

# 局部改革与公共政策效果的交互性和复杂性

## ——避免西方城市公共政策的难题在中国重演\*

丁维莉 章元

**内容提要：**本文指出政府对单个领域的公共政策可能会出现顾此失彼的结果，因为任何一项公共政策都很少只对单个领域内的经济主体或经济行为产生影响；不同政策之间还会交互作用，并使得公共政策的效果复杂化。我们从公共经济学的一般均衡理论和制度设计理论出发，建立了中国现有财政分权体制下的一般均衡理论框架，分析了城市低收入者住房的供应政策和基础教育入学政策对于城市居民区的交互作用和复杂效果，揭示出这两种政策的交互对于促成贫民窟的危险性。最后，本文提出了一系列降低中国城市社区贫民窟化风险的政策建议。

**关键词：**同群效应 邻里效应 贫民窟化 经济适用房政策和基础教育入学政策

### 一、引言

中国过去三十年的改革开放带来了快速的经济增长与社会进步，而中国在未来依然离不开改革的继续深化和政策的完善，其中，政府对公共领域的改革及其政策的完善将是一个十分重要的领域。然而我们注意到，由于缺乏公共经济学一般均衡理论和制度设计理论的指导，在关于中国公共政策制定的讨论中，产生了很多模棱两可的观点；更重要的是，政府所制定的公共政策往往只瞄准这一个公共领域的问题，却忽视了它可能对于其他领域、其他经济主体所产生影响，没有全面考虑一项公共政策所可能产生的复杂后果。而且，不同的公共政策之间还存在交互作用，所以，不利用一般均衡理论为指导，可能会出现“顾此失彼”的局面<sup>①</sup>。通过对现有财政分权体制下城市低收入者住房的供应政策和基础教育入学政策的分析，我们分析了这两项政策的交互机制，揭示出针对城市低收入者集中供应住房的政策在按地段入学的教育政策的推动下会催生城市贫民窟出现和扩张的不良后果。在十一届全国人大一次会议和全国政协十一届一次会议上，温家宝总理在政府工作报告中明确指出，政府要抓紧建立住房保障体系，加快廉租住房建设，增加房源供给。2008年中央用于廉租住房制度建设的资金为68亿元，比去年增加17亿元，而且地方各级政府都要增加这方面的投入（温家宝，2008）。在这一背景下，对于包括如何供给经济适用

---

\*丁维莉，加拿大女王大学公共政策研究学院，Email: [dingw@queensu.ca](mailto:dingw@queensu.ca)；章元，复旦大学中国社会主义市场经济研究中心，Email:

[zhangyuanfd@fudan.edu.cn](mailto:zhangyuanfd@fudan.edu.cn)。本文得到了“上海市重点学科建设项目（B101）”及“复旦大学中国国际竞争力研究基地985项目”的支持。

感谢匿名审稿人的宝贵意见，文责自负。

<sup>①</sup>关于利用一般均衡理论来分析中国基础教育的公平与效率问题的研究，可以参见丁维莉和陆铭（2005）的文章。关于局部改革反而可能带来更糟糕的结果，Kranton and Anand（1999）提供了一个发生在印度的关于信贷市场的案例。

房在内的公共政策的研究和制定，地方政府更应该运用一般均衡理论为指导，并同时确定前瞻性的目标来优化短期内所制定的公共政策的效果。

## 二、公共政策的交互性：一般均衡理论

为了便于分析，本节首先建立一个现有财政分权体制下城市低收入居民的住房政策和“就近入学”政策产生交互作用，并影响城市居民选择住址和子女学校的一般均衡模型。模型假设如下：

假设 1：在现有财政分权体制下，中央政府的目标是实现全社会的长期稳定及经济增长，所以中央政府有动机为城市的低收入人群提供补贴住房，然而，有三个原因决定这个任务要委托给地方政府来完成：中央政府与地方政府之间存在着信息不对称，城市的土地为地方政府所控制，同时，中国幅员辽阔，城市众多；

假设 2：由于存在着任期制，地方政府的目标是中短期内的财政收入及经济增长最大化；同时，在现有的财政分权体制下，地方政府之间还会进行竞争，并努力提供好的公共品，因为这样会吸引富人和投资进入，进而影响地方政府的财政收入；

假设 3：城市居民的目标是追求自身及子女效用的最大化，作为个人，他们偏好于拥有好邻居，比如那些教育水平高和（或）收入水平高的居民；作为父母，他们是利他主义的，偏好于让好学生作为自己子女的同学，并愿意为此而付费；

假设 4：对于一个城市而言，到城市中心的距离越远，土地的价格越低。

现有研究已经表明，学校教育中存在着正的“同群效应”<sup>①</sup>，而城市社区中也存在着正的“邻里效应”<sup>②</sup>；同时，城市居民有拥有好邻居的偏好，以及作为父母选择更好的学生作为其子女的同学的偏好，和为拥有更好的同学和邻居而付费的意愿；而且，就统计平均而言，父母的教育水平越高则收入越高，从而能够在孩子身上进行更多的教育投入，而且教育程度较高的父母更注重子女的教育投入。所以，基于上述假设可以推断，当城市居民面临着住房市场和基础教育市场时，如果他们不能够通过投票机制来确保地方政府为自己提供更好的基础教育，为了在这两个市场上实现家庭和子女的效用最大化，他们可以通过居住地的迁移来实现效用的最大化：退出不好的社区或学区，支付更高的价格到好的学区购买房屋，从而能够拥有更好的邻居，他们的子女也能拥有更好的同学。实际上，这就形成了一种“用脚投票”的机制，即通过居住地的选择来改变地方政府的税收收入，从而造成了地方政府之间的竞争。如果一个地方的政府不提供优质的公共产品（包括好教育服务），就会促使当地的居民，尤其是富裕的家庭选择离开此地，而这将直接影响当地的房价（对中国地方政府而言是地价）、投资和人力资源水平，即使在较短的时期里，也足以对地方政府的财政收入产生重要的影响，这体现了 Tiebout（1956）提出的财政分权和公共品供给模型的核心思想。为了表述的更清楚，我们下面借助于图形 1 提出本文的三个命题：

命题 1：城市地方政府有激励在地价低廉的区域集中向低收入群体提供低于市场价格的补贴住房，例如经济适用房<sup>③</sup>，从而导致低收入人群在这些区域的集聚。

首先，在现有的财政分权体制下，地方政府与中央政府的目标不一致，而地方政府能够从高

---

<sup>①</sup>正的“同群效应”是指在教育中，班级内同学的平均成绩越高，对于某个学生提高自己的成绩具有显著正向的影响。现有很多研究都发现了它的存在（Summers and Wolfe, 1977; Henderson *et al.*, 1978; Betts and Morell, 1999; Zimmer and Toma, 2000）。Ding and Lehrer (2007b) 基于中国数据的研究给出了中国城市地区的基础教育中也确实存在同群效应的强有力证据。

<sup>②</sup>正的“邻里效应 (neighborhood effect)”是指在一个社区中，邻居们的行为或习惯等因素会对自己产生显著的影响。本文的第三部分将重点从文献综述的角度针对邻里效应展开讨论。

<sup>③</sup>中国城市政府向低收入居民提供的经济适用房包括经济适用房和廉租房，为了简便起见，本文将其统称为经济适用房。

地价中获得更多的税收，所以，当中央政府或上级政府委托他们必须提供低价住房作为公共品时，他们最可能会利用地价低的区域建造经济适用房。我们可以借助于图 1 的环形城市来说明：首先，根据假设 4，由于到城市中心的距离越远，地价越低，所以，城市政府最有可能在环形城市的外围建设经济适用房，因为这种方案所支付的土地成本最小。其次，城市政府会倾向于在环形城市外围的某个或少数区域集中建设经济适用房，比如只在环形城市的顶端或底端集中建设，而不是在 A、B、C、D 等各个处进行建设，这是因为经济适用房的建设会具有负的外部性：当城市的某处建设有经济适用房时，会增加低收入和（或）低教育的居民进入，而由于城市居民希望拥有高收入和（或）高教育的居民作为邻居的偏好，以及希望自己的子女有好学生作为同学的偏好，这会降低高收入和（或）高教育居民对此区域内住房的需求水平，表现在区域内的高收入和（或）高教育居民离开此区域和区域外的高收入和（或）高教育居民不选择进入此区域，使得其附近的房屋价格降低，进而削减当地政府的税收收入，这不但会弱化地方政府提供更好的基础教育和其他公共品的能力，而且还会增加地方政府的其他福利支出负担。第三，这里还存在另外一个机制也会促使地方政府有激励在较少的区域集中提供经济适用房，那就是上级政府与下级政府之间进行协商的成本的存在。当协商成本存在时，与更多的下级政府进行协商所带来的协商成本就更高，所以，为了降低协商成本，上级政府有动机与更少的下级政府进行协商并将经济适用房集中建设在这些下级政府的辖区内<sup>①</sup>。在上述机制的共同作用之下，低收入群体将在政府集中建设在城市边缘的经济适用房区域集聚。

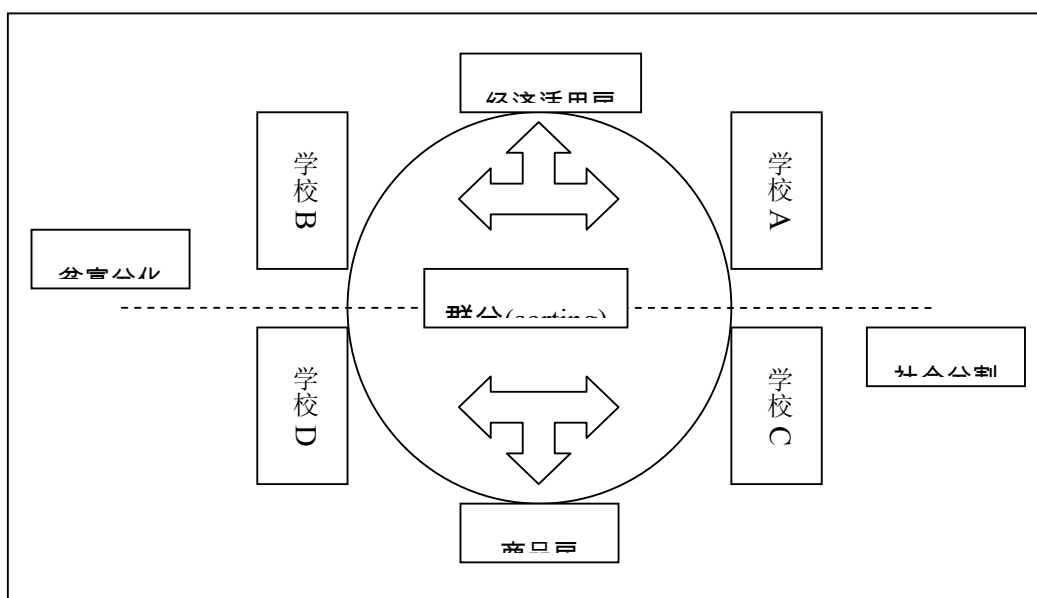


图 1 经济适用房政策与就近入学政策的交互：一般均衡框架

命题 2：中国城市的住房市场化改革使得城市居民可以通过选择居住地址来为子女选择学校，从而使得义务教育的“就近入学”政策的入学机会均等化目标在事实上难以实现。

中国城市的基础教育目前实施“就近入学”政策，并从上个世纪八十年代后期到九十年代初

<sup>①</sup>当然，协商成本的存在并不是地方政府集中建设经济适用房的必要条件，它在这里会强化地方政府集中建设经济适用房的动机。

期在中国各个城市推广。它的目的有两个：一是减轻学生小学升初中的考试负担，二是促进区域内学生入学机会的均等化。然而随着中国城市的住房市场化改革的深入，城市居民的住房不再像计划经济时代那样主要由其所在的工作“单位”来分配，而是在住房市场上根据自己的偏好及预算约束来购买或租赁。而由于不再允许优质的公立学校根据学生的成绩来选择学生，这样自然就反过来刺激了家长们根据他们的教育偏好和支付能力通过选择购房地地点为子女选择学校。结果，富裕的父母可以通过在好的学区内以较高的价格购买房屋让其子女进入好学校，而不论子女的成绩是否好；低收入的家庭则因为无力到好的学区内以更高的价格购买房屋，他们的子女只能进入较差的学校，也不论他们子女的成绩是否好。

上述分析表明：当住房市场化改革以后，高收入的父母有能力通过迁移到好的学区以更高的价格购买房屋，并让他们的子女在好的学区入学，所以，义务教育阶段的“就近入学”政策想要实现的入学机会均等化目标实际上难以实现。在这一政策下，福利受损最大的群体为那些低收入家庭中的优秀学生，因为他们既不能按照旧体制下凭借考试成绩好而被好学校录取，又不能通过父母在住房市场上支付更高的住房价格迁移到好的学区去居住并入学。

命题 3：义务教育的“就近入学”政策与城市内集中建设经济适用房政策会产生交互作用，使富裕的父母“用脚投票”而购买高价房并使其子女进入更好的学校接受更优质的基础教育，这两种政策的交互作用最终会达到均衡状态，使得城市内部出现以贫富为标准的群分和隔离，并最终可能导致城市贫民窟的出现，成为城市发展过程中难以治理的痼疾。

首先，由于城市居民的两个偏好，当地方政府在某个区域内集中建设经济适用房时，会促使更多的低收入和（或）低教育的居民流入，于是，这个区域内的邻里质量就会下降，高收入的居民便会加速离开这个区域；同时，由于低收入居民的加速流入，这个区域内学生的父母属于低收入和（或）低教育的比例将会升高，从平均意义上而言，家长就会认为当他的孩子进入该区域内的学校后子女的同学的平均质量下降，于是学校的质量或吸引力就会降低，而且，由于高收入和（或）高教育的父母对于子女教育有更高的支付能力和更好的家庭教育，所以，随着他们带这子女的离开，这个区域内学校的质量下降，而学校质量的下降会进一步促使高收入和（或）高教育的居民的离开；最终，直到有能力的居民全部离开了这个区域，而没有能力离开的居民只能居住在这个区域内时，便达到了一个均衡状态。其次，根据前文的讨论，在教育中会存在正的“同群效应”，而在城市社区中存在正的“邻里效应”，所以，这两个效应会产生与城市居民的两个偏好相同的推动力，会加剧在某个区域内集中建设经济适用房对于城市居民迁移的影响，并推动隔离分化的均衡状态的出现。第三，在这个均衡状态实现的过程中，还存在另一个动力机制，那就是好学校会资本化到住房市场中去（丁维莉和陆铭，2005），并体现为好学校附近的高住房价格（冯皓和陆铭，2008）。如果某个区域内有好的学校，则会有更多高收入和（或）高教育的父母对这个区域内的住房产生需求，从而会带动这个区域内住房价格的上升，而且，为这些高收入和（或）高教育居民提供各种服务的各种商业也会随之而进入，从而会导致地方政府财政收入的上升，并提高了地方政府能够用于提高学校质量等方面的公共投入能力<sup>①</sup>。反过来，当某个区域内出现集中的经济适用房后，高收入和（或）高教育居民会选择离开，从而为高收入和（或）高教育居民提供优质服务提供各种商业等也会选择离开。由于他们的离开，购买力高的群体对于这一区域内住房的需求就会下降，从而导致这一区域内住房价格的下降，地方政府的财政收入也会随之而下降，政

---

<sup>①</sup>另外，私立学校的出现也会加剧这种城市居民的群分效应：首先，由于私立学校主要是为了向高收入父母的子女提供更优质的教育，所以必然会导致高收费，如果政府允许私立学校自由选址的话，这样的学校必然只会建设在富人区以满足富裕父母的需求，或者私立学校只会接收能够支付得起高费用的富裕父母的子女；其次，私立学校往往会通过更高的工资水平吸引公立学校里的优秀教师资源。这种提供优质教育的私立学校的存在，也会被资本化到当地的房屋价格当中，从而加剧居民的群分效应。

府能够用于义务教育的财政投入能力也就削弱了，从而也可能会导致学校质量下降。

在上述机制之下，如果城市政府在某个区域集中建设经济适用房，会导致城市居民“用脚投票”选择居住地和子女的学校，这两个因素合并在一起对居民的迁移产生作用并实现均衡，在均衡点上，会出现城市居民按照贫富标准的群分和隔离。结合图形 1，假设政府在环形城市的顶端集中建设经济适用房，因为前文分析的两种政策的多重效果及其交互影响机制，将会使得穷人在顶端区域的聚集，而因为顶端区域的穷人比例高，将会削减顶端地区的税基，使政府的福利支出的负担加重，甚至会导致犯罪的上升。基本上，顶端地区的居民将会对人身和财产安全、公共卫生和公共教育等公共产品有更高的需求，然而，供应这些公共品的税基却并不存在。所以，在均衡状态下，最坏的情形在于所谓的“贫民窟”，即所有的人都陷入贫困陷阱并在代际之间传递，大部分社会政策在面对在贫民窟时几乎都以失败而告终。

### 三、全球公共政策的噩梦：经济适用房与城市贫民窟

前文的理论模型已经证明：即使不存在正的“同群效应”和（或）“邻里效应”，城市居民由于其具有对邻居和子女同学的偏好，也依然会通过“用脚投票”来选择居住地，并进而选择包括基础教育在内的公共品。在城市政府为了解决低收入人群的住房需要而在地价低的区域成片供应经济适用房的情况下，便会鼓励低收入人群大面积群居，人为地促成了城市贫民窟的产生<sup>①</sup>。而贫民窟一旦产生，便成为了全球公共政策的噩梦，因为它涵盖了贫困、公共卫生条件差、公共安全状况恶劣、公共品供给不足，以及人力资本及社会资本缺乏和反社会行为等等众多问题，虽然各国政府都制定了各种政策并付出了巨大的努力来治理贫民窟，但是，没有一个国家能够有经得起时间考验的成功治理经验<sup>②</sup>。另一方面，现有研究也确实发现了在城市社区中存在“邻里效应”的大量证据，鉴于此，我们更有必要了解和小心谨慎地对待可能造成贫民窟的因素和贫民窟所可能带来的恶果。下面我们围绕这些问题给出证据：

几乎是在二十年前，Wilson（1987）就提出城市贫民窟的居民会面临着系列的社会问题的观点，从而激发了对于贫民窟的形成所导致的社会隔离的负面作用的激烈讨论。他认为由全球竞争所推动的经济重构会有助于推动贫民窟的形成，而贫困人口在贫民窟的集聚会导致社会的两极分化。贫民窟除了会造成劳动力的工作与居住地的误配之外，对于年轻人而言，还很容易导致他们行为的异化，从而进一步降低他们融入主流社会的机会。如果贫民窟与城市中的其他部分被从空间上隔离开来，则将会通过负面的文化效、同群效应或邻里效应，通过工作与居住地的误配，通过地方公共品供给不足对他们的社会经济进程带来伤害（Collins and Margo, 2000; Wilson, 1987）。在过去的二十年里，有大量的文献考察了城市内部的社会隔离现象。现有研究认为，在社会上处于不利地位的群体在空间上的聚集并与社会的其他群体产生隔离，会加重社会病，比如失业、心理疾病、健康问题或犯罪等。很多研究都强调了“同群效应”、“社会交往”和“邻里效应”对于居民的重要性（Coleman *et al.*, 1966; Case and Katz, 1991; Borjas, 1995; Glaeser *et al.*, 1996）<sup>③</sup>。很

---

<sup>①</sup>对于贫民窟或者城市中的贫困群体聚集区，不同国家所使用的术语有所不同，有的直接用“ghettos”，有的则用“income ghettos”或“income neighbourhoods”等；但是它们的意思都是指城市中的低收入群体的聚集区域，只是在贫困或欠发达程度上有所不同。

<sup>②</sup>例如，Friedrichs *et al.* (2003) 认为，在欧洲的很多城市里（例如柏林、阿姆斯特丹、斯德哥尔摩、那不勒斯、格拉斯哥，巴黎和法国的其他城市等），各种社会问题在城市郊区的聚集的一个因素就在于它们的社会房屋分配政策（*social housing allocation policy*），例如在德国，那些有贫困的或者“有问题的”居民大都住在由非赢利的住房组织提供的住房里面，而这些住房大都分布在城市的郊区，这样，就导致了贫困家庭在郊区的集聚。

<sup>③</sup> Blasius *et al.* (2007) 就邻里效应提供了一个很好的文献综述，在他们看来，虽然存在一些争论，但是从现有研究中还是可以

多研究发现这些效应对于居民或年轻人的工作技能的获得和社会价值的实现非常重要，而贫民窟将贫困的少数族裔与社会上的中产阶级隔离开来，导致了贫民窟的居民学到更少的技能，并接受与主流社会所冲突的社会规则。Kain (1968) 强调认为，贫民窟造成了黑人居住地和工作地之间的物理隔离或者空间误配 (spatial mismatch)，它可能会对黑人社区带来伤害，这既源于黑人与白人之间的物理隔离，也源于两者之间的精神隔离和社会隔离。Crane (1991) 研究了美国贫民窟中的青少年的行为问题，认为社会问题具有传染性，并通过同伴之间的相互影响来扩散，类似的研究还发现同伴之间的行为对于违法犯罪行为的影响 (Haynie, 2002; Haynie and Osgood, 2005; Warr, 2002)。另外，Cutler and Glaeser (1997) 研究了社区隔离对于美国黑人入学、就业和单亲的影响，发现在被隔离更严重的地区的黑人在上述方面相对于那些被隔离的不那么严重的黑人而言表现的更差。黑人和白人之间隔离的变异每下降一个标准差，黑人和白人之间的差异下降的幅度会高达三分之一。总之，现有研究已经提供了贫民窟所导致的社会隔离可以通过各种渠道带来失业、疾病、低教育、犯罪等等严重的社会后果，而这些因素综合在一起，还会导致一种稳定均衡状态的贫困陷阱，一旦这种稳态的贫困陷阱形成后，就很难通过外在的公共政策打破它，而且会在代际之间传递，从而使贫民窟中的贫困状况和其他一系列社会问题无法缓解，这便是城市贫民窟成为全球公共政策的“噩梦”的主要原因。

“911”事件之后，很多国家的政府对于贫民窟的担忧增强了。在这一背景之下，对于城市居民的空间隔离便更加吸引了广泛的关注。比如在欧洲，有一种降低居民之间的社会隔离的强烈呼声，特别是在荷兰、瑞典、丹麦、法国和英国等国家 (Andersen, 2002; Andersson and BråmÅ, 2004; Atkinson and Kintrea, 2001; Skifter-Andersen, 2003; Kintrea, 2007; Kleinhans, 2004; Uitermark, 2003)。为了应对严重的种族集聚或者种族贫民窟的产生，很多国家都采取了各种措施使各城市的居民尽可能地多样化 (Musterd and Andersson, 2005)，其中便包括住房的重新建设。为了增加不同种族居民之间和不同社会阶层之间的混合，在英国、荷兰和其他一些国家，战后的社会租赁住房单位都被取消，取而代之的则是新建的更贵的住房 (Van Kempen *et al.*, 2005)。另一个例子来自法国，早在2005年底的骚乱发生之前，法国政府就在试图使房屋的供给更加多元化，包括里昂在内的一些法国城市在几年前取消了很多社会租赁住房单元 (social rental housing units)，以此来提升社区的异质性和促进社会的融合 (Jacquier, 2001)。2000年12月13日，法国开始实施城市更新和团结法 (Law on Urban Renewal and Solidarity)，目的在于阻止贫困在某一地区的高度集聚，并通过使有问题的人群被分散到更多的城市中去以间接地阻止某种族群落在某个城市或城市内某个地区过度的集聚。而在美国，尽管消除隔离没有成为一种全国性的政策，但是很多试图削减居住区之间经济隔离程度的项目也都在进行着，而且还有更综合的措施也被提出来了 (De Souza Briggs, 2004; Dreier *et al.*, 2004)。

然而，虽然各国政府出台了各种措施，贫民窟的治理却依然十分困难。例如，Andersson and BråmÅ (2004) 研究了瑞典对于大城市内贫民区的治理政策，发现以这些区域为目标的城市治理政策效果并不好，原因就在于当政府为这些区域内的某些个体提供了教育或工作机会等帮助后，状况的改善会使他们搬迁出贫民区，然后会有其他穷人迁入这一区域，所以，这个区域的整体状况并没有多大改善，这两类人有选择性的搬迁会使得政府针对这一区域的治理政策无效。实际上，从政策制定的角度来看，各国政府所实施的城市重建在本质上可以看作是“以混合解决贫困问题”，即通过打破弱势群体在贫民窟的聚集来消除因为社会隔离而导致的各种社会问题，所以，

---

得出比较一致的结论：首先，即使控制了个人特征及选择效应 (selection effects) 之后，也可以发现邻里效应对于个人的各种影响确实存在，比如对个人的收入、教育和流动性影响；对于个人而言，邻居和学校环境对他都会产生影响；而且，邻里效应的大小要依赖于个人的性别、种族、宗教等特征，以及在某种特定环境下生活的时间长度。

城市对于贫民窟的战斗也就是对于社会隔离的战斗，以及对于贫困集聚的战斗。

基于发达市场经济国家在城市建设的早期对于贫民窟形成的忽视、贫民窟形成后对于社会和经济发展的重大危害，以及它们治理贫民窟的重重困难，我们有理由因此而关注正在迅猛发展的中国城市建设以及城市地方政府提供经济适用房的方式。中国目前正面临着工业化和城市化进程进一步深化的阶段，我们更有理由吸取西方成熟市场经济的失败教训，采取前瞻性的目光来制定或调整现有的公共政策，将未来的贫民窟消灭于未然<sup>①</sup>。然而，目前国内关于贫民窟的研究多限于民工进入城市后在城市边缘所形成贫民窟的现象（蓝宇蕴，2007；茅于軾，2006；张海敏和贾津生，2006），不同于这些研究，本文则从城市的低价房政策的视角出发，运用一般均衡理论框架分析了集中开发经济适用房政策可能会促使城市居民有选择性的流动并形成贫民窟的机制，从而为理解城市公共政策的复杂机制及集中开发经济适用房的后果提供另一个视角。

#### 四、中国的经济适用房供应、“就近入学”政策及其影响

基于上述基本理论模型，本节针对中国城市的经济适用房政策和“就近入学”政策中所存在的问题以及它们的影响展开分析，并对这两个政策所可能产生的不良后果提出政策建议。

##### （一）、中国城市的经济适用房政策

在中国城市的住房体制的市场化过程中，伴随着经济的增长，城市的房地产市场走向了繁荣，但是，这也同时带来了日益高涨的房价，从而导致城市内部的中低收入居民没有能力购买房屋，例如，Meng（2007）的研究发现，随着经济的发展，房价不断上升，拥有房产的人参与了城市财富的增值，而低收入者却很少有这样的机会，所以中国住房体制的市场化改革实际扩大了城市居民的收入差距，从而加剧了社会的不稳定。另外，在住房体制市场化改革前，原城镇居民更多地拥有福利住房，而外来人口相对来说面临着更大的住房困难（Sato，2006）。这种情况下，保障低收入居民的基本住房需要也就成为了政府公共服务的一个重要目标。1994年7月，国务院发布了《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》，指出了城镇住房制度改革的基本内容：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。到了1997年，全国各大城市普遍建立了住房公积金制度，租金改革和公有住房出售速度加快，住房自有率迅速提高。2007年8月13日，国务院办公厅发布《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（国发2007年24号），把对城市低收入家庭的住房保障提升为住房政策的主要内容，并第一次明确提出，政府在住房领域将加大投入，通过扩大廉租房和经济适用房的供给来完善住房保障体系，满足低收入群体的基本住房需求。

虽然中国把经济适用房建设作为一项解决低收入人群住房的政策，但在在具体落实这项政策的过程中，却存在很多问题，其中，已经引起普遍关注的问题是地方政府对于经济适用房的建设资金的落实上还存在激励不足问题<sup>①</sup>。然而，除了地方政府对于提供经济适用房的资金存在激励

---

<sup>①</sup>当然，本文的分析中没有考虑民工，因为我们将所有的城市居民都看作为选民，但是，基于本文的分析，也可以将民工进城的影响纳入到模型中进行分析，我们可以预测：城市内的经济适用房聚集区会随着外来低收入民工的进入而进一步走入贫困，原因在于这样的住房会吸引着低收入的流动人口进入，从而贫民窟的形成将会加速，并超越政府预先设计的住房区域范围。

<sup>②</sup>在现有财政分权体制下，土地转让金构成了地方城市政府财政收入的重要来源，甚至被称为地方政府的“第二财政”，所以，让地方政府从财政收入中拿出资金来建设经济适用房，它们本身就缺乏激励；同时，经济适用房的供给可能会对城市房地产价格的下降产生推动力，从而进一步削弱地方政府的激励。例如，据统计，虽然经济适用房政策早已被制定，但是到2006年为止，中国的657个城市中，只有2.7%的低收入家庭从这些经济适用房政策中受益。政策制定者需要面对的一个挑战就是，在为低收入



不足的问题以外，还有一个重要的问题也逐步引起了部分学者的关注，即如何供给经济适用房，这也是一个尤其重要的公共政策问题。地方政府目前大多选择某些区域集中建设经济适用房，或者在制定城市规划过程中将大片郊区划定为经济适用房建设区域。对于城市政府在郊区大面积集中建设经济适用房这一做法所可能引起的弊端，已经引起了部分学者的注意。他们认识到，这种做法将会促进城市“贫民窟”的出现，从而可能会对未来发展埋下了巨大的隐患<sup>②</sup>。

虽然目前我们还不能断定中国城市集中开发经济适用房已经在开始造就贫民窟，但是，已经有证据表明了这种可能性，例如有调查发现：“南方某城市的一个 100 多万平方米经济适用房社区变成了贫民窟，物业管理费和电费甚至水费都收不上来，‘很多居民都到小区景观中的水池中刷墩布’，成为当地政府的重大隐患”（蔡金水，2005）。郑思齐等（2008）对与贫民窟有着类似形成机制和特征的“城中村”的调查发现，这些地区集聚了大量低收入阶层，他们的住房状况都很差，而且居住的治安环境、公共卫生等条件都非常差，有四分之一的案件涉及人身伤害甚至死亡；同时，我们也发现了很多证据表明：促使城市贫民窟产生的机制在中国不同城市发展中已经开始出现。例如，Li and Wu（2006）研究了上海市的几个社区，并发现经过了二十多年的住房市场改革后，上海市居民确实在根据自己的社会经济地位选择居住地和进行群分的证据。另外，根据 2009 年对上海市部分地区的调查发现，优秀教育资源丰富的区域内，学区房成交占到了总量的 50% 至 60%，成交价格也普遍出现了 5% 至 10% 的上涨。每年 5、6 月份是各级中小学的招生期，通常各大学区房板块内的二手房会在 3 至 5 月份迎来一轮常规性的成交小高峰。”<sup>①</sup>李珍珍等（2008）对于铜陵地区的义务教育均等化政策的调查研究发现，学生家长通过买房和租房来获得优质教育资源的现象确实存在；冯皓和陆铭（2008）基于上海市二手房交易价格的实证分析发现，上海市内各区域基础教育资源数量和质量上的差异至少已经部分地在房价上得到了体现。上述证据表明，即使我们还没有看到真正意义上的贫民窟的形成，但是本文所揭示出的促使贫民窟形成的机制在中国已经明确地存在了，所以我们不能忽视了它产生的潜在可能性，更不能重蹈西方发达市场经济国家城市公共政策的覆辙。

## （二）基础教育改革、“就近入学”与择校行为

上个世纪 80 年代早期之前，中国的基础教育一直为国家承担。经济改革之后，则建立起了基础教育的双轨制，学校被划分为重点和非重点两类，在各辖区内，重点学校利用优质师资，接收优等生源。优质的小学初中的录取以能力为基础，入学考试以考分为标准，保证排名在前的学校能够招收到最好的生源。尽管依赖考分来甄别考生的能力有其不可替代的优势，但这一方法也受到了广泛的批评，因为这一制度给中小学生带来了沉重的学业负担，并且歪曲了教育体系对于通识教育的本来动机，可能到头来只是过度培养了学生的应试能力；而且，这种制度还有精英教育之嫌，因为它剥夺了普通学生进入好学校的机会，造成了学生入学机会的不均等。经济改革后，初级中学尤其是重点初中的入学规则从以考分为基础转变为以居住地为基础，即“就近入学”政策，也就是说，在初中辖区范围内的任何学生都可以进入该校，而不论它是否是重点初中。

为了考察中国的住房市场化和教育政策之间的相互作用和它们对城市居民生活环境的构成和地方学校的影响，本文的作者之一于 2005 年在上海市宝山区教育局的配合下，对宝山区内的 47 所中学中的 34 所学校发放和回收了一个包含众多信息的问卷调查，并基于这个调查数据检验

---

者建造房屋时如何将其在城市地区合理分配。

<sup>②</sup>例如著名经济学家张五常认为：“廉租房有一项灾难性的发展，很少人注意到。那是把穷人集中在一起，导致社会明显地两极分化。”另外，著名学者茅于軾（2006）也认为中国在工业化和城市化进程中需要防范城市边缘的贫民窟的产生。

<sup>①</sup>《名校附近低总价老公房成交升温》，2009 年 4 月 7 日《解放日报》。



了父母是否在其他方面对学校的辖区有选择性。按照学校质量水平的不同,对各学校辖区内的父母的特性进行了简单的无条件差异测试,结果发现:在拥有较高排名的学校的辖区中的居民,父母双方都受过良好的教育,并且父亲的收入水平相对较高(所有结果的单边 t 检验都在 1%的水平上显著)。该调查还成功地从一所排名靠前的非重点学校收集了相关信息,来判定学生群体的构成在改革阶段是否已经发生了改变。对 1998 和 2002 年该校同时入学的学生在三门考试科目中的考分分布的研究发现,在全区水平上,在这段时间内的任何考试科目的平均分都没有显著差异,然而这所学校平均入学成绩随时间延续而下降,并且考分的方差也随之显著增加。确实,由于住房市场和教育体制的改革所带来的招生政策的变革,同级学生在入学考试中的表现也越来越明显地具有多样性。总体来看,这些结果表明学校同级学生的构成和邻居的形成在近年来里与学生父母的几个特征一起发生了较大的变化。

从消费者的角度来看,优质教育资源总是非常稀缺的,所以消费者就会竞争这些优质教育资源。一方面,人们会在好学校附近聚居,并且导致周围的房价上涨,另一方面,那些不居住在好学校附近的家庭也往往愿意花费额外的成本让子女上好学校接受教育,这就是择校行为。两种行为的结果都是使得收入较高的家庭有更强的实力获得优质教育资源,最终形成不同家庭的子女按照父母收入和拥有的社会资源来进行教育群分的现象,并且在居住方面表现出不同收入水平、职业和社会地位的社区之间的隔离,按居住地段入学的政策大大加快了聚居和群分的现象。例如,2000 年国家统计局对北京、上海、广州等 502 个城市的居民进行问卷调查的结果显示:首先,85%的家庭不太在意学费的高低,并表示愿意为其子女上一所更好的学校而支付更高的学费;其次,只有 10%的家庭认为学费是为其子女择校时的考虑因素;第三,45%的家庭认为在孩子教育上的花费是值得的;第四,43%的家庭认为教育支出是其预算支出的重要部分<sup>①</sup>。家长对孩子就读于一所好的学校的重视,甚至,许多学生不得不从近距离的走读转为远距离的住校,而这些人们心目中的好学校又借助于住宿费的收入加大投资,这就进一步加大了学校间的质量差异。另一方面,在教育财政分权体制下,地方政府是教育的供给者,在缺乏适当的机制设计和中央政府的适度干预的情况下,便产生了基础教育投入的地区间不平衡,于是优质教育资源(例如优秀教师)也在高收入的吸引下向经济发达地区聚集。Ding and Lehrer (2007a)通过检验江苏省某县 16 个高中里 10 个学校的数据,发现不同质量的学校不管在每个学生的可用资源上还是在政府和私人的投资资源上都存在显著差异。

上述结果证实了中国的城市居民确实会通过有选择性地“用脚投票”,从而导致了群分效应的产生,并进而对子女教育等各方面产生影响。总之,本文认为,在城市住房市场化的过程中,义务教育的“就近入学”制度会促使父母在住房市场上“用脚投票”为子女选择更好的学校,从而加剧了教育机会的不平等,而且,由于旧体制下存在的重点和非重点学校在改革后依然存在着占有资源的不平等、私立学校的兴起、优秀教师的流动等因素,在城市居民能够“用脚投票”的情况下都会进一步加剧教育机会的不均等,而这种不均等将会进一步加剧社会的阶层分化。

### (三) 政策建议:降低社区隔离程度

本文的分析表明,当城市的住房市场化改革以后,在“就近入学”政策的约束下,会促使城市居民通过选择居住地来为子女选择好的学校,从而使得入学机会均等化这一目标难以实现,并促使城市居民会按照贫富标准的群分和隔离;而当政府集中开发经济适用房以解决低收入居民的住房困难时,它可能会加速低收入居民聚居在一起,加上他们的子女无法获得均等的教育机会,以及教育中“同群效应”和社区中“邻里效应”的存在,众多因素会迫使他们始终处于社会的底

---

<sup>①</sup>数据来源:2000 年 4 月 15 日《生活时报》。

层，而他们聚居的地方有可能演变成城市贫民窟，从而成为社会难以医治的痼疾。所以，中国政府在制定城市的经济适用房政策时，不能仅仅以解决低收入城市居民住房困难为目标，而忽视了它可能对城市居民的子女教育决策的影响以及低收入人群聚居带来的经济社会问题。

本文认为，由于上述机制的存在，在目前的情况下，城市政府需要在解决低收入居民住房困难的同时，考虑进行政策调整以实现两个目标：第一，改革经济适用房的供应方式以遏制贫民窟的形成；第二，改革中小学的招生政策以削弱上述机制所导致的入学机会的不平等。本文给出的政策建议是从限制贫民窟的“推”和“拉”两个方面来进行：

首先，在城市的低地价区域集中建设经济适用房实际上是城市贫民窟的“推动”力量，因为它会加速推动低收入群体在集中建设的经济适用房区域的聚居。而要打破这种聚居和降低这种聚居所可能带来的恶果，一个自然而然的做法便是分散供应经济适用房<sup>②</sup>，前文介绍欧美等国家的重建城市政策也已经给我们提供了借鉴。另外，对于已经形成的低收入聚居区，政府还有很大的空间可以有所作为，比如，政府可以通过一系列政策鼓励高收入和（或）高教育居民进入这些区域或者与低收入居民混居，这与分散供应经济适用房具有相同的政策出发点，那就是穷人和富人之间的混居要好于分居，因为这样降低他们之间的社会和经济隔离。例如，在美国费城，城区里有大量被荒废的房屋构成的社区，那里曾一度拥有非常高的犯罪率，很多中产阶级都离开了那里。政府对于这些社区的做法不是全部清除这些旧社区并建立一个全新的社区，而且提供各种激励措施，比如税收减免或低信贷利率，以鼓励购买这些旧住房并进行翻新。对于中国而言，如果城市政府能够在经济适用房聚集区附近供应一些优质住房（比如，比一个中等收入家庭能够在其他地方买得起的房屋大一些而价格会低一些的住房），并配套一些高质量的公共品，包括良好的治安维护，便利的公共交通比如地铁，公共图书馆，甚至医院等，这样可以吸引较高教育和较高收入的居民进入，可以起到弱化社会隔离而不是促进社会隔离的作用。

其次，在“就近入学”这一限制之下，高收入和高教育居民可以在住房市场上自由选择居住地点，从而来为其子女选择好学校，所以，他们的择校行为对于“贫民窟”的产生实际起到了“拉动”的作用，而城市政府所能做的，就是通过调整小学初中的入学政策来弱化他们通过选择居住地点进行择校的动机，从而对社会融合起到促进作用和对贫民窟的产生起到抑制作用。所以，本文的政策建议是：调整小学初中的入学政策，至少将城市内部优质的公立学校放出一部分名额对该学校所在学区外的学生进行统一招生（理想的状态是一个城市内的公立学校应该对城市内所有学生开放，而这将面临来自好学区内的家长的抵制），如果有太多的学生申请某个好的公立学校，则可以设置一个录取规则，比如随机抽签，同时对于那些家庭收入低而学习成绩良好的学生给予一些优待。所以，由于这一部分招生名额的存在，实际上是给了那些学习成绩好而父母却没有能力到好的学区买住房的学生一个进入好学校的机会，这样一来，学校的招生与生源地的联系就不那么紧密了，在边际上降低了父母通过选择居住地而选择学校的动机，从而也就降低了城市居民按照贫富聚居的动机。对欧洲的一些研究表明，当入学制度由按学区决定转为全部公立学校对外公开招生之后，社会的分割现象和父母的迁移行为都降低了。

另外，前文也讨论过基础教育阶段私立学校的出现对社会分割也会起到推动作用，因为这些学校会从公立学校挖走优秀教师和学生<sup>③</sup>，降低了公立学校的质量和吸引力，从而对所有公立学

---

<sup>②</sup>当然，在现有的财政分权体制下，考虑到地方政府的激励不足问题，要地方政府分散供应经济适用房，还需要中央政府层面出台政策性规定或者提供配套的财政政策来解决地方政府的激励约束问题。

<sup>③</sup>实际上，近年来，这些私立学校学校管理上成为地区间甚至有时地区内的公立学校的有力竞争对手。这一竞争部分是由于私立学校实体的反应。许多私立学校高薪和高福利的待遇就是力求招聘到最好的教师。最好的公共学校的管理者也已经有了他们的应对方法，那就是通过从邻近较低排名的学校和农村地区的目标学校挖掘人才，吸收他校的骨干教师来提高本校的师资水平。

校的学生都造成损害，特别是对那些高能力但家庭收入的学生的损害更高。在这种情况下，教育的群分导致教育机会的不均等，并将进一步加剧社会的分割，并有可能使某些特殊的人群始终处于社会的底层，成为社会难以医治的痼疾（Fernández and Rogerson, 2001）。而且，教育的群分在人力资本生产上是没有边际效率的，同样的资源在边际上如果能够更多地投向低收入家庭中的高能力孩子，显然将提高社会总的人力资本积累和有利于经济可持续增长。我们这里之所以建议公立学校全部开放，是因为它能够构成对抗贫困和隔离的强大力量。

#### （四）、中国消灭未来贫民窟的良机

本文的分析表明，最有效的应对贫民窟的公共政策是能够打散贫民的集居的政策，不应该鼓励社区之间在经济、教育和社会阶层上隔离的政策，而应该鼓励不同收入、职业和教育程度的人尽可能的混居，以多样的中低收入混居社区取代完全以收入为标准的隔离的社区，这便给中国城市的经济适用房供应政策提出了更高的要求。事实上，目前中国也正面临一个难得的契机：中国的城市正在迈向新的发展阶段，很多城市都在进行拆迁和重建，所以，城市政府可以利用这个机会打破已有的贫旧社区，合理规划城市布局，以满足各个收入层次的住房需求，必须要小地块分割供应经济适用房，而要杜绝到郊区去大片开发经济适用房。另外，中国拥有不同于西方的政治体制，不需要将贫民窟象“烫手的山芋”一样由这个政党执政的政府踢给另一个政党执政的政府，所以，中国政府也更有可能会解决城市建设中的贫民窟这一世界性的公共政策难题。

#### 参考文献：

蔡金水，2005：《经济适用房不能建成巨型贫民窟--从天通苑小区谈经济适用房建设》，《北京房地产》第8期。

丁维莉和陆铭，2005，《教育的公平和效率是鱼和熊掌吗？基础教育财政的一般均衡经济学》，《中国社会科学》第6期。

冯皓和陆铭，2008：《教育被“资本化”了吗？——教育与房地产价格关联的实证证据》，复旦大学经济学院工作论文。

李珍珍，蒋仕卿和陆铭，2008：《警惕教育均等化过度——对“铜陵经验”的调研与评价》，复旦大学经济学院工作论文。

蓝宇蕴，2007：《我国“类贫民窟”的形成逻辑——关于城中村流动人口聚居区的研究》，《吉林大学社会科学学报》第5期。

茅于軾，2006：《防范贫民窟现象》，《上海经济》2006年1月。

温家宝，2008：十一届全国人大一次会议和全国政协十一届一次会议《政府工作报告》。

张海敏和贾津生，2006：《中国城市“贫民窟”形成的潜在压力及阻断机制分析》，《云南师范大学学报》第4期。

郑思齐，谷一桢，龙奋杰和曹洋，2008：《北京“城中村”中外来务工人员生活与居住状况调研报告》，清华大学房地产研究所工作论文。

Andersen, H. S., 2002, “Can Deprived Housing Areas be Revitalised? Efforts against Segregation and Neighborhood Decay in Denmark and Europe,” *Urban Studies*, 39, pp. 767–790.

Andersson, R. and BråmÅ, Å., 2004, “Selective Migration in Swedish Distressed Neighbourhoods: Can Area-based Urban Policies Counteract Segregation Processes?” *Housing Studies*, 19, pp. 517–539.

Atkinson, R. and Kintrea, K., 2001, “Disentangling Area Effects: Evidence from Deprived and Non-deprived Neighbourhoods,” *Urban Studies*, 38, pp. 2277–2298.

Blasius, J., J. Friedrichs, and Geoge Galster, 2007, "Introduction: Frontiers of Quantifying Neighbourhood Effects," *Housing Studies*, Vol. 22, No. 5, pp. 627–636.

Betts, J., and D. Morell, 1999, "The Determinants of Undergraduate Grade Point Average — The Relative Importance of Family Background, High School Resources, and Peer Group Effects," *The Journal of Human Resources*, Vol. 34(2), pp. 268-293.

Borjas, G., 1995, "Ethnicity, Neighborhoods, and Human Capital Externalities," *American Economic Review*, LXXXV, pp. 365-390.

Case, A., and L. Katz, 1991, "The Company You Keep: The Effect of Family and Neighborhood on Disadvantaged Youth," NBER Working Paper, No. 3705.

Coleman, J. *et al.*, 1966, *Equality of Educational Opportunity*, Washington, DC: United States Office of Education.

Collins, W. J. and Margo, R. A., 2000, "Residential Segregation and Socioeconomic Outcomes. When Sid Ghettos Go Bad?" *Economic Letters*, 69, pp. 239–243.

Crane, J., 1991, "The Epidemic Theory of Ghettos and Neighborhood Effects on Dropping out and Teenage Childbearing," *American Journal of Sociology*, 96, pp. 1226–1259.

Cutler, David M. and Edward L. Glaeser, 1997, "Are Ghettos Good or Bad?" *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 3, pp. 827-872

De Souza, Briggs, X. (Ed.), 2004, *The Geography of Opportunity*, Washington DC: Brookings Institution Press.

Ding, Weili and Steven F. Lehrer, 2007a, "Improving Teacher Quality in China", in Emily Hannum and Albert Park (eds.), *Education and Reform in China*, Routledge Press.

Ding, Weili and Steven F. Lehrer, 2007b, "Do Peers Affect Student Achievement in China's Secondary Schools?" *The Review of Economics and Statistics*, 89(2), 200-312.

Dreier, P., Mollenkopf, J. and Swanstrom, T., 2004, *Place Matters*, 2nd edn, Lawrence, KS: University of Kansas Press.

Fernández, Raquel and Richard Rogerson, 2001, "Sorting and Long-Run Inequality", *Quarterly Journal of Economics*, Nov., 1305-1339.

Friedrichs, J., G. Galster, and S. Musterd, 2003, "Neighbourhood Effects on Social Opportunities: The European and American Research and Policy Context," *Housing Studies*, Vol. 18, No. 6, pp. 797-806.

Glaeser, E., B. Sacerdote, and J. Scheinkman, 1996, "Crime and Social Interactions," *Quarterly Journal of Economics*, CXI, pp. 508-548.

Haynie, D. L., 2002, "Friendship Networks and Delinquency: the Relative Nature of Peer Delinquency," *Journal of Quantitative Criminology*, 18, pp. 99–134.

Haynie, D. L. and Osgood, D. W., 2005, "Reconsidering Peers and Delinquency: How Do Peers Matter?" *Social Forces*, 84, pp. 1009–1130.

Henderson, V., Miezowski, P., and Y. Sauvageau, 1978, "*Peer Group Effects and Educational Productions Functions*," Ottawa, Canada: Economic Council of Canada.

Jacquier, C., 2001, "Urban Fragmentation and Revitalization Policies in France: A New Urban Governance in the Making," in: H. T. Andersen and R. Van Kempen (Eds) *Social Exclusion, Social Fragmentation and Urban Governance*, pp. 321–346; Aldershot: Ashgate.

Kain, J., 1968, "Housing Segregation, Negro Employment, and metropolitan decentralization,"

Quarterly Journal of Economics, LXXXII, pp. 175-197.

Kintrea, K., 2007, "Policies and Programmes for Disadvantaged Neighbourhoods: Recent English Experience," *Housing Studies*, 22, pp. 261-282.

Kleinhaus, R., 2004, "Social Implications of Housing Diversification in Urban Renewal: A Review of Recent Literature," *Journal of Housing and the Built Environment*, 19, pp. 367-390.

Kranton, Rachel E., and V. Swamy Anand, 1999, "The Hazards of Piecemeal Reform: British Civil Courts and the Credit Market in Colonial India," *Journal of Development Economics*, Vol. 58, pp. 1-24.

Li, Zhigang and Wu Fulong, 2006, "Social-spatial Differentiation and Residential Inequalities in Shanghai: A Case Study of Three Neighbourhood," *Housing Studies*, Vol. 21, No. 5, pp. 695-717.

Meng, Xin, 2007, "Wealth Accumulation and Distribution in Urban China," *Economic Development and Cultural Change*, 55(4), 761-791.

Musterd, S. and Andersson, R., 2005, "Housing Mix, Social Mix and Social Opportunities," *Urban Affairs Review*, 40, pp. 761-790.

Sato, Hiroshi, 2006, "Housing Inequality and Housing Poverty in Urban China in the late 1990s," *China Economic Review*, 17, 37-50.

Skifter-Andersen, H., 2003, Urban Sores; on the Interaction between Segregation, Urban Decay and Deprived Neighbourhoods, *Urban and Regional Planning and Development* (Aldershot: Ashgate).

Summers, A.; and B. Wolfe, 1977, "Do Schools Make A Difference?" *American Economic Review*, Vol. 76, pp. 639-652.

Tiebout, Charles, 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, 416-24.

Uitermark, J., 2003, "'Social Mixing' and the Management of Disadvantaged Neighbourhoods: the Dutch Policy of Urban Restructuring Revisited," *Urban Studies*, 40, pp. 531-549.

Van Kempen, R., Dekker, K., Hall, S. & Tosics, I., 2005, *Restructuring Large Housing Estates in European Cities* (Eds.), Bristol: The Policy Press.

Warr, M., 2002, *Companions in Crime: The Social Aspects of Criminal Conduct*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wilson, W. J., 1987, *The Truly Disadvantaged, the Inner City, the Underclass and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press.

Zimmer, R.W. and E. F. Toma, 2000, "Peer Effects in Private and Public Schools across Countries," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 19(1), pp. 75-92.

## Piecemeal Reform and the Complicated Interactions of Public Policies

Weili Ding and Zhang Yuan

**Abstract:** In many settings, policymakers are unable to restrict the effect of a particular policy to targeted economic agents or regulated economic behaviors only. Further, policies could interact with each other in the public domain thereby complicating implemented impacts. To illustrate this challenge we consider the issue of affordable housing provision which is getting increased attention from Chinese policymakers. We set up a Tiebout style general equilibrium framework to illustrate the impact of the

affordable housing provision policies together with the public school admission policies on the community formation of urban China. We demonstrate the risks of ghettoizing urban Chinese landscapes from the interaction of the current housing policy and school admission policy, probably the unintended consequence by either policy, and make our recommendations to ways that would counteract those risks.

**Keywords:** peer effects, neighborhood effects, ghettoization, social housing allocation policies and school admission policies

**JEL Code :** O18 J18 R5