

贵州住房保障回顾与展望报告（2014）^{*}

夏刚 梁川江^{**}

[摘要]: 贵州省住房保障工作已经取得了一定的成绩,经济适用房的投资占比、价格比重、销售面积占比均高于全国平均水平,而其他类型保障房(包括廉租房、公租房)及棚户区改造计划开工情况也呈现良好的态势。为了进一步改善城镇住房困难家庭的居住条件,政府需要制定更具前瞻性和长期性的住房保障政策。未来贵州省住房保障面临两个最大的挑战:一个是存量问题——城镇现有农民工的居住问题,另一个是增量问题——即将迁入城镇的农民工的住房问题。为此,贵州省既需要同步推进住房保障制度改革与户籍制度改革,加快新型城镇化的步伐,又需要从增加效率和促进公平等更加全面的视角来看待住房保障,促进住房问题的整体性解决。

[关键词]: 贵州 住房保障 城镇住房困难家庭 城镇化 公平

一、经济适用房情况

1994年7月,国务院颁布了《关于深化城镇住房制度改革的决定》,提出把住房实物福利分配的方式改变为以按劳分配为主的货币工资分配方式,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房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系,首次将政府从住房福利供给者的角色转换为住房保障供给者,由此拉开了我国住房保障的序幕。国家统计局对经济适用房相关数据的统计最早出现于1996年,2010年是最后一年。

从1996年到2010年,贵州经济适用房的投资经历了逐步增加的过程(见图1)。^①1996年贵州省经济适用房投资为1.03亿元,1998年住房市场化改革后,投资显著增加,1999年达到3.89亿元,2007年同比增加102.56%,2005年达到投资顶峰。但从经济适用房投资占住宅投资的比重来看,19%—1998年逐年下降,1998年的房改导致其比重快速增加,2000年最大,为32.09%,之后总体上呈下降趋势,2010年仅为6.13%,为19%年以来的最低水平(见图1)。

¹基金项目:贵州省科学技术厅贵州财经大学软科学研究联合基金项目(合同编号:黔科合体R字[2013]LKC2011号)。

夏刚,博士,贵州财经大学贵州省房地产研究院副院长;梁川江,贵州财经大学基建处,高级工程师。感谢贵州省住房和城乡建设厅住房保障处对本文资料收集的支持。

① 除特别说明,本文2000年及之前的数据来自国家统计局固定资产投资统计司编《中国固定资产投资统计数典》;2000年之后的数据来自国家统计局网站。

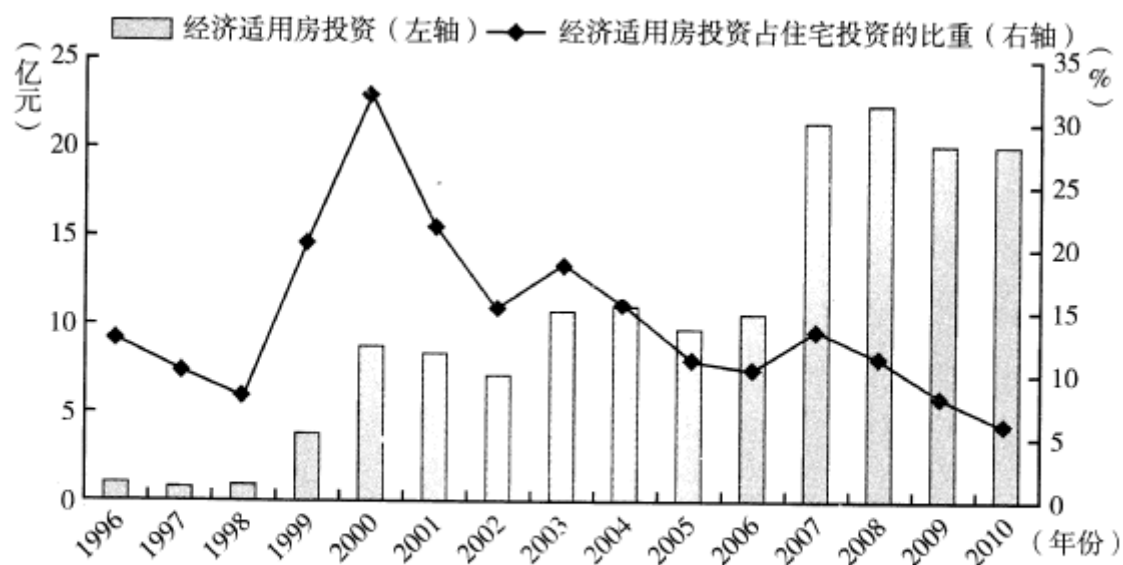


图1 贵州经济适用房投资及占比

从经济适用房的开工面积、销售面积来看，1999—2001年两者均逐步增加。2003—2006年开工面积逐年减少，之后逐年增加，2010年达145.65万平方米。销售面积在2002年之后总体上呈增加的态势，但2009年出现大幅下跌，2010年大幅反弹至137.16万平方米的历史高位。

由图2可知，1999—2010年经济适用房开工面积1132.87万平方米，加上估算的1996—1998年34万平方米，^{①②}1996—2010年新开工总面积约1167万平方米。据调查，平均每套经济适用房面积80平方米，则1996—2010年新开工经济适用房14万套。

² ① 1996—1998年新开工面积根据同期经济适用房投资与1999年经济适用房投资、新开工面积推算。1996—1998年贵州经济适用房投资合计2.66亿元，1999年投资3.89亿元、新开工50.5亿元，按比例法估计，1996—1998年新开工面积34.5万平方米 $=[50.5 / (3.89 / 2.66)]$ 。按此方法估算的前提是固定资产投资价格平稳。根据统计资料，1996—1998年贵州房地产开发企业竣工住宅造价625元/平方米，1999年为617元/平方米；以1996年为基年，1997—1999年的固定资产投资价格指数分别为101.4、101.4、100.8。无论是竣工住宅造价，还是固定资产投资价格指数，均表明1996—1999年住宅投资价格较平稳，且1999年价格略有下降，故本文估算的1996—1998年经济适用房开工面积34万平方米是合理的。

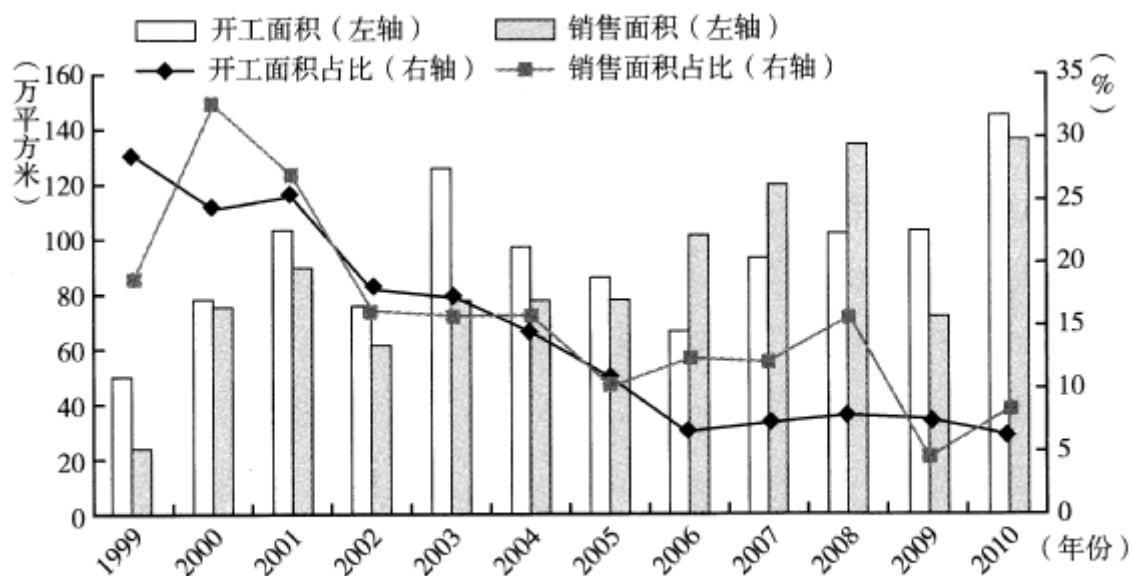


图2 贵州经济适用房开工、销售面积及占比

从经济适用房开工面积、销售面积占同期住宅开工面积、销售面积的比重来看，两者下降趋势均较明显（见图2）。开工面积占比从1999年的28.71%下降到2010年的6.47%；销售面积占比最大为2000年的32.88%，最小为2009年的4.59%。

从经济适用房销售价格来看，基本呈递增趋势（见图3），1999年为784元/平方米，2010年增加到2590元/平方米。从经济适用房销售价格与住宅销售价格比来看，2004—2008年最大，超过90%，2006年该值为96.93%，即经济适用房销售价格仅比住宅销售价格低3.07%；1999年，经济适用房销售价格比住宅销售价格低29.43%。

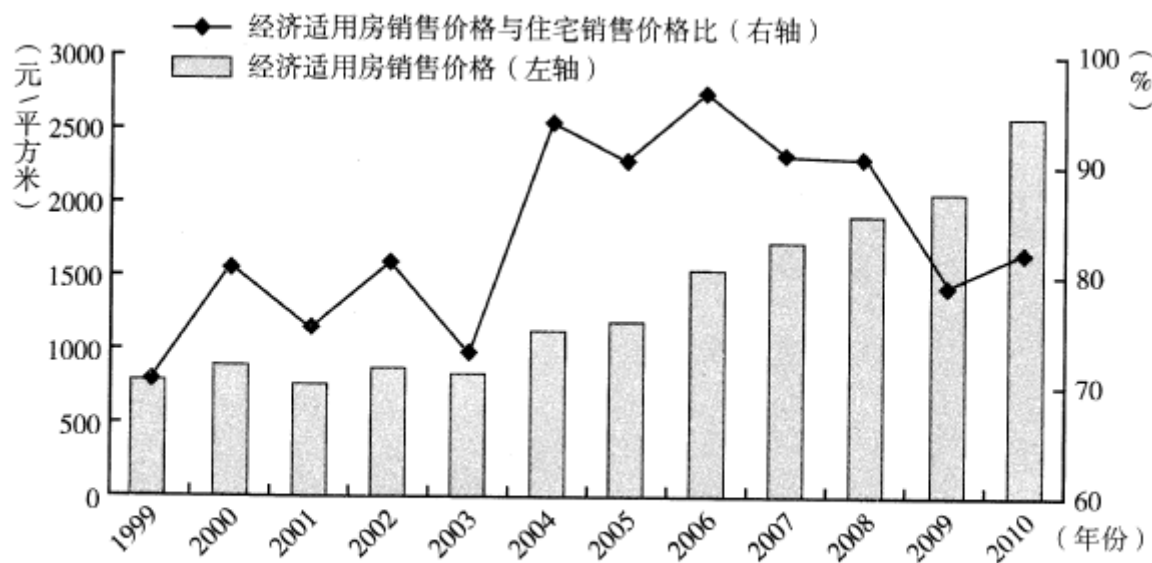


图3 贵州经济适用房销售价格及占比

1996 — 2010 年的绝大多数年份，贵州经济适用房投资占住宅投资的比重高于全国平均水平。

如图 4 所示，除 1997 年、 1998 年两年之外，贵州省经济适用房投资与住宅投资的比重高于全国平均水平。广东省在大多数年份位于全国最低水平；但需要说明的是，上海在 2000 — 2008 年没有经济适用房投资。比重最大的是 1999 年内蒙古的 69 . 91 %。

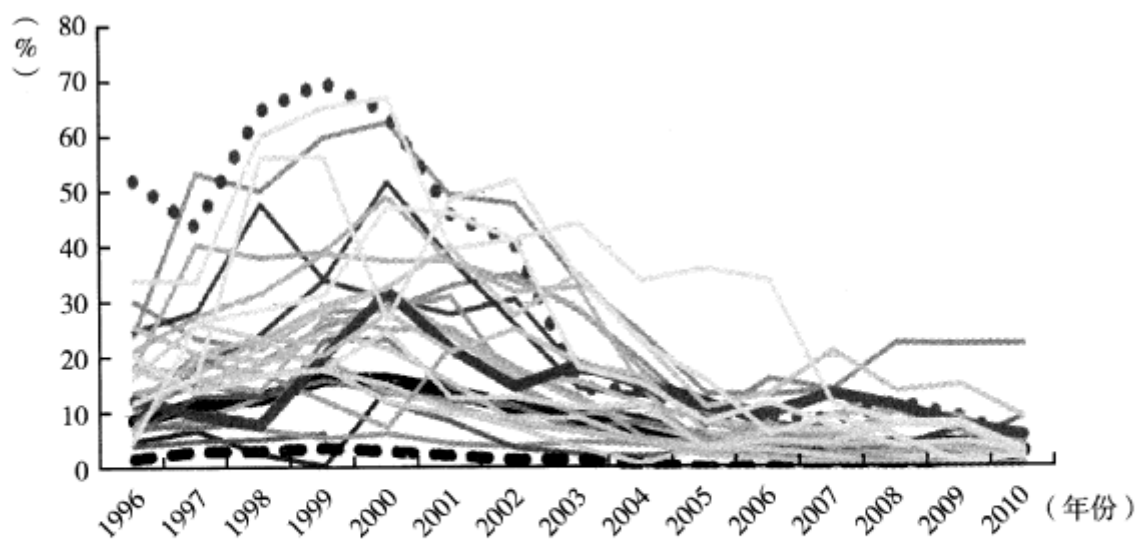


图 4 中国不同省份经济适用房投资占住宅投资的比重

注：黑色粗线是全国平均水平，灰色粗线是贵州，黑色粗点线是广东，灰色点线是内蒙古。

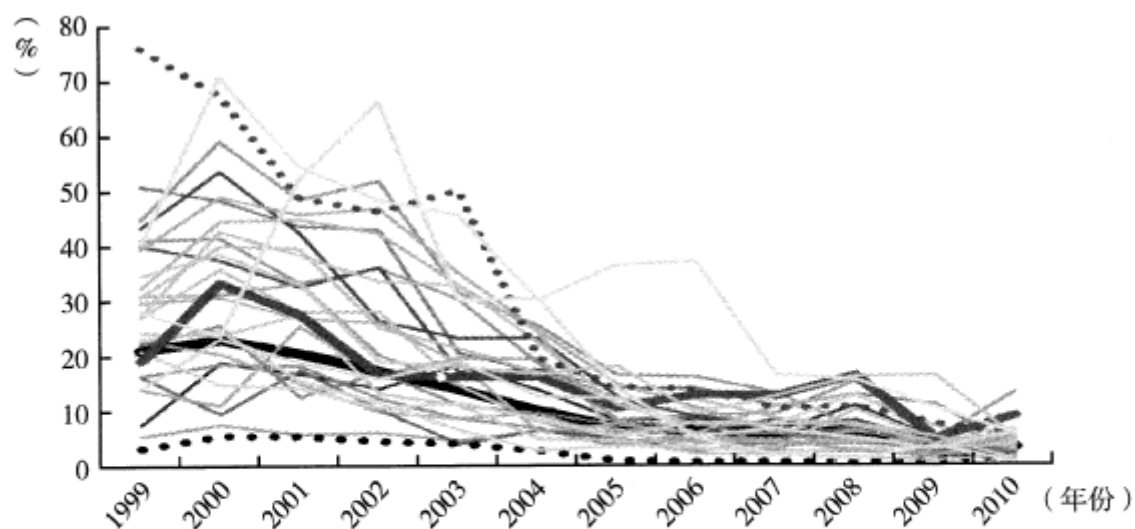


图 5 中国不同省份经济适用房销售面积占住宅销售面积比重

注：黑色粗线是全国平均水平，灰色粗线是贵州，黑色粗点线是广东，灰色点线是陕西。

1999 — 2010 年的绝大多数年份，贵州经济适用房销售面积占住宅销售面积的比重高于全国平均水平。

由图 5 可见，除 1999 年、2002 年外，贵州经济适用房销售面积占住宅销售面积的比重大于全国平均水平。占比最低的是广东，不超过 6%；但需要说明的是，上海在 2000 — 2008 年和 2010 年没有经济适用房销售。最高的是 1999 年陕西的 75.2%。

贵州省经济适用房销售价格与住宅销售价格比高于全国平均水平，且 2005 — 2010 年位居全国前列。

由图 6 可见，在大多数年份，广东经济适用房销售价格仅为住宅销售价格的 40% 左右；北京 2010 年为 26.4%；贵州在大多数年份超过 80%，高于全国平均水平。

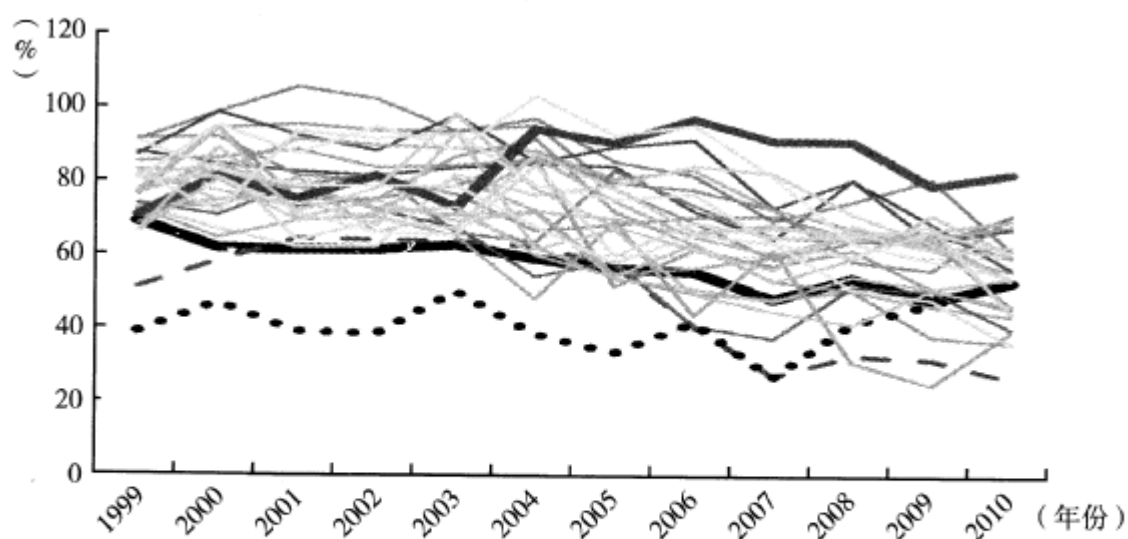


图6 中国不同省份经济适用房销售价格与住宅销售价格比

注：黑粗线是全国平均水平，灰粗线是贵州，黑粗点线是广东，灰虚线是北京。

二、其他类型的住房保障情况

除经济适用房外，贵州省其他类型保障房（包括廉租房、公租房）及棚户区改造计划开工情况如表1所示，2011年保障房开工量大幅增加，是2010年1.3倍，2012年有所减少，2013—2014年大幅增加。同期，保障房占商品住宅新开工面积的比例，2007—2011年逐步增加，2011年达63.7%；从全国来看，2010—2012年该比例分别为32.3%、48.4%、41.9%。

表1 2007~2014年贵州省保障房（不含经济适用房）计划开工情况

单位：万套，%

年 份	2007~2009	2010	2011	2012	2013	2014
套数	8.46	9.95	23.05	10.04	30.68	40.01
占商品住宅新开工面积的比例	12.8	26.5	63.7	23.4	—	—

资料来源：保障房计划开工套数来自贵州省住房和城乡建设厅（除特别说明，本文贵州省住房保障相关数据均来自贵州省住房和城乡建设厅）。商品住宅新开工面积为房地产开发企业新开工住宅面积，数据来自国家统计局网站。保障房占商品住宅新开工面积的比例按每套保障房60平方米计算。

2014年计划开工套数的构成为公共租赁房占61%，各类棚户区占39%。2013年各类棚户区占37.8%。

2007—2013年保障房计划开工82.18万套，加上2014年的计划开工套数，共122.19万套。我们按每套60平方米来估算，总面积约7330万平方米，远远大于经济适用房的1167万平方米。两项总计约8500万平方米，约136万套（户）。

截至 2013 年底，上述保障房累计竣工 34 . 02 万套（户），竣工面积约 2040 万平方米，占同期开工的 41 . 4 %，高于房地产开发企业商品房竣工率。^③ 其中，2012 年、2013 年竣工面积分别为 571 . 02 万平方米、681 . 66 万平方米。2013 年底之前已经开工但尚未竣工的保障房共计 48 . 16 万套。

从竣工保障房类型看，棚户区改造 25 . 85 万户（其中城市棚户区占 79 . 5 %、煤矿棚户区占 8 . 9 %、国有工矿棚户区占 7 . 3 %、国有林场危旧房占 2 . 3 %、国有垦区危房占 2 . 0 %），占全部竣工量的 76 . 0 %。

从竣工保障房使用类型来看，2012 年出租 55 . 41 万平方米，占当年竣工保障房面积的 10 %；出售 164 . 83 万平方米，占当年竣工保障房面积的 29 %。2013 年出租 253 . 33 万平方米，占当年竣工保障房面积的 37 %；出售 429 . 9 万平方米，占当年竣工保障房面积的 63 %。

从保障房使用效率看，竣工保障房分配比例为 70 . 5 %。未分配的主要原因包括小区内基础设施不完善、周边基础设施不完善、未办理竣工交付手续。有 85 % 的未分配保障房是由上述三个原因造成的，其中基础设施（小区内和周边）不完善导致的未分配比例为 60 %。

2012 年保障房建设完成投资 136 亿元，其中中央补贴资金 36 . 5 亿元，占完成投资的 26 . 8 %，平均每套补贴 3 . 6 万元；2013 年完成投资 337 . 45 亿元，其中中央补贴资金 100 . 68 亿元，占完成投资的 29 . 8 %，平均每套补贴 3 . 3 万元。保障房建设投资占房地产开发投资的比重 2012 年、2013 年分别为 9 . 3 %、17 . 4 %。

表 2 为贵州省各地区保障房计划开工套数占全省保障房计划开工套数的比重，铜仁市占比最大，无论是 2013 年还是 2014 年，均超过 17 %；增加幅度最大的是黔西南州，从 2013 年的 6 . 64 % 增加到 2014 年的 15 . 16 %，从绝对数来看，增加近 2 倍（从 20374 套增加到 60660 套）；下降幅度最大的是六盘水市，从 2013 年的 11 . 63 % 减少到 2014 年的 4 . 35 %，从绝对数来看，减少约 1 . 8 万套。

表 2 2013 年和 2014 年贵州各地区保障房计划占比

单位：%

年份	2013	2014	年份	2013	2014
贵阳市	11.63	7.56	黔东南州	14.73	10.7
遵义市	12.3	13.79	黔西南州	6.64	15.16
六盘水市	11.63	4.35	贵安新区		1.3
安顺市	6.72	8.6	仁怀市		0.55
毕节市	12.1	11.01	威宁县		1.79
铜仁市	17.98	17.98	合 计	100	100
黔南州	6.24	10.04			

资料来源：贵州省住房和城乡建设厅。

除上述实物补贴式住房保障外，2013 年贵州省计划租赁补贴 143925 户，上报数 133255 户，审核认定数为 123764 户，

³ ① 2007 — 2012 年房地产开发企业商品房房屋面积平均竣工率 14 . 7 %。

为计划补贴户数的 86.0 %。

综上所述，截至 2013 年底，贵州省竣工保障房 58 万套（户）左右（其中经济适用房 14 万套，其他类型保障房 30 万套，租赁补贴 14 万户）。2013 年末贵州省城镇人口 1324.89 万人，^④按 90 %家庭户、每户 3 人计算，城镇家庭 397 万户，则贵州省城镇家庭住房保障覆盖率为 15%左右。

三、贵州省城镇住房困难家庭情况

住房保障的对象是城镇住房困难家庭，只有搞清楚城镇住房困难家庭的准确数量，住房保障计划才有针对性、对住房保障有效性的评价才真实可信。由于统计口径和统计时点的差异，产生了不同的城镇住房困难家庭数量，本文分别介绍 2008 年贵州省住房和城乡建设厅、统计局、民政厅统计结果，2000 年和 2010 年人口普查结果，2013 年贵阳市农民工住房调查结果。

根据 2008 年贵州省住房和城乡建设厅、统计局、民政厅对全省城市、乡镇和独立工矿区低收入家庭住房情况的摸底调查，全省住房建筑面积 15 平方米以下的低收入家庭共 273465 户（其中，低保家庭 145157 户）^⑤。由表 3 可见，贵州省的 9 个地区，城镇住房困难家庭数量最多的是贵阳，占全省的 13.2 %，其后依次是黔东南州 12.5 %、铜仁市 12.3 %、六盘水市 12.1 %；占比最低的是黔西南州 5.5 %。

表 3 2008 年贵州省住房困难家庭统计

地 区	户 数		地 区	户 数	
	数量	其中:低保家庭		数量	其中:低保家庭
贵阳市	36089	16639	黔东南州	16876	9526
遵义市	21029	10383	黔东南州	34168	11882
六盘水市	32973	14221	黔西南州	15003	6284
安顺市	21163	10268	独立工矿区及棚	33254	
毕节市	29221	16769	户区低保家庭		
铜仁市	33689	15931	合 计	273465	

我们扣除经济适用房，按 2007 年之后竣工保障房分配率 70 %来计算，则 2007 年之后获得保障房的家庭有 21 万户左右，加之租赁补贴 14 万户，住房保障家庭共 35 万户，已超过 2008 年统计的低收入困难家庭数量；换言之，按 2008 年贵州城镇住房困难家庭数量来算，贵州省的住房保障已经全覆盖。

根据 2010 年第六次人口普查，贵州省城镇家庭人均住房面积小于 16 平方米的家庭户为 115.2 万户（其中人均住房面积小于 8 平方米 50.6 万户，9—12 平方米的 29.3 万户，13—16 平方米的 35.3 万户），占城镇家庭户数的 31.5 %，远远高于 2008 年贵州省相关部门统计的户数。

^④ ① 贵州省统计局、国家统计局贵州调查总队：《2013 年贵州省国民经济和社会发展统计公报》，贵州省人民政府网站，2014。

^⑤ ① 《全省廉租住房出售宣传资料》，贵州省住房和城乡建设厅网站，2008 年 11 月 21 日。

图 7 为我国不同地区城镇家庭人均住房面积小于 16 平方米的家庭户数占城镇家庭总户数的比重。人均住房面积小于 16 平方米的家庭，我们称为住房困难家庭。全国平均水平为 23.5%；^⑥ 住房困难家庭占比较高的地区分别是广东（36.5%）、上海（35.7%）、海南（35.0%）；贵州住房困难排序次于北京（32.0%），排全国第 6；住房困难家庭占比最小的是山东，为 12.0%。

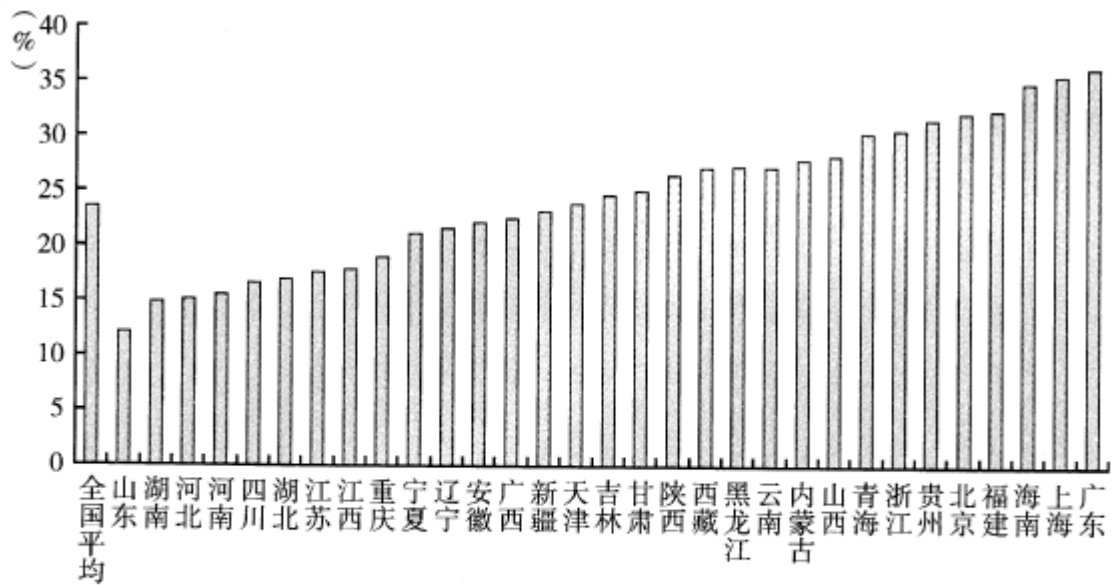


图 7 2010 年我国不同地区住房困难家庭户数占比及排序

资料来源：国务院人口普查办公室、国家统计局人口和就业统计司编《中国 2010 年人口普查资料》，第一部分，第八卷，8-2b，8-2c，笔者计算整理。

图 8 是图 7 中城镇住房困难家庭户数占比与该地区人均 GDP 散点图，可以看出，两者不存在相关性，回归结果（本文未标示，如需要可向笔者索要）同样说明两者相关性统计不显著。总之，城镇住房困难家庭占比与经济发展水平没有必然联系。

^⑥ ① 全国住房困难家庭占比 23.5% 与 2014 年 3 月发布的《国家新型城镇化规划》中 2020 年城镇常住人口保障性住房覆盖率不小于 23% 较接近。

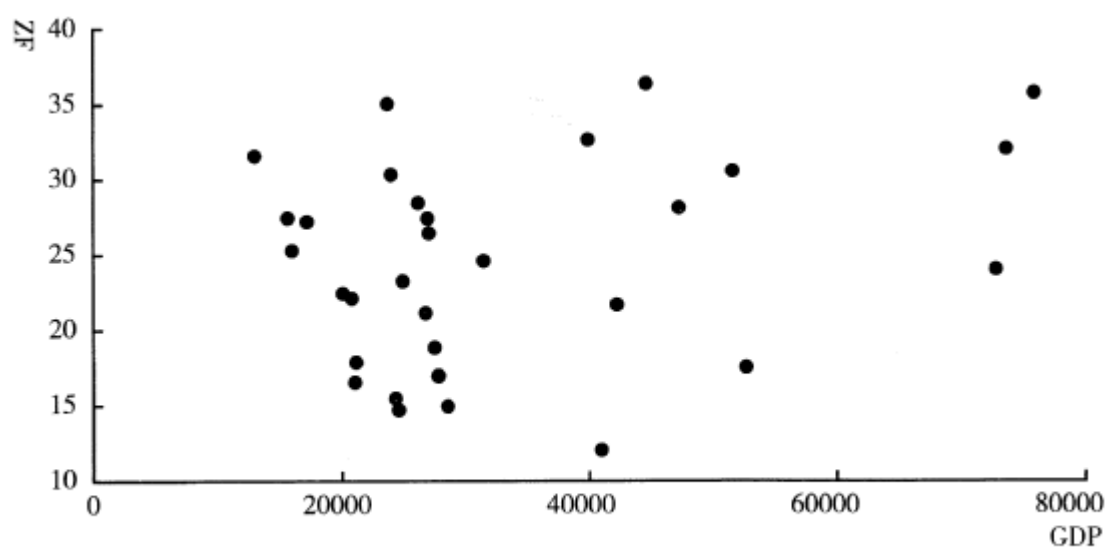


图 8 城镇住房困难家庭占比与人均 GDP 散点图

表 4 2000 年和 2010 年我国城镇住房困难家庭户数占比比较

单位：%，个百分点

地 区	2010 年	2000 年	变化程度	地 区	2010 年	2000 年	变化程度
全 国	23.46	39.00	15.54	新 疆	23.19	38.94	15.74
北 京	31.99	41.49	9.51	广 东	36.31	41.26	4.94
天 津	23.94	46.80	22.86	广 西	22.38	41.81	19.42
河 北	14.90	33.89	18.99	海 南	34.99	51.44	16.45
山 西	28.39	47.14	18.74	重 庆	18.79	36.83	18.04
内 蒙 古	28.06	48.99	20.94	四 川	16.50	32.12	15.62
辽 宁	21.63	44.64	23.01	贵 州	31.52	51.15	19.63
吉 林	24.53	48.63	24.10	云 南	27.40	44.10	16.70
黑 龙 江	27.35	50.03	22.69	西 藏	27.14	52.47	25.33
上 海	35.69	44.35	8.66	陕 西	26.37	45.96	19.59
江 苏	17.47	29.49	12.02	甘 肃	25.23	45.71	20.48
浙 江	30.48	26.78	-3.70	青 海	30.27	43.02	12.76
安 徽	22.05	42.36	20.32	宁 夏	21.08	36.07	14.99
福 建	32.58	40.38	7.80	河 南	15.42	35.44	20.02
江 西	17.82	39.33	21.50	湖 北	16.92	35.02	18.10
山 东	11.99	31.71	19.72	湖 南	14.66	32.99	18.32

资料来源：2010 年的数据来自国务院人口普查办公室、国家统计局人口和就业统计司编《中国 2010 年人口普查资料》，第一部分，第八卷，8-2b，8-2c；2000 年的数据来自《中国 2000 年人口普查资料》，第一部分，第八卷，表 8-2a，8-2b，笔者计算整理。

表 4 比较了我国 2000 年和 2010 年城镇住房困难家庭占比的变化情况，10 年间贵州省城镇住房困难家庭占比减少 19.63 个百分点，高于全国平均减少幅度 15.54 个百分点；减少幅度最大的是西藏，25.33 个百分点；在 31 个省份中，仅浙江省的住房困难家庭占比没有减少，反而增加。前文分析表明，城镇住房困难家庭占比与经济发展水平没有必然联系；与之不同的是，城镇住房困难家庭占比变化与 GDP 变化呈负相关，^⑦其原因有待于进一步研究。

如果按 2000 年住房困难家庭占比 51.15% 计算，2010 年贵州城镇住房困难家庭户为 592.8 万户，实际住房困难户仅为 115.2 万户，减少 477.6 万户，远远大于 2000—2010 年住房保障程度。这充分说明解决住房问题更多的是依靠私人，而不是政府。

^⑦ ① 用表 4 城镇住房困难家庭户数占比变化程度（即 2010 年与 2000 年差分值）与同期 GDP 变化程度进行回归，GDP 回归系数为 -0.000202（ $t = -2.24$ ）， $R^2 = 0.147$ 。

根据夏刚、陈婉君的研究（见本书《贵阳市农民工住房状况调查报告》），贵阳市农民工人均住房面积不到 10 平方米，远远低于贵州省城镇家庭人均住房面积 27.26 平方米，而且他们的居住环境差。考虑到城镇农民工数量巨大，针对农民工的住房保障任务艰巨（见表 5）。

表 5 2010 年贵州省常住人口户籍结构

单位：万人，%

项目		人口	农业户口	非农业户口	农业户口占比
城镇	城市	546	201	345	36.8(36.1)
	镇	613	392	221	63.9(62.3)
	小计	1159	593	566	51.2(46.5)
乡村		2245	2171	74	96.7(95.7)
总计		3404	2764	640	81.2(70.9)

注：表中括号中的数据是全国平均值。

资料来源：国务院人口普查办公室、国家统计局人口和就业统计司编《中国 2010 年人口普查资料》，第一部分，第一卷，1-5，1-5a，1-5b，1-5c，笔者计算整理。

由表 5 可见，2010 年贵州常住人口 3404 万，其中城镇常住人口 1159 万，城镇化率 34%。城镇农业户口人数 593 万，占城镇常住人口的 51.2%；城市常住人口中农业人口达 201 万，占城市常住人口的 36.8%；更多的农业户口集中在镇。镇人口 613 万，农业人口达 63.9%，超过非农业人口。在乡村，农业户口占 96.7%。

与全国平均值相比，贵州省城镇人口中农业户口占比高于全国平均水平 4.7 个百分点，其中贵州城市人口中农业户口占比与全国平均值高 0.7 个百分点，镇农业户口占比高于全国平均水平 1.6 个百分点；乡村农业户口占比高于全国平均水平 1.0 个百分点。总体而言，贵州省农业户口占比高于全国平均水平 10.3 个百分点。

不仅贵阳市农民工住房条件极差，根据郑思齐等和王凯等的研究，我国其他城市农民工的住房条件普遍恶劣。^⑧早在 2007 年《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》就明确提出，“使低收入家庭住房条件得到明显改善，农民工等其他城市住房困难群体的居住条件得到逐步改善”。2011 年 9 月底，国务院办公厅发布了《关于保障农民工安居工程建设和管理的指导意见》，首次将外来务工人员纳入保障房分配对象。十八大报告明确提出，“加快改革户籍制度，努力实现城镇公共服务常住人口全覆盖”。2014 年 3 月发布的《国家新型城镇化规划》提出，“采取廉租住房、公共租赁住房、租赁补贴等多种方式改善农民工居住条件”。总之，如何有效改善住房困难的农民工居住条件是地方政府面临的挑战。

上述统计途径、统计时点不同，统计结果差异较大，这说明住房保障具有长期性、复杂性、动态性等特点，它不是几个所谓的计划或指令就可以解决的，不可能毕其功于一役，发达国家的住房保障政策已经实施了上百年，但住房困难家庭依然存在。中国的城镇化进程速度快，决定了住房保障问题的动态性，这更需要住房保障政策具有前瞻性和长期性。诺贝尔经济学奖获得者刘易斯指出，“几乎在任何一个国家，住房保障政策是所有公共政策中最失败的政策”。这充分说明了住房保障问题的复杂性。

^⑧ ① 郑思齐、廖俊平、任荣荣、曹洋：《农民工住房政策与经济增长》，《经济研究》2011 年第 2 期；王凯、侯爱敏、翟青：《城市农民工问题的研究综述》，《城市发展研究》2010 年第 1 期。

根据前文分析，未来贵州省住房保障面临的最大的挑战是如何改善农民工居住条件、如何为城镇化进程中从农村迁移到城镇的家庭提供住房保障，一个是存量问题——城镇现有农民工的居住问题，另一个是增量问题——即将迁入城镇的农民工的住房问题。只有解决好了这两个问题，新型城镇化要求的人的城镇化才有可能实现。

四、挑战——从农村迁移到城镇家庭的住房保障

从农村到城镇的家庭包括现有的农民工家庭和即将迁移到城镇的农村家庭。根据本书对贵州房地产的分析得知，进城家庭 40 % 需要住房保障，城镇家庭 20 % 需要住房保障。根据贵州省城镇常住人口户籍结构，我们可以得出贵州城镇常住人口需要住房保障的家庭占比为 30 . 2 %，与 2010 年人口普查结果 31 . 5 % 较为接近。

当 2014 年及之前所有保障房竣工之后，贵州保障房 136 万套左右，租赁补贴 12 万户左右，共计保障 148 万套（户）。按此规模，已经完全覆盖 2010 年人口普查住房面积小于 16 平方米的城镇家庭户数（115 . 2 万户）。

我们假设 136 万套保障房 3 年之后（即 2017 年）全部竣工（其中 2013 年底之前已经竣工的保障房 48 万套）、城镇化率 42 %、城镇常住人口 1500 万左右、家庭户比例 90 %、户均人数 3 人，则城镇家庭 450 万户，届时贵州省住房保障覆盖率将达 33 % 左右。按城镇常住人口计算，保障性住房每套（户）3 人，则住房保障覆盖率 30 % 左右。根据 2014 年 3 月发布的《国家新型城镇化规划》，2020 年城镇常住人口保障性住房覆盖率不小于 23 %，贵州省可以提前超额完成任务。

上述分析表明，贵州省城镇住房问题似乎即将解决。但我们必须清醒地认识到住房保障问题的动态性。从 2010 年到 2017 年，贵州省城镇常住人口从 1159 万增加到 1500 万，净增加 341 万，如果我们按城镇常住人口自然增长率 0 . 8 % 计算，净增加的 341 万人中，80 % 左右是从农村迁移到城镇的人口，即 270 万左右。我们按 40 % 进城人口需要住房保障、20 % 城镇人口需要住房保障计算，则到 2017 年需要保障的人口将净增加 120 万左右，约 40 万户。加上 2010 年的 115 . 2 万户，合计 155 . 2 万户，超过保障房 148 万套（户）。为实现住房保障全覆盖，2015—2016 年开工的保障房必须加快施工进度，确保 2017 年的竣工数量不低于 7 万套（户）；或者，2014—2017 年新增不低于 7 万户的租金补贴户；或者 2015—2016 年新开工保障房在 2017 年的竣工数量与 2014—2017 年新增租金补贴户合计不少于 7 万套（户）。

我们将 75 % 作为未来贵州的均衡城镇化率，并预期 2045 年左右到达均衡城镇化率，以此推算出 2045 年之前贵州省新增住房保障规模，结果如表 1 所示。表 1 中需要保障的家庭户数就是住房保障规模，它既可以通过实物补贴也可以通过租金补贴来实现。2011—2015 年的 28 万户并不包含在 2011—2014 年已经开工的 104 万套（户）保障房中；换言之，2011—2015 年的 28 万户是在 2011—2014 年已经开工的 104 万套（户）基础上的新增量。

由表 1 可见，未来住房保障的重点是进城家庭。2011—2045 年，新增加需要保障的家庭户数合计为 255 万户，加上 2010 年之前已经保障的 115 . 2 万户，累计 370 万户左右，占城镇家庭户数的 33 % 左右，占 2045 年贵州省家庭户数的 25 % 左右，即住房保障占比 25 %。

下面我们对表 1 中的测算结果的相关假设的敏感性进行分析。首先，假设人口自然增长率从 0 . 8 % 增加到 1 %，需要保障的家庭户数为 275 万户，其中进城家庭 224 万户，城镇家庭 51 万户；与 0 . 8 % 人口自然增长率相比，分别增长 7 . 8 %、4 . 2 %、27 . 5 %；其弹性分别是 0 . 312^⑨（即人口增长率每增加 1 %，需要保障的家庭户数增加 0 . 312 %）、0 . 168、1 . 10，表明需要住房保障的城镇家庭规模对人口自然增长率较敏感，进城家庭则不敏感。

⁹ ⑨ $7 . 8 \% / [(1 . 0 \% - 0 . 8 \%) / 0 . 8 \%]$ 。

表 1 贵州省新增住房保障规模测算

单位：%，万户

时 期	期末城镇化率	需要保障的家庭户数	其中：	
			进城家庭	城市家庭
2011 ~ 2015 年	40	32	28	4
2016 ~ 2020 年	47	38	34	4
2021 ~ 2025 年	54	41	36	5
2026 ~ 2030 年	60	37	32	6
2031 ~ 2035 年	65	34	28	7
2036 ~ 2040 年	70	36	29	7
2041 ~ 2045 年	75	37	28	7
合 计		255	215	40

注：本测算的假设条件：城镇常住人口自然增长率 0.8%，进城家庭 40% 需要住房保障（即进城家庭住房保障占比 40%），城镇家庭 20% 需要住房保障，每户 3 人，2010 年前城镇住房困难家庭已经实现了住房保障，未考虑既有保障房拆除导致的新增加保障房数量。

其次，假设进城家庭 50 % 需要住房保障，则需要保障的家庭户数为 309 万户，其中进城家庭 269 万户，城镇家庭 40 万户；分别增长 21.2 %、25.1 %、0；弹性分别为 0.86、1.0、0。根据弹性可知，进城家庭需要住房保障的比重每增加 1%，新增住房保障规模则增加 0.86%；进城家庭住房保障规模增加 1.0%，城镇家庭住房保障规模不变。

再次，假设城镇家庭 30 % 需要住房保障，则需要保障的家庭户数为 275 万户，其中进城家庭 215 万户，城镇家庭 60 万户；分别增长 7.8 %、0、50%；弹性分别为 0.156、0、1。结果表明，城镇家庭需要住房保障的比重每增加 1%，新增住房保障规模则增加 0.156%；进城家庭住房保障规模不变，城镇家庭住房保障规模增加 1%。

最后，假设均衡城镇化率仅为 70 %，则需要保障的家庭户数为 225 万户，其中进城家庭 185 万户，城镇家庭 40 万户；分别减少 11.8 %、14.0 %、0；弹性分别为 1.77、2.10、0。这表明，当均衡城镇化率减少 1 % 时，新增住房保障规模则降低 1.77 %；进城家庭住房保障规模降低 2.10 %，城镇家庭住房保障规模不变。

将上述敏感性分析结果汇总，如表 2 所示，新增住房保障规模对均衡城镇化率最敏感，其次分别为进城家庭住房保障占比、人口自然增长率，对城镇家庭住房保障占比最不敏感。对于进城家庭住房保障规模而言，敏感因素中的城镇家庭住房保障占比对其没有影响，均衡城镇化率对其影响最大，其与进城家庭住房保障占比等比例变化。对于城镇家庭住房保障规模而言，敏感因素中进城家庭住房保障占比、均衡城镇化率对其没有影响，人口自然增长率对其影响较大，其与城镇家庭住房保障占比同比例变化。

表 2 新增住房保障规模敏感性（弹性）分析结果

敏感因素	敏感程度(弹性)		
	新增住房保障规模	进城家庭住房保障规模	城镇家庭住房保障规模
人口自然增长率	0.312	0.168	1.100
进城家庭住房保障占比	0.860	1.000	0.000
城镇家庭住房保障占比	0.156	0.000	1.000
均衡城镇化率	1.770	2.100	0.000

根据上述敏感性分析，我们可以对表 2 中的测算结果的可靠性作一个简单的评价：当实际城镇化率与表 2 中推测的城镇化率差别较大时，表 2 中测算的贵州省新增住房保障规模误差较大，即影响结果可靠性的主要因素是城镇化率；其他因素，特别是城镇家庭住房保障占比的变化对结果的影响不大。

需要说明的是，表 1 测算时，假设条件（城镇常住人口自然增长率 0.8%，进城家庭 40 % 需要住房保障，城镇家庭 20 % 需要住房保障）在 2011 — 2045 年保持恒定；实际上，我们可以根据上述敏感性分析结果来推算，在某一年，当假设条件（敏感因素）与实际情况不一致时，新增住房保障规模将如何变化。

上述分析表明，为从农村迁移到城镇的住房困难家庭提供住房保障是未来贵州在住房保障方面的最大挑战。图 1 为我国不同地区 2000 年和 2012 年的城镇化率，贵州省城镇化率仅高于西藏，十多年来，排序没有变化。对于城镇化率较低的地区（我们称为住房保障 1 类地区），除西藏、贵州之外，其他如甘肃、云南、河南、新疆等，未来住房保障的重点是进城家庭；对城镇化率较稳定的地区（我们称为住房保障 3 类地区），如上海、北京、天津，未来住房保障的重点是现有城镇住房困难家庭；对于城镇化率处于两者之间的地区（我们称为住房保障 2 类地区），如广东、辽宁、河北等较多省份，在住房保障方面必须两者兼顾。

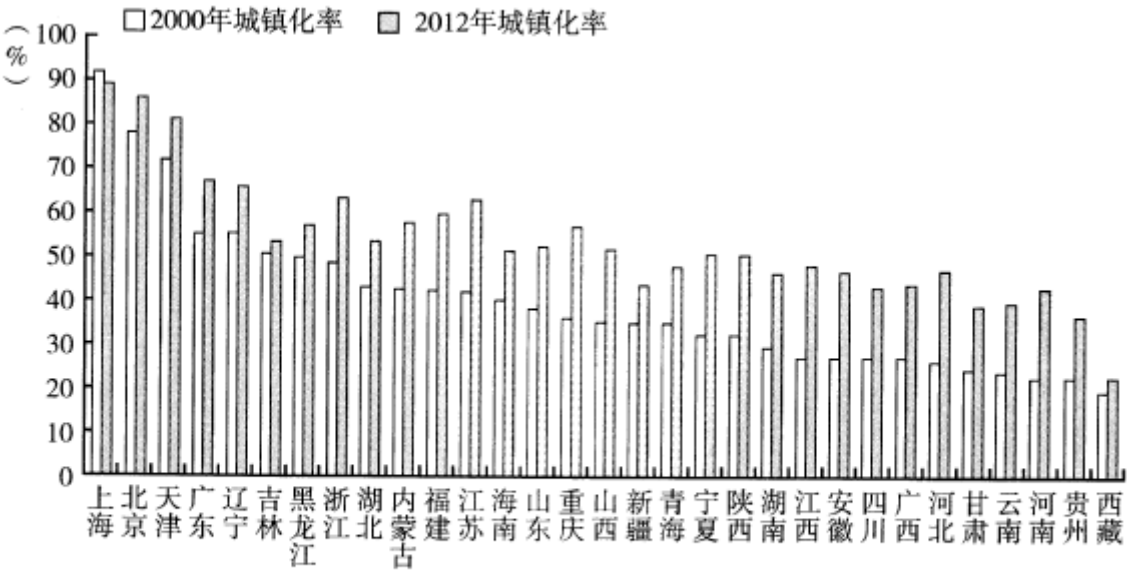


图 1 2000 年、2012 年我国不同地区城镇化率

由于进城家庭住房保障占比大于城镇家庭住房保障占比，上述三类地区，从未来城镇常住人口中住房保障家庭占比的规模来说，第 1 类最大，第 2 类次之，第 3 类最小；换言之，第 1 类地区住房保障压力最大，第 3 类最小。这里对住房保障规模要求的分类与 2014 年政府工作报告中提出的“提高大城市住房保障比例”并不一致。本文认为，农业户籍人口占比越大的地区，越是未来住房保障的重点；而政府工作报告更关注现有城镇常住人口的住房保障问题。上海、北京住房困难家庭占比确实较高，但无论如何，其占比低于从农村迁移到城镇的住房困难家庭占比。短期内我们应该关注城镇常住人口中住房保障家庭占比高的地区，但长期来看，我们更应该关注农业户籍人口占比大的地区。此外，住房保障作为一种公共投入，向农业户籍人口集中的地区倾斜，也有利于人口空间分布的均衡化。

由表 1 可知，当贵州省城镇化率为 75 % 时，住房保障占比达 25 %，即获得住房保障的城镇家庭占贵州全省家庭的 25 %。该比例是否合理呢？

住房保障占比在不同国家差异极大。新加坡超过 80 %，其他部分发达国家住房保障占比情况如表 3 所示，荷兰和瑞典住房保障占比超过 30 %；德国、奥地利、英国占比在 20 %—30 %；爱尔兰、芬兰、法国和丹麦占比在 10 %—20 %；占比小于 10 % 的有西班牙、葡萄牙、美国、比利时和韩国。

表 3 1990 年部分发达国家住房保障占比

单位：%，美元

国 家	住房保障占比	城市化率	人均 GDP (现价美元)	国 家	住房保障占比	城市化率	人均 GDP (现价美元)
荷 兰	36	69	19722	芬 兰	15	79	27852
瑞 典	31	83	29028	爱尔兰	11	57	13779
英 国	26	78	17805	韩 国*	8.3	81	11347
奥地利	21	66	21458	比利时	6	96	20350
德 国	20	73	21584	美 国	6	75	23955
丹 麦	17	85	26423	葡萄牙	4	48	7779
法 国	15	74	21301	西班牙	1	75	13397

注：“*”韩国为 2003 年的数据，其住房保障占比来自 Chul-In Lee, “Does Provision of Public Rental Housing Crowd out Private Housing Investment? A Panel VAR Approach”, *Journal of Housing Economics*, 2007, 16: 1–20。

资料来源：住房保障占比转引自夏刚《住房支付能力研究》，重庆大学博士论文，2009。城市化率来自世界银行指标数据库，<http://data.worldbank.org/topic/urban-development>。人均 GDP 数据来自世界银行指标数据库。

住房保障占比与城市化率之间没有必然联系。表 3 中，城市化率最高的是比利时，住房保障占比为 6%，与城市化率 75 % 的美国相同；城市化率最低的为葡萄牙，其住房保障占比仅为 4%，但高于城市化率比其高的西班牙的住房保障占比。住房保障占比最高的荷兰，其城市化率低于大多数发达国家。

从住房保障占比与经济发展水平来看，我们用表 3 中的住房保障占比（ZF）与人均 GDP 的对数（DGDP）进行回归，

结果如下：

$$ZF = -123.4 + 14.1 \times DGDP$$
$$t = (-1.808) \quad (2.036) \quad R^2 = 0.2568$$

上述回归方程说明，在我们取样本的国家，住房保障占比与经济水平之间正相关，当人均 GDP 增加 1 %，住房保障占比增加 14.1 个百分点，但 GDP 对住房保障占比变化仅能解释 25.68 %，解释能力较弱。

上述是针对同一时点不同国家的横切面分析，表明经济水平越高，住房保障占比则较高。但前面对我国 2000 年和 2010 年住房困难家庭占比的分析表明，随着经济增长，住房保障占比下降。1945—2009 年英国不同年份住房保障占比呈现倒“U”字形，1945 年为 12 %，1981 年达最大 32.6 %，36 年间增加 20.6 个百分点；1981 年之后逐年减少，2009 年减少到 18 %，28 年间减少 14.6 个百分点。

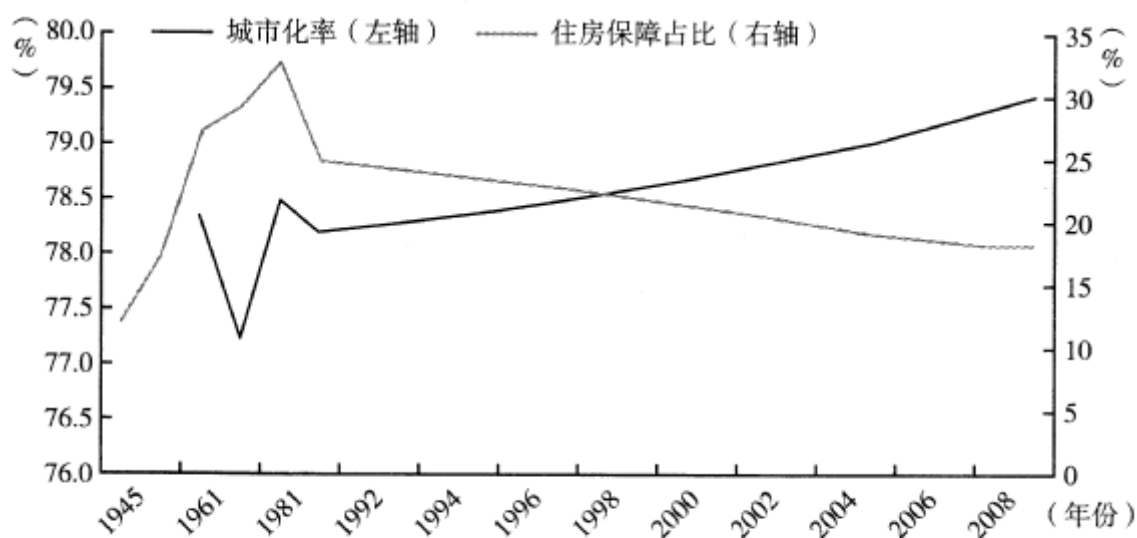


图2 英国不同年份住房保障占比与城市化率

资料来源：英国不同年份住房保障占比转引自夏刚《住房支付能力研究》，重庆大学博士论文，2009。城市化率来自世界银行指标数据库，<http://data.worldbank.org/topic/urban-development>。

作为第一个工业化国家，英国最早完成了城市化转型，1900 年城市化率

达 80 %。^① 如图 2 所示，1960—2009 年英国城市化率稳定在 77 %—80 %，变化幅度较小。从住房保障占比与城市化率变化趋势来看，直观上，1990 年之后，住房保障占比与城市化率呈现负相关，即城市化率越高，住房保障占比就越低。

总之，上述分析表明，不同国家住房保障占比不同；同一个国家不同时期，其住房保障占比也不同。决定住房保障占比的

主要因素是收入、房价和其他消费支出。^{②10}

五、对策——完善制度、确保目标

上述分析表明，由于贵州农业户籍人口占比、城镇常住人口中农业户籍人口占比等均高于全国平均水平，加之城镇化率水平低，未来贵州住房保障的主要挑战是为农业户籍人口转变为城镇户籍人口的住房困难家庭提供住房保障。该挑战有两层含义：一是如何保障这些住房困难家庭“住有所居”，是“补人头”，还是“补砖头”？两者补贴的比重各占多少？二是如何进一步完善现有住房保障制度，如保障房运营制度、保障房建设制度、保障房分配制度、租赁补贴制度等。实际上，制度上的完善是实现住有所居必不可少的条件，只有从制度上理清对进城家庭实行住房保障的必要性、充分性和实施路径，对他们的住房保障才合理合法，实现住有所居才有可能性。

如何应对该挑战呢？本文主要从完善制度、确保目标实现来讨论有关应对之策。

要完善现有住房保障制度，是因为现有住房保障存在缺陷。总结我国 1994 年至今的住房保障制度，主要存在以下三个方面的问题。

第一，保障对象的封闭性和歧视性。与其他国家一般将住房保障对象定位为本地就业或居住的无房产或缺房产不同，我国从一开始就把住房保障的对象设定为城镇户籍人口。这就把我国城镇化的主体（即包括农民工在内的外来务工人员及其家属）完全排斥在住房保障对象之外。由于我国城镇户籍人口自有住房率本来就很高，这样我国的住房保障从一开始就不具有真正的基本保障的内涵，而是具有改善性住房的内涵，这也是经济适用房从一开始就偏离住房保障性质的根本原因。

2011 年 9 月底，国务院办公厅发布了《关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》，首次将外来务工人员纳入保障房分配对象。但实际上就如同户籍制度一样，全国各地均设置了极高的门槛，使得农民工等外来人口的住房保障只是一种点缀。^①

第二，保障房标准过高，分配严重不公。顾名思义，保障房就是只满足最基本需要，保障标准从低从严，各类非保障对象就自然不会动那个邪念。早期因为对经济适用房没有硬性指标要求，北京等地经济适用房平均面积达 100 多平方米，有些甚至超过 200 平方米。^{②11} 标准提高一方面导致真正住房困难家庭没有能力购买面积如此大的保障房；另一方面大面积保障房与商品房之间的价差扩大，加大了寻租空间，导致经济适用房各种弄虚作假的寻租行为盛行，这种现象在经济适用房与商品房差价大的地区极为普遍。

近年来，随着廉租住房、公共租赁住房面积标准逐步收严和明确化，情况有了一定程度的好转。但是由于保障房概念模糊混乱，各种单位建房、人才房和棚改房大幅超标的现象仍然普遍存在：许多地方更是采用一拆二和复式结构等方式，将大套分

¹⁰ ① Harloe, Michael, “The People’s Home? Social Rented Housing in Europe & America,” Blackwell, 1995.

② 夏刚：《住房支付能力研究》，重庆大学博士论文，2009。

¹¹ ① 华生：《城市化转型与土地陷阱》，东方出版社，2014。

② 华生：《城市化转型与土地陷阱》，东方出版社，2014。

成表明上的小套，以应付检查。2011年后全面启动保障房建设本来是件利国利民的好事，但各级政府在财政压力下，为完成保障房指标任务，鼓励和放纵一些机关单位和大企业重建单位福利房，使原本负有公平使命的保障房一下子变味，成为社会不公的一种新形式。2013年开始大力推进的棚户区改造，由于概念模糊，体制机制照旧，迅速又被地方政府接过去作为老城区商业化改造的大旗，与提高基本保障性住房的原意大相径庭。

可以肯定地说，各类保障房没有法律明确规定和严格约束的范围和面积标准，是我国保障房建设分配中出现严重不公平现象的基本原因。^①

第三，保障房系统运行的敞开缺口。我国出售的各类保障房，禁售年限过短（一般5年以下），上市后不限交易对象，这样既使保障房源不断快速流失，也使受到公共财政补贴的保障房轻易变为部分人的不当得利。而国外在这方面已经有很多成熟的经验，如较长的禁售期（往往为15年），在禁售期内不得抵押转让，转让时必须由政府回购，或规定受让者必须也符合保障房的申请条件。这样就可以使有公共财政补贴的保障房资源得到公平和合理的使用，尽可能减少资源错配和寻租腐败。^②

贵州省住房保障制度是对国家相关住房保障制度的落实和具体化，上述三个方面的问题在贵州或多或少也不可避免。比如，《贵州省建设厅关于廉租住房出售的补充意见》规定，申请购买廉租住房的家庭首先应满足的条件是：具有常住城镇非农业户口。2011年之后住房保障覆盖了外来务工人员，但保障方式主要限于工业园区的公共租赁住房，门槛较高^{③④}，且没有资格购买保障房、没有资格申请租赁补贴。

还有就是棚户区改造，据我们的调查，在贵阳的城市棚户区居住的居民大多是农民工，而拥有棚户区房产的房东其居住条件、收入水平绝大多数超过了住房保障标准。城市棚户区改造作为旧城改造项目无可非议，但纳入住房保障项目就难免夸大了住房保障的覆盖程度。

作为经济欠发达地区的贵州，除了存在上述一些共性问题外，尚有其特殊性，表4是2012年及之前和2013年国家审计署提出的问题。

¹² ① 华生：《城市化转型与土地陷阱》，东方出版社，2014。

② 华生：《城市化转型与土地陷阱》，东方出版社，2014。

③ 如2011年5月贵阳市政府办公厅下发《贵阳市公共租赁住房管理暂行办法》将公共租赁住房保障对象覆盖到了非贵阳市城镇居民，申请人必须满足4个条件：取得本市《居住证》，并在本市连续缴纳社保3年以上（含）或持本市税务部门2年以上（含）完税证明；符合市政府公布的收入标准；在本市无私有房屋，且申请之日起前3年内（含）无转让私有房屋行为；共同申请的家庭成员之间具有法定的赡养、抚养或扶养关系，且在本市居住。

表 4 审计问题

2012 年及之前		2013 年	
问 题	原 因	问 题	原 因
1. 个别地区任务未完成	1. 市(州)下达任务多 2. 保障房规划多、需求少 3. 以往年度任务未完成	1. 资金使用和筹集管理不严	1. 挤占挪用 2. 长期闲置 3. 滞拨缓拨
2. 资金筹集和管理不规范	1. 地方配套不到位 2. 拨付不及时 3. 违规挪用	2. 保障房分配和使用有待优化	1. 违规分配 2. 改变用途 3. 长期闲置
3. 保障房工程建设管理不到位	1. 业主到位管理不到位 2. 承建到位管理不到位 3. 质量问题	3. 部分保障房项目土地供应和使用不合规	1. 未经批准 2. 违法占用
4. 分配和管理不规范	1. 违规使用 2. 长期闲置 3. 退出机制不完善	4. 部分项目建设管理不规范,影响工程质量	1. 程序不符 2. 个人挂靠 3. 管理不严
5. 支持配套政策不完善	1. 土地问题 2. 资金问题	5. 部分地区未完成 2013 年的任务	1. 虚报完成

资料来源：贵州省住房和城乡建设厅住房保障处。

由表 4 可见，2012 年及之前和 2013 年审计发现的问题，本质上没有多少差异，住房保障某个问题反复出现时，说明住房保障在体制和机制上存在不完善的地方。比如，保障房分配问题，一方面是保障房长期闲置，另一方面是住房困难家庭大量存在，这似乎是矛盾的。根据前面对未分配保障住房原因的分析我们知道，主要原因是配套不齐（包括小区内部配套和周边配套），这反映了我们保障房制度中保障房选址、建设的不规范性，换言之，说明了我们制度上的欠缺。

又如资金问题，一方面是中央补贴资金的闲置，另一方面是地方配套资金不到位。从中央补贴资金来看，主要有由住房和城乡建设部牵头实施的城镇住房保障补助资金。此外，还有由农垦、林垦等有关管理部门牵头的住房保障补助资金。由住房和城乡建设部牵头的城镇住房保障补助资金类别如图 3 所示。2014 年公共租赁住房与廉租住房并轨运行后^⑬，廉租住房租赁补贴改为低收入住房保障对象租赁补贴资金，廉租住房建设补贴改为公共租赁住房配套基础设施补助资金。中央财政补助资金力度逐渐加大，2007 年至 2014 年 3 月贵州省累计获中央下达的各类城镇住房保障补助资金 273.56 亿元，其中 2012 年、2013 年分别占 14.1%、36.8%。

¹³ ⑬ 2014 年政府工作报告提出了“推进公共租赁住房和廉租住房并轨运行”的要求。

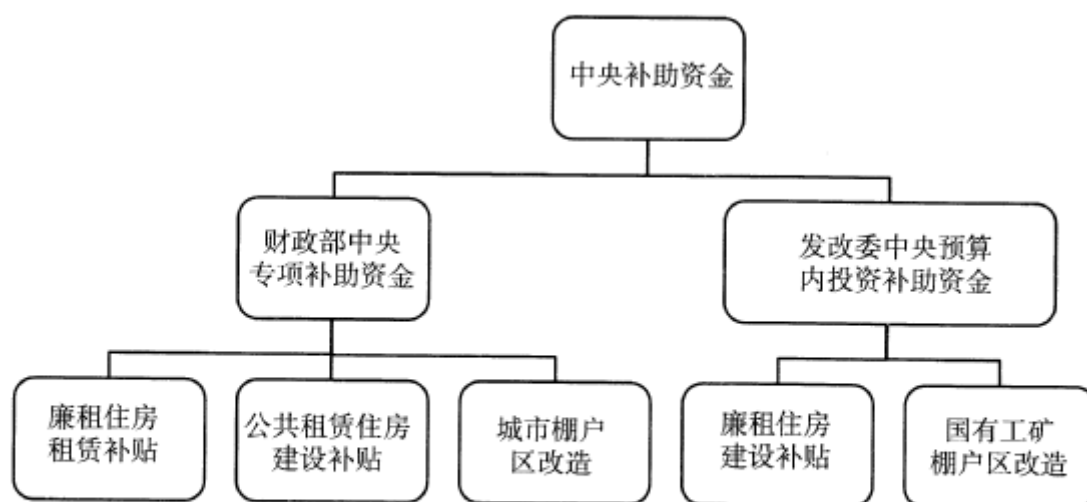


图3 中央补助资金分类

资料来源：贵州省住房和城乡建设厅住房保障处。

地方配套资金来源渠道包括省级财政补助资金、地方财政预算安排资金、地方政府债券收入安排资金、住房公积金增值净收益、土地出让总收入的 3 %（各地略有差异）、国有资本经营预算安排资金、公共租赁住房租赁收入、公共租赁住房出售收入、公共租赁住房配套建设的经营性商业服务设施租赁收入、商品房配建 5 %—10 % 的公共租赁住房和经济适用住房补缴的土地出让金。

2013 年贵州省住房保障各级财政投入资金 153.81 亿元，其中中央补助资金 100.68 亿元，地方配套资金 53.13 亿元。按我们的测算，2011—2045 年 255 万套保障住房总投资 3200 亿元左右（2013 年不变价），按 2013 年补助标准，可获得中央补助资金 713 亿元，省级补助 92 亿元，其余 2395 亿元需县市通过财政预算安排、社会融资等来解决。

尽管地方配套资金远远少于中央补助资金，但从地方配套资金来源渠道可以看出，资金来源大多不稳定。比如，土地出让收入，主要取决于房价，而房价主要取决于地方经济，经济越不发达的地区，土地出让收入就越少。此外，回顾贵州房地产，我们知道，土地购置面积波动幅度大。对于公共租赁住房租赁收入及配套建设的经营性商业服务设施租赁收入，我们考虑公共租赁住房运营成本后，根据国外长期运营经验，很难形成净收入^①。住房公积金增值净收益的使用侵犯了公积金所有者权益。^②而经济适用住房仅当要上市交易时才补缴土地出让金。

如此看来，地方配套资金压力较小的两种方法是：保障房（公共租赁住房和廉租住房）出售、商品房中配建保障房。保障房出售可筹集可持续的保障房建设资金，这可能是 2014 年政府工作报告中提出“增加共有产权房”的原因之一。为了避免“保障房系统运行的敞开缺口”这个问题，我们需要从国家层面加快建立共有产权房管理制度（建设、分配、交易等制度），其中重要的是共有产权房保障对象需要纳入非本地城镇户籍人员。

为了解决地方财政资金紧张的问题，2008 年 4 月贵州省在全国首创新型廉租住房“租售并举”，^{③④}随后贵州省人民政府办

¹⁴ ① 如美国公共住房最初设计所依据的假设是，开发费用由政府承担，房租收入支付运营开支。随着住房老化及更多低收入家庭进入公共住房，为了保证居民住房支付能力，1969 年联邦政府开始对公共住房实行运营补贴，1969 年 1490 万美元、1979 年 7.27 亿美元、1993 年 25 亿美元、2003 年 35 亿美元。1993 年启动的期望六号项目，拆除衰落公共住房后使运营补贴相应减少。参见夏刚《住房支付能力研究》，重庆大学博士论文，2009，第 149 页。

公厅发布的《省人民政府办公厅关于印发贵州省城市低收入家庭廉租住房管理试行办法的通知》（黔府办发〔2008〕33号）中第五条规定，廉租住房保障方式以实物配租、出售廉租住房和发放租赁补贴相结合。贵州省住房和城乡建设厅印发《关于廉租住房出售的指导意见》（黔建房改发〔2008〕275号）、《关于廉租住房出售的补充意见》（黔建房改发〔2009〕31号）、《关于廉租住房出售中相关问题的补充通知》（黔建房改发〔2009〕231号）三个文件，对廉租住房出售的对象审核、价格控制、上市准入作了明确规定。

基于贵州已有的实践，结合国家公廉并轨的要求，以及即将颁布的《城镇住房保障条例》，贵州省需要进一步完善的是公共租赁住房与廉租住房统一出售制度，同步推进住房保障制度改革与户籍制度改革，加快贵州新型城镇化的步伐。

此外，作为脱贫任务最艰巨的省份，贵州应该将住房保障纳入脱贫这个大框架下思考，积极探索综合利用中央下拨的各项补助资金的方式方法。比如，榕江县将农村地区生态移民与住房保障结合就是一种有益的探索。

实际上，住房保障与脱贫之间的关系可以从两个方面来看：一方面是面向低收入住房困难家庭的住房保障降低了农业户籍人口向城镇迁移的成本，加快了城镇化进程。现阶段，贵州贫困人口主要集中在农村，农业人口脱贫的重要条件是规模经营，“要想真正促进土地经营权的流转和集中，就应当把更多的精力放在农业人口的转移上”。另一方面是面向低收入住房困难家庭的住房保障有利于住房保障家庭人力资本的提升，有利于城镇贫困人口的脱贫。^{①5}

从社会经济发展来说，住房保障有利于社会公平的实现。住房，不仅是我国，也是大多数国家家庭财富的重要组成，特别是中低收入家庭，住房在家庭财富中的占比更大，住房保障促进了住房财富的均等化，有利于社会和谐。

总之，我们应该从增加效率（促进城镇化、提升人力资本）和促进公平（脱贫、财富均等化）等视角来看待住房保障，不应仅囿于解决住房这个人的基本需求问题。

除上述制度完善之外，在选择“补人头”还是“补砖头”时，要充分考虑现有城镇住房存量，一方面可以避免住房资源的闲置，另一方面可以避免因铺摊子而造成的土地资源浪费。

此外，我们应充分认识住房市场与住房保障之间的互动关系，发挥市场在住房资源配置中的决定性作用。只有住房市场实现健康、可持续的发展，政府承担的住房保障压力才有可能减轻。

参考文献：

〔1〕郑思齐、廖俊平、任荣荣、曹洋：《农民工住房政策与经济增长》，《经济研究》2011年第2期。

〔2〕王凯、侯爱敏、翟青：《城市农民工问题的研究综述》，《城市发展研究》2010年第1期。

② 汪利娜：《2008年重建住房保障的问题及对策》，《经济观察报》2008年1月7日。

③ 李光荣：《对廉租住房保障问题的探索与思考》，贵州省住房与城乡建设厅网站，2009年9月4日。

¹⁵ ① 郑思齐、廖俊平、任荣荣、曹洋：《农民工住房政策与经济增长》，《经济研究》2011年第2期；武廷方、夏刚：《城镇化驱动下的区域经济发展——中国城镇化与区域经济发展国际研讨会综述》，《经济研究》2014年第3期。

-
- [3] 刘易斯：《发展计划：经济政策的本质》，北京经济学院出版社，1988。
- [4] Harloe , Michael , “ The People ’ s Home ? Social Rented Housing in Europe & America , ” Blackwell , 1995 .
- [5] 夏刚：《住房支付能力研究》，重庆大学博士论文，2009。
- [6] 华生：《城市化转型与土地陷阱》，东方出版社，2014。
- [7] 汪利娜：《2008 年重建住房保障的问题及对策》，《经济观察报》2008 年 1 月 7 日。
- [8] 陈锡文：《解决好城镇化进程中的“三农”问题》，《改革是中国最大的红利》，人民出版社，2014。
- [9] 郑思齐、廖俊平、任荣荣、曹洋：《农民工住房政策与经济增长》，《经济研究》2011 年第 2 期。
- [10] 武廷方、夏刚：《城镇化驱动下的区域经济发展——中国城镇化与区域经济发展国际研讨会综述》，《经济研究》2014 年第 3 期。