

广州市中低收入群体住房问题现状及对策分析

黄晓星

(中山大学社会学与社会工作系, 广东, 广州, 510275)

摘要: 住房商品化改革以来, 随着房价的飙升, 中低收入群体住房问题日益严峻。本文首先分析了广州市中低收入群体的住房现状及住房需求, 认为市场及制度等结构性的排斥所造成的个人的劣势为住房问题的结构性根源, 而在这种根源下中低收入群体无以通过自身力量解决住房问题。在此基础上, 本文提出解决住房问题的思路, 建立专款专用制度以服务于多层次住房制度的建立, 而以社区为基础完善保障型住房制度是问题解决的进一步考虑。

关键词: 中低收入群体 住房问题 专款专用制度 保障型住房社区

中图分类号: C91 **文献标识码:** A

20 世纪 70 年代末, 中国住房制度改革启动, 经过试点、展开、全面货币化三个阶段, 已经发展了接近 20 年。这 20 年来, 中国住房改革取得了巨大成就, 彻底改变了解放后直到改革开放前的住房紧缺情况, 城市居民居住条件质量、数量都有了很大改善, 人均居住面积从 1978 年的 3.8 平方米上升到 1999 年 9.8 平方米再到 2005 年的 26.11¹平方米, 新的住房融资制度、租金改革、公房销售、房地产业也都有了全面的发展 (朱亚鹏, 2007)。

成就的巨大也伴随着不少的问题, 如租金改革缓慢、公房出售制度不健全、公积金管理制度不完善等, 导致国家利益的流失, 也在住房领域导致了不同程度的社会不平等。一方面, 价格双轨制的实行, 使住房市场人为地被划分为两部分, 公共住房销售和商品房, 二者价格相差很远, 公共住房以极低的价格卖给居民, 这就导致了原先住房不平等的延续和扩大, 体现在国有部门和私营部门, 效益好的单位和效益差的单位之间; 另一方面, 改革开放以来, 国家针对国有单位和私营单位的住房政策不一致, 也导致了住房领域的不平等。这是针对不同性质企业之间出现的问题, 中国的住房改革还有一个比较大的问题, 住房保障政策很少覆盖到单位之外的人群, 而这个人群却是迫切需要住房保障的人, 他们以最低的收入进入市场与其他人竞争是不可能的。

货币化改革以来, 房价屡屡跳跃发展, 表 0-1 可以看出价格的增长速度, 全国的均价增

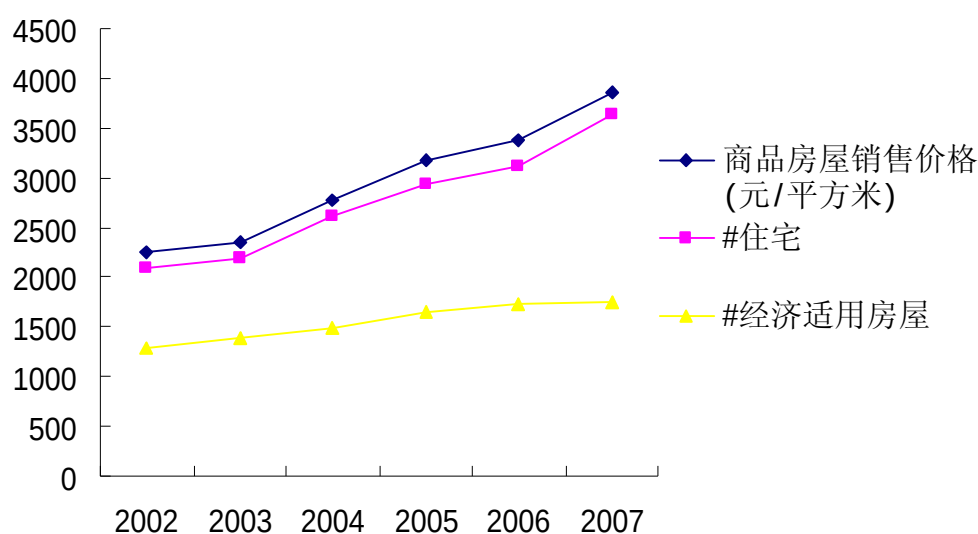
¹ 数字来源: 中国统计年鉴 2006

长速度还不算快，具体到个别城市，特别是广州 2004 年以来的房价发展速度更是让民众惊慌。在如此高的房价下，中低收入群体根本不可能从市场获得住房，就算是中上收入群体也感到住房的巨大压力。在这种情况下，推动经济适用房、廉租房的建设，探索一条解决中低收入群体住房问题的道路就成了当务之急。

表 0-1 2002-2005 全国房屋售价均价²

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007
商品房屋销售价格 (元/平方米)	2250	2359	2778	3168	3367	3864
#住宅	2092	2197	2608	2937	3119	3645
#经济适用房屋	1283	1380	1482	1655	1729	1754

图 0-1 全国住房均价走势图



国家一直在探索适合中国国情的住房保障制度，从经济适用房、廉租房、公积金等制度的形成发展中可以看得出来。中国建设部部长汪光焘在参加“城市发展国际论坛”时表示，中国将通过规范经济适用住房建设，重点发展面向广大群众的普通商品住房等措施实现“人人享有适当住房”的目标（2007 年 5 月 20 日《东方早报》）。

2007 年 5 月 8 日，广州市委市政府公布《中共广州市委广州市人民政府关于切实解决涉及人民群众切身利益若干问题的决定》提出：到 2010 年基本解决全市 9200 户双特困户和

² 同上

8. 46 万户中低收入住房困难家庭的住房问题。在这之前（2006 年 9 月），广州市政府已经出台了《广州住房建设规划(2006—2010)》，规划在“十一五”期间“单套套型建筑面积 90 平方米以下的新建住房总建筑面积应达到新建住房总建筑面积的 70%。……供应廉租房 60 万平方米，……，经济适用房 300 万平方米”，从中可以看到政府加大解决中低收入群体住房问题的力度。

正是在此背景下，本文期望借鉴国内外住房政策发展的先进经验，探索解决中低收入住房问题的思路。中低收入群体，尤其是低收入群体为住房问题的主要载体，为住房市场的边缘群体，并且在各方面条件上都存在极大欠缺，如教育水平低下、经济收入低、就业难等问题重叠，这使其住房问题呈现了复杂的局面。本文的首要任务在于明确中低收入群体的范围，并且明确界定其住房问题。其次，进一步分析这种现象出现的背后的原因，也就是说市场或者政府为什么在这些方面不能有效的满足中低收入的住房问题。最后，在完成以上的工作之后，则针对问题提出可行性的解决办法。

本文数据主要来自《广州市城市低收入住房困难家庭住房状况调查分析报告》（以下简称《普查报告》，如下文引用数据未区分，则为《普查报告》中的数据）³为主，以笔者所掌握的申请廉租房市民的数据（以下简称《申请数据》）⁴及统计年报的数据为辅进行分析，《普查报告》调查从 2007 年 12 月~2008 年 3 月在市辖 10 区开展，采取自行申报和入户调查核实相结合的办法，调查对象主要面向城市低收入住房困难家庭，要求同时符合具有广州市城镇户籍、住房困难（即自有产权住房人均居住面积 10 平方米以下或人均建筑面积 15 平方米以下）和收入困难（即上一年人均可支配收入低于 18287 元）三个条件。该数据覆盖了大部分有住房困难的中低收入群体，数据较为详实可信。

一、广州市中低收入群体住房问题现状

广州市中低收入人群及其需要的界定是本文的基本问题及出发点，本文以家庭作为分析单位，对于中低收入人群的层次划分主要依据是可支配收入，比较基点是整个广州市居民的人均可支配收入及平均家庭可支配收入。

（一）、广州市人口基本情况分析

自 1998 年住房商品化以来，广州市户籍人口逐年上升，如图 1-1 所示，2007 年达到

³ 数据版权归广州市房管局所有，在此感谢房管局提供报告参考

⁴ 感谢房管局提供资料

万，这说明广州市户籍人口基数大，解决问题的困难也随之增加。在户籍人口逐年上升的情况下，总户数也在不断上升，如图 1-2 所示，而住房问题的解决思路当立足于家庭，所以对于户数的分析也是比较有针对性的。

图 1-1 广州市自 1998 年以来人口变化图

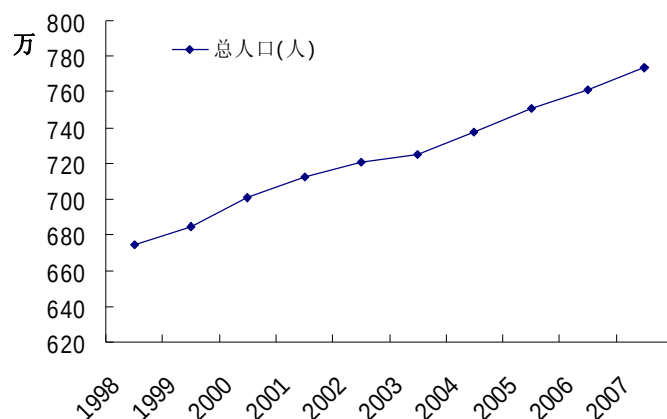


图 1-2 广州市自 1998 年以来总户数变化图

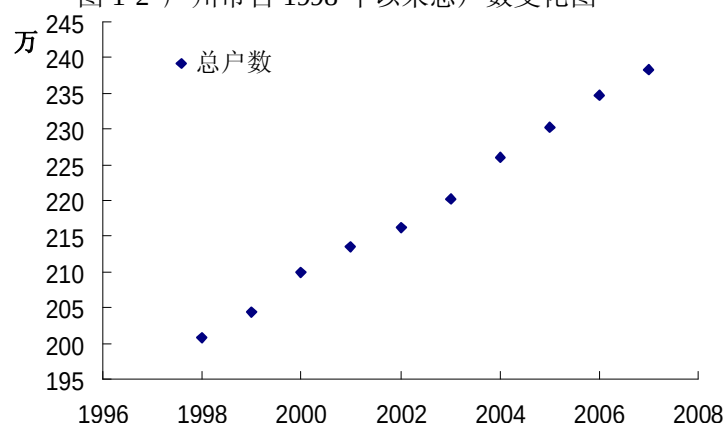


图 1-1、图 1-2 数据来源：广州统计年鉴 2008

(二)、 广州市中低收入人群界定

本文以现今实行的住房政策为依据，把中低收入人群定位为年收入在 18827 元以下、自有产权住房人均居住面积 10 平方米以下或人均建筑面积 15 平方米以下的群体，而以低保金额及申请廉租房的标准为分界线，把这个群体分为三部分：0-3960（低低收入）；3961~14468（低收入）；14469~18827（中低收入）。

申请经济适用房的条件为家庭人均可支配收入低于 18827 元（不含 18827 元）、自有产权住房人均居住面积 10 平方米以下或人均建筑面积 15 平方米以下，而申请廉租房的条件为

家庭人均可支配收入低于 7680 元（不含 7680 元）、自有产权住房人均居住面积 10 平方米以下或人均建筑面积 15 平方米以下。

（三）、 广州中低收入住房问题基本情况分析

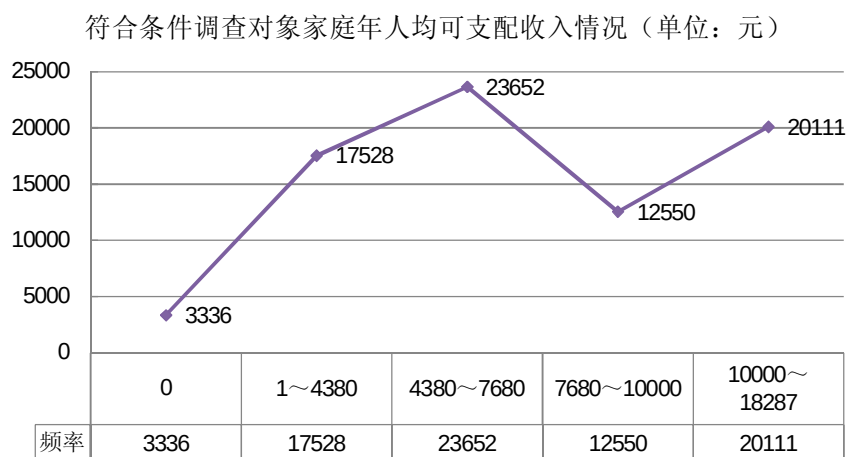
《普查报告》给我们描述了很清晰的中低收入群体的结构画面，如下表所示：

表1-1 调查对象所属户籍结构

	荔湾	越秀	海珠	天河	白云	黄埔	番禺	花都	南沙	萝岗	合计
符合低收入住房困难条件	20330 97.9%	21835 98.0%	21282 97.5%	3158 96.3%	2907 96.5%	1923 97.4%	2643 99.2%	1103 91.8%	1708 94.2%	288 96.3%	77177 97.6%
不符合低收入住房困难条件	410 2.0%	442 2.0%	539 2.5%	107 3.3%	103 3.4%	51 2.6%	20 0.8%	99 8.2%	105 5.8%	11 3.7%	1887 2.4%
缺失	20 0.1%	9 0.0%	1 0.0%	15 0.5%	1 0.0%	0	0	0	0	0	46 0.1%
合计	20760 100%	22286	21822	3280	3011	1974	2663	1202	1813	299	79100

受调查对象的家庭人均可支配收入普遍偏低（图 1-3），频数峰值出现在 4380~7680 一段，远远低于广州人均可支配收入，比广州市最低生活保障水平稍高，但有一半是在最低生活保障水平以下的，甚至有 3336 人处于零收入状态。这种收入水平决定了受调查对象不可能通过市场获得住房需求，而处于绝对贫困的状态使他们多方面综合起来处于较低的水平，如何用住房作为手段整合他们的生活资源，提升生活水平是住房问题需要考虑的。

图 1-3 中低收入家庭人均可支配收入情况



在受调查对象中，有 78.9% 未有自有产权的房子，有 1 套住房的只占到 8.7%，住房性质以承租公房和房改房为主，占符合条件调查对象的 58.3%。其中，承租市直管公房的最多，有 18624 户，占 24.1%；承租单位自管公房的有 12121 户，占 15.7%；房改房的有 14262 户，占 18.5%。除以上两类住房外，选择承租私人住房和居住祖传私房的较多，分别有 6881 户和 5058 户，分别占符合条件调查对象的 8.9% 和 6.6%。此外，住房性质为一手商品房的有 1842 户，二手房的有 1266 户，农民房的有 1770 户，自建房的有 2732 户，拆迁安置新社区住房的有 1411 户。住房性质为“其他”的有 5866 户，占 7.6%。

符合条件调查对象中，居住在政府保障性住房的比较少，其中居住在解困房的有 497 户；住在安居房的有 93 户，住在经济性住房的有 57 户，住在落实侨房政策专用房的有 700 户。房改房的住用状态以借住为主，这部分调查对象多借住在父母、儿女和亲戚朋友家里。

在符合廉租住房保障条件的 44516 户调查对象中，有 35291 户没有住房，占到八成比例；不足一套住房的有 51 户，所占比例为 0.1%；拥有一套住房的为 3677 户，所占比例为 8.3%；拥有两套以上住房的有 38 户，占 0.08%。缺失值（不填答）也较多，有 5459 户，占到符合廉租住房保障条件调查对象的 12.3%。

符合经济适用住房保障条件的调查对象拥有自有产权住房情况与符合廉租房的调查对象一致，没有自有产权住房的占了 78.4%，拥有的仅占 9.5%。而拥有自有产权住房的家庭，户均自有产权住房建筑面积 31.75 平方米，集中在 18~44 平方米，自有产权面积偏小。人均自有产权住房建筑面积有效数据为 7254 户（不包括无房户），均值 9.42 平方米，也远远低于广州市居民住房面积均值。2007 年末城镇居民人均居住面积已经达到 19.90 平方米（农村居民人均居住面积达到 38.54 平方米）。如下图所示，2010 年城市居民人均居住面积的目标是 25 平方米，那么受调查对象的人均建筑面积远远低于现今情况，并且远远未能赶上预期速度。

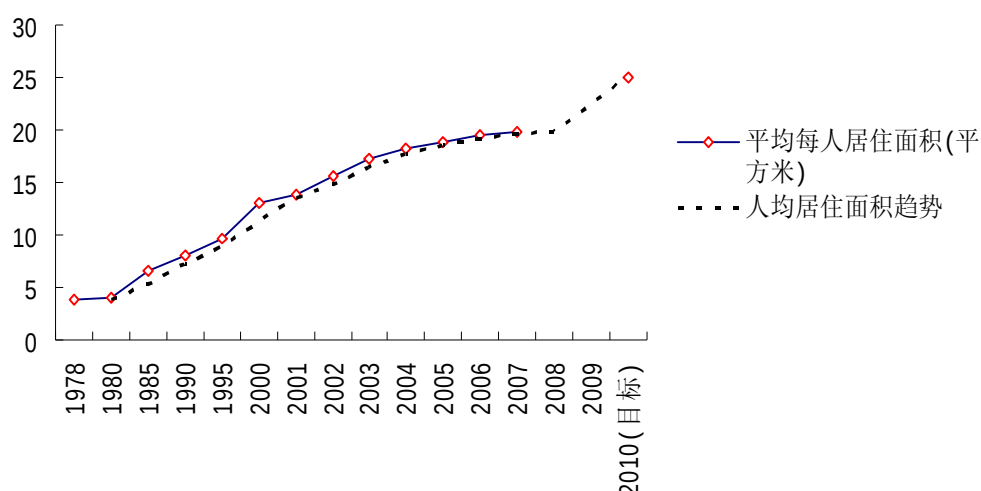


图 1-4 广州居民人均居住面积趋势图

综上，受调查对象符合政府保障资格要求，人均居住面积低于 10 平方米，并且收入也处于较低的水平，急需获得政府的支持才能较好解决住房问题。根据《普查报告》所反映的情况，住房困难户对于保障型住房的要求相当迫切，较为恶劣的生活环境已经让他们的生活水平跟不上经济发展的速度，而远远落在平均水平后面。有 20.2% 还住在解放前后建设的砖木结构的公房，这些公房由于不成套，不能房改，且普遍年代较久，住房的破损情况较严重，居民的生活安全性堪忧。而有一半以上的居民居住的环境相当简陋，基本不能满足正常的住房需求，如果不及时改善，将会陷入恶性循环，对于本人，也对后代造成较为不利的影响。

下图呈现了有特殊情况的家庭的情况，有 206 户居住在危房里、115 户住房严重破损、147 户居无定所、698 户过度拥挤、8 户正被房东逼迁。对于这部分居民来说，解决住房问题更是燃眉之急，如危房中的居民，随时有可能发生意外。

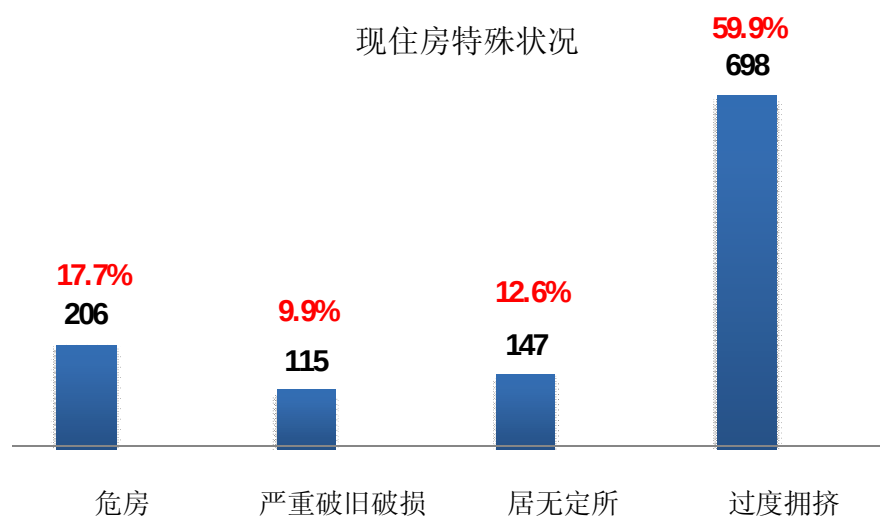


图 1-5 备注选项中调查对象现住房特殊情况

实现“居者有其屋”是历代以来居民追求的理想，也是政府应该努力的方向，温总理在政府工作报告中强调“政府要特别关心和帮助解决低收入家庭住房问题”，而张广宁市长在市政府常务会议明确指出要加快政府保障型住房建设，切实解决“双特困户”和中低收入住房困难家庭的住房问题，在 2010 年解决中低收入群体住房问题，为了实现这个目标，政府及社会还需进一步努力，在今明两年扩大保障型住房的供应量，满足居民的需求。根据《普查报告》所反映的住房困难户的数量，现在的保障型住房建设速度基本能够满足需求，而报告对于保障型住房建设的设想从规划的角度满足了数据上的要求，对于建设房子与居民有较为可行的对应措施，研究报告和规划通过数据和指标给了广州中低收入群体所现实面对的住房问题以直观和量化的表达，并且通过数字指标的达成作为广州市住房规划的以期完成的标准。这里我们可以说，这份报告和规划是高度具有技术含量和客观性的，依赖于普查为基础的技术数据。但中低收入住房问题的解决不只只是通过建设住房而达成，更要通过其他方面的措施促使他们实现自助。解决住房困难问题，要把住房困难户放在首要的地方，倡导综合的治理方面，才是治标兼治本的解决思路。

二、 中低收入群体住房问题成因的政策分析

在对住房现状进行描述之后，必须进一步对居民住房需求进行分析，才能够有的放矢地提出相应的措施。在中低收入群体的住房需求主要原因中，造成住房困难的主要原因为“无房”，占符合条件调查对象的 61%⁵；选择改善居住条件的占 35%；选择拆迁和结婚原因的分别有 783 户和 784 户，外地迁入的有 30 户，其他（包括低保户、公房、危房、无房产证等）为 715 户，未填写的有 788 户。没有房子构成了最大的问题，而住房需求亦呈现出年龄上分布的不均，20~30 岁和 30~40 岁的调查对象，其住房需求原因为结婚的比例明显高于其他年龄段的调查对象；年轻的调查对象需求原因为无房的比例较中老年高，其中 30~40 岁调查对象需求原因为无房的比例为 76.2%，而 50~60 岁的调查对象中这一比例却只有 63.4%；相反，年长的调查对象，需求原因是改善居住条件的比例明显上升，50~60 岁调查对象选择改善居住条件的比例较 30~40 岁人群高了一倍多，这主要的问题是房子年久失修，而造成舒适度及安全性能的降低。另外，给孩子一个健康、舒适、安全的成长环境也是必须中青年居民

⁵ 此调查对象本身认为的住房困难的原因，与前述客观情况描述中有 78.9% 的样本没有自由产权房为不同统计口径。

家庭需要重点考虑的需求。

在住房困难户中,选择销售型经济适用住房的有 30567 户,约占符合条件调查对象 40%,而选择租赁型经济适用住房的有 23799 户,约占 30%;选择廉租住房的有 20801 户,占 27%;选择租赁住房占到了所有调查对象的一半以上,这与居民的经济收入水平有较大的关系,较低的经济水平限制了其进入购房市场,而只能期望从政府保障型住房处获得一定的支持。

关于低收入群体住房问题可以说是一个具有普遍意义的问题,换言之,是一个世界性的问题,但在具体分析中国或广州的住房问题时,不应忽略的一个大前提是中国的住房改革施行只有二十年的时间,也就是说,中国的住房改革问题仍处于一个相对激烈的转型时期。只有把握这个特点,我们才能对中国的住房问题有一个比较宏观和有效的分析。

中国的住房制度改革起始于 1980 年邓小平关于住房问题的讲话,当时谈到住宅问题,邓小平说:“要考虑城市建筑住宅、分配房屋的一系列政策。城镇居民个人可以购买房屋,也可以自己盖。不但新房子可以出售,老房子也可以出售。可以一次付款,也可以分期付款,十年、十五年付清。住宅出售后,房租恐怕要调整。要联系房价调整房租,使人考虑买房合算”。此后,房改大致经历了试点售房(1979—1985 年)、提租补贴(1986—1990 年)和以售带租(1991—1993 年)等改革阶段,以及全面推进住房市场化改革的确立(1994—1997 年)阶段。

1994 年 7 月国务院发布《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发 1994 43 号),开启了城镇住房制度正式改革之路。该文件提出城镇住房制度改革作为经济体制改革的重要组成部分,目标是要建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度,实现住房商品化、社会化;把各单位建设、分配、维修、管理住房的体制改变为社会化、专业化运行的体制;把住房实物福利分配的方式改变为以按劳分配为主的货币工资分配方式;建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系;同时,建立住房公积金制度,建立政策性和商业性并存的住房信贷体系。

而房改具有里程碑意义的文件则是 1998 年 7 月 3 日国务院发布的《关于进一步深化住房制度改革加快住房建设的通知》(国发 1998 23 号文),该文件宣布全国城镇从 1998 下半年开始停止住房实物分配,全面实行住房分配货币化,同时建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系。

再往后,为了促进房地产市场更好、更快地发展,国务院发布了《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(国发 2003 18 号文),提出:各地要根据城镇住房制度改革进程、居民住房状况和收入水平的变化,完善住房供应政策,调整住房供应结构,逐步实现多数家庭

购买或承租普通商品住房。

而广州市的住房制度改革工作起步于 1989 年 10 月 1 日。广州市房改从售房起步,经历了两个重要阶段,一是房改售房阶段:1989 年 10 月 1 日至 1993 年 12 月 31 日实行以标准价出售公有住房,1995 年 7 月 1 日至 1999 年 12 月 31 日实行以成本价出售公有住房,各单位自管公房和市直管公房出售率分别达到 90% 和 85% 以上;二是住房货币分配阶段:从 1998 年 3 月 1 日起,市直机关事业单位率先试行住房货币分配,从 2000 年起,住房分配货币化改革在全市推开。

正是在这样一种住房改革的变迁之下,中低收入群体的住房问题日益突出,而这一问题的显现,乃有其背后更为深刻的结构及政策性的因素。

1. 住房市场的制约

住房作为一种特殊的消费品,当然具有一般商品的特性,消费者的消费现状自然而然的受到消费能力和商品价格的双重制约。而在住房这一案例上,上述的制约因素显然由于住房制度的改革所导致。

住房市场化改革,改变了住房的福利化模式,住房已经成为一种消费品,其价格具有了一定的市场性。只有那些支付得起住房市场价格的人,才能通过住房市场来满足自己的住房需求。因此,住房市场天然地就有一种排斥,即将收入很低的城市贫困家庭排斥在外,因为城市贫困家庭的收入无法支付住房的市场价格。

在计划体制下,我国实行的是福利化住房政策。因此,在计划体制下,城市居民的住房状况,与居民的收入没有直接的关系,而与其所在单位的性质(如党政机关、事业单位、国有企业、集体企业等)和规模以及职工个人在其单位中的地位(如职务、职称、工龄等)有着直接的关系。但是,从 1980 年代中期开始,我国对长期形成的福利住房模式进行改革,改革目标是去福利化、商品化和市场化。于是,在住房市场化情况下,人们的住房需求要通过住房市场来满足,因此,人们的住房状况,一方面取决于收入状况(包括现期的和预期的收入),另一方面取决于住房的市场价格。

只有当人们现期的(包括前期积累)和预期的收入能够支付得起住房市场价格的时候,才能通过住房市场买到自己所需要的住房。但是,对于城市贫困家庭而言,却不是如此。因为城市贫困家庭对于住房市场价格的预期并不能符合其现实收入水平的增长,而且在住房市场价格不断攀升的情况下,城市中低收入家庭的收入与住房市场价格的距离却有越拉越远的趋势。因此,我们探究城市贫困家庭住房难问题的原因,不能不分析住房市场的情况,必须比较城市贫困家庭收入与住房市场价格之间的差距。

广州市自住房改革以来, 房价迅速攀升, 超过了居民收入水平的增长, 仅以 2007 年为例, 2007 年广州市职工平均收入为 40187 元, 较之前一年的 36321 元增长 10.6%, 而, 同一时期, 根据广东省统计局的数据广州市住房均价为 7743 元/平方米, 增长 25.8%, 而在 2008 年底及 2009 年初受到国际金融危机的影响, 虽然广州市的房价的增长速度有所起伏, 但仍维持在一万元每平米左右。也就是说, 对于一般收入的群体而言, 购房的压力仍旧是相当大的, 对于中低收入家庭来说其困难可想而知。按照第一章对于中低收入群体的界定来说, 以 2007 年为例, 购买经济适用房的标准应为年收入 22469 元, 廉租房的申请标准为人均 7680 元, 以符合廉租房标准的家庭来算, 如一个核心家庭要在市场上购置一套 50 平方米的住房来说, 其房价与收入之比要在 20 左右, 这是中低收入家庭所不能负担的, 因此其购买商品住房基本成为不可能。虽然目前广州市执行的最低生活保障制度及低收入制度的标准虽然能在全中国处于领先的位置, 但是希望通过政府补贴来弥补中低收入家庭的收入和市场的高房价之间的鸿沟是不现实, 因为这一方面要求无限的增加政府的财政支出能力(这在短期内是不可能实现的), 而另一方面, 这政府过渡的介入房地产市场, 则会在某种程度上干扰市场自身的健康发展, 反过来影响那些具有购房能力的家庭。

因此, 从住房的商品性和房地产市场自身的发展规律来看, 在没有一个外部的保障制度建立的情况下, 单纯通过市场向中低收入群体提供可承受住房是不可能的。从根本上来讲, 就是源于住房市场自身的这种排斥性, 它天然的将低收入家庭排斥在市场之外。如果仅从市场的角度分析, 这种现象的出现又是正常的。但问题在于, 住房不仅仅具有商品性的特点, 还具有保障性的特点。它不仅体现对于消费者消费能力差异的肯定, 更是对于公民基本生存、发展权利的保障。如果这种保障性质得不到实现, 只能造成个体之间的极度分化, 既而影响到社会的稳定, 因此, 在调节平衡的功能上讲, 市场是失灵的, 并且天然的对于中低收入家庭是不利的。

2. 收入增长的制约

在认识到住房市场的特点之后, 那么是否能够通过另外一个市场因素, 即通过增加中低收入群体的收入能力来相对削弱市场的这种排斥性因素呢?

在住房改革的同时, 市场经济总体的改革趋势在深化。这意味着劳动力市场化的改革, 这种改革打破了计划体制下就业的“统包统配”模式, 劳动者如果想就业, 就必须参与劳动力市场竞争。在劳动力供大于求、用人单位拥有用人自主权和决定权的情况下, 劳动力市场就存在着一定的排斥力, 那些“市场能力”低下的人群是最先、最容易受到劳动力市场排斥的人群, 由此导致下岗失业, 进而影响到家庭的收入。

劳动力的市场配置与计划配置显著不同。第一,用人单位和劳动者都追求利益的最大化,由此而追求配置的最优化,企业选择人力资源品质最好的劳动力(高能力、高勤力),劳动者选择能提供最大报酬的用人单位,不被选择的劳动力和用人单位都将被市场淘汰。第二,市场中的用人单位和劳动岗位都具有差异性,通过双向选择,差异性的劳动力与差异性的岗位能够实现合理的结合,那些最适应市场制度的勤力类型和性格类型人力资源,可以在这里实现合适的匹配。第三,市场配置中的劳动力和用人单位都相对自由,当其自由意志实现之后即须对自己的选择承担责任,根据契约较大限度地支付各自的资源(景天魁,2003)。可以肯定的是,劳动力的市场化是市场经济的内在要求,它可以实现劳动力资源配置的最优化,提高整个社会的效率。但同样不可否认的是,劳动力市场会存在失灵的可能,会对部分“市场能力”低下的劳动力产生排斥,特别是在我国劳动力供给远远大于需求的情况下,劳动力市场的这种排斥尤为明显,由此我们会看到一些“市场能力”低下的劳动者下岗失业。而这种市场能力体现在诸如收入、职业、年龄、受教育程度等方面。

根据广州市关于中低收入群体的《普查报告》显示,受调查对象的家庭人均可支配收入普遍偏低,主要集中于 4380~7680 元,远远低于广州人均可支配收入,比广州市最低生活保障水平稍高,但有一半是在最低生活保障水平以下的,甚至有 3336 人处于零收入状态。这反映了中低收入群体的一个基本的生活状况。

对于从事职业的统计(表列出了受调查对象的职业构成)显示:

表 2-1 受调查对象的职业构成

	人数	有效百分比
打散工	19029	24.7
无业	16485	21.4
退休	12048	15.6
国有或集体企业	9682	12.5
私营企业	8319	10.8
事业单位	2045	2.6
其他性质企业	1732	2.2
外资或港澳台企业	1479	1.9
个体户	1412	1.8
行政机关	465	0.6

学生	113	0.1
军人	20	0.0
合计	72829	100

总数：77177，缺失，4384

上表反映了受调查对象大部分在市场中占据了比较不利的地位，打散工的个体占到接近 25%，而无业次之，占到 21.4%，加上已经退休的个体，一共占了 60%强，而这三类职业地位经济收入都偏低，这说明了住房困难群体在劳动力市场上竞争力偏低的问题。对于收入的测量验证了这个情况，年收入以 4000~4999 占据了第一位，其次为 6000~6999、3000~3999、5000~5999，而无收入竟然占到了 4.3%，也有 3336 个样本，这几个收入段的群体已经占据了受调查对象的 50%以上，而按照广州市年度统计数据，职工年平均工资为 40187 元，那么受调查对象的收入水平仅平均水平的 10%，远远地落在了后面。

3. 其他因素

职业地位及经济收入反映了受调查对象的现有经济地位，而教育程度和年龄则体现了个体上升的空间幅度，在一个充分发展的市场经济中，受调查程度较高，则越有可能向上流动，而这种向上流动的空间亦受年龄影响，中年过后，向上流动的个人愿景越发降低。所以在研究报告中，我们必须纳入对于受调查对象文化程度及年龄层次的分析。调查对象的文化程度如下：

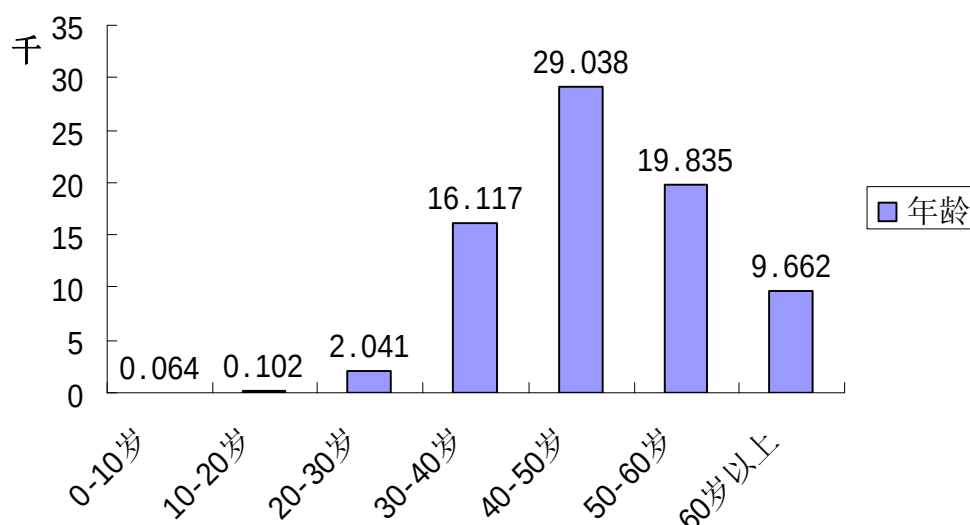
表 2-2 受调查对象的文化程度

文化程度	人数	有效百分比
小学及以下	10634	14.4
初中	27290	37.0
高中或中专	28914	39.2
大专	4379	5.9
本科	1131	1.5
研究生	47	0.1
其他	1307	1.8
合计	73702	100%

总数：77177，缺失：3475

受调查者的年龄如下图所示：

图 2-1 住房调查中受调查者的年龄分布



由以上表格可以看出，受调查对象的教育程度以高中及以下为主，而年龄却以 40~50 及以上占据了大部分，这两个情况加到一起决定了受调查对象凭借个人能力向上流动的空间较小。也就是说，不仅当下中低收入者的市场竞争力十分低下，其提升的空间更为有限。一时其教育程度不高决定了他们职业提升空间和能力的受限，意味着在市场竞争中，他们不能较为容易的获得高收入的职位；二是年龄的限制，也决定了他们向上流动欲望的有限，很难通过继续教育充电的方式来取得高收入。

另外，数据中残疾的有 875 户，重症的有 836 户，因离婚或丧偶导致的单亲家庭有 610 户，患精神病的有 348 户，智障的 141 户，劳改判刑的有 123 户，对于这部分家庭的特殊照顾也应该纳入到住房问题的解决思路中来。

上述调查资料充分显示了中低收入群体由于其自身限制而遭到市场排斥的必然结果。在社会排斥理论中，有两个重要的观点，一是自我生成论，二是劳动过程创造论。自我生成论认为社会排斥是由于社会下层人员自身的行为和态度造成的（李斌，2002），自我生成论强调社会排斥的主观因素，认为弱势阶层对于自身弱势地位的认知及面对困难所做出的行为选择，是造成自己被社会排斥的主观因素。例如在下岗失业群体中，普遍存在着安于现状、“等靠要”思想，在行为选择上则是被动、消极、断绝社会交往等，这被认为是下岗失业人员被社会排斥的主要原因（周晶，2004）。因此，有些西方学者就认为社会排斥是由于中低收入群体不参与社会而形成的自我排斥，持自由主义立场的学者往往将社会排斥的源泉归咎于下层阶级本身，穷人之所以穷是由于其自身无能或懒惰的结果（周林刚，2004）。但本文并不认同自我生成论的观点，将社会排斥的原因完全归结于中低收入者自身的主观方面。虽然其

参与市场竞争的能力比较低，但这不完全是自身的原因造成的，而是社会原因造成的，如果我们对这一群体的人生经历作一全面而又深入地分析，就会发现这一点。

劳动过程创造论认为，当代社会的科学技术变化增加了经济部门内人际交往和信息交换，强化员工的参与趋势，但是，同时对不属于该群体的“场外人”，又形成一种强烈的社会排斥趋势。劳动过程是导致社会两极分化的主要原因（李斌，2002）。当前我国劳动力市场是处于一种劳动力相对过剩的状况，低素质、缺乏专业技术的劳动力过剩，而精于技术，懂管理的高级人才却处于稀缺状况。现代的分工社会是建立在一个以信息技术为基础的时代，由于基本技能的缺乏，部分人会被自然地排斥在社会分工体系之外，造成生存上的弱势状态（周晶，2004）。有的学者还从经济因素方面来分析中低收入群体所面临的社会排斥，认为在经济方面，我国中低收入群体遭受的社会排斥最重要的是表现为被排斥出劳动力市场。由于产业结构调整和企业市场化改革等，使相当一部分人进入了下岗失业的行列。就现实的情况来看，目前的下岗和失业者大多具有如下一些特征：年龄一般在 40 岁以上，多数人只受过中等甚至更低的教育，过去所从事的也主要是低技术含量的工作。而新的就业机会则需要相当高的受教育程度，这些岗位主要是提供给受过高等教育的年轻人的。所以，对于中低收入者中的大部分人来说，首先，他们根本不可能回到社会的主导产业中去。其次，在目前的体制下，也根本不可能再回到原来的就业体制中去。另外，朝阳产业也不会向他们提供多少就业机会。因此，这就意味着目前的中低者，在劳动力市场这一社会排斥作用下，他们回归主流社会的希望十分渺茫（马广海，2004）。

上述的分析可以看出，由于中低收入者自身条件的限制，其提升自身市场竞争力的途径和可能是十分有限的。也就是说，在短期内甚至在一段时期内，通过提高其收入而使其自动的进入住房市场获取可承受住房是十分困难的。也就是说，提高中低收入者的收入水平来部分的化解住房市场对其排斥的这种努力并不是最为有效的解决他们住房问题的方法。

因此，在社会仍处于巨大变革的当下，转型仍在深入的时期，在住房市场和收入增长双向的制约之下，中低收入住房问题必然的要受制于这种结构性因素的制约，而这种结构性的因素不是短期内可以有效解决的。住房市场不能自动的将中低收入者纳入以消费能力来合理分配住房消费品的模式之下，而收入增长的制约也使得中低收入群体不能有效的提升自身的能力来竞争住房消费品。既而，所有考虑解决中低收入住房问题的措施必须要将这种结构性的因素置于一个前提性条件来思考。

三、 解决问题的思路

前述指出,造成中解决中低收入群体住房问题的原因是多元的,而首先必须认清的问题就是住房这种消费品的双重特性,那就是其既具有一般商品的市场性,更具有集体消费性的保障性的商品,因而,在这个程度上将,政府成为必然的责任主体。住房权利是社会成员不可缺少的权利之一。单位制转型之后,政府推动了商品房改革,使住房市场慢慢发育壮大,政府对于住房市场的监控减弱,与此同时,中低收入群体在市场及政策方面都受到了排斥,而地方政府虽然明确了解决中低收入群体住房的责任,但由于财政上的困境,心有余而力不足。鉴于此,如何扩大及运转政府现有控制的住房资金则成了首先需要解决的问题,其次才为中低收入群体的甄别问题,及如何建设保障型住房的规划。

(一) 政府扩大投入是前提条件

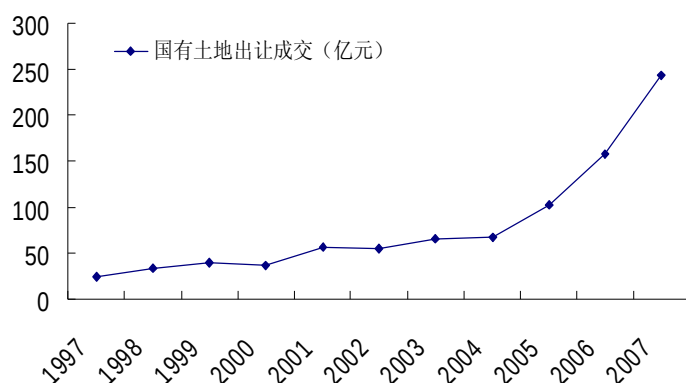
首先,政府需要扩大住房投入资金的来源,这是收入项,譬如土地转让收益、公积金收益、新社区公有物业收益等;其次,建立专款专用制度,加强对该资金的监管是确保该款项有限运转的必要条件,所以需要建立较为严格的审计制度,定期向社会公布专款使用情况;这两项必须分开,收支两条线管理,严格按照有关规定使用,财政部门必须严格履行监督职能,并透明化使用以接受社会的监督。

1、 建立土地使用权出让等专款专用基金

1) 土地转让收益

土地转让费是政府建设保障型住房最大的资金来源,也是住房政策推行的有力保证,土地转让成交额极大提高(如下图所示),一方面,房地产市场的繁荣带来土地价格的增长;另一方面,土地也进一步转移到房地产手中,而政府控制的土地则越发减少。在这种情况下,如果不严格监管土地转让收益,建立土地收益基金,促使其良性循环,那么若干年后解决住房问题将会难上加难。但现今土地转让费的使用暂不明晰,而未有土地转让费的专款专用制度的建立,每年也只有一部分土地出让金用于廉租住房的建设,这个比例是需要扩大的,以加强政府对于低收入群体住房保障的投入。

图 3-1 广州国有土地出让成交金额



在扩大土地收益方面，对闲置土地的强制使用是必要的措施，这是降低房地产泡沫的一个措施，打击房地产商囤积土地以谋取高利的方法，在广州市 2006 年-2010 年的住房规划中已经有所提及，但必须依据闲置土地处置的法律、法规，结合本市实际，根据造成土地闲置的不同原因，加大管理的力度，进一步对闲置土地积极予以盘活。

除了扩大廉租房的建设之外，政府对于住房的补贴也应该加强，采取“补人头”的方式，以逐渐取代“补砖头”的形式，这可以较为有效避免政府对于健康房地产市场的干扰，进一步完善住房制度。

2) 新社区住户租金及配套设施租金

广州市政府从 2004 年以来，极力推进经济适用房、廉租房等纳入新社区的建设之中，社区的规模扩大意味着公共设施的扩大，而在现今的管理体制中，对于新社区的建设、管理与收益是分开的，而新社区的配套设施租金的使用则不大明晰。鉴于此，新社区住户租金及配套设施租金等必须纳入专款专用的帐户之中，土地出让费用于新社区的建设，而配套设施租金等收益则理应投回新社区的管理运作之中。

2、 住房公积金制度的调整

住房公积金制度是我国为了解决居民住房问题推出的一项政策性金融政策，在推行以来，解决了一部分人的住房需求，缓解了住房压力，推动职工住房长期、稳定的资金积累，发挥资金互助性功能，进而解决广大中低收入职工的住房问题。为了更好地发挥该政策的作用，必需对其进行一定的修订：

1、 提高公积金收缴的弹性，扩大其覆盖面

现在的公积金制度实行一刀切的制度，一个城市里职工缴纳的公积金没大的差别，这就导致了高工资员工公积金缴纳额度的低下，而某些职工缴纳公积金的压力比较大。这在广州

情况较为突出,收入差距的增大使这种公积金制度较为不适应,适当提高公积金缴纳的弹性,由单位自行确立公积金的缴纳比例是较为可行的。

另外,原先的公积金制度只包括企事业单位职工、公务员等,其覆盖范围应该进一步扩大,这是对于公积金制度公平性的体现,也是扩大公积金资金来源的举措。

2、透明化公积金的管理情况,加强对公积金收益的管理

原有的公积金制度信息不透明,这使民众对于公积金的收益存在很大质疑,怀疑存在寻租空间。要保证公积金收益对于城市中低收入群体的公平性,就必须加强公积金的管理,建立规范的运营管理制度和完善的内部管理制度,确保住房公积金的安全运营,防止资金流失,并最大限度地发挥住房公积金制度在提高职工住房支付能力中的作用,保证职工住房公积金的专款专用。这专款专用是纳入前述政府建立土地运营转让费专款专用中的,作为与土地收益等一起的解决中低收入群体住房问题的综合力量。

3、开征物业税,纳入专款专用基金中

开征物业税是业界及学界讨论的热点问题之一,而讨论的问题主要集中在是否征收物业税、如何征收物业税及如何使用物业税三方面上,中国房地产税收主要集中于房地产开发环节和交易环节,在保有环节税负偏轻,不利于抑制投资性和投机性住房需求。物业税作为一种财产占有税,主要针对土地、房屋等不动产,要求所有者或承租人每年缴付一定税款,税额随房产的升值而提高,征收的税收也用于住房保障补贴。本报告认为,征收物业税是毋庸置疑的问题,也是充分利用存量房资源的有力举措,对于投机性的闲置房投资是一个有利打击,也是扩大政府对于保障型住房投入资金收入来源的一个重要措施。征收物业税刻不容缓,政府加快相关法律建设是现今需要完成的。

(1) 数量上,对两套房以上的家庭征收物业税。大部分国家和地区对于住房政策的调整落实到每个家庭有一套房、每个人一间房的规划中,对于广州现在的情况,独生子女占了较大比例,不排除有些家庭为子女购置另外一套住房,那么一个家庭拥有两套住房在合理范围之内。所以两套房以上的房子开征物业税是比较合理的。

(2) 面积上,对人均 50 平方米以上的家庭征收物业税。“十一五”期间,广州城市化进程不断加快,经济发展水平也逐渐提高,在十一五规划中,我们预期要在 2010 年城市居民实现人均居住面积 25 平方米的目标,而现在的人均居住面积则是 19.9 平方米。如果按照第一条的建议,以十一五的最终目标来看,两套房的标准,也即是人均 50 平方米,那对于 50 平方米以上的住房面积征收物业税也是较为符合实际情况的。

(3) 以路段为基础,对繁华地带的高层建筑征收物业税。不同路段的收益是不一样的,而这种差异给不同的房屋带来极大的外部性的差异,如珠江两侧、天河繁华地带、北京路地带等都是附加值较高的路段,相对应的这些地方的楼房都以高层为主。房地产商建设高层楼房,尽可能榨取这个地段的附加值,而从住户处获取高额利润,把代价转让给相对较差路段的居民。处于公平起见,对于房地产商及该路段的高层住户中需要征收物业税,以平衡各个路段之间的差异,推动均匀发展。对于征收物业税,另外一个重要问题大家担心的则是物业税监管不力,导致新的寻租空间的出现,但这并不构成不征收物业税的理由,相反地与前面比较一致,建立专款专用制度,把物业税纳入其中,投入到保障型住房的建设中是与征收物业税相配套的。

以上三项能够在现有的基础上提高政府投入保障型住房建设的资金,使政府有进一步解决中低收入住房问题的能力。在资金收入提高的情况下,资金的监控及管理则是提高资金利用率的有利保证,也是社会成员对政府信任度提高的一个必要条件。下一节开始将对应广州市中低收入群体住房需求及现状提出建立多层次住房保障制度的建议。

另外,保障型住房的建设需要进一步吸引社会资金注入,而市场是考虑利润的,所以在吸引资金注入时,首先政府必须对建房者保证,保障型住房的建设项目会得到必要的资金支持;其次,这些新建成的住宅单元房租达到一定水平,使得建筑商能够盈利,而这种房租水平除了收取住户的租金之外,政府进行货币化的补贴。这种担保制度与下面的建议联系起来,争取摆脱政府单一的房东所造成的影响,也扩大保障型住房的资金来源。而在新建成的保障型住宅中,住宅运转所产生的其他利润要进一步投入到保障型住房的建设中,而非作为房产商或政府的其他用途之用,纳入专款专用制度之中。

(二) 甄别不同群体,避免在技术实施层面出现混乱及无效的状况

在政府承担主要住房保障的责任的前提下,对于中低收入群体的住房保障的难点就在于实施过程中的有效性,因此,政府必须加强精细化管理的能力,以求避免在技术层面的管理不足造成管理的低效。住房保障制度有效落实,首先要回到不同保障群体的甄别上,这是当今解决住房保障问题的难题,究其原因,主要在于现今社会成员非工资性收入占据了很大比例,而对于社会成员的现金运转、资本存量都很难做到准确的评估,自然地形成了不同保障群体甄别的障碍,而出现所谓虚报、伪造资料的情况,这也是为人所诟病的。但存在甄别问题并不代表我们望而止步,尽可能地对个人的收入来源、数额和结构等进行监管,在此基础上推进个人信用制度的建设是刻不容缓的,这才是住房保障甄别问题“治标兼治本”的方法。

但现今中国的实际情况是，不可能有一个部门能够对不同个人的收入了如指掌，那么建立一套相应的惩罚制度也是必须的，一旦发现虚报、假报的情况，立即取消其原先享有的保障住房，并取消其今后享受住房保障的权利，以作为惩罚的工具，这也应该与相应的信用制度联系在一起。

（三）针对不同群体提供不同需求层次的住房

由于保障对象的住房支付能力是千差万别的，因此住房保障制度也必须有层次性，使不同收入水平的居民都享受不同程度的保障，是一种合理的保障制度，同时也是有效利用之前所提到的政府用于保障住房的财政收入，减轻政府负担的途径。借鉴发达国家及地区的住房经验，本文提出以下建议：

1、针对中低收入阶层的经济适用房建设

对于经济适用房的扩建及推广，首先要明确的是经济适用房的用途，经济适用房为政策性的保障住房，介于完全市场化的商品化及低收入的廉租房之间，满足中等收入者的需求。

经济适用房应当是政府提供一定的优惠政策，主要由购房者承担住房费用，房价明显低于商品住房，针对中低收入家庭购买自用而建造。具体的定位为政策提供划拨土地和减免税费等优惠政策、以非盈利为目的、面向中低收入者供应、具有保障性质的住房。

鉴于保障型住房的目的，建设标准不能过高，面积标准控制在 50—70 平方米。另外，借鉴发达国家的经验，经济适用住房的开发应是政府行为，主体可以是政府机构、非盈利机构(只有利润，没有管理费)，通过市场化方式运作，而配售、购买对象标准确定与审批、价格的监控等，绝不能由开发商确定，必须由政府管理。

出于保障的作用，经济适用房不宜进入流通领域，如出租、转卖等，出租、转卖则取消再次购买经适用房并追收土地出让金。

2、针对低收入户的廉租房建设

廉租房是提供给最低收入群体的住房困难家庭的住房。前述已经提到要对相关的个人收入监管制度及信用制度进行建构，从而比较有效的了解个人的经济收入情况，确保有限的廉租房能够落实到真正需要的人手中。由于廉租住房性质属于完全的政府保障，财政负担重，供应对象一般应在较小比例内，根据住房调查数据，廉租房大概需占总户数 1%，但考虑到人口增长速度，以 3%到 5%为宜。

前述已经指出，廉租房在实行过程中存在房屋来源渠道单一、需保障面较大、管理不规范等问题，那么在实行过程中如经济适用房一样，必须建立管理廉租住房的特定组织，以规范化对廉租房的管理。政府在廉租住户入住之后，也必须提供相应的服务，立足让廉租户在

入住之后能够提供自己的生活水平,促进良性循环,进而能够自己在市场中租用住房或通过经济租赁房来解决,以减轻政府负担。

3、针对“夹心层”的经济租赁房

借鉴发达国家经验,适时推出可支付租赁住房,是针对夹心层的比较有效的方法。组织住房合作社或组建中低收入家庭购租住房中心收购符合廉租住房标准、价格经济实惠、户型较小的“二手房”和普通商品住房作为房源,享受税收减免的优惠政策。出租经济租赁房可减免营业税、企业所得税、房产税,另鼓励社会力量通过经济租赁的方式给社会成员出租经济租赁房。根据之前数据,夹心层大概占 2%左右,但考虑没有包括进来的住户及人口的增长速度需求,经济租赁房的总量控制在 3%-5%为宜。

(四) 建立基于社区的保障型住房,提升中低收入者的竞争力

保障型住房社区跟商品房社区存在着实质上的差异,也即是商品房社区的物业通过市场获得解决,而保障型住房社区并不能完全由市场运转而提供,须有政府的支持,政府不只需要帮助中低收入群体解决住房问题,新建成的住房必须立足于社区的视野,才能够比较好、全面地解决问题。

在保障型社区中,有相当一部分的住户为低收入住户,这些低收入住户在市场竞争中处于绝对的劣势,在住房、经济收入、教育程度等各方面处于重叠状态,所以只能够通过政府及社会其他部分的支持才能获得生存。除了一部分是没有劳动能力的——如残障人士——之外,其他人都能够从事一定的体力劳动,如果能够充分运用他们到社区的物业管理中,一方面,小区的物业管理费用得到极大的降低;另一方面,他们也能够通过自力更生获得一定的报酬,对他们生活水平也有一定程度的提高;而通过这种服务模式,更可以使他们在服务居民的同时,获得与其他居民交往的机会,从而慢慢熟悉,慢慢培养一种和谐的邻里文化,从而达成社区邻里的互助。

由社区居民组成的治安力量,能够更好地服务社区,因为这本身就是他们自身的家园,等于维护自己的家园,但某种意义上也有一定的收入,这使他们能够更加尽心尽力地去服务。以往物业管理公司的治安出现问题,一方面是由于市场运作出现的亏损需要填平,另一方面保安没有尽到责任,甚至监守自盗,才使问题更加严重化。重组物业管理是营造良好社区氛围必须做到的。

另外,社区氛围好转,社区中的居民慢慢通过诸多活动进一步熟悉,那么良好的公共安全监视网亦能够形成,这使社区中的每个个体都能够投入到新社区中的安全营造中来,这对社区的治安也是较大的帮助。一个很有安全感的社区是使居民安居乐业,摆脱贫困的必要条

件，反之即可能使他们的贫困更加恶化。

一个社区要获得发展，资源要得到整合，社区中的居民要能够充分利用社区资源，那么社区的多样性是必备的。保障型社区在提供多样性的基础设施，满足居民需求的同时，也要创造能够让居民参与其中的多样性，譬如通过建立社区市场，由本社区及外来的居民共同经营，营造一个活跃的社区氛围，而这种市场的建设也能够满足社区中部分个体的就业需求，这种多样性的营造跟其他的建议也是紧紧相扣的。

《普查报告》认为目前住房保障退出机制方面存在的问题主要包括以下两点：“首先是对已不符合保障条件的人群清理难度较大。这一方面有其想继续以低成本享受住房保障的主观原因，另一方面，也存在一些收入超出保障住房条件的家庭退出后仍然没有能力从市场上（或其他渠道）获得适当住房的客观原因。其次是导致保障对象（尤其是廉租住房的保障对象）就业动力不足。这是因为按照目前的保障方式，出去工作获得的收入有可能使他们失去保障资格，不工作获得的补贴与收益反而更多。”这与该报告的基调有关，也即是如何提供住房，使真正意义上的穷人能够住到廉租房中，而也要保证住廉租房的居民是符合贫困的条件，这就意味着廉租房社区只能是贫穷的更替，而不能非贫困化，这与综合考虑居民情况的理念是相悖的。

要让廉租住宅的建设不至于白白浪费，就应该把这些住宅区变成对人们的生活、对城市有意义的资源，而这也应该是城市以及城市里的人所期望的（简·雅各布斯，2006：361），而这样做的一个条件则是社区居民对社区认同感的建立，而培养出良好的社区网络。但如果持续的有被清退的人，而社区居民相当不稳定的话，那这种良好的社区网络是不可能形成的。前述提到，住房保障退出机制有问题，是因为住房保障在报告中的前提是只保障贫困人口，那么预设了政府建成的社区必须是贫困的，而这种确定的理念只源于他一建成，已经被固定化了。

前述也提到，居民不愿意去就业，是因为一旦就业，可能享受的福利待遇相对减少了，而不就业反倒生活过得安逸，那属于整个福利体制的问题，而非单一的住房所能考虑的。对于住房保障的问题，反倒是报告所提到的经济型租赁房的提供有一定的作用，对于已经不符合条件的住户，不是清退，而是相对来说提高租金，变成经济型租赁房，而让他在社区中继续生活下去，养成一种良性的循环，这样之前的建议才能够成功的运转，也是居民摆脱生活困境所应该具备的一个条件。

前面对于小区自我运转的建议除了提高小区居民良好的生活环境之外，还对邻里之间的关系网络有较好的促进作用。一方面，自我运转的小区物业可以满足部分贫困人口的就业问

题,解决部分生活所需;另一方面,也能够让社区中的居民有较多的交流机会,而作为社区中的个体,会为自己的社区环境负更多的责任,营造更加安全的小区环境。这样社区在经过长期运转之后,社区居民网络慢慢紧密,而最终达成居民之间的互助,从而营造较为和睦的社区。对于这方面的改善,建立相应的公益性组织、引进专业社工是有帮助的,也即是要通过专业的工作技巧,举行专业的社区活动,从而更好地促进邻里关系发展。

通过社区这种网络的建设,除了更好的保障中低收入者的住房条件之外,更为重要的是不仅仅提供给他们一个可供居住的住所,而是提升其个体的竞争力,通过住房的激励来促成中低收入群体的“脱贫化”。也就是说中低收入住房问题的解决不仅要靠政府的加大投入和精细化管理,也要中低收入群体自身对于现状有一个清晰的认识,通过自身的努力提升竞争力。对中低收入群体的保障不应成为他们的终极目标,而是将这种保障制度作为一个阶段性或辅助性的措施,在无后顾之忧的情况下,更好的参与市场竞争过程。

四、 结论与讨论

中国住房改革的进程已经进行了 20 年,中低收入的住房问题日益突出。这一问题之所以重要,不仅仅因为其关系到个体的生存状况,同时也影响到整个社会的稳定态势和转型能否进一步深入。但是当下政府对于中低收入群体所提供的保障性制度存在着重大的不足,其主要体现在现有的制度不能有效的甄别各种不同需求的群体及提供有效足够的保障上。

究其原因有多方面的,随着市场改革的深化,经济领域的效率原则成为主导改革深入的关键性因素。而市场本身存在着缺陷,在有效配置资源的同时,他的高区分度使得劳动力市场和住房市场都对中低收入群体具有排斥性的作用。中低收入群体的现状由其在市场竞争中的弱势地位所决定,而这种地位决定了其在消费领域亦不具有强的竞争力,而住房市场上,当住房作为一种普通消费品存在的时候,它天然的将不具有竞争力的群体排斥在外,在这种双重的排斥上,单纯的市场机制不能有效的保障所有人的利益,也不能保证中低收入群体可以得到基本的满足。

而这种双重的排斥反映了一种在转型时期,国家对于集体消费和个人消费制度设计上的内在逻辑的嬗变(王宁,2007)。在 90 年代后期,政府通过对个人消费制度领域的合理性原则的肯定,希望以效率继续促经经济发展,这就在某种程度上加剧了因市场竞争而带来的社会分化。而在集体消费领域,由于对于计划经济时期弊端的革除,在合理性逻辑的指导下,

集体消费制度保障政府合法性的作用下降, 导致了其所体现的社会福利和保障功能的弱化。这两种制度设计叠加的结果就是, 中低收入群体的住房问题得不到有效的重视。在具体的政策设计上就表现出大多数政策的一般性原则使得政策在针对大多数人有效的同时, 不能保障少数中低收入群体在政策中获利。

因而在解决问题的思路, 必须紧扣这种现状。首先, 无论如何认识住房消费品的特性, 它的福利和保障性的特点都不应当被忽略。因而, 在集体消费制度的设计上还是要表现出其对合法性保障的功能, 即在房屋消费品上体现保障性。因而政府至少应该成为解决中低收入群体住房问题的主要负者, 必须进一步的加大政府的财政支持。其次, 在认识这一前提性条件之后, 政府应继续在精细化管理上下功夫, 能够为不同需求的群体提供不同要求的住房, 建立多层次的住房保障体系。要做到能够甄别处于不同阶层的中低收入者, 提供不同条件的住房来满足其需要。并且完善中低收入者进入和退出这种保障体系的措施。这种保障制度不应是静止的, 而应在动态中达到某种平衡, 政府应将这种保障制度作为对于公民基本权利的肯定, 并且作为个体在社会中向上流动的保障条件之一。也就是说, 通过中低收入住房保障使得这个群体在某种程度上可以做到进一步提升个体的竞争力让其实现“脱贫化”。

参考文献:

- [1] Doling J. Comparative Housing Policy[M]. London:Macmillan, 1997.
- [2] J.A. Rex(1968), 'The Sociology of a Zone of Transition' , in R. E. Pahl (ed.), Readings in Urban Sociology, Oxford: Pergamon Press, 211-31
- [3] Michael Howlett, M·Ramesh, 2003, Studying public policy: policy cycles and policy subsystems, Toronto: Oxford University Press
- [4] 包宗华.住宅与房地产[M].北京: 中国建筑工业出版社, 2002
- [5] 曹振良等.房地产经济学通论[M].北京: 北京大学出版社, 2003
- [6] 陈洪波.住宅融资体系的国际经验及启示[J].房地产金融, 2006 年 7 月
- [7] 成思危.中国城镇住房制度改革——目标模式与实施难点[M].北京: 民主与建设出版社, 1999
- [8] 褚超孚.城镇住房保障动态模式研究. “城市中低收入人群居住解决方案” 征集大赛, 主办: 建设部住宅与房地产业司、万科企业股份有限公司、搜狐财经频道、搜狐焦点房地产网, 2006

- [9] 董藩, 2006, 城市中低收入家庭住房保障模式的重构——货币化梯度补贴方案的提出与操作思路, “城市中低收入人群居住解决方案” 征集大赛, 主办: 建设部住宅与房地产业司、万科企业股份有限公司、搜狐财经频道、搜狐焦点房地产网
- [10] 杜文. 我国城镇住房保障制度研究[D]. 四川大学, 2006
- [11] 郭玉坤. 中国城镇住房保障制度研究[D]. 西南财经大学, 2006
- [12] 景天魁等. 社会公正理论与政策[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003
- [13] 李斌. 社会排斥理论与中国城市住房改革制度[J]. 社会科学研究, 2002(3)
- [14] 马广海. 社会排斥与中低收入群体[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版) 004(4)
- [15] 王宁, 消费制度、劳动激励与合法性资源——围绕城镇职工消费生活与劳动动机的制度安排及转型逻辑[J]. 社会学研究, 2007(3)
- [16] 王全民. 房地产经济学[M]. 辽宁: 东北财经大学出版社, 2002
- [17] 徐婷, 2006, 城市中低收入人群居住解决方案, “城市中低收入人群居住解决方案” 征集大赛, 主办: 建设部住宅与房地产业司、万科企业股份有限公司、搜狐财经频道、搜狐焦点房地产网
- [18] 姚玲珍. 中国公共住房政策模式研究[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2003 年
- [19] 周晶. 社会排斥理论视角中弱势阶层的概念界定及其生成原因[J]. 学习探索, 2004 (1)
- [20] 周林刚. 论社会排斥[J]. 社会, 2004 (3)
- [21] 朱亚鹏. 住房制度改革: 政策创新与住房公平[M]. 广州: 中山大学出版社, 2007

The housing problems of Low income groups in Guangzhou and the housing policy suggestions

Huang Xiaoxing

(Department of Sociology and Social Work of Sun Yat-sen University, Guangzhou, Guangdong, 510275)

Abstract: Since the commercialization of housing in 1998, the price of housing increases much, and this leads to the housing problem of the Low-income groups. In this paper, the author first analyzes the housing status of low-income groups and the housing demands, and then considers that the exclusion caused by the market and the government is the structural cause. Learning from Western developed countries in a comprehensive housing policy and the research scholars, this paper presents the idea of solving the housing problem, in which the establishment of a system is used for other purposes to serve a multi-level housing system. Last but most important, the housing policy should be community-based in order to improve the level of the Low-income groups.

Key words: low-income groups; housing problems; the system of funding for only housing purpose; community-based housing

收稿日期: 2009-05-10

基金项目: 广州市哲学社会科学十一五规划 2007 年度课题《解决广州市中低收入群体住房问题研究》，项目编号：07C6

作者简介: 黄晓星（1984- ），男，广东普宁人，中山大学社会学与社会工作系博士研究生，研究方向为消费社会学、社区研究、住房社会学等