

地方政府行为、住房保障政策和区域经济增长*

周航 高波

(南京大学经济学院 南京 210093)

摘要: 在大多数发达国家的住房保障体系中,货币补贴(即补人头)已经占据了主要的地位,很多国外的研究也都发现货币补贴比实物补贴(即补砖头)更有效率。但是在我国“十二五”规划中,全国将建成3600万套保障房,实物补贴被政府放到了首位,我们应该如何评价呢?本文通过构建一个简单的地方政府支出模型,将住房保障政策纳入模型中进行单独考虑,讨论在公共利益最大化的政府支出模式下,住房保障政策与区域经济环境之间的关系,并据此构建计量模型,用2000年到2010年的数据进行实证分析和进一步的归纳。最后给出相应的政策建议。

关键词: 地方政府支出 货币补贴 实物补贴 经济增长

中图分类号: F061.2 **文献标识码:** A

一、引言

住房保障是在商品房市场运行的同时,政府以社会救助的形式直接介入住房分配,满足中低收入群体的基本居住需求。住房保障政策的有效实施,对于中低收入群体应对房地产周期波动,规避房地产风险,满足基本居住需求具有重要作用。

1998年,中国启动了住房市场化配置、货币化分配、社会化管理与公共住房保障相结合的住房制度的深化改革,10多年来房地产市场逐步发育成熟,但保障房建设相对滞后,低收入家庭购房负担明显加重,社会保障体系中的住房保障问题空前突出。2008年底,国务院下发了《国务院办公厅关于促进房地产市场健康发展的若干意见》,提出要加大保障性住房建设力度,进一步改善人民群众的居住条件,促进房地产市场健康发展。“十一五”期间,我国以廉租住房、经济适用住房等为主要形式的住房保障制度初步形成。通过各类保障性住房建设,五年间,全国1140万户城镇低收入家庭和360万户中等偏下收入家庭住房困难问题得到解决。到2010年底,我国城镇保障性住房覆盖率已达7%到8%,城镇居民人均住房面积超过30平方米。

从2011年起,我国将进入保障性住房建设“加速跑”阶段。保障形式继续以包括廉租房在内的公共租赁住房、包括经济适用房在内的政策性产权房和各类棚户区改造安置房等实

*本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“我国城市住房制度改革研究”(10JZD0025),国家社科基金重点项目“扩大内需与引导住房理性消费的宏观经济政策研究”(08AJY010)的阶段性研究成果。

物住房保障为主，同时结合租金补贴。“十二五”期间，全国计划新建保障性住房 3600 万套，大约是过去 10 年建设规模的两倍。2011 年全国就将开工建设保障性住房和棚户区改造住房 1000 万套，比上年增长 70% 以上，创历年之最。2011 年 10 月 25 日，住房和城乡建设部透露，2011 年的 1000 万套保障房可以在 11 月底前实现全部开工。通过大规模保障性住房建设，到“十二五”末，全国城镇保障性住房覆盖率将提高到 20% 以上，基本解决城镇低收入家庭住房困难问题。

住房保障政策的选择，不仅关系到社会福利效应，更对人们的消费行为产生影响。如果消费者用于住房的消费过高，则可能挤压一般消费品支出。因此，政府的住房保障政策必然对居民的消费支出产生影响。恰当的住房保障政策有利于促进居民消费支出水平提高、扩大国内市场需求。住房保障政策从大类上可分为货币补贴和实物配租两类，这两类补贴对居民消费行为的选择会产生不同的影响。实施何种住房保障政策、实施的力度有多大、如何实施等，取决于市场环境和社会发展现状。因此，不同地方政府的保障房政策的制定各有特色，例如，北京市的住房保障政策倾向于构建完整的住房保障体系，对没有购房支付能力的低收入家庭提供廉租房，对有一定支付能力的低收入住房困难家庭配售经济适用房，对中等收入家庭的自住需求提供限价房，对夹心层和过渡期住房需求提供公共租赁房，形成“低端有保障，中端有支持，高端有市场”的多层次住房供应体系。而上海的住房保障体系建设，提出“分层次、多渠道、保基本、全覆盖”的基本思路，建立“四位一体，租售并举”的住房保障体系。所谓“四位一体”是指廉租房、经济适用房、动迁安置房和公共租赁房等四种保障房。相比之下，重庆的目标是建立住房供应“双轨制”，大力发展公共租赁房，现在公租房占房地产市场的 30%~40%。江苏淮安作为三四线城市，其住房保障模式则是共有产权住房保障模式，即以出让土地的共有产权房替代划拨土地的经济适用房。所谓共有产权，就是由购房人和政府按照出资比例购买住房，各自享有相应的产权比例。这是一种既有保障房属性，又带有商品房烙印的新的“政策性商品房”。

从上面可以看出，不同地方政府的住房保障政策选择与当地的社会经济环境息息相关，那么当地的社会经济环境对住房保障政策选择之间的关系究竟如何呢？这就是本文需要讨论的问题，通过构建一个简单的政府支出模型，本文着重分析以上两者之间的相互影响。

二、文献回顾

值得注意的是，在欧美国家的语境中，没有保障性住房的概念，与政府住房保障相关的是公共住房（public housing）政策，重点强调这些体现保障性住房特质的住房的公有产权属

性，这些住房基本上是由政府出资建设的。对于公共住房政策的分析，学者多数基于政策效率、福利效果以及对私人行为的影响等方面进行研究。Rosenbaum（1996）的研究发现，住房对决定美国家庭的社会地位和经济福利具有基础性作用。在新泽西和纽约市，与白人相比，黑人和西班牙裔家庭较难住在高档社区，少数民族家庭很难拥有自己的住房，这就部分地反映了白人与其他族群在居住区位上发生了分离。

Gotham（2000）认为是联邦政府的住房政策造成了美国大城市居住区的族群隔离和住房所有权的种族不平等。作为1968年住房法案的一项重要内容，第235节将住房政策的重点由原来的地方政府提供直接补贴给私人部门，变为刺激有色人种和穷人去获取房屋的产权上。研究发现，当提供购房补贴的时候，大量受补贴的白人家庭会在郊区购买新房，而非洲裔家庭则会购买位于城中按种族划分的社区内的旧房。社区对生活其中的家庭有着重要影响，许多研究都假设联邦政策能够帮助一些家庭搬离贫民区，改变他们的生活空间。

但Clark（2005）怀疑这些假设的真实性，他通过检验发现，要干预诸如住房选择这样的动态过程，并产生政策效果，是非常困难的。居住区分割(residential segregation)的现象加速了社会的分化，从各国住房市场发展的经验来看，政府都在积极应对居住分割或居住割裂可能带来的社会问题。一般认为，居住分割会造成不同阶层接触减少，降低社会凝聚力，妨碍社会和谐(social cohesion)，是社会稳定的重要威胁。因此，像荷兰等国家的政府一直采取社区混居实验(residential mixing experiment)的积极干预政策，通过财政、法律等手段来力图促进不同收入阶层人群的居住融合机会。相比之下，我们在住房和城市规划的政策层面上对此问题还重视不够（陈钊等，2008）。

Ohls（1975）运用住宅市场的计算机模型，指出在公共住宅政策下导致新建私人住宅数量减少，不利于住宅向下过滤，使得房屋退出率提高，导致资源浪费。Arthur O'Sullivan（2003）在研究公共住房政策对城市贫困人口的影响时指出，联邦住房政策造成住房隔离，而住房隔离加重了贫困，他通过分析指出支付现金优于提供公共住宅，并可以增加家庭效用，主张通过改革住房政策，消除城市贫困。Susin（2002）分析了美国的租房券补贴政策对房地产市场的影响，认为租房券补贴导致面向低收入者的房地产价格和租金价格大幅上涨，对中高档商品性住房的价格影响不显著。补贴大、住房供给弹性小的城市，住房价格和租金对住房补贴反应更加明显。Laferrere（2004）实证检验了法国的住房补贴政策对住房租金价格的影响效果，结果证实，短期内存在房东通过提高租金价格来分享一部分住房补贴的情况，租金补贴对推动租金上涨有显著影响。

现阶段，我国基本建立了多种形式的保障性住房体系，所以评估不同类型住房保障方式

的效率，就成为学术界研究的重点内容之一。黄征学（2004）认为对中低收入者的住房保障应以政府提供购房补贴为主，经济适用房建设可能是低效率的。其实，对保障房效率的分析，应充分考虑市场环境和消费者特征，徐虹（2008）认为在房地产价格持续攀升的时候，应优先采用实物配租的住房保障政策；当经济降温，住房供不应求的态势转变时，应适当考虑货币补贴的住房保障政策。这样可以提高补贴效率，也能够适应我国存在庞大低收入阶层的现实。

宋博通（2002）对不同住房补贴政策进行了比较分析，提出在住房严重短缺的新兴城市，短期内可采用“补砖头”政策建造一些低等级住房，以解燃眉之急，长期来看，应逐渐向“补人头”过渡，以减少住房建设停滞、区域性弃置等问题的发生。卢有杰（2004）认为由于实物配租和住房补贴两种保障方式必备的先决条件和利弊各不相同，各地的经济和社会发展程度相差悬殊，应根据本地的具体情况选择保障方式。高苛，刘长滨（2007）通过构建公共住房投资和租金补贴的最优增长模型，得出住房保障政策的选择与住宅市场发展阶段、住宅市场供给状况、政府偏好等因素密切相关，这为我国住房保障政策的制定与实施提供了依据。在对不同补贴模式对房地产市场影响效果的研究中，王斌、高戈（2011）使用住房过滤模型分析了住房保障政策对房地产市场的影响机理，认为我国以“补砖头”为主体的住房保障政策有利于稳定房价，通过构建 SVAR 模型就住房保障对房价的动态冲击效应进行检验，发现经济适用房建设对房价上涨具有抑制作用，同时，房价上涨会促使“相机抉择”的政府加大经济适用房投资力度。

近几年随着政府对住房保障的越来越重视，住房保障政策效果的研究也越来越多。赵奉军（2009）通过构建供求均衡模型发现，增加保障性住房将导致商品房价格走低，他们在控制其他变量影响的前提下，以经济适用房为解释变量，证实了经济适用房供给与商品房价格呈反向关系。王辉龙、王先柱（2010）对从民生改善角度分析了我国的住房保障制度，认为实施有效的住房保障政策，可以稳定消费者预期，平衡市场供求，理顺市场秩序，营造健康有序的房地产市场环境提高和改善居民生活水平。高波（2010）认为，房价上涨对拥有住房的家庭具有财富效应，使其增加消费，但对没有住房的家庭会形成预算约束效应，导致消费减少。住房保障可以通过分流市场中低收入居民对住房的需求，进而对房价过快上涨起到抑制作用，促使房价稳定，促使居民消费率稳步提高。陈健、高波（2012）对我国保障房供给对财富效应的影响程度进行了实证研究，结果表明，保障房的供给会使得房地产价格的财富效应发生 V 型逆转，存在一个保障房供给的最低门槛，只有跨越这个门槛，才能有利于发挥房地产价格的财富效应，进而促进消费。他们认为，应积极建立健全保障性安居工程的融

资机制，合理协调好保障房与商品房用地之间的关系，进而促进消费。

三、理论模型

传统公共经济学认为政府是仁慈的，追求的是公共利益最大化。公共选择学派则认为政府是利己的，追求的是自身利益最大化 (Buchanan and Musgrave, 1999)。现实经济生活中，政府的目标往往较为复杂，这里我们假设政府的政策目标为在某一特定时期（某一个任期内或者某年）的公共利益最大化，因此考虑 t 时期的社会福利最大化：

$$S_t = \ln C_t + \ln P_t + \ln B_t \quad (1)$$

上式中 C_t 表示 t 时期内社会的消费额， P_t 表示 t 时期内政府提供的公共物品， B_t 表示 t 时期内提供的保障房，在这里我们假设公共物品和保障房是稀缺产品，当期政府提供的公共物品和保障房被完全消费。在这样的经济体中，当期政府的财政收入被全部用于提供公共物品和保障房，因此有下面的方程：

$$G_t = P_t + B_t \quad (2)$$

家庭的预算约束方程可以表示为消费、投资与居民可支配收入之间的等式关系，国民收入均衡方程为：

$$C_t + K_t = Y_t \quad (3)$$

保障房的建设可以看成是一种生产要素的投入，从而影响整个地区的经济增长，这里我们假设公共物品与保障房建设进入生产函数，成为影响地区经济增长的重要基本要素之一，考虑生产技术规模不变的 C-D 函数：

$$Y_t = AK_t^\alpha P_t^\beta B_t^\gamma; \quad (\alpha, \beta, \gamma \in (0,1) \text{ 且 } \alpha + \beta + \gamma = 1) \quad (4)$$

在约束条件 (2) (3) (4) 下求解社会福利的最大化问题，可以得到保障房建设的最优路径方程：

$$B_t = \frac{\alpha Y_t + K_t(\gamma - \alpha)}{2\alpha Y_t + K_t[(\beta - \alpha) + (\gamma - \alpha)]} \cdot G_t \quad (5)$$

在当前中国的现实社会中，从 1998 年开始，中国启动了住房市场化配置、货币化分配、社会化管理与公共住房保障相结合的住房制度的深化改革，10 多年来房地产市场逐步发育成熟，但保障房建设相对滞后，这就导致了保障性住房房源的稀缺，消费者对住房，尤其是保障性住房的需求比以往更甚，因此，稀缺的保障性住房所能带来的边际收益较高，反应在上述的路径方程中就是：

$$\beta < \gamma \quad (6)$$

由上所述保障房建设的最优路径方程可以得到以下三个推论：

(一) 给定其他条件不变的情况下, 当政府财政收入增加的时候保障房建设投资也会增加。由方程 (5) 我们可以对求导, 明显的 $\frac{\partial B_t}{\partial G_t} > 0$ 。

(二) 当 $\beta < \gamma$ 时, 即公共产品的边际收益小于保障房的边际收益的时候, 投资 K_t 的越多, 保障房建设投资 B_t 越多。这一点很好理解, 当政府以当期的社会福利最大化为目标的时候, 不可避免的会将投资引导到边际收益较高的地方。

(三) 当 $\beta < \gamma$ 时, 即公共产品的边际收益小于保障房的边际收益的时候, 随着居民收入 Y_t 越高, 保障房建设投资 B_t 会越小。

四、计量检验

1. 计量模型

结合第三部分理论模型以及我们的分析, 本文以保障房投资为被解释变量, 而后分别以政府财政收入、地区经济国民收入、固定资产投资作为解释变量; 同时考虑房价水平、长期贷款利率等因素对保障房投资的影响。基于此, 本文构建如下对数型计量模型:

$$\ln AH_{it} = C + \alpha_1 \ln G_{it} + \alpha_2 \ln Y_{it} + \alpha_3 \ln K_{it} + \alpha_4 \ln PH_{it} + \alpha_5 \ln R_{it} + \varepsilon$$

其中, i, t 分别表示地区与时间; AH_{it} 表示 i 地区 t 时期的经济适用房的投资额, C 为常数项; G_{it} 表示 i 地区 t 时期的财政支出, Y_{it} 表示 i 地区 t 时期的地区国民生产总值, K_{it} 表示 i 地区 t 时期的固定资产投资额, PH_{it} 表示 i 地区 t 时期的房价水平, R_{it} 表示 i 地区 t 时期的长期贷款利率水平; ε 为随机扰动项。

(二) 数据选取与描述统计

(1) 经济适用房的投资额, 在我国的住房保障体系中, 经济适用房占据着非常重要的地位, 同时为了提出人口增长带来的影响, 因此我们采用各个地区的人均经济适用房的投资额来描述住房保障。居民消费。本文中的居民消费以各地区当年的人均消费支出来表示。

(2) 政府财政支出, 这里采用各个地区的地方政府支出来表示。

(3) 地区生产总值, 本文采用的是各地当年的 GDP 序列作为解释变量。

(4) 固定资产投资, 这里我们采用各个省市自治区当年的固定资产投资的数额为解释变量。

(5) 房价, 本文采用各个地区当年的平均房价为解释变量

(6) 利率。因为住房属大宗商品的长期投资, 因此这里我们采用 5 年以上的长期贷款利率。

由于上海市在 2002 年撤销了经济适用房发展中心, 这就意味着上海市取消了经济适用

房以及相关的安居工程政策，因此本文选取了除上海、西藏及港澳台地区以外全国 29 个省（市/自治区）的面板数据。涉及的被解释变量、解释变量数据皆来源于中经网-中国统计数据库。此外，为了消除人均消费水平、房价水平、人均收入水平以及经济适用房投资额等数据中存在的异方差以及量纲的问题，在实证分析时，本文对所有变量进行了对数处理。

表 1 变量的描述性统计

变量	观测数	最小值	最大值	均值	标准误
lnAH	309	5.16	6.79	5.86	0.39
lnG	309	8.39	9.24	8.78	0.26
lnY	309	7.24	8.63	7.82	0.24
lnK	309	7.36	12.87	9.87	0.32
lnPH	309	9.00	10.19	9.56	0.35

3. 单位根检验

本文所用数据为2000~2010年29个省（市/自治区）的面板数据，为了避免伪回归，需要对各变量进行平稳性检验。根据是否为相同根，面板数据进行单位根检验的方法一般分为两类。一类是相同根情形下的单位根检验，此类单位根检验方法主要有LLC、Hadri检验；另一类是不同根情形下的单位根检验，此类单位根检验方法主要有IPS、Fisher-ADF和Fisher-PP 检验。本文分别采取LLC方法(Levin, Lin & Chu, 2002)与IPS方法(Im, Pesaran & Shin, 2003)对各变量进行单位根检验。各变量LLC与IPS单位根检验的结果见表3。由表3可知，各变量均为非稳定变量，但是一阶差分以后都是稳定的。

表 2 LLC 与 IPS 单位根检验结果

变量	原序列		一阶差分序列		结论
	LLC 检验	IPS 检验	LLC 检验	IPS 检验	
lnAH	1.2036 (0.8856)	7.3929 (1.0000)	-16.3579*** (0.0000)	-7.7357*** (0.0000)	I(1)
lnG	1.6837 (0.9539)	8.6245 (1.0000)	-10.6547*** (0.0000)	-4.6116*** (0.0000)	I(1)
lnY	-2.3309*** (0.0098)	0.5668 (0.7146)	-13.2253*** (0.0000)	-5.9651*** (0.0000)	I(1)
lnK	1.4837 (0.9643)	9.4635 (1.0000)	-9.6432*** (0.0000)	-3.6876*** (0.0000)	I(1)
lnPH	-1.3459*** (0.0099)	0.4763 (0.6234)	-12.4356*** (0.0000)	-6.9237*** (0.0000)	I(1)

注: (1) 括号内为p值; (2) **、*和*分别表示在1%、5%和10%水平上拒绝“有单位根”的原假设。

4. 计量结果分析

本文利用 Eviews6.0 软件对住房消费与地方财政支出之间的关系进行计量分析，结果见表 5。对上述计量模型的回归既可以使用固定效应（FE）模型，也可以使用随机效应（RE）模型，本文通过 Hausman 检验来确定模型形式。

在计量分析中我们分别对经济适用房的投资额和居民收入采用了滞后一期的分析方式，得到的结果还是比较令人满意的，在模型中，可以看到经济适用房的投资额与居民消费呈现出一种正相关的关系，这也证实了我们在前文中经济适用房推动居民消费的理论模型。

表 3 计量分析结果

	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4
常数项 (C)	0.137 ^{***} (2.520)	0.133 ^{***} (2.457)	0.109 ^{***} (1.761)	0.104 ^{**} (1.693)
政府财政支出 (G)	0.699 ^{***} (22.090)			0.810 ^{***} (19.735)
GDP (Y)		-0.278 ^{***} (9.477)		-0.277 ^{***} (9.477)
固定资产投资 (K)			0.169 ^{***} (4.512)	0.170 ^{***} (4.502)
利率 (R)	0.007 ^{***} (2.441)	0.008 ^{***} (2.551)	0.016 ^{***} (2.950)	0.017 ^{***} (3.054)
房价 (PH)	0.004 ^{***} (1.982)	0.004 ^{***} (1.991)	0.005 ^{***} (1.918)	0.004 ^{***} (1.901)
R ²	0.99	0.99	0.99	0.99
调整 R ²	0.99	0.99	0.99	0.99
F 统计量 (P 值)	7297.90 (0.00)	7271.35 (0.00)	7263.65 (0.00)	7241.67 (0.00)
D-W 值	1.90	1.90	1.90	1.85
Chi2 (P 值)	23.95 (0.00)	22.39 (0.00)	22.45 (0.00)	22.32 (0.04)
模型	FE	FE	FE	FE

注: (1)括号内为 t 值; (2)***、**和*分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著。

在上表中我们可以看到，以上回归的模型中经济适用房的投资额与居民消费计量方程的拟合优度均为0.99，调整后的拟合优度同样为0.99，联合分布检验的F值概率均小于0.0001，且各回归方程的D-W值在2左右，说明各方程回归结果较好。同时各模型的Hausman检验表明应采用固定效应（FE）模型。从结果中我们可以看到在控制了房价和利率的情况下，我们所得到的结论与第三部分中所推导出来的理论结果一致。

在当前的经济环境之下，政府财政支出对经济适用房的建设起着至关重要的作用，政府支出的增加会推进保障房建设的进行。国民收入的增加会导致保障房投资建设的放缓，这是

因为随着国民收入的增加人们的购买力会逐渐增强,更多的人会从市场上购买或者租赁房屋,保障性住房的投资开工也会受到影响。固定资产投资的增加同样也会刺激保障性住房的投资,推进保障房的建设。从我们的分析来看,只要政府以地区的总体社会福利最大化为执政目标,加强保障性住房的建设提高居民生活水平的应有之义。无论是投资的增加还是政府支出的增加都会对保障房投资产生正面的影响。而随着人们生活水平的提高,保障房建设应趋于放缓。

四、保障性住房的困境与完善住房保障制度

1994年12月,建设部、财政部、国务院住房制度改革领导小组发布了《城镇经济适用住房建设管理办法》,文中提出要建设以城镇中低收入家庭为保障对象的保障性住房。在1998年下半年商品房市场正式启动后,建设部于1999年4月发布了旨在解决城市最低收入家庭住房问题的城镇廉租住房管理办法。但在商品房市场快速发展的背景下,保障性住房的建设没有得到足够的重视,而且逐渐被边缘化。无论政府还是开发商,都没有建设保障性住房的热情。即使在房价快速上涨、居民购房压力普遍加大的情况下,政策焦点也只是在抑制房价上,主要思路集中在货币供应、土地供应、贷款条件、利率调节等方面。直到2007年8月《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》发布,才再次把住房保障问题提升到政策的核心位置上。

1997~2008年,尽管经济适用房投资总额从18515亿元增加到98216亿元,增长了429%,但是占城市住房投资的比例却从12%下降到4.45%。期间经济适用房投资比例最高的是1999年,超过16%,其后一路下滑。同样的,1998~2007年,经济适用房销售面积虽然从1700万平方米增加到3500万平方米,但从2001年开始,经济适用房的销售面积从绝对额上甚至是下降的,在住宅销售面积仍在迅速增长的背景下,这必然导致经济适用房销售所占比例急速下滑,从超过20%降低到不足5%。

经济适用房既然如此,那么其他类型的保障性住房又是如何呢?尽管学界多年来对经济适用房做过诸多反思,例如,经济适用房并不“经济”,户型设计偏大,实际上是补贴了中等收入阶层以及造成了广泛的腐败等,并要求建立以廉租房为主体的保障性住房。但事实上,廉租房也是雷声大雨点小,根据2008年的统计数据,全国已经建成的廉租房只有100万户左右,这只占全国城市低收入居民的百分之几。相比之下,中国香港100%的低收入者都住在廉租房里(许成钢,2009)。

在我们看来,保障性住房的困境其根源在于没有解决地方政府在建设保障性住房的激励机制问题。相关一些措施一味在强制要求地方政府增加保障性住房的投入问题上做文章。例

如，自 2004 年《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》出台以后，考虑到各地财政相对紧张的实际情况，建设部最初的想法是，坚持以各级财政预算安排廉租住房资金为主，多种渠道筹措的原则。如在住房公积金增值收益中提取一部分，鼓励单位和个人进行捐赠，地方在住房建设中提取一定比例的资金或从直管公房租金收入中提取一部分资金等。而根据规定，住房公积金增值收益的分配顺序依次为风险准备金、管理费用，最后才是城市廉租住房建设补充资金，并且公积金的贷款风险准备金比例不得低于 60%。我国住房公积金增值收益普遍很少且不稳定，在提取风险准备金、支付管理费用后，剩余资金非常有限，大都不足以支持廉租住房制度建设。所以到最后，筹集资金的重心不得不转移到地方政府的“第二财政”——土地出让金上来。2006 年下发的国办发(2006)37 号文，以及之后财政部会同建设部、国土资源部联合发出的通知都明确规定，地方政府应该从土地出让净收益中安排一定资金，用于城镇廉租住房建设。2007 年 2 月 14 日，建设部在 2006 年城镇廉租住房制度建设情况的通报中指出，仍有 166 个地级以上城市未明确土地出让净收益用于廉租住房制度建设的比例，而绝大多数城市还没有开始将土地出让净收益实际用于廉租住房制度建设。而随着房地产市场转冷，地方政府的土地出让收入也在大幅降低。在此背景下，要求地方政府从土地出让收益中拿出一定的比例用于保障性住房建设也是很难的。

在地方政府能全部获得商品房土地出让收入的背景下，保障性住房建设导致用于出让的商品房建设用地减少从而直接减少地方财政收入。另一方面，保障性住房的建设会通过降低商品房价格从而降低土地出让价格间接减少地方政府的财政收入。因此，对地方政府而言，保障性住房建设存在相当大的机会成本。这最终导致了地方政府在保障性住房建设上缺乏热情。另外，当劳动力在全国范围内流动时，任何一个地方政府如果在解决保障性住房问题上做得好，反而会吸引更多的劳动力流入。这就是保障性住房的外溢效应。对于这种具有外溢性的产品，地方政府之间一般会存在协调失灵，因此，在没有有效解决地方政府在保障性住房的激励问题之前，单靠各种强制性文件是解决不了问题的。

在保障性住房问题上，经济适用房要比廉租房做得相对好一些。在某种程度上，这不过是因为地方政府能够通过经济适用房很好的解决决策者自身的住房需求，也就是说，在经济适用房问题上存在中低收入阶层与地方政府的“相容利益”。这种相容利益部分解决了地方政府在保障性住房建设方面的激励问题。

对房地产开发商而言，从经济人的角度来讲，“只为富人盖房子”的开发商是无可厚非的。但是，作为全社会利益的代表，政府不应该期待市场能解决低收入者的住房问题。而应该根据居民不同的收入水平提供多种类型的保障产品多渠道筹措住房保障的资金，这不仅可以更

好地解决中国的住房问题，也是扩大国内消费需求，真正改变消费率低投资率高的状况的重要举措。

首先，政府建立多元化的住房保障体系。包括重视经济适用房的建设、供应和管理，提高经济适用房的社会效益；探索政府与中低收入家庭共有产权的援助购房模式；加大对中低收入家庭购房贷款的利息补贴力度；增加公共租赁住房供应、完善廉租房制度等等。

其次，构造多条住房保障资金筹集渠道。确保稳定的住房保障资金来源是完善住房保障制度的重要内容，因此，要以立法的形式规定政府每年按照财政收入的一定比例用于住房保障资金，地方政府将一定比例的土地出让金作为住房保障资金，各级政府国有企业的股权收入和利润分成提留一定比例用于住房保障，住房公积金的利息和资本利得的全部或一部分划归住房保障资金，鼓励社会各界进行捐赠支持住房保障；此外、住房保障资金进行稳健投资获取的资本收益同样是住房保障资金来源。

第三，完善住房保障管理制度和法律法规，组建住宅银行。住房保障资金和住房资产规模大、管理复杂、管好用好这部分资金和住房资产，使之高效率地发挥作用，意义重大。建立住房保障资金收支管理制度 内外部审计制度完善住房保障组织机构和运作体制，并以法律法规的形式加以确定，使得住房保障资金和住房资产的运作有法可依、违法必究。

参考文献

- [1] G Bramley and NK Karley. How Much Extra Affordable Housing is Needed in England? [J]. Housing Studies, 2005, (5) : 685-715.
- [2] RS Karnad. Housing Finance and The Economy: Regional Trends South Asia Perspectives [R]. Brussels: The 25th Congress of International Union for Housing Finance, 2004: 1- 10.
- [3] M Stephens. A critical analysis of housing finance reform in a super home-ownership state: The case of Armenia [J]. Urban Studies, 2005, (10): 1795- 1815.
- [4] MA Stegman, WRD avis and R Quercia. The Earned Income Tax Credit as an Instrument of housing Policy [J]. Housing Policy Debate, 2004, (2): 203- 260.
- [5] SS Kim, IH Yang, MS Yeo and KW Kim. Development of a Housing Performance Evaluation Model for Multi-family Residential Buildings in Korea [J]. Building and Environment, 2005, (8): 1103- 1116.
- [6] ME Stone. What Is Housing Affordability? The Case for the Residual Income Approach [J]. Housing Policy Debate, 2006, (17): 151- 184.
- [7] Benjamin, Chinloy and Jud. Real estate versus financial wealth in consumption [J]. Journal of Real Estate Finance and Economics, 2004, (29).
- [8] Case K.E. Shiller and Quigler. Comparing wealth effects: The stock market versus the housing market. NBER Working Paper, 2001.
- [9] Campbell, J.F.Cocco. How do house prices affect consumption? Evidence from micro data. NBER Working Paper, 2005.

- [10] Ang. Private Investment and Financial Sector Policies in India and Malaysia [J]. *World Development*, 2009, 37 (7): 1261-1273.
- [11] Anne LaFerrere, David Le Blanc. How do Housing Allowances Affect Rents? An Empirical Analysis of the French Case[J]. *Journal of Housing Economics*, 2004, 13: 36-67.
- [12] Aschauer. Does Public Capital Crowd out Private Capital?[J]. *Journal of Monetary Economics*, 1989, 24: 171-188.
- [13] Chul-In Lee. Does Provision of Public Rental Housing Crowd Out Private Housing Investment ? A Panel VAR Approach[J]. *Journal of Housing Economics*, 2007, (16): 1-20.
- [14] Elder. Investment Effects of Departures from Governmental Present-Value Budget Balance[J]. *Applied Economics*, 1999, 31: 1239-1247.
- [15] Erden, Holeombe. The Effect of Public Investment On Private Investment in Developing Economies[J]. *Public Finance Review*, 2005, 33: 575-602.
- [16] Fisher, Turnovsky. Public Investment, Congestion, and Private Capital Accumulation[J]. *Economic Journal*, 1998, 108: 399-413.
- [17] Joseph Gyourko, Peter Linneman. Rent Controls and Rental Housing Quality: A Note on the Effects of New York City's Old Controls[J]. *Journal of Urban Economics*, 1990, 27: 398-409.
- [18] Martinez-lopez. Linking Public Investment to Private Investment: The Case of Spanish Regions[J]. *International Review of Applied Economics*, 2006, 20: 411-423.
- [19] McMillin, Smyth. A Multivariate Time Series Analysis of the United State Aggregate Production Function[J]. *Empirical Economics*, 1994, 19: 659-673.
- [20] Ohls, James C. Public Policy toward Low-Income Housing and Filtering in Housing Markets[J]. *Journal of Urban Economics*, 1975, 2: 1-20.
- [21] Olsen, Edgar. An Econometric Analysis of Rent Control[J]. *Journal of Political Economy*, 1972, 80 (6) : 1081-1100.
- [22] Olsen, Edgar. Housing Programs and the Forgotten Taxpayer[J]. *The Public Interest*, 1982, 66: 97-109.
- [23] Pereira. On the Effects of Public Investment on Private Investment: What Crowds in What?[J]. *Public Finance Review*, 2001, 29: 3-25.
- [24] Scott Susin. Rent Vouchers and the Price of Low-income Housing[J]. *Journal of Public Economics*, 2002, 83: 109-152.
- [25] Sim C.A.. Macroeconomics and Reality[J]. *Econometrica*, 1980, 48: 1-47.
- [26] Todd Sinai, Joel Waldfogel. Do Low-income Housing Subsidies Increase the Occupied Housing Stock?[J]. *Journal of Housing Economics*, 2005, 89 (11): 2137-2164.
- [27] Emily Rosenbaum. Racial/Ethnic Differences in Home Ownership and Housing Quality[J]. *Social Problems*, 1991, 43(4): 403-426.
- [28] Indira Hirway. Housing for the Rural Poor[J]. *Economic and Political Weekly*, 1987, 22(34) : 1455-1460.
- [29] Kevin Fox Gotham. Separate and Unequal: The Housing Act of 1968 and the Section 235 Program[J]. *Sociological Forum*, 2000, 15(1): 13-37.
- [30] John P. Ross. The FIRRE Act and Housing for Low-Income Families[J]. *The State of American Federalism, 1989-1990*, 1990, 20(3): 117-130.
- [31] Lawrence T. Pinfield and Lois D. Etherington. Housing Strategies of Resource Firms in Western Canada[J]. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 1985, 11(1): 93-106.
- [32] William A. V. Clark. Intervening in the Residential Mobility Process: Neighborhood

Outcomes for Low-Income Populations. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America[C]., Residential Mobility of Low-Income Populations, 2005, 102(43): 15307- 15312.

[33]William H. Ledbetter, Jr. Public Housing: A Social Experiment Seeks Acceptance[J]. Law and Contemporary Problems, 1967, 32(3): 490-527.

[34] 王先柱, 赵奉军. 保障性住房对商品房价格的影响——基于 1999—2007 面板数据的考察[J]. 经济体制改革, 2009, (5) .

[35] 高波. 房价波动、住房保障与消费扩张[J]. 理论月刊, 2010 (7) .