

“98 房改”的历史与社会影响:基于利益分化的视角

方长春

(南京大学社会学院, 江苏南京 210023)

摘 要:自 1998 年全面停止实物分房这一具有里程碑意义的改革开始,中国房地产业得到快速发展,城镇居民的住房条件得到了极大的改善,但住房利益分化也日益突出。“98 房改”通过内部市场的方式在将计划经济时期由单位制所决定的住房利益差异固化,并一定程度上使之在住房改革过程中以及改革后的房地产市场中得以放大。尽管从市场角度理解住房利益差异是不可忽略的视角,但历史回溯表明,住房政策及其变动过程本身对利益分化的影响同样不可忽视,并且这种影响也会因为政策设置缺乏预见性而持续作用于改革之后的市场当中。

关键词:“98 房改”;住房制度;住房利益分化

中图分类号:C913.31;F293.31 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2020)02-0079-09

从改革开放初期开始,中国城镇住房制度经历了多轮改革试点,但真正打破具有计划经济色彩的城镇住房体系并因此具有里程碑意义的改革肇始于 1998 年(下文将 1998 年开始的以全面停止实物分房的改革过程简称为“98 房改”)。在这 20 余年间中国房地产业得到了快速发展,城镇居民住房条件得到极大改善。截至 2016 年城镇居民人均住房建筑面积已达到 36.6m^2 ^[1]。然而,基于住房的利益分化问题也变得越来越不可忽视,住房不平等已然成为当前中国社会较为突出的问题^[2]。基于北京大学 CFPS(中国家庭追踪调查)数据测算结果表明,2012 年中国居民家庭财产的基尼系数达 0.73,其中房产占居民家庭财产的比重达到 70%^[3]。那么,住

房利益分化是如何形成的?

当市场供给成为住房供给的主导模式时,人们很自然地依据市场经济规律来找寻住房不平等的根源,如从人们的收入状况、家庭生命周期^[46],以及与之相关的居住与消费偏好等角度解释住房不平等。针对当前中国住房不平等的研究表明,市场能力因素,如经济收入^[7]、受教育程度(人力资本)^[8]、职业地位^[9]都是影响住房不平等的主要因素。然而,住房是一种特殊的商品,即便是在发达市场经济国家,住房也被看作是人们的一项基本权利,各国政府都会不同程度地干预住房市场^[10]。而中国房地产市场则频繁受到经济政策以及行政手段的干预,更不能以纯粹的“市场”来加以理解。非市场因素,如户

收稿日期:2019-07-25

基金项目:国家社会科学基金项目(16BSH086)

作者简介:方长春(1973—),男,安徽池州人,教授,博士,从事社会学研究。

籍^[11]，“再分配权力”的持续^[12]，制度惯性^[13-14]，以及住房代际积累等对住房不平等也存在一定的影响^[15]。换言之，在看到市场因素可能导致住房利益分化的同时，也应关注非市场因素的可能作用。

就非市场因素的作用而言，其中一个无法回避的事实是，经济和社会制度变革过程本身可能对利益分化产生影响。针对市场转型国家的研究都不同程度地表明，经济转型在一定程度上导致了利益分化程度的增加^[16]。住房制度改革作为改革的一部分，毫无疑问深刻地影响到社会财富的分配^[17]。改革开放以来，中国城镇住房制度改革经历了 1979—1985 年试点售房、1986—1990 年提租补贴、1991—1993 年“以售代租”、1994—1997 年全面推进房改，以及 1998 年开始实行的全面停止住房实物分配制度等阶段。其中具有里程碑意义的改革当属 1998 年住房制度改革，在这一轮的改革过程中，一方面是住房的市场化供给逐步得到实质性的发展，另一方面则是公有住房经历了普遍私有化过程。而后一点与东欧等转型国家经历的改革类似，东欧和俄罗斯住房制度改革所产生的利益分化得到了普遍关注^[18-21]。那么 1998 年房改对中国的住房利益分化产生了什么样的影响？经历 20 年之后，这些影响是否还有着持续作用？本文以历史回溯的方式分析“98 房改”对住房利益分化的影响，及其在住房市场化情境下可能存在的持续作用。

一、单位制情境下的城市住房制度与住房差异

尽管在“98 房改”之前，中国城镇住房制度已经历了几轮方式各异的改革尝试，但直到 1998 年的住房制度改革，原有城镇住房体系——由单位制所形塑的城镇住房福利体系才被真正打破。那么“98 房改”试图打破的是什么样的住房体系？单位制情景下的住房差异如何？概括起说，在单位制情境下，城镇居民的住房是作为单位福利而存在的，单位制以及与之相关的劳动用工制度是理解这一时期城镇居民住房差异的重要因素。理解单位制情景下住房差异成因，有助于考察“98 房改”对原有住房体系下的住房利益差异的削弱，抑或强化作用。

1. 计划经济时期城镇住房福利体系及其改革探索

新中国成立至 1977 年，我国城镇住房制度先后经历了建国初期的没收与接管、保护私产、统一管

理，20 世纪 50 年代的社会主义改造、公私合营、国家经租^①以及“文化大革命”时期城市住房管理体系的破坏等几个阶段。就住房供给而言，在社会主义改造完成之后城镇职工住房分配形成了以国家和企事业单位统包，以低租金和实物福利分房为特色的住房供给模式。国家和单位主要负责住房的投资、建设和修缮，住房作为职工的一项权利和福利以实物的形式分配给职工，职工以低租金使用房屋，住房的管理也被纳入单位或国家的行政管理体系当中。在物资短缺的背景下，加上国家对优先发展重工业的强调，将有限的资源投入到生产领域，尽量压缩非生产性投资（含城镇职工住房建设），出现了所谓的“重积累、轻消费”现象。其结果是城镇住房建设严重不足，城镇居民住房困难成为大小城市的普遍问题。到 1977 年，全国城市人均居住面积仅有 3.6 m²，比 1952 年的 4.5 m² 还少 0.9 m²；据不完全统计，城市缺房户达到 626 万户，约占城市总户数的 37%^[22]。

住房短缺以及住房福利化引发的一系列问题在改革开放初期得到了中央决策层的关注，住房制度改革成为不得不面对的问题。1978 年邓小平在视察大庆油田职工住房和北京前三门地区新建住宅楼后曾提出：“解决住房问题能不能路子宽些，譬如允许私人建房或者私建公助……”^[23] 1980 年邓小平又指出：“城镇居民个人可以购买房屋，也可以自己盖。不但新房子可以出售，老房子也可以出售。可以一次付款，也可以分期付款。”^[24]自此中国住房的市场化改革探索逐步拉开帷幕，住房的统一供给制逐步向“国家、单位、个人统筹负担”转变。后续住房改革探索的基本思路也是围绕着国家、单位和个人统筹负担这一思路展开。

概括起来说，从 1978 年到 1997 年我国城镇住房制度改革经历这样一些阶段：1979—1985 年试点售房阶段、1986—1990 年“提租补贴”阶段、1991—1993 年“以售代租”阶段、1994—1997 年全面推进房改阶段。在第一个阶段，由于人们购房热情不高，改革试点效果不佳。到 1985 年底，全国已有 27 个省、自治区、直辖市的 160 多个市和 300 多个县开展了补贴售房工作，但补贴出售住房仅为 1092.8 万 m²^[25]。并且这一阶段的“三三制”出售新房试点（即政府、单位和个

①“国家经租”指的是 1958 年前后一些城市的私有房产由政府统一经营出租，租金所得的一部分返还给业主。

人各承担 1/3 的费用)售房所得收入根本不足以展开新一轮的住房建设,从而造成购房职工越多、企业需承担补贴量越大的情况,不能实现住房资金的自我循环^[26]。而第二个阶段的“提租补贴”改革遭遇了 80 年代后期通货膨胀的影响也没有得到全面展开。第三个阶段的改革最终因众多单位以极低的价格出售公房的风潮而被国务院叫停。就第四个阶段的改革而言,1994 年 7 月,国务院颁发了《关于深化城镇住房制度改革的决定》,确定房改的根本目的是:建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度。其主要思路是要在职工家庭合理支出范围内加大租金改革,实行新房新租;稳步出售公有住房,对不同收入家庭按不同价格售房,向中低收入职工家庭出售公有住房实行成本价,对于确有困难的市(县),可以实行标准价作为过渡;加快建立经济适用住房的开发建设,大力发展房地产交易市场和社会化的房屋维修、管理市场^[27]。尽管如此,截至 1997 年,传统的实物分配住房仍在相当一部分企事业单位内实行,相当一部分人寄希望于企事业单位分配住房。

2. “98 房改”之前城镇居民住房差异及其决定因素

尽管改革开放之后城镇住房制度经历了上述 4 轮的改革探索,但 20 世纪 50 年后逐步建立起来的具有典型计划经济特征的城镇住房供应体系直至 1997 年也没有发生根本性的变化。在这一时期住房是城镇职工的一项福利,但这是一种较低水平的福利。1978 年城市人均住房面积仅为 3.6 m²,这一数值 1980 年为 3.9 m²,1985 年为 5.2 m²,1990 年为 6.7 m²,1995 年为 8.1 m²,1998 年为 9.3 m²^[28]。在住房福利水平总体较低的同时,城镇居民住房状况也表现出相对平均的倾向。然而这并不意味着计划经济时代城镇住房不存在不平等,单位制以及与之相关的劳动用工制度是理解这一时期城镇居民住房差异的重要因素。

在这一时期,住房的直接供给主体通常是单位(对于那些隶属于住房供给能力差或无住房供给能力的单位、没有建设资金来源的机关事业单位的职工,以及城镇无单位归属的居民,其住房则由地方的住房管理部门,通常为“房产局”进行协助或安排)。单位之间的差异在很大程度上决定着人们在住房方面的差异^[29-30]。而单位之间的差异则受到单位的

所有制类型(如党政机关、事业单位与企业、全民所有和集体所有等)、单位在国家行政体系中的位置(单位的行政级别)、单位规模及其在国民经济和社会发展中的重要性程度等所决定^[31-33]。全民所有制单位、行政级别高的单位以及在国家发展战略中被确认为具有重要地位的单位,在住房建设审批,住房建设用地以及建设资金的获取上都有着一定的优势,并因此往往具有很强的住房供给能力,其职工住房福利状况也相对较好。以全国住房建设为例,1982 年国有企业累计投入住房建设资金为 170 亿元,人均 197 元,其中 83% 的资金来自政府投入,而集体企业累计投入只有 9 亿元,人均仅为 34 元^[30]。以沈阳市为例,1979 年沈阳市“中直单位”和“省直单位”住宅建设资金基本上全部由国家投资,而“市以下单位”90% 的住宅建设资金需要自筹^[34]。以北京市为例,1979—1982 年,中央在京单位人均住宅投资金额为 1880 元,而市属单位只有 490 元;1986 年中央在京单位的住房建筑竣工面积达 424.5 万 m²,而整个北京所属地方单位也只有 482.0 万 m²,其中北京全民所有制单位占了 408.3 万 m²,集体所有制单位仅有 73.7 万 m²^[35]。1991 年针对北京市 273 个企业的住房情况调查显示,向职工提供住房的国有企业占国有企业总数的 65%,而集体企业这一比例只有 26%,大型企业的住房提供率为 100%,中型企业为 83%,大多数小型单位无法提供住房^[36]。1991 年,广州市的省级单位职工平均拥有住房建筑面积 21 m²,市级单位职工平均拥有住房建筑面积 6 m²^[37]。

单位制对住房不平等的影响在经济体制改革之后的一段时间内进一步加强。在 1998 年房改之前,中国经济体制改革已经得以逐步展开,单位制也开始逐步弱化^[38],主要表现为单位的独立性和自主性的逐步增强,即学者们所谓的从“管理型单位”向“利益型单位”转变^[39]。单位利益化取向使得单位组织有动机为本单位职工改善住房条件,而这种改善是以单位组织所拥有的资源为前提的。那些处于优势地位的单位不仅有丰富的可供供给的住房资源,而且在单位自主性增强的背景下其供给动力也大大增强。这些都在一定程度上加大了单位之间职工住房状况的差异。针对单位制改革过程中的这种倾向,有学者指出,权力与市场的结合使得计划经济时代掌握权力的部门和组织更有条件获得土地、资金,因而有条件提供数量较多、质量较好的住房^[38]。

城镇居民的住房状况除了表现出单位之间的差异之外,在单位内部也存在一定的差异。单位制情境下住房分配的依据主要包括人们的职务(职称)、行政地位、工龄、政治忠诚以及政治关系等^[40-41]。这些因素也就成为决定特定单位内部职工之间住房差异的重要因素。此外,住房作为一种福利,有时也被当作对优秀职工的一种激励或奖励。在这一时期,人们的政治地位和职业资历等对其住房状况的影响甚至超过人们的实际的住房需要^[40]。1988年一项针对北京市千户居民的调查显示,住房分配存在以政治身份和行政级别为基础的群体差异:机关干部和企业干部的住房状况明显好于企业工人和商业职工,党员优于群众,中央干部优于地方干部;在单位内部,不同等级的行政领导之间,领导与群众之间存在着相应的分割线,行政级别越高得到的住房福利越高^[42]。并且基于行政级别和职位等级的住房差异从中央和地方的文件也可得到验证。譬如1983年《国务院关于严格控制城镇住宅标准的规定》显示:一类住宅,平均每套建筑面积42~45 m²;二类住宅,平均每套建筑面积45~50 m²,这两类住宅适用于一般职工;三类住宅,平均每套建筑面积60~70 m²,适用于县、处级干部及相当于这一级别的知识分子;四类住宅,平均每套建筑面积80~90 m²,适用于厅、局、地委一级干部和相当于这一级的高级知识分子。再譬如贵州省《关于贵州省党政机关和企事业单位建房住房控制标准及对超标住房处理的试行办法》(1983年4月30日黔府[1983]50号)规定,四类住房中,第一(45~48 m²)、二类(50~56 m²)适用于一般干部和职工;第三类(60~70 m²)适用于正、副县长和相当于这一职别的县、团级干部,并适用于讲师、助理研究员、工程师、主治医师和相当于这些职称的其他专业技术人员;第四类(80~90 m²)适用于省级机关正、副厅长和正、副专员,正、副州长,省辖市正、副市长级领导干部,以及相当于这些职别的地市级领导干部,并适用于正、副教授,正、副研究员,高级工程师,正、副主任医师和相当于这些职称的其他专业技术人员。

概括起来说,在单位制情境下,人们在单位中的位置,以及其所在单位在国民经济体系中的位置决定着其住房状况^[43-44]。并且,包括住房在内的福利通常被用来奖励那些处于管理职位、资历老、有技术或者社会资本充裕的人^[29,45],甚至作为社会管理和

社会控制的一种方式^[46-47]。

二、“98 房改”过程与住房利益分化

如前所述,真正打破原有住房体系的改革是肇始于1998年的“全面停止实物分房”改革。这一轮改革不仅对后续中国的房地产业发展及住房利益格局的形成产生了深远影响,而且值得注意的是,这一轮改革过程本身就是住房利益格局的重塑过程。虽然有很多研究关注到了住房市场化之后中国城镇的住房利益分化,但对“98 房改”过程本身对住房利益分化的影响,以及这种影响的后续作用则关注不足。

1. “98 房改”过程及其发展变化

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》(国发[1998]23号)(以下简称《通知》)的出台意味着新一轮的住房制度改革拉开帷幕。这一轮住房制度改革的指导思想是:“稳步推进住房商品化、社会化,逐步建立适应社会主义市场经济体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,不断满足城镇日益增长的住房需求。”这一指导思想蕴含着改革的两个目的:一是满足城镇居民的住房需求;二是促使住宅业成为新的经济增长点。后者不可避免地与当时国内外的经济形势(如亚洲金融危机)有关。但这一经济增长目的左右着后续20年中国房地产业的形态和走向,并在很大程度上推动了房价的持续上涨。《通知》显示这轮改革的核心措施就是“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住房为主的多层次城镇住房供应体系”。与此同时《通知》也指出,坚持“新房新办法、老房老办法”。从中可以看出,这一改革过程其实是沿着两条路径展开的:原有公房的私有化和新的私人住房的开发,这一过程涉及“两个市场”,即所谓的内部市场和外部市场^[48]。内部市场指的是存量公有住房和新建公有住房(表现为“98 房改”持续期内新建的经济适用房,以及一些企事业单位的“安居工程”所新建住房)以低于市场价的折扣价或补贴价格出售给企事业单位职工。将公有住房以折扣价或较低价格卖给原有租户这一做法是从政策上激发市场需求并促进住房的流动和交换,且这一做法也被理解为是对长期以来强制储蓄和低工资的补偿^[49]。

“98 房改”的内部市场不仅表现为出售现有公房,在实施过程中还出现了出售新增公有住房现象。

如前所述,我国经济体制改革,特别是单位制改革要先于“98 房改”。随着单位制的改革,单位的自主性和独立性得到一定的增强,出现了所谓的“利益型单位”。由于折扣价出售公房实际上可以增加单位职工的福利,因此在房改过程中有条件的单位都积极增加可售公房数量。这一现象其实在 1998 年之前公房出售试点过程中就已出现(即前文提到的被国务院叫停的低价出售公房风潮)。1998 年房改文件明确提出了“逐步停止实物分房”,这使得以折扣价(补贴价)购买公房具有了“最后一班车”的意味。在这种情形下,一些优势单位(如在建设资金、建设用地获取上具有优势的单位)通过新建“经济适用房”“安居工程”,甚至从市场上购买住房等方式增加可售公房数量。这种末班车现象因后续政策调整而在短期内急速加剧。1998 年 23 号文提出要“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”,但 2003 年《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)则提出“逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房”住房供应政策;经济适用房成为“保障性质的政策性商品住房”,经济适用房不再是住房供应体系的主体,并且对经济适用房的供给完全由地方政府决定。政策走向的变化不仅带来了房地产业的快速发展和房价的快速上升,也加剧了房改过程中的“末班车”现象,并且一些单位变相增加可售公房数量的做法持续了相当长一段时间。这些做法,如后文所述,也无疑增加了房改过程中不同单位之间职工住房利益的差异。

2. “98 房改”过程中的住房利益分化

由于同时存在所谓的内部市场和外部市场,“98 房改”(主要时间节点为 1998—2003 年^①)所体现的其实是一种双轨制改革,这种双轨制在一定程度上顺应了通知所谓的“新房新办法、老房老办法”的政策诉求,但这种双轨制也是导致改革期间城镇居民住房差异的重要原因所在。

首先,原有单位间的差异在改革过程中得到延续和放大。与外部市场相比,职工从内部市场获取住房意味着职工可以获得一笔额外的福利^②,这是由于在内部市场中职工是以折扣价(低于市场价)购得公有住房。单位之间存量住房(可供出售的现有住房)差异决定了不同单位职工之间的住房差异和购买公房所获得的额外福利。在这期间体制内单位几乎垄断了所有的住房资源,而体制边缘(如集

体企业)和体制外单位则缺少或完全没有存量住房可供出售,这就造成体制内外单位职工住房利益的差异。那些拥有房产的国有单位可以折扣价(或补贴价)将住房卖给原来租住这些住房的职工,而那些非国有部门工作的职工、缺少可供出售公房单位的职工以及其他无法享受住房福利的人(如无业者或没有当地城市户口的人),在公有住房改革过程并没有获益^[50]。即便是体制内,不同单位职工在改革中的获益也是有差异的。如前所述,计划经济时期,单位的住房供给能力受制于单位的行政级别、规模以及在国民经济和社会发展中的地位。那些行政级别高、规模大或者说在体制内处于优势地位的单位,其住房供给能力一般都强于其他单位,因此其职工在房改过程中也获益更多。譬如,1999 年某市中小型企业职工家庭的平均生活空间为 45 m²,而政府机关的平均家庭生活空间为 80 m²^[51]。

其次,单位内部差异得以延续并固化。如前所述,在“98 房改”之前,国有单位内部职工的住房以租赁单位的公有住房为主,人们实际能够获取的住房因职务(职称)、行政地位、工龄、政治忠诚以及政治关系等不同而不同。以折扣价出售公有住房,实际上是将原有的住房差异以产权化的形式加以固化。譬如在“98 房改”之前的出售公房试点阶段,上海市房产局、房改办印发的《关于印发〈1995 年出售公有住房方案实施细则〉和〈1995 年出售公有住房方案实施细则的问题解答〉的通知》(沪房地改[1995]767 号)显示:正局级干部、教授、研究员,以及享受教授、研究员待遇的各类正高级专业技术职称的人员可购买建筑面积为 140 m² 的住房;副局级干部可以购买 120 m² 的住房;县处级干部、副教授、副研究员等各类高级专业技术职称以及不分正副高级专业技术职称的人员可以购买 100 m² 的住房;科级干部、具有各类中级专业技术职称的人员、具有高级工证书的技术工人可以购买 85 m² 的住房;而一般职工购房控制面积为 75 m²。这些标准与改革前不同级别职工可租赁公有住房面积的规定基本一致。

①2003 年之后住房政策有了重大调整,且住房的市场化供给成为城镇住房供给的主要方式。

②这种额外福利具体表现为职工所购房屋的市场价和其实际购买的价格(折扣价)之间的差异,而折扣通常又依据职工的工龄、行政级别、职位和职务等,并因计划经济时期的“重积累、轻消费”,国有单位职工长期牺牲个体利益以服务国家利益而获得正当性。

因此正如有学者指出的那样：“住房体制改革将实物分配制度下形成的基于权力和身份的住房不均等结构从产权上固定下来”^[52]，即住房私有化实际上将长期的住房不平等合法化了。“98 房改”之前的住房差异体现的主要是人们的居住条件的差异，而这种以折扣价固化了的住房差异，不仅意味着人们的居住条件存在差异，这是因为原来有资格租住更大房屋者，在内部市场上也能获取更大的住房，而折扣价销售住房意味着所购房屋越大，则因折扣所获利益越突出。并且就折扣本身而言也具有就业身份的等级性，在公有住房私有化过程中，工龄、行政级别、党员身份等也有助于在购买公房时获取更多的价格折扣^[48]。

其三，内部市场中的新增住宅进一步加大了单位间的差异。以折扣价出售的公有住房不只是各单位的存量住房，还包括一些单位的新增住宅。《通知》明确指出要“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”，其中“经济适用房”在“98 房改”过程中被一些单位充分利用，一些单位以“经济适用房”名义新建或以集体购买（单位购买）的方式新增大量住房，然后再以折扣价卖给其职工。对于这一现象，有人用下述方式进行了评述：“各地党政机关种种名目的‘集资建房’和‘单位自建经济适用房’一天都没有停止过。或者搞‘自有土地自建房’——引入开发商进行市场化操作，所建成的商品房却按经济适用房、集资房核定价格，或者搞‘定向开发’——内定的开发商以低得不成比例的价格‘拍’下土地，建好房子再以低得不成比例的‘市场价’让官员‘团购’。有的甚至把机关整体搬迁到风景优美的近郊，搭车建房；或者搞‘公务员廉租房’，以象征性租金向领导干部长期提供优质住房。谋得房子后，购房资格在机关内部分配，其方式跟过去实物分房无异——按照职务高低、工龄长短打分排队，确定买房资格、买房面积和选房次序”^[53]。如前所述，“98 房改”之后，低价出售公有住房，或者说以折扣价购买公有住房被普遍理解为“最后一班车”。因此，一些有条件的单位以各种途径新增公有住房，然后低价出售给其职工的现象屡见不鲜。甚至相当一部分单位在市场中购买商品房，然后以友好的价格分配给职工^[54]。而不同类型单位新增住房的能力随着单位的行政级别、规模及其在国民经济和社会发展中的地位不同而不同。处于优势地位的单位，在土地划拨和使用、住宅建设审批、建设

资金的筹措和获取上都有一定优势。新增可售公房差异进一步加大不同单位职工之间的住房利益差异。

概括起来说，由于内部市场的存在，实际上人们的住房状况不仅依赖于其所拥有的市场资源，而且更依赖于其在之前体制中的位置^[45,50]，而人们在原有体制中的位置首先受制于其所在单位在体制中的位置。因此可以说，单位制不仅作用于计划经济时期住房不平等，而且作用于“98 房改”过程中的住房不平等。并且前一个不平等只是居住条件的差异，而后一个不平等不仅表现为居住条件的差异，更重要的是通过产权的方式转变为具有继承性的财富差异。“98 房改”过程对住房不平等的影响随着中国房地产业的快速发展，也不可避免地具有一定的持续性。

三、“98 房改”的后续社会影响

2003 年淡化以经济适用房为主的多层次城镇住房供应体系得到地方政府的积极响应，而以“房地产业作为新的经济增长点”则被地方政府发挥到极致，同时也极大地刺激了资本进入房地产业，中国房地产业因此得到了快速发展，房价也因此一路飙升。2003 年以来房地产市场逐步成熟，住房的市场化供给成为城镇住房供给的主要渠道。在这一情境下，房地产市场似乎成为考察住房不平等的主要关注点，但“98 房改”对住房市场化情景下的住房不平等的持续作用则不可忽视。

“98 房改”对住房利益分化的持续影响首先表现在内部市场的延续上。如前文所述，“98 房改”之后相当长一段时间内依然有一些单位通过各种方式新建或购买实物住房，然后以经济适用房等名义低价卖给其职工。甚至在 2003 年之后，前述“抢搭末班车”现象也未完全被制止。

“一些部委和地方打着保障性住房的名义，以各种形式为公务员建实物型住房。通过这么一个游离于商品房之外、几乎等同于成本价的住房供应体系，许多公务员的住房问题，自然而然地解决了。这样的特权和‘超国民待遇’并非仅限于有些公务员队伍。上行下效，一些有行政级别的事业单位也按照这个标准搞，大学也不例外，国有企业更是不愿落下，于是，整个行政化管理的官员、准官员、学术精英的住房问题，基本都通过非市场化的途径解决了，高房价的切肤之痛和他们没有了关系。”^[55]

甚至到 2009 年，时任住房和城乡建设部政策研

究中心主任的陈淮还指出:“当前,一个值得高度关注的趋势是,不少地方正在采取‘委托代建’‘定向开发’的方式,大兴土木地给公务员建实物型住房。这些单位名义上大都打着‘集资建房’的旗号,实质上是力图绕过土地公开‘招拍挂’的政策门槛,甚至把公务员住房纳入免交土地出让金的‘经济适用房’范围,再加上各种明、暗的税费优惠,一些部门的公务员往往可以用只有市场价若干分之一的‘价格’买到产权房。”^[56]

又如,曾担任新华社高级记者的杨继绳也在2009年时撰文指出:“西客站南、广安门外一带,一片又一片的新住宅区拔地而起。‘广源居’是分东西两区的一片住宅,总计50多万 m^2 ,中心花园、地下车库等等设施完善。经打听,这是新建的国务院公务员住宅,按4000元的‘经济适用房’价格卖给公务员。临近的房子市场价是18000元。我进一步了解得知,局级干部的标准180 m^2 (1998年局级干部只有120~140 m^2)。计算一下,一名局级干部买一套180平米的房子,可以得到252万元的差价。”^[57]

内部市场的延续,或者类似于内部市场的住房供给模式的延续无疑使得单位制在住房改革过程中对住房不平等的影响在一定程度上得以持续。这种延续与同期快速发展的房地产市场并行,其实就是“双轨制”的延续,而“双轨制”的延续不可避免地将单位制时期不平等形成机制延续到市场体系当中。吊诡的是,这种延续在房地产市场得到高速发展的时候甚至被一些专家强调要加以强化,即“重新激活单位建房的开发建设模式与市场开发建设方式并行,实行两条腿走路”^[58]。

“98房改”对住房利益分化的持续影响的第二个表现是,在改革过程中形成的不平等可以借助房地产市场而放大。住房作为家庭财产,不仅可以在代际之间进行传递和累积^[15],也会随着房地产市场本身变动、通货膨胀等而改变财富的社会分布状况。二战结束后的30年里通货膨胀使得几乎所有西方国家的住房价格都有所上涨,住房本身成为影响财富分配和社会不平等的独立因素^[59]。结合中国的实际来看,“98房改”实际上是将单位制情境下的住房不平等在一定程度上进行了固化,这种固定下来的不均等不仅可以在代际之间进行传递,而且随着房地产市场的变化而发生价值变化。“98房改”之后的20年全国各地房价都有不同程度的上涨,改革过程中以折扣价获取的

住房,其市场价值也随着房价的普遍上涨而上涨。因此,在房价持续上涨过程中,住房改革过程中形成的住房利益差异得到一定程度地放大。此外,房改过程中被普遍忽视的住房区位差异在房地产市场快速发展过程中得到极大显现。改革期间体制内的优势单位可供出售的公有住房(存量和新建)往往所在区位较好,周边公共服务设施配套也通常优于其他地区,这些有着区位优势房产在住房市场化情境下,其升值幅度远远高于其他地区的房产。此外,在2007年之后,住房的投资属性越来越突出,那些在房改过程中获益越多者,越有能力在住房市场中置换、投资新的住房,并随房地产市场的发展而获益,这又进一步加剧了最初形成的利益差异。

四、结 语

市场转型及其对社会不平等的影响曾经引发了广泛的讨论。这些讨论的核心之一是“再分配权力”和“市场”这两种因素在不平等形成中的作用。按照市场转型理论^[60],市场转型将改变计划经济时期的制度安排对社会不平等作用,而“权力继续论”则强调“再分配权力”在市场转型过程中的持续作用^[61]。按照萨列尼的总结,再分配权力和市场因素都不必然导致不平等的上升,在以再分配经济作为主导的社会形态中,市场机制的引入将有助于削减再分配权力所导致的不平等,而在以市场经济为主导的社会形态中,再分配则有助于抑制由市场所导致的不平等^[62],即两者可以形成一种平衡机制。当然,有关社会不平等的讨论不能脱离具体的制度情景。有关中国经济和社会转型过程的讨论中,之所以有学者强调在这一过程中再分配权力存在着持续作用,制度惯性以及改革的渐进性通常被看作重要的解释变量。

回顾肇始于1998年的住房市场化改革,如同在其他领域中的改革一样(譬如20世纪80年代的“价格闯关”),采用的是一种“双轨制”改革(这种双轨制改革的通俗说法即所谓的“老人老办法、新人新办法”),具体表现为内部市场和外部市场并存,并且这一改革过程在时间上具有一定的持续性(即学者们在讨论经济体制变革时强调的“渐进性”)。正是由于“双轨制”以及改革过程的持续性,单位制等计划经济时期的制度安排对住房不平等的影响在改革过程中得以持续。根据前述市场转型及其相关讨论,可以说计划经济时期的制度安排与新出现的市场机制之间

并没有形成有效的平衡关系,相反体制性因素在改革前和改革过程中对住房利益分化的影响,在住房市场成熟的情境下得以延续,甚至放大。

1998年以来的这20年间,中国城镇居民住房条件得到了极大的改善,但住房不平等也日益突出,并成为当前中国社会最为突出、最为显性化的利益分化形式。总结本文的研究,至少有三点启示:其一,在分析当前住房差异及其形成过程中,不可忽视的是计划经济时期的制度设置在改革前、改革过程中以及改革之后的影响和持续作用;其二,在经济和社会转型过程中,任何改革措施的出台不仅应考虑其在当下的作用,还因考虑到其长远影响,即政策设置应具有一定的预见性;其三,改革前、改革中住房差异的形成机制及其持续作用促使我们重新思考当前中国的经济形态,以及这种经济形态下“市场”和“再分配”之间的关系。

参考文献:

[1] 国家统计局. 居民收入持续较快增长, 人民生活质量不断提高——党的十八大以来经济社会发展成就系列之七[R]. 2017. http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201707/t20170706_1510401.html.

[2] HUANG Y, JIANG L. Housing inequality in transitional Beijing[J]. *International Journal of Urban & Regional Research*, 2010, 33(4):936-956.

[3] XIE Y, JIN Y. Household wealth in China[J]. *Chinese Sociological Review*, 2015, 47(3):203-229.

[4] CLARK W A V, DEURLOO M C, DIELEMAN F M. Tenure changes in the context of micro-level family and macro-level economic shifts[J]. *Urban Studies*, 1994, 31(1):137-154.

[5] CLARK W A V, ONAKA J L. Life cycle and housing adjustment as explanations of residential mobility[J]. *Urban Studies*, 1983, 20(1):47-57.

[6] LI L. Life course and housing tenure change in urban China: a study of Guangzhou[J]. *Housing Studies*, 2006, 21(5):653-670.

[7] 张川川. 收入不平等和城市低收入家庭的住房可及性[J]. *金融研究*, 2016(1):99-115.

[8] 王磊, 原鹏飞, 王康. 是什么影响了中国城镇居民家庭的住房财产持有——兼论不同财富阶层的差异[J]. *统计研究*, 2016(12):44-57.

[9] 许英康, 王军. 中国城镇家庭居住状况与住房分层: 2000-2010[J]. *中央社会主义学院学报*, 2014(6):91-96.

[10] BRADBURY B, ROSSITER C, VIPOND J. Housing and

poverty in australia[J]. *Urban Studies*, 1987, 24(2):95-102.

[11] 卢春天, 成功. 转型中国城乡住房不平等——基于2010人口普查汇总和CGSS2010数据[J]. *华东理工大学学报(社会科学版)*, 2015(2):1-14.

[12] 胡蓉. 市场化转型下城镇居民住房资源分化——基于住房价值与住房数量的实证分析[J]. *甘肃行政学院学报*, 2014(6):108-116.

[13] 方长春. 体制分割与中国城镇居民的住房差异[J]. *社会*, 2014, 34(3):92-116.

[14] FANG C, ICELAND J. Housing inequality in urban China: the heritage of socialist institutional arrangements[J]. *The Journal of Chinese Sociology*, 2018(5). <https://doi.org/10.1186/s40711-018-0082-9>.

[15] 谌鸿燕. 代际累积与子代住房资源获得的不平等: 基于广州的个案分析[J]. *社会*, 2017(4):119-142.

[16] MITRA P, YEMTSOV R. Increasing inequality in transition economies: is there more to come? [R]. Policy Research working paper series, No. WPS 4007. Washington, DC: World Bank, 2006.

[17] FLEMMING J S, MICKLEWRIGHT J. Income distribution, economic systems and transition [C]// ATKINSON A B, BOURGUIGNON F. *Handbook of Income Distribution*, Elsevier, 2000:843-918.

[18] BUCKLEY R M, HENDERSHOTT P H, VILLANI K E. Rapid housing privatization in reforming economies: pay the special dividend now[J]. *Journal of Real Estate Finance & Economics*, 1995, 10(1):63-80.

[19] KOSAREVA N, STRUYK R. Housing privatization in the russian federation[J]. *Housing Policy Debate*, 1993, 4(1):81-100.

[20] PICKVANCE C G. Housing privatization and housing protest in the transition from state socialism: a comparative study of budapest and moscow[J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1994, 18(3):433-450.

[21] YEMTSOV R. Housing privatization and household wealth in transition[R]. UNU-WIDER Research Paper, No. 2007/2, Helsinki: The United Nations University World Institute for Development Economics Research, 2007.

[22] 马洪, 孙尚清. 中国经济结构问题研究(上)[M]. 北京: 人民出版社, 1980:6.

[23] 侯渐珉, 应红. 为有广厦千万家: 中国城镇住房制度的重大突破[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 1999:37.

[24] 杨震. 怎样解决有人没房住有房卖不出的矛盾[J]. *价格理论与实践*, 1997(8):31-33.

[25] 肖淦元. 中国城市住房保障制度的演变、问题及建议[J]. *中国房地产*, 2012(20):41-52.

[26] 宋士云. 新中国城镇住房保障制度改革的历史考察

- [J]. 中共党史研究, 2009(10):102-110.
- [27] 住房制度改革法规文件选编编委会. 住房制度改革法规文件选编[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 1998: 9-11.
- [28] 国家统计局. 中国统计年鉴 2009[M]. 北京: 中国统计出版社, 2009:351.
- [29] 边燕杰, 刘勇利. 社会分层、住房产权与居住质量——对中国“五普”数据的分析[J]. 社会学研究, 2005(3):82-98.
- [30] LEE Y S F. The urban housing problem in China[J]. China Quarterly, 1988(115):387-407.
- [31] WALDER A G. Property-rights and stratification in socialist redistributive economies[J]. American Sociology Review, 1992, 57(4):524-539.
- [32] WALDER A G. Communist neo-traditionalism: work and authority in Chinese industry[M]. Berkeley: University of California Press, 1986.
- [33] BIAN Y. Work and inequality in urban China[M]. New York: State University of New York Press, 1994.
- [34] 李义, 为群, 树桥. 论沈阳市住宅问题[J]. 社会科学辑刊, 1980(4):65-72.
- [35] 谢志强. 突破重围:中国房改大行动[M]. 北京:社会科学文献出版社, 1999:69-70.
- [36] WU F. Changes in the structure of public housing provision in urban China[J]. Urban Studies, 1996, 33(9):1601-1672.
- [37] 吕福新. 住房制度改革的“连环套”[J]. 中国物价, 1993(5):20-22.
- [38] 武中哲. 制度变迁的交互作用及其分层效应——基于单位制度和住房制度改革的分析[J]. 社会科学, 2010(1):71-77.
- [39] 孙立平, 王汉生, 王思斌, 等. 改革以来中国社会结构的变迁[J]. 中国社会科学, 1994(2):47-62.
- [40] HUANG Y. Renters' housing behaviour in transitional urban China[J]. Housing Studies, 2003, 18(1):103-126.
- [41] ZHOU M, LOGAN J R. Market transition and the commodification of housing in urban China [J]. International Journal of Urban and Regional Research, 1996, 20(13):400-421.
- [42] 李斌. 中国住房改革制度的分割性[J]. 社会学研究, 2002(2):80-87.
- [43] HUANG Y, CLARK W A V. Housing tenure choice in transitional urban China: A Multilevel Analysis [J]. Urban Studies, 2002, 39(1):7-32.
- [44] HUANG Y. The Road to Homeownership: a longitudinal analysis of tenure transition in urban China (1949-94) [J]. International Journal of Urban & Regional Research, 2010, 28(4):774-795.
- [45] LOGAN J R, BIAN Y, BIAN F. Housing inequality in urban China in the 1990s [J]. International Journal of Urban & Regional Research, 2010, 23(1):7-25.
- [46] LUX M, SUNECA P, KATRŇÁK T. Classes and castles: impact of social stratification on housing inequality in Post-Socialist States[J]. European Sociological Review, 2013, 29(2):274-288.
- [47] ZHANG X Q. Privatization and the Chinese housing model [J]. International Planning Studies, 2000, 5(2):191-204.
- [48] SATO H. Housing Inequality and housing poverty in urban China in the late 1990s [J]. China Economic Review, 2006,17(1):37-50.
- [49] BUCKLEY R M. Housing Finance in Developing Countries [M]. New York: St Martin's Press, 1996:40.
- [50] LOGAN J R, FANG Y, ZHANG Z. The winners in China's urban housing reform [J]. Housing Studies, 2010,25(1):101-117.
- [51] ZHAO Y, BOURASSA S C. China's urban housing reform: recent achievements and new inequities [J]. Housing Studies, 2003, 18(5):721-744.
- [52] 李强, 王美琴. 住房体制改革与基于财产的社会分层秩序之建立[J]. 学术界, 2009(4):25-33.
- [53] 李磊. 官员的住房腐败[J]. 党政干部文摘, 2007(7):18-19.
- [54] 李基铨. 中国住房双轨制改革及其不平等性[J]. 社会主义研究, 2006(3):46-49.
- [55] 李火林. 公务员福利房和单位自建房弊端重重[J]. 中国房地产金融, 2011(3):19-20.
- [56] 陈淮. 中国公务员住房不应享受超国民待遇[J]. 中华建设, 2009(7):6-7.
- [57] 杨继绳. 住房改革的由来与现状[J]. 炎黄春秋, 2009(5):26-27.
- [58] 陈伯超. 关于激活单位开发建设城市住房模式的思考 [J]. 建筑设计管理, 2011,28(1):27-28.
- [59] KURZ K, BLOSSFELD H. Introduction: social stratification, welfare regimes, and access to home ownership [C]//KURZ K, BLOSSFELD H. Home ownership and social inequality in comparative perspective. Stanford: Stanford University Press, 2004.
- [60] NEE V. A Theory of market transition: from redistribution to markets in state socialism [J]. American Sociological Review, 1989, 54(5):663-681.
- [61] 方长春. 从“再分配”到“市场”——市场转型与社会分层研究综述[J]. 南京社会科学, 2006(1):105-110.
- [62] SZELENYI I, KOSTELLO E. The market transition debate: toward a synthesis? [J]. American Journal of Sociology, 1996, 101(4):1082-1096.

(责任编辑:吴玲)