

比较视野下的中国住房体制的演进与趋势

——基于公共住房边缘化程度的分析

聂 晨*

【摘要】经过市场化的改革，我国已经建立起一个类似于西方发达国家的住房市场。同时，伴随着经济的高速增长，以及我国住房自有率的迅速提高，中国发展成为“住房自有社会”。然而，国际住房研究长期忽视了对中国住房体系和住房政策的研究，导致关于住房体制的相关研究无法从理论上涵盖中国模式，实践上不利于其他国家汲取中国住房改革与实践的经验与启示。为了弥补这一不足，论文围绕中国公共住房和市场关系的变迁，从公共住房在整个住房体系中边缘化程度来分析我国住房体系的演进，并在国际比较视野下讨论中国住房体系的特征与发展趋势。论文最后也讨论了国际经验对我国健全房地产长效机制的可能启示。

【关键词】比较住房研究 一般住房模型 剩余住房模型 公共住房

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2018) 02 - 0004 - 16

一、引言

经过始于20世纪70年代末的以私有化和商品化为主要特点的住房改革，中国已经完成了由住房福利化到市场化范式的转变（朱亚鹏，2007，2008a）。在这一过程中，中国逐渐建立起了一个类似于西方发达国家的住房市场。同时，住房自有率也从住房改革初期的不到20%到2010年超过80%，从住房保有形式（Tenure）的结构组成看，中国也成为了“住房自有社会”（Home Owning Societies）。

然而，兴起于20世纪90年代的国际住房比较研究，仍然只把目光聚焦于欧

* 聂晨，北京航空航天大学公共管理学院，讲师。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：北京市社会科学基金青年项目（17GLC038）、教育部留学回国人员科研启动基金、中央高校基本科研业务费专项资金（KG12022801）。

美国国家和东亚新兴经济体（例如：Chiu，2008；Forrest & Lee，2003；Izuhara，2016），而相对忽略了中国作为住房自有社会的存在。这在理论上，影响了将国际住房比较研究的框架运用于中国背景；在实践上，则阻碍了中国在完善房地产市场长效调控机制的过程中有效借鉴成熟国际经验。

近年来，少量从比较视角探讨中国住房体系的文献逐渐出现（例如：朱亚鹏，2008a；Wang & Murie，2011；Zhu，2013，2014a），尝试把中国住房体系引入国际比较视野之下。然而，这些文献大多聚焦于政策层面，讨论住房政策整体范式的演变；或者关注市场变化，分析调控政策的出台过程以及对市场的影响，而相对忽视了对公共住房在住房体系中扮演角色的讨论。考虑到公共住房部门在住房保有形式中的定位，不仅仅是推动住房自有社会形成的关键（Kemeny，1995，2005），更是住房体系分类的重要根据（朱亚鹏，2008a；Gurney，1999；Kemeny，2001，2006），因此，讨论中国住房体系在国际比较中所处的位置，需要分析中国公共住房的定位和作用，以及这一定位和作用与住房体系发展模式之间的联系。

为了弥补这一不足，本文不仅展现公共住房政策本身的变迁历程、实施现状和发展趋势；同时，还参考了比较视野下反映公共住房边缘化水平的两个关键标准，即审核标准的剩余化和住房供给结构中的边缘化，以此讨论中国公共住房在住房剩余化模式和一般化模式之间发生的阶段性变化，以及持续变化过程体现的动态性和复杂性特点，从而形成一个中国住房体系所属类型及发展趋势的讨论。

二、国际住房体系研究：公共住房与住房体制

对住房体系进行分类和比较的目的在于，通过评价不同背景下产生的不同住房现象，理解机制安排（Institutional Arrangements）与住房模式之间的因果关系，从而构建比较的理论概念，形成政策实践指导（Lawson et al.，2009）。在20世纪80年代欧洲国家普遍福利体系逐渐瓦解的背景下，早期的住房体系分类更多关注各国宏观层面的相似性，即趋同（Convergence）观点，主要讨论住房体系通过再商业化（Harloe，1995）、私有化（Adams，1987）以及向市场转型（Clapham，1995）等路径实现（Matznetter & Mundt，2012）趋同的结果。同时，住房分类的另一视角则将各国住房体系的不同视为并列存在（Juxtaposition）。但因其过分强调特殊性，被批评为过于描述而缺乏分析（Matznetter & Mundt，2012）。

20世纪90年代欧洲国家福利体系走向分化，各国住房自有比率较快上升，这让自有住房成为了家庭的重要资产。在这一背景下，位于“趋同”和“并

列”视角间的多样化（Divergence）观点开始出现，开启了住房类型学的研究。其中，三类住房比较的理论框架影响较为深远。第一类视角，受艾斯平－安德森（Esping－Andersen）欧洲国家福利政体理论（尽管其本身忽视了住房领域）（Esping－Anderson，1990）的影响，通过案例研究将三大福利政体分类（盎格鲁－撒克逊国家的自由主义模式，斯堪地纳维亚国家的社会民主主义模式，以及欧洲大陆国家的社会合作主义－保守主义模式）与各国住房体系对应“匹配”（例如：Hoekstra，2005；Matznetter，2002）。第二类视角，立足于结构主义的本体论，关注住房供给结构（Harloe，1985，1995），在肯定结构趋同的前提下讨论处于次级地位的住房体系的多样化。第三类视角，起源于凯梅尼（Kemeny）对于住房研究理论化的倡议。为了应对住房在福利研究中被边缘化的挑战，通过进行住房体系分类，凯梅尼构建出了住房体制与福利政体之间的理论联系。据此，传统工业国家的住房体系被分为了两个主要类型：第一，包括欧洲大陆和北欧国家的一般化（Unitary）住房模型；第二，以盎格鲁－撒克逊国家为代表的剩余化住房模型（Kemeny，1992，1995；Kemeny & Lowe，1998）。在住房研究理论化的趋势下，凯梅尼倡导的住房模式类型逐渐成为了住房比较研究中最具影响力的理论工具。

尽管这三类理论视角的认识论各异，但都重视对公共住房定位和作用的讨论。尤其是第三类视角，通过对比公共部门和市场在住房保有结构中扮演的角色，构建了住房体系分类的依据，进而发展出了不同住房体制推动不同福利政体形成的理论。这一对比主要围绕两个层面进行：第一，剩余化程度，即通过对公共住房政策目标、政策取向、政策工具的讨论，反映公共部分与市场部分在住房体系运行中的不同定位；第二，边缘化水平，通过对公共部门在住房结构中占比的分析，体现了公共部分和市场部分在住房供给中起到的不同作用。

具体而言，剩余化模式强调住房的资产属性和个人主义导向。其中，公共住房被定位为市场的安全网，由政府直接供给，仅仅面向“最需要住房”而又缺乏支付能力的弱势群体的临时需求。因此，公共住房规模较小，申请群体的家计被严格审核（Means－Test），而租金低于市场水平，与市场分离运行，而这一模式也被称为二元租赁（Dualist Rental）住房模式。在这一模式下，大部分居民被“推入”市场去实现住房需求，住房自有成为了“正常化”的保有形态。而公共住房在经历了多轮私有化后，只“剩下”社会最弱势群体和市场竞争的失败群体居住其中，逐渐被贴上了污名化的标签。

与之对应的是，一般住房模型重视住房作为社会权利存在和集体主义导向。其中，公共住房被定位为住房供给的重要部分，由第三方机构，例如住房合作社、住房协会、独立机构等实现供给，并面对各阶层开放申请。加上政府对私

人租赁市场的严格管制和直接补贴，公共住房的规模较大，在租金水平、租期、居住质量等方面都与私人租赁市场有效竞争并整合为一体。因此，这一模式也被称为整合租赁（Integrated Rental）住房模式。在这一模式下，居民的住房选择较多，住房自有比率和公共住房污名化程度都相对较低。

由此可见，公共住房的定位以及实现方式，成为了住房体系分类的关键。然而，国际住房比较研究主要基于对发达国家住房体系经验的讨论，长期忽视了中国作为住房自有社会的存在。直到近年来，较少量从比较视野探讨中国住房体系的研究才开始出现。作为其中较早的研究之一，朱亚鹏（2008a）通过对整体住房政策变化的历程回顾，揭示了中国住房政策演进的剩余化趋势。王和缪里（Wang & Murie, 2011）则以北京为案例，系统结合了国际比较住房研究的理论与公共住房的早期发展，将中国住房体系判定为未达到稳定状态但具有多种特征的混合体。随后，陈杰等（Chen et al., 2014）也关注了当前中国公共住房体系变迁与政策的关系，但主要探讨了住房政策变化与宏观经济和社会发展的联系。

尽管这些研究都尝试运用比较住房研究的理论来讨论中国住房体系的类型，但是这些分析：第一，主要关注住房政策整体的变迁和趋势；第二，更多聚焦在住房市场层面；第三，提前将公共住房部分视为对市场的补充，相对缺乏在比较视野下以公共住房为主体的讨论。而通过以上对住房比较研究理论的综述发现，公共住房与市场之间关系的变化，正是判断住房体系分类的重要依据。

因此，本文结合国际住房比较研究的理论，围绕中国公共住房部门的发展历程、现状和趋势展开。首先，选取中国住房政策的演进过程中发布的关键性住房政策文件，并对其中有关公共住房内容进行话语分析，以此讨论剩余化程度的变迁，呈现中国公共住房在住房供给结构中的定位。其次，选取反映公共住房政策执行情况的相关数据，据此分析边缘化水平的变化，进而展现中国公共住房政策执行的实际效果。

三、中国公共住房的发展历程与角色变迁

尽管“公共住房”在不同国家背景下有不同的含义，但一般意义上指由政府部门所有、负责管理或分配的住房保有形式（Chen et al., 2014）。比较而言，常与公共住房混用的“社会住房”概念还包括了由第三方组织所有、管理或参与分配的住房形式；同时，“保障住房”概念更多强调了运行中对市场的从属性。考虑到结合比较研究理论和中国住房体系的特点，本文采用了公共住房的概念，其中包括了经济适用房、廉租房、自住房、两限房、公租房和共有产权

住房在内的不同时期的住房形式。

(一) 1998—2003 年：公共住房作为供给主体

1998 年 6 月，国务院颁布了《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住宅建设的通知》(国发〔1998〕23 号)(简称 23 号文)。作为中国住房发展领域里程碑式的文件，这标志着公共住房作为市场的对应部分登上了历史舞台。在政策目标方面，23 号文体现了通过存量住房私有化减轻政府和企业的财政负担，同时通过增量住房商品化拉动内需。但在政策取向上，住房“商品化”和“社会化”并列，并定位由经适房承担刺激经济发展，以及解决居住需求双重住房问题。而在政策工具方面，在 23 号文中，“经济适用住房”被提到 24 次，并围绕如何实现“重点发展”和“多渠道”供给，设计了多种“扶持性的”工具；相比之下，“商品住房”仅仅出现了一次，且被限定为仅仅面向“其他收入高的家庭”。

同年，由建设部、国家计委、国土资源部共同颁发了 23 号文的补充性文件《关于大力发展经济适用房的若干意见》(建房〔1998〕154 号)。经济适用房被再次确定为低于市场价格出售的保障性的住宅，目标面向中低收入家庭。在 1999 年，建设部颁布了第 70 号令《城镇廉租住房管理办法》(建设部令 70 号)，在公共住房中加入了租赁保障的内容。70 号令将廉租房设计为专门针对城镇最低收入家庭，只租不售的保障性的租赁住房。这一系列强调公共住房主体地位的机制设计，主要为住房供给角色由政府向市场转移的过程服务。其中，多层次供给结构和面向大部分居民的设计，一定程度上体现了一般住房体系的思路；但是，低于市场价格的设计又导致公共部分与市场隔离运行，展现了类似二元剩余化住房市场的特点。

2003 年 8 月，国务院颁发了 18 号文《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(国发〔2003〕18 号)的文件，公共住房供给主体的定位被弱化。尽管政策目标仍然是通过住房消费来刺激经济增长，但在政策取向上，这一促进住房消费的角色转移给了房地产来承担。随着房地产被定位为“国民经济的支柱产业”，带来了政策工具的转向：一方面，围绕经济适用房的政策设计开始强调“管理”和“控制”措施；另一方面，商品住房转变为“逐步实现多数家庭购买或承租”。加上随后一系列为市场清除障碍的补充性文件^①的出台，预示

^① 主要包括例如 2003 年 7 月出台的《关于加强土地供应管理促进房地产市场持续健康发展的通知》(国土资发〔2003〕356 号)，以及 11 月出台的《关于认真做好城镇房屋拆迁工作维护社会稳定的紧急通知》(国办发明电〔2003〕42 号)。

着剩余化模式雏形出现，即促进大部分居民通过市场自力更生实现住房需求，成为了住房体系的发展方向。

（二）2004—2006 年：公共住房沦为调控工具

住房消费刺激经济增长的同时，也威胁着经济的持续增长。住房市场蓬勃发展的同时，也出现房价日益飙升、房地产投资过热的问题。在继续为经济发展服务的政策目标下，2004 年出台的一系列补充政策^①意味着住房政策的取向转向了控制市场过热。然而，单一类型的政策工具，例如收紧土地或者控制资金流入，并没有成功抑制房价上涨。2004 年至 2006 年间，政策工具从只依靠行政手段发展到多样化、细则化的调控。尤其是 2005 年颁布的“老国八条”、以及 2006 年颁布的“国六条”，尝试综合运用行政、立法、金融、财政等调控方式，来抑制市场过热。在这一时期，尽管经适房和普通商品住房在文件中仍然保持并列出现，但有关公共住房的话语已经集中在通过增加经济适用房和廉租房的供给，分化住房市场上的旺盛需求，这让公共住房沦为了缓解投资过热的调控工具之一。

（三）2007—2009 年：公共住房承担保障角色

在不合理的住房供给结构下，住房可负担性问题日益严重。在去除地产泡沫之外，缓解社会矛盾也成为住房政策的目标。2007 年 8 月国务院发布了《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）（简称 24 号文）。作为国务院有史以来第一次颁布的专门关注公共住房的文件，24 号文宣告着从 1998 年住房全面改革以来保障“失去的十年”的终结。在政策取向上，由住房市场继续促进经济发展的同时，公共住房明确承担了缓解社会矛盾的保障角色。

具体上，24 号文以及随后出台的一系列支持性政策工具的变化^②，意味着公共住房在供给体系中的剩余化特点被进一步强化。第一，公共住房的入口被限制。通过设定所谓“双困机制”，即收入和人均居住面积困难等带有明显选择性特点的准入限制，让公共住房的选择性特点更为明显。第二，公共住房与市

① 主要包括《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28 号）和《国务院办公厅关于控制城镇房屋拆迁规模严格拆迁管理的通知》（国办发〔2004〕46 号）。

② 主要包括建设部等七部委联合印发《经济适用住房管理办法》，而建设部、民政部等九部门联合发布《廉租住房保障办法》。随着一系列支持住房保障的政策出台，住房保障与公积金监督管理局在 2007 年底宣告成立。2008 年 3 月，建设部被改组为住房和城乡建设部，专门的住房保障司也随后成立。2009 年 7 月，国务院批复成立了保障性安居工程协调小组。

场的界限被进一步厘清。之前与商品房并列的经济适用房，转为与廉租房整合一体。经济适用房的目标群体也从与商品房有交叉的“中低收入家庭”，转变为与廉租房目标群体相似的“低收入住房困难家庭”。第三，公共住房与市场连通的出口被收紧。由政府直接供应、提供租赁补贴的廉租房成为了政策重点，带有产权支持性质的经济适用房的上市条件被进一步严格限制。

四、中国的住房模式特征：边缘化与剩余化的交织

在国际住房比较中，公共住房的边缘化水平反映了剩余化政策的执行结果，同时又与剩余化程度形成互动，共同构成了判断住房体系类型的重要标准。在中国背景下，住房政策和其它社会政策相似，都是中央政府制定政策，而地方政府负责执行政策（Chan et al., 2008）。这一特点让中国公共住房政策从设计到实现出现了一定程度的偏差。在市场化住房范式的运行过程中，公共住房的剩余化方向在政策设计层面经历了一个从雏形到清晰的强化的过程，但其边缘化特点在政策实施过程中被持续体现，即“市场供给住房为主体，而公共住房仅仅作作为装饰存在”。

作为土地的实际控制者，地方政府一方面通过出让国有土地，并从房地产业及相关行业获取大量财政收入，实现政绩相关的GDP增长；另一方面，从土地市场中获得的超额财政收入，为完成在1994年分税制过程后负责的公共支出的任务（Cox, 2013），奠定了经济基础。对比之下，在实现公共住房供给的过程中，无论是配建土地，建设、购买、租赁等方式寻找房源，还是建成后的管理维护，都需庞大数量的资金，而且占用资金周期长。加之，建设公共住房可能影响周边房价和地价增值，对地方政府的土地财政收入造成负面影响。因此，长期以来，地方政府对公共住房政策落实消极应对。尽管相对缺乏在中国快速转型背景下的政策执行的理论探索，但对公共住房政策执行产生偏差的直接和间接的因素引起了国内外许多学者们的关注（例如：朱亚鹏，2008a, 2008b; Stephens, 2010; Zhu, 2014a, 2014b）。这些分析主要集中在全球金融危机影响、新自由主义意识形态导向、资本力量的绑架、政策网络封闭、以及行动者间的多层互动等多种层面（Zhu, 2014a）。因为篇幅有限在此不展开讨论。

在这样的消极动机影响下，1998年以来公共住房中各项内容的实践都呈现出边缘化的特点。如表1所示，被设计为供给主体的经济适用房，在初期曾显示出明显的上升势头，销售面积在2000年占据了商品房销售面积的20.18%。在这之后，所占比例逐年下降。截至有统计数据的2010年，在绝对面积方面，经济适用房销售面积仅仅相当于1999年的水平；在相对面积方面，2010年经济

适用房销售面积仅占同年商品房销售面积的 2.62%。与之形成鲜明对比的是，地方政府土地出让金收入和商品住房销售面积都经历着突飞猛进式增长。截至 2010 年，商品房的销售面积已经是 1998 年的 8.6 倍。

表 1 后改革时代中国土地出让金收入、商品房和经济适用房销售情况

	国有建设用地出 让金（单位：亿元）	商品 房 销 售 面 积 （万平方米）	经济适用房销售面 积（万平方米）	经济适用房销售面 积占商品房销售面 积的比例（%）
1998		12 185.3	1 666.5	13.68%
1999		14 556.53	2 701.31	18.56%
2000		18 637.13	3 760.07	20.18%
2001	1 295.89	22 411.9	4 021.47	17.94%
2002	2 416.79	26 808.29	4 003.61	14.93%
2003	5 421.31	33 717.63	4 018.87	11.92%
2004	6 412.18	38 231.64	3 261.8	8.53%
2005	5 883.82	55 486.22	3 205.01	5.78%
2006	8 077.64	61 857.07	3 336.97	5.39%
2007	12 216.72	77 354.72	3 507.52	4.53%
2008	10 259.8	65 969.83	3 627.25	5.50%
2009	17 179.53	94 755	3 058.85	3.23%
2010	27 464.48	104 764.65	2 748.87	2.62%

资料来源：作者根据 2011 年《中国国土资源统计年鉴》与 2011 年《中国统计年鉴》整理绘制。

同时，公共住房另一重要组成的廉租房，在实现过程中也长期经历着进度缓慢、资金不足的问题。从 1999 年确定机制到 2006 年底之间，全国 657 个城市中，仍有 145 个没有实施廉租房制度。其中，仅有 33% 的建设资金到位（朱亚鹏，2008b）。而从 2000 到 2007 年之间，全国只有 50 万居民的住房困难得到解决（葛扬、贾春梅，2011）。尽管 24 号文规定了土地出让金的 10% 应被提取为廉租房建设资金，然而，根据财政部发布的《土地出让基本情况报告》显示，截止到 2012 年，包括廉租房和公租房，以及棚户区改造的支出总和才达到了当年土地出让收益的 10.2%。

五、公共住房大跃进：从剩余模式走向一般模式？

美国房地产泡沫破裂触发的金融危机重创了全球经济。面临着来自国内外的压力，住房市场再次被视为刺激经济增长的有效手段。但与之前不同的是，由于高位运行的住房市场容易引发经济波动和威胁社会稳定，公共住房在社会和政治功能被承认之外，又被赋予了拉动经济增长的新角色。

在这样的政策取向下，公共住房计划目标和投入都开始快速增长。2008 年底，时任住建部副部长齐骥表示，未来三年可能实现 9 000 亿的投资以增加廉租房和经济适用房供给以及推进棚户区改造。这样，如果把上下游的产业加在一起，每年保障住房的建设将带动投资近 6 000 亿元，提供 200 多万个就业机会（人民网，2008）。

2010 年，随着《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》（国发〔2010〕10 号）和《国务院办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》（国办发〔2010〕4 号）的出台，市场和金融风险的联系在话语上被多次明确。相比较而言，公共住房则能全面实现“保增长、扩内需、惠民生”的政策目标，即可以承担政治、经济和社会的多重功能^①。因此，公共住房的建设目标翻了一倍，要求 2012 年末解决 1 540 万户低收入住房困难家庭的住房问题。2011 年 9 月《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》（国办发〔2011〕45 号）中，进一步提出了保障住房的覆盖面在 2015 年将达到 20%。

在政策设计层面，2009 年后公共住房被赋予经济增长的功能后，有了持续发展的设计和资金基础，在政府的强力干预下似乎呈现出了向一般化模型转向的趋势。然而，进一步分析发现，公共住房数量上的增长并没有带来定位上的质变。尽管从政策工具设计看：一方面，廉租房与保障群体更广泛、收入要求更宽松的公租房并轨；另一方面，经济适用房也在不同城市中向准入限制更少、价格更接近市场的限价房、自住型商品房、共有产权住房转变。但是，公共部门和市场在供给结构中的角色划分没有发生根本变化。公租房的政策强调设计退出机制；而限价房、自住型商品房、共有产权住房等政策工具则关注于去除套利机制。尽管公共住房的供给数量和覆盖人群有所增加，但继续保持着在申

^① 《国务院办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》（国办发〔2010〕4 号），中提出公共住房对“振信心、活跃市场、解决低收入家庭住房困难问题、促进住房消费和投资，实现保增长、扩内需、惠民生的目标”的重要性。

请入口对目标群体的资格审查，同时强化出口与市场的隔离之外，又在其中加入明晰的居住时间限制和退出路径。因此，公共住房部门仍然局限在保障定位，而政策的剩余化趋势在保持选择性特点之外，又加强了临时性的设计。

而在政策实践层面，在中央转移支付和设定问责机制的双重因素激励下，公共住房的建设开始了无论在绝对数量上，还是相对数量上的大跃进。如下图1所示，2011—2015 的五年，地方政府每年完成的公共住房都在 550 万套以上。同时，在 2012 年、2013 年、2014 年三年完成的公共住房面积都占到当年住宅竣工面积比重的 27% 以上。这一趋势似乎显示着公共住房的边缘化水平发生了转变。

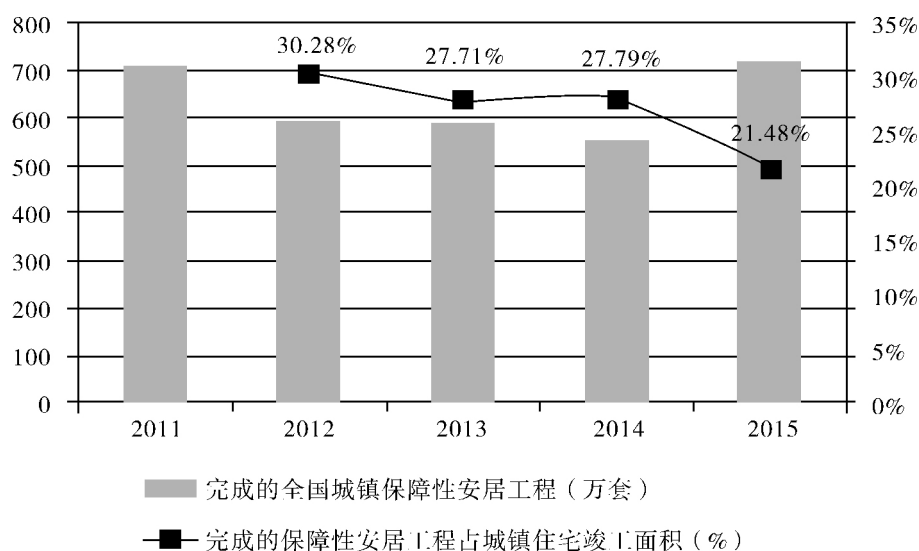


图1 2011—2015 年中国公共住房完成情况

资料来源：作者根据审计署 2011—2016 年《城镇保障性安居工程审计结果》整理绘制。

然而，短期数量上的大跃进并不意味着一般模式趋势的出现。在地方政府自身资金不足的情况下，公共住房的大规模建设的持续性受到了质疑。图1显示，公共住房规模扩大的同时，也出现了公共住房完成面积占当年住宅竣工面积比重持续下降的趋势。更重要的是，给定数量的考核形式让地方政府在公共住房政策的实践上留有操作空间。第一，在目标的绝对数量统计方面，更多的建成的非市场化住房，包括各地区、各单位集资合作建成的房屋，以及社会机构投资建成的住房，都被纳入了完成的房源目标中。第二，在目标构成方面，棚改房或者安置房，而非更体现公共住房性质的公租房，成为了其中的主体。无论是通过房屋置换，还是货币安置方式来完成，棚改房更能服务于城市改造升级、刺激经济发展以及房地产去库存，因此受到地方政府的青睐。根据住建

◆学习贯彻党的十九大精神系列：住房保障与住房获得感研究专栏

部公布的数据，2015 年，全国城镇保障性安居工程计划新开工 740 万套，其中各类棚改 580 万套，占比高达 78%。而截至 2015 年 12 月底，全国在已开工 783 万套中，棚改开工了 601 万套，占比 76.77%。以北京为例，2010 年后所谓的“保障性安居住房”实现了竣工面积的快速增长，但如图 2 所示，定向安置住房不仅占比最多，而且增速极快。截至 2015 年，定向安置住房的完成面积在其中的比例达到了接近四分之三（74.57%），相对而言，其他公共住房形式所占比例呈现下降趋势。尤其是作为这一时期公共住房政策重点的公（廉）租房，仅占到 4.06%。

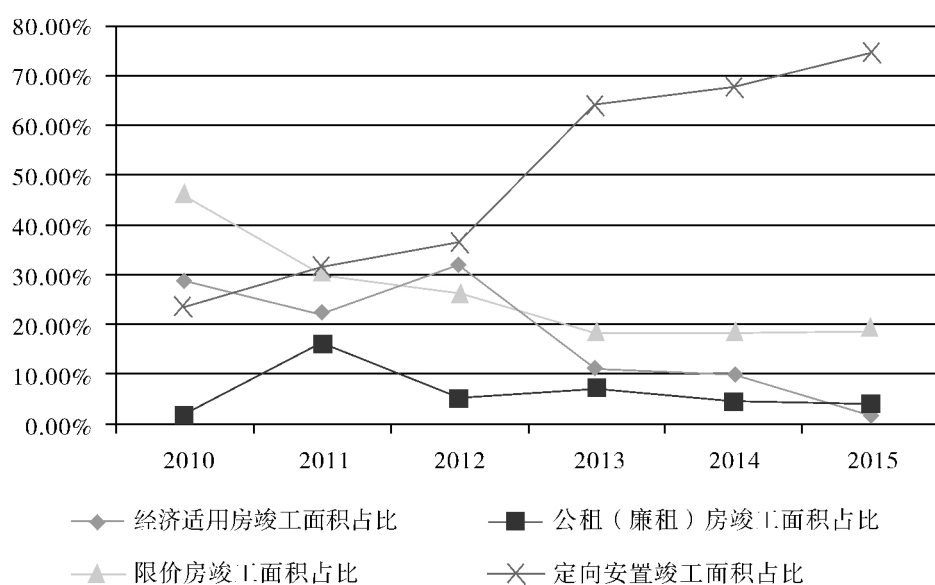


图 2 2010—2015 年北京各类公共住房竣工面积占当年竣工总面积的比例

资料来源：作者根据审计署 2011—2016 年《北京市统计年鉴》的结果整理绘制。

第三，在实现目标的手段上，公共住房的发展也出现了实用性的变化。面临回收成本慢的廉租房项目，各地方政府，例如贵州、河南、云南、甘肃和安徽等，先后试点“租转售”的方式，分别按照建设成本价的 60% 至 80% 的价格，将每年建设的廉租房中的 80% 用于出售（中国地产报，2009）。而与公租房并轨之后，四川出台了居住满五年公租房转售的政策。这一租转售现象与剩余化模式中公共住房私有化过程极其相似。结果往往是经济条件较好的租户获取了其中优质公共住房的产权而离开公共部门，而“剩下”了经济条件较差的租户和劣质的公共住房。这让公共住房在边缘化后又与剩余化趋势再度结合，强化了我国住房体系的剩余化模式倾向。

六、超越公共住房维度：走向中国特色的住房模式

在 2015 年一线和部分二线城市房价再次暴涨，住房的资本属性愈演愈烈，对经济转型的威胁日益增长。在供给侧，房企的过度负债与去杠杆化的宏观经济政策相背离，增加了系统性金融风险发生的可能性。在需求侧，居民巨大的购房压力则对其他内需形成了挤压作用，制约了实体经济发展。于是，在住房政策目标仍然是为经济持续、健康增长服务的政策的前提下，住房政策取向上出现了政府与市场相结合的趋势，由此带来了公共部门与市场的二元运行的模式的转折。

2016 年 6 月国务院办公厅印发《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》（国办发〔2016〕39 号），其中提到了“实行购租并举，培育和发展住房租赁市场”。2016 年底的中央经济工作会议继续肯定住房的居住属性，要求推进调控长效机制建立，并首次提出了“房子是用来住的，不是用来炒的”。2017 年 10 月的十九大报告中，延续了这一思路，系统性提出了“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位”，同时要求“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居”。这意味着住房政策的重点从通过市场促进住房自有，向发展多渠道租赁的转变。其中，因为公共住房能更好反映居住属性，其定位开始发生了质上的改变。一方面，剩余化模式的核心内容，住房的资产建设属性被削弱；另一方面，一般模式的基本内容，住房的社会权利属性被强化。随后陆续出台的一系列政策工具的变化反映了公共住房从入口、运行过程到出口都出现了超越公共维度的变化。

第一，公共住房与市场在入口出现了整合。首先，在租赁方面，公租房的申请标准更为宽松，尤其是去除收入和资产等带有选择性特点的限制，以及租金接近市场水平的政策在各地陆续出台，将公共租赁推入与市场形成整合。其次，在产权支持方面，成为政策重点的共有产权住房，其售价参考了相似区位和相似质量的商品房的销售价格，由此改变了公共住房传统的基于成本的定价原则（Cost-Plus），体现了公共住房对市场价格的认可和接轨。

第二，公共住房与市场的运行过程出现并轨。首先，在租赁方面，政府首次对租赁市场进行干预，通过多种方式将市场拉入了与公共租赁衔接的通道中。通过包括开发商扩大自持住宅地块的比例、引导存量商用住房转租赁住房、利用集体建设用地建设租赁住房等多元化的措施，试图在租赁方面实现多元和多渠道供应。其次，在产权支持方面，将共有产权住房定位为“高端有市场、中端有支持、低端有保障”的发展方向的重要组成。共有产权住房的作用不再局

限于“托底”低端群体，而目标群体开始扩展到与市场有交集的中端群体。

第三，公共住房在与市场连通上出现转折。共有产权住房，尤其是最新出台的北京版共有产权住房政策，强调了内部流通、封闭式运行的设计，较好体现了住房资产建设属性和社会权利属性的结合。首先，部分产权的购买方式降低了居民获得居住功能的成本，减少对市场 and 金融杠杆的过分依赖；其次，封闭运行的方式彻底改变了经济适用房、自住房等在一定期限内获得整体产权，允许入市交易的模式，收窄了资本累积的通道，在一定程度去除投资需求的同时，较为精准地服务于居住需求；再次，允许内部流通设计也让居民可以实现以较少成本相匹配的适度的资本建设。

尽管公共住房的剩余化趋势出现了转折的信号，但在市场和公共部门的二元运行特征是否随之发生根本性的变化，影响着如何对中国住房体系在国际比较中位置进行判断。中国的住房体系是处于对剩余化模式的修正阶段，还是经历着从量到质都向一般化模式的转型，抑或正处于兼有二者特征、并具有中国特色的住房模式的路径之中，都需要等待进一步的观察。

在公共住房的剩余化趋势方面，需要关注住房政策的目的是否能够从服务于经济增长向实现居民的住房权利继续转变。目前，公共住房部门超越保障和托底功能的同时，也在为经济转型过程中去杠杆化服务。公共部门和市场能否形成接轨和有效竞争，能否发展出政府之外多元化的供给主体，能否开拓出多样化的供给渠道，都仍然处于探索阶段。

公共住房在结构中边缘化水平的转变方面，也需要继续关注其可持续性。目前，自持租赁住房的实施，无论是北京样本下，较低的租金和超过 25 年的回本期让自持的开发商缺乏动力；还是上海样本下，地方政府通过让利向特定国企低价出让租赁住房用地；抑或深圳样本下，划定 20% 以上的新建商品住宅作为自持租赁，都需要发展出创新性和借鉴性的政策工具来支持政策内容的持续性。而对于集体土地租赁住房的发展，在缺乏精准性的落地细节支持的同时，也需要进一步探讨如何平衡政策网络中包括地方政府、村集体、村民和租客等节点在内的利益。

七、结论

无论将住房范式发生历史性变革的 1998 年，还是公共住房回归的 2007 年，视为中国公共住房体系发展的起点，与西方发达国家相比，中国的公共住房仍然只有较短的发展历史。然而，在短暂的变迁过程中，围绕为经济发展服务的目标，公共住房的治理从政策目标、取向到工具都发生了多次阶段性的演变；

地方政府则选择灵活的执行政策。在宏观经济的社会因素经历着快速变迁的背景下，中国的公共住房体系经历了边缘化程度的变化，导致了住房模式剩余化趋势的日益明显。2010年以来，公共住房部门在数量上的大跃进并没有扭转这一趋势。然而，2016年在房住不炒的定位下，随着住房社会权利属性增强，资本特征减弱，公共住房部门的发展也来到了下一个十字路口。尽管目前可以通过对不同阶段中公共住房剩余化程度和边缘化的水平的分析，来判断住房模式发展的阶段性特点和趋势，但很难将中国的整体住房体系完全归为任何一个成熟和静止的住房模式。这让基于发达经济体中相对成熟和静止的住房模式形成比较研究，在扩展到经历着快速和宏大变革的发展中社会时，也需要发展出新的概念和方法来进行更好的诠释和理解。

根据以上结论，为更好地进行国际经验的有效借鉴，健全房地产长效调控机制，提出两点启示。首先，从横向上看，国际比较和经验借鉴需要关注住房模式的多层次性，即关注从社会、经济、政治等宏观政策背景层面，到包括政策目标、话语、取向和工具在内的政策设计层面，再到政策的实际执行和落实层面的整体框架。中国背景下的研究显示，尽管住房体系的目标长期定位为经济发展服务，但政策层面上审核标准的剩余化程度的渐进，并没有带来供给结构中边缘化水平的同步变动；而2010年以来公共住房在实现数量上的大跃进也没有触发剩余化趋势的扭转。因此，聚焦在单一或者部分层面的模式比较和政策输入很难达到期望的借鉴效果。

其次，从纵向上看，国际比较和经验借鉴也需要注意中国公共住房与市场关系变迁过程中出现的阶段性特点。中国公共住房体系在较短的发展历程中，经历了剩余化趋势的出现、增强到减弱，再到面临转折的过程。因此，在实现租购并举，多渠道住房供给的过程中，借鉴国际经验需要一方面注意，之前具有剩余化特点的住房模式可能累积的诸多问题，例如居民已经对住房自有形成了强烈偏好，住房自有群体重视个人住房资产的建设，公共住房及居住群体被污名化等等；而另一方面也要注意，未来在公共部门与市场整合一体的路径中，对在一般化住房模式中扮演重要角色的第三方供给主体进行有效激励，例如对住房合作社、住房协会、非盈利性住房组织等第三方机构的扶持，以及对私人房东的限制和补贴。

参考文献

- 葛扬、贾春梅(2011). 廉租房供给不足的事实、根源与突破路径——基于转型期中国地方政府行为视角的分析. 经济学家, 8: 27-35.
- 人民网(2008). 齐骥: 保障性住房建设三年投资9 000亿. 人民网: [http://finance. people. com. cn/](http://finance.people.com.cn/)

◆学习贯彻党的十九大精神系列：住房保障与住房获得感研究专栏

- com.cn/GB/8332110.html. 2018年4月10日访问.
- 中国地产报(2009). 建设资金投入不足廉租房“租转售”之风全国蔓延. 凤凰网: <http://finance.ifeng.com/roll/20090622/821738.shtml>. 2018年4月10日访问.
- 中国家庭金融调查与研究中心(2014). 城镇住房空置率及住房市场发展趋势 2014. 成都: 中国家庭金融调查与研究中心.
- 朱亚鹏(2007). 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.
- 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2卷). 上海: 上海人民出版社.
- 朱亚鹏(2008b). 中国住房保障政策分析——社会政策视角. 公共行政评论, 1(4): 84-109.
- Adams, C. T. (1987). The Politics of Privatization. *Scandinavian Housing and Planning Research, Supplement*, 1: 127-155.
- Chan, C. K., Ngok, K. L. & Phillips, D. (2008). *Social Policy in China: Development and Well-being*. Bristol: The Policy press.
- Chen, J., Yang, Z. & Wang, Y. P. (2014) The New Chinese Model of Public Housing: A Step Forward or Backward?. *Housing Studies* 29(4): 534-550.
- Clapham, D. (1995). Privatisation and the East European Housing Model. *Urban Studies* 32(4-5): 679-694.
- Chiu, R. L. H. (2008). Government Intervention in Housing: Convergence and Divergence of the Asian Dragons. *Urban Policy and Research* 3(26): 249-269.
- Cox, S. (2013). The Warring-Provinces Period. *The Economist: The World in 2014*.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge Press.
- Forrest, R. & Lee, J. (2003). *Housing and Social Change: East West Perspectives*. London: Routledge.
- Gurney, C. (1999). Pride and Prejudice: Discourses of Normalisation in Public and Private Accounts of Home Ownership. *Housing Studies* 14(2): 163-183.
- Harloe, M. (1985). *Private Rented Housing in the United States and Europe*. London: Routledge.
- Harloe, M. (1995). *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford: Blackwell.
- Hoekstra, J. (2005). Is There a Connection between Welfare State Regime and Dwelling Type? An Exploratory Statistical Analysis. *Housing Studies* 20(3): 475-495.
- Izuhara, M. (2016). Reconsidering the Housing Asset-Based Welfare Approach: Reflection from East Asian Experiences. *Social Policy and Society* 15: 177-188.
- Kemeny, J. (1992). *Housing and Social Theory*. London: Routledge.
- Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*. London: Routledge.

- Kemeny J. (2001) . Comparative Housing and Welfare: Theorizing the Relationship. *Journal of Housing and the Built Environment* ,16: 53 – 67.
- Kemeny J. (2005) . “The Really Big Trade – off” between Home Ownership and Welfare: Castles’ Evaluation of the 1980 Thesis ,and a Reformulation. *Housing ,Theories and Society* ,22 (2) : 59 – 75.
- Kemeny J. (2006) . Corporatism and Housing Regimes. *Housing ,Theories and Society* ,23 (1) : 1 – 18.
- Kemeny J. & Lowe ,S. (1998) . Schools of Comparative Housing Research: From Convergence to Divergence. *Housing Studies* ,13 (2) : 161 – 176.
- Lawson J. M. ,Haffner ,M. E. A. & Oxley ,M. J. (2009) . *Comparative Housing Research in the New Millenium: Methodological and Theoretical Contributions from the First Decade*. In AHRC – APNHR Conference 5 Aug – 7 Aug 2009. APNHR ,AHRC.
- Matznetter ,W. (2002) . Social Housing in a Conservative Welfare State: Austria as an Example. *Urban Studies* ,39 (2) : 265 – 282.
- Matznetter ,W. & Mundt ,A. (2012) . Housing and Welfare Regimes. In Clapham ,D. ,Clark ,W. & Gibb ,K. Eds. *The Sage Handbook of Housing Studies*. London: Sage.
- Stephens ,M. (2010) . Locating Chinese Urban Housing Policy in an International Context. *Urban Studies* ,47 (14) : 2965 – 2982.
- Wang ,Y. P. (2001) . Urban Housing Reform and Finance in China: A Case Study of Beijing. *Urban Affairs Review* ,36 (5) : 620 – 645.
- Wang ,Y. P. & Murie ,A. (2011) . The New Affordable and Social Housing Provision System in China: Implications for Comparative Housing Studies. *International Journal of Housing Policy* ,11 (3) : 237 – 254.
- Zhu ,Y. P. (2013) . Policy Networks and Policy Paradigm Shifts: Urban Housing Policy Development in China. *Journal of Contemporary China* ,22 (82) : 554 – 572.
- Zhu ,Y. P. (2014a) . Housing Policy in China at the Crossroads: Trends and Prospects. *China Journal of Social Work* ,7 (2) : 89 – 201.
- Zhu ,Y. P. (2014b) . Economic Crisis and Housing Policy Development in China. In Lee ,J. ,Midgley ,J. & Zhu ,Y. P. Eds. *Social Policy and Change in East Asia*. Lanham ,MD: Lexington Books.

● **SYMPOSIUM: Housing Policy and Sense of Gain**

Introduction

..... Yapeng Zhu

The Development of , and the Trends in , the Chinese Housing System from a Comparative Perspective: An Analysis of the Marginalization of Public Housing

..... Chen Nie

Abstract Since the Chinese housing paradigm became market oriented , a housing market , similar to those in western developed societies , has been gradually established in urban China. Meanwhile , along with the nation’s rapid economic growth , the rate of homeownership has been on the rise. China now seems to be a “Homeowning society”. Despite these changes , international comparative housing studies have ignored the Chinese housing system. This poses a theoretical barrier to applying a comparative housing framework to China and prevents other countries from effectively learning from the Chinese experience. To fill these gaps , this study presents a comprehensive discussion of the types of Chinese housing systems by drawing upon recent developments in comparative housing theory. Focused on the association between public housing and the market , this study analyzes the transformation of Chinese housing policy according to changes in the marginalized level of public housing in the nation’s housing system during the process of policy transformation. Moreover , features and trends of the development of the Chinese housing system from a comparative perspective are also explored. Finally , insights from international experiences are presented that might help inform the building of a fundamental , long – term mechanism for the Chinese real estate sector.

Key Words Comparative Housing Studies; Unitary Housing Model; Residual Housing Model; Public Housing

Differential Effects of Two Housing Assistance Policies: Homeownership Support and Rental Subsidy

..... Guangcan Cui & Xueting Liao

Abstract Using data from nearly two thousand Chinese households , this study compared the effects of homeownership support and rental subsidies. The results indicate that families with subsidized homeownership had higher housing satisfaction and , homeownership did more to help families with unmarried adult children. Families with