

专栏导语

朱亚鹏*

住房是人的基本生活必需品，又是价值很高的重要商品，兼具使用价值和交换价值（李健正，1993）。住房的双重属性决定了住房政策至少也具备双重属性和目标，即经济政策属性和社会政策属性。经济属性指通过政府干预实现住房市场的高效、有序的发展，推动房地产经济的增长；社会属性指通过政府干预保障公民住房需求的满足，解决与住房相关的各种社会问题，推动社区发展和社会团结。

由于住房的两种属性，住房政策可能是最复杂、影响最大同时也最有争议的政策领域之一，因为：住房政策反映了政府（甚至包含学术界主流观点）对经济发展与社会发展的关系的认识与态度，直接影响到社会福利政策的走向；住房政策反映了政府的意识形态（Balchin, 1996: 1）；住房政策所体现的关于价值的权威性分配是社会政治力量对比的产物。因此，住房问题既是社会问题，也是经济问题，在本质上更是政治问题。

住房问题的复杂性决定了国家在住房领域扮演着重要角色。在市场经济国家，住房的生产和消费主要通过市场方式实现，住房市场成为市场体系的主要组成部分；房地产业的发展对经济发展起到了重要的作用。然而由于住房的特殊性，西方政府普遍强调住房政策的社会政策属性（Somerville & Sprigings, 2005: 5），在不同程度

* 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。

和层次上运用不同手段对住房市场进行干预和调节，通过对住房市场的干预与矫正以满足公民（尤其是低收入阶层）的住房需求，从而影响住房的数量、质量、价格、产权形式、可及性与管理（Mullins & Murie, 2006 : 2）。政府干预住房市场（生产与分配）的主要理由之一在于，不是人人都可以通过市场来满足其住房需求的。即使在最发达的西欧，也大约有 1/3 的人无法承受住房的经济负担（McCrone & Stephens, 1995）。由于地理条件、历史文化、意识形态、政治制度、经济发展、人口等因素的不同，各国采取了不同的住房政策，同一国家的住房政策也会随社会经济、政治等条件的变化而发生重大变化。

住房的特殊性也决定了住房政策在社会政策领域的重要性：住房政策是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）。住房会影响到人的发展机会，影响到财富在横向和代际之间的转移；住房沉淀大量财富，拥有住房可能有助于养老问题等社会问题的解决。住房对福利国家的重要意义刺激着很多国家对福利进行重新建构（Malpass, 2008）；国家有可能通过住房资产的干预和分配，建立资产为本的社会政策。

到目前为止，住房已被许多国家视为公民的一项基本的社会权利（Bengtsson, 2001），成为人权的基本构成部分（Kothari, 2001；Sidoti, 1996）。住房权利得到许多国家法律和国际组织及国家公约的确认。然而，包括中国在内的很多国家仍存在不尊重甚至肆意践踏公民住房权的现象，各种住房问题依然存在，政府对此回应不足或者干预失效。普遍存在的住房问题要求住房研究不断深入，从不同视角、借鉴不同国家的经验，来探索住房问题的破解之道。本专栏的三篇文章就是一个初步的尝试。

李健正的文章基于国际尤其是东亚的经验，从宏观的角度，讨论住房政策、住房自有、社会政策、社会保障和风险之间的复杂关系。由于住房具有使用价值和交换价值的双重属性，通过住房自有，业主可以积累大量财富，有利于解决年老时的养老问题，因而

住房政策与社会保障政策密切相关，为解决很多社会问题提供了可能。东亚的经验说明住房政策可以与社会政策及经济发展融合，政府可以通过干预住房市场，确保稳定的资产建设，建立以资产为本的社会政策来应对经济发展不稳所带来的挑战与风险。论文的重要启示在于：住房政策可以作为经济发展和社会发展的中心，政府可以从这个视角检讨和调整相关政策，解决各种社会问题。

朱亚鹏的文章首先论述了住房权的内涵与实质及国外实现住房保障的主要模式，然后分析我国政府保障公民住房权利的实践过程，评析了我国在保证公民住房权方面取得的成就、不足和面临的挑战，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。

公积金制度曾在我国推动住房建设，解决中低收入家庭住房问题，保障公民住房权利方面发挥重要作用，是我国住房制度改革巨大成就之一。然而，目前关于住房公积金制度的设计、实施、影响和发展趋势存在不少分歧与争议。陈杰的文章梳理了我国住房公积金制度的历史背景与制度变迁，归纳了关于公积金制度的主要争论，指出当前困扰中国住房公积金制度发展的关键问题在于其功能定位已经滞后于新时期社会经济背景的变化。论文评估了关于公积金制度改革的主要建议，并就住房公积金如何支持保障性住房建设提出具体的建议与设想。他的文章强调住房公积金制度在当前中国仍有保留价值和存在意义，但必须做重大的功能重新定位与组织体制再调整。

本专栏的三篇文章触及住房领域的深层次问题，即住房权利应该如何保障，政府应该扮演何种角色，住房政策与经济发展、社会发展的关系如何，推进住房自有的住房产权政策是否合理，在中国是否可能建立资产为本的社会政策，如果可以，住房及相关制度应该如何调整，公积金制度能否和如何改革才能更好地满足公民的住房需求，推动中等收入家庭的资产建设，增强公民抵抗社会风险的

能力？对于这些核心理论问题和实践难题，本专栏仅仅是初步的回应，提出研究议程，期待着学界和实务界从不同的学科、视角来思考和回应。

参考文献

- 李健正 (1993). 房屋政策和房屋社会学. 载李健正、陈锦华主编《香港房屋政策分析》. 香港：集贤社.
- Balchin, P. N. (1996). *Housing Policy in Europe*. London; New York: Routledge.
- Bengtsson, B. (2001). Housing as a Social Right: Implications for Welfare State Theory. *Scandinavian Political Studies*, 24 (4): 255 – 275.
- Kothari, M. (2001). Economic, Social and Cultural Rights. Report of the Special Rapporteur on dequate housing as a component of the right to an adequate standard of living. From: [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/105/87/PDF/G0110587.pdf? OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/105/87/PDF/G0110587.pdf?OpenElement).
- Malpass, P. (2008). Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone? *Housing Studies*, 23 (1): 1 – 19.
- McCrone, G. & Stephens, M. (1995). *Housing Policy in Britain and Europe*. London: UCL Press.
- Mullins, D. & Murie, A. (2006). *Housing Policy in the UK*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sidoti, C. (1996). Housing as A Human Right. From: [http:// svc013.wic009tp.server-web.com/pdf/human_rights/housing.pdf](http://svc013.wic009tp.server-web.com/pdf/human_rights/housing.pdf).
- Somerville, P. & Springs, N. (2005). *Housing and Social Policy: Contemporary Themes and Critical Perspectives*. London; New York: Routledge.