

YanHai NongCun JuZhu KunNan
QunTi ZhuFang BaoZhang WenTi YanJiu

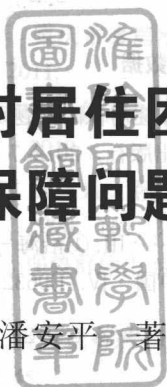
沿海农村 居住困难群体住房保障 问题研究

潘安平◎著

1

中国建筑工程出版社

01433143



沿海农村居住困难群体 住房保障问题研究

潘安平 著



淮阴师范学院图书馆 1496149

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

沿海农村居住困难群体住房保障问题研究 / 潘安平著.
— 北京: 中国建筑工业出版社, 2012. 7

ISBN 978-7-112-14312-2

I. ①沿… II. ①潘… III. ①沿海—农村住宅—社
会保障制度—研究—中国 IV. ①D632.1 ②F323.89

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第093581号

沿海农村居住困难群体住房保障问题研究

潘安平 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点设计公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 7 $\frac{1}{2}$ 字数: 201 千字

2012年6月第一版 2012年6月第一次印刷

定价: 20.00 元

ISBN 978-7-112-14312-2

(22387)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

内容提要

本书包括的主要内容有：绪论、浙江农村居住困难群体的居住现状调查研究、国内外农村住房保障的基本理论和实践经验研究、当前农村住房保障设计理念的偏差及制度困境研究、公平优先设计理念下的多元模式农村住房保障制度设计、农村住房保障责任主体研究、农村住房保障资金支持的运行机制研究。

本书可供从事农村住房工作、乡镇住房管理工作人员使用，也可供相关专业研究人员和大专院校师生使用。

责任编辑：胡明安

责任设计：张虹

责任校对：张颖 王雪竹

前言

在大部分人眼中，“家”意味着几间能遮风避雨的房子。住房不仅是老百姓的栖身之所，还是他乡游子的精神寄托。对一般农村居民来说，住房是一生能拥有的最大财富，建房是最大的消费支出，农村居民常常是倾其所有甚至不惜负债来盖房子。无论千辛万苦，离家千里打工，回家建房是农民工最大的愿望。近几年，新农村建设的政策一年比一年好，项目一年比一年多，投入一年比一年大，农村生产生活条件大幅改善。但在实施过程中，新农村建设缺少总抓手，也没有涉及农民建房这个核心，重点不突出，难以从根本上改善农民居住条件、改变农村面貌。新农村建设突出面临着“有新房、无新村”的尴尬境地。与此同时，农村还存在不少农村困难户，农村五保户、农村最低生活保障家庭（低保户）和残疾人家庭中的无房户和住房困难户往往无力对抗台风、洪涝等自然灾害，住房倒塌时有发生，严重威胁农民的生命安全和财产安全。这些低保及低保边缘困难家庭、因灾倒房户原本生活条件就不好，家庭收入只能维持基本的生活需求，几乎没有积蓄，没有能力建造砖混结构的新房，需要政府给予扶助和保障。

部分农民住房困难问题，不仅关系农村社会最基本的民生问题，而且将在宏观层面上对我国经济社会结构转型、城镇化和现代化发展形成新的制约，直接影响全面建设小康社会、构建和谐社会、建设社会主义新农村目标的实现。近年来，在现有的住房体系中，保障房一直是一个城市概念，覆盖人群也局限于城市的低收入群体。如果保障房能向农村地区延伸并取得

突破，将弥补住房保障在农村的空白，同时将丰富和完善住房保障体系，从而为城乡一体化提供强有力的支持。

随着国家各项支农惠农政策的逐步落实、城乡最低生活保障制度的建立并趋于完善、收入水平的持续稳步提高以及基础设施建设的逐步加快，包括困难群众在内的农村居民的衣、食、行等基本生活条件有了显著改善。此时，探索建立针对农村居住困难群体的住房救助、帮扶和保障的制度框架，切实帮助农村困难群众解决住房难的问题，构建城乡统筹发展下的农村住房保障体系已成为既符合逻辑推理又契合现实需要的必然选择。

住房救助是社会救助体系的重要组成部分，是解决低收入群体或困难家庭住房问题的保障制度，体现了国家对公民权的尊重并从根本上使公民的基本生存权得到维护和保障。在农村开展保障房建设，其意义主要体现在城乡公共服务机会的均等化，消除附着在户籍上的福利差异。首先，集中建设农村保障房，将直接改善农村低收入人群的居住条件；其次，保障房在政策上对城乡低收入者一视同仁，有助于统筹安排城乡保障房资源。目前，有关农村困难群众住房保障研究方面的书籍相对较少，这不能不说是一个欠缺。本书想在这个方面做点工作，研究成果不但具有一定的理论价值，还具有较强的现实意义，可为政府有关部门制定相关政策参考，减少决策的盲目性。

本书研究工作，以浙江省为例，针对农村典型的困难群体，如五保户、低保户、特困户、优抚对象、孤儿、残疾人等农村困难群众中的无房户和住房濒临倒塌的危房户的实地调查走访，全面分析农村住房现状、住房危险程度、急需解决的问题和农村家庭改造住房能力等具体情况，经过全面评价、梳理归类，找出影响农村困难群众住房的症结；围绕我国沿海农村保障性住房的基本内涵、运行机制、资金运作、社会功能等问题，广泛收集和科学吸收、借鉴现有的理论成果及相关实践经验，从理论与实践的结合方面，探讨农村居民住房保障制度的完善和创

新，即沿着“问题提出—概念界定—现状分析—借鉴经验—制度设计—政策完善”的思路，从一般理论出发结合农村居住困难群体的现状，借鉴发达国家和地区的经验，提出构建城乡统一的住房保障体系的原则、框架和运行机制等，为有关政府部门制定相关政策提供依据。

本书出版获得了温州大学及温州大学建筑与土木工程学院项目经费的资助，在撰写过程中参考和借鉴了一些专家和互联网上的资料、案例，汲取了他们的研究成果，由于篇幅的限制，不能将他们一一列出，在此向他们表示深深的谢意。我很荣幸受到了温州大学建筑与土木工程学院院长孙林柱教授等同事们的鼓励和支持，在此一并表示真诚的感谢。感谢浙江大学建工学院的毛义华教授提供的帮助，我特别要向中国建筑业出版社及本书的责任编辑胡明安先生表示由衷的敬意和感谢，胡明安先生工作作风严谨，待人热心、真诚，令我终生难忘。最后，我还要感谢我的家人在本书编写过程中对我的全力支持，向含辛茹苦抚育我成长的父母致以最诚挚的感恩，并祝我的宝贝女儿天天快乐成长！

由于作者才疏学浅，书中的谬误之处在所难免，因此恳请读者在使用过程中给予指正并提出宝贵意见。

本书在编写过程中，参考了相关文献资料，并参考了相关书籍、报刊、杂志、网络等资源，在此一并表示感谢。同时，感谢中国建筑业出版社及本书的责任编辑胡明安先生提供的帮助，我特别要向中国建筑业出版社及本书的责任编辑胡明安先生表示由衷的敬意和感谢。最后，我还要感谢我的家人在本书编写过程中对我的全力支持，向含辛茹苦抚育我成长的父母致以最诚挚的感恩，并祝我的宝贝女儿天天快乐成长！

目 录

第 1 章 绪论	1
第一节 农村保障性住房制度研究的基本概念	1
一、农村住房及农村住房问题的探源	1
二、农村住房保障与住房保障制度	6
三、农村居住困难群体	9
第二节 选题的背景及意义	11
一、开展统筹城乡发展下的农村住房保障制度建设刻不容缓	11
二、研究的目的	14
三、研究的科学意义	15
第三节 国内外研究动态简述	17
一、农村危旧房改造与住房救助国内外研究简述	17
二、农村住房保障建设的理论研究综述	20
第四节 研究的思路、内容和方法	22
一、研究思路	22
二、研究内容	24
三、研究方法	26
第五节 创新发展	27
第 2 章 浙江农村居住困难群体的居住现状调查研究	29
第一节 浙江省农房建设基本情况调查	29
一、农民居住条件持续改善	29
二、当前农村住房建设中存在的主要问题	35
三、构建农房风险分担机制——政策性农村住房保险简介	44
第二节 浙江省农村危旧房基本现状	47

一、2008 年浙江省农村危旧房现状调查情况介绍	47
二、2010 年温州市农村居住困难群体抽样调查情况介绍	53
三、浙江省农房救助项目——“固房”工程简介	61
第三节 沿海农户参与危旧房改造意愿的影响因素分析	67
一、引言	67
二、调查方法和样本描述	68
三、沿海农村危旧房目前存在的问题分析	69
四、影响农户参与农村危旧房改造意愿的因素分析	72
五、模型运行结果及检验	74
六、结论及政策启示	77

第 3 章 国内外农村住房保障的基本理论和实践经验研究

第一节 农村住房保障制度的理论基础	79
一、政府干预理论	79
二、弱势群体理论	84
三、社会排斥理论	86
四、社会公平理论	88
五、住房过滤理论	92
六、收入分配理论	94
第二节 国外的农村住房保障政策与实践分析	97
一、美国农村住房保障政策及其实践	97
二、英国农村住房保障政策及其实践	101
三、日本农村住房保障政策及其实践	103
四、国外农村住房保障制度对我国的借鉴之处	108
第三节 国内的农村住房保障政策与实践分析	111
一、四川省成都市的农村住房保障模式	111
二、浙江省实施农村困难群众住房保障的实践	115

第4章 当前农村住房保障设计理念的偏差及制度困境研究

第一节 我国农村住房保障设计理念的偏差	129
一、我国农村住房制度的变迁	130
二、我国城镇住房制度的变迁	139
三、城乡二元结构下我国农村住房制度的特征	144
四、我国农村住房保障制度存在的理念偏差	149
第二节 我国农村住房保障制度面临的困境	153
一、农村住房保障制度供给中存在的问题	154
二、农村住房保障制度运行中存在的问题	156

第5章 公平优先设计理念下的多元模式农村住房保障

制度设计	160
第一节 农村保障型住房制度设计理念	160
一、农村住房保障制度设计的目标	161
二、农村住房保障制度设计的原则	163
三、建立公平优先的农村住房保障设计理念	166
四、多层次、多元模式协同作用的农村住房保障	168
第二节 农村住房救助性保障制度设计	172
一、救助性住房保障对象的界定	172
二、救助性住房保障制度的构想	173
三、健全农村救助性住房保障的具体措施	176
第三节 农村住房援助性保障制度设计	178
一、援助性住房保障对象的界定	178
二、援助性住房保障制度的构想	178
三、健全农村援助性住房保障的具体措施	180
第四节 农村住房自助性保障制度设计	182
一、农村住房自助性保障建设模式	182
二、自助性住房保障制度的构想	184

三、健全农村自助性住房保障的具体措施	185
第6章 农村住房保障责任主体研究	188
第一节 农村住房保障中政府的责任	188
一、农村住房保障中政府责任的基础	188
二、政府在农村住房保障中的定位与责任	193
第二节 农村住房保障中社会的责任	197
一、社会支持的概念	198
二、农村住房保障对象的正式的社会支持	200
三、农村住房保障对象的非正式的社会支持	202
第三节 农村住房保障中个人的责任	204
一、发挥主观能动性,扩大社会支持的获得	204
二、加强人际之间的互动,提高自身的应对压力的素质	205
第7章 农村住房保障资金支持的运行机制研究	207
第一节 农村住房保障的财税政策支持	207
一、加大政府农村住房保障资金投入	208
二、完善农村住房保障建设的税收政策	211
三、构建农村住房保障的财力保障机制	212
第二节 农村住房保障中土地资产盘活	215
一、宅基地置换的相关概念	215
二、农村宅基地与城镇建设用地的指标置换	216
第三节 农村住房保障建设中的金融支持	218
一、我国农村住房建设金融支持现状	218
二、构建农村住房保障建设政策性投资体制	219
三、完善农村住房保障的金融服务保障体系	220
四、加大金融服务创新力度	221
五、完善农村融资配套机制	223
参考文献	224

第1章 绪论

住房是人们的生活基本必需品，居住权是公民的一项基本权利。农房是农民从事生产与生活最基本的固定资产，也是农民最主要的财产。解决“三农”问题，缩小城乡差距的一个重要任务就是努力实现全面小康社会的农村“住有所居”目标。推进中国农村住房制度的改革与发展，鼓励和支持农民依靠自身的力量建设改造自用住房以及逐步改善村庄人居环境，通过政府和社会的帮扶解决农村贫困群众安全住房建设，构建安居乐业和谐的城乡社会，是统筹城乡发展建设的重要内容，是近一个时期极其艰巨、繁重的工作任务。

第一节 农村保障性住房制度研究的基本概念

任何研究和理论都是建立在基本概念和基本假设的基础上，因此有必要对本研究所涉及的保障性住房的基本概念进行界定。

一、农村住房及农村住房问题的探源

“安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜”，唐代诗人杜甫千年的梦想，从古到今，每个老百姓都想圆自己的“住房梦”，但是从来没有像今天的中国那样纠结，它集万千爱恨于一身，人们爱它，恨它，骂它，却又离不开它。近年来，反映农民建房难、住房难问题的呼声有日渐强烈之势，因农民住房难问题而引发的社会矛盾日趋尖锐。加快解决好农民住房难问题，已经成了各级政府关注“三农”问题、统筹城乡发展、构建社会主义和谐社会的重大课题之一。

（一）住房和农村住房

“居者有其屋”，这个生命力极强的传统主张，深深地植根在每个中国人的内心中。住房，就是人们的立足之地、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。住房是一种价值最大、最重要、最基本的生活和生存耐用品。

住房是供人类生活居住的房屋建筑，为人们提供了遮风挡雨、休养生息、繁衍后代的空间。在现代社会，居住状况已成为衡量居民生活质量的重要标志。住房及其功能是随着人类社会经济文化的发展而不断发展和完善的。综观住房发展的历史，每一次住房革命都必然伴随着住房建筑规划设计的优化、建筑材料的革命、建造方式的改进以及生活方式的变革，深深地影响并推动着社会的大发展。

而农村住房与城市住房的区分，就是我国按照房屋所处的地理位置、所占用土地的性质为标准而作的最基本的分类。按照这种分类，农村住房就是指农村村民、农村集体经济组织基于生活、生产以及农村公益事业为目的，而在农村集体所有的土地上建造的建筑物及其他附属设施。在我国，农村住房和城市住房除了地理位置的不同外，还因房屋占用土地的权属不同，因城乡户籍不同等，而在法律上呈现出差异。最主要的是两种房屋适用的规则不同，农村房屋还不能完全商品化等。尽管我国应当朝着缩小两者之间的差异方面努力，但是，目前仍然是两种房产区别明显。农村住房是农民从事生产与生活最基本的固定资产，也是农民最主要的财产。解决“三农”问题，缩小城乡差距的一个重要任务就是努力实现全面小康社会的农村“住有所居”目标。

改革开放以来，我国农民住房条件有了极大的改善，农村人居环境有了极大的改观。农民住房建设已经从简单的遮风挡雨发展到了建设安全居住建筑，从解决住房困难发展到建设功能完善的新式农房，从单纯地拥有住屋进步到追求住房所表达

的财富程度与拥有的财产权益。据相关数据资料显示,1990年至2008年,全国村镇居民住房建设投资累计达到3.38万亿元人民币,新建113.4亿平方米的住宅,有一半左右的农户新建了住房。截至2008年年底,全国村镇住房拥有量达到277.9亿平方米,其中村庄实有住房建筑面积236.56亿平方米。2008年,中国农民住房建设投入2745亿元人民币,占到农村房屋建设总投资的71.5%,村庄人均住房面积达到32.42平方米,比1990年的平均水平增加了12平方米。农房建设质量稳步提高。农村住房保有的建筑面积,2005年砖混及以上结构的房屋是41.17%,2008年上升到61.03%。其中在2008年新建竣工的住房,东部和中部地区的砖混及以上结构的比例已经达到90%左右,西部地区也已经超过80%。农户新建住宅内部设施日益配套,功能趋于合理,住宅建筑形式多样丰富,一批适合农村特点和社会经济发展需求的新式住宅在各地不断涌现。

(二) 农村住房问题的由来

“小康不小康,关键看住房”。农村生活水平提高最直观、最明显的变化就是住房条件的逐步改善。改革开放以来,我国经济快速发展,群众温饱问题基本解决,群众对住房的要求越来越高,住房难问题已经成为群众普遍关注的热点问题。从住房情况来看,不平衡问题较为突出,部分农民群众住房条件十分困难,有的甚至一家三代人同住在一间简陋的平房里。因此,要全面建设小康社会,必须解决好农民建房难问题。但是,由于经济贫困、人口众多、规划滞后、土地资源紧缺等原因,许多农村地区农民住房难的问题还没有彻底解决。正常的人居环境对农民住房困难户来说还是一种奢望。

长期以来,由于城乡二元的经济社会体制和土地制度,我国的农民住房建设具有“四自”的特征,也就是说,农村居民的住房问题处于“自建、自管、自用、自灭”的境地,即农户自筹资金建设,自己维护,自己使用,乃至废弃重建。这样一个根本的制度基本上建立在宅基地使用权的基础上,它本质上规定了中国

农户的住房是由农民自己建设、独家使用、自行维护和管理的特点。客观上,造成国家对农村居民的住房改善问题给予的重视不够,缺乏相应的政策、资金、技术投入。全国各个省市包括沿海经济发达省份农村地区,还存在相当数量的危旧房,建成时间短的有几十年,长的已达上百年,年久失修、破损严重,难以抵御寒冷和风雨,已不具备基本的居住条件,其居住群体主要是农村经济困难群众。一旦遇地震、台风、洪涝等自然灾害,后果不堪设想。以浙江省为例,特殊的地理位置和地形地貌导致浙江省成为全国遭受台风灾害较重的地区之一。台风不仅风力大,而且常带来强降雨,从而引发风暴潮、江河洪水及小流域山洪和泥石流、山体滑坡等灾害,对人民生命财产安全构成严重威胁。例如,9417号台风在温州市梅头镇登陆,台风登陆时中心最大风力在12级以上,温州沿海受12级以上风力袭击的时间长达10小时,伴有大雨量和大潮,造成了极大的灾害,经济损失严重。9417

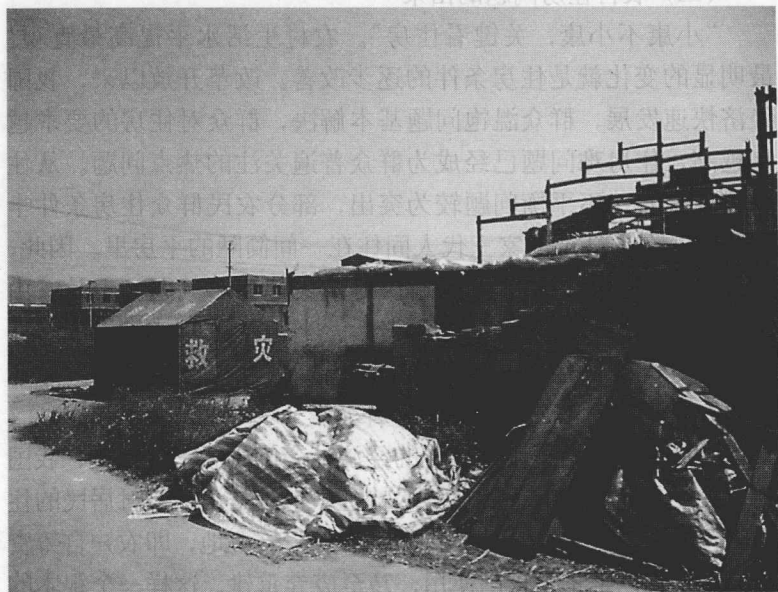


图 1-1 苍南县金乡镇某民房台风中倒塌

号台风受灾人口达 1100 万人，死亡 1200 多人，对温州市的低层民房破坏尤为严重，共损坏房屋 691300 间，其中倒塌 210247 间，直接经济损失超过 100 亿元。

所谓的农村危房，按照 JGJ125-99《危险房屋鉴定标准》的定义是：存在结构失稳、地基不均匀沉降、墙体和屋面倒塌等重大安全隐患，建于地质断裂带、山体坍塌、泥石流易发等灾害不稳定区域；或其他残破、不御寒冷和风雨、已不具备基本居住条件的农房。但是对于量大面广的农村住房，本书认为农村危房总体上是指存在严重结构和安全缺陷（包括不利地理环境因素），不能保证居住安全的住房。特别需要指出的是，从本书作者对浙江省历年灾害中房屋倒塌情况看，危房并不仅指年久失修、破旧的房屋，一些建造时间不长的砖混结构房屋也存在比较严重的安全隐患、防灾能力薄弱。例如，受 2006 年第 8 号“桑美”超强台风的影响，在 8 月 9 日下午，苍南县金乡镇河尾垵村风狂雨骤，正在此处检查防台的金乡镇工作人员动员十几户村民转移到该村村民杨克林家新建的两间两层砖混楼房中避险。殊不知百密一疏，原来，该楼房在 2002 年曾遭受“森拉克”台风重创，本身已不牢固。当 50 余人躲避进了该楼房不久，在台风肆虐下该农房整体倒塌造成 43 人死亡。

所谓农村旧房，相比危房更加直观，是指年久失修、残损破旧、不能抵御风雨，不具备基本居住条件的农房。从现实情况看，农村旧房大多数是既“旧”又“危”的土坯房、砖木结构房屋。

按农房 20 年一代计算，全国每年有 5% 约 13.5 亿平方米住房进入更新期；2007 年农房 9.8% 是非永久性结构住房，按一半计算，全国约有 13.3 亿平方米的农民住房处在危险使用周期。这些危旧房能否得到妥善解决，不仅关系到广大农民群众的生命财产安全，也关系到社会主义新农村建设成效和和谐社会建设。

《尚书》说“民为邦本、本固邦宁”。农村住房是农民安身之本，拥有一幢称心的住房是农民心中挥之不去的情结。从经济意义上

看,农民住房既是生活资料,又是生产资料,它是农民用以遮风避雨的生活设施,同时又是生产劳动的直接或间接场所。解决农民安居问题有利于消释农民多年积淀在心里的重负,腾出更多精力与时间放开手脚寻求致富门路。如不及时解决农民安居困难问题,就会影响社会的稳定。而农民安居问题是一个相对的、动态的概念。随着农民生活水平的不断提高,老概念的困难户解决了,新概念的困难户还将陆续出现。更深层次的原因是我们没能在国家制度层面全面确立农村住房制度。农村住房制度、农村住房建设制度和农村住房改革制度的理论体系缺失与政策框架失衡,使得解决这一制度性问题的改革难度越来越大。因此,必须着眼长远,超前研究,整体谋划,力求从根本上得到解决。

二、农村住房保障与住房保障制度

住房在世界各国都是事关国计民生的大事。说它事关“国计”,指它是带动国内消费,拉动经济增长的重要产业;事关“民生”,因为它是居民生活的必需品,甚至像粮食蔬菜一样家家户户不可或缺。历史的经验告诉我们,安居是和谐社会的重要保障。在吃饭穿衣的问题解决之后,住房是老百姓生活质量与人格尊严的关键所在。一个基本体面的生活条件需要有相应的住房保障。

(一) 社会保障和农村社会保障制度

虽然社会保障的产生已有相当长的历史,并成为世界主要国家市场经济体制运作中不可或缺的环节,但在世界范围内至今尚未形成一个关于社会保障的涵义的统一、被普遍接受的认识。“社会保障”一词最初出现在美国1935年的《社会保障法》中。1981年版《大英百科全书》卷九的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。”