发展型住房政策：中国住房治理实践的理论探讨

毛丰付[1]，胡承晨[1,2]

（1. 浙江工商大学 经济学院，浙江 杭州 310018；2. 安徽师范大学 经济管理学院，安徽 芜湖 241000）

摘　要： 面对住房问题和住房市场与住房政策之间存在的张力，住房政策应置于中国治理体系现代化情境中予以讨论，并在住房政策的社会目标和经济目标之外提供新的理论审视，提出新的理论视角。本文回顾了政府与市场间关系的理念变迁，梳理了与中国住房政策相关的中国情境文献和观察住房政策的四种不同经济学视角，在此基础上借鉴马克思政治经济学中劳动-资本的经典框架，提出中国的住房政策既不是社会目标导向也不是经济目标导向，而是呈现出发展型导向的特征，并在发展型政策导向的视阈下重新回顾了过去 20 多年的住房政策。

关键词： 住房政策；发展型政府；治理现代化；劳动-资本

中图分类号： F293.3　　**文献标识码：** A　　**文章编号：** 2096-4315（2020）05-0005-09

Developmental Housing Policy: A Theoretical Discussion on the Practice of Housing Governance in China

MAO Feng-fu[1], HU Cheng-chen[1,2]

(1. School of Economics, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou, Zhejiang 310018;
2. School of Economics and Management, Anhui Normal University, Wuhu, Anhui 241000)

Abstract: Faced with the problem and the tension between market and policy, housing policy should be discussed in the context of China's governance system modernization. New theoretical perspectives should be proposed to examine the housing policy beyond its social and economic objectives. This paper reviews the conceptual changes of the relationship between the government and the market, sorts out the Chinese situation literature related to China's housing policy and observes four different economic perspectives on housing policy. Drawing on the classic labor-capital framework in Marx's political economy, the paper proposes that China's housing policy is neither socially or economically oriented but characterized by developmental orientation. The paper then reviews the housing policies of the past 20 years from the perspective of developmental policy orientation.

Key words: housing policy; developmental government; governance modernization; labor-capital

一、治理体系现代化情境下的中国住房政策

住房问题是中国过去 20 多年来最具热度的社会问题，住房市场调控和住房体系治理也在持续进行。随着我国社会主要矛盾的转化，住房总量不足的矛盾得到了基本的缓解，但住房市场的分化与不

收稿日期：2020-08-20

基金项目：国家自然科学基金面上项目“人力资本偏向型住房政策与城市发展：理论、机制与效应”（项目编号：71974174）；国家自然科学基金青年项目“人才型住房政策对城市劳动力配置效率的影响研究”（项目编号：72004202）；浙江省自然科学基金一般项目“人力资本偏向型住房政策对城市创新能力的影响”（项目编号：LY19G030005）

作者简介：毛丰付（1974—），男，辽宁瓦房店人，经济学博士，浙江工商大学经济学院教授，博士研究生导师，主要研究方向：城市经济学、住房政策；胡承晨（1987—），女，安徽芜湖人，浙江工商大学经济学院博士研究生，安徽师范大学经济管理学院讲师，研究方向：区域经济学、住房政策。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

平等问题依然存在。与其他社会政策相比，住房政策的演进经历了太多的挫折，也充斥着太多的失望[1]。需要注意的是，环顾世界现代化进程，中国城市化进程中面临的住房问题并不是个例。

早在人类社会进入工业化之后，住房就已经开始成为“问题”，逐渐进入人们的视野。恩格斯在《论住宅问题》中提出“住房短缺现象”，指出住房短缺是大工业发展和城市发展的必然产物。世界上几乎没有一个国家能够幸免住房短缺的挑战就能完成工业化和城市化的[2]。工业化先行的欧洲国家在应对住房问题方面有着较长期的历史和丰富的实践经验。1910—1920 年间，英国、德国、丹麦和荷兰政府制定了大规模的公房租赁计划[3]。第二次世界大战以后，西方各国政府依据凯恩斯主义理论视住房政策为政府干预市场的重要工具，以解决战后突出的住房短缺问题，并在随后的工业化和城市化进程中逐步构建完备的住房政策体系。相对而言，中国的住房政策起步较晚。改革开放之前，中国住房政策集中表现为社会属性，工作单位的福利分房使居民的基本居住权得以保障；20 世纪 90 年代之后，住房政策逐步倾向于经济属性，经济适用房、廉租房、限购限贷政策等一系列住房体制的改革抑制了房地产开发和房价增长过快的趋势。尽管对先发国家的治理经验与政策理念的借鉴促进了我国住房市场的发育，但遗憾的是，中国情境下的住房问题仍未纳入一个被广泛认同的、可以长期执行的住房政策体系中予以研究。住房问题和住房政策之间存在的张力不仅对国内住房政策取向及住房政策的实践提出了新的要求，也对住房政策背后的理论探索提出了更高的挑战。

事实上，无论是赋予居民住房权利的保障型住房政策还是刺激住房市场需求的经济型住房政策，其政策起点都源于政府发展经济的需要。而结合中国特色的经济现况，在人口红利逐渐消失、地方经济急需转型升级的当下，地方经济的发展方式逐步从要素驱动发展转向创新驱动发展。创新驱动离不开高水平人才，地方政府的竞争方式逐步从招商引“资”转向招商引“智”，以人才房为核心的发展型住房政策备受青睐，中国住房政策的“发展型”意味也愈发凸显。综上，回顾中国住房政策的演进历程，本文在住房政策的社会属性和经济属性之外提供新的理论审视，提出发展型住房政策是地方政府追求经济发展的重要政策工具。发展型住房政策是政府为了促进经济发展、提升科技创新能力而采取的一系列解决住房问题的政策。无论是保障型住房政策还是经济型住房政策，抑或是吸引人才、挽留人才的人才房政策，其本质都是发展型住房政策在不同经济情境下的具体体现。因此，贯穿中国住房政策始终的是地方政府发展经济的政策目标内核。

不容忽视的是，考察中国住房政策不能脱离中国政府的治理情境。住房问题不仅是经济问题，也是重要的社会问题，更是政府治理的焦点。2019 年中共十九届四中全会在《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中强调提升治理能力现代化这一重大战略任务。从治理住房市场的层面来看，安居乐业是治理现代化情境下政府治理能力面临的新挑战。从理论意义上来说，在“理论自信”的号召下，中国问题需要回应“中国之治”。中国的住房政策应置于国家治理体系和治理能力现代化的整体框架下予以思考，这也是丰富中国特色政治经济学的理论要求。

二、先发国家住房政策的理论溯源

基于中国住房体系的现实构建的理论体系，不可避免地面临着政府与市场之争。政府与市场的关系是经济学、社会学、政治学和公共管理学领域中的一个基础性主题，贯穿于绝大多数的文献之中，无论其具体主题和领域为何。住房政策与其他经济政策、社会政策和公共政策一样，作为政府调控市场的重要工具，其基本主题就是如何正确处理政府与市场的关系以达到有为的政府与有效的市场的统一。在这一方面，先发国家的实践经验为我们提供了很好的启示。

（一）政府干预住房市场的学理逻辑

从古典经济学到新古典经济学，从凯恩斯主义到新古典综合派，政府与市场之争从未停止[4]。其中，市场主导论和政府主导论始终是两大主流的思想范式。市场主导论大多要追溯至《国富论》中政府扮演的“守夜人”角色和市场扮演的“看不见的手”。在相当长时间内，主要资本主义国家

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

政府的治理理念可概括为“大市场，小政府”。直至 1929—1933 年世界经济大危机挑战了传统政治经济体制及理论，催生出以凯恩斯理论为代表的政府干预理论。由此，政府主导论成为学术的主流。主流经济理论的推演同样会在住房政策领域有所关照，并在治理理念和政策实践中留下了深刻的时代烙印。19 世纪中期，秉持自由放任主义的国家认为住房市场可以自主实现供需平衡，直接供给住房或补贴住房等干预措施反而扭曲了住房市场，强调土地和住房市场的有效性，谴责规划体系和土地供给限制对房价的推波助澜[5]。然而，对住房市场的自由放任忽视了购房者的支付能力，因而在后期涌现出大量的贫民窟，住房问题被逐渐推向社会学的领域。

20 世纪初经济自由主义退而假设国家是塑造市场和局部改变市场的角色，住房市场的改变同样需要政府把关。马克思理论认为，当资本主义出现危机的时候，国家为了挽回利益将着手干预市场。从理论角度出发，土地市场和住房市场运行效率不高、住房市场信息不对称、寻购和交易成本高、存量住房存在异质性等[6]诸多问题迫切需要政府干预。住房干预理论认为，政府干预将有利于提高资源分配效率，改进社会福利，解决土地成本、开发价值和利润之间的关系[7]。从实践角度出发，对建房补贴、对住房维修拨款以及为房屋所有权创造良好的税收体制等举措不断推进了住房体系的完善，稳定了由住房市场导致的国民经济波动，保护了消费者追求公平的机会[8]。因此，自由主义下住房市场无法实现经济增长的最大化，政府对住房的干预是必要的，也是有益的。

（二）政府干预住房市场的目标属性

早期自由放任的经济理论和思想带来了一系列的社会问题，住房数量不足、工人居住条件恶化、贫民窟等尤为突出。为了解决这些问题，西方国家开始先发推行社会保障制度并逐渐转变成福利国家。以英国为例，从 19 世纪初的《济贫法》到 1942 年的《贝弗里奇报告书》再到公共健康运动，英国建立了一整套较为全面的社会保障制度，为居民提供卫生住房以解决工人恶劣的居住环境问题。尽管各国住房政策的外在表现形式各异，但其本质都是政府为保障家庭尤其是中低收入家庭的居住权利而干预市场的产物。因此，先发国家的住房政策往往遵循住房的社会属性，将住房视为应由政府提供的生活必需品，将住房政策视为社会福利政策的重要组成部分。社会属性的住房政策强调了住房的居住功能和福利支柱功能[9]。居住权作为基本的人权，是福利国家最关键的保障对象。

先发国家构建的社会福利制度逐步缓解了住房的福利缺失，却又引发了住房市场的效率之争。住房政策的目标开始多元化，经济属性逐渐占据上风。人们开始愈发倾向于“住宅就是经济周期”的观点，将住宅投资视作促进经济增长的工具[10]。IMF 在 2008 年的《世界经济展望》中以“住房与经济周期”为主题，提出为了应对当前的金融动荡，政府应意识到真实房价波动和住宅投资波动的重要性。后次贷危机时代住房的金融功能和稳定宏观经济的功能也越发引人瞩目[11-12]。政府在调控中通过一系列干预措施和信贷金融工具的支持，刺激住房需求，推动住房投资和住房建设，最终实现经济增长。住房政策对经济属性的偏向体现了政府力图通过住房推动经济发展的迫切需求。

三、中国住房政策实践的理论探索

与西方国家的先发经验相似，我国住房政策也经历了从社会属性向经济属性的转变。新中国成立后，由于缺乏专门的住房政策，住房问题一直分散于各个单位中而久悬不决[13]。改革开放以来，随着我国住房市场化改革的不断推进，经济属性为主导的住房政策极大地改善了居民的住房条件，同时也诱发了住房价格快速上涨、住房供给结构不合理等问题。住房市场发展的不充分、不平衡的矛盾不禁引人发问：完全照搬西方经验是行不通的吗？中国实践是否应该跳出亚当·斯密的产业经济领域或微观经济学的范畴？中国政府行为模式是否应该有别于凯恩斯主义政府干预理论的本质？显然，中国的实践对这些问题给出了肯定的答案。如何提高中国政府治理住房的能力？本文认为，充分认识中国情境的特殊性是关键。

（一）中国特殊情境下的解释

作为一个转轨中的大国，中国经济的增长奇迹离不开地方政府的努力。那么，地方政府推动经济增长的激励又来自何处？理论研究倾向于将这样的

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

政治激励归为政治锦标赛[14]，为增长而竞争[15]或经济增长市场论[16]。1978 年分权化改革赋予了地方政府更多的自主权，地方政府向中央政府负责，而上级政府往往又以经济增长为竞争标尺。这样的中国式分权导致地方政府致力于发展区域经济，逐步转变为善于经营的企业家，自然地倾向于扶持高回报的投资领域以追求高增长率[17]。

在晋升激励的背景下，“住宅就是经济周期”的理论观点导致地方政府对住房投资产生强烈的偏好。现有文献的一支不断验证了住房投资是经济发展的新增长点——通过房地产增加值对 GDP 增长的贡献、房地产开发与 GDP 的关系等指标，论证房地产能够带动其他产业的发展[18]；从住房变化的角度研究房地产对我国居民消费和经济增长的影响[19]；综合房地产市场的投资、生产和消费三个领域的定量研究，明确房地产经济合理增长有利于促进我国经济的健康发展[20]。现有文献的另一支在于强调房地产投资带给政府经济收益的激励。分税制改革下地方财政的收入能力显著提高，房地产投资过程中往往会伴随产生高额的土地出让金和相关税收。地方政府倾向于通过经营土地来增加土地财政收入，以弥补财政缺口、推动经济发展、追求更高的经济业绩[21]。结合政治锦标赛的竞争标尺，地方政府偏好于短期颇有成效的制造业的发展，将土地经营收入更多地投向与制造业相匹配的领域，支持城市建设、产业园区等基础设施的建设[22-23]。

上述分析表明，中国的土地财政是晋升激励与财政分权共同作用的结果，是我国现阶段一种独特的经济现象，也滋生出一系列的住房问题。一方面，地方政府低价出让工业土地以吸引制造业投资，牺牲了大量的地方土地出让收入；另一方面，为了弥补这一损失，地方政府高价出让商业用地和居住用地，以商补工，将财政压力转嫁至住房市场。这种近乎饮鸩止渴的增长方式最终可能触发房价过高、住房市场发展不均衡等一系列问题，成为地方政府官员晋升竞争的一种代价。土地财政与房地产市场的勾结与扭曲、高价地王的频繁出现，为地方投资和建设提供了巨大的资金来源，在促进地方经济增长的同时，更推高了土地开发成本，最终形成高昂的房价，间接转嫁给消费者，不利于城市的可持续发展。相当一部分学者认为，中国土地要素配置的市场扭曲是高房价不可推卸的原因[24-26]。土地财政对房价泡沫积累的影响不容忽视，甚至已经成为国内房地产市场投机泡沫形成的主要根源之一[27]。

（二）审视政府治理的若干理论视角

地方政府干预住房市场的初衷是缓解政府和市场的矛盾以实现有效治理。中国治理情境中无法回避的晋升激励、财政分权、土地财政等特殊问题与住房密切相连，提醒我们需要从更多的理论视角来审视政府的住房治理问题。

第一，发展经济学视角。审视政府治理的理论出发点是正视政府在经济发展中的作用问题，而这一直是充满争议与挑战的。政府治理服务于特定的时代背景，在这一方面，发展经济学提供了诸多成功的案例。20 世纪中期，战后的发展中国家面临贫穷、落后的困境，产生迫切发展经济的需求。为了实现短期快速的经济增长，发展中国家不得不将发达国家工业化的成功经验压缩在几十年甚至更短的时间内完成，快速地实现西方发达理论在发展中国家的因地制宜。发展经济学理论中，“大推进”模型强调只有国家计划才能实现各部门的均衡发展；刘易斯强调了政府主导经济计划的重要性，指出仅仅依靠发育迟缓的市场机制已无法实现经济的压缩性成长，政府理应成为市场的替代者配置资源，提高治理效率。发展经济学的主流观点体现了政府治理理论中的政府主导论，为战后发展中国家快速实现经济增长指明了方向。但是，发达国家的成功经验在后发国的压缩性处理引发了一系列水土不服的问题，以市场替代者身份不断实施干预的政府逐步引发资源配置的扭曲与错配。西方发达国家的经验在发展中国家难以落地的一个可能原因在于发展中国家过于追求经济的快速增长而忽视了政府治理能力的同步提升。因此，推动经济发展的政府治理理念对政府行为模式与制度模式提出了新的要求。

第二，比较政治经济学视角。为了顺应推动经济发展的需求，20 世纪 80 年代开始兴起发展型政府的理论思潮，从比较政治经济学的角度对政府的行为模式给出了新的解答。发展型政府是一个综合了政府特定行为和政策的概念，强调政府行为的目标是促进经济增长[28]，政府具有持续的、强烈的

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

发展意愿。发展型政府跳出了西方经济理论中政府-市场的二元对立，提出政府与市场是相互依赖的，即政府有能力调动经济资源，优化市场配置，通过产业政策推动地方产业发展和地方经济绩效，以满足治理能力的高要求。发展型政府理论在东南亚得到了成功先例国家的验证，但由于受中国模式争论的限制，现有相关研究多从公共管理视角出发，尚未涉及中国经济发展模式转型的争论。事实上，认识地方政府专注发展地方经济这一行为起点有利于我们更好地解释地方政府的治理实践，评估地方政府治理的属性。

第三，新结构经济学视角。从比较政治经济学的视角延续下来，政府主导论开始针对地方政府干预市场、谋求发展的政策行为作了新的理论尝试，为经济发展模式转型奠定新的理论基础。其中，新结构经济学力主中国政府延续积极干预的施政传统，通过合理的产业政策推动新兴产业的发展和经济结构的升级[29]。在经济发展模式转型的过程中，新结构经济学强调有效的市场与有为的政府的有机结合。囿于转型中有限的资源，政府需要对产业实施战略性的引导与干预，帮助具有潜在比较优势的产业快速突破增长瓶颈。新结构经济学对政府治理能力的理论贡献在于不仅强调了产业政策在政府干预中的重要性，也指导了政府干预市场的方向。

第四，政府经济学视角。关于政府治理能力的研究，尤其是住房市场治理能力的研究，还可以援引政府经济学的相关理论。传统公共经济理论在论及公共物品供给时通常走向两个极端：要么依靠政府解决，要么依靠市场解决。然而，单纯地依靠某一端来配置公共物品都可能面临各种搭便车、寻租的诱惑，造成诸多弊端。因此，政府经济学提出应打破政府与市场的极端对立，指出“好政府”的核心评判标准在于实现了公共物品提供的效率[30]。不应追求单一全能型政府或纯粹的市场化的治理理念，而是将二者有机融合。在以住房为代表的公共物品的供给方面实现广泛的合作关系，建立多元化、多中心供给。

纵观各个理论视角，发展经济学指导西方先进经验在后发国家因地制宜，同时对发展中国家的政府治理能力提出了更高的二元要求，即社会稳定和经济增长。由此触发的发展型政府创造了一系列政府主导经济发展的成功案例。在中国，类似于新结构经济学、政府经济学等理论的发展也在不断突破西方主流经济学体系和市场理论框架的局限，从经济学角度为中国政府治理给出了新的解读。中国政府治理的理论探索表明，中国政府既有干预市场的职能，又有推动发展的要义。

四、发展型住房政策：理解中国住房政策的一个理论视角

（一）“劳动-资本”的理论分析框架

综合中国的特殊情境及已有的理论探索，理解中国住房政策的关键在于正确理解中国政府与市场的关系，核心命题在于政府如何干预住房市场以实现经济发展和社会稳定的二元目标。当前中国住房研究的理论框架主要是基于发达国家的经验总结，而中国政府干预住房市场以经济发展为核心目标，住房体系半市场化结构也与发达国家的运行规律迥然相异。因此，我们需要重新审视国内经济-社会二分视角下住房政策的背景、动因、范围及政策绩效，总结提炼以构建适应中国发展现实的住房政策分析理论。

中国经济学的理论创新是马克思历史唯物主义的基本原理应用于现代经济学的研究范式，应立足于中国的实践经验。显然，西方经济理论中市场-政府的二元对立已无法全面解释中国住房市场的问题。为了更好地理解中国住房政策，我们回归于马克思主义政治经济学中经典的劳动-资本分析框架。马克思主义政治经济学将经济活动抽象为资本和劳动的组合，以此讨论市场经济运行中的财富分配问题。本文引入资本和劳动的维度，并基于中国新型城镇化发展实践，构建了一个更具包容性的“二维四类型”住房政策研究框架，将资本、劳动和产业的类型及住房政策对应起来。

图 1 根据劳动力技能类型（低技能-高技能）与资本投入类型（低资本-高资本）的二维分析框架，建立劳动技能与资本数量的产业分类图谱。包括传统服务业、传统制造业与建筑业、先进制造业与高新技术产业、高端服务业与文化创意产业这四种类型。图 2 与图 1 相对应，根据劳动-资本的二维分析框架，从住房政策的目标人群出发，初步划分出四种住房政策工具：传统保障型、补充保障

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

型、产业促进型和就业创业型。从劳动技能的维度来看，传统保障型住房政策与补充保障型政策旨在保障劳动技能要求较低的产业工人的居住权利，产业促进型住房政策和就业创业型住房政策则是为高技能劳动力提供更好的住房政策保障。这一框架能够概括中国现有的住房政策类型，并揭示其背后产生和演进的动因。



图 1 劳动-资本二维分析框架与产业结构关系示意图

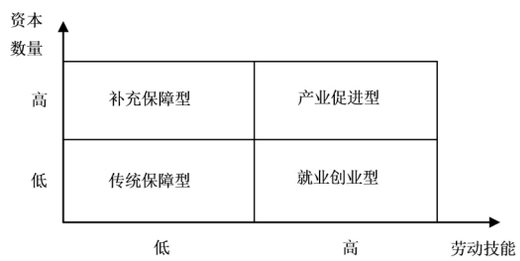


图 2 劳动-资本框架下的住房政策类型示意图

（二）发展型导向视阈下的中国住房政策演变

依据本文构建的劳动-资本二维分析框架，我们不难发现，无论是西方理论体系中社会维度下的保障房还是经济维度下的商品房，在中国这一特殊情境下均被赋予了一种全新的住房治理走向——扶持经济增长，促进区域发展。总体来看，我国城镇住房政策从经济功能走向保障功能，呈现出发展型住房政策的趋势。具体来看，可分为三个阶段。

1. 消费功能恢复与启动内需（1979—2007）

新中国成立后，在相当长的一段时间内，我国缺乏针对性的住房政策，在各个单位乃至全社会滋生了诸多住房问题。改革开放后，为了解决长期遗留的住房问题并缓解住房市场供需方之间的尖锐矛盾，以《人民日报》发表《邓小平同志关于建筑业和住宅问题的谈话》为起点，政府相继推行了一系列住房市场化与商品化的改革措施和决定，其中具有代表性的文件包括 1994 年发布的《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》和 1998 年发布的《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》等。住房市场化的系列举措旨在转变我国一直存续的住房分配体制，逐步试行住房货币化分配，以市场交易取代住房实物分配，提高居民的购房能力和居住水平，促进房地产市场的快速发展。

这一阶段住房政策的典型代表是经济适用房供应体系并秉持了住房的经济属性。从劳动-资本二维分析框架来看（图 1），经济适用房针对的是在城市中从事低劳动技能、低资本含量的传统服务业的人群，以当地的中低收入群体为主。中国的经济适用房是世界公共住房的重要组成部分，但究其本质，仍是具有保障性质的商品住房，是应对经济困境而生的调控手段。遗憾的是，正是由于中国国情的特殊性，经济适用房的发展抑制房价上涨，减少地方财政收入，与发展型地方政府的晋升激励相悖，因而受到地方政府的消极应对，中央政府确立的“以经济适用住房为主的住房供应体系”这一目标也远未实现。尽管经济适用房供应体系的政策效果还有待进一步明确，但这仍是中国政府对住房治理实践的一次重要尝试，也从侧面反映出这一阶段的人们逐渐意识到住房不仅是居住权利的象征，更是一种商品和投资。当人们的住房需求逐步偏向住房的经济属性时，政府的住房治理也开始愈发鼓励房地产的开发和买卖，通过房地产市场的发展推动整个经济发展。

2. 产业资本配套与保障功能兴起（2007—2014）

住房市场化的改革造成住房资源配置的不平衡，过快上涨的房价使得低收入家庭望房却步。2007 年国务院发布《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，标志住房政策由此从市场调控逐步转向保障低收入家庭居住权利，包括提供廉租住房、经济适用住房、改造棚户区、整治旧住宅区等。2011 年开始，国家相继出台“四十一条”、新“国四条”、新“国十条”、新“国八条”和加强房地产市场监管等措施。党的十八大报告再次强调住房制度应结合市场功能与保障功能，加强保障住房建设。

这一时期住房政策的典型代表是公共租赁住房保障体系，包括各地的廉租房和公租房。其中，廉租房针对城镇户籍人口中低收入、以出租房为需求

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的群体[31]；公租房、农民工公寓则打破城镇户籍限制，主要面对外来务工人员、农民工群体。公共租赁住房体系保障对象普遍是低学历、低技能人员[32]，属于补充保障型的住房政策（图 2），服务于劳动密集型行业，如传统制造业、建筑业等。需要注意的是，尽管公租房、廉租房、职工宿舍等看起来类似于西方国家的保障房，通过多层次、多样化的住房保障体系充分满足中低收入群体的住房需求，但是这一时期政府在推行保障房的过程中，治理的出发点已不再是单纯的保障人人享有住房这一基本人权，还更多地蕴含了扶持地方经济发展的意味。一方面，从保障房的实施主体来看，地方政府往往面临着晋升的竞争压力，地方官员倾向于通过招商引资驱动地方经济增长。另一方面，从保障房的对象来看，低技能劳动力追随招商引资而来的产业安家落户，地方政府通过保障型住房政策为引资而来的产业解决这类劳动力的住房问题，进而推进人口城镇化，形成招商引资的良性循环[33]。因此，保障房面对的是低技能-高资本的传统产业，为产业内中低收入群体解决住房问题，为资本偏向型的产业政策作产业配套，为地方政府发展地方经济保驾护航。

3. 人力资本偏向与城市发展功能（2014—）

中国经济进入新常态以来，伴随着经济发展阶段性的变化，住房政策和住房治理面临着新的转向。为了提高住房治理能力，中国的住房政策正在悄然发生着变化。以北京、上海、深圳、广州和杭州这五个城市为例，从作用对象、作用目的及作用方式三个维度梳理相关住房政策，如表 1 所示。政策的作用对象集中于高技能型人才，包括高校毕业生、国家级领军人才、地方级领军人才、产业紧缺人才等。对应于劳动-资本的二维分析框架，当前住房政策倾向于高劳动技能水平的产业，属于产业促进型、就业创业型住房政策。

表 1　　北上深广杭五个城市相关政策梳理

城市	作用对象	作用方式	作用目的	相关文件
北京	高层次人才 引进人才 紧急急缺人才 硕士及以上毕业生 高技能职称人才 突出贡献的自由职业者	公租房 共有产权房 租房补贴	吸引人才在京创新创业 促进科技创新	2018 年《关于优化住房支持政策服务人才发展的意见》
上海	高层次人才 创新创业人才 青年人才 产业紧缺人才	人才公寓 公共租赁房 购房补贴 直接配房 一次性货币补贴	打造人才集聚强地 促进创新	2015 年《关于支持人才创新创业促进人才发展的若干意见》
深圳	领军人才 后备级人才 全日制本科及以上毕业生 产业急需的技师紧缺专业人才	购房补贴 购房贴息 房租补贴 人才公寓 青年人才驿站	改善人才居住条件 打造具有吸引力和竞争力的“人才高地”	2016 年《关于完善人才住房制度的若干措施的通知》
广州	高层次人才 领军人才 海外高层次人才 急需的特殊人才	购房贴息 购房补贴 租房补贴 人才公寓 优先购买限价房 安家费	优化人才集聚环境 提升国际竞争力	2010 年《广州高层次人才住房解决办法》

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

续表

城市	作用对象	作用方式	作用目的	相关文件
杭州	高层次人才（包括顶尖人才、领军人才、高级人才等） 大学毕业生 创业人员 技能型人才	购房补贴 租房补贴 公租房 人才公寓 人才专项住房	优化人才居住条件 提升人才发展环境 吸引留住人才 实施创新战略	2014 年《杭州市人才住房保障实施意见》

资料来源：作者整理。

现阶段住房政策的典型代表是人才房，特点在于：第一，政策指向以吸引高素质人才为目的。不同于 21 世纪初期“民工荒”浪潮，本次政策作用的目标人群是中专以上的学历人群、高级工以上的专业技能人群以及具有显著创新创业能力的顶尖人才。第二，住房优惠政策在吸引人才的政策体系中起到了重要作用。除了普遍降低落户门槛外，各城市使用力度最大的政策工具就是住房优惠补贴，包括货币化补贴、租购的优惠、住房实物配给以及针对创业行为的场地租金减免等。第三，政策指向以创新驱动为目标的城市发展。随着国际和国内经济形势的变化，中国城市正在经历从产业吸引人口到人口吸引产业的转变，地方政府逐渐意识到以人力资本为导向的创新增长是城市发展的出路。中国住房治理实践在当前阶段的新转向仍然起源于晋升激励下地方政府的经济增长竞争。与第二阶段低技能劳动力随产业流动而流动不同，当前产业转而随高技能人才的流动而移动，高人力资本在经济发展中的地位越来越突出。挽留人才、吸引产业的住房政策才能帮助地方政府在晋升激励中脱颖而出。

（三）发展型导向：住房政策的理念内核

经济适用房是住房市场化下推动经济增长的“商品房”，廉租房虽有“保障房”之名，却在客观上为地方政府的招商引资保驾护航。如果说以往的住房政策还需要透过现象才能看到其内在扶持经济发展的本质，那么当下的“人才房”作为以人力资本为导向的创新增长的产物，其驱动创新、推动产业结构高端化的发展目标彰明较著（表 2）。从住房政策领域的各方博弈中不难发现，在政府与市场这对矛盾中，政府的力量正在强化。地方政府不仅是区域经济发展的引领者，更是住房市场的治理员。而地方政府基于政治竞赛的政绩观，其治理倾向也正在发生着改变。住房问题是无法解决的，它只是变化而已，而中国住房政策实现社会稳定和经济增长的内核始终不变。

表 2 住房政策的三维比较

维度	经济适用房	保障房	人才房
对象	城镇中低收入住房困难群体	中低收入群体 外来务工人员	领军人才、高层次人才、高校毕业生、硕博士、重点产业急需人才、技能型人才、重点企业（产业）职工
方式	以保本或微利的价格向城市中低收入家庭销售	实物配租 租赁补贴	赠予房产、免费入住、安家补助、购房补贴、租房补贴、实物配租、实物配建
目标	经济发展		

资料来源：作者整理。

五、简要的总结

在治理现代化的要求下重新审视中国住房政策，我们发现：首先，西方的先行经验强调住房市场需要政府的调控。随着经济的发展、供需矛盾的解决，住房的政策会经历从社会属性向经济属性的

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

转换。其次，中国故事呼吁中国之治。已有的理论探索表明，“大国治理”是满足社会稳定和经济增长二元要求的前提。最后，无论是西方的商品房、保障房，还是中国地方政府偏向于高学历、高技能人群实施的住房优惠政策，在实践中的映射都蕴含了扶持经济发展的意味。综上，在劳动-资本二维分析框架下，中国的住房政策本质是发展型住房政策，是地方政府追求经济发展的政策工具。

“履不必同，期于适足；治不必同，期于利民。”习近平同志强调，中国特色社会主义制度过去和现在一直生长在中国的社会土壤之中，未来要继续茁壮成长，也必须深深扎根于中国的社会土壤。当前住房问题体现出住房市场在复杂的制度安排下充斥着冲突与矛盾。梳理冲突和矛盾产生的原因是中国住房治理实践的关键所在。跳出西方经济理论框架，重新界定政府在住房治理中的角色，构建中国特色的住房政策体系是建立和谐社会、推进治理现代化的重要内容和重要保证。

参考文献：

[1] 刘易斯. 发展计划：经济政策的本质 [M]. 何宝玉译. 北京：北京经济学院出版社，1988.

[2] 马克思，恩格斯. 马克思恩格斯选集（第二卷） [M]. 北京：人民出版社，1972.

[3] Michael Harloe. Social Housing-Past，Present and Future [J]. Housing Studies，1994（3）：407-416.

[4] 刘伟. 中国经济改革对社会主义政治经济学根本性难题的突破 [J]. 中国社会科学，2017（5）：23-43，205-206.

[5] Evans A. W. Economics and Land Use Planning [M]. Oxford：Blackwell Publishing，2004.

[6] Duncan Maclennan. Housing Economics：An Applied Approach [M]. London：Longman，1982.

[7] Burns L S.，Grebler. L. The Housing of Nations：Analysis and Policy in a Comparative Framework [M]. London：Macmillan，1977.

[8] Quigley J. Why Should the Government Play a Role in Housing? A View from North America [J]. Housing，Theory and Society，1999，(4)：201-203.

[9] Jim Kemeny. Comparative Housing and Welfare：Theorising the Relationship [J]. Journal of Housing and the Built Environment，2001（1）：53-70.

[10] 张清勇，郑环环. 中国住宅投资引领经济增长吗? [J]. 经济研究，2012（2）：67-79.

[11] 毛丰付. 住房的政治经济学：国际政治经济学的一个新视界 [J]. 经济学家，2012（7）：28-36.

[12] 胡承晨，李言. 宏观审慎框架下货币政策工具的选择 [J]. 安徽师范大学学报（人文社会科学版），2020（1）：138-146.

[13] 朱亚鹏. 国外中国住房政策研究：述评与启示 [J]. 学术研究，2006（7）：67-72，147.

[14] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 [J]. 经济研究，2007（7）：36-50.

[15] 张军. 中国经济发展：为增长而竞争 [J]. 世界经济文汇，2005（Z1）：101-105.

[16] 徐现祥. 渐进改革经济中的最优增长 [J]. 数量经济技术经济研究，2005（8）：3-15.

[17] 王贤彬，徐现祥. 中国地方官员经济增长轨迹及其机制研究 [J]. 经济学家，2010（11）：34-43.

[18] 王国军，刘水杏. 房地产业对相关产业的带动效应研究 [J]. 经济研究，2004（8）：38-47.

[19] 赵杨，张屹山，赵文胜. 房地产市场与居民消费、经济增长之间的关系研究——基于 1994—2011 年房地产市场财富效应的实证分析 [J]. 经济科学，2011（6）：30-41.

[20] 许宪春，贾海，李皎，等. 房地产经济对中国国民经济增长的作用研究 [J]. 中国社会科学，2015（1）：84-101，204.

[21] 杜雪君，黄忠华，吴次芳. 房地产价格、地方公共支出与房地产税负关系研究——理论分析与基于中国数据的实证检验 [J]. 数量经济技术经济研究，2009（1）：109-119.

[22] 贾康，刘微. “土地财政”：分析及出路——在深化财税改革中构建合理、规范、可持续的地方“土地生财”机制 [J]. 财政研究，2012（1）：2-9.

[23] 傅勇. 财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给 [J]. 经济研究，2010（8）：4-15，65.

[24] 饶国霞，葛扬. 我国房地产如何破解“土地财政”之殇 [J]. 商业经济与管理，2014（1）：71-78.

[25] 周彬，杜两省. “土地财政”与房地产价格上涨：理论分析和实证研究 [J]. 财贸经济，2010（8）：109-116.

[26] 张双长，李稻葵. “二次房改”的财政基础分析——基于土地财政与房地产价格关系的视角 [J]. 财政研究，2010（7）：5-11.

[27] 吕炜，刘晨晖. 财政支出、土地财政与房地产投机泡沫——基于省际面板数据的测算与实证 [J]. 财贸经济，2012（12）：21-30.

（下转第 48 页）

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

(11): 1340-1348.

[11] 许和连，孙天阳，成丽红. “一带一路”高端制造业贸易格局及影响因素研究：基于复杂网络的指数随机图分析 [J]. 财贸经济，2015 (12): 74-88.

[12] 姚星，王博，蒲岳. “一带一路”沿线国家服务中间投入的网络结构特征及其影响因素 [J]. 世界经济研究，2018 (1): 122-133，136.

[13] 马远，徐俐俐. “一带一路”沿线国家天然气贸易网络结构及影响因素 [J]. 世界经济研究，2017 (3): 109-122，136.

[14] 佚名. 抓住“一带一路”战略机遇 大力推进纺织业国际布局：中国纺织工业联合会会长王天凯在2015中国纺织业“走出去”交流大会上的讲话 [J]. 纺织服装周刊，2015 (41): 8-9.

[15] 杨纪朝. 我国纺织服装业在“一带一路”战略中的作用 [J]. 棉纺织技术，2017 (1): 2-3.

[16] 丁锋，姚新超. 中国与“一带一路”沿线主要纺织品服装出口国的竞争力比较分析 [J]. 国际经济合作，2018 (4): 51-56.

[17] 刘桂东，刘红玲，刘杰. “一带一路”沿线国家纺织纤维进口贸易格局及渲化分析 [J]. 武汉纺织大学学报，2020 (2): 3-10.

[18] 孙延风，王朝勇. 一种基于文本互信息的金融复杂网络模型 [J]. 物理学报，2018 (14): 270-280.

[19] 王芮. 基于最佳阈值法的证券市场复杂网络的构建及其性质研究 [D]. 长沙：湖南大学，2018.

[20] Pau Erola，Albert Diaz-Guilera，Sergio Gomez，et al. Modeling international crisis synchronization in the World Trade Web [J]. Networks & Heterogeneous Media，2012 (3): 385-397.

[21] Squartini T，Garlaschelli D. Triadic Motifs and Dyadic Self-Organization in the World Trade Network [C]. In: Kuipers F. A.，Heegaard P. E. (eds) Self-Organizing Systems，IWSOS 2012. Lecture Notes in Computer Science，Springer，Berlin，Heidelberg. 2012，7166 (1): 24-35.

[22] Antonio Maratea，Alfredo Petrosino，Mario Manzo. Triadic Motifs in the Partitioned World Trade Web [J]. Procedia Computer Science，2016: 479-484.

[23] 魏彦杰，钟娟，邢孝兵. 高阶结关系、贸易网络演化与金融危机 [J]. 财经研究，2017 (10): 109-121.

(责任编辑：杨粤芳)

(上接第 13 页)

[28] 顾昕. 政府主导型发展模式的调适与转型 [J]. 东岳论丛，2014 (10): 5-11.

[29] 林毅夫. 新结构经济学——重构发展经济学的框架 [J]. 经济学 (季刊)，2011 (1): 1-32.

[30] 黄新华. 从市场失灵到政府失灵——政府与市场关系的论辩与思考 [J]. 浙江工商大学学报，2014 (5): 68-72.

[31] 张清勇. 中国住房保障百年：回顾与展望 [J]. 财贸经济，2014 (4): 116-124.

[32] 郑思齐，廖俊平，任荣荣，等. 农民工住房政策与经济增长 [J]. 经济研究，2011 (2): 73-86.

[33] 毛丰付，王建生. 保障性住房能够促进人口流动吗？——基于省际人口流动的引力模型分析 [J]. 华东经济管理，2016 (11): 86-95.

(责任编辑：邓柏盛)

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net