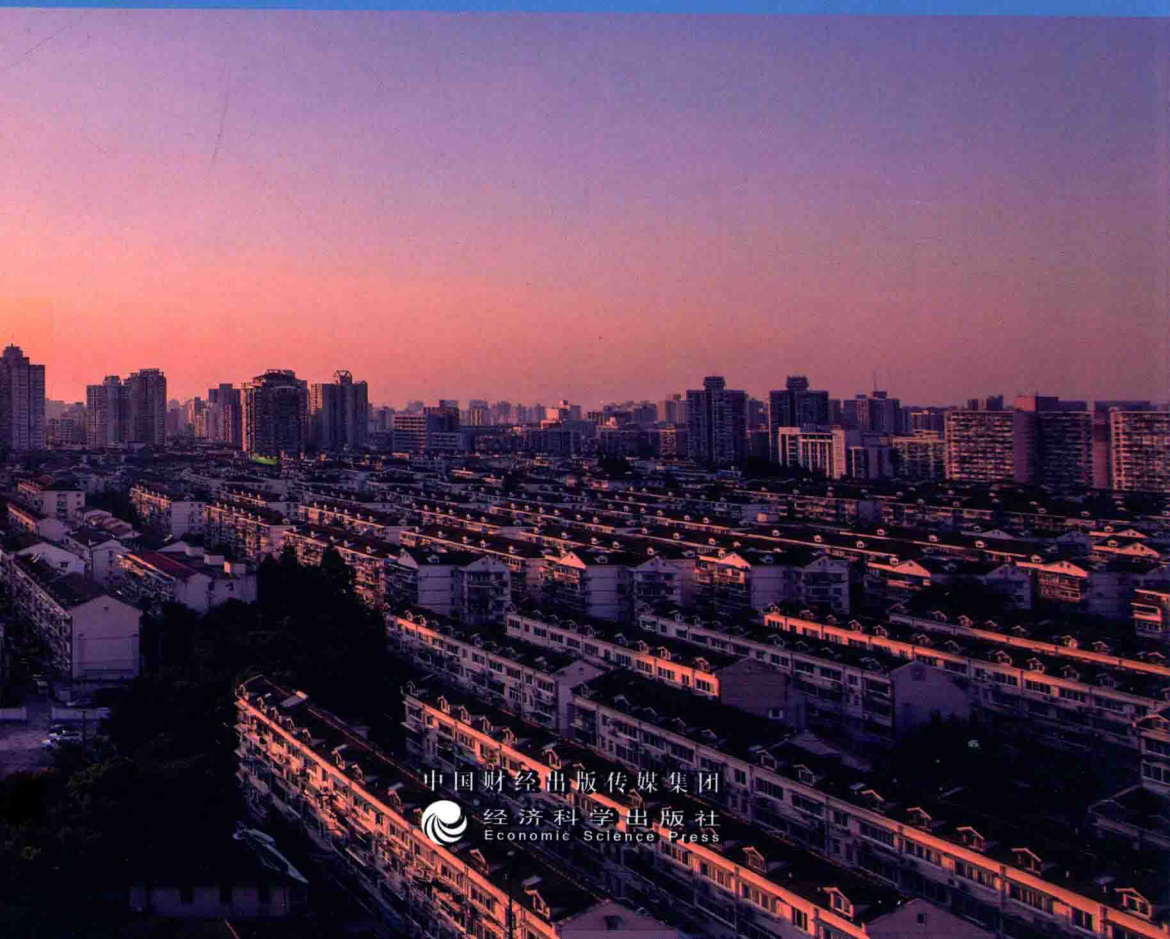


中国特色 城镇住房保障体系研究

姚玲珍 刘霞 王芳 / 著



中国财经出版传媒集团
经济科学出版社
Economic Science Press

本书获

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“我国城镇住房保障体系及运行机制研究”（13JZD009）以及上海市哲学社会科学规划课题“进一步健全上海房地产业健康发展长效机制研究”（2017XAF003）资助

中国特色 城镇住房保障体系研究

姚玲珍 刘霞 王芳 / 著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国特色城镇住房保障体系研究 / 姚玲珍, 刘霞,
王芳著. —北京: 经济科学出版社, 2017. 12

ISBN 978-7-5141-8906-3

I. ①中… II. ①姚…②刘…③王… 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 (2017) 第 321932 号

责任编辑: 杜鹏 张燕

责任校对: 隗立娜

责任印制: 邱天

中国特色城镇住房保障体系研究

姚玲珍 刘霞 王芳 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: eps_bj@163.com

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcbs.tmall.com>

固安华明印业有限公司印装

710 × 1000 16 开 16.5 印张 290000 万字

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-8906-3 定价: 58.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191502)

(版权所有 翻印必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: dbts@esp.com.cn

前 言

住房保障是政府保障中低收入阶层的基本居住需求，并以提升该群体租房、购房能力为目标的一项社会福利制度。城镇居民住房保障，关乎全面建成小康社会宏伟目标和“中国梦”美好愿景的实现，关乎新型城镇化战略的顺利推进，关乎中国经济的可持续发展，关乎社会和谐和政治稳定。本书从理论定位和实践总结入手，探讨具有时代特征、中国特色的城镇住房保障体系。

世界各国的住房保障格局迥异，美国、英国、澳大利亚等国实施救济型住房保障制度；德国、新加坡等国的住房保障范围较为宽泛，采取福利型住房保障模式。公共住房在供应主体（政府与社会机构）、供应方式（出租与出售）、住房补贴提供方式（出租方与承租方）等方面均存在明显差异。但是，各国住房保障体系演变也具有一定规律性，发达国家都走过了一个从政府直接提供公共住房、发展到补贴公共住房开发商、再到补贴最终租房和购房消费者的过程（即从直接提供住房、到补贴供应者、再到补贴消费者，或称为从“砖头”补贴到“人头”补贴），主要手段包括提供住房、实施住房补贴、发展住房金融等。一般在住房供应绝对短缺问题解决之后，政府管理都从直接干预转为间接干预，保障面由宽变窄，方式也向房租补贴转变。

本书研究团队在对住建部和住房保障典型城市进行深入调研的基础上，分析了中国住房保障的实践经验及存在的问题。研究发现，我国住房保障思想全国统一，但各城市的住房保障实践存在显著差异。在准入方面，对居民户籍要求在租赁型和出售型住房保障、特大城市和大中城市之间差异明显；住房困难标准较为统一，占各城市人均住房建筑面积的比例在36%~48%之间；但是否设定租赁型住房保障的收入标准存在严重分歧。本书将我国各城市的住房保障模式划分为三类：（1）以重庆、黄石为代表的“租—售”递进模式；（2）以西安、北京、上海为代表的“租—售”并举模式；（3）以常州为代表的全面货币化模式。

具有时代特征、中国特色的城镇住房保障体系，是系统解决居民住房问题的“一揽子”方案，需要聚焦我国住房发展目标，结合社会经济发展赋予住房保障的历史使命，根据居民住房需求和政府财力，并契合各地实际而设计。本书从功能定位、覆盖范围和发展模式三个方面对该体系进行顶层设计，进而结合各城市特点进行住房保障体系的分类制定。

分析中国住房保障定位的历史演进，可以发现，目前我国住房保障的功能定位为**社会型住房保障**。政府的角色，一方面是照顾那些无力自行解决住房的人群，即低收入住房困难群体；另一方面强调商品住房市场在满足居民居住需求时的重要性，采用适度的激励政策鼓励中低收入家庭购买自用住房，属于“市场经济体制下的社会型住房保障”。

从保障的广度与深度两个维度考量住房保障覆盖范围，我国城镇住房保障覆盖广度应包括行政区划内除本地农村户籍人口以外的城镇常住人口，从户籍性质看包括本地非农户籍人口、外地农村户籍人口和外地非农户籍人口。在外地户籍人口的保障中，应考虑其在户籍地已享受的住房保障（如宅基地、房改房等），以及其暂时性的居住需求特征，适当区别对待。根据保证居民基本居住权的住房保障目标，支付能力是住房保障覆盖深度的确定依据。各城市应在其住房保障的定位下确定住房困难的标准，考虑当地住房市场状况（租金水平、房价水平），在合理的住房可支付性（即收入与住房支出的关系）设定下，推算当地当时住房保障的收入标准。因此，收入高低不是确定住房保障范围的依据；收入与房租、房价的关系即支付能力才是确定住房保障准入标准的设定依据。或者说，确定住房保障深度的两个标准——住房困难和经济困难并存且是相对的。

住房保障模式的选择，应从供求两个层面、四个维度去考虑。根据供给效率在政府与市场间界定供给主体；依据区域住房供求总量均衡程度在增量与存量间选择供给方式；考虑城市政府保障能力在实物与货币之间确定保障手段；分析住房保障需求性质在配租与配售之间抉择分配方式。在保障模式设计思路上，强调以保障需求为导向，考虑城市政府保障能力和区域房地产市场供求状况，以保持商品住房市场价格平稳和不牺牲市场效率为代价，科学设计保障方式。依据该思路，研究选择了以上三方面五个具体指标，针对我国35个重点城市进行聚类分析，将其归属于住房保障的三大类型（见图1），并针对性地选择其住房保障的合理模式。

政府是住房保障的责任主体，负有建立健全并实施住房保障体系的责任。政府需坚持以人为本的基本理念，突出公共服务均等化、公民权利平等化，强化目标到位、主体到位和责任到位，把建好住房保障体系作为检验自身承担公

共服务职能的重要指标。基于中国各地区的发展差异和各级政府的财政收支不同,需要按照“央地协同、分级管理、属地负责”的原则,构建财权与事权一致、责任界定清晰的中央与地方政府联合工作机制。当前阶段,尽管社会力量在政府主导下的定位为配角,但在住房供求基本均衡的城市,政府应逐步从“主导”转为“引导”,进而充分发挥社会力量的作用,特别在参加保障性住房供给、稳定市场化住房价格、参与保障性住房管理等领域。深化政府和社会力量在整个住房保障体系的互动,最终实现体系、供给、管理、创新四个方面的合作。

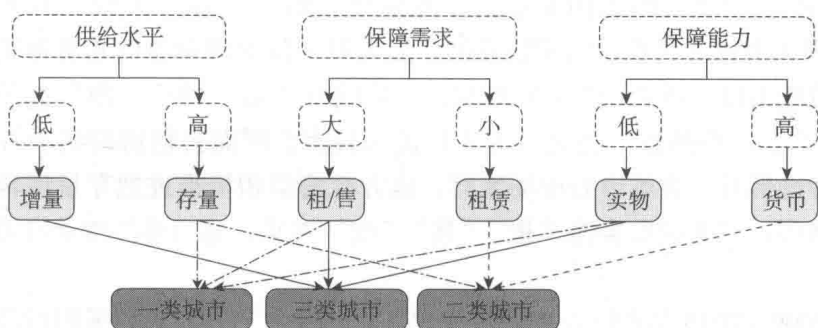


图1 住房保障的三大类型

保障对象的认定包含两大基本要件：住房贫困且住房支付能力不足。我国城镇居民住房保障应以消除住房绝对贫困、缓解住房相对贫困为目标。测算表明，参照城镇居民住房租赁支付能力现状和住房消费收入比不高于25%的国际标准，租赁补贴对象的收入准入线约等于地区低收入标准；根据城镇居民住房购买支付能力现状和房价收入比6倍的国际标准，购房支持对象的收入准入线约等于地区中等收入标准。在住房价格偏高的一、二类城市，可适当提高收入准入线。财产准入线则以家庭所持财产可支付该家庭5年的租房开支为基本思想进行设计。

保障标准分析表明，当前我国城镇住房保障水平是适度的。2010~2015年我国年均住房保障支出占GDP的比重为0.73%，与国际经验相符，但受经济下行影响，保障水平后续扩容的能力有限。因而建议：①严格保障对象。继续保持我国当前城镇住房保障范围的目标边界，覆盖中低收入、存在住房困难的城镇常住家庭。②保障基本水平。按照住房困难程度，优先保障基本租赁需求，再扩展至支持购房需求。③分类施策保障，即对保障对象进行分类，并提供方式和程度不同的保障。

我国住房保障供给体系的改革历经三个阶段：经济适用住房供给为主导

(1999~2008年)、租售并举供给体系形成(2009~2015年)、货币补贴保障方式改革探索(2016年至今)。从前期供给总量看,表现出以产权形式的实物补贴为主特征,极大缓解了住房保障需求,但在实践中的弊端逐渐显现。基于对各种供给方式绩效的理论及实证分析,住房保障供给体系的建设应以发挥市场作用、建立动态调整机制和推行分类保障为原则,故我国住房保障供给体系的理想模式建议为:以货币补贴为主、实物补贴为辅,租售并举,现阶段以租为主,随着保障压力的缓和,逐步提高产权保障的比重。当前保障供需的地区差异性显著,各地在考虑要素约束的前提下,需妥善安排“租”“售”“补”“改”的比例关系。一类城市“租”“补”“改”并重,辅以“售”,即大力推进公租房的实物筹措,加大对户籍保障对象的租赁补贴,加大棚户区改造力度,适当增加实物配售;二类城市“租”“补”“改”并重,完全摒弃“售”,一些热点二类城市的人口流入较多,因而公租房的实物筹措是必要的,考虑部分二类城市的市场库存,地方政府应积极推进把存量房转为公租房和安置房;三类城市实施“租”“售”“改”并重,适当筹措增量房源提供实物保障。

在2009~2015年的巨量保障性安居工程建设中,政府主要采用行政手段确保土地、资金、房源等住房保障要素的获取,具体体现为:发挥城市土地的国有制优势,大多以划拨方式供应保障性用地,较少采用市场化方式;建设资金则以财政资金投入为主,社会资金的作用微乎其微。这一行政配给模式,短期能调动大量土地与资金要素,完成保障房建设,但政府负担过重,且在一定程度上影响资源的配置效率。为使住房保障事业持续良性发展,必须在政府主导转为政府引导的基本思想下,有效发挥政府有形之手和市场无形之手的作用,系统设计住房保障要素筹措体系和运行机制,重塑住房保障机制的内在造血功能,多元筹措住房保障各类要素。

为保证中国住房保障体系的良好可持续运行,亟须建立现代化的住房保障管理制度。首先,需要在全国层面制定法律,以明确公民的住房权利,通过法律与法规搭建和构建完整的住房保障管理运行架构。其次,完善住房保障管理的组织结构,使其侧重良好的住房保障服务的提供与住房资产的有效运营。最后,推进住房管理体系结构从行政化向现代化转变。

本书分为十章,各个章节的研究与写作分工如下:第一、第三、第四章,姚玲珍、唐旭君;第二章,王芳;第五章,韩国栋;第六、第七、第八章,姚玲珍、刘霞;第九、第十章,姚玲珍、宫兵;各章专题,王芳。全书由姚玲珍总纂,刘霞、王芳协助统稿。出版勘校过程中王芳、宫兵、徐俊杰付出了辛勤劳动。本书得到教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“我国城镇住房保

障体系及运行机制研究”（13JZD009）以及上海市哲学社会科学规划课题“进一步健全上海房地产业健康发展长效机制研究”（2017XAF003）的共同资助。

由于知识和水平有限，缺点和错误在所难免，敬请各位同行和读者朋友提出批评意见和建议，我们不胜感激！

姚玲珍 刘霞 王芳

2017年10月

目 录

第一章 总论	1
第一节 研究意义	1
第二节 研究范围	4
第三节 理论基础	8
第二章 住房保障的国际经验	14
第一节 自由主义福利国家的住房保障	14
第二节 保守合作主义福利国家的住房保障	23
第三节 社会民主主义福利国家的住房保障	30
第四节 典型国家住房保障模式比较及经验启示	39
第三章 住房保障的中国实践	44
第一节 一线城市住房保障：供需矛盾下的艰难选择	45
第二节 二线城市住房保障：近似基础下的殊途同归	51
第三节 三线及以下城市住房保障：因时因地的不同选择	55
第四节 中国城市住房保障模式比较：求同存异	60
第四章 中国特色城镇住房保障体系顶层设计	68
第一节 功能定位：市场经济体制下的社会型住房保障	68
第二节 覆盖范围：保障广度与深度的二维考虑	73
第三节 发展模式：以需求为导向的保障方式设计	79
第四节 分类设计：三类型的城市保障模式构建	86
附录 35 个重点城市住房保障模式适用性水平的聚类分析	94

第五章 政府与社会力量在住房保障体系中的定位	99
第一节 政府在住房保障体系中的定位：以人为本的主体担当	99
第二节 社会力量在住房保障体系中的定位：积极参与的 重要配角	111
第三节 政府与社会力量在住房保障体系中的互动分析： 均衡与协同	117
专题一 上海引入社会力量参与保障房体系的思考：合作建房	121
第六章 中国特色城镇住房保障对象	125
第一节 住房保障对象认定标准之一：住房贫困	125
第二节 住房保障对象认定标准之二：住房支付能力不足	136
第三节 住房保障对象分类体系：以困难程度为序	143
专题二 上海构建廉租对象退出机制的思路：动态化及人性化	146
第七章 中国特色城镇住房保障标准	150
第一节 当前住房保障水平分析：基本适度	150
第二节 宏观住房保障标准：覆盖范围审慎扩大	155
第三节 微观住房保障标准：补贴程度分类递减	160
专题三 上海公租房保障主体的需求特征调查与启示	169
第八章 中国特色城镇住房保障供给与保障方式	173
第一节 供给体系的中国实践：“租售补改”的初步构建	173
第二节 “租售补改”的效率评价：各供给方式的阶段最优	178
第三节 “租售补改”的结构优化：远期理想模式与当前 区域分化	186
专题四 上海共有产权保障住房运作的经验：独具特色	193
第九章 中国特色城镇住房保障要素供应体系建构	198
第一节 土地供应：多元与多样供给并重	198
第二节 资金筹集：财政与社会资金并重	202
第三节 房源筹措：政府与市场互动	209
专题五 上海公共租赁住房房源筹措模式的探索：市场化手段	215

第十章 中国特色城镇住房保障管理体系	222
第一节 住房保障法规：从缺失走向完善	222
第二节 住房保障组织定位：服务与资产运营并重	227
第三节 住房保障管理：行政化转向现代化	231
专题六 上海改善保障型居住区物业管理的思考：创新之路	237
参考文献	240

总 论

第一节 研究意义

一、现实意义

城镇居民住房保障问题无疑已经成为当前我国政府必须认真研究解决的重大经济问题、民生问题和社会政治问题。通过本书研究,探索完善住房保障体系和可持续运行机制的思路,对实现全面建成小康社会的宏伟目标和“中国梦”的美好愿景,推进新型城镇化战略的顺利实施,促进中国经济的可持续发展,确保社会和谐、政治稳定,具有重大现实意义。

1. 建立完善的住房保障体系和可持续的运行机制,事关党中央和国务院提出的全面建成小康社会宏伟目标和“中国梦”美好愿景的实现

2012年11月29日,中共中央总书记习近平提出了“中国梦”的宏大愿景;2013年3月17日,在十二届全国人大一次会议闭幕会上,习近平总书记将“中国梦”的本质内涵定义为“实现国家富强、民族复兴、人民幸福、社会和谐,……在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,不断实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益,使发展成果更多更公平惠及全体人民”。习总书记提出的“中国梦”,其本质内涵与全面建成小康社会的战略目标是一致的,它体现了政府对人民利益的高度关切。住有所居是关系到人民生活质量的重大民生问题,自然也是全面建成小康社会和实现“中国梦”的重要方面。建立完善的住房保障体系和可持续的住房保障运行机

制,对实现全面建成小康社会的宏伟目标和“中国梦”至关重要。

2. 建立完善的住房保障体系和可持续的住房保障运行机制,有助于推进“新型城镇化”战略的顺利实施

党的十八大报告提出的走中国特色新型城镇化道路,是中国共产党站在新的历史起点上,审时度势,谋划未来,推进中国现代化进程的重大战略选择。推进城镇化的核心是人的城镇化,目的是造福百姓(李克强,2013)。目前,我国推行新型城镇化的主要难点在于,如何让城镇新增人口享受市民化的待遇、享受住房保障方面的市民待遇。很多新移民进了城却留不下来,主要原因是没有住房。住房已成为农民工市民化的制约因素,也是我国进一步推进城镇化的重要障碍^①

从一些城市的实践来看,住房保障对城镇化进程有明显的推动效应^②。建立完善的住房保障体系和可持续的住房保障运行机制,把覆盖全体常住人口的住房保障作为政府的重要职责承担起来,实质上也是为工业化、城镇化的顺利推进以及为经济的腾飞和走出“中等收入陷阱”扫清障碍。

3. 建立完善的住房保障体系和可持续的住房保障运行机制,是我国经济可持续发展的重要保障

住房保障体系不完善,必然会有不少中低收入家庭被迫求助于商品房市场,住房需求的增加将推动商品房市场价格的更快上涨,加剧房地产业的不健康发展。而商品房价格持续快速上涨,又需要政府扩大实施住房保障的居民群体规模。同时,高昂的房价、不完善的住房保障体系,不仅加大了企业的商务成本,影响了劳动力的流动和企业的选址^③,影响实体经济发展和城镇化的进程,而且还对居民正常消费产生强烈的挤出效应。建立完善的、可持续运行的住房保障体系,确保满足居民正常的基本住房需求,不仅可以促进商品房市场健康运行和房地产业的可持续发展,而且可通过降低企业商务成本吸引劳动力流入^④

① 唐晓旺:《房地产供给侧改革与农民工市民化》,载于《中州学刊》2017年第2期,第30~34页。

② 陈章喜、林子毅、刘炫好:《住房保障影响城镇化进程的实证分析》,载于《西安财经学院学报》2013年第5期,第120~124页。

③ 高波、陈建、邹琳华:《区域房价差异、劳动力流动与产业升级》,载于《经济研究》2012年第1期,第66~79页;张传勇:《房价对地区经济收敛的影响及其机制研究》,载于《统计研究》2017年第3期,第65~75页。

④ 郑思齐、张英杰:《“十二五”期间保障房建设如何“保障”》,载于《探索与争鸣》2013年第4期,第66~71页。

和资本积聚^①，以支持实体经济的可持续发展。

4. 建立完善的住房保障体系和可持续的住房保障运行机制，事关中国社会和谐和政治稳定

居住权是人权的重要内容，世界上任何一个国家的政府都有责任和义务为居民提供基本的居住条件。在社会主义中国，保障居民基本居住需求不仅是党和政府的当然责任，更是实现社会和谐的基本前提。建立完善的住房保障体系，实质是对社会经济发展成果的再次分配，是把部分财富以保障房的形式转移到中低收入者手中，消除人民分享经济发展成果方面的障碍，有利于缩小正在加大的收入与财富分配的差距，化解社会不和谐因素。不仅如此，保障性住房的公平分配对政府的公信力和执政力都是重要考验（李克强，2012）。探索有中国特色的住房保障体系和可持续运行机制，具有重大的政治意义与社会意义。

5. 建立完善的住房保障体系和可持续的住房保障运行机制，有利于提高保障性住房资源配置的效率，实现公共财政资源配置效率的最大化

我国保障性住房的投入、生产、分配与管理也是一项经济行为，和其他经济活动一样，必须高度重视效率问题。近年来，随着保障性住房地位的确立，政府投入的资源庞大：2009年中央财政安排下拨保障性安居工程补助资金551亿元，2010年811亿元，2011年1709亿元，2012年达到2332.61亿元，到2016年，达到4390.87亿元，平均年增长率为34.5%；各级地方政府投入的资源规模更大。面对如此大规模的资源投入，无论是从提高公共财政支出绩效，还是最大程度地发挥资源效益的角度，都迫切需要系统地研究探寻效用更高的保障方式、效率更高的资源配置方式。尤其是我国地域广阔，各地经济发展水平、房地产市场供求关系、居民住房基础等差异极大，政府的财力有限。建立完善的住房保障体系和可持续的住房保障运行机制，对提高公共资源利用绩效、实现更大范围的公平有重要的现实意义。

二、学术价值

本书从对选题的深刻理解，到研究整体规划、理论框架设计、核心观点的提炼，体现了学科前沿热点、理论创新与政策应用价值。总体来看，本书的学

^① 黄大志、亚得列、雅蒲：《新加坡：从普遍提供公共住房到满足日益增长的私人住房需求》，载于《经济社会体制比较》2013年第4期，第94~108页。

术价值主要体现在以下两个方面。

1. 探索住房保障的“中国模式”，丰富住房保障理论，为发展中国家和转型经济体的住房保障研究与住房保障体系建设树立一个重要标杆

目前，比较成熟的住房保障模式多以经济发达国家为背景，这些国家早已完成工业化、度过了城镇化加速期而进入后工业化时期、城镇化成熟期。由于后发国家工业化、城镇化的当前环境已发生了巨大变化，其构建住房保障体系所面临的问题与先发国家已经有很大不同。本书将基于国际经验进行比较研究，特别是结合中国实际，系统提出具有中国特色的住房保障及运行机制体系，包括：保障责任体系、准入与保障标准体系、供给和配置体系、要素资源投入保证体系、管理体系等，对保障边界、住房贫困的界定、保障方式优化、社会住房、共有产权制度等将作出系统的理论研究，这些成果将丰富住房保障理论，也为发展中国家和转型经济体的住房保障模式研究与住房保障体系建设树立一个重要标杆。

2. 采用聚类分析方法，为中央提出的“分类保障”方针提供理论依据和实施办法，同时丰富了我国住房保障体系研究的深度和内涵

分类保障是近年来国家提出的住房保障重要思路，但对于如何实施分类保障则缺乏理论依据和具体指导。本书对我国住房保障的“分类分层”保障思想进行了深化。基于各类保障模式的适用条件，本书从供给水平、需求特征和保障能力三个层面，构建住房保障模式的适用性评价指标体系。基于数据的有限性，研究对中国35个重点城市运用人均住房面积、出清周期、房价收入比、户籍人口比例和人均地方财政收入五个指标进行住房保障的聚类分析，将35个全国重点城市分为三个大类。根据每类城市在以上三个方面的特征水平，设计其各自具有中国特色的住房保障模式，为中央提出的分类保障方针提供理论依据和实施办法，也进一步丰富了我国住房保障体系研究的深度和内涵。

第二节 研究范围

一、基本概念

(一) 住房保障

所谓住房保障，指的是由政府肩负起解决住房困难群体的责任，以确保社

会成员住有所居（贾康和刘军民，2008；马黎明，2009；北京天则经济研究所，2011）。由政府承担住房保障的责任主体，在理论、实践层面均已形成共识（杨红旭，2009；冯俊，2010）。但对于住房保障对象的界定，却存在较大分歧。

（1）狭义的住房保障观，认为应定位为救助性保障，主要解决最需要帮助的住房困难群体的居住问题（余凌志、屠梅曾，2007；刘琳，2009），是政府对小一部分人的短暂性救济，是特定经济发展阶段下弥补住房市场失灵的办法（陈杰，2009）。

（2）广义的住房保障观，认为应该面向全体社会成员满足其基本住房需要。依靠市场无法解决所有人尤其是中低收入家庭的住房问题，因而政府需要对住房建设及供应特别是低收入居民的住房提供各种方式的支持（张勇，2007；马黎明，2009；彭岩，2009；贾生华，2012）。陈淮（2009）认为，完整的住房保障应包含救助性保障、援助性保障、互助性保障以及自助性保障四个层次，各层次之间做到无缝对接与交叉覆盖，方能实现人人享有适当住房的目标。

（二）保障性住房

保障性住房是相对于普通商品住房而言的，是具有一定社会福利性质与社会保障功能的居民房屋，由政府直接或间接投资，以低于市场水平的价格出租或出售给低收入住房困难家庭。关于我国保障性住房的认定主要有以下两种观点。

一种观点认为，保障性住房与政策性商品住房存在区别。其中，保障性住房的供应对象、建设标准、销售价格或租金标准由政府做出限定，具有社会保障性质的住房，包括经济适用房、公共租赁住房等。政策性商品住房具有一定的商品特性，其土地供给、建设、定价机制基于市场机制，同时政府通过给予补贴或限定价格的方式，使其具有一定的保障性功能，以满足中低收入购房者的需求。如“两限房”“自住型商品房”就属于政策性商品住房的范畴。

另一种观点认为，我国保障性住房的界定，包括经济适用住房、限价商品住房、廉租住房和公共租赁住房四种形式。这种观点认为，“自住型商品房”采用“限房价、竞地价”的方式建设，实质上是政府通过让渡土地和税收收益，间接供应低价住房。以北京为例，“销售均价原则上按照比同地段、同品质的商品住房价格低30%左右”，体现了低价供应的原则；从准入资格上看，北京市户籍无房家庭、经济适用住房、限价商品住房轮候家庭优先购买，限定其主要面向中低收入家庭销售。根据对保障性住房性质的研究，认为“自住型商

品房”符合保障性住房的特征，属于保障性住房的范畴（李程伟，2014）。

（三）住房保障体系

从词义上讲，体系（system）泛指一定范围内或同类的事物按照一定的秩序和内部联系组合而成的整体。尽管政界、学界都在普遍使用住房保障体系一词，但什么是住房保障体系？住房保障体系包含哪些内容？查阅大量文献尚未见给出明确的界定。百度百科对我国住房保障体系的定义是：主要包括四个部分——经济适用房、廉租房、限价房和公共租赁房。上海市住房保障和房屋管理局局长刘海生（2012）将由廉租住房、共有产权保障房、公共租赁住房、动迁安置住房组成的“四位一体，租售并举”作为上海住房保障体系。这些都偏向于从供给或保障方式来定义住房保障体系。从学者们对我国住房保障体系存在的问题分析，如覆盖面不够广、保障方式单一、保障方式之间缺乏衔接、政策体系不完善、管理体系不健全等，可以看出住房保障体系不应只局限于供应体系。

城镇住房保障体系是指国家或政府依据法律规定，通过各种方式对城镇中低收入家庭的住房困难问题进行扶持和救助的一系列政策措施的总和。城镇住房保障体系实际上是国家或政府在住房领域提供的社会保障，实质是国家利用财政手段在住房领域进行国民收入的再分配，目标在于保障中低收入家庭的基本住房权益，维护社会安定与和谐。城镇住房保障体系的内容包括保障对象、保障水平、保障方式、供应体系、分配方式、经营管理办法、准入与退出制度等。

二、研究范围

依据本书的选题，关于研究的具体范围，还有两个值得讨论的问题。

（一）农村住房保障与城镇住房保障

我国实行的是土地二元体制。1982年《中华人民共和国宪法》规定，城市土地以及矿藏、水流、海域、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源属于国家所有，除法律规定属于国家所有以外的农村和城市郊区土地、宅基地和自留地、自留山，以及法律规定归集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂，属于集体所有。从此，我国确立了城市土地国有制和农村土地集体所有