

北京居住用地管控与住房调控政策执行路径研究

□ 吴雅馨, 田 莉

[摘要] 土地与住房政策对城市经济发展和社会稳定有重要影响, 是政府调节宏观经济、应对住房问题、稳定社会民生的重要政策工具。地方政府作为土地管控与住房调控政策的具体执行者, 其行为受到“响应市场变动”和“落实中央政策”的双重动因影响。文章从政策执行角度切入, 梳理了北京居住用地管控与住房调控政策的更迭情况, 分析了“问题—响应”和“中央—地方”双重影响下的北京市政府居住用地管控与住房调控政策的执行情况, 并提出促进地方政府有效执行土地与住房调控政策的建议。

[关键词] 政策执行; 用地管控; 住房调控; 北京

[文章编号] 1006-0022(2023)02-0084-08 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** B

[引文格式] 吴雅馨, 田莉. 北京居住用地管控与住房调控政策执行路径研究 [J]. 规划师, 2023(2): 84-91.

Research on the Implementation Path of Land Use and Housing Policies in Beijing/WuYaxin, Tian Li

[Abstract] Land use and housing policies, as important governance tools for regulating economic activities and coping with housing problems, have an important impact on urban economic development and social stability. In China, local governments' implementation of land and housing policies is affected by dual motivations: response to market changes, and obedience to central government policy. This article focuses on the implementation mechanism of land and housing policies. By sorting out the changes over years in residential land supply, land use control and housing policies in Beijing, this article analyzes the impact of the dual motivations in actual cases, and proposes recommendations to promote policy effectiveness.

[Key words] Policy implementation, Land use control, Housing adjustment, Beijing

0 引言

在我国, 地方公共政策的创新与执行往往由现实问题和中央政策偏好两大因素推动。1998年住房商品化改革以来, 为应对房地产市场高速发展带来的“住房难”等一系列问题, 中央和地方政府对土地出让管控体系与住房市场宏观调控政策进行了丰富的探索。土地与住房调控政策的制定与执行涉及多个行政层级, 其中地方政府作为土地管控与住房调控政策的具体执行者, 在实践中往往会结合地方性需求对政策执行的目标、路径、工具等进行调整。

北京作为我国的首都, 其发布的地方政策与国家级政策保持着较好的一致性与连续性, 在多轮土地与住

房调控政策施行中均被选取为试点城市。近年来, 北京的房价收入比、房租收入比排名均居国内城市首位, 暴露出较为严峻的住房可支付性问题。在此背景下, 北京市政府不断创新住房调控政策并进行了丰富的实践。因此, 研究北京居住用地管控与住房调控政策的更迭与执行情况, 对探索我国城市住房政策的发展与优化具有一定的意义。

1 双重影响下的住房调控目标与动因: 政策执行路径分析

1.1 政府应对住房问题的动力

政府应对住房问题的动力主要源于三个方面。一

[基金项目] 国家社科基金重大项目 (20&ZD107)、北京卓越青年科学家计划 (JJWZYJH01201910003010)、广州市科技计划项目 (202200110016)、广州市城市规划勘测设计研究院科技基金项目 (RDI2210202152)

[作者简介] 吴雅馨, 硕士, 广州市城市规划勘测设计研究院助理规划师。

田 莉, 通讯作者, 博士, 清华大学建筑学院教授、博士生导师、城乡规划系副主任、土地利用与住房政策研究中心主任。

是履行国家义务。1948年联合国《世界人权宣言》提出享有基本、适足的住房是公民的基本权利之一^①。基于社会契约论,国家有义务保障公民的基本权利,因而政府作为国家职能的行使者,负有为居民提供基本、适足住房条件的义务^①。二是促进城市经济、产业的发展。住房的开发可以为政府增加土地出让金、税收等财政收入,拉动城市就业、消费及房地产上下游产业的发展,从而促进经济的增长。因此,政府作为住房市场发展的受益者之一,有动力维护住房市场的良好秩序。三是维护社会稳定。住房作为开展一切生产、生活活动的基本生存资料,与每个公民的切身利益息息相关^②。基于住房商品化的背景和我国现行的经济发展环境,住房对家庭生活水平和生活机会具有重要影响^③,购买住房是分享城市发展红利、获取城市公共服务的重要载体和途径^④。然而,住房的特殊商品属性决定其无法有效兼顾公平与效率、无法通过单一市场途径获取,住房弱势群体在获取公共资源以及在家庭发展潜力上处于劣势地位,从而产生了社会矛盾。因此,政府作为社会公共利益的代表,负有应对住房问题、维护社会稳定的责任。

1.2 地方政府住房调控的双重动因

2019年4月中央政治局会议提出“一城一策”方针,明确了我国地方政府为住房调控的直接责任主体。在我国,公共政策的创新与执行往往由现实问题和中央政策偏好两大因素推动^⑤。地方政府住房调控政策受“响应市场变动”和“落实中央政策”的双重动因影响。

一方面,地方公共政策的制定往往以“问题出现—解决问题”为主要动因^⑥。作为地方公共利益的代表,地方政府在住房调控政策的创新与执行中需要应对地方性问题,响应地方住房市场的变化,以寻求地方经济、社会效益的最大化。

另一方面,在我国特色的中央—地方分权体制与官员选拔体系下,地方政

府作为中央政府行政职能的代理,在公共政策的制定与执行上受到中央政府的政策引导与政治激励。在住房调控政策方面,地方政府在政策的制定与执行中需要与中央政策保持一定的连贯性。近年来,我国住房政策大多以“试点—探索—推广”的模式自上而下地由中央向地方传达,中央住房政策偏好在地方住房调控政策的创新与执行中扮演着重要角色。

在多重目标与双重动因的作用下,我国地方政府一方面致力于维持房地产市场持续增长的态势,对于房价往往“望涨不望跌”^{⑦-⑧},在经济下行时主要通过住房调控政策刺激房地产市场;另一方面,地方政府有必要运用住房保障体系对住房市场进行调节,在房地产市场“升温”时通过住房调控政策抑制住房投资过热现象,以稳定房价、促进住房公平。

1.3 地方政府对中央政府政策的执行路径

在我国中央—地方分权体系下,不同层级行政主体制定、执行公共政策的目标与动力存在差异。地方政府作为土地管控与住房调控政策的具体执行者,在处理地方住房事务中拥有一定的自由裁量权。周雪光分析了我国地方政府在统一公共政策执行中的“共谋”行为,指出受到政策与地方实际情况适配性等

因素的影响,中央自上而下传达的统一公共政策在不同空间、时间的执行力度与效果不同^⑨。杨宏山指出地方政府执行中央公共政策时受到激励机制与政策路径的影响,并建立了“路径—激励”分析框架,根据激励力度与政策路径明晰度归纳了“行政性”“变通性”“实验性”“象征性”四种政策执行模式^⑩:
①在路径明晰、强激励情景下,地方政府趋于全面落实政策目标与建议的政策执行工具,采取“行政性”执行;②在路径明晰、弱激励情景下,地方政府基于低收益预期,往往对政策的具体执行工具与目标进行调整,采取“变通性”执行;③在路径不明晰、强激励情景下,基于率先探索创新性政策的额外收益预期,地方政府往往自主细化执行方案,采取“实验性”执行;④在路径不明晰、弱激励情景下,地方政府则往往不采取实质行动,仅“象征性”执行。

2 研究对象与研究方法

本文以北京为研究对象,根据北京居住用地出让管控与住房调控的实践,观察双重动因下北京居住用地出让管控与住房调控政策的执行模式的演化历程及执行效果,归纳影响政策执行演化方向与最终执行模式的因素,并提出政策优化建议(图1)。

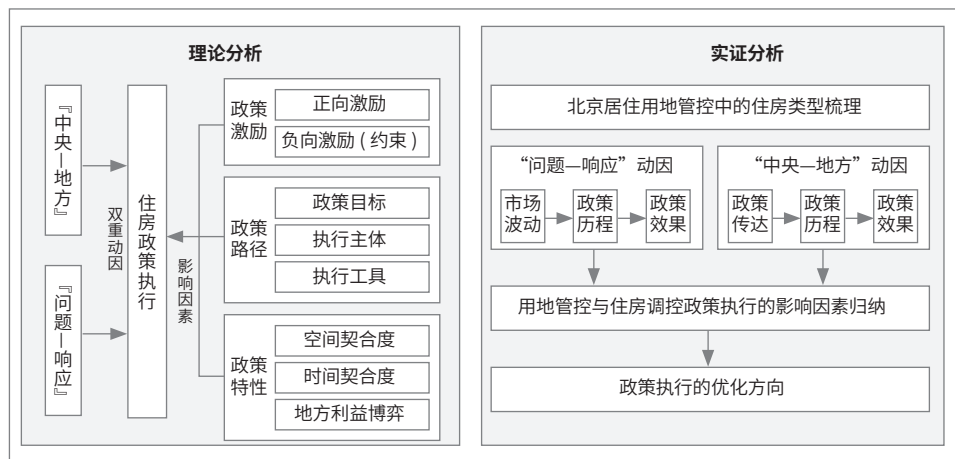


图1 研究框架

3 北京住房调控政策的演进

对从北京市规划和自然资源委员会官方网站获取的住宅用地出让数据进行梳理,可知住房商品化改革以来北京居住用地出让条件中共出现了十种住房类型,分别为商品房、定向安置房、经济适用房、廉租房、限价商品住房(“两限房”)②、公共租赁住房、自住型商品房(“自住房”)、限竞房、企业自持商品房与共有产权住房(图2)。

(1) “两限房”。

“两限房”的供给面向家庭资产与收入水平较低、具有刚需性或改善性购房需求,但不符合经济适用房申购条件的居民家庭。该类住房的配置、使用与处置权与经济适用房的管理类似,从住房供给角度,可以将“两限房”视作经济适用房的福利扩充。值得注意的是,“两限房”与经济适用房在来源上存在显著区别:根据2008年《北京市限价商品住房管理办法》,“两限房”的用地来源于土地招拍挂市场,由开发商完成

投资、建设;经济适用房则有政府划拨用地集中建设和招拍挂商品住房用地配套建设两种来源。

(2) 公共租赁住房。

公共租赁住房面向中低收入家庭、外来务工人员等住房弱势群体,是落实住房租赁保障从“以货币补贴为主”转向“以实物补贴为主”政策的产物,是对既有“以货币补贴为主”的廉租房政策的福利扩充。根据2009年北京《公共租赁住房管理办法(试行)》,公共租赁住房由政府、企业/单位或公共机构投建、持有,可通过改建、收购、租赁募集存量住房,亦可划拨用地集中建设或在商品住房项目中配套建设。

(3) “自住房”。

“自住房”是北京地方性政策商品住房,在2013年10月发布的《关于加快中低价位自住型改善型商品住房建设的意见》文件中确认推出,2017年以后与共有产权住房并轨。与“两限房”类似,“自住房”的用地全部来源于土地公开招拍挂市场。“自住房”的价格、套型

同样受到限制:在价格方面,限定销售均价为同地段、同品质普通商品房的70%左右;在套型方面,限制在140m²以内,以90m²以下的中小户型为主。在住房供给对象方面,“自住房”面向北京符合基本限购条件的家庭开放,优先无房家庭和经济适用房、“两限房”的轮候家庭。从住房供给角度,可以将“自住房”视作在经济适用房、“两限房”的基础上又一种福利扩充。

(4) 限竞房、企业自持商品住房。

2016年下旬,为了抑制地价、房价的过快上涨,北京市政府在居住用地出让中大规模采用“限价房、竞地价、竞报配建与自持条件”的交易规则③。在“限竞”交易规则下形成了一部分销售价格受限的普通商品房,被称为“限竞房”;形成了一部分由企业持有、只租不售的商品房,被称为“企业自持商品住房”。限竞房的销售均价与套型受到居住用地出让条件的管控,但销售方式、产权管理与普通商品住房相同,不属于北京政策性、保障性住房的范畴。企业自持商品住房的产权由企业持有,只能以租赁的形式进行流通,从而丰富、稳定了住房租赁市场的供给来源。

(5) 共有产权住房。

共有产权住房的供给对象为北京无房居民家庭。与“两限房”“自住房”类似,共有产权住房以行政区为单位统筹供给,售价低于市场水平、以中小套型为主、使用和处置权受限。值得注意的是,不同于“两限房”“自住房”二次转让时按比例补交土地收益金的管理模式,共有产权住房明确规定了政府与个人分别持有的住房产权份额,并规定在住房二次转让时需按产权比例分配增值收益。根据2017年《北京市共有产权住房管理暂行办法》,尚未售出的经济适用房、“两限房”、“自住房”均统一作为共有产权住房管理,因此共有产权住房政策可视为北京系列出售型福利房政策探索的整合。

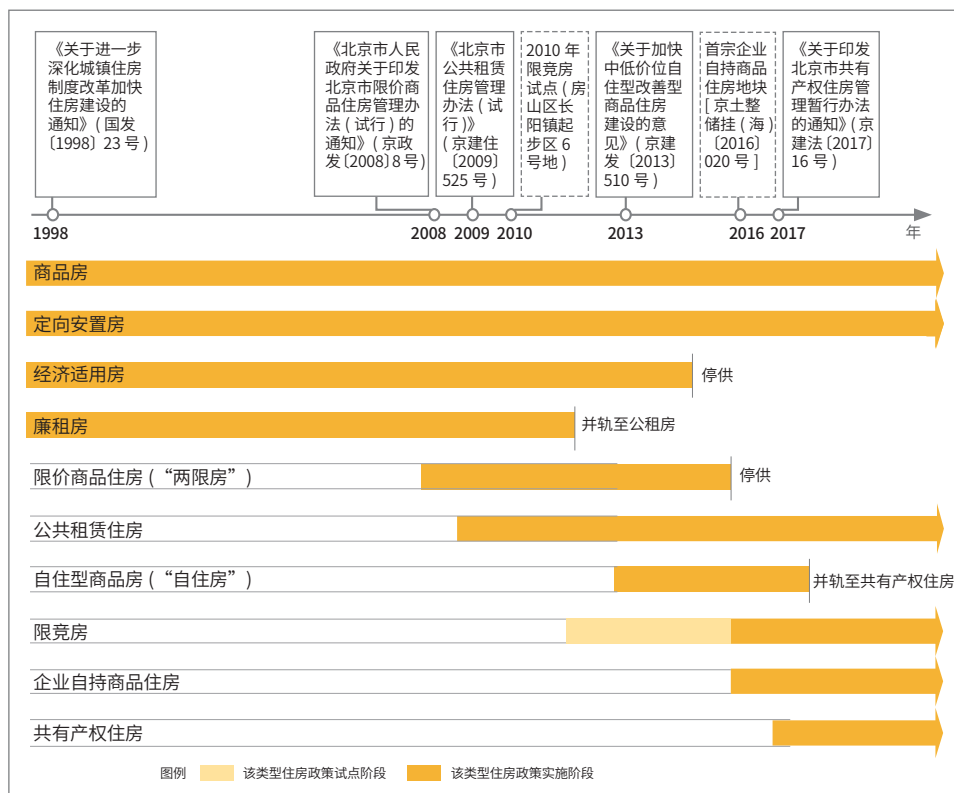


图2 1998~2019年北京土地出让公告中出现的十种住房类型

居住用地出让管控中住房类型的变迁在一定程度上反映了地方政府住房调控的意图与逻辑。2010年以前,北京市政府主要通过建设、筹集保障性住房的形式提供住房福利,住房福利由政府“单中心”供给,并建立在政府无偿或低价供地、提供财政支持的基础上。2010年之后,北京市政府凭借城市居住用地垄断供给者的身份,对多种类型福利性商品住房政策进行了探索,通过土地市场竞争规则逐渐引入市场主体,促使市场主体承担部分福利住房供给的职责。

4 “问题—响应”动因下的北京居住用地出让管控政策

住房商品化改革以来,我国政府对住房的调控具有应急性响应市场波动的特征,住房金融、房地产税收、土地供应等管控“刺激”与“收紧”交替^[1]。在北京居住用地出让管控与住房政策的变迁中同样体现了对地方住房市场波动的响应。一方面,“自住房”、共有产权住房政策在北京居住用地出让管控中出现的时间与北京住房市场两次房价增长高峰阶段相吻合。另一方面,北京居住用地出让条件覆盖范围、居住用地出让规则亦对地方住房市场的波动做出了反馈。

4.1 北京住房市场与房价的变化趋势

通过2010~2019年北京单位面积平均住房价格变化趋势分析可知(图3),这一阶段北京房价出现了两个高峰期。第一次房价高峰期为2012年年中至2013年年中,北京平均房价从26579元/平方米提升到38502元/平方米,年增长率达到45%。第二次房价高峰期则出现在2016年,北京住房市场年成交额高达1.5万亿,平均单位住房价格从不足四万元迅速增长至57597元/平方米,年增长率达到46%。2017~2019年北京平均住房价格水平则趋于平稳,住房市场年成交总

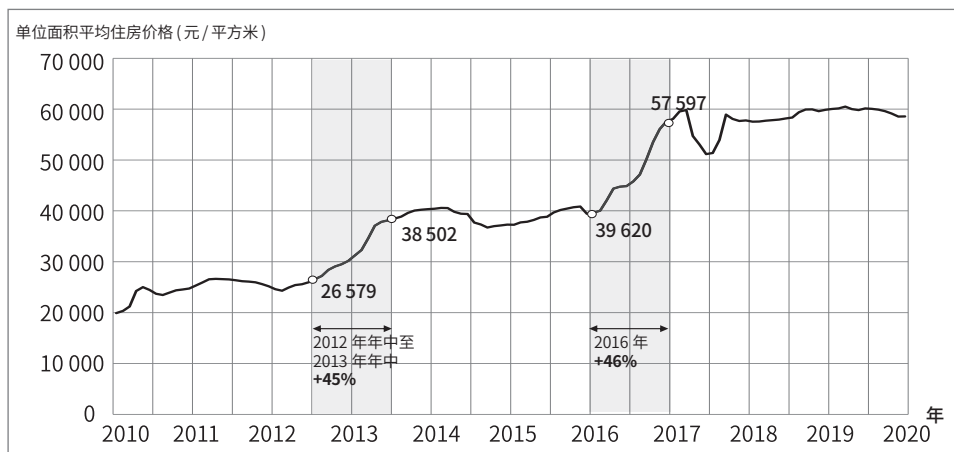


图3 2010~2019年北京单位面积平均住房价格变化趋势图

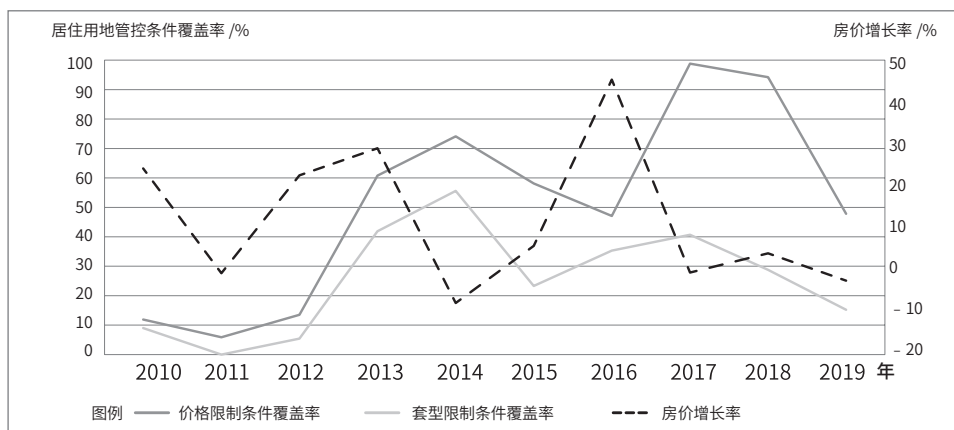


图4 2010~2019年北京房价增长率与用地管控条件覆盖率变化

量维持在18.5万套以下。

4.2 居住用地出让政策对住房市场波动的响应

为应对北京住房市场的两次房价增长高峰,北京市政府通过调整居住用地出让条件覆盖范围、创新居住用地出让交易方式对住房市场进行调控。

4.2.1 调整居住用地出让条件覆盖范围

对比北京2010~2019年居住用地出让价格、套型限制条件覆盖率与北京房价增长率的变化趋势(图4),从中可以发现用地管控条件覆盖率与房价增长率有密切关系。2012~2013年房价快速上涨时,北京居住用地出让价格限制条件的覆盖率从13.5%提升至60.8%,套型限制条件的覆盖率从5.4%提升至41.9%,居住用地出让的价格、套型管控的广度显著提升。2016年第二轮房价快

速增长阶段,北京居住用地出让价格限制条件覆盖率从47.1%提升至98.8%,套型限制条件覆盖率则从35.3%上升至40.7%。而当2017~2019年房价增速和住房市场成交量明显下降时,北京居住用地出让管控条件的覆盖率则明显下降,2019年价格与套型管控条件的覆盖率分别回落至47.8%和15.2%。由此可见,北京居住用地出让管控政策对住房市场波动的响应:在住房市场热度上升时,政府通过提高管控条件的覆盖率对房地产投资行为进行一定的抑制;在住房市场热度冷却时,则降低管控广度,以促进房地产市场平稳发展。

4.2.2 创新居住用地出让交易规则

北京居住用地公开出让交易方式的变迁同样体现了对住房市场波动的响应。在2012~2013年北京房价第一轮增长高峰后,北京市政府通过配建条件、“限

竞”条件引导市场主体配建福利性住房的用地逐渐成为北京居住用地公开出让的主流类型。在2016年北京房价第二轮增长高峰后，北京居住用地出让规则再次调整，推出“限房价、控地价、竞报自持或配建面积”的竞卖模式。北京市政府通过用地出让的“限竞”规则直接对住房交易价格施加管控，为大部分新建商品住房项目设定销售价格“天花板”，从而稳定住房市场、防止房价过快增长。2017～2018年，“限竞”地块成为北京居住用地公开出让的主流类型，在居住用地出让宗数中占比为68.3%。

5 中央政策驱动下的北京居住用地管控与住房调控

住房调控政策的制定与执行涉及中央、省、市、区(县)多个行政层级，不同层级行政主体政策执行的动机与策略存在一定的差异。北京作为国家首都、政治中心，其地方政策往往与中央政策保持较高的一致性，有时甚至以牺牲地方利益为代价以达到“政治示范性”^[12]。观察北京住房调控政策的演进，可以发现北京市政府对中央住房政策的响应具有响应速度快、响应力度高的特点，中央主流政策的偏好在北京住房政策的创新性探索中起到重要的引导作用。然而，由于部分政策执行路径不明确，北京的住房调控政策还存在频繁变动、后续执行不力的现象。

5.1 中低价位、中小套型福利性商品住房政策探索

21世纪以来，中央政策文件不断强调发展中低价位、中小套型商品住房，并引入市场主体来供应福利住房，以满足自住型、改善型住房需求。2014年，中央政府提出发展共有产权性质的政策性商品住房，并指定北京等6个城市作为共有产权住房政策试点^④。共有产权住房政策延续了中央政府促进中低价位、

中小套型福利性商品住房发展的政策导向，形成了相对明晰的政策执行路径，通过布置试点任务的形式对指定试点城市地方政府形成了政治激励。在中央政策的影响下，北京中低价位、中小套型福利性商品住房政策经历了“实验性”执行、“变通性”执行到“行政性”执行的发展历程。

5.1.1 “实验性”执行(2008～2013年): “两限房”与“自住房”探索

为响应中央政府发展中低价位、中小套型商品房的号召，北京市政府主动进行地方性探索，于2008、2013年分别推出了“两限房”和“自住房”两类销售价格与套型受到限制的福利性商品住房。

2008年，北京率先在招拍挂用地出让中要求配套建设一定比例的“两限房”。作为北京首类由市场主导供给的福利性住房，“两限房”是北京市政府落实中央“中低价位、中小套型”“引导市场参与住房福利”政策导向的地方性探索，体现了北京对中央政策指令的“实验性”执行。在用地供应方面，“两限房”遵循了中央政策的指导路径，通过优先供地、设置土地出让配建条件的形式执行。北京市政府在2010～2015年的建设用地供应计划中均制定了“两限房”的用地供应目标，并将供地规模拆解至区县级，从而细化了政策执行目标。在“两限房”的准入条件、分配机制、售后管理方面，由于中央政策未给予明确的路径指导，北京市政府实验性地沿用了经济适用房的执行模式，并以区、县级住建部门为执行主体。

2013年，北京推出了“自住房”，这在一定程度上意味着北京住房福利范围从“最低保障”向“中端支持”扩大。在用地供应方面，“自住房”同样以土地出让配建条件的形式执行，但在2013～2015年的北京建设用地供应计划中并未设置“自住房”的供地目标。在住房供给方面，“自住房”突破了保障性购房资格的限制，面向北京所有符合限购条

件的家庭开放，采用了“资格审核—摇号—选房”的分配模式，通过产权转让年限管控和申购优先顺序向刚需性购房家庭倾斜。

2010～2013年，北京居住用地出让中涉及“两限房”配建条件的宗地共计46宗，规划供应建筑面积200万平方米，在规划新建住房总规模中占比5.7%；涉及配建“自住房”的宗地共计12宗，规划供应建筑面积80万平方米，占规划新建住房总规模的2.3%。由此可见，2013年以前，北京中低价位、中小套型商品住房的供给规模较小，在住房供给中占比较低，北京住房供给结构仍以普通商品住房为主导。

综上所述，虽然2008～2013年北京市政府积极响应中央政策引导，进行了两轮中低价位、中小套型福利性商品住房政策探索，创新并细化了政策性商品住房的执行路径，但政策执行的力度与成效有限，总体表现为“实验性”执行。

5.1.2 “变通性”执行(2014～2016年): “两限房”“自住房”分层供给

尽管2014年北京便被列为共有产权住房政策试点城市，但是北京市政府并未立即大规模地执行共有产权住房政策，共有产权住房地块直到2017年才首次出现在北京居住用地招拍挂市场中。2014～2016年，北京市政府对于中央政府自上而下传达的共有产权住房政策采用了“变通性”执行的响应模式，在延续“两限房”“自住房”地方性政策的基础上，不断积累福利性商品住房的政策执行经验，为共有产权住房政策的推出打下基础。

2014～2016年，北京居住用地出让管控条件仍以配建“自住房”“两限房”为主。在2014～2016年出让的99宗居住用地中，有33宗要求配建“自住房”，有42宗要求配建“两限房”，有13宗用地要求同时配建“自住房”与“两限房”。这一阶段，“自住房”“两限房”的供应规模在北京住房供给总规模中的占比有所提升：根据2014～2016年居

住用地出让结果,北京规划供给新建“自住房”规模为373.3万平方米,占住房总供给规模的22%;规划新建“两限房”规模为240.0万平方米,占住房总供给规模的14%。由此可见,2014~2016年北京市政府在中低价位、中小套型福利性商品住房政策的执行上初见成效,通过用地管控条件有效引导了商品住房市场“分层供给”结构的形成。

在加大“两限房”“自住房”政策执行力度的同时,北京市政府不断完善政策性商品住房的政策执行路径。2014年,北京市政府工作报告将“自住房”明确为“共有产权性质”,提出供应5万套的年度目标。同年,北京市政府进一步探索政策性商品住房的土地出让路径,开始在居住用地出让条件中明确规定“自住房”的销售单价、均价上限,并推出14宗仅用于“自住房”建设的居住用地地块。2015年起,北京进一步明确“自住房”的税收政策、二次交易管理政策,出台鼓励“自住房”建设的税收优惠政策^⑤,同时规定入市转让时需按购入价格与同地段商品房差价的30%补缴增值收益。2017年度北京建设用地供应计划首次明确“自住房”用地的具体供应规模,并将供应规模分配至区县,从而细化了政策执行目标。

综上所述,2014年承接了共有产权住房政策试点任务后,北京市政府采取了“变通性”执行的策略,2014~2016年延续了“两限房”“自住房”的地方性政策,并以“自住房”的形式对共有产权住房政策进行探索,逐渐在土地出让、分配模式、建设与交易管理细则等方面细化和完善福利性商品住房的政策执行路径。

5.1.3 “行政性”执行(2017年至今): 共有产权住房成为主流

2016年《北京城市总体规划(2016年—2035年)》提出新增供应住房中共有产权住房占比达到34%的规划愿景,并明确5年内供给25万套共有产权住房的

政策执行目标。2017年《北京市共有产权住房管理暂行办法》对共有产权住房的政策执行路径进行了明晰的规定,同时规定未售的“自住房”、“两限房”、经济适用房均并入共有产权住房政策统一管理。由此可见,共有产权住房政策在一定程度上可视为北京进行一系列中低价位、中小套型福利性商品住房政策探索后“集大成”的最终成果。共有产权住房政策在土地出让、售价限制、准入资格、分配机制等方面的实施路径基本沿用了“自住房”政策的“实验性”执行成果,在二次交易管理方面确定了共有产权住房“封闭管理”、按产权比例分配增值收益的执行模式,确定了区级政府为共有产权住房政策执行主体,并规定了由专业的保障性住房运营管理机构代持、管理共有产权住房的政府份额。2018年,共有产权住房政策引入专家评审、技术指引体系,进一步完善售价评估、份额比例、规划设计标准等实施细则。

在较为明确的政策执行目标和较为明晰的政策执行路径下,目前北京共有产权住房已形成稳定的供给。2017~2019年,北京共出让共有产权住房地块34宗,共计206.8hm²,约占居住用地出让总规模的17%,可新增供应共有产权住房424.9万平方米。与其他试点城市相比,北京共有产权住房政策覆盖率更高、供给规模更大^[13],反映了北京市政府响应中央政策指引执行共有产权住房政策的积极性。

5.2 从“实验性”执行到“象征性”执行: “购租并举”与长租型租赁住房政策

2016年,住建部《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》明确实行“购租并举”的方针,提出建立“市场主导、政府保障”的住房租赁体系。在“购租并举”的实施路径上,中央还提出了发展住房租赁企业、鼓励房企发

展租房业务、完善租房市场规范、将租赁住房纳入住房建设与供地计划等政策方向,但未提出具体的政策执行路径。

2017年《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》选取了13个城市作为集体建设用地租赁住房政策的首批试点,提出进一步“促进购租并举、缓解住房供需矛盾”。在集体建设用地租赁住房发展方面,中央还提出了项目审批、建设、运营、监管等方面的原则性政策目标,但未明确政策具体的执行路径、考核目标,亦未对试点城市提供经济激励。

对于“购租并举”与长租型租赁住房政策,中央政府仅提出方向性、原则性的政策引导,缺少具体执行目标,执行路径不清晰,鼓励地方政府进行政策创新和差异化探索。作为首都,北京对“购租并举”方针的响应度较高,率先推出了企业自持商品住房政策,积极落实集体建设用地租赁住房政策试点任务。然而,由于缺少明确、可行的政策执行路径和持续的政治、经济激励,北京的长租型租赁住房政策从“实验性”执行逐渐转变为“象征性”执行。

5.2.1 企业自持商品住房政策

2016年起北京在居住用地公开出让中设置“限价、限地价、竞报企业自持商品房”的“限竞”条件,推出了企业自持商品住房这一住房类型,通过土地出让管控的形式鼓励租赁住房的建设、引导房企发展租房业务。2017年北京发布《关于本市企业自持商品住房租赁管理有关问题的通知》,对企业自持商品住房的租约年限、经营模式、交易规范等做出规定,以完善、规范租房市场。为积极响应中央“购租并举”政策方针,北京市政府主动探索并细化了“购租并举”政策的执行路径,但未制定具体的考核目标和激励政策,在地方政策执行上体现出路径较明确但激励措施较弱的特点。

截至2019年底,北京仅完成了33宗企业自持商品住房的供地,2018~

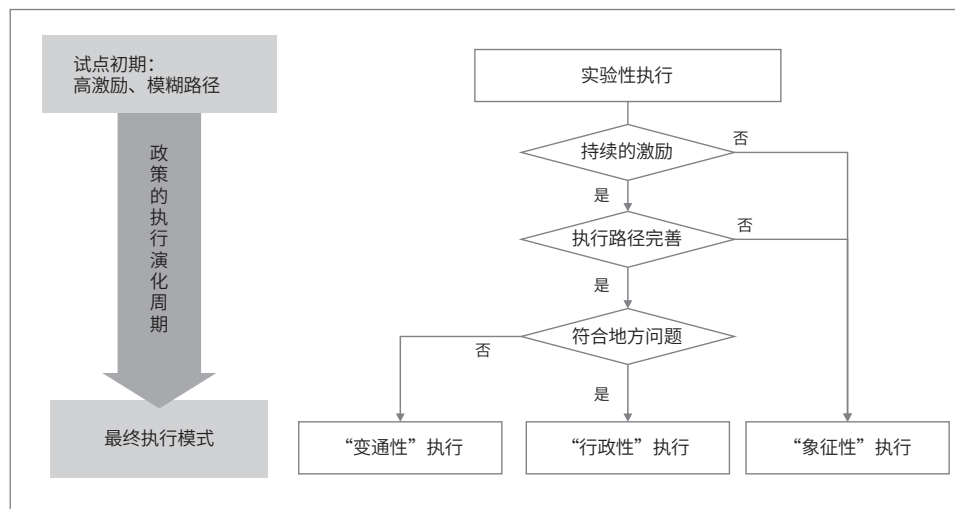


图5 住房政策执行演化过程的影响因素

2019年仅供地3宗。由于缺少有效的运营路径，北京企业自持商品住房项目开发缓慢，实际入市的企业自持商品住房项目寥寥无几。此外，企业自持商品住房“以租代售”、租约长、租金高昂等现象引起争议，违背了政策初衷。由此可见，尽管北京市政府通过企业自持商品房政策迅速响应“购租并举”的号召，并对政策执行路径进行了细化，但是由于缺少激励机制和具体执行目标，政策实际执行力度不足，从“实验性”执行逐渐转变为“象征性”执行。

5.2.2 集体建设用地租赁住房政策

作为首批试点城市，北京在2018年划定了202.5 hm²的集体建设用地用于发展集体土地租赁住房，规划了39个集体土地长租公寓试点项目，并对集体建设用地租赁住房政策的执行路径、执行目标进行了细化。与其他试点城市相比，北京集体建设用地租赁住房试点实践的进度与规模明显领先。2018年，北京集体土地长租公寓建设面积占18个试点城市建设总面积的2/3。由此可见，北京市政府在住房政策上对中央政策的响应积极性相对更高。然而，截至2019年，北京首批集体建设用地租赁住房试点项目仅有5个获得建设许可，提供了4629个出租单元^[12]。这是因为集体建设用地发展租赁住房会对城市居住用地土地出让

市场和地方政府财政收入造成一定的冲击，对地方政府产生负向经济激励，在“路径不明晰、负向激励”的情景下，集体建设用地租赁住房试点推进缓慢，大多数区级政府表现为“象征性”执行：提供的用地处于非常偏远的地段，或是实际供应量远低于预期计划。由此可见，尽管北京市政府在政治示范效应的约束下积极响应中央号召，但集体建设用地租赁住房政策的执行后续乏力，在路径不明晰、弱激励的政策导向下，实际政策执行介于“实验性”执行与“象征性”执行之间。

6 双重影响下的政策执行：路径演化的影响因素与政策建议

在梳理北京住房调控政策更迭情况的基础上，本文综合分析了“问题—响应”和“中央—地方”两大政策动因下北京地方用地管控与住房调控政策的执行模式与效果。在“问题—响应”动因下，北京市政府根据房地产市场的冷热程度，交替执行“刺激”与“收紧”的居住用地出让管控措施，依托于城市居住用地一级市场“唯一供给者”的垄断地位，通过调整居住用地出让的前置条件与交易规则来达到住房调控的目的。值得注意的是，在“问题—响应”路径下，北

京住房调控存在短期性、滞后性的特点，表现为对住房市场与房价波动进行“应急性”反馈。“中央—地方”动因下的北京住房调控与居住用地管控政策则表现出更强的延续性与稳定性。北京基于首都的政治示范性，对中央住房政策的引导表现出较高的响应积极性。在中央倡导供给中低价位、中小套型福利性商品住房的背景下，北京自2008年以来主动进行“两限房”和“自住房”政策的“实验性”执行，并在2014年承接共有产权住房政策试点任务后转为“变通性”执行，延续和完善了“自住房”政策，为共有产权住房政策的执行奠定了路径与工具基础，最终形成了相对明晰、稳定的共有产权住房政策。在中央倡导供给“购租并举”和长租型租赁住房的背景下，北京探索企业自持商品住房政策、承接集体建设用地租赁住房试点任务。但由于缺少明确的政策路径、政策目标和持续的经济激励，北京的长租型租赁住房政策执行后续乏力，最终由“实验性”执行转变为“象征性”执行。

通过比较北京共有产权住房政策、“购租并举”政策的执行情况发现，虽然二者同样受到中央政策的引导与驱动，但是政策执行路径却走向了不同的演化方向，政策执行的实际效果也存在较大差异。通过对北京用地管控与住房调控政策的分析，可以发现住房调控政策的创新与执行存在一定的演化周期，政策的实际执行结果受到路径明晰度、激励政策及问题适应性三个因素的影响（图5），且政策路径的细化与完善需要经过一系列实验性政策的探索。在政策试点初期，试点城市的地方政府在较强的政治激励下，往往会对中央政策表现出较高的响应度，即使在政策路径明晰度不高的情况下，地方政府仍有动力积极督促政策执行、对政策路径进行实验性探索。随着政策试点的推进，路径不明晰造成的政策执行困难等问题逐渐显现，路径明晰度与激励政策共同对政策执行的演化

方向产生影响：一方面，持续的政治、经济激励政策有利于调动与保持地方政府执行政策、进行实验性探索的积极性；另一方面，政策执行路径的不断细化、完善则有利于降低政策执行难度、提升政策的有效性。以北京长租型租赁住房政策为例，由于缺少持续的激励政策和完善的政策执行路径，政策执行后续乏力，逐渐走向“象征性”执行模式。

“中央—地方”与“问题—响应”动因往往共同影响地方性住房调控与居住用地管控政策的执行路径。对于“中央—地方”动因驱使下的住房政策创新，“问题—响应”动因会在短期内对地方政府具体的政策执行目的、目标与路径产生影响，从而影响政策的路径演化方向与实际执行效果。以北京中低价位、中小套型福利性商品住房政策为例，其政策执行初期表现出了较强的自上而下特征，地方政府响应中央指导，通过居住用地的配建要求管控落实“两限房”供给，政策试点规模小、政策执行推进缓慢。2013年，在北京住房价格快速上升的背景下，北京住房市场可支付性问题凸显，住房刚需群体的购房需求亟待满足。在“中央—地方”与“问题—响应”动因的共同推动下，北京推出了“自住房”新政，不断完善政策性商品住房的政策执行路径，中低价位、中小套型福利性商品住房政策的执行力度加强。2016年，北京第二轮房价快速上涨，这也为中低价位、中小套型福利性商品住房政策的执行提供了驱动力，面对严峻的房价收入比与庞大的住房刚需群体之间的矛盾，共有产权住房政策与北京住房体系和住房市场发展的实际需求相契合，从而得以广泛落实，逐渐走向“行政性”执行模式。由此可见，在政策执行的路径演化周期中，住房政策与地方实际需求的契合程度影响了政策执行难度与地方政府政策执行的积极性，从而对政策执行模式的演化产生重要影响。

综上所述，住房调控与居住用地管

控政策执行路径的演化受到“中央—地方”与“问题—响应”双重动因的共同影响，其中“问题—响应”动因的影响具有短期性、波动性特征，“中央—地方”动因的影响则更具有稳定性、持续性。地方住房发展的实际问题与需求对住房调控政策的执行难度、地方政府的政策执行意愿有重要影响，进而影响一定时期内政策的执行力度与执行模式，从而作用于政策执行模式的演化路径与最终执行效果。对于契合地方实际需求的调控政策，在政策演化周期中应从“激励”与“路径”两个角度避免住房调控与居住用地管控政策走向“象征性”执行：一方面，需要在住房政策从试点阶段到稳定、明确阶段的全周期中给予持续的激励，包括正向奖励机制与负向惩罚措施，以调动地方政府政策执行的积极性；另一方面，需要不断细化、明确政策执行路径以完善政策框架，不断降低政策执行难度、提升政策的可持续性。■

[注 释]

- ①联合国《世界人权宣言》第25条：“Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services……”。资料来源于 <https://www.un.org/zh/universal-declaration-human-rights/index.html>。
- ②限价商品住房是北京居住用地出让公告文件中所用名称，“两限”指该类住房的价格、套型受到限制。根据2008年《北京市限价商品住房管理办法（试行）》，限价商品住房户型以90m²以下为主，其中一居室不超过60m²、二居室不超过75m²；限价商品住房面积以开发成本价与合理利润为基础，并参考市场价，由政府部门确定，同时体现在居住用地出让公告中。
- ③北京“限房价、竞地价”的居住用地公开交易规则最早可追溯至2010年首次试点的“房山区长阳镇起步区6号地”，2011年首个限竞房项目“中国铁建长阳国际城”入市。
- ④2014年《关于试点城市发展共有产权性质政策性商品住房的指导意见》（建保〔2014〕

174号）将北京等6个城市列为共有产权住房试点。

- ⑤如《关于明确自住型商品住房享受税收优惠有关问题的函》（京建函〔2015〕53号）等相关文件。

[参考文献]

- [1] 刘亚娟. 政府住房保障义务研究 [D]. 广州：华南理工大学，2018.
- [2] 卢珂，李国敏. 住房公平与政府正义 [J]. 社会科学辑刊，2012(4)：137-140.
- [3] 魏万青，高伟. 经济发展特征、住房不平等与生活机会 [J]. 社会学研究，2020(4)：81-103, 243.
- [4] 赵燕菁. 投资型住宅需求与社会财富再分配 [J]. 北京规划建设，2010(6)：150-152.
- [5] 梅赐琪，汪笑男，廖露，等. 政策试点的特征：基于《人民日报》1992—2003年试点报道的研究 [J]. 公共行政评论，2015(3)：8-24, 202.
- [6] 陈雪莲，杨雪冬. 地方政府创新的驱动模式——地方政府干部视角的考察 [J]. 公共管理学报，2009(3)：1-11, 121.
- [7] 郭庆旺，贾俊雪. 地方政府行为、投资冲动与宏观经济稳定 [J]. 管理世界，2006(5)：19-25.
- [8] 高鹏. 中央政府与地方政府在房地产市场调控中的博弈问题研究 [D]. 成都：西南交通大学，2011.
- [9] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑 [J]. 社会学研究，2008(6)：1-21, 243.
- [10] 杨宏山. 政策执行的路径—激励分析框架：以住房保障政策为例 [J]. 政治学研究，2014(1)：78-92.
- [11] 夏磊，任泽平. 2014-2018年房地产调控的回顾、反思和展望 [J]. 发展研究，2018(7)：25-51.
- [12] Tian Li, Yaqi Yan, George Lin, et al. Breaking the Land Monopoly: Can Collective Land Reform Alleviate the Housing Shortage in China's Mega-cities? [J]. Cities, 2020, 106: 1-10.
- [13] 邹琳华. 政策支持如何与市场机制有效契合：基于北京市共有产权住房实践的分析 [J]. 江苏行政学院学报，2018(5)：41-47.

[收稿日期] 2022-02-15