

# 保持经济增长背景下住房保障模式选择的经济学分析<sup>①</sup>

宋博通

**【摘要】** 在当前我国加强住房保障和促进经济增长大背景下, 本文通过构建四市场住房过滤模型, 从住房市场运行机理角度, 对二种典型住房保障模式进行分析, 解析了模式适用条件及实施效果, 为我国当前住房保障政策选择提供参考。

**【关键词】** 住房保障 低收入阶层 住房过滤

**Abstract:** Based on the background of promoting economic growth and strengthening the housing policy of P. R. China, this paper establishes the “Four-Market Housing Filtering Model”, and analyze the effect of the two kinds of typical housing policy from the perspective of the mechanism of housing market. Finally, this paper makes suggestions for the choice of housing policy of P. R. China by analyzing the two kinds of policy conditions and results.

**Key Words:** housing policy; low-income household; housing filtering

当前, 世界范围经济波动对我国经济产生一定影响, 但同时, 国内很多城市住房价格仍处高位, 低收入阶层住房消费能力依然不足。为加强住房保障和保持经济增长, 2008年11月5日国务院出台了“国十条”, 将保障性住

房建设排在首位。一直以来, 我国典型住房保障模式基本分二类: 补贴建设环节的“补砖头”模式, 补贴消费环节的“补人头”模式。各地由于经济和市场化条件不同, 采用的政策类型也不尽相同, 在取得良好的效果的同时, 也有差强人意的不足。在当前应采取何种住房保障模式, 既可保障低收入者住房需求, 同时也能促进经济发展、平抑房价, 皆需给出理理解答。本文拟采用四市场过滤模型, 分析二种政策的实施效果, 为政策模式选择提供参考。

## 1 “过滤”原理

住房“过滤”(filtering)是均衡住房市场中普遍存在的一种自然现象。<sup>②</sup>“过滤”理论最早是由美国城市经济学家伯吉斯(Burgess)在20世纪20年代初期解释芝加哥住宅格局时开始提出的。但直到20世纪60年代, 经济学家劳瑞(Lowry)才给出了较权威定义: 过滤就是在统一价格指数下, 某一已存在住房的实际价值的变化。此定义清晰、简单, 但较抽象。而通俗地说, 住房“过滤”是在住房市场中, 最初为较高收入房客建造的住房, 随着时间推移, 住房发生老化, 新建住房供应增加, 导致房价降低, 较高收入房客为了追求更好的居住条件, 放弃现有住房, 较低收入房客继续使用该住房的过程。<sup>③</sup>可见, “过滤”描述了住房在其整个生命周期中使用全过程, 可在住房一、二级市场联动条件下, 考虑不同收入阶层和不同等级住房间的供求关系, 较好地反映住房市场运行内在的规律, 适用于住房政策分析。因此, 自创立至今, 在西方发达国家已被广泛地应用于住房政策的研究, 取得了满意效果。

① 本文系国家博士后科学基金项目(批准号: 2002032159)和教育部人文社科项目(批准号: 03JD790024)

② John F. McDonald. Fundamentals of Urban Economics. New York: McGraw Hill, 1997.

③ 宋博通. 从公共住房到租金优惠券——美国低收入阶层住房政策演化解析 [J]. 上海: 城市规划汇刊, 2002 (7).

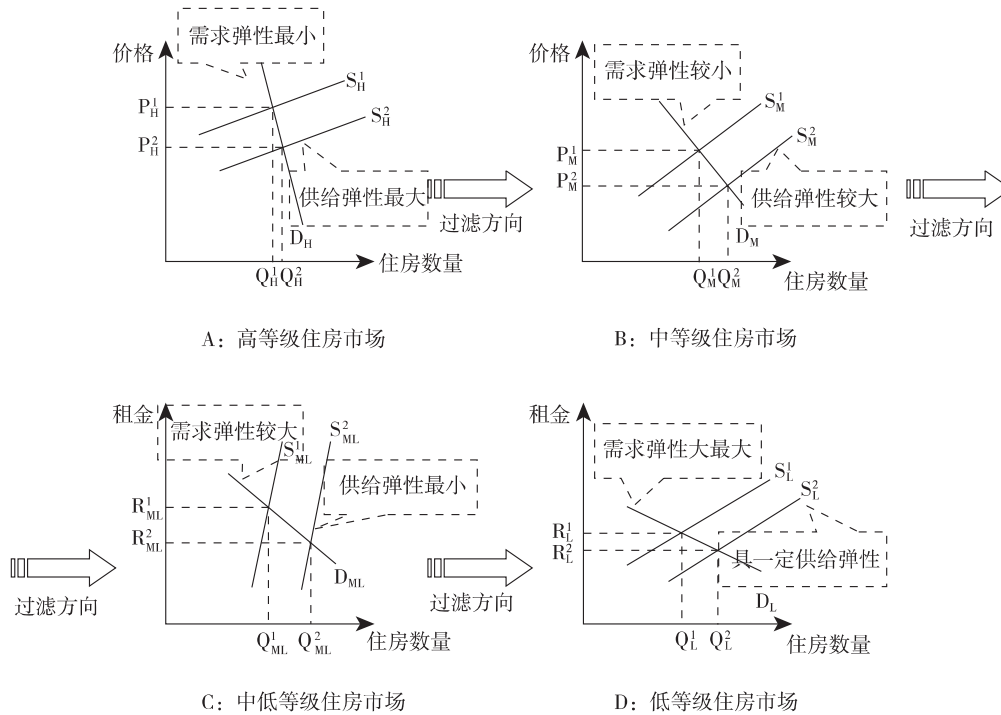


图1 四市场过滤模型

本文借鉴麦克唐纳德 (McDonald) 的住房“过滤模型” (filtering model)<sup>①</sup>, 并放松其封闭城市假设, 经改进建立“四市场过滤模型”, 根据我国城市现阶段人口及住房市场状况, 对住房市场建模, 假设如下 (见图1):

(1) 所有住房以质量从高到低等级排列, 整个住房市场分高、中、中低、低四个等级子市场。

“高等级市场” (见图1A) 处于所有子市场最顶端, 房源主要以大户型住宅及豪宅为主。该市场房价最高, 开发商利润率最高, 建房积极性最高, 房源供给弹性最大。

“中等级市场” (见图1B) 处于所有子市场次级, 房源主要以普通商品住房, 以及“高等级市场”过滤 (淘汰) 下来的存量旧房为主。该市场房价较高, 开发商利润率较高, 建房积极性较强, 供给弹性较大。

“中低等级市场” (见图1C) 处于所有子市场第三级, 房源主要以开发商兴建的公寓、宿舍等, 以及由“中等级市场”过滤 (淘汰) 下来的存量旧房为主。可以假设, 该等级房源是城市居民适宜居住的“最低质量”住房。该市场中租金较低, 开发商利润率也较低, 建房积极性不高, 因此房源供给弹性最小。

“低等级市场” (见图1D) 处于所有子市场末端, 房源主要以“中低等级市场”过滤 (淘汰) 下来的处于衰败

状态的存量旧房, 以及城中村内一些不完全产权破旧农民房、违章建筑等组成。由于住房本身老旧衰败、小区环境脏乱差等, 可以假设, 此类房源已低于城市居民最低居住质量标准, 需要质量升级才能满足居民的基本居住需要。另外, 该市场中租金最低, 开发商建房往往无利可图, 无建房积极性。然而, 由于新建不完全产权住房、违章建筑等回避了土地价格、税费等成本, 出租方在低廉的租金水平下, 仍有一定利润空间, 此类新建房源仍具一定供给弹性。

(2) 城市居民按收入水平, 分为高、中、夹心、低收入四个等级。

在城市化大背景下, 当前, 城市中进城务工人员、新移民、新参加工作的大学毕业生等已占相当比例。考虑我国城市人口组成实际情况, “低收入阶层”一般由大量低收入进城务工人员、城市户籍低收入户构成。“夹心阶层”一般由具有一定收入水平, 但资产积累水平较低的新移民、新近参加工作的大学毕业生等组成。“高、中收入阶层”, 则由具有高、中收入水平的户籍或非户籍居民组成。

(3) 房客消费的住房等级与其收入呈正相关关系。

现实情况是, 一般高、中、夹心、低收入阶层分别居

① John F. McDonald. Fundamentals of Urban Economics. New York: McGraw Hill, 1997.

住在高、中、中低、低等级四个住房市场中。其中，高、中收入阶层购买高、中等级商品住房居住；夹心阶层虽有一定收入，但积蓄有限，一般以租赁形式租住中低等级商品住房；而低收入阶层是政府保障对象，在住房市场中租住低等级商品住房，部分符合条件的居民（现状主要以户籍居民为主）申请租购保障性住房。

(4) 住房市场具有调节作用，可将每个房客分配到与其收入相适应的住房中，并同时决定不同住房租金（房价）。

(5) 不同子市场间并无明确界限，在某种程度上子市场中住房可相互替代。

(6) 较高收入者居住的住房，因折旧、过时等原因，逐渐“过滤”（淘汰）给较低收入者使用，最后拆毁。

在图1，高、中、中低、低等级市场初始供应函数为  $S_H^1$ 、 $S_M^1$ 、 $S_{ML}^1$ 、 $S_L^1$ 。初始需求函数为  $D_H^1$ 、 $D_M^1$ 、 $D_{ML}^1$ 、 $D_L^1$ ，则初始均衡房价（房租）为  $P_H^1$ 、 $P_M^1$ 、 $R_{ML}^1$ 、 $R_L^1$ ，初始住房消费数量为  $Q_H^1$ 、 $Q_M^1$ 、 $Q_{ML}^1$ 、 $Q_L^1$ 。在“四市场过滤模型”中，可以认为，住房保障政策目的，就是要有效提高低收入者住房消费质量等级，使其能够居住到中低等级住房市场的住房。

为说明“四市场过滤模型”工作原理，可在完全市场条件下，模拟开发商兴建高等级住房时的市场反应。假设住房市场已处于供求均衡状态，此时开发商若建造高等级住房，高等级住房存量便增大到  $Q_H^2$ ，如果高收入阶层住房需求没变，则房价降为  $P_H^2$ ，一部分住房因维修费等的减少，折旧幅度加大，加速“过滤”到中等级市场，导致中等级市场住房存量也进一步加大，至  $Q_M^2$ 。与高等级市场一样，中等收入阶层需求也没变，房价水平降为  $P_M^2$ ，多出来的维护不善的住房进一步“过滤”给中低等级市场。同样，夹心层需求也没变，租金水平降为  $R_{ML}^2$ ，存量增加到  $Q_{ML}^2$ 。多出的维护不善的住房进一步“过滤”给低等级市场，该市场住房供给函数变为  $S_L^2$ ，租金水平降为  $R_L^2$ ，低收入阶层的住房消费提高到  $Q_L^2$ 。

可见，在完全市场化下，由于供大于求，短期内，低收入阶层的支付能力（ $R_L^2$ ）、住房消费数量（ $Q_L^2$ ）似乎都能得到提高。但市场对低等住房的供应是缓慢的，其中一部分低质量住房因过于破旧要拆毁，同时，高、中、中低等级市场内开发商因房价（房租）水平下降，也将减弱建房积极性，最终供应又将回到均衡状态  $S_H^1$ 、 $S_M^1$ 、 $S_{ML}^1$ 、 $S_L^1$ ，租金水平恢复到  $P_H^1$ 、 $P_M^1$ 、 $R_{ML}^1$ 、 $R_L^1$ 。因此，从“四市场过滤模型”推演可知，完全依赖市场作用，并不能有效

解决低收入阶层住房消费不足的问题，需要保障政策的积极介入，这与几十年以来西方发达国家的实践是吻合的。<sup>①</sup>

下面应用住房“过滤”原理，对“补砖头”和“补人头”两种典型保障模式进行分析，着重研究其实施效果及适用条件。

## 2 “补砖头”模式

该模式指政府面向保障性住房建设环节的补贴政策，目的是为符合申请条件的低收入者提供适宜居住的新建住房。模式又可分为政府直接为低收入阶层建造、补贴开发商建设两种模式。

假设在政策实施前，整个市场达到供求均衡，如图1均衡状态所示，低等级住房市场中住房质量低下，低收入房客需要提升居住质量，达到中低等级住房市场质量水平。

政策实施后（图2），先看“低等级住房市场”情况。由政府提供新建保障性住房，是完全独立于住房市场之外的非市场行为。因此，政策的实施，相当于将申请居住保障住房的低收入者，从低等级市场中抽出了，需求曲线由  $D_L^1$  变为  $D_L^2$ ，租金水平降为  $R_L^2$ ，包括农民房、违章建筑等不完全产权房所有者的出租积极性减弱，住房供应数量降为  $Q_L^2$ 。同时，在提升了一部分低收入者居住质量基础上，由于租金降为  $R_L^2$ ，也使未获政府保障的其余低收入者受益。

再看“中低等级住房市场”联动效应。正常情况下，一部分中低等级住房由于维护不善、折旧、过时等原因，质量下降，租金水平也相应下调，当接近低等级住房的正常市场租金水平  $R_L^1$  时，则会“过滤”到低等级市场，由低收入阶层继续使用。但当低等级住房租金下降至  $R_L^2$ ，那些本应“过滤”下来的中低等级住房，由于价格相对于  $R_L^2$  偏高，往往不能正常“过滤”给低收入阶层使用，继续窝在中低等级住房市场中。这相当于该等级住房供应量加大了，供应曲线由  $S_{ML}^1$  右移为  $S_{ML}^2$ 。同时，由于租金下降，开发商将减弱建房积极性，最终租金由  $R_{ML}^1$  降为  $R_{ML}^2$ 。可见，由于租金水平降为  $R_{ML}^2$ ，也使夹心阶层受益。

再看“中等级住房市场”联动效应。由于中低等级住房市场租金水平降至  $R_{ML}^2$ ，本应过滤给中低等级市场的中等级市场房源，由于价格相对于  $R_{ML}^2$  偏高，也不能正常“过滤”给夹心阶层使用，继续窝在中等级市场中，相当

① 宋博通. 从公共住房到租金优惠券——美国低收入阶层住房政策演化解析 [J]. 上海: 城市规划汇刊, 2002 (7).

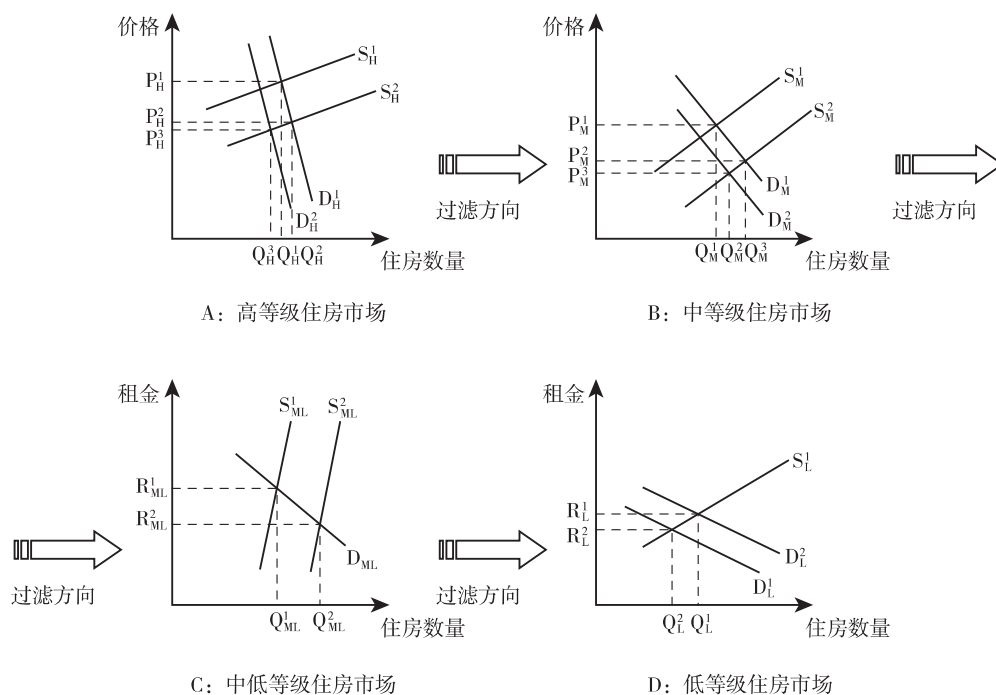


图2 “补砖头”模式四市场过滤模型

于中等级住房供应量加大了, 供应曲线由  $S_M^1$  右移为  $S_M^2$ , 房价水平由  $P_M^1$  降为  $P_M^2$ 。同时, 中等收入阶层由于找不到下家(夹心层)出租自己的旧房, 无法回笼资金, 因此购房能力减弱, 需求曲线降为  $D_M^2$ 。最终导致房价水平由  $P_M^2$  降为  $P_M^3$ , 开发商建造中等质量的住房积极性也降低了。由于房价水平降为  $P_M^3$ , 也使中等收入阶层受益。

同理, 高等级住房市场中的房价水平, 也因中等级市场房价的下降而下降至  $P_H^3$ , 同样导致高等级住房建造停滞, 并使高等收入阶层房客受益。

可见, 政府“补砖头”模式的效果是:

(1) 从保障效果看, 鉴于低收入阶层住房质量低下, 短期内, 即可使低收入保障对象(如符合申请条件的户籍低收入居民)的住到合适质量的新建保障性住房, 提升了居住质量; 同时, 未接受保障的低收入者(如进城务工人员), 也因房租降低而受益。因而, 从整体上能够提升整个低收入阶层居住福利, 这在住房市场短缺时效果尤其明显。

(2) 从各阶层居住福利看, 由于过滤作用, 导致中低等级子市场租金以及中、高等级子市场房价均下降, 相当于提升了房客住房面积消费能力, 各阶层居民均提升了住房福利。

(3) 从保持经济发展看, 在房地产市场层面, 由于“补砖头”模式打破了住房供应链条连续性, 减弱了开发

商兴建中低、中、高等级住房的积极性。经济稳定时, 易降低住房市场活力。但在政府投资层面, 政府兴建或补贴开发商兴建保障住房, 又可带动全社会投资, 有利于经济低迷时拉动经济发展。

(4) 从对住房市场价格影响看, “补砖头”模式可抑制各子市场房价(房租)水平, 对平抑房价泡沫有一定作用。

(5) 从社会总成本看, 由于直接给低收入者提供“最低质量”(满足政府规定的最低居住需要)新房, 随着社会经济和经济发展, 这些新房往往还未到生命周期就很快过时, 因不能再向下“过滤”, 结果不得不提前拆毁或挪作它用, 造成社会资源极大浪费。

(6) 从政府支出成本看, “补砖头”模式包括政府直接兴建保障住房, 以及补贴开发商兴建保障住房两种模式。政府直接兴建政策支出成本较高, 而补贴开发商兴建政策较节约, 相同投入则受惠人群更多。

### 3 “补人头”模式

“补人头”模式是面向需求者的住房补贴政策, 目的是为提升低收入阶层住房支付能力, 通过政府给与低收入者一定房租补贴来实现。可以分为发放住房券的“住房券

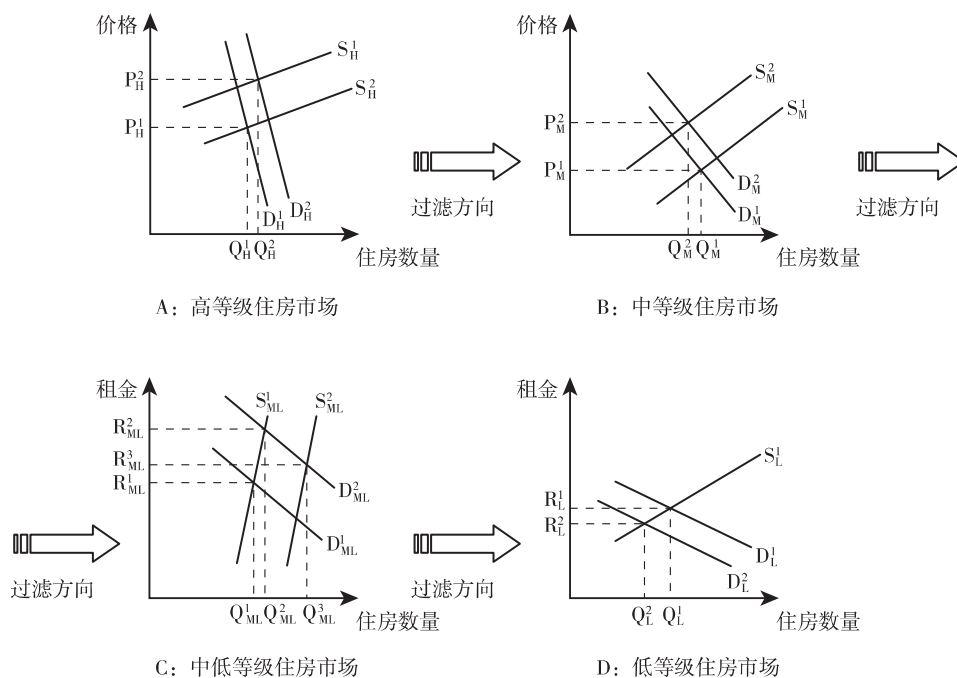


图3 “补人头”模式四市场过滤模型

补贴”、直接发放津贴的“货币补贴”2种形式。一般来说，由于住房券仅能用于住房消费，避免了挪作他用的可能，使住房保障效果更好。<sup>①</sup>

政策实施前，均衡状态如图1，低等级住房市场中住房质量低下，低收入阶层支付能力低，需要将低收入阶层提升至中低等级住房市场居住。

补贴实施后（图3），接受补贴的低收入阶层（如符合申请条件的户籍低收入居民）支付能力提高，转入中低等级市场寻租住房，相应的，中低等级市场需求曲线提高为  $D_{ML}^2$ 、低等级市场需求曲线下降为  $D_L^2$ 。

在“低等级住房市场”，假设短期内住房供应并没有变化，仍为  $S_L^1$ ，则市场中的租金水平降为  $R_L^2$ 。

在“中低等级住房市场”，因需求提升为  $D_{ML}^2$ ，短期内当房源供给依旧为  $S_{ML}^1$  时，租金水平提升至  $R_{ML}^2$ 。但同时，因低等级市场租金下降，阻碍了中低等级房源向下过滤，相当于房源增多至  $S_{ML}^2$ ，租金水平逐渐向  $R_{ML}^1$  回落，降至  $R_{ML}^3$ ，但往往仍高于  $R_{ML}^1$ 。由于房价水平升为  $R_{ML}^3$ ，增加了夹心阶层住房负担。

再看“中等级住房市场”，由于中低等级市场房租提升，中等级住房加速向下“过滤”，导致住房存量减少，供应曲线由  $S_M^1$  减少至  $S_M^2$ ；同时，中等收入阶层由于向夹

心阶层转让（出租）自己旧房，回笼了资金，购房能力增强，需求曲线升为  $D_M^2$ 。最终房价水平由  $P_M^1$  上升为  $P_M^2$ ，开发商建造中等质量的住房积极性提高，但同时增加中等收入阶层房客负担。

与中等级市场类似，“高等级住房市场”中的房价水平上涨到  $P_H^2$ ，刺激开发商兴建高等级住房，同时也增加了高收入阶层住房负担。由于中、高等级市场利润率较高，开发商兴建集中于此，从长期看，高、中等级住房供应曲线将逐渐恢复到  $S_H^1$ 、 $S_M^1$ 。

可见，政府“补人头”模式的效果是：

(1) 从住房保障效果看，短期内，可提升低收入保障对象（如符合申请条件的户籍低收入居民）的住房支付能力，住到适宜居住的最低质量住房，即中低等级房源中；同时，未接受保障的低收入者（如进城务工人员）也因房租降低而受益。因而，与“补砖头”一样，从整体上较好提升低收入阶层居住福利，但前提是夹心层等级市场有充分房源。

(2) 从各阶层居住福利看，由于中低、中、高等级子市场租金（房价）均有所提升，减弱了房客住房消费能力，降低了上述三阶层住房福利。

(3) 从保持经济发展看，在房地产市场层面，“补人

① Scott Susin. Rent vouchers and the price of low-income housing. Journal of Public Economics 83, 2002. 109 ~ 152.

头”模式保证了住房供应链条的连续性，由于房价（租金）普遍上涨，刺激开发商兴建除低等级外各个等级住房，在经济稳定时可有效拉动经济增长。

(4) 从对住房市场价格影响看，除开发商不参与建房的低等级市场外，“补人头”模式导致了几乎所有子市场房价（房租）增长，不利于抑制房价泡沫。

(5) 从社会总成本看，该模式是基于市场机制框架，在中低等级市场中充分利用过滤下来存量房作为保障房源，物尽其用，节约了社会资源。

(6) 从政府支出成本看，“补人头”模式较“补砖头”模式中的政府直接兴建方式更为节约。

#### 4 保增长背景下的住房保障策略

通过上述对两种保障模式的分析，为加强住房保障和保持经济增长，保障模式选择策略如下：

(1) 在提升目标人群住房福利同时，应重视政策模式对其他阶层影响。由于政策集中在低端市场，对尚未纳入保障的非户籍低收入阶层、以及夹心阶层住房福利影响较大。两种模式都能提升未纳入保障的低收入阶层居住福利，但“补砖头”模式可使夹心阶层受益，而“补人头”模式则相反。

(2) 应重视政策模式对经济增长影响。“补砖头”模式易减弱开发商投资积极性，但政府兴建或补贴开发商兴建保障住房，又可带动全社会投资及消费，有利于经济低迷时拉动经济发展，可作为经济低迷时刺激增长的调控手段。基于当前促进经济发展背景下，2008年底国务院出台的“国十条”即体现这一思路。“补人头”模式可刺激开发商兴建除低等级外所有住房，有效拉动经济增长，在中

低等级房源较为充足时，较适宜经济回暖时采用。

(3) 应重视政策适宜条件及对市场房价的影响。“补砖头”模式可短期内即解决保障性住房不足问题，抑制各子市场房价（房租）水平，对调控房价泡沫有一定作用，适宜于房价高企、政策性房源紧缺的城市采用。而“补人头”模式会引致中低、中、高子市场房价（房租）增长，不利于抑制房价泡沫，适宜于中低等级房源较充足、且房价较为平稳的城市采用。

(4) 为降低政府乃至全社会保障成本，长期来看，应充分发挥存量房在保障中的作用。一方面，在国内一些老城市，质量尚好的旧公房占相当比重，完全可作保障房源。应降低旧房交易成本，鼓励中等收入居民转让（出租）旧房给低收入者，发挥过滤机制作用提升低收入者居住质量。另一方面，为避免“补砖头”模式所新建保障性住房很快过时乃至清拆，在户型设计时应预留改进、提升冗余，当全社会低收入阶层居住水平整体提升时，可整修后继续发挥效能。再者，当中低等级房源逐渐充足后，政策应向“补人头”模式过渡，此方面发达国家已作了有益的实践。发挥存量房作用，对我国政府财政尚不充裕下的住房保障，尤具现实意义。

（感谢同济大学建筑与城市规划学院陈秉钊教授予本文的指导）

#### 参考文献

- [1] John F. McDonald. Fundamentals of Urban Economics. New York: McGraw Hill, 1997.
- [2] 宋博通. 从公共住房到租金优惠券——美国低收入阶层住房政策演化解析 [J]. 上海: 城市规划汇刊, 2002 (7).
- [3] Scott Susin. Rent vouchers and the price of low-income housing. Journal of Public Economics 83, 2002. 109 ~ 152.