

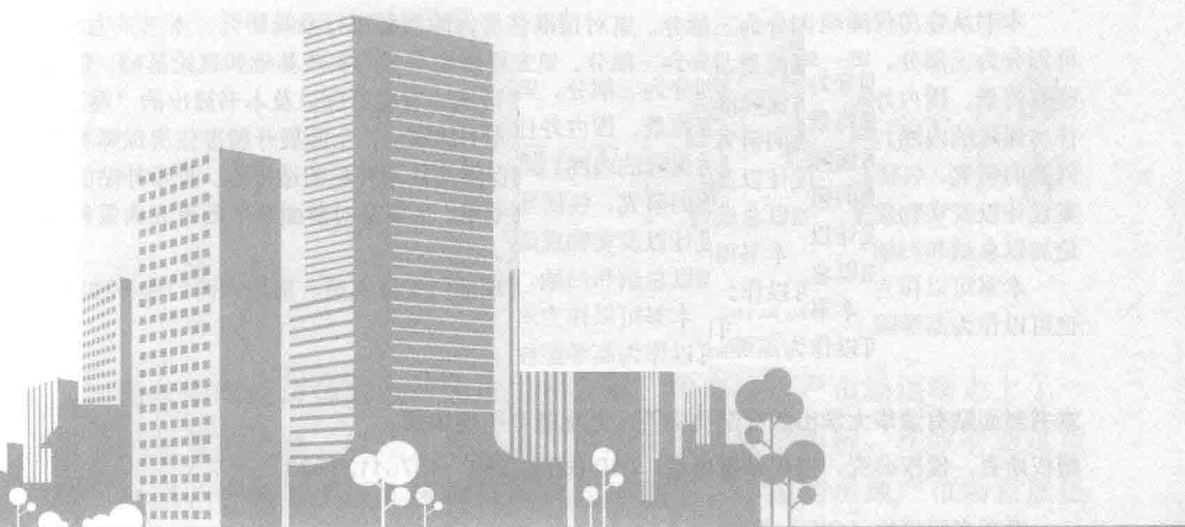


精准住房保障

李 英 徐亚茹 周浩旻 赵艺斐 © 著

清华大学出版社





精准住房保障

李 英 徐亚茹 周浩旻 赵艺斐◎著

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

本书从住房保障理论和实证数据出发对精准住房保障问题进行系统研究。本书共七章，可划分为三部分。第一部分包括第一至第三章，主要阐述本书的实践基础和理论基础，包括研究背景、国内外住房保障理论基础、我国房地产市场的发展历程以及本书提出的“精准”住房保障的内涵。第二部分包括第四至第六章，是本书的核心，全面展开精准住房保障相关问题的研究，包括基础保障数据的精准获取、实物保障与货币补贴的适用性、货币补贴的方案设计以及实物保障的空间效应。第三部分即为第七章，主要是对前面章节的研究成果和结论加以总结和归纳，并据此提出可行的对策和建议。

本书可以作为房地产研究人员、政府房地产管理部门工作人员、房地产商的参考读物，也可以作为高等院校房地产经营管理专业的教材。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签，无标签者不得销售。

版权所有，侵权必究。侵权举报电话：010-62782989 13701121933

图书在版编目（CIP）数据

精准住房保障/李英等著. —北京：清华大学出版社，2018

ISBN 978-7-302-51338-4

I. ①精… II. ①李… III. ①住宅-社会保障制度-研究-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2018）第 229046 号

责任编辑：杜春杰

封面设计：刘 超

版式设计：魏 远

责任校对：马子杰

责任印制：杨 艳

出版发行：清华大学出版社

网 址：<http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址：北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编：100084

社总机：010-62770175 邮 购：010-62786544

投稿与读者服务：010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈：010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印装者：三河市金元印装有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：165mm×240mm 印 张：12.25 字 数：201 千字

版 次：2018 年 11 月第 1 版 印 次：2018 年 11 月第 1 次印刷

定 价：68.00 元

产品编号：074052-01

PREFACE

前言

随着中国经济体制改革的推进和发展，中国房地产市场逐渐走上了一条曲折的复苏之路。纵观中国房地产市场发展的整个历程，在政府通过货币、财政、行政等手段实施调控政策的干预下，中国的房地产市场发展迅猛，逐渐成为推动经济增长的重要动力，与此同时，城镇居民住房条件也得到了很大的改善。但是，随着房地产市场的迅猛发展，一系列住房问题也日益凸显。例如，仍然存在部分低收入人群的住房一直得不到很好的解决、住房资源浪费以致住房利用率低下、住房保障申请监管不力等问题。为此，政府相关管理部门根据实际情况建立了相对完善的住房保障体系，最大限度地解决低收入人群的住房问题，但我国低收入群体数量众多，住房保障发展历程起步较晚，相关制度体系还不完善等，导致在住房保障体系运作过程中依然存在许多问题，这些问题若得不到及时有效的解决，将会极大地阻碍整个房地产市场的稳定、健康发展。

住房保障是政府通过行政手段向中低收入家庭提供财政补贴或实物援助，帮助其解决居住问题的制度安排，是国家的社会政策与社会保障制度的重要组成部分，它不仅仅是中国的特殊现象，也是其他国家一直关注的问题。世界各国根据土地资源、自身经济实力等背景的不同发展提出了很多不同的模式，如何在为中低收入家庭提供住房保障的同时提高市场运行效率一直是世界各国面对的共同难题。事实上，一些发达国家的住房保障体系起步较早，社会保障和社会福利制度较完善，保障程度也较高。成功的住房保障体系无不是不断总结以往经验教训并不断改进的结果。目前，中国的社会保障体系是以基本保障为基础的，现行的保障模式是实物保障和货币化安置并行，伴随着 2016 年中国住房和城乡建设部推进以满足新市民住房需求为主的住房体制改革，把“去库存”作为房地产工作的重点，



建立购租并举的住房制度。当前，交易市场仍是中国住房制度的主角，租赁市场仍处于自发状态，住房租赁比例仍然偏低。受传统观念影响，多数家庭还是倾向于买房，住房自有率常年维持在 70% 以上，房地产租赁市场具有很大的开发潜力。我们在对选取的样本城市进行了实证分析之后，提出了为低收入群体发放统一数量的货币补贴，使其自动分层的梯级住房保障货币化方案，符合中国现阶段租赁市场亟待开发的基本国情。

精准住房保障的最终目的是避免粗放保障而导致住房资源的浪费，在为更多低收入家庭解决住房问题的同时，提高住房保障效率，事实上，这两者也正是相辅相成的。值得说明的是，本书提出的梯级住房保障货币化方案并不是对实物安置的否定，而是与实物安置共同作用，毕竟让所有低收入人群通过货币补贴去租赁住房也并不现实。实物安置作为住房保障的重要组成部分，在实施过程中有不少保障性住房项目因配套设施不完善导致入住率过低的问题，这就造成了保障性住房资源的浪费。为此，本书基于对青岛市保障性住房的样本的经济学分析，确定了对保障性住房入住率影响显著的因素以及现存的相关问题，以期为今后保障性住房的兴建提供参考依据。

在本书的写作中，我们参阅了大量的文献及图书资料，在此对所有作者表示衷心的感谢。由于时间和水平有限，书中难免有不足和疏漏之处，欢迎广大读者批评指正。

作 者

2018 年 5 月

第一章 绪论	1
第一节 本书的研究背景	1
一、城镇化进程符合社会发展客观规律	1
二、保障房与商品房是不可分割的两部分	3
三、粗放住房保障造成巨额资源浪费	5
四、精准住房保障是解决问题的根本出路	7
第二节 精准住房保障理论与运作实践	9
一、关于“精准”的概念	10
二、关于空间失配的研究	10
三、关于适足住房的研究和实践	15
第三节 本书的研究框架	20
一、研究思路	20
二、研究内容	21
三、研究方法	22
第二章 住房保障理论基础	24
第一节 住房保障相关理论	24
一、马克思主义相关理论	24
二、马斯洛的需要层次理论	25
三、庇古的旧福利经济学	25
四、凯恩斯的经济理论	26
五、贝弗里奇计划	26
六、国内学者对住房保障的研究成果	26
第二节 住房保障货币化	28
一、住房保障货币化理论	28
二、国外实践及经验借鉴	29



三、国内实践及经验借鉴.....	31
第三节 住房保障及其货币化的要义.....	32
一、住房保障的本质是救助.....	32
二、住房保障不等于“住房普遍福利”.....	33
三、政府是住房保障的主要责任者，但不是唯一责任者.....	33
四、住房保障应具有动态变化性.....	34
五、将住房保障纳入社会保障是社会发展的客观要求.....	34
第三章 房地产市场发展现状.....	36
第一节 中国房地产市场在曲折中前行.....	36
一、起步阶段（1979—1991年年底）.....	36
二、提高整顿阶段（1992—1997年年底）.....	38
三、快速成长阶段（1998—2003年6月）.....	38
四、先抑制后鼓励阶段（2003年6月至2009年年底）.....	39
五、限购限贷阶段（2010年4月至2013年年底）.....	40
六、去库存阶段（2014—2016年9月底）.....	41
七、最严厉调控阶段（2016年10月至今）.....	45
第二节 城镇居民私有住房租售情况调研.....	56
一、私有住房出售情况.....	56
二、私有住房出租情况.....	57
第三节 山东省住房保障现状调查研究.....	60
一、青岛市住房保障现状.....	60
二、济南市住房保障现状.....	64
三、德州市住房保障现状.....	66
四、住房保障货币化推进中普遍存在的问题.....	69
第四章 精准住房保障的关键技术.....	71
第一节 精准住房保障关键技术简述.....	71
一、精准住房保障系统.....	72
二、系统开发模式.....	75
三、GIS连接前端后台.....	76
四、“人-房”数据库匹配.....	77
第二节 地理数据的获取.....	77
一、分布式部件获取地理数据.....	78
二、多源地理信息数据集成.....	79



三、逻辑关系设计	82
第三节 基于 Web 的可视化平台构建	83
一、Web 架构设计	84
二、JavaScript 编程技术	85
三、ArcGIS Server 地图发布服务	88
第四节 精准保障数据库设计	90
一、中继数据创建与管理	91
二、数据库设计	92
三、数据库索引机制	95
四、数据库操作封装	96
第五章 住房保障货币化的适用性分析及方案设计	100
第一节 梯级住房保障货币化方案设计	100
一、总体思路	100
二、模型简介与实证分析	106
第二节 棚户区改造货币化安置方案设计	110
一、总体思路	110
二、需要解决的问题	114
第三节 住房保障货币化的适用性分析	115
一、住房保障货币化适用性的影响因素	115
二、山东省各地市住房保障适用模式的选择	126
三、山东省住房保障适用性水平的因子分析和聚类分析	129
四、山东省各地市住房保障适用模式的选择	134
第六章 住房实物保障的空间效应	136
第一节 空间因素指标的确定和量化	136
一、青岛市保障性住房建设现状	137
二、评价指标选取的原则	138
三、指标体系的构建及权重确定	140
第二节 空间计量模型的构建和选择	143
一、空间滞后模型	144
二、空间误差模型	145
第三节 空间相关性检验	147
一、全局空间自相关检验	147
二、局域空间自相关检验	148



三、多重共线性检验.....	149
第四节 空间计量模型的建立.....	149
一、基于 Moran's I 的空间效应分析.....	151
二、基于局域 Moran's I 的空间效应分析.....	152
三、自变量间的多重共线性分析.....	153
四、模型的构建与估计.....	156
第五节 青岛市公租房空间效应结果分析.....	160
一、地理区位特征.....	162
二、公共服务配套设施.....	163
三、教育配套设施.....	164
四、休闲娱乐设施.....	166
五、商业设施发展.....	166
第七章 山东省精准住房保障：问题、对策与建议	168
一、主要研究结论.....	168
二、山东省精准住房保障中存在的问题.....	170
三、对策与建议.....	173
参考文献.....	180

第一章 绪 论

2007年以来,中央政府在不断加强房地产市场调控的同时,在全国范围内加大了保障房建设力度,保障房在社会发展中的重要性被提到前所未有的高度,其目的是通过政府这只“有形之手”解决住房困难群体的实际问题。经过政府多年的努力,中国城镇居民住房条件已得到明显改善,保障性安居工程^①建设取得了显著的经济效益和社会效益,但资金被套取挪用、监管不严、分配违规等问题在部分地区依然存在,大大降低了住房保障的效率。如何解决上述问题,真正做到“住有所居,应保尽保”,成为衡量一个国家或地区住房保障制度完善程度的重要标志。

第一节 本书的研究背景

城镇化是随着工业化的发展,非农产业在城镇集聚、农村人口向城镇集中的自然历史过程。城镇化是人类社会发展的客观趋势,是国家现代化的重要标志。农民进城首先要解决的就是居住问题。《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出有序推进农业转移人口市民化,其中拓宽住房保障渠道、改善农民工居住条件成为重要组成部分。但是,现有的住房保障属于粗放保障,已造成巨额资源浪费。住房保障制度需要创新,以精准保障替代粗放保障成为一条可行途径。

一、城镇化进程符合社会发展客观规律

目前,中国经济、社会发展已经取得了令人瞩目的成就,但中国仍然是一个发展中国家,这一定位很明确。在“发展”的意义上,城镇化是必然的趋势。城镇化的本义就是农村人口转移到城市和城镇的过程^[1],这是

^① 保障性安居工程:公共租赁住房、经济适用住房、限价商品住房等保障性住房和各类棚户区改造、农村危房改造,统称安居工程。目前,安居工程基本包含两类:公共租赁住房 and 各类棚户区改造。



“人口城镇化”的概念。国家统计局网站的统计数据表明，2006—2016 年，中国城镇常住人口城镇化率从 43.90% 上升到 57.35%，年均增长超过 1 个百分点，如图 1.1 所示。如果按照城镇化率年均增长 1 个百分点的发展速度，中国要达到 75% 的人口城镇化率，仍需要超过 15 年的时间。

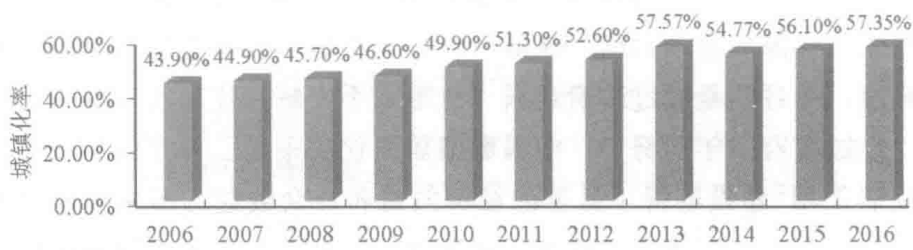


图 1.1 2006—2016 年中国城镇常住人口城镇化率

城镇化的过程之所以呈现不断上升的必然趋势，这是建立在城镇第二、第三产业持续发展的基础之上的。2006—2016 年产业增加值占比变化如图 1.2 所示。2006—2016 年，第一产业增加值占 GDP 的比重持续下跌，至 2013 年第一产业增加值占比下降到 10% 以下。相反，第三产业增加值占 GDP 的比重持续上升，从 2013 年开始，第三产业首次超过第二产业，成为国民经济中占比最高的产业。到 2015 年，第三产业增加值占比为 50.5%，首次突破 50%。

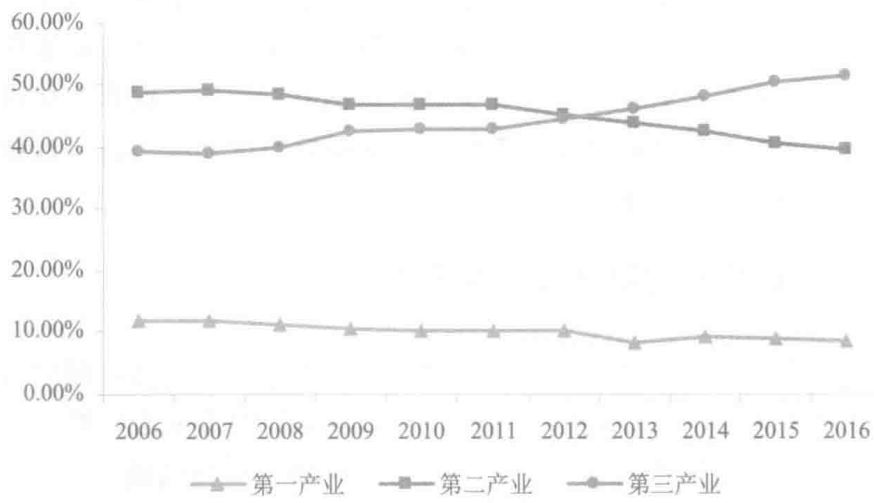


图 1.2 2006—2016 年产业增加值占比变化

城镇第二、第三产业尤其是第三产业的持续发展，使得城镇居民有了



更多的就业机会，收入水平更高，可享受更多的文化、教育、医疗、便捷交通等公共资源。在人口流动不受管制、信息传播不受限制的情况下，大量农村人口进入城镇，使得城镇化水平不断提高成为不可逆转的趋势。正是由于各地区城镇第二、第三产业发展的差异性，才有了发达地区与欠发达地区的差别，欠发达地区人口不断转移至发达地区。相信未来只要不发生大的社会变动，城镇化率不断上升的发展趋势是不会改变的。随着农业人口的减少，农业必然走向规模化经营，农业劳动生产率也将同步提高，城乡收入差距必将缩小。

人们对城镇化的认识也在不断变化。中国当前所秉持和践行的城镇化是一种新型的城镇化，这是一种真正的城镇化。与传统城镇化不同，新型城镇化强调以人为本，注重城镇化质量的提升。新型城镇化是人口集聚、“市民化”和公共服务协调发展的城镇化。只有劳动力的非农业化和劳动力的空间转移不是真正意义上的城镇化，仅有人口的集聚和产业的优化，而不能让进城农民享有基本的公共服务，没有生活质量的提升、人居环境的改善也称不上高质量的城镇化。只有让常住人口在居住、医疗、教育、养老、失业救济等方面与原有人口享受平等的权利，赋予外来落户人口完全的“市民权”，才是实现了真正的城镇化，即新型城镇化。国家发展和改革委员会组织编写的《国家新型城镇化报告》（2016）显示，2016年中国常住人口城镇化率虽然达到57.35%，但是户籍人口城镇化率仅为41.2%，两者之间存在16.15个百分点的差距。可见，从城镇化过渡到新型城镇化还有相当长的一段路要走。

城镇化水平不断提高的客观性与合理性，已被众多国家的社会发展实践所验证。虽然人口聚集常会伴随一些负面效应，如拥挤、污染甚至犯罪，但“在聚集中走向平衡”的机制在中国也是成立的^[2]。它对人口净流入城镇来说，既意味着各项产业的发展潜力持续被挖掘出来，又对城镇管理如住房等公共资源的分配等方面带来不少的挑战，这考量着城镇管理者的智慧和协调能力。

二、保障房与商品房是不可分割的两部分

保障房和商品房在任何国家或地区都是存在的。保障房对应的需求群



体绝大多数是城市中的低收入者，这部分人在住房问题上不具有支付能力，而商品房对应的需求群体是具有支付能力的家庭。保障房和商品房因而构成住房供应体系中两个不可分割的组成部分。

人口不断迁入导致城镇化水平不断上升。这些迁移来的人口既包括高技能劳动者，也包括低技能劳动者，这是城市各产业平衡发展的需要。高技能劳动者和低技能劳动者的收入水平差别很大。城市低收入群体可能对应的更多是低技能劳动者，但他们却是城市中最基本的劳动力，是城市中一种不可替代和不可忽视的力量，其素质的高低对于经济发展和社会稳定起着非常重要的作用。而住房又是最基本的生活必需品，决定着劳动力的生产和再生产、劳动力体力恢复以及素质。如果没有了住房及与之相配套的教育、文化、卫生、体育等公共设施，劳动力素质将很难得到提高。因此，如果不对保障性住房进行投资，而将所有资金都投向商品房开发，由于商品房价格很高，超过了低收入群体的承受能力，他们的住房问题就得不到解决，这对于他们恢复体力、养育后代尤其是提高劳动力素质会造成不利影响，从而削弱企业盈利水平；而且可能会带来一系列社会问题，如社会稳定得不到保障。一个不稳定的社会环境是很难留住人才、留住高收入群体的，也是很难吸引投资者和企业家的，其直接后果就是城市高收入群体的减少。失去高收入群体的支撑，商品房市场将很难得到发展，甚至可能衰退和萎缩。

但是，在大力倡导旨在解决城市低收入群体住房问题的保障性住房建设的同时，商品房市场也应得到充分发展，毕竟商品房市场是整个房地产市场的一个主要组成部分，它的大力发展对房地产市场乃至整个城市经济快速发展起着更为重要的推动作用。住房同时也是一种身份和地位的象征。城市的高收入群体拥有足够多的资金，因而希望提高和改善居住环境和条件的欲望很强，以显示自己的社会地位和富有。因此，如果将所有资金都投资建设保障性住房，忽视商品房市场发展，高收入群体的住房需求就得不到相应满足；如果没有了商品房市场，人人都购买政府提供的保障性住房，不仅极大地浪费了社会资源，房地产业在国民经济中的重要作用也不能充分发挥出来。另外，由于高收入群体的住房需求得不到满足，城市无法长期留住吸引来的投资者和企业家，其后果是不仅商品房市场得不到发展，而且由于缺少投资者和企业家，城市经济将得不到发展，保障性住房



也成了无源之水、无本之木，得不到开发建设。

一方面，城市中存在大量低薪企业和困难职工群体，决定了保障性住房的必需性，政府也下决心要解决这个问题。另一方面，高收入群体的存在决定了商品房市场存在的合理性。上面的分析已经清晰地显示，在住房供应体系中，无论是保障性住房还是商品房，片面发展既不利于房地产市场发展，也不利于吸引并留住投资者和企业家。也就是说，既不存在保障性住房完全替代商品房的房地产市场，也不存在商品房完全替代保障性住房的房地产市场，无论缺少保障性住房还是缺少商品房都不会是运行良好的房地产市场。如果将保障性住房的建设看成是追求社会效益的话，那么投资商品房的开发则体现了经济效益的重要性。实践证明，只有同时兼顾经济效益和社会效益，房地产业在城市经济中巨大的带动作用才能真正显现出来。因此，无论是政府还是开发商，如果考虑长远利益，就应该认真思考和必须面对保障性住房和商品房的这种互动机制。

三、粗放住房保障造成巨额资源浪费

“十二五”期间，中央政府曾提出要加快推进住房保障体系建设，新建各类保障性住房 3 600 万套。根据《住房城乡建设事业“十三五”规划纲要》及《中华人民共和国 2016 年国民经济和社会发展统计公报》，2011—2016 年，全国累计新开工建设城镇保障性安居工程住房 4 619 万套。基本建成城镇保障性安居工程住房 3 518 万套，基本上实现了中央提出的目标。从已有成果来看，现有保障房供给模式主要依靠投资驱动扩展建房规模，偏重于量的积累，疏于管理，属于粗放型保障房建设供给。根据国家审计署的审计结果，保障资金违规使用、保障房被大量闲置以及部分住房分配使用管理不到位等成为屡审屡犯的重点问题。

国家审计署审计结果公告 2017 年第 7 号公告：2016 年保障性安居工程跟踪审计结果显示，在保障资金违规使用方面，有 10.31 亿元安居工程资金（含农村危房改造资金 466.58 万元）被违规用于商品房开发、弥补办公经费、出借等；有 4.21 亿元安居工程资金（含农村危房改造资金 640.8 万元）被通过提供虚假资料、重复申报等方式套取骗取或侵占；有 13.67 亿元住房公积金增值收益余额未按规定上缴财政或统筹用于安居工程。在



保障房被闲置方面，2016 年有超过 40 万套保障房无法正常交付给住房困难群体使用。其中，12.87 万套基本建成的住房因配套基础设施建设滞后，搁置 1 年以上无法交付使用；27.24 万套住房因位置偏远、户型设计不合理等，已办理竣工验收备案但空置超过 1 年。^①在保障房分配管理环节，一些地方对保障对象的资格审核和后续监管不到位，仅 2016 年有 2.96 万户不符合条件家庭违规享受城镇住房保障货币补贴 2 244.53 万元、保障性住房 1.57 万套；有 2.53 万户不符合条件家庭违规享受农村危房改造补助资金 1.39 亿元；有 3.36 万户不再符合条件的家庭未及时退出，违规享受住房 2.63 万套、补贴 1 197.44 万元；有 5 949 套住房被违规转借、出租、销售或用于办公经营。

近些年，中国政府不断加大保障房的建设力度，每年新建的保障房高达数百万套，涉及资金数额巨大，但是相应的监管制度并没有建立完善，这足以促使某些相关管理人员将违规使用保障建设资金的动机转化为实际行动。同时，地方政府为了完成中央下达的建设任务，纷纷赶进度、抢规模，但保障房的配套建设跟不上，位置较好的地段都被开发成了商品房，不少保障房建设在了地段偏远的地方，那里地价比较便宜，但交通等方面都不方便，加上户型设计不合理以及小区绿化、道路、配电、消防等配套建设缓慢，达不到竣工交付使用条件，无法入住，直接造成保障房的大量闲置。另外，一些地方对保障对象的资格审核和后续监管不到位等，致使部分不符合条件的家庭违规享受住房保障待遇，部分收入、住房等条件发生变化不再符合条件的家庭未按规定及时退出，部分保障房使用不规范，违规改变用途使用。

保障资金违规使用、保障房被大量闲置以及部分住房分配使用管理不到位等问题的存在，折射出中国现阶段粗放保障的弊端。一方面城镇中还

^① 随着各地公共租赁住房的陆续建成，在配租时却出现了意想不到的尴尬：很多地区的公共租赁住房大量被“弃租”。2012 年年初，武汉洪山区首批公共租赁住房遇冷，899 套房子仅租出去 210 套，占首批房源的 23%。上海首批两处市筹公共租赁住房累计房源为 5 100 套，受理申请总量约 2 000 户，占供应房源总量的四成左右。郑州 2011 年年底开始面向社会公开配租 1 551 套公共租赁住房，截至 2012 年 3 月底递交申请的仅有 628 户，不足一半。北京首批 120 套公共租赁住房配租，只有 60 户愿意入住。南京 2012 年年底公共租赁住房可以交付 6 000 套，直到 2012 年 6 月申请工作启动半年以来，全市约有 1.7 万户符合条件的家庭，只有 300 多户递交了申请。



有相当一部分住房困难群体的住房问题需要解决，另一方面有限的保障资源没有得到有效利用甚至被浪费。这意味着，现行依靠大规模投资拉动住房保障建设的模式已不再可持续，住房保障制度需要创新。

四、精准住房保障是解决问题的根本出路

现阶段，中国住房保障政策和实际供求状况发生了很大变化。首先，中央政府的住房保障政策思路做了调整。《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》（国发〔2014〕25号）指出，到2020年，努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。这一政策的实施，首先要解决的就是他们的住房问题，具有支付能力的人可通过市场购买解决，反之只能通过住房保障途径解决。2015年中央经济工作会议指出，“化解房地产库存……要落实户籍制度改革方案，允许农业转移人口等非户籍人口在就业地落户……要明确深化住房制度改革方向，以满足新市民住房需求为主要出发点……把公租房扩大到非户籍人口……”。2016年中央经济工作会议进一步深化上述理念，要坚持“去库存方面，要坚持分类调控，因城因地施策……要继续扎实推进以人为核心的新型城镇化，促进农民工市民化”。可见，中央政府政策思路的调整，虽然是在市场形势倒逼基础上形成的，但这种调整思路无疑是符合社会发展规律的，同时意味着今后各级地方政府在实施住房政策时，不再“一刀切”，而是根据本地的实际情况加以施策。

“以人为核心的新型城镇化”理念的提出和实施“1亿转移人口的住房问题”“农民工市民化”等，加速改变了住房保障的实际供求状况。一是城镇中大部分中低收入户籍家庭的住房困难得以解决，这部分家庭的保障房需求减缓；同时，大规模棚户区改造（以下简称“棚改”）也使得住房困难户的住房问题得到妥善安置。二是保障对象的重点发生了变化。住房保障范围逐步延伸至城镇非户籍人口，新就业者和外来务工人员逐渐成为保障重点。三是保障房结构发生了变化。公租房成为保障房的基本品种，与棚改一起构成保障性安居工程的两个重要部分。

住房保障供求状况的变化给相关政策的顺利实施带来了新的问题。一个好的保障制度或政策，应该是提供的保障房有需求方，而需求方正是需要保障的人或家庭。目前，保障对象发生了很大变化，保障范围延伸至城



镇非户籍人口，新就业者和外来务工人员成为保障重点。相对于原来的户籍人口来说，这部分人的流动性更强，稳定性更差，其收入、住房、资产等相关信息更加难以掌握。如果没有一个好的制度安排，原有粗放住房保障中的问题就必然在这里重现，而且由于保障对象的复杂性，所出现的问题可能会更加严重一些。

实施精准住房保障是解决问题的根本出路。自从中央提出“精准扶贫”的思路后，精准理念深入人心^[3]，“精准农业”“精准医疗”“精准营销”等理念相继被提出并在实践中加以实施，取得良好效果，甚至有人提出“让‘精准’成为习惯”。在住房保障实践中，除了“精准棚改”理念被明确提出并逐步实施^[4-5]外，从已有政策来看，各地精准住房保障基本上属于精准扶贫的一个部分。例如，西安市以公租房助推精准扶贫；陕西省紫阳县精准施策保障贫困户有房住；伊犁察布查尔县坚持三个精准三个到位，全力推进贫困户住房保障工作；山东省力促精准帮扶，将困难职工纳入保障性住房政策覆盖范围……这些举措均是借助精准扶贫政策推进精准住房保障，涵盖的保障对象为应保群体的一小部分。

我们在参考众多研究文献的基础上研究精准住房保障。所谓精准住房保障，是粗放住房保障的对称，是指政府相关管理部门通过对保障数据进行有效整合，实现保障对象和保障房的精准匹配，切实提高住房保障实效的保障方式。在当前实施新型城镇化战略、粗放住房保障顽疾难以根治的大背景下，实施精准住房保障为解决上述问题提供了一条可以尝试的途径。在精准住房保障模式下，各地方政府不再大规模盲目建设保障房，而是从当地的实际情况出发“因城施策”，在精准识别出保障对象的基础上，考虑其实际需求并赋予一定的居住权，从而较好地解决他们的居住问题。

实施精准住房保障应重点关注住房保障供需现状及其匹配程度，这涉及前述粗放住房保障三个重点问题的解决。本书的研究重点^①在于如何降低保障房的闲置以及如何合理分配使用保障房，使有限的保障资源能充分发挥其效率。保障房的闲置问题，实际上是一个空间问题。前期调研和研究表明，保障房住区自身的公共服务设施配套不完善、交通不便、就业环境

^① 对于保障房资金的违规使用问题，需要通过相关法律、法规和制度的建设与完善，通过对相关政府管理部门进行有效的外部监管和内部监管来加以解决，不列为本书的研究重点。