

住房制度、住有所居与历年调控： 自1978~2017年中央政府工作报告观察*

Housing System, Ensuring People's Access to Housing and Regulation Over the Years: Observation from the Central Government Work Reports from 1978 to 2017

吴 宾 杨彩宁

内容提要 对1978~2017年的40份中央政府工作报告进行文本分析发现,中央政府住房调控的注意力强度总体水平较高,呈现出“相对稳定—迅速上升—波动下降”的阶段特征。长期而言,注意力指向经历了“住房制度改革—主调房地产市场—住房保障与房地产市场并重”的变化历程;相关情境因素的改变,引起注意力指向在短期内发生较大变动,产生“房地产政策选择倒转”现象。长期性、战略性的房地产政策缺失使得这一现象连续发生,抑制了住房调控目标的实现。研究认为,中央政府住房调控的注意力强度应保持相对稳定,平衡使用短期调控手段和长期战略规划,以促进房地产市场的健康发展和住房保障体系的完善。

关键词 住房制度 住房调控 中央政府工作报告

作者单位 中国海洋大学法政学院 山东青岛 266100,东北大学文法学院 辽宁沈阳 110169

Wu Bin Yang Caining

Abstract: Through the textual analysis of 40 reports of the Central Government from 1978 to 2017, it is found that the central government has a high level of attention in housing regulation and shows the stage characteristics of “relatively stable – rapidly rising – fluctuating down”. In the long term, the direction of attention has gone through “the housing system reform – the main regulation of the real estate market – lay equal stress on housing security and the real estate market”. The change of related situational factors causes the attention points to be changed greatly in the short term, resulting in the phenomenon of “real estate policy choice reversal”. The lack of long-term and strategic real estate policy has caused this phenomenon occurring continuously, which inhibits the realization of housing regulation goals. The study thinks that the attention intensity of the central government's housing regulation should remain relatively stable, and short-term control measures and long-term strategic planning should be balanced, so as to promote the healthy development of the real estate market and the improvement of housing security system.

Key words: housing system, regulating housing, the Central Government Work Report

住房常常被视为一种战略性的政策领域。^[1]改革开放以来,我国住房制度发生了翻天覆地的变化,单一的实物分配福利体系逐渐终止。1998年以来的以市场化为导向的住房制度改革,在成功改善居民基本

* 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《中国政府住房调控的注意力研究——基于中央政府工作报告(1978~2017)的文本分析》。基金项目:教育部人文社会科学研究项目“基于模糊-冲突模型的农业转移人口住房政策执行研究”(批准号:17YJAZH089)。

住房条件的同时,也衍生了住房政策公共性缺失、社会收益急剧下滑、中低收入家庭住房短缺等问题。为此,2007年,国务院发布了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,这标志着政府住房调控的思路开始由“主调房地产市场”转向“市场与保障并重”。2011年,各级政府进一步加大保障房建设力度,至“十二五”末期,各地符合保障条件的本地户籍居民已经基本实现应保尽保,以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系基本建立。^[2]2017年,党的十九大报告指出:“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居。”由此可见,随着经济社会发展水平和政府理念的变化,我国住房调控的重心发生了从“住房福利化”到“重市场”再到“市场与保障并重”的转变。客观描绘政府住房调控力度以及施政重心的变迁过程,进而揭示住房调控变迁的规律与动力机制,成为完善我国住房政策、预测未来住房调控走向的前置条件。这里基于注意力与政府决策相关理论回答上述问题,透析注意力与政策选择之间的关系,为中央政府实行有效的住房调控提供参考。

“注意力”代表着政府对特定事务的关注。政府的注意力具有稀缺性,不可同时兼顾所有事务。如果按照托马斯·戴伊对公共政策内涵的界定,政府决定做或不做某件事的行为就是公共政策^[3],那么注意力配置及变化就是政府做或不做某件事的直接影响因素。公共政策领域通常以政府工作报告作为注意力研究的载体,政府工作报告是各级政府于“两会”期间面向社会发布的一种具有施政纲领性质的公文形式,是透析政府工作绩效与未来工作方向的重要载体。相较于地方政府工作报告,中央政府工作报告更具全局性、前瞻性与纲领性,其工作计划部分是中央政府当年展开工作的重要依据,一定程度上表征着一段时期内政府的资源配置重点和精力投放方向,是中央政府注意力分配的风向标。因此,这里以1978~2017年的40份中央政府工作报告为研究对象,通过对其工作计划中有关住房调控的文本进行内容分析,测量政

府在不同时期住房调控的注意力配置及变化。具体而言,这里主要回答两个问题:一是改革开放以来中央政府对住房调控的重视程度及其变化,即注意力强度;二是中央政府在住房领域施政重心的长期变动及短期内“房地产政策选择倒转”现象的内在逻辑,即注意力指向。

一、理论基础与研究设计

“注意力”这一概念最早出现在心理学领域,此后被引入社会学、经济学、管理学等领域。西蒙将注意力定义为“管理者选择性地关注某些信息而忽略其他部分的过程”^[4]。费斯克和泰勒则将注意力定义为“在与决策相关的众多刺激因素中,占据决策者意识的那个刺激因素”。斯普劳尔提出,“注意力配置是决策者把自己有限的信息处理能力配置给与决策相关的刺激因素的过程”^[5]。上述界定均是基于有限理性的假设,这一假设也是管理学领域进行注意力研究的重要前提。后来,布赖恩·琼斯为解释“政策选择倒转”现象而将注意力研究引入公共政策领域,对用“偏好的不稳定性与非理性”来解释政策选择中出现的前后不一致提出质疑,认为这种不一致可能源于注意力转变,变动的注意力能够并的确改变着选择和政治结果。琼斯还区分了注意力和偏好两个概念,两者的区别体现在稳定性方面,情境结构的变化对偏好产生的作用是相对稳定或变化极为缓慢的,但这种变化可能导致注意力的大幅转变。同时偏好与注意力之间存在必然的联系,选择性的注意力是一个将背景通过意识整合进偏好的机制。^[6]运用注意力与政府决策理论来研究中央政府住房调控的行为,事实上暗含了这样的基本假设:一是中央政府在住房调控的过程中,其理性是有限而非完全的;二是住房政策选择的前后不一致,是因为政府住房调控的注意力发生了转变,并不意味着政府住房调控的偏好一定发生了变化。

中央政府的治理能力是有限的,而公众对其治理的需求是无限的且处于持续增长的状态。中央政府利用其有限的治理能力去优先解决何种事务,取决于政府对各种事务的认知状

况与重视程度。语言是人类心智处理过程的反映,人的认知倾向反映在其经常使用的文字中。文字使用频率的变化能够反映人们对于事物的认知状况与重视程度的变化。^[7]因此,这种认知状况与重视程度在中央政府工作报告中可以得到很好的呈现。报告中重点涉及的公共事务受到政府更多的关注,而涉及较少甚至没有涉及的事务所获得的政府关注则相对有限,这种差异直接表现为针对不同公共事务的相关文字表述在政府工作报告中所占的比重不同,即注意力的强度问题。^[8]即便针对同一种公共事务,政府在不同阶段关注的具体领域也会有所不同,且对某一具体领域的态度也可能发生转变,前一种变化表现为政府工作报告中所使用的高频词的变动,后一种变化体现为政府阐释具体事务时所使用动词的变动。这两种变化均属于注意力指向范畴。由此提出另一个基本假设:将政府工作报告中涉及住房领域的文字数量占该年工作报告计划部分总字数的比重视为中央政府住房调控的注意力强度,而以政府在不同时期描述住房领域所使用的高频词和动词来表征住房调控的注意力指向。

这里采取文本分析法对政府工作报告进行信息挖掘,这是一种定量与定性相结合的方法,能够探索、调查和检验文本中出现的态度、思想、模式和观点。而以政府工作报告为载体研究政府注意力的关键就在于对工作报告进行文本信息挖掘,客观呈现政府的态度和观点,这也是当前测量管理者注意力最常用的方法。^[9]1978年中央召开的城市住宅建设会议传达了邓小平“解决住房问题可以路子宽些,譬如允许私人建房或私建公助”的相关指示,这一指示精神开启了我国城镇住房制度改革先河。^[10]因此这里选择1978年作

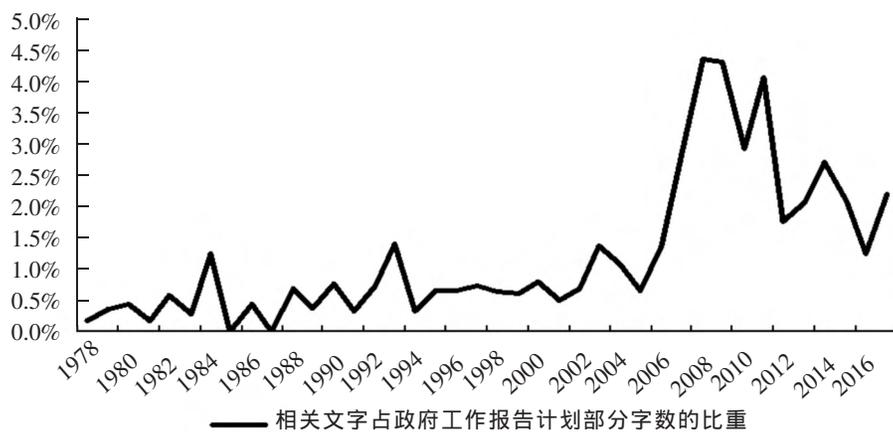
为研究的时间起点。下文以1978~2017年40份中央政府工作报告为载体,具体考察中央政府住房调控的注意力强度和注意力指向。

二、中央政府住房调控的注意力强度及其变化

住房调控是指政府运用多种政策工具干预和解决住房问题的过程以及由此形成的规定性制度安排,表现为不同时期的住房政策。住房政策可分为住房经济政策与住房社会政策。作为经济政策,其目标是推动房地产经济的健康发展,带动国民经济增长;作为社会政策,则致力于保障全体社会成员的住房权,增进社会的整体福利,维护社会公平正义。^[11]文章的研究主题是包含经济政策与社会政策在内的所有住房干预措施,即在工作报告计划部分出现的所有与住房相关的表述都在研究主题的范围之内。

在明确界定研究主题后,对政府工作报告进行信息检索与提取:第一步提取涉及住房领域的全部句子或段落;第二步由相关专家进行人工检查,剔除掉句子中不相关的成分,保留句子核心的主谓宾结构。最终计算每年涉及住房领域的文字数量占该年工作报告计划部分总字数的比重,以此表征中央政府住房调控的注意力强度,最后以折线图的形式予以呈现(见图一)。由图一可见,中央政府住房调控的注意力强度具有以下特征:

第一,注意力强度呈现“相对稳定—迅速上升—波动下降”的阶段特征。1978~2006年,除1985年、1987年报告中未涉及住房问题外,



图一 中央政府住房调控注意力的强度变化

其余年份注意力强度在上下波动中保持着相对稳定的态势,相关文字表述占比基本保持在0.5%至1.5%之间;2007年注意力强度陡然上升,比重达到2.87%,并于2008年达到峰值(4.37%);2009年后,注意力强度虽有波动式下降趋势,但仍保持在高强度状态。

在中央政府住房调控注意力相对稳定的1978~2006年中,又可以1998年为节点划分为两个阶段。在1978~1998年的第一阶段,“房改”政策处在初步实践阶段,住房实物福利制度开始被打破,政府和企业的住房供给“统包”格局逐渐改变。1980年《全国基本建设工作会议汇报提纲》正式宣布我国实行住宅商品化的政策,我国城镇住房制度改革实质性启动。此后,政府通过公房出售、提租增资、住房公积金等政策,不断提高住房的商业化、社会化和专业化程度。这些举措在大大减轻政府财政负担的同时,也初步解决了城镇人口增长所带来的日益严重的住房短缺问题。然而,这一阶段的“房改”并未从根本上遏止住房福利分配的源头,相反“房改”过程中的“内卷化”倾向却表现明显,“房改”政策的频繁转换以及间断性,致使“房改”多次陷入停顿。^[12]20世纪末,亚洲金融危机使我国经济陷入内需不足的困境,中央政府为促进经济增长而采取了一系列刺激内需的政策,住房产业由于产业相关度高,能够对上下游企业起到极强的带动作用,因此成为中央政府重点培育的新经济增长点。^[13]同时,自1994年的分税制改革后,财政收入开始向中央集中,地方政府迫切需要寻找新的经济增长点来摆脱窘境,加之房地产市场经过20多年的培育已经初具规模,城镇居民购房支付能力也有了明显提高,改善住房条件的需求相对强烈。在此背景下,1998年国务院下发了《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,实行住房分配货币化,这标志着以市场为主的住房供应体系初步确立。2003年我国房地产进入快速增长期,中央明确指出房地产是国民经济的支柱产业,房价进入高速上涨通道。但是,房价高企、住房供应结构不合理等问题也日益严峻。从2004年初

开始,中央政府对房地产市场进行密集型调控。随后颁布的“国八条”、“国六条”在改善住房结构、抑制炒房方面起到了一定的作用。总的来看,在此阶段,除个别年份外,中央政府住房调控的注意力强度保持相对稳定,但整体水平较低。其原因在于:在1998年住房商品化改革之前,住房仍然处于再分配体制之下,主要被视为一项福利,而住房不平等,仅存在于占人口大部分的一般群众和少数的“再分配精英”之间。^[14]加之住房的经济功能并未引起政府足够重视,政府住房调控注意力强度相对较低。1998~2006年,尽管有一定数量的城镇住房困难家庭,但还有更多的城镇居民已经在“提租补贴”、“出售公房”等政策的推动下获得了住房产权,因此,住房弱势群体的规模并未随着房价的上涨而扩大,住房“苦乐不均”现象并不严重,政府对住房调控注意力的配置依然有限。

2006年之后,城镇居民的贫富差距随着一轮又一轮的房价上涨迅速拉大,房价调控政策收效不明显,地方政府土地财政依赖日趋明显,住房困难家庭逐渐增多,城市社会风险持续加剧,住房问题逐步演变为足以影响社会和谐与稳定的重要问题。鉴于此,中央政府住房调控注意力强度在2007年明显上升,并在2008年达到峰值。这一注意力变化还受到政府理念的转变以及金融危机的影响。一方面,中央政府住房调控的理念发生着嬗变。1998年以来,以住房商品化、市场化为核心的住房政策,过分强调其经济效率而忽视社会公平,一定程度上使得住房政策演变为住房资源及社会财富向富人转移集聚的机制,住房的结构性问题凸显。2007年住房保障司的成立以及同年国务院发布《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,标志着政府住房调控由“主调市场”转向“主调保障”,也使得2007年成为“民生地产”元年。另一方面,金融危机直接导致了中央政府住房调控注意力迅速增强,在金融危机影响下,2008年全国房地产开发景气指数比往年同期回落8.13个百分点,全国商品房销售面积同比下降18.3%。为了拉动内需,中央政府采用量化宽松

政策,刺激房地产经济。中央政府住房调控注意力强度由此飙升。

然而,政府住房调控注意力强度上升势头在2010年出现新的变化,此后数年虽保持高位,但整体上呈现波动式下降的趋势。一方面,2008年、2009年的“救市”政策使得房价过快增长,政府调控压力与日俱增。2010年,中央政府通过“新国五条”、加息等政策,开始对房地产市场实行层层加码的调控,给房地产市场适当降温。另一方面,自2011年起,我国保障性住房进入了大规模建设阶段,中央政府住房保障的重点由政策设计转向政策执行,住房保障的地方政府主体责任不断加大,中央政府住房调控注意力相应减少。

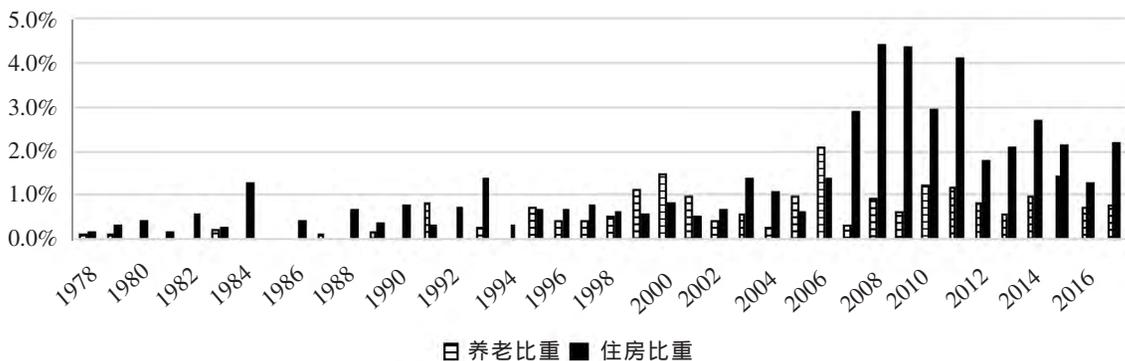
第二,总体来看,中央政府住房调控的注意力强度相对较高。尽管图一能够呈现政府住房调控注意力强度的纵向变化态势,但不能对注意力强度高低水平进行科学评判。因此,为客观评估中央政府住房调控的注意力水平,理应对政府工作报告所涉及的各项事务进行注意力的横向比较。然而,考虑到研究的可行性、效率性,这里仅选取一个与住房处于相同层次上的领域即老龄事业作对比分析。之所以选择这一领域,是因为伴随着人口老龄化社会的快速到来,老龄事业亦成为我国政府所关注的焦点领域之一。因此这里将二者进行注意力强度的对比分析(老龄事业注意力统计同住房调控),形成簇状柱形图(见图二)。由图二可见,除少数年份外,涉及住房领域的文字占总字数的比重均明显高于老龄事业领域,相对而言,中央政府住房

调控的注意力强度较高。

中央政府为什么会给予住房领域相对高强度的注意力配置呢?这首先源于住房是人类的基本生活资料,住房权是公民生存权的基本内容之一,而生存权作为现代公民个体的基本人权理应受到政府保障。其次,住房绝不仅仅是遮风避雨的物理空间,它还决定了城市居民的生活环境和社会交往空间,可为民众获得各种城市资源和公共服务、积累人力资本、融入主流社会提供机会。更为重要的是,住房既是基础、大宗的跨期消费品,还是可以被炒作的投资品,对于个人而言具有一般资产的投资增值功能。对于国家而言,由于住房产业的关联度高,能够带动六十多个上下游产业的发展,因而成为国民经济的支柱产业。在长期以经济建设为中心的思想指导下,促进房地产市场发展,带动经济快速增长,必然是中央政府优先考虑的议题。此外,无论是改革开放初期住房福利化所带来的巨大财政压力,还是住房制度改革后房价快速上涨,抑或是近年来部分城市商品房“去库存”,住房问题始终居于社会问题的前列。因此,正是由于住房的特殊性和住房问题的突出性,中央政府才给予住房调控以较高的注意力强度。

三、中央政府住房调控的注意力指向及其变化

住房调控是一个内涵相当丰富的概念,涉及城市规划、土地利用、资金筹措、保障房建设以及房价调控等具体事务。那么,长期来看,中央政府对住房领域具体事务的注意力发生了怎样的变化?从短期看,中央政府对于同一事务的



图二 养老事业领域与住房领域的注意力强度对比

态度是否发生了转变?转变的动因又是什么?回答这些问题,对于揭示中央政府住房调控注意力指向变化规律、提升调控效果具有重要意义。为此,这里从长期以来中央政府住房调控注意力指向变化以及短期内对某种事务的态度转变两个方面,对中央政府住房调控的注意力指向进行研究。

(一)中央政府住房调控注意力指向的长期变化:房地产政策选择倒转现象

政府工作报告中的高频词在一定程度上反映了政府对与其相关事务的重视程度与认知变化。因此可将与住房领域密切相关的高频词作为研究政府住房调控注意力指向的载体。为了将分散的高频关键词转换为明确的注意力指向,文章采用聚类分析方法对高频词进行处理,具体步骤为:首先,参考图一并考虑中央政府住房调控的关键节点,将1978~2017年划分为1978~1998年、1999~2007年、2008~2014年及2015~2017年四个阶段。其中,1978~1998年为福利分配到市场化住房政策转化阶段,1999~2007年为市场化的住房政策形成阶段,2008~2014年为住房保障与房地产调控并重阶段,2015年则是多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度开始形成的起点。其次,利用ROST CM软件分别提取各阶段的高频词,先将住房领域的专有名词、固定搭配词语输入自定义词表,然后对系统生成的高频词表进行筛选,选取有实际意义的名词建立各阶段的高频词数据库。再次,将每一年的政府工作报告以句子为

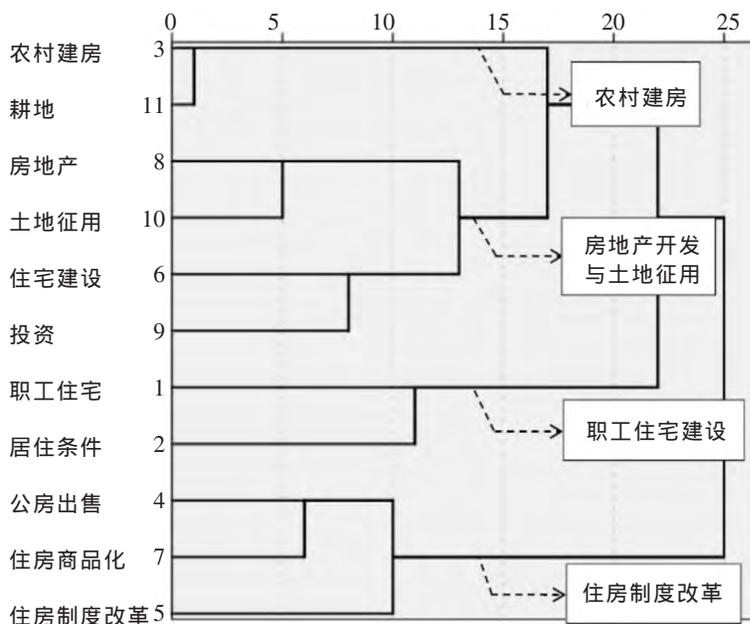
分析单元进行分割,对照高频词数据库构建四个阶段的词篇矩阵,整合各阶段词篇矩阵中高频词的出现频次,形成高频词统计表(见表1)^①。最后,将各阶段的词篇矩阵导入SPSS22软件中,采用Ward法对其进行系统聚类,得出各个阶段的高频词聚类分析图谱,并依据所包含的高频词对各类团进行命名,确定中央政府在各个阶段的注意力指向。

第一阶段(1978~1998年),高频词经聚类形成了四个类团:住房制度改革、职工住宅建设、房地产开发与土地征用、农村建房。由图三(下页)可见,第一,住房制度改革作为经济体制改革中提出最早、酝酿时间最长、试点面最广、在全国铺开最为缓慢的变革^[16],一定程度上关涉整个改革开放事业的成败,因而不难理解中央政府为何对此高度关注。住房制度改革先后经历了公房出售、“三三制”补贴模式、“提租增资”、低价售房等过程,目的是通过加大住宅建设和投资力度,逐步实现住房商品化,探索新的经济增长点。第二,以改善居住条件为出发点的职工住宅建设受到了中央政府的重视。改革开放初期,长期的住房实物分配制度与城镇人口的迅速膨胀,产生较严重的“房荒”。为此,中央政府提出“增加投资,建设中低档职工住宅”。但是由国家和企业统包的建设模式也使政府和企业背上了沉重的财政包袱,住宅建设资金陷入

^①考虑到各阶段高频关键词数量的差异,第一阶段与第二阶段的阈值设定为3,第三阶段的阈值设定为4,第四阶段的阈值设定为2。

表1 各阶段中央政府工作报告中住房领域高频词统计

| | 高频关键词 |
|----------------------|---|
| 第一阶段 (1978~1998年) | 住房制度改革(12)、居住条件(10)、住宅建设(9)、住房商品化(9)、房地产(7)、职工住宅(6)、投资(5)、土地使用(3)、农村建房(3) |
| 第二阶段 (1999~2007年) | 房地产(11)、投资(4)、住房消费(4)、特殊困难家庭(4)、消费信贷(3)、住房制度改革(3)、房价(3)、经济适用住房(3)、廉租房(3) |
| 第三阶段 (2008~2014年) | 房地产(12)、保障性住房(11)、房价(8)、投机性购房(6)、中小套型住房(6)、保障性安居工程(6)、税收(5)、投资(5)、棚户区改造(5)、农民工(5)、危房改造(5)、廉租住房(4)、住房困难(4)、信贷(4)、住房租赁(4)、公共租赁住房(4) |
| 第四阶段 (2015~2017年) | 房地产(5)、棚户区改造(3)、危房改造(3)、公租房(3)、因城施策(3)、货币补贴(3)、住房消费(2)、保障性安居工程(2)、住房保障(2)、地方政府(2)、库存(2)、外来人口(2)、普通自住房(2) |



图三 1978~1998年高频词聚类分析图谱

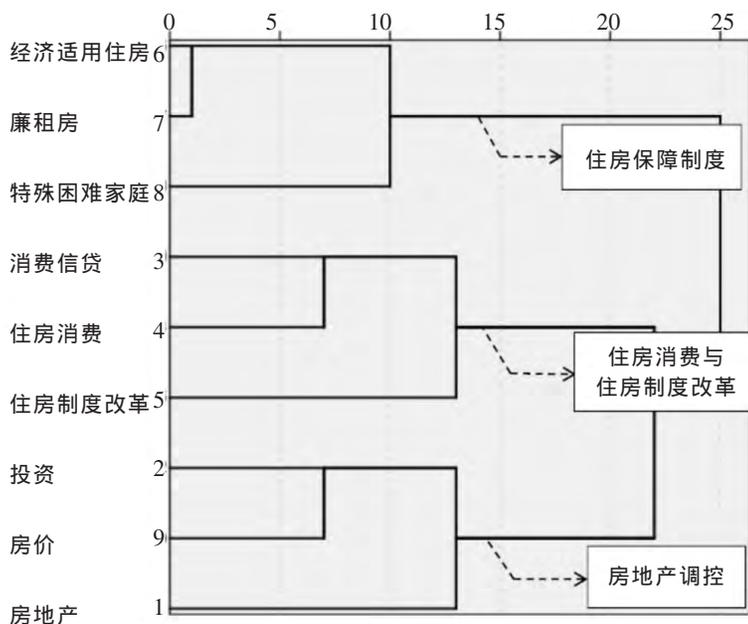
恶性循环,供需矛盾加剧,同时也存在部分官员利用职权超标准建房的腐败问题,因而如何解决职工住宅短缺、防止住宅建设腐败蔓延引起中央政府的关注。中央政府于1995年启动了以解决国有大中型企业职工和大中城市居民住房困难为主要内容的“安居工程”,但在房地产市场处于萌芽状态、单位管理体制基本没有被触动的情况下,“安居工程”仅仅是化解住房短缺问题的辅助性策略。第三,房地产开发与土地征用成为中央政府的关注点。住房产业具有经济增长空间大、产业关联度高、回笼货币能力强等特点,因而成为政府培育的经济增长点。而土地是房地产发展中不可替代的资源,随着土地使用制度的改革,土地市场逐渐活跃起来,这为房地产市场的发展提供了保障,但同时也出现了土地供给规模失控、炒卖土地现象盛行、征地拆迁冲突增加等问题。此外,1994年的分税制改革,压缩了地方政府的税收分成比例,却将当时规模还很小的土地收益划给了地方政府,奠定了地方政府走向“土地财政”的制度基础(赵燕青,2014)。中央与地方围绕土地收益分配展开了微妙而复杂的博弈。第四,改革开放以来,农村地区的物质条件迅速提升,农村土地利用形态发生显著变化,宅基地面积迅速增加,而耕地

面积与宅基地面积的变化呈现出明显的增减逆协同演进格局(龙花楼、李婷婷,2012),如何在坚守18亿亩耕地红线的同时满足农村建房的土地需求,受到中央政府的关注。

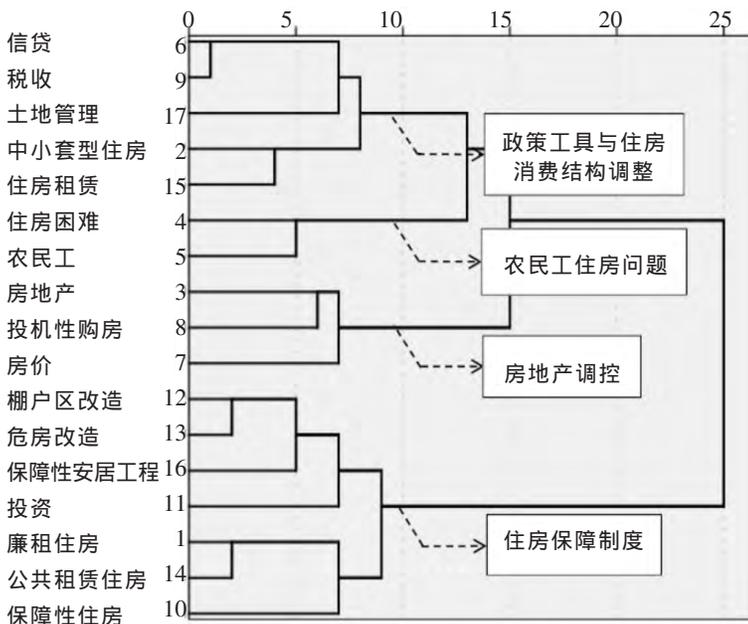
第二阶段(1999~2007年),中央政府重点关注房地产调控、住房保障制度、住房消费与住房制度改革等具体事务。由图四(下页)可见,第一,1998年的住房制度改革使得房地产业迅速成为国民经济的支柱产业,2003年房地产开发投资额占全国GDP的8.8%。中央政府调控目标重在吸引投资、刺激住房消

费。然而,自2004年起,房地产市场呈现过热态势,住房价格涨幅过大,中央政府出台了“国八条”“国六条”等文件,以稳定房价、调整住房供应结构。第二,针对住房市场化改革中福利受损群体、中低收入家庭的居住需求,中央政府于1998年确定了经济适用住房作为解决该群体住房问题的主要手段,“安居工程”并入经济适用住房计划;1999年、2003年先后出台了多个廉租住房管理办法,明确了廉租住房的住房“兜底”功能。廉租住房是以发放租赁补贴为主,以实物供给为辅,体现了中央政府对住房保障方式的认识由单纯的实物供给向实物供给与货币补贴相结合的转变。第三,以启动住房消费为重点继续深化住房制度改革受到中央政府关注。政府运用各种政策工具挖掘个人对住房投资的潜在能力,推进住房分配货币化。一方面采取逐步提高工资、建立住房补贴制度等手段增加居民购房资金,另一方面利用住房公积金、商业住房贷款等信贷工具为住房消费提供支持。2004年以后,住房消费信贷投放过猛导致了投资性需求过于旺盛,房地产市场过热问题开始显现,中央政府开始收紧房地产信贷,提高存款准备金率并严格控制信贷发放条件,引导住房合理消费。

第三阶段(2008~2014年),中央政府重点



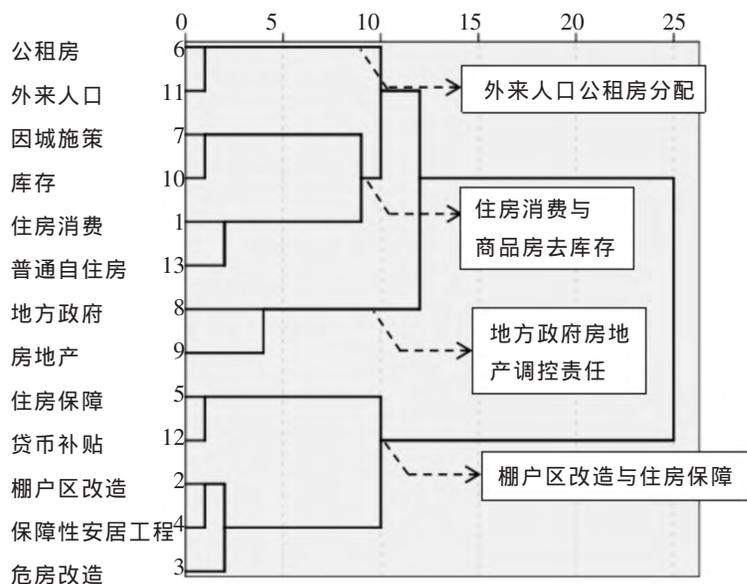
图四 1999~2007 年高频词聚类分析图谱



图五 2008~2014 年高频词聚类分析图谱

关注住房保障制度、房地产调控、农民工住房问题、政策工具与住房消费结构调整。由图五可见,第一,中央政府对住房保障的注意力水平大幅度上升。为化解保障房供需矛盾,自 2011 年起,中央政府加大保障房建设力度,保障房供给呈“井喷”态势。至“十二五”末期,城镇住房保障覆盖率达到 20%,中低收入家庭的住房基本实现“应保尽保”。为解决经济适用房在建设、销售

和管理上出现的问题,中央与地方政府在减少“经适房”供给的同时,加大了公共租赁住房的建设力度,并将廉租住房与“公租房”并轨推进。同时,带有救助性质的城镇棚户区改造与农村的危房改造也受到中央政府的关注。第二,中央政府通过加强监管、抑制投机性需求等手段促进房地产市场的平稳健康发展。在房地产市场受到 2008 年金融危机的影响陷入短暂低迷时,中央政府采取了一系列诸如降息、减税、降低首付等政策措施救市,随着这些政策的奏效及金融危机影响的消除,自 2009 年下半年以来,房地产市场过热问题愈发突出,中央政府 2010 年开始接连颁布“新国十条”、“国十一条”等调控政策,持续加大对房地产市场的风险防范和市场监管的力度,坚决遏制部分城市房价过快上涨。第三,农民工住房问题得到中央政府的高度重视。自 2004 年建设部首次将解决农民工住房问题纳入政策议程以来,中央政府出台了《关于解决农民工问题的若干意见》等文件,改善农民工居住条件。2010 年中央“一号文件”首次提出有条件的城市可将符合条件的农民工纳入城镇住房保障体系,政策定位也由改善农民工居住环境转变为关注其居住权利。第四,住房消费结构调整受到中央政府关注。一方面,随着我国住房自有率显著提升,住房与家庭社会地位的关联性越来越强,成为典型的“地位性商品”。因而尽管房价不断飙升,但家庭的平均居住面积越来越大,住房面积攀比现象严重,这既抑制了城镇家庭其他消费(杭斌、修磊,2015),又浪费了土地、建材等资



图六 2015~2017 年高频词聚类分析图谱

源。对此，中央政府强调增加中小套型住房供给，引导居民适度消费；另一方面，随着城镇化进程加快，城镇新增就业人员、流动人口等对住房租赁有着极大需求，但住房租赁市场的发育滞后于销售市场，因此政府试图通过发展住房租赁市场促进住房租购结构的合理化。信贷、税收则是中央政府调节住房消费结构的主要政策工具。

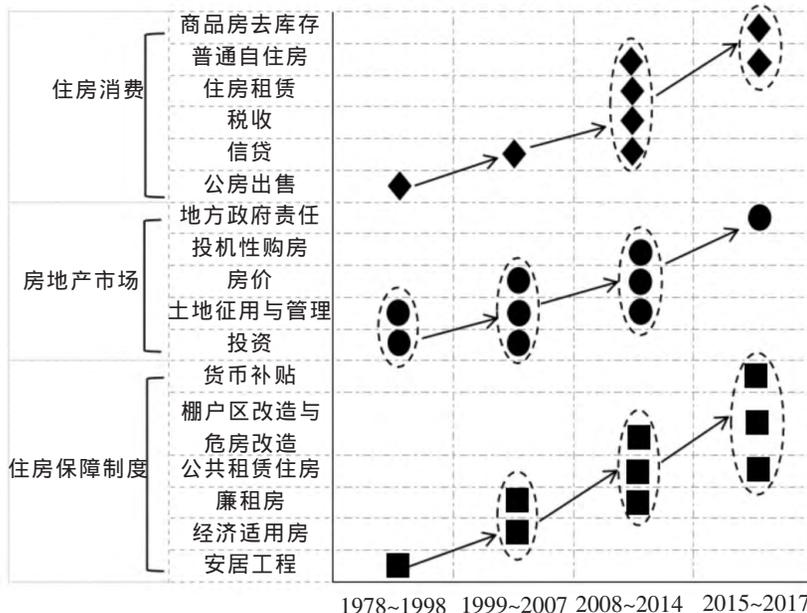
第四阶段（2015~2017 年），中央政府主要关注四个议题：棚户区改造与住房保障、地方政府房地产调控责任、住房消费与商品房去库存、外来人口（农民工）“公租房”分配。由图六可见，第一，住房保障供应体系发生重大变化，实物供给与货币补贴并举，货币补贴比重加大。一方面，经过“十二五”期间保障房大规模建设，住房保障实物供给充分；另一方面，我国住房租赁市场的滞后性抑制了多层次的住房需求的实现，加重了住房销售市场的压力。因此中央政府通过加大住房货币补贴的实施力度，以期通过分散自主选择的方式解决住房保障空间失调、职住分离等问题，并刺激住房租赁消费、发展住房租赁市场。此外，棚户区和危旧房改造引起中央政府高度关注。2015 年后，随着煤矿、国有林区、垦区棚户区以及国有林场危旧房改造的基本完成，实施棚户区改造的难度越来越大，因而

中央政府继续加大投入力度，重点完成集中连片各类棚户区的改造，加强地下管网等配套设施建设。第二，中央政府加大了住房调控的地方政府主体责任。房价调控政策之所以效果有限，其根源在于央地利益博弈中地方政府“经营城市”的理念与行为占了上风。以土地征用、开发、出让为支柱的地方经济发展模式成为主流（孙秀林、周飞舟，2013），土地财政使得地方政府与房地产市场构成利益共同体，因此中央政府必须强化负激励机制，施压于地方政府以保证房价调控的有效性，住房调控指向房价上涨较快的一

二线城市。第三，“因城施策”去库存成为中央政府住房调控的注意力新指向。房地产区别于其他商品的一个重要特点就是它具有地域性，不同城市的住房市场是异质的，它们在库存消化能力方面存在着显著差异，三四线城市库存体量庞大且消化周期长（杨咸月、朱辉，2017），因此应针对不同城市的特点采取差异化的调控政策。如何将商品房去库存同住房供给侧结构性改革、城镇化均衡发展相联系，成了一项重要议题。第四，尽管自 2010 以后有多部文件将农民工纳入公租房供应范围，但政策执行不力。《2015 年中国流动人口发展报告》显示，全国流动人口中仅有 1% 的家庭购买了城镇住房，仅有 0.1%~0.2% 的流动人口家庭分配到“公租房”，农民工住房的“漂浮”窘境难以化解，影响了农民工市民化以及城镇化建设。因而，中央政府鼓励各个地方因地制宜进行制度创新和政策实验，逐步解决农民工住房问题。

综上所述，自改革开放以来，中央政府住房调控的注意力指向发生着从早期关注住房分配去福利化以及住房制度改革，到全面推进住房市场化，再到住房市场与住房保障并重的嬗变。基于住房以及住房制度改革的多重复杂性，每个阶段注意力指向之间不单纯是简单的替代关

系,还存在着变迁与演变的联系。这里通过中央政府住房调控四个阶段的高频词聚类结果以显示中央政府住房调控注意力指向的演进轨迹。从图七可以看出,中央政府住房调控发生了显著的注意力指向变迁。第一,中国住房保障制度发生了明显的更替。从早期的关注“安居工程”到经济适用房、廉租房,到后来的重视公共租赁住房、棚户区改造,再到目前倡导实物供给与货币补贴相结合,住房保障



图七 中央政府住房调控的注意力指向演进

供应体系日趋完善,也反映了中央政府在住房保障领域从售到租的理念转变。第二,中央政府房地产调控目标发生变迁。早期调控目标聚焦于通过吸引房地产投资及加快土地使用制度改革,促进房地产市场的开发与发展;中期更为关注房地产过热所带来的房价过高、市场失序等问题,促使房地产市场的平稳运行;近期则强调住房调控的地方政府主体责任,并考虑不同区域住房市场的异质性,调控行为呈复杂化态势。第三,中央政府对住房消费的注意力也发生了变化,从以公房出售为契机启动住房消费,到运用住房公积金和商业银行贷款等信贷政策刺激住房消费,再到以信贷、税收为主要手段调节住房消费结构,目前调节住房消费结构与消化商品房库存相结合,同时,中央政府更为重视住房消费的租售并举,大力发展租赁市场。上述注意力指向的变迁过程,既是中国政府在世界范围的经济竞争和制度竞争的压力下逐步进行的自我改造与完善的过程,也是以全新的视野深化对住房市场与住房保障发展规律的认识,努力实现让全体人民住有所居宏伟目标的过程。

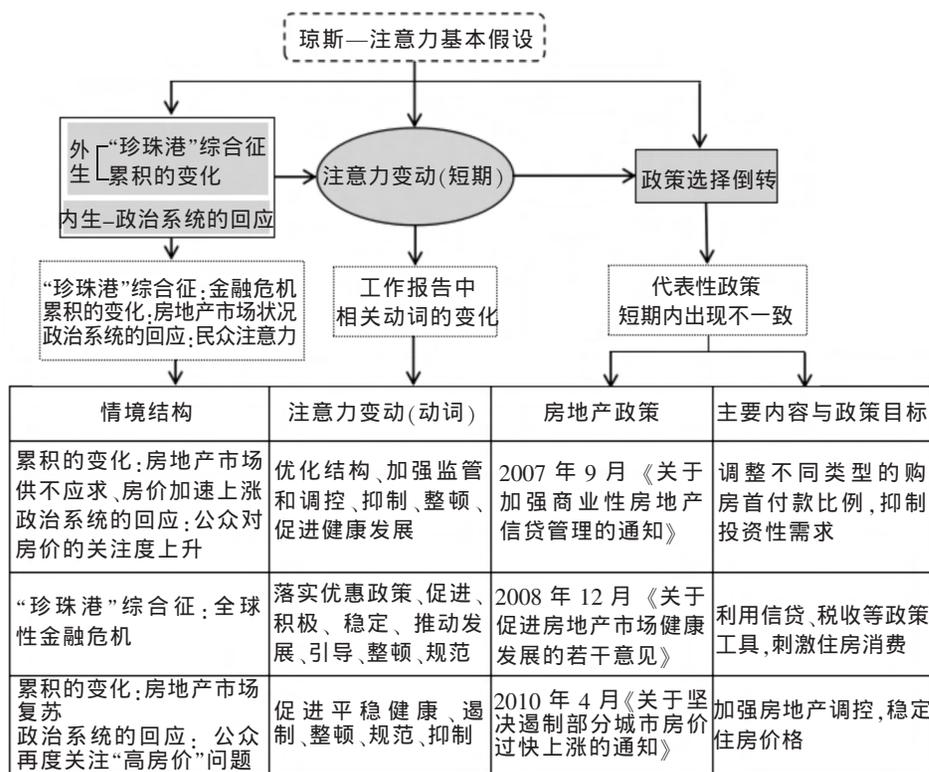
(二)中央政府注意力指向的短期变动:房地产政策选择倒转现象

布赖恩·琼斯将政策选择发生巨大不一致

的现象称为政策选择倒转,这种现象在房地产市场调控的过程中表现得十分明显。自1998年住房市场化以来,中央政府对房地产市场实行了反复的“促进”与“抑制”的调控策略,“救市”与“限购”政策交替上演,政策选择倒转频繁,力求房市回归理性,房价趋于合理。然而,应急式的调控策略给政府套上了“政策越调越乱,房价越调越高”的“紧箍咒”,这既影响了房地产市场的健康发展,又损害了政府公信力。那么,房地产政策选择倒转的内在逻辑是什么?这里基于政策选择倒转理论对此作出回答。

布赖恩·琼斯认为,注意力的变化可能导致政策选择倒转,而注意力变化则源于情境结构的改变。情境结构主要包括“珍珠港”综合征^①、累积的变化、政治系统回应公众注意力的变化和冲突扩大机制。其中,“珍珠港”综合征与累积的变化是注意力变动的外在来源,前者是指重大事件的突然发生导致注意力的急剧变化,后

^①所谓“珍珠港”综合征,是指当外在的冲击影响系统时,连续的政策转换就会发生的现象。即重大事件能够将政策制定者的注意力从冲突的一个维度迅速转移到另一个维度并引起政策变化,也可称为“事件驱动”政策变化。参见布赖恩·琼斯:《再思民主政治中的决策制定:注意力、选择和公共政策》,北京大学出版社,2010年,第23页。



图八 房地产政策选择倒转模型

者是指不断累积的变化所引起的注意力变化;政治系统的回应与冲突扩大机制是注意力变化的内在来源,前者指政治系统回应公众对政治环境各方面注意力的变化,后者指冲突中新参与者的加入。基于此,这里构建了房地产政策选择倒转模型(见图八)。其中,情境结构主要包含了金融危机、房地产市场状况以及对公众注意力的回应三个变量;作为中介变量,注意力的变动则表现为中央政府工作报告中描述房地产市场时所使用的动词的变化;相关政策内容的巨大差异则表征着政策选择倒转。由图八可见,情境结构的改变引起政府注意力的变化,而注意力变化则导致政策在短期内发生选择倒转。

基于房地产政策选择倒转模型,这里对2007~2010年的房地产政策变迁进行分析。2007年中国人民银行、银监会发布《关于加强商业性房地产信贷管理的通知》,调整不同类型购房的首付款比例,这一政策选择正是基于中央政府注意力集中在抑制投资性购房需求上,表现为当年的政府工作报告中多使用优化结

构、抑制等动词表述房地产市场,而引起注意力变动的情境变量主要包括房地产市场累积的变化与政治系统对民众注意力的回应。累积的变化是指2007年的房地产投资和消费均异常火爆,房地产开发投资同比增长8.4个百分点,而住房销售面积同比增长1/4,房地产呈现出供不应求的矛盾,由此全国的房价地价加速上涨(曹春尧,2017)。在这

样的背景下,社会公众一方面由于房价过高而买不起房,另一方面在供需失衡的状态下买不上房,因此政府对高房价及投资性购房行为应作出调控、抑制等回应。2008年12月,国务院发布《关于促进房地产市场健康发展的若干意见》,对住房贷款的限制进行松绑以刺激住房消费,这与2007年的收紧信贷政策产生了巨大不一致,这种政策选择上的倒转源于中央政府注意力在短期内的变动,体现为工作报告中的相关动词由“抑制”向“促进”转变。引起注意力变动的情境变量主要包括“珍珠港”综合征—全球性金融危机,金融危机使得楼市急转直下,商品房销售无人问津,房地产萎靡不振,抑制了经济增长,为此中央政府的注意力迅速转移到“救市”上。2010年4月国务院发布“新国十条”,采取限购、提高首付款比例等手段平抑房价,开始了新一轮的房地产调控。这与2008年底的“救市”政策又截然不同,其原因在于中央政府房地产调控的注意力再次发生较大变动,表现为工作报告中的相关动词由“促进”向“遏制”的转

变。引起此次注意力变动的情境变量则是累积的变化与政治系统的回应,在一系列救市政策实施一年后,房地产市场量价齐升,2009年底全国房地产市场的销售量及销售价格再创新高,这种变化不断累积使得政府的注意力向稳定房价转移。政府也对民众抑制房价过快增长的呼声作出回应,在2010年的“两会”上房地产提案议案过半,房地产政策再次发生选择倒转。

上述可见,琼斯的注意力与选择倒转的理论能够用于解释房地产政策的选择逻辑,受“珍珠港”综合征、房地产市场累积的变化及政治系统对民众注意力的回应等情境变量的影响,中央政府房地产调控的注意力会在短时间内发生变化,进而产生政策选择倒转现象。

四、余论

这里以1978~2017年的中央政府工作报告为载体,采用文本分析法研究了中央政府住房调控的注意力配置及其变化,研究认为:中央政府住房调控的注意力强度经历了“相对稳定—迅速上升—波动下降”的变化历程,且总体水平相对较高。中央政府在住房领域的施政重心经历了“住房制度改革—主调房地产市场—住房保障与房地产市场并重”的变化历程。房地产政策制定过程中存在选择倒转现象,这种现象源于中央政府房地产调控注意力指向的变动,而导致注意力变化的情境变量主要包括“珍珠港”综合征、累积的变化、政治系统对公众注意力的回应。

政策选择倒转能够对调控房地产市场产生积极的作用,这种政策选择对情境结构变化有很高的敏感度,因此政策针对性强,短时间内的政策效果明显。然而,在政策受众理性预期的影响下,房地产政策选择倒转的长期效果并不理想,抑制了住房调控目标的实现,甚至损害到政府公信力。中央政府在房地产调控的过程中过于依赖这种“倒转型”短期调控政策,相应地,战略性、长期性住房政策缺失,使得住房调控效果不佳。因此,中央政府住房调控应平衡使用短期调控手段和长期战略规划,适时开展全国性住房普查,摸清住房家底,尽快出台《住宅法》,科

学制定中长期的住房发展规划。 **Reform**

参考文献

- [1]吉姆·凯梅尼:《从公共住房到社会市场:租赁住房政策的比较研究》,王韬译,中国建筑工业出版社,2010年,第23页
- [2]秦虹:《进一步深化住房制度改革》,《学习时报》2017年12月27日
- [3]Thomas R. Dye. Understanding Public Policy, New Jersey:Prentice-Hall, 1975: p.1.
- [4][9]刘景江 王文星:《管理者注意力研究:一个最新综述》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2014年第2期,第78~87页
- [5]吴建祖 王欣然 曾宪聚:《国外注意力基础观研究现状探析与未来展望》,《外国经济与管理》2009年第6期,第58~65页
- [6]布赖恩·琼斯:《再思民主政治中的决策制定:注意力、选择和公共政策》,李丹阳译,北京大学出版社,2010年,第58页
- [7]文宏:《中国政府推进基本公共服务的注意力测量——基于中央政府工作报告(1954~2013)的文本分析》,《吉林大学社会科学学报》2014年第2期,第20~26页
- [8]张海柱:《中国政府管理海洋事务的注意力及其变化》,《太平洋学报》2015年第11期,第1~9页
- [10]亢飞:《改革开放以来中国城镇住房政策的演变》,《党史研究与教学》2013年第5期,第56~61页
- [11]李国敏 卢珂:《公共性:中国城市住房政策的理性回归》,《中国行政管理》2011年第7期,第51~54页
- [12][16]李培:《中国住房制度改革的政策评析》,《公共管理学报》2008年第3期,第47~55页
- [13]柏必成:《改革开放以来我国住房政策变迁的动力分析——以多源流理论为视角》,《公共管理学报》2010年第4期,第76~85页
- [14]边燕杰 刘勇利:《社会分层、住房产权与居住质量——对中国“五普”数据的分析》,《社会学研究》2005年第3期,第82~98页

(责任编辑:文 骥)