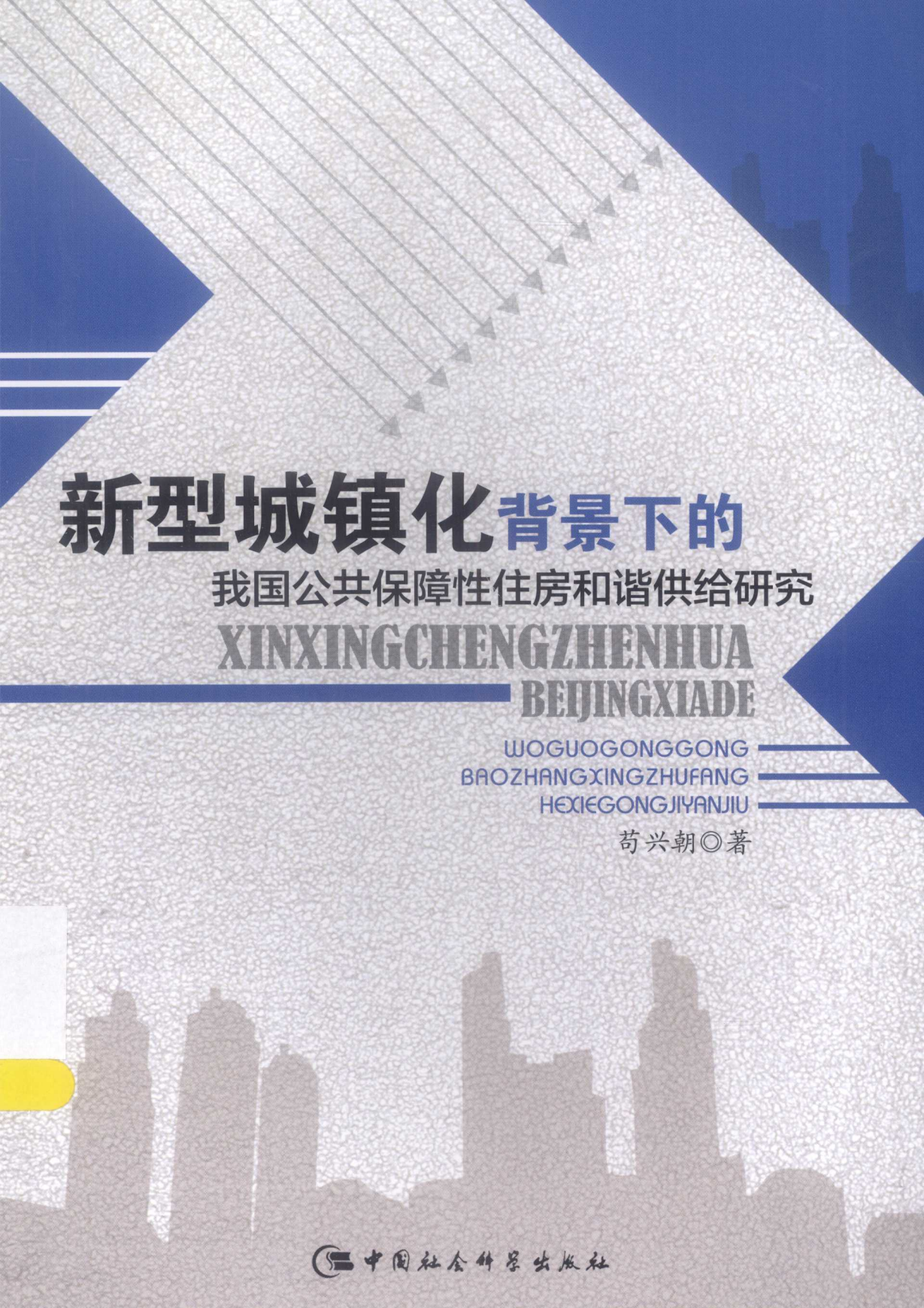




新型城镇化背景下的

我国公共保障性住房和谐供给研究

XINXINGCHENGZHENHUA
BEIJINGXIAD

WOGUOGONGGONG
BAOZHANGXINGZHUFANG
HEXIEGONGJIYANJIU

苟兴朝◎著



中国社会科学出版社

新型城镇化背景下的

我国公共保障性住房和谐供给研究

XINXINGCHENGZHENHUA

BEIJINGXIADÉ

WOGUOGONGGONG
BAOZHANGXINGZHUFANG
HEXIEGONGJIYANJIU

苟兴朝◎著

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化背景下的我国公共保障性住房和谐供给研究/苟兴朝著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2015. 10
ISBN 978-7-5161-6982-7

I. ①新… II. ①苟… III. ①住宅—社会保障—研究—中国
IV. ①D632.1②F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 251389 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 熊 瑞
责任校对 季 静
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2015 年 10 月第 1 版
印 次 2015 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 21.5
插 页 2
字 数 368 千字
定 价 79.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

序

我国城镇住房制度改革的深入推进，改变了城镇住房福利制所带来的顽疾，城镇居民住房的面积与质量均有较大幅度的提高。但是，随着市场经济的迅速发展和城镇化建设的快速推进，中低收入人群特别是低收入人群的住房问题逐渐成为城市发展中突出的民生问题，城市高房价对一些城镇居民的基本居住需求形成严峻的挑战。众所周知，安居才能乐业。住房是人们基本的生活资料，是实现小康生活的最低要求，是解决民生问题的重要物质基础。

苟兴朝博士是一位富有朝气和勤奋的年轻学者，是我指导的经济学博士。苟兴朝博士着力于我国经济在新常态背景下的城镇保障房的供给问题，力图用系统分析、理论研究和实际工作相结合，规范分析和实证分析相结合等方法，以新型城镇化为背景，以和谐供给为视角，考察当前我国城镇公共保障性住房供给主体、供给结构、供给模式、供给数量、供给价格、资金供给、供给区位，以及分配制度等方面存在的问题，并在此基础上探索破解这些问题的路径，形成了这部颇有特色的学术专著。

“十三五”期间，我国城镇居民的住房问题妥善解决，不仅涉及城镇居民的小康实现和幸福指数，而且有助于促进我国城镇居民消费的提档升级，进而促进国民经济的稳健增长。事实上，我国政府一直大力度地解决城镇居民的住房保障问题，并将城镇保障性住房作为惠民生、稳增长、促和谐的重要内容。“十二五”期间，我国计划建设保障性住房 3600 万套，其中，2011 年计划建设 1000 万套保障房，2012 年计划建设 700 万套，2013 年计划建设 630 万套，2014 年计划建设 480 万套，2015 年计划建设 790 万套。这些任务已经得到很好的实现。同时，中央将保障性住房建设任务列为考核政府工作的重要指标，使保障性住房建设的重要性更为凸

显。2011—2014 年因建设周期的缘故，保障房建设的实际完成率低于建设计划指标，但实际执行及开工率均高于计划建设的指标。统计显示，“十二五”期末，我国保障房的覆盖面将超过城市人口的 20%。因此，苟兴朝博士的研究有保障房大数据的支撑，是十分接地气的，对“十三五”保障房制度的完善具有宏观指导价值。

毋庸讳言，在当前保障性住房建设的大好形势下，从整个保障房供给情况来看，仍然存在着亟须解决的问题：一是空间布局过于边缘化；二是质量隐患与管理漏洞尚未杜绝；三是进入与退出机制尚不完善；四是人口流动使保障房建设呈现出不均衡状态。苟兴朝博士的这部专著，正是着力解决当前我国保障房供给体系中存在的问题，逐层分类进行剖析，通过自己卓有成效的研究，为我国保障房建设供给的顺利推进尽学者的一份力。

苟兴朝博士的这部专著从分析国内外公共保障性住房制度入手，以城镇化与社会保障相互关系作为切入点，着力分析新型城镇化与住房保障二者之间的相互关系。在此基础上，系统、全面地介绍分析了公共保障性住房的供给主体、供给结构、供给模式、供给指标、供给价格、资金来源、供给区位和分配制度，最后得出自己的研究结论。笔者以为，苟兴朝博士的这部专著具有以下特点：

一、理论性。该专著在各个章节都有对相关内容理论的详细梳理，以理论为指导，奠定了正确的分析基础。

二、实用性。该专著以保障性住房供给的各个层面内容为主干，逐步细致地展开，内容都是非常具有实用性的，既能反映当前保障房供给各个环节的现状，又能指导保障房供给各个环节的具体操作。

三、创新性。该专著重新定义了公共保障性住房供给结构，厘清各级各类保障性住房的相互关系，并在保障性住房供给中引入博弈研究方法，对整个保障房供给体系进行系统化研究，内容上有所创新，结构设置比较科学合理。

总之，苟兴朝博士的这部专著在理论上分析较为深入，实证研究的素材比较翔实，研究的问题及结论对丰富保障性住房供给理论及实践具有较为重要的意义。因此，这部专著可作为相关专业学生的学习参考，也可作为相应专业的参考书，同时也是从事保障房建设和管理相关工作人员非常好的辅助读物。

衷心希望读者从该专著中受益。同时，更希望苟兴朝博士可以继续跟

踪我国保障房建设的最新实践，及时更新最新数据，发现和研究新常态背景下我国保障房建设中的新问题，得出新结论和新启迪，在指导我国保障房科学建设的同时，不断完善和丰富我国保障性住房的理论，以更好地启发读者、服务读者。

是为序。

A handwritten signature in black ink, reading '杨健平' (Yang Jianping).

于西南财经大学

2015年4月

目 录

序	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 相关概念界定	(7)
第三节 研究的意义	(12)
第四节 研究的主要内容	(13)
第五节 研究的思路、主要框架结构和方法	(15)
第六节 研究的重点和难点	(17)
第二章 国内外公共住房保障相关研究综述	(19)
第一节 住房保障的经济学理论基础	(19)
第二节 国外公共保障性住房研究现状	(24)
第三节 国内公共保障性住房供给研究现状	(27)
第四节 本章小结	(38)
第三章 新型城镇化与住房保障关系研究	(40)
第一节 城镇化与社会保障和住房保障相互关系分析	(41)
第二节 新型城镇化背景下我国公共保障性住房和谐供给的路径 抉择	(51)
第三节 本章小结	(57)
第四章 城镇公共保障性住房供给主体研究	(58)
第一节 公共保障性住房供给主体分析	(59)

第二节	公共保障性住房政府供给与市场供给模式的效率分析	(72)
第三节	城镇公共保障性住房供给中地方政府与中央政府的博弈 分析	(77)
第四节	本章小结	(90)
第五章	城镇公共保障性住房供给结构研究	(92)
第一节	现阶段我国公共保障性住房供给类型	(93)
第二节	我国公共保障性住房供给结构现状及存在的问题	(102)
第三节	我国公共保障性住房供给结构优化分析	(106)
第四节	本章小结	(112)
第六章	城镇公共保障性住房供给模式研究	(113)
第一节	公共保障性住房供给模式分类	(114)
第二节	公共保障性住房不同供给模式效率/效应比较分析	(121)
第三节	西方典型国家住房保障模式演变及其经验借鉴	(138)
第四节	我国公共保障性住房供给模式选择	(149)
第五节	本章小结	(160)
第七章	城镇公共保障性住房适度供给研究	(162)
第一节	公共保障性住房适度供给内涵界定	(162)
第二节	公共保障性住房适度供给影响因素分析	(164)
第三节	公共保障性住房适度供给水平测度模型	(167)
第四节	公共保障性住房保障家庭收入线及保障量预测模型	(178)
第五节	2010—2015 年四川省廉租住房和经济适用房需要量 预测	(184)
第六节	本章小结	(194)
第八章	城镇公共保障性住房供给价格研究	(196)
第一节	我国公共保障性住房价格现状及存在的问题分析	(198)
第二节	城市公共保障性住房合理价格机制分析	(204)
第三节	公共保障性住房价格形成中相关利益主体博弈行为 分析	(215)

第四节	经济适用房合理供给价格实证分析——以成都市中心城区为例	(222)
第五节	本章小结	(226)
第九章	城镇公共保障性住房资金供给研究	(228)
第一节	城镇公共保障性住房资金供给现状	(228)
第二节	城镇公共保障性住房资金供给现状成因分析	(232)
第三节	国外住房保障资金供给的成功经验及其借鉴	(235)
第四节	城镇公共保障性住房资金供给问题对策分析	(244)
第五节	本章小结	(257)
第十章	城镇公共保障性住房供给区位分析	(258)
第一节	我国公共保障性住房供给区位现状、问题及形成机制	(259)
第二节	国外公共保障性住房供给区位选择经验及其借鉴	(269)
第三节	我国城镇公共保障性住房供给区位选择	(274)
第四节	本章小结	(284)
第十一章	城镇公共保障性住房分配制度研究	(286)
第一节	建立公共保障性住房分配制度的意义	(287)
第二节	公共保障性住房分配制度现状及存在的问题分析	(288)
第三节	新加坡和中国香港地区保障性住房分配制度及经验借鉴	(298)
第四节	城市公共保障性住房分配中的寻租问题及其治理	(302)
第五节	公共保障性住房政策对象审核研究	(309)
第六节	完善我国公共保障性住房分配制度路径分析	(312)
第七节	本章小结	(316)
参考文献		(319)
后记		(331)

第一章 导论

第一节 问题的提出

“居住”是人类的一个古老话题。早在生产力极其低下的原始社会，人类为避风雨寒暑，防范虫蛇猛兽，住在山洞里或树上，过着“沐天地之灵气，浴雨露之恩泽”的生活。随着社会不断发展，人类居住文明取得了巨大进步，从“树栖”到“穴居”，再到筑巢而居，不断演变。“古有智者，结草而居，散而居之。”“巢”是人类第一次真正意义上的住房，它奠定了人类建筑最初的雏形，并解决了“穴居”对生存空间的制约。人类告别“巢居”以后，住进了以土壤、石块、竹木、砖瓦等为主要材料建成的住房，居住文明取得了质的飞跃。而住房发展到今天，不仅是一种需要，更是一种享受；不仅是一种公认的居住场所，更是一种居住文化的代表。

然而，自从人类诞生以来，住房问题就一直困扰着人们。早期住房问题产生的原因主要有两个：一是自然界的灾难。洪水猛兽、山崩地裂将已赐予人类的“树”、“穴”、“巢”无情毁灭，致使人类失去安身立命之处。二是人类文明程度不高，战争和争夺频繁，少数人自身的懒惰，技术和科学水平较低，都使人类在不同时期遭受住房缺乏和住房困难之苦。^①近代以来，伴随着工业迅速发展和人口的急剧增长，住房问题又不断恶化。工业革命催生了大量人口向城市集中，从而大大加剧了城市住房问题。恩格斯在《论住宅问题》中指出：“但凡一个古老的文明国家这样从工

^① 姚玲珍：《中国公共住房政策模式研究》，上海财经大学出版社2003年版，第9—10页。

厂手工业和小生产向大工业过渡，并且这个过渡还由于极其顺利而加速的时期，多半也就是‘住宅缺乏’的时期。一方面，大批农村工人突然被吸引到以发展为中心的大城市里来；另一方面，这些旧城市的布局已经不适合新的大工业的条件和与此相适应的交通：街道在加宽，新的街道在开辟，铁路铺到市里。正当工人成群涌入城市的时候，工人住宅却在大批排除。于是，就突然出现了工人以及以工人为主顾的小商人和小手工业者的住宅缺乏现象。”^① 恩格斯的论述充分表明，近代住房缺乏现象是大工业迅速发展所必然导致的结果，是城市化进程的副产品。20世纪初，生活在城市中的人口仅为世界总人口的5%；而20世纪90年代，城市人口已占世界总人口的45%，即有25亿人生活在城市里。据估计，到2025年这一比例将达到67%。同时，人口的急剧增长也是住房问题的致因之一。近代以来，世界人口特别是发展中国家的人口正在以惊人的速度增长，这种状况给人们的居住带来了巨大压力。根据联合国人居中心统计，目前世界仍有10多亿人的住房问题得不到保障，其中1亿人无家可归，在发展中国家和地区，仅拉丁美洲就约有2000万人露宿街头。

住房问题不仅是一个社会问题，而且还是一个经济问题。因与其他产业关联度高，住房建设在经济发展中的地位举足轻重，住房产业也成为一个国家或地区经济发展中的支柱产业。因此，住房问题解决得好与坏直接影响到整个经济的发展。另外，住房问题解决得如何也关涉一个社会的和谐与稳定。住房问题解决得好，人们安居乐业，社会稳定；反之，若大量无家可归者露宿街头、寻衅滋事、犯罪猖獗，或“蚁族”、“蜗居”、“房奴”现象普遍，社会将动荡不安。正因为事关重大，无论学界还是政界，无论是庶民百姓还是达官显贵，无论是社会主义国家还是资本主义国家，都对住房问题给予了足够重视。这一情形，古今中外概莫能外。唐朝大诗人杜甫曾写道：“安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜。”抒发了诗人对未来美好社会的憧憬——全天下的百姓都能住上宽敞舒适的住房，过着美满幸福的生活。马克思、恩格斯等经典作家对住宅这一事关劳动人民基本生存状态的问题极为关注。马克思在《德意志意识形态》中指出：“人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活。但是为了生活，首先就需要衣食

^① 《马克思恩格斯选集》（第2卷），人民出版社1972年版，第459页。

住行以及其他东西。因此第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料,即生产物质生活本身,而且正是这样的历史活动,一切历史的一种基本条件,人们单是为了能够生活就必须每日每时去完成它,现在和几千年前都是这样。”^①在《论住宅问题》中,恩格斯提出了一系列鲜明的观点。“今天所说的住房缺乏现象,是指本来就很恶劣的工人的居住条件因为人口突然涌进大城市而特别尖锐化了,房租大幅度提高……有些人简直无法找到住所。这种住宅缺乏现象之所以引起人们的纷纷议论,只是因为它不只局限于工人阶级,而且也伤害到小资产阶级。”^②“中等的资产阶级住在离工人区不远的街道上……而高等的资产阶级住在阿德威尔克的郊外房屋或别墅里,住在空气流通的高地上。”^③在这里,恩格斯提出了资本主义国家住宅问题上的两个主要现象:住房集中和居住隔离。他指出,这两种现象都是资产阶级社会的必然产物,因此值得社会主义国家在解决广大劳动人民住房问题时警惕和参考。美国前总统胡佛也曾指出:“没什么东西比住宅更能谋求人们幸福和社会安定做出贡献的。”^④

从本质上看,现代社会住房问题的核心是住房价格与中低收入阶层的有限支付能力之间的矛盾。如果居民有充足的货币支付能力,可以“自住其力”,住房问题便不存在。正是因为不断高涨的住房价格导致部分居民的支付能力不足,才会有住房问题。因此,世界各国政府几乎无一例外地都在不同程度上对中低收入阶层的住房问题进行干预,他们或制订针对中低收入阶层的专门的住房发展计划,或通过对住房供应和需求的补贴及住房生产的直接干预来满足中低收入阶层的住房需求。英国是最早开始工业化的资本主义国家,也是城市住房问题产生最早的国家之一。早在19世纪80年代,为缓解社会矛盾,英国政府就制定了世界上最早的针对城市住房问题的法律——《住房法》,通过兴建政府公房,以低租金出租给城市贫民的方式缓解住房矛盾。直到20世纪70年代末,无论是标榜自由市场经济的保守党,还是信奉政府干预的工党,都无一例外地对住房问题予以关注和重视。美国20世纪30年代的经济危

① 《马克思恩格斯选集》(第1卷),人民出版社1972年版,第32页。

② 同上书,第470页。

③ 恩格斯:《英国工人阶级状况》,人民出版社1956年版,第83—84页。

④ 包宗华:《美国的“房改”和住房制度》,《住宅与房地产》1995年第8期。

机使大量失业者失去还债能力,抵押的房产遭到剥夺,成为无家可归者,贫民窟问题日益严重。直到 60 年代,美国 150 个城市发生居民骚乱。经调查,住房问题是骚乱发生的重要原因之一。这就迫使美国政府采取发展低租金公房、建立低收入家庭住房补贴制度等措施,解决低收入家庭的住房问题。与英国、美国的情况相似,法国、联邦德国、荷兰、比利时和日本等也都曾经面临过严重的住房问题,使他们高度重视住房问题,采取多种措施促进住房发展。经过 30 多年的努力,这些国家的住房问题得到了极大的缓解。

新中国成立以后,长期实行“国家或单位所有、实物形式分配、低租金近乎无偿使用”的传统住房制度。作为计划经济体制的重要组成部分,传统住房制度在特定的历史条件下曾起到了积极作用:一是了解放初期房租畸高情况下普通职工的住房困难,维护了社会稳定;二是了解放初期住房拥有状况的贫富不均,促进了社会公平;三是成为工业化战略的实施条件之一,保证了重工业化战略的实施。但是,随着国家经济发展战略的调整和经济体制改革进程的推进,传统住房制度已越来越不适应建立社会主义市场经济体制的需要,成为国家财政、国有企业的沉重负担和制约住房发展以及住房问题解决的重要因素。^① 改革开放后,我国房地产业迎来了春天。城镇住房制度改革使住房商品化、社会化的观念逐渐深入人心,房地产业快速发展为城镇居民改善居住条件创造了客观条件,从而使我国城镇居民的居住状况有了质的飞跃。特别是 1998 年以后,国家深化住房制度改革、停止了实物分配、推行住宅商品化,到 2006 年年底,城市居民人均住房面积达到 27 平方米。目前,我国城镇居民自有住房率已经达到 80%,这个比例在世界上也是相当之高。^② 同时,我国部分居民对居住要求越来越高,已由“遮蔽型”上升到“环境型”。这些都充分表明,我国居民的居住水平正在发生翻天覆地的巨变。

然而,伴随着我国居民居住整体水平不断提高而来的是,城市中低收入阶层的居住问题日益突出。据有关统计资料,在全国城市低收入家庭

^① 侯渐珉:《为有广厦千万间——中国城镇住房制度的重大突破》,广西师范大学出版社 1993 年版,第 9—15 页。

^② 《温家宝称有信心让房价回到合理价位》,http://www.sina.com.cn,2010 年 12 月 26 日。

中,至少有 1000 万户的人均居住面积还不足 10 平方米。而且,随着我国经济的快速发展和城市化进程的加快,每年还会有 1000 多万农村人口涌入城市。新增住房需求与原有城市居民的改善性需求以及投机需求一道不断冲击着我国当前的住房市场。与如此巨大的刚性住房需求相比,我国房地产市场的住房有效供给却相对不足。近年来不断飙升的房价远远超过了居民平均收入的增长速度,将大多数中低收入阶层排除在住房市场之外,他们的安居梦被无情的现实所粉碎,唯有“望房兴叹”。据统计,2006 年,全国 70 个大中城市房价涨幅达到 5.5%。2007 年,北京等一些大城市房价和涨幅仍居高不下。根据光大证券研究所 2008 年的分析显示,北京、深圳、天津、上海等一些大城市的房价收入比都已超过了 10 倍,远远超过了国际公认的合理房价收入比 4—6 倍的水平。不合理的房价收入比势必在一定程度上降低居民家庭特别是中低收入家庭的住房支付能力。尤其是,随着我国经济的发展,社会收入分配差距也逐渐拉大,贫富差距问题越来越严重。到 2005 年我国的基尼系数已逼近 0.47,超过了警戒线 0.4,20% 的富裕阶层占据了 50% 的社会财富,其中也包括他们运用手中积累的大量资金投资住房市场,进行二次或多次置业购房,这不仅导致了我国当前房地产价格暴涨,许多城镇中低收入者买不起房,而且,也形成了富人占据多套住房而贫者无房住的状况,即“有人无房住,有房无人住”的现象。显而易见,住房制度市场化取向改革促进居民居住水平大幅度提升、推进经济快速发展的同时,却在住房公平方面显得无能为力,它未能有效解决中低收入阶层的住房问题。正如前文述及,住房问题既是经济问题,又是社会问题。日益突出的住房问题曾一度成为我国经济社会可持续和健康发展的绊脚石,住房问题所引发的社会不和谐之声也不绝于耳。

为解决城镇中低收入阶层的住房困难问题,保障住房消费的公平性,克服住房市场失灵的缺陷,借鉴发达国家住房保障实践经验,我国政府于 1995 年开始启动安居工程。1998 年《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》公布实施,宣告了在我国存续多年的福利分房制度的终结和新住房制度的诞生。文件明确指出:城镇住房制度改革的一个主要目标是“停止住房实物分配,逐步实行住房分配货币化;建立和完善以经济适用房为主的多层次城镇住房保障供应体系”。在这份文件中,明确了政府保障性住房建设的思路 and 我国住房供应体系:最低收入家庭租

赁由政府或单位提供的廉租房；中低收入家庭购买经济适用房；其他高收入阶层购买或租赁市场商品房。通过近 20 年的努力，我国已初步建立起了以经济适用房和廉租房为主、以公共租赁房和限价房为补充的城镇住房保障体系。城镇住房保障体系的初步建立，在解决我国城镇中低收入阶层居住问题、维护社会和谐稳定、促进经济社会可持续发展等方面都发挥了巨大作用。

据统计，2008 年第四季度至 2010 年底，全国累计开工建设各类保障性住房 1300 万套，其中已竣工住房 800 万套。2011 年 2 月 24 日，国务院召开了全国保障性安居工程工作会议，国务院副总理李克强做了重要讲话，明确“十二五”时期保障性安居工程建设任务要达到 3600 万套，其中 2011 年要大规模建设保障性安居工程 1000 万套。然而，尽管如此，从整体上看，当前我国住房保障覆盖率较低，保障水平不高，住房保障领域问题错综复杂、矛盾重重，离“住有所居”目标的实现仍然任重道远。具体来说，亟待解决的住房保障问题包括：供给体系不健全，各种类型保障房产品比例失调，交叉覆盖现象严重，总量短缺和结构性过剩并存；在供需关系依然紧张的情况下，如何做到适度供给才能既保证社会公平又不伤害经济效率；如何破解保障性住房供给的资金“瓶颈”，使其资金来源正规化和常态化；空间布局方面，如何解决“边缘化”、“集中化”以及配套设施不完善等问题；供给主体确定方面，地方政府与中央政府之间相互博弈，供给模式过于单一；监督机制缺失，户型面积超标、分配不合理、管理不到位，准入与退出机制不健全，审核力度不够，存在“搭便车”现象；供给模式方面，实物配租和货币配租、“砖头补贴”和“人头补贴”之争尚无定论，严重影响到住房保障制度的实施。从本质上看，无论是各种保障性住房供给比例和相互关系、供给数量上供需均衡、供给主体各司其职密切配合、空间布局优化、资金来源稳定且多样化，还是分配上准入与退出科学有序、供给模式的正确选择，都涉及住房保障和谐供给这一命题。住房保障和谐供给是指，各层级政府之间分工协作、私营房地产开发企业、企事业单位和住房合作社共同参与保障性住房供给；供给机制协调、各类形态的保障性住房产品结构优化、数量适度；城市政府根据自身财政实力大小、城市建设用地丰缺程度、住房存量多寡以及住房二级市场发育程度和城市化不同阶段等自由选择适合本地的住房保障供给模式；政府在财政支出

和资源环境可承受条件下提供能满足中低收入家庭基本居住需要的住房保障；保障性住房租售价格水平既为中低收入家庭所能承受，又能确保政府住房保障持续供给能力；住房保障资金来源多样化、常态化；保障性住房区位良好环境优越，既能提高中低收入群体居住满意度又能克服居住隔离缺陷；保障性住房分配科学合理、退出有序、住房保障资源社会效益最大化；城镇化与住房保障事业相得益彰互为动力。同时，当前我国正处于新型城镇化阶段。新型城镇化有别于传统城镇化，其对于城镇住房保障制度发展有其特殊的内在规定性。因此，唯有以新型城镇化为时代背景、以科学发展观为统领、以和谐思想为指导设计和改革当前的住房保障制度，我国住房保障事业方能获得稳定的、可持续的发展，“住有所居”的目标才能真正成为现实。

第二节 相关概念界定

一 社会保障

“社会保障”（Social Security）一词最早出现于美国 1935 年颁布的《社会保障法》。1981 年版《大英百科全书》卷九社会保障词条解释为：“一种公共计划，其设置为了保护个人及家庭不因失业、年老、疾病或死亡以致收入受到损失，并通过公共服务以及家庭生活提供经济补助以增进其福利。社会保障可包括社会保险计划、保健及福利事业以及种种保护收入的方案。”^①

社会保障是政府通过法律手段强制实行的一种国家制度，社会保障的主体是国家或政府。社会保障是一种社会福利制度，其基本内容是对受保人提供基本生活保障，它具有相对稳定性、变异性、普遍性、强制性和阶级性等基本特征。社会保障又是一种安全制度，通过保障社会成员的经济安全来达到保证社会稳定与安全的目的。^②“从社会保障的直接对象上看，社会保障的性质主要是保护，但从整个社会经济运行的横向和纵向过程看，即把社会保障的直接对象与间接对象结合起来，把眼下的社会保障与

^① 王世联：《中国城镇住房保障制度思想变迁研究（1949—2005）》，博士学位论文，复旦大学，2006 年。

^② 马智利：《我国保障性住房运作机制及其政策研究》，重庆大学出版社 2010 年版，第 4 页。

未来的经济发展结合起来看,社会保障具有经济管理职能,它的性质应该是保护与激励的统一。”^①

在人类历史上,社会保障是与国家的产生、发展相关的命题。真正具有现代意义的社会保障则是从农业文明向工业社会迈进时开始的,在继承历史上政府救灾济贫职责的基础上,加进现代社会保险内容后逐渐形成的。现代社会保障制度发祥于最早实现工业化的英国,它是以社会救助的形式出现的。19世纪80年代,伴随着工业革命生产社会化的发展和市场经济的建立,社会保障进入质的飞跃阶段,其标志是作为社会保障制度的基本项目——社会保险事业的出台。随着社会不断发展进步,社会保障制度由社会救助中萌芽,以社会保险为主干,继续向外扩展,逐步形成了比较完整的经济社会制度。^②随着社会主义市场经济体制的建立和完善,中国也逐步建立起与市场经济体制相适应,由中央政府和地方政府分级负责的社会保障体系基本框架。中国的社会保障体系包括社会保险、社会福利、优抚安置、社会救助和住房保障等。^③

二 住房和住房问题

衣、食、住、行是人类生存的基本需求。马克思、恩格斯在《德意志意识形态》中指出:“我们首先应该确立一切人类生存的第一个前提,也即是一切历史的第一个前提:人民为了‘创造历史’,必须能够生活,为了生活,首先就需要衣食住行以及其他东西。”^④可见,人必须首先解决吃、穿、住、行的问题,然后才能从事政治、科学、经济等活动。住房是供人们在其中居住、用于满足居住需要的房地产。住房作为居民生活的基本消费资料,是人们的立足之地、栖身之所,是人类生存、发展和享受所必需的基本要素之一,是人们安居乐业和社会稳定的关键所在。

现代社会里住房是一种特殊商品,与一般意义上的商品不同,它具有自然属性和社会属性双重属性。其自然属性包括:(1)不可移动性。住房

① 穆怀中:《社会保障适度水平研究》,《经济研究》1997年第2期。

② 穆怀中:《社会保障国际比较》,中国劳动社会保障出版社2007年版,第19—20页。

③ 王世联:《中国城镇住房保障制度思想变迁研究(1949—2005)》,博士学位论文,复旦大学,2006年。

④ 《马克思恩格斯全集》(第3卷),人民出版社1972年版,第462页。