

中国经济改革研究基金会
2011 年度资助研究项目
项目编号：201105—3

经济社会转型中的 我国保障性住房制度研究

——为什么以及需要怎么样的保障性住房？

主持人：吴炜峰

（山东社会科学院，山东 济南 250002）

2012 年 3 月

经济社会转型中的 我国保障性住房制度研究

——为什么以及需要怎么样的保障性住房？

中国作为世界上最大的发展中经济体，面临着收入增长、城乡二元、需求分化、资本深化等特殊经济社会转型背景。其他国家和地区的保障性住房制度具有借鉴性，但仍需在特殊国情下进行创新。创建有中国特色的保障性住房制度需要解决两个问题：一是为什么需要保障性住房？二是需要怎么样的保障性住房？

一、当前住宅领域的主要问题

目前我国城市人均住宅建筑面积、农村人均住房面积均已超过 30 平方米，1998 年正式确立的城镇住房制度改革也已进行十几年。当前住宅领域出现多种变化，呈现诸多问题：一是投资持续增长，且呈偏热、过热现象。2010 年全社会住宅投资高达 45936.1 亿元，占全社会固定资产投资的 16.5%；城镇当年竣工住宅建筑面积接近 87000 万平方米，尽管没有官方公布的空置率数据，但现实中确已存在较多的住房空置现象。二是需求结构发生重大改变。由于我国经济的高速发展和城市化进程的不断推进，人们对房价保持了持续上涨的预期，也带来较严重的“炒房”问题，从而在需求上出现了“自用型”和“投机投资型”的重要分化。三是进入国家强力调控房市的新时代。城乡二元、需求分化的特殊房地产市场，仅靠市场的自发调节难以解决所有问题，特别是中低收入家庭居住的基本生计问题。国家调控的重点是建立保障性住房制度，并在坚持市场化改革方向不变的基础上适当调控部分城市过高过快增长的房价，这也是世界大部分国家和地区的经验。

● 价格与收入的偏离

市场问题最终要归结到价格。这是一个房价高企的时代，即使在国家强限购政策管理下的房地产市场，房价仍超出大部分人的承受能力。根据国家统计局发布的 2012 年 1 月 70 大中城市房价数据，70 个大中城市中，新建商品住宅（不含保障性住房）环比价格下降的城市有 48 个，同比价格下降的城市有 15 个，政府对住宅市场的调控效果已经显现，但是从房价总体水平上看，仍然居高

不下。

从住宅价格与人均可支配收入的关系来看，近年来两者之间的偏离越来越大。

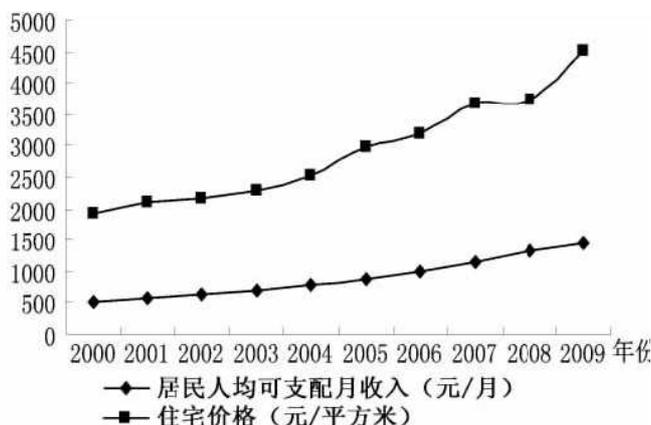


图1 住宅价格与居民人均可支配收入的偏离

资料来源：沈悦、张学峰：《住房支付能力稳定性：理论解读与实证分析》，《财贸经济》，2011年第2期。

二、为什么价格会成为一个问题？

从经济学原理上看，如果市场上的房子都能卖出去，卖多少价格不应该成为一个问题。在市场能够出清的情况下进行价格控制、供需方管理，会从各方面扭曲价格机制，从而降低资源低配置效率。为什么当前房价会成为一个问题？因为从需求分析来看，这显然是一个两分的市场。住宅购买者存在着明显的差异性或称之为“需求分化”，至少可以将他们划分为保守者（或无弹性需求者）与风险偏好者（或弹性需求者）等不同类型。我们特别关注两类不同的消费者，一类称之为“保守型”（*A*类）消费者，他们拥有住房的目的只是为了满足自身的基本居住需求，相应的，他们对住房需求缺乏价格弹性；另一类为“投资/投机型”（*B*类）消费者，他们购买新住房则是为了投资/投机需求，他们对住房的需求是有弹性的。在需求分化且存在无弹性需求者的条件下，仅依赖一个商品市场所形成的价格，显然无法满足所有消费者的需求。实际上，更具弹性的*B*类消费者拉动了整个市场的需求，带来了价格的上涨，而对缺乏弹性的*A*类消费者形成了事实上的价格剥夺。

● 需求分化对房价的影响

考察一个封闭的经济体。假设*A*类消费者在总人口中的比例为 α ，相应的，*B*类消费者占总人口的比重（ β ）为 $1-\alpha$ ，假定不同类型消费者内部是完全同质的。同时，将总人口单位化为1，

并认为每个消费者只能买一套住房^①。在一个局部均衡框架下，分别设定两类消费者对住房的需求函数为：

$$Q_A = Q_0 = \alpha; \quad Q_B = (1-\alpha)(a-bp) \quad (1)$$

其中 Q_A 为 A 类消费者的住房需求函数，其值为一个同人口增长率相关的参数 Q_0 ，为了简便，这里认为它等于人口比例 α ； Q_B 为 B 类消费者的住房需求函数，将其设定为一个与参数 a 、 b ($a > 1$, $b > 0$) 相关、在图形上是往右下方倾斜的直线型需求函数。因此，消费者对住房的总需求函数为 $Q_D = Q_A + Q_B$ 。

由于房屋必须要有土地做依托，而土地是相对有限的，由此住宅供给上也具有较低价格弹性。在这个简单的模型中，我们不去直接推导土地供给与住宅供给的相互关系，而仅假设住宅供给函数具有较低弹性。设定住宅供给函数也为直线型(其中参数 c 、 d 均大于 0)：

$$Q_S = -c + dp \quad (2)$$

从式 (1)、式 (2) 中可以求得局部均衡价格为：

$$p^* = \frac{(1-a)\alpha + a + c}{d + b(1-\alpha)} \quad (3)$$

显然均衡价格与需求函数、供给函数的弹性及 A 类消费者的人数密切相关。如果住宅供给函数的价格弹性较小 (即 d 较小)，则该均衡价格 (房价) 相对更高。另外，如果 B 类消费者对价格的变动相对不敏感，也将促使价格上涨；特别的， B 类消费者对价格毫无弹性 (相当于所有人口都是 A 类消费者)，此时，房价完全由供给函数决定。

● β 的作用

首先，我们考察 $\beta = 0$ 时的需求行为。显然，此时全部为 A 类消费者。供给曲线与需求曲线相交于 E_0 点，该点的均衡数量为 1，均衡价格为 p_0^* (参见图 2)。

^① 这个假定并非必须是必须的，但能简化分析。现实中存在一个投资/投机型消费者同时买多套住房的情形，本文认为在这种情形发生时，相当于提高了 B 类消费者在总人口中的比重 (β) 而无需再专门对不同消费者设定不同的购房数量。

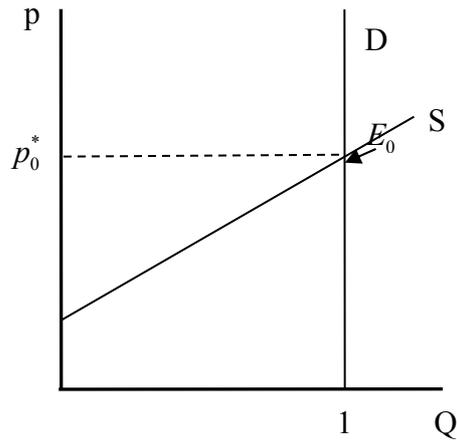


图2 $\beta=0$ 时的均衡价格

然后，我们考察 $\beta=1$ 时的需求行为。显然，此时全部为 B 类消费者。供给曲线与需求曲线相交于 E_1 点，该点的均衡数量为 Q_1 ，均衡价格为 p_1^* （参见图 3）。比较图 2、图 3，全部为 B 类消费者时的均衡价格与均衡数量均有可能比全部为 A 类消费者时低或少。

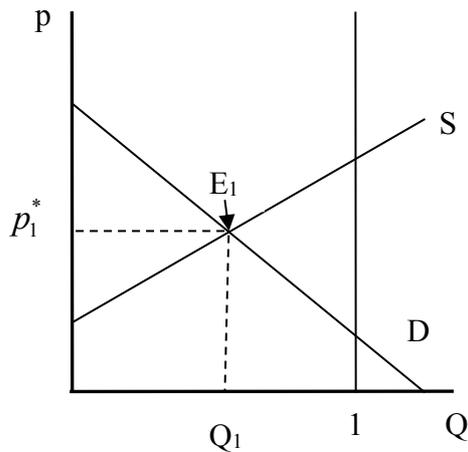


图3 $\beta=1$ 时的均衡价格

现在我们考察既有 A 类消费者又有 B 类消费者时的情形。不妨假设 $\beta=0.5$ 。此时需求曲线为加总的“折弯”型需求曲线，它与供给曲线相交于 E_2 点，该点的均衡数量为 Q_2 ，均衡价格为 p_2^* （参见图 4）。比较图 3、图 4，同时有 A 类、 B 类消费者的均衡价格与均衡数量均有可能比全部为 B 类消费者时高或多。更为重要的是，如果此时不存在 B 类消费者，则 A 类消费者只需付出更低的价格（ p_3^* ），因此可以将图 4 中阴影部分的面积看成是 B 类消费者对 A 类消费者的价格剥夺，它带来 A 类消费者的福利损失为 $0.5 \times (p_2^* - p_3^*)$ 。

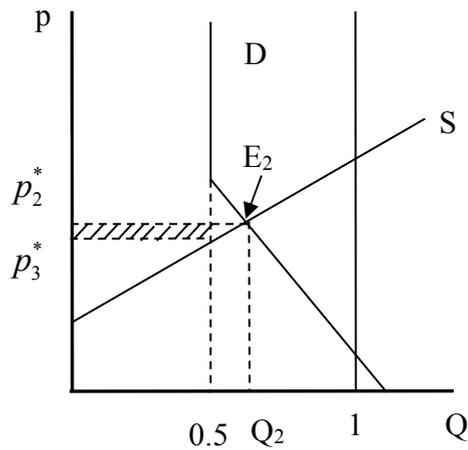


图4 $\beta = 0.5$ 时的均衡价格

我们在一项利用 35 个大中城市^①的面板数据对引入 B 类消费者的城市房价构成方程进行的实证检验中，看到了 β 对房价的正向推动作用^②。从表 1 的实证结果可知，在引入 B 类消费者后，其比重 β 构成房价方程的重要因素。在没有控制基本面因素时， B 类消费者比重 β 的系数高达 0.32（参见表 1 的方程 1、方程 2），表明：随着 B 类消费者的比重每提高 1%，城市房价将提高 0.3% 以上。在控制经济基本面因素后， B 类消费者的比重对房价的影响力减少一半左右，其值不到 0.2（参见表 1 的方程 3、方程 4、方程 5）。一个可能解释为：投资/投机行为与经济局势密切相关，因此经济基本面因素可以解释 B 类消费者比重 β 对房价的一部分影响。

表1 引入B类消费者时的城市房价构成方程

变量	方程 1 (截面随机效应)	方程 2 (截面随机效应)	方程 3 (面板最小二乘)	方程 4 (面板最小二乘)	方程 5 (面板最小二乘)
常数	7.197*** (0.530)	7.314*** (0.523)	-5.040*** (1.178)	-2.077** (0.987)	-5.453*** (1.192)
土地稀缺性 (人口密度)	0.303*** (0.075)	0.281*** (0.073)			
上证指数年收益率（绝对值）	-0.128 (0.095)		-0.225*** (0.069)	-0.214*** (0.073)	-0.222*** (0.071)
人口密度与上证指数年收益率交叉项	0.039** (0.015)	0.018*** (0.002)	0.039*** (0.011)	0.039*** (0.012)	0.040*** (0.011)
B 类消费者比重 β	0.322*** (0.045)	0.316*** (0.044)	0.130** (0.050)	0.115** (0.053)	0.170*** (0.049)

^① 这 35 个城市包括各省会城市（除西藏拉萨外）以及 5 个计划单列市（大连、青岛、宁波、厦门以及深圳）。

^② 参见吴炜峰：《转型时期中国居民居住消费决策研究》，山东大学博士论文，2010 年。

GDP			0.268*** (0.102)	0.633*** (0.054)	
城乡居民储蓄 年末余额			0.554*** (0.134)		0.859*** (0.069)
调整 R ²	0.64	0.63	0.95	0.94	0.95
D.W.	1.53	1.50	1.40	1.29	1.50

注：除常数外的各变量均取对数值；括号内数值为标准差，***、**、*分别表示 1%、5%、10%的显著性水平。

三、两个市场

假设存在两个市场，一个是 A 类市场，一个是 B 类市场。仍假设 $\beta = 0.5$ 。那么对处于 A 类市场的 A 类消费者而言，它面对的均衡价格为图 4 中的 p_3^* （小于 p_2^* ）。对处于 B 类市场的 B 类消费者而言，它面对的均衡价格为图 5 中的 p_4^* （也小于 p_2^* ）。两类市场均衡数量的加总（ $0.5 + Q_3$ ）要大于 Q_2 ^①。

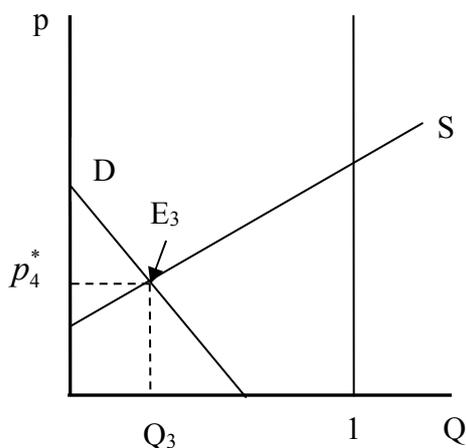


图5 B 类市场的均衡价格

● 限购

目前各地采取的限购第二套或第三套房政策，其作用等于关闭 B 类市场。假设该政策能被严格执行^②，在供给行为没有发生明显变化时，那么从理论上应该能降低 A 类消费者的购买价。但其代

^① 实际上，可以证明，对于任何 β ，两类市场均衡数量的加总总是大于将 A 、 B 两类并存于一个市场内的均衡数量。

^② 市场相关主体总有办法（如收购未购房者身份证、假离婚、贿赂银行从业人员等“创新”行为）来突破严格的政策限制。

价是非常昂贵的，因为此时不再存在 *B* 类市场。

● 创造 *A* 类市场

更可行的方案是在继续保留 *B* 类市场的同时，创造 *A* 类市场。考虑到 *A* 类消费者主要是无弹性需求者，如果放任市场定价（此时，图 4 中的供给曲线可能向上方移动），将导致房地产开发企业对 *A* 类消费者剩余的大量剥夺（这也是为什么当前强限购政策仍不能导致房价大幅下降的原因之一）。因此这个市场是政府作为供给方或者作为市场的强有力管理者出现的保障性住房市场。同时为了更好地区隔两类市场，那么保障性住房市场可以主要是一个住宅租赁市场；相应的，*B* 类市场更多的是一个商品房买卖市场。

四、保障性住房供给的不同模式

2011 年新开工建设城镇保障性安居工程住房 1043 万套（户），基本建成城镇保障性安居工程住房 432 万套，均比 2010 年有较大幅度增加。然而在保障性住房建设大举进行的今天，仍有必要考察保障性住房供给的几种不同模式，以供各地政府从中选择出最适合当地特点、满足本地特别需求的供给模式。

从各国和我国地方实践上看，政府作为供给方或者作为市场的强有力管理者出现的保障性住房市场的供给主要有这几种模式可供选择：（1）政府直接建造：政府直接拿地（大部分通过土地划拨的方式）、出钱（通过财政以及其他融资方式）建造保障性住房，然后向特定保障人群出租或出售；（2）政府强力管理下企业建造：政府不直接建造保障性住房，而是在对保障性住房开发企业进行一系列补贴的同时进行强力管理，如限定房屋的功能、面积等，最重要的是限定这些房产的租售人群并直接控制租售价格；（3）政府团购现有房源：利用现有房源，政府团购现有二手房或新房用于在保障性住房市场上租售；（4）政府掌握房源的其他手段：如用土地入股的方式，从房地产开发商新盖的房子里抽出一定比例的房子用做保障性住房房源；（5）政府对 *A* 类消费者实行租金补贴：政府不创造保障性住房市场，而是通过租金补贴的方式，提高保障人群的住房消费能力。

● 政府直接建造

政府直接建造模式就是政府直接拿地（大部分通过土地划拨的方式）、出钱（通过财政以及其他融资方式）、规划建设保障性住房，然后向特定保障人群出租或出售。这是近年来各地政府在新

建城镇保障性安居工程住房中所采用的主要方式。

例如，重庆市^①在其主城区一、二环线之间规划的 21 个公共租赁住房建设区域目前全部采用集中建设的方式。根据重庆市的相关规划，公共租赁住房的开发主体全部是其市属的八大投资公司（分别是重庆城投公司、高发公司、高投公司、地产集团、建投公司、开投公司、水务控股、水投公司），“八大投”主导重庆市全部的公共租赁住房开发建设，并作为重庆市公共租赁住房的业主代表政府享有住房的所有权。重庆市公共租赁住房建设用地需求量约为 3 万亩左右，全部来自市政府划拨给八大投的土地。

又如，厦门市保障性租赁房由市建设与管理局统一组织建设，由政府确定市住宅办、市房地产开发总公司、区政府等单位部门作为业主负责开发，并由国有房地产开发企业作为代建单位，通过施工招投标确定施工、监理单位，建设竣工验收后由政府统筹安排，按规定移交管理部门分配使用。厦门市保障性租赁房项目所需建设用地采用划拨土地供应方式，由国土资源部门根据总体规划优先办理用地指标等手续。按适宜居住、便捷出行和就近分配的原则，厦门市在全市六个行政区选择区位较好的地块，与商品住房同步规划建设社会保障性住房，提供给住房困难户。

从国外经验看，在政府为低收入者提供住房保障的早期（如 20 世纪 60 年代以前的美国联邦低收入住房项目和“二战后”英国的租赁住房），政府直接建造是政府租赁住房的主要来源。当然，住房的实际建造可以由公共住房部门也可以是市场上的建筑商完成。通过公共租赁住房，政府的确能在短期内实现供应目标，但同时也有很多的教训^②：首先是运营成本的长期资金来源。从美国经验来看，原本希望可以由租金来负担运营成本，但最后仍然是由政府财政来补贴。这也是中国采用政府直接建造的模式所要特别注意的问题。第二个教训是贫困集中、居住隔离等社会问题。大规模集中建设、公共住房的特别选址、以降低资金成本为前提的工程设计与建设质量，加上租户选择与退出机制，最终导致集中贫困和居民隔离。第三个教训则是由上两个问题引发的公共住房衰败及后期维护修缮等管理问题。

● 政府强力管理下企业建造

这种模式下，政府不直接建造保障性住房，而是在对保障性住房开发企业进行一系列补贴的同时进行强力管理，如限定房屋的功能、面积等，最重要的是限定这些房产的租售人群并直接控制租

^① 这里的重庆市的例子以及下一段落中的厦门市的例子来自文林峰：《公共租赁住房的城市实践与前景——以重庆市和厦门市为例》，北京大学—林肯研究院工作论文，NO.W088，2011年。

^② 参见刘志林：《低收入住房的供给方补贴政策——国际经验及对中国的借鉴意义》，北京大学—林肯研究院工作论文，NO.W060，2010年。

售价格。通过包括税收、金融优惠及补贴在内的供给方补贴政策，鼓励私有的营利和非营利性机构建设、修缮或管理可支付住房，从而降低向保障人群供应住宅的价格或租金。

从国外经验来看^①，20世纪60-70年代的美国，主要实行开发贷款补贴，即政府向保障性住房的开发商提供贷款担保和对开发贷款利息提供补贴。但开发贷款补贴对开发商的激励仍不够，导致保障住房的租金偏高。为此美国政府启动了“第8条款新建和重大修缮项目”，由联邦政府来支付低收入家庭住房支付能力的差值，但结果导致政府财政负担过重。80年代后，美国出现了低收入住房税收补贴，这也是目前美国最主要的可支付租赁住房供给的联邦资助项目。该项目旨在为面向低收入家庭的租赁住房建设、修缮或购买等提供预算资助，开发商直接向州住房金融管理局申请。补贴额度根据提供低收入住房在整个物业中比例来确定基数，同时存在最高租金的限制。英国则普遍流行非营利部门参与的社会住宅模式，特点主要体现在其组织架构上。社会住宅基金由财政部所辖的住房公司负责和管理。住房协会是英国政府监管下的非盈利性机构，可以向住房公司申请社会住宅基金。

对中国的启示是：在一些当前财力紧张但财政收入增长迅速的地区，可以尝试引入这种模式，一方面降低政府直接建造所需的巨额投入对当前财力的巨大压力，另一方面降低保障性住房政府直接建造中所可能存在的腐败现象^②。

● 政府团购现有房源

2010年城镇当年竣工住宅建筑面积接近87000万平方米，尽管没有官方公布的空置率数据，但现实中确已存在较多的住房空置现象。因此在一些房源充足的城市，其实政府无需或可以相对减少建造新的保障性住房，而只需要团购部分目前处于空置状态的房源，经部分改造（如户型重新划分、功能重整）或者市场上有满足保障性住房需求的合适房源而能直接投入到保障性住房市场中。优点是增加了市场上住房的流动性，有助于减少重复建设和资源浪费；减少了建造过程，也能快速启动保障性住房市场。其问题则是由于当前房价仍高企，政府购买房源所需的资金额庞大；此外，大量团购有可能进一步抬高房价，对房价调控不力^③。这个模式可以在一些财力充沛、房地产市场

^① 参见刘志林：《低收入住房的供给方补贴政策——国际经验及对中国的借鉴意义》，北京大学—林肯研究院工作论文，NO.W060，2010年。

^② 当然“政府强力管理下企业建造”的模式下也会有腐败（实际上无论是政府供给还是进行管制或提供补贴的效率都应给被打上一个“问号”），因此我们这里所说的“降低腐败”只是一个轻重程度与多少的问题，对这个问题没有确定的答案。

^③ 实际上这个“问题”并不重要，在两类市场下，只要能创造出一个有效的A类市场（保障性住房市场），对B类市场（投资/投机市场）可以完全放开，遵从市场的自发调节。

相对成熟的城市采用，但不适合大面积推广。

● 政府掌握房源的其他手段

除了上述 3 种供给模式外，各地政府还可以创新政府能够掌握房源的任何手段。比如，用土地入股的方式，从房地产开发商新盖的房子里抽出一定比例的房子用做保障性住房房源。这个模式无需政府前期投入巨额建造资金，对一些财力较弱、用地指标紧张的地方政府不失是一个可以借鉴的方案。

又如，可借鉴英国的“购买部分产权”^①方法。英国的经济适用住宅体系有三类：第一种是廉租房，这是英国住房保障政策在 20 世纪 80 年代以前使用的主要办法；另一种是折价房，以低于市场价格的价位出售给符合条件的家庭的住宅；第三类则是共享产权住宅，购买者购买并享有部分产权。购房者购买住宅的一部分产权（如 25% 或 50%），代表政府管理经济适用住宅的住房协会拥有剩余的产权。购房者向住房协会支付剩余产权的租金（这部分租金政府也会给予相应补贴）。在共享产权住宅制度里，购房者拥有的部分产权可以出售，当他们具备了购买能力的时候，也可以申请购买下全部的产权。这种模式的优点是：（1）利用了市场机制，有助于提高效率和降低道德风险，比如这种共享产权的模式有助于保障性住房使用人群在居住中爱护房产设施，降低保障性住房的修缮和管理成本；（2）有利于快速回收部分保障性住房开发的成本，用于新的保障性住房开发中。

总之，在政府保障性住房市场建设中，应该鼓励各地根据当地情况创新保障性住房的供给模式。可以说，政府能够掌握房源的任何手段都可以去尝试。这些创新将加快中国保障性住房市场的建设进程，并提供足够的经验范本，走出一条有中国特色的保障性住房制度建设之路。

● 政府对 A 类消费者实行租金补贴

以上四种是政府保障性住房市场的主要供给模式，最后一种是：政府可以选择不创造专门的保障性住房市场，而是在一个统一的住房市场中对保障人群提供租金补贴。

政府主导的保障性住房供给会带来几个严重的问题：（1）政府的过多干预扭曲了住房市场，会抑制该市场的健康发展；（2）保障性住房的集中建设会带来保障人群的集中居住，容易导致贫困集中、居住隔离等各种社会问题；（3）政府财力有限，无力承担巨额的保障性住房建设支出和管理成本；（4）低租金和售价会导致对保障收入人群的“反向激励”^②，无助于他们通过就业或创业等手

^① 刘彦昆：《保障房的海外经验与中国夹心层的困境》，《小康》，2010年第6期。

^② “反向激励”问题在实行“租金补贴”时也存在，而不仅仅是政府主导保障性住房供给时才存在。

段提高自身收入和生活水平；(5) 经济学难以相信在监督缺失的时候会有一个高效、廉洁的政府存在，而有效的监督体制的建立需要一个漫长的过程，在保障性住房供给中可能产生大量的“寻租”和腐败行为。因此我们或许可以通过对 A 类消费者实行租金补贴的方式而不是直接供给保障性住房的方式来为低收入人群提供基本的住房保障。

实行住房租金补贴有不同的方式^①：(1) 弥补固定比例家庭收入与市场房租之间的差额的住房津贴或租金补贴；(2) 给予第一次购房者的一次性补贴、贷款利息税收减免等。各国实行住房租金补贴的最主要形式是第(1)种，即“住房补贴”。如美国第 8 条款的租赁认证项目和租房券项目、英国的住房救济项目、荷兰的住房津贴项目。

相比较政府主导的保障性住房供给，实行住房租金补贴有对住房市场较少干扰和更多住房选择、政府支出效率较高等方面的优点，但仍然是一种有“瑕疵”的制度安排。主要原因的任何补贴构成了保障人群的一种隐性收入，从而使得获得这种补贴的人群在收入预算、消费行为方面产生连锁反应，可能由此带来市场配置效率的降低。

综合考虑政府直接建造、政府强力管理下企业建造、政府团购现有房源、政府掌握房源的其他手段以及政府对 A 类消费者实行租金补贴这 5 种不同模式，其一个基本教益仍是这个古老的经济学问题：如何正确处理政府与市场的关系？如何有效解决“市场失灵”和“政府失灵”问题？我们唯一“正确”的回答是：对它们两者都要持有“有保留支持”的谨慎态度。我们需要在大量试验、试点的基础上不断纠错，以探索出一种相对“最优”的制度安排。

五、市民网络投票——一种可供试点的保障性住房决策程序

保障性住房制度的核心是保障性住房的进入退出机制，而要建立一种公平公正的进入退出机制，首要的是确立一个公开透明的保障性住房决策程序。科技（特别是互联网）的发展为民主决策提供了一个在低成本下实现公开、透明的有利条件，如新近结束的俄罗斯总统选举中，对绝大多数投票站的投票情况都实现了网络直播^②。在范围小很多的、某个城市的保障性住房决策中实施市民网络投票，至少在技术上是可行的。

基于网络投票的保障性住房决策程序首先是通过投票的方式选出一个让市民值得信赖、可以放

^① 参见景娟、刘志林：《低收入住宅政策的国际经验借鉴：需求方补贴》，北京大学—林肯研究院工作论文，NO.W016，2009年。

^② 参见凤凰网：《俄大选网络直播投票过程，普京吁民众投票决定未来》，http://news.ifeng.com/world/special/2012eluosidaxuan/content-4/detail_2012_03/04/12945729_0.shtml

心的保障性住房管理委员会，该委员会是保障性住房建设和管理的最高执行机构，它负责监管保障性住房的建造、租售及物业管理，提议制定本市的《保障性住房管理条例》（草案），最后提请人大或政府审议通过。

其次，保障性住房建造决定（包括区位、户型、面积大小、施工单位等核心内容）需由市民网络投票（依据简单多数的投票规则）决定。

最后是在保障性住房管理委员会提议制定本市的《保障性住房管理条例》（草案）时，所有关键性条款（如申请人条件、租售价格、退出机制等）通过市民网络投票（依据简单多数的投票规则）的方式确定。

当然，这种网络投票方式目前仍需试点、试验，成效如何还有待观察，但这种网络投票机制，有可能成为城市公共治理领域里的一个有益探索。为了降低试验成本，在试点期可以选择仅对《保障性住房管理条例》（草案）的关键性条款（如申请人条件、租售价格、退出机制等）由市民网络投票（依据简单多数的投票规则）决定，其他决策程序可在更成熟的时候再展开试点。此外，试点城市一开始不要过大，且可选择某些经济较为发达、互联网普及程度高、市民素质好的中小城市做试点。

六、结论

本报告对经济社会转型条件下创建有中国特色的保障性住房制度需要着重解决的两个问题，即为什么需要保障性住房以及需要怎么样的保障性住房的问题做出较深入的理论分析。基本结论为：

1. 因为以下原因我们需要创建保障性住房市场（即 *A* 类市场）：当前我国的住房市场是一个两分的市场。住宅购买者存在着明显的差异性或称之为“需求分化”，可以将他们划分为保守者（或无弹性需求者）与风险偏好者（或弹性需求者）等不同类型。本报告特别关注两类不同的消费者，一类称之为“保守型”（*A* 类）消费者，他们拥有住房的目的只是为了满足自身的居住需求，相应的，他们对住房需求缺乏价格弹性；另一类为“投资/投机型”（*B* 类）消费者，他们购买新住房则是为了投资/投机需求，他们对住房的需求是有弹性的。在需求分化且存在无弹性需求者的条件下，仅依赖一个商品市场所形成的价格，显然无法满足所有消费者的需求。我们的分析表明，更具弹性的 *B* 类消费者拉动了整个市场的需求，带来了价格的上涨，而对缺乏弹性的 *A* 类消费者形成了事实上的价格剥夺。

2. 在没有保障性住房市场存在的时候，数量上的限购政策不仅不能导致房价大幅下降，还会带

来极大代价。主要是因为 *A* 类消费者主要是无弹性需求者，而此时又遵从市场的自由定价法则，其结果只会导致房地产开发企业对 *A* 类消费者剩余的大量剥夺，而不会导致价格大幅下降。此外，数量上的强限购政策，其作用等于关闭 *B* 类市场，这个代价非常大。

3. 保障性住房市场是政府作为供给方或者作为市场的强有力管理者出现的保障性住房市场。为了更好地地区隔两类市场，保障性住房市场可以主要是一个住宅租赁市场；相应的，*B* 类市场更多的是一个商品房买卖市场。

4. 各地政府有必要综合考虑政府直接建造、政府强力管理下企业建造、政府团购现有房源、政府掌握房源的其他手段以及政府对 *A* 类消费者实行租金补贴这 5 种不同模式，以便从中选择出最适合当地特点、满足本地特别需求的供给模式。

5. 市民网络投票是一种可供试点的保障性住房决策程序，更为公开透明的决策程序有助于建立一种公平公正的保障性住房进入退出机制。

参考文献:

- 1.范红忠, 2008:《交通住房政策效应与生产和人口的过度集中》,《经济研究》第6期。
- 2.高波、王辉龙, 2008:《长三角房地产价格波动与居民消费的实证分析》,“南京大学 IED 讨论稿”No.055。
- 3.李春吉、孟晓宏, 2005:《中国房地产市场结构和价格影响因素的实证分析》,《产业经济研究》第6期。
- 4.梁云芳、高铁梅, 2007:《中国房地产价格波动区域差异的实证分析》,《经济研究》第8期。
- 5.景娟、刘志林:《低收入住宅政策的国际经验借鉴:需求方补贴》,北京大学—林肯研究院工作论文, NO.W016, 2009年。
- 6.刘彦昆:《保障房的海外经验与中国夹心层的困境》,《小康》, 2010年第6期。
- 7.刘志林:《低收入住房的供给方补贴政策——国际经验及对中国的借鉴意义》,北京大学—林肯研究院工作论文, NO.W060, 2010年。
- 8.沈悦、刘洪玉, 2004:《住宅价格与经济基本面:1995-2002年中国14城市的实证研究》,《经济研究》第6期。
- 9.沈悦、张学峰:《住房支付能力稳定性:理论解读与实证分析》,《财贸经济》, 2011年第2期。
- 10.文林峰:《公共租赁住房的城市实践与前景——以重庆市和厦门市为例》,北京大学—林肯研究院工作论文, NO.W088, 2011年。
- 11.吴炜峰:《转型时期中国居民居住消费决策研究》,山东大学博士论文, 2010年。
- 12.吴炜峰:《转型时期我国城乡居民居住消费收入弹性研究》,《产业经济评论》, 2008年第3期。
- 13.吴炜峰:《居住消费升级与产业发展的相关性分析》,《经济学动态》, 2009年第4期。
- 14.吴炜峰:《转型时期影响我国城乡居民居住消费的因素分析——中国居住消费函数构造》,《财贸经济》, 2009年第7期。
- 15.Berkovec, James and Don Fullerton, 1989, “The General Equilibrium Effects of Inflation on Housing Consumption and Investment,” American Economic Review, 79(2):277-282.
- 16.Berkovec, James and Don Fullerton, 1992, “A General Equilibrium Model of Housing, Taxes, and Portfolio Choice,” Journal of Political Economy, 100(2):390-429.
- 17.Campbell, John Y. & João F. Cocco, 2005, “How Do House Prices Affect Consumption? Evidence from Micro Data,” NBER Working Paper No.11534.
- 18.Piazzesi, Monika, Martin Schneider and Selale Tuzel, 2007, “Housing, consumption and asset pricing,” Journal of Financial Economics, 83(3):531-569.

19. So, Kim S., Peter F. Orazem & Daniel M. Otto, 2001, "The Effects of Housing Prices, Wages, and Commuting Time on Joint Residential and Job Location Choices," *American Journal of Agricultural Economics*, 83(4): 1036-1048.