

广西城乡住房 保障制度研究

张协奎等 著



科学出版社

广西城乡住房保障制度研究

张协奎 等 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书是广西壮族自治区哲学社会科学“十一五”规划研究项目（批准号：08BJL001）的研究成果。全书共11章，分为上、中、下三篇，主要内容包括国内外住房保障研究综述、住房保障理论与住房保障制度概述、国外住房保障制度及其启示、我国住房保障制度的变迁和发展趋势、目前广西城镇住房保障体系中存在的主要问题、对完善广西城镇住房保障制度的思考、广西农村住房保障制度现状分析、广西农村住房保障制度的总体构想与对策建议。

本书可作为政府房地产与住房保障管理部门领导与工作人员的参考资料，也可供高校房地产经营与管理、公共事业管理专业的教师与学生，房地产开发公司、房地产投资与中介公司高层经理与策划分析、市场推广人员等阅读。

图书在版编目(CIP)数据

广西城乡住房保障制度研究/张协奎等著. —北京：科学出版社，2013
ISBN 978-7-03-037798-2

I. ①广… II. ①张… III. ①住宅-社会保障制度-研究-广西 IV. ①D632.1
中国版本图书馆CIP数据核字（2013）第125411号

责任编辑：相 凌 陈会迎/ 责任校对：韩 杨
责任印制：阎 磊/ 封面设计：华路天然工作室

科 学 出 版 社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码：100717

<http://www.sciencep.com>

北京科印技术咨询服务公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013年6月第 一 版 开本：720×1000 B5

2013年6月第一次印刷 印张：12

字数：270 000

定价：58.00 元

（如有印装质量问题，我社负责调换）

广西壮族自治区哲学社会科学规划研究课题
(批准号：08BJL001)
广西大学出版基金资助

前 言

我国于 20 世纪 80 年代开始城镇住房制度改革试点,经过不断探索,至 1998 年 7 月,国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革,加快住房建设的通知》,明确提出停止福利分房,逐步实行住房分配货币化、住房供给商品化、社会化的住房制度改革(简称房改)新体制。从此,我国正式走进住房商品化时代,开启了通过住房制度改革促进房地产业风生水起、蓬勃发展的新时代。在我国改革开放取得举世瞩目的巨大成绩的同时,各种不容忽视的经济问题与社会问题也伴随而来。特别是房价地价不断攀升,远远超过城市居民的收入增长速度,中低收入阶层既无力负担,又无可奈何,只能望房兴叹,阻断了中低收入阶层梦寐以求的“安居梦”。房地产市场过热、虚热、虚假繁荣、泡沫蔓延、投机炒作盛行、住房供需结构不合理、中低收入阶层住房困难等种种问题凸显,“购房难”、“蜗居”、“鬼城”、“筒子楼”和“握手楼”等一些媒体词语耳熟能详,严重影响了房地产业乃至整个国民经济的稳定、健康、持续发展。同时,农村住房保障制度很不完善,尤其是近年来我国自然灾害频发,地震、洪灾、雪灾和泥石流等自然灾害毁坏了不少农村房屋,极大地影响了农民的生存和生活。在我国全面建设小康社会和构建和谐社会的宏观背景下,如何加快完善城乡住房保障制度已经成为全社会特别关注的焦点和热点问题。

2007 年国务院 24 号文件《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》中明确指出:“要将城镇低收入家庭纳入到住房保障制度的覆盖范围之内,扩大廉租房覆盖面,规范和完善经济适用房制度。”党中央国务院在 2008 年提出:“计划到 2010 年解决 750 万户城市低收入家庭和 240 万户林区、垦区、煤矿等棚户区居民的住房困难,三年内分别提供 200 万套实物配租廉租住房和 400 万套经济适用房。”2011 年,温家宝在政府工作报告中指出:“将保障性住房和棚户区改造住房建设提高到 1 000 万套,并提出要重点发展公共租赁住房;与此同时,将安排中央财政预算补助资金 1 030 亿元为其保驾护航,以确保到“十二五”初期,使我国既有的住房保障制度主体(廉租住房和经济适用住房制度)基本实现对城镇居民的“应保尽保”目标。”

纵观发达国家的住房保障制度,发现各国普遍采取的住房保障方式可分为三类:政府直接投资建设公共住房、政府直接提供住房补贴资金、政府通过干预市场房价保证低价房供应。同时,在保障性住房的政策制定上,强调因地制宜、审时度势,根据当地的具体情况制定政策和措施,切不可死搬硬套;建立多层次、多样化的住房保障模式;在解决中低收入阶层住房问题中起主导作用;解决住房问题需要有完善的法律体系。

广西城镇住房制度改革同全国一样取得了较大成就,但是住房保障制度还存在不少问题:经济适用房制度存在的主要问题是购买对象错位和保障覆盖面积小,住房面积的标准不合理和小户型住房少,住房销售价格较高和低收入人群仍无力购买等;廉租房制度存在的主要问题是保障范围的人群比较小,廉租房房源紧张和监管机制不完善,处于

“夹心层”的中低收入阶层的住房保障是难题等；住房公积金制度存在的主要问题是住房公积金的建制目的和实际覆盖面之间存在矛盾，住房公积金的互助性功能发挥不充分，资金使用率低和部分城市房价上涨过快造成公积金的保障功能下降，建设资金来源单一，贷款风险防范与保障机制不健全和个人逾期贷款金额上升等。

完善城镇住房保障制度，需要进一步健全住房保障法规，改善城镇居民居住条件；进一步规范保障性住房管理，加快保障性住房建设，改善城镇中低收入家庭住房条件。加大保障性住房供应，综合考虑供应总量、地区分布比例和套型结构比例，健全和完善多层次住房供应和保障体系。综合考虑商品房、经济适用房和廉租房供应比例，加大以公共租赁住房为主体，包括廉租房、经济适用房、限价商品房、棚户区改造等安居工程建设，扩大住房保障覆盖范围，基本解决保障性住房供应不足的问题。逐步将新就业职工和外来务工人员纳入保障性住房供应范围，以满足不同人群的住房需求。

关于住房保障制度研究，大多侧重于城镇住房保障制度，如公共住房制度、经济适用房制度、廉租房制度、住房公积金制度等。而对农村住房保障制度的研究，尤其是农村住房困难户的住房保障研究涉及较少，关于农村危旧房改造的研究成果也少。由于我国城乡差距大，农村贫困人口多，加上农村人口老龄化速度快于城市和城乡二元户籍制度的阻碍，传统的土地保障功能面临严峻挑战，农村社会保障制度，尤其是农村住房保障制度亟待健全和完善。在加快建立农村新型合作医疗保险和养老社会保障的同时，建立健全农村住房保障制度，使我国改革开放和经济社会发展的成果惠及农村，为农村住房困难户提供基本的住房保障，是政府建设和谐社会和小康社会的义不容辞的责任。

完善农村住房保障制度的重要性，主要体现在缩小城乡住房差距，实现城乡统筹发展；提高农村住房水平，建立健全农村住房保障政策，为农村住房困难户提供基本的住房保障。要完善宅基地使用权取得制度、分配制度、流转制度和监管制度。要明确农村住房困难户的界定标准，完善农村住房困难户的审核程序，多渠道筹集住房资金来源，建设适合农村住房困难户居住的集中居住区等。要建立健全农民房屋统一保险，如合理确定保险对象、保险费分担方式、保险费补助金额、保险责任和被保险房屋的范围，确保保险赔偿金真正用到农村灾后恢复重建住房。探索符合我国国情的土地征用制度，严格控制农业用地转为非农业用地，提高土地征用补偿标准，切实保护农民的土地财产权，合理规划安置房建设，健全农民工住房公积金制度和住房补贴制度。农村危旧房改造，要坚持规划引导，与整村搬迁转移、中心村镇建设、土地复垦流转有机结合，统筹推进城乡风貌改造、村寨防火改造、农村基础设施建设、生态环境保护等。

本书从构建和谐社会的视角出发，结合广西城镇住房保障制度和农村住房保障制度实际，分析我国特别是广西城乡住房保障制度的现状，借鉴发达国家住房保障制度的有效经验，为解决城镇中低收入人群和农村住房困难户的居住问题提出对策建议，对保障广大中低收入阶层的居住权利、解决农村住房困难户的居住问题、支持受灾地区的灾后重建（特别是住房重建）、促进城乡危旧房改造，实现广大中低收入阶层的“安居梦”并进而实现中华民族伟大复兴的“中国梦”，都具有十分重要的现实意义。

张协奎

2012年12月

目 录

前言

上 篇 国内外住房保障制度概述

第 1 章 绪论	2
1.1 研究背景与意义	2
1.1.1 研究背景	2
1.1.2 研究意义	5
1.2 研究目标和内容	5
1.3 研究方法和技术路线	7
1.3.1 研究方法	7
1.3.2 技术路线	8
第 2 章 国内外研究综述	9
2.1 国外研究综述	9
2.1.1 住房供需研究	9
2.1.2 发达国家的住房保障制度研究	10
2.1.3 发展中国家的住房保障制度研究	11
2.1.4 住房保障研究的理论基础	12
2.2 国内研究综述	12
2.2.1 我国住房保障制度研究综述	12
2.2.2 经济适用房制度研究	14
2.2.3 廉租房制度研究	15
2.2.4 住房公积金制度研究	16
2.3 本章小结	17
第 3 章 相关理论与住房保障制度概述	18
3.1 相关理论	18
3.1.1 福利经济学理论	18
3.1.2 国家干预理论	20
3.1.3 制度经济学理论	21
3.1.4 社会保障理论	22
3.2 住房保障制度概述	25
3.2.1 住房保障制度的含义	25
3.2.2 住房保障的基本概念	26
3.2.3 城镇住房保障的主要形式	27

3.2.4 农村住房保障的主要形式·····	28
3.3 本章小结·····	28
第4章 国外住房保障制度及其启示 ·····	29
4.1 福利型国家的住房保障制度·····	29
4.1.1 英国的住房保障制度·····	29
4.1.2 瑞典的住房保障制度·····	32
4.2 社会保险型国家的住房保障制度·····	37
4.2.1 美国的住房保障制度·····	37
4.2.2 日本的住房保障制度·····	41
4.3 储蓄型国家的住房保障制度·····	44
4.3.1 新加坡的住房保障制度·····	44
4.3.2 德国的住房保障制度·····	47
4.4 国外住房保障制度的启示·····	50
4.4.1 国外住房保障制度的主要形式·····	50
4.4.2 国外住房保障经验的启示·····	50
4.5 本章小结·····	52
第5章 我国住房保障制度的变迁和发展趋势 ·····	54
5.1 我国住房保障制度的发展历程·····	54
5.1.1 计划经济体制时期我国城镇住房保障制度（1949~1978年）·····	54
5.1.2 经济体制转型时期我国城镇住房保障制度（1979~1998年）·····	56
5.1.3 以市场为主导时期我国城镇住房保障制度（1999年至今）·····	59
5.1.4 我国农村住房保障制度·····	66
5.2 推进我国住房保障制度的全面发展·····	69
5.2.1 尽可能扩大住房保障范围·····	70
5.2.2 倾全力增加住房保障房源·····	70
5.2.3 全方位筹集住房保障资金·····	71
5.2.4 设立住房保障机构，加强保障性住房监管·····	71
5.2.5 建立健全住房保障法规·····	72
5.3 本章小结·····	72
中 篇 广西城镇住房保障制度研究	
第6章 广西城镇住房保障制度的变迁和运行效果 ·····	74
6.1 广西城镇住房保障制度现状·····	74
6.1.1 广西城镇住房保障制度发展历程·····	74
6.1.2 广西城镇经济适用房制度·····	79
6.1.3 广西城镇廉租房制度·····	83
6.1.4 广西城镇住房公积金制度·····	84
6.2 广西城镇住房保障体系运行效果调查分析·····	85
6.2.1 调查目的和对象·····	85

6.2.2 调查方法设计	86
6.2.3 调查结果分析	86
6.3 本章小结	89
第7章 目前广西城镇住房保障体系中存在的主要问题	90
7.1 经济适用房体系中存在的主要问题	90
7.1.1 保障对象不能明确定位,保障对象出现“误判”	90
7.1.2 建设规模不合理,住房中小户型少	91
7.1.3 销售价格偏高,低收入者无力购买	92
7.1.4 经济适用房项目布局不合理	92
7.2 廉租房体系中存在的主要问题	93
7.2.1 廉租房保障范围狭窄	93
7.2.2 廉租房房源紧缺	93
7.2.3 位置的集中和偏远引发新问题	94
7.2.4 认识不够,缺乏明确目标和长远规划	94
7.2.5 退出机制不完善,住房保障监管机构不健全	95
7.3 住房公积金制度存在的主要问题	95
7.3.1 制度覆盖面狭窄	95
7.3.2 资金来源单一	96
7.3.3 所有者权益得不到保障	96
7.3.4 住房公积金使用效率不高,防范贷款风险机制缺失	97
7.4 本章小结	97
第8章 对完善广西城镇住房保障制度的思考	98
8.1 广西城镇住房保障制度的建设构想	98
8.1.1 广西城镇住房保障制度建设的重要性	100
8.1.2 广西城镇住房保障制度建设的原则	100
8.1.3 制约广西城镇住房保障制度发展的主要因素	101
8.1.4 广西城镇住房保障制度的框架模型	102
8.1.5 广西城镇工棚区和危旧房改造	103
8.2 完善广西城镇住房保障制度的对策建议	104
8.2.1 完善广西城镇经济适用房制度的对策建议	105
8.2.2 完善广西城镇廉租房制度的对策建议	107
8.2.3 完善广西住房公积金制度的对策建议	109
8.2.4 完善广西危旧房和工棚区改造的对策建议	111
8.3 本章小结	114
下 篇 广西农村住房保障制度研究	
第9章 广西农村住房保障制度现状分析	118
9.1 广西农村宅基地制度	118
9.1.1 广西农村宅基地制度的特征	119

9.1.2 广西农村宅基地制度存在的问题	120
9.2 广西农村受灾地区住房保障	126
9.2.1 广西的自然灾害	126
9.2.2 广西农村受灾地区住房保障制度存在的问题	128
9.3 广西农村危旧房改造	129
9.3.1 广西农村危旧房改造现状	129
9.3.2 广西农村危旧房改造中存在的问题	131
9.4 本章小结	132
第10章 广西农村住房保障制度的总体构想与对策建议	134
10.1 广西农村住房保障制度的总体构想	134
10.1.1 健全广西农村住房保障制度的重要性	134
10.1.2 广西农村住房保障制度的目标和原则	136
10.2 广西农村住房保障制度的框架	138
10.2.1 广西农村住房保障制度的影响因素	139
10.2.2 广西农村住房保障制度的框架模型	141
10.3 完善广西农村宅基地制度的对策建议	143
10.3.1 广西农村宅基地制度理论层面的完善措施	143
10.3.2 广西农村宅基地制度现实层面的完善措施	145
10.3.3 完善农村住房困难户住房保障的对策建议	145
10.4 对受灾地区农民住房安置的对策建议	146
10.5 完善失地农民住房安置制度的政策建议	147
10.6 对农村危旧房改造的对策建议	149
10.7 本章小结	150
第11章 结论与展望	152
11.1 研究结论	152
11.2 创新之处	156
11.3 研究不足	157
11.4 研究展望	157
参考文献	159
附录一 调查问卷和访谈提纲	161
一、广西城镇住房现状和需求调查问卷	161
二、广西城镇住房保障制度建设访谈提纲	163
附录二 专题研究	164
一、北部湾港口城市农民工住房保障实证研究	164
二、南宁市失地农民住房安置研究	170
三、广西城市住房供给模式及制度改革研究	176
后记	182

上 篇

国内外住房保障制度概述

第 1 章 绪 论

1.1 研究背景与意义

1.1.1 研究背景

衣食住行是人们生活的根本需要，这就注定了住房问题是社会各阶层人群的生存问题。作为人们生活中不可或缺的物品之一的住房，其支出属于家庭最大的消费支出之一。我国城镇住房制度改革试点始于 20 世纪 80 年代，经过不断探索，至 1998 年 7 月，国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革，加快住房建设的通知》，明确提出停止福利分房，逐步实行住房分配货币化，住房供给商品化、社会化的住房制度改革新体制。从此，我国房地产市场掀开了历史发展的新篇章，正式走进商品化时代，掀起了一场轰轰烈烈的住房制度改革浪潮。我国房地产业快速发展的十余年，在经济社会发展取得举世瞩目的巨大成就的同时，各种经济问题与社会问题也不容忽视。房价不断攀升，伴随着社会各界仁者见仁、智者见智的唇枪舌剑，城市居民无力负担又无可奈何地望房兴叹。房价一路高歌猛进，远远超过城市居民的收入增长速度。房地产市场过热、虚假繁荣泡沫蔓延、投机炒作盛行、中低收入人群住房困难、住房供需结构不合理等种种问题凸显，严重影响了房地产业乃至整个国民经济的稳定、健康、持续发展。在我国全面建设小康社会和构建和谐社会的宏观背景下，如何加快完善住房保障制度成为全社会关注的焦点和热点问题（张协奎等 2011）。

2007 年国务院 24 号文件明确指出：要将城镇低收入家庭纳入到住房保障制度的覆盖范围之内，扩大廉租房覆盖面，规范和完善经济适用房制度。党中央国务院在 2008 年提出：计划到 2010 年解决 750 万户城市低收入家庭和 240 万户林区、垦区、煤矿等棚户区居民的住房困难，三年内分别提供 200 万套实物配租廉租住房和 400 万套经济适用房。2011 年，温家宝在政府工作报告中指出，将保障性住房和棚户区改造住房建设提高到 1 000 万套，并提出要重点发展公共租赁住房；与此同时，将安排中央财政预算补助资金 1 030 亿元为其保驾护航，以确保到“十二五”初期，使我国既有的住房保障制度主体（廉租住房和经济适用住房制度）基本实现对城镇居民的“应保尽保”目标。在此基础上，更好地改善民生和建设和谐社会。

在国务院的全面部署、各级政府和有关部门的积极配合下，“十一五”期间，保障性住房建设取得了显著效果。通过全国大规模建设的各类保障性住房，改善了 1 140 万户城镇低收入居民和 360 万户中等偏下收入居民的住房条件，这是一项重大的民生工程。据住房和城乡建设部统计，2010 年共开工建设保障性住房及危旧房和棚户区改造

590 万套,其中建成 370 万套,该数量表明 2010 年当年就已经超额完成了预定的目标。根据 2011 年 11 月 10 日公布的最新消息,截至当年 10 月底,全国城镇保障性安居工程开工已超过 1 000 万套,实现了年初计划的目标。2011 年中央财政已分批下达 1 522 亿元保障性安居工程补助资金,截至当年 10 月 14 日,全国落实中央下达保障性安居工程建设任务用地 42 614 公顷,用地落实率超过 100%。

大部分发达国家的住房保障制度是为了应对战后重建和经济萧条等外部环境而被动建立起来的。我国在经济社会飞速发展阶段提出了“住有所居”的口号,这充分说明建立完善的住房保障制度对社会主义小康社会和和谐社会建设的重要性。

1. 社会和经济背景

住房关系民生,也是重要的经济社会问题。切实解决好城乡中低收入人群的住房问题,是政府应尽的职责,也是政府公共服务的重要内容。改革开放以来,随着我国不断深化改革城乡住房制度,积极发展房地产市场,城乡居民的住房条件已经有了很大改善,但当前我国经济社会发展中面临的主要矛盾仍然是公共需求的全面快速增长与公共产品供应的不足之间的矛盾。

20 世纪 90 年代,我国大刀阔斧地改革和重组国有企业(简称国企),造成城市下岗职工的数量迅速增加,中低收入人群数量明显增多,他们的住房问题也随之成了国家和社会面临的难题。2000 年 11 月第五次全国人口普查数据显示:中国内地总人口为 12.66 亿人,城镇人口为 4.56 亿人,占总人口的 36.09%;农村人口为 8.07 亿人,占 63.91%。该数据同 1990 年第四次全国人口普查相比,城镇人口占总人口的比重上升了 9.86 个百分点。2011 年 4 月,由我国国家统计局公布的 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报显示:中国内地总人口为 13.40 亿人,城镇人口为 6.66 亿人,占 49.68%;农村人口为 6.74 亿人,占 50.32%。同 2000 年第五次全国人口普查相比,城镇人口增加 2.07 亿人,乡村人口减少 1.33 亿人,城镇人口比重上升 13.46 个百分点。以目前的人口城市化速度,2011 年城镇居民的比例将超过农村居民,这标志着中国数千年来以农村人口为主的城乡人口结构发生了逆转,中国从一个具有几千年农业文明历史的农民大国,进入以城市社会为主的新成长阶段。这表明我国的城镇人口数量在飞速增加,随着经济不断发展,我国贫富差距也在不断拉大,中低收入家庭的数量也随之不断攀升。国家统计局公布的最新数据显示:2010 年,我国城镇居民人均收入 19 109 元,农村居民人均纯收入为 5 919 元。按照城市消费水平计算,如果不考虑物价上涨等因素,假定每人每月的最低生活开支为 600 元,那么年收入在 7 200 元以下的群体,除了能维持最基本的生活之外,几乎没有剩余积蓄购房。在这种社会经济背景下,完善城乡住房保障制度,实现中低收入人群“住有所居”的目标,对我国全面建设小康社会和和谐社会具有十分重要的现实意义。

在“十一五”建设时期,形成了一些新的社会问题,比较典型的是中低收入人群的住房问题日渐突出。由国家统计局公布的数据可知,2009 年全年房地产成交量近 9.4 亿平方米,估算均价约为 4 695 元/平方米,年房价涨幅为 24%,平均每平方米上涨 813 元,这说明房价上涨幅度非常大。2010 年 12 月的调查数据显示,全国房屋销售价

格指数同比上年当月增长 6.4%^①。高涨的房价,无疑让购房成了中低收入人群一辈子的难题,而“蜗居”着做“房奴”有违我国建设和谐社会的初衷,所以完善城乡住房保障制度是缓解当前紧张的住房局势的重要途径之一。我国是人多地少、资源有限的发展中国家,在相当长的时期内,完善城乡住房保障制度将是缓解住房矛盾的关键之一,也是实现统筹城乡发展和建设小康社会的必然要求。

我国农村地区占有很大面积,了解农村近年的实际情况,解决广大农民的住房问题,将有利于构建社会主义和谐社会。由于农村住房建设在规划和住房质量上存在一定安全隐患,加上近年来自然灾害频发,包括雪灾、洪灾、地震等自然灾害损毁了不少农村房屋,极大地影响了人民的生存安全。2008 年 5 月发生在四川汶川的大地震使房屋大量受损,余震和由此引发的地质灾害不断,给人们的生活和住房问题造成了极大影响。2010 年 4 月在青海省玉树藏族自治州的玉树县发生的 7.1 级地震毁坏了当地多数房屋,由于玉树经济不发达,地区偏远,房屋多为土木结构,相比同级地震而言,造成了更多的人员伤亡和房屋受毁。根据民政部会同国土资源部、水利部、农业部、国家统计局、地震局、气象局和海洋局等多个部门,对 2010 年全国自然灾害损失情况进行的核定表明:全国各类自然灾害共造成了倒塌房屋 273.3 万间,损坏房屋 670.1 万间,因灾直接经济损失 5 339.9 亿元。由以上数据可知,在保持经济平稳较快发展的同时,正确认识当前新形势,完善城乡住房保障制度,实现“住有所居”的美好构想,是构建和谐社会的必经之路。

2. 政策背景

我国历来把解决住房问题列入国家社会经济发展的总目标。党的第十七次代表大会将“住有所居”作为重要内容提上了建设日程。2007 年,国务院召开全国住房工作会议,指出在全国范围内加大实施住房保障力度,把住房保障专项资金正式列入中央财政投入的范围之内。通过财政部及国家发展和改革委员会两个渠道,结合俗称“补人头”的租金补贴和“补砖头”的建房补贴,更好地落实住房保障,切实解决好城乡居民的住房问题(谢家瑾 2009)。2008 年,在应对全球金融危机和扩大内需的形势下,我国提出加大保障性住房的建设力度。中央对地方保障性安居工程投入的专项资金达到 380 亿元,通过“明补”和“暗补”等途径补贴中低收入人群购买和租住住房。2008 年 3 月,温家宝在第十一届全国人民代表大会一次会议上所作的政府工作报告中把“坚定不移地推进住房改革和建设,让人民群众安居乐业”和“健全廉租住房制度,加快廉租住房建设”作为 2008 年的政府工作重点,并强调中央在 2008 年用于廉租住房建设的资金达 68 亿元,比上年增加 17 亿元。

胡锦涛在 2009 年中央经济工作会议上阐述房地产行业的支柱性作用及保障性住房政策的重要性,把保障性安居工程建设作为扩大内需的重要措施。温家宝在 2009 年第十一届全国人民代表大会二次会议的政府工作报告中,详细阐述了保障性住房对促进经济稳步发展和缩小城乡差距的重要性,极为关注群众的住房问题,提出加大保障性住房建设和棚户区改造力度,缓解低收入群众住房困难问题,确保住房问题得到公平对待和

^① 国家统计局数据库 2010, <http://219.235.129.58/welcom.do>。

解决。在 2010 年的政府施政报告中, 各地政府都将保障性住房建设列为重点, 北京、上海、天津等地都积极提出了 2010 年保障性住房建设的具体目标。2011 年 3 月, 温家宝在政府工作报告中指出, “十一五”期间, 我国将进行 17 480 亿元的保障性安居工程、农村民生工程和社会事业投资, 将 5 920 亿元用于灾后重建, 大力实施保障性住房建设和棚户区改造; 同时, 重点强调坚定实施房地产市场调控, 健全房地产市场调控的长效机制, 将重点放在稳定房价、满足合理住房需求、抑制投机炒作行为、解决城镇中低收入家庭住房困难的问题上。

健全城乡住房保障制度, 需要防范自然灾害对房屋的毁坏, 采取措施保障受灾群众的住房问题。国土资源部办公厅在 2010 年颁发了《国土资源部办公厅关于做好 2010 年全国地质灾害防治工作的通知》, 提出要加强易受灾地区的地质灾害防治, 切实保障人民群众的生命财产安全。温家宝在 2010 年第十一届全国人民代表大会三次会议上的政府工作报告中指出, 2009 年中央政府公共投资 9 243 亿元, 比上年预算增加 5 038 亿元, 其中灾后恢复重建资金占 14%。加大灾后地区的重建工作, 解决灾后居民的住房问题具有重要意义。根据这一理念, 建立健全社会住房保障体系, 让全体人民“住有所居”, 是构建社会主义和谐社会的重要内容。

广西作为西部大开发的重点地区之一, 近年来经济建设取得了可喜的成效。在响应国家提出的“住有所居”的号召下, 积极引入资金, 大力兴建廉租房和经济适用房, 加快对农村危旧房的改造和解决受灾地区农民住房问题。但是, 也存在不少问题, 集中表现在保障对象界定不合理、对保障人群的资格审查和监管不严等方面。因此, 非常有必要完善广西城乡住房保障制度。

1.1.2 研究意义

在我国房地产业取得快速发展的同时, 也存在不少问题, 如城镇房价过高和上涨过快、城市中低收入人群的住房问题难以解决和缺乏完善的城镇住房保障机制等, “购房难”、“蜗居”、“筒子楼”和“握手楼”等一些词语也耳熟能详。农村住房保障制度也不尽完善, 尤其是近年来我国自然灾害频发, 雪灾、洪灾、地震和泥石流等自然灾害毁坏了不少农村房屋, 极大地影响了人民的生存和生活。在灾后重建工作中, 尤其要注重保障性住房建设, 在建房的同时更要防止一部分人的投机炒作和囤房行为, 加强农村危旧房的改造力度。

本书从构建和谐社会的视角出发, 结合广西城镇住房保障制度和农村住房保障制度两方面的内容, 分析我国和广西地区城乡住房保障制度的现状, 借鉴发达国家建设和完善住房保障制度的经验, 探究并完善广西地区的城乡住房保障制度, 为解决城镇中低收入人群和农村住房困难户的居住问题提出对策建议, 对保障广大人民的居住权利、支持受灾地区的灾后重建、促进危旧房的改造和建设社会主义和谐社会, 都具有十分重要的现实意义。

1.2 研究目标和内容

本书的研究目标在于, 通过借鉴住房保障制度较完善的国家和地区的有效经验, 结合我国城乡住房制度改革的现实情况, 寻找完善广西城乡住房保障制度的方法与途径,

提出科学合理的对策建议。本书从以下几个方面进行研究。

1. 我国住房保障制度的发展历程与现状研究

对我国住房保障制度改革和发展的历程进行梳理,总结概括不同阶段的发展特点。从新中国成立初期的计划经济时期(1949~1978年)到十一届三中全会以后的经济高速发展和城市化进程加快的经济转型时期(1979年至今),我国住房保障制度不断完善,建立了多元化和多层次的住房保障体系。

我国城镇住房保障制度在计划经济时期的主要特点是国家对住房统一进行投资建设、管理和分配的高度计划经济模式,市场对住房的影响不大;对于农村,国家提倡先建设基础设施,使得农村住房在计划经济阶段的建设远远不够。进入经济转型期,城镇住房发展较快,农村住房保障建设主要体现为农村宅基地使用权制度进一步改革和发展。通过分析广西地区的住房保障制度的特点,阐述目前在住房保障方面存在的主要问题,为广西构建城乡住房保障制度提供宏观的社会和经济背景。

2. 中外住房保障制度的比较研究

通过对世界典型国家住房保障制度发展的历程的回顾,分析其解决保障性住房问题的有效经验。

第一,福利型国家住房保障制度的典型代表有英国和瑞典。英国主要采取了多元化和多层次的住房保障措施,在公房建设与出售、房屋补贴、政府与私营机构的共同努力下解决人们的住房问题;瑞典大规模推进公共建造住房计划,通过实行优惠的信贷与保险政策、提供住房津贴(housing allowance)和补助等措施推动保障性住房的建设,同时保障住户的住房权,完善住房基本服务。

第二,社会保险型国家住房保障制度的典型代表有美国和日本。美国对低收入人群提供住房税收补贴,完善公共住房制度,对特殊人群提供住房保障,同时通过积极的住房信贷政策解决人们的住房问题;日本政府通过健全法律制度,采取混合式的金融政策,加上用低税甚至免税的方法促进和鼓励私人新建住宅等一系列方式,解决了其第二次世界大战后在住房短缺和经济发展过程中产生的住房难题。

第三,储蓄型国家住房保障制度的典型代表是新加坡和德国。新加坡的住房公积金、公共组屋和政府补贴措施在解决人们的住房问题中发挥了重要作用,政府的积极参与、公共组屋的建设和金融业的不断完善多层次和多方位地解决了住房难题。德国的住房保障制度包括住房补贴制度、住房储蓄制度、购建房税收优惠和租购结合制度,并从公共福利房、房租补贴、住房政策的法律保障、住房储蓄和信贷政策、住房合作社等方面对其进行完善。

本书总结国外住房保障制度的特点及发展趋势,比较我国与发达国家在经济状况、社会环境等方面的相同点和不同点,结合各国国情,借鉴其在解决低收入家庭住房和构建住房保障制度的成功经验,为中国特色的住房社会保障制度提供启示。结合广西的实际情况,在对比我国和外国住房保障制度建设的经验基础上,更好地完善广西的城乡住房保障制度。

3. 基于和谐社会视角完善城乡住房保障制度的对策和建议

明确我国建设社会主义和谐社会对住房保障制度提出的要求,基于建设和谐社会的视角提出完善广西城乡住房保障制度的对策和建议。

第一,分别从经济适用房、廉租房及住房公积金制度三方面,分析广西城镇住房保障体系中存在的主要问题。经济适用房中存在的主要问题是购买对象错位、保障覆盖面积小、住房面积标准不合理、小户型住房少、住房销售价格较高和低收入人群无力购买等;廉租房体系中主要存在保障的人群范围比较小、农民工住房保障难、房源紧张和监管机制不完善等问题;住房公积金的问题主要凸显在住房公积金建立的目的和政策的实际覆盖面之间的矛盾,包括住房公积金的互助性功能发挥不充分,资金使用率低和部分城市房价上涨过快造成公积金的保障功能下降、建设资金的单一来源和广泛使用之间的矛盾、贷款风险防范与保障机制不健全、个人逾期贷款金额的上升等方面。

第二,健全农村宅基地保障及受灾地区和危旧住房的改造,为农村住房困难户、遭受自然灾害的农民、城市化进程中失地农民和农民工的住房保障等提出对策与建议。在明晰农村住房保障制度的历史背景、国情因素、经济环境和法律约束等的背景下,充分发挥政府、社会和个体三大主体结构的推动和主导作用,以及广大农民作为农村住房保障制度实施客体的主体性和能动性,采取科学有效的农村住房保障制度实施方式,完善农村住房保障制度的实施基础,从而更好地构建广西城乡住房保障制度。

1.3 研究方法和技术路线

1.3.1 研究方法

1. 定性定量分析法

采用定性分析与定量分析相结合的方法,剖析广西城乡住房保障制度现状及存在的主要问题,并提出基于构建和谐社会的广西城乡住房保障制度的对策和建议,即定性剖析我国和广西地区城乡住房保障制度的发展过程和现状,分析典型国家的住房保障制度,采用典型城市的实地调研数据对广西地区的城镇住房保障制度进行定量分析,用一系列图表和数据分析我国及广西地区所取得的成果和存在的问题。

2. 文献整理法

通过大量的文献查阅、资料整理,对国内外典型国家与地区住房保障制度进行研究,总结其制度建设的经验与教训,结合我国与广西地区的实际情况,从而提出基于广西实际情况的城乡住房保障制度的对策和建议。

3. 比较分析法

在分析各国不同历史时期实施的住房保障制度的基础上,既运用纵向分析法,又运用横向分析法,分析同一时期不同国家或地区住房保障制度的差异,结合广西城乡住房保障制度的实际情况,进行比较分析。

4. 实地调研法

通过问卷调查与面谈的方式进行实地调研,收集第一手资料和数据,了解广西城镇