

对地方政府保障房支出缺口的估计

——来自江苏省的证据

贾春梅 葛 扬*

摘要：估计地方政府保障房实际支出与合理支出之间缺口的大小对于判断政府供给责任以及制定保障房建设规划具有非常重要的意义。为此,本文运用 IMF 较为齐全的 40 个国家(地区) 2005 – 2007 年的面板数据,估计了地方政府保障房的合理支出值,利用《2009 年江苏省住房保障目标任务完成情况表》估算了江苏各市(县)政府保障房的实际支出值,以江苏各市(县)为例测算地方政府保障房支出缺口。估计结果表明,几乎所有地方政府均存在保障房支出的正缺口。经济发展水平居中且受到上级政府监管力度不大的苏中地区政府保障房支出缺口相对较大,苏南和苏北地区缺口相对较小。深化经济体制改革与加大监管力度双管齐下、约束地方政府非公共服务行为,有利于促使保障房的实际支出值等于或者接近合理支出值,从而缩小地方政府的保障房支出缺口。

关键词：保障房 支出缺口 地方政府行为

一、引言

保障性住房(以下简称保障房)因属于公民应享有的基本居住权利范畴、具有典型的民生性而属于公共产品。强化政府公共产品供给是实现经济社会发展的必要条件,也是绝大多数国家的普遍做法。市(县)政府是我国政府组织体系的基础,承担着保障房等公共产品的实际供给职责(除了来自上级政府的转移支付)。直观地看,保障房供给与低收入住房困难家庭住房需求之间的缺口非常大,由此引发普通民众以及部分学者对地方政府的批评和质疑。那么,地方政府应该为保障房供求失衡负多大责任?地方政府保障房的合理支出值应该是多少?实际支出值又是多少?地方政府的保障房支出缺口究竟有多大?对以上问题的确切回答,将有助于加深我们对地方政府保障房供给责任的理解,并对政府制定保障房建设与发展规划具有一定的指导意义。

地方政府的保障房支出缺口究竟有多大?其准确估计主要受制于两大因素:一是地方政府保障房支出合理值与实际值的理论界定;二是实际估计中数据的可得性及数据替代的合理性。支出缺口的理论界定相对容易,而准确地度量则非常困难。上述两大制约因素的存在导致关于地方政府保障房支出缺口估计问题的定性和定量研究均相当缺乏。部分文献对地方政府保障房合理支出水平进行了估计,借鉴社会保障适度水平的测度模型,李娜(2006)以北京市为例构建了适度住房保障水平模型;李娟(2008)对比南京和发达国家的经济社会发展水平,建立了住房保障适度水平测度模型和区间。而就地方政府的保障房实际支出及支出缺口进行的研究尚未发现,由此可见,地方政府在保障房供给中存在失责行为仅是一个定性的、直观的判断,地方政府在保障房供给中应当承担以及实际承担多大支出责任、支出缺口究竟有多大,至今没有一个较为清晰地定量估计与度量。从这个层面上说,我们的研究可以一定程度上填补该方面的研究空白。

* 贾春梅,南京大学经济学院,邮政编码:210093,电子信箱:jchmsky@yahoo.com.cn;葛扬,南京大学经济学院,邮政编码:210093。

本文得到银兴经济研究课题基金“保障房供给的绩效评价与制度创新研究——以三十五个大中城市为例”和江苏省高校哲学社会科学研究指导项目“江苏住房保障的绩效评价与制度创新研究”(2011SJD790026)的资助。本文为第五届中国政治经济学会年会入选论文,作者感谢年会与会专家学者的有益评论。感谢匿名审稿专家对本文提出的改进建议,文责自负。

从社会福利的观点来看,保障房支出的合理性在于保障房的资金支出对社会总福利是否产生了不影响其他部门福利条件下的福利改进,这其实也就是“是否满足全部实际困难需求”^①。而究竟如何确定“全部实际困难需求”则需要理论上的分析和经验上的判断,但这本身非常复杂,最重要的是“全部实际困难需求”数据无法获知,也难以找到可行的替代数据。因而,本文并未直接对保障房供求缺口进行估计,而是借鉴吕炜和王伟同(2008)对地方政府在公共服务支出方面的合理值进行界定和估计的做法,在综合考虑当地的经济水平以及地方政府财政能力的基础上,确定地方政府客观能力基础上应该支出的数量。然后与地方政府的实际保障房支出相比较,以此判断地方政府的保障房供给支出缺口究竟有多大?地方政府在保障房支出方面失责与否及失责多少?基于这样的研究思路,我们运用 IMF 统计较为齐全的 40 个国家或地区 2005—2007 年的面板数据,拟合出既定经济发展水平和地方政府财政能力下地方政府保障房支出的合理值^②。然后,利用《2009 年江苏省住房保障目标任务完成情况表》估算了 2009 年江苏各市(县)政府保障房支出的实际值,进而测算出地方政府的保障房支出缺口。估计结果表明,地方政府保障房支出缺口率几乎均为正值,经济发展水平居中且受到上级政府监管力度不大的苏中地区政府保障房支出缺口最大,苏南地区其次,苏北地区最小。

二、地方政府保障房支出责任的理论界定

住房是人类生存和发展不可缺少的物质条件,居住需求是人的基本需求,这不仅是指每个人享有满足基本生理需求的一个栖所,更是指安全、和平与尊严地居于某处的权利,即住房权利天然具有生存权利的意义,从这种意义上说,保障房具有公共产品的性质(葛扬、贾春梅,2011)。强化公共产品供给是经济发展的一般规律,公共产品和服务供给是制度改革深化和经济持续发展的前提条件,公共产品与公共服务供给有保障,国民经济持续发展才有强大的动力和后劲(葛扬,2009)。因而,解决低收入家庭的住房问题,是政府公共产品和服务供给的有机组成部分,是世界各国政府的重要职责。

目前,中国政府结构包括中央和地方两级,两级政府在保障房供给上的行为目标与职责分工明显不同。就行为目标而言,中央政府倾向于住房公平和社会稳定,地方政府更偏好经济增长和政治绩效。就职责分工而言,中央政府是保障房供给政策的制定主体,而地方政府因为下述三个原因成为保障房供给政策的执行主体:其一,当政府之间的财政责任划分存在模糊性和重叠性时,上级政府一般将支出责任尽量下压给下级政府;其二,根据奥茨分权定理(Oates,1972),基层地方政府具有公共品供给的优势和效率;其三,《土地管理法》^③赋予地方政府成为辖区内土地一级市场唯一的出让方。因此,除了上级政府的专项转移支付外,绝大多数保障房支出责任落在了地方政府肩上。

根据国际经验^④,地方政府对住房保障承担责任,但并非无限责任。那么,怎样的保障房支出水平,既能保障低收入群体的基本居住需求,又在地方政府能够承受的范围之内。假定低收入住房困难家庭对保障房的需求量为 H_D ; 地方政府保障房支出的实际值为 H_S ; 既定经济发展水平和财政收入下,地方政府保障房支出的合理值为 H_S^* 。

情形一:若 $H_S = H_S^* < H_D$,意味着地方政府保障房支出的实际值与合理值相等, $H_D - H_S$ 为经济发展水平和政府财政能力等客观原因所致的保障房供求缺口,即因为受到经济发展水平和政府财政能力的硬约束,地方政府虽尽其全力仍不能满足全部低收入住房困难家庭的住房需求。因而可以认定,此种情形的保障房供给不足系客观原因所致,地方政府不存在主观失责行为。

情形二:若 $H_S > H_S^*$, $H_S - H_S^*$ 缺口部分为地方政府超出合理值的支出部分,此种情形下,保障房供给不是不足而是过多。保障房投入也需要适度,当保障房投入过多而超过均衡点时,也会导致资源浪费,对社会总福利来讲也是有损害的,这种情况属于地方政府的过失行为^⑤。

①感谢匿名审稿专家从社会福利的视角所提出的评价保障房支出合理性的这一标准。

②以合理支出金额占当地当年国内生产总值(GDP)的比重衡量。

③《土地管理法》(2004 年)第五十三条规定“经批准的建设需要使用国有建设用地的,建设单位应当持法律、行政法规规定的有关文件,向有批准权的县级以上人民政府土地行政主管部门提出建设用地申请,经土地行政主管部门审查,报本级人民政府批准。”

④美国等经济发达国家的州政府也并非对住房保障承担无限责任。

⑤感谢匿名审稿人对此问题的有益补充。

情形三:若 $H_s < H_s^* < H_d$, 则 $H_d - H_s$ 为主观与客观原因共同引致的保障房供求缺口。其中, $H_d - H_s^*$ 缺口部分为经济发展水平和政府财政能力等客观原因所致; $H_s^* - H_s$ 缺口部分为地方政府有能力但缺乏动力等主观原因所致, 该部分缺口即地方政府的保障房支出缺口部分, 属于地方政府的失责部分。

从现实情况看, 1998 年住房市场化改革以来, 住房供给从过度保障化的极端逐渐滑向过度商品化的另一极端。特别是近年来“蜗居”、“蚁族”等社会现象所引发的激烈的社会讨论, 足以反映目前中国的实际是地方政府保障房供给存在不足, 而非过多。从已有文献来看, 葛扬和贾春梅(2011) 通过比较江苏 13 个省辖市的廉租房的供给与需求, 得出了目前地方政府提供的保障房存在不足的结论。因此, 对于计划经济时期存在的或者未来可能存在的保障房供给过多而形成的缺口问题以及此种情形下的地方政府过失行为, 本文不作进一步的研究, 而是主要估计情形三中的 $H_s^* - H_s$ 缺口部分, 即地方政府有能力但缺乏动力的现实状况下, 其保障房的实际支出值与合理性支出值之间的差值有多大?

三、估计困难与化解办法

如上文所述, 准确估计地方政府的保障房支出缺口并非易事, 因为其准确估计至少受制于两大因素: 地方政府保障房支出合理值与实际值的理论界定, 数据的可得性及数据替代的合理性。

(一) 地方政府保障房支出合理值界定与估计中遇到的困难及化解

对地方政府保障房支出缺口进行度量的最大困难在于无法确定地方政府保障房支出合理值。如果地方政府保障房支出合理值找不到, 实际支出值对合理支出值偏离程度(即支出缺口)的估计就是一句空话。基于经济社会均衡发展的思想, 地方政府在保障房方面的合理支出既要能保障低收入群体的基本居住需求, 又必须在地方政府能够承受的范围之内。换句话说, 地方政府保障房支出合理值可以理解为, 在不考虑国家或地区异质性的前提下, 一个国家或地区在一定的经济发展水平和财政能力下地方政府应提供的保障房支出水平。为此, 我们借鉴吕炜和王伟同(2008) 对地方政府公共服务支出合理值的估计办法, 在进行一定假设的前提下, 运用 IMF 统计较为齐全的 40 个国家和地区 2005 - 2007 年的数据^①, 在控制经济发展水平和财政能力等客观因素下, 寻找地方政府保障房支出的一般规律。^② 为消除国家规模大小的影响, 我们拟合出的是地方政府保障房合理支出值占当地当年 GDP 的比值。

(二) 地方政府保障房支出实际值界定与估计中遇到的困难及化解

虽然《江苏省廉租住房管理办法》^③中规定, 各市(县) 应根据经济发展和地方财力水平, 制定相应的补贴发放标准。但是, 绝大多数市(县) 补贴发放标准并未公布, 无法取得。针对估计中遇到的这一困难, 我们利用江苏省民政网^④及各省辖市民政网提供的江苏各市(县) 城市最低生活保障标准, 替代廉租住房租赁补贴发放额, 然后按照每个家庭三人标准计算出对低收入住房困难家庭的廉租房补贴发放额。

经济适用房是指政府提供政策优惠, 限定套型面积和销售价格, 按照合理标准建设, 面向城市低收入住房困难家庭供应, 具有保障性质的政策性住房。^⑤ 按照合理的建造标准, 开发商开发的商品房按照市价销售, 而开发商建造同等标准的经济适用房则需要按照政府限定的销售价格出售。只有开发商开发普通商品住宅获取的利润与建造经济适用房获取的利润相同时, 开发商才有动力建造经济适用房。为保证开发商在开发经济适用房上获取与普通商品住宅同等的利润, 政府对经济适用房开发提供多种政策优惠, 比如减税、低价转让土地等, 使得经济适用房的建造成本比普通商品住宅的建造成本低, 单位面积低出部分即两类住房之间的单位价差, 这部分价差理论上相当于政府在经济适用房上提供的补贴额。估计过程中, 我们将使用扣除经济适用房的住宅平均售价与经济适用房的平均售价之差乘以经济适用房销售面积估计地方政府在经济适用房上的支出额。

^①数据来源: IMF(2008), 其中含有数据“地方政府财政收入”和“地方政府住房和社区设施支出”。

^②因为数据不可得所致的精准确定地方政府保障房方面的合理支出值存在很大困难, 所以我们借鉴了吕炜和王伟同(2008) 对政府的公共服务支出合理值的估计方法, 进行类似地粗略估计, 这种在现有数据条件下“不得已而为之”的做法应该是基本可以接受的。

^③《江苏省廉租住房保障办法》于 2008 年 11 月 25 日经江苏省人民政府第 20 次常务会议审议通过, 自 2009 年 1 月 1 日起施行。

^④江苏省民政网(<http://www.jsnz.gov.cn/>)。

^⑤源自《经济适用住房管理办法》中的经济适用房的概念。

保障房除了包括经济适用房和廉租房等形式之外,有些市(县)还从实际出发创新出其他形式的保障房,如江苏淮安的“共有产权”住房^①、连云港的“两限房”。然而很多地方政府在这些保障房形式上的支出值无从获知,并且也难以使用其他指标或数据进行替代,因此,我们没有将这部分支出考虑进去。但是,从个别市(县)可得的数据看,这部分的支出值不大。以连云港的“两限房”为例,2009年连云港市的商品房平均售价约为2 790元/平方米,经济适用房平均售价为1 352元/平方米^②,两限房的平均售价为2 650元/平方米。^③计算可得,地方政府在每平方米经济适用房上的支出为1 438元,在每平方米两限房上的支出额仅为140元。相比较而言,地方政府用在这两限房上的支出额不到经济适用房支出额的十分之一,占有保障房支出的比重更小。因此,本文的估计结果可能存在轻微的高估,但属于基本可以接受范围,并且第四部分列示的估计结果基本与大多数人的经验直觉相吻合。

四、地方政府保障房支出缺口的估计

(一) 地方政府保障房合理支出值的确定

为了估计保障房支出缺口,我们必须先估计各地区地方政府的保障房合理支出值,即在不考虑国家异质性的前提下,一个国家或地区在一定的经济发展水平和财政能力下地方政府应在保障房供给方面承担的支出。

1. 指标解释与模型设定

为了拟合出地方政府的保障房支出合理值^④,我们使用的是IMF统计较为齐全的40个国家或地区2005-2007年的面板数据(其中包括2个低收入国家、9个下中等收入国家、19个上中等收入国家以及10个高收入国家(地区))^⑤。在变量设置方面,以地方政府保障房支出占GDP的比重(HS)表示地方政府的保障房支出水平,以人均GDP($PGDP$)表示一国(地区)的经济发展水平,以地方政府财政收入占当地GDP的比重(REV)表示地方政府财政能力。考虑到大多数国家(地区)经济增长速度明显快于保障房供给增长速度,两者之间存在线性关系的可能性较小,因此,我们对人均GDP($PGDP$)变量进行了取对数处理。之后,运用Eviews6.0统计分析工具对上述形式的方程进行初步回归,以确定最佳回归方程。根据回归结果,回归模型最佳设定形式为:

$$HS_{it} = a_0 + a_1 \ln(PGDP)_{it} + a_2 REV_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中, i 代表国家或地区, t 代表年份, HS 表示地方政府保障房支出占GDP的比重; $PGDP$ 表示以美元计价的人均国内生产总值; REV 表示地方政府财政收入占GDP的比重。

参照吕炜和王伟同(2008)的研究思路,假定影响保障房支出的主客观原因之间相互独立,即政府保障房支出偏好和支出效率等主观因素与国家经济发展水平和地方政府财政能力等客观因素之间没有相互影响,模型中没有引入主观方面的偏好和效率,即在此我们假定各国(地区)政府处于合理偏好和合理效率的状态,而其对保障房支出的影响体现在残差项中。

2. 数据来源及说明

IMF编制的Government Finance Statistics Yearbook(2008)^⑥中列示了“地方政府财政收入”和“地方政府住房和社区设施支出”数据,其中只有40个国家(地区)2005-2007年的数据是齐全的,其他国家(地区)均有残缺。另外,40个国家(地区)的人均国民收入和GDP均来源于《中国统计年鉴(2008)》中的“国际统计

①江苏淮安为解决经济适用房“有限产权”界限不清,退出机制难以操作的问题及带来的弊端,自2007年开始推出了以出让土地共有产权房代替划拨土地经济适用房,“共有产权”分为购房家庭与政府7:3和5:5两种产权比例。

②利用《连云港统计年鉴(2010)》中的“住宅销售额”除以“住宅销售面积”即可得到商品房平均售价,“经济适用房销售额”除以“经济适用房销售面积”即可得到经济适用房平均售价。

③“连云港首批两限房申购家庭圆安居梦”,<http://jsnews.jschina.com.cn/lyg/201101/t600871.shtml>,2011-01-01。

④地方政府保障房合理支出值的估算方法,我们借鉴了吕炜和王伟同(2008)对政府公共服务支出合理值的估计办法。

⑤根据世界银行的收入分组标准,按Atlas法计算,人均GNI在975美元以下的为低收入国家,在976~3 855美元之间的为下中等收入国家,在3 856~11 905美元之间的为上中等收入国家,在11 906美元以上的为高收入国家。按此标准,2个低收入国家是乌干达、柬埔寨;9个下中等收入国家是玻利维亚、中国、乌克兰、埃及、乌克兰、摩尔多瓦、不丹、格鲁吉亚、伊朗;19个上中等收入国家是立陶宛、拉脱维亚、利比亚、波兰、哈萨克斯坦、塞舌尔、斯洛伐克、毛里求斯、保加利亚、白俄罗斯、墨西哥、土耳其、罗马尼亚、乌拉圭、马来西亚、黎巴嫩、塞尔维亚、巴西、阿根廷;10个高收入国家(地区)是挪威、瑞士、德国、法国、澳大利亚、加拿大、中国澳门、新加坡、中国香港、新西兰。

⑥<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/yearbook/2008/gfsy08.pdf>。

数据”。

3. 估计方法

为了得到可靠的结果,在分析过程中,F 检验结果拒绝原假设,所以在混合 OLS 和固定效应 OLS 之间,选择固定效应 OLS; Hausman 检验,拒绝原假设,即选择固定效应 OLS。因此,本文列示和使用固定效应模型的回归结果。

本研究使用的数据属于大样本短时期的面板数据,为了克服计量模型中存在的内生性问题,本文使用系统矩估计方法(System - GMM) 以解决变量的内生性问题。为了解决模型中的随机干扰项可能存在的序列相关或自相关等问题,同时采用了 Driscoll - Kraay 标准差进行稳健性估计。

4. 回归结果与结果解释

运用上述估计方法,对 40 个国家(地区) 2005 - 2007 年的面板数据进行分析,得出的估计结果是:

$$\begin{aligned} HS_{it} = & 0.025476 - 0.00292 \ln(PGDP)_{it} + 0.095684 REV_{it} \\ & (15.62810) \quad (-16.11018) \quad (23.47566) \\ R^2 = & 0.8274 \quad \bar{R}^2 = 0.8245 \quad F = 280.50 \quad D.W. = 2.4243 \end{aligned} \quad (2)$$

从回归结果看,各变量均在较理想的水平上通过了显著性检验,并且模型不存在自相关问题,调整后的拟合优度达到了 0.8245。地方政府的财政能力的回归系数为正,表明随着地方政府财政能力的不断增强,地方政府的保障房供给水平也会逐步增加;地方经济发展水平的回归系数为负,可能的解释是,“国富”一般相伴“民富”,随着国家(或地区)经济实力的不断增强,低收入住房困难家庭数量逐渐减少,保障房支出也会因此而逐步减少。

5. 2009 年江苏各市(县)政府保障房支出合理值的测算

由于数据的限制,我们仅获取了测算 2009 年地方政府保障房实际支出值所需的数据,相应地,我们仅仅估算 2009 年江苏 64 个市(县)政府的保障房的合理支出值。具体而言,通过《江苏统计年鉴(2010)》中“市(县)经济”获取 2009 年江苏 64 个市(县)的人均 GDP 与财政收入占 GDP 的比重两项指标的相应数据。其次,将以人民币为计价单位的人均 GDP 按当年年均汇率折算为以美元表示的人均 GDP^①,其中 2009 年人民币兑美元的年均汇率数据源自《中国统计年鉴(2010)》。第三,对以美元为计价单位的人均 GDP 取对数。最后,将两项指标数据代入上述回归方程(1)中,计算出 2009 年江苏各市(县)政府在客观约束条件下,应该提供的保障房合理支出值。

(二) 江苏各市(县)政府的保障房实际支出值的估算

1. 地方政府廉租房实际支出额的估算

江苏廉租房供给实行租赁补贴和实物配租相结合的方式。根据江苏省住房和城乡建设厅编制的《2009 年江苏省住房保障目标任务完成情况表》(江苏省住房和城乡建设厅,2010),获取 2009 年江苏 64 个市(县)廉租房租赁补贴发放户数、廉租房实物配租户数。这里将地方政府用于每户的廉租房的实物配租支出额等同于每户租赁发放额。于是,我们将廉租房租赁补贴发放户数和廉租房实物配租户数加总,得到每个市(县)的廉租房补贴总户数。然后,与上文计算出的每户低收入住房困难家庭的廉租房补贴发放额相乘,匡算出江苏 64 个市(县)政府在廉租房上的支出金额。

2. 政府经济适用房实际支出额的估算

如上文所述,我们将使用扣除经济适用房的住宅平均售价与经济适用房的平均售价之差乘以经济适用房销售面积估计地方政府在经济适用房上的支出额。具体而言,利用公式 $\left[\frac{A_i - A_j}{S_i - S_j} - \frac{A_j}{S_j} \right] \times$ 经济适用房竣工套数 $\times 60$ (其中 A_i 为住宅销售额, S_i 为住宅销售面积, A_j 为经济适用房销售额, S_j 为经济适用房销售面积)估算政府经济适用房实际支出额, A_i 、 S_i 、 A_j 、 S_j 数据来源于《江苏统计年鉴(2010)》及 2010 年各省辖市统计年鉴。根据《2009 年江苏省住房保障目标任务完成情况表》中各市(县)经济适用房竣工套数,每套经济适用房销售面积按照 60m² 的标准估算。^② 另外,对于在相关统计年鉴中可以查找或计算出 A_i 、 S_i 、 A_j 、 S_j 数据的

^①因为回归方程(2)中的 $PGDP$ 是以美元表示的人均 GDP,所以要将以人民币计价的人均 GDP 按当年年均汇率折算为以美元表示的人均 GDP。

^②2007 年出台的《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[24]号文)提出改进经济适用房制度意见,将其建筑面积从 80m² 降至 60m²。

市(县),代入该公式直接计算;对于数据缺乏或不完整的市(县),每平方米经济适用房补贴差价用所在省辖市的平均补贴差价替代。由此估算出江苏64个市(县)政府在经济适用房上的支出金额。

3. 来自上级政府的保障房专项转移支付

根据江苏省财政厅和建设厅联合制定的《江苏省省级廉租住房保障专项补助资金管理暂行办法》,省级财政安排廉租住房保障补助资金,实行“以奖代补”,专项奖励和奖励补助相结合的办法,对各市县在完成省委、省政府下达的廉租住房保障目标任务的前提下,分类考核,按不同地区标准进行适当奖励(补助),鼓励地方加大廉租房投入。2009年江苏省财政拨付1.4亿元住房保障专项补助资金,重点对全省34个财政困难县^①和苏北五市^②(徐州、淮安、连云港、盐城、宿迁)进行奖励补助。各市(县)补贴多少依据对其全年廉租房建设情况考核结果给予奖励,其中建实物廉租房的多少占考核因素的70%,发放补贴的情况占考核比重的30%。对财政困难地区补助的比重为80%,对苏北五市奖励补助的资金比例为20%。利用《2009年江苏省省级廉租住房保障专项补助资金分配情况表》,得出各市(县)获得的省级专项补助资金。

4. 地方政府保障房的实际支出值的估算

地方政府的廉租房实际支出额与地方政府的经济适用房实际支出额进行加总,得到地方政府的保障房支出额,然后,减去来自上级政府的专项转移支付金额,即可得到地方政府的保障房实际支出额。最后,地方政府的保障房实际支出额除以当年当地GDP,即可得到江苏64个市(县)政府保障房的实际支出值。

(三) 江苏各市(县)保障房支出缺口率

地方政府保障房的合理支出值对实际支出值的偏离即是江苏各市(县)政府在既定经济发展水平和政府财政能力下的保障房支出缺口。首先,我们列示了13个省辖市政府保障房支出缺口情况(见表1)。其次,按照经济发展水平和地理位置将江苏分为苏南、苏中与苏北三大区域,分别列示了三大区域内市(县)政府的保障房支出缺口情况(见表2、表3、表4)。

表1 2009年13个省辖市政府保障房支出缺口情况

省辖市	合理值	实际值	缺口率(%)	省辖市	合理值	实际值	缺口率(%)
南京	0.90	4.56	-405.58	泰州	0.85	0.57	83.75
无锡	0.61	0.45	25.22	徐州	0.78	0.60	22.68
常州	0.73	0.63	13.59	连云港	1.12	0.73	34.90
苏州	0.72	0.12	32.59	淮安	1.00	0.85	15.05
镇江	0.50	0.34	31.64	盐城	0.78	0.30	61.84
南通	0.68	0.13	80.09	宿迁	0.99	0.89	8.99
扬州	0.66	0.19	70.86				

注:(1)按照行政区划标准,各省辖市下辖市区和市(县),表中列示的省辖市数据,皆为辖区内所有市区和市(县)数据的总计;(2)表中合理值与实际值分别指地方政府合理支出值与实际支出值占当地当年GDP的比重,缺口率=(实际值-合理值)/合理值×100%。

资料来源:作者利用IMF(2008)中的数据估算了合理值,利用《2009年江苏省住房保障目标任务完成情况表》(江苏省住房和城乡建设厅,2008-2010年)中的数据估算了实际值,缺口率系作者自行计算。

①按照《江苏省省级廉租住房保障专项补助资金管理办法》的规定,34个财政困难地区按保障投入因素分配计算方法是,某市(县)廉租住房保障专项补助资金额=某市(县)上年度廉租住房保障投入考核计算金额×分配系数×某市(县)所属分类地区的调整系数。 $P_{X_i}=X_i \times t_1 \times \beta$, $P_{Y_i}=Y_i \times t_2 \times \beta$, $P_{Z_i}=Z_i \times t_3 \times \beta$,其中 P_{X_i} 、 P_{Y_i} 、 P_{Z_i} 分别为一、二、三类地区某县市分配金额; X_i 、 Y_i 、 Z_i 分别为一、二、三类地区某县市上年度廉租住房保障投入考核计算金额;一类地区调整系数 $t_1=1.2$,属于一类地区的有:睢宁县、丰县、灌云县、淮安楚州区、涟水县、沭阳县、泗阳县、泗洪县;二类地区调整系数 $t_2=1.1$,属于二类地区的有:新沂市、邳州市、沛县、东海县、灌南县、赣榆、淮安淮阴县、洪泽县、盱眙县、响水县、滨海县、阜宁县、宿迁宿豫区;三类地区调整系数 $t_3=1.0$,属于三类地区的有:铜山县、海安县、如皋县、如东县、金湖县、射阳县、建湖县、盐城盐都区、大丰县、东台县、高邮市、宝应县、兴化县。投入要素分配系数: $\beta=P_{\text{总}}/[\sum_{i=1}^8 X_i \cdot t_1 + \sum_{i=1}^{13} Y_i \cdot t_2 + \sum_{i=1}^{13} Z_i \cdot t_3]$, $P_{\text{总}}$ =年度省级廉租住房保障专项补助资金总额×80%。

②按照《江苏省省级廉租住房保障专项补助资金管理办法》的规定,苏北五市按保障投入因素分配计算方法是,某市廉租住房保障专项补助资金额= $P_{\text{总}} \times (\text{某市上年度廉租住房保障投入考核计算金额} \div \text{苏北五市上年度廉租住房保障投入考核计算金额之和})$, $P_{\text{总}}$ =年度省级廉租住房保障专项补助资金总额×20%,上年度廉租住房保障投入考核计算金额=上年度完成实物配租房源建设投资×70%+上年度租赁租金补贴发放金额×30%。

表 2 2009 年苏南地区各市(县)政府保障房支出缺口情况

市(县)	合理值	实际值	缺口率%	市(县)	合理值	实际值	缺口率%
南京	0.87	4.97	-468.51	常熟	0.41	0.12	29.74
溧水	0.65	0.96	-47.33	张家港	0.42	0.06	36.76
高淳	0.46	0.44	3.90	昆山	0.39	0.03	32.22
无锡	0.68	0.61	10.47	吴江	0.62	0.02	36.82
江阴	0.34	0.19	45.04	太仓	0.70	0.08	38.22
宜兴	0.56	0.53	5.77	镇江	0.57	0.48	15.69
常州	0.70	0.69	1.83	丹阳	0.37	0.19	36.40
溧阳	0.57	0.55	3.51	扬中	0.38	0.07	30.94
金坛	0.48	0.34	27.90	句容	0.55	0.52	6.63
苏州	1.33	0.29	27.95				

注:表中列示的南京、无锡、常州、镇江、苏州均指其市区(包括城区和郊区)。

资料来源:同表 1。

表 3 2009 年苏中地区各市(县)政府保障房支出缺口情况

市(县)	合理值	实际值	缺口率(%)	市(县)	合理值	实际值	缺口率(%)
南通	0.78	0.1369	82.49	仪征	0.63	0.1428	77.28
海安	0.55	0.1599	70.78	高邮	0.58	0.0047	99.18
如东	0.59	0.0816	86.16	江都	0.48	0.1592	66.57
启东	0.60	0.2017	66.30	泰州	1.53	1.3475	71.79
如皋	0.70	0.1355	80.58	兴化	0.63	0.7675	60.38
海门	0.49	0.0883	82.15	靖江	0.63	0.0023	79.64
扬州	0.73	0.2831	61.36	泰兴	0.63	0.1932	69.51
宝应	0.63	0.1576	74.86	姜堰	0.60	0.4659	72.36

注:表中列示的南通、扬州、泰州均指其市区(包括城区和郊区)。

资料来源:同表 1。

表 4 2009 年苏北地区各市(县)政府保障房支出缺口情况

市(县)	合理值	实际值	缺口率%	市(县)	合理值	实际值	缺口率%
徐州	0.5497	0.55	19.19	盱眙	0.86	1.0006	-15.69
丰县	1.08	1.4209	-31.44	金湖	0.78	0.7031	10.23
沛县	0.76	0.6263	17.91	盐城	0.92	0.5212	43.55
铜山	0.64	0.5033	21.47	响水	0.83	0.3196	61.64
睢宁	0.86	0.5140	39.92	滨海	0.81	0.2310	71.60
新沂	0.71	0.8791	-23.08	阜宁	0.83	0.2616	68.64
邳州	0.82	0.4275	48.11	射阳	0.66	0.1539	76.85
连云港	1.17	1.1715	-0.22	建湖	0.76	0.3751	50.74
赣榆	0.85	0.3225	42.08	东台	0.65	0.1575	75.82
东海	0.94	0.2139	37.24	大丰	0.58	0.1013	82.48
灌云	1.18	0.4179	44.62	宿迁	1.18	0.8073	31.52
灌南	1.30	1.0117	22.10	沭阳	1.02	0.5939	41.60
淮安	1.09	0.9485	12.75	泗洪	0.76	1.2141	-59.45
涟水	0.83	0.5466	34.35	泗阳	0.87	1.2036	-38.63
洪泽	0.94	0.4142	55.77				

注:表中列示的徐州、连云港、淮安、盐城、宿迁均指其市区(包括城区和郊区)。

资料来源:同表 1。

五、实证结果分析

(一)绝大多数市(县)政府存在正向的保障房支出缺口率

从表 1 至表 4 可以看出,除了市(县)政府的保障房支出缺口率为负以外(即实际支出值大于合理支出值),绝大多数市(县)政府的保障房支出缺口率为正(实际支出值低于合理支出值)。从这种意义上说,中国转型期出现地方政府保障房支出缺口似乎带有某种必然性。受中国特殊财政集权体制和政治激励机制的约束与限制,地方政府保障房支出的偏好不强。其一,在只有支出责任下放,但收入权力上收的财政集权体制下,地方政府为了增加其预算内收入,其理性选择是增加土地开发、扩大基础设施投资、加大“造城”运动和

发展房地产市场,而非建设保障房。建设保障房而无偿划拨的建设用地引致土地出让金等预算外资金的减少。同时,保障房用地挤占商品房用地,引致商品房开发减少带来的税收减少。其二,委任制和对上负责制下,上级政府对下级政府官员考核指标主要是 GDP 和财政收入增长,而不是保障房建设等社会性支出。以 GDP 为考核指标的晋升激励必然带来非均衡发展的结果:地方政府更热衷于基础设施建设等经济方面的支出而压缩短期内不能拉动 GDP 增长的保障房支出。

(二) 苏中地区政府保障房支出缺口率普遍较大

从表 2 至表 4 可以看出,与苏南、苏北地区相比,苏中地区政府的保障房支出缺口率普遍较大。可能的解释是,苏中地区经济发展水平介于苏南地区和苏北地区之间,经济发展水平虽然比苏北地区稍高,但是远远落后于苏南地区。经济赶超与政治升迁动力均非常强,希冀集中精力搞竞赛追赶先进,同时也需要警惕落后地区的迎头追赶,发展经济的冲动和政治绩效的压力促使其更多地关注有助于 GDP 增长的投资,而容易忽视保障房支出。林江等(2011)研究财政分权、晋升激励与地方政府义务教育供给的关系时,通过实证分析得出,相比于东、西部地区,中部地区的财政分权对义务教育供给的负效应更强,而基础设施建设对 GDP 增长的作用又强于东、西部地区,这为中部地区偏好基础设施建设,而忽视义务教育等的供给提供了一个有力的证据。此外,苏中地区来自于上级政府的关注和监督也没有苏北地区强,公共产品投入缺乏约束和监督,造成了公共产品提供的主观性、决策和执行的随意性。以上两类原因造成了苏中地区地方政府的保障房支出缺口最大的事实。

(三) 苏北、苏南地区政府保障房支出缺口率相对较小

苏南经济发展水平相对较高、经济基础较好、财政能力较雄厚,经济发展至一定水平后,地方政府往往更加注重经济发展的环境改善和民生问题,公共投资与公共服务之间基本达到了或接近一个均衡点,或者说,在发展经济和保障房支出之间进行了较好的均衡。经济发达地区的财政支出结构效率相对较高,服务型政府建设有相对更高的意愿,执政的公共性相对更明显(李永友,2011)。因此,苏南地区政府保障房支出缺口率相对较小。

与苏中、苏南地区相比,苏北地区属于经济贫困地区,自然禀赋条件较差,辖区内的竞争难以成功,因此通常采取消极的经济增长政策。同时,因为苏北地区经济发展水平低,低收入家庭占比高,民生问题更加突出,所以省级政府对其关注度最高,给予的压力最大,对其的监管力度也最大,得到的省级专项资金奖励也最多。因此,省级政府强化监管责任,尽量给予某种激励并通过加强问责制提高了保障房供给的数量,使得苏北地区政府保障房支出缺口率反而不是那么高。

(四) 个别市(县)政府保障房支出缺口率为负

负缺口率意味着地方政府超出经济发展水平和地方财政能力,进行保障房公共供给。这样的结果或趋势是不是最理想的呢?答案显然是否定的。本文强调地方政府的保障房支出责任,并不意味着主张回归到过去那种所有住房都由政府保障的住房福利时代。其实保障房投入过多导致资源的浪费,对总福利来讲是有损害的,这也是属于地方政府的一种过失行为。作为发展中国家,受政府财力所限,超出经济发展水平和地方财力的保障房支出过多,可能会导致经济活力不足、阻碍未来的经济增长,从而引起未来保障房供给状况的恶化。同时,还要避免因过度保障而带来的负面激励和道德风险问题。另外,地方政府保障房支出增加也不能一蹴而就,而应是一个遵循经济发展规律的缓慢增加的过程。

六、结论与政策含义

本文运用 IMF 统计较为齐全的 40 个国家和地区 2005 - 2007 年的面板数据,估计了既定经济发展水平和地方政府财政能力下地方政府的保障房合理支出值。同时,利用《2009 年江苏省住房保障目标任务完成情况表》估算了 2009 年江苏各市(县)政府保障房的实际支出值,以江苏省为例,测算地方政府的保障房支出缺口。估计结果表明,地方政府保障房支出缺口率几乎均为正值,经济发展水平居中且受到上级政府监管力度不大的苏中地区政府保障房支出缺口相对较大,经济相对发达的苏南地区和经济贫困落后的苏北地区缺口相对较小。

相应的政策含义是:优化分税制改变地方政府追求土地出让以获取财政税收的激励,强化地方政府的保障房支出偏好;制定合理的政绩考核标准,改变唯 GDP 的政绩观,加入对社会性支出方面的考核维度,规范

地方政府行为,从源头上改变激励造成的扭曲;尽快颁布《住房保障法》,用法律来明确地方政府在保障房的资金投入、土地提供、金融支持、财税优惠等方面的具体责任,加大法律约束;加大公众监督力度,引入和加大民意的政治影响度,约束地方政府非公共服务行为。以上措施并用或许才能带来保障房有效供给的增加。

我们的研究只是粗略估计在一定的经济发展水平和地方财力下地方政府保障房支出缺口的大小,进而判断此种意义上的地方政府保障房公共供给上的失责程度大小。确切地说,只是在支出数量上估计了地方政府保障房供给的失责程度,至于保障房供给质量如何、分配过程中存在多大程度的错配与失效、退出机制是否健全等问题均不在本文研究之列。

尽管我们的研究只是针对江苏各市(县)的估计,但是,就江苏省内部而言,经济发展水平差异较大,按照经济发展水平的强弱以及地理位置的不同,江苏省可划分为苏南、苏中和苏北三个区域。苏南地区地理位置优越,经济相对较为发达;苏中地区地理位置和经济发展水平居于苏南地区与苏北地区之间;苏北地区禀赋较差,经济落后。苏南、苏中和苏北三个区域基本上是中国东部、中部、西部三大区域的微缩版,“一斑窥全貌”,从江苏各市(县)的估计情况大体上可以窥视全国的保障房支出缺口情况。因此,我们的估计结果具有一定的普适性,对其他省份市(县)而言,具有一定的借鉴意义。

参考文献:

1. 葛扬,2009《以公共供给为取向的计划经济发展模式的历史评价——基于新中国60年经济发展的整体视角》,《经济纵横》第7期。
2. 葛扬、贾春梅,2011《廉租房供给不足的事实、根源与突破路径——基于转型期地方政府行为的视角》,《经济学家》第8期。
2. 江苏省住房和城乡建设厅,2011《江苏省住房保障目标任务完成情况表(2008-2010)》,江苏省住房和城乡建设厅住房保障处(内部文件)。
3. 李娟,2008《基于政府财政能力的住房保障适度水平研究》,《中国房地产金融》第1期。
4. 李娜,2006《中国城镇适度住房保障水平研究》,中国人民大学硕士学位论文。
5. 李永友,2011《公共服务型政府建设与财政支出结构效率》,《经济社会体制比较》,第1期。
6. 林江、孙辉、黄亮雄,2011《财政分权、晋升激励和地方政府义务教育供给》,《财贸经济》第1期。
7. 吕炜、王伟同,2008《发展失衡、公共服务与政府责任——基于政府偏好和政府效率视角的分析》,《中国社会科学》第4期。
8. 王文剑、覃成林,2008《地方政府行为与财政分权增长效应的地区性差异——基于经验分析的判断、假说及检验》,《管理世界》第1期。
9. OTATES, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc.
10. IMF, 2008. Government Finance Statistics Yearbook. Available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/yearbook/2008/gfsy08.pdf>.

Measurement of Affordable Housing Expenditures Gap of Local Government

Jia Chunmei and Ge Yang

(School of Economics, Nanjing University)

Abstract: It's significant to estimate the gap of the actual and reasonable expenditures for judging local governments' supply duty and constructing of security housing plan. Using IMF's panel data of 40 countries and regions from 2005 to 2007, we estimate reasonable expenditure value of affordable housing under the level of economic development and local government financial resources. Meanwhile, we use "The Completion of Housing Security Objectives and Tasks Table of Jiangsu Province in 2009" to estimate the affordable housing's actual expenditure value of Jiangsu, and affordable housing expenditures gap of Jiangsu local government. It shows that almost all local governments have spending gaps. The affordable housing expenditure gap of those local governments which are the middle level of economic development regions and little supervision by higher levels of government is relatively large, and the gap between southern Jiangsu and northern Jiangsu is relatively small. Therefore, deepening economic and political reform and intensifying supervision two-pronged approach to restrain the behavior of local governments will promote the actual expenses value equals reasonable expenses value, thereby reducing the expenditure gap of affordable housing of the local government.

Key Words: Affordable Housing; Expenditures Gap; Local Government's Behavior

JEL Classification: H72

(责任编辑:彭爽)