

文章检索

特别专题

组织机构

专家库

您的位置: [首页](#) >> [论文库](#) >> [青年恋爱、婚姻与家庭研究](#)

中国青少年居住及相关服务政策

“中国青少年政策研究”课题组 | 最后更新: 2005-3-20

中国青少年居住及相关服务政策

“中国青少年政策研究”课题组

一、概述

住所,如同阳光、空气、水和食物一样,是人类生存不可缺少的条件。青少年的居住及其相关政策指的是国家在满足青少年获得适宜的居住条件,主要指得到适当的住房需要满足上的政策,包括为此提供相关协助性服务的一系列准则、指南、行动计划和策略等。

联合国在《青年权利国际宪章草案》中明确规定:“青年人享有住所的权利”,并进一步指出:“青年人有权指出能够满足其居住需要的最好做法并参与实施”“鼓励城乡青年积极参与自助项目和方案以解决自身居住需求”“鼓励国家研究机构给予青年有关技术、低廉建材、规划、融资方面的信息。”1998年8月,在葡萄牙举行的世界青年事务部长级会议通过的《关于青年政策和方案的里斯本宣言》上又重申了:“确认青年人拥有适当的居住条件,办法是确保安全、健康和稳定的生活、环境和工作条件,包括住所,并将青年关切的问题融入一切相关的国家和地方政策和方案,办法是支持青年,使其有能力在人类居住管理和发展方面发挥积极而富建设性的作用,以便他们可以做出有效的贡献,不但为他们自己也为他们的整个社区和社会改善生活和环境条件。”

我国政府在1994年通过的《中国21世纪议程—中国21世纪人口、环境与发展白皮书》中也提出“向所有人提供适当住房”、“享有适当住房的权力属于基本人权。安全舒适的住房,对每个人和每个家庭的幸福是不可缺少的,应当是国家和国际行动的一个基本组成部分”,并进一步提出“到2000年,每户城市居民有一处适当的住宅,农村居民,每一户有一所适用、卫生、紧凑的宅院。”这里自然也涵盖了青少年群体。

由上可见，重视青少年居住问题特别是住房问题并采取相关的国家统一行动是国际社会和我国政府的共识。青少年居住及相关服务政策具有普遍性的意义，中国的青少年居住及相关服务政策又有其特殊性。

住房政策是青少年居住及相关服务政策中最重要的一部分。中国青少年在住房上过去一般都会经历这样一个过程：从小与父母生活在一起，享有父母的庇护；上中小学阶段一般住在家里，也有可能住在由学校提供的只需交纳非常廉价的管理费的宿舍（也有的不交纳费用）；上了大学一般是住在学校宿舍里，只需交纳低廉管理费或租金；工作后结婚前一般是住在免费的集体宿舍里或自己家里；结婚后可以拥有自己的住房，没有条件也有可能和家里人住在一起。本章节所讨论的住房政策主要指与青年得到自己独立的住房（特别是结婚后）有关的政策。

除了住房政策之外，青少年居住及相关服务政策还包括国家为青少年创造好的居住环境，提供居住服务、进行居住管理、保障居住权力的一系列政策：如对青少年居住保护的法律条文、户籍管理制度、开展居住服务的一系列政策，本章也将做一简单介绍。

二、中国青年住房政策的基本内容

（一）中国青年住房政策的特点

中国青年住房政策的基本特点是：建国后很长一段时间国家没有单独针对青年住房的政策，只有全国统一的住房政策，青年作为一个利益群体的要求并没有凸现出来。但是由于统一的政策对象里也包含了青年群体，所以青年住房依然有诸多的政策依据，住房政策对青年有着客观的影响。近些年来，随着青年群体利益的凸现，政府越来越重视青年的住房问题，出现了一些关照青年群体利益的住房政策。反映了青年住房政策发展的趋势。

从1949年建国至今的50多年里，我国的住房政策的发展及变革分成了以下几个阶段：

1. 供给制福利性分房阶段（1949-1978）

这一时期住房政策带有完全“供给制”模式的特征，把住房作为社会的基本福利加以分配。

很长一段时间，住房由国家投资兴建后以极低的房租分配给职工使用。住房投资来源单一，建设资金由国家统包；住房统一按实物分配；低租金、福利化，租金是象征性的支出；住房分配标准一般是遵循等级制，参照年龄、职务、职称、学历、资历、家庭人口、工龄等以及诸如都市独生子女、双职工、军属、立功受奖等各种因素作为分房的条件和标准，有些是客观的，或有国家政策规定，有些是主观的，带有一定的随意性。在这样的一种分配体制下，一个家庭能住多少房，决定于国家能分配给你多少住房。个人所属的单位在响应政府决策上的偏好程度决定了其享受住房福利的程度。

“大排队”的住房政策使得青年人一般总是排在最后，随着年龄的增大、资历的增加，房屋将逐步得到改善。

2. 住房制度初步改革阶段（1978-1998）

这一阶段住房的总体思路是国家积极稳妥，有步骤地实现住房分配由福利化往住房货币化、商品化的转变。

1978年邓小平同志指出：解决住房问题不能路子再宽些，比如允许私人建房或者私建公助，分期付款，把个人手中的钱动员起来，国家解决材料，这方面潜力不小。1980年，他又明确指出要走住房商品化的道路，从而提出了我国住房制度改革的总体设想，奠定了我国住房制度改革的理论基础和政策基础，明确了我国住房制度改革的基本指导思想。在1980年6月中共中央、国务院批转的《全国基本建设工作会议汇报提纲》中，正式宣布将实行住宅商品化的道路。此后的近20年间，我国城镇住房制度改革在众多城镇进行了全方位、多途径的探索，从单项改革入手，逐步过渡到目前综合配套，全面启动的房改实践，取得了显著的成效，也积累了丰富的经验。如1979-1981年，全价向职工售房，1982年国务院定在郑州、常州、四平、沙市等四个城市试行补贴出售，1986-1988年，开始提租补贴试点等。比较有影响的住房政策有：1988年，国务院住房制度改革领导小组正式发布的《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》，《关于鼓励职工购买公有旧住房的意见》，1989年，制定了《深化住房制度改革的若干规定》，1990年，建设部、全国总工会联合颁发了《解决城镇居住特别困难户住房问题的若干意见》，1991年，国务院颁布了《关于继续积极稳妥的进行城镇住房制度改革的通知》，1994年，又颁发了《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》（国发[1994]43号），明确提出房改的根本目标是建立与社会主义市场经济体制相适应的新城镇住房制度，实现住房的商品化、社会化，满足城镇居民不断增长的住房需求。这一阶段的住房制度改革取得了丰硕的成果，一些城市提高了房租、给职工发放住房补贴，一些城市实行分步提高房租，不发放住房补贴，一些城市也开展了出售公房的实践。居民的住房条件得到了进一步的改善。

在这样的一种政策进程中，青年的住房问题的解决也客观呈现出了一种多元发展的态势，国家为青年人解决自己的住房问题开辟了更为广泛时途径。

一些在经济、科学上卓有成效的青年人因为有了丰厚的收入，因此购买了自己的住房，这在福利分房阶段是不可想象的。这种政策的变化也营造了鼓励青年成才，创业，鼓励他们创造物质财富的气氛。

3. 住房制度改革的深化阶段（1998年至今）

1998年底，《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革，加快住房建设的通知》（国发[1998]23号）明确提出取消实行近50年的住房实物分配体制，代替以货币补贴为主的住房货币分配制度，从根本上切除了住房无偿分配，低租金分配，住房靠国家、靠单位的脐带。

通知指出要建立和完善以经济适用房为主的多层次城镇住房供应体系；发展住房金融，培育和规范住房交易市场，建立住房的社会保障制度。将经济适用住房确定为住宅建设的重点，并对经济适用住房的成本及利润进行客观调控。建立了住房社会保障制度。对既买不起房，又不能以市场价格租住住房的低收入家庭，由政府提供廉价住房，可以从腾退的旧公有住房中调剂解决，也可由政府或单位出资兴建。廉价住房的租金实行政府定价。

这个措施的出台使得我国的住房政策更加完善，青年人在购买住房上的一些困难（如经济实力不够等）也得到了部分程度的解决。青年人购房的积极性高涨。也进一步调动了青年更快成才、创造财富的积极性，青年住房条件得到进一步的改善。

特别需要指出的是：在相当一些地区，青年的住房问题得到了政府的特殊关照，如修建青年结婚过渡房，修建青年公寓等，对青年实施购房优惠等政策，这说明青年的特殊利益正在凸现。逐渐产生了专

门针对青年的住房政策。

可以看出，中国住房政策的发展，实质上也是青年人的住房条件得到进一步改善，青年住房政策逐渐完善的过程。

（二）中国青少年住房政策的基本内容

我们将截止到1999年的国家住房政策中与青年相关的规定予以整理，加之专门的青年住房政策，总结其基本内容如以下几个方面：

1. 分房政策（含对部分青年的奖励政策）

指我们国家延用了很久，现在依然在部分地区使用的政策。住房分配标准一般是等级制，即参照年龄职务、职称、资历、家庭人口、工龄等，在这样的一种分配体制下，青年人一般排在后面。

1982年以后，分房政策有了一些变化，政府除对人均居住面积2平方米以下的特困户等政策落实对象做出具体规定之外，其余的则由各单位自行制定分配标准和办法。单位在拟定住房分配条件时，一般倾向于解决中老年职工住房困难，而对青年职工则限制较多。有的单位分房采用打分的办法，打分项目除人均面积、家庭人员结构、评选先进等条件均等外，工龄、厂龄和职务职称的打分，则是中老年职工占优势，而且分值较高。许多单位对本单位工龄卡得很紧，规定了可以分房的在本单位的工作年限（2-5年不等），这种内部分房的限制政策，使青年住房困难的解决更趋缓慢。

在有些单位的分房政策中，对无房青年、家庭中有特殊困难等的青年也有一定程度的照顾，具体的政策依据不同单位对青年住房问题的认识而不同。

今天寄希望于公房分配的以机关青年的比例最高，农村和个体青年最低。

在分房政策中，也有一些地区、单位实施了一系列奖励政策，如高校中给予有突出贡献的青年学者、青年科学家奖励较大的住房，企业给为企业创造效益的青年技术人才奖励住房，政府给予见义勇为，为社会精神文明建设做出突出贡献的青年奖励住房，部队为光荣献身的青年士兵的家属奖励住房，住房奖励制度在不同的地区、不同的单位有不同的规定。这些奖励制度使得部分青年可以突破传统分配体制的可能，但所涵盖的青年是极少数。

2. 租房政策

1955年，国务院制定了《中央国家机关工作人员住用公家宿舍收租暂行办法》，由于该办法制定的房租标准较低，平均每平方米0.11元，低于各地平均每平方米0.35元上下的水平，各地竞相效仿，纷纷降低租金，从而逐步形成了我国的低房租制度。在很长一段时间，住房的租金较低。从严格意义上说，这样的一种政策更接近于我们上面所讨论的分房政策。

实施了住房改革之后，公有住房的租金稳步提高，租金标准和提租时间则由各地方政府决定。国家明确规定：租金标准的提高要与提高职工收入相结合。对民政部门确定的社会救济对象及其他低收入家庭（相当一部分是青年）和领取提租补贴后仍有困难的家庭减收或免收新增租金。其减免度由各地方政府制定。公有租金标准应按住房的折旧费、维修费、管理费、投资利息和房产税等因素计算。根据租金改革的思想，许多城市和单位无论对住房存量还是增量方面都进行了多种租金改革试验。归纳起来有新房新租，超标加租，混合房租，少量提高房租，不给补贴，实行新房抵押制度。改房租暗贴为明贴。

1995年，建设部令第42号颁布了《城市房屋租赁管理办法》，具体规定了有关部门租赁的各种事项。房屋的租赁依据《中华人民共和国城市房地产管理法》的规定为：“房屋租赁，是指房屋所有权人作为出租人将其房屋出租给承租人使用，由承租人向出租人支付租金的行为。”从我国目前实际房屋租赁的情况来看，主要包括公有住房的租赁和私有住房的租赁。依照我国的管理体制和《城市公有房屋管理规定》、《城市私有房屋管理条例》，公有住房的租赁是将国家所有和集体所有的房屋出租给他人的行为，私有房屋的租赁是持有完全的《房屋所有权证》的个人将自己所有的房屋出租给承租人使用的行为。

1998年，住房改革政策规定了国家拿出一部分廉价住房（主要从腾退的旧公房中调剂解决，也可由政府 and 单位出资兴建）租给家庭经济收入困难的住户，廉价住房的租金实行政府统一定价，定期公布。当承租人家庭收入超过规定标准时，应迁出廉价住房或提高资金标准，这种廉价住房只租不售。这些经济适用房的消费主体将是青年。

现在许多青年人工作后通过租房来解决自己的住房问题，有单位统一租用、统一管理的，有单位出钱，职工自己租房的；也有单位不管，青年自己租房的。因为租房市场刚刚兴起，存在管理不力，租金高，租房权益得不到保障的事实情况。

大学生是青年中的特殊群体。近几年，由于高校扩大办学，出现了大学走读生等不同于以往的就学方式，大学生租房已成为一种趋势。各地方政府也相应地制定有关的管理措施，给予政策上的支持，大力修建大学生公寓，并给予租房的价格优惠。

3. 购房政策

近几年，城市青年购买商品房的消费要求正在兴起，这与国家推行的住房制度改革是相一致的。1998年底，国务院发布了《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，规定从1998年底起，停止住房实物分配。新建经济适用住房和腾退的旧公有住房，除根据需要留出一部分作为廉价住房外，原则上只售不租。职工在个人合理负担的基础上，通过使用职工工资、住房公积金、住房补贴和住房贷款购买住房。1999年4月，建设部和国土资源部发布了《已购公有住房和经济适用住房上市出售管理暂行办法》，该办法主要规定了开放二级市场的基本条件和上市交易程序，明确了上市准入制度。8月，财政部、国土资源部、建设部又联合下发了《已购公有住房和经济适用住房土地出让金收益分配管理的若干规定》，进一步明确了已购公有住房和经济适用住房上市出售中所涉及的土地出让金缴纳和收益分配的有关政策。

为了顺利地完住房体制的改革，国家出台了一系列政策：为解决购房的资金问题，中国人民银行颁布实施的《个人住房贷款管理试行办法》规定可以为个人住房提供贷款的最长期限为20年，最高贷款额为普通住房价格的70%。此外，还适应不同购房者的需要推出灵活多样的消费信贷业务，如抵押贷款（按揭贷款）、住房储蓄贷款、公积金贷款等各种形式的贷款来支持个人购房。中国建设银行也制定了《个人住房贷款办法》。

国家制定了《住房公积金管理条例》（国务院令第262号）。住房公积金制度是国家动用法律手段、经济手段和行政手段对住房资金进行强制储蓄，并由政府集中支配，定向用于住宅建设和住宅融资的管理制度。它体现了社会性、互助性、保障性、政策性的特征，是我国住房体制改革的重要内容，也是顺

利实现住房分配商品化的重要手段。国家规定到2000年底，职工和单位住房公积金缴纳比例分别达到8%。建立职工个人住房公基金账户。住房公基金用于职工购买、建造、翻建、大修自住住房，任何单位不得挪作它用。国家将进一步加大住房公积金抵押贷款力度。

对当前积压的大量商品住宅，国家提倡“政府让点税，地方让点费，银行让点息，厂商让点利”的办法，适当降低房价，将房价控制在一般居民家庭可以承受的限度内，以减轻市场压力。将符合条件的空置商品房转化为安居工程房和经济适用房，出售给无房户和困难户。

对于大量公有住房，国家将在第一步商品化（福利房以成本价或标准价“出售”给职工，住房所有权仍然属于单位）的基础上抓紧实施第二步商品化（由住房者出资买断房屋产权，房屋所有权由单位转移到住房者个人）。在确定房屋售价时，按工龄长短给予折扣，作为对以前低工资的一种补偿，而且是以市场价格为基础制定房屋售价，同时，为了保障居民的切身利益，国家将清理房价构成，取消不合理收费。降低商品住宅成本。

国家建立了住房补贴制度。无房和住房未达标职工。在按经济适用住房价格和市场价格购买住房时（包括新建经济适用房、腾退的旧公有住房和商品住房）时，均可按规定申请住房补贴。包括基准补贴和建立住房公基金制度前的工龄补贴。具体标准由各地制定。

在税收政策上，财政部、国家税务总局也联合发出通知，为启动住房二级市场做了良好的铺垫。对个人购买并居住超过一年的普通住房，销售时免收营业税，对个人购买自用普通住房，暂减征收契税，对于居民个人拥有的普通住宅，在其转让时暂免征收土地增值税。

对不同收入的家庭实行不同的住房供应政策。根据目前城镇居民收入水平不高，居民收入与住房价格比例还不相称的现状，按家庭收入不同，提出最低收入家庭租赁由政府 and 单位提供的廉价住房；中低收入家庭买经济适用住房，其他收入高的家庭购买、租赁市场价商品住房。住房供应政策的具体方法，由市（县）人民政府制定。

各地也纷纷出台了一些政策：如《山东省职工住房货币化分配暂行办法》，《关于广州市直属机关事业单位住房货币分配的实施方案（试行等）》，《关于北京市场1997年出售公有住宅楼房价格及政策》等等。

在购房中，对于一些特殊的社会群体，有一些优惠条件，如北京市1996年颁布了《房改售房中对教师购房增加优惠的规定》，明确规定一方是教师的，优惠5%，双方是教师的，优惠10%。1999年，教育部下发的《关于新时期加强高等学校教师队伍建设的意见》中也指出：“到2005年。高校教师的实际工资收入在国民经济16个行业中将达到中上水平，教师的家庭人均住房标准达到或超过当地城镇居民人均水平。”这是国家根据发展的需要，住房政策向教育倾斜的结果，许多青年教育工作者将会从此收益。

在青年群体中，购房积极性最高的是三资企业和教育科技界青年，商贸服务业、个体、国营企业、集体企业的青年居中，农村和机关青年最低。

4. 自建房政策

自建房，主要是指自己建筑住房，过去主要集中在农村青年中。

近几年，随着时代的发展，人民物质生活水平的提高，也有相当一部分城镇青年（主要是经济水平较高的一群）开始在城镇中自己建房。

1983年，国务院批准并颁布了《城镇个人建造住宅管理办法》，规定了城镇个人建房的形式、手续、土地管理规定、建筑面积、建筑要求等有关要求。

自建房积极性最高的是农村青年和个体青年，集体企业、商贸服务业、个体、国营企业、三资企业的青年居中，教育科技界和机关青年最低。其中在农村自己建房的政策较为宽松。

5. 青年住房特殊政策

“鸳鸯楼”，是部分地区为解决青年的结婚用房而建造的经济实用的结婚过渡房，为缓和适龄青年结婚无房的矛盾起了积极的作用，也可供单身未婚青年或不愿结婚的单身男女居住。如上海从1982年至今，在市中心范围内的南市、普陀、长宁、徐汇、虹口、杨浦等区修建了相当数量的“鸳鸯楼”，在一定程度上解决了青年婚后无房的问题。“鸳鸯楼”住房一般面积较小、一般只有一间或一间半居室，每套建筑面积25-40平方米不等，房租较低。整幢住宅有专人负责进行公寓化管理。

青年公寓，是部分地方政府建造持有的公寓，出租给符合一定条件的青年。其租金标准低于目前的市场租金而高于公房租金（起码达到成本租金以上），这样的租金是中等收入的青年可以承受的。这种青年公寓，是解决青年住房问题的有效而可行的途径，也是住房商品化的重要措施。

三、其他青少年居住政策

1. 居住法律保护政策

在我国的一些国家和地方的法律、法规、条例中，有一些青少年居住的法律保护条文，反映出我国政府对青少年居住问题的重视。如在1999年颁布的《中华人民共和国预防未成年人犯罪法》第19条明确规定：“未成年人的父母或其他监护人。不得让不满16周岁的未成年人脱离监护单独居住”，在1987年通过的《上海市青少年保护条例》中“家庭保护”的一章中也明确规定：“不得让青少年分户独居。”等。

2. 户籍管理政策

在户籍管理上，我国在1958年1月9号第一届全国人大常委会第91次会议上通过了《中华人民共和国户口登记条例》，公安部也制定了相应的制度，40多年以来，户籍制度也发生了一些变化，总体的原则是适应社会及公民权力发展的需要。

在户籍管理制度中，关于出生登记的规定，收养婴儿登记的规定，关于暂住户口登记、申领《暂住证》及房屋出租管理的规定，办理“农转非”手续的各项规定，关于立户、分户、并户等各项规定，有许多条文与青少年的居住权力紧密相关，为青少年的居住的各种问题的解决提供了政策上的保障和程序上的指导。

随着我国市场经济的发展，经济生活日趋活跃，人才的流动也成为社会发展的润滑剂，越来越多的人，特别是青年也呼唤着消除户籍管理制度中的一系列束缚，我国政府积极面对新的形式，对户籍制度进行了改革。1998年8月底，国务院下发文件，批转了公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见。文件对当前户口管理做出了改革，其中和青少年相关的有三项：

(1) 实行婴儿落户随父随母自愿的政策。对以往出生并要求在城市随父落户的未成年人，可以逐步

解决其在城市落户的问题，学龄前儿童应当优先予以解决。

(2) 放宽解决夫妻分居问题的户口政策。对已在投靠的配偶所在城市居住一定年限的公民，应当根据自愿的原则准予在该城市落户。

(3) 在城市投资、兴办实业、购买商品房的公民及随其共同居住的直系亲属，凡在城市有合法固定的住所、合法稳定的职业或者生活来源，已居住一定年限并符合当地政府有关规定的，可准予在该城市落户。

这些改革将大大改善青少年的居住环境，并使他们在成才和建功立业上有了更为广阔的天地。

与此相对应的是，大学生就业中“留京指标”、“留沪指标”等分配在大城市居住的指标政策也在发生变化，上海市、深圳等城市已完全实施了市场化的运作，北京也已放宽了高科技开发区等特殊领域的限制。

随着改革开放的深入，城市外来“打工族”已成为市场经济的一道亮丽的风景线，为了解决好他们的居住问题，各省市都颁布了具体的条例、办法。以上海为例，制定了《上海市外来寄住人口管理试行办法》，对外来务工青年进行管理，也从根本上保障了他们居住的权利。

3. 居住环境服务政策

为了优化青少年的居住环境，共青团组织联合民政部门、建设部门、工商部门开展了创建“青年文明社区活动”、“青年文化园”等活动，收到了良好的效果，在一些青年文明社区中建立了青年文明社区，设有青年志愿者服务站、青年维权岗、青年再就业服务站、青少年家政服务站等，这些政策的制定和实施大大提高了青少年的居住质量。

四、中国青少年居住政策的制定与推行

有关的青少年居住法律保护政策由全国人民代表大会制定，由各级司法机关执行，政府相关部门及共青团组织进行协助、监督。

户籍制度在我国归口于各级公安部门。相关政策的制定及执行由其全权负责。

有关青少年居住环境服务政策由各级团组织、城建部门、环保等部门制定并予以实施。其中共青团组织一直是一支最为积极和活跃的力量。

在住房政策上。从政策的制定程序看，建国以来先后分别由内务部、城市服务部、第二商业部、国家城建总局和城乡建设部下设的具体部门进行管理，现在则主要由建设部和国家土地局牵头。50年以来，住房政策制定部门制定了大量的住房政策，促进了我国住房事业的发展。存在的问题是：我国传统的中央集权制决定其政策推行惯例是通过设立高度集权的中央机构对政策问题进行统一管理。但由于对住房问题的认识不清和机构职能设计的不尽合理，一直缺乏一个权威性的机构对住房投资、建设、分配等方面进行统一的管理，经济计划部门、工商行政部门、青年组织等相关机构缺乏有力的综合协调，在具体操作中，住房问题最直接涉及的有关土地批租和房屋建设等问题，也由于国务院在具体部门、职能设置上的分离，使权属的交叉和空白等问题未得到统一协调和解决，由于平级、上下级部门之间利益驱动而导致的责任推诿、利益焦点、政策灰区成为政策执行的隐患。地方也相应地存在这个问题，各省市

的住房管理机构则时拆时并，稳定性很差。

从总体上说，青少年住房政策的管理及推行机构还是一个空白。各地青年组织基本没有参与青年住房政策的制定、执行、评价工作。

青年住房问题的提出主要是通过青年本人向单位提出要求，或者通过非正式性渠道向单位的工会、团委提出，由它们向单位决策层呼吁，以求住房条件的改善。

有关部门青年住房政策的制定，更多的是依赖各单位（特别是领导层）对青年的认识和青年的具体困难而定。

青少年政策的执行中产生的问题一般也是由房管部门具体解决。

对于青年住房情况的评价工作，社会上的一些研究部门进行了一些统计，如中国青少年研究中心从1992年开始编写的《中国青少年发展状况研究报告》有专门的对中国青少年住房、居住情况的研究，并提出了自己的一些建议，各地也编写了一些材料，如上海市团市委编写的《上海青年年鉴》，也有较为详尽的上海青年居住状况的材料。在一些新闻媒体上也有一些反映青年住房问题的文章，如《中国青年》杂志1999年4期就刊登了《谁来解决青年住房的问题？》一文，在社会上有一定的影响，在INTERNET网站上，也有一些供青年人对住房问题发表言论的站点，所有的这一些都会对青少年住房政策的制定、执行起到一定的评价和监督的作用。

五、评论与前瞻

由上可见。50年来，我国政府在青少年居住及相关服务领域取得了一系列成绩，初步形成了具有自己特色的政策体系。

随着时代的发展，我国的青少年居住及相关服务政策亟待强化和完善。据国家统计局1997年千分之一人口抽样调查数据表明，我国15-35岁的青年人口有460307371人，占全国人口的37.23%，青年群体已成为社会上一个重要的力量。他们的需求满足及健康成长不能不得到社会的相当重视。

住房对青年人来说有其特殊意义。住房问题实际上是青年独立的文化特征与居住空间条件之间的矛盾问题。一方面，城市青年的知识文化素质相对高于中老年人，具有越来越强的独立意识。另一方面，他们的居住生活空间却不能独立，相当一部分青年在成立家庭后仍与父辈生活在同一套房子里。这种状况既不利于青年独立文化需求的满足，也是导致家庭内部代际冲突的一个重要原因。

中国城市居民住房最为困难的群体是26-30岁的青年，这部分人由于面临婚姻的现实压力，其对住房的需求更为强烈。结婚是家庭生活的开始，基本的住房条件是美满婚姻不可缺少的基础，有了青年美满的婚姻、幸福的家庭，社会才能稳定和谐地发展。青年住房的困难，给他们的恋爱、婚姻和家庭生活造成严重影响，带来了一系列的问题。首先是表现在耽误青年婚事，影响婚姻质量。许多青年或是因无房而影响恋爱，或是为早日申请住房而草率结婚，导致无爱情婚姻或婚变。其次是影响家庭关系和社会稳定。由于住房困难，有些青年夫妻家庭实际上处于分居状态，家庭的完整功能无法实现，导致感情疏远或是婚变的，不在少数。同时，由于住房拥挤，造成兄弟反目、婆媳冲突、妯娌不和等事例，不胜枚举。青年居住困难不能及时得到解决，既影响了青年对工作、生产、学习的积极性，也不利于社会的稳

定。因此从我国社会可持续发展的角度，应该格外重视青年住房问题的解决。

住房问题，是青年最为敏感和反应强烈的问题。在近十年历次的社会调查中青年住房难的问题都是引人注目的。反映出大部分青年居住困难，对住房不满意的状况，在中国青少年研究中心1992-1998年连续进行的全国规模的调查中，无论是大城市还是一般城市，大部分青年都把解决住房问题列为生活改善的首要目标。在1997-1998年度中国城市青年状况的调查（由中国青少年研究中心和中国青少年发展基金会合作进行）表明：28.3%的城市青年最关注的是我国的住房制度改革，为各项改革之最。我国目前处于住房体制转型期，青年在住房消费中面临着很多困难：尚在实行实物分房的单位，由于“僧多粥少”，资历浅的青年人无望分房；已实行货币化分配的单位，年轻人的工资与房价相比，难以望其项背，即使有住房抵押贷款的支持，也根本不可能购买商品住房；而租房又由于我国尚未形成规范的住房租赁市场，住房市场租金太高，早已远远偏离了政府有关部门制定的租金标准，也超过了一般消费者的承受力。青年人是住房改革的积极拥护者。大多数青年人对住房商品化、货币化持支持态度，但对具体措施的实施存有疑虑，对商品房的价格颇为担心。对房地产开发中争相盖高级住宅、豪华别墅的现象非常不满。因为青年人工作年头短，工资积蓄较少，享受的买房价格优惠不多，如果国家不能实施相应的保护性房租价格和商品房价格，提供长期住房贷款，大部分青年人购房的负担将是极其沉重的。因此他们急切希望政府通过金融、税收等经济手段鼓励房地产开发向“雪中送炭”的方向发展，为缺房户多提供一些价格适当能为多数人承受的商品房。

当然中国青少年住房政策的完善离不开我国生产力发展的具体情况。住宅不足在中国是相当严峻的。解决青少年的住房问题，制定相关的政策离不开这个大的环境。青年住房问题要得到根本解决有赖于我国经济实力的综合发展和住房制度改革的进一步深化。因此，青年中应形成这样的共识：生活质量的提高必须建立在发展社会生产力的基础之上。社会的宣传和舆论要引导青年关注并致力于发展经济，切忌离开发展经济奢谈生活的改善。同时在我国体制改革不断深化的过程中，政策的制定以及改革措施的出台，要照顾到青年的利益和需求。对困扰青年的住房等问题，要从政策上做出合理的规定，帮助青年不断改善生活质量。

对青年住房问题重视及政策倾斜力度相应的加大应成为一个趋势。人口年龄构成的变化性，要求政府和社会在规划住房建设和发展时，必须用动态的眼光，从整体、长远的角度统一规划。据统计，1963年开始的人口生育高峰期出生的3亿人将陆续达到结婚年龄，从1991-1999年，每年有210万对城镇青年因结婚要房。其中三分之二要单独立户，住房不足问题更加突出。针对这一情况，我国在制定住房发展政策、进行住宅设计、建筑、规划时，要充分考虑到这个现象。现在青年住房困难缺乏最低社会解困线，缺乏对青年职工中居住困难的最低社会保障，缺乏解决住房问题的平衡统筹机制，使一部分青年人的住房条件得不到保障。政府应该努力采取行动，尽快成立相应的组织机构，专门管理和协调青年住房问题，进一步完善各项青年住房政策。

中国青少年居住及相关服务政策将最终走上政策专门化、规定法律化、管理规范化的建设轨道。

注：中国青年政治学院“中国青少年政策研究”课题组的《中国青少年政策报告》，为共青团中央

2000年度青少年和青少年工作研究立项课题，由中国青年出版社2000年12月出版。该文为此书的“第五章”。

责任编辑：路得、木新月

[\[返回首页\]](#)[\[关闭窗口\]](#)



中国青少年研究中心



中国青少年研究会

版权所有 京ICP备05031004号

地址：北京市西三环北路25号 邮编：100089

编辑部：86-10-88422055 电子信箱：louke11@yahoo.com.cn

