



[中国社会学网](#) > [学术讨论](#) > [城市住房政策与城市低收入群体](#)

对中国城市住房社会政策的思考——中国社会科学院社会政策中心副主任杨团 答记者问

7月12-14日，接续第36届世界社会学大会，“公共部门在城市住房开发中的授能作用——亚洲和欧洲的趋同与差异”专题国际研讨会在京召开。来自英国、德国、韩国、荷兰、丹麦、意大利、瑞典、日本、法国、印度、中国香港和中国共12个国家和地区的顶尖级住房问题研究专家共30余人参会。本次会议是由中国社会科学院社会政策研究中心与英国伦敦政治经济学院社会排斥研究中心(CASE)合作举办的，中国国际和平促进会协办。

研讨会为欧洲和亚洲住房问题研究的专家们提供一个很好的机会，针对城市化进程中住房问题，包括城市住房压力、清除贫民窟和再开发、城市贫困者和社会少数群体的住房机会；城市密度和城市开放的环境限制等问题进行讨论和辩论，从中找到社会政策制定的依据。

会间，中国社会科学院社会政策中心副主任杨团接受了记者的采访。

A：这样的研讨对中国城市改造和住宅建设有什么启发？

答：首先，住房与城市改造的关系不是直线型和单线条的。我们现在对住房的认识相当肤浅和表面化。一般认为，住房改造是城市改造的主题，是城市走向现代化的重要标志。而住房改造就是变平房为楼房，变矮楼为高楼。这也难怪。中国人出国，首先跃入眼帘的是那些在中国城市看不到的密密麻麻的摩天大楼，无论写字楼还是住宅都直插天空，这使人很容易认为，现代化城市的基本标志就是高楼。

但是，在崇拜高楼几乎大半个世纪之后，发达国家在反省，高楼尤其是高层住宅的弊病。这种反省是多方位多角度的。不仅有历史和社会文化的视角，环境的视角、经济成本的视角，还有社会组织和社会价值以及社会政策的视角。最发人深省的，是英国将建公共高层与消除贫困的政策相联系——50年前为了消除贫困拆平房建高层，但是现在为了消除新贫困，有些地方已经开始铲除这些高层——政府重新考虑城市重建计划，转向支持平房改造。这是因为高层住宅质量恶劣，管理和维修很复杂而且费用很高。有办法的人宁可丢弃房子一分不要也要搬出去。结果为消除贫困而建的高楼成了新的城市贫民窟，社会问题成堆。

这次研讨会以发达国家半个世纪以来的经验教训向中国击一猛掌：不要以为高楼林

立就能解决现代化城市扩张和城市减贫的问题，人类需要从未来可持续发展的角度重新考虑应对城市急速扩张的系统化的社会政策。

B：这几年中国的发展实践多次证明，有些问题是不能用跨越解决的。您认为这些外国专家提出的城市发展的教训，特别是对高层住宅的看法，中国能避免吗？是不是我们也不可避免地会走上城市发展到推倒重来这样的过程？现在的住房政策会不会也要经历一个推倒重来的过程？比如廉租房政策、经济适用房政策，以及现在大规模的住房私有问题。

答：我认为对西方国家已经出现的城市发展的教训不仅可能避免而且必须避免。我国人口众多，贫困人口的比例较大，资源按人均水平并不丰富，因此，我们比起第一波进入工业社会的发达国家，没有本钱浪费本来就不多的资源。我们需要有一个长时效的社会政策，需要一个通盘考虑的社会政策系统。这需要对于一个政策经过缜密的思考和反复的比较优劣，起码要框定一些政策的基本界限。例如，那些坚决不能做，那些尽可能不做，那些不得不作的要尽可能减少其负面效果。

首先是需要反省我国的经济适用房政策。这是为购房者提供住房福利的政策，类似香港、英国、德国的社会住房计划。所不同的是，他们的社会住房由政府直接建设，承担全部成本，我国的经济适用房是政府提供土地、贷款、税费减免等优惠，由开发商建房。政府出资的那部分通过降低房价补贴给购房户。这样做的优点是政府可以减少运作成本，缺点是较难准确贯彻经济适用房的政策目标。不仅开发商会往往从自己的商业目标出发运作而忽视政策规定。就连政府自己规定的经济适用房受益人群的资格也大可商榷。规定的原则是中、低收入家庭，首次买房，不过，北京市的规定是家庭年收入不超过6万元。而中等收入的双职工家庭，其年工资约为3万元，也就是说，经济适用房的收入人群，最高可达中等收入家庭的2倍。根据城调资料可以准确分析家庭收入6万元在排序中的位置。学术界以及政府统计部门在实践上通常按照“五分法”划分收入等级，即低收入、中下收入、中等收入、中上收入以及高收入人群各占20%。年收入6万元的 家庭，大约处于中上收入的上缘。结果经济适用房的受益人主要是中等以上收入者。他们有能力买房，从中获得数以万元计的利益，而无能力买房的低收入人群，则被排斥在购房福利之外。

廉租房的引入，是为了解决低收入人群的住房福利问题。但受资源所限，目前只局限于低保对象人群，甚至连低保对象的需要都远远未得到满足。多数城市启动低保对象房租补贴后，符合资格条件的申请者通过摇号的方式得到补贴，一个城市目前往往只有几百户。

我们中心关于住房问题的研究有个基本思路，这就是住房政策要把解决人们的住房基本需要与促进社会平等，缓和社会矛盾，增进社会团结的目标结合起来。因此关键的措施是把一定的资源通过再分配的办法，转移给低收入群体，以减小人们在住房方面的不平等。按照这个原则，住房福利就必须向低收入者倾斜。收入越低者，应当受益越多；收入较高者，受益应当相对较少。住房福利制度的设计，应当尽量避免其中出现享有不公平。特别是要避免出现收入与福利成正比的“逆向福利”，避免住房福利政策成

为扩大不平等的工具。

所以，我们建议将房租补贴与购房福利统一起来。设立统一的享受住房福利的资格条件，取消购买经济适用房的政策而代之以购房补贴。房租补贴或购房补贴统一待遇水平。同一收入的家庭，无论其选择购房还是租房，得到的补贴数额相同。住房福利采取反向递减方式，收入在低保以下者提供全额补贴；高于低保者只提供相当全额一定比例的补贴，比例随着收入增高而递减，平均收入以上的家庭不予补贴。

C：当今中国正在经历着大规模现代化的过程，如何解决城市化中人口对住房的需求？政策会做出怎样的响应？

我以为政策响应的基础目前还不具备，只有在认识上有飞跃，才有资格谈政策响应。

首先是需要认清城市急速扩张不是好事。中心城市一圈一圈向外扩张与中小城市以及非中心城市的衰落几乎成正比关系。这会加剧社会的分化，拉大贫富差距。如果只看到住房要应对大城市的急剧扩张的一面，不看这种扩张带来的重大的负面社会影响，那么。现代化就不可遏制地与贫困的扩大伴随相生。

所以，控制中心城市的急剧扩张和过度庞大，不仅是给住房减轻压力，而且是为未来的可持续发展准备条件。

其次，要认识住房改造中那些属于不可再生资源。保护一个城市的历史文化要从建筑上做起。历史建筑是不可再生的，例如老北京的四合院只有在北京才呈现密集性，而只有密集的保存才能保护与者建筑相伴相生的社区文化。目前尽管已经开始保护四合院，但是采取的方式是将居民与建筑分离——买得起改造后的四合院者没有原住民，四合院成了看准其升值潜力的公司、宾馆的财产。结果建筑是保留下来了，但是社区文化被丢弃了。这导致人与建筑与社会空间之间的原本多元的、丰富的、自生的关系变得单调而贫乏，老北京对于世界的吸引力由此逊色不少。

第三住房与城市发展密不可分。住房问题的外部性很强，涉及到人口迁徙、城市交通、教育、医疗等公共设施、社区发展和中小企业发展等多方位、多角度的相关利益群。尤其在全球化和后工业社会的大背景下，与住房相关的社会问题呈上升趋势且越来越复杂。城市的发展之途越来越需要摒弃单纯外延扩大再生产的“量”的增长，而走向内涵——在“质”的提高方面下功夫。城市减贫、城市生态就是应“质”的需求而昭显的发展目标，住房政策需要朝向这些发展目标。这导致住房政策更加综合化、不仅仅是传统的建房、租房、购房、管房，而且向着社区综合发展模式的方向，与多样化的社区自治组织相结合，从而成为发育公民社会的一种基础。

中国的住房政策需要与城市化政策配套考虑。核心大城市急速扩张，让中小城市甚至非核心大城市走向衰落，不应该成为中国城市化政策的方向。将城市发展等同于城市改造，将城市改造等同于城市经营，将城市经营等同与土地批租和高层建筑，这些方向性的政策都需要扭转。正是错误的城市改造或发展政策造就

了大批的失地农民，形成了沉重的住房压力。正是核心大城市脱离周边地区的急速发展，抢夺了其他地区的劳动力资源，造成人、房、地相互矛盾的高度集中。所以，许多问题的解决包括农民工的住房保障等问题，都不能仅仅从问题的本身出发，采取直线式的针对性的方法解决，更为需要的，可能是宏观的和历史的角度通盘思考，在重大战略性问题上做出社会政策抉择。

文档附件：

编辑： 文章来源：

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]