

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2024.01.002

中国房地产政策演进韧性及其生成逻辑

——基于政策学习与政策变迁的整合式分析框架

吴 宾,邢其真,张 杰

(中国海洋大学 国际事务与公共管理学院,青岛 266100)

摘要:房地产政策变迁是中国经济转型和社会变革的缩影。然而,现有文献侧重于从经济学视角探析房地产政策的调控与效果等,房地产政策变迁的内在逻辑解释不足。对此,本文提出“政策演进韧性”的概念,构建一个政策学习和政策变迁的整合式分析框架,力图刻画我国住房市场化改革以来房地产政策演进韧性并揭示其生成逻辑。研究发现:(1)我国房地产政策经历了改革起步、住房市场化调控、住房市场与民生并重、租购并举四个阶段的变迁,其演进韧性依次呈现为转型态、适应态、优化态和强化态,不同阶段的政策转型力与适应力虽有所差异,但总体不断增强。(2)环境刺激、经验汲取、政治势能以及自我建构推动了政策主体的学习行为,进而形塑了房地产政策演进韧性。(3)中国房地产政策变迁总体上表现为“全体人民住有所居”的政策理念引导政策调整、多方向与混合式的政策学习促进政策创新、渐进式政策变迁保持政策稳定等特征。

关键词:中国房地产政策;政策演进韧性;政策学习;政策变迁

中图分类号:D601;F299.23

文献标志码:A

文章编号:1672-626X(2024)01-0017-14

一、引言

住房问题是关系到人民群众切身利益的大事,是引起全社会广泛关注的重大民生问题^[1]。党的二十大报告强调,“坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。”^[2]自1998年全面住房改革以来,中国房地产市场得到了快速发展,并成为国民经济的支柱性产业。但房地产业在带动经济发展、改善住房水平的同时,发展不平衡、住房供求结构性矛盾突出、交易行为不规范等问题逐渐暴露出来^[3]。为此,各级政府相继出台了一系列政策来稳定市场运营、保障基本民生,房地产调控政策应运而生。作为中国改革开放的缩影,房地产市场与政策的发展转变映射了我国经济、社会的变革。房地产政策变迁过程不仅反映了不同阶段房地产调控的政策价值、政策目标和政策工具的嬗变过程和规律,也蕴含着中国经济社会变革和思想观念的转变^[4]。因此,揭示房地产政策变迁的内在规律与逻辑,对

收稿日期:2023-10-24

基金项目:国家社会科学基金一般项目“农业转移人口多主体供给、多渠道保障的住房实现机制研究”(18BZZ108)

作者简介:吴宾(1974-),男,陕西洛南人,中国海洋大学国际事务与公共管理学院教授,研究方向为公共政策理论与方法;邢其真(1999-),男,河南许昌人,中国海洋大学国际事务与公共管理学院硕士研究生,研究方向为公共政策;张杰(1998-),男,安徽阜阳人,中国海洋大学国际事务与公共管理学院硕士研究生,研究方向为住房政策。

于完善房地产政策、助力“住有所居”目标实现,讲好中国故事并提炼“中国之理”有着一定的现实意义。

尽管房地产政策始终是学术界研究的重点议题,但对房地产政策变迁的研究较少,且以质性研究和经验判断为主。研究视角上,大量文献侧重于从经济学视角出发探析房地产政策的调控效果等^[3],使用公共政策理论与方法解释房地产政策变迁的研究相对匮乏,缺少相应的理论供给。而在政策变迁领域,尽管学者们肯定了政策学习在政策变迁过程中的意义,但未能清晰地揭示政策学习引致变迁的过程及具体机制。鉴于此,本文基于公共政策理论与方法,提出“政策演进韧性”的概念。所谓“政策演进韧性”,是指政策体系在应对内外部环境变化时保持其政策核心理念稳定,同时采取不同的策略以更好地落实政策理念的能力。借助这个概念,本研究建构了一个政策学习与政策变迁的整合式分析框架,并以此揭示1998年住房改革以来房地产政策变迁的内在逻辑。

本研究可能的贡献在于:第一,基于政策学习、政策变迁的理论视角,为房地产政策的研究提供公共政策理论与方法的供给,并对中国住房市场化以来的房地产政策文本进行量化分析,整体上把握房地产政策“如何变、为何变”的问题。第二,基于我国房地产政策的案例分析,推动政策学习与政策变迁理论的本土化发展。我们建构一个政策学习与政策变迁的整合式分析框架,通过拓展“韧性”的运用范围,试图增强政策学习对政策变迁的解释力。第三,住房常常被视为一种战略性的政策领域,而房地产政策是中央政府一种具体的规制形态^[5],其变迁是中国经济转型和社会变革的缩影,更是考察中国社会政策的重要窗口。因而,研究我国房地产政策变迁及其内在逻辑,不仅对房地产政策的发展调整具有现实指导意义,还能够兼顾辐射、优化其他社会问题的理论与实践,进一步解锁“中国之治”,提炼“中国之理”。

二、文献回顾与分析框架

(一)中国房地产政策变迁研究回顾

房地产是一种客观存在的物质形态,是指房产以及地产的总和、囊括土地以及土地上的永久建筑物还有这些所衍生出的权利^[6]。房地产政策是中央政府一种具体的规制形态,体现了不同的施政重心和决策逻辑,具有一定的内在规律。房地产市场与政策一直是学术界研究的重点议题,现有文献侧重于从经济学视角出发,集中讨论房地产调控政策的政策目标、政策网络、政策评估和绩效、房地产市场金融、房地产市场结构和预警、调控政策效果的有效性等议题^[4]。其中,关于房价波动的影响因素研究较为充分,预期价格、建筑成本、就业率、消费者收入与投机行为、工业股票指数、信贷利率等都是决定房地产价格的重要因素^[7]。而关涉我国房地产政策变迁的研究,则大致分为“如何变、为何变、变向何方”三条脉络。

一是房地产政策变迁过程及其特点分析。在房地产市场化改革前十年,我国房地产政策变迁既涉及经济措施,也包含法律和行政工具;既有阶段性的渐进,也有较为急剧的转向^[8]。陈超等(2016)通过对我国房地产政策进行五阶段划分,认为政府对房地产市场干预时机的选择往往伴随着外部经济环境与住房市场基本状况的变化^[9]。娄文龙等(2018)将房地产调控政策变迁划分为起步、发展和调整阶段,认为政策变迁具有较强的相机抉择性^[4]。朱亚鹏(2022)认为在奠定“房住不炒”基调后,中国住房发展逐渐告别高杠杆、高盈利、高增长模式,正步入“民生与资产属性融合的‘发展主义’模式”,更加倾向共同富裕的规划与实现^[10]。

二是房地产政策变迁原因及动力分析。早期学者指出,对政策变迁本质的认识应该关注政策工具的变化以及政策目标的转移^[11]。黄新华等(2014)通过对中央政策文本的分析,从政策逻辑起点、监督执行逻辑、外部回应逻辑三方面探讨中央政府的决策逻辑发现,央地利益博弈格局下房地产政策的变迁是中央政府谋求治理绩效最大化的渐进产物^[9];吴宾等(2018)从注意力分配视角解释了房地产政策的选择逻辑,指出情境因素的改变引起政府注意力指向的变化,导致住房政策的选择倒转最终促进政策变迁^[12]。丁淑娟等(2022)

从社会建构的视角解读改革开放以来青年住房政策演变,认为青年住房政策从“边缘”逐渐走向“中心”的变迁过程一定程度上是政府和社会力量长期互动的结果^[13]。

三是对房地产政策未来走向的预测分析。学界在诸如坚持“房住不炒”的基本定位、抑制住房过度的投资投机需求、防范化解房地产市场风险等方面形成了共识。宏观上看,王京滨等(2019)认为构建多层次多元化的住房供应体系、理顺地方政府与中央政府在房地产问题上的关系、促进产业向高质量发展,是房地产政策应长期坚持的方向^[3];刘晓君等(2019)主张未来应完善发展住房租赁市场,相关政策应进一步保障住房租赁市场的灵活性和自主性以提升资源配置效率^[14]。在未来房地产调控政策工具的使用上,高洁超等(2023)认为当逆周期调节压力较大时,应当适当提升货币政策的调节力度,增强货币政策工具的精准性和灵活性^[15]。此外,王德响等(2023)认为应当建立健全公共住房政策实施长期性、动态性评估机制,持续改善和提升城市住房保障体系和住房保障力度^[16]。

整体而言,学者们针对我国房地产政策变迁的分析提供了富有启发性的研究,但研究侧重于房地产政策变迁现象的描述,对于房地产政策变迁内在逻辑的挖掘尚不够充分,公共政策理论与方法供给稍显不足。模糊的政策变迁解释机制不利于房地产政策的理解。由此,从公共政策理论视窗上看,需要一个新的更为细致的解释。

(二)政策学习与政策变迁的整合式分析框架

1. 政策学习与政策变迁

政策是一个持续不断的循环过程,其并非一成不变,而是随着内外部环境的变化不断变迁。所谓政策变迁是指旧的政策被新政策取代的过程,这个过程包括新政策的采纳及现行政策的修正与废止^[17]。从“政策范式”角度出发,政策变迁分为没有改变政策范式的常规、渐进的政策变迁,以及改变政策范式的非常规、激进的政策变迁两种模式^[18]。20世纪80年代后期形成了早期的政策变迁理论,包括倡导联盟理论、多源流理论和间断均衡理论等^[18],主要聚焦外部环境对政策变迁的推动作用。除了外部环境刺激,主动的政策学习也是推动政策变迁的重要动力^[19]。一般而言,政策学习也称“政策导向的学习”,是一种根据过去政策的结果和新的信息调整政策目标和工具的努力,以更好地实现政府的使命^[20]。作为影响政策变迁的重要因素,政策学习是回应过去经验和新信息而调整政策目标或手段的深思熟虑的尝试,是政策主体能动性的体现;政策变迁在一定程度上可以被视为政策学习的结果。政策学习作为解释政策变迁的有效路径被国外学者广泛地运用于各个领域。

公共管理与公共政策的理论和实践都表明政府决策及行为并不完美,因此,一个完善的政策学习机制格外重要。而中国改革开放以来所取得的巨大成功,其基本逻辑就是通过有效的政策学习,不断调整政策以应对各种环境的变化^[21]。换言之,中国改革的成功经验在于通过学习提升适应能力。然而,当前研究虽肯定了学习机制在政策变迁过程中的意义,却未能清晰地揭示学习的过程及影响政策变迁的具体机制。尽管政策学习研究是对传统冲突导向理论解释政策变迁的一种有益补充,但仍集中在“谁学习、学习什么和学习结果”等静态描述上,难以解释政策学习何以促进政策变迁。

2. “演进韧性”的引入

为更好地解释政策学习、政策变迁与我国房地产政策演进之间的关系,我们尝试引入“演进韧性”的概念。韧性“Resilience”也可以被翻译为“弹力、弹性”,最开始是指物理学中物体受到压力后恢复到原来状态的属性^[22]。随着韧性的概念被引入社会学、社会生态学等研究领域,其概念演化大致经历了工程韧性、生态韧性和演进韧性几个发展阶段^[23]。工程韧性和生态韧性均将关注点放在系统受到外部冲击后迅速恢复的能力。早期学者提出的“演进韧性”^[24]指的是系统不断调整社会经济和制度结构以适应外部环境的变化并维持增长的能力。演进韧性强调实现系统与外界环境共同进化并“弹向更好状态”^[22]。

公共政策视域下,我们将“政策演进韧性”理解为政策体系在应对内外部环境变化时保持其政策核心理念稳定,同时采取不同的策略以更好地落实政策理念的能力。因此,政策演进韧性包含着“变”与“不变”两层含义:不变的是政策核心理念,是政策体系应对环境变化所展现的稳定性特征;而变的是政策理念落实的方法与措施,是政策体系应对环境变化不断学习、改进的结果。同时,政策演进韧性在变与不变中表现为总体弹向更好的态势。本文借鉴演进韧性的内涵,将政策演进韧性的生成机制解构为学习力、转型力与适应力^[2]。“学习力”是指政策主体学习借鉴其他地区或领域内的政策解决自身问题的意愿及能力;“转型力”意味着政策环境发生较大变化后,政策主体仅靠政策工具及方法的调整难以解决当下问题,进而革新内在的政策目标所需要具备的能力;“适应力”则是政策主体不改变政策目的与目标的情况下对原有政策工具、实施手段进行调整,使其具备与新环境相适应的能力。按照公共政策的结构,从政策目的、政策目标、政策工具三方面去理解和审视,转型力的强弱体现在政策目的与政策目标的转变程度;适应力的强弱表现在对原有政策工具维持性调整的程度。学习力是政策演进韧性的动力机制,而适应力、转型力的强弱组合则是演进韧性的具体表现。由此,根据政策在转型过程中适应力和转型力的强弱,本文将政策的演进韧性分为以下三种类型。

(1)强转型力/强适应力的“优化态”或“强化态”。在内外部环境相对剧烈的变动中,政策目标与目的为应对各类新问题通常会做出较大调整;相应地,政策工具也会做出较大的改进和创新以适应新政策的需要。需要指出的是,我们认为第一次出现强转型/强适应是优化态,而接连出现强转型/强适应,可以视为一种强化态。(2)强转型力/弱适应力的“转型态”。这种模式会对此前政策目标做出较大调整,对前期所执行政策保留较少,但政策手段上更多地是继承的方式,以适应较快的转型。(3)弱转型力/强适应性的“适应态”。一般在内外部环境变化较小时可能出现此种状态,政策表现为局部的调整,政策目标与目的保持稳定,主要通过政策工具的创新和调整适应新的变化。此外,当转型力和适应力均弱时,政策体系各类功能都将衰减,不能发挥化解社会问题的功能,政策演进韧性基本消失。

政策总是存在于一定的环境之中。政策主体与环境的互动影响着政策的走向。当政策环境发生改变时,原有的政策很难适用于新的政策环境,为使政策持续发挥作用,政策主体就会展开学习活动。通过政策学习使得整个政策体系在应对环境变化时拥有适应力和转型力,从而获得韧性机制。依据适应力与转型力的强弱不同,政策演进韧性表现为政策优化态/政策强化态、政策转型态、政策适应态。经过长期的政策调整、删减,获得的韧性机制最终促成宏观上的政策变迁,如此循环往复,政策体系得以优化,并“弹向更好”(见图1)。

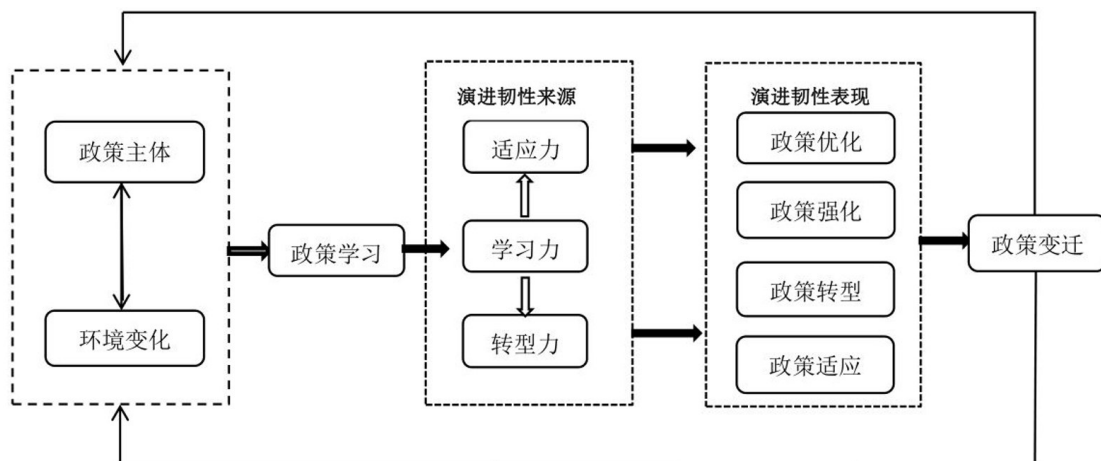


图1 政策演进韧性分析框架

三、中国房地产政策变迁的演进韧性

本文以中央部委颁布的房地产政策为研究对象。政策文本均来源于北大法宝数据库。以“房地产”“住房”“房产”“土地”为关键词,在“中央法规解释”中进行检索、收集,最终筛选出278份房地产政策文本。此部分通过梳理1998—2022年房地产领域内的政策文本,发掘我国房地产政策的变迁历程及其演进韧性。

1998年《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》的下发,标志着中国住房分配货币化的开始,我国住房制度开始转型。2003年出台的《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》,在将房地产业确定为国民经济支柱产业的同时也拉起了房地产宏观调控的大幕,2003年也成为中国房地产业发展历程中具有特殊意义的一年。2007为我国的“民生元年”,国家在房地产领域颁布了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,表明政府的住房政策转向调控住房市场与加强保障两者并重^[2]。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央围绕经济社会发展的重大问题,提出一系列治国理政的新理念新思想新战略,最终形成“习近平新时代中国特色社会主义思想”。2016年中央经济工作会议首次确立“房住不炒”的基本定位,党的十九大报告和党的二十大报告均强调“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”。基于此,本文结合房地产领域内标志性政策出台时间并参考学者的研究将房地产政策变迁划分为四个阶段,运用ROST CM软件提取各个阶段房地产政策高频词,并结合不同阶段政策目的、政策目标及政策工具的调整,呈现不同阶段房地产政策演进韧性的差异化形态。

(一)政策转型态:住房市场化改革起步阶段(1998—2002年)

1998年住房制度改革启动,并颁布了诸多配套政策,此阶段共收集政策文本56份,提取了“房地产”“住房制度”“建设”“开发”等12个高频词(见表1),可见,这一时期政策主要集中于制度的转型和住房建设等方面。

住房制度改革的推进使得此阶段政策体系的演进韧性主要表现为“强转型/弱适应”。“强转型”即将我国住房政策由“福利”属性向“市场”属性的转变,以此实现改善人民居住条件的主要目的。中华人民共和国成立之初由于经济基础薄弱,长期实施重生产、轻消费的经济政策,使得作为消费品的住房领域出现了严重的投资不足^[25],住房短缺也成为了这一时期主要的政策问题。因此,我国从20世纪80年代起开始逐步试行住房市场化改革,城镇住房制度改革在少数地区试点推行,此后政府通过住房提租、公房出售、住房公积金制度不断提高住房商业化、社会化和专业化程度^[26]。为完全打破福利分房政策,1998年7月国家颁布了《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,通知的出台全面开启了我国住宅商品化时代,标志着原有福利分房政策终结,职工住房分配制度逐步被市场购买机制取代,并逐步建立起以经济适用房为主的商业化住房体系。住房制度改革后为加大商品房供应量,政府迅速创新政策工具,如推行住房补贴,配套出台住房公积金制度,力图通过积极的财政政策、降低住房信贷条件刺激住房需求,鼓励购买住房,提高居民居住水平。对福利分房时代各类住房政策工具的终止是全面性的,未对此前福利分房制度进行过渡性保留,全新政策工具的快速推广在一定程度上忽视了政策与环境的适应性,这既体现了政策的“弱适应”,也为之后房地产领域出现的乱象留下隐患。

表1 1998—2002年中国房地产政策高频词

高频名词	频数	高频动词	频数
房地产	210	建设	131
住房公积金	178	开发	98
住房制度	166	改革	73
经济适用房	140	管理	71
商品房	129	推进	52
职工住房	97	落实	33

(二) 政策适应态:住房市场化调控转向阶段(2003—2006年)

2003—2006年是我国住房市场化调控阶段,共收集政策文本65份,提取到包含“存贷款利率”“住房公积金”“经济适用房”“管理”等12个高频词(见表2)。这一时期高频词虽与住房改革起步阶段有所重合,但与第一阶段全力推进改革、快速完成住房市场化不同的是,“存贷款利率”“信贷”“调整”“完善”等词语的出现表明国家开始着手调控市场发展。

此阶段各级政府虽对房地产市场进行了各类调控,但在政策目的与目标上仍是对上一阶段市场化的延续,即鼓励发展住房市场化的道路,以房地产作为国家经济发展的重要推动力。在房地产市场化总体制度维持不变的前提下,对具体调控手段进行创新,因此,这一阶段的房地产政策演进韧性具体表现为“弱转型/强适应”。1998年住房改革以后,中国房地产开发投资年均增长达19.5%,房地产开发投资比重由12.7%提高到19.7%。房地产开发投资增长直接或间接拉动国内生产总值增长每年保持在2个百分点左右,并成为中国国民经济的支柱产业^[27]。由于房地产市场化较好地实现了促进经济发展、提高住房水平的政策目标,上一时期的政策理念得以继续维持,政策演进中“弱转型”的特点得以突显。例如2003年出台《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》,仍然以“完善供应政策,调整供应结构”为重点,在现有框架和理念下进一步健全市场体系,适当强化房地产市场监管并改进规划管理。“强适应”则体现为这一阶段在沿用上一阶段房地产调控工具时,特别强调通过调整既有的土地政策、税收政策以及金融政策等各类调控手段完善住房交易体制机制、防范预警房地产金融风险。例如《关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》灵活发挥信贷的调节作用,要求个人住房按揭贷款首付款比例不得低于30%,严格房地产开发信贷条件,区别化调整住房消费信贷等。在土地供应方面,从严控制建设用地总量,全面实行土地出让“招拍挂”,开发用地供应结构上有压有保,试图改善住房供应结构,稳定房价。

表2 2003—2006年房地产政策关键词

高频名词	频数	高频动词	频数
房地产	157	管理	120
住房公积金	113	建设	94
存贷款利率	79	规划	78
房产税	70	信贷	62
经济适用房	55	调整	52
房地产市场	36	完善	47

(三) 政策优化态:住房市场与民生并重阶段(2007—2015年)

2007—2015年我国进入了住房市场与民生并重阶段,此阶段共收集政策文本75份,提取出“住房公积金”“安居工程”“房地产市场”“贷款”“财政资金”“保障”“规范”等12个高频词(见表3),表明中央政府在发展、稳定房地产业的同时,也在积极推进住房保障建设。

2008年底至2009年初,在金融危机席卷全球的过程中,我国中央和地方政府密集出台了一些旨在支持购房、促进房地产市场稳定发展的政策。但针对高房价造成的中低收入群体的住房困境问题,国家也针对性地出台了一系列措施。因此,与前两个阶段房地产调控政策呈现出侧重韧性的某一方面不同,这一时期,我国房地产政策的演进韧性既有随环境变化所做出的适应性调整,又包含着为应对新问题所进行的创新性转型,政策演进韧性体现为“强转型/强适应”。“强适应”突出体现为应对突发事件政策体系所呈现出的灵活性和对环境变化的适应性。政策主体通过各类金融、财政工具调整房地产市场以适应这一时期市场调控的目标,短期政策目标和政策工具的灵活性较强。2008年金融危机爆发前经济过热,整体上实施稳健的财政政策 and 从紧的货币政策,然而危机发生后政策就出现逆转,转向积极的财政政策和适度宽松的货币政策。

房地产政策方面则由前期的控制趋紧转向强力救市。金融危机之前,一系列涉及行政、金融、土地和财税的政策不断出台以平抑房价,然而从2008年底开始,各种刺激扶持楼市的政策出台,如降低首付比、贷款利率、交易税费等,银行信贷也不断放松,房地产进入了一段较长时间的高速增长。

“强转型”是指这一时期房地产政策目的、政策目标有所转变,有力配合了房地产调控目标的实现。2007年之后中央关于房地产的宏观调控思路发生了较大变化,调控政策由原来的“重市场、轻保障”向“市场与保障两条腿走路”并重。2007年党的十七大提出“努力使全体人民住有所居”政策目标,明确将保障性安居工程纳入政府公共服务的职责范围,各地方都将保障性安居工程建设作为政府工作的重中之重。2011国务院发布《关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》,提出大力发展公租房,同年开始的“十二五”规划要求建成3600万套公租房以解决中低收入群体住房困难问题,而到2015年已超额完成这一目标。系统性住房保障政策的出台体现了政策理念的优化,自此,我国房地产调控政策进入了新阶段。在稳定房地产市场与住房困境群体方面,一些政策工具也在调整。2012年央行两次降低存贷款利息及利率以推动房地产市场健康发展。2013年2月《国务院办公厅关于继续做好房地产市场调控工作的通知》出台,调控政策再度严厉:坚决抑制投机投资性购房,加快保障性安居工程规划建设,加强市场监管,从制度上保障楼市调控与监管。直至2014年2月,房价和成交面积增速由正转负,进入下行阶段。2014年3月住建部出台了房地产政策“双向”调控的指示,国务院也提出要抑制房地产投机,增加中小型住房供给。这一阶段,对此前所采取的住房调控以及住房保障手段在适应性调整的基础上继续沿用,政策体系的“强适应”得以体现。

表3 2007—2015年房地产政策关键词

高频名词	频数	高频动词	频数
住房公积金	212	管理	132
安居工程	162	调控	125
财政资金	141	保障	83
贷款	135	规范	69
营业税	129	监管	52
房地产市场	99	推进	28

(四)政策强化态:租购并举阶段(2016—2022年)

2016—2022年共收集政策文本82份,提取“房地产”“住房租赁”“管理”“市场调控”“住房贷款”等高频词12个(见表4)。可见此阶段政府在调控商品房交易的同时,也在大力培育住房租赁市场。

此阶段房地产政策韧性进一步增强,政策体系的适应力和转型力依然突出。转型力是政策目标进一步回归民生属性,并呈现出长效化、常态化的租购并举政策导向,这一阶段也存在住房保障措施的重要创新。“多主体供给、多渠道保障、租购并举”“因城施策”“灵活调控”等概念的活跃是该阶段政策体系适应力和转型力的突出特征。2016是“十三五”计划开局之年,经济新常态特征愈发明显,中央试图降低经济发展对房地产市场的依赖,房地产市场就此进入“总量放缓、区域分化”的状态,房地产政策的调控更加聚焦于去库存以及因城施策分类管理。特别是2016年底中央经济工作会议明确提出“房住不炒”的整体定位,实际上引领了相当长一段时间中国房地产政策的导向。总体定位的提出,意味着中央从短期调控转向长效机制构建。2021年到2023年中央经济工作会议先后提出“因城施策促进房地产业良性循环和健康发展”,“推动房地产业向新发展模式平稳过渡”,“积极稳妥化解房地产风险”。在此期间,各级政府不断探索,综合运用金融、土地、财税、投资、立法等实现房地产市场平稳健康发展,探索建立符合国情、适应市场规律的房地产基础性制度和长效机制,在调控效果上既抑制房地产泡沫,又防止出现大起大落。

党的十九大报告和二十大报告连续强调加快建立“多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”,既

是政策适应力、转型力在新时代住房政策中的突出体现,也意味着中国的房地产政策调控越发重视“租”的重要性。2017年后“租购并举”成为中央引导解决住房问题的重要举措,住建部提出了“各地方积极推进住房租赁服务平台的建设,发展住房租赁经营机构,完善公共租赁住房制度”。2018—2019年,全国人口净流入的大中城市加快发展住房租赁市场,2021年发布的《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》,推动了保障性租赁住房在全国范围的推广,为实现“租购并举”提供有力政策支撑。2022年中央经济工作会议进一步强调因城施策支持刚性和改善性住房需求,同时解决好新市民、青年人等住房问题,探索长租房市场建设,延续并进一步强化了以“租购并举”解决城市居民住房问题的政策调控导向。

表4 2016—2022年房地产政策关键词

高频名词	频数	高频动词	频数
房地产	213	管理	126
住房租赁	161	调控	109
市场调控	122	发展	79
住房贷款	88	培育	71
库存	81	供应	49
公积金	56	推广	37

改革开放以来,中国经济在历次金融危机中展现出了令人瞩目的强大经济韧性和自我修复增长能力,而房地产业的风险吸收强度最大。我国房地产抵御不确定性冲击的能力显著提升,政策演进韧性不断增强^[28]。总体来看,宏观调控政策是政府主导和维护市场经济体制有效运行的真实轨迹^[29],而我国房地产调控政策正是房地产调控的历史记录。不同时期调控政策所侧重的问题有所差异,但每一阶段的政策调整都并非是对上一时期的简单否定或替代,而是在之前基础上的适应或转型调整。

在住房市场化之初,国家通过终结福利分房制度,快速实现了我国住房制度的转变,我国房地产政策演进韧性体现出较强的转型力。为维持市场化政策持续发展,2003年以后,宏观政策的调控转为对房地产市场发展的规范调整,政策的适应力增强。2007年以后,以政府为主体保障中低收入群体住房问题、为新市民提供住房保障等政策的落实使得房地产政策得以向民生保障转型。在党的十八大以后,我国将新型城镇化作为未来解决我国城市化与经济协调发展的主要战略方针,首次提出“房住不炒”的总体定位,房地产的宏观调控政策思路也做出了相应调整。经过政策优化与政策强化,我国房地产政策体系的适应力、转型力不断提高,在应对内外部环境变化时政策演进韧性得到进一步彰显(见表5)。

表5 1998—2022年中国房地产政策演进韧性

阶段	代表性政策	政策目标	政策工具	政策演进韧性
住房市场化改革起步阶段	《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》	停止福利分房,促进住房市场化	试点探索 税收调节 金融支持	转形态(强转型/ 弱适应)
住房市场化调控转向阶段	《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》 《关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》	抑制房价过快上涨,稳定房地产市场	税收调节 信贷调控 金融管控	适应态(弱转型/ 强适应)
住房市场与民生并重阶段	《关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》 《国务院办公厅关于继续做好房地产市场调控工作的通知》	维持房地产市场稳定,解决中低收入群体住房困境	直接提供 金融管控 财政调控	优化态(强转型/ 强适应)
租购并举阶段	《关于在人口净流入的大中城市加快发展住房租赁市场的通知》 《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》	稳房价、保民生、提升经济发展质量	综合调控 制度构建 目标规划	强化态(强转型/ 强适应)

四、中国房地产政策演进韧性的学习逻辑

自住房改革以来,我国房地产政策在助力经济发展的同时,力图实现“住有所居”的基本民生保障,并成功应对了内外部环境的变化,展现了极具适应力与转型力的政策演进韧性,而这种韧性的根本来源在于良好的政策学习机制。中国房地产政策学习的动力来自政策主体与外界环境两个方面。政策主体以其特有的高度敏感性、前瞻性进行持续性学习,包括政策制定者对过去自我或他人成功经验的学习以及对制度的自我规划;而外界环境对政策学习的影响则通过经济环境变化与上级政治压力改变政策的方式体现。这些动力因素共同推进了我国房地产政策的发展,促进政策优化并弹向更好状态,但在不同时期房地产政策演进韧性的生成逻辑也各有差异。因此,本部分以政策学习的视角来解释我国房地产政策演进韧性由何而来以及不同阶段差异的深层逻辑。

(一)环境刺激:房地产政策学习的触发机制

政策内嵌于社会宏观环境之中,环境的改变是政策调整的重要原因。我国房地产政策一直处于持续变化的环境之中,这些环境也成为房地产政策演进韧性的触发机制。20世纪90年代末,亚洲金融危机给正在全速发展的中国带来了前所未有的冲击,当时中国经济呈现出通货紧缩、内需不足的状况,为此国家提出了“促进消费,扩大内需”的方针,由于房地产业在GDP中占比大,产业关联度高,其顺理成章成为国家推动经济增长新的着力点。2001年,我国正式加入世贸组织,这为外资进入房地产市场创造了良好的条件,为房地产市场化的深入发展再次注入活力。外界环境的猛烈冲击使得以福利分房为主的住房政策体系不再适应当时的社会经济环境。关于房地产政策的学习在全国范围内迅速展开,这种巨大环境变化下的政策学习所导致的政策变迁的结果在房地产政策领域即政策的冲突转型。

为实现住房改革,促进房地产市场从无到有的发展,各级政府展开了一系列的学习活动。而其中较为重要的是对域外住房政策制定与执行经验的学习与借鉴,使中国住房市场化改革的核心政策体系,即“元政策”,与市场经济发展相适应。尽管一些国家所采取的住房市场化的模式主要基于当时当地的“社会情境”,但通过对不同国家市场化的住房政策进行梳理可以归纳出完整、规范、行之有效的核心规则,围绕这些内容,决策者能规范决策活动、降低决策成本、提高决策质量。广泛的学习助推自上而下的政策理念转变,住房市场化制度迅速建立起来,福利分房政策就此终结。因此,这一时期的房地产政策具有转型力强、适应力弱的特点。而政策转型的快速实现既有各级政府自身利益考量,又存在政治势能自上而下的推动。一方面,1994年分税制改革后,地方政府面临着不同的财政困境,而住房政策改革所带来的土地财政无疑在很大程度上解决了地方财政困难的状况。另一方面,房地产市场化初期所出台的政策文件均是由国务院及其他中央部委颁布,通过高位推动使得政策学习扩散具有强制性特点,地方官员为了在“晋升锦标赛”赢得胜利往往会更加主动地学习并推广上级措施;经济激励与政治激励的耦合加速了各类房地产政策变现的速度,中央颁布的各项房地产政策快速被地方政府学习并得以落实。

(二)经验汲取:房地产政策学习的重要资源

2003年以后房价飞涨,房地产市场投机现象频发,为解决此类问题,各类宏观调控政策密集出台,但这些政策仍是在住房市场化的理念指导下所颁布的,为此这一阶段房地产政策的学习是政策工具的学习,是房地产政策主体为应对环境变化房地产政策体系做出了适应性协调。

一般而言,根据政策学习的主体、发生的条件等可以将政策学习分为外生性学习和内生性学习两类^[30]。其中,外生性的政策学习又被称为社会学习,是指在外部思潮的影响下,各类社会群体广泛参与政策学习,且通过此类学习会带来较大的社会变化;内生性学习又被称为“经验吸纳型”学习,这种学习多发生于小规模的政策网络之中,社会参与主体较少,政策主体通过总结学习以往政策的经验和教训,优化完善当前政策

或为未来新政策的出台提供借鉴。通过第二阶段政策变化的特点可以看出,政策变迁的动力来自于内生性的政策学习,即房地产政策主体通过之前政策实施过程中出现的问题及时总结、学习并给予纠正。这一时期无论是政策目标的设定还是政策工具的选择,政策文本都或多或少表现出经验汲取式的学习方式。通过上一时期的政策转型调整,我国房地产政策在体系层面、部门层面、工具层面和文本层面上,积累了大量的经验和教训,这一阶段政府各个部门通过“从经验中学习”充分利用了这些知识。因此,“路径依赖”成为这一阶段房地产政策的显著特点,且通过有效的政策协同,与住房市场化体制配套的政策安排被不断完善,它们与既有的市场化制度相互支撑,形成“制度矩阵”,保证了此阶段房地产市场的有序发展。同时,正是由于这种经验汲取式学习与路径依赖的特点使得这一时期房地产调控政策仅能在上一阶段的基础上做出适应性调整,使政策的演进呈现“弱转型/强适应”的特点。

(三) 政治势能: 房地产政策学习的关键保障

2007年以后,中央和地方出台的各类政策都指向同一个“靶心”——民生。社会对民生问题的关注程度、中央政府对民生问题的态度,都在深刻地影响着从中央到地方各级政府的政策走向。这一时期我国开始进入改革开放的深化阶段,对于民生的关注也由原来的物质生活的单一领域转向教育、就业等各个方面,民生地产也在此时得到推广。

与第一阶段类似,由于前期保障性住房政策的缺乏,政策主要由中央政府制定,各级政府自上而下地进行学习。不同之处在于,政策属性的差异影响了政策学习扩散的速度^[31]。第一阶段,中央推行的住房市场化政策具有极强的激励属性,各地政府进行政策学习的积极性较高。因此,利用政治势能,通过高位推动成为这一时期政策学习、扩散的主要影响因素。政治势能是具有不同强弱政治权力的党政部门通过赋予公共政策极高的关注度与重要性所向下传达的政治信号。中国公共政策实践表明,政治势能已成为加强地方政府执行力的重要手段^[32]。而在具体实施过程中,政治势能会影响到政策执行的速度和效果两个方面,当附有“政治势能”的公共政策进入执行过程,能够很快为地方场域的官员所察觉和感知,进而快速实现政策落地^[33]。2007年颁布的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》虽然是首次将解决低收入家庭住房困难纳入政府公共职能范围,提升住房保障在住房政策体系中的地位,但加强住房保障意味着地方政府需要投入更多的财政资金与土地供给,这与地方政府“经营城市”的理念相违背。然而,面对大量中低收入群体严峻的住房困境,中央政府下大决心贯彻该项政策,为此,各部委先后下发了《关于认真贯彻〈国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见〉进一步加强土地供应调控的通知》《廉租住房保障资金管理办法》《城镇最低收入家庭住房管理办法》等多项配套政策,释放出中央政府强烈地切实解决城市住房难题、加强民生建设的政治信号。在强大的政治压力下,各地方政府表现出积极的学习态度,从而推动这一时期政策的转型。

(四) 自我建构: 房地产政策学习的主动完善

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出:中国改革已进入深水阶段和攻坚阶段,要“顶层设计”与“摸着石头过河”相结合,推进国家治理体系和治理能力现代化。在这一理念的指导下,房地产政策做出了显著调整,调控呈现出自内而外、主动完善的特点。这种主动完善、自我建构,既体现在中央政策的制定上,也体现在各地方对于有关政策的制定与学习方面。

在改革开放后的一段时间内,我国曾以“摸着石头过河”的理念来指导各方面政策的制定,但这一模式往往缺乏系统性,且目标具有短期性。随着改革的深入,国家越来越强调“顶层设计”,“顶层设计”要求明确改革目标,并提供相应的制度保障,对于涉及国家安全的重大领域,由政府相关部门主导,这种模式下高层决策者的主要任务在于勾勒改革开放的蓝图,提供明确目标和制度保障以实现长效化、立体化的政策体系自我建构。从党的十九大报告到党的二十大报告,中央始终强调构建“多主体供给、多渠道保障、租购并举”

住房体系这一顶层设计,推动房地产市场健康发展,着力形成科学化、长效化的政策调控体系。2022年中央经济工作会议聚焦房地产市场平稳发展,特别要求在防范化解房地产市场风险的同时,推动房地产业向新发展模式平稳过渡。顶层设计实现宏观制度科学谋划,在宏观制度的指引下地方政府则通过政策试点不断完善制度细则。从2017年开始,国务院对住房租赁市场培育和发展工作进行整体部署并出台政策试点文件,推动形成一批可复制、可推广的试点成果进行推广,以充分培育和发展住房租赁市场^[34]。针对“新市民”的住房保障难题,2021年起住建部开始规划和试点建设保障性租赁住房,在两年时间内快速推动“租购并举”解决年轻人住房问题。各地也在积极探索房地产企业的纾困措施,去存量去杠杆,“因城施策”促进房地产市场平稳健康发展。中央顶层设计和地方试点优化有机结合,各项政策根据外部环境变化自我完善调控的方向和力度,实现了住房租赁市场不断健全、购房市场逐步优化、防范化解系统性风险措施更加完善,助力这一时期“强转型/强适应”的政策变迁调整。

五、中国房地产政策变迁的总体特征

(一)“全体人民住有所居”的政策理念引导政策调整

政策理念体现了政策目标与核心。在我国政策制定结构中,中国共产党是各级公共政策的制定核心,基本的大政方针均由各级党组织制定,因此党中央提出的“全体人民住有所居”政策理念也反映在各个时期的房地产政策之中。1998年住房改革的最初目标即为建立多层次的住房体系以化解住房短缺窘境。2007年以后政府住房调控的思路由“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初步建立。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。”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,并致力于改善居民居住水平。

尽管目前中国房地产市场仍存在结构性风险等问题,但在“全体人民住有所居”政策理念的指引下,整体上房地产政策体系成功改善居民基本居住条件、增强国家经济实力的历史贡献却是毋庸置疑的。国务院第七次人口普查数据显示,我国城镇人均住房面积已经从1998年住房改革时的18.66平方米,增长到2020年的41.76平方米,人均住房面积增长两倍以上,基本实现了住有所居的民生保障。房地产市场在提升人民生活质量方面起到了不可忽视的重要作用,这些成效也有赖于政策主体对房地产政策做出持续性调整,以及在调整、修正的过程中所形成的政策韧性。

(二)多方向与混合式的政策学习促进政策创新

中国的住房改革实践是在经济全球化和改革开放背景下展开的,多方向、混合式的政策学习以及基于中国国情的政策创新是我国住房改革和发展取得成功的重要经验。在房改初期,中央政府基于我国住房发展历史和现实,积极借鉴域外经验,鼓励市场交易购房,对于被排斥在住房市场之外的群体,政府则采取直接投资的方式建设公共住房,并以自上而下的方式进行各项政策推广。中央政府科学进行顶层规划、高效调配各方资源,出台一系列指导性政策文件,有力促使各级政府的政策学习和贯彻落实。此外,国内部分城市在住房改革的对外学习中也扮演了重要角色,如上海率先建立住房公积金制度,现已成为我国住房政策的重要一环。在房地产政策发展完善过程中,本土的政策创新、学习亦十分重要。随着经济发展,各地创新能力不断得到提升,地方政府面对矛盾突出的本地问题自主开展政策实验,探求解决问题的新途径。地方政府的政策创新通常会同时引发自下而上和水平方向两个维度的学习。横向间同级地区的学习往往是基

于两地问题的相似性自发、主动进行的,先行地区扮演引领者的角色,其他地区采取跟进策略。地方政策创新取得成功后,通过政府间交流途径,引起上级政府关注,当中央认可地方的改革措施时,通常形成自下而上的政策学习。由于在房地产政策领域存在着这种多方向、混合型的政策学习方式,使得政策学习的对象得到拓展,政策资源不断丰富。相较于单一方向的政策学习,混合式的政策学习增加了房地产政策创新调整的可能,使得政策系统的包容性、调适性不断增强。

(三)渐进式政策变迁保持政策稳定

从政策文本上看,我国房地产政策的学习、调整、变迁呈现出一种渐进式的特点。这种渐进式的政策学习更加注重市场、社会等外部因素对房地产制度安排的影响。在外部环境的影响下,政策主体的学习与互动时刻发生。我国房地产政策领域的渐进式变迁特征体现在三方面:一是房地产政策的变迁趋势具有渐进性特征。自1998年住房市场化改革以来我国房地产政策的变迁总体体现为注重市场取向、住房市场与住房保障并重和向住房本质回归的趋势,下一时期的政策调整是在上一阶段的基础上所做出的有限调整。二是房地产政策的学习过程具有互动性。在房地产政策学习变迁的过程中,不同的决策主体在是否需要政策学习以及如何学习等问题上,与政策系统外的其他主体及政策环境保持高度沟通互动,决策者能够根据外部社会经济环境的变化准确识别社会对于住房政策的需求,提供切合实际的政策,解决住房领域内存在的现实问题。同时外部环境及其他主体及时的问题反馈也有利于政策及时调整,使得房地产政策在实践中不断得到调整以提升政策的整体质量。三是我国的房地产政策在其学习发展的过程中广泛存在“试点-推广”的做法,体现的是一种试探性的问题解决思路,而不是毕其功于一役。它立足于当前的状况以及实际改进的状态,强调通过不断试错来强化学习,而不是随意地做决策。正是这种渐进式的政策学习使得我国房地产政策保持了稳定性,以一种平稳的方式实现了政策的转变,实现了政策、市场以及社会的有序发展。

六、结论

住房改革以来,伴随着国家发展战略的演变,中国房地产政策经历了一系列变动调整。然而,公共政策理论与方法的不足使得对中国房地产政策的研究多采取经济学研究视角,导致未能深入发掘我国房地产政策演进过程的一般性和特殊性问题。本文从政策演进韧性的角度构建了一个政策学习与政策变迁的整合式分析框架,用以发掘我国房地产政策“怎么变”“为何变”的问题。通过研究得出以下三点结论:

一是不同时期政策演进韧性特点有所差异,但总体不断增强。为应对房地产政策演进过程中的复杂性,各个时期的政策目标、政策工具等均有所不同,因此,其在不同阶段所展现的演进韧性也不尽相同。自住房市场化改革以来,房地产市场在高速发展的同时也产生了诸如房产炒作、住房保障体系不健全、供给结构失衡等问题,但整体上房地产政策体系保持了相当的稳定性,为中国经济长期繁荣保驾护航,其根源就在于韧性机制的不断增强,使得房地产政策体系得以逐步优化,房地产市场的调控虽不完美但整体向好发展。自1998年以来我国房地产宏观调控经历了住房改革起步阶段、房地产市场化调控阶段、市场与民生并重阶段以及当前的租购并举阶段,然而我国房地产调控政策仍处于发展完善之中。如何通过住房租赁政策设计来消除人们对住房租赁消费的制度性歧视,如何提供自由选择租房还是买房的市场环境,补齐租赁市场发展滞后的短板,均是住房租赁政策下一步需要回应的问题。

二是我国房地产政策演进韧性的生成在于良好的政策学习机制。中国房地产政策演进的历程也是各级政策主体不断进行政策学习的过程。改革初期,环境刺激倒逼制度转型,中央政府对住房市场化“元政策”的学习推动了政策转型。2003年以后,随着房地产市场各类问题频发,各级政府汲取上一阶段政策实施所积累的经验与教训,以税收、金融等手段对市场进行反向调节,使得这一时期政策演进韧性的适应力得到

加强。在市场与民生并重阶段,中央政府通过强大的政治势能推动下级政府学习落实住房保障相关政策,从而使“适应力”与“转型力”双强成为此阶段政策演进韧性的显著特点。党的十八大以后,我国房地产市场以“中央顶层设计,地方试点推行”的模式使得政策体系得以优化,政策的适应力转型力进一步加强。这个过程中环境刺激、经验汲取、政治势能以及自我构建从内外两方面共同推动了房地产领域的政策学习。各级政府通过多方向混合式的政策学习,增强了政策体系的转型力与适应力,使“全体人民住有所居”的住房理念在不同时期以不同形式得以深化落实,并在保持经济、社会稳定的同时以渐进的方式实现了房地产政策的转型与变迁。

三是渐进式的政策变迁更有助于经济社会长期稳定发展。房地产政策的变革是经济转型和社会变迁的缩影,房地产政策的渐进式变迁一方面有力推动了住房市场化的改革步伐,另一方面也维护了房地产市场的长期繁荣稳定,在抵御外部环境冲击和化解内部结构性问题过程中呈现出了较强的韧性。适应力、转型力既是政策演进韧性的基础,也是渐进式政策变迁的巨大优势。未来在加快建立“多主体供给、多渠道保障、租购并举”的住房制度过程中,要更加注重政策长效调控机制的建构,进一步发挥渐进式政策变迁的优势以增强政策体系韧性,准确研判政策环境变化、开展互动式学习、合理使用“试点-推广”政策试验机制等,确保渐进式改革中的政策工具与目标同社会实际相适应,保障住房市场长期繁荣稳定。

本文研究也存在不足之处:首先,关于韧性的概念,不同学科存在不同解释。文中为便于展开研究,将其分为学习力、适应力和转型力,这在一定程度上简化了演进韧性的内涵;其次,房地产政策涉及领域较广,文章从整体上对四个阶段的政策进行分析,发现我国房地产政策的演进韧性不断加强,但对房地产领域某一具体政策所存在的政策衰减、终止等现象并未进行深入分析;最后,本文在厘清我国房地产政策演进特点及其生成逻辑的同时,试图在韧性理论的应用、政策学习与政策变迁领域有所创新。但无论是因房地产市场的重要性还是其所具有的“政策市”的特点,都使得我国房地产政策相较于其他领域的政策具有一定的特殊性,基于房地产调控政策的研究所得出的相关结论具有一定的局限性。为此,后续相关研究可在不同政策领域内展开,以获取更具说服力的观点和结论。

参考文献:

- [1] 黄燕芬,张超.加快建立“多主体供给、多渠道保障、租购并举”的住房制度[J].价格理论与实践,2017(11):15-20.
- [2] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [3] 王京滨,夏贝贝.中国改革40年:市场与政策[J].宏观经济研究,2019(10):25-34+168.
- [4] 娄文龙,张娟.中国房地产宏观调控政策变迁量化研究——基于共词和聚类分析的视角[J].上海经济研究,2018(8):63-72.
- [5] 黄新华,屈站.中央政府房地产调控政策决策逻辑的理论解释——基于1998—2013年间相关政策文本的研究[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2014(4):66-75.
- [6] 曹振良.房地产经济学通论[M].北京:北京大学出版社,2003:2.
- [7] 向为民,谢静,李娇.中国房地产市场的脆弱性评估:来自房价波动的证据[J].改革,2022(3):87-100.
- [8] 范广垠.我国房地产政策宏观分析的模型与方法——以1998—2009年房地产政策为例[J].同济大学学报(社会科学版),2010(1):118-124.
- [9] 陈超,施建刚.中国住房市场调控政策变迁与干预机制可持续性——基于多源流框架的分析[J].学习与实践,2016(2):5-12.
- [10] 朱亚鹏,孙小梅.重新理解中国住房模式:基于深圳住房发展的案例研究[J].社会学研究,2022(3):1-22+226.
- [11] HALL P A. Policy Paradigms, Social Learning and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain [J].Comparative Politics,1993,25(3):275-296.
- [12] 吴宾,杨彩宁.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[J].改革,2018(1):74-85.
- [13] 丁淑娟,朱亚鹏.改革开放以来城市青年住房政策的演变及其动力机制研究——基于社会建构的视角[J].青年探索,2022

- (4):26-38.
- [14] 刘晓君,郭晓彤,李玲燕.我国住房租——买市场协调度评价与优化研究[J].华东经济管理,2019(5):98-107
- [15] 高洁超,范从来,杨源源,等.调结构和稳经济双重背景下中国双支柱政策的配合研究——兼论房地产市场调控[J].南开经济研究,2023(8):3-23.
- [16] 王德响,黄睿.公共住房政策实施效果评估体系研究——以深圳为例[J].城市发展研究,2023(10):19-23.
- [17] JAMES E. ANDERSON. Public Policy Making: An Introduction[M]. Boston: Houghton Mifflin, 1990:257.
- [18] BENNETT C J, HOWLETT M. The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change[J]. Policy Sciences, 1992, 25(3):275-294.
- [19] SHANAHAN E A, MCBETH M K, HATHAWAY P L, et al. Conduit or Contributor? The Role of Media in Policy Change Theory [J]. Policy Sciences, 2008, 41(2):115-138.
- [20] 杨宏山.公共政策学[M].北京:中国人民大学出版社,2020:4+92.
- [21] 王绍光.学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示[J].中国社会学,2008(6):111-133+207.
- [22] 朱伟.不确定性、韧性思维与政策设计:政策科学研究的前沿议题[J].学海,2020(2):32-38.
- [23] 唐任伍,郭文娟.乡村振兴演进韧性及其内在治理逻辑[J].改革,2018(8):64-72.
- [24] 陈梦远.国际区域经济韧性研究进展——基于演化论的理论分析框架介绍[J].地理科学进展,2017(11):1435-1444.
- [25] 刘维.公共租赁住房动态管理问题与对策[J].技术与市场,2021(5):187-188.
- [26] 吴宾,杨彩宁.住房政策领域研究热点及演化路径分析——基于知识图谱视角[J].西南交通大学学报(社会科学版),2018(1):97-106.
- [27] 崔广亮,高铁梅.房地产投资、居民消费与城市经济增长[J].系统工程理论与实践,2020(7):1655-1670.
- [28] 刘晓星,张旭,李守伟.中国宏观经济韧性测度——基于系统性风险的视角[J].中国社会科学,2021(1):12-32+204.
- [29] 朱一飞.论我国宏观调控中法与政策的关系——以近20年房地产宏观调控为例[J].社会科学研究,2014(4):75-80.
- [30] 陈琤,李丹.PPP政策变迁与政策学习模式:1980至2015年PPP中央政策文本分析[J].中国行政管理,2017(2):102-107.
- [31] 朱亚鹏,丁淑娟.政策属性与中国社会政策创新的扩散研究[J].社会学研究,2016(5):88-113+243.
- [32] 姜秀敏,王丹杨,卢治江.政治势能下休渔制度参与者行为选择的IAD分析——以Q市N码头为例[J].海南大学学报(人文社会科学版),2022(6):70-82.
- [33] 贺东航,孔繁斌.重大公共政策“政治势能”优劣利弊分析——兼论“政治势能”研究的拓展[J].公共管理与政策评论,2020(4):52-59.
- [34] 吴宾,齐昕.政策扩散阻滞:何以发生又如何消解?——自2016—2019年中国住房租赁政策的观察[J].公共行政评论,2020(5):44-64+205-206.

(责任编辑:彭晶晶)