

住房货币化改革与社会公平

——贵阳房改个案研究

朱 亚 鹏

(中山大学 行政管理研究中心, 广东 广州 510275)

[作者简介] 朱亚鹏(1973-), 男, 陕西咸阳人, 中山大学行政管理研究中心讲师, 博士, 主要从事公共政策、住房政策等研究。

[摘 要] 1998年以来的住房货币化改革促进了以实物分配为主的住房分配旧体制向以货币分配为主的、以市场化为导向的住房新体制的过渡。不过, 在全国大多数地区, 部门之间、单位之间和个人之间的住房不公平也进一步加剧和扩大。然而, 贵阳却提供了一个解决住房改革普遍面临的资金短缺和住房不公平问题的成功案例。贵阳住房货币化改革的实践说明, 市场化转型并不必然引致社会不公的加剧; 恰当的政策创新, 不但可以提高经济效率, 而且还能缩小旧体制下形成的社会不公。

[关键词] 住房制度改革; 住房货币化改革; 贵阳; 社会公平

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)05-0661-08

中国正在经历着深刻的经济转轨和社会变迁。国内外学者关于转型国家的研究一致认为, 随着市场化改革的深入, 社会不公平不断扩大。这一观点在住房领域也得到了确认。关于中国住房制度改革的研究普遍认为, 随着中国市场化改革与住房制度的深化, 旧的实物分配制度下的住房不公不仅没有缩小, 而且进一步扩大和加剧了。

本人试图通过考察贵阳住房货币化改革的实践, 分析住房货币化改革过程、实施和社会影响, 尤其是货币化改革与社会公平的关系。文章指出, 贵阳在执行住房货币化改革的实践中进行了政策创新, 通过打破住房的单位所有制, 重新分配既有的公房资产, 不仅克服了各地普遍面对的资金匮乏的瓶颈, 推动了住房市场化、货币化和社会化改革的步伐, 而且缩小住房实物分配体制下和此前改革造成的住房分配不公的问题。贵阳住房改革的案例说明, 在特定的条件下, 在市场化改革过程中, 社会公平和经济效率可以兼顾。

一、住房制度改革与住房公平

住房问题既是一个经济问题, 又是一个社会问题, 不仅涉及千千万万家庭的切身利益, 还折射出中国政治、经济、社会转变的轨迹和特征。因而, 中国住房制度改革和住房政策引起国外学者的广泛关注, 成为国外中国研究的重要领域之一。

国内外关于中国住房的研究主要集中在房改的历程、住房商品化、市场化、私有化和住房领域里治理模式的转变等等。随着住房改革的深化, 学者们越来越关注住房改革对不同社会人群的影响, 即居民

是否能够负担起住房(housing affordability)和住房不公平(housing inequality)成为一个研究焦点。洛根(Logan)等人关于广东中山市住房改革的案例研究揭示,虽然住房改革和逐渐发展的市场体制已经将住房重新定义为一种商品,但是大多数的职工仍然继续依靠国家(及其工作单位)获得补贴性住房^[1](第 400-421 页),其主要原因在于社会上缺乏他们能够负担得起的住房,旧的福利住房分配制度仍然强大、有效。这一结论得到其他研究者的支持。洛根和他的同事的另一研究进一步指出,住房改革受益者是那些拥有较高政治地位的人、有较好社会经济条件的人和占有组织资源和权力的单位的职工,仅有非常少的证据显示市场化改革改善了原有的社会分层^[2](第 7-25 页)。旧的福利住房体制所带来的不平等甚至被进一步强化。事实上,市场机制对于过去的社会主义住房制度中固有的不平等几乎没有什么改进。改革的主要策略之一就是将公房以优惠价向现有住户出售。这样的做法虽然能使人们忽视和遗忘单位间的住房不平等,但却不能真正消除人们之间住房利益的巨大差别^[3](第 28-35 页)。实际上,住房制度改革并未触及居民间住房面积和住房条件方面既有的不平等;在旧的住房体制下获得优待的人也成为新政策的受益者^[4](第 519-525 页)。李健正认为,虽然 1979 年的房改使得城市居民的居住条件得到较大改善,但是住房改革带来的住房分配不公的加剧则被忽视了^[5](第 61-76 页)。还有学者进一步指出,虽然中国已经初步建立起了一个针对低收入家庭的住房保障体制,包括住房公积金计划、安居工程、经济适用房计划、廉租房制度以及租金减免制度,然而这些制度的实施尚待完善。而且,目前住房保障政策的一大弊病在于它仅仅覆盖了官方承认的城市贫困人群,而大多数贫困者包括进城务工的农民工则被排除在外^[6](第 845-864 页)。很显然,大多数学者认为,市场化改革不仅没有清除社会主义住房分配体制下的住房不公等弊端,还由于市场化改革的深入,许多人无法通过市场满足其住房需求而使不同人群之间的住房不平等进一步巩固和扩大。学者们警告,如果住房问题不能被妥善解决的话,中国可能出现社会动荡^[7](第 61-76 页)。

尽管整体上中国市场化改革进一步加剧住房不公平的结论似乎可以成立,然而,这一结论并不普遍适用于所有的地区和城市。本文正是要介绍一个在经济转制过程中解决社会公平问题的成功个案——贵阳住房货币化改革。在揭示贵阳住房改革的奥秘之前,有必要简单勾勒全国住房货币化改革的状况和问题,这是理解贵阳住房改革特色的背景和前提。

二、全国住房货币化改革:目标、模式与问题

20 世纪 90 年代末,中国政府面临着许多棘手的社会经济问题。由于受到亚洲金融危机的影响,中国的出口显著下降,同时数百万工人下岗。要缓解失业压力,维持社会稳定、保持经济的高速增长是至关重要的。在这样的形势下,国务院在 1998 年 7 月启动了住房货币化改革,目的在于通过深化住房制度改革来推动房地产业的发展,以便通过这个国民经济的“新的增长点”带动整个经济的发展。

住房货币化是指由政府或者单位向城市居民提供现金住房补贴或者住房津贴以取代过去的实物分房。新政策实施以后,单位被禁止为其职工建房或者购买住房;此前计划用于买房或者建房的住房资金必须转化为住房补贴资金,向符合条件的职工发放。与此同时,租金改革和公房销售继续推行。

由于住房货币化改革旨在打破延续近半个世纪的住房实物分配制度,影响深远。关于如何推行这项改革,不同部门和学者意见分歧,争论较大。概括而言,主要有两种不同的思路。一种是较为保守的渐进改革思路,强调区分不同房屋和职工,实行“老房老办法,新房新制度”以及“老人老办法,新人新制度”。另一种是所谓全面改革的思路,主要由原国家经济体制改革委员会提出。这种改革思路主张住房新制度应涵盖所有的公有房屋和公共部门的职工^[8](第 2 页)。虽然两种改革方案都认为应该向老职工提供补贴以弥补他们以往的低工资,但是在提供住房补贴的方式、覆盖面和途径方面则主张不同。

全面房改方案认为新制度应该涵盖所有存量住房和所有公有部门职工,主张以城市为单位,剥离单位对公房的控制,对社会上所有的公房资产重新分配,并同时提高住房的租金和房价,将所有的单位、个

人都纳入住房的新制度。而渐进的改革思路主张继续公房的打折出售和低房租以赢得“老”职工对房改支持,而将新的住房制度适用于刚参加工作的“新”职工和无房老职工。很显然,全面改革思路更加彻底、更加公平、更加激进,但涉及面广,利益影响大,可能造成社会震荡。相反,渐进方式则社会震动最小,成本较低,成效迅速,但会造成社会不公固化和扩大化。这两种改革思路之间的争论持续了近 3 年,最终以国务院在文件中采纳渐进的改革方案作为全国的指导原则而告终。

考虑到各地的巨大差异性,中央政府允许地方政府在中央政策的统一指导下进行分散决策,所以各地制定出不同的政策和方案。按照补贴形式的不同,全国的房改方案大致可分为广州、南京和武汉、青岛、西安和济南、深圳、贵阳模式等 6 种模式。前 5 种模式基本上按照“老人老办法,新人新制度”的原则,采取渐进的改革思路,即对存量房实施老政策,货币化以前已分到公房的“老人”可以继续以优惠价格购买或者租住现住房;新的房改制度主要针对无房老职工和刚参加工作的新职工,住房补贴的发放往往区别“老人”和“新人”,对“老人”一般给予较为优惠的一次性补贴,或提供住房;对“新人”则采取按月发放补贴或者提高住房公积金的形式提高其住房消费能力。总体而言,这些方案有共同的特点:覆盖面较小,仅涉及政府机关和财政负担的事业单位,企业职工被排除出外;承认单位对公房的实际控制权,售房资金归单位;公房继续低价出售,房价没有考虑级差地租;单位和个人之间的住房不平等没有得到调整。

从实施的状况来看,全国 35 个大中城市财政负担的机关事业单位共需住房补贴资金 286 亿元,其中老职工补贴需 274 亿元。到 2002 年底,累计发放住房补贴 33.68 亿元,仅占需求的 11.3%。而且,各地执行状况很不均衡。东、西部地区住房补贴资金发放情况好于中部地区,东、西部地区发放比例分别达到了 15.6 和 15.4%,比中部地区高 12 个百分点。许多单位的职工得不到属于他们的住房补贴。考虑到货币化改革的重点对象——“新人”的数量不断增加,考虑到企业职工被排除在外以及糟糕的政策执行状况,很显然,在实行这些渐进改革的城市里,住房不公平会随着房改的推进日益加剧。

全国普遍采纳渐进的改革思路是中国目前住房不公平加剧的制度性原因。然而,全面改革的思路并没有完全被排斥。贵州省采纳了全面改革的思路来设计房改方案。作为贵州省住房改革样板的贵阳货币化改革,提供了一个突破资金瓶颈、兼顾公平与效率的成功案例。下面,我们就来分析贵阳住房货币化改革的思路、制度创新及其特征。

表 1 两种改革思路的比较

	渐进改革方式	全面改革方式
所包括的住房	新房新制度,老房老政策	新房和老房
所包括的职工	新职工以及老职工中的无房户以及缺房户	所有职工
所包括的单位	主要是国家财政内的政府部门和事业单位;国有企业根据自身状况,参照执行	各类单位,包括政府部门、事业单位、国有和集体所有制企业
侧重点	“向前看”,更侧重效率	对住房利益进行再分配,考虑社会公正
潜在阻力	阻力较小	阻力较大
所需资源	需要更多资金以支付补贴	所需的国家补贴较少
产权结构	将导致复杂而不清晰的产权结构;不利于开辟二手住房市场	产权清晰;促进二手住房市场的开放
单位在住房供给中的作用	单位作用较大	单位作用较小
市场化程度	市场化程度较低	市场化程度较高

三、贵阳住房货币化改革:理论与实践

贵阳的住房货币化改革独树一帜。它采取了一种全面、激进的改革模式。1998 年贵州省政府关于住房货币化改革的指导性文件——《贵州省人民政府关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设

的通知》,其主要精神是对住房资产重新分配,主要原则和措施包括向职工发放存量和增量两种补贴,推行住房公积金制,提高公房房价和租金,优化租售比,并大力发展经济适用住房,推动住房的二手市场,使福利分配为主的旧制度过渡到货币分配为主的住房新体制。在这个文件的指导下,贵州省政府和贵阳市政府相关部门经过反复测算和征求意见,最后出台了《贵阳市住房分配货币化改革方案》。

贵阳住房货币化改革的理论基础在于计划时期国家扣除了职工工资中用于住房消费的部分,而将这些资金统筹起来,通过国家计划部门的安排,拨发给各个单位,统一建设住房,然后分配给职工,因而现有的存量住房可以视为改革以前贵阳所有公共部门职工工资中用于住房消费部分的总积累。现在改革住房分配体制,实现住房分配的市场化和货币化,可以将这笔资产重新按照工龄和职级补发给职工。职工有了这笔补贴,他们就可以购买现在居住的公房、新的经济适用房或者商品房,这就是所谓“资产职工两头算账”。

独特的住房补贴发放方式是贵阳住房货币化方案的核心和特色。贵阳的住房补贴主要有两种,即存量补贴和增量补贴。存量补贴是指将存量住房资产按现值评估后,根据工龄职级给予职工的一次性补贴。考虑到不同职级人员对社会的贡献不同,其应享受住房待遇应有所区别,最后测定不同职级职工的存量补贴的标准(如表 2)。存量补贴的实质是对过去职工工资中住房消费含量不足部分的货币补偿。它实现了职工过去住房消费的货币化,解决了住房的历史问题。

表 2 各类人员存量补贴标准

现任职级	年存量补贴额(元)
一般干部及职工	620
副科级干部	730
正科级干部	780
副处级及中级职称	900
正处级及副高级职称	1050
副厅级及高级职称	1280
正厅级干部	1450

资料出处:贵州省房改办、贵阳市房改办《贵阳市住房分配货币化改革方案》实施细则(黔房改办字【1999】005 号)^[9](第 39-52 页)。

除了存量补贴之外,贵阳还向职工提供增量补贴。增量补贴是指从 1999 年 1 月 1 起将国家和单位每年用于职工住房建设投资的各种隐形支出转化而来的资金补贴给贵阳市全民所有制和集体所有制单位的职工。由于政府和单位财力的限制,增量补贴暂时采取单位提高住房公积金 10% 缴交率的方式过渡。起初,增量补贴仅适用于在职职工。2001 年起,贵州省直单位将增量补贴提高到职工工资的 20%,并把发放对象扩大到退休职工。一年后,贵阳市机关单位也做了类似的调整。自 2005 年 4 月 1 日起,市直行政事业单位正厅级以下(含正厅级)在职干部职工住房增量补贴标准由原工资总额的 20% 提高到 30%,离退休人员住房增量补贴标准由原工资总额的 20% 提高到 40%。增量补贴旨在解决职工未来的住房消费问题,并将逐步纳入职工工资。除了向职工发放存量补贴和增量补贴,贵阳市政府还向特别贫困的家庭提供特困补贴,帮助他们解决住房问题。

发放存量补贴和增量补贴使职工的住房消费能力大大提高,这为实现住房分配货币化、商品化,合理提高公房售价和房租,理顺住房领域各种关系奠定了坚实的基础。1999 年以后,贵阳市的公房售价直接提高到平均 1200 元每平方米(新房)的经济适用房的价格水平,同时租金也调高到平均每平方米 8 元的全国最高水平,公房的租售比达到 1:150,趋于合理。此外,由于不少职工在过去的房改中购买了公房,贵阳引入了投资回报的概念,即把过去职工的购房款视为住房投资,按照同期银行储蓄的最高利率 15% 的年息计算收益,这样就解决了新旧房改政策的过渡和衔接问题。已购房的职工须补交现房价和过去购房款及投资利息之和的差价,即土地收益,从而取得房屋的完全产权。这样的房改房已经完全市场化,可以自由上市交易。

贵阳货币化改革具有鲜明的特征和优点^[10] (第47-62页)。首先,贵阳改革比较公平。(1)贵阳房改方案覆盖面广泛,改革涉及政府机关、事业单位、国有企业和集体企业。旧的住房体制涵盖的单位和职工,都被纳入到新的体制下,从而有利于解决企业房改的问题。(2)通过引入增量补贴的概念,贵阳市的公房资产在所有单位和职工之间重新分配,这就解决了实物分配体制下由于国家住房投资不均衡和腐败导致的不同部门、单位之间及职工之间住房分配的不公。(3)贵阳房改方案中的公房租金和房价考虑到级差地租,从而避免公房出售引发新的住房不公平,而这种不公平在其他城市非常明显。其次,贵阳方案也非常高效,市场化程度很高。这主要体现在,贵阳的公房房价一步到位提高到经济适用房的准市场价水平;而公房的平均月租金则提高至8元/平方米的全国最高水平。此外,公房的租售比也被调整到1:150的比较合理的比例。再次,贵阳模式成功地把房产从单位中剥离出来,割断了企业与其职工之间的住房供应关系,从而实现了住房社会化,而实现住房社会化正是房改三大目标之一。最后,贵阳房改模式解决了公房出售因为价格不一而形成的产权不明晰的问题,从而极大地推动了已售公房的二手房交易市场的发展。

由于贵阳房改方案设计合理,凸现公平,得到了当地大多数居民的支持。从1999年迄今,贵阳房改取得了较为可喜的成果,尤其是在方案执行的前两年。首先,房改大大提高了贵阳人民的住房消费能力,带动了住房消费,极大地改善和提高了居民的住房条件。1999年房改部门共向职工兑现存量补贴2.64亿元,其中兑现现金6368万,3585人通过兑现存量补贴购买了商品住宅和经济适用住房。2000年为职工核销兑现存量补贴约8.48亿元,是上年的3.21倍,其中兑现现金1.1亿元用于职工购买商品住宅或经济适用住房^[11] (第10-21页)。住房补贴的发放带动职工住房消费和投资的热情。从1999年起,个人开始取代集团成为商品房销售的主要对象,商品房销售已经从集团购买为主逐渐转向个人购买为主。旧的福利分房体制已经结束,新的住房分配体制已经逐步建立起来。

贵阳的房改也取得了良好的社会效应。困难职工、社会弱势群体的住房也得到了较大改善。贵阳房改政策体现了对弱势群体的关照。存量的兑现首先考虑的是困难企业、下岗职工和社会弱势群体,例如贵阳市农业科学研究所、贵阳市公交总公司等困难企业的职工都优先得到兑现,解决了住房问题。此外,对无力购房的特困职工,贵阳市房改部门还给予了减租、免租的政策优惠,并对经济困难和住房困难的“双困户”发放特困补贴,并先后向154户职工提供廉租房,切实改善他们的住房。省直单位则建立了“特困职工住房补贴专项基金”,通过补贴现金、减免租金、贴息等方式,解决特困职工住房困难。1999年“特困基金”启动资金为380万元,此后每年递增100万元,到2001年达到了580万元。3年来共有872户家庭、1235名特困职工受惠,发放特困补贴总计约400多万元。

当然,由于贵阳方案触动了住房旧体制下的收益者的利益,政策执行并不是一帆风顺^①。因为人事的调整、部门协调及资金循环的迟滞等因素的影响,从2001起年贵阳房改的推行也面临着一定的困难。最主要的问题表现在贵阳市属单位存量补贴的兑现从2000年底已经停滞,现在房改部门正在清理单位住房资金,并协调有关部门真正统筹各单位住房资产和售房资金(省直部门存量补贴政策实施情况良好)。此外,增量补贴的兑现和公积金的归集由于当地经济发展水平的局限,实施的情况不尽如人意。可喜的是从2004年5月起,贵州省政府针对房改出现的问题,提出了补充性政策,不断完善方案的漏洞,推动了房改的顺利实施。

四、贵阳住房货币化改革的理论意义和启示

贵阳住房货币化改革为转型社会在走向市场改革过程中解决社会公平问题提供了一个可供借鉴的独特模式,对我国乃至其他转型国家和发展中国的经济转轨和住房政策设计都有借鉴意义。

首先,贵阳房改的实践说明市场化改革并不必然加剧社会不公平;有合理的制度设计和政策创新,计划体制下形成的分配不公是有可能缩小的,至少从理论讲是可能的。不少学者关注市场化改革与转

型经济中的不平等二者之间的关系。尼(Nee)提出了“市场转型理论”^[12](第 663-681 页)。他认为市场交易会加强生产者的权力。同时,在市场转型的过程中,随着市场逐渐取代了再分配,成为资源配置的主导形式,政府再分配的权力会减弱。这样的结果就是,在经济转型过程中,市场会起到促进资源分配平等化的作用。但这一理论受到了许多研究者的质疑。瓦尔德(Walder)认为,“配置的市场化在本质上并不会一定影响权力的配置。市场化对于资源不平等的实质影响取决于市场形成的模式,处置资产权力的分配,不同企业进入市场的可能性,瓦解计划经济的政治安排,不同经济部门的增长率,价格水平的影响以及与以上所有诸项相关的国家政策”^[13](第 1060-1073 页)。很显然,中国的住房货币化改革的实践印证了这一深刻的见解。在实行渐进改革模式的城市,单位的干部在很大程度上仍然保留了其对于住房资产的再分配权力。他们通过推动对其自身有利的改革政策(比如说折扣销售,放松公房的再销售限制等),从而成功地将这种权力转化为个人财富。因此,这种渐进模式其实越发加剧了原有计划体制下的住房不平等。而在贵阳房改的个案中,贵阳市通过将不同单位的住房资产集中起来,由房管部门统一管理,从而削弱了干部对住房的直接控制能力。相应地,产生腐败的可能性被降低了。此外,通过对存量住房资产进行再分配,使得过去实物分房和房改过程中的各种分配不公平得到了弥补和改善。这样,贵阳模式下的市场转型在很大程度上减轻了住房不平等的状况。简言之,这两种房改模式的不同效果表明,对于处于转型期的中国来说,要解决原有计划体制中的不平等现象,其有效途径不是市场机制本身,而是步入和实现市场化的具体方式。贵阳案例提供了市场化改革可能改善社会不公平的实例,从而丰富和深化了有关市场转型和社会公平的学术讨论。

其次,贵阳住房改革提供了一种在市场化转型过程中正确理解与处理公有资产的模式。目前,关于国有资产的属性和处理方式的争论十分激烈。在贵阳住房改革中,公有住房资产被当做公共产品和资源。在此基础上,当地政府制定出了一套合理利用和处置这种公共资源的改革方案。公共产品的概念是理解这一方案的钥匙。在经济学研究中,对于公共产品(public goods)的分析已经相对较为成熟^[14](第 140-142 页)。相对私人产品,公共产品具有两个重要的特点:非排他性(non-exclusive)和非竞争性(non-exhaustive)。非竞争性是指,某人对该物品的消费并不会减少另一个人对于该物品的消费。非排他性是指,要排除一个特定的消费者是成本极大的。在本文所讨论的住房改革中,公有存量住房具有很强的非排他性。无论在法理层面还是在社会规范层面,国有资产和国有资源都属于公众所有(国有)。任何将公众排除在外的改革方法,都将付出巨大的社会与政治成本。也许,政府可以在短期内强制性地推行漠视公众权益的改革方案,但是,这可能引发严重的社会问题,造成社会危机,从而削弱政府的合法性。所以说,公房资产具有明显的公共物品的非排他性特征。

根据经济学中对于公共产品的相关研究,对于非排他性公共产品的处置不适用于完全的市场交易原则。相反,其有效配置的方式通常都是基于各种约定(agreement)^[15](第 81-119 页)。这一点表面看来似乎与住房货币化改革的市场化方向相冲突,但实际上并不矛盾。实际上,市场交易必须建立在清晰的产权基础之上,公房资产在进入市场之前,首先需要界定其产权。理论上,公共住房在市场化改革之前,仍是公共资源,所以对其的处分应先建立在社会一致的约定之上,而中国主流的改革模式实际上直接将公共住房当做私人物品来对待。一个排除了公众约定的改革是一个市场交易;而一个不排除公众的改革,则是一种约定。渐进的改革和全面改革两种不同的改革模式对公房资产的理解和处理是完全不同的。很显然,渐进式改革排除了公众,将公房资产当做管理者们的私人物品来对待。在社会主义体制下,公共资产属于全民所有,并非“产权不清”。而实际上,由于被授权管理公共资产的官僚阶层滥用了其管理权,绕开公众对这些资产进行处理,从而形成了维克托尼所说的在社会主义国家市场转型中,官僚阶层对国有资产和资源所具有的某种所谓的“事实”(de facto)产权^[12](第 663-691 页)。但是,很明显,这种绕开所有者(全体公众)对公共资产进行处置的方式既不合法,也不合理。实际上,这正是造成在转型过程中社会分配不公不断加剧的主要原因。

而在贵阳的改革过程中,决策者采纳了尊重产权所有人权益的改革方式,承认公房资产在产权上归

全民所有。按照所有公众拥有公房资产权益的原则制定出的改革方案才是一种公众所能够接受的约定。将公共住房这种公有资产按照“约定”的方式加以处理,承认公有资产的非排他性,这是贵阳住房改革方案的特征,也是它得到公众支持的主要原因。

再次,贵阳住房改革的实践提供了一个解决社会分配不公、缩小社会差距的思路。经过20多年的改革开放,我国的国民经济得到了全面、高速的发展,人们的生活水平普遍有了较大的提高。然而,在“效率优先、兼顾公平”和“让一部分人先富起来”的口号和原则指导下,我国的发展非常不均衡。地区之间、城乡之间、不同社会群体之间的贫富差距日益扩大。如何缩小这些差距、构建和谐社会是政府新的使命和面临的严峻挑战。一般而言,政府主要试图通过再分配政策的调节来实现这些目标。然而,由于制度设计和监督体制等方面的不完善和既得利益者的抵制,再分配政策的效果尚不够理想。因而,不少学者强调实现公正的初次分配对构建公平、和谐社会的重要性。例如,李军鹏指出,初次分配是最根本性的分配关系,在初次分配中一旦出现重大的社会不公正,在政府再分配中很难加以扭转,政府再分配中受到利益集团的影响过大,再分配难以使劳动者受惠;只有初次分配中关注公平,才能有利于人力资本的积累,有利于货币资本拥有者创造更高价值的利润,只有通过初次分配平衡了资本利益与劳动利益的关系,才能从全局平衡社会总体利益格局,维护社会稳定^[16](第5页)。贵阳房改的实践恰好给我们提供了通过制度设计,实现公正的初次分配,从而消除计划分配体制和官员腐败而造成的分配不公^②。贵阳房改的经验证明了通过保证初次分配的公平性来缩小社会分化、消除分配不公的可行性。很显然,贵阳货币化改革的实践对实现社会公平、构建和谐社会、增加政府执政能力和合法性具有一定的借鉴意义。

然而,我们也不能过分夸大贵阳住房改革模式的公平性。事实上,贵阳新的住房体制把影响住房利益的因素简化成两个变量,即工龄和职级,其本质上仍然是一种等级制的分配方案,在某种程度上实现了分配的公正性,而不是职工之间的绝对的住房平等。

五、结 语

贵阳地方政府合理利用存量住房资产,通过引入存量补贴的概念,重新分配既有住房资产,不仅克服了其他地方普遍存在的住房资金短缺的瓶颈,解决了企业房改的难题,而且缩小了不同部门、单位和个人之间的住房分配不公。贵阳房改模式不仅对未来的住房资金进行货币化分配,而且对过去积累的存量房进行货币化分配^[17](第31页),是一种市场化程度较高、比较公平的住房改革模式。贵阳住房改革的实践说明,合理的政策创新可以消除计划经济体制下形成的分配不公,市场化改革并不必然加剧社会不公平。在特定的制度安排下,经济效率和社会公平在社会转型过程中可以兼顾。此外,贵阳住房改革的经验也表明,实现公正的初次分配对消除社会分化、构建和谐社会可能更加重要,更为有效。

注 释:

- ① 关于贵阳住房改革的实施情况,请参考:朱亚鹏、郭巍青:《政府间关系与政策执行:贵阳住房货币化改革》,载《香港社会科学学报》2004年秋冬季,第35-57页。
- ② 通过初次分配来实现社会公平的观点得益于与中山大学政务学院何高潮教授、清华大学公共管理学院崔之元教授的讨论和启发。

[参 考 文 献]

- [1] Zhou, M. & J. R. Logan. Market Transition and the Commodification of Housing in Urban China[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 1996, 20(3).
- [2] Logan, J. R. & Y. Bian, F. Bian. Housing Inequality in Urban China in the 1990s[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 1999, 23(1).
- [3] 边燕杰, 约翰·罗根, 卢汉龙, 潘允康, 关颖. 单位制与住房商品化[J]. 社会学研究, 1996, (1).

- [4] Zhang, X. Q. Housing Reform and the New Governance of Housing in Urban China[J]. The International Journal of Public Sector Management, 2000, 13(6).
- [5] Lee, J. From Welfare Housing to Home Ownership: The Dilemma of China's Housing Reform[J]. Housing Studies, 2000, 15(1).
- [6] Wang, Y. P. Housing Reform and Its Impacts on the Urban Poor in China[J]. Housing Studies, 2000, 15, (6).
- [7] Lee, J. From Welfare Housing to Home Ownership: The Dilemma of China's Housing Reform[J]. Housing Studies, 2000, 15(1).
- [8] 冀文海, 杜登彬. 吴敬琏纵论经济热点[N]. 中国经济时报, 2001-03-10.
- [9] 郭树清. 贵州住房分配货币化改革[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2000.
- [10] Zhu, Y. & J. Lee. Redistributive Justice and Housing Benefits in China: The Guiyang Model[J]. Journal of Societal and Social Policy, 3.
- [11] 王桂生. 构建贵州住房新体制思辨[C]. 王桂生. 透视贵州货币化分房的边际效益. 贵阳: 贵州人民出版社, 2002.
- [12] Victor, Nee. A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism[J]. American Sociological Review, 1989, 54.
- [13] Walder, A. G. Markets and Inequality in Transitional Economies: Toward Testable Theories[J]. The American Journal of Sociology, 1996, January, 101(4).
- [14] [美] 斯蒂格利茨. 经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000. (2).
- [15] Ostrom, Elinor. Policy Analysis of Collective Action and Self-Governance[C]. Dunn, William N. & Rita Mae Kelly(eds.). Advances in Policy Studies Since 1950. New Brunswick: Transaction Publishers, 1992.
- [16] 李军鹏. 质疑初次分配注重效率、再分配注重公平[N]. 中国经济时报, 2004-04-29.
- [17] 王桂生, 张世俊, 高 青. 贵州住房分配货币化改革研究[M]. 贵阳: 贵州人民出版社, 2002.

(责任编辑 叶娟丽)

Housing Moneytarization Reform and Social Justice

ZHU Yapeng

(Centre for Public Administration, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Biography: ZHU Yapeng (1969-), male, Doctor, Lecturer, Centre for Public Administration, Zhongshan University, majoring in public policy and housing studies.

Abstract: Since 1998, housing moneytarization reform has facilitated the transformation of the old in-kind housing distribution system into a new, monetary and market-oriented one. Meanwhile, housing inequality between different sectors, work units as well as individuals has also been enlarged and aggravated. Unlike this general worsening situation, the housing reform in Guiyang presents a unique case which successfully dealt with the thorny problem of insufficient funds and unfair housing distribution common to most local governments. This paper examines the rationale and practice of the housing moneytarization reform in the city, analyzes its features, and on this basis explores the theoretical and practical implications of this unique housing model. The Guiyang housing reform case indicates that marketization reform might not necessarily aggravate social inequality. On the contrary, with a proper policy innovation adopted, not only can economic efficiency be achieved but also inequality stemmed from the old regime can be improved during the market transition.

Key words: housing reform; housing moneytarization reform; Guiyang; social justice