

住房问题与住房政策的范式转移

朱亚鹏*

【摘要】 本文考察了我国住房政策范式的演进，指出住房政策经历了两个政策范式即福利住房范式和市场化住房范式。文章重点分析了当前住房领域存在的主要问题及其根源，指出在住房市场化范式下无法根本解决这些问题。文章的结论是要彻底解决当前各种住房问题必须建立住房政策的新范式。

【关键词】 住房政策 住房问题 政策范式 范式转移

当前，我国政府正在努力缩小城乡差别，解决地区发展不均衡及贫富差距扩大等问题，积极推动“和谐社会”的建立。在住房领域，住房改革和房地产的发展在改善大多数居民住房水平的同时，也引发了各种问题。住房成为关系到居民生活、经济发展、社会和谐与政治稳定的焦点问题。本文考察了我国住房政策范式的演变，分析了当前住房领域存在的主要问题，梳理了政府为解决住房问题所做出的巨大努力，并从路径依赖的角度解释了当前住房政策问题产生的根源，指出在旧的住房政策范式内无法解决目前住房领域存在的诸多问题。文章的结论是，要彻底解决住房问题必须建立住房政策的新范式。

政策范式、政策学习与范式转移

“范式”概念最先由托马斯·库恩（Thomas Kuhn）提出。他认为，“范式”指的是“特定社区成员共同拥有的理念、价值和技术的总和”（Kuhn, 1970: 175）。现在，范式概念已经被广泛应用于社会科学的各个学科，尤其是社会学和公共政策分析。在库恩范式概念的基础之上，霍尔、萨巴蒂尔等人发展了“政策范式”（policy paradigm）概念。霍尔认为，政策范式是“一个由各种理念和标准组成的框架，它不仅指明政策目标以及用以实现这些目标的工具类别，而且还指明它们需解决问题之问题的性质”（Hall, 1993: 279）。公共政策范式是构建和执行政策的决策者关于以下方面所共同享有的一系列理念（Hall, 1993; Sabatier and Jenkins-Smith 1993; Capano 2003）：

- （1）基于特定世界观之上的规范的、认识上的原则和基本价值观，是这些决策者个人或者集体的身份基础，制约和驾驭着他（们）对特定政策领域内的政策问题的界定和政策目标的诉求；

* 朱亚鹏（1973—），陕西咸阳人，中山大学行政管理研究中心及政治与公共事务管理学院讲师，博士，主要从事公共政策、政策过程及住房政策方面的教学与研究。

(2) 政策部门 (policy sector) 行动策略建立的因果理论;

(3) 特定政策部门日常采取的个体政策工具。

关于政策范式概念的解释路径包含了这样一个假设: 每一个公共政策部门 (public policy sector) 包含关于“要做哪些事情”, “应当如何去做”的一套内在一致的理念。这些理念由该政策部门内主要主体所塑造。“要做哪些事情”构成了该政策范式或者政策系统的核心部分。它包含决定政策策略的基本的、不可动摇的价值观, 代表了该理念体系的情感构成部分, 并将支持该政策范式的主体粘连在一起。“应当如何做”构成了政策范式的认知性要素, 即决定总体干预策略和选择个体政策工具的一系列因果联系关系。作为政策策略和工具选择基础的各种理念可以保护政策范式的基本价值观。因此, 认知性要素是政策范式的保护带。

一个政策范式一旦形成, 就具有一定的稳定性, 但并非绝对不发生变化。在坚持既有价值观的前提下, 人们可能认为实现这些价值观的手段和方式是可以商量的。离政策范式的核心越近, 要改变政策遇到的阻力就会越大。而当关于某项公共政策所有认知性要素, 即政策目标, 政策策略和方案及政策工具都发生根本变化时就被认为是发生了政策范式变化。根据政策变化的程度, 霍尔将政策变化区分为三个不同类型: 现有政策工具设置的变化, 实现政策目标的基本工具的变化, 以及政策工具的设置、政策工具和政策目标三种要素都出现变化。这三种变化分别命名为“第一序列变化” (first order change)、“第二序列变化” (second order change) 和“第三序列变化” (third order change) (Hall, 1993)。

霍尔认为, 这些政策变化是不同类型的社会学习的产物 (Hall, 1993)。其中第一序列和第二序列变化往往发生在一个相对封闭的政策网络中, 它们是比较简单的学习, 即关于政策工具与手段的学习的产物, 是“常规决策”的例子。这种政策调整不会挑战既有政策范式。政策变化往往呈现出渐进的、满意的和日常决策的特征。相反, 第三序列变化往往与整个政策目标的重新构建联系在一起, 是关于政策目标学习的产物。第三序列变化往往导致激进的政策变化, 引起政策范式的转移 (Hall, 1993)。

政策范式性变化是政策学习的结果, 第一序列和第二序列变化的累积不会自动导致第三序列变化的出现 (Hall, 1993)。政策范式转移是一个社会性的过程。一种范式能否取代另一范式, 不仅仅取决于双方的论点, 而在于支持该范式的政策主体的职位在特定的制度框架下处于优势地位, 在于他们在相关冲突中控制辅助性资源, 在于掌握将自己的范式强加给其他主体所依赖的权力的外在影响因素 (Hall, 1993)。权威在范式转变中至关重要, 范式转移意味着政策权威 (专家) 地位的重大变化。政策试验和政策失败的案例也在范式变化中扮演重

要作用。范式转移往往是在现行范式中被证明反常的事件所引发的过程。当一个既有范式无法解决某些问题时，这些“异常事件”（anomalies）不断累积，要求政策制定者改变政策工具的设置和试验新的政策工具。如果该范式本质上无法解决这些问题，这些政策试验导致政策失败，不断瓦解既有政策范式及其支持者的权威，从而推动人们广泛寻找替代性的政策范式（Hall, 1993）。经过或短或长的阶段后，新范式的倡导者如果获得了权威地位，就能够改变既有的组织和决策安排，推动新范式的建立与制度化。

中国住房政策的范式转移

政策范式已经成为政策科学的一个重要概念。它强调影响人们理解公共问题及其解决办法可行性的信念、价值和态度是决定政策内容的重要因素（Howlett and Ramesh, 2003）。一旦某种政策范式形成，它就会制约政策制定者们追求的总体目标、认识公共问题的方式及解决办法选择的类型。但如果该范式越来越不能解决遇到的各种问题，这些“反常情况”日益积累到一定程度，就会推动新的范式的形成和确立。按照豪利特和拉米什（Howlett and Ramesh, 2003），要发生范式性的政策变化，必须要有新理念和新的政策主体进入决策系统。

根据上述政策范式的概念和理论，笔者认为中国住房领域先后经历过两个政策范式，即福利住房范式与住房市场范式，目前住房市场范式的弊端日益凸显和累积，促发新的政策范式的产生。

福利住房范式及其弊端

从1950年到1979年开始进行住房改革这一阶段，我国形成了由国家供给住房的福利住房政策范式。它具有一些鲜明的特征（见表一）。首先，从政策目标上看，国家住房政策的目标是保障居民拥有基本的住房条件。为此，逐步形成以公有制为主导的国家住房供应制度。国家垄断了住房的投资，建设、分配与维修。从1949年到1978年，超过90%的住房投资是由国家提供的（于思远等，1998：297）。公共住房始终居于支配地位。例如，在1978年，74.8%的城市住房是市政当局或者单位来管理的公有住房（国务院住房体制改革领导小组办公室、中国住房体制改革协会，1996：608）。其次，从政策取向来看，住房既被视为职工的福利，要由政府供应，又被认为是基本消费，要尽量抑制。所以计划经济时期，政府在住房方面的投资严重不足，从1949年到1978年，在住房方面的总投资仅仅是343亿元，年均12.7亿元。这仅占同期基本建设投资的5.8%；同期年均住房投资占GDP的比例仅为1.5%（于思远等，1998：297）。住房投资的不足导致了严重的住房短缺。1978年底，全国主要城市的住房短缺面积已经超过10亿平方米，人均居住面积甚至从建国初期的4.5平方米下降到3.6平方米（于思远等，1998：297）。再次，国家使用了政府主导的政策工具，通过国家制

定计划，直接供给和行政命令的方式去实现政策目标。国家不允许私人投资住房，住房市场完全不存在。公房私租、私售被严格禁止。住房分配是以单位为基础，按照行政等级进行的。这种住房分配方式导致住房分配过程中出现种种腐败行为，出现住房不公（Tong & Hays, 1996; Wang & Murie, 1999）。

表一： 范式阶段一：福利住房(1949-1979)

政策范式	福利住房
问题界定	住房是职工基本权利；住房是基本消费
政策目标	● 保障职工基本住房需求
政策取向	政府主导 ● 国家供给住房 ● 抑制住房消费
政策工具	国家中心型的工具 ● 国家直接供给 ● 规制 ● 公共单位（机关与企业）建设、管理 ● 严禁住房交易（公房私租）
政策话语	福利住房是社会主义优越性的体现

在福利住房政策范式下，国家保障了绝大多数城市居民拥有体面的居住条件，但是它同时导致严重的住房短缺，住房不平等，住房质量差，住房分配过程存在严重腐败等等问题（Wang & Murie, 1999; Zhu, 2000），并阻碍了劳动力的流动（于思远等，1998：304）。随着快速的城市化过程和人口的迅速增长，住房短缺日益严重。同时，政府也无法承受供应住房所带来的的巨大的财政负担。福利住房分配制度在上个世纪 70 年代末陷入严重危机。

住房市场化范式的建立

为了解决严重的住房短缺和减少政府财政开支，20 世纪 70 年代末中国政府开始启动住房制度改革。首先，中央政府选择若干城市进行试点改革。在从试点改革中总结实验的基础上，1988 年住房制度改革在全国铺开，并分别于 1991 年、1994 年和 1995 年一步步深化。1998 年中央推行住房货币化改革，标志着我国住房制度发生根本性变化，也标志着住房市场化政策范式的形成。通过一系列的住房改革，旧的福利住房政策范式终于为住房市场化政策范式所取代。住房市场化政策范式（见表二）的主要特点包括：（1）住房被看作是商品和投资，主要通过市场获得，政府鼓励个人和企业从事房地产开发和住房购买。（2）住房领域各项政策的根本目标在于推动房地产经济的发展。政府希望通过鼓励住房消费，推动房地产业和相关产业的发展，带动国民经济的发展；中低收入家庭住房需求问题相对被忽视。（3）政府主要采用建立市场和财政与金融性政策工具来实现政策目标。住

房的私有化、商品化和社会化是主要策略。一方面，政府不断提高公房的租金和向职工出售公房的方式，即通过私有化和用者付费（user-charge）的手段改革福利住房分配制度，减少政府的财政负担。另一方面，政府提供住房补贴或者减免税等优惠措施，鼓励房地产开发投资与住房消费。房地产经济的发展是住房市场化政策范式的核心目标。政府的各项政策措施的根本目的就是通过推动住房制度改革，鼓励居民购买住房，从而推动房地产业的发展。房地产业被赋予了国民经济的支柱产业和国民经济发展的新的增长点的重要地位。

表二：范式阶段二：住房市场化(1979—2005)

政策范式	住房市场化
问题界定	住房是商品；住房是投资
政策目标	● 发展房地产业，推动经济发展
政策取向	市场主导 <ul style="list-style-type: none"> ● 市场供给 ● 鼓励住房消费与投资 ● 鼓励住房交易
政策工具	市场中心型的工具 <ul style="list-style-type: none"> ● 市场供给 ● 建立市场（私有化、使用者付费等） ● 财税性、补贴性的政策工具
政策话语	房地产是国民经济新的增长点，是国民经济的支柱产业

当前住房问题与政策变化

住房领域的主要问题

从1979年中央政府开始在南宁、西安等地进行成本价出售公房的试点改革开始，到1998年货币化改革在全国推行，中国政府经过20多年的努力，终于改变了住房福利分配制度，形成了以市场机制为主的新的住房分配体系。大多数居民的住房条件有了较大改善。我国城镇人均住房面积从1978年人均3.6平方米（约合建筑面积7.2平方米），提高到2005年人均建筑面积超过26平方米（《人民日报》，2005年12月29日，第6页）。随着住房制度改革的深化，尤其是1998年住房货币化改革的推行，国家和单位不再向职工直接提供住房，城市居民的住房需求主要只能通过房地产市场解决。这极大地推动了房地产业的高速发展和繁荣。

尽管中国城市居民的住房水平有了显著的提高，但近两年来，住房问题日益凸显，成为社会普遍关注的热点问题。住房领域的主要问题包括：（1）商品房价格的迅速上涨。如表1所示，2000年以来，我国商品房价格一直呈上升势态，而且上升速度越来越快。从2004年

起全国房价直线上升，以两位数增长。房价的迅速增长，超出普通家庭的承担能力。房价过高成为普通公众抱怨政府和谴责开发商的主要原因。(2) 房地产投资过热。如表 2 所示，从 2000 年以来全国房地产投资额都是以 20% 以上的增长率发展。2005 年投资额高达 19505 亿元，是 2000 年的近 3 倍，比上年增长接近 50%。住房投资的高速增长虽然带动了我国经济的高速增长，但也使整个国民经济发展过分依赖房地产业的发展，金融信贷风险增大，产业结构协调等问题日益凸显，引发能源、电力、建材等基本生产资料的涨价，不利于我国经济的持续、稳定发展。有学者警告房地产甚至有可能“要挟整个中国经济”（易宪容，2004）。

(3) 住房供给结构失衡，主要表现在商品房的大量空置和经济适用房、廉租房的供应不足。2006 年 1-9 月，经济适用房投资 407.6 亿元，仅占同期房地产投资的 3.2%，比上年同期低 0.4 个百分点，仅相当于同期别墅、高档公寓投资的 43.8%（《中国国土资源报》，2006 年 11 月 28 日）。(4) 出现严重的住房不平等。高档豪宅与别墅的消费与几代同堂，住房贫困的现象并存，住房市场化加剧社会住房不公平和贫富差距。

表 1 全国商品房销售价格（2000—2006）

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 年 1—7 月*
商品房平均销售价格（元/平方米）	2112	2170	2250	2359	2778	3168	3516
同比增长率	2.9%	2.8%	3.7%	4.8%	17.8%	14%	11%

数据来源：（国家统计局，2006）

* 数据来自国家统计局 8 月份发布“国房景气指数”，价格为推算得出。

表 2：全国房地产开发建设完成投资额（2000—2006）

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 年 1—7 月*
全国房地产投资额（亿元）	4984	6344	7790	10153	13158	19505	7587
同比增长率	21.4%	27.2%	22.7%	30.3%	29.5%	48%	23.5%
全社会固定资产投资额（亿元）	32917	37213	43499	55566	70477	88773	—
房地产投资额占同期全社会固定资产投资比率	15.1%	17%	17.9%	18.3%	18.6%	30%	—

数据来源：（国家统计局，2005；2006）

* 根据 2006 年 8 月国家统计局公布的“国房景气指数”以及“固定资产投资完成情况”。

第一和第二序列政策变化

针对住房领域的各种问题，我国中央政府采取了一系列房地产调控措施。主要对政策工具设置和政策工具的选择进行调整，即出现了第一和第二序列的政策变化。

学界一般将政策工具划分为四大类，组织为本的工具 (organization-based instruments)，权威为本的工具 (authority-based instruments)，财政为本 (treasure-based instruments) 和信息为本的政策工具 (Nodality or information-based instruments) (Howlett and Ramesh, 2003)。以组织为本的政策工具，根据组织不同，可以划分为国家的直接供应和公共企业提供，志愿和社区的工具体、建立市场和政府重建等。财本工具主要包括发放补贴和贷款，使用者付费，税率调整等手段。以权威为本的工具，主要可分为政府的经济与社会管制，授权管制与自我管制，咨询委员会等。信息工具主要包括信息监管、劝告，广告等等。

在 2005 年到 2006 年房地产宏观调控中，中央政府综合使用了几乎所有的政策工具。从组织为本的政策工具来说，政府在廉租房方面采取的是直接供应（还包括提供补贴）；对大多数居民的住房则是通过市场来提供。而从财本政策工具来说，政府通过经济适用房、廉租房计划提供了住房补贴，并实行用者付费（提高公租房租金）及调整税率等措施调节住房市场。另外，政府通过要求有关部门完善房地产统计和信息披露制度，增强房地产市场信息透明度，全面、及时、准确地发布市场供求信息，公布房地产价格预测，引导新闻舆论等手段，推动居民理性地判断住房市场发展和房价趋势，做出明智的判断。除了综合运用金融与信贷杠杆、税收杠杆，信息引导等手段和措施，力图抑制房地产开发和房价增长过快的趋势之外，土地的供应也被作为政府宏观调控的有力工具。

表 3：2006 年房地产调控的目标指向与政策手段

调控目标指向	手段与措施
抑制住房需求	(1) 调高个人按揭贷款首付到 30%，调高放贷利率 (2) 限制外资购房 (3) 控制城市拆迁规模 (4) 对住房二手交易征收营业税和个人所得税
控制住房投资	(1) 对项目资本金比例达不到 35% 等贷款条件、闲置土地和空置商品房较多的房地产企业不发放或者从严发放贷款；空置 3 年以上的商品房，商业银行不得接受其作为贷款的抵押物 (2) 抑制外资投资房地产，控制非法集资建房
调节市场供应结构	(1) 优先保证中低价位、中小套型普通商品住房 (含经济适用住房) 和廉租住房的土地供应，其年度供应量不

	<p>得低于居住用地供应总量的 70%；停止别墅类房地产开发项目土地供应，严格限制低密度、大套型住房土地供应</p> <p>(2) 规定 90 平方米的住房必须占住房总供应量的 70%</p> <p>(3) 加强普通商品房、经济适用房、廉租房等建设</p>
引导住房消费	<p>(1) 购买小户型可以获得首付款 20%总额的优惠对待</p> <p>(2) 积极发展住房二级市场和房屋租赁市场，引导居民通过换购、租赁等方式，合理改善住房条件</p>

2006 年房地产宏观调控的另外一个重要特点是政府除了使用间接的经济调控的手段，也采取了更具有强制性的行政规制手段：明确规定地方政府要将普通商品住房、经济适用房和廉租住房的建设目标纳入当地中长期发展规划和近期建设规划，要优先保证中低价位、中小套型普通商品住房(含经济适用住房)和廉租住房的土地供应量不低于其年度居住用地供应总量的 70%；自 2006 年 6 月 1 日起，凡新审批、新开工的商品住房建设，套型建筑面积 90 平方米以下住房(含经济适用住房)面积所占比重，必须达到开发建设总面积的 70%以上。

房地产调控的目标与实质

2006 年，中央政府房地产调控政策主要针对的是房地产领域中没有根本解决的若干问题，即许多大城市房价上涨过快，住房供应结构不合理矛盾突出，房地产市场秩序比较混乱。针对这些问题，中央政府采取综合、全面的宏观调控政策，调控的目标和指向是全面的、多元的、综合的。

(1) 抑制住房需求，尤其是投机性和投资性的住房需求。主要的措施包括调高个人按揭贷款首付到 30%，调高放贷利率；限制外资购房；控制城市拆迁规模，减少被动性住房需求；对住房二手房交易征收营业税和个人所得税。

(2) 控制房地产投资规模，调节市场供应结构，主要措施包括：对房地产信贷提高项目资本金比例，对闲置和空置商品房的开发商控制或者不发放贷款等。

(3) 调控住房供应结构，优先保证中低价位、中小套型普通商品住房、经济适用住房和廉租住房的土地供应，其年度供应量不得低于居住用地供应总量的 70%；停止别墅类房地产开发项目土地供应，严格限制低密度、大套型住房土地供应；90 平方米的住房必须占住房总供应量的 70%；加强普通商品房、经济适用房、廉租房等建设。

(4) 调节住房消费行为，对购买中小户型的居民在申请按揭贷款方面给与优待，积极推动住房二手房市场和租赁市场，鼓励居民通过租赁、购买等多种方式解决住房问题。

简言之，2006 年国家房地产行业宏观调控政策具有很强的宏观性和综合性，从多方面入手抑制房地产投资过热，平衡房地产的供应结构，引导居民进行理性的住房消费与投

资。很显然，政府房地产调控的根本目标不是要使房价全面下降，也不是对房地产市场的整体打压，而是想解决房地产投资过热及房价增长过快所蕴涵的地产泡沫的风险。虽然政府积极关注普通居民的住房需求的满足，并采取了一系列的措施，但宏观调控的中心目标仍然是房地产经济的健康发展。房地产调控的目标就是要保证这一增长点能够可持续，保证经济的稳定增长。也就是说，政府仍然将住房问题界定为经济问题，虽然政策工具的选择和设定有了变化，但总体的政策目标并没有发生变化。

房地产调控的实际效果

虽然 2005 年 3 月开始到 2006 年底中央政府各部委出台了一系列宏观调控的措施，调整住房供应结构、稳定住房价格，抑制房地产的过热投资，但是，调控的实际效果有限。2006 年 12 月份，国务院领导在听取有关部委关于房地产市场调控措施落实情况的汇报之后，重申房地产领域存在不少问题：少数城市住房价格上涨过快；结构调整的任务还十分艰巨；房地产市场秩序仍需进一步规范。经过近一年半的宏观调控，国家对房地产发展和存在的问题的判断基本没有改变。可见，中央对房地产调控的效果不满意（《第一财经日报》，2006 年 11 月 7 日）。建设部官员也坦承，房地产宏观调控的成效还是初步的、不稳定的，部分地区房价上涨的压力依然较大（王伟民、颜晨，2006）。银监会领导公开表示宏观调控没有达到预期效果（《第一财经日报》，2006 年 12 月 29 日）。

总体而言，房地产调控的实际作用非常有限，基本上没有达到预期目标。（1）住房供应市场的结构性矛盾依然非常突出。首先，经济适用房和廉租房等住宅供给严重不足。高档住宅、大面积住宅规模过大。2006 年 1-9 月，别墅、高档公寓投资 932.1 亿元，占住宅投资的比重虽然略有降低，但仍达到 2 位数，为 10.3%；规模相当于同期经济适用房的 2.3 倍（《中国国土资源报》，2006 年 11 月 28 日）。其次，高档住宅等投资规模偏大，加剧以此为重要内容的住宅空置面积扩大。2006 年 9 月，全国住宅空置面积达 6591 万平方米，比上年同期增长 9.7%；规模占同期商品房空置面积的 54.9%（《中国国土资源报》，2006 年 11 月 28 日）。（2）房价上涨势头没有遏止。2006 年前三季度，全国 70 个大中城市房屋销售价格同比上涨 5.6%，涨幅回落 2.4 个百分点（李佳鹏、吴挺，2006）。尽管总体房价上涨幅度稍有回落，但当前不少城市住房价格上涨仍然过快，结构调整的任务仍然十分艰巨。例如，2006 年 10 月份新建商品住宅销售价格同比上涨 6.7%，涨幅比上月高 0.3 个百分点。全国仅有 2 个城市房价涨幅稍有下降（上海下降 0.6%，北海 0.4%）（《第一财经日报》，2006 年 11 月 7 日）。很多城市房价上涨超过 2 位数。（3）房地产投资过快的趋势没有改变。2006 年前三个季度我国土地开发面积较去年同期分别上涨 33.35%、33.98%和 34%。

截至 2006 年 9 月，我国商品住宅施工面积已经是竣工面积的 7.03 倍，而在 2005 年和 2004 年同期，前者只相当于后者的 6.42 倍和 5.64 倍（邹靓，2006）。9 月份我国房地产投资同比增长 28.7%，比 6 月份高出近一倍，并高于固定资产投资增速。

综上，虽然政府采取了各种措施，对房地产进行调控，但房地产投资过热，房价增长过快，住房供应结构失调等问题，没有根本改变。宏观调控的效果非常有限。

解决住房问题的出路：走向住房政策新范式

理解房价问题产生的根源与实质是解释宏观调控未能取得预期效果的前提。笔者认为房价问题的根源在于我国现在的住房领域存在着两种结构失衡，即住房供应体系结构的失衡和住房市场供应结构的失衡（朱亚鹏，2006）。

我国目前的住房供应体系转型于改革前的单位制福利住房体系。当时，城市居民的住房需求主要是由单位提供公房的方式来满足。低工资与高实物福利是当时工资分配和社会保障制度的主要特征，这是与当时计划经济体制完全适应的。后来，国家进行经济体制改革，住房分配制度也经历了相应的变革。1998 年住房货币化改革实施后，实物住房分配停止，职工要依靠个人的工资和积蓄、货币化住房补贴、住房公积金和向银行贷款等方式，从市场上购买住房。由于我国处于从计划经济向市场经济的转型过程，政府无力向职工提供市场化的工资，当然职工也就无法象成熟市场经济社会那样绝大多数家庭根据自己的收入状况通过市场解决住房问题。于是，政府就提出以政府补贴的经济适用房为主导，商品房、廉租房作为补充的分类住房供应体系。经济适用住房主要满足大多数中低收入家庭的住房需求，因为他们的工资水平较低无法直接通过市场解决住房问题，而廉租房则是保障城市最低收入家庭的基本住房需求。

中国的住房改革目的在于通过引入市场化分配机制，实现住房资源的有效配置，从而更好地满足公民的住房需求。解决国民住房问题应该是每个国家住房政策的根本出发点。大多数国家都建立了某种综合了商品住房市场、补贴性住房与福利性公共住房（国外一般称社会住房）的混合住房供应结构体系。这三种供应方式分别针对普通消费群体、中低收入群体以及贫困人群的住房需求。各个国家和地区的住房制度的差别仅仅在于这三种住房供应方式所占的比例和实施方式的不同。西方国家住房政策在本质上是属于整体福利国家制度的组成部分。就中国改革时期的社会发展水平而言，与市场化转型相适应的住房制度应当是以补贴性和福利性住房供应为主体，以市场化供应为辅助的体制。1998 年房改方案提出的以经济适用房为主体辅以廉租房和商品房的供应模式的制度框架是正确而稳妥的。

然而改革的执行情况却大相径庭。与迅猛发展的商品房市场相比，廉租房体系几乎没有付诸实施，而经济适用房不仅在数量上没有达标，在标准上更加离立意远矣。在某种程度上，由于与大多数收入相适应的经济适用住房计划实施不力迫使普通家庭被迫进入商品房市场。而开发商为了追求利益最大化而更倾向于发展高档性、大户型的住房产品，加之投机性和投资性的住房消费，导致价格迅速上涨。房价暴涨，越来越偏离普通家庭的承受能力，成为民众不满政府政策，抨击开发商只求暴利，没有社会责任感的根本原因。

可见，当前的住房领域存在着住房商品房市场供应结构失衡和整体的住房供给体系结构失衡是房价问题产生的根源。中国房价的持续高攀和全社会对房价问题的深切关注其根本原因就在于此。在住房市场化的政策范式下，政府在制定和执行政策过程中，首要考虑的是经济的增长，导致事实上中低收入群体，甚至是贫困人群的住房需求，都不得不通过商品房市场来满足，当然会导致“真实需求”下的房价上涨和民众无力负担的抱怨和不满。当前的房地产调控政策纵使能够遏止投机炒作，挤掉住房投机和投资性消费中蕴藏的泡沫，但却无法化解普通居民穷尽个人、家庭和外来收入（按揭）满足自身住房需求助涨房价的趋势。于是，住房领域出现了一个的迷局：中央政府使用各种政策手段调控房地产市场，力图保证房地产业和宏观经济的健康和可持续发展；地方政府消极应对，坚持 GDP 至上的偏好；房地产商坚称房价上涨合理，要求放松管制；老百姓不满房价高涨，批评政府治理不力，谴责开发商没有社会责任感。事实证明，单纯调整政策工具的设置和选择无法有效解决住房领域的各种问题。也就是说，住房问题无法在以推动房地产经济发展的住房市场化范式下得到解决。要根本解决住房问题，需要建立新的住房政策范式。

笔者认为，中国未来要建立的住房政策的新范式主要有以下特征：（1）政策目标方面：政府应当明确其在满足公民住房需求方面的责任，保证公民享有宜居的、体面的住房条件。房地产经济的发展则应该主要通过市场来调控，政府主要是通过制定行业标准，完善相关法律、法规，必要时通过金融、手段引导，维护宏观经济的健康发展。（2）政策取向方面：政府与市场相结合，政府保障公民有基本的住房需求的满足，市场则在此基础上，优化资源配置，解决住得好的问题。（3）政策工具方面：综合运用多元化政策工具，促进所有居民实现居者有其屋的理想。大致而言，高收入阶层可以直接通过市场解决住房问题。对于中低收入家庭，可以采取多种手段，满足其住房需求：政府可以通过减免税、利息补贴等金融手段帮助公民购房；可以通过政府专门机构或者非营利机构开发面的微利房，以不低于成本价出售或者出租给向中低收入家庭；也可以在土地供应，相关税费等方面给与减免，鼓励居民通过合作建房等形式自己解决住房问题；鼓励二手房交易等等。对于城市贫困人口，则主要

应由政府提供低于成本价的廉租房，或者政府提供现金补贴，鼓励志愿机构和个人帮助低收入家庭解决住房问题。值得强调的是，政府保障公民住房权利应该不区分身份、户籍，而应该是按照收入界定不同政策目标群体。

表三：范式阶段三：社会性住房政策

政策范式	社会性住房政策
问题界定	保证公民基本住房是政府的责任
政策目标	保证公民人人享有一定的宜居的住房条件
政策取向	政府与市场互相配合，住房供应多元化 <ul style="list-style-type: none"> ● 政府与市场分别供应特定人群的住房 ● 鼓励住房消费与投资 ● 鼓励住房交易 ● 保证每个公民基本居住条件
政策工具	政策工具多元化 <ul style="list-style-type: none"> ● 政府直接供应 ● 市场供给 ● 志愿机构、非营利机构供应住房 ● 建立市场（私有化、使用者付费等） ● 财税性、补贴性的政策工具
政策话语	公民享有住房权，政府应当保障公民享有适当住房，房地产市场优化配置住房资源

然而，新的政策范式取代旧范式并不是自然发生的过程。政策范式转移是社会学习的结果，是一个社会的、政治的过程，而不仅是一个技术上孰劣对比的过程。许多学者论证了政策网络对政策变化的影响（Sabatier, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Howlett, 2002; Howlett and Ramesh, 1998）。一个政策范式的确立意味着支持该范式的主体所形成的政策网络在政策过程中占据主导地位。而政策范式变化则意味着某个政策领域中发挥主导作用的政策网络发生变化。豪利特和拉米什进一步论述网络结构对政策变化发挥重要影响：一个结构封闭的政策网络会排斥新成员的加入，该网络的核心政策主体会在较长时间内主导对政策问题的界定，和政策方案的提出与选择，他们从共同的经历和网络成员的长久利益的角度考虑，在寻求解决问题的方案时，往往会推动渐进的政策变化；如果政策网络比较开放，新成员和新思想比较容易渗透进政策网络时，才会引起“范式性”的政策变化（Howlett, 2002: 259-260）（见表四）。

表四：政策次系统(政策网络)的特征对政策变化的重要性

次系统对思想、观念的接受程度

		低	高
次系统对新利益主体的接受程度	低	封闭型网络 (渐进的、增量的改革)	抵抗型网络 (渐进的、范式性的改革)
	高	争议型网络 (快速的、增量的变革)	开放型网络 (快速的、范式性的变革)

注：() 内的内容说明这种次系统结构对政策变化的可能影响。

资料来源：改自(Howlett & Ramesh, 1998: 474)

在过去 20 多年的住房改革过程中，我国逐渐形成了一个支持住房市场化政策的较为封闭的政策网络。它的核心成员主要包括国家建设主管部门、财税部门、国土资源管理部门、银行、追求经济增长和政绩地方的地方政府，某些负责宏观调控的职能部门、住房开发商、物业管理公司、房地产中介等。这个网络建立在利益同盟之上，从房地产的高速发展中获益，结构比较封闭，主导着住房相关政策的决策与执行。它们以房地产开发为中心，趋于从推动和维护经济增长的角度来定义住房领域的问题，并主导政策方案的构建和决策，它们倾向于排斥住房政策的社会保障属性。参与住房政策网络主体的有限性和封闭性造成相关决策过程中片面强调房地产经济的增长而忽视政府的社会保障职能，使政府政策未能有效回应社会要求与呼声。当前，政府对“合作建房运动”，“不购房运动”不支持与限制的态度就是明证。所以，要建立新的住房政策范式，只有打破原有封闭的住房政策网络，鼓励和容纳更多的利益相关者，推动社会各种利益团体和普通居民参与相关政策的辩论，接受各种解决住房问题的新思想和新观念。只有这样才能重新界定住房问题，构建新的政策方案，推动范式性的政策变化，改变以经济发展为中心的、片面强调房地产发展的政策取向，彻底解决住房供应体系结构不均衡，满足公民的基本住房需要。只有在这样一个新的政策范式下，房地产经济也才能健康、可持续地发展。

结语

中国住房领域的经历了从福利住房范式到住房市场化范式的转变。在当前仍然居于主导地位的住房市场化范式下，住房领域内出现了房地产投资过热，住房供应结构失衡，房价上涨过快，普通市民无力负担住房，住房不公平日益加剧等各种问题。虽然中央政府做出了极大的努力，这些问题无法在住房市场化政策范式下得到根本解决。只有改变片面强调经济发展的政策目标，打破封闭的住房政策网络，容纳普通民众和各种政策主体参与，学习和接受各种新思想、新观念，选择多元化的政策工具，才能建立起住房政策的新范式，破解中国目前住房领域的迷局。

参考文献

- Capano, G. (2003). Administrative traditions and policy change: When policy paradigms matter. The case of Italian administrative reform during the 1990s. *Public Administration*, 81(4), 781-801.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning and the state. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Howlett M. and Ramesh M. (2003), "Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem", Oxford: Oxford Press.
- Howlett, M. (2002). Do networks matter? Linking policy network structure to policy outcomes: Evidence from four Canadian policy sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 35(02), 235-267.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1998). Policy subsystem configurations and policy change: Operationalizing the. *Policy Studies Journal*, 26(3), 466-481.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2), 129-168.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Tong, Z. Y., & Hays, R. A. (1996). The transformation of the urban housing system in China. *Urban Affairs Review*, 31(5), 625-658.
- Wang, Y., & Murie, A. (1999). *Housing policy and practice in China*. New York: St. Martin's Press.
- Zhu, J. (2000). The changing mode of housing provision in transitional China. *Urban Affairs Review*, 35(4), 502-519.
- 《第一财经日报》，银监会副主席：房地产调控没有达到预期效果，2006年12月29日。
- 《第一财经日报》，中国房地产调控压力仍大专家呼吁正视真实需求，2006年11月7日。
- 国家统计局（2006），《中国统计年鉴》，北京：中国统计出版社（电子版）。
- 国务院住房制度改革领导小组办公室、国务院住房改革研究会（1996）编，《中国住房制度改革》。北京：改革出版社。
- 李佳鹏、吴挺（2006）。全中国70个大中城市房价涨幅回落2.4%，经济参考报，2006年10月20日。
- 王伟民、颜晨（2006）。中国国土资源部和国家税务总局加大对房地产市场的调控力度，《中国房地产报》，2006年11月13日。
- 易宪容（2004）。谨防房地产业要挟整个中国经济，《国际金融报》，2004年7月30日。
- 于思远等编（1998），《房地产住房改革运作全书》，北京：北京中国建材工业出版社。
- 《中国国土资源报》，中国房地产结构性问题仍然突出，2006年11月28日。
- 朱亚鹏（2006）。消除住房领域的两种结构失衡，《新快报》，2006年11月13日。
- 朱亚鹏、涂锋（2006），从政策网络视角看中国房地产与住房政策，《中国公共政策分析2006年卷》，北京：中国社会科学出版社，第162-176页。
- 邹靓（2006）。中国房地产调控政策将不再全国一刀切，《上海证券报》，2006年12月4日。

Housing Problems and Housing Policy Paradigm Shift in

China

ZHU Yapeng

Abstract: This paper examines the development of policy paradigms in the housing sector in China, mainly the transition from the “welfare housing paradigm” to “housing marketization paradigm”. It focuses on the exploration of major housing problems and their fundamental causes and argues that under the current “housing marketization paradigm” the facing housing problems cannot be solved and concludes by proposing a new policy paradigm under which these problems could be eliminated.

Key Words: Housing Problems, Housing Policy, Policy Paradigm; Paradigm Shift