上海市住房改革雙軌制以及併軌政策：經濟改革下的產權變動*

許　秉　翔
(致遠管理學院觀光事業管理學系助理教授)
劉　瑞　華
(國立清華大學經濟學系副教授)
陶　逸　駿
(國立清華大學當代中國研究中心研究助理)

摘　要

中國經濟改革開放的過程中，雙軌制成為漸進式改革的重要特徵。本文嘗試從產權及交易成本的觀點出發，指出住房雙軌制對房地產市場交易的意義，以及制度併軌的動力與障礙。由於住房的交易本身即意味著附屬於住房上的各種權利的買賣，其價值會受區位、治安水準、公共設施、就業機會等變項的影響，因此住房改革顯然需要其他部門的制度改革配套才得以完成。作者認為，併軌並不意味著改革的完成，上海市真正的住房改革尚未完成。

關鍵詞：上海、住房改革、併軌、制度變遷

*　*　*

壹、前　言

中國經濟改革在轉型經濟學 (transition economics) 中，以其漸進式改革的成功經驗而聞名。漸進式改革意味著在原來的計畫經濟體制之下，另外建立一個接近自由市場意涵的體系，兩種不同的價格體系同時運行，然後在某一時機進行合併。因此，中國經濟轉型漸進式改革的主要特色之一即是本文探討主題的「雙軌制」(dual-track

* 本文感謝逢甲大學經濟系教授陳善瑜在「第六屆實證經濟研討會」中的評論與建議，清大當代中國研究中心主任吳介民與清大中國研究學程碩士生彭昉在「中國研究工作坊」中所提供的意見，以及政大社會系陳小紅教授在「中華民國住宅學會年會暨研討會」對資料數據呈現的剴切建議。所有文責由作者自負。

system）。

漸進式改革在中國經濟改革應用的具體現象，便是以雙軌制作爲經濟自由化的效率增長過程①。具體而言，制度分軌的意義在於控制價格，使得商品價格不致於隨市場經濟發展浮動②。雙軌制的改革之下，僅開放部分商品進行市場交易，價格可以隨市場供需變動，而舊有的制度安排之下，商品分配則暫時限制交易，保障原有制度下的受益者，避免市場力量的衝擊，待市場條件成熟後，則再行解除限制，進行併軌完成改革。雙軌制實際的措施除了物品的市場區隔，經常也要輔以人的身分作爲市場區隔的工具，例如上海與深圳證券市場的 AB 股，分別限定投資人的身分爲本國人與外國人。

由於價格的雙軌制含有過渡的性質，最終目標將會取消限制，所以往往被視爲權宜之計，較少受到嚴謹的理論分析。然而，由於雙軌制保護的範圍牽涉到龐大社會資源的重分配，不同的群體或個人可藉由價格差異而獲益，而且實施分軌的時間並無設定期限，同時分軌的限制內容可能影響併軌後的制度運作與發展，故雙軌制的影響，以及進行併軌的時機與條件，都是轉型經濟學值得研究關注的問題。

此外，由於雙軌制的目的是基於價格的考慮，而以市場交易限制爲手段，實施程序設定了轉型過程所要放鬆的管制範圍，並且以解除管制進行併軌爲目標，因此視併軌即爲完成改革。然而，如果雙軌制所設定的改革範圍並未涵蓋產權制度的完整內容，則可能因爲簡化了改革範圍，以至於即使完成併軌，也只是局部的改革。因此，本文試圖從產權制度的架構出發，分析雙軌制的實施與併軌改革的影響，指出從分軌到併軌的改革過程所涉及的層面除了管制所造成的市場價格區隔之外，還包括了所有人的產權價值。

中國的都市住宅政策在經濟改革的大方向之下，一直是以市場化爲目標，以往學界的關注焦點除了肯定市場化的方向之外，多數都對住宅政策的分配效果有些顧慮，尤其擔心對於低所得者的衝擊③。不過，由於多數的關切重點在於經濟能力的不平均，所以對於其他制度限制所導致的不平均則較爲忽視，另外一個潛在的理由則是因爲在改革過程中，許多的制度限制被視爲轉型過程短期的現象，改革完成後將隨之消失。然而，雙軌制所設定的改革模式，併軌只是解除市場區隔，未必涵蓋其他更廣泛的制度限制，因此在雙軌制的架構下，一些必要的改革容易受到忽視，本文的分析試圖提

註① Lawrence J. Lau, Yingyi Qian and Gernard Roland, "Pareto-improving Economic Reforms Through Dual-Track Liberalization,"*Economics Letters*, vol. 55, no. 2（August 1997）, pp. 285~292.

註② 楊淑娟譯，Kenneth Lieberthal 著，**治理中國—從革命到改革**（台北：國立編譯館，1998 年），頁 147。

註③ John Logan, Bian Yanjie and Bian Fuqin, "Housing Inequality in Urban China in the 1990s," *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, no.1（March 1999）, pp. 7~25 ; Ya-ping Wang, "Housing Reform and its Impacts on the Urban Poor in China," *Urban Studies*, vol. 15, no. 6（2000）, pp. 845~864 ; Jieming Zhu, "A Transitional Institution for the Emerging Land Market in Urban China,"*Urban Studies*, vol. 42, no. 8（2005）, pp. 1369~1390.

出一些被忽視的因素。

本文以上海市住房改革爲分析案例，研究目的在於說明上海市政府最初爲何對商品房施行內外銷分軌制度？商品房雙軌制度執行的實際情況如何？雙軌制受到何種變革壓力？2001 年爲何決定併軌？更重要的，本文意圖分析商品房併軌的制度變革形式，其實尚未消弭購屋者身分在住房市場交易中所面對的契約限制（contract constraints），並未達到中國政府宣示住房併軌的主要目的在於使資源配置更有效率的目標④。

作者運用制度變遷的既有理論與轉型經濟的文獻，初步設定制度轉軌的模式，並針對住房分軌援引一套簡單的部門模型。經由模型內變數的設定與探討，嘗試解釋分軌制度的政策制訂、政策執行過程，乃至於併軌。並提出以下的主要論述：「轉讓對象併軌，並未充分實現統一市場體系的理念，上海市住房市場機制仍存在許多障礙待變革，而此障礙源自造成產權不完整的制度限制。」

文章整體結構安排如下：第貳節爲產權與交易成本的文獻探討，第參節爲上海市土地與住房改革的歷史回顧，第肆節分析上海市住房市場分軌與併軌的變化，第伍節討論產權改革與配套制度的不完全，最後則爲簡短的結論與後續研究建議。

貳、轉型經濟的市場改革與產權改革

一、市場改革的價格雙軌制

經濟改革所形成的轉型經濟並非單一模式，最明顯的形態差異就在於計畫經濟下的市場管制經過何種過程轉變爲鬆綁的自由市場。制度轉軌方式通常被分爲「激進方式」和「漸進方式」兩種：激進式轉軌就是通常說的「休克療法」(shock therapy) 或「大爆炸」(big-bang)，俄羅斯等東歐國家屬之；至於漸進式轉軌則是較爲緩慢的、局部的，較著名的例子是中國大陸的改革開放。

中國政府基於中國自身的社會經濟環境以及政治考量，以漸進的形態進行體制轉軌，並致力於維持穩定的經濟發展。對於穩定發展而言，漸進主義與分部門轉型有哪些具體優勢？Dewatripont and Roland 提出三點看法⑤：

1.漸進的制度改革容易開始著手進行。

2.分部門進行的改革有助於循序發現較佳途徑。

3.可吸引較大規模的資金投入。

由於漸進式轉軌是階段性的部分改革，制度改變的實際執行對社會衝擊層面較

註④ 上海市地方志辦公室，**上海年鑒（2002）—建築業、房地產業**（上海：上海人民出版社，2003 年）。

註⑤ Mathias Dewatripont and Gernard Roland, “The Design of Reform Package under Uncertainty,”*American Economic Review*, vol. 85, no. 5（1995）, pp. 1207~1223.

小，較爲容易著手；當改革開始，風險與代價亦將由各部門分攤，並可以在執行過程中獲得指引問題的訊息，並隨時進行調整來因應問題，進一步發現更好的制度轉軌路徑，而無需承擔全盤皆輸的危機。當變動規模較小，風險較低，短期內社會經濟發展情勢又較容易掌握，資金也就較有投入誘因，轉軌的利益可望大於成本，更有助於制度轉軌良性循環。漸進轉軌理論在中國經濟改革應用的具體現象，便是以雙軌制作爲經濟自由化的效率增長過程⑥。K. Lieberthal ⑦指出：

> 對仍以固定價格在國家計畫下生產的物資，採取一種「雙軌價格制」。在此制度下，剩餘物資－超過計畫目標的生產量－得以以高於固定計畫價格的售價賣出。有時候這種較高的價格由市場決定；其他時候則在國家訂的基準價格之間浮動。

由上可知，分軌的意義在於控制價格，使得商品價格不致於隨市場經濟發展巨大變動，使得傳統計畫經濟體制下從成本及固定利潤所計算得到的價格，得以向反應市場供需雙方的市場價格漸進轉型。換個角度看，倘若市場價格並未顯著高於政府所控制的價格，那麼價格雙軌制的意義也就淡化，而必須作其他的制度成本效益分析。這將成爲本文檢視住房制度改革的主要架構。

價格雙軌制一般被視爲採用漸進式改革的轉型經濟之重要特徵。也就是重要的生產財和消費財維持相當比例仍舊屬於計畫領域，其餘的才歸屬市場調節。換言之，計畫系統規定企業生產一定的數量與生產鍊中的分配方式，餘下的部分才由企業自行運用。而這個提議最早是在 1984 年在浙江莫干山的「中青年經濟理論工作者學術研討會」由改革派的經濟學家所提出⑧。因爲要維持既有的計畫經濟體制與試行市場經濟體制並行，所以一方面維持計畫經濟傳統的價格管制，一方面則試行讓市場自行定價販售生產原料及產品。當然，這會是一個兩難的局面，根本原因在於價格對於兩種經濟體制的角色不同。對計畫經濟體制而言，價格只是原料的平均成本加上利潤的數字而已，相同的產品，其價格相同，同一種產品不存在價格競爭；對資本主義市場經濟而言，價格則扮演調和資源配置、搓合供需雙方的關鍵主角。但是在漸進式改革當中，這種看似矛盾的共存是必要的。

對參與中國大陸前 10 年經改的中國體制改革研究所的陳一諮而言，中國在 1980 年代的經改被區分爲 1. 價格改革；2. 企業所有權改革兩個主軸。就前者而言，陳一諮在其著作就說⑨：

註⑥　Lawrence J. Lau, Yingyi Qian and Gernard Roland, “Pareto-improving Economic Reforms Through Dual-Track Liberalization,” pp. 285~292.

註⑦　楊淑娟譯，Kenneth Lieberthal 著，**治理中國－從革命到改革**，頁 147。

註⑧　吳玉山，**遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型**（台北：正中書局，1996 年），頁 72。

註⑨　陳一諮，**中國：十年改革與八九民運**（台北：聯經，1990 年），頁 66~67。

中國目前不可能馬上改變這種情況，完成價格改革。因為沒有獨立的企業，沒有市場，價格不可能一次放開，要通過逐步調整，調得比價比較合理而後才可能進行價格改革。

當時會上形成的第三種觀點後來被多數人所接受。.....也就是說，能夠投入市場的產品，能放開的價格就要放開；一時放不開，仍要由計畫控制的產品，其價格就盡可能逐步調整。這就是「以放為主，調放結合」的思路。這個思路當時被相當一部分人接受，認為這是種好辦法。因為它可以逐步地擴大市場份額，逐步地擴大價格放開的那一部分產品，而後使得指令性計畫的原材料和產品比重逐步地縮小，最後就變成大部分產品的價格由市場來決定。

因此，價格雙軌制的過渡性質相當明顯，一旦大部分產品或服務的價格由市場決定時，價格雙軌制就可以取消，完成併軌。

二、產權與交易成本

市場交易的底層存在著制度因素，其中最主要的是產權制度，因爲產權影響了交易成本。從 Coase 指出交易成本與產權的關係以來⑩，市場發展的產權制度條件已經被廣泛認識，因此轉型經濟的市場改革必須有產權制度改變的配合。社會主義轉型的產權改變最重要的關鍵顯然是從公有制到私有制的改革，然而影響產權的因素並非僅限於所有權的差異，從市場機制的發展思考，凡是對交易成本有重要影響的產權限制都可能決定轉型的成功與否，改革政策應該從較廣的架構出發。

一般而言，產權可分爲「所有權」與「使用權」。如同張五常所指出：「以拍賣土地而論－中國可以保留國家的所有權，但使用權、收入權及轉讓權則必須清楚地界定爲私有。」⑪事實上，私有產權（private property rights）的內涵取決於使用權及其周邊權利的規範，嚴格而言，即使是財產私有制之下也沒有絕對的私人產權，產權制度對市場發展的影響須視其各種相關限制對於交易成本的效果。任何產權制度下，嚴重的限制都可能導致產權殘缺的問題，而社會主義公有制對於財產的使用形成了環環相扣的龐大限制，造成的產權殘缺問題，使市場沒有發展的機會。

Pejovich 以東歐共產國家的轉型經驗，在關於私有產權殘缺的討論中指出⑫：

交易不僅為了完成物品與服務的轉讓，而且為了實現被交易商品中的權

註⑩ Ronald Coase, “The Nature of the Firm,”*Economics*, no. 4（1937）, pp. 386~495; Ronald Coase,“The Problem of Social Cost,”*The Journal of Law and Economics*, no. 3（1960）, pp. 1~44.

註⑪ 張五常，**中國的經濟革命**（香港：花千樹出版社，2002 年），頁 60。

註⑫ 蔣琳琦譯，Svetozar Pejovich 著，**產權經濟學－－種關於比較體制的理論**（北京：經濟科學出版社，1999 年），頁 46。

利「束」的交換而存在。這一點很重要，因為它強調了產權與經濟價格之間的關係。

政府的政策決定了產權安排，而產權安排又與合約的交易成本關聯密切。當市場在現行制度下交易成本相對偏高時，商品權利束的交換便遭致部分局限。當此局限使得產權的相對價格（relative price）及分配結果被扭曲，制度也就面臨改革的需求⑬。

任何產權在市場上的轉讓交易均需要合約（contract）的界定，而市場機制的完善程度，則決定於合約進行的交易成本。換言之，交易成本就是安排、執行、監督貫徹合約而發生的成本，或可視之爲「制度成本」。當產權與交易機制被清晰地界定，則交易成本降低，市場交易便有效率⑭。因此，市場機制的健全實有賴於產權界定以及合約交易的完整程度；只有在相對完整的私有產權與合約交易機制下，才存在比較有效率的市場體系。至於產權與交易的更高層則包括了由政府所訂定執行正式規則（formal rules），以及社會演進形成的非正式規則（informal rules）。轉型經濟的主要關切在於政府考量國內經濟發展及社會穩定，所進行的正式規則的變革，市場併軌之外，產權所有制私有化也是重點。

三、產權限制下的雙軌市場價值模型

產權制度透過交易成本影響市場交易的結果。不過一般的市場交易價值模型因爲假設自由市場的條件，因此忽略了制度因素。以 Lai 提出的架構而言⑮，假設在明確的私有產權界定以及相對完整的市場機制下，商品住房的價值函數爲 $V=f(E)$，其中，E 是市場上所反應的種種客觀因素，例如區位、治安水準、公共設施、就業條件等。在 Lai 的模型中是以土地使用分區管制（zoning）的限制代表私有產權的不完整，並反應在等式左邊的（房）地價 V 上面⑯。然而就轉型經濟分析的需要，我們在 E 變數中考慮制度因素，制度變革在於 E 內容的變動，而 E 則包含關於財產本身的一切附帶權利。因此我們可以將上海市政府將原本的住房市場分軌設定成兩個部門：

$V_1=f(E_1)$，

$V_2=f(E_2)$

兩部門 V_1 與 V_2 分別代表受管制住房的價值與開放的住房市場價值，只要雙軌制的限制有效，住房市場價值 V_1 與 V_2 在市場上呈現的價格就會不同。改革之初的房地產市場是由政府所壟斷，基於改革開放的國家政策考量而開始鬆綁，分軌政策則是將

註⑬　Douglass North, *Structure and Change in Economic History*（New York: Norton, 1981）；劉瑞華譯，Douglass North 著，**制度、制度變遷與經濟成就**（台北：時報，1995 年）。

註⑭　陳坤銘、李華夏譯，Ronald Coase 著，**廠商、市場與法律**（台北：遠流，1995 年）。

註⑮　Lawrence Wai-chung Lai, "The Economics of Land-use Zoning: A Literature Review and Analysis of the Work of Coase,"*Town Planning Review*, vol. 65, no.1（1994）, pp. 77~98.

註⑯　Lawrence Wai-chung Lai, *Zoning and Property Rights: A Hong Kong Case Study*, 2nd ed.（Hong Kong: Hong Kong University, 2001）, pp. 59~63.

整個市場分爲兩個部門，不同部門的合約面臨不同制度條件的限制，也決定了不同的住房價值，乃至於價格。「併軌」可被視爲部門合併爲整體市場的一個重要步驟，從而各部門價值函數的內容合而爲一，成爲 V＝f（E）。

雙軌制之下，價格並非爲自由市場的力量所主導，市場相對不完整，雖然其中一個部門開放市場交易，其價值 V_2 也不會與完整市場下的價值 V 相同。雙軌制的主要考量在於受管制部門的本地購房者經濟條件較弱，而開放部門可以吸引外來經濟條件較強的需求，如果完全開放，將使本地購房者缺乏機會。以限制購房者的身分條件，只開放部分房產市場，保留部分房產仍受管制，兩部門的房產價值將會是 $V_1 < V_2$，讓本地購房者能以較低的價格進入房產市場交易。

雙軌制的市場區隔所形成的房產價格差異，將隨著經濟轉型逐漸拉近，等到本地購屋者有足夠的經濟能力，則可以進行併軌。在雙軌制之下，本地購屋者不僅有能力購得住屋，也防止本地購屋者爲了套利，將房產賣給外來資金，因此對於購屋者身分採嚴格限制。支持雙軌制改革的理論指出，階段性的開放市場能夠保障本地購屋者的機會，使外來資本不易壟斷住房市場，也讓本地居民願意支持改革開放。至於併軌的時機則參考兩部門的市場價格與供需情況而定。

避免外來資本壟斷雖然是雙軌制的重要考慮，但是造成兩部門差異的因素並不止有購屋者的所得或財富差距，本文強調分軌的市場各有不同的產權限制。分軌之下的兩部門的價格可以隨著經濟狀況的改變而接近，可是相對應的產權限制必須經過制度面的調整才能接軌。如果雙軌制之下的產權限制未能在改革過程中逐漸解除，即使併軌讓兩部門逐漸接近的價格進一步融合，單一市場仍然會存在著產權殘缺的問題。本文下節將以上海市的房產市場發展說明分軌與併軌的改革過程，第肆節則指出上海市房產改革併軌之後仍然存在的一些產權限制。

參、上海市的土地與住房改革

1949 年中共政權成立，推動土地改革，將城市土地收歸國有。1950 年代中期到 1980 年代初期的近 30 年間，城市土地國有化及無償劃撥的目標獲得實現，形成城市住宅非商品化體制。這段期間「城市房地產業基本是個空白，房地產市場也無從談起……」⑰。

鄧小平強調經濟發展以結果爲重，開始推動經濟改革。1978 年中共十一屆三中全會，「對外開放」成爲政策方針而開始付諸實施⑱。1980 年 10 月，中國國家建設委員會就土地資源分配問題在北京召開全國城市規劃工作會議，決定在土地所有權與使用權分開的原則下，改革原來無收益、無效率的土地無償劃撥制度、實施都市綜合開

註⑰ 董輔礽主編，**中華人民共和國經濟史**，下冊（北京：經濟科學出版社，1999 年），頁 471。

註⑱ 中共中央黨校經濟學部，**鄧小平市場經濟的構想與實踐**（北京：中共中央黨校出版社，1994 年）。

發，並開徵城鎮土地使用費，期望經由獎勵投資來開闢城市建設資金來源。此後中國政府基於開放方針，開始在各地進行試點改革，推行「城市土地有償、有期使用制度」以及「公房實行公開買賣」等政策，期望建立比較完整的房地產市場環境。

雖然土地所有權始終在政府掌握之中，但是使用權已逐漸開始進行市場交易。由使用權構成的房地產市場可區分爲三部分⑲：

> 一級市場：指國家採取公開拍賣、招標和協議的方式，有償有期出售國有土地使用權的市場。二級市場：指土地使用者承租土地之後，將建設好的房產連同其相應的土地使用權有償轉讓給他人的市場，這裡面又包括房地產開發市場和商品房銷售市場。三級市場：指單位、個人之間房地產權的轉讓、抵押或租賃市場。

政府最初擁有土地的使用權與所有權，並透過各種方式在一級市場將所有權有償出讓給使用者，例如房地產開發商。開發商向政府取得土地使用權之後，經由規劃、開發的過程，在二級市場中將土地房屋使用權一併出售轉讓。至於購買者之間，則可在三級市場繼續進行交易。在這樣的程序之下，理想中的房地產市場意指二、三級市場的完善運行，然而地方政府及國有企業由於有軟預算限制的緣故，其尋租行爲本身就造就土地、住房的過度供給，Zhu 就認爲雙軌制造成的「模糊財產權」，本身是往產權明晰過渡的不得不之制度安排⑳。

1980 年代初期，多建公房是主要的政策目標，除了房屋管理部門下掌管的部分被稱爲直管公房之外，並以「統建統配」的政策提高單位自建職工住宅的誘因，稱爲系統公房。上海市全市住宅的面積從 1979 年底的 4216.4 萬平方米增加到 1990 年底的 8901 萬平方米，增加了約 110%。其中直管公房從 3072.2 萬平方米增加到 5850 萬平方米，增加了九成，而系統公房則從 196.9 萬平方米增加到 1144 萬平方米，增加了 4.8 倍㉑。

也是在 1980 年代初期，上海市在土地國有制的基礎上，開始試點推行土地使用制度轉軌，透過漸進的政策手段使市場開放。試點的初期作法之一，是引進境外資金投資房地產。1986 年，上海市對外商企業開徵土地使用費，確立外資有償使用土地的原則。1987 年，市政府再公布《上海市土地使用權有償轉讓辦法》，並且規定在使用權有償轉讓的土地上投資興建的商品房爲「外銷房」。此外銷房係由市土地局負責使用權出讓管理，再由市房管局管理出讓後的開發、轉讓、租賃、抵押等事宜㉒。俟外商獨資或中外合資開發後，再轉賣給境內與境外人士。至此，我們注意到市場上開始形成公

註⑲　董輔礽主編，**中華人民共和國經濟史**，下冊，頁 473。

註⑳　Jieming Zhu, “A Transitional Institution for the Emerging Land Market in Urban China,” pp. 1369~1390.

註㉑　王述正、魏東、唐忠義，中共上海市委黨史研究室和中共上海市建設工作委員會編寫，**上海改革開放 20 年・城建卷**（上海：上海人民出版社，1998 年），頁 226。

註㉒　張重光，**中國外銷商品房投資實務**（香港：商務印書館，1995 年），頁 3。

房與商品房兩種住房，前者是傳統的福利分房，由政府或單位建造配給的房屋，後者則是由市場上的開發商所提供。

值得注意的轉折是，1992 年鄧小平南巡，爲左右的政治路線的爭議定調，堅持「市場開放」的改革路線。鄧小平沿路發表的談話已經成爲抑制左派的宣言，進而使得當年上海房地產出現投資開發熱㉓。

1992 年上海市政府進一步將各類商品房具體區分爲「內銷房」與「外銷房」兩類㉔，並在 1995 年頒布《上海市利用外資開發經營內銷商品住宅規定的通知》，鼓勵外資投入內銷房的開發興建，及協助都市更新。在此時期，上海市商品住房市場被分作兩個部門：一個是品質普遍較佳、政府刻意提高出讓金，使得轉讓價格偏高的外銷住房市場，另一個是價格較爲低廉、地點偏向舊市區的內銷住房市場。該兩部門市場的開發資金來源不限內地或境外，然而轉讓對象卻受到限制：境內人士一般購買內銷房，倘若收入許可，亦有權選擇購買高檔的外銷房；然而，境外人士只能選擇購買外銷房，無權購買內銷房。換言之，1992 年上海市的商品住房分軌制度，以身分區分市場中的權利，並在一級市場中實施土地出讓金的差別待遇。外銷房的品質較高，然而價格因爲出讓金的規定必須維持高檔，不易變動，也使得開發商的投資受到局限。此後雖有若干折衷方案，例如 1997 年《關於房地產轉讓的受讓人範圍的通知》中，允許境內登記的三資企業購買內銷房供員工居住，但大致說來，在 1990 年代商品住房使用權轉讓確實存在內外之分。我們可以觀察到住房的雙軌市場存在於兩個部分。第一，公房與商品房之間；第二，內銷商品房與外銷商品房之間。

直至 2001 年，上海市政府發佈《關於本市內外銷商品住房併軌的若干意見》，決定自該年 8 月 1 日起，對商品住房取消租售對象的區別限制，也就是進行併軌。除此之外，同時還針對使用權轉讓手續，進行三項主要改革措施㉕：1. 統一地價體系：取消內外銷房出讓金價格差別。2. 統一交易收費：原本外銷房交易需繳交比內銷房高 6.25 倍的手續費，併軌後一律繳 500 元人民幣。3. 統一交易示範合同與手續：內外銷文本一致，程序簡化。至此，上海市政府宣告其住房市場的價格併軌完成。

肆、從分軌到併軌：市場整合的轉型

1970 年代末期，中國走上市場經濟的大方向，而上海則在改革前端採取試點作法，其中包括土地、住房制度。然而，商品住房市場若要一夕之間同時開放給境內與境外人士，將會是一股極大衝擊。在相差懸殊的所得與財富條件下，會形成明顯的社

註㉓ 根據上海市土地資源局的統計數據，1992 年批租土地 205 幅、2071.56 公頃的數量是 1988 年至 1991 年間批租土地總面積 980.36 公頃的 2.1 倍。

註㉔ 蔡育天，**市場化改革與房地產業**（上海：上海人民出版社，2003 年），頁 102。

註㉕ 劉芳榮，**房地產建築與公司運作**（台北：聯經，2002 年），頁 5。

會隔離與空間隔離，後來進行的經驗研究及觀察也證實確實如此㉖。

表 1　上海市的住房土地之改革階段

年度	事件或政策
1979	僑匯房首開商品房生產的先河。僑匯商品住房限出售給歸國華僑及其眷屬居住，並用外匯結算。
1980	改革住宅投資體制。各區（縣）、局和大型事業單位陸續成立住宅建設辦公室和房產開發公司。
1983	開始以中外合資、合作的方式開發辦公大樓、涉外旅館、出租公寓、通用廠房。合資、合作期限一般爲20年左右，期滿後產權歸中方。
1986	開徵三資企業土地使用費，使土地成爲有償使用。
1988	推出土地批租（國有土地使用權出讓），居住用地使用年限爲70年。批租土地上的建物爲外銷商品房，可以向境內外單位和個人出售。
1991	《上海市住房改革方案》出台，主要內容是：推行公積金、提租發補貼、配房買債券、買房給優惠、建立房委會。
1992	實行外銷商品房預售制度；僑匯商品住房改爲高標準內銷商品住房。
1994	推出公有住房出售政策，制訂《關於出售公有住房的暫行辦法》；推出外資內銷房，鼓勵外資從事都市更新；僑匯商品住房停止立項審批。
1995	納入內資六類土地，全部經營用地均有償使用，土地一級市場基本形成。
1996	推出已購公有住房上市政策；進行盤活工商企業國有房地產試點，將企業集團使用的國有土地和直管公房注入企業總資產；市、區（縣）成立房地產登記處，核發房地合一的房地產權證。
1998	頒佈公有住房差價交換辦法。
1999	切斷住房實物分配，逐步推行住房分配貨幣化，建立了統一的內銷商品住房體系。
2000	實施房屋租賃條例
2001	發佈《關於本市內外銷商品住房併軌的若干意見》，正式進行併軌。 正式推動廉租住房（低收入戶住宅）

資料來源：主要來自上海市房屋土地資源局編，**滄桑：上海房地產 150 年**（上海：上海人民出版社，2004 年）；1999 年的內容來自蔡育天，「加強市場調控，促進房地產業持續健康發展」，**房地產研究與動態**，第 3 期（2004 年），頁 1；廉租住房來自上海市房地產科學研究院，「低收入家庭住房保障運行機制研究」，**房地產研究與動態**，第 3 期（2004 年），頁 4~7。

上海市在開放初期，還有太多市民面臨到居住困境。如表 2 資料所示，在開放初期的 1978 年，上海市區的人均居住面積只有 4.5 平方米，1980 年代房地產經過對外試點開放後，1990 年的資料顯示，市區人均居住面積仍只有 6.6 平方米，至 1999 年才超過 10 平方米。在 1989 年的年末，全市還有 124 萬平方米的棚戶簡屋，和 14.6 萬平方米的危險房屋；住房煤氣、衛生設備的擁有率只有 50%。因此，住房商品化的推動遂被訂爲上海市 1990 年代住房改革的基調。此階段住房改革的主要內容是推行公積金、提高租金發補貼、配房買債券、買房給優惠、建立房屋管理委員會等重點㉗。

註㉖　Ya-ping Wang, “Housing Reform and its Impacts on the Urban Poor in China,” pp. 845~864.

註㉗　王述正、魏東、唐忠義，中共上海市委黨史研究室和中共上海市建設工作委員會編寫，**上海改革開放 20 年・城建卷**，頁 229。

1992 年提出的內外銷商品住房的分軌，可視爲在住房市場自由化之前的漸進作法。內外銷商品房的劃分，對鼓勵內地居民購房有積極的作用。同時，更有住房解困、租房補貼、買房優惠及公積金等相關制度提出，並後續經由公房（政府、國有企業）的釋入市場，逐漸擴大商品房在住宅市場所佔的比例，相對地，公房的比例則逐漸縮小。然而，住房改革相對是比較獨立的，根據觀察，住房改革的措施與步驟和總體經濟改革的關連其實很有限㉘。

表 2　上海市區人均居住面積變化

指標	單位	1978年	1985年	1990年	1995年	1999年	2000年	2002年	2003年	2004年
市區人均居住面積	平方米	4.5	5.4	6.6	8.0	10.9	11.8	13.1	13.8	14.8

資料來源：上海市地方志辦公室，**上海年鑒（1999-2003）—建築業、房地產業**（上海：上海人民出版社，2000-2004 年）；1985 年數據取自上海市統計局編，**上海統計年鑒**（1986）（上海：上海人民出版社，1986 年）；1995、1999、2004 年數據取自上海市統計局編，**上海統計年鑒**（2001-2007）（北京：中國統計出版社，2001-2007 年）。

上海市公房的釋出最早起於 1993 年 10 月份以 576 套公有住房開始的試點，上海市政府決定在 1994 年全面推行。其作法是以成本價爲基準，再考慮屋齡、區位、樓層、座落方位等變數計算，每個職工家庭按人口、職級而有不同的面積標準，超過面積的部分以市價訂之。到了 1997 年年底，全市累計出售了 67.7 萬套公房，建築面積爲 3540.1 萬平方米，其中包括直管公房 39.6 萬套，系統公房 28.1 萬套㉙。根據 2005 年**上海經濟年鑒**的官方數據，至 2004 年爲止，共有 163.81 萬套的公有住房被出售，佔可售公房總量的 85%，約佔全市住房存量的 32%㉚。

由以上所述，出售公房到了 2004 年爲止，已經完成了大部分。出售公房的政策一方面提高了住宅的自有率，改變了住房市場的結構，另一方面，公房可以再出售的政策也活絡了成屋市場。屋主的售屋所得，使其更有能力進入商品房的市場，進而形成不同品質與價位的住宅市場。

在區域經濟的背景上，1992 年以後的上海，其 GDP 的增長率都超過 10%，而房地產附加價值的增長率甚至大於 GDP 的增長率。房地產業的附加價值佔 GDP 的比例，從 1992 年的 1.8%，逐年增加到 2002 年的 6.9%。（詳見表 3）因此，整個房地產市場和都市景觀在 1990 年代起了翻天覆地的變化。同時，1990 年代末期受到亞洲金融危機的影響。1999 年資料顯示，外銷商品房受到 1997 年亞洲金融危機的影響，預

註㉘ Andrew Hamer and Ester Van Steekelenburg, “Urban Housing in Urban China: A New Chapter,”*Review of Urban and Regional Development Studies*, vol. 11, no. 2（1999）, p. 97.

註㉙ 王述正、魏東、唐忠義，中共上海市委黨史研究室和中共上海市建設工作委員會編寫，**上海改革開放 20 年・城建卷**，頁 234~235。

註㉚ 姚衛萱，上海市人民政府發展研究中心暨上海經濟年鑒社編，**2005 上海經濟年鑒**（上海：上海市人民政府發展研究中心暨上海經濟年鑒社，2005 年），頁 300。

售數量大幅下跌。㉛亞洲金融危機之後到千禧年之前，商品住宅的整體投資額呈現罕見的下降（詳見表 5）。雖然到 2000 年銷售情況略有好轉，但在市場供需調節之下，外銷商品住宅價格下挫，部分外銷商品住宅甚至已接近內銷商品住宅的價格。㉜如果我們接受雙軌制在某種意義上即是價格控制的界定，那麼此時內外銷商品房的區分已然在價格管制上的意義已淡化，差別取價引起的尋租（rent-seeking）之負面社會成本的影響已然大大降低。

表 3　上海市近年 GDP 與房地產業附加價值增長情況及其比重

年份	GDP 億元（RMB）	房地產業附加價值 億元（RMB）	GDP增長率（%）	房地產業附加價值增長率（%）	房地產業附加價值佔GDP的比重（%）
1990	756.45	3.75	3.50	－20.70	0.50
1991	893.77	12.19	7.10	54.40	1.40
1992	1114.32	20.48	14.80	20.90	1.80
1993	1511.61	26.38	14.90	12.00	1.70
1994	1971.92	39.09	14.30	24.50	2.00
1995	2462.57	91.29	14.10	1.7（倍）	3.70
1996	2902.20	124.26	13.00	24.10	4.30
1997	3360.21	147.51	12.70	15.30	4.40
1998	3688.20	185.40	10.10	23.40	5.00
1999	4034.96	210.53	10.20	15.00	5.20
2000	4551.15	251.70	10.80	15.40	5.50
2001	4950.84	316.85	10.20	20.9	6.4
2002	5408.76	373.63	10.90	14.5	6.9

資料來源：蔡育天，**市場化改革與房地產業**（上海：上海人民出版社，2003 年），頁 40。

2000 年的資料顯示，外銷商品房銷售情況持續好轉，與前一年相比，預售增加 52%，銷售增加 35.2%。㉝更重要的是，隨著中國加入世界貿易組織（WTO）的進程，外資被允許進一步進入內地市場，中國大陸的國際交流與對外經貿活動越來越頻繁。隨著外商在上海投資建廠規模的日益擴大，以及外商駐上海人員的大量湧入，境外人士購置房產的需求也快速增加。再加上隨 WTO 而來的開放壓力與國民待遇要求，使得中國政府不容再忽略原有制度可能對於境外人士所帶來差別取價的損失。併軌的制度變遷誘因就出現了。

對於境外人士而言，內外銷房分軌是差別取價的政策。外銷房從出讓金到市場價格均爲高檔，在需求仍在的情況下，便可能出現內銷房的黑市：內銷房市場價格較低，境外人士若欲購買，則須將產權登記於市內親朋好友名下，這種尋租行爲衍生的

註㉛　上海市地方志辦公室，**上海年鑒**（1999）—**建築業、房地產業**，第三節。
註㉜　上海市地方志辦公室，**上海年鑒**（2000）—**建築業、房地產業**，第三節。
註㉝　上海市地方志辦公室，**上海年鑒**（2001）—**建築業、房地產業**，第三節。

合約不受法律保護，效力極其脆弱，並由於風險與訊息問題，產生相當高的交易成本。㉞內外銷房分軌雖然某種程度地阻礙了選擇的範圍與交易的流通性，使私有產權市場無法更趨完整，但是隨著與境外交流日益頻繁，資金投入規模不斷擴張，限制境外人士選擇的機會成本也增加了，改革方案自然開始被考量。

綜上所述，在最後幾年，住房雙軌制面臨到制度的困境：當境外人士購房熱絡時，限制條件的機會成本也增加；而當境外人士購房冷淡時，內外銷商品房之雙軌價格制不具有太大的意義，卻仍遭受 WTO 等國際組織的政治壓力。因此當市民居住品質與購買力已得到一定程度的改善之時，房價上漲使得差別取價的差距縮小，同時大量對境外人士的差別取價對「市場化、國際化」的形象產生壓力時，可以推論住房的雙軌制之社會效益可能已低於社會成本㉟。

2001 年，上海市政府發佈《關於本市內外銷商品住房併軌的若干意見》，終於決定自該年 8 月 1 日起，對商品住房取消租售對象的限制。此爲上海市住房改革併軌的具體政策措施。內外銷併軌政策的內容，包括取消商品房土地供應項目的出讓金價格差異，所建成的商品房也不再區分爲內銷房與外銷房；取消買受對象的限制，商品房的交易示範合同（合約）也一併統一編制；內外銷房的交易程序與交易手續費也不再有內外之分，並且建立全市一致的交易登記樓盤表系統，此降低了原本內外銷商品房之間的訊息成本問題。多項限制解除，房地產市場的開放更進一步。上海市居民個人購房比例的持續穩定增加（表 4），以市民爲主體的市場體系逐漸形成。

在併軌政策公布後的半年內，境外人士購買上海市商品住房的數量大幅度上升，2001 年 8 月至 12 月預售面積達到 41.16 萬平方米，與同時期相較增加 5 倍之多。㊱到 2002 年，上海市房地產投資總額達到 748.89 億人民幣，較 2001 年增加 18.7%；房地產附加價值（增加值）爲 373.63 億人民幣，比前一年增加 14.5%，增幅比全市 GDP 高出 3.6%；民營與境外投資佔全市房地產開發投資 37.9%，達到 243.55 億元，比前一年提高 5.8%。㊲總體而言，境外購買商品房的熱絡程度是增加了。這樣的房地產的熱絡程度，反映在上海市商品住宅的投資額、銷售收入、銷售面積、每平方米銷售價格的不斷攀升，一直到 2006 年新一輪的房地產市場的宏觀調控產生效果爲止（詳見表 5）。這也反映了當前從總體經濟層面的考慮而對房地產泡沫進行壓抑的政策效果。

至此我們提出本文的第一個論點：政府在人民利益考量下執行制度決策，唯恐改

註㉞ 根據作者在 2006 年到上海對經營不動產顧問公司的蔡爲民先生所做的訪談顯示，在台商圈子有一定比例。但是整體而言，對政策考慮的影響有限。以 2002 年的數據觀之，從登記預售的商品房的數據，上海市居民購買的比例爲四分之三，境外及外地人士購買者佔四分之一，整體而言，境外人士的購買比例只佔了 5.6％，台商購買的住宅包含在其中。

註㉟ 此爲作者進行推論的一個假設。此部分甚難取得資料以計量經濟學的技術處理，但是理論上，兩種有關係的商品在市場整合時，連動性會增加，價格會趨於接近，變動會趨於一致，即使價格最後仍有些許差異。此假設在經濟理論上是合理的。此部分作者感謝匿名評審的指教。

註㊱ 上海市地方志辦公室，**上海年鑒（2002）—建築業**、房地產業，第三節。

註㊲ 上海市地方志辦公室，**上海年鑒（2003）—建築業**、房地產業，第一節。

革開放引起過大衝擊造成政治經濟上的成本，直到此成本逐漸消散，且制度利益不再顯著爲止。這一點，可用以解釋內外銷商品住房分軌與併軌的前後脈絡。當市場原本即處於繁榮熱絡的開端，不分境內外人士，那麼併軌政策的提出似乎便只有政治上的意義。換言之，在 2000 年左右的住房分軌制度，利益已不再明顯，制度成本卻在攀升。

事實上，制度分軌便是產權局限條件的差別待遇：商品住房雙軌制度中，爲了某一方的身分背景條件不同而訂定不同的合約限制，勢必使得雙部門間市場流通受到障礙。這種作法可能是針對某一方的短期利益，是階段性的政策目標，此也使得趨向私有產權市場的終極目標受到阻撓。當政府企圖保護的部門，在產權開放後自由交易的損失不大於收益，而另一個部門在邊際上顯然對產權開放有更高需求時，那麼就面臨制度變遷的臨界點。如我們所見，隨著上海經濟貿易的日漸繁榮，境外人士越來越需要自由市場住房使用權的基本保障，部門隔閡的機會成本提升；另外，境外資金大量投入，對開發商及內地人士內銷房自由轉讓權的限制同樣產生更高的機會成本。此爲相對價格（relative prices）的變動，使政府面臨制度考量時，選擇將部門分軌市場合併爲一。2001 年內外銷併軌政策發佈時，正是制度變遷成本較低的時點，亦即市民不再因該制度改革受到嚴重衝擊，但是正值加入 WTO 的政治壓力，因而實施併軌。

表 4　1997 至 2002 年上海市內個人購房與商品住宅概況

年度	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年
個人購房比例（%）	65.4	73.9	81.2	85.8	93.5	97.2
商品住宅空置（萬平方米）	—	901.6	922.2	843.4	571.2	347.7
當年商品住宅價格與去年的百分比（%）	—	95.7	96.3	98.5	102.1	108.7

資料來源：個人購房比例來自上海市地方志辦公室，**上海年鑒（1999-2003）—建築業、房地產業**；商品住宅空置數據來自孫新華，「2002 上海房地產市場形勢分析」，**房地產研究與動態**，第 2 期（2003 年），頁 5。孫新華時任職市房地局辦公室，爲官方數據；商品住宅價格比例取自上海市統計局編，**上海統計年鑒**（2003）（北京：中國統計出版社，2003 年），頁 129。

表 5　1995 至 2006 年上海市商品住宅之投資額、銷售收入與價格

年度	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
商品住宅投資額（億人民幣）	280.38	356.01	334.07	320.66	324.49	408.82	439.17	567.76	676.28	900.67	920.84	835.63
商品住宅銷售收入（億人民幣）	132.83	163.52	168.00	283.02	359.42	480.97	615.17	739.89	1109.86	2064.74	1906.05	1841.04
商品住宅銷售面積（萬平方米）	536.31	528.56	617.02	1056.77	1243.33	1445.87	1681.48	1846.38	2224.47	3233.74	2845.70	2615.49
商品住宅平均銷售價格（元／平方米）	2477	2968	2891	3026	3102	3326	3659	4007	4989	6385	6698	7039

資料來源：1. 商品住宅投資額取自上海市統計局編，**上海統計年鑒**（2001），頁 85；上海市統計局編，**上海統計年鑒**（2003），頁 150；上海市統計局編，**上海統計年鑒**（2005），頁 374。

2. 商品住宅銷售收入、面積及平均銷售價取自上海市統計局編，**上海統計年鑒**（2003），頁 152；上海市統計局編，**上海統計年鑒**（2005），頁 378；上海市統計局編，**上海統計年鑒**（2007），頁 362。

伍、產權改革與配套制度的不完全

本文的第二個核心議題是：制度下產權的完整性以及交易成本的增減，將是市場交易順暢與否的關鍵因素。由產權及制度成本觀點看來，產權的完整是市場的必要條件，也是制度選擇的關鍵。從這個觀點看來，純粹境內外的併軌已不重要，而其他與房地產權利相關的制度，實質意義應當重於內外銷併軌。以下分舉兩個影響產權的限制，說明併軌後的住房產權仍然有不完整的因素。

一、戶籍限制與藍印戶口

中國大陸的戶籍制度在世界上毋寧是極爲特殊的體制，它主要係爲計畫經濟服務的歷史產物，建政初期不但極端地限制了人民的遷徙自由，同時也是國家經建計畫有效的政策工具。不管有意還是無意，它也塑造了城鄉之間的社會階級差異㊳。而上海的戶籍管制，使得部分連帶權利無法隨住房產權一起被轉移，同樣影響交易的結果。上海與北京可算是中國戶籍管制最嚴格的兩個城市，當戶籍所附帶的利益十分可觀，對戶籍的限制便成爲對住房產權價值的限制。像北京上海這種特大城市，甚至可說是「戶籍制度最後的堡壘」㊴。

住房市場機制在內外銷併軌之後仍面臨誘致變遷壓力，原因是產權相對不完整，連帶影響購房者行爲的決策誘因。而戶籍制度則是產權乃相對不完整的因素之一。當本地居民爲市政府優先考量照顧，慣於接受保障的既得利益，使得分軌的成本增加。「藍印戶口」即是典型的例子。此政策其實是城市暫（寄）住戶口的延伸，源起自 1980 年代末期安徽、湖北、河南和江蘇的一些縣城，後來瀋陽、蘭州、廣州、武漢等這些特大城市也陸續採行，1994 年上海市才終於採行。

「藍印戶口」係以鼓勵人才輸入及吸引資金爲目的，只要在上海投資 20 萬美元或 100 萬人民幣，或購買 100 平方米以上的外銷商品房，或作爲專門人才被上海市單位聘用 3 年以上的人都可以申請。並在一定年限達到規定之後，可進一步申請取得常住戶口。重要的是，取得藍印戶口的人在就業、子女義務教育的就學、申請營業執照、安裝煤氣及電話、購買公共交通月票等方面均享有與常住人口相同的權利㊵。爲了擴大內銷商品房的買受對象，1996 年上海市也出台了《上海市購買新建內銷商品住宅申報藍印戶口的暫行規定》㊶。以上所述「藍印戶口」的內容表明了不同的戶口類別意涵著

註㊳ 許秉翔、曾達信，「中國大陸城鄉地景的“新階級”？：對戶籍制度形成的分析」，**建築與規劃學報**，第 2 卷 1 期（2002 年），頁 13~26。

註㊴ 蔡昉主編，**2002 年：中國人口與勞動問題報告**（北京：社會科學文獻出版社，2002 年），頁 230。

註㊵ 王建民、胡琪，**中國流動人口**（上海：上海財經大學大學出版社，1996 年），頁 262~263；王午鼎編，**90 年代上海流動人口**（上海：華東師範大學出版社，1995 年），頁 428~440。

註㊶ 李君如，「改革開放後上海地方政府在空間發展中的角色」，國立台灣大學建築與城鄉研究所博士論文（1998 年），頁 127。

不同的福利範圍。即使擁有住房，但是沒有常住戶口，在就業、子女義務教育的就學、申請營業執照……等方面仍然沒有正常的權利。此即本文所稱的配套制度改革。

類似的引進人才措施，對於管制最嚴格的首都北京，於 1999 年提出的「北京市工作寄住證」之後，有此寄住證的外來人口才享有跟北京市民一樣的購房、子女就學的同等待遇㊷。

當經濟繼續發展，房地產交易數量更大，戶籍的限制，在勞動以及住房市場上產生更大的社會成本，而衍生了制度變遷的需求。事實上，由於外來人口過多，上海市政府已提出「居住證」的制度。《上海市居住證暫行規定》自 2004 年 10 月 1 日起開始試辦居住證制度，並已經在 2005 年初全面施行。居住證制度涵蓋工作就業、投靠親友、就讀、進修等，預料此將使得因戶籍而產生的住房產權不完整情況有所轉變，此爲限制條件減少、產權更趨完整的體現。

二、單位配房與住房商品化

住房改革的目的是將住房作爲工作單位提供的福利轉化成爲市場交易的商品。因此，它必然與提高租金補貼、企業改革有關。然而，住房與單位之間的關係並未被剪斷。

根據一個於 1998 出版的中國與挪威的研究單位在北京、無錫、珠海所做的城市勞動力調查結果，住房與單位的關係係從「無償贈與」轉化到「購買」。若是家庭中的成員在一個具有建造或購買住房的單位工作，則較容易擁有住房。換言之，這種使員工容易擁有住房的單位就具有吸引人才的條件㊸。同時，單位愈大則具有的資源愈多，就能提供更好的住宅補貼。這與單位在經改之前就擁有「自管公房」的所有權有直接的相關㊹。同時，各個單位原有的住房建設基金和住房福利基金多少不一，不同單位的營運績效也影響了貨幣化補貼的能力㊺。

在雙軌制執行時，單位對於公房出售的價格及政策，在房改初期相當程度地影響個人住房的擁有。上海對於公房以低廉的價格出售給單位的員工的政策，表現的很果斷。相對地，北京市就很遲疑㊻。在早期計畫經濟時期尚未進行改革之前，住房係單位對職工提供整體薪資福利的一部分。此一以低價普遍售出公房的政策，等於實質提高大多數市民的名目資產價值。理論上來說，就是實踐了財產權本身就是一種可以把資

註㊷　鄭怡雯，「論改革開放下中國大陸農民的流動自由」，**中國大陸研究**，第 41 卷 1 期（2001 年），頁 82。

註㊸　王奮宇、李路路等，**中國城市勞動力流動：從業模式・職業生涯・新移民**（北京：北京出版社，2001 年），頁 87~91。

註㊹　中國社會科學院財貿經濟研究所、美國紐約公共管理研究所，**中國城鎮住宅制度改革**（北京：經濟管理出版社，1996 年），頁 21~23。

註㊺　陳伯庚、顧志敏、陸開和，**城鎮住房制度改革的理論與實踐**（上海：上海人民出版社，2003 年），頁 77。

註㊻　此觀點來自上海華東師範大學房地產學院陳伯庚教授 2006 年 11 月 15 日的個人訪談。

產轉變成爲資本的一種機制㊼，將財富此等的存量轉換成爲所得之類的流量。加上公房轉售條件的放鬆，使得市民更有能力購買開發商推出的商品房。這種趨勢反映在表 6 的私有化的房改私房已經佔了上海住房存量的四成，商品房的比例仍然繼續成長，2005 年其比例也超過了三成。這兩種類型的住宅，是目前上海家庭最主要的兩種產權構成。

即使取消實物分配，進入「貨幣化」的補貼之後，仍然未能切斷與單位的聯繫。因爲貨幣化補貼需要財源，愈大的單位顯然愈有能力支付。況且，前述的出售公房給職工的資金回流，更使得大型國有企業的職工享有較完善的住宅補貼。換言之，住房制度的雙軌制改革，需與國有企業的改革配套進行。

表 6　上海市居民家庭房屋產權構成（2004~2006 年）單位: %

	2004	2005	2006
租賃公房	25.9	25.5	23.8
租賃私房	0.7	1.1	1.3
原有私房	2.2	2.4	1.3
房改私房	42.9	40.4	40.4
商品房	27.8	30.5	32.4
其它	0.5	0.1	0.8
總計	100	100	100

說明：原有私房係指贈與或繼承的私房。

資料來源：上海市統計局編，**上海統計年鑒**（2007），頁 362。

陸、結　論

本文利用產權理論架構分析上海市住房改革的雙軌制過程，說明了從分軌到併軌的市場原因，以及相關的產權改變並未因爲市場的併軌整合而建構完整的住房產權。重要結論可以簡述如下：

（一）住房市場分軌、併軌的時機可用社會成本效益的變化予以解釋。

對於分軌制度的決策考量與實際情形，本文提出解釋：制度安排決定產權與交易成本，當分軌制度的利基消弭，成本增加，而政治經濟上又面臨壓力時，該制度就面臨改革的需求。最初商品房市場因市民居住以及購買力問題延遲對外開放，而以雙軌制的形式轉型。然而行將進入 2000 年之際，金融風暴使得外銷房市蕭條，淡化雙軌制的意義；等到市場復甦時，市民購買力已充分提升，經濟持續成長，制度效益已不敷成本，再加上中國進入 WTO 的國際政治經濟環境考量，因而順勢開放。併軌之後，由於上海經濟蓬勃發展，使得不分境內外的大衆對商品房需求彈性降低，另一方面，境

註㊼　王曉冬譯，H. Soto 著，**資本的秘密**（台北：經濟新潮社，2001 年）。

外人士對商品房品質要求原本就較高，因此併軌政策對於境外人士購房量的邊際影響不高。簡而言之，當分軌制度利基不復見，反而產生更高成本，而且面對外在壓力時，該制度就面臨變遷條件。

（二）價格雙軌制與產權改革不能截然二分，產權的附屬權利完整才算眞正的完成。

第二個部分，本文進一步由產權觀點指出現今商品房市場開放的關鍵已不再是內外銷制度本身，而包括住房產權所附屬的權利。制度利益源自產權充分界定所帶來的市場交易利得；而制度成本則出自產權不完整所遭致的交易局限。換言之，以中國經改的經驗，將價格分軌、國有企業改革兩者分別看待，兩者分道而行制度改革，是錯誤的觀念，其實有違產權的完整及制度之間的相互依賴。由產權觀點，我們可以進一步推測：商品住房市場仍需要其他制度的相應轉軌，轉軌內容將是商品住房的附屬權利，而戶籍制度、單位職能的改革能讓我們觀察到這種權利。亦即，中國制度轉軌的解釋須由產權來看，在住房市場中，戶籍限制、單位歸屬是使得產權相對不完整的因素之一。

（三）公房的釋出市場，使社會中隱藏的資本存量轉換成流量，不但社會中的個人都公平的得到好處，更進一步促成商品房市場的加速發展，促進了住房市場效率的提升。

如上所述，併軌之後，中國重要都市的住房市場仍然含有轉型經濟的特性，因此可以說改革仍是進行式。

*　　*　　*

（收件：97 年 9 月 9 日，修正：97 年 10 月 22 日，接受：97 年 11 月 14 日）

The Dual-Track System of Shanghai's Housing Reform and Its Emerging Process: Perspective of Property Right Theory

Ping-hsiang Hsu

Assistant Professor

Department of Tourism Management, Diwan College of Management

Ruey-hua Liu

Associate Professor

Department of Economics, National Tsing-Hua University

Yi-jun Tao

Research Assistant, Center for Contemporary China, National Tsing-Hua University

Abstract

In the process of China's economic reform, dual-track approach becomes an institutional characteristic of incrementalism. From the theoretical views of property rights and transaction costs, the authors try to clarify the meanings of dual-track approach for housing market, and the barrier it causes in merging two different systems. The authors notice that larger group of overseas home buyers and the political pressure from entering WTO will raise the possible cost for dual-track system. Accordingly, an institutional change is necessary when the cost of the dual-track system is much more than its benefit. Since housing value is affected by many variables, such as location, criminal rate, public service and job opportunity…etc., housing reform requires institutional support from other sectors as well. As a result, the authors conclude that Shanghai's housing reform has not accomplished yet. Canceling the dual-track system does not end up Shanghai's housing reform.

Keywords: Shanghai; housing reform; dual-track approach; institutional change

參 考 文 獻

上海市地方志辦公室，**上海年鑒（1999-2003）—建築業、房地產業**（上海：上海人民出版社，2000-2004 年）。

上海市房地產科學研究院，「低收入家庭住房保障運行機制研究」，**房地產研究與動態**，第 3 期（2004 年），頁 4~7。

上海市房屋土地資源局編，**滄桑：上海房地產 150 年**（上海：上海人民出版社，2004 年）。

上海市統計局編，**上海統計年鑒**（1986）（上海：上海人民出版社，1986 年）。

上海市統計局編，**上海統計年鑒**（2001-2007）（北京：中國統計出版社，2001-2007 年）。

王午鼎編，**90 年代上海流動人口**（上海：華東師範大學出版社，1995 年）。

王述正、魏東、唐忠義，中共上海市委黨史研究室和中共上海市建設工作委員會編寫，**上海改革開放 20 年・城建卷**（上海：上海人民出版社，1998 年）。

王建民、胡琪，**中國流動人口**（上海：上海財經大學大學出版社，1996 年）。

王曉冬譯，H. Soto 著，**資本的秘密**（台北：經濟新潮社，2001 年）。

王奮宇、李路路等，**中國城市勞動力流動：從業模式・職業生涯・新移民**（北京：北京出版社，2001 年）。

中共中央黨校經濟學部，**鄧小平市場經濟的構想與實踐**（北京：中共中央黨校出版社，1994 年）。

中國社會科學院財貿經濟研究所、美國紐約公共管理研究所，**中國城鎮住宅制度改革**（北京：經濟管理出版社，1996 年）。

吳玉山，**遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型**（台北：正中書局，1996 年）。

李君如，「改革開放後上海地方政府在空間發展中的角色」，國立台灣大學建築與城鄉研究所博士論文（1998 年）。

姚衛萱，上海市人民政府發展研究中心暨上海經濟年鑒社編，**2005 上海經濟年鑒**（上海：上海市人民政府發展研究中心暨上海經濟年鑒社，2005 年）。

孫新華，「2002 上海房地產市場形勢分析」，**房地產研究與動態**，第 2 期（2003 年），頁 4~5。

陳一諮，**中國：十年改革與八九民運**（台北：聯經，1990 年）。

陳伯庚、顧志敏、陸開和，**城鎮住房制度改革的理論與實踐**（上海：上海人民出版社，2003 年）。

陳坤銘、李華夏譯，Ronald Coase 著，**廠商、市場與法律**（台北：遠流，1995 年）。

許秉翔、曾達信，「中國大陸城鄉地景的 “新階級”？：對戶籍制度形成的分析」，**建築與規劃學報**，第 2 卷 1 期（2002 年），頁 13~26。

張五常，**中國的經濟革命**（香港：花千樹出版社，2002 年）。

張重光，**中國外銷商品房投資實務**（香港：商務印書館，1995 年）。

楊淑娟譯，Kenneth Lieberthal 著，**治理中國—從革命到改革**（台北：國立編譯館，1998 年）。

董輔礽主編，**中華人民共和國經濟史**，下冊（北京：經濟科學出版社，1999 年）。

蔡育天，**市場化改革與房地產業**（上海：上海人民出版社，2003 年）。

蔡育天，「加強市場調控，促進房地產業持續健康發展」，**房地產研究與動態**，第 3 期（2004 年），頁 1~4。

蔡昉主編，**2002 年：中國人口與勞動問題報告**（北京：社會科學文獻出版社，2002 年）。

鄭怡雯，「論改革開放下中國大陸農民的流動自由」，**中國大陸研究**，第 41 卷 1 期（2001 年），頁 69~86。

劉芳榮，**房地產建築與公司運作**（台北：聯經，2002 年）。

劉瑞華譯，Douglass North 著，**制度、制度變遷與經濟成就**（台北：時報出版股份有限公司，1995 年）。

蔣琳琦譯，Svetozar Pejovich 著，**產權經濟學——種關於比較體制的理論**（北京：經濟科學出版社，1999 年）。

Coase, Ronald, "The Nature of the Firm," *Economics*, no. 4（1937）, pp. 386~495.

Coase, Ronald, "The Problem of Social Cost," *The Journal of Law and Economics*, no. 3（1960）, pp. 1~44.

Dewatripont, Mathias and Gernard Roland, "The Design of Reform Package under Uncertainty," *American Economic Review*, vol. 85, no. 5（1995）, pp. 1207~1223.

Hamer, Andrew and Ester Van Steekelenburg, "Urban Housing in Urban China: A New Chapter," *Review of Urban and Regional Development Studies*, vol. 11, no. 2（1999）, pp. 91~99.

Lai, Lawrence Wai-chung, *Zoning and Property Rights: A Hong Kong Case Study*, 2nd ed.（Hong Kong: Hong Kong University, 2001）.

Lai, Lawrence Wai-chung, "The Economics of Land-use Zoning: A Literature Review and Analysis of the Work of Coase," *Town Planning Review*, vol. 65, no. 1（1994）, pp. 77~98.

Lau, Lawrence J., Yingyi Qian and Gernard Roland, "Pareto-improving Economic Reforms Through Dual-Track Liberalization," *Economics Letters*. vol. 55, no. 2（August 1997）, pp. 285~292.

Logan, John, Bian Yanjie and Bian Fuqin, "Housing Inequality in Urban China in the 1990s," *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, no. 1（March 1999）, pp. 7~25.

North, Douglass, *Structure and Change in Economic History*（New York: Norton, 1981）.

Wang, Ya-ping, "Housing Reform and its Impacts on the Urban Poor in China," *Urban*

Studies, vol. 15, no. 6（2000）, pp. 845~864.

Zhu, Jieming, "A Transitional Institution for the Emerging Land Market in Urban China," *Urban Studies*, vol. 42, no. 8（2005）, pp. 1369~1390.