

罗应光 向春玲 等编著



住有所居

中国保障性住房建设的理论与实践

党的十七大提出了全面建设小康社会的宏伟目标

把改善民生作为加快社会建设的重要内容

明确提出要努力使全体人民实现“住有所居”



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

罗应光 向春玲 等编著

住有所居

中国保障性住房建设的理论与实践

党的十七大提出了全面建设小康社会的宏伟目标

把改善民生作为加快社会建设的重要内容

明确提出要努力使全体人民实现“住有所居”

 中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

住有所居：中国保障性住房建设的理论与实践/
罗应光，向春玲等编著. —北京：中共中央党校
出版社，2011. 5

ISBN 978-7-5035-4506-1

I. 住… II. ①罗…②向… III. 住宅 - 社会保障 -
研究 - 中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 058458 号

住有所居 中国保障性住房建设的理论与实践

责任编辑 蔡锐华
版式设计 尉红民
责任校对 高 鹏
责任印制 王洪霞

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091
网 址 www.dxcbs.net
电 话 (010)62805800(办公室) (010)62805818(发行部)
经 销 新华书店
印 刷 北京鑫海金澳胶印有限公司
字 数 390 千字
版 次 2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月第 1 次印刷
开 本 700 毫米 × 1000 毫米 1/16
印 张 22.25
定 价 40.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题，请与本社发行部联系

序 言

住房问题是重要的民生问题，也是重要的经济问题和政治问题，关系到人民群众安居乐业，关系到经济平稳健康发展，关系到社会和谐稳定。各国政府都把解决居民住房问题作为重要施政目标，采取多方面措施，努力提高居民家庭居住水平，改善居住条件。改革开放以来，随着住房制度改革的深入推进，我国逐步建立了与社会主义市场经济体制相适应的新的住房制度，市场配置住房资源的基础性作用明显增强，城乡居民的居住条件发生巨大变化，城镇人均住房面积由1978年的6.7平方米提高到目前的33平方米，居住环境日益改善，生活质量不断提高。但是，市场这只“看不见”的手充分发挥作用的同时，政府这只“看得见”的手的作用却发挥不够，解决住房问题过度依赖市场机制，“市场失灵”导致不少地方出现住房价格居高不下、群众买不起房、房地产市场秩序不规范等问题。而政府保障职责的定位尚不够清晰，没有及时建立住房保障体系，很多中低收入居民家庭、特别是低收入家庭既无法通过市场又无法通过保障途径解决住房问题，住房成了他们生活不能承受之重，出现了“蜗居”、“蚁族”等社会现象。这既是伴随经济社会快速发展出现的问题，也与我们建设社会主义市场经济经验不足有重要关联。

近几年来，党和政府审时度势，充分认识到建立住房保障体系、加快解决中低收入居民住房问题的重要性和紧迫性。党的十七大提出了全面建设小康社会的宏伟目标，把改善民生作为加快社会建设的重要内容，明确提出要努力使全体人民实现“住有所居”。党和政府作出了一系列重大部署，逐步建立和完善住房保障制度，不断加大政策支持力度，加快保障性安居工程建设，努力解决低收入群体的住房困难，取得了重要进展。据统计，2008年



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。这两年，还完成了 200 万套农村危房改造。

当前和今后一段时期，城镇化进程将持续加快，农村人口将大规模转入城市，人民群众居住要求不断提高，而住房市场价格偏高的状况尚未根本缓解。因此，中低收入住房困难家庭仍然会有很多，保障性住房建设任务非常繁重，住房保障问题仍将十分突出。目前，我国的住房保障工作尚处于探索起步阶段，还没有建立成熟的制度体系，政策措施需要总结完善，保障性住房规划建设管理等环节还有不少问题亟待研究解决。党的十七届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》，明确提出要顺应各族人民过上更好生活新期待，保障和改善民生，提高政府保障能力，推进基本公共服务均等化，坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点。同时，提出了完善符合国情的住房体制机制和政策体系，强化各级政府职责，把城镇保障性安居工程建设作为经济社会发展的约束性指标，加大建设力度，增加中低收入居民住房供给，加强房地产市场监管等具体要求。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。中共中央政治局常委、国务院副总理李克强同志出席会议并作了重要讲话，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。他深刻指出，实施保障性安居工程，事关人民群众切身利益，事关经济社会发展大局，是保持经济社会平稳发展的重大举措，是改善民生、尽快解决困难群众住房问题的现实需要，是加快转变经济发展方式、增强经济内生动力的有效手段。可以预见，住房保障工作将是“十二五”时期的重要民生任务，是加强政府保障和公共服务的重要内容，人民群众的住房条件和居住水平必将得到进一步改善。

住房保障涉及方方面面，是一个系统工程，做好这项工作不是一件容易的事情，面临不少困难和挑战。鉴此，建议当前和今后一个时期应抓好以下七个方面工作：第一，加快住房保障立法，

为做好住房保障工作提供法制保障。《住房保障法》已经列入十一届全国人大 2008—2013 年五年立法规划中的一档项目，住房和城乡建设部正在会同有关部门开展法律草案的起草工作。要加快立法进度，抓紧调研和论证，尽快形成成熟的法律草案提请全国人大审议通过后实施。《住房保障法》的制定和实施，将有利于推动住房保障工作进入法制化、规范化、制度化轨道，为解决人民群众住房问题提供强大的法律支撑。第二，总结实践经验，完善住房保障体系。要把实践检验行之有效的办法、措施确定为住房保障基本制度，在全国推广实施，形成符合国情的住房保障政策体系，并在进一步的实践中不断完善。住房保障体系要体现区别对象、层次清晰、保障合理、覆盖全面的原则，根据居民收入和住房困难的不同情况，建立廉租住房和租赁补贴保障低收入居民、经济适用住房和公共租赁住房保障中低收入居民、普通商品住房保障中等收入居民的保障模式。同时，大力推进棚户区、工矿区、垦区、林区以及农村危旧房改造，稳步实施“城中村”改造，确保中低收入居民家庭都纳入保障体系，共同实现住有所居。第三，加大政策支持力度，加快保障性住房建设。制订土地利用总体规划和年度计划时，要优先考虑安排保障性住房建设用地需求，确保及时充足地供应建设用地。要充分安排保障性住房建设资金，在年度预算中设立合理规模的住房保障专项资金，支持住房保障事业。中央财政要运用转移支付工具，逐步提高中西部等地区住房保障补助标准，地方财政要及时提供配套资金，保证住房保障资金充足到位。对保障性住房建设管理涉及的行政性收费和税收，要加大减免力度，降低建造成本。完善房地产金融政策，在确保安全的基础上，积极发放贷款支持保障性住房建设，特别要鼓励发展长期信贷，为公共租赁住房建设提供长期融资平台，并引导社会资金投入，解决公租房资金瓶颈问题。加快发展政策性住房金融，加强住房公积金管理，充分发挥资金效益，维护资金安全，增强住房公积金的保障作用。第四，提高保障性住房质量，满足基本居住需求。要转变住房建设方式，在规划、设计、施工等环节贯彻经济实用、节能环保、生态低碳等要求，加强质量管理，



确保保障性住房质量达标、安全可靠。同时，要加强市政基础设施建设，为保障房社区配备基本齐全的市政公共服务，方便群众工作、生活、上学、就医。第五，规范保障性住房管理，体现社会公平正义。按照公开、公平、公正的原则，建立严格的准入、退出机制，加强保障房分配、销售和管理，防止出现不符合条件的居民违规取得保障房、违规出租保障房、暗箱操作分配保障房等问题，形成新的社会不公，影响社会和谐稳定。第六，进一步明确各级政府职责，加强对住房保障工作的检查考核，将住房保障工作完成情况纳入对各级政府及其负责人进行业绩考核的指标体系，作为干部奖惩和任免的重要依据。积极探索建立政府向同级人大专题报告住房保障工作的制度，加强人大质询和监督力度。同时，严肃查处保障房建设管理中出现的违法违规问题，充分发挥新闻媒体和群众监督的作用，形成全方位的监督体系。第七，加强房地产宏观调控，促进房地产业健康平稳发展。政府保障能力毕竟是有限的，要通过调控房地产市场，保持与居民收入相适应的住房价格，规范市场秩序，让大多数居民有能力进入市场解决住房困难，减轻政府保障压力。既要调控住房买卖市场，也要借鉴国外经验探索调控住房租赁市场，增量和存量齐动，努力增加住房供给，合理引导住房需求。

加强住房保障工作，既要在实践中采取各方面措施努力推进，不断总结经验完善措施，加快形成符合国情的住房保障体系，还要在理论上进行系统分析思考，深入研究住房保障的客观规律、基本原理和实现途径，以便更好地指导实践工作，推动住房保障事业科学发展。罗应光、向春玲等同志组织编写的《住有所居——中国保障性住房建设的理论与实践》，正是基于这样的目的，从理论和实践两个层面对我国住房保障进行了系统研究。在理论层面，该书深入探讨了住房保障的理论基础和经济社会文化价值，研究介绍了主要市场经济国家住房政策和保障制度的内容、特点和启示，在此基础上提出了我国住房保障体系的理论架构。在实践层面，该书总结了我国住房制度和住房保障的发展历程、主要措施和取得成效，客观分析了发展中存在的问题，结合实际提出了解

决问题的建议和对策，展望了未来住房保障事业的发展趋势，并且有针对性地选取了一些地区的好做法、好经验作了典型案例剖析。该书内容全面，体系完整，结构严谨，分析透彻，观点鲜明，是目前国内对住房保障进行系统研究的首次尝试，是一次大胆的理论创新和务实的实践总结。该书的不少观点和建议，对于进一步加强住房保障工作，完善住房保障体系，规范保障性住房建设管理，具有重要的参考和借鉴作用。

搞好居民住房保障，努力实现住者有所居，是党中央和国务院高度重视、倍加关切的重大民生问题，也是百姓期盼、涉及千家万户的重大民心工程。这个问题的解决，不仅实践性强，理论性、政策性也非常强，需要全社会各个方面的密切配合，共同努力。作为一名党的干部教育工作者，我虽对此缺乏理论研究，也没有多少实践经验，但却始终感到有一份义不容辞的责任，始终在给予真情的关注，始终在期盼着早日圆满解决。为此，仅以上述所言为本书作序。

最后，我还想说，本书的两位主编中，罗应光同志是云南省住房和城乡建设厅厅长，是我校第55期地厅级干部“城镇化进程”专题研究班的学员，向春玲同志是我校长期从事城镇化和住房问题研究的社会学者。我一直认为中央党校的学问应当是理论与实际的结合，学员与教员之间应当是教学相长。这样做既有利于进一步促进我校教学质量的提高，也有利于发挥中央党校作为党和国家思想库的作用。所以，虽说我对住房问题并没有什么深入的研究，但我还是非常高兴地为本书作序，向读者们做一个推荐。

孙庆黎
2011年2月25日

目 录

理论篇

第一章 保障性住房建设的重大意义	(3)
第一节 保障性住房建设有利于改善民生	(3)
第二节 保障性住房建设有利于扩大内需	(7)
第二章 保障性住房建设的理论基础	(17)
第一节 马克思恩格斯论住宅问题	(17)
第二节 历代中央领导人论民生与住房保障	(23)
第三节 住房保障的经济学理论基础	(31)
第四节 保障性住房建设的法学理论基础	(40)
第五节 保障性住房建设的社会学理论基础	(46)
第三章 保障性住房建设的国际经验与启示	(57)
第一节 美国的住房保障制度	(57)
第二节 英国的住房保障制度	(66)
第三节 德国的住房保障制度	(74)
第四节 日本的住房保障制度	(82)
第五节 新加坡的住房保障制度	(89)
第六节 国外住房保障的基本模式与主要启示	(98)

政策篇

第四章 中国住房政策历史沿革与制度建设	(117)
第一节 中国城镇住房政策的历史演变	(117)
第二节 中国住房政策与住房建设的主要成就	(139)

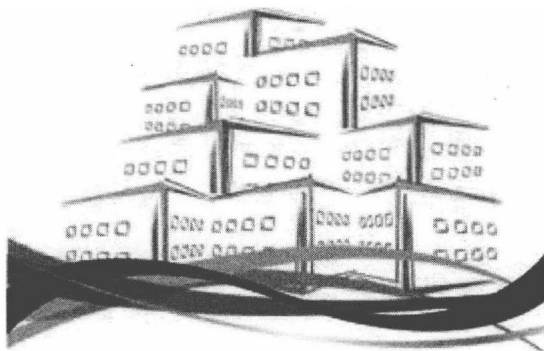


第五章 中国保障性住房建设现状分析	(145)
第一节 廉租房建设	(145)
第二节 经济适用房建设	(157)
第三节 公共租赁房建设	(167)
第四节 限价房建设	(177)
第六章 保障性住房建设存在的主要问题	(189)
第一节 保障性住房建设覆盖面有待扩大	(189)
第二节 保障性住房资金和土地供应不足	(193)
第三节 保障性住房的准入和退出机制存在的问题	(200)
第四节 保障性住房管理制度建设比较滞后	(203)
第七章 保障性住房建设的主要政策措施	(206)
第一节 保障性住房建设的财税制度	(206)
第二节 保障性住房建设的金融制度	(215)
第三节 保障性住房建设的土地制度	(220)
第四节 保障性住房建设的公积金制度	(226)
第八章 中国保障性住房建设发展趋势	(239)
第一节 发展并完善保障性住房的制度建设	(239)
第二节 扩大保障性住房的覆盖面	(242)
第三节 建立专业化保障性住房管理和开发指标体系	(244)
第四节 实现保障性住房建设良性的可持续发展	(249)

实 践 篇

案例一：北京市的保障性住房建设	(257)
案例二：天津市的保障性住房建设	(271)
案例三：河北省的保障性住房建设	(284)
案例四：辽宁省的保障性住房建设	(296)
案例五：重庆市的保障性住房建设	(308)
案例六：云南省的保障性住房建设	(321)
结 语	(337)
后 记	(341)

理论篇



第一章 保障性住房建设的重大意义

改革开放以来,随着经济的持续增长,我国城乡居民的住房状况有了显著的改善,人民群众的居住水平得到大幅度的提高。1998年我们人均平均住房面积只有15平方米,目前,我们人均城镇的住房面积已经达到33平方米。我国城镇的居民自有住房率,已经达到80%,这个比例在世界上也是相当之高^①。但是,从目前来看,由于我国人均GDP水平和群众的收入还不高,加之近些年,房地产价格的急速上涨,即便有大量商品住房供应,还是有一部分低收入群体无法在商品房市场中解决住房问题。因此,低收入群体的住房难问题与上学难、看病难共同构成了当前我国的三大民生问题。保障性住房建设是解决低收入群体住房难的主要措施,也是解决我国民生现实问题的关键。加快保障性住房的建设,对于实现十七大报告提出的“住有所居”的目标,对于我们推进以改善民生为重点的社会建设,对于我们转变经济发展方式、扩大内需,对于我们促进房地产市场的健康发展,促进社会的公平与社会和谐具有重大的战略意义。

第一节 保障性住房建设有利于改善民生

衣食住行是人类生存的基本需求。住房作为人们基本的生活资料,是人们立足之地、生存之所,是人类生存、发展和享受的基本前提,是人们安居乐业、和谐稳定的关键所在。所以说,住房问题不仅仅是经济问题,还是民生问题、政治问题。“安得广厦千万间”,从根本上解决居民的住房问题,是任何一个国家政府的责任和所追求的目标。

中国2010年第二季度经济总量超过日本,成为世界第二大经济实体,但是我们也应该清醒地认识到,经济大国未必是经济强国,要理性看待“世界第二”。一方面,GDP数据的确直观地体现了中国改革开放30多年

^① 《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>。



来取得的巨大成就；但另一方面，中国人均 GDP 与发达国家还存在着不小的差距。经济发展并不能说明全部，中国还存在着收入分配差距、地区差距、城乡差距扩大的趋势。中国的社会建设与公共服务滞后于经济发展，滞后于快速的工业化、城镇化和市场化的发展。从而，中国大量的民生问题摆在我们的面前。住房问题是民生问题，事关老百姓切身利益，事关发展和稳定大局。十七大报告中胡锦涛同志提出：“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。同时还提出：“健全廉租住房制度，加快解决城市低收入家庭住房困难。”彰显了党和政府努力改善民生问题的决心。

一、住房是人们生活的必需品

住房作为生活的必需品，具有商品的价值。但是，住房是一种特殊的商品，它既有一般商品的经济属性，也有一般商品不具有的社会属性。其经济属性表现在它可以通过市场的公平竞争来解决人们的住房问题，但是，由于我们的社会中还存在着不少低收入群体，他们没有政府的帮助是不能解决自己的住房问题，这就决定了市场不能解决所有社会成员的住房问题，必须借助政府的力量来保障社会中低收入群体住房的基本需求，这就是住房问题的社会性和政策性所在。在人类社会的发展过程中，无论是“住有所居”的追求，还是现代社会中的住房保障体系建设，都是由住房的社会性特征决定的。所以，政府作为社会公共事务管理的主体，在市场失灵的地方将是政府发挥作用的空間。西方国家政府介入住房问题，重点就是对中低收入群体实施必要的住房保障。

二、住房还具有保值增值的价值

住房不仅是人们生活的消费品，还是人们的投资品。房地产价格的暴涨就是源于住房的这两个特征。因为，一般商品价格的上涨主要是源于需求的上升。按照供需逻辑，只要增加供给，就能平抑价格。而住房价格的上涨不仅源于需求量上升，而且还源于人们对住房的投资。在消费和投资双重拉动下，住房供给由于土地的限制变的十分有限。同时，这也与资本市场的变化有着非常重要的关系。股票市场的疲软，社会闲散资本增多，人们把投资转向住房，在需求和投资双重拉动而住房供给有限的情况下，房价暴涨就变得再正常不过了。近年来，从增加住房供给来平抑房价的政策难以奏效，正是因为我们把住房仅仅看成普通商品而忽视其作为投资品的特性。2006 年到 2007 年开始，房价越涨越高，而且这种涨很明显的就是市场的需求基本上是投机需求占了主导，所以，这些投机需求就像房地产开发商发了一个错误

的信号，有人买证明大家需要，认为可以大量地建商品房有市场。其实不然，有一部分人是投资性购房，买了两三套房子转手卖给他人，或者自己不住，出租赚钱，从中炒房获利。过度的投资性购房最后导致的结果是商品房供需结构的失衡和房价的飞涨。

总之，住房既是人们生活必需的消费品，又是人们增加财富的投资品。住房建设与人民生活、与经济建设都有着非常重要的关系。因此，它在人民群众生活和整个国民经济发展中有着非常重要的地位。

三、保障性住房建设有力地改善民生，维护社会公平

住房作为一种生活必需品和重要投资品，在住房市场上，具有商品的实用价值和重要的投资价值。在我国，伴随着我国住房制度货币化改革以及住宅市场的逐步建立和完善，市场机制在住房资源配置中发挥着主导作用，城镇居民主要通过货币的支付能力和房地产信贷的支持，在市场上获取住房，商品住宅已经成为住宅市场的供应主体。城镇居民的购房主要是为了解决自己的居住问题，住房主要体现了生活必需品的属性。但是，在市场经济条件下，由于开发商的逐利和住房消费的投机现象、住房需求旺盛等种种原因，住房价格已远远超出了居民的购买能力。特别是随着我国经济的发展，社会的收入分配也逐渐拉大，我国贫富差距问题却越来越严重。基尼系数是国际上用来综合考察居民内部收入分配差异状况的一个重要分析指标，据有关资料统计，1980年我国基尼系数为0.33，到1998年基尼系数增大为0.456，2004年我国的基尼系数已经超过0.465，到2005年已经逼近0.47，超过了“警戒线”0.4，即意味着我国贫富差距已进入警戒状态^①，20%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，进行二次置业和多次置业购房，住房的投资价值凸显，这不仅导致我国当前房地产价格暴涨，许多城镇中低收入者购不起房，而且，在住房问题上也形成了富人占据多套住房而贫者无房住的状况。目前，我国住房总价格与中等收入家庭年收入之比约为8:1~10:1，甚至几十比一，而只有这一比例在3:1~6:1之间时才能形成对住宅的有效需求。另外，我们城市的住房越建越大，档次越来越高，房价更是越涨越高，所以，市场机制是不可能解决所有社会成员特别是低收入群体的住房问题。再加之政府对住房保障一度重视不够、开发商受利益驱使等各方面的原因，我国的住房保障制

^① 黄兴文、蒋立红等著：《住房体制市场化改革——成就、问题、展望》，中国财政经济出版社2009年版，第269页。



度建设相对滞后，远远落后于经济建设速度。许多低收入家庭住房质量堪忧，甚至无房可住。联合国宪章指出，人人有房住是每个国家政府的责任，是政府必须要做的事情。我国是社会主义国家，经济发展的根本目的就是不断提高广大人民群众的生活水平，实现共同富裕。在住房供应方面，在低收入人群无力购房的现实面前，政府必须负起责任，建立健全社会住房保障体系，保障低收入家庭住有所居。

西方发达市场经济国家通过市场的金融政策、法律和税收、土地制度等行政手段对住宅市场进行干预和调控，除此之外，他们都实行公共住房制度，特别是西欧、北欧国家，政府把低收入群体的住房保障纳入到社会保障体系，使得这些国家公共住房保障达到了较高的水平。我国政府在推进住房制度市场化改革的同时，为了解决城镇中低收入阶层的居住困难问题，保障住房消费的公平性，解决住房市场失灵问题，借鉴国外发达国家住房保障的实践经验，1995年开始实行安居工程，目的是帮助城镇中低收入家庭解决住房问题。之后加快了保障性住房体系的建设。党的十七大明确提出了“住有所居”的目标，2007年，国务院出台了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，提出了住房保障制度的目标和框架，国务院总理温家宝8月1日主持召开国务院常务会议，讨论并原则通过《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》。会议提出要把解决城市低收入家庭住房困难作为住房建设和住房制度改革的重要内容，作为政府公共服务的一项重要职责，加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系。会议要求廉租住房制度扩大保障范围，“十一五”期末，廉租住房制度保障范围要由城市最低收入住房困难家庭扩大到低收入住房困难家庭。通过采取政府新建、收购、改建及社会捐赠等方式多渠道筹集房源，积极发展住房租赁市场。为确保资金来源，会议指出，各地要将廉租住房保障资金纳入年度财政预算，提高土地出让净收益和公积金净收益用于廉租住房保障资金的比例，并首次明确提出中央财政对中西部地区给予专项支持。2008年12月，国务院办公厅出台了《关于促进房地产市场健康发展的若干意见》，在这个文件中要求要加大保障性住房建设的力度，争取用三年时间解决750万户城市低收入住房困难家庭和240万户林区、垦区、煤矿棚户区居民的住房困难问题，扩大农村危房改造试点范围。2008年新增的1000亿元中央投资里，用于加快建设保障性安居工程的，就安排了100亿元，一是加大解决对廉租住房建设的支持力度，用3年时间，解决747万户低收入家庭住房困难问题；二是加快棚户区改造工程，用3年时间，改造国有林区、垦区和中

西部地区中央下放地方煤矿的棚户区 220 万户，完成搬迁维修采煤沉陷区 120 万户；三是组织实施游牧民定居工程，扩大农村危房改造试点。我国保障性住房建设到目前为止已经初步形成了以廉租房、经济适用房、两限商品房为支撑，公共租赁房为辅助的住房保障体系。我国根据城镇居民收入状况和居住水平，实行住房分类供应体系，高收入阶层凭借其较高的货币能力支付在住宅市场购买商品住宅，中等收入阶层购买具有保障性质的商品房——经济适用房，低收入阶层租赁廉租房。住房公积金在我国作为保障性住房金融，在住宅消费贷款方面，发挥了应有的作用，提高了城镇居民住房消费的货币支付能力，刺激了住宅市场的需求。

从这个意义上说，住房保障制度的实施，在一定程度上缓解了中低收入居民的居住困难，解决了部分城市居民的安居问题，为实现居民住房的公平性和中低收入群体“住有所居”的目标提供了制度上的保障，为实现社会稳定，为和谐社会的建设奠定了基础。

第二节 保障性住房建设有利于扩大内需

消费、投资和出口，是拉动经济增长的“三驾马车”，但三者国民经济中的地位 and 作用是不同的。其中消费是促进经济稳定增长的最重要的因素，是拉动经济增长的原动力。过去 30 年我国主要依靠投资拉动经济增长，以旺盛的出口需求来填补内需不足，将过剩工业产能大量输出，使高经济增长得以维持。特别是 2008 年以来的金融危机，促使我们不得不切实转变经济发展方式，由原来主要依靠出口和投资拉动经济转向以扩大国内消费、调整投资结构为主来带动经济的可持续发展。保障性住房建设将有力地解决城镇中低收入群体的住房问题，提高他们在其他领域的消费能力，这对于当前我国转变经济发展方式，扩大内需将十分有益。

一、扩大内需是当前我国经济可持续发展的主要动力

2008 年，在国际上爆发了史无前例的金融危机。这场金融危机的最直接后果是西方发达国家陷入了严重的经济衰退，总产出下降，失业剧增。由于中国企业大多普遍处在全球制造业的低端，2008 年的国际金融危机爆发之时，给我国的实体经济造成了很大影响：成千上万家缺少自主创新能力的出口外向型制造企业很快沉没，大批工人失业，工厂倒闭，大大降低了中国的经济增长率，但是这场金融危机并未给中国造成深重的经济灾难。中国政府在危机爆发后采取了坚决的反危机措施，实施了一系列扩大总需求、特别