

# 对社会机制引入上海社会住房保障体系一体化的思考

Thinking on Putting Social Mechanism into Shanghai Social Affordable Housing System

卢汉龙

编者按 2011年4月19日上午，为探讨住房保障和住区规划方面的相关问题，《上海城市规划》编辑部采访了上海社会科学院卢汉龙研究员。经受访者本人审核，现将采访内容整理如下，以飨读者。



“好的住房政策应当强调  
“人人都有合适的居所”而非  
“人人都有自有的住房”。

上海住房问题的发展应将其放在全市发展的大视角下去审视。从社会学或都市社会理论方面来看，上海应采取多中心发展的战略，多中心中的每个中心应形成一个相对完整的体系。而在实际的发展过程中，仍然出现了“摊大饼”式的空间趋势，城市变得越来越臃肿。因此政府希望降低中心城区的居住人口密度，将部分人口引导出去。而由于经济机制在发挥作用，不可避免地导致了中心城区昂贵的地价。如今中心城区的住宅空壳化现象越来越严重，中央商务区空壳现象就更加明显。由此可见，不能单纯地以经济机制去推动城市空间的拓展和城市的更新改造。应该考虑引入社会机制。

## 1 上海社会住房保障体系解析

上海保障房建设强调廉租房、公共租赁房、经济适用房、动迁安置房“四位一体”，这是至关重要的。但在实际操作工作中，各个政府条线分头管理，还没有形成合力。

城市政府首先要考虑的是廉租房建设。廉租房需要提供实物，为那些没地方住或者居住条件特别差的人提供居所。现状廉租以提供货币补贴为主的方式应当逐步转变。

其次是公共租赁。世界各个城市的公共租赁基本都是政府出资建房，用于租赁。上海出资公共租赁房不仅仅是解决上海本地人口的需求，更是对上海对各方面人才保持吸引力有好处，有利于城市的可持续发展。从这个角度出发，建议对公共租赁的概念进行扩展。目前，上海已建的住房数量很多，私人租赁市场也非常活跃，但很不规范。公共租赁，应该激活私人租赁市场，采取各种形式的介入，如政策介入、收购等。比如，可以探索建立有政府背景的经租公司，或者对私人租赁的税收所得进行严格管理，将部分私人租赁的房源投入到公共租赁中。

上海应该考虑政府贴租的方式。香港在二十世纪六七十年代，就采取了政府贴租的方式，由政府提供低租金的房子。欧洲现在也基本如此。如德国，根据承租人的收入提供补偿，而且租赁是与其工资单、银行信用卡等捆绑在一起的，成为一种民事行为。假如承租人经济条件改变后，仍享受政府贴租而不肯搬出公租房，他的信用就会受到影响。公共租赁房应遵行市场租赁价格，否则很容易出现寻租空间。

全国公共租赁房有1000万套的计划，而且已经纳入政府考核体系中。从大方向上有利于压低虚高的房价。然而，在上海、深圳、北京这样房屋空置现象很严重的大城市，却容易造成新的房屋空置。所以私人租赁一定要跟公共租赁相结合。政府要采取收购或退租的方式，政府财政拿出钱来，或者用土地、住房公积金、债券等方式去募集一些钱来建立这个制度。

所以在社会住房保障体系一体化中，公共租赁房的建

设一定要经过慎重考虑，引入社会机制。对那些多余的、已经售后控制的、并在私人租赁市场的房子，要有公共政策介入，将之规范化并搞活。这样，房屋产权仍为私有，政府只需补贴低收入者租金。另外，上海还有很多多层住宅，以前是政府建的公房，出售后，现在很多用于出租，如果有条件的话，政府可以整栋或者整排地回购，也可以与旧区改造相结合。

第三是经济适用房。应该谨慎提倡建经济适用房。通常情况下，没有哪个国家的政府能把帮人买房置业作为一种社会政策。好的住房政策应当强调“人人都有合适的居所”而并非“人人都有自有的住房”。现在住房政策研究经常借鉴香港和新加坡采取居者有其屋的计划，事实上从世界范围来看，香港和新加坡解决住房问题的做法并不具有代表性，它们的政策都是在特定的政治环境下出台的。我们的政策借鉴需要有历史感。比如新加坡脱离马来西亚而独立时有五大民族，国内政局动荡，所以李光耀用儒家的理念，实行居者有其屋政策（有恒产才有恒心），把五大民族整合了起来，即提供组屋的方式。现在新加坡的组屋政策做得很成功，建筑标准也在不断提高。而且我们要考虑到新加坡是高福利制度的国家，人口也不到500万，她能够使提供组屋的政策维持下去。香港是在1980年代才开始实行居者有其屋的政策，在这之前已有20多年的公共租赁的历史。1980年代，香港成为亚洲四小龙，经济已很成熟，生活也比较富裕，加之中国人置业的传统，政府就逐步将公租房拿来出售。这就类似于我们计划经济时代把原来公家租赁的房子出售给居住者。

对比香港和新加坡，中国这么大的国家，这么多的人口，且经济发展和财富水平都还很虚弱的情况下，如果也把置业作为政府的社会保障，客观上是脱离了发展阶段。在推行过程中，就形成政府帮一部分人群置业购房的现象，这就很容易跟腐败捆绑在一起。

现在，经济适用房在行政机制推动下，其数量在快速增长。不妨将部分经济适用房通过政策手段转化为租赁房。否则将来会出现经济适用房退租的现象。有些人会不想买

经济适用房，因为觉得产权有诸多控制，继承也是有限的。现在买房不仅仅是解决居住问题，也是投资预期的价格。大家看到，对符合经济适用房申请条件的人员，拿出首付款很难，可能需要借贷。假如没有产权预期的话，可能是会流产的。我建议，经济适用房建设可采取两种过渡方式：一是在经济适用房5年的公有产权时间内，将之变通成一种公共租赁的方式。5年后，如想出售的话需要先扣除租金；二是将20%-25%的经济适用房直接作为公共租赁住房，这样也可以减少地方政府对完成公共租赁的压力。

第四是动迁安置房，这与旧区改造密切相关。上海旧区改造的对象设定为二级旧里以下，基本上看成是棚户区 and 国有企业集体宿舍的改造。但是从城市的整体来看，大量的二十世纪七八十年代的多层建筑，也需要改造。因为从城市安全的角度，3楼以下的预制板格式的砖木结构的房子存在安全隐患，需要拆除。

今年市建交委提出，“十二五”期间旧区改造将会延伸到城乡结合部。这些新划进市区的国有土地应该考虑如何结合新农村建设进行整治。这样，旧区改造的涵义一方面跟城市更新结合在了一起。另一方面，还可以盘活土地，改变土地的使用功能。在旧区改造中，不能完全依赖经济指标或地方政府的推力，要更加强调城市的多元化，要让不同阶层的人能住在一起。

早期的旧区改造与房地产经济发展基本上是政府自上而下的行政机制和市场机制捆绑在一起互动的。旧区改造中应引入社会机制，社会机制在某种意义上是自动阀。上海旧区改造中的动拆迁户，有40%仍选择居住在市区，用补偿的钱来租房子，他们不愿意离开原来的居住地，需要考虑到这部分人群。

在研究旧区改造过程中，还应该关注到旧区改造如何跟城市更新结合起来，其中城市弱势群体的利益尤其需要注意。目前，旧区改造中对动迁居民户的补偿基本上是通过市场方式进行，主要是跟业主进行交谈。但经调查，旧区中有1/3的房屋是被业主租赁出去的。在本地旧区改造过程中，我们听到的多是政府、开发商和业主三方的声音，他

们都有话语权，而实际居住在旧区里的居民是最容易被忽略掉的“沉默的第四方”。他们主要是中低收入者、城市打工仔、小白领，也有刚刚毕业的大学生、研究生。租住这种房子，对于他们工作和生活都很方便，但其居住状况总体上比较差。在整个市场动迁过程中，他们在法律上是没有权利的，但是政府应该考虑到这批人。动拆迁会给沉默的第四方带来两个后果：一是在沉默中爆发。一是继续沉默下去，改租旧区以外的房子。而城市中低收入者多为从事服务业的人，比如环卫工人、市政工人等，他们改租房后，就会提高整个城市的成本。

联合国提出的住房发展目标是“人人都有合适的居所”，其中居所的英文为dwell，指的是不同层次、不同经济能力的人的栖身之所，可以是租赁的或购买的房子，而不是住房（house）的意思。

政府在公共政策制定方面需要有公共逻辑，但是在可行性论证方面一定要有市场的概念。完全靠政府财政无原则地补贴，很难长期维系。对公共租赁房，应该鼓励用市场租金来规划整个运转的模型，即一定要有盈利模式，但是至于钱怎么贴下去，这可能是要有公共逻辑。不能完全随市场走，也不单单是完成行政命令。

## 2 社会学视角下的城市基础设施建设

虹桥综合交通枢纽，是集中了航运、铁路、公路等多种交通运输方式的交通枢纽。假如将航运与铁路功能整合在一起，需要考虑到其周边地区的功能布局，避免功能间的相互冲突以及环境污染等方面的问题（空气、噪音等因素）。从这个角度来看，在综合交通枢纽地区过多地布局商业住宅可能就并不合适了。同时，交通枢纽以过客居多，不能把所有设施都配置进去，做成小而全的结构。同样的发展案例在迪士尼乐园也可以看到，其实迪士尼乐园周边不一定要规划大面积的商业居住，可以更多布置社会性的公共服务设施，如搞一些跟旅游有关的服务。

目前城市发展中聚焦重点工程项目，放大效应的内在原

因，可能是市场机制的作用，更可能是建设财政的要求。政府建设财政的思路或机制如果没有改变，对基本建设投资的依赖性就会很强。这种发展的饥渴会驱使政府有持续的投资冲动，从而不断去寻找新的热点。

政府机制和市场机制交错推动城市基础设施发展的另一个案例是轨道交通建设。因为世博会的举办，上海快速建设轨道交通线网，满足了7000万人次的便捷出行，对于城市发展具有显著的推动作用。但是应该看到，目前全市轨道交通建设并没有考虑到客流的非线性因素，其中很重要的一个原因则是开发商的利益太强。轨道交通沿线的房地产开发商或者区政府愿意出钱，地铁站点就修到那里，而缺乏从系统角度去综合考虑问题。国外很多规划得很好的地铁，旧区可能从“线跟人”这方面来考虑，因为旧区人口密度大。新区则一定要从“人跟线”的方面去研究。

比如，迪士尼乐园未来的客流量很大。轨道交通线规划的时候一定要考虑到这一因素。不能一条条轨道交通线过去，一定要到旁边中转。国际城市很多重点地区的轨道交通建设都是通过外部中转进来，规划上就要避免直线抵达。例如香港，它就设计了一条彩虹线，由专线进入迪士尼，因为这段客流量密度大。迪士尼乐园的运营，外国公司会进入，他们考虑得更多的估计是乐园的门票收入。所以地方政府一定要有前瞻性，规划的时候要考虑利用专线或中转线来疏解游客，争取做到“人跟线”，还要考虑到游乐园的高峰和低峰时段。尤其是平时客流很少，且客流密度小的情况下，考虑轨道交通线路的合理规划布局。■