

制度变迁与中国城市居民 住房不平等的演化特征*

魏万青

摘要：住房是透视社会结构分化状况的重要视角。与经济体制改革相对应，我国城市住房制度改革也是渐进性的。从单位住房生产体制，到房地产市场与单位住房体制双轨并行，再到新住房体制建立，城市住房领域发生了极大变化，呈现出明显的阶段性特征。在住房制度改革过程中，住房产权、土地使用制度以及经济发展整体模式的变化，使得不同住房群体在分配体制中的位置发生了变化，而住房不平等也随着经济发展与社会激励程度的增加而逐步扩大。

关键词：住房制度；阶段性假设；住房不平等

中图分类号：C913.31 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-854X(2014)05-0136-05

住房是透视社会结构分化状况与机制的重要视角，然而，迄今为止，住房社会学并没有对社会的宏观层面予以足够的注意，在具体实证研究中对制度变迁的阶段性特征缺少足够的重视。一方面，由于受资料数据的限制，社会学对1980年代住房不平等的研究尚处空白状态，对1990年代城市住房不平等的研究强调产权获得的差异，却忽视了不同产权获得途径与财富分配的关系，而对2000年代新住房体制下住房不平等的研究没有反映出经济发展模式的变化与整个社会发展红利分配的特征，研究者大多数基于消费属性对住房进行研究，将住房不平等视为由收入、职业等阶层变量所决定的“阶层分化现象”^①，基于投资属性探讨住房不平等的研究并不多见。另一方面，由于相关研究忽视了住房制度变迁与经济发展模式的阶段性特征，缺少对不同阶段住房不平等的比较研究，使研究缺少深度。本文拟在中国改革与经济发展的大背景下理解住房制度改革，概括住房制度变迁的阶段性特征，分析不同阶段住房不平等背后收入分配的逻辑与特点，从而勾勒住房制度变迁与城市居民住房不平等的总体特征与具体体现。这在一定程度上弥补了1980年代住房不平等研究的空白，更为重要的是将住房不平等与经济发展模式关联起来，讨论了住房不平等背后财富分配的深层次逻辑。

一、中国城市住房制度改革及其特点

研究中国的住房不平等，应嵌入不同阶段的社会情境与制度特征去分析。作为改革的重要组成部分，中国城镇住房政策在改革中呈现出明显的阶段性特征：从单位住房生产体制，到住房双轨制，逐步走向新住房体制。

（一）单位住房生产体制时期

1978—1989年是中国社会改革的增量改革时期或普惠时期，其特点是：注重机会创造，改革没有“输家”。城市改革吸纳了农村改革的经验，对国有企业采取放权让利，实行厂长责任制与承包制。该时期的中国城市住房，一是严重短缺。1978年城市人均居住面积仅为3.6平方米，1989年也仅为6.6平方米。二是建设速度加快。1950—1978年期间，国家财政安排的住房建设支出仅为370亿元，而1981—1990年期间，城镇住宅建设投资额高达3481.33亿元。三是单位生产体制。与经济领域实行承包制相对应，城市居民住房也主要由工作单位“归口管理”，企业把留利或者乱挤成本的收益投向住房，再作为福利分配给职工。这一阶段虽然也进行了住房商品化的各种探索，但本质上与改革开放前并无差别，住房由单位供给，产权为国家所有（单位代管）。由于强化了单位的“归口责任”，这种住房生产体制被称为“单位住房生产体制”^②，该时期也被称为单位住房生产体制时期。

（二）住房双轨制时期

1990—2000年是存量改革阶段，该时期住房体制改

* 本文系教育部人文社会科学研究西部和边疆地区青年基金项目“社会转型与城市居民住房不平等的机制研究”（项目编号：13XJC840002）的阶段性成果。本文所用中国家庭收入调查数据来自中国收入分配研究院，2010年广州居民住房状况调查数据来自中山大学港澳珠三角研究中心刘祖云教授，作者对上述机构与人员表示感谢，当然文责自负。

革的主要目标是要将住房供应与单位分离，改革的重点是存量公房的产权自有化，因此被称为住房自有化时期。这一时期，房地产市场发展迅速。1980年代末中国土地使用制度的变化为房地产市场的发展提供了基础，在法律方面住房产权逐步明晰^③，住房金融制度也逐步发展起来。但单位房（房改房和单位公房）依然是城镇居民住房最主要的来源。据第五次人口普查资料，全国城市居民家庭中购买原有公房和租住公房的比例分别为29.4%和16.3%。即便在市场经济较发达的广州市，城市居民家庭住房来自公房（购买原有公房和租住公房）的比例也在40%以上。从商品房销售对象来看，该时期房地产市场虽然快速发展，但销售的主要对象是单位用户。如，1990—1998年期间，广州市约35%的商品住宅销售给了单位用户。总体而言，该时期房地产市场发展与单位住房改革双轨并行，因此又被称为“住房双轨制时期”^④。

（三）新住房体制时期

1998年7月，国务院出台了《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，各地陆续停止实物分房，我国逐步进入新住房体制时期。而在2003年8月20日出台的《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》中，房地产行业被正式确定为“国民经济支柱产业”。在新住房体制下，住房金融体系逐步完善，普通商品房在市场中所占的比重越来越大。与此同时，城市房价也不断攀升。从2001年到2010年，全国商品房价格从每平方米2170元上升到5132元，其中住宅销售价格由每平方米1948元上涨到4725元。房价持续、快速上涨，导致住房的投资品属性越来越显著，甚至出现了“办厂不如炒房”的现象。由于新住房体制的建立与房地产市场的繁荣，该时期也被称为房地产黄金时期。

二、中国城市住房不平等的阶段性特征

我们认为，住房来源差异是理解不同阶段住房不平等的切入点，但问题的关键不在于住房来源差异本身，而在

于这种差异背后的收入分配关系。由于不同发展阶段住房、土地制度不同，因此不同住房群体在分配体制中的位置也会发生变化。基于住房制度改革不同阶段的经济特点与社会情境，本文提出了住房不平等的阶段性假设。研究中国城市的住房不平等，必须根据不同经济发展时期和不同住房制度背景，选择不同的指标进行分析。

（一）住房单位生产体制下的住房不平等：国家补贴的巨大差异

1980年代是典型的住房再分配体制时期，该时期的住房不平等首先表现为能否进入公房系统，这意味着能否从国家再分配系统中得到各种补贴。1980年代，在住房领域投入的社会资源快速增加，增量财富的再分配主要是通过公房系统来进行的，因此住房不平等也主要体现在公房系统与其他类型的住房之间。1980年代的中国城市家庭在公房系统外解决住房需求的主要方式有自建房、购买私房、租住私房。其中，自建房（老私房、继承私房本质上依然是家庭自建房）是最主要途径。

公房与自建房之间的不平等首先体现在房屋建设成本上。公房建设成本主要由国家、单位承担，而自建房则需要家庭自行承担。以广州市为例，1980年代广州市住宅造价不断上升，由1985年的每平方米252元上升到1989年的440元。而当时广州市公房租金非常低，其中机关事业单位宿舍平均每平方米使用面积月租金1981年为0.096元，1983年为0.11元。（详见表1）以1985年住宅造价252元为例，按1983年机关事业单位宿舍租金算，需191年才能收回成本。事实上，实际补贴更多，1980年代广州市每年的公房基本维修费为每平方米1.48元，但机关事业单位住房的年租金才1.15元，背后的差距主要靠财政补贴。1980年代广州市为解决青年婚房而建的鸳鸯楼的成本月租金为每平方米使用面积2.37元，当时机关事业单位住房的月租金（0.11元）不到前者的5%。这一估算也许过于粗略，但足以看出公房与自建房背后的收入分配关系。在再分配体制下，住房不仅是居住福利，还是一

表1 1979—1989年广州市私房交易均价、住宅造价与公房租金比较

年度	私房交易均价 (元/平方米)	住宅造价 (元/平方米)	公房租金 (元/每平方米使用面积)
1979—1981	65.47	—	<ul style="list-style-type: none"> ●1981年，机关事业单位宿舍月租金为0.096元。 ●1983年，机关事业单位宿舍月租金调整后为0.11元，最低仅为0.05元，最高为0.18元。 ●1988年，广州市开始房租改革，公房成本月租金为1.61元。 ●1989年，公房月租金调高到0.17元。
1982	118.73	—	
1983	155.53	—	
1984	199.83	—	
1985	352.68	252	
1986	524.00	286	
1987	593.69	300	
1988	845.63	375	
1989	607.50	440	

注：根据历年广州统计年鉴和1993年广州市地方志编撰委员会出版的《广州市房地产志》整理。其中，私房交易均价=私房交易额/私房交易面积；住宅造价是指建筑成本而非商品住宅综合造价，1988年商品住宅综合造价为每平方米720—740元。

种激励机制，是隐性的收入分配。广州是当时中国社会的缩影，这种通过住房系统分配的收入在全国范围内也在不断增加。^⑤

租赁私房是城市居民在公房系统外解决家庭住房的另一种可行方式，公房系统隐含的收入分配情况可通过公房与私房之间的租金差异得到反映。中国家庭收入调查

(CHIP) 1988 年数据显示，租赁市场上私房的住房质量远低于公房，租赁私房的住房质量得分为 2.39 分，在所有住房类型中得分最低，而公房的住房质量得分为 5.16 分。但在租金方面，私房租金远高于公房租金，租赁私房家庭的月租额是居住公房家庭的 3.1 倍，单位租金是居住公房家庭的 4.2 倍。（详见表 2）

表 2 1988 年中国城市家庭不同住房类型的租金比较

住房类型	数量 (户)	比例 (%)	住房质量 (得分)	住房面积 (平方米)	月租额 (元)	单位租金 (元/平方米)
公房	7574	84.47	5.16	40.05	3.89	0.11
老私房或继承房	613	6.84	2.91	49.60	3.70	0.09
租赁私房	153	1.71	2.39	34.90	12.06	0.46
自建房	587	6.55	3.22	70.23	3.67	0.08
房租改革后新购私房	39	0.43	5.15	62.54	3.35	0.07

总而言之，再分配体制下的公共住房本质上是一种收入分配方式，城市家庭不同住房类型背后是国家补贴的巨大差异，这种收入差异在短缺社会、经济发展程度较低的情况下显得尤为重要。研究再分配体制下城市居民的住房不平等，首先应关注是否能进入这种国家补贴体系，如被排斥在公房系统之外，也就意味着丧失了这种重要的收入补贴。

（二）住房双轨制时期的住房不平等：产权与土地制度的变迁与影响

1990 年代，住房双轨制时期城市住房制度改革的主要任务是产权改革。该阶段另一个重要的特征就是土地的有偿使用，全国人大于 1988 年 4 月在宪法第十条第四款增加了“土地使用权可以依照法律的规定转让”的规定，从法律上确定了土地使用权有偿出让问题。住房产权与土地使用制度的变化使得不同住房来源的家庭在整个社会财富分配与激励体系中的地位发生了变化，进而影响到该时期住房不平等的具体表现。

该时期的住房不平等首先表现为公房与商品房销售价格的不平等，其本质是两种住房获得方式背后城市级差地租负担的不平等。公有部门（行政机关、事业单位和国有企业）土地由行政划拨而来，利用自有土地建房无需缴费，即使新获得土地也享有一定优惠，周边的配套设施已经比较齐全，建安成本比较低。而商品房不仅要缴纳土地出让金，且用地一般是在城市郊区，周边配套设施不齐全，“三通一平”成本较高。因此，公有部门利用政府行政划拨土地建房，“不仅不必为享受到更多更大的便利付费，而且还享受着越来越多的级差收益”，而商品房用地者不仅要为自己享受到的级差收益付费，而且要为维持旧用地者的既得利益付费；不仅要为眼前的利益付费，而且要为未来几年、几十年将享受到的利益付费”。^⑥ 这种差异最终会体现在公房、商品房的销售价格上。表 3 中，1990 年代广州市出售的公房平均价格，不仅远低于商品房价格，也远低于同期竣工的住宅造价。2000 年，广州市公房销售均价在扣除各种补贴后，约为每平方米 860

元，而当年竣工住宅造价为每平方米 1396 元，商品房均价更是高达每平方米 4294 元。

表 3 1990—2000 年广州市公房销售均价、竣工住宅造价、商品房均价比较

年份	公房销售均价 (元/平方米)	竣工住宅造价 (元/平方米)	商品房均价 (元/平方米)
1990	115	755	1203
1991	117	604	1339
1992	138	601	1393
1993	145	991	2363
1994	147	1225	3425
1996	372	1046	3905
1997	498	1241	5064
1998	712	1279	5122
1999	596	1333	4304
2000	860	1396	4294

注：根据广州历年统计资料整理。因无 1995 年公房销售面积与总额信息，故略去该年数据。

公房的补贴同样体现在 CHIP 数据中。考虑到住房是大宗商品以及房改政策落实需要时间，我们选取了 2002 年的数据。表 4 数据显示，从购买总价来看，购买房改房付出的成本远低于商品房，仅为商品房的 29.3%，但从现市场价与原购买价之间的差额来看，购买房改房的收益远远高于商品房，房改房是商品房的 2.8 倍。另外，现市场价与原购买价相比较，房改房上升了 207.92%，远高于商品房的 22.41%。而其背后的差异，很大部分是由房屋补贴造成的。

和 1980 年代一样，公房租金和私房租金的差异依然非常明显，每平方米租金分别为 1.23 元和 4.25 元，私房是公房的 3.46 倍。

值得注意的是，土地使用权有偿出让对自建房家庭影响深远。一是经济的快速发展，进城务工人员的房屋需求促进了房屋租赁市场的蓬勃发展，自建房家庭可以扩建住房出租获利。二是虽然城市土地国有，但对自建房家庭拥

表4 2002年中国家庭住房类型与价格比较

住房类型	数量 (户)	比例 (%)	面积 (平方米)	购买总价 (元)	市场总价 (元)	差价 (元)	涨幅 (%)	房租 (元/平方米)
租赁公房	1064	15.76	47.62	——	73756	——	——	1.23
租赁私房	119	1.76	46.36	——	48285	——	——	4.25
原有私房	673	9.97	98.04	41037	90455	42587	120.42	——
房改私房	4199	62.19	70.31	28201	86836	59103	207.92	——
商品房	471	6.98	91.86	96396	118000	21397	22.41	——
其它	226	3.35	72.85	35234	79085	46680	124.46	——

注：原有私房”指调查户自建、祖传或在住房改革前购买的住房，“市场总价”为受访者自估价。

有的宅基地并没有开办征转手续，也不像商品房一样有最高70年使用权的规定，正是这种法律上的差异使得这些家庭住房突破了一般意义上的70年产权限制。土地制度的变化，使自建房家庭从再分配体制下的弱势群体成为了优势群体。

总之，该阶段住房制度改革的重点是存量住房的产权自有化，通过住房自有化改革，国家在单位住房生产体制下的补贴以资产的形式补给了体制内家庭。这一时期，以公房与私房租金差异体现的不平等依然非常明显，但相对于房改中的财产分配，房租差异的重要性大大降低了。与此同时，土地政策的变化、住房市场的兴起，改变了原自

建房家庭在住房体系中的不利地位。

(三) 新住房体制下的住房不平等：住房增值效应

经过1998年亚洲金融危机的冲击与阵痛后，中国房地产市场步入黄金时期。该时期的住房不平等主要体现在有房家庭与无房家庭之间。房价的快速上涨，一方面增加了城市无房家庭的安居成本：房租负担加重、购房成本与购房难度增加，另一方面给城市有房家庭带来了巨大的收益。以广州市为例，住宅增值总额与城镇单位职工工资总额比2003年为0.01，2004年急剧上涨到0.84，而2007年高达4.46，也就是说城市居民从房产增值中增加的收入是城镇单位职工工资的4.46倍。(详见表5)

表5 2000—2010年广州市住宅增值与城镇单位职工工资总额对比情况

年度	年末实有住宅 建筑面积 (万平方米)	商品住宅 平均售价 (元/平方米)	商品住宅上涨 (元/平方米)	上年度住宅 增值总额 (万元)	城镇单位职工 工资总额 (万元)	住宅增值与 工资总额比
2000	7952.05	3978	——	——	3480880	——
2001	8713.55	4047	69	548691	3878065	0.14
2002	12995.46	3995	-52	-453105	4534911	-0.1
2003	14059.48	3999	4	51982	5335484	0.01
2004	15390.71	4356	357	5018391	5983255	0.84
2005	16300.86	5041	685	10546792	6653196	1.59
2006	17099.69	6152	1111	18109603	7389676	2.45
2007	18029.52	8439	2287	39105110	8770687	4.46
2008	18798.47	8781	342	6165014	10053742	0.61
2009	19612.62	8988	207	3891283	11180296	0.35
2010	20306.38	10615	1627	31909733	13044801	2.45

注：根据历年广州统计资料整理。其中，上年度住宅增值总额=上年度年末实有住宅建筑面积×(本年度商品住宅平均售价-上年度商品住宅平均售价)。

而2010年广州市居民住房状况调查数据显示，拥有一套住房家庭和拥有多套住房家庭的住房收益均值分别为65.5万元和137.0万元，年均住房收益与相应家庭人均年收入的比值分别为2.934和2.079。(详见表6)可见，在当前中国的社会情境下，如果忽视了住房产权带来的财富收益，就不能很好地理解中国城市社会的不平等。那么，如何理解新住房体制下房产增值带来的不平等呢？本质上，这与中国经济发展模式转变有关。

1998年停止福利分房不仅是住房制度的改革，更是

中国经济发展模式的变化。房改后城市化、工业化进程大大加快，中国经济发展迎来了空前亦几乎绝后的黄金时期。土地财政在推动地方经济增长的过程中发挥了重要作用，这也成为“中国模式”的主要特点，“中国模式”被学者认为就是建立在国家垄断的土地一级市场制度上的地方政府盈利模式”^⑦。房价上涨本质上是在财产税缺失的条件下城市土地所负载的各类公共服务以地价上升的方式转移到不动产所有者名下。正是这种发展红利与土地使用者的关系确定了房屋产权的投资价值，也逆转了自建

房家庭、城郊农民家庭在原有公共住房体制下的不利地位。在城市人口快速增长过程中，自建房家庭不仅能利用自有土地扩建房屋用于出租获益，更为重要的是，自建房家庭的宅基地在使用权上的特点使得自建房产权突破了一般意义上70年产权的限制，这一优势在房地产经济繁荣期逐步体现出来。城市的快速发展与房地产市场的繁荣，导致土地资源稀缺，使得自建房家庭的宅基地日益珍贵，进而对这些家庭的财富增长产生了巨大的影响。然而，土地经济繁荣的背后却是城市青年住房压力的与日俱增和“一套住房消灭一个中产阶级家庭”的无奈，对青年的工作、婚姻与事业发展产生了深远影响。

表6 2010年广州市居民住房收益估算

住房阶层	住房总收益均值(万元)	年均住房收益均值(万元/年)	年均住房收益/家庭年收入	年均住房收益/人均年收入
无房产家庭	——	——	——	——
有房产家庭	65.522	6.954	0.987	2.934
多房产家庭	137.005	6.789	0.646	2.079

注：数据来自2010年广州市居民住房状况调查。表中“有房产家庭”指仅有一套住房的家庭，“多房产家庭”指有两套或两套以上住房的家庭；住房总收益=住房的现在市场估价-住房购买时的价格或自建房的自建价格，年均住房收益=住房总收益/(2010-住房购买或建造年份)；“年均住房收益/家庭年收入”中的“家庭年收入”是对应家庭类别2009年的家庭收入；“年均住房收益/人均年收入”的“人均年收入”为对应家庭类别2009年的家庭人均收入。

三、讨论与未来研究方向

中国城市的住房不平等图景是经济发展模式、住房制度变迁共同形塑的结果，在我国经济发展不同阶段、住房制度不同时期呈现出明显的阶段性特征。

1980年代，中国城市住房体系实行单位生产体制，体现了再分配经济的特点，能否进入公房系统意味着能否获得国家补贴，而公房体系不仅是社会福利的重要组成部分，更为重要的是社会增量财富再分配的最主要渠道。

在住房双轨制期间，公房自有化本质上是对存量财富的分配，这不仅意味着政府将过去投资在公房系统的财富一次性地补贴给了公房购买家庭，同时政府也将对城市土地投资导致的土地增值以各种形式的补贴分配给了公房购买家庭，这使得公房价格不仅显著低于商品房的销售价格，也显著低于商品房的建设成本价。

新住房体制时期，房地产市场迎来了发展的黄金时期，城市房价快速上涨，住房投资品属性彰显，并最终主导了该时期社会财富分配的总体图景，拥有住房等不动产成为分享这场财富盛宴的入门券，拥有多套住房的炒房家庭与拥有土地的自建房家庭成为这场财富盛宴的受益者。而无房者们要么支付高额的购房成本，要么支付日益上升的高房租。

总之，无论是再分配体制下还是市场经济时期，住房

从来都不仅仅是一种消费品，而是社会财富的分配方式，是整个社会激励机制的重要组成部分。研究者在关注城市社会的住房不平等时，往往忽略了住房在不同经济发展阶段、不同住房制度背景下的意义差异，以及与社会整体财富分配的深层次的逻辑关联。本文基于经济发展模式和住房制度的变迁来比较住房不平等的阶段性差异，就是试图从住房制度与经济发展模式的关联中探求住房、土地与社会财富分配的总体图景和深层逻辑。

市场经济的发展完善过程伴随着产权制度的建立与完善过程，而这最终会影响到社会整体福利图景与经济利益的重新界定。在1990年代的住房制度改革中，原有公房的使用者成为公共住房产权重新界定过程中的最大受益者。在土地有偿使用的政策变化中，从再分配体制下沿袭下来的原有城市土地使用者成为最大受益者，国有企业、事业单位通过单位建房形式转变土地用途，最终实现对员工的补贴。而在土地经济发展模式阶段，虽然城市土地国有，但自建房家庭、城区的原村民成为土地的事实占有者，并在房地产市场黄金时期成为最大收益群体。在1990年代那场住房制度改革中，改革者为了降低改革阻力，从低价自有化、货币补贴到住房公积金制度、经济适用房制度，为将福利系统家庭推向住房市场提供了各种保障性政策，进而影响到中国城市社会住房与收入不平等的总体特征。今天，中国经济又面临新的转折点，集体土地流转制度改革山雨欲来，这又会如何影响到住房不平等，进而影响到中国城市社会分层的总体图景，值得我们进一步关注。

注释：

① 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》，《社会学研究》2005年第3期。

② 王育琨：《改革以来我国住房体制的变化》，《经济学家》1992年第5期。

③ Rebecca L. H. Chiu, *Commodification of Housing with Chinese Characteristics, Review of Policy Research*, 2001, 18(1), pp.75-95.

④ 周京奎：《收入不确定性、住宅权属选择与住宅特征需求——以家庭类型差异为视角的理论与实证分析》，《经济学(季刊)》2011年第4期。

⑤ 王育琨：《我国城镇住房福利规模的测算及其意义》，《改革》1991年第3期。

⑥ 王育琨：《我国城市土地开发过程中的实物地租》，《经济研究》1992年第10期。

⑦ 赵燕菁：《“企业政府”：税收·民主·中国模式——给张庭伟先生的复信》，《北京规划建设》2010年第2期。

作者简介：魏万青，男，1977年生，湖南隆回人，社会学博士，广西大学公共管理学院副教授，广西南宁，530001。

(责任编辑 刘龙伏)