

保障性住房用地配置的空间格局及影响因素

——基于省、市、县三级空间错配视角

邹旭¹ 石晓平^{1, 2} 马贤磊^{1, 21}

(1. 南京农业大学 公共管理学院, 中国江苏 南京 210095;

2. 南京农业大学 中国资源环境与发展研究院, 中国江苏 南京 210095)

【摘要】: 探究保障性住房用地的空间格局, 理解各级政府的配置逻辑, 有助于实现保障性住房用地的优化配置, 加快推动区域基本公共服务均等化。基于中国土地市场网的保障性住房用地信息, 利用核密度方法和计量经济模型等, 研究我国省域、市域和县域间的保障性住房用地配置格局, 比较分析各层级保障性住房用地空间错配的影响因素。结果表明: (1) 保障性住房用地配置格局在各层级之间均表现出较强的空间分异性, 密集分布与零散分布态势明显。(2) 各层级的保障性住房用地均存在一定程度的空间错配问题, 过度错配与短缺错配并存, 且与土地因素密切相关。(3) 保障性住房用地空间错配的影响因素存在差异, 省域间的保障性住房用地基本遵循降低成本的配置逻辑, 但在市域和县域间, 则同时受到土地约束和用地成本的影响, 表现出较强的任务完成逻辑和降低成本逻辑。据此提出建议: 合理评估保障性住房需求, 精准配置保障性住房用地; 优化地方政府监管考核制度, 防范地方政府策略行为。

【关键词】: 保障性住房用地 空间错配 配置格局 地方政府 配置逻辑

【中图分类号】: F293.31 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1000-8462 (2022) 08-0184-10

住房是重要的民生议题, 事关经济发展、社会和谐与政治稳定。但二十余年来, 随着房地产市场的迅猛发展, 商品房价也快速上涨, 城市住房问题普遍突出。面对高企的住房价格和相对较低的支付能力, 从2007年开始, 保障性住房建设便被列为地方政府的工作重点, 以着力破解中低收入家庭的住房难题。随后更是以目标责任管理体制, 自上而下地层层落实主体责任, 强化以经济适用住房、廉租住房和公共租赁住房为主的保障性住房建设。

经过各级政府的多年努力, 我国住房事业取得了历史性成就, 已建成世界上最大的住房保障体系, 城镇户籍困难群众的住房条件得到显著改善^[1]。纵观保障性住房建设的历史实践, 虽然有效缓解了总量短缺状况, 但其结构性矛盾却逐渐凸显, 空间供需不匹配问题尤为严重^[2]。部分地区保障性住房供给充裕, 但有效需求不足, 导致住房空置率相对较高, 成为实现“住有所居”目标的重要制约因素^[3, 4]。《2017年保障性安居工程跟踪审计结果》显示, 全国共有14.21万套已竣工验收的住房空置时间超过1年, 公共资源浪费问题突出。但同时, 很多地区的保障性住房却存在明显缺口, 致使住房保障的覆盖面有限, 无法做到“应保尽

作者简介: 邹旭 (1994—), 男, 江苏徐州人, 博士研究生, 研究方向为土地经济与政策。E-mail: zoucuoling@163.com; 马贤磊 (1981—), 男, 江苏宿迁人, 教授, 博士生导师, 研究方向为土地经济与政策。E-mail: maxianlei@njau.edu.cn

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 (20JZD013); 国家自然科学基金重点国际 (地区) 合作研究项目 (72061137072); 国家自然科学基金项目 (72173065); 江苏高校“青蓝工程”中青年学术带头人培养项目、优秀教学团队培养项目

保”^[5,6]。根据《2018 年农民工检测调查报告》，在进城农民工户中，仅有 2.9% 享受到保障性住房。此外，城市中其他各类流动人口也难以获得住房保障^[7]，很大程度上阻碍了流动人口市民化步伐和新型城镇化发展进程^[8]。

那么，如何认识我国保障性住房的空间格局、理解各级政府的配置逻辑呢？大量研究已经关注到保障性住房的空间选址问题，认为地方政府往往消极应对保障性住房政策^[9]，倾向于将保障性住房建设在配套缺乏、选址偏远的地区，造成了严重的居住空间分异和阶层分化^[10,11]。实证研究多聚焦于评价保障性住房的空间环境，包括以北京、重庆、广州和南京等特定城市作为典型案例，从微观层面分析保障性住房的居住环境、基础设施、社会福利、文化活动等特征，发现保障性住房的医疗服务、教育资源、交通条件等均处于低可获得性状态^[12,13,14,15,16,17,18,19,20]。部分文献对保障性住房的微观选址展开解释，其中地价高低和未来土地增值的可能性普遍被视为重要的影响因素^[12,21,22]。进一步的，少部分研究注意到保障性住房在宏观区域间配置规模问题，比如我国的保障性住房呈现出明显的“东多西少”格局^[23]，大城市和小城市保障性住房配置也并不均衡^[2]。地方政府的这种配置逻辑通常被归因为当前的土地和财政制度，即在财政分权体制之下，地方政府面临较大的财政压力，严重依赖土地财政，因而不愿将有限的土地资源用于保障性住房建设^[11]。

综上所述，虽然学界对保障性住房的空间配置问题展开了较为丰富的研究，但一方面，仅关注城市内部微观层面的保障性住房空间区位特征，无助于理解保障性住房在宏观区域层面的空间错配现象，而后者才是回答保障性住房空间供需不匹配问题的关键所在。另一方面，现有研究也忽视了各级政府在住房保障任务层层分解过程中的差异化配置策略。对中国而言，保障性住房的空间配置更多是建立在行政区划的基础上，配以目标责任制的治理模式，按照中央—省—市—县逐级分解建设任务，在省域、市域和县域间可能形成差异化的配置格局，因而不同行政层级的对比分析更能系统展现保障性住房的空间错配过程。此外，作为空间载体和生产要素，土地可以视作地方政府保障性住房配置的核心政策工具^[24]，从土地角度来理解保障性住房空间错配更具政策含义。

立足于保障性住房建设任务自上而下、逐级分解的治理特征，本文从省域、市域和县域多维空间尺度，逐级探究保障性住房用地配置和错配的空间格局，利用不同行政层级的面板数据，对保障性住房用地空间错配的影响因素进行比较分析。本研究将有助于认识和理解我国的保障性住房用地空间配置，破解保障性住房结构性短缺与过剩并存的空间错配难题，从而为新一轮以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体的住房保障体系建设提供长效治理机制，加快推动区域基本公共服务均等化和共同富裕目标的实现。

1 研究方法 with 数据说明

1.1 核密度分析

核密度分析能够对点状地理要素的密度进行统计，得出其在整个区域的集聚状况，适用于探究保障性住房用地的空间配置特征。具体计算公式如下：

$$f(x) = \frac{1}{nh} \sum_{i=1}^n k\left(\frac{x - x_i}{h}\right) \quad (1)$$

式中： $k\left(\frac{x - x_i}{h}\right)$ 为核函数； $h > 0$ ，表示带宽； n 为研究区域内的保障性住房用地点数； k 为权重值； xx_i 表示估值点 x 到保障性住房用地样本点 x_i 之间的距离。

1.2 空间错配指数

关于土地资源错配的测度，现有研究主要有两种思路：一类从生产函数角度出发，求得土地要素的边际产出，通过与土地实际价格计算比值，得到土地资源错配指数^[26]。另一类思路从要素市场角度出发，认为要素市场发育程度越高则其错配程度越低，因而常以市场化程度更低的协议出让面积占比反映^[26, 27]。然而，两种思路的前提假设是市场机制在土地配置过程中是绝对有效的。但保障性住房及其用地更多表现出公共物品属性，上述方法显然并不适用。空间错配可以理解为供需结构错配在空间上的反映，具体表现为：有需求的地方没供给，有供给的地方却没有需求^[28]。根据这一思路，可以通过供需比值反映出资源配置的合理性。部分研究关注中国学校用地空间错配问题时，即采用了供需比值的算法^[29]。

保障性住房用地空间错配指数可以借鉴供需比值的测算思路。当然，保障性住房用地供给是明确的，困难的是如何测度真实需求。保障性住房的适用对象主要是城市中低收入住房困难家庭，但遗憾的是，现有各类年鉴中缺乏中低收入家庭或人口数量的直接统计，只能利用其它指标间接测算。住房保障制度改革初衷即是为了回应居民住房需求，因此可以按照制度改革目标作出可行估算。一方面，制度改革始终将住房问题视作重要的民生议题，把改善群众居住条件作为根本目的，因此人口因素和收入水平成为保障性住房供应的重要考量。另一方面，关注民生保障的同时，保障性住房供应也被用于抑制房价的过快上涨，以维持住房市场的平稳和健康发展^[30, 31]。综上可知，城镇人口、收入水平、住房价格是反映保障性住房需求的核心要素。其中，人口和房价与之正相关，收入水平与之负相关。当然，为了更精准测度，保障性住房需求还转化为保障性住房用地需求，这与各地住房容积率密切相关。保障性住房用地需求可表示为：

$$D_{it} = \frac{P_{it}}{I_{it}} \frac{L_{it}}{R_{it}} \quad (2)$$

式中： D_{it} 表示第*i*地区第*t*期的保障性住房用地需求； P_{it}/I_{it} 为商品住房价格与城镇居民人均可支配收入的比值，即房价收入比，被认为是度量我国住房市场泡沫水平的合理指标，可以反映居民的住房支付能力^[32]； L_{it} 为城镇常住人口数量； R_{it} 为住房容积率，以住房用地供应时的平均约定容积率表征。

进一步的，保障性住房用地空间错配指数可以表示为：

$$M_{it} = \frac{S_{it}}{D_{it}} = S_{it} \frac{I_{it}}{P_{it}} \frac{R_{it}}{L_{it}} \quad (3)$$

式中： M_{it} 表示第*i*地区第*t*期的保障性住房用地空间错配指数； S_{it} 表示保障性住房用地供给数量。值得注意的是，由于 D_{it} 仅是保障性住房用地需求的一个估算，因而无法根据 M_{it} 的结果直接判断是否存在空间错配。可以通过与区域整体的供需结构比较，以解决上述问题。此时，保障性住房用地空间错配指数修正为：

$$M_{it} = \left(S_{it} \frac{I_{it}}{P_{it}} \frac{R_{it}}{L_{it}} \right) / \left(S_t \frac{I_t}{P_t} \frac{R_t}{L_t} \right) \quad (4)$$

式中： $S_t \frac{I_t}{P_t} \frac{R_t}{L_t}$ 为区域整体的保障性住房用地供需结构。若 $M_{it} < 1$ ，表示相较于区域整体而言，第*i*地区第*t*期的保障性住房用地为供不应求类型的短缺错配；反之，则为供大于求类型的过度错配。

1.3 计量经济模型

构建计量经济模型（式 5），探究保障性住房用地空间错配的影响因素。鉴于本文从土地角度理解保障性住房空间错配，而土地错配情况可能会受到土地资源约束和配置成本的双重影响，因此重点关注这两类因素。

$$M_{it} = \alpha + \beta_1 LA_{it} + \beta_2 LP_{it} + \gamma Control_{it} + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

式中： LA_{it} 为第 i 地区第 t 期建设用地供应中的存量用地比重。一般而言，存量用地供应不仅会因原土地权人坐地起价而需支付高昂的回购价格，还要面临整理、收储再到重新供应的漫长空窗期，供应成本远高于新增用地^[33]，被认为是土地稀缺和指标约束下的无奈选择，可以有效反映地区的土地配置能力； LP_{it} 表示第 i 地区第 t 期的商住用地出让价格，其值越高，保障性住房用地配置的机会成本也就越高，各级政府倾向于缩减保障性住房用地，由此导致空间错配现象； $Control_{it}$ 为一系列控制变量，根据前文文献梳理，控制变量包括经济、产业、财政状况，以及交通条件、基础设施和绿色空间等指标¹； α 为常数项； ε_{it} 为随机扰动项； β_1 、 β_2 和 γ 为各影响因素的回归系数。

1.4 数据说明

考虑到保障性住房及作为其空间载体的保障性住房用地，可能在不同行政层级的任务分解过程中呈现出差异化的空间配置特征。因此，本文利用 2007—2019 年保障性住房用地空间数据，以及中国大陆 30 个省（自治区、直辖市）、283 个地市和浙江省县级层面的社会经济数据，比较分析省域、市域和县域多维空间尺度下保障性住房用地错配的空间格局和影响因素²。

保障性住房用地的空间数据通过 Python 程序抓取自中国土地市场网（<https://www.landchina.com/>），包括经济适用住房用地、廉租住房用地和公共租赁住房用地的位置和面积等信息。按照各地块所在位置，通过高德开放平台（<https://lbs.amap.com/>）的“地理/逆地理编码”API 服务，获取每宗保障性住房用地的经纬度坐标，剔除信息缺失和异常值数据，最终共计得到 95947 宗保障性住房用地样本。社会经济数据主要来源于中国土地市场网、《中国统计年鉴》《中国城市统计年鉴》《浙江统计年鉴》以及各省份统计年鉴等。其中，个别缺失数据以插值法补齐，极少部分连续两年及以上缺失数据根据指标变化率平滑处理。

2 保障性住房用地配置与错配的空间格局

根据中国土地市场网的统计数据，2007—2019 年全国累计供应 95947 宗保障性住房用地，面积为 2489.164km²，不同年份的具体供应情况如图 1。

2.1 省域间配置与错配的空间格局

利用 ArcGIS 软件将保障性住房用地样本点位数据标注于底图，并绘制核密度图，分析 2007—2019 年保障性住房用地配置的空间集聚特征（图 2）。可以看出，保障性住房用地以长三角地区为高密度聚集区，核密度计算值普遍高于 401.235 个/km²，最高的核密度区间达到 802.470~1003.086 个/km²，湖南、贵州、广西等也表现出较为明显的空间集聚特征。除此之外，本文还发现，珠三角地区的保障性住房用地集聚状况并不明显，这可能是因为广东较早地开展包括旧村庄改造在内的“三旧改造”项目，将城中村变为城市公共住房的重要来源^[34]，因而对保障性住房用地的依赖程度相对较弱。

从保障性住房用地配置面积来看，省域之间呈现出较强的空间分异性，排序靠前的省份包括浙江、江苏、安徽、新疆，保障性住房用地配置总面积均在 200km² 左右，其中浙江更是高达 251.288km²，占全国比重高达 10.095%。相反，上海、北京以及海南、福建和青海等地的规模相对较低，基本都小于 25km²。当然，这些地区的辖区面积或者人口总量相对较少，保障性住房用地的配置能力和需求数量自然也会相对不足，结合人口、收入和房价等因素识别空间错配格局更具现实含义。

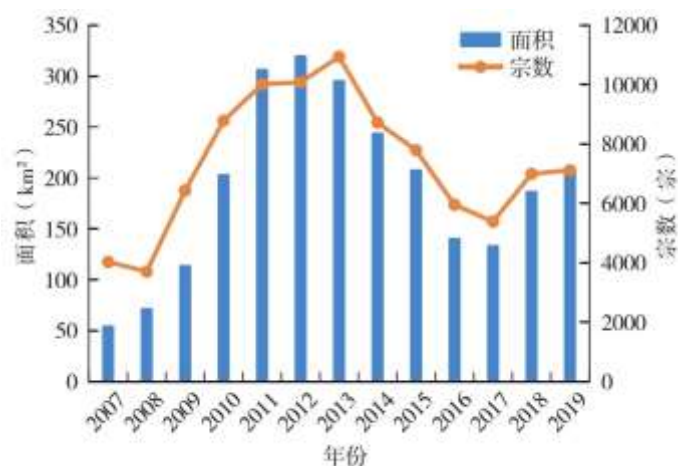


图1 全国保障性住房用地供应面积与宗数情况

进一步的，按照式（4）计算各省的保障性住房用地空间错配指数。虽然仅从保障性住房用地的空间分布和绝对规模来看，东部和中部地区的分布态势较为密集，大致遵循着人口集聚的客观规律，但综合考虑人口、收入和房价等因素后，省域间的保障性住房用地却表现出较为明显的空间错配特征。具体而言，西部地区的青海、甘肃、贵州、新疆和宁夏等省份的空间错配指数均大于 1.601，意味着相较于全国平均水平而言，这些省份的保障性住房用地普遍表现为过度错配。相反，东部沿海地区的广东、福建、海南，以及京津冀城市群的保障性住房用地空间错配指数则低于全国平均水平，基本处于 0.800 以下，甚至低于 0.400，说明保障性住房用地配置规模相对较小，无法满足保障性住房用地的现实需求。严重的空间错配情况可能隐含着地方政府的策略性配置倾向，后文将对此展开分析。

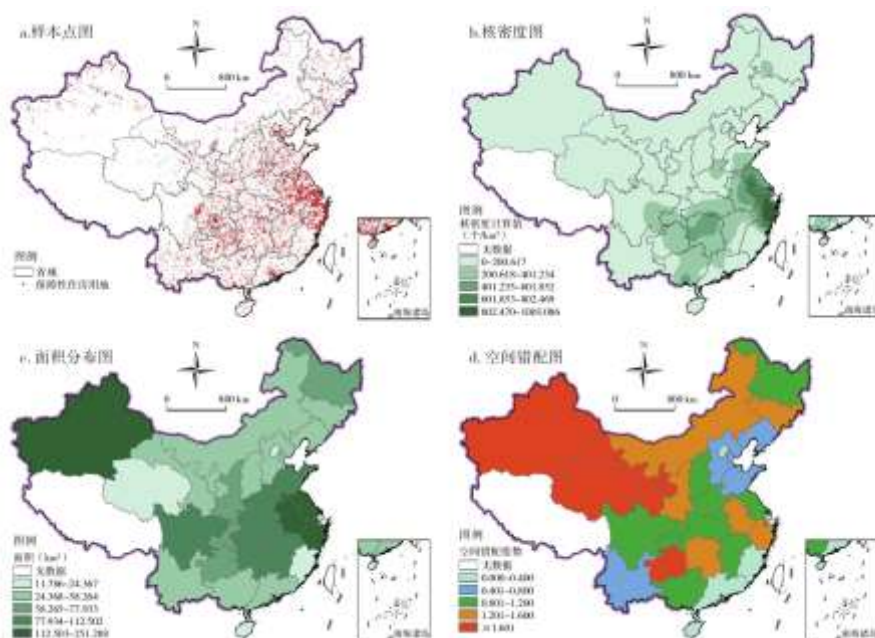


图2 省域间保障性住房用地配置和错配的空间格局

注：基于自然资源部标准地图服务网站 GS(2020)4630 号标准地图制作。

2.2 市域间配置与错配的空间格局

为探究保障性住房用地的市域格局，本文以浙江为例，聚焦浙江下辖地级及以上行政单位的保障性住房用地市域间配置特征。理由如下：①若从全国层面展开分析，则可能因为观察尺度的问题，而无法精准捕捉到市域配置特征；②市域间的保障性住房用地配置本就直接源自省级的任务分解，而非中央政府，基于特定省份分析下辖市域间的配置格局更符合理论逻辑；③浙江作为保障性住房用地配置规模最大的省份，为深刻认识市域间的配置格局和特征提供了典型性案例，有助于揭示地方政府策略行为规律，为空间错配的影响因素分析提供现实证据³。

同样绘制浙江保障性住房用地的空间分布和核密度图（图3）。从集聚情况来看，温州作为高密度聚集区，最高的核密度计算值范围突破2573.110个/km²，集聚程度远高于其他城市。除此之外，金华、宁波、杭州和嘉兴交界以及丽水，同样形成组团式的空间集聚特征，最高的核密度区间值基本都达到1287.775~1930.442个/km²。与上述特征相反的是，杭州西南部以及衢州的保障性住房用地配置则尚未形成一定的集聚规模，密度区间也仅为2.439~645.106个/km²，整体表现出较为明显的“高一中一低”空间格局。

从保障性住房用地配置面积来看，浙江市域间的空间差异性非常显著。温州、宁波和杭州的保障性住房用地规模属于第一梯队，面积均在40km²以上，仅此三市便占到浙江的56.501%左右。但舟山、衢州和湖州的保障性住房用地规模排序靠后，配置面积均不足10km²。不难发现，浙江保障性住房用地配置的市域格局与人口分布情况密切相关，但是否符合保障性住房用地的实际需求，还需要进一步诊断。

图3呈现了浙江市域间的保障性住房用地错配形态。其中，虽然温州、宁波和杭州配置的绝对数量较多，但其保障性住房用地需求也较为旺盛，因而空间错配指数均处于0.801~1.200之间，属于较为合理的配置范围。但保障性住房用地的空间错配情况也依然存在，如舟山和绍兴表现为短缺错配，而嘉兴和丽水则为过度错配。整体来看，浙江市域间的错配规律并不明显，但舟山土地稀缺且地价较高，丽水可用土地充裕且地价相对较低，或许是导致保障性住房用地空间错配的重要原因。

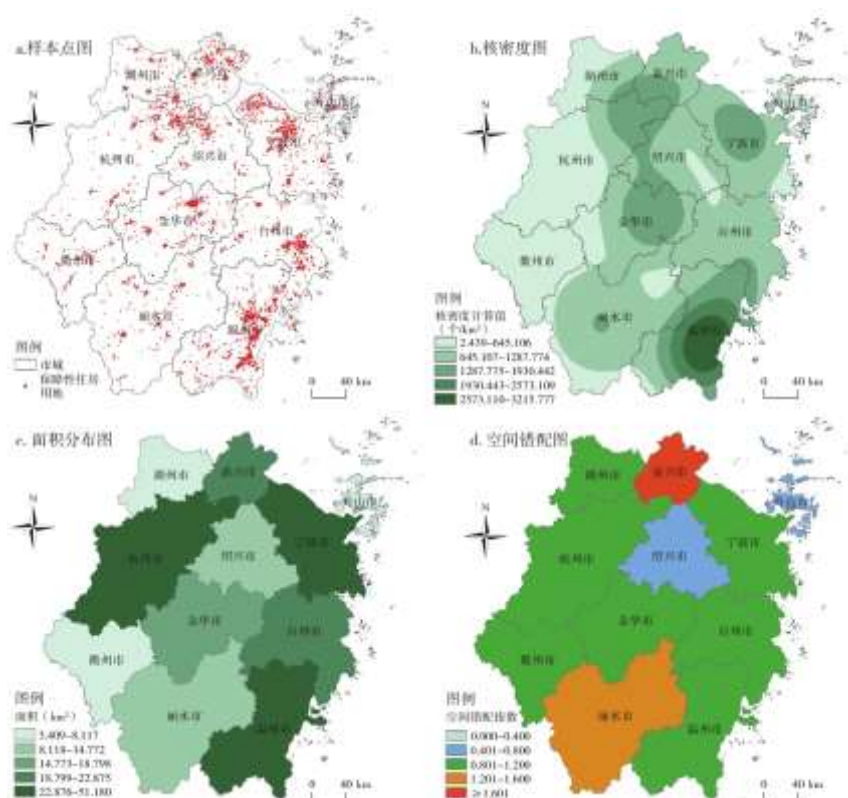


图 3 市域间保障性住房用地配置和错配的空间格局

2.3 县域间配置与错配的空间格局

同样的，以温州作为典型案例，理解保障性住房用地在县域间的配置格局及特征。从集聚情况来看，根据保障性住房用地的空间分布和核密度图（图 4），温州保障性住房用地集中在东部沿海区域，存在两个较为明显的保障性住房用地聚集区。其中，最高的密度聚集区以苍南、平阳、龙港交界处为中心，辐射到部分东南片区，核密度计算值高达 15889.009~19861.260 个/km²；另一个聚集区则出现在温州市区，并向南北两侧的瑞安与乐清延展。此外，永嘉、文成和泰顺等地的保障性住房用地密度相对较低，没有形成密集分布态势。

从保障性住房用地配置面积来看，苍南、瑞安和龙湾的排序靠前，2007—2019 年的配置总量均达到 6.0km²，远超其他地区。相反，泰顺、文成和鹿城等的保障性住房用地规模却相对较小，年均值甚至不足 0.2km²，空间配置的不均衡性可见一斑。尤其是作为市辖区核心地带的鹿城，人口密度高、保障性住房需求旺盛，但仅仅配置了较少数量的保障性住房用地，可能是因为市区的土地资源稀缺、土地价格较高，配置保障性住房用地的机会成本也随之增加^[35]。

相较于浙江省域间的错配形态，温州县域间的保障性住房用地错配情况则更为明显，短缺错配与过度错配并存，呈现出显著的空间分化特征。以鹿城、瓯海为主的核心市区，空间错配指数均小于 0.800，保障性住房用地供不应求。而远离市区的文成、泰顺和苍南，即便其保障性住房用地配置规模较小，但当统筹考虑真实用地需求，却表现出严重的过度错配现象。根据上述分析可以合理推测，在保障性住房任务逐级分解的过程中，以人口、收入和房价等因素为参考标准的保障性住房用地配置，可能被地方政府按照土地价格等因素进行策略性替代，由此造成了保障性住房用地在空间层面的供需错配问题。

3 保障性住房用地空间错配的影响因素

为了反映出不同行政层级差异化配置策略，基于前文设置的计量经济模型，实证考察省域、市域和县域间的保障性住房用地空间错配影响因素。考虑到保障性住房用地存在短缺错配和过度错配两种类型，而不同类型的空间错配指数变动情况则具有互异的现实含义，因此可将研究样本按照所属类型分组，开展影响因素分析。

3.1 省域间错配的影响因素分析

就省域间错配的影响因素而言，计量回归结果显示，过度错配组的土地价格指标负向显著，回归系数为-0.628，表明地价越低的省份，保障性住房用地空间错配指数越高，呈现出供大于求类型的空间错配现象。同样的，短缺错配组的地价指标也为负向显著，意味着地价越高的省份，保障性住房用地空间错配指数越低，因而呈现出供不应求类型的空间错配现象。然而，本文重点关注的另一指标，存量用地比重在过度错配组和短缺错配组都没有表现出较好的显著性水平，说明各省份的土地配置能力并不会影响保障性住房用地错配情况。

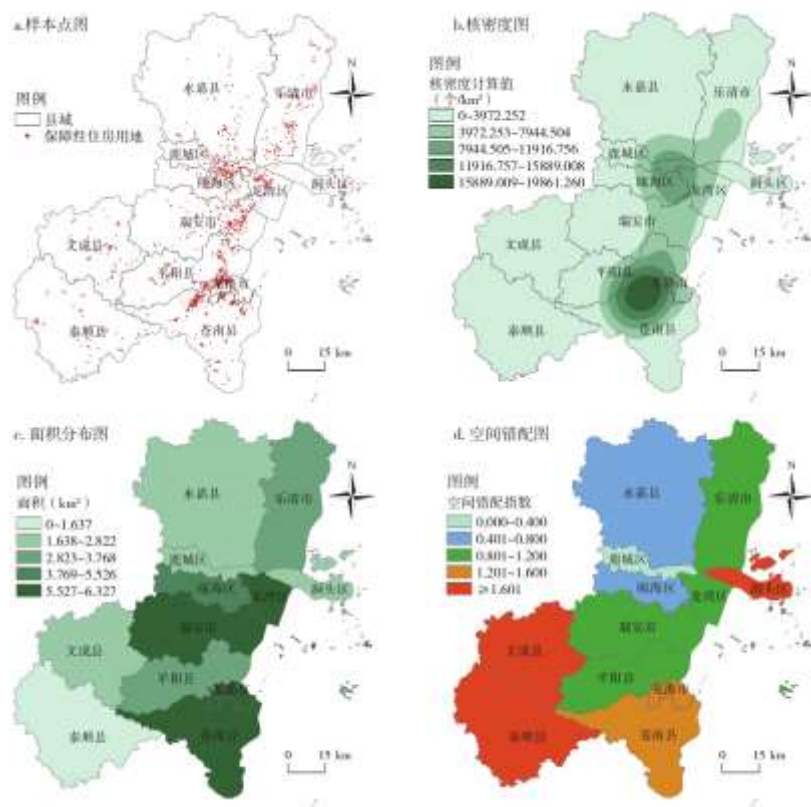


图 4 县域间保障性住房用地配置和错配的空间格局

在目标责任治理体制下，省级的保障性住房建设任务由中央分解下达，省域间的保障性住房用地错配特征很大程度上暗含了中央政府的配置逻辑。结合计量回归结果，可以看出，在国家大力推行住房保障政策的十多年间，作为政策工具，中央政府的保障性住房用地配置策略仍然是坚持分类调控、因城施策的^[4]，也会根据各省地价高低，策略性地设置保障性住房建设任务，即在地价较低的省份过度配置，而地价较高的省份则配置相对较少的保障性住房用地，从而降低全国整体的保障性住房建设机会成本，避免影响房地产业发展和土地财政收益，也兼顾保障了国家财力和经济水平。同时，计量结果也表明，土地资源约束并不会构成保障性住房用地省域间配置的制约因素，这是因为中央政府有权调整土地利用计划，可以通过单列保障性住房用地，甚至增加省级地区的土地指标，有效化解土地资源约束问题。整体而言，省域间的保障性住房用地遵循着降低成本的配置逻辑。

3.2 市域间错配的影响因素分析

就市域间错配的影响因素而言，计量回归结果显示，过度错配组的存量用地比重和土地价格指数均在 1% 的水平上显著为负，回归系数分别为-0.012 和-0.543。而短缺错配组的显著性水平虽然有所降低，但影响方向也仍然为负，基本说明了存量用地比重和土地价格是影响市域间保障性住房用地错配的重要因素。存量用地占比越高、土地价格越高，保障性住房用地空间错配指数越低，具体表现为保障性住房用地供不应求；反之，则为供大于求类型的空间错配现象。

相较于省域间错配，市域间的保障性住房用地错配情况还受到配置能力的影响，形成这一结果的深层次原因可能是省级政府任务分解逻辑发生了转变。首先，省级政府对保障性住房工作负总责，承担着完成本省保障性住房建设任务的巨大考核压力，因而省级政府关心的重点是能否顺利完成目标任务，而非保障性住房是否在市域间得到合理配置。基于这种政策目标，省级政府倾向于将保障性住房用地策略性配置在土地资源充裕的地市，保证有足够的土地资源用于完成保障性住房建设任务。其次，在中国式分权的制度环境下，地方政府普遍面临着政治激励和财政激励^[36, 37]。但保障性住房用地配置必然会挤占有限的土地资源^[11, 31]，

继而削弱地方政府“以地引资”和“以地生财”能力，影响地方政府官员的政治前途。为了维持财政收入并获得政治晋升，省级政府的应对之策就是将保障性住房任务过度分解到地价较低的地市，尽可能规避保障性住房用地挤出商住用地或工业用地等所带来的土地财政和经济发展损失，以在保障性住房建设任务和政治晋升激励之间找到最佳平衡点，因此产生了保障性住房用地空间错配的客观现实。基于上述分析，市域间的保障性住房用地错配原因可以归纳为任务完成逻辑和降低成本逻辑。

3.3 县域间错配的影响因素分析

就县域间错配的影响因素而言，无论在过度错配组还是短缺错配组，存量用地占比和土地出让价格指标的回归结果均与市域间的基本保持一致，意味着土地充裕和地价较低的县级地区，仍然是保障性住房用地配置的主阵地，且更可能出现过度错配现象。

根据省域、市域和县域间的配置过程来看，在目标责任管理体制下，三类层级政府均试图将保障性住房建设任务分解到地价较低的地区，以降低保障性住房建设的机会成本，从而导致了保障性住房用地的空间错配。但另一方面，不同层级政府的配置策略也存在差异，省级与市级政府在向地市和县级地区分解任务时，还会进一步考虑土地资源约束情况，将相对更多的任务分配给土地资源充裕的地区，以确保保障性住房建设目标顺利完成，构成了市域和县域间保障性住房用地错配的另一因素。

整体而言，中央政府与省级政府签订目标责任书，将保障性住房建设任务按照降低成本逻辑分解到各省，出现了第一次保障性住房用地空间错配。而省级政府则可能为了完成任务和降低成本，根据土地约束和地价高低情况，向地市策略性分解任务，造成第二次保障性住房用地空间错配。同样的，市级政府也可能为了自身政治晋升，遵循着任务完成逻辑和降低成本逻辑，选择性地向县级地区分解任务，从而推动第三次保障性住房用地空间错配。通过中央—省—市—县的任务层层分解过程，保障性住房及其用地配置被不断扭曲，空间错配情况也逐级累积并放大，最终导致了保障性住房结构性短缺与过剩并存的现实问题（图5）。

4 结论与建议

4.1 结论

本文利用中国土地市场网的结果公告数据，探究了省域、市域和县域间保障性住房用地配置和错配的空间格局，并基于计量经济模型，比较分析了各层级保障性住房用地空间错配的影响因素，得到以下研究结论：

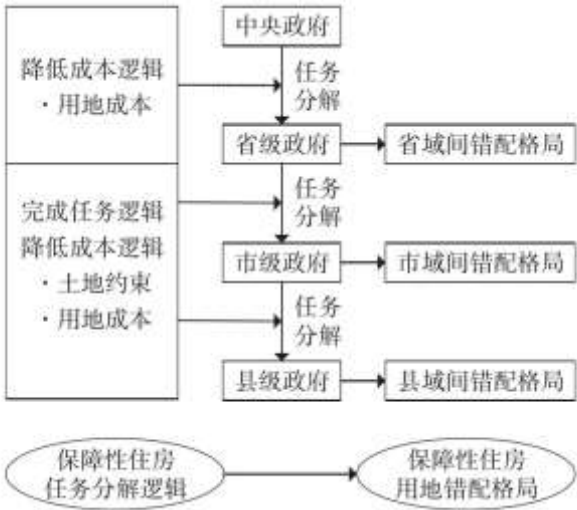


图 5 保障性住房用地空间错配逻辑

①保障性住房用地配置格局在各层级之间均呈现出较强的空间分异性。在省域间表现为浙江、江苏和湖南等东部和中部省份多且密集，东北省份少且零散的格局；而以浙江为例的市域间保障性住房用地配置，则集中在温州、宁波等地；温州下辖县域间的保障性住房用地，主要分布在远离市区的苍南等地，空间差异性较为明显。

②各层级的保障性住房用地均存在一定程度的空间错配现象。在省域间，西部地区各省份的保障性住房用地普遍表现为过度错配，东部沿海地区的广东、福建、海南，以及京津冀城市群则多为短缺错配；在市域间，浙江各市的保障性住房用地配置情况相对较好，仅有舟山和丽水等存在错配现象；温州县域间的空间错配规律更加明显，核心市区多为配置偏少，而远离市区的文成、泰顺和苍南等则为严重的过度错配。

③保障性住房用地空间错配的影响因素在各层级之间同样差异明显。省域间的保障性住房用地基本遵循着降低成本的配置逻辑，而市域和县域间的保障性住房用地错配同时受到土地约束和用地成本因素的影响，表现出较强的任务完成逻辑和降低成本逻辑。在中央—省—市—县的任务层层分解过程中，保障性住房及其用地的空间错配情况也被逐级累积，最终导致保障性住房结构性短缺与过剩并存的现实问题。

4.2 建议

当前，我国正加快以公租房、保障性租赁住房和共有产权住房为主体的新型住房保障体系建设，必须深刻借鉴以往土地配置经验，完善相配套的土地支持政策，不断推动区域基本公共服务均等化。

①合理评估保障性住房需求，精准配置保障性住房用地。结合各类保障性住房适用对象，分类建立包含人口、收入和房价等多类因素的评价指标体系，准确评估各地区保障性住房需求，精准安排保障性住房用地年度计划和实际配给，防止出现空间供需错配问题。对于保障性住房需求较多且土地资源受限的地区，应探索利用集体经营性建设用地、企事业单位自有闲置土地等加以建设，以保障新市民、青年人等多类群体的差异化住房需求。

②优化地方政府监管考核制度，防范地方政府策略行为。保障性住房用地的空间错配源于地方政府的策略行为，应改革传统的住房保障工作绩效考核方式，更多关注入住率、闲置率等指标，甚至可以将保障性住房质量、配套设施情况和居民满意度等具体指标纳入考核范围，从而激励地方政府合理配置保障性住房用地，切实解决居民住房难题。此外，还可以建立更为有效的府际协调机制，重塑保障性住房任务分解中的府际关系，避免强制性任务分解所带来的空间错配问题。

参考文献:

- [1] 亢舒. 我国建成世界最大住房保障体系[N]. 经济日报, 2021-09-01.
- [2] 黄燕芬, 唐将伟, 张超. 住房保障发展不平衡不充分: 表现、成因与对策[J]. 国家行政学院学报, 2018(6): 108-112, 190.
- [3] 许飞琼. 降低住房空置率与实现住有所居的合理政策取向——来自澳大利亚住房租赁补贴计划的启示[J]. 财政研究, 2013(3): 75-77.
- [4] 陈淑云, 阮斌, 刘红萍, 等. 湖北省“十四五”住房保障发展的定位与思考[J]. 湖北社会科学, 2020(9): 35-42.
- [5] 向晶, 张玉华, 高文书. 保障性住房制度改革: 进展、问题与建议[J]. 中州学刊, 2015(7): 66-71.

-
- [6]Li K Y, Qin Y, Wu J. Recent housing affordability in urban China: A comprehensive overview[J]. *China Economic Review*, 2020, 59: 101362.
- [7]林赛南, 卢婷婷, 田明. 流动人口家庭化迁移与住房选择分异研究——基于全国 25 个城市的实证分析[J]. *经济地理*, 2021, 41(5): 95-102.
- [8]董昕, 周卫华. 住房市场与农民工住房选择的区域差异[J]. *经济地理*, 2014, 34(12): 140-146.
- [9]马璐瑶, 刘志林. “运动式治理”背景下保障性住房政策遵从的区域差异研究——基于“十二五”期间城市面板数据的分析[J]. *公共管理与政策评论*, 2021, 10(1): 143-153.
- [10]董新龙, 林金忠. 高品质公租房: 国家战略与民生抉择[J]. *经济学家*, 2012(1): 30-40.
- [11]Hu F Z Y, Qian J W. Land-based finance, fiscal autonomy and land supply for affordable housing in urban China: A prefecture-level analysis[J]. *Land Use Policy*, 2017, 69: 454-460.
- [12]Dang Y X, Liu Z L, Zhang W Z. Land-based interests and the spatial distribution of affordable housing development: The case of Beijing, China[J]. *Habitat International*, 2014, 44: 137-145.
- [13]Ma Z P, Li C G, Zhang J. Affordable housing brings about socio-spatial exclusion in Changchun, China: Explanation in various economic motivations of local governments[J]. *Habitat International*, 2018, 76: 40-47.
- [14]张纯, 李晓宁, 满燕云. 北京城市保障性住房居民的就医可达性研究——基于 GIS 网络分析方法[J]. *人文地理*, 2017, 32(2): 59-64.
- [15]刘玉亭, 邱君丽. 企业主义视角下大城市保障房建设的策略选择及其社会空间后果[J]. *人文地理*, 2018, 33(4): 52-59, 87.
- [16]段兆雯, 王晓强, 张婷伟, 等. 城市公租房社区生活空间质量研究——以西安市为例[J]. *人文地理*, 2019, 34(4): 81-88.
- [17]魏宗财, 甄峰, 秦萧. 广州市保障房住区居住环境品质及其制度影响因素研究[J]. *地理科学*, 2020, 40(1): 89-96.
- [18]李志刚, 邱钟园, 林赛南, 等. 武汉市“保障性人才住区”周边资源评估与优化[J]. *经济地理*, 2021, 41(1): 95-103.
- [19]Liu Z L, Ma L Y. Residential experiences and satisfaction of public housing renters in Beijing, China: A before-after relocation assessment[J]. *Cities*, 2021, 113: 103148.
- [20]Zeng W, Rees P, Xiang L. Do residents of affordable housing communities in China suffer from relative accessibility deprivation? A case study of Nanjing[J]. *Cities*, 2019, 90: 141-156.
- [21]Alves S. Divergence in planning for affordable housing: A comparative analysis of England and Portugal[J]. *Progress in Planning*, 2020: 100536.
- [22]Lord A, Cheang C W, Dunning R. Understanding the geography of affordable housing provided through land

value capture:Evidence from England[J].Urban Studies,2022,59(6):1219-1237.

[23]郑思齐,张英杰.“十二五”期间保障房建设如何“保障”——基于地方政府策略选择的分析[J].探索与争鸣,2013(4):66-71.

[24]Debrunner G,Hartmann T.Strategic use of land policy instruments for affordable housing-Coping with social challenges under scarce land conditions in Swiss cities[J].Land Use Policy,2020,99:104993.

[25]韩峰,余泳泽,谢锐.土地资源错配如何影响雾霾污染?——基于土地市场交易价格和PM2.5数据的空间计量分析[J].经济科学,2021(4):68-83.

[26]李力行,黄佩媛,马光荣.土地资源错配与中国工业企业生产率差异[J].管理世界,2016(8):86-96.

[27]毛文峰,陆军.土地要素错配如何影响中国的城市创新创业质量——来自地级市城市层面的经验证据[J].产业经济研究,2020(3):17-29,126.

[28]倪鹏飞.货币政策宽松、供需空间错配与房价持续分化[J].经济研究,2019,54(8):87-102.

[29]Sun W W,Jin H Y,Chen Y,et al.Spatial mismatch analyses of school land in China using a spatial statistical approach[J].Land Use Policy,2021,108(5):105543.

[30]李培.中国经济适用房供求的省际差异分析[J].财贸经济,2008(9):109-113,129.

[31]邹旭,马贤磊,石晓平.保障性住房供应如何影响商品房价——挤出供给抑或分流需求?[J].财经研究,2021,47(11):49-63.

[32]湛东升,虞晓芬,余妙志,等.中国城市住房支付能力空间差异与分类调控策略[J].地理科学,2022,42(2):219-231.

[33]周玉龙,杨继东,黄阳华,等.高铁对城市地价的影响及其机制研究——来自微观土地交易的证据[J].中国工业经济,2018(5):118-136.

[34]段阳,杨家文.深圳市人才保障住房新实践——以水围村综合整治为例[J].中国软科学,2019(3):103-111.

[35]虞晓芬,曾辉,任天舟.保障房对商品住宅的挤出效应:理论与经验研究——基于浙江省11地市面板数据的分析[J].学术月刊,2015,47(7):57-65.

[36]傅勇,张晏.中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J].管理世界,2007(3):4-12,22.

[37]皮建才.中国式分权下的地方官员治理研究[J].经济研究,2012,47(10):14-26.

注释:

1 为缓解异方差问题,非百分比度量指标均采取了对数化处理。

2 因数据缺失较多，西藏自治区不包含在内。此外，本文仅以浙江省下辖县级单位作为样本展开研究（不含市区），同样可以反映出县级政府的保障性住房用地配置策略。

3 此处仅以浙江作为典型案例，为理解保障性住房用地配置规律提供启示。未来研究也可以按照区域或保障性住房用地配置规模差异，选取多个地区比较分析，从而突出研究的代表性。