

DOI: 10.12120/bjutsxb202204151

中国生产性住房政策的渊源与发展

——基于人才住房政策的研究

李君甫

(北京工业大学 文法学院, 北京 100124)

摘要: 在研究政府相关住房政策和历史资料的基础上,对中国各大中城市近年来纷纷出台的优惠人才住房政策,以及城市住房政策演变所遵循逻辑进行阐释。研究发现:中国城市的住房政策虽然几经演变,但住房政策依旧有生产性的偏向;在各城市的住房政策实践中,住房的经济属性得到重视,而住房的社会属性却未得到足够的重视;生产性的逻辑更体现在新近的“人才房”政策中,住房政策成为城市之间竞争的工具,凸显了人才住房的生产主义性质。认为人才住房政策是一种新型的生产性住房政策,各城市的住房政策应保持生产性和保护性的平衡,重视中低收入市民、青年人、新市民群体的住房保障。

关键词: 中国城镇住房; 住房政策; 生产性住房政策; 福利政策; 人才住房

中图分类号: C916 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-0398(2022)04-0151-10

住房政策是政府为解决住房问题而实施的由政府投资兴建住房,或由政府提供补助的以较低价格向居民出租或者出售住房的社会政策。住房问题既是经济问题,也是社会问题和政治问题。住房问题解决得好,人民安居乐业,社会稳定;住房问题解决不好,社会满意度会下降,无家可归、露宿街头者会增加,贫民窟会扩大,寻衅滋事、违法犯罪也会增加,甚至导致社会风波和政治动荡。

19世纪末,随着工业革命和城市化的浪潮在全球兴起,住房问题成为困扰城市中低收入居民和城市政府的世界性难题。一些西方国家为了解决住房问题,率先实施了住房政策,为工人建造廉价住房。第二次世界大战后,西方各国纷纷建立了自己的住房政策体系,以保护基本的住房权;西方各国不管是残余性的福利体制,还是普遍性的福利体制,住房政策覆盖范围有大小,分配依据有差异,但是其目标均是保护性的,即解决住房问题,满足居民的住房需求。

20世纪70年代末80年代初,我国实行改革开放以来,经济发展迅速,城市化水平不断提高,城市人口迅速增加,到2021年,城镇化率已经达到64.7%^①。我国的城市住房无论是数量、还是质量都获得了长足的发展,取得了巨大的成绩,但随着经济社会的进步,城镇居民对住房的需求也在不断的增长,尤其是城市居民的住房依旧是重要的社会问题。我国经过一系列的住房市场化改革,逐步建立了以市场为主导的住房供应体系,然而,由于住房价格的攀升,一、二线城市居民的住房负担沉重,可支付能力走低;此外,大量的流动人口在异地就业,其中大多数人只能租住非正规住房,

收稿日期: 2022-02-29
基金项目: 国家社会科学基金项目(21BSH034)
作者简介: 李君甫(1968—),男,北京工业大学文法学院社会学系教授,北京社会管理研究基地研究人员。
① 国家统计局,中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报, http://www.gov.cn/xinwen/2022-02/28content_5676015.htm。

且住房质量不高。因而,我国在房价不断攀升、中低收入居民缺乏住房支付能力的情况下,为妥善解决关乎千家万户的住房问题,亟需建立一套较为完善的住房政策体系。

自新中国成立后,中国的福利政策就具有生产主义传统。我国城市的住房政策几经演变,历经 70 余年的历史,生产主义基本导向没有变化,并体现在住房政策和政策实践中——即住房的经济属性得到格外重视,但住房的社会属性却相对地被忽视。2016 年 12 月,中央经济工作会议提出“房子是用来住的,不是用来炒的”^①的住房政策定位,希望发挥住房的社会功能,抑制住房的投资和经济增长功能,保障城镇居民的住房权,把生产主义住房政策转变为保护主义住房政策。然而,中国各大中城市开始的人才争夺战,为各类人才提供的保障房和住房补贴政策成为人才争夺战的利器,凸显了住房政策的生产主义性质。

2014 年以来,中国各城市纷纷出台的人才住房政策,作为一种新的住房政策类型对中国的住房政策究竟有什么样的影响。本文认为,在此背景下,回顾和深入反思中国住房政策的生产主义特性,才有可能发挥政府住房政策的功能,从而更好地治理住房问题。

一、文献回顾

(一) 生产主义住房政策

住房政策是满足基本社会需求的福利政策的重要组成部分,对住房政策的分析必须放在福利体制的比较中进行审视。欧美社会福利模式更多的具有保护主义的性质。保护主义福利政策的目的在于应对市场环境中的社会风险、保护脆弱群体、提供社会服务、满足社会成员的基本需求。保护主义福利政策对维持社会稳定、增加人力资本和社会投资,进而促进经济增长有一定的作用,但是其主旨是保护社会成员在市场出现动荡时能够维持生计,实现其基本的社会权利。

西方国家的住房政策被认为是去商品化的社会权利的重要组成部分,而东亚国家住房政策的优先考虑是高速的现代化、城市化和经济扩张,住房直接成为经济增长重要途径。城市规划是寻求拆除贫民窟以增加土地的价值和促进经济增长,除了支持住房自有,提供低成本的公租房给低收入家庭,公租房的供给不仅仅是提供社会服务的目的。东亚国家为劳动家庭提供的廉租房遵循了生产主义的逻辑,廉价的公租房降低了本地产业的劳动力成本,公租房甚至优先供给被认为对经济增长极为重要的公务人员和专业人士^[1]。

郝立德(Holliday)认为,东亚国家社会福利体制是生产主义福利体制,其首要的目标是实现经济增长,社会政策是经济政策的附庸和补充。在此福利体制中,国家对社会福利的责任小于其他福利体制,家庭是福利的主要承担者。社会福利的去商品化程度低,更多的产品和服务需要家庭在市场上购买^[2]。郝立德和维尔丁(Hlliday and Wilding)、高(Gough)将东亚国家的社会福利称为生产主义福利体制,认为东亚的生产主义福利体制的特点主要体现为——社会政策从属于经济政策;社会政策的发展集中于社会投资领域,例如,在教育和医疗领域,政府在福利提供中担当管制和供款者的角色^[3-4]。东亚国家是后发展的国家,在二战后普遍开始建设现代化国家战略,政府在经济社会发展中扮演强有力的角色,在追求经济目标、挫败福利需求的压力等方面得到民众的支持^[5]。生产性社会政策尽管也实施多种类型的社会项目,保护社会成员的社会权利得以实现,但是不同于保护性福利政策社会保护的主旨,其主旨是推动经济增长,服务于发展经济的目标。

东亚国家的住房政策迥异于西方的住房模式,被认为是生产主义的住房政策。东亚国家的住房政策深深嵌入东亚福利体制,出于国家经济增长的优先目标,把提高住房自有率高作为一种推动建筑业直接拉动经济增长的手段。例如,新加坡由大型国有开发企业开发低成本住房,然后把这

① http://www.xinhuanet.com/mrdx/2016-12/17/c_135912659.htm。

些住房卖给具有生产力的工薪者,而不是分配给最急需住房的人^[6],并且支持以家庭为支撑的最小化、低税收、低支出的社会保护措施^[7-8]。

(二) 中国的住房政策模式与人才住房的性质

随着中国住房改革的推进,房地产市场的兴旺和住房问题的日益凸显,而且学界相关中国住房政策的研究也日趋活跃。有的学者把中国的住房政策放到比较视野中,审视住房政策模式或者政策范式。中国住房政策属于东亚的生产主义模式^[1];有的学者认为,中国的住房政策是一种混合模式,而不是基于市场的剩余模式或者法团主义模式^[9]。中国政府推出了经济适用房和廉租房政策,但由于地方政府把经济增长和土地财政收入放在优先的位置,因而住房保障的规模是有限的。还有一些学者认为,中国的公共住房政策模式从生产主义福利转向发展型福利,社会政策不再是经济政策的附属物,而是经济政策的有机组成部分;社会支出被认为对经济发展具有积极的影响,而不是负面的影响^[10]。朱亚鹏从政策范式视角提出,中国住房政策存在三种范式转变。1950—1979年,中国的住房政策是“福利住房”方式,政策目标是保证居民的基本住房条件,国家提供住房,住房市场完全不存在,住房短缺严重。1980年以后,住房政策走向“市场化住房”政策范式,住房被看做是商品和投资,住房政策的目标在于推动房地产经济的发展,采用的政策工具主要是市场和财政与金融政策工具,住房的私有化、商品化和社会化是主要的政策策略。国家鼓励居民购买住房,房地产业被赋予国民经济的支柱产业和国民经济发展新的增长点的重要地位,而市场化住房范式推动了房地产经济的大发展,也带来了人均住房面积的快速上涨。但是,中国要从根本上解决城市住房问题,解决中低收入群体的住房问题,需要住房政策范式的根本转换,走向“社会性住房”政策范式^[11]。一方面,在社会住房范式的目标上,政府应确立满足公民住房需求的责任,保证公民享有宜居、体面的住房;另一方面,在政策取向上,要把市场供给和政府保障相结合,政府解决有房住的问题,市场解决住得好的问题;此外,在政策工具上,要综合运用多元化的政策工具,解决住有所居的问题。

2014年以来,随着各大城市的人才住房政策的纷纷出台,中国人才住房政策也进入学术研究的视野。与其他住房政策类型相比,中国人才住房的政策目标群体不是低收入群体,而是住房市场上具有购买力和竞争力的中等或者中高收入群体;人才住房的出现标志着中国住房政策的目标发生了重大变化;人才住房通过把受过高等教育、具有一定购房能力的人才群体纳入住房政策目标群体之中,偏离了2007年以来中国住房政策“保基本”的目标,逐渐驶向“促发展”的轨道^[12]。毛丰付通过分析中国的人才住房政策,指出无论是保障型住房政策、还是经济型住房政策,抑或是吸引人才、挽留人才的人才住房政策,其本质都是发展型住房政策在不同经济情境下的具体体现^[13]。因此,中国住房政策贯穿始终的是地方政府发展经济的政策目标内核,而发展型住房政策是地方政府为了促进经济发展、提升科技创新能力而采取的一系列解决住房问题的政策。

学界关于住房政策的研究普遍认为,东亚国家的住房政策是生产主义住房模式,住房政策是为经济增长服务的,但是对中国的住房政策属性未有定论。有学者认为,西方欧美国家的住房政策已经比较稳定,而中国的住房政策还在演变之中。新中国成立70多年来,中国的社会福利政策经过多个阶段的演变,覆盖的范围逐渐扩大,实施的项目日益丰富。特别是2000年以后,中国社会福利政策的发展被认为是社会保护的新跃进,社会保护的力度大大加强^[14]。如果说,中国的社会福利已经开始改变低福利的局面,社会保护的力度日益加大,那么住房政策的生产性成分究竟是削弱了、还是加强了?本文认为,自2000年以来,从我国各大城市的相关住房政策看,特别是从近年来的人才住房政策来看,尽管各城市的住房政策具有保护性,但是生产主义的倾向依旧明显。

二、人才住房政策的生产主义特征

2014年以来,我国各城市为了争夺人才纷纷出台了相关人才引进政策,引发了城市之间的人

才争夺战,尤其是各大中城市陆续出台人才住房政策吸引人才,进一步彰显了城市住房政策的生产性特征。

(一)以经济发展为目标的人才保障房政策

2017 年 4 月,南京市政府颁布的《南京市人才安居办法(试行)》提出,“为改善人才安居条件,优化人才发展环境,更好吸引和留住各类优秀人才在本市创业创新,加快建设人才强市和创新型城市,特制定本办法”“人才安居是指政府使用财政资金或提供优惠政策,为本市经济社会发展所需的人才提供住房保障的活动”“人才安居重点支持先进制造业、现代服务业、战略性新兴产业,包括符合我市产业发展方向、鼓励发展领域的转型升级和创业创新型重点企业”^①(详见表 1)。

表 1 南京市人才安居标准

类别	可购买人才		(或)购房补贴(元)	(或)共有产权住房	公租房
	公寓面积 (平方米)	(或)租赁补贴			
A 类	一事一议	一事一议	一事一议	一事一议	
B 类	150 平方米	7 500 元/月	购房金额的 50%, 最高 200 万	150 平方米,持有 50% 股份,在本市工作 5 年 后,仍符合条件的,每年 可以原价购买房屋产权 份额的 10%	
C 类	120 平方米	6 000 元/月	购房金额的 50%, 最高 170 万	120 平方米,持有 50% 股份	
D 类	90 平方米	3 600 元/月	购房金额的 50%, 最高 170 万	90 平方米,持有 50% 股份	
E 类		2 400 元/月			60 平方米
F 类		博士每人每月 1 000 元、硕士每人每月 800 元、学士和技师每人每月 600 元 (实际租金低于补贴标准的,按实际租金补贴)。补贴期限累计不超过 24 个月			30 平方米

注:根据《南京市人才安居办法(试行)》《南京市政府关于加快推进公租房货币化保障的实施意见》整理。

2017 年 8 月,成都市政府颁布了《关于创新要素供给,培育产业生态,提升国家中心城市产业能级的人才安居工程的实施细则》,并指出,“为构建具有国际竞争力和区域带动力的现代产业体系,加快全面体现新发展理念的国家中心城市建设,深入实施人才优先发展战略,努力为各类人才提供安居服务,特制定本实施细则。”“本细则所称人才安居工程是指使用财政资金、国有资产或提供优惠政策,为本市经济社会发展所需要的各类人才提供的安居服务。人才安居工程的适用对象包括符合《成都市急需紧缺人才和高端人才目录》的人才、产业新城(工业园区)就业的产业高技能人才。”^②

① 南京市人民政府,《关于印发南京市人才安居办法(试行)的通知》(宁政发〔2017〕99 号),http://fcj.nanjing.gov.cn/ztzl/zfbz/zcfg/201901/t20190114_1373010.html。

② 成都市人民政府,《关于创新要素供给培育产业生态提升国家中心城市产业能级的人才安居工程的实施细则》,<http://gk.chengdu.gov.cn/govInfoPub/detail.action?id=110606&tn=6>。

2018 年 6 月,苏州市政府颁布的《苏州市人才乐居工程实施意见(试行)》认为,加强人才乐居保障既是提升人才竞争力的现实迫切需求,也是提升城市品质的长远战略举措。实施人才乐居工程要紧紧围绕苏州勇当“两个标杆”、落实“四个突出”、建设“四个名城”的决策部署……更好地吸引和留住优秀人才在苏创新创业,为苏州推动高质量发展、争做“强富美高”新江苏建设先行军排头兵提供坚强的人才保障和智力支撑^①(详见表 2)。

表 2 苏州市人才乐居工程标准

类别	优购房	租房贴	购房贴(元)	助力贷	优租房
A 类	优价出售, 限期转让	8 000 元/月	5 000 000 元	公积金贷款购首套房 可放宽至限额的 4 倍	免租
B 类	优价出售, 限期转让	5 000 元/月	2 500 000 元	公积金贷款购首套房 可放宽至限额的 4 倍	免租
C 类	优价出售, 限期转让	3 000 元/月		公积金贷款购首套房 可放宽至限额的 2 倍	优租
D 类		1 500 元/月			优租
E 类		博士 800 元/月、硕士 400 元/月、 本科(中级职称、技师)400 元/月, 补贴不超过 3 年			优租

注:根据《苏州市人才乐居工程实施意见(试行)》整理。

我们从南京、成都、苏州等城市的相关文件可以窥见,我国各城市的人才住房政策的目的是为了提升城市的竞争力,建设创新型城市,支持新兴产业,实现高质量发展。

(二)等级化的人才住房政策

我国多数城市把人才分为五个等级,每个等级的福利待遇不一样,并且除了年薪不同以外,人才公寓、租房补贴、购房补贴等也根据人才层次,由高到低递减。南京市相关政策把人才分为 6 个等级,苏州市把人才分为 5 各等级。我们从表 1 和表 2 可以看出,城市中越是处于优势地位的人才,得到住房保障的力度越大;越是处于劣势地位的人才,得到住房保障的力度就越小。尤其需要关注的是,在城市的住房政策实践中,经济社会地位最低的农民工得到的保障很少。

2018 年 7 月 17 日,北京市政府推出《关于优化住房支持政策服务保障人才发展的意见》,目的是“充分发挥人才的战略资源作用,实行更加积极的住房支持政策,优化营商环境,吸引人才在京就业创业,促进科技创新,推动高精尖产业发展”^②。

从我国部分省市政府的相关文件的规定可知,谁能为地方带来更大的经济增量,谁就能得到保障性住房;谁对经济增长贡献的潜力更大,谁得到的保障房就越多(或者补贴越多)。因而,这样的人才住房政策显然是生产性的住房政策。

三、中国住房政策的生产主义渊源

生产性住房政策并不是一朝一夕形成的,正如东亚的其他发展型国家那样,从 20 世纪 50 年代

① 苏州市人民政府,《苏州市人才乐居工程实施意见》,http://suzhou.gusuwang.com/v13503.html。
② 北京市住房城乡建设委员会与市人才工作领导小组办公室等有关部门联合发布,《关于优化住房支持政策服务保障人才发展的意见》(京建法〔2018〕13 号),http://zjw.beijing.gov.cn/bjjs/zfbz/zcfg/sgwbjjqxwj/527019/index.shtml。

起,中国在国家工业化、现代化的发展目标引导下,从很低的起点开始不断追赶发达国家,同时,为了实现追赶目标,要把有限的资源用在刀刃上,生产主义导向的住房政策就应运而生。

(一) 1949—1979 年:中国住房政策的生产性特征

中华人民共和国成后,国家就开始了干预城市住房问题的政策实践。20 世纪 50 年代初,由于我国当时的城市住房十分紧张,国家对住房市场租金的涨幅予以限制。随后又开始资本主义工商业改造和出租房的“国家经租”实践,城市居民多余的房屋由政府住房管理部门统一经租,房主只能得到部分租金,自由的租赁市场被禁止。与此同时,政府建设的住房通过单位进行统管和分配给职工,仅仅收取非常低廉的租金,几乎是免费的。这一时期,政府试图保护城镇居民的住房权利,还要每年负责维护住房,但是收取的租金不仅不能支持住房的进一步开发,连维修的资金都不够。当时,由于政府用于住房建设的资金投入不足,导致城市居民住房的水平不仅不能提高,长期处于停滞状态,甚至有一度居民平均住房面积逐年下降。

20 世纪 50 年代中期,我国发展资本密集型重工业成为经济建设的重点,国家有限的资源主要投入到了重工业建设中,没有更多的资源投入到人民生活的改善中,致使住房短缺成为常态。在财政支出安排上,遵循“先生产,后生活”的原则,因而用于住房的资金非常有限,住房政策具有生产主义的特征。1949 年,北京人均住房使用面积 4.75 平方米,经过 30 年的发展,到 1978 年,北京的人均住房面积不但未能增加,反而减少到 4.55 平方米;至 1978 年,全国主要城市人均居住面积由 20 世纪 50 年代初的 4.5 平方米下降到 3.6 平方米^[12]。

1953—1978 年,中国的 GDP 年平均增长率是 6.5%,是同时期世界增长率较高的国家之一。也就是说,中国的 GDP 以较高的速率不断增长,而住房的增长却是缓慢的。这一阶段,尽管我国的住房几乎是免费的,但是住房政策深深嵌入到工业化战略中,住房是生产建设的辅助设施,是非生产性投资,被尽可能的压缩到最低限度。

(二) 1978—1998 年:住房政策的生产性逐渐强化

1978 年,中国开启了改革开放的进程,经济建设成为中国共产党和中国政府工作的重心。1979—1998 年,中国的经济突飞猛进,年增长率达到 9.5%,远远超过了改革开放以前 30 年的经济增长率。随着改革开放的进程,我国的住房制度改革也开始提上党和国家的议事日程。1980 年 4 月 3 日,邓小平提出出售公房、调整租金、提倡个人建房买房的设想^[15]。1980 年 6 月,国务院《全国基本建设工作会议汇报提纲》正式公布住房商品化的政策,改革的重点是补贴出售新建住房,个人买房款由个人、单位和个人各出 1/3,改变过去全部由国家负担的局面^[16],目的在于减轻国家的负担,通过市场化的手段解决住房问题。

1986 年,国家开始进行租金改革,试行“提租补贴、租售结合、以租促售、配套改革”的方案^[17],租金和售价以准成本水平起步,推动住房的商品化、社会化、专业化和企业化经营。

1994 年,国务院颁布《关于深化城镇住房制度改革的决定》开始探索多种住房供应体系,着手建立住房公积金制度。文件明确建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用房体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系^①。国家对住房大包大揽又揽不住的情况逐渐改变,住房政策的保护性逐渐弱化,生产性成分逐渐增加。

(三) 1998—2016 年:生产性住房政策的新发展

1997 年,在亚洲金融危机之后,中国经济发展也遇到前所未有的挑战,通货紧缩、消费乏力、经济增速下滑。在此背景下,1998 年,中央政府颁发《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,指导思想是“稳步推动住房商品化、社会化,逐步建立适应社会主义市场经济体

① 《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发[1994]43 号),http://www.gov.cn/zhuanti/2015-06/13/content_2878960.htm。

制和我国国情的城镇住房新制度;加快住房建设,促使住宅业成为新的经济增长点,不断满足城镇居民日益增长的住房需求”。我国城镇住房的改革主旨是,通过住房商品化、社会化,卸下政府和企业的包袱,培育经济增长点;同时,通过市场化的手段满足城镇居民的住房需求。其改革的目标是,“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房为主的多层次城镇住房供应体系;发展住房金融,培育和规范住房市场交易。”并且提出,“对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。最低收入家庭租赁由政府或者单位提供的廉租住房;中低收入家庭购买经济适用房;其他高收入的家庭购买、租赁市场价的商品住房。”^①按此政策,我国只有最低收入家庭才可以租赁廉租房,中低收入购买经济适用房。然而,我国对如何划分最低收入的家庭、中低收入家庭占多大比例,并没有政策具体规定,只是把制定具体办法的权利交给了市(县)人民政府。目前,我国比较通用的划分方法是,把居民按照收入水平分为5等份,即高收入家庭,是指收入最高的20%家庭;中高收入家庭,为次高的20%家庭;中等收入家庭,为次低收入的20%家庭;中低收入家庭,为次低收入的20%家庭;最低收入家庭,为收入最低的20%家庭。若依照此划分方法,我国保障性住房至少应该占全部住房的40%,但是从政策实施的实际情况看,廉租房和经济适用房的比例没有超过住房供应的10%,而超过90%的住房供应却是商品住房。

2003年,《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》颁发,通知指出,“房地产业关联度高,带动性强,已经成为国民经济支柱产业。”“是促进消费,扩大内需,拉动投资增长,保持国民经济持续快速健康发展的有力措施。”“要坚持住房市场化的基本导向,不断完善房地产市场体系。”“完善住房供应体系,调整住房供应结构,逐步实现多数家庭购买或承租普通商品房。”“采取有效措施,加快普通商品房的发展,提高其市场供应中的比例。”“坚持深化改革,不断消除影响居民住房消费的体制性和政策性障碍。”“要强化政府住房保障的职能,切实保障城镇最低收入家庭基本住房需求。”^②《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》中提出,要使住宅产业成为新的经济增长点,但也提出:高收入家庭购买或者租赁商品房,中低收入家庭购买经济适用房,最低收入租赁或者政府提供廉租房^①。《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》中认为,房地产业已经成为国民经济的支柱产业,并提出逐步实现多数家庭购买或承租普通商品房,强调了房地产的经济功能,要求提高普通商品房在市场中的比例,压缩保障性住房的比例^②。可见,住房的社会性功能被削弱,生产性功能被进一步突出。

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》,指出要“把解决城市(包括县城,下同)低收入家庭住房困难作为维护群众利益的重要工作和住房制度改革的重要内容,作为政府公共服务的一项重要职责,加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系”,并提出,“以城市低收入家庭为对象,进一步建立健全城市廉租住房制度,改进和规范经济适用住房制度,加大棚户区、旧住宅区改造力度,力争到“十一五”期末,使低收入家庭住房条件得到明显改善,农民工等其他城市住房困难群体的居住条件得到逐步改善。”^③这是我国自1998年,实行住房改革以后,国务院第一次专门颁发的关于解决住房困难问题的政策文件,明确了解决住房困难是政府的公共服务职责,甚至把改善农民工等城市住房困难群体住房条件也纳入政府公共服务的范围。廉租房的定位是针对最低收入群体和低收入

① 《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(国发[1998]23号),http://glj.jiangsu.gov.cn/art/2018/3/9/art_60123_7510534.html。

② 《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),http://www.gov.cn/zwzk/2005-08/13/content_22259.htm。

③ 《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),http://www.gov.cn/zwzk/2007-08/13/content_714481.htm。

群体,经济适用房针对的是低收入群体。与 1998 年《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》相比,我国经济适用房的覆盖人群大幅收窄。因而,国家住房政策的导向是增加商品房比例,控制保障房比例,即强调发挥住房的生产性功能。

四、地方政府生产主义住房政策的现实根源

进入 21 世纪以来,中国公共住房的比例越来越小,剩余化和边缘化的趋势明显;2000 年,经济适用房占商品房销售面积的比例达到顶峰的 20.18%;此后几乎是逐年下降,直到 2010 年,降到了 2.62%^[18]。1999—2006 年,中国 657 个城市中有 145 个城市没有廉租房制度,只有 33% 的城市廉租房资金到位^[19]。中国的住房政策都非常强调利用住房的交换价值和商品属性,推动房地产相关产业发展,拉动经济的增长^[20],具有生产主义倾向。

2016—2017 年,中国部分城市住房由于价格涨幅过大,房地产市场的风险加大,城市居民住房压力猛增。中央政府强调住房的社会保护功能,而不是住房的经济生产功能。随之为了抑制炒房,中国各大城市都出台了限购政策,限贷、限售、限价等措施纷纷出台,遏制了房价上涨的势头。

2017 年,习近平总书记在中国共产党第十九次代表大会报告中提出,坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,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^[21]。党中央已经认识到了过于强调住房经济属性的危害,开始强调住房的社会属性,要求地方政府采取保护主义措施,保障居民的而居住权利,满足基本的居住需求。

中央政府的保护性住房政策思想和宣示是非常明确的。2016 年以来,中国住房与城乡建设部约谈了许多房价增长过快城市的市长,引导地方落实中央政府的住房政策思想。在中央政府的保护性住房政策思想指导下,2017 年以来,北京和深圳等各大城市加大住宅用地供给,推出公租房政策、集体建设用地建设公租房政策、共有产权住房政策、租购同权政策、租赁型集体宿舍政策等多种保护性政策,以期抑制房价,努力让城镇居民住有所居,这对于缓解住房问题是有益的。可是,2017 年以来,从中国各大中城市政府出台的人才安居房政策来看,生产性住房政策思想根深蒂固,生产性的政策实践不但未曾扭转,而且以人才安居房的形式不断扩张。

中央政府的住房政策更倾向于保护性,而地方政府更倾向于生产性。笔者认为,其现实的原因一是地方政府的财政压力导致土地财政依赖逐年加强,甚至一些地方财政靠卖地维持。这样的情况下,地方政府不仅无法投入更多财政资金用于保障房建设,反而希望扩大商品房市场规模,从而能够以更高价格出售更多土地,获得财政收入的提高。二是官员晋升的锦标赛体制引导地方官员把更多的资源用于发展地方经济^[22-24],城市之间的竞争日趋激烈。

五、结论与讨论

(一) 结论

中国各城市的人才住房政策是一种新型的生产性住房政策。城市人才住房政策针对的是在劳动力和住房市场上具有一定优势的人才。他们不是城市里的中低收入者,不是一般劳动者。同时,城市人才住房的目的不是为了保护中低收入弱势群体的基本住房权利,而是为了吸引人才,提高城市的竞争力,推动城市经济增长。

中国的住房政策具有保护性和生产性双重特征,生产性强于保护性。自 1998 年以来,中国建立了市场供给为主的供应体系,并在 2007 年后,颁布实施了一系列住房保障政策,市场供给和国家住房保障并行,但是,由于住房保障的力度和范围有限,住房政策的生产性强于保护性。

(二) 讨论

在后发展国家追赶发达国家的过程中,东亚国家更倾向于生产主义的福利政策,当大部分东亚国家已经进入发达国家行列,生产主义的福利政策开始转向保护主义,住房政策也会随之改变。

1978年以来,中国的住房政策处于持续的演变中,从国家分配住房走向市场化;1998年以后,随着房地产市场迅速崛起,先后出现了廉租房、经济适用房、限价商品房、公租房、人才住房等公共住房等公共住房;同时,政府相关部门也着手进行共有产权住房、集体土地建设公租房、政策性租赁住房等政策试点。中国的政策思路很明确,在不断加强对中低收入群体的住房保护力度,推出了多样化的住房保障政策,要求逐步扩大保障房的覆盖面。随着中国成为高收入国家,国家能力持续增强,中国住房政策的保护性将会逐渐增强。

中国大多数地方政府并未公布人才住房政策的力度、占保障房的比例。根据2014年深圳市人民政府发布的人才安居工程政策文件看,深圳规划的人才住房占公共住房的比例份额较大,“十一五”期间安排建设的公共租赁住房,面向人才安排的比例不低于60%;“十二五”期间安排建设的公共租赁住房,面向人才安排的比例不低于80%^①。深圳作为中国城市发展的样板城市,其他各城市在发展中也纷纷跟进,并出台了相关人才房政策,在人才房的比例上会效仿深圳,但这也有可能导致住房政策的保护性与生产性失衡。为了使国家的住房政策得到切实的贯彻落实,中国各城市的住房政策应该在生产性和保护性方面保持平衡,切不可忽视中低收入市民及青年人、新市民群体的住房保障。

参考文献:

- [1] DOLING J, RONAID R. Housing East Asia: socioeconomic and demographic challenges[M]. Palgrave Macmillan, 2014: 9-43.
- [2] HOLLIDA I. Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia[J]. Political Studies, 2000, 48: 706-723.
- [3] HOLLIDAY I, WILDING P. Welfare capitalism in East Asia: social policy in the tiger economies[M]. New York: Palgrave Macmillan, 2003: 161-200.
- [4] GOUGH I. East Asia: the limits of productivist regimes[M]//Gough I. Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America, Cambridge: Cambridge University Press, 2004: 15-48.
- [5] 戈斯塔·埃斯平-安德森. 转型中的福利国家[M]. 杨刚, 译. 北京: 商务印书馆, 2010: 288-334.
- [6] LEE H, RONALD R. Expansion, diversification, and hybridization in Korean public housing[J]. Housing Studies, 2012, 27(4): 495-513.
- [7] RONALD R, DOLING J. Shifting East Asian approaches to home ownership and the housing welfare pillar[J]. International Journal of Housing Policy, 2010, 10(3): 233-254.
- [8] RONALD R, DOLING J. Testing home ownership as the cornerstone of welfare: lessons from East Asia for the West, Housing Studies, 2012, 27(7): 940-961.
- [9] WANG Y, MURRY A. The new affordable and social housing provision system in China: implications for comparative housing studies[J]. International Journal of Housing Study, 2011, 27(3): 343-59.
- [10] CHEN J, YANG Z, WANG P Y. The New Chinese model of public housing: a step forward or backward[J]. Housing Studies, 2014, 29(4): 534-550.
- [11] 朱亚鹏. 公共政策过程研究: 理论与实践[M]. 北京: 中央编译出版社, 2013: 306-325.
- [12] 朱亚鹏, 孙晓梅. 政策学习与政策变迁: 以人才住房政策为例[J]. 广东社会科学, 2020(5): 178-188.

① 深圳市人民政府,《中共深圳市委深圳市人民政府关于实施人才安居工程的决定》(深发〔2010〕5号), http://zjj.sz.gov.cn/csm/zcfg/xxgk/zcfg_1/zcfg/content/post_7572972.html.

- [13] 毛丰付, 胡承晨. 发展型住房政策: 中国住房治理实践的理论探讨[J]. 商学研究, 2020(5): 5-13.
- [14] 王绍光. 中国仍然是低福利国家吗? ——比较视角下的中国社会保障“新跃进”[J]. 人民论坛·学术前沿, 2013(22): 70-94.
- [15] 邓小平. 必须把建筑业放在重要位置, 城镇居民个人可以买房盖房——邓小平同志关于建筑业和住宅问题的谈话[N]. 人民日报, 1984-05-15(01).
- [16] 周天勇, 郭雪剑. 富民与安居: 中国土地住宅体制改革研究报告[M]. 大连: 大连出版社, 2016: 57.
- [17] 李剑阁. 中国房改现状与前景[M]. 北京: 中国发展出版社, 2007: 19.
- [18] 聂晨. 比较视野下的中国住房体制的演进与趋势[J]. 公共行政评论, 2018(2): 4-19.
- [19] 朱亚鹏. 中国住房保障政策分析——社会政策的视角[J]. 公共行政评论, 2008(1): 84-109.
- [20] 朱亚鹏. 住房保障与住房获得感研究专栏导语[J]. 公共住房评论, 2018(2): 1.
- [21] 习近平, 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M] // 中共中央文献研究室. 十九大以来重要文献选编: 上. 北京: 中央文献出版社, 2019.
- [22] 陈潭, 刘兴云. 锦标赛体制、晋升博弈与地方剧场政治[J]. 公共管理学报, 2011(2): 21-33.
- [23] 李国武, 侯佳伟. 锦标赛体制与中国省级开发区的增长: 基于省级经验的研究[J]. 社会, 2011(2): 42-77.
- [24] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.

The Origin and New Changes of China's Productivity-biased Housing Policy: A Research Based on Talent Housing Policy

LI Junfu

(Faculty of Humanities and Social Sciences, Beijing University of Technology, Beijing 100124, China)

Abstract: Recent years, the major and medium-sized cities have introduced preferential housing policies to attract talents. By analyzing relevant policy texts and historical materials, the study explains the new housing policy nature of talent housing, and the logic of urban housing policy evolution. It is found that China's welfare policy has a productive tradition, and the urban housing policy is no exception. Although after several evolutions, there is still a productive bias in the housing policy, which is reflected in the housing policy text and policy practice of various cities, the economic function of housing have been paid attention to, but the social function of housing are not paid enough attention to. The productivity-biased logic is more reflected in the recent "talent housing policy", and the housing policy has become a tool of competition between cities, highlighting the productive nature of talent housing. It is suggested that the housing policies should maintain a balance in terms of productivity and protection, and the housing security of low-income citizens, young people and new citizens should not be ignored.

Key words: urban housing in China; housing policy; productivity-based housing policy; welfare policy; housing for talent

(责任编辑: 冯 蓉)