

风险社会中的城市居住生活安全及其制度性根源

王郁 (上海交通大学 国际与公共事务学院, 上海 200235)

【摘要】进入后工业化时代,居住功能与城市所具有的其他经济社会功能之间的关系日益复杂化。当前我国城市发展中,城市居住生活既存在着基本的生存安全问题,也存在经济安全和社会安全等问题。大规模拆除式城市更新、住房开发的过度金融化、异化的住房租赁市场成为城市居住生活安全问题的主要影响因素。基于对这些问题的制度性根源的分析,认为城市居住生活安全问题的改善和提高,必然取决于土地制度、户籍制度等基础性制度对居住权作为人的基本权利的充分尊重和保护,住房政策、开发规制、城市更新等城市政策对于居住这一基本民生问题的目标导向的回归。

【关键词】风险社会;城市居住生活安全;制度性根源

【中图分类号】D699 **【文献标识码】**A

0 引言

作为一个时代和社会的特征,风险社会已经来临。社会学家吉登斯认为,当今社会所面临的风险主要是来自于人类的决策和行为而导致的,人为风险远远高于自然风险,治理失灵而带来的制度化风险和风险的制度化问题并存^[1]。城市作为人类高密度居住的生存空间,随着现代城市快速发展而带来的不确定性显著增加。居住功能是城市作为人类主要生存空间的基本功能,安居乐业是社会经济发展的基础条件。近现代以来,随着各种现代化的建筑技术、开发产业和住房制度的建立和成熟,城市的居住方式转变为工业化生产、集中高密度居住为主的特征,满足了工业社会对功能和效率的发展要求。进入后工业化时代,居住功能与城市所具有的其他经济社会功能之间的关系日益复杂化,在权力和资本逐利的驱动下,城市的土地、住房作为商品的经济价值被过度开发和消费,甚至影响了其作为基本生存功能的发挥,使得城市居住生活的安全问题面临着极大的风险。

城市居住生活安全至今尚未作为一个完整的学术问题得以建立。但是对于城市住房问题,国内

学界已经有了大量深入的研究成果。其中主要包括了规划学、地理学界对于城市居住公平和居住社会空间分化问题的研究(吴启焰等^[2];郑思齐^[3]);社会学界对于市民权和相关居住问题的研究(陈映芳^[4];赵晔琴^[5]);经济学界对于房价和地价波动问题及其社会经济影响的研究(郑娟尔等^[6];陈彦斌等^[1];高波等^[8]);法学界对于居住权的制度化建设问题的研究(张力^[9];申卫星^[10]),等等。已有相关研究从不同视角对各类城市住房问题进行了有益的探索,研究对象偏重于对农民工等低收入弱势群体居住问题的关注。但是首先,当前阶段的城市居住生活中的问题已涉及到包括全体城市居民,中等收入阶层、高收入阶层也都以不同的形式被裹挟其中。因此,城市居住生活问题作为社会的整体性问题,其研究急需加强。其次,城市中的居住问题不再是单纯的住房问题。居住生活作为城市生活的基础,通过人的各种活动和发展需求而与城市各类经济社会活动紧密关联;因此,居住问题已经发展成为一个经济问题和社会问题,进而可能发展成为政治问题。当城市生活的基础部分——居住生活出现偏差、受到威胁,那就意味着一种社会性的居住生活安全问题的形成。因此,对于城市居住生活安全问题及其形成机制需要进行整体性的研究和把握。

1 住房与城市居住生活

住房是满足人的生存需求的必需品之一,也是

基金项目:本文为国家哲学社会科学基金一般项目(14BGL161)、国家哲学社会科学基金重点项目(14AZD025)、上海交通大学中国城市治理研究院专项课题。

城市居住生活的核心要素。对于一个家庭而言,住房不仅是一个安居之所,同时也成为家庭的主要资产和社会关系网络的建构基础;对于城市而言,住房不仅是构成城市的一种建筑要素和用地类型,更是影响城市经济繁荣与社会和谐的重要的经济资本和社会资本。城市居住生活围绕着住房这一核心而展开,但稳定安宁的居住生活并不仅仅由住房本身的状况而决定,住房周围社区整体的居住环境条件以及居住者的居住形态都具有显著的影响。因此,城市居住生活的内涵,既包括了安全的生活空间的获得,也包括了有尊严的生活环境的保障、稳定安宁和谐的生活秩序的建立。三者之中任何一个因素的缺失都会降低城市居住生活的基本质量,而成为一种影响其安全性的问题。

城市居住生活的安全性,既包括了基本的生存安全问题,也包括了经济安全和社会安全等问题。从生存安全的角度来看,即使在人类文明已经高度发达的当代,低收入阶层的居住生活仍面临着基本的生存安全问题。建筑老旧、设施不足、高密度居住的城中村、群租房、老城区,低收入阶层居住的这些地区往往是火灾、建筑坍塌、刑事治安等安全事件的高发地。随着现代城市的快速发展,生存安全问题又面临着新的威胁。2010年上海静安区高楼火灾事件、2015年8月天津港爆炸事件以及垃圾处理场污染事件等诸多问题,反映出城市产业经济高速发展背景下,工业垃圾、气味、噪音、辐射、生态污染以及易燃易爆有毒物等高危产业对居住生活安全造成了极大的威胁。在城市化高速发展的阶段,产业发展重工业化、庞大的人口流动洪流、住房需求多样化等的背景下,招商引资、产业引导、规划选址、开发规制等政策的制定和执行已经成为引发居住生活基本安全问题的重要因素。

从社会安全的角度来看,安宁和谐的社区关系、社会福利保障的享有、教育医疗交通等公共服务配套齐全,是建立有尊严、体面的城市居住生活的基础条件。社会福利保障和公共服务供给作为城市居住生活的重要支撑,对于居民在城市社会经济活动中的参与机会和参与成本具有显著的影响。如果缺乏这些重要的支撑,低收入与中等收入阶层都将在社会融入、生活秩序的建立、生活环境的改善等各方面面临极大的压力。这种压力不仅是一种个体家庭承受的生活压力,也在逐渐演变成影响

社会和谐稳定的系统性的社会安全压力。近年来巴黎、伦敦等以大城市郊外居住区为中心爆发的一系列大规模社会骚乱事件,提醒着我们关注城市发展中的社会安全隐患及其由来。

经济安全是城市居住生活中的一个新问题。自20世纪后半期以来,从1980年代日本泡沫经济的兴起和破灭,1990年代末香港楼市,乃至同时期的亚洲金融危机,21世纪美国的次贷危机,都反映出土地开发、房产投资的过度金融化而导致的整体经济体系的泡沫化。20世纪后期以来,中产阶级化背景下对投资渠道的巨大需求,房地产业市场化程度提高为资本深度介入提供的良机,经济全球化为金融投资提供的便利性,这一系列因素推动了城市住房市场发生的变化。随着金融资本在住房市场的深入参与,城市开发和住房建设日益受到资本市场控制,而变为投资获利的金融工具。这一变化带来的剧烈的市场波动不仅直接影响居住需求的满足和家庭的财产安全,更由于房地产业与众多相关产业的连锁反应,使得整个城市和国家经济体系陷入了泡沫化的危机。在经济全球化推动下,层层风险累加而造成的系统性的危害,已经使得更多的城市也同样的面临着前所未有的巨大风险。

2 我国城市居住生活安全的影响因素

2.1 大规模的拆除式城市更新

我国城市的大规模拆迁始于1980年代,随着1990年代房地产市场化的加速而加速。以上海为例,1980年代的拆迁以产业结构转型背景下工厂的外迁和市政拆迁为主,1990年代后,城市改造和市政拆迁进一步加速。根据统计数据,自1995—2004年的10年期间,上海10个中心城区年均拆迁建筑面积达436万 m^2 ,于2002年曾达到最高近650万 m^2 ,其中490万 m^2 为住宅;年均拆迁户数7.7万户,于2002年曾达到最高10万户^[11]。由于大规模拆迁引发的社会矛盾愈加激烈,国务院于2004年下发了“关于控制城镇房屋拆迁规模,严格拆迁管理的通知”。此后,各地方的拆迁热潮才有所降温。

大规模拆除式重建作为城市更新的一种方式,对城市居住生活的安全产生的影响主要体现在四个方面。一是不顾居民意愿、缺乏合理补偿的强制性拆迁,使得社会矛盾大大激化。据国家信访局的数据,2000—2004年之间的群众集体上访中,反映

城市拆迁、征地问题的批次和人次占到 50% 以上,且以每年约 50% 的速度大幅增加^[12]。二是大规模被动的、人为的居住迁移,往往使得中低收入阶层在拆迁和安置过程中的隐形经济损失和支出负担大大增加,生活压力加大。三是大规模拆迁和远郊区安置的方式,不仅使得原有的稳定的社会网络和社会关系被割裂,破坏了良性的社会资本,而且导致了低收入阶层的边缘化,加剧了社会空间的分化与社会阶层的隔离,从而成为影响社会稳定和安全的隐患。四是作为一种高成本的城市改造方式,大规模城市拆迁通过拆迁成本、地价、房价的传导效应,加速了城市生活成本和商务成本的提高,导致了城市房价的过快上涨^{[13][14]}。

2.2 住房开发的过度金融化

1990 年代末,传统的福利分房制度结束之后,住房政策一直以鼓励个人购房为解决城市住房问题的主要途径。从此之后,1980 年代以来规模较小的城市住房市场^①规模开始快速扩张,销售商品房竣工、销售面积和价格逐年快速攀升(图 1)。出于加快地方经济增长、获得财政来源、快速提升政绩等多重目的,地方政府在住房商品化的进程中与房地产商更趋于利益一致。“土地财政”使得地方政府难以成为独立的房地产市场监管者,地王频出、地价高涨已经成为房价上涨的重要推手。

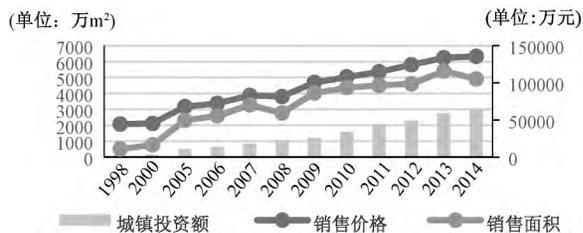


图1 1998-2014年全国城镇房地产业住房投资与销售价格、销售面积的变化
(数据来源:《中国城市统计年鉴》2000-2015)

与此同时,房地产企业逐渐成为盈利能力最强的企业,乃至资金充足的诸多大型制造业国企也开始纷纷涉足房地产业^[16]。2008年以来,在宏观经济增速放缓、实体经济企业的资本盈利能力逐年下降的同时,资本开始向房地产业大举进军,住房开发金融化加速^[16-18]。另一方面,由于一线城市的住房投资替代程度较低,中产阶级人群往往面临较大的财富保值增值焦虑,而投资渠道较狭窄,投资房

产成为财富焦虑推动下的被动选择。宽松的货币政策下,货币供应量和流动性增加,推动大量资金流向房地产投资和投机,极大地助推了一线城市房价。

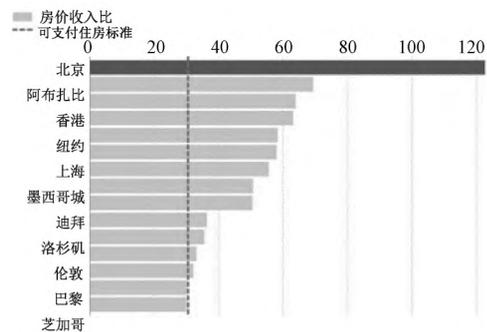


图2 2015年世界各城市房价收入比
资料来源:全球城市商业联盟

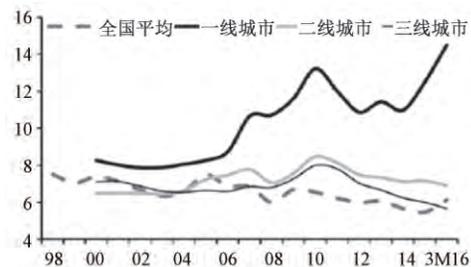


图3 收入与房价比
数据来源:美国美林银行全球研究组

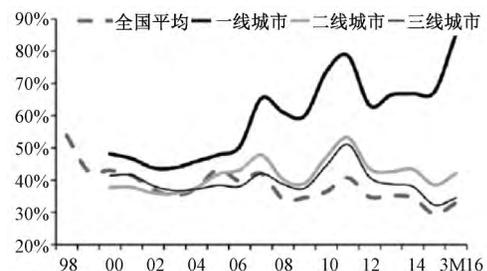


图4 月还贷金额与房价之比
数据来源:美国美林银行全球研究组

随着房价的快速上涨,中国城市住房的可负担性不断下降。从居住成本占家庭收入比重来看,北京上海这两个一线城市已经进入世界上住房可负担性最低的城市之列(图2)。从房价与收入之比、房贷负担与收入之比等数据来看,国内一线城市住房的可负担性远远低于二三线城市,而由于房价上涨的传导效应,二三线城市的住房可负担性也存在很大的威胁(图3、图4)。

住房过度金融化背景下房价的持续高涨给城市居住安全带来种种问题。一是过高的购房成本成为极大的家庭经济负担,大大挤压了本可以用来改善生活质量的其他类型的家庭消费和支出,使得安定生活秩序的建立变得更为困难。二是城市中心区的高房价使得居住功能快速的被挤压出去,加剧城市功能空间结构的不合理,职住距离的拉大使得远距离通勤日益普遍。在北上广深这些超大城市,跨省通勤人口日益庞大^{[19][20]},进一步加剧了城市交通压力和城市管理的难度。三是当房产成为财富保值、增值的主要渠道,住房的居住实用功能被弱化,不仅中低收入阶层改善居住状况的难度进一步加大,而且社会空间分化和社会隔离问题也将日益恶化。高房价正在成为一种新的淘汰机制,既淘汰弱势的人群,也淘汰“弱小”的城市。一方面高房价使得中低收入阶层被排斥在公共资源较为丰富、房价较高的城市和地区之外,例如大城市的学区房现象和围绕房屋产权的落户政策就是具体的体现;另一方面资本加速向少数高房价的超大城市集中,这将对中小城市的经济社会基础和发展动力造成极大的影响。城市之间、社区之间的经济社会差距和分化将日益显著。四是住房建设过度金融化催生了房地产泡沫,家庭资产的安全性大大降低,进而严重影响产业经济转型的进程和步伐,泡沫经济破灭的隐患成为影响城市经济与每个家庭资产安全的重要因素。

2.3 异化的住房租赁市场

在我国房改以来近20年,随着城市化的快速发展,本应与销售市场并驾齐驱的租赁市场,乱象丛生、发展偏弱,甚至被“偏废”。租赁住房市场的发展一直以来主要以私有住房的出租为主,缺少专营租赁服务化的企业,没有形成规模优势和市场品牌,使整个市场供给还是以散户状态为主。“六普”数据显示,我国25.8%的城市居民租住住房,89.5%的可出租房屋来自私人出租住宅。2010年,基于北京租客的网调显示,租赁关系以个体房东直租为主,个体房东直租和个体二房东转租的比重超过80%;只有约6%的租赁住房来自机构出租(就业单位占4%和房管部门占2%)^[21]。

住房租赁市场畸形结构的形成有着供求两方面的原因。从供给方面而言,因为经营租赁住房需要大规模长期投资能力,投资门槛也较高,而房价和

租金关系失衡导致的租金收益率过低,甚至远远低于资金成本,使得很多社会资本望而却步;住宅开发比住房租赁经营更加有利可图,是多数开发商不愿涉足租赁住房市场的原因之一。从需求方来看,户籍落户政策的限制、租房者权益保护政策的缺失以及资产增值的投资需求等多重原因,使得居住者更倾向于选择购买产权房而非租赁住房,租房往往成为买房前的过渡方式以及完全不具备购房能力的低收入阶层的无奈选择。

租赁住房市场的个体化使得租房的风险和管理难度加大,租房者权益难以保障。主要问题在于三个方面。一是分户所有的住房在分户出租后难以统一管理,出租房的安全和卫生问题、出租房的维修管理、小区公共生活(业主缺席小区管理、租房者无权代理)等方面存在种种问题,缺乏应有的监管。问题最为突出的是群租房现象,连基本的居住安全和卫生条件也难以保障,火灾、治安事件等频频出现。二是租房者的各类权益缺乏相应的保障,出租人在租金价格、租借期限等的确定和变更方面具有显著的主导权,导致租房者稳定的居住权益难以保障。三是由于住房租赁中介市场缺乏应有的监管而形成“野蛮生长”。2014年,北京市建委曾对青年人住房状况进行调查,3万名被调查者中,43.8%的表示租房中遇到不良中介^[22]。由于监管的缺位,中介人员常常出于盈利的目的而隐瞒房屋价格、使用情况、供需状况等真实信息,甚至制造谣言、哄抬价格、扰乱市场秩序,严重损害消费者的权益^{[23][24]}。

2014年,我国通过市场租赁(包括城中村、企业宿舍)解决居住需求的城镇人口达到了3亿人左右,占城市人口近40%。而在北上广深这些一线城市,由于人口流动性更强、住房成本更高、需要租赁住房的人口比例必然更高,未来租赁需求在边际上增长更快。因此,租赁住房市场的发展将对城市居住生活的安全问题产生更加突出的影响。

3 城市居住生活安全的制度基础

3.1 土地制度与城市居住生活安全

由于住房与土地具有天然的直接依附关系,因此,城市居住生活安全在很大程度上受到土地问题和土地制度的影响。我国的土地制度是以农村土地集体所有、城市土地国家所有为主要特征的土地

国有制。1980年代以来,国有土地有偿使用制度、国有土地使用权有偿出让转让制度先后建立,中国特色的土地市场得以建立并运行。

根据现有的土地制度,农村用地转化为城市用地的合法途径只有政府征收这一种;而城市住房(主要是商品房)产权的获得方式也必须依靠各类开发商,由开发商在向政府交纳土地出让金(土地出让金的成本最终仍由住房的购买者居民承担)、完成房屋开发建设之后,居民才能从开发商手中购买获得。这就意味着,城镇居民实际无法直接从政府手中取得任何形式的土地使用权。随着地价、房价的高涨,为了降低购房成本,各地居民有过各种尝试。例如,城镇居民购买农村集体土地上房屋而形成的小产权房,这一途径是被禁止的,各地大量的小产权房至今无法得到有效的物权保障。此外,在一些城市,居民曾自发兴起合资建房的呼声,但这一途径也遭到相关政府部门的冷遇、拒绝和封杀。这就意味着城市居民实现其居住权的方式和途径是受到严格限制,甚至基本无可选择的;唯一的途径就是,通过开发商这一中介,以支付土地出让金的方式,才能和政府(土地所有权人的代表)之间建立土地资源利用的商业关系。

1990年代之后开发建设的合法的私有产权住房,包括原公有住房私有化后的房改房,都是建在国家所有的土地上,居住者仅拥有有限的土地使用权和房屋所有权。但是在“房随地走”的房地产法原则下,即使拥有住房所有权,仍有可能出现因为政府征收等原因、尚未到土地使用期限而被国家强制取得的不利结果。由于居民个体的房屋所有权对国家土地所有权具有先天的依附性,因而处于明显的弱势地位。商品房所有者尚且如此,因经济能力而无法拥有住房产权的城市租房者、由于户籍制度而在住房权利上遭遇政策壁垒的外来流动人口,其居住权益保障的弱势地位则更为明显。

现行土地制度规定的土地国有制造成了土地一级市场的垄断性特征,地方经济发展、财源增长、政绩积累的需要更使得地方政府难以放弃土地出让中的高额获利。这正是土地财政问题的制度性根源,也是为什么虽然对于大规模拆除重建式的城市更新一直以来社会抨击诸多、居民怨声载道,也仍然被奉为城市建设利器的原因所在。另一方面,不同于国外逐年征收的房地产税,一次性征收土地

出让金使得城市发展过程中不断增长的增值收益难以实现对公共利益和民生事业的充分还原^[25],更加剧了地方政府对土地财政的依赖,助长地价房价高涨,刺激了投机性房地产开发和投资性房地产消费,挤压了居住性住房需求的市场空间和正常运行。除此之外,2016年初媒体广泛报道的首批温州商品房土地使用期限到期案例,引发社会广泛关注国有土地使用期限到期后产权处分的制度问题^[26]。可以看到,现行物权法未对国有土地使用权到期后处置办法做出具体明确的规定,这已经成为提高长期投资风险的主要隐患,影响企业投资者的投资预期,这也在一定程度上解释了我国城市住房开发经营方式单一化、租赁住房市场一直缺乏机构投资者制度性根源。

在现有土地制度中,国有土地所有权是支配性和绝对性的权利,其他权利均处于弱势地位。在土地国有的前提下,形成了中国特有的土地征收、土地出让和土地开发方式。因为房屋必须立于土地之上,所以作为土地的所有权人,国家成为居民居住权益的最终权利来源。而由于土地产权关系设置中国家与社会(个体和群体)地位的不平等,城市居民无论是作为住房产权所有人还是住房实际使用者、租赁者,各类居住权益难以保障,城市居住生活的安全性缺乏坚实有效的制度基础。相反,现行土地出让制度已经成为城镇居民实现其居住权(无论是作为房屋所有权人、还是房屋租赁人)的重要制度障碍。

3.2 户籍制度与城市居住生活安全

自1990年代以来,市场改革和追求经济增长的动力促使地方政府用商业化的方式对待户籍政策,出现了从户口收费甚至出售(例如蓝印户口、城市增容费等)到居住证、积分制等各类户籍制度和政策的改革历程。在北上广深等户籍控制最为严格的一线城市,根据学历收入、职业类别、职称等级、就职单位规模、参保纳税年限等繁复严苛的评分标准,对于不同人群,按照等级划分,提供差异化、逐级递减的公共服务^[27]。2013年以来,在严格控制超大城市人口的政策影响下,曾经一度放松的外地户籍人口入学政策再次收紧;2014年,北京有数万计的适龄儿童被挡在校门之外,他们或被送回老家成为留守儿童,或选择了去河北等相邻省市读书,不得不承受远距离通勤就学的生活重负^[28]。

对于户籍人口而言,在本市范围内的户籍迁移也受到种种条件的限制,其中是否拥有个人产权住房是最主要的条件,租赁住房、部分廉租房等非个人产权的住房户口迁移中往往会遇到各种障碍。因此,对于大量中低收入的租赁住房居民而言,由于未居住在户籍所在地或所在街道,教育、医疗、领取养老金、低保金等公共服务的获得和生活的便利度受到极大的影响。这也正揭示了在高房价已远远偏离中低收入阶层可负担能力的背景下购房需求却仍然旺盛这一怪象背后的另一主要根源。正是租买不同权的制度障碍深刻影响了中低收入阶层的居住选择,人们为解决安定生活和稳定居住的基本需求而不得不背负沉重的经济负担。

公共服务的可获得性对于城市生活秩序的建立具有突出的影响。由于户籍制度的障碍,不仅非户籍人口难以享受公平的公共服务,户籍人口也受到种种限制,日常生活面临种种不便,生活成本和负担提高。进而,不能在居住地获得户籍的居民不具有选举权和被选举资格,难以融入社区生活、参与社区管理,基本被隔绝在社会生活和环境之外。大量非户籍人口长期处于社会隔离的环境中,显然不利于社会融合、社会稳定。

3.3 住房政策与城市居住生活安全

住房政策具有保障居住权和促进良好社会资本形成的双重作用。因此,住房政策的内容不仅应该充分考虑通过保障性住房的供应解决中低收入阶层的住房问题,也应该通过对住房市场的有效引导和调控,保护消费者权益、促进住房价格的合理化,更应基于对各类开发建设活动的引导,改善城市居住环境,构建城市良好的社会资本。但是,我国的住房政策的改革和实践走过了多重的歧路和偏差。

首先,自1999年住房制度改革以来很长的一段时间里,我国的住房政策陷入了“住房市场化等于全民买房”的奇怪逻辑圈,以鼓励居民购买产权房作为解决城市居住问题的单一途径,直接导致了租赁市场缺少的短板,多为个人零散出租、少有机构投资。其根源还在于租赁住房对经济的拉动作用低于房地产开发和销售,而未受到地方政府的重视,从而导致住房政策对住房市场的引导存在单边化的偏差。

其次,住房政策对于租赁住房使用者的权益保护

严重不足。租房者权益保护和租赁市场监管等的法律法规缺失,很多城市仍未建立统一规范的住房租赁合同,出租人或中介机构的各种不规范行为(例如出租人的临时中止出租、随意涨价等,中介机构的房源信息乱、存在隐性霸王条款、佣金转嫁成其他费用等)难以受到有效的规制,落户要求限制下的公共服务待遇不公平等问题更是严重影响着城市居住生活的安全。

第三,保障性住房政策对非户籍人口的排斥。大多数城市在保障性住房的供给中,都明确规定拥有本地户籍或其他类似条件的申请要求。例如,2010年《上海市发展公共租赁住房的实施意见》颁布实施,该文明确规定申请者需具有上海城镇常住户口,或持有《上海市居住证》和连续缴纳社会保险金达到规定年限,已与上海就业单位签订一定年限的劳动或工作合同等条件,这实际意味着大量低收入流动人口仍被隔绝在保障性住房政策之外。其他城市大多也采取了类似的政策。

4 小结

当前我国城市发展中表现出来的城市居住生活安全问题,涉及到城市生活的方方面面,影响广泛。整体上看,城市居住生活安全问题具有隐蔽性、传导性、叠加累积性和系统性的特点。

第一,隐蔽性主要表现在城市居住生活安全问题往往隐蔽在城市表面的繁荣发展背后,往往在初期并未引起人们的关注和重视,直到某些问题集中爆发才引起社会和政府的警觉。第二,问题的传导性在于居住生活作为基础性的城市活动,与其他各类城市产业经济、社会和政治等活动之间具有极为密切的关联,居住生活的安全问题很快传导到其他的经济社会领域、其他城市与地区。人口和经济要素的高流动性更加速了这一过程。例如房价地价的上涨对城市生活正常秩序的影响、对城市间竞争力的影响、对于整个国民经济体系健康发展的影响,都反映出这一特征。第三,其叠加累积性表现为城市居住生活中包含的不同类别、不同领域的安全问题相互累积叠加,经过量变到质变的变化将产生极强的放大效应,从而成为直接威胁社会安定和谐的重大事故和社会风险。例如,无论是上海静安区高楼大火还是天津港爆炸事件,都可以清楚地看到规划审查、项目审批、消防、土地等环节政策和管

理的疏忽不当、诸多问题叠加后产生的综合影响。第四,当前城市中面临的居住生活安全问题显然不是偶发性、局部性的问题,而已经成为系统性的问题。其系统性不仅表现在安全问题存在于城市生活的方方面面而非局部,也表现在其影响波及之广,已涉及城市经济社会体系的整体安全。

显然,居住生活安全问题不同于传统意义上的城市住房问题,它不仅仅是住房作为一种物质供给是否充分的问题,也不仅仅是局限于中低收入阶层等特定对象的问题,而是已经成为影响城市健康持续发展的重大系统性风险。这一风险的根源,一方面来自于经济全球化与城市快速发展中经济转型和社会结构复杂化所产生的压力和张力,同时也来自于基础性制度和核心政策的偏差。

土地国有的制度环境下形成的土地征收、土地出让和土地开发方式,严格限定了城市居民实现其居住权的方式和渠道,高地价高房价和居住权的实现被人为地进行了制度性的绑定;而在房屋对土地具有天然依附性的前提下,无论是居民的房屋所有权,还是使用权的安全性,实际上都缺乏有效的保障。

户籍制度对不同户籍身份的差别化待遇以及落户政策对非房屋产权者的歧视和租买不同权,使得大量居民难以获得均等化的公共服务,建立相对安定的城市生活秩序的背后是不得不背负的极为沉重的生活负担,融入城市和安居乐业几乎成为众多外来流动人口遥不可及的梦想。这不仅抑制了消费和投资等方面的增长,削弱了城市经济发展的内在动力,同时也人为地加剧了城市社会的阶层隔离,成为影响社会和谐稳定的重大隐患。这样的户籍制度恰恰反映了促进经济增长、降低行政成本等目标导向下的功利特征^[29]。

住房政策对住房商品化的单向性引导,被作为点燃住房市场的催化剂,助长了高地价高房价的疯狂上涨。住房政策目标对于房地产经济增长的过度关注,反而忽略了住房政策对作为基本民生的城市居住问题的保障作用、市场引导作用和社会资本建设作用,这就导致居住生活的安全几无保障地完全暴露在资本牟利带来的巨大风险面前。

通过制度建设和政策改进,降低和减少风险隐患,提高应对风险的能力,是风险治理的应循之道。城市居住生活安全问题的改善和提高,则必然取决

于土地制度、户籍制度等基础性制度对居住权作为人的基本权利的充分尊重和保护,住房政策、开发规制、城市更新等城市政策对于居住这一基本民生问题的目标导向的回归。而在推动人的城镇化这一战略目标之下,城市居住生活安全本就是制度建设和政策设计的应有之意。△

【注释】

①1980—1990年代中期为止,城市住房市场以外销房为主,参与主体为外资企业而非本地居民,这一状况自2000年住房政策改革后开始发生变化。

【参考文献】

- [1] 安东尼·吉登斯. 现代性的后果[M]. 田林,译. 北京: 译林出版社, 2000: 53-58.
- [2] 吴启焰, 张京祥, 朱喜钢, 等. 现代中国城市居住空间分异机制的理论研究[J]. 人文地理, 2002(3): 27-33.
- [3] 郑思齐, 张文忠. 住房成本与通勤成本的空间互动关系——来自北京市场的微观证据及其宏观含义[J]. 地理科学进展, 2007(2): 17-22.
- [4] 赵晔琴. “居住权”与市民待遇: 城市改造中的“第四方群体”[J]. 社会学研究, 2008(2): 42-50.
- [5] 陈映芳. 城市开发的正当性危机与合理性空间[J]. 社会学研究, 2008(6): 31-41.
- [6] 郑娟尔, 吴次芳. 地价与房价的因果关系——全国和城市层面的计量研究[J]. 中国土地科学, 2006(6): 30-36.
- [7] 陈彦斌, 邱哲圣. 高房价如何影响居民储蓄率和财产不平等[J]. 经济研究, 2011(10): 23-29.
- [8] 高波, 陈健, 邹琳华. 区域房价差异、劳动力流动与产业升级[J]. 经济研究, 2012(1): 32-39.
- [9] 张力. 宪法性居住权在我国的民法实现途径——面向土地的“公产”取向[J]. 河北法学, 2010(6): 37-43.
- [10] 申卫星. 视野拓展与功能转换: 我国设立居住权必要性的多重视角[J]. 中国法学, 2005(5): 49-55.
- [11] 王郁. 城市发展中的和谐与共生: 城市改造的多维生态意义[J]. 上海交通大学学报(哲社版), 2008(4): 35-40.
- [12] http://news.xinhuanet.com/comments/2003-11/13/content_1176836.htm. 新华网, 2003-11-13.
- [13] 马晴燕. 福州——旧城拆迁带动房价上涨[J]. 城市住宅, 2013(12): 28-32.
- [14] 曲波. 房价、地价与土地供应的前因后果[J]. 中国土地, 2005(5): 15-20.
- [15] 浙江在线新闻网站. “央企为何不能涉足房地产市场?” [DB-OL]. <http://www.zjol.com.cn/09rollnews/system/2010/03/22/016444719.shtml>. 2010-03-22 08:38:41
- [16] 新华网. “绿地集团入股呼市商业银行1亿股” [DB-OL]. <http://finance.qq.com/a/20071218/000171.htm>. 2007-12-18.
- [17] 羊城晚报. “民企扎堆申办民营银行 地产商爱上买银行” [DB-OL]. http://finance.ce.cn/rolling/201311/01/t20131101_

- 1698554.shtml. 2013-11-01 16:48.
- [18] 中国证券报. “开发商买银行 地产金融化“快马加鞭” [DB-OL]. http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-01/27/c_126066874.htm. 2014-01-27 08:40:09.
- [19] 解放网-解放日报. “跨省上班族:用1小时通勤时间换数十万房价差” [DB-OL]. <http://news.qq.com/a/20150330/014473.htm>. 2015-03-30 08:52.
- [20] 中新网. “全国50城上班族通勤调查:上海跨省上班最多” [DB-OL]. <http://www.hndnews.com/news/79/6433.html>. 2015-01-26 17:13:02.
- [21] 中国网. “借鉴德国经验 解决我国住房租赁三大痛点” [DB-OL]. <http://toutiao.com/a6293494840479482114/>. 2016-06-08 10:23.
- [22] 中国青年报. “专家对北京年轻人住房情况很吃惊近2/3租房住” [DB-OL]. <http://finance.sina.com.cn/china/dfj/20141230/053921193617.shtml>. 2014-1-30 05:39.
- [23] 南方周末. “2007广州地产中介灰幕 谁推高了二手房价?” [DB-OL]. <http://www.kaixian.tv/gd/2014/0926/9753898.html>. 2014-09-26 12:09:17.
- [24] 澎湃新闻. “中介为卖房恶意造谣上海购房信贷新政被刑拘” [DB-OL]. <http://money.163.com/16/0908/18/COFAV3LF002580S6.html#from=keyscan>. 2016-09-08 18:48:01
- [25] 王郁. 开发利益公共还原理论与制度实践的发展[J]. 城市规划学刊 2008(6):42-49.
- [26] “温州现全国首批商品房土地使用权到期案例 需交房价1/3至1/2续期”. 2016-04-16 14:00:29. <http://money.163.com/16/0416/14/BKPHVIKN00253B0H.html>
- [27] 吴开亚, 张力. 发展主义政府与城市落户门槛:关于户籍制度改革反思[J]. 社会学研究. 2010(6):35-41.
- [28] “那些在北京的非京籍孩子到底去哪里上学了”. 搜狐教育 2015-12-17 17:11:59. <http://learning.sohu.com/20151217/n431669441.shtml>
- [29] 陈映芳. 都市大开发—空间生产的政治社会学[M]. 上海:上海古籍出版社 2009:91-99.

作者简介:王 郁(1969-),女,福建晋江人,上海交通大学国际与公共事务学院教授,主要研究方向:城市与区域发展。

收稿日期:2016-10-21

Security of Urban Living and Its Institutional Origins in Risk Society

WANG Yu

【Abstract】 Urban residential activities have more complicated interaction with other urban activities in post-modern century. In Chinese cities, not only physical environment, but also social and economic system of urban housing are facing with critical security problems. Based on analysis on institutional origins of security problems of urban housing, the paper points out that resolution of urban housing issues and security problems would depend on improvement of basic institutions of land law and population registration system on the protection of residential rights of urban citizens, and reorientation of urban policies from economic promotion to housing equity and social welfare.

【Keywords】 Risk Society; Security of Urban Living; Institutional Origins