

中国住房制度的历史演进与社会效应^{*}

李国庆 钟庭军

提要: 本文通过对中华人民共和国成立后单位住房福利制度形成住房商品化萌芽、住房全面商品化、保障性住房制度建设启动四个阶段的梳理,分析了促使中国住房体系从特殊的单位住房福利制度走向住房市场经济主线与住房社会保障主线整合发展的政策演变机制。本文指出,住房制度改革促进了社区类型与城市空间结构的分化;作为一项关系民生的重要社会政策,住房保障覆盖面已从本地居民扩展到包括流动人口在内的新市民群体。研究表明,建立住房结构与社会分层之间的影像关联,突破户籍壁垒,建立发展型住房保障体系,是促进社会包容性发展的重要标志。

关键词: 住房福利 住房商品化 保障性租赁住房 包容性发展

一、引言

从中华人民共和国成立到 1998 年的半个世纪中,中国城市住房的建设、分配与管理一直实行单位住房福利制度。住房的商品属性被否定,国家按照单位行政级别投资建设住房,住房产权公有,单位实物分配,职工低价租住。“只住不卖”的住房福利属性得以确立,形成了住房投资的公共性、住房分配的实物福利性、住房经营的非营利性以及住房管理的纯行政性(高波等,2017;倪鹏飞,2019)。单位福利住房制度虽然保障了职工的基本居住需求,但其弊端同样明显。以实物分配和低租金为特征的福利属性定位收窄了住房投资建设渠道,使得我国的住房建设长期处于停滞状态。1978 年全国城市人均住宅建筑面积仅

^{*} 本文受国家社会科学基金重点项目“大规模棚户区改造与新型社区共同体建设研究”(16ASH002)、北京中国网传播有限公司资助课题“棚户区改造区域特征与可持续发展研究”(STWM-2019-C-003)的资助。感谢匿名评审人的建设性意见。文责自负。通讯作者:钟庭军(email:ztj723@163.com)。

为 6.7 平方米,^①住房供给数量不足,人们处于普遍的居住贫困状态。单位福利住房制度本质上是低水平的泛福利体制。

自 1979 年起,中国进入长达 20 年的住房商品化萌芽期。在此期间,1986 年党中央、国务院在批复《全国基本建设工作会议汇报提纲》时首次提出“准许私人建房、私人买房,准许私人拥有自己的住宅”的住房商品化原则。改革首先从对存量住房实施提租与租售开始,1993 年国务院第三次房改工作会议提出了“以出售公房为重点,售、租、建并举”方针,推进公有住房自有化,为住房商品市场发展创造前提条件。

1998 年住房商品化进入全面启动阶段,国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,为住房实物分配制度画上了终止符,并开始实行住房分配货币化。住房制度改革切断了职工与单位的住房联系,商品房社区这一新的社区类型得以形成,中国特殊的单位住房福利制度所形成的单一的单位社区开始分化,城市社会组织形式开始从特殊走向普遍。与此同时,城市居住区从职住一体走向职住分离,形成了独立于居住空间的工作空间,进而带动了城市商务繁华空间的形成。由居住空间、工作空间和商务繁华空间构成的典型的城市型空间结构得以塑造,往返于居住区与工作区的城市型通勤、通学模式随之形成。

停止福利分房后,国家开始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单位提供的廉租住房,由于其建设速度远落后于商品房发展,城镇弱势群体的住房难以得到保障。此外,以国有工矿企业、国有林区和国有垦区职工以及单位体制之外的城市低收入者住区出现了“棚户连片”现象,与高楼林立的城市住房小区形成鲜明对照。2007 年,国务院《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》出台,标志着住房全面改革以来,处于边缘位置的保障性住房建设成为与商品房并重的住房体系建设主场,形成了住房市场经济主线与住房社会保障主线整合共进格局。值得一提的是,2005 年,始于辽宁省的棚户区改造在 2008 年世界金融危机之后升级为全国性棚户区改造工程,超过一亿人的棚户区与城中村居民的居住条件以超常规攻坚战方式得以改善。

2015 年,党中央提出了新时代统领全局的五大发展理念,共享理念随即成为住房体系发展的新思路、新方向、新重点。2016 年,中央经济工作会议首次提出“房子是用来住的,不是用来炒的”,把住房建设的重点放在有力有序增加保障性住房供给上,将租赁住房建设作为工作的重中之重。2017 年十九大报告提

① 资料来源:新浪财经,2019,《告别住房短缺 40 年间城市人均住宅建筑面积增长逾 5 倍》(<https://finance.sina.cn/2019-09-09/detail-iicezueu4439616.d.html>)。

出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。2020年在制定“十四五”规划和2035年远景目标纲要过程中,国家推出了以新市民和青年人为对象的保障性租赁住房新制度,流动人口这一长期处于市民与农民之间的第三社会群体进入了城市住房保障范畴,住房体系治理迈向包容性发展新阶段。

二、研究回顾与分析视角

中华人民共和国成立七十多年来,经历了世界史上罕有的经济体制转轨和社会结构转型叠加过程,住房治理体系也相应地经历了起伏变迁。迄今为止,对于住房体系的研究主要集中在经济学和公共政策领域。经济学研究的代表性成果有杨鲁和王育琨(1992)的《住房改革:理论的反思与现实的选择》。作者在分析住房体制传统特征的基础上,从企业制度改革与住房商品化的视角出发,提炼出切断工作单位与住户住房选择之间纽带、推进住房商品化与租赁化,以住房资源的市场配置取代行政配置的住房制度改革总体思路。另有学者认为,中国经济体制改革、土地制度改革与房地产业发展进程密切相关,其中的两个关键节点是1998年的住房分配货币化改革和2007年的保障性住房制度建设。以这两个关键性节点为标志,中国房地产业发展历程可以划分为1978—1997年的市场萌芽期、1998—2006年的快速发展期以及2007年以后的整合发展期(董昕,2017)。这一房地产经济视角的阶段划分,将2007年作为住房体系发展从商品化快速发展单一主线迈入商品化与住房保障双轮驱动、协调整合发展时期的分水岭,标志着中国住房体系发展机制的重大转变。

公共政策领域研究的代表性成果有谢家瑾(2009)的《房地产这十年》。这本书从房地产业改革政策制定者的视角,展现了1998—2003年住房从福利品转变为国民经济重要支柱产业的黄金时代,以及2004年之后在房地产市场调控背景下,为解决城市低收入家庭住房困难,大力发展经济适用房和廉租房,逐步建立和完善保障性住房制度的发展过程。李斌(2018)在《分化与效率:中国城市住房改革40年回顾》中将中国城市住房改革40年分为两个阶段:第一阶段是通过货币化手段实现单位福利公房私有化;第二阶段是发展商品房市场。作者认为,一方面,中国住房商品化初期,公房出售制度、经济适用房制度、住房货币化制度、公租房及廉租房制度相继出台,体现了渐进式改革的基本逻辑。住房改革

达到了解决城市住房数量短缺问题的效率目标,未来面临的则是住房的结构调整。但在另一方面,住房改革过度强调住房的商品化与产权、政府对土地出让金的追求、银行货币政策变动以及“渐进改革”的自身缺陷,也造成了住房资源的阶层分化(李斌,2018)。

城市社会学尤其关注住房制度改革所引发的社会特征转变的时间与空间呈现。关于住房体系的社会学研究,主要有三个视角。一是社会分层视角,住房成为社会分层的分析工具。传统的社会分层研究把人的经济资源、权力资源、职业声望占有状态作为社会分层的指标。然而,以住房为视角的分层研究又在社会分层领域嵌入了“物”和“产权”视角(李斌,2002,2018)。二是从单位制到社区制的社会体制变迁研究,体现的是从社会管理到社会治理模式的转变,住房体系被视为适应经济体制改革和社会结构变革中需要加以调适的次生问题,处于从属位置。中国社区类型的变化是由住房制度改革直接引发的,从单位社区到商品房社区,从经济适用房小区到棚户区改造新区,无不带有住房体系改革的烙印,这也是居民依据自身经济能力对居住空间选择的结果。三是住宅社会学的基本视角,就是研究与家庭周期相对应的居住周期。以日本为例,人的一生要经历四个住房周期。第一个周期是刚就业的青年人租住公司或机构宿舍,以单身者为主。第二个周期是从新婚到第一个孩子入学之前,租住公营或民营出租住房。第三个周期是第一个孩子入学到学业完成,购买普通公寓居住。第四阶段是子女毕业就职之后,入住独栋别墅。前两个周期主要是租房阶段,后两个周期主要是购房阶段。这是日本传统的“家”文化规定的理想居住形态(高桥勇悦、菊池美代志编著,1995)。居住周期论揭示了住房保障体系不仅面向低收入阶层,同时也面向“非低收入群体”,非传统意义的低收入群体在特定阶段也需要政府扶助,从而顺利进入下一个住房周期。

住房改革复杂多元的“中国经验”本质上是经济体制改革与社会结构转型相互叠加的产物。当前,房地产业已成为关系到国民经济产业链的先导产业,房产成为居民家庭的核心资产,住房难题成为影响青年一代流动与择业的突出因素,因而亟须加强以住房体系为本位的整体主义研究视角,以住房体系治理为主题进行深入系统的研究,以史论结合的方式全面回顾和反思七十余年中国住房体系演变的历程与逻辑,把握住房体系治理机制的演进规律。

如果说中国住房制度改革的终极目标是“让全体人民住有所居”,那么社会学研究住房的特有视角就是关注住房中的生活者,依据他们所处的不同阶层、处于不同生活周期的住房需求对居住者群体加以类型化;基于住房分层变化调整

住房结构,使住房结构与居住群体结构及其变动状态相适应,建构起住房结构与社会分层之间的影像关联。只有满足了城市各类社会群体,特别是包含流动人口在内的住房市场脆弱群体的基本住房保障需要,才能最终实现“让全体人民住有所居”的政策理念。社会学视角的研究能够助推住房结构与城市社会结构变迁过程中不断分化的人群相适应,提升社会保障效率与城市治理能力,实现共享的社会发展。

三、单位住房福利制度的形成与社会特征

在中华人民共和国成立初期,中国的住房体系在国家政治体系与经济体系中始终处于从属地位,住房建设与物业管理是单位组织生活保障功能的体现。按照国家住房建设与管理政策、住房所有制改革与建设主体、单位住房分配与租赁管理机制特征来看,其发展过程呈现出显著的阶段性特征。

(一)1949—1957 年住房的商品属性得以延续

1949—1957 年的中国仍处于新民主主义社会发展阶段,国家承认住房私有产权,公共房产与私人房产并存,公私并举,住房建设得以持续。城市住房政策的原则是保护旧有住宅,鼓励私人新建,严格限制投机,稳定市民居住生活秩序。对于城市私有房屋和地产,在辨析其资本主义性质和封建主义性质的基础上,承认一般私人所有房产的所有权,并保护这种产权所有人的正当合法经营活动,禁止任何机关、团体或个人任意占用私人房屋。对于官僚资本的房产,在调查确定后加以没收,属于人民民主国家所有。

第一个五年计划时期(1953—1957 年),国家住房建设方针是使劳动人民有房可住,并逐步改善居住条件,尽一切力量缓解房荒。为此国家继续大力保护原有私人房屋,调低租金,组织自建自住,同时成立房地产交易所,建设城市住房租赁市场。公房建设是城市基本建设的重点领域,国务院提出“统一规划、统一投资、统一设计、统一施工、统一分配和统一管理”方针,在重点建设城市和新工业区投资建造住房。统计结果显示,1950—1957 年,全民所有制单位住宅基本建设投资占基本建设投资总额的 9.8%,住房建设规模呈稳步上升趋势(中国经济年鉴编辑委员会,1985)。这一时期住房建设存在的突出问题是城镇人口机械增长率大大超过住房建设速度,人均居住面积不升反降。

(二)1958—1978 年单位住房制度的福利特征

1. 单位住房福利制度的形成

1958 年中国进入私有住房社会主义改造阶段,“一大二公”思想渗入住宅建设与分配领域,住房私有权被彻底否定,代之以泛福利住房政策。对私有住房所有权的否定导致投资渠道收窄,由公私并举转变为公家统建;优先发展工业的政策导向得以确立,住房建设重要性降低,住宅投资占基本建设投资比例大幅下降。1963 年召开的全国第二次城市工作会议制定了一系列积极支持住房发展的方针,调整时期住房建设有所好转,但“文革”十年动乱又使中国的住房建设再次陷入停滞状态。这一阶段住房建设经历了以下变革。

第一,针对私有出租房屋的社会主义改造。1956 年,中共中央书记处发布《关于目前城市私有房产基本情况及进行社会主义改造的意见》。从 1958 年起,中国开始实施私有出租房屋社会主义改造,绝大部分房屋实行国家经租房机制,仅有极少数大城市对私营房产公司和大房主实行公私合营。国家经租房是对城市房屋占有者用类似赎买的方式逐步改变所有制性质。凡房主出租房屋数量达到改造起点的全部由国家统一经营,在一定期限内支付固定租金。全国所有城市和 1/3 的镇进行了私房改造,涉及房屋约 1 亿平方米(国家城市建设总局房产住宅局、北京日报社理论部编,1981)。

第二,“文革”十年中的住房。在这一阶段,首先是人口增长加剧引发了住房供给不足。“文革”期间,城市住房建设不可避免地再次减缓。统计表明,第三个五年计划期间(1966—1970 年),全民所有制单位竣工住宅建筑面积仅为 5400 万平方米,占同期基本建设投资总额的 4%。第四个五年计划期间(1971—1975 年),全民所有制单位竣工住宅建筑面积为 12573 万平方米,占同期基本建设投资总额之比上升到 5.7%。但是同期全国城镇人口从 1958 年的 8400 万猛增到 1977 年的 1.1 亿,住房供给赶不上住房需求的增长速度。统计表明,1977 年底全国 190 个城市人均居住面积仅为 3.6 平方米,与中华人民共和国建立初期的 4.5 平方米相比下降了 0.9 平方米。其次,这一时期以非常手段逐渐形成了以公有住宅为主的住宅所有制结构。“文革”时期不仅住房的建设量低,而且私房房主还被勒令将私有房屋交公。有数据显示,1966 年“文革”开始后,北京市 8 万余户、54 万间、约 765 万平方米私人房产被迫交公(北京市地方志编撰委员会,2000:121)。

经过“大跃进”和“文革”社会主义改造政策的冲击,城市私有房屋数量由相对优势转为劣势。公有住宅比例迅速提高,形成了公有住宅占主导的所有制结

构。私有住房社会主义改造否定了私有权,因而也就关闭了私人自建住房的可能性。恩格斯在《论住宅问题》中指出,住宅承租人和出租人之间并非无产者和资产者之间、工人和资本家之间的交易,而是一种单纯的商品买卖关系(恩格斯,2019)。取缔了私人出租住宅的权利,也就最终改造掉了住宅的商品属性,使其成为完全的生活必需品,这与平均主义分配方式相辅相成,从而在我国确立了住宅的全福利性质。

2. 单位住房制度的泛福利特征

住房属性定位是分析我国住房问题产生根源的着眼点。1949年中华人民共和国成立后,集中投资、集中分配、集中积累的计划经济体制得以建立,国家作为住房投资建设的唯一主体,如何权衡住房建设与经济发展关系,决定着经济发展与居住生活改善的关系能否平衡。当时我国的发展战略是把经济高速增长作为首要目标,把住宅看作一种消费资料,置于次于生产发展的地位,实施“重积累、轻消费”,“先生产、后生活”,当生产与住房发生冲突时,住宅建设资金就会被挪去优先发展经济,导致了住房建设的滞后局面。

单位制度最直接地决定着职工的住房福利水平,职工从单位组织中以低租金租借住房;单位体制外的城市居民依据城市户籍身份向当地政府房管部门租住公房,构成了中国城市的主要居住类型。芝加哥城市社会学派的代表人物帕克将“Gemeinschaft”译为“community”,通过增加地域特征、降低同质性要求,发现城市空间中存在着人的聚集以及组织与制度的汇集(帕克等,2012)。吴文藻将“community”中译为“社区”后,专门指代与一定范围的空间相联系的基础社会类型,共同体性质往往被忽视。单位社区作为中国城市最主要的社区类型,其基本特征是工作区与生活区联为一体,邻里关系是地缘关系与业缘关系的叠加,或者说是业缘关系的延长(李国庆,2007)。值得注意的是,住房和后勤保障水平在不同全民所有制与集体所有制单位之间、单位职工与单位体制外职工之间差异显著。首先,全民所有制企业单位职工住房建设资金在企业自筹基金中优先得以安排,不足部分由企业主管部门列入基建计划拨付;住房按照单位一定层级的官本位序列,以职工集体宿舍和家属宿舍形式分配给职工个人。集体所有制企业职工住房建设资金从“税后积累”中解决,由于没有国家基建计划的支撑,集体所有制企业建房能力显著落后于全民所有制企业。其次,城市中小学和机关、事业单位,以及其他文化、卫生、商业、服务行业的住宅建设由城市房产管理部门统一管理和组织。企事业单位职工缺房要向各自的单位申请,因无单位归属而没有住房分配渠道的家庭才可以向城市房管部门申请(杨鲁、王育琨,1992:

78、117;路风,1989;李猛等,2000)。城市房管部门根据城市户籍人员家庭的人口数量、辈分、婚姻关系、子女数量和性别等因素,优先解决无房户和严重拥挤户。房管部门的住房分配原则贯彻群众路线,街道居民委员会建立群众管房组织,协助搞好房屋管理、维修、调配、拆迁等工作,实现住房供给的最低保障。以单位为主体的住房分配制度造成了不同所有制单位之间、单位社区与街道社区之间一定程度的社会不和谐。住房建设分配管理功能削弱了单位组织的主功能,单位之间的住房差异阻碍了人口自由流动,亟须确立住房的商品属性和支柱产业定位,同时为推进以功能分化为导向的单位制度改革创造了条件。

四、从住房商品化萌芽到全面住房商品化

与不断权衡调整的中国经济体制改革进程相同,中国住房制度改革的思路同样是在理论与实践的不断探索中形成的。在落实私人住房产权改革和实现建设主体多元化的基础上,最初实施了公房提租出售政策,以抑制不合理的住房需求,把传统的单位住房福利制度改变为国家、企业和个人共担机制。但是实践证明,住房成本共担机制实质上延续了住房的实物福利分配方式,同时福利低租金制度的存在阻碍了居民进入市场的积极性,房改政策最终转向了停止实物分配、实行住房分配全面货币化的改革思路(成思危,1999:141)。

(一)私人住房政策落实与住房建设主体走向多元

1978年底召开的十一届三中全会把中国带入全面改革开放时期,随着经济体制改革的推进,中国城镇住房制度开始进行试点改革,从计划向市场转变。住房制度改革以落实私人住房产权改革为序幕,原房主所有权重新获得承认,被政府机关、军队以及个人挤占的私人房产逐步落实政策归还原主。1978年3月召开的全国城市房产住宅工作会议要求各省、市、自治区结合落实城市私房政策,鼓励私人投资建房,组织私人建房试点。

1978年9月,国家建委召开城市住宅建设会议,会上提出,为了实现国家制定的1985年城市职工住房人均居住面积达到5平方米的政策目标,要充分调动国家、地方、企业和群众多方主体的积极性,宣传动员社会各方力量参加到城市住宅建设中来,由此开启了我国住宅建设主体多元化的新局面。城市住房建设资金渠道放开,除国家基本建设资金、更新改造项目资金之外,新增了集体所有

制单位资金与个人资金。在基本建设资金中,除中央财政和地方各级财政拨款之外,又开辟了机关及企事业单位自筹资金、海外资金以及银行贷款等新的资金渠道。1979年,全民所有制单位住房建设资金高达77.28亿元,较1978年增长1倍,占基本建设投资总额的比重由7.8%提高到14.8%(国家统计局社会统计司编,1987:88)。

(二)公房提租出售与住房商品化萌芽

随着经济体制改革的推进,中国房地产业进入市场化萌芽期。住房私有权得以重新确立后,公房出售成为住房商品化变革的重要内容。根据邓小平“关于综合考虑城市住宅建设与分配”的指示精神,20世纪80年代初,国务院专门成立住房制度改革领导小组统筹住房改革。同年,党中央、国务院在批转《全国基本建设工作会议汇报提纲》时正式提出“准许私人建房、私人买房、准许私人拥有自己的住宅”的住房商品化政策。当时,政府急于收回成本,为了实现住房的良性循环,试点措施从鼓励私人建房到全成本售房、三三制售房(政府、单位、个人各负担1/3),试图逐步减轻政府负担。但随着这些鼓励职工自主购房的试点改革措施遇挫,政府开始认识到试点改革本质是租售关系的调整,不提高公房租金则难以达到出售公房的目的,因此转变了鼓励补贴出售住房的改革思路,调整为提租补贴。提租补贴这一思路转变的重大意义,是把住房制度改革引向了商品化改革思维,是住房商品化的第一步。

1988年1月,全国住房制度改革会议正式推出《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》,这一阶段对住房商品化可能带来的经济和社会影响有了清晰认识,城镇住房制度改革上升为经济体制改革的重要组成部分。房改不仅能够正确引导和调节消费,推动消费结构趋于合理,具有重大经济意义,而且还能够纠正社会不正之风,在政治上同样意义重大。

(三)住房全面市场化带动社区类型与城市空间分化

经过20世纪80年代的理论争鸣与实践探索,90年代住房商品化的方向进一步明晰。1994年,国务院《关于深化城镇住房制度改革的决定》提出了日后得以落实的房改总体思路,即住房建设投资确立国家、单位、个人三者合理负担的体制,以取代由国家、单位统包的旧体制;建立社会化、专业化运行的体制以取代各单位建设、分配、维修、管理住房的旧体制;确立以按劳分配为主的货币工资分配方式,以取代住房实物福利分配方式,建立住房公积金制度。

1998—2003 年是全面实行住房商品化的重点时段,中国住房制度相继发生了两个突破性变革。第一个突破性变革是 1998 年单位住房福利制度的终结,住房分配走向货币化。1998 年 7 月,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》正式出台,明确要求各省、自治区、直辖市自 1998 年下半年起终止住房实物分配,实行住房分配货币化,并确立了以经济适用住房为主体的住房供给结构,中国城镇住房市场全面启动。自此,公有住房自有化改革在全国全面展开,1958 年以后一直延续的福利住房制度得以终结。

第二个突破性变革是全面启动住房商品化市场。2003 年,国务院《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》确立了以普通商品住房为主要渠道的住房供给模式。与单位制下的福利房不同,商品住宅指的是由专业的房地产企业开发建设、由市场形成价格、在房地产市场流通的住宅。

商品房小区成为业主共有财产维护管理、保值增值的空间单位。作为小区共有空间的主人,业主共同组成业主委员会自我管理设施运转,进行环境维护。中国城市的商品房居住小区规模普遍较大,需要招聘小区专属的商业性物业公司,按照物业费标准提供相应品质的服务,而一些服务标准较低的居住小区则建立了自助式物业。20 世纪 90 年代,中国改革开放进入新阶段,公有制经济体制开始改革,非公有制经济进一步繁荣,一部分经济效益较好的行业以及私营企业经营者阶层获得了大量剩余资金,产生了对高品质住房的需求,城市住房投资、建设、销售以及物业管理市场悄然兴起。

住房商品化取代单位福利住房制度之后,包括住房补贴、住房公积金在内的住房成本被直接纳入工资报酬,单位福利分房功能终结,职工被赋予居住选择权,职工直接进入市场购买或租赁住房,按照自己的经济能力重新选择居住空间,居住地与职场分离。

从城市社会转型的角度看,住房制度改革不仅使职工与单位的住房关系从职住一体走向职住分离,而且促进了中国城市空间的功能分化。伴随着国有企业改革深化,职工大量下岗分流,以单位大院为特征的传统居住形态开始瓦解,职住一体的城市空间开始分离,新的居住区逐步形成。职住功能分离带动了城市商务空间的形成,以居住区为第一空间、工作区为第二空间、繁华商务区为第三空间的都市型空间结构开始形成。

城市的空间分化是城市化的重要内涵。芝加哥学派提出的用于分析城市空间构成的一系列指标至今仍不失为一种有效的研究视角。日本城市社会学家矶村英一(1959)基于美国芝加哥学派的理论将城市划分为三种空间,这三种空间

构成了城市型空间结构。第一空间和第二空间为固定性空间,第三空间为流动性空间。家庭空间属于城市第一空间,因为无论城市化程度如何提高,居住空间在人与地域社会的归属关系中都占有首要地位,是人们体力再生产、财产存放与家庭生活的据点。居住空间依据区位和建筑品质可以划分为不同层级。工作空间是城市的第二空间。随着城市化的发展,人们的居住和工作空间逐渐分离,其典型表现是被形容为“跳动的城市脉搏”的通勤和通学人流。上班族和上学族每天早晨准时赶到单位和学校;傍晚,结束了一天工作和学习之后各自回家。每天早晨和傍晚的相同时刻,往返于家庭与单位和学校之间的人流极有规律地往复,如同城市的呼吸一般。人们在公司或政府中从事相同的职业,相似的社会意识成为社会关系的建立基础,其对人们生活意识的影响超过来自居住地的影响。第三空间是城市中的漂流地,具体说就是城市中心的繁华区。对城市生活者来说,在家庭与职场之外还有一个移动空间,它是人们度过休闲时间的消遣和娱乐场所。

住房商品化改革之后,中国的居住区与往返于居住区和工作区的城市型通勤通学惯例模式也逐渐形成。新的居住空间秩序实质上是收入阶层在城市空间上的表现形式。随着市场化背景下的城市结构变化,城市的办公区和住宅区的档次开始分化,形成了第三种社区类型,即商品房社区。与传统的街道社区和单位社区不同的是,商品房社区的住房作为商品在市场上自由流通,居民按照自身经济实力自主选择,其结果是居民基于经济能力在城市空间上的一次再配置。

五、棚户区改造工程的实施与住房保障体系的实质性发展

随着住房建设作为国民经济支柱产业地位的确立,住房商品化得以迅猛发展。2000年后,房地产市场价格明显上涨,商品房的市场价格远远超出了低收入群体的负担能力,价格调控成为住房体系治理的重要内容(王振霞,2018)。单位福利住房制度下处于基本平均状态的城市居住群体开始分化,在中高收入群体的居住条件得以改善的同时,低收入者群体的住房问题日益凸显(李斌,2002)。

(一)棚改工程与中国城镇社区新类型的形成

中国的城市低收入者居住区主要分为两种类型,一类是以棚户区为代表的结构性低收入群体,主要由原国有工矿企业倒闭下岗职工组成。在资源枯竭、产

业转型的背景下,企业组织随之倒闭,职工的居住区也失去维护走向破败(孟翔飞、苏春艳,2010;李国庆,2012)。另一类是以城中村居民为代表的纯粹性低收入流动群体。随着城市化进程的加快,越来越多的城边村被纳入城区,由于仍然留有一定数量的集体用地,这些原来的“城边村”演变为“城中村”。与周边舒适的商品房社区相比,城中村的居住环境差,生活成本较低,成为从农村和地方城市进入城市的流动人口适应城市生活的过渡性住区(李强、王煜,2013)。

大规模棚户区改造彰显了中国式共享发展的理念,中国政府在2014—2020年连续实施了两个3年计划,分别改造了1000万个棚户家庭,2020年全面达成了有一亿人居住的城中村和棚户区改造的政策目标,大量低收入群体在短时间实现了“居者有其屋”,创造了保障性住房建设的世界奇迹。从城市社会学视角看,中国典型的社区类型划分是单位社区、商品房社区、城乡接合部混居社区,这一分类体现了社会组织类型的变化过程。然而当2020年大规模棚户区改造工程基本完成之时,超过一亿人入住棚改新居,约占全国人口总数的10%,棚改新区已形成中国城镇新的社区类型(李国庆,2019)。将棚改房设定为商品房性质的棚改政策为低收入居住困难群体预留了经济地位上升的流动通道,棚改新区成为低收入者的新生活空间。棚改新区是由低收入者群体重构起来的社区,迁入棚改新区的居民首先要面对经济生活重建的重任,而社区组织是居民唯一能够依靠的互助平台,这就决定了棚改新社区不仅需要辅助行政服务,而且需要具有主体性和能动性,为居民提供包括就业、创业服务支撑等更加多元化的社会服务。城中村体制转型的有效途径是“撤村建居”,但是社会转型则极为复杂,从村落社区向城市社区的嬗变是一个漫长而艰巨的制度转型过程(李培林,2004;黄淑瑶,2013:36)。

(二)保障性住房建设的实质性起步与社会效应显现

在推进住房货币化分配的同时,中国政府着手建立以经济适用住房为主的住房供应体系,出台了一系列保障性住房政策,同步建立和完善以廉租房和公租房为主的保障性住房制度体系。为严格限定住房建造标准、销售价格以及租金标准,政府统一规划建设,按照标准提供给特定人群使用,确保住房的保障性作用得以发挥。

1. 保障中低收入群体的廉租房制度与公租房制度

住房是一种特殊商品,一方面由于土地供给稀缺、资本密集、住房本身兼具消费品和投资品双重属性,具有财富效应;另一方面,由于住房是居民生活的基

本物品,住房市场具有非完全竞争市场特征,具有社会福利效应。在发挥市场主导作用的同时,需要建立有效的住房制度体系,在促进经济发展的同时保障人民的居住权益。

保障性住房的起源可以追溯到 20 世纪 80 年代的解困房。作为正式制度,中国的保障性住房建设起步于 1995 年 1 月,国务院住房制度改革领导小组出台了《国家安居工程实施方案》,标志着国家安居工程正式启动。安居工程面向城市的中低收入住房困难户,由政府负责组织建设,以实际建造成本价格提供,是具有社会保障性质的住宅建设示范工程。国家安居工程住房优先保障对象是无房户、危房户和住房困难户,他们同时又是低保户以及低保边缘户,即住房、收入“双困”家庭。在同等条件下,离退休职工、教师中的住房困难户得到优先照顾。国家专门为安居工程安排了建筑面积 1.5 亿平方米、5 年时间完成的建设计划。1995 年安居工程起步当年的建设规模即达 1250 万平方米,在投入的 125 亿元建设资金中,国家财政安排 50 亿元固定资产贷款,地方自筹其余的 75 亿元资金(国务院住房制度改革领导小组办公室等编著,1996:45-47)。这一政策对于确保城市中低收入阶层的最低居住条件效果显著。

1998 年,作为中国住房体制改革纲领性文件《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》的出台,在确立住房分配货币化方针的同时,搭建了与不同收入水平家庭相对应的住房供给制度体系,政府负责建造廉租住房,以保障低收入家庭的基本居住需求。经过长期试点,廉租住房保障形式由初期的单纯实物配租发展为实物配租与租金补贴互补;保障对象从初期的城镇最低收入住房困难家庭扩展到城镇低收入住房困难家庭;保障水平逐步提升。

1998 年停止福利分房后,保障房建设虽然被提上日程,但是建设速度与商品房的发展相比远为缓慢。2007 年 8 月,国务院发布《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),这是首次颁布的保障性住房体系建设的里程碑式文件,标志着自 1998 年住房全面改革以来处于边缘位置的保障性住房成为与商品房比肩的住房体系之双轮。这个文件提出了进一步建立健全经济适用房和廉租房制度的主要途径,一是明确经济适用住房供应对象,改进标准,完善经济适用房制度;二是逐步扩大廉租房制度的保障范围。我国保障性住房政策由此从安居工程调整为经济适用房和廉租房政策,推动了住房供应体系从“重市场、轻保障”转向“市场、保障并重”的均衡政策导向。这一文件标志着中国房地产业进入了加强政府住房保障的整合发展期(董昕,2017)。从整体上看,虽然住房商品市场在住房体系中占据着主导位置,但不容忽视的是,承担低

收入住房困难群体政策保障功能的保障性住房建设开始进入实质性发展阶段。

2008年9月世界金融危机爆发,中国对外贸易出口转为负增长,经济增速回落,硬着陆风险凸显。11月5日,为进一步扩大内需、促进经济增长,国务院出台十项措施,“加快建设保障性安居工程,加大对廉租住房建设支持力度,加快棚户区改造,实施游牧民定居工程,扩大农村危房改造试点”被列为“国十条”之首,房地产行业的地位被提到空前的高度,棚户区改造工程从地方性政策上升为全国性的政策,成为集中解决城市低收入家庭住房困难问题的政策手段。值得注意的是,为应对1998年亚洲金融风暴和2008年世界金融危机,中国政府均采用了撬动房地产业刺激内需的策略,但两者的着力点明显不同:前者重在拉动商品房建设,而十年之后的2008年房地产行业发展的重点领域则是保障性住房供给,旨在提升居民购买自住普通商品房的经济能力(谢家瑾,2009:236)。2008—2012年,全国改造了总计1260万套棚户区住房,政府共投资1500亿元,促进了投资与消费,棚户区住房条件改善初见成效。^①2011年9月,国务院出台《关于保障性安居工程建设的指导意见》,公租房成为保障性住房的主要形式,建设3600万套保障性住房的任务目标于2015年圆满完成,城镇低收入家庭的基本住房条件发生了巨变。

在快速城镇化过程中,新就业职工、稳定就业的外来务工人员等群体的住房困难问题日益凸显。针对这一问题,2010年住建部等七部委发布《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》,确定三类人员为公共租赁住房的主要供应对象:首先,重点保障对象是城市中等偏下收入住房困难家庭;其次,有条件的地区可以把新就业职工以及有稳定职业的外来务工人员纳入公共租赁住房供应范围。

廉租住房和公共租赁住房是保障性住房的重要组成部分,两者均属于租赁型保障房,但对象群体有所区别,申请过程常常产生混淆;公共租赁住房与廉租房的投资、建设、运营和管理上均有很大的相似性。为解决这一问题,住建部联合财政部、国家发改委等部门联合印发《关于公共租赁住房和廉租住房并轨运行的通知》,决定从2014年起,将各地公共租赁住房和廉租住房并轨运行。自此,公租房和廉租房统一为公共租赁住房。

2. 经济适用房从政策性商品房主体形式并入保障房系列

经济适用住房是具有社会保障性质的商品住宅,国家统一计划,用地免收土地出让金,采取行政划拨。按照1994年出台的《城镇经济适用住房建设管理办

^① 数据来源:搜狐房产,2014,《中国2020年新增棚户区改造2177万套,最低投入超4万亿》(<http://business.sohu.com/20140325/n397184666.shtml>)。

法》,经济适用住房是按国家标准建设的普通住房,供应对象是中低收入家庭、住房困难户。经济适用房的原有优势在于兼具经济性和适用性,相对于市场价格其住宅价格适中,适用性则表现在住房设计优先关注住房的实用效果。经济适用房由于没有缴纳土地出让金不能上市交易,住户不拥有完全产权。

1998 年 23 号文件中规定,“经济适用住房”面向占人口大多数的中低收入群体,其定位是住房供应的主体形式,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是推进住房市场的主要发展目标。文件设计了多种扶持性政策,期待在解决居民住房需求的同时收回投资,促进房地产业的发展;相比之下,商品住房面向其他收入高的家庭,遵循市场机制。

中国经济适用住房制度的特征具有显著弹性,国家对经济适用住房的政策期待支撑城镇化战略,根据城市化进程以及城市居住群体的结构变化不断调整保障对象。20 世纪 90 年代政府出台《关于深化城镇住房制度改革的决定》(1994)、《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(1998)以及《关于加强房地产宏观调控促进房地产健康发展的若干意见》(2002),都强调以中低收入家庭为对象的经济适用房是主要的住房供应渠道。但随着国家住房供给体系的变化,经济适用住房的定位也随之发生了变化。2003 年,国务院出台《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》,确定以逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房为目标调整住房供给体系,将大多数家庭的住房推向市场,经济适用住房被定位为具有保障性质的政策性商品住房,功能介于商品房和公租房之间。2007 年 8 月,国务院再次出台《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,进一步明确“经济适用房供应对象为城市低收入困难家庭,并与廉租房保障对象相衔接”。经济适用房的目标群体从与商品房有交叉的中低收入家庭收窄为低收入住房困难家庭,略高于廉租房群体。经济适用住房的保障对象从中低收入者逐渐转向低收入困难家庭,其从最初与商品房并列的位置逐渐走向与廉租房整合,直至并轨(聂晨,2018)。

六、住房体系治理走向包容性提升

在城市社会治理过程中,住房体系治理无疑是重要一环。经过 40 年的住房体系制度改革,城市居民住房水平明显提高。但由于中国最初的住房改革方案是建立在城市户籍制度基础上的,缺乏城乡统筹理念,同时由于缺乏住房数据统计与需求预测信息,科学的顶层设计和长效机制缺位,住房政策为国际国内经济

形势变化所左右,响应式应急特征显著,长期以来一直是全社会高度关注的焦点,“居者有其屋”的住房制度改革目标仍未实现。当前住房体系治理主要面临两方面问题:一是对已有住房的城市居民来说,高企的房价成为阻碍其生活质量进一步改善的重要因素;二是中国的保障性住房体系直到 2007 年才得以建立,保障性住房制度主要面向本地户籍居民,大量流动人口被排斥在外。随着新型城镇化的快速推进,住房成为新市民和青年人自由流动的巨大障碍,这两个群体急需纳入城市住房保障范围,提升保障性住房的公平性和包容性。

(一)2016 年以来住房保障成为共享发展的重要举措

2015 年习近平在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》的说明中指出了创新、协调、绿色、开放和共享五大发展理念,其中,共享理念是中国特色社会主义的本质要求,必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,朝着共同富裕方向稳步前进。共享理念随即成为住房体系改革的新方向,住房保障的包容性发展成为发展理念的实践途径。

2016 年中央经济工作会议首次提出“房子是用来住的,不是用来炒的”。这一定位把住房建设的重点放在有力有序增加保障性住房供给上,把租赁住房建设作为重中之重,不断扩大保障对象覆盖面。新型城镇化战略需要进一步提升市民化水平,保障性租赁住房供给政策对应农业转移人口市民化政策,是农业转移人口市民化的关键条件,住房体系建设是新型城镇化战略的基础工程。正是在这一逻辑下,2017 年十九大报告提出,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。调控政策的导向是回归住房的基本功能,建立适应市场规律的基础性制度和长效机制,建设有序发展的住房市场。

评价住房体系治理的根本标准是能否满足不同社会群体最基本的保障性居住需求,同时满足已有住房的城市居民不断提升住房品质的高质化需求。从住宅社会学视角看,住房结构类型实质上是与不同的居住人群相对应的。总体看来,中国的住房制度以单位制为起点,在 20 世纪 90 年代末期开始了单位福利分房的住房自有化改革,住房商品化随之快速发展,绝大多数城市居民的住房问题在住房商品市场得以解决。这一群体的基本居住需求得到满足之后,提升居住品质的需求成为商品市场的主要矛盾,需要多主体供给高品质住房。

与此相应,另一个以新市民、青年为主体的社会群体从农村和小城市进入大中型城市。新市民主要指农业转移人口和其他类型进城就业创业人员,青年人主要是指新进企事业单位就业人员。这一暂不具备购房支付能力的住房困难群

体既无资格申请公租房,又无财力购买商品房,同时受到住房保障体系和住房市场双重排斥,被称为住房体系中的“夹心层”。对于是否应该为农业转移人口提供租赁住房,长期以来学术界存在各种争论,问题的焦点在于每户农村户籍居民在家乡都享有一处用于“自建自用”的住宅用地。但由于住房市场是城乡分割的,农村房屋资产无法交易变现。新市民和青年因不具有城市户籍而被排斥在保障性住房之外。由此可见,需要建立基于基本居住权的包容性保障机制,这一机制从长远看有利于城乡统筹的住房体系建设。毫无疑问,住房保障体系的作用不仅仅是提升流动人口的城市定居意愿和能力,同时也应该是低收入住房困难群体享有的基本福利。对于新就业的青年人来说,在家庭周期的特定阶段接受住房保障是正常现象。当前中国保障性住房体系治理的重点目标转向为暂时收入较低、处于特殊生命周期的青年群体提供保障性租赁住房。

自 2016 年以来,中国的住房体系治理已经超越应急式发展阶段,进入科学建立住房长效机制的新时期,顶层设计日臻完善。2020 年,在“十四五规划”和“2035 年远景目标纲要”中,国家对保障性住房体系的顶层设计进行重新调整,形成了“三房 + 两改”的未来主体结构(见图 1)。“三房”包括公共性租赁住房(简称公租房)、保障性租赁住房和共有产权房。廉租房并入公租房系列,向符合城镇居民最低生活保障标准的住房困难家庭提供保障。“两改”指已有棚户区改造政策在特定地区的延续和以功能提升为导向的老旧小区改造。

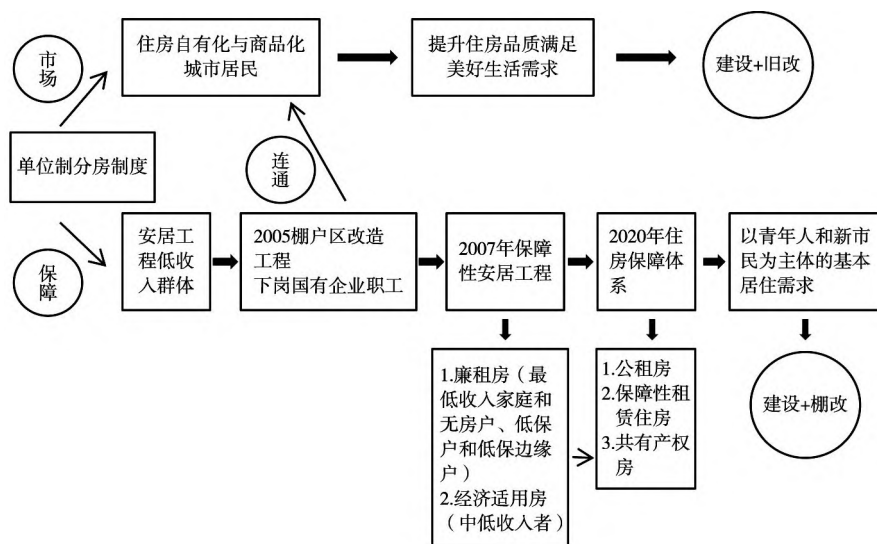


图 1 市场 + 保障双轮驱动,三房 + 两改未来结构

(二)住房保障群体的包容性扩展

中国住房保障体系常常被评价为覆盖对象界定不清,政府对住房保障责任界定不明(高波等,2017:300)。究其实质,这一模糊特征源于中国改革的渐进性。随着城镇化政策目标的不断调整深化,住房政策需要按照城镇化政策加以调适,提升周期性住房困难群体的城市生活适应能力。以发展社会学视角看,中国住房制度改革的背景是从中国计划经济走向市场经济、从农业社会走向工业社会两个并行的社会转变(李培林,2021)。中国的住房供给体制改革同时承担两个职能,一是在体制转型逻辑下建立面向住房困难群体的常规性住房保障制度,保障低收入住房困难群体的居住需求,完善住房供给体系以实现基本居住权利保障;二是在城市化发展逻辑下支撑国家新型城镇化战略,住房保障对象随经济发展规划和城市化战略的变化不断得以调整,在保障本地户籍市民低收入且住房困难群体居住需求的基础上,还要保障新市民、青年人以及特殊人才群体的居住权利。这一特征决定了中国保障性住房体系的韧性、杂合性与渐进性,呈现出不同于西方国家的中国特色。

(三)住房保障对象从本地户籍群体扩展至新市民群体

按照保障性住房在住房体系中的定位,公共性租赁住房主要面对无力进入住房市场的群体,有学者使用“剩余化”概念表示公租房的对象群体(聂晨,2018)。新市民目前处于住房商品市场外围,但却是城市未来发展的新生力量,且规模庞大,“剩余”概念难以表达这一群体的居住特性。新市民群体住房问题主要表现在以下几点。第一,新市民 2/3 租住在“城中村”和老旧小区。目前我国 2 亿左右的新市民中大约有 1.4 亿人租房居住,且其中 2/3 的人租住在“城中村”和老旧小区。^① 调研发现,新市民主要租住在城中村等地,安全隐患大、居住环境差,但是租金可承受,形成低质量的平衡,与“人人获得适当、安全和负担得起的住房”的目标存在较大差距。第二,市场供应的小户型占比不高,不能满足租赁需求。目前,市场供应的租赁住房普遍户型大、租金高,地方政府支持发展的租赁住房面积也偏大、租金偏高(参照市场租金水平确定),大量新市民无力租赁,只能住在城中村或合租、群租。从各地调研了解到的情况看,大多数新市民的愿望是能够租到安全、租金可承受的“一张床”或“一间房”,但市场缺少低租金、小户型租赁住房供给。第三,新市民难以享受正规渠道的住房保障。多年

① 资料来源于住房和城乡建设部 2019 年以来对全国公租房、经济适用住房和共有产权住房的摸底调查以及对新市民住房问题开展的专题调研。

来,各地发展公租房着力保障了城镇户籍住房、收入“双困”家庭,但是对新市民的保障力度有限。一方面,新市民量大面广,居住状况总体较差,公租房由政府投资建设,地方财力有限,难以覆盖到新市民。另一方面,公租房按照政府投资项目进行建设、分配和管理,并接受审计监督,企业单位不愿意投资建设公租房。据统计,新市民家庭租住公租房的比例仅为 2.1%,低于本地居民家庭(18.5%);77.2%的新市民没有缴存住房公积金,享受不到低利率购房贷款支持。^①

保障性租赁住房是保障性住房体系的最新形态,不同于以往面向具有城镇户籍的住房、收入困难家庭的公租房。保障性租赁住房的使命是破解新市民、青年人等阶段性住房短缺问题,以保障这部分公民的基本居住权利,推进新型城镇化发展。中国城市化率虽已达到 63%,但是与发达国家超过 80% 的发展水平相比仍有巨大发展空间,未来城市人口还将持续增长。在青年人群中,大学毕业生每年超过千万,这一群体不符合公租房的收入条件,需要从保障性租赁住房的政策途径加以解决。面对量大面广的新市民,我国住房保障对象覆盖范围逐步由户籍人口扩大到常住人口。保障性租赁住房正是应对这一新型城镇化形势变化的体现,由政府投资为主转为社会力量投资为主。保障性租赁住房获得了政府给予的政策支持,企业和其他机构投资建设,坚持谁投资、谁所有。发展一定数量的保障性租赁住房,主要是为加快解决新市民阶段性住房困难,同时,以此推动培育和发展租赁市场、稳定市场租金、倒逼城中村改造,等等。

为此,国家把发展保障性租赁住房定位为解决好大城市住房突出问题的抓手,确定为“十四五”住房建设的重点任务,并在 2021 年 7 月 2 日国务院出台的《关于加快发展保障性租赁住房的意见》中进一步明确了保障性租赁住房的基础制度与支持政策,要求单列租赁住房用地计划、优先安排、应保尽保;青年公寓、产业社区公寓主要安排在产业园区及周边、轨道交通站点附近和城市建设重点片区等区域,具有显著的产城人融合、人地房联动的生产性导向。通过完善土地支持政策、简化审批流程、给予财税支持、加强金融支持等方式,解决新市民、青年人等群体的住房困难。未来中国住房供给侧改革的重点是发展租赁住房,尤其是保障性租赁住房,中国住房保障的惠及面也将趋于扩大,门槛逐步降低。

① 资料来源于住房和城乡建设部 2019 年以来对全国公租房、经济适用住房和共有产权住房摸底调查以及对新市民住房问题开展的专题调研。

(四)住房保障形式不断创新,政策扶持对象从住房市场边缘群体扩展到人才群体

共有产权住房是保障性住房的一种重要创新形式。2007年8月,我国首次在江苏省淮安市推出共有产权住房。2014年12月,住房和城乡建设部等六部委联合发文,将北京、上海、深圳、成都、黄石、淮安等6城市作为试点,进行共有产权住房的建设探索。2017年9月,住房和城乡建设部发布《关于支持北京市、上海市开展共有产权住房试点的意见》,明确共有产权制度的核心为共有产权房的配售定价、产权划分、使用管理、产权转让等规则,确保共有产权住房用途为居住。2021年6月印发的《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》明确提出,完善以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体的住房保障体系,首次从国家层面确认了共有产权住房是当前及今后一段时期住房保障体系的重要组成部分。各试点城市共有产权住房的保障对象有所差异,如北京共有产权住房申购对象是“本市户籍和非本市户籍无房家庭、人才”;上海共有产权住房申购对象为“本市户籍住房困难家庭或个人和非本市户籍住房困难家庭”。

共有产权房由政府与购房者共同承担住房建设资金,主要特征体现在产权有限,政府和购买者将共同分享土地和房屋的增值收益,因而不同于经济适用房和限价房。共有产权房的土地由政府划拨,相当于缴纳了土地出让金,从而打通了从“租”到“有”的产权通道。在前期,共有产权房可以“以租为主、先租后售”,在解决中低收入家庭住房需求的同时保障其拥有房产的权利,帮助其“买得起,住得上”,实现住房公共政策与商品住房市场的连通;到中后期,则是通过调整个人和政府的产权比例,提高个人的产权比例,则可以转变为“可租可售、租售并举”。这种动态特性搭建起了租赁住房与商品房之间的通道,给住户提供了由租户逐渐向业主转变的通道,有利于调动住房对象出资购买的积极性。从政府层面看,有利于将政府的公租房维修管理的无限责任转化为有限责任,建立了政策性住房退出机制。

人才房政策尽管属于保障性住房范畴,但其更多的是体现了生产性逻辑,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(李君甫,2022)。自2014年以来,各大城市的人才住房政策纷纷出台,人才住房保障形式日益多样化。人才住房政策可以分为扶助取得住房产权、扶助取得租住权两大类。部分城市人才住房保障形式可自由选择。例如,按照2017年发布的《南京市人才安居办法》,南京的人才安居方式包括共有产权住房、人才公寓、公共租赁住房、购房补贴和租赁补贴五大类。人才住房政策体现了中国住房保障对象从中低收入群体延伸到中等甚至中高收入群体,体现了“保基本”和“促发展”的统一。

综上,2007年后,中国的住房制度改革重点从商品房市场延伸至保障性住房,保障性住房的体系建设初步完成,制度法规逐步完善,覆盖层次不断丰富。

七、结 语

2020年10月,中共中央关于《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要的建议》确定了坚持住房的居住属性,加快建立“多主体供给、多渠道保障、租购并举”的住房制度,实现全体人民住有所居的政策愿景,表明中国住房体系的重点关注群体随着城市化的时代主题与时俱进,住房供给体系不断更新。

当前,我国处于快速城镇化的后半期,传统的城乡二元结构已经转变为三元结构,即在农村、城镇之间产生了城乡接合部,在农民、城市市民之间形成了流动人口群体。从社会学视角看,中国城市未来的住房需求主要来自两方面,一是积极应对城市居民提升住房品质、满足美好生活的高质化需求,这一需求主要通过市场的稳定有序发展来实现。另一方面是新市民、青年人带来的过渡性新需求。我们需要转变传统的社会保障理念,将处于特定生活周期的“非低收入者”纳入保障体系,完善与租赁住房相配套的基本公共服务供给制度,扶持帮助新市民和青年人顺利进入住房商品市场,实现社会保障与城镇化战略的双赢。分层有序地实现住房品质提升需求和基本住房保障需求,不仅是住房体系健康发展的基本目标,也是城市社会包容性发展的重要标志。

参考文献:

- 北京市地方志编撰委员会,2000,《北京志·房地产志·市政卷》,北京:北京出版社。
- 成思危,1999,《中国城镇住房制度改革——目标模式与实施难点》,北京:民主与建设出版社。
- 董昕,2017,《中国房地产业的发展历程与展望——兼论中国住房制度与土地制度的改革变迁》,《经济研究参考》第52期。
- 恩格斯,2019,《论住宅问题》,北京:人民出版社。
- 高波等,2017,《我国城市住房制度改革研究——变迁、绩效与创新》,北京:经济科学出版社。
- 国家城市建设总局房产住宅局、北京日报社理论部编,1981,《城镇住房问题》,北京:北京日报出版社。
- 国家统计局社会统计司编,1987,《中国社会统计资料》,北京:中国统计出版社。
- 国务院住房制度改革领导小组办公室等编著,1996,《中国住房制度改革》,北京:改革出版社。
- 黄淑瑶,2013,《近年来关于城中村治理研究综述》,《国家行政学院学报》第1期。
- 李斌,2002,《中国住房改革制度的分割性》,《社会学研究》第2期。

- ,2009,《分化的住房政策》,北京:社会科学文献出版社。
- ,2018,《分化与效率:中国城市住房改革40年回顾》,《人民论坛·学术前沿》第11期。
- 李国庆,2007,《社区类型与邻里关系的变迁》,《江苏行政学院学报》第2期。
- ,2012,《辽宁省棚户区社区的衰落与复兴》,《经济社会体制比较》第5期。
- ,2019,《棚户区改造与新型社区建设——四种低收入者住区的比较研究》,《社会学研究》第5期。
- 李君甫,2022,《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》,《北京工业大学学报(社会科学版)》第4期。
- 李猛、周飞舟、李康,2000,《单位:制度化组织的内部机制》,《中国社会科学季刊》(香港)秋季卷。
- 李培林,2004,《村落的终结》,北京:商务印书馆。
- ,2021,《中国式现代化和新发展社会学》,《中国社会科学》第12期。
- 李强、王煜,2013,《城市社会学——北京城市社会生活调查》,北京:社会科学文献出版社。
- 路风,1989,《单位:一种特殊的社会组织形式》,《中国社会科学》第1期。
- 孟翔飞、苏春艳,2010,《莫地的变迁——内城贫困地区整体改造与社区治理研究》,《社会科学辑刊》第5期。
- 倪鹏飞,2019,《中国住房制度改革:新机制与新模式》,广州:广东经济出版社。
- 聂晨,2018,《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》,《公共行政评论》第2期。
- 帕克,R. E.、E. N. 伯吉斯、R. D. 麦肯齐,2012,《城市社会学——芝加哥学派城市研究》,北京:商务印书馆。
- 王振霞,2018,《中国住房制度改革40年:回顾与反思》,《财经智库》第2期。
- 谢家瑾,2009,《房地产这十年——房地产风雨兼程起起伏伏之内幕》,北京:中国市场出版社。
- 杨鲁、王育琨,1992,《住房改革:理论的反思与现实的选择》,天津:天津人民出版社。
- 中国经济年鉴编辑委员会,1985,《中国经济年鉴》,北京:经济管理杂志社。
- 高橋勇悦·菊池美代志编著,1995,《今日の都市社会学》,東京:学文社。
- 磯村英一,1959,《都市社会学研究》,東京:有斐閣。

作者单位:中央民族大学民族学与社会学学院(李国庆)

住房与城乡建设部政策研究中心住宅与房地产研究处(钟庭军)

责任编辑:张志敏

MARXIST SOCIOLOGY

The Historical Evolution of China’s Housing System and Its Social Effects

..... *Li Guoqing & Zhong Tingjun* 1

Abstract: By sorting out the four stages of the evolution of China’s housing system reform since 1949, this paper analyzes the evolution of the policy mechanisms that have contributed to the evolution of China’s housing system from a special unitary housing welfare system to the coexistence of an integrated housing market economy and housing social security. The paper points out that the housing system reform has promoted the diversification of community types and urban spatial structure; as an important social policy related to people’s livelihood, the coverage of housing security has been extended from local residents to the category of new citizens, including the floating population. The study argues that establishing an image correlation between housing structure and social stratification, and breaking through the household registration barrier to establish a developmental housing security system, are important signs of promoting socially inclusive development.

MONOGRAPHIC STUDIES

Algorithms, Digital Society and Digital Governance

The Social Construction of Algorithmic Practice; Take an Information Distribution Platform as an Example *Zhao Lu* 23

Abstract: Taking an information distribution platform as an example, this paper considers algorithms affecting the visual presentation of information in the era of artificial intelligence as a logic of practice, and tries to analyze the social construction of algorithmic practice by combining the