

实现住房权利：中国的实践与挑战

朱亚鹏*

【摘要】住房是人类生活的基本必需品。住房权是人权的基本构成部分，也是公民享有的一项基本社会权利。论文在总结西方住房权保障模式的基础上，梳理了在中国背景下实现住房权的发展脉络和面临的挑战，指出中国“剩余型”住房模式在保障居民住房权方面取得的成就、存在的不足和面临的挑战，并在文末提出若干政策建议。论文强调要充分保障中国公民的住房权利，政府应该扮演更为积极的角色。

【关键词】住房权 “剩余型”住房模式 住房保障

【中图分类号】D632.1 **【文献标识码】**A

【文章编号】1674-2486 (2010) 03-0071-20

住房是人类生存的基本必需品。因此，获得适当住房的权利是人权的基本构成部分，也是现代国家公民的一项基本社会权利。各国政府根据本国历史传统、政治制度、经济发展水平、人口特征、自然资源等因素，制定了不同的住房政策，不同程度地保障或者帮助公民获得住房，满足住房需求。本文首先从理论上梳理了住房权的内涵与实质及住房保障的主要模式，然后考察了我国政府保障公民住房权利的实践过程，分析了我国现行住房相关政策在保证公

* 朱亚鹏，中山大学行政管理研究中心、政治与公共事务管理学院，副教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“国外社会政策前沿理论研究”（编号：2009JJD810016）；教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国社会政策的挑战与对策”（编号：08JJD840203）；中山大学“211工程”三期行政改革与政府治理研究项目。

民住房权方面存在的局限和不足，并提出若干解决思路和政策建议。文章强调目前我国不尊重甚至践踏公民住房权的现象还不时发生，要充分保障公民的住房权利，政府应该扮演更为积极的角色。

一、住房权：人权和社会权利的基本要素

拥有基本的、必需的住房条件是人生存和发展的前提条件。因此，住房权是基本人权的基本构成部分，是体现和维护人格尊严和价值的前提和表现。1949 年联合国大会通过的《世界人权宣言》的第 25 条明确规定：“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务。”（董云虎、刘武萍，1991：963）《经济、社会、文化权利国际公约》（1966 年联合国大会通过）的第 11 条规定：“本公约缔约各国承认人人有权为他和家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利，并承认为此而实行基于自愿统一的国际合作的重要性。”（董云虎、刘武萍，1991：967）

在区域层面，住房相关权利也可以在《欧洲社会宪章》（1996 年修订）以及非洲国家用以保护妇女、儿童权利的法律条文中找到相应的规定。此外，许多国家明确赋予公民获得充足住房的权利，另外一些国家则规定了政府在提供住房方面应该承担的责任。住房相关权利被许多国家写入了宪法：有 52 个国家的宪法对住房问题作了规定，约有 38% 的国家在宪法提及住房或者住房权利（Leckie, 1995）。这一切都表明在法律层面上，作为一项基本人权的住房权得到了国际组织和各国政府的承认。

从社会福利理论的视角看，住房权也是现代国家中的公民应享有的一项基本社会权利。英国著名学者马歇尔（Marshall, 1964：70）在其名著《公民权与社会阶级》（*Citizenship and Social Class*）

一书中对此做了深入论述。他在描述和分析现代社会历史发展脉络的基础上，指出人类社会的权利经历了三个发展阶段：法律权利（civil right）、经济权利（economic right）和社会权利（social right）。马歇尔认为，现代社会中公民的社会权利包括6个方面的内容，即生存权、健康权、受教育权、工作权、居住权和资产拥有权等，其中的居住权和资产拥有权都与住房问题直接相关，并直接影响到公民的福利（Marshall, 1975）。满足人类基本需要的住房对公民的生活状况及其他权利的满足会产生较大的影响，其重要性不可忽视。住房作为一种财产，在很多情况下成为弱势群体——如老年人——反贫困的保障，同时过高的住房支付亦会让一些居民陷入贫困之中（Ritakallio, 2003）。如果住房权利得不到有效保障，人类其他一些基本人权将受到限制，包括家庭生活隐私权、自由活动权利、集会结社权、健康权和发展权（Sidoti, 1996）。住房对福利国家的重要意义刺激着很多国家进行福利的重新建构（Malpass, 2008）。到目前为止，住房已被许多国家普遍地视为一项基本的社会权利；住房政策成为社会政策的核心内容之一，是福利国家政策的一个基本领域（Bengtsson, 2001）。尽管住房在福利国家中的地位摇摆不定（Torgersen, 1987），它仍然是福利国家的重要构成部分。

二、住房权的基本内容和保障模式

住房权利的概念和内涵丰富，理论、实践和法律层面的意义千差万别。科塔里（Kothari, 2001: 5）提出，“充分的住房权就是指所有人不分年龄、性别都能够获得和保持一定的居住条件以保证和平、有尊严的生活的权利”，他强调了住房权利的普世性与标准。有学者（Bengtsson, 2001）提出应该将居住权（right to shelter）和住房权（housing rights 或 rights to housing）区别开来。因为前者指获得临时的、紧急住处的权利，一般指无家可归者可以要求政府提

供临时住所，其内涵要比完全的住房权利小得多；而更广泛的住房权则指，由国际法确认的各种法律条文规定的所有与住房相关的神圣不可侵犯的权利与义务。我国学者张群按照是否拥有住房将住房权利区分为两类，即：无房者获得住房的权利和有房者使用住房的权利（张群，2009），该区分在中国有一定的现实意义，但对住房权利的实质理解过于简单。

从广义上看，联合国经济、社会和文化权利委员会第六届会议（1991年）第4号一般性意见对住房权的内涵体系的总结最具代表性。该文件（联合国，2008）认为住房权应该包括7个方面：（1）住房占有模式的法律保障（legal security of tenure）。指个人不论居住于租赁的房屋、应急房屋、自己的房屋，还是居住于其他任何形式的住所，都应享有一定程度的使用保障，以确保个人不被强制逐出他们的住所，亦不受骚扰和威胁。该委员会还强调，禁止强制逐出住房的权利是公约所载的可以立即实施的公民权利之一。（2）服务、设备和基础设施的可提供性（availability of services, facilities and infrastructure）。每个人都应该配备应急服务设施、污物处理设施及其他必要的服务和设施的住房。（3）可负担性（affordability）。住房的费用水准不能超出人们租赁和购买住房的能力。（4）宜居性（habitability）。住房应符合基本的安全、卫生标准和其他相关标准，以满足可居住性的要求。（5）可获取性（accessibility）。从可获取性的要求来看，应为满足残疾人和其他弱势群体成员的住房需求而规定特殊条件。（6）位置（location）。住房应符合适宜居住地点方面的标准。（7）符合文化标准（cultural adequacy）。人们不得被迫居住在不为文化和宗教所接受的住房内。住房的建造方式，所用的建筑材料和支持住房的政策必须能恰当地体现住房的文化特征和多样化。

综合以上的相关讨论并结合我国的实践，笔者认为，住房权利起码应强调4个方面的内容（朱亚鹏，2010）。首先是住房产权，即房屋所有者对房屋财产的占有、使用、收益和处分的权利。其次

是房屋居住权，指住房使用者（包括承租客）在合理使用住房资源时不受外界的干涉。再次是住房保障权，指公民有权利在受到没有住处、住房紧缺等难题的困扰时获得政府帮助的权利，这是住房权利的最低层次。最后是居民享有住房宜居权，即“每一名男人、女人、青年和儿童获得和持续拥有能够安全、和平、有尊严地生活的房屋和社区的权力”，这是从住房保障权中派生出来的，属于较高层次的住房权利。值得指出的是，这种划分从不同层面来理解住房权利的实质，没有也不可能包括住房权利的广泛的内涵和外延。

世界上大多数国家，特别是西方发达国家，普遍在法律上确认了住房权，但在各国具体背景下对住房权实际的界定和保护住房权的政策存在较大的差异。围绕着住房权利的实现，西方主要形成了两种住房体制，即选择型住房体制（selective housing policy）和普惠型住房体制（universal housing policy）（Kemeny, 1995）。在两种住房体制下，市场都被视为住房分配的主导机制（Oxley & Smith, 1996: 2-3）。两者的主要区别在于政府干预的模式不同，住房政策背后体现的住房权利的实质不同。

在选择型住房体制下，住房供应被分割成两个部分，即“开放的”市场和“受保护”的部门。对于开放的市场，除了保护产权和市场交易秩序，政府并不干预，主要由消费者根据自身的购买能力和偏好通过平等交易满足住房需求。受保护的住房供应部门一般由性质清晰的住宅、界定清晰的个人住房需要、全面的规制和选择性的补贴所构成。受保护的住房供应部门一般仅仅为无法通过市场购房的家庭提供的实物住房的分配（也可能是货币补贴）以保障他们达到最低住房标准，它不像公开住房市场对所有消费者开放，而是由严格的家庭经济状况和住房标准的审查与普通住房市场区分开来。在选择型住房制度下，住房权利被理解成在公民无法通过市场满足住房需求的情况下由法律保障他们最低的住房需要。住房权利表现为对无法从市场取得住房的家庭提供法律上的安全网。因此，在选择性住房体制下，住房权利是个人的一种法律权利。政府对住

房权利的保障表现为政府仅承担为不能在一般住房市场解决住房问题的家庭提供住房的责任，并通过政府干预限制其他公民进入受保护的住房供应部门。

在普惠型住房体制下政府也会对住房进行干预，然而这种干预在目标和范围上都与选择型住房体制不同。政府干预住房市场的目标是力图通过干预住房市场的整体运转以便市场能够更好地满足所有家庭的住房需求。政府干预的目的在于增加而不是禁止可能的交易。在普惠型住房体制下，甚至低收入家庭的住房需要也应该通过普通住房市场得以满足，住房权利通常不表现为对无法通过从市场上解决住房问题的家庭的法律保障，而是增强家庭作为市场主体在市场上的地位。政府可以通过立法和发放补贴，提升公民的经济能力以满足他们的住房需求。在普惠型住房体制下，住房权则被理解为一种社会权利。与选择型住房体制下住房权的内涵不同，它不指示任何关于可接受住房水平的法律标准，相反关于足以保证公民自尊的住房水平的所有标准必须由社会界定和构建（Bengtsson, 2001），可接受的住房标准是一个共同体的完整成员身份的必要条件（Marshall, 1964: 70）。国家对住房权利的保障，不是通过授予公民诉诸法律的权利，而是关注他们在市场上为自己提供住房的能力，通过政府对整个住房市场的干预使得公民可以通过市场上的自愿交易解决他们的住房问题（Bengtsson, 2001）。

可见，关于住房权利的界定、实质和实现方式在理论和政策实践中都是不同的。住房权利不应仅从应然层面的规范价值方面来分析，而更应该将其放在特定的社会背景下加以界定和讨论（Bengtsson, 2001）。

三、我国住房制度演变与住房权利保障：阶段与特征

建国 60 年以来，我国的基本经济制度和社会发展发生了深刻的变化，住房政策也经历了根本的变化。伴随着经济制度变迁和社

会转型，住房保障的实质与方式也不断变化，呈现出鲜明的阶段性特征。下面简要分析中国政府在保障居民住房权方面角色的变迁及其特征。

（一）福利分房体制下的住房权保障

建国以后，受当时非常落后的经济发展水平和有限住房资源的限制，以及意识形态的影响，中国政府为了满足广大人民的住房需求，采取了一系列的政策措施：首先在住房领域实行社会主义改造，将城镇中的私有房产收归国有。政府试图通过国家经营租赁、公私合营、收归国有等方式加强国家对住房的控制，以求达到改善城镇住房分配和城镇居民住房条件的目的。其次是兴建福利住房，建立城镇职工住房福利分配制度。这种福利住房政策以“住房产权公有、实物分配、低租金使用”为核心，国家承担起全部的住房责任，通过单位成为城镇住房的投资、建设、分配和修缮的主体（魏昂德，1996；朱亚鹏，2007）。职工凭借行政级别而获得相应的住房分配，并向单位缴纳象征性的租金。公房私租、私售被严格禁止，住房的商品属性完全被抹杀，几乎不存在房地产市场，所有的住房问题全部依赖于政府来解决。值得指出的是，福利分房制度建立在单位制基础之上，城市职工的住房保障主要在单位内部得以实现。对极少数没有工作单位又有住房困难的城市居民，其住房权利由地方政府予以保障。因此，在计划经济阶段，住房被视为城市职工的福利和权利，与社会主义计划体制和低工资制度相适应。

在社会主义福利住房体制下，政府基本上保障绝大多数城市居民基本的住房需求，但对居民住房权的保障并不充分（朱亚鹏，2008a）。一方面，政府片面地强调对私人住房进行社会主义改造，剥夺了公民尤其是私房业主的住房产权。这种政策既损害了居民原有的住房权又没能对社会整个住房权利的实现产生实质性的、积极的改善。另一方面，由于住房被视为消费，政府在住房建设和修缮上的投入不足，导致住房短缺严重，住房条件恶劣，设施配套差等

问题。福利住房制度的这些弊端一直没有得到实质性的解决，甚至不断恶化。1978 年底，全国城镇人均居住面积仅为 3.6 平方米，比建国初期人均 4.5 平方米的居住水平还低。约有 47.5% 的城镇居民家庭缺房或无房，几代人共处一室的情况非常普遍。此外，在计划经济体制下，住房资源的分配高度行政化，单位间住房差异显著，单位内部在住房分配过程中也往往不注重个人居住的权利，居民的住房使用权也非常不稳定，房屋品质、位置的差异被普遍忽视，人为地造成了住房分配的不公；由于实行行政分配机制和低租金制，虽然职工一般可以负担得起住房开支，但较低的房租同时也扭曲了职工对住房的需求，权力寻租具有制度上的机会和可能性，住房分配过程中存在着大量以权谋私的现象，部门和单位之间、单位成员之间存在明显的住房不平等（朱亚鹏，2006；Wang & Murie, 1999）。整体而言，计划经济时期的住房政策虽然基本确保了城市居民最基本的住房条件，但公民在住房占有模式、区位、户型等方面的选择极为有限，住房条件设施简陋，住房一般建在单位内部，虽然较为便利，但宜居性较差，而且建筑风格和户型单一，建筑质量差，个人隐私等相关权利未能获得尊重和保障。

（二）渐进的住房改革与住房权的逐渐确认与发展

上个世纪 70 年代末，我国城市住房供应紧张、居住环境恶劣的情况达到顶峰。政府在住宅建设上捉襟见肘的财政投入与居民住房需求激增形成鲜明的对比，随着广大“知青”返城，城市人口激增，住房问题更趋恶化（Wang & Murie, 1999）。另外，关于住房产权纠纷也屡见不鲜，住房领域矛盾重重。在这种背景下，住房改革被提上议程。

在住房改革的初期，我国政府先后进行了出售公房、补贴售房等试点改革；1986 年又开始进行租金改革试点，其中以烟台试点改革最为成功，为全国性的住房改革积累了经验。1988 年《国务院住房制度改革领导小组关于全国城镇分期推行住房制度改革的实

施方案》正式发布，住房体制改革进入整体设计和全面改革的阶段。1991年以后，以上海为代表的一批地方政府也在中央政策的支持下，积极探索适合本地的改革方案，努力改善居民的住房状况。1994年7月，国务院下发了《关于深化城镇住房制度改革的决定》，指出“实现住房商品化、社会化；加快住房建设，改善居住条件，满足城镇居民不断增长的住房需求”^①是住房政策改革的根本目标。此后，住房制度改革不断深化。

随着住房改革的日益深入，我国城市居民的住房水平得到了较大程度的改善，住房权利的保障水平也有所提高。1997年人均居住面积达到8.8平方米，比1978年翻了一番。城市居民可以选择租住或者购买单位或者市场上的住房，选择自己喜欢的区位和户型、楼层。此外，从1995年起政府开始关注城市困难家庭的住房问题，推出安居工程，保障低收入家庭的住房权利。但是渐进的改革没有触及原有住房体制的核心分配机制，住房权的实现仍然深受政治权力和行政级别的影响，职工个人对单位的依赖有增无减。由于旧有福利住房制度依然延续，导致享受极大折扣的内部公房市场和实行开放市场价格的商品房市场依然并存，由此形成的住房双轨制不仅阻碍了住房改革的深化和房地产市场的发展，而且加剧了住房的不平等（边燕杰等，1996；朱亚鹏，2006，2007）。

（三）住房货币化改革：以市场为基础的住房保障机制的确立

1998年6月，中央政府宣布废除国家供应住房的实物分配制度，实行市场化供应为主的住房货币化改革。同年8月，国务院发布了《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，明确提出停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化；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；发展住房金

^① 参见 http://www.mohurd.gov.cn/zcfg/gwywj/200611/t20061101_155363.htm。

融，培育和规范住房交易市场。经过不断地探索，中国政府最终明确了住房体制改革的市场化方向，实现了住房体制由福利住房向市场化住房的根本性变革。住房货币化改革将市场定位为住房供给的核心主体，同时也重新界定了国家和个人在实现住房权目标过程中的责任。政府不再提供住房而是通过增加工资、提高住房补贴和运行住房公积金制度等形式将居民推入商品房市场，促使居民通过购房和租房等形式满足居住的需求。政府将保障住房权的责任更多地推向了社会 and 居民自身，形成了以市场为基础的住房供应模式和保障模式。

由于住房既具有满足人们居住需求的使用属性，又有投入商品市场进行交易获得收益的商品属性，在以市场为基础的住房供给模式下，普通居民家庭所承担的责任更大，居住分化的情形也因家庭收入的差异逐渐体现出来。货币化改革以来，住房市场成为投资者青睐的领域，大量的剩余资金涌入导致全国住房价格普遍大幅度攀升，很大一部分中低收入家庭无法通过市场解决住房问题，基本住房权利无法得到实现。这种情形在中国大力推进工业化、城市化的背景下尤为引人注目：越来越多的人涌入城市，很多家庭无法获得基本的住房条件。城市里高档社区和城中村并存，极端恶劣和拥挤的住房状况与大量房屋空置并存，成为我国当前住房领域的严重问题。

采取措施干预住房市场，保障居民的住房权，不仅是政府对居民基本权益诉求的必要回应，而且也事关国民经济健康发展、社会和谐，以及政治稳定。自 2006 年以来，我国政府开始对住房政策进行较大的调整，积极地完善住房保障体系。这一系列政策包括对“夹心阶层”住房问题的关注，扩大公共租赁住房的建设面积，调整经济适用房政策等具体的政策项目。与此同时，政府也对保证居民的住房权作出明确表态：2007 年，时任建设部部长王光焘宣布中国将“人人享有适当住房”，住房是一种基本权利^①；温家宝总

① 详情请参阅东方早报（2007）。

理在第十一届全国人民代表大会第二次会议上所做的政府工作报告也明确提出，政府要“深化城镇住房制度改革，满足居民多层次住房需求，努力实现住有所居的目标”^①。城市棚户区、旧宅改造问题、流动人口的住房权问题也被提上政策议程。可以说，住房货币化改革以来，我国逐步形成了以市场为主的住房分配体制，政府倾向于通过市场的渠道去解决居民的住房问题，满足公民的住房需求，但同时也积极采取措施通过干预市场，努力实现公民的住房权利。

四、住房保障与中国政府的角色：成就与不足

经过 30 多年的努力，我国的住房政策已经从单位制基础上的国家住房供应体制转变为以市场为基础的住房市场体制，逐渐建立起一个“新自由主义”的住房体系（Lee & Zhu, 2006）。这种住房体系极大地推动了我国房地产业的发展，在创造家庭财富、减轻国家负担、鼓励住房金融创新等方面起到了积极的作用。住房已经从一种福利品和个人权利转变为在市场中出售的商品和投资品。在该体系下，我国城镇居民获得了更大的住房消费选择权，住房作为一种财产的属性得到强化，拥有住房增强了城市居民的安全感（Davis, 2001, 2003）。伴随着住房政策的深刻变化，保障居民住房需求的责任也已从改革开放前的国家与单位转移到个人和家庭。

总体而言，在住房权利实现方面，我国已经取得一定的成就，主要表现在：（1）住房产权制度改革赋予公民拥有住房和处分自己住房的权利，并通过宪法和物权法等法律得到确认；（2）公民享有较多的选择偏好住房和住房占有模式的权利（Huang, 2000），可以通过购买公房（已经停止）和经济适用住房、商品房（包括限价

^① 政府报告原文为“深化城镇住房制度改革，满足居民多层次住房需求，努力实现居者有其屋的目标”，后经代表和委员们提议将“居者有其屋”改为“住有所居”。详情请参阅新华网（http://news.xinhuanet.com/politics/2009-03/14/content_11009040.htm）。

房),或者租住公房和私房的形式满足住房需要;(3)住房水平无论从“质”和“量”方面都普遍得到提高,住房的宜居性、多样性等方面有了显著的改善;(4)建立起保障中低收入家庭居住权利的政策框架;(5)中国政府初步承认公民住房权利,承诺保障公民的住房权利。可以说,在住房权利的4个主要方面,即住房产权、居住权、获得住房保障的权利及居民享有体面、宜居的住房等方面,我国已经取得相当的进步。

尽管如此,当前我国不尊重公民住房权利的现象仍相当普遍,在推动公民住房权利保障方面还有相当的不足和局限:(1)认识层面,政府和社会对住房权利的内涵理解不同,没有形成共识。这主要表现为普惠型住房体制与选择型住房体制之争,反映在关于住房政策是否应该惠及中等收入家庭,限价房、经济适用房是否恰当,覆盖范围大小等争论上;(2)法律层面,尽管我国国家领导人强调了政府在住房保障方面的责任,保护私有财产写入宪法,并通过了物权法,但我国还未出台住房法,没有从法律上明确规定、调整和保护公民的住房权利与利益;(3)政策层面,政府对保障公民住房权利的责任和职能仍然不够清晰,相关政策的实施不够得力和有效(详见后文);(4)实践层面,漠视甚至践踏公民住房权利的现象仍然较为普遍,例如农民工的基本住房需求仍然没有得到有效的政策应对;没有形成共识就强制拆迁公民合法拥有或者占有的房屋;租赁住房者的权利得不到保护等等。所有这些问题都可以归结为一点,即政府没有明确在保障公民住房权利方面其恰当的角色是什么。

如前述,经过住房制度改革,我国已经建立起市场化的住房制度,城市居民居住需求的满足和居住权的实现主要取决于个人的支付能力。住房市场成为居民实现住房权的主要渠道。与之相适应,政府应该在住房领域中更多地扮演维持市场基本秩序以及为被排斥在市场之外的中低收入家庭提供住房权保障的角色。作为一种特殊的人类生活必需品,住房可以满足人们对空间和对投资的双重需求

(李健正, 2009; Harloe, 1995)。这就要求政府一方面通过必要的政策手段维持稳定的市场秩序, 抑制住房投资过热和地产泡沫的产生, 保证大部分居民能够通过市场购房、租房以实现住房权利。另一方面, 为了保障中低收入家庭的住房需求, 政府还需要建立较为完善的保障性住房体系, 切实做到“住有所居”。

尽管住房改革以来我国政府在实现公民住房权利方面已经做出了种种努力, 但成效并不明显, 而且还存在走向住房市场失序和保障性住房体系难以正常运行的双重失败的可能。近年来房价持续快速上涨、房地产市场寡头垄断等现象凸现出政府规制住房市场的缺位; 同时在旧城改造和住房拆迁过程中因占地、补偿等引发的激烈冲突预示着政府住房政策变得更加无力; 近年来为社会高度关注的小产权房问题, 社会上发起的不购房运动、合作建房运动等也从另一个维度说明了政府在保证居民住房权方面的政策存在严重不足。

总体而言, 我国政府在干预住房市场方面存在以下缺陷:

首先, 作为规制主体的政府在纵向和横向两个层级都存在规制权力界定模糊、分权不清的情况。在纵向结构上, 不同层级的规制之间缺乏明确的事权划分, 组织形态雷同; 另外不同层级的政府存在利益博弈, 对住房政策的理解和实施存在较大分歧。在横向结构上, 不同规制机构之间执法职能切割过细, 具体的规制机构又存在权力过于集中、缺乏监督的现象(陈钠, 2008)。规制住房市场是一个错综复杂的系统工程, 它涉及包括建设部门、规划部门、金融部门在内的多部门之间的互相合作。但由于各部门之间的利益分割严重, 政府对房地产市场的规制往往存在“多头监督”和“推诿扯皮”并存的现象。在规制住房市场的过程中, 政策目标不明确、规制成本高、效率低下的情形时常发生。

其次, 政府规制住房市场的具体政策工具单一, 各级政府的立场差异较大。到目前为止, 政府还缺乏尊重房地产市场的主体意志, 以及间接调控住房市场的认识和耐心。大多数政策工具都是基于政府的立场而制定的, 带有极强的行政规制色彩。有利于通过政

府和市场参与主体之间进行协商以维持市场秩序的政策工具的缺失,致使政府的规制行为经常受到来自市场的抵触。近年来随着地产市场的繁荣,中央政府也加强了对地产业的监督、管理。但各级地方政府为了维持地产经济的格局使自身收益不致减少,反而促使了一批保护房地产业发展的政策出台,各级政府之间的政策出现打架的现象并不鲜见。政策工具的选择过分强调行政规制和市场化工具,政府不愿意通过国家直接供应或者公共企业、非营利组织等政策工具来实现政策目标。

再次,政府对购房者的住房产权、租房者的承租权保护不够。我国现行的房地产登记制度规定,居民住房交易必须在房地产登记机关登记后才生效,若因登记失误而产生的法律责任则由登记申请人自行承担。在既缺乏民事契约传统和健全的法律救济机制的情况下,居民住房产权很难得到有效保护。在旧城改造和城区扩大的过程中,房屋拆迁和土地征用更多是以保障城市发展为目标,而不是以保证居民住房权为出发点。因此,众多拆迁钉子户、征地抗争活动与快速的城市化一直如影随形。从政府政策的角度看,由于规范住房租赁市场秩序的政策工具相对较少,租赁市场发展不健全、租赁关系不稳定,租房者的承租权无法得到有效保证。

最后,政府对公民追求住房权利实现的集体行动回应消极、被动,不利于住房权利的实现。在房价非理性暴涨、超出普通居民购买能力的背景下,社会上出现了公民自发寻求住房问题解决的住房运动,例如遍及很多城市的合作建房运动,深圳等地出现的不购房运动等,是对住房市场垄断、政府干预无效背景下社会住房问题的必然回应。政府对此本应该持积极、肯定的态度,或者起码是中立的态度,而事实上,所有这些社会尝试都在政府的消极甚至反对的态度下没有取得实效,而政府也因此损失了合法性和对开发商管制的巨大砝码。

在住房市场日益垄断、政府过分强调住房政策对经济发展的促进作用的前提下,社会政策层面的住房政策是从属性的,其得不到

有效实行、效果不理想是不可避免的。具体来说：

作为解决城镇居民住房困难的经济适用住房的性质、定位、供应对象并不清晰。从 1998 年提出，经济适用房定位多次变化，先是被定位为 70% 的城市居民提供住房的主要供应模式，随后又被修订为具有保障性质的政策性商品住房，使得经济适用房在保障性和商品性之间摇摆，最近又被缩小为仅仅针对最低收入家庭的保障性住房。从供应对象来说，从覆盖大多数城市家庭，到含糊的中低收入家庭，再到最低收入家庭，覆盖面几经调整，也是导致政策执行出现偏差和争议的重要原因。核定政策目标群体的标准也没有明确规定，全凭地方政府自由裁量，无疑会造成新的争议。此外，经济适用房价格随市上涨，中低收入家庭依然买不起房；投资额和建设面积一度逐年下降（朱亚鹏，2008a，2008b），加大了供需缺口；在经济适用房交易中还存在倒卖房号、投机牟利的行为^①，种种现象使得经济适用房被质疑为既不经济又不公平。

廉租房政策因存在着覆盖范围过小、实施不力、资金不足、投资不稳定等方面的问题，一直难以得到执行。全国各地都仅将遇到住房困难和经济困难的家庭纳入保障范围，目标群体过于狭窄，从而产生大量夹心阶层的住房需求和住房权无法满足的问题。到 2006 年底，全国仍有 145 个城市尚未建立廉租房制度。中国目前至少有 1 000 万户低收入家庭的“住房难”问题没有得到解决（秦虹，2007）。尽管早在 2004 年政府就提出要将政府财政支持作为廉租房制度建设的首要资金来源，但地方政府并没有很好地执行。更严重的是，随着保障人口的增加和居住条件的恶化，资金缺口越来越大。有学者统计，“十一五”规划期间解决低收入家庭的住房困难需要资金约 2 485 亿元，若加上旧城改造和租赁补贴，政府年均需要支出 850 多亿元（秦虹，2007）。虽然中央政府近两、三年加大

^① 详情请参阅：http://news.xinhuanet.com/politics/2009-06/27/content_11611370.htm。

了廉租房的投资，但不稳定的资金支持仍然是廉租房发展的巨大挑战。

针对社会夹心阶层的限价房政策同样存在不足。建设部明确指出限价房是一种政策性商品住房，具有商品和公共产品的双重属性。作为一种针对第一次购房者的住房政策，其在执行过程中遇到的住房资源供给不足的问题特别突出；同时，复杂的申购条件具有很强的排斥效应，能够享受购买限价房的人仅属少数；购置限价房的业主并不能完全拥有住房的产权，这也让购买者对此心存顾虑。若从利益相关者视角分析可以发现，政府和房地产开发商通过限价房政策获得了巩固合法性、提高知名度等利益，但政策目标群体并没有普遍受益，反而加剧了住房不平等（朱亚鹏，2008b）。

五、强化住房保障：趋势与挑战

虽然在当前的住房领域，政府的种种干预政策成效并不尽如人意，但这并不意味着政府应该减少干预，问题的关键在于政府如何在不同层面扮演恰当的角色与采取何种干预方式（Forrest & Murie, 1987）。为此，保证公民的住房权应该双管齐下：一方面，政府应该探索如何更好地规范住房市场的秩序，让大部分人能够通过市场实现住房权；另一方面，政府应建立一套以公平为基准的住房保障政策体系，为中低收入家庭的住房权利提供有效的制度保障，以实现住房政策为居民提供适当的居住条件、保障居民居住权利、促进社会与政治稳定的最终目标。

针对住房市场的规制而言，首先，政府应该秉持公平的住房权理念，以达到人人“住有所居”以及和谐安定的居住环境为目标。其次，政府当前亟待解决住房市场为开发商垄断这一严重问题。对此政府既要放宽住房开发的限制允许合作建房、社会力量建房打破一元化的住房供给体制，又要加强对开发商囤地、操纵房价等违法行为的监管。再次，政府需要加强在提高居民住房消费负担能力方

面的作用。政府要进一步完善住房公积金制度，通过简化公积金的审批程序、鼓励银行和开发商支持公积金贷款，拉动房地产消费；同时也要改变观念，扩大公积金的使用范围，允许居民使用公积金用于租房、房屋修缮和装修。此外，政府还应该采用更为合理的住房补贴标准，适当提高住房补贴的额度。最后，政府应该大力发展住房租赁市场，坚持购房、租赁“双轮”驱动的市场模式。保护租户承租权、确保租赁关系的法律效力、加强租赁房屋管理，是政府当下规制住房租赁市场的重点。

针对住房保障政策体系而言：首先，住房保障政策体系的建构需要协调好市场与保障的关系。从西方福利国家住房政策体系的演变过程来看，住房市场与住房福利都是有效的住房供应方式，但是从理论与实践来看，二者绝不能相互替代，因为二者既在一定程度上反映住房的特殊属性，又有着不同的具体目标。利用住房市场，可以有效率地配置住房资源，解决部分中高收入阶层居民的住房问题；但是政府亦应同时承担起保障性住房的供应责任，重点解决中低收入阶层等社会弱势群体的住房困难与住房问题，保障每个公民都享有住房权利。其次，采用正确、合理、有效的住房福利补贴方式。住房福利应该采取反向递减方式，对收入在贫困线以下的提供全额补贴，而对收入高于低保标准者只提供相当于全额一定比例的补贴，比例随收入增高而递减。这样才有可能提高补贴的效率，促进住房领域的公平。最后，应从整体上完善住房保障政策体系。在我国，中低收入阶层家庭占城镇居民的大多数，这就向政府提出了大范围的住房需求。因此，我国政府应在确立适度住房的保障水平后，建立起层次化、结构化的住房保障制度，建立起完善的住房保障政策体系。

值得注意的是，我国住房政策的调整出现了两种互相矛盾的趋势，反映出政府在保证公民住房权利、处理住房政策经济属性和社会属性方面的矛盾处境。一方面，最近一段时间，党和国家领导人在“十八大”等重要讲话中提出“住有所居”，似乎含糊地暗示迈

向普惠型住房权利的可能性，联系目前社会政策领域的很多制度逐渐走向普惠型的趋势，确保我国普遍的住房权利也许很漫长，但并不一定是臆想。另一方面，政府将经济适用房的对象从中低收入家庭缩窄到低收入家庭，增大廉租房政策的可及性等调整表明，政府正试图建立一种“剩余型”的住房模式（朱亚鹏，2007，2008a），采纳“选择性”住房政策来保障公民的住房权利。针对我国社会分层、分化加剧的现实，建立普惠型的住房保障政策应该更符合实际需要。然而，在全球金融危机的不利经济环境下，解决住房领域的各种问题，切实保障公民的住房权利，对我国政府的执政能力提出了巨大的挑战：如何在保持经济增长、推进社会公平和维护政治稳定的困境中寻求平衡，在很长时间内仍是政府面临的难题（Zhu，2009）。

参考文献

- 边燕杰、约翰·罗根、卢汉龙、潘允康、关颖（1996）. 单位制与住房商品化. 社会学研究，1：28-35.
- 陈纳（2008）. 房地产行业政府规制研究. 载吴立范主编《政府主导作用与房地产商社会责任》. 广州：广东经济出版社.
- 东方早报（2007）. 建设部部长王光燾：中国将人人享有适当住房. 东方早报，5月20日.
- 董云虎、刘武萍（1991）. 世界人权公约总览. 成都：四川人民出版社.
- 李健正（2009）. 社会政策视角下的香港住房政策：积极不干预主义的悖论. 公共行政评论，2（6）：1-25.
- 联合国（2008）. 联合国人权文书. 联合国人权事务高级专员办事处网站：
http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ch.doc.
- 秦虹（2007）. 住房保障应以廉租房为核心. 中国改革，8：21-23.
- 魏昂德（1996）. 共产党社会的新传统主义——中国工业中的工作环境和权力结构. 香港：牛津大学出版社.
- 张群（2009）. 居有其屋——中国住房权历史研究. 北京：社会科学文献出

版社.

朱亚鹏 (2006). 住房货币化改革与社会公平: 贵阳房改个案研究. 武汉大学学报, 5: 661 - 668.

朱亚鹏 (2007). 市场主导的中国住房政策: 问题与挑战. 二十一世纪, 12: 23 - 35.

朱亚鹏 (2008a). 中国住房政策的演进与发展: 走向“剩余型”福利模式. 载岳经纶、郭巍青主编《中国公共政策评论》(第二卷): 83 - 103. 上海: 格致出版社.

朱亚鹏 (2008b). 广州限价房评估. 载吴立范主编《政府主导作用与房地产商社会责任》. 广州: 广东经济出版社.

朱亚鹏 (2010). 公民住房权的认识误区与住房政策的偏差. 探索与争鸣, 2: 15 - 16.

Bengtsson, B. (2001). Housing as a Social Right: Implications for Welfare State Theory. *Scandinavian Political Studies*, 24 (4): 255 - 275.

Davis, D. (2001). The Non-Economic Consequences of Chinese Urban Housing Reforms. Paper presented at the Internal Symposium on Managing Housing and Social Change: Building Social Cohesion, Accommodating Diversity. Hong Kong: City University of Hong Kong.

Davis, D. (2003). From Welfare Benefit to Capitalized Asset: The Re-commodification of Residential Space in Urban China. In Forrest, R. & Lee, J. Eds. *Housing and Social Change: East-West Perspectives*: 183 - 198. London; New York: Routledge.

Forrest, R. & Murie, A. (1987). Fiscal Reorientation, Centralization and the Privatization of Council Housing. In Van Vliet, W. Ed. *Housing Markets and Policies under Fiscal Austerity*. Connecticut: Greenwood Press.

Harloe, M. (1995). *The People's Home? Social Rented Housing in Europe and American*. Oxford; Cambridge: Blackwell.

Huang, Y. (2000). Housing Tenure Choice in Transitional Urban China. Paper presented at the “Housing Policy & Practice in the Asia Pacific: Convergence & Divergence”, Center of Urban Planning and Environmental Management, University of Hong Kong, 5 June.

Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy*

- Strategies in Comparative Perspective*. London; New York: Routledge.
- Kothari, M. (2001). Economic, Social and Cultural Rights. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living. From: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.2001.51.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.2001.51.En?Opendocument).
- Leckie, S. (1995). The Justiciability of Housing Rights. In Coomans, F. & Van Hoof, F. Eds. *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*: 35 – 76. Utrecht: SIM.
- Lee, J. & Zhu, Y. (2006). Urban Governance, Neoliberalism and Housing Reform in China. *The Pacific Review*, 19 (1): 39 – 61.
- Malpass, P. (2008). Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone? *Housing Studies*, 23 (1): 1 – 19.
- Marshall, T. H. (1964). *Class, Citizenship and Social Development: Essays*. Westport: Green Press.
- Marshall, T. H. (1975). *Social Policy* (4th Edition). London: Hutchison.
- Oxley, M. & Smith, J. (1996). *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London: E. & F. N. Spon.
- Ritakallio, V. M. (2003). The Importance of Housing Costs in Cross-national Comparisons of Welfare (State) Outcomes. *International Social Security Review*, 56 (2): 81 – 101.
- Sidoti, C. (1996). Housing as A Human Right. National Conference on Homeless Council, 4 Sept.
- Torgersen, U. (1987). Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State. In: Kemeny, T. J. & Lundqvist, L. Eds. *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era*. Stockholm: Almqvist and Wicksell.
- Wang, Y. & Murie, A. (1999). *Housing Policy and Practice in China*. New York: St. Martin's Press.
- Zhu, Y. (2009). Struggling among Economic Efficiency, Social Equality and Social Stability: Housing Monetization Reform in China. In Mok, K. H. & Forrest, R. Eds. *Changing Governance and Public Policy in East Asia*: 253 – 284. Abingdon: Routledge.

(责任编辑: 林 骏)