

中国住房领域的问题与出路:政策网络的视角

朱 亚 鹏

[摘 要] 住房问题成为政府、社会和学界普遍关注的焦点问题。通过运用政策网络理论分析住房政策领域相关政策主体之间的利益关系及所形成的政策网络,可以发现,住房政策网络参与主体的有限性与网络结构的封闭性是当前住房问题产生以及政府相关应对措施效果有限的深层原因。因此,打破住房政策领域内封闭的政策网络与鼓励各种社会主体参与住房政策过程是解决住房领域诸多问题的根本出路。

[关键词] 房地产;住房政策;政策网络;政策主体;

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)03-0345-06

近年来,随着中国经济的发展与住房体制改革的推进,房地产业发展迅速,城镇居民的住房条件有了相当程度的改善。然而,房地产业的快速发展也引发了房价上涨过快、房地产投资过热等问题,并成为有关专家与学者关注的焦点。他们或站在特定立场上,或针对某些具体政策或者某些地域的特定状况展开论证,比较重视对政策内容和效果进行规范性的分析和评价,却很少关注形成当前住房领域相关政策的内在原因,尤其忽视了住房领域内各种政策主体之间相互作用的动态过程。然而,恰恰是这种众多政策主体相互作用的动态过程影响和塑造了现有的住房政策,并导致相关问题的产生。因此,本文主张,要探讨解决住房问题的出路,必须理解现有中国住房政策领域中各种政策主体之间形成的政策网络以及他们之间互相影响、互相作用的动态过程及其政策影响。

一、分析工具:政策网络理论及其适用性

政策网络理论是将网络理论引入政治学和公共政策学而形成的一种分析概念和框架,主要用以分析政策过程中主体之间的互动关系及其对政策过程的影响。政策网络理论认为,各种政策主体之间出于交流信息和意见的需要、交换资源的需要、结盟的需要、追求权力的需要与利益协调需要而参加政策网络^[1](第 181-201 页)。所谓政策网络,是由于资源相互依赖而联系在一起的一群组织或者若干组织的联合体^[2](第 137-176 页),是特定政策部门拥有各种利益或者“股份”,并且能推动政策成功或者导致失败的一群主体^[3](第 69-93 页)。

政策网络的存在会影响到政策主体的行为和政策后果。就其对政策主体的影响而言,一方面政策网络的结构会制约和影响网络主体的行为,网络由各种规则所支配,这些规则决定决策如何做出以及谁参与决策^[4](第 154-180 页)。另一方面,政策网络是由各种具有一定资源和不同利益和目标的主体为实现自己的利益和目标而相互影响、相互作用的动态过程^[5](第 90-119 页)。在这种动态的过程中,政策网络主体追求和实现目标的工具与所遵循的准则等将会逐渐制度化,并反过来制约、影响网络主体的行为^[6](第 4-21 页),即政策网络的活动受到制度制约^[5](第 90-119 页)。从其对政策后果的作用来看,政策网

收稿日期: 2007-09-23

作者简介: 朱亚鹏,中山大学政治与公共事务管理学院、行政管理研究中心副教授,行政学博士;广东 广州 510275。

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目(07JC810004);

中山大学行政管理研究中心中国公共行政学精品培育专项基金项目

络的存在及其结构会影响政策后果和政策变化。一方面,网络参与者的信念、外部条件会影响到政策的发展和变化^[7](第 129-168 页)^[8](第 83-129 页);另一方面,政策网络的结构对政策变化也发挥重要影响:当一个政策网络比较封闭,就会排斥新成员的加入,当同一批核心政策主体较长时间参与确定政策的备选方案,形成对政策问题的共同的理解,他们就会从共同的经历和系统成员的长久利益的角度出发,在考虑寻求解决问题的方案时往往会倾向于推动渐进的政策变化;反之,如果政策网络比较开放,新成员和新思想比较容易渗透进政策网络时,往往会引起“范式性”的政策变化^[9](第 446-481 页)^[10](第 235-267 页)。

表 1 政策次系统(政策网络)的特征对政策变化的重要性

		次系统对思想、观念的接受程度	
		低	高
次系统对新利益主体的接受程度	低	封闭型网络 (渐进的、增量的改革)	抵抗型网络 (渐进的、范式性的改革)
	高	争议型网络 (快速的、增量的变革)	开放型网络 (快速的、范式性的变革)

注:括号内的内容说明这种次系统结构对政策变化的可能影响。资料改自 Howlett & Ramesh 的著作^[9](第 474 页)。

无疑,政策网络理论为我们理解中国住房政策过程提供了一个很好的分析工具。因为随着改革开放的深入,在中国住房领域各种政策主体在满足相互间的各种需要与追求各自利益的过程中也逐渐形成了相互依赖的关系,并在这种不断加强的相互关系中结成了住房领域的政策网络,这些政策网络各主体之间的关系和政策网络的结构将影响着住房领域的政策决策、执行和政策的最终后果。

二、中国住房政策的演进路径及住房领域存在的问题

中国住房制度的改革和住房政策的演进具有“路径依赖”的特征^[11](第 16 页),其基本方向是改变过去以单位为基础的福利住房体制,实现住房供给的市场化和社会化。国家的住房政策以及相关政策如土地供应制度、住房融资方式、产权改革、房地产业的管理等等,也是沿着同一方向展开、深化。

市场化导向的住房体制改革,一方面减轻了政府的财政压力,另一方面也促使越来越多的城市居民通过住房市场满足了个人住房需求,城镇居民的居住条件总体上得到很大改善。然而,住房政策也在市场化改革过程中逐渐被片面地理解为房地产经济和产业政策,社会性的住房政策被忽略,从而导致住房领域诸多新问题的产生。

1. 房地产投资迅速增长与投资过热。从表 1 可看出,2006 年全国房地产投资额是 19382 亿元,这一数字是 1997 年的 6 倍多。与此同时,房地产投资额占同期全社会固定资产投资的比重,也从 1997、1998 年的 12% 迅速提高到 18% 左右。住房投资过热使得整个国民经济过分依赖房地产业,有学者甚至警告房地产有可能“要挟整个中国经济”^[12](第 7 版)。

2. 商品房价格迅速上涨,超出普通居民的承受能力。如表 2 所示,除 1999 年微调之外,商品房价格一直呈上升势态,其中 2004 年的房价涨幅高达 17.8%,个别地区涨幅甚至接近 30%。迅速增长的房价,已超出普通家庭的承受能力。例如,2006 年中国城镇家庭平均每人可支配收入 11 759 元,按照每户 3 人计算,每户可支配收入为 35 227 元^①。按照 35.8% 的恩格尔系数来算,除去食品支出外还剩下 22 615 元。而 2006 年全国平均房价为 3 342 元/平方米。一套 70 平方米的住房需要 23 万元。三口之家需要工作 10 年才能支付这样一套住房。这远远大于国际上合理的房价收入比应在 3-6 倍之间的标准。如果考虑中国在医疗、教育、退休等方面的社会保障体系尚不完善,普通居民的住房支付能力则更弱。

3. 住房供给结构失衡,集中表现为商品房的大量空置和经济适用房的供应不足。据统计,全国商品房的空置面积到 2007 年 6 月末已经达到 1.24 亿平方米^②。假设按照每户 70 平方米来估算,这足以提供 177 万户,相当于 530 多万城市居民所需。然而,面向中低收入家庭的经济适用房的投资额和面积在全部住房投资中的比重却持续下降。2005 年全国经济适用房完成投资仅为 519 亿元^[13](第 232 页),所

占房地产投资的比重为3.3%,同比下降1.3个百分点。2006年虽有所提高,但考虑到许多经济适用房都变相成为高档住宅,整体上住房供应结构极不合理。

表2 全国房地产开发建设完成投资额

年 份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (1-6月)
全国房地产投资额(亿元)	3178	3614	4103	4984	6344	7790	10153	13158	15909	19382	9887 *
同比增长率	—	13.7%	13.5%	21.4%	27.2%	22.7%	30.3%	29.5%	20.9%	21.8%	28.5% *
全社会固定资产投资额(亿元)	24941	28406	29854	32917	37213	43500	55567	70477	88774	109870	54168
房地产投资额占同期全社会固定资产投资比率	12.7%	12.7%	13.7%	15.1%	17%	17.9%	18.3%	18.6%	17.9%	17.6%	18.2%

*仅包括全国城镇房地产投资额;

注:① 数据来源:《2006年中国统计年鉴》;《中华人民共和国2006年国民经济和社会发展统计公报》。

② 2007年度统计数据:《上半年全社会固定资产投资同比增长25.9%》,载 http://210.72.32.26/tjfx/jdfx/t20070720_402419300.htm。

表3 全国商品房销售价格

年份	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
商品房平均销售价格(元/平方米)	1997	2063	2053	2112	2170	2250	2359	2778	3168	3342 *
同比增长率	—	3.2%	-0.5%	2.9%	2.7%	3.6%	4.8%	17.8%	14%	5.5%

*为70个大中城市房屋销售价格

数据来源:《2006年中国统计年鉴》;2006年统计数据:《中华人民共和国2006年国民经济和社会发展统计公报》。

面对货币化住房改革以来房价过高、住房严重不平等、城市贫困人群住房难以保证等问题,我国政府在重视经济适用房和廉租房的供应及完善住房公积金制度,发挥其对居民购房的促进作用的同时,并从2004年起采取了一系列宏观调控措施。

1. 金融与信贷政策。(1)调整银行利率,遏制投资过热。从2004年以来,中国人民银行连续5次加息,并7次上调银行准备金利率,力图紧缩银根,抑制房地产投资与消费;(2)有区别地适度调整住房消费信贷政策。从2006年6月1日起,个人购买自住住房且套型建筑面积90平方米以下的首付款比例为20%,所购住房超过90平方米的个人住房按揭贷款首付款比例不得低于30%。2007年9月27日起,央行对利用贷款购买第二套(含)以上住房的贷款首付款比例提高为40%以上,贷款利率上调为不低于同期基准利率的1.1倍;(3)严格房地产开发信贷条件;(4)遏制外资炒楼;(5)控制住房公积金使用,收紧公积金贷款条件。

2. 税收杠杆。从2006年6月1日起,对购买住房不足5年转手交易的,销售时按其取得的售房收入全额征收营业税;个人购买普通住房不足5年(含5年)转手交易的,销售时按其售房收入减去购买房屋价款后的差额征收营业税,并从2006年8月1日起,全国范围内统一征收二手房转让个人所得税。此外,2007年2月1日,全国开始清算房地产开发企业土地增值税,向企业征收30%—60%不等的土地增值税。

3. 调节住房供应结构。调整住房供应结构,要求自2006年6月1日之后新开工的住房项目,单套住房建筑面积90平方米的住房必须占总供应量的70%,并加强监督检查,落实责任追究制度。

4. 加强土地监管。强调合理、有序使用土地,优先保证中低价位、中小套型普通商品住房(含经济适用房)和廉租住房的土地供应,要求其年度供应量不低于居住用地供应总量的70%;土地供应在限套型、限房价的基础上,采取竞地价、竞房价的办法,以招标方式确定开发建设单位。停止别墅类开发项目的土地

供应,严格限制低密度、大套型住房土地供应,加大对闲置土地的处置力度,加强对土地使用的监督。

5. 整顿房地产市场。政府进一步整顿房地产市场的秩序,加强商品房预售许可管理,打击“捂盘”炒盘等违规现象,规范房地产销售活动。尽管政府配套使用了各种政策工具,但从房地产投资、房价增长趋势和住房供应结构等几个方面来看,中央房地产调控政策效果非常有限,没有达到预期目标。

三、问题根源:中国住房领域的政策网络分析

按照政策网络理论,具有不同价值、利益和目标的政策主体之间相互作用形成政策网络,不同的政策网络会相互影响相互作用,甚至决定政策议程的设定、政策的执行及最终的政策后果。因此,要理解当前市场化的住房政策形成的过程,进而理解住房相关领域的政策后果与相关问题,需要对中国住房政策领域的政策网络进行分析。

在中国住房制度改革的过程中,各级政府部门与各种社会主体在追求各自利益和目标的过程中结成了政策网络。虽然特定政策网络中的成员主要是相关政府机构,但社会参与者也越来越多地直接参与或者间接渗透进政策过程,相关利益主体相互关联、相互作用,形成网络并通过网络整合、协调来追求共同的利益和目标,从而影响和决定住房政策的走向。当前,中国住房领域中各种问题的存在就是住房政策网络影响政策过程的结果和产物。目前,中国住房政策网络中的各利益主体及其相互关系大致如下:

1. 在房地产业的迅速发展过程中形成了以地方政府为中心,包括财税部门、建设房管与国土部门在内的主张扩张性房地产政策的次级网络。首先从房地产业发展中受益的是地方政府。在一定程度上,房地产投资的快速增长和房价上涨是地方政府发展经济、提高 GDP 和地方官员追求政绩最大化的必然结果。按照《土地管理法》的相关规定,地方政府可以获得国有土地出让收入的 70%^③。房地产的快速发展会带动 GDP 的增加,所需土地征用又会给地方政府带来巨额收入,所有这些都会成为地方政府积极推动房地产发展的主要激励。据调查,2006 年全国土地出让金收入达到 2900 亿元,这笔资金一直由地方政府以预算外资金的形式管理支出^[14](第 A04 版)。其次,财税部门也是房地产市场的受益者。房地产市场发展良好,会带来更多的财税收入,这无疑会增强财税部门的权能和地位。再次,建设部门和国土资源部门的地位会在扩张性的房地产政策中得到强化。值得强调的是,虽然中央政府一直强调财税、建设、国土等部门依法独立行使其职权,但是由于我国条条块块的复杂关系,事实上这些部门在地方层面往往更多地服务于地方政府的目标和利益,最终的结果是财税部门、建设房管与国土资源部门、地方政府一起支持市场化导向的、扩张性的房地产政策,而忽视了住房政策的社会属性。

2. 银行体系在住房领域里的角色和利益比较复杂。商业银行是房地产市场资金的主要来源。房地产开发成为各商业银行重要的贷款业务。因此,房地产市场的繁荣对商业银行的发展来说具有有利的一面。然而,由于现有银行管理机制尚不健全,对金融风险的控制力度不够,加之各地商业银行“追随”地方政府的房地产发展政策,所以房地产业的非理性发展和投资过热又会给银行带来巨大风险。但不少基层银行仍然视房地产按揭贷款为优质业务,对央行的调控政策更多的是选择性执行。针对第二套房按揭贷款实行 40% 和更高利率的政策,各家银行对第二套房采取不同界定就是明证。

3. 国家发改委也是重要主体。发改委承担经济体制改革指导和宏观调控的任务,倾向于从更全面、更宏观的综合角度评价房地产市场发展,比较关注房地产市场的发展对国家发展、经济形势和安全、产业结构、区域经济协调、可持续发展等方面的影响,在房地产发展中主要起引导市场发展、弥补市场缺陷的调控作用。

4. 在住房政策和住房政策网络的形成过程中还有许多社会主体,主要包括房地产开发商、住房协会、物业管理公司、建筑和建材公司、房地产中介、研究机构以及普通居民。这些主体各自掌握一定的资源,有不同的利益诉求,通过特定管道或直接或间接地影响政策过程。

由于有雄厚的经济资源和社会资源,房地产商在房地产和住房政策领域发挥较大影响。首先,它们垄断信息,甚至许多政府赖以决策的关于房地产市场发展状况的数据都来源于房地产商^④;其次,通过

影响房改主管部门、房协以及许多学者和媒体等既而成功地影响舆论,并在一定程度上主导房价;再次,提出一些符合其利益的政策主张,以争取房地产业发展的良好政策环境,如反对政府干预房地产市场,主张取消经济适用房,提出只为富人盖房,反对央行提出的取消住房预售制度的建议等等。

研究机构、专家学者和媒体也从各自不同的立场出发发表观点。不少学者谴责房地产商垄断房价,批评政府漠视中低收入家庭的住房需求;也有部分学者为房地产商所“俘虏”。媒体则由于房地产广告收入占其收入的比重较大,因此更难以保证其公正性。普通民众则通过媒体、网络和街谈巷议表达他们的观点。总体上说,这些社会参与者在住房政策网络中利用各自的资源和管道,影响政策问题的确认、议题的形成、政策方案的选择和政策执行等政策过程。

以上分析说明,在住房领域里,政策网络主体的利益诉求和政策主张以及它们之间形成的政策网络结构是影响政策产出的决定因素。理解这一点是理解和解决当前住房领域中各种问题的关键。

四、启示与出路:打开住房政策的封闭网络

政策网络的结构限制了网络主体关注的议题、解决方案以及它们在网络中所扮演的具体角色。政策网络的参与主体及其互动关系与网络的结构,在很大程度上影响政策过程和结果^[5](第90-119页)。因此,要实现住房政策的社会属性,社会保障部门、普通住房消费者、志愿机构等相关利益主体应该有机会制度化地参与住房政策过程。为此,必须打破既有封闭的住房政策网络,使得更多的利益相关者(stakeholder)和政策相关者进入政策网络,使它们获得有效的参与政策过程的管道与能力。只有这样,才能形成新的住房政策网络结构,建立更有效的住房运作机制,建立起强调住房保障属性的住房制度。具体可从以下几方面进行探索与努力。

首先,成立专门负责解决低收入家庭住房问题的社会住房部或类似机构,加强公共财政对解决住房问题方面的投入,同时改革住房政策决策机制,彻底改变我国的住房体制(housing regime),转变片面强调房地产经济发展的房地产经济政策范式,建立社会性住房政策范式^[15](第62-76页)。

其次,实现住房开发建设模式的多样化。目前,住房领域的运作模式客观上促成了封闭性住房政策网络的形成,因此住房的开发建设模式应该多样化。针对近年在北京和广州等地兴起的“合作建房”运动,政府应该以开放的态度,鼓励或者最少容忍这种尝试,从中摸索适合我国的住房供应模式^⑤。

再次,通过政策创新,降低和分散住房金融风险,推动住房投资多元化。更多的社会主体参与到住房政策网络中来,有利于推进决策的科学化和民主化。

最后,推动公共部门、非盈利组织和房地产发展商的共同协作,多渠道解决住房问题。住房保障目标的实现需要政府、市场和社会的共同努力,应当更多地采取政府机构和非盈利组织合作的模式,建立非盈利或者微利的类似英国的住房协会(housing society)的住房供应主体是可能的制度选择。

总之,要实现住房政策的经济属性向社会属性的转化,解决现今住房领域的各种问题,必须打破住房领域封闭的政策网络,让各种政策主体参与政策过程,尤其是使公众和其他社会主体能够有更多的政策参与机会,促进住房政策的民主化与科学化,提高住房政策的质量,这才是引导中国住房政策走出困境以及解决中国住房领域相关问题的根本出路所在。

注 释:

① 参见中华人民共和国国家统计局:《中华人民共和国2006年国民经济和社会发展统计公报》。

② 参见国家统计局:《6月份住房景气指数为103.63 同比上升0.70个点》,载 <http://210.72.32.26>, 2007-07-20。

③ 详细内容见《中华人民共和国土地管理法》第五十五条中关于“新增建设用地有偿使用费”的规定。

④ 比如说由国家统计局、国家发改委和建设部三方主办的“全国3000家房地产企业直报网”,参见: <http://www.3000.gov.cn>。这是一家全国性的分企业、分月度进行房地产统计数据、有关信息直报网站,是以全国4000家房地产企业和35个城市分网站为基础建立的。

⑤ 参见张欣、黄敏:《个人合作建房现身羊城》,载《深圳特区报》2005年6月15日;转引自新浪广东站, <http://sz>。

house.sina.com.cn/sznews, 2005-06-15。

[参 考 文 献]

- [1] Weible, C. M. & P. A. Sabatier. 2005. "Comparing Policy Network: Marine Protected Areas in California," *The Policy Studies Journal* 33(2).
- [2] Benson, K. J. 1982. "A framework for Policy Analysis," in Rogers, D. L. & D. Whetten (Eds.). *Interorganizational Coordination: Theory Research and Implementation*. Ames, IA: Iowa State University Press.
- [3] Peterson, J. 1995. "Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis," *Journal of European Public Policy* 2(1).
- [4] Atkinson, M. M. & W. D. Coleman. 1992. "Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance," *Governance* 5(2).
- [5] Klijn, E. H. 1996. "Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems," *Administration & Society* 28(1).
- [6] Marsh, D. & M. Smith. 2000. "Understanding Policy Networks: Towards A Dialectical Approach," *Political Studies* 48.
- [7] Sabatier, P. A. 1996. "An Advocacy Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein," *Policy Sciences* 21.
- [8] Sabatier, P. A. & H. C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- [9] Howlett, M. & M. Ramesh. 1998. "Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Policy Process," *Policy Studies Journal* 26(3).
- [10] Howlett, M. 2002. "Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Canadian Policy Sectors 1990-2000," *Canadian Journal of Political Science* 35(2).
- [11] Wang, Y. & A. Murie. 1999. *Housing Policy and Practice in China*. New York: St. Martin's Press.
- [12] 易宪容:《谨防房地产业要挟整个中国经济》,载《国际金融报》2004 年 7 月 30 日。
- [13] 中华人民共和国国家统计局:《2006 年中国统计年鉴》,北京:中国统计出版社 2006 年版。
- [14] 《“8.31”三周年:土地制度在曲折中行进》,载《中国房地产报》2007 年 9 月 3 日。
- [15] 朱亚鹏:《住房问题与住房政策的范式转移》,载岳经纶、郭巍青主编:《中国公共政策评论》第 1 期,上海:上海人民出版社 2007 年版。

(责任编辑 叶娟丽)

Housing Problems and Solutions in China

Zhu Yapeng

(School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: Housing problems have been a focusing issue to the government, ordinary people as well as the academia. This paper aims to analyze interactions of different policy actors in the housing field and points out that limited actors and closeness of the housing policy network are fundamental reasons for various housing problems and ineffectiveness of governmental intervention. Hence, it is suggested that opening the housing policy network and accommodating more social actors to the housing policy process is the ultimate solution to the various housing problems in China.

Key words: real estate; housing policy; policy network; policy actor