

中国住房保障政策分析

——社会政策视角

朱亚鹏*

【摘要】伴随着住房制度改革的深化,我国逐步建立起以住房公积金、经济适用房、廉租房等为主要内容的住房保障体系。本文回顾了我国住房保障制度的演进过程,并运用社会政策分析过程框架对其进行评述,在此基础上对完善我国住房保障体系提出了若干设想与建议。

【关键词】住房保障 经济适用房 住房公积金 廉租房 社会政策分析

【中图分类号】D632.1 **【文献标识码】**A

保障公民享有适当的住房是政府的主要职责之一。计划经济时期,我国实行福利住房制度,基本保障了我国城镇职工享有基本的居住条件。随着我国市场化改革的推行和住房制度改革的不断深入,中低收入家庭的住房问题日益凸显。为了解决中低收入家庭的住房问题,从上个世纪90年代起中国逐步建立起以经济适用房、住房公积金、廉租房等制度为主要内容的住房保障体系。这些制度设计是否合理?其执行情况如何?它是否保障了居民拥有适当的居住条件?如何评价?本文拟对上述问题进行回应。

本文运用张伯斯与韦德尔(Chambers & Wedel, 2005)提出的社会政策要素分析框架,将我国的住房政策置于社会问题背景下进行分析,运用社会政策分析视角,分析我国的住房保障政策实施必不

* 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。

本研究得到中山大学“985工程”二期公共管理与社会发展研究创新基地与“2007年中国公共行政研究精品培育专项资金”资助。

可少的6个基本政策要素,总体评述我国住房保障政策。本文主要包括五部分:第一部分提出分析框架;第二部分为背景部分,概括中国住房保障政策的演进历程;第三部分对我国主要住房保障政策,即住房公积金、经济适用房、廉租房等政策的发展过程与总体效果进行概括;第四部分运用社会政策分析框架对我国住房保障政策进行综合分析评价;在此基础上,文章最后提出完善中国住房政策的思路与建议。

一、分析框架

住房政策是社会政策中的重要构成部分(Clapham et al., 1990; Kwan et al., 2008; Rugg, 1999; Somerville & Sprigings, 2005)。本文拟用社会政策分析的方法来检视我国的住房(保障)政策。社会政策分析的进路主要有分析性描述(analytical-descriptive)、价值认同(value-committed)和价值批判(value-critical)(Rein, 1983a; 1983b)。描述分析法就是将社会政策分解成若干部分进行分析的方法,其主要局限在于认为社会政策的优缺点可以以价值中立的方式加以评判,这显然是不现实的,但它是进行价值批判分析法的基础。第二种价值认同路径以关于事情应该如何的强烈价值偏好出发,着重探讨价值观念对实际行动的启示与意义。在某些情况下,价值认同路径是富有吸引力的,它非常适合政治行动主义,但政策分析的实践远远超出对价值取向的强烈的意识形态的笃信。价值认同分析路径因无法接受多元的观点和结论而被排斥。马克思主义和不少社会行动主义者遵循这一路径。事实上,政策分析者既要追求理性,又要追求客观性。追求理性必然导致分析者会持不同的观点和建议,而追求客观性则必然以多元视角为前提。第三种分析路径——价值批判视角更符合政策分析追求理性和客观性的诉求,因为对任何社会政策进行或者计划的评断都是以设定价值作为基础,没有独立于理论和价值偏好之外的事实。实务工作者

首先要弄清社会问题分析和相关政策及规划设计背后的价值和参考框架,并发展出一种技能,可以揭示相关竞争的价值和参考框架,当他们面临个人、家庭、组织、社区、政治等不同层次上的冲突时,他们可以运用这种技能。价值评判路径的本质就是以开放的态度容纳各种价值观点,面对各种价值观,并能够根据自己的价值判断做出选择:可以决定是否同意分析的结果,自由地选择方案,或者以自己的价值偏好进行分析获得不同结论(Chambers & Wedel, 2005:52)。

张伯斯(Chambers)与韦德尔(Wedel)提出的分析框架综合了分析描述路径和价值评价路径,主要包括社会问题分析和政策要素分析。社会问题分析强调研究社会政策应该将其置于特定的背景下,确定社会问题被界定的方式,认定问题产生的原因与影响,界定问题认定背后的意识形态和价值,以及确定问题的得益者与受损者,这提供了审视任何社会问题的基本维度(Chambers & Wedel, 2005:27)。政策要素分析通过对任何社会政策实施的6个基本必备政策要素,包括目标与目的,传递利益与服务的形式,适用权益的规则(entitlement rule),服务提供的管理或者组织结构,筹资方法,以及上述5个要素之间的互动(Chambers & Wedel, 2005:54)。这6个要素被认为是任何社会政策执行所必不可少的。通过对社会政策或者规划的主要要素进行价值分析可以对该政策内容是否恰当,是否符合公平、效率等原则,相关服务提供状况如何,政策影响怎样等方面形成综合的评价。

二、住房问题与住房政策的发展

(一) 福利住房政策下的住房问题与住房保障(1950 - 1979)

新中国建立后,通过对城镇住房进行社会主义改造,我国逐步建立起与社会主义计划经济体制相适应的国家供给住房的公有制为主导、以单位制为基础的,按照行政等级进行分配的福利住房制度。总

体而言,福利住房制度曾为绝大多数城市居民提供了基本的住房保障条件,维护了社会的稳定,促进了经济的发展,但同时导致严重的住房短缺、住房质量差、住房维养不足、住房分配腐败等问题(Wang & Murie, 1999; Zhu, 2000; 朱亚鹏, 2007b)。

由于这个时期我国经济与社会的发展比较落后,城镇居民的住房条件普遍较差,住房短缺是当时的主要问题。全国人均住房面积甚至由建国初的 4.5 平方米下降到 1978 年底的 3.6 平方米(于思远, 1997: 298)。在福利住房分配体制下,很多居民面临各种住房困难,主要表现为整体的住房短缺和住房维养水平差。住房问题分散、隐蔽各个单位中。各个单位负责解决本单位职工的住房困难,没有单位的城市贫困家庭的住房问题则由所在地方政府予以解决。国家的住房保障主要集中于对极少数没有单位的弱势群体和住房困难户的低层次保障。

(二) 住房改革、中低收入家庭住房问题的初显与政府对策 (1979 - 2002)

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进行住房制度改革。从 1979 年进行全价出售公房试点开始到 1998 年 7 月,可以视为渐进性住房改革时期。虽然这个时期在住房领域进行了一系列改革,从城市试点(全价售房、“三三制”、“提租、增资、补贴”)到 1988 年房改在全国铺开,从单项推进到综合配套,福利住房制度的基础——住房实物分配体制始终没有动摇,直到 1998 年的住房货币化改革标志着福利住房制度的终结,市场化的住房分配体制的确立(朱亚鹏, 2006a, 2007a, 2007b)。

住房改革的主要目的是解决住房严重短缺,减少国家财政负担问题,变革住房分配制度。政府的住房保障融入在对低收入群体住房的重视和照顾的各种房改措施之中,并随着住房体制改革的深入,逐渐形成比较独立的住房保障制度。主要做法包括(朱亚鹏, 2007a, 2007b):

1. 采取多种途径,提高住房供应,解决住房问题。如1982年全国总工会、国家城市建设总局鼓励采取“公建民助”、“民建公助”等方式,增加住房供应,改善住房条件。

2. 重视对低收入和住房困难家庭的照顾。国家在住房改革过程中对低收入家庭给予了扶持和照顾。如1988年住房改革全面实施,计划在3-5年内在全国推行调整公房租金、建立住房基金、发放住房补贴券、出售公房为主要内容的改革,但明确强调对困难居民实行减、免、补助等优惠措施,鼓励困难住户低价购买公房。

3. 重视住房保障问题,建立专门的保障制度与政策。1990年9月,建设部和全国总工会出台《解决城镇居住特别困难户住房问题的若干意见》,明确政府、单位“解困”的途径、政策以及管理办法,首次将解决城镇居民住房困难这一问题纳入政府议程。1994年国务院发布《关于深化城镇住房制度改革的决定》,重申坚持改革,继续出售公有住房,同时全面推行住房公积金制度和加快经济适用房的发展,以保证广大中低收入家庭的住房问题得到缓解。同年12月,建设部等部委发布《城镇经济适用住房建设管理办法》,明确经济适用房的定义、用途、适用对象以及管理办法,规定中低收入家庭标准由地方政府制订并保证实施。1995年,政府推行“国家安居工程”,旨在解决教师等中低收入家庭的“住房难”问题。1998年住房货币化改革实施,中央明确提出完善住房公积金制度,建立经济适用房和廉租房制度,解决中低收入家庭的住房问题。至此,我国的住房保障的制度框架基本形成。

4. 强调住房分配公平,杜绝分配过程出现分配不公和权力腐败,消除人为导致住房困难的因素与可能。在1988、1995和1998等年份出台的重要房改政策中都强调房改纪律,杜绝利用职务和工作之便为个人和集体谋取利益。

由于中低收入家庭数量庞大,而经济适用房数量有限,为解决广大下岗职工住房问题,地方政府(如广东)推出所谓的“解困房”,其性质跟经济适用房相差无几。“经济适用房”、“解困房”的出现,反

映随着我国住房市场化改革的深入中低收入家庭住房问题日益凸显和严重。尤其在住房货币化改革废除了福利住房分配制度之后,房价上涨过快,超出了普通家庭的负担能力,住房问题日益严重,已经成为一个较为严重的经济、社会和政治问题。

(三) 后房改时代住房问题的凸显与加剧(2002 - 2007)

1998年中央政府推行住房货币化改革,停止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分配,我国的住房体制发生了根本性变化。这次改革涉及住房资产、利益与责任在国家、单位和城市居民之间的重新分配进而调整,深刻地改变了住房领域的治理结构。在后房改时代,不少城市居民通过住房市场改善了居住条件,房地产经济得到快速发展,但同时住房领域的各种问题也日益严重(朱亚鹏,2007a,2007b,2007d),主要包括:

1. 房地产投资过热。从表1可以看出,2006年全国房地产投资额是13158亿元,这一数字是1997年的6倍多。房地产投资的年增长率,从1998年的13.7%迅速提高到2003、2004年的30%左右,随后虽有所下降,但2007年全年房地产开发投资25280亿元,同比增长率再次超过30%,达到30.2%。住房投资的增加使得整个国民经济过分依赖房地产业,甚至“要挟整个中国经济”。

2. 住房价格迅速上涨,超出普通居民的承受能力。从表2可以发现,自1997年以来,除1999年的微度调整之外,商品房价格一直呈快速上升态势,而且上升速度越来越快,2004年的全国商品房均价的涨幅高达17.8%。而在个别地区,房价涨幅甚至超过30%。迅速涨高的房价已超出了普通家庭的承受能力,房价与家庭收入比远远大于国际上合理的房价收入比应在3-6倍之间的标准。

3. 住房供给结构不合理,集中表现为商品房的大量空置和经济适用房的供应不足。全国商品房的空置面积到2007年10月已经达到1.18亿平方米(国家统计局综合司,2007),而经济适用房的投资额和建设面积这两个指标在全部住房投资中的比重持续下降(见表3)。

表 1 全国房地产开发建设完成投资额

年份	全国房地 地产投资 额 (亿元)	同比增 长率 (%)	房地产投资额 占同期全社会 固定资产投资 比率(%)	全国经济适用 房投资额 (亿元)	经济适用房投 资额占同期房 地产投资额的 比重(%)	城镇居民人 均居住面积 (平方米)
1997	3178	—	12.7	185	5.8	17.8
1998	3614	13.7	12.7	271	7.4	18.7
1999	4103	13.5	13.7	437	10.5	19.4
2000	4984	21.4	15.1	542	10.9	20.3
2001	6344	27.2	17.0	600	9.4	20.8
2002	7790	22.7	17.9	590	7.6	22.8
2003	10153	30.3	18.3	621	6.1	23.7
2004	13158	29.5	18.6	606	4.6	25
2005	15909	20.9	17.9	519	3.3	26.1
2006	19423	22.1	17.7	697	3.6	—
2007	25280	30.2	18.4	—	—	—
2008 (1-8月)	18430	29.1	21.7			

资料来源:国家统计局,2007;2007年进度统计数据,2007年国民经济和社会发展统计公报,中国统计局网:http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20080228_402464933.htm;国家统计局,2008

表 2 全国住房销售价格

年 份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
商品房平均价格(元/m ²)	1997	2063	2053	2112	2170	2250	2359	2778	3168	3367
同比增长率(%)	—	3.2	-0.5	2.9	2.7	3.6	4.8	17.8	14	6.3
经济适用房价格(元/m ²)	1097	1035	1093	1202	1240	1283	1380	1482	1655	1729
同比增长率(%)	—	-5.7	5.6	10	3.2	3.5	7.6	7.5	11.7	4.3

资料来源:国家统计局,2007

表 3 近年经济适用住房开工面积

年 份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
新开工面积(万 m ²)	20388	22579	29583	37394	42801	54708	60414	68064	79253
经济适用房(万 m ²)	3466	3970	5313	5796	5280	5331	4257	3513	4379
经济适用房占新开工 比例(%)	17.0	17.6	18.0	15.5	12.3	9.7	7.0	5.2	5.5

资料来源:国家统计局,2007

4. 一定程度的住房不公。高档豪宅与别墅的消费与几代同堂、住房贫困的现象并存,住房市场化加剧住房不公平和社会贫富差距(Lee, 2000; Lee & Zhu, 2006; Logan et al., 1999; Min & Logan, 1996)。

针对这些问题,中央政府采取一系列综合、全面、多元的宏观调控政策(朱亚鹏, 2007c):(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)优化住房供应结构,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、廉租房等住房建设。(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予优待,积极推动住房二手市场和租赁市场,鼓励居民通过租赁、购买等多种方式解决住房问题。(5)限制境外资金投资房地产。

虽然最近广州、深圳等地出现了住房交易量大幅减少,房价稍微降低的情况,但全国总体上房价仍然处于上涨趋势,宏观调控的效果仍然有待观察。在高房价时代,普通居民尤其是低收入家庭的住房问题变得更加凸显。房价的高企增加了民众对政府在住房保障方面的依赖与期望。

三、中国住房保障政策与实践

伴随着住房制度改革,中国的住房政策体系发生深刻变化。在

计划经济时期,实行国家直接供应住房的福利住房制度,政府实际上承担起保障城镇居民基本居住权的责任,为几乎全部城镇居民提供了基本住房保障(Wu, 1996; Zhu, 2000)。然而,自20世纪70年代末以来,中国政府推行住房市场化取向的改革,旨在通过引入市场机制来提高住房资源的分配效率,以求更好地满足城镇居民的住房需求,由此促使我国住房政策在价值理念与具体实践两个层面皆发生了根本性的改变。从政策的理念上而言,中国政府更为关注住房政策的经济属性(而非社会属性)与城镇中低收入家庭(而非所有城镇居民)住房问题的解决(朱亚鹏, 2007d);从政策的具体内容与实践而言,则表现为政府先后提出的住房公积金、经济适用房(安居工程)、廉租房、双限房等计划帮助不同社会阶层解决住房问题而不是包揽责任。

(一) 住房公积金制度:作用与局限

住房公积金制度是一种强制性的住房储蓄制度,职工及其单位都必须按照职工工资的一定比例向职工的公积金账户存款,增加职工的住房资金积累。

1991年上海借鉴新加坡中央公积金制度,率先建立起正式的住房公积金制度。此后,作为成功的政策创新,住房公积金制度被许多地区与城市引入。1994年,中央政府将住房公积金制度作为住房改革的重要措施在全国推广。此后,全国的公积金计划得到迅速发展。1999年《住房公积金管理条例》出台,住房公积金的管理进一步规范、制度化。2002年国务院颁布《国务院关于修改〈住房公积金管理条例〉的决定》,扩大了住房公积金制度的覆盖面,完善了公积金的管理制度。截至2007年6月,全国累计归集了14000多亿元人民币的公积金,向缴存职工发放个人住房公积金贷款7500亿元,有4000多万职工通过提取公积金和公积金贷款改善了居住条件(孟娜等, 2007)。

然而,住房公积金制度及其实施过程也存在着不容忽视的问题,

主要表现在以下三个方面:(1)住房公积金制度的社会保障意义并不明显。住房公积金制度的实质是职工将自己的工资统筹起来促进住房问题的解决,是按照有付出才有回报、权利与义务对等原则运作的具有社会保险性质的住房金融制度,它在推动住房消费方面的作用实际上是社会保险参加者应当享有的权利和利益返还,本质上是职工的自我保障而非政府对低收入者提供额外的住房保障(朱亚鹏,2007a,2007b)。(2)即使将住房公积金视为社会保障,其覆盖范围也是较为狭窄。住房公积金的参加者局限于政府部门和效益好的国有企业和事业单位,大部分集体企业和民营企业的职工、困难企业的职工、无单位的城市居民如城镇个体户、自由职业者和农民工等群体事实上被排斥在该制度之外。(3)使用上,公积金主要用于支持住房建设与购买住房,而不支持租房和其他用途,客观上有利于比较富裕的主体,而不是低收入群体。另外,将公积金收益部分用于廉租房建设值得商榷。(4)住房公积金管理不严,存在较大风险。总体而言,住房公积金制度实际上更有助于收入较好的家庭购买住房,或者进行住房投资,而不利于真正贫困的家庭解决住房问题。

(二) 经济适用房制度:发展与问题

所谓经济适用房,指政府提供政策优惠,限定套型面积和销售价格,按照合理标准建设,面向城市低收入住房困难家庭供应,具有保障性质的政策性住房。

经济适用房政策经历了一个发展过程。早在1991年6月,国务院在《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》中就提出:“大力发展经济实用的商品房,优先解决无房户和住房困难户的住房问题。”1994年7月,国务院在《关于深化城镇住房制度改革的决定》第一次明确提出将发展经济适用住房作为解决中低收入家庭住房问题的主要对策。1995年1月20日,国务院住房制度改革领导小组提出《国家安居工程实施方案》,安居工程成为经济适用住房政策的具体落实。1998年7月,国务院在《关于进一步深化城镇住

房制度改革加快住房建设的通知》中进一步明确了“建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系,中低收入家庭购买经济适用住房”的政策。经济适用住房计划作为住房货币化改革的主要配套措施被提出,安居工程并入经济适用房计划。至此,中国政府将经济适用房定位为主导的住房供应方式之一,经济适用住房被正式确定为解决城镇居民住房困难的主要途径。

然而,政府和社会对经济适用房的性质和定位存在不同看法,经济适用房制度的发展方向和发展思路(如供应对象的确定等方面)并不确定,没有形成清晰的思路,影响了其在解决住房问题中的作用。2007年,经济适用住房政策经历了较大的调整。8月,中国政府发布了《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发[2007]24号),其中较为显著的变化就是将经济适用住房的目标群体从原来的中低收入家庭调整为低收入家庭;从原来只售不租改为以出租为主,限制出售或者内部市场交易,并要求补缴土地收益和减免的税费。为了配合和执行国务院的上述意见,同年11月建设部等七部委出台了新的《经济适用住房管理办法》,指出“经济适用住房制度是解决城市低收入家庭的住房困难政策体系的组成部分”。然而,这种对经济适用房供应对象的重新划定虽然有助于避免较高收入家庭购买经济适用房而谋利,但供应对象的进一步缩小造成了更多的夹心阶层,他们既无力直接进入私人市场购房,又不能享受经济适用房的补贴^①。这意味着建设部在颁布的《经济适用住房管理办法》中对经济适用房供应对象的界定过于狭窄,需要重新修订。可见,经济适用住房政策的方向和范围并未最终确定。完善经济适用住房制度,推动中低收入家庭住房问题的解决仍然任重道远。

目前,经济适用房被定义为由政府扶持,属于具有经济性、适用

^①如在北京,按照新标准一户家庭年收入须低于22700元,方能符合购买经济适用房购买的标准,相对于此前6万元的标准,新标准更为严格,大量原本可以购买经济适用房的人群,被排除在外。

性及社会保障性质的政策性住房,其供应对象是低收入的住房困难家庭。与商品房相比,经济适用房的特殊性在于其社会保障性质。但实际实施过程中,经济适用住房计划存在不少弊病:(1)经济适用房并不“经济”(见表4)。(2)经济适用房政策陷入执行与监管的困境,集中表现为经济适用房供应不足和投机谋利(见表5)。(3)从根本上来讲经济适用房的社会保障性质也不明确。经济适用房是国家在无法提供市场化的工资水平(尽管绝大多数职工从市场上解决住房问题)的情况下建立的与之相适应的一种住房供应体系。因而,

表4 近10年中国经济适用住房平均销售价格(单位:元/平方米;%)

年 份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
经济适用房价格	1097	1035	1093	1202	1240	1283	1380	1482	1655	1729
同比增长率	—	-5.7	5.6	10	3.2	3.5	7.6	7.5	11.7	4.3

资料来源:国家统计局,2007

表5 中国经济适用住房开发建设完成投资额与房屋建设面积变化表

年份	经济适用房投资		房屋建设面积		
	投资总额 (亿元)	占同期房地产投资额 总额的比重(%)	新开工房屋总 面积(平方米)	经济适用房面积 (平方米)	占新开工面积 比重(%)
1997	185	5.8	14027	1721	12.3
1998	271	7.4	20388	3466	17.0
1999	437	10.5	22579	3970	17.6
2000	542	10.9	29583	5313	18.0
2001	600	9.4	37394	5796	15.5
2002	590	7.6	42801	5280	12.3
2003	621	6.1	54708	5331	9.7
2004	606	4.6	60414	4257	7.0
2005	519	3.3	68064	3513	5.2
2006	697	3.6	79253	4379	5.5
2007*	618	3.2	—	—	—

* 仅为2007年1-10月各行业城镇投资情况进度数据。

资料来源:国家统计局,2007;国家统计局,2007年11月22日

从本质上而言,国家发展经济适用住房只是对职工低工资的补偿,而非一种真正意义上的住房保障政策(朱亚鹏,2007b)。

(三) 廉租房政策:问题与挑战

廉租房是针对既无力购买或者租赁商品房,又买不起经济适用房(即没有能力在市场中实现住房需求)的城镇最低收入家庭而设计的住房政策,是1998年住房货币化改革提出的多层次住房供给体系中的重要构成部分之一,是针对官方认可的城市贫困人群(即具有城市非农业常住户口的最低收入家庭和其他需要保障的特殊家庭)而设计的住房保障制度^①,其社会保障性质主要体现在政府提供住房实行低房租或者提供租金补贴。

廉租房政策的实施举步维艰。从1999年4月下发《城镇廉租住房管理办法》公布到2002年底,全国35个主要城市中仅有一半出台了实施计划,执行的情况更加糟糕。2004年3月中央政府实施新的《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》,督促地方政府积极落实廉租房政策,强化了地方政府在解决最低收入家庭住房问题中的职责和作用,明确财政支持是建立廉租住房制度的最主要的资金来源,规定保障标准应以满足基本住房需要为原则,实行房租补贴为主,实物配租、租金核减为辅。2007年8月,中央政府提出解决低收入家庭住房困难是“政府公共服务的重要职责”,明确规定解决低收入家庭住房问题由省级政府担负总责,并对解决廉租住房面临的各种困难与问题的职责,尤其是资金问题做出明确的规定(国务院,2007)。2007年11月,建设部等9部委出台了《廉租住房保障办法》,进一步明确了廉租住房的保障对象为“城市低收入住房困难家庭”,并明确廉租房建设的资金来源渠道。截至2006年12月,全国657个城市

^①2007年8月《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发[2007]24号)文件提到要将城市外来人口逐步纳入经济适用房制度和廉租房制度,但迄今各地还没有具体的实施方案。

中已有 512 个城市建立并实施了廉租住房制度,累计用于廉租住房制度建设资金 70.8 亿元,其中 2006 年到位的资金占到 33%。累计已有 54.7 万户低收入家庭,通过廉租住房制度改善了住房条件。

然而,廉租住房制度一直面临着覆盖面过小、实施不力、资金不足和资金来源不稳定等方面的问题与困境。尽管 2007 年中国政府对廉租住房的资金来源做出明确规定,即土地收益、财政资金和公积金收益。但资金问题仍然是廉租房政策是否有效发挥作用的瓶颈。目前住房保障资金的三种主要来源都存在一定的困难。即使按照目前仅仅针对低保户的最低住房保障水准,中西部城市廉租住房资金缺口仍然高达 70.5 亿元,而按照“十一五”规划,解决目前城镇中住房困难的约有 1000 万户左右低收入家庭需要约 2485 亿元,年均接近 500 亿元。如果考虑对旧住宅区整治和集中成片棚户区改造的补助、特殊群体租赁住房建设补助,年均资金需求 860 多亿元(秦虹, 2007)。可见,能否解决资金问题是廉租房制度能否真正发挥住房保障作用的关键。

表 6 廉租住房制度建设情况一览表(截至 2006 年底的累计数)

项目名称	城市总数	已建立廉租住房制度城市	已通过廉租住房制度保障家庭(户)					资金来源(万元)					
			合计	租赁住房补贴	实物配租	租金核减	其他方式	合计	财政预算资金	土地出让净收益	公积金增值收益	社会捐赠	其他资金
全国	657	512	547292	166568	77544	278864	24316	708421	321466	31023	197863	2102	155972
东部地区	263	219	296828	87039	28925	178184	2680	419015	182938	4379	151931	1574	78192
中部地区	227	182	133435	47663	17376	66055	2341	105723	25175	10791	26640	81	43039
西部地区	167	111	117029	31866	31243	34625	19295	183683	113353	15853	19292	447	34741

资料来源:中华人民共和国住房和城乡建设部,2006

(四) 限价房:实施与争议

限价房是一种特殊的住房供应方式,是由政府在土地出让的时候限定户型、限定价格的商品房,是政府通过对房地产开发的地价、房价、套型、销售对象等加以限制以便调节住房市场供应结构、控制供应对象的一种特殊商品房供应制度。限价房源于地方政府落实宏观调控,优先发展中小户型、中低价位住房政策的具体执行行为,其实质是政府对房地产开发进行有限干预。北京、广州、上海、南京、重庆等城市积极实行限价房政策。最早供应限价房的城市是广州。广州限价房的销售对象被确定为全市首次置业的中等收入家庭,条件为:具有广州市户口、本人(已婚的,含配偶和子女)在广州没有自有产权住房、男性年满 25 岁,女性年满 23 岁。广州限价房对申购者的收入没有限制,但对限价房上市进行有制约。已购限价房在 5 年内不准上市和出租,5 年后上市要全额补缴土地出让金。据估计 2008 年限价房的供应量将占广州商品房总供应量 1/6(厉於敏,2007)。

限价房推出引起各界关注和议论。有人表示支持,希望扩大供应量;有人质疑,担心陷入权力腐败和富人投资的工具;有人希望扩大到外来人口。限价房面临着供应对象不明确,定价困难,定位不明确等问题。限价房要取得明显的政策效果,主要取决于供应量,而供应量太大又会冲击房地产市场。作为政府干预市场的特殊形式,限价房政策面临两难的局面。

四、我国住房保障政策:社会政策分析视角

在对我国住房问题的背景与住房保障制度发展历程简单回顾的基础上,这部分着重按照 Chambers 与 Wedel(2005)提出的分析框架,首先对住房政策进行社会问题分析(social problem analysis),即将社会问题置于特定背景之下,分析社会问题的认定,影响问题认定的意识形态,导致问题产生的因果联系,谁受益谁受损等,然后对

社会政策 6 个基本政策要素进行分析,从而探讨现有政策是否恰当“符合”社会问题的解决。以下运用该框架来检视我国的住房保障制度。

(一) 社会问题分析

社会问题分析的第一步就是厘清社会问题如何被认定,找出主要的次级问题,并评估严重程度。从住房问题的认定方面来看,如前所述,我国住房问题的认定是变化的,受到意识形态、政治、经济、社会、人口等各方面因素的影响。住房制度改革之前,住房问题主要被界定为住房供应不足,政府财政负担过重的问题;随着住房改革的不断深化,住房问题逐渐被界定为住房负担能力的问题和房地产经济持续健康稳定发展的问题。住房问题往往从属于重大政治决策和经济政策,满足公民住房需求被置于相对次要的位置。或者说,住房主要被界定为房地产经济问题,住房的社会维度被忽视。

从意识形态方面来看,我国对住房问题的认定早期明显印上了计划经济的色彩,转型时期又过分迷信市场,烙上了新自由主义福利体制的印迹(朱亚鹏,2007b),政府在提供包括住房在内的社会福利与保障方面的责任在改革的口号下逐渐被弱化了。在某种程度上,我国社会政策从改革前政府承担全部责任转变到主要依靠个人通过市场满足。

从因果分析来看,住房问题和住房政策的认定受到我国特殊社会背景尤其是市场化转型的影响。住房问题的凸显是从社会主义的“微型福利国家”(mini welfare state)(Gu,2001)下国家提供全民(城镇)福利住房保障到市场经济下的国家承担有限住房责任下的转变过程的产物,同时受到市场体制和传统计划经济的双重作用的影响,也因人口高速增长和工业化与城镇化发展而更加严重。

在住房问题中,明显受损的是在改革前和改革过程中未能获得住房或者未能廉价购买公共住房的城市老职工(通常是普通工人)和其他社会弱势群体,主要包括城镇的下岗失业工人和没有户籍的

农民工,他们成为城市贫困阶层(Wang,2004)。而在经济上和政治上占据较多资源的群体即通过住房改革取得住房产权的人和房地产开发企业则是最大的受益者。

从历史背景来看,住房问题受到我国政治文化与政治体制的影响,住房保障的变迁是在国家的主导下进行的,社会诉求虽然有所反映,尤其是近几年,但整体社会对决策的影响并不直接,制度选择更多地是政府内部经验总结与学习的产物。

(二) 社会政策要素分析与价值评价分析

按照社会政策6个政策要素,对我国住房政策分析如下:

1. 从目标和目的上来看,作为社会政策重要内容的住房保障政策缺乏明确的社会价值和目标。社会主义时期的福利住房政策更大程度上是与高度计划分配资源及“高积累、低消费”,低货币工资,高实物补贴的分配体制相适应的分配政策,福利色彩主要表现为对没有工作单位的极少数城镇居民的住房责任的承诺。经过二、三十年的住房制度的变革之后,当前我国住房保障制度摇摆不定,缺乏明确的、长远的目标,实施过程中中央监控不足,选择性执行甚至政策扭曲的情况严重。迄今我国仍然没有明确的住房立法,确定各级政府住房保障方面的责任与义务,公民的住房权还没有得到法律的确认。政府没有制订关于住房问题的长期目标和规划。

另外,各种住房计划,如经济适用房、廉租房,缺乏可观察的、明确具体的、可操作的关于目标群体和绩效标准的陈述,其落实主要依赖于地方政府决策者的重视。政策的目的是否清晰、可测量性和可操作性,所预期的绩效标准不具体,目标群体不明确(如经济适用房),计划性和针对性不足。

从住房政策的适当性(adequate)来看,已有的住房保障政策的适当性不够,表现在:首先现有的住房政策只是针对城市居民,农村地区的住房困难还没有引起政府关注;没有城市户口的农村进城务工人员的住房问题长期被忽视,近几年逐步进入政府的议程,国家出

台相关的指导性文件,但仍缺乏具体有效的楼市,事实上这一庞大的弱势群体还被排斥在外^①。其次,存在人数众多的夹心阶层,或者收入高于经济适用房的标准,但无能力从市场购房;或收入高于廉租房计划的标准,但不适合经济适用房的标准。从公平性来看,我国住房政策有失公平(Lee,2000;Lee & Zhu,2006;朱亚鹏,2006b,2007b)。对非户籍人口住房问题的漠视和排斥,反映了绝对公平意义上的不公平;而政府的相关政策更多地考虑收入较高阶层的住房问题,如大量资金用于经济适用房和限价房方面的补贴,而对城市低收入家庭的廉租房缺乏足够的资金则显示住房政策相对的不公平。

2. 利益与服务的形式主要包括提供实际物品、日用品,现金、专业服务,补贴、贷款给付、抵用券、政府担保等形式(如表7)。我国住房保障服务提供的类型主要包括提供实物住房(如廉租房实物安置)和货币补贴,如廉租房的租金减免或者补贴。政府对经济适用房和双限房的补贴接近于贷款给付。

从行政的操作性方面来看,政府倾向于提供货币补贴,而不是建设保障性住房。因为货币补贴的保障方式更简便易行,容易操控,而且易于短期见效。而货币补贴也被视为有利于提升消费者主权,使受益者具有更多的选择性。

政府在通过上述形式提供住房服务时,显然产生一定的社会轻视(social stigmatization)(如廉租房计划);另外,由于所提供的廉租房、经济适用房和限价房的数量有限,受益者拥有较少的选择余地和主动性;住房政策也导致住房空间分化的现象;由于住房保障一般实行比较严格的财产资格审查制度(means test),受益者的家庭及财产等隐私不可避免受到政府强制性和侵入性的干扰;此外,廉租

^①关于逐步改善农民工居住条件,保障农民工合法权益,国家先后出台了一系列政策:《国务院关于解决农民工问题的若干意见》(国发[2006]5号)及《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发[2007]24号),及《建设部 发展改革委 财政部 劳动保障部 国土资源部关于印发关于改善农民工居住条件的指导意见的通知》(建住房[2007]276号)。

房、经济适用房和住房公积金等制度存在效率不高、管理成本高并不符合效益原则等问题。

表 7 利益与服务的主要形式

利益/服务	定 义
实际物品 (material goods)、日用品 (commodities)	实体利益 (如食物、住房、衣服)
现金	可流通的货币
专业服务	由专业人员提供的技能性、知识性的服务
贷款给付或抵用券	先行付款给利益和服务的提供者;或者延迟付款给利益和服务的提供者。贷款给付,受惠者只能在指定的提供者那里取得服务;抵用券,可由受惠者选择服务的供应者
补贴	支付给第三方资金
政府担保	政府承诺在违约时代为偿还
保护性规制	授予排他性或者接近排他性权利,以便使某一市场缺乏竞争
授权决策 (power over decisions)	有权做出服务于决策者与之相关的群体的利益的决策

资料来源: Chambers & Wedel, 1995: 95

3. 确定社会政策受益资格的方式主要可以依据:(1)过去贡献,(2)行政规则,(3)私人契约,(4)专业鉴定,(5)行政裁量,(6)司法判决,(7)财产资格审查(means test)。从受益资格确定方面来看,我国住房保障主要针对官方认定的住房困难人群,有较为严格的财产资格审查(means test),而且一般都要有当地户籍。例如,廉租房要符合收入和住房都遭遇困难的“双困”标准;非官方确认住房困难主体,如非户籍贫困居民等被排除在外。经济适用住房的标准几经变化,与户籍和一定收入相联系,但操作中往往严重走样。而住房公积金政策按规定覆盖几乎所有单位,但公民能否获益,却依赖于雇主能否按时按规定缴纳。总体上,非户籍人口被排斥于住房保障之外,弱势群体,如退休下岗职工从住房保障中获益较少。政策实践中,享受住房保障的人群往往受到社会轻视;非目标群体受益,而符合条件的人群无法得到保障的情况也较为普遍,导致社会的弱势群体一方

面被现行的劳动力市场排挤,另一方面又更多地被排除在国家的住房保障制度之外,导致严重的社会排斥效应(李斌,2002),并表现为不同社会群体的住房分异(易成栋,2004)和个人财富方面的巨大分化。

我国住房保障制度既非普适性的、也非职业性的、也非完全收入相关的,而与人的身份与职业/单位有关,具有中国特色的社会排斥特征。公民不得不主要靠自己努力满足住房需求。我国的住房政策具有鲜明的“新自由主义”色彩(Li & Zhu, 2006; 朱亚鹏, 2007a)。而且从覆盖面和实际效果来看,甚至比福利保障色彩最少的“新自由主义”还要糟糕,因为,“新自由主义”良性的一面被弱化,而其恶性的一面被扩大。

4. 社会服务与利益的提供与管理主要有几种类型:(1)中央集权模式(**centralized service-delivery system**), (2)顾客导向管理与“逆向式层级”服务提供模式(**client-centered management and “inverted hierarchy” service delivery systems**), (3)结盟服务提供组织模式(**federated service delivery organizations**), (4)个案管理服务提供模式(**case management service delivery systems**), (5)通过有相同背景的人员提供服务式, (6)建立社会服务的咨询机构等方式(Chambers & Wedel, 1995: 148 - 60)。我国住房福利与保障的提供显然是以国家占据主导地位,社会主体,尤其是普通公民参与住房政策过程的途径和程度非常有限。由于中央在决策方面起决定作用,服务提供具有中央集权式的鲜明特色;而地方政府在政策细化、落实方面发挥实质作用,这使得我国社会服务的提供也具呈现权力下放的特征。

住房政策过程的总体特点是重决策轻政策执行及政策监控与评估。政策制定和执行方面缺乏一致性和联系性,缺乏问责机制,政策效果总体不彰。在保障的充足性、公平、效率方面都有较大局限。这清楚地体现在经济适用房和廉租房计划上。经济适用房在全国各地或不执行(上海、广州),或走样(北京),或象征性执行,或被扭曲、替

代。而廉租房从 1999 年到 2002 年的 4 年间几乎只存在于全国一半省市的文件上,到 2006 年末仅有累计不到 70 亿的投资就是明证。这些都直接影响了住房利益的可得性和受惠面。

5. 社会服务的资金来源方式对服务的提供影响深远。社会福利一般性的筹资方式有:(1)私有市场募集,(2)私人捐助,(3)工作相关的利益基金(**work-attached benefits**),主要包括医疗保险,退休金和其他与工作相关的额外福利,(4)社会保险,(5)公共或者政府拨款(**Chambers & Wedel,1995:173**)。从资金来源方面来看,我国住房保障的资金来源渠道多元,包括强制储蓄(公积金制度),公房收入(售房资金和房租收入),财政来源(财政预算),私人和社会捐献,收益者的支付等等。但如前所述,我国住房保障资金国家投资较少,公房收入逐渐枯竭,私人和社会的捐助缺乏制度激励。整体上住房保障资金缺口较大,资金来源不稳定,不充足,不能有效解决认定的住房问题。另外,住房资金的监管体制不够完善,资金挪用现象较为普遍,资金安全存在隐忧。最后,将公积金的收益用于廉租房的建设的适当性也值得商榷。

6. 从政策要素之间的互动来看,总体上我国政府在住房保障方面良性互动较为缓慢,中央和地方缺乏有效的沟通和协调,政府尤其是地方政府对公民住房诉求的回应程度也较低。

综上所述,我国住房保障政策存在着政策设计不太科学、决策过程不够民主、政策效果不够明显、缺乏效率、有失公平等方面的弊病。

五、完善住房保障:思路与建议

经过近三十年的改革,中国住房领域的主要问题已经由改革前的一般性住房短缺转变为城镇居民住房负担能力不足的问题。中国政府虽然先后提出了包括经济适用房计划、公积金制度和廉租住房等住房保障体系,但在政策设计、执行,筹资等方面仍然存在不少问题,实际效果并不理想。就我国住房保障的严重性与任务的艰巨性

而言,笔者以为中国住房保障政策的发展仍需要从以下几个方面加以完善:

1. 加快住房保障法制建设,为住房保障政策的发展提供有力的法律基础与依据。

改革后,中国的城镇住房保障体系虽然在不断发展,但是住房保障领域的立法严重滞后于现实的需要,现存的相关政策法规不成体系,如经济适用房、廉租房和住房公积金三者和管理制度和财政上都是被分割的。由此也就缺乏统一的协调机制,导致虽然有不少的政策制定出来但是在实施过程中都显得软弱无力,难以真正贯彻实施。因此,要实现住房保障体系的有效构建与运转,明确各级政府在住房保障发展过程中的责任,建立起统一的住房保障法律体系尤为必要(朱亚鹏,2007a)。

2. 转变政策目标,推动住房体制(housing regime)与住房政策范式的转变。

政府要从根本上解决住房领域的问题,重视公民住房需求的满足和住房权利的保障,调整以房地产经济为主导的思维定势,加强社会政策意义上的住房政策的维度与视角,改变片面强调房地产经济发展的房地产经济政策范式,建立起以保障居民适当宜居住房条件的住房政策新范式(朱亚鹏,2007b;2007c;2007d)。

3. 鼓励社会参与,打破封闭的住房政策网络。

要有效解决住房问题,必须整合社会各界力量与资源,公开信息,放松管制,鼓励公民表达和参与住房政策过程,打破主要由政府相关部门和房地产开发企业垄断的封闭的住房政策网络,推动政策创新,改变公共财政的预算过程,加大住房保障的投资,推动住房保障制度的完善和有效实施(朱亚鹏,2008)。

4. 调整政策内容,合理确定保障的方式、范围与对象。

根据保障公民住房权利的政策目标,调整政策内容,建立起住房保障与住房市场良好对接的住房梯度消费(housing ladder)体系,如建立起针对不同社会群体的适用不同价格的廉租房、租赁性经济

适用房、出售性经济适用房、限价房和商品房,明确不同保障和支持计划的目标群体,建立起具有可操作性的受益者群体甄别标准,并注意不同政策之间的衔接与一致。

5. 推进政策学习,借鉴经验,扩大政策工具选择。

解决住房问题,要求我们必须开阔眼界,积极借鉴各国经验,合理界定政府、市场、社会和个人在解决住房问题方面的责任,扩大住房保障的政策工具选择范围。国际经验表明,住房问题需要政府、市场和社会的共同努力,尤其要发挥志愿机构和政府解决住房问题方面的重要作用。因此,中国也允许甚至鼓励非营利组织和志愿机构参与住房建设与供应,对合作建房运动,小产权房等现象采取积极态度,进行政策创新,引导社会力量解决住房问题,消除政策、法律方面的限制,在土地、信贷、税率等方面提供便利、支持和鼓励。

6. 完善住房租赁市场,倡导合理的住房消费模式。

我国住房问题的加剧与政府过分强调房地产发展对经济的带动作用而采取鼓励住房自有政策直接相关。政府应该放弃鼓励住房自有的各种措施和激励,对需要帮助解决住房的目标家庭的租房或者购买住房提供同等的补贴,即实现住房占有方式中立(**tenure neutrality**),如此既可缓解房价上涨的压力,也可更好地满足很多低收入家庭的住房需求。

结 语

适宜的居住条件是人类生活的基本条件,是现代国家中的公民所应享受的一项基本权利,住房问题的解决与否将关系到社会稳定、经济的健康发展、政治合法性的维系。中国政府在住房改革的过程中,提出了住房公积金、经济适用房、廉租房等计划,力图为城镇中低收入家庭提供住房保障,保证国民的住房权利。但仍不能有效地缓解中低收入家庭住房困难。完善我国住房保障体系,需要改变当前以经济发展为主导的政策取向,建立起高度关注普通民众住房问题

的社会政策意义上的住房政策的新范式,开放政策过程,鼓励民众参与,推进政策学习,借鉴国内外经验,拓展解决住房问题的政策工具,从价值、制度设计、政策执行和公共财政保障等方面完善我国的住房保障制度,实现居者有其屋的理想。

参考文献

国家统计局综合司(2007). 10月份“国房景气指数”为105.74 同比上升2.34个点. 国家统计局网:http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdxf/t20071119_402445874.htm.

国家统计局(2007). 中国统计年鉴. 北京:统计出版社.

国家统计局(2007年11月22日). 2007年1-10月各行业城镇投资情况进度数据. 国家统计局网:<http://www.stats.gov.cn>.

国家统计局(2008):城镇固定资产投资情况(2008年1-8月). 国家统计局网:http://www.stats.gov.cn/tjsj/jdsj/t20080920_402506203.htm.

厉於敏(2007). 广州向中收入市民推出双限房. 都市快报,12月3日:2.

李斌(2002). 社会排斥理论与中国城市住房改革制度. 社会科学研究,3.

孟娜、董峻、顾瑞珍(2007). “仇保兴:中国政府有能力解决好房价上涨较快问题”. 新华网:http://news.xinhuanet.com/house/2007-10/19/content_6906011.htm.

秦虹(2007). 完善廉租住房制度研究. 中国经济体制改革研究会网:<http://www.cser.org.cn/images/stories/www.cser.org.cn-070618.pdf>.

易成栋(2004). 制度安排、社会排斥与城市常住人口的居住分异——以武汉市为例的实证研究. 南方人口,19(3).

于思远(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.

中华人民共和国住房和城乡建设部(2006). 2006年廉租房建设情况. 国家住房和城乡建设部网:<http://www.cin.gov.cn/hydt/200804/P020080424615117819340.doc>.

朱亚鹏(2006a). 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(哲学社会科学版),59(5).

朱亚鹏(2006b). 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.

朱亚鹏(2007a). 市场主导的中国住房政策:问题与挑战. 二十一世纪,104(十二月号).

朱亚鹏(2007b). 住房制度改革:政策创新与住房公平. 广州:中山大学出

版社.

朱亚鹏(2007c). 解决住房问题的出路:从房地产调控到住房政策重构. 中国公共政策分析: 北京: 社会科学出版社.

朱亚鹏(2007d). 住房问题与住房政策的范式转移. 载岳经纶、郭巍青主编《中国公共政策评论》(第1卷). 上海:上海人民出版社.

Chambers, W. & Wedel, K. R. (2005). *Social Policy and Social Programs: A Method for the Practical Public Policy Analyst*(Fourth Edition). Essex: Pearson Education.

Clapham, D., Kemp, P. & Smith, S. (1990). *Housing and Social Policy*. Basingstoke: Macmillan.

Gu, E. X. (2001). Dismantling the Chinese Mini-welfare State? Marketization and the Politics of Institutional Transformation, 1979 - 1999. *Communist and Post-Communist Studies*, 34(1).

Kwan, C. C., Lun, N. K. & David, P. (2008). *Social Policy in China: Development and Well-being*. Bristol: The Policy Press.

Lee, J. (2000). From Welfare Housing to Home Ownership: The Dilemma of China's Housing Reform. *Housing Studies*, 15(1).

Lee, J. & Zhu, Y. (2006). Urban Governance, Neoliberalism and Housing Reform in China. *The Pacific Review*, 19(1).

Logan, J. R., Bian, Y. & Bian, F. (1999). Housing Inequality in Urban China in the 1990s. *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(1).

Min, Z. & Logan, J. R. (1996). Market Transition and the Commodification of Housing in Urban China. *International Journal of Urban and Regional Research*, 20(3).

Rein, M. (1983a). *From Policy to Practice*. Armonk: M. E. Sharpe.

Rein, M. (1983b). Value-critical Policy Analysis. In Callahan, D. & Jennings, B. Eds. *Ethics, the Social Sciences and Public Analysis*. New York: Plenum Press.

Rugg, J. (1999). *Young People, Housing and Social Policy*. London; New York: Routledge.

Somerville, P. & Sprigings, N. (2005). *Housing and Social Policy: Contemporary Themes and Critical Perspectives*. London; New York: Routledge.

Wang, Y. P. & Murie, A. (1999). *Housing Policy and Practice in*

China. New York: Macmillan.

Wang, Y. P. (2004). *Urban Poverty, Housing and Social Change in China*. London; New York: Routledge.

Wu, F. (1996). Changes in the Structure of Public Housing Provision in Urban China. *Urban Studies*, 33(9).

Zhu, J. (2000). The Changing Mode of Housing Provision in Transitional China. *Urban Affaires Review*, 35(4).

(责任编辑:陈永杰)

自 2009 年起《公共行政评论》交由邮局发行

为了更好地服务读者,2009 年起,《公共行政评论》将交由邮政发行,邮发代号为 46-364。届时,欢迎全国各地读者直接到所在地邮局营业网点订阅本刊。

为了鼓励学生订阅,学生朋友在 2009 年度仍然享受每期 10 元,全年 6 期共 60 元的优惠定价,请学生朋友通过本刊编辑部直接订阅,也可以选择到邮局订阅(无优惠)。

在 2008 年内,所有读者仍然可以通过编辑部直接订阅。

自创刊以来,《公共行政评论》已越来越受到读者关注。编辑部不断收到读者的意见与建议。编辑部已就读者提出的相关问题进行了解答,并充分吸收了有关意见。在此,编辑部向所有关心支持《公共行政评论》的读者朋友们表示真诚的感谢与诚挚的问候,希望读者朋友们一如既往地关注、支持本刊,我们也将继续认真听取读者朋友们的宝贵意见与建议,全心全意为读者服务,尽最大努力将《公共行政评论》办得更好!