



中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）
项目成果（12XNI005）

住房保障政策

——转型期的探索、实践与评价研究

张跃松 著

中国建筑工业出版社

中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资
项目成果（12XNI005）

住房保障政策

——转型期的探索、实践与评价研究

张跃松 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

住房保障政策——转型期的探索、实践与评价研究 / 张跃松
著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2014. 11

ISBN 978-7-112-17343-3

I. ①住… II. ①张… III. ①住房政策—研究—中国
IV. ①F299.233.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第230875号

责任编辑: 赵晓菲

书籍设计: 京点制版

责任校对: 李欣慰 党 蕾

住房保障政策——转型期的探索、实践与评价研究

张跃松 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

北京京点图文设计有限公司制版

北京圣夫亚美印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 19 字数: 381 千字

2015年3月第一版 2015年3月第一次印刷

定价: 48.00元

ISBN 978-7-112-17343-3

(26119)

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)

住房是人类生存的基本条件之一，既有商品属性，又有社会保障属性。1996年在土耳其伊斯坦布尔召开的联合国第二届人类住区大会通过了各国建设住区的指导性文件——《人居议程》，对可持续的人类住区勾画了美好的蓝图——“人人享有适当的住房、健康而又安全的环境、基本服务、富有成效且自由选择的工作”。2004年9月国务院颁布了《中国的社会保障状况和政策》白皮书，指出“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”，由此可见住房保障是我国社会保障的重要组成部分。2011年8月，时任中共中央政治局常委、国务院副总理李克强在全国保障性安居工程会议上指出，“大规模实施保障性安居工程，是管理通胀预期，保持经济平稳较快发展的重大举措，是保障和改善民生，促进社会和谐稳定的必然要求，是转变经济发展方式，调整经济结构的有效途径”。

我国的住房保障体系一直处于不断完善的过程。1994年《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》首次把“建立以中低收入家庭为对象，具有社会保障性质的经济适用住房供应体系”列为我国城镇住房制度改革的一项基本内容和任务。此后的20年间，国家在保障中低收入人群住房方面形成了一系列的制度，初步建立了以廉租住房制度、经济适用住房制度和公共租赁住房制度为主要内容的住房保障体系，在解决城市中低收入和“夹心层”群体的住房问题方面取得了一定的成效。但是，由于城市众多、中东西部地区的房地产市场发展不平衡等客观条件限制以及政策执行过程中出现的问题，我国住房保障体系尚不健全，相关制度仍不完善，一些政策落实不到位，影响了困难家庭住房权利的实现，使真正需要住房的人群没有全部受益。在住房市场快速发展时期，保障性住房的建设并不尽如人意，由于住房保障对象不明确，保障房分配机制不完善，出现了保障性住房供求错位，建设面积过大，配套设施简陋等问题。

与此同时，近些年来商品房房价大幅上涨，中低收入人群望房兴叹，如何解决普通中低收入人群住房问题，成为政府工作的重中之重。到2013年底，全国累计用实物方式解决了3400万户城镇家庭的住房困难，其中，2011～2013年间新增解决了约1200万户。“十二五”期间，我国将新建保障性住房3600万套。未来10年，中国房地产市场中的保障性住房的角色和作用将比以前更加重要。党的十八大召开后，新型城镇化成为社会各界关注的新焦点，城镇住房保障政策，

特别是低收入特殊群体的住房保障政策是否健全、是否公平再次成为热点。在这样的背景下，通过科学评价，制定适合我国国情的住房保障政策，对于实现社会主义公平正义、保证居民安居乐业，具有深远影响。

立足于以上的判断，笔者开展了住房保障政策评价与探索研究，主要由3部分组成：第一部分，我国中低收入居民住房现状及问题，住房保障政策的发展历程，住房保障发展模式等研究；第二部分，住房保障范围和保障性住房分配问题研究；第三部分，城镇住房保障多元评价指标体系、评价理论与实证研究。

本书的写作过程参考了大量的国内外文献资料，拓宽了学术视野和学术思考，书中如有遗漏注释之处还请多多谅解。综观本书的3部分内容，主要是以学术为主的理论与实证研究，也包括笔者单独撰写或与人合著的论文，在此特别感谢与我联合发表文章的合作者们，他们既有我的尊师挚友，也有我的同门和学生。特别是孔令君、童思蕴、陈艳、杨凤彬、何志斌、王晓阳、周卫花、谢宇宁、李汶翰、连宇、肖雪、赵宁、陈克琴、贾庆光、王修宝等。近些年来承蒙各方信任，有幸主持和参与了多个住房保障相关的课题研究，收益颇多，不胜感激。在研究过程中得到了住房和城乡建设部住房保障司、北京市住房保障办公室、北京市海淀区住房保障办公室、天津市国土房管局住房保障处、中国建筑工业出版社等单位的大力支持，以及许多专家、学者和领导真诚的关心、支持和无私的帮助，在此一并感谢！

殷切期望国内外同行和本书的读者批评指正、不吝赐教！

张跃松

2014年7月于中国人民大学求是楼

前言

第一章 中低收入居民住房发展现状及存在的主要问题	1
第一节 我国住房保障基本制度	2
一、建立完善的住房保障制度的必要性	2
二、住房保障与保障性住房的区别	3
三、住房与住房保障政策	4
四、住房保障基本制度	7
五、我国住房保障制度的主要特点	12
第二节 我国的保障性住房发展现状及存在问题	13
一、经济适用房	14
二、廉租房	16
三、公共租赁住房	18
第三节 公共租赁住房成为保障性住房的主要发展趋势	21
一、经济适用房、廉租房制度运行效率不高	21
二、城市化的不同阶段要求	22
三、各国经验启示	23
第四节 解决中低收入居民住房问题的主要障碍	24
一、资源环境约束	24
二、中央政府和地方政府博弈，政策运行受阻	24
三、地方政府与房地产开发企业博弈	25
四、建设资金缺乏或筹集困难	26
五、保障对象难以界定	26
六、缺乏个人信息管理系统	27
七、制度不健全	27
八、缺乏社会力量参与	27
本章参考文献	28

第二章 我国现阶段住房保障的发展历程与市场主要特征	31
第一节 我国住房保障的发展历程	32
一、1991 ~ 1998 年: 保障制度起步阶段	33
二、1998 ~ 2007 年: 保障制度初步发展阶段	35
三、2007 年至今: 住房保障制度实质发展阶段	38
第二节 保障性住房市场的主要特征	41
一、市场客体——保障性住房	41
二、市场主体	43
第三节 保障性住房市场与商品房市场的关系	48
一、保障性住房市场与商品房市场的区别	48
二、保障性住房市场与商品房市场的联系	50
本章参考文献	52
第三章 我国住房保障发展模式	53
第一节 我国保障性住房的消费模式	54
一、我国现行住房消费模式存在的主要问题	54
二、保障性住房消费模式发展方向	55
第二节 我国保障性住房的融资模式	57
一、我国现行保障性住房融资模式存在的问题	57
二、保障性住房融资模式的借鉴	60
三、我国保障性住房融资模式发展方向	62
第三节 我国保障性住房的建设模式	64
一、我国保障性住房建设模式分类	64
二、企业参与建设模式选择	69
三、企业参建保障房直接收益和间接利益	70
四、典型城市保障性住房的建设模式	71
本章参考文献	72
第四章 中国土地制度对中低收入人群住房供给之作用	73
第一节 土地在保障性住房融资中的作用	74
一、关于土地出让金的作用	74
二、关于土地抵押融资	78

第二节 城市土地供应弊端与未来发展趋势	80
一、我国城市土地供应双轨制的弊端	81
二、公租房土地出让制的主要缺陷	82
三、划拨用地制度的弊端	83
四、未来发展趋势	83
本章参考文献	85

第五章 国外住房保障制度与启示..... 87

第一节 美国的住房保障制度	88
一、美国住房保障制度的发展历程	88
二、美国的住房保障金融制度	90
三、美国住房保障制度启示	91
第二节 英国的住房保障制度	93
一、英国住房保障制度的发展历程	93
二、英国的住房保障金融制度	96
三、英国住房保障制度启示	97
第三节 韩国的住房保障制度	98
一、韩国住房保障制度的发展历程	98
二、韩国的住房保障金融制度	102
三、韩国住房保障制度启示	103
第四节 日本的住房保障制度	104
一、日本住房保障制度的发展历程	104
二、日本的住房保障金融制度	108
三、日本住房保障制度启示	109
第五节 俄罗斯的住房保障制度	111
一、俄罗斯住房保障制度现状	111
二、俄罗斯住房保障制度启示	113
第六节 新西兰的住房保障制度	115
一、新西兰公共住房保障状况	115
二、新西兰住房保障制度启示	117
第七节 其他国家的住房保障制度	118
一、加拿大住房保障制度	118

二、新加坡住房保障制度	119
本章参考文献	121
第六章 保障性住房分配问题研究：基于均等化视角	123
第一节 保障性住房分配现状和问题	124
一、当前北京市保障房分配服务均等化现状和问题	124
二、北京市保障性住房分配内容和相关政策的梳理	131
三、保障性住房分配流程和关键节点的效率损失原因分析	132
四、新型城镇化等新政策出台对保障性住房分配服务均等化 产生的影响	133
第二节 国内外保障性住房分配政策的梳理与借鉴	135
一、国内保障性住房分配政策梳理	136
二、国外保障性住房分配政策的梳理——基于均等化视角	138
三、国内外保障性住房分配服务均等化实施的 客观条件及比较	145
四、国内外成功经验对北京市的借鉴价值和启示	147
本章参考文献	149
第七章 住房保障分配政策优化与创新研究	151
第一节 住房保障分配政策优化手段研究	152
一、北京市保障性住房分配制度优化应考虑条件	152
二、保障性住房分配服务均等化手段研究	153
第二节 北京市保障性住房多方式分配方案研究	159
一、北京市保障性住房多方式分配的可行性	159
二、北京市保障性住房多方式分配方案	160
三、特殊群体保障性住房区别化分配方案	163
本章参考文献	166
第八章 我国住房保障需求、范围及影响研究	169
第一节 精明增长规划理念对我国保障房需求的影响	170
一、精明增长的原则	170
二、我国住房保障需求主要特征	171

三、基于多元回归模型的精明增长理论对保障房需求的影响	173
四、精明增长理念的三个原则对保障房需求的影响分析	176
五、精明增长理念指导下的发展建议	177
第二节 我国住房保障范围确定	178
一、住房保障范围的界定	178
二、保障对象的界定	178
三、住房保障范围的确定	180
第三节 保障性住房对商品房市场的挤出效应研究	183
一、国内外保障性住房对商品房市场的影响的研究	183
二、模型构建与数据选取	184
三、全国数据的实证研究	186
四、挤出效应对房地产市场产生的影响	189
本章参考文献	190

第九章 城镇住房保障运行评价指标体系研究..... 191

第一节 城镇住房保障评价指标设计要求和原则	192
一、制定城镇住房保障评价指标的必要性	192
二、指标体系的设计要求	193
三、指标体系的设计原则	193
第二节 指标体系的设计思路与基本框架	194
一、指标构建的设计思路	194
二、城镇住房保障多元评价指标体系构成	195
第三节 行业外部视角下的中央宏观与城市微观层次评价指标体系	199
一、住房保障投资状况基础评价指标体系	199
二、反映住房保障土地供应的基础评价指标体系	201
三、住房保障外围背景统计指标体系	203
第四节 行业内部视角下的中央宏观与城市微观评价指标体系	208
一、房屋开发建设（筹集）的基础评价指标体系	208
二、保障性住房申请资格审核基础评价指标体系	214

三、住房保障配租配售基础评价指标体系	218
四、保障性住房后期监管基础评价指标体系	222
五、保障性住房分析性指标体系	226
第五节 保障性住房可支付性评价指标与计算方法	228
一、世界各国和地区的住房支付能力指标	228
二、住房支付能力评价指标的计算方法	231
第六节 城镇住房保障工作的多元评价指标体系	235
一、城镇住房保障工作的系统内评价指标体系及其含义	235
二、保障性住房居民评价指标体系及其含义	243
三、城镇住房保障工作的社会公众评价指标体系及其含义	246
本章参考文献	250

第十章 住房保障政策评价理论与实证研究

第一节 经济适用房政策有效性评价	254
一、模糊综合评价方法	254
二、经济适用房政策有效性评价	257
第二节 廉租房政策有效性评价	261
一、成本收益法 (Cost-effectiveness) 起源及研究现状	261
二、成本收益法 (Cost-effectiveness) 模型的介绍	262
三、廉租房政策有效性评价实证分析	265
第三节 公租房和廉租房居住满意度评价	269
一、北京市公租房和廉租房运行情况	269
二、北京市公租房和廉租房居住满意度调查基本情况	271
三、北京市公租房和廉租房居住满意度评价	273
四、完善保障房建设和管理的建议	282
第四节 虚拟可视化技术在住房保障政策数字化 评价中的应用	282
一、国内外研究现状	283
二、将 BIM 技术运用到住房保障政策的可行性分析	285
三、基于 BIM 技术的可视化形成住房保障政策的数字化	286
本章参考文献	290

第一章

中低收入居民住房发展现状及存在的主要问题

第一节 我国住房保障基本制度

自 1998 年我国实行住房分配货币化改革以来,我国的城镇住房体系发生了根本性的变化。随着住房制度改革不断深化,房地产市场有了快速的发展,对于改善居民居住条件,促进社会主义市场经济发展起到了重要的作用。1999 ~ 2009 年间我国城镇年均住宅竣工面积达到 6.13 亿 m^2 ,为历史最高水平。其中仅由开发商提供的商品住宅就累计达到了 3900 万套,使得 1 亿多居民的住房问题得到解决。

然而,住房商品化、社会化、市场化也带来了一系列问题,作为一个新兴市场,住宅价格持续高涨的幅度远远超过了同期收入涨幅,越来越多的城镇居民,特别是中低收入居民无法在市场上满足其基本的住房需求。为切实解决好城镇中低收入居民的住房困难问题,国务院出台了一系列的政策法规,旨在解决好中低收入居民住房问题,实现“居者有其屋”。2007 年出台的《关于解决城市低收入家庭住房的若干意见》,标志着城镇住房制度改革进入了住房保障与住房市场并重的新阶段。

一、建立完善的住房保障制度的必要性

(1) 解决中低收入群体住房需求与可支付能力之间的矛盾。改革开放三十多年来,我国经济发展迅速,居民人均收入水平有了大幅度的提高,生活质量也得到大幅改善。但是在经济增长的同时,收入差距也发生逐步扩大的现象,基尼系数超过国际警戒水平。特别是在城市内部,不同部门、不同职业的城镇居民收入差距非常明显。

国家统计局按照国际通用的居民家庭收入“五等分法”加以延伸,将城镇居民全部调查户按人均可支配收入由低到高分为 7 类,即最低收入户、低收入户、中等偏下收入户、中等收入户、中等偏上收入户、高收入户、最高收入户,分别占到全体居民家庭的 10%、10%、20%、20%、20%、10% 和 10%。从图 1-1 中,我们可以直观地看出,在城镇居民整体生活水平不断提高的情况下,不同层级居民可支配收入差距也逐步扩大,阶梯化趋势明显。2000 年城镇居民最高收入户年人均收入 13390.49 元,是最低收入户年人均收入 2678.32 元的 5 倍左右,到 2009 年,城镇居民最高收入户年人均收入 51349.57 元,达到最低收入户年人均收入 5950.68 元的 8.63 倍。贫富差距的不断扩大,使得中低收入居民在住房市场竞争

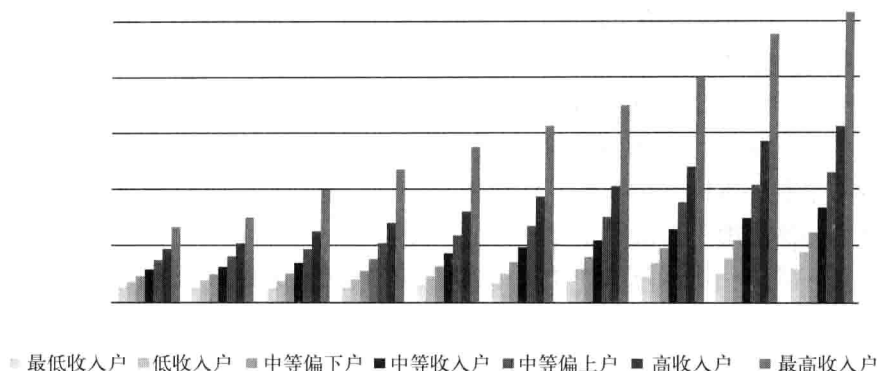


图 1-1 2000 ~ 2009 年城镇居民收入变化

数据来源：中国统计年鉴 2010[M]. 北京：中国统计出版社，2011

中处于弱势地位，很难以市场价格买到满足自己实际需求的住房。

另一方面，在住宅货币化改革的十几年来，房地产企业飞速发展，住宅价格平均销售价格有了大幅的上涨，特别是人口高度聚集的大中型城市，以北京为例，2000 ~ 2010 年，北京每平方米住房价格从 4427 元上涨到了 17151 元，涨幅达到 287%，同期人均 GDP 从 24122 元上涨到 70251 元，涨幅 191%，同期人均可支配收入从 10350 元上涨到 29073 元，涨幅 181%。因此，需要建设完善的保障性住房体系满足不同收入层次居民的居住需求，这是建设社会主义和谐社会的要求，也是加快小康社会进程最终实现共同富裕的必由之路。

(2) 解决好中低收入居民的住房问题，建立完善的住房保障体系，有利于促进各地区经济的协调稳定发展。由于保障性住房的价格优势，吸引了更广泛的购房群体，带动了建筑、建材、生活消费品等相关行业的发展。

(3) 合理化住房供给结构，平抑房价过高过快增长。在市场经济条件下，开发商倾向于开发中高档商品住宅，以期获得较大利润，住房保障体系的建立，完善了房地产市场供给的结构，能够满足各收入层级居民住房需求。同时由于保障性住房的房价只相当于同地段商品房价的 50% ~ 70%，各种保障性住房出现也吸收了房地产市场上的一部分需求，平抑了房价的不合理过快增长。

二、住房保障与保障性住房的区别

(一) 城镇住房保障

住房保障是指一个国家或地区的政府和社会为满足中低收入家庭的基本居住需要而采取的特殊政策，包括供应、分配、补贴、协调机制等一系列要素的总称。住房保障水平是一定的住房保障制度对于中低收入且居住困难的家庭提供住房保

障的能力^①。在市场经济下,为了保障人人有房住,政府就需要实施一些特殊的政策措施来帮助这些单纯依靠市场无法解决的住房有困难的群体^②。城镇住房保障也可以指通过出租、出售保障性住房及发放住房租赁补贴和给予政策支持等方式,向符合条件的城镇住房困难家庭及新就业职工、外来务工人员提供救助和扶持,以保障其享有基本的居住条件。住房租赁补贴,是指政府向符合条件的城镇住房困难家庭提供的用于其租赁住房的货币补助^③。

狭义的城镇住房保障工作主要涉及城镇保障性住房的投资、建设、运营、管理等相关内容。

(二) 城镇保障性住房

城镇保障性住房,是为增加中低收入家庭住房供应,解决中低收入家庭住房困难,列入当地政府住房保障规划和年度计划,由政府组织实施建设或筹集的住房。主要包括廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房、限价商品住房等。

(三) 城镇保障性安居工程

在城镇范围内实施的保障性安居工程,主要包括两个方面内容:一是城镇保障性住房;另一方面是棚户区改造,主要涉及城市棚户区改造、国有工矿棚户区改造、国有林区棚户区和国有林场危旧房改造、国有垦区危房改造、中央下放地方煤矿棚户区改造等。

三、住房与住房保障政策

(一) 住房政策

住房政策是文献资料中常用的一个名词,但是这个名词本身却没有规范性的表述。1998年《住房百科全书》也没有对其进行严谨的界定,仅仅是说明了不同住房政策的具体类型。国内外不少学者都曾对住房政策做过尝试性的界定^④。克拉彭(Clapham)认为住房政策是政府对住房生产、分配或消费等活动的干预,进而影响住房的区位、特征、可得性或住房占有有关的权利^⑤。劳德(Loud)认为住房政策是政府介入住房市场的原因、方式和效果等内容的综合表述^⑥。布莱克莫

① 褚超孚. 城镇住房保障模式研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2005.

② 陈淮. 发展住房保障制度是缓解住房矛盾的关键[J]. 经济与管理研究, 2006, 3.

③ 《河北省城镇住房保障办法(试行)》已于2011年5月31日省政府第87次常务会议通过,自2011年8月1日起施行。

④ 冯俊. 住房与住房政策[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2009.

⑤ Clapham, D., Kemp, P., Smith, S.J. Housing and social policy[M]. London: Macmillan, 1990.

⑥ Lund, B. Understanding housing policy[M]. Bristol: The Policy Press, 2011.

尔(Blakemore)的定义则更为直观,他提出住房政策是指对住房的价格、供给、住房税收政策、住房标准或住房占有形式等有直接或间接作用的政府行动、立法或经济政策^①。吴立范将住房政策的定义简单概括为“政府对住房市场设计的一些调节和干预措施”^②。田东海提出住房政策是政府“为改善住宅数量、质量、价格以及所有权和使用权而设计的措施”^③。基于以上学者的研究,可以对住房政策做以下界定:住房政策是政府在一定的经济、社会背景下,为了调节住宅的规模、价格、质量以及住宅的相关权利,而制定的一系列住房调控措施。对于住房政策的概念及其内涵,可以从多个角度来理解:

(1) 从政府与市场的关系上看,住房政策是政府为了弥补市场机制固有的缺陷,更好的分配社会资源,使得住房市场运行更有效率,而对住房市场进行的干预与调控;

(2) 从政策操作过程上看,住房政策可以理解为政府提出住房问题,制定住房政策、实施策略、反馈与修正策略的一系列行动;

(3) 从政策的层次性上看,住房政策可以分为中央政府的政策和地方政府的政策。

在住房政策的特性方面,哈斯曼和奎格利有过这样一个陈述:“住房是独特的,而住房政策是特殊的(Housing is peculiar, and housing policy is special)”^④。他们提出了住房政策的基础是效率性、公平性和社会政治性。实际中,住房政策的特性主要有以下5方面:

(1) 住房政策的效率性。住房在某种程度上是一种公共物品,尤其是涉及公共住房。根据西方经济学中的理论,自由竞争的市场机制在公共物品上是低效率的,无法达到资源利用的帕累托最优,即市场机制在住房市场是失灵的。因此,住房政策的效率性主要是相对于住房市场本身低下的运行效率而言的。政府通过住房政策对住房市场进行各个方面的调控,比如,住房价格、住房金融、住房数量、住房使用权等,可以弥补市场运行的不足,提高住房市场运作效率。此外,统一的住房标准与规范可以促进住房的产业化、规模化生产,提高住宅生产的效率。

(2) 住房政策的公平性。公平与效率是一对矛盾,在讲住房政策效率的同时,必须要涉及政策公平的因素。市场经济国家的住房买卖是由住房市场供求决定的。高收入者自然会买到数量多、质量好的住房,而低收入者只能租住面积小、条件差的房子。政府出于对社会稳定和住房市场效率的改善,对低收入人群进行政策上的扶助与救济。

① Blakemore, K., Social Policy: An Introduction[M]. Maidenhead: Open University Press, 1998.

② 吴立范, 罗党论. 中国的住房政策[M]. 北京: 经济科学出版社, 2009.

③ 田东海. 住房政策: 国际经验借鉴和中国现实选择[M]. 北京: 清华大学出版社, 1998.

④ Harsman, B., Quigley, J.M. Housing Markets and Housing Institutions: An international comparison[M]. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1991.

(3) 住房政策的社会性。住房政策的社会性根源于住房的基本属性。由于住房是人们生存发展的基本生活资料,而且价值量大,住房消费占居民家庭收入相当大的比重,而且兼有消费与投资的双重属性。“居者有其屋”,改善居住条件,是所有居民的追求。因此,住房政策会影响到所有与住房消费和投资相关的居民,其社会性十分明显。

(4) 住房政策的关联性。住房政策与经济政策、社会政策、经济发展、社会福利等联系紧密,相互影响。比如:积极的宏观经济政策会对住房信贷和税收政策产生影响,反之,土地利用规划又会对地区经济发展产生长远影响。住宅产业对其他行业很强的联动性是住房政策关联性强的内在原因。

(5) 住房政策的政治性。这一点主要体现在西方国家。由于住房的建设投资可以拉动经济增长,促进就业,是争取选票的重要工具。西方国家的政府把住房问题当成政治问题来对待,很大程度上是出于住房政策政治性的考虑。

(二) 住房保障政策

相比于住房政策,住房保障政策的概念更具针对性。简言之,所谓住房保障政策是政府为了解决无力从市场购买商品房的低收入人群的住房问题而制定的一系列干预措施。从狭义上来说,住房保障政策是指政府通过经济适用房、廉租房、限价房、公共租赁住房等方式来解决中低收入人群的住房问题。广义上的住房保障政策,其目的不单单是为了解决中低收入人群的住房问题,而是为了整体上改善居民的住房条件。高波(2009)认为,“住房保障政策是指政府在一定的社会、经济和政治形式下,为改善住房的数量、质量、价格以及所有权和使用权状况,为适应不同时期的住房需求和住房供应模式而设计的干预政策;其目的是提高居民家庭拥有住房的比例,从数量和质量上改善住房的供给”^①。

因此,住房保障政策广义上的概念与住房政策的概念内涵基本一致。本文采用住房保障政策其狭义上的概念。

实际上,我国住房保障政策一直是住房政策的核心内容。我国人口众多,处于社会主义初级阶段,人们日益增长的物质文化需求与我国落后生产力之间的矛盾仍是现阶段的主要矛盾,这个矛盾在住房问题上反映得更加明显。我国每年新增劳动力接近1000万人,从农村转移到城市的劳动力又是1000万人^②。这些人到城市后首先需要解决的就是最基本的住房需求。此外,还包括每年新就业的大批学生,住房需求也是他们生存的最基本需求。但是市场很难解决这些人群的住房需求。因此,就需要政府采取措施进行保障。除了最基本的住房需求外,还有一

① 高波.我国住房保障政策经济学分析[J].价值工程,2009,28(1):163-165.

② 成思危.中国住房政策探讨[J].中国流通经济,2011,25(6):4-8.