



DIFANG ZHENGFU
ZHUFANG ZHENGCE YICHENG DE YINGXIANG YINSU
JI ZUOYONG JILI YANJIU

地方政府

住房政策议程的影响因素 及作用机理研究

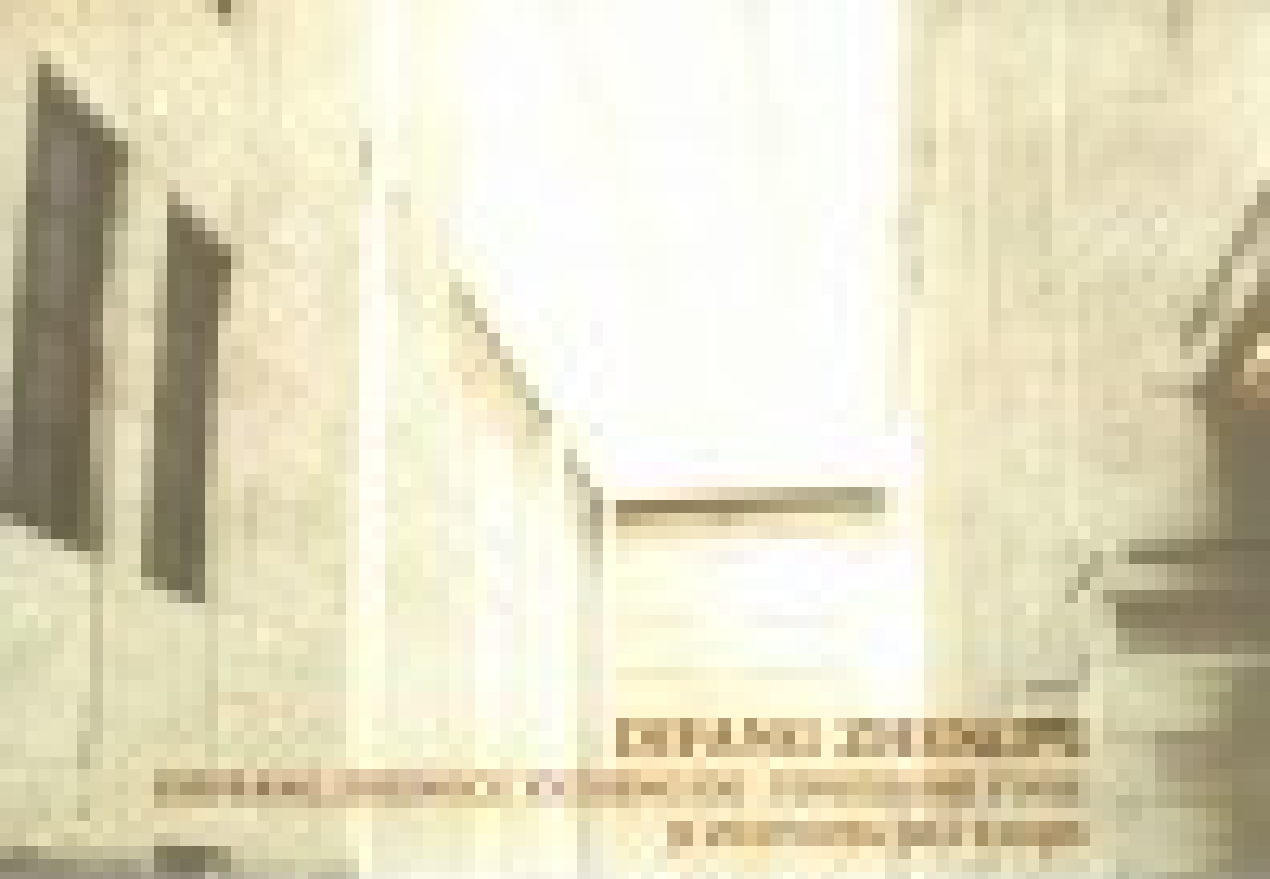
郭晓云◎著

非外借

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press



ENVIRONMENTAL IMPACTS

ENVIRONMENTAL IMPACTS OF THE 2008 OLYMPIC GAMES
IN BEIJING, CHINA

地方政府

信息政策议程的影响因素 及作用机理研究

王德胜 著

中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCE PRESS

兰州财经大学重点学科建设项目资助出版
兰州财经大学科研专项经费资助

DIFANG ZHENGFU
ZHUFANG ZHENGCE YICHENG DE YINGXIANG YINSU
JI ZUOYONG JILI YANJIU

地方政府 住房政策议程的影响因素 及作用机理研究

郭晓云◎著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府住房政策议程的影响因素及作用机理研究/郭晓云著. —北京: 经济科学出版社, 2017. 10

ISBN 978-7-5141-8575-1

I. ①地… II. ①郭… III. ①地方政府-住房政策-影响因素-研究-中国
IV. ①F299. 233. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 254908 号

责任编辑: 杜 鹏 张 萌

责任校对: 隗立娜

责任印制: 邱 天

地方政府住房政策议程的影响因素及作用机理研究

郭晓云/著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp_bj@163. com](mailto:esp_bj@163.com)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季峰印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 10 印张 200000 字

2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-8575-1 定价: 49. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191502)

(版权所有 翻印必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前言

住房需求是人们生活的基本需求之一，而住房消费又是关系国民经济发展的战略性支柱产业，因而住房政策兼具社会保障属性和经济调控属性。自 20 世纪 80 年代我国推行住房改革，在稳步提升人民居住质量的大前提下，也显现出了住房阶层分化的社会现状：一方面是福利分房的获益群体、先期买房的暴富群体、结婚有房群体、享受购房优惠的特殊群体；另一方面则是背负重贷的房奴群体、保障房前徘徊的低收入群体、无房不婚的受困群体、户籍所限的外来务工群体。三十多年住房政策的演变中，社会民众和国内外学者都更多地关注政策内容和政策实施，而对政策议程相对忽视。在政策主体方面，尽管地方政府是地方住房政策的制定者、执行者，但由于中央政府作为住房政策的总规划部门指导着地方政府的政策出台和落实执行，因此，相比较地方政府，中央政府得到理论界和社会民众更广泛的关注。政策议程是政策过程研究的前决策阶段，它起始于政策问题的界定，一个社会问题如何转化为一个政策问题，一个政策问题如何上升到政府议程，这不仅彰显着一个国家民主政治的发展，也体现了政策决策的科学运作机制。

基于此，本书以地方政府为研究对象、以地方政府住房政策议程为研究主题、运用结构方程模型（SEM）实证分析了地方政府住房政策议程的内涵、影响因素及其之间的作用关系。

本书研究的主要内容是：首先，通过文献计量分析法对政策议程、住房政策和住房政策议程进行了文献计量分析，发现尽管政策议程和住房政策的研究成果颇为丰富，但住房政策议程研究仍为薄弱，从而进一步佐证了本书的选题价值和研究意义。在此基础上，本书系统地梳理了相关文献研究成果，通过借鉴理论基础和文献研究的理论观点，运用结构方程模型（SEM）工具，构建了地方政府住房政策议程及其影响因素的测量模型，并就二者之间的关系构建了结构模型，根据结构模型提出了本书的研究假设。其次，本书基于甘肃省六个地级市的问卷调查，借助 SPSS 和 Stata 数据分析工具验证了本书所构建的结构方程模型和研究假设，数据结果显示六类影响因素中有三类通过了验证，十八

个研究假设中有六个通过验证。本书对此数据结果进行了理论分析,并从住房政策议程、地方政府行为、政府与社会关系的角度展开了相关讨论。最后,本书进行了研究结论总结和研究展望构想。

本书的主要研究结论是:第一,多源流理论的核心思想在地方政府住房政策议程的内涵检验中得到部分验证;第二,地方政府住房政策议程的影响因素只包括主体因素、社会因素和财政因素;第三,主体因素对地方政府住房政策议程的影响是通过对“问题感知”和“政治动力”的作用完成;第四,社会因素对地方政府住房政策议程的影响是通过对“方案备选”的作用完成;第五,财政因素对地方政府住房政策议程的影响是通过对“问题感知”“方案备选”“政治动力”的作用完成。

本书的理论贡献主要体现在以下四个方面:第一,本书验证了多源流理论在中国情境下的理论解释力,其核心思想得到了大部分验证,从而进一步拓宽了该理论的外部效度。第二,本书对政策议程理论中政策议程设置的相关因素进行了构成要素和影响因素的区分,从而对政策议程的内涵和外延进行了严格的界定和划分,这为研究政策议程的运行机理提供了要素分类的理论基础。第三,本书通过文献研究和实地访谈构建了地方政府住房政策议程的结构方程模型,在对甘肃省六个地级市的实证检验中,该模型部分通过了验证,这是基于我国现实国情所构建的理论模型,对于我国地方政府其他领域的民生政策议程也具备一定的借鉴价值。第四,我国的住房政策研究较多地集中在住房问题研究和政策效果研究(参见本书第2章第2.2节文献计量部分),尽管诸位学者基于不同的研究视角进行了相关领域深入细致的分析,但研究主题之间或多或少是相互割裂的。本书基于住房政策议程的理论研究,有助于将这些研究主题关联起来,从而更好地解释这些住房问题的形成原因和政策实施的执行效果。

本书的完成几经周折,尽管如此,截止出版之日书稿依旧还有诸多瑕疵,但前路漫漫,拙作的出版也仅为自己研究生涯中的阶段性成果,只为抛砖引玉,若能引起更多读者的兴趣与讨论,推进中国地方政府政策议程的科学化与民主化,也是本书为社会所尽的一点绵薄之力。

作者

2017年8月

目 录

第1章 绪论	1
1.1 研究问题的提出	1
1.2 研究意义	3
1.3 研究思路、内容与方法	4
第2章 文献研究与理论基础	8
2.1 核心概念界定	8
2.2 我国地方政府住房政策议程相关研究的文献计量分析	12
2.3 住房政策议程相关研究的理论综述	19
2.4 理论基础：多源流理论	37
第3章 概念模型构建与研究假设提出	43
3.1 我国地方政府住房政策议程的概念模型构建	43
3.2 研究假设提出	55
第4章 变量测量、问卷设计与数据收集	66
4.1 变量测量	66
4.2 问卷设计	72
4.3 数据收集	89
第5章 假设检验	92
5.1 地方政府住房政策议程的测量模型	92
5.2 地方政府住房政策议程影响因素的测量模型	96
5.3 地方政府住房政策议程的结构方程模型	101
5.4 假设检验结果	105

第6章 研究结果与研究讨论	107
6.1 研究结果	107
6.2 研究讨论	114
第7章 研究结论与研究展望	120
7.1 研究结论	120
7.2 理论贡献与研究不足	122
7.3 研究展望	123
附录一 《地方政府住房政策议程的影响因素及作用机理研究》调查 问卷	125
附录二 甘肃省住房政策议程影响因素的实证分析	129
参考文献	144
后记	154

第 1 章

绪 论

1.1 研究问题的提出

政策议程是公共政策制定过程的前决策阶段，自纳德·科恩于 1963 年提出议程设置理论，学者们分别基于政府视角、公众视角、媒介视角研究政策议程的实质与内涵。1972 年，科恩、马奇等人基于对组织行为中非理性因素的关注提出了“垃圾桶模型”理论；约翰·W. 金登在科恩、马奇等人的研究基础之上，通过四年的实证调查，创立了多源流分析框架；雷·N. 格斯顿在金登的多源流理论基础上提出了政策议程创建的触发机制。这些理论成果引入我国之后，引起中国学者的学习和研究热情，但与此同时，作为以美国为代表的西方政治制度背景下构建的政策议程理论是否适用于中国情境，也引起了学者们的质疑。譬如，在媒介议程方面，一些不符合执政党意识形态、不利于社会稳定、可能会引发社会思潮的社会问题就难以报道，进而也就难以形成“问题源流”^①。在政治影响方面，由于我国是“共产党领导的多党合作和政治协商制度”，执政党地位稳固，不存在西方政党竞选制度下对选民的投票争取和利益迎合，“执政党领导政府，政府影响社会”是我国对国民情绪引导的特色方式，因而我国的政治环境与多源流理论中的政治源流有所区分^②。由此可知，在借鉴学习西方政策议程理论的同时，也必须清晰地认识到，由于政治体

① 李丹林. 媒介融合时代传媒管制问题的思考——基于公共利益原则的思考 [J]. 现代传播 (中国传媒大学学报), 2012 (5): 10-14.

② 林尚立. 当代中国政治形态研究 [M]. 天津: 天津人民出版社, 2000: 322.

制的根本不同,我国的政策议程与西方国家相比会呈现出一定的独特性和差异性。

公共政策是对全社会的价值做权威性的分配^①,公共利益体现的是公共政策的本质属性。而政策议程起始于政策问题的界定,政策问题的界定主体、界定方式彰显着一个国家民主政治的发展。就我国而言,“民意如何表达”“公众如何参与”“利益表达机制是否畅通”恰恰体现着“人民群众当家做主”的社会主义国家本质。但是,也应看到,在我国发展的特定时期特定范围之内群体性事件频发、“闹大”现象愈演愈烈、“上访”与“截访”、维稳经费增加等都表明我国政策议程某种程度的封闭性和自上而下的特点。同时,政出多门的随意性、政策变更的随机性、有令不行的对峙性,也表明了我国政策议程中某种程度上方案选择的非科学性。因此,我国政策实施中的诸多问题往往能上溯到最初的政策议程缘由。

另外,我国的政治体制决定了公共政策的制定以中央政府意图为主,因而对政策议程的研究也主要集中在中央政策议程方面。譬如,校车安全事故频发对《校车安全条例》出台的议程影响,任建宇案对《劳教制度》议程建构的影响等。而地方政府作为中央设置于特定行政区域的国家机关,往往根据各地实际情况,承担着中央政策精神的解读、细化、制定和执行功能,但是在实际运行中,却往往出现“上有政策下有对策”的政策落实不利和政策执行扭曲等现象,中央政策难以贯彻落实,政策精神常常扭曲变形。地方政府既是地方公共政策的制定主体又是承担地方公共事务支出的责任主体,其政策议程不仅受到我国根本政治制度的影响同时也受到地方利益主体的身份影响。因此,地方政府的政策议程不仅事关中央政策的精神落实更涉及地方发展和各方利益协调。

而住房政策是一个涉及多方利益主体的社会政策领域,社会主体的参与动机强烈,其议程设置对于研究中国公共政策议程具有很强的代表性,具体来说:(1)住房政策是关涉百姓住房福祉的社会政策,社会关注度高,百姓参与意识强,在政策议程的公众议程方面具有很强的代表性;(2)我国的住房政策不仅注重其社会保障属性还强调其经济调控功能,利益关系博弈在政策议程设置中发挥着重要的作用;(3)由于我国的财政分税体制,地方政府“公

^① David Easton. The Political System [M]. New York: Kropf, 1953: 129.

司化”成为一个突出的问题^①，在政府议程设置中，除了政治影响和百姓诉求，地方政府自身的利益动机也极大地影响着政府议程的构建；（4）尽管我国住房政策研究成果显著，但以住房政策议程为主题的研究并不多见，因此，本书基于政策议程和住房政策的文献研究，以政策议程的研究框架分析住房政策议程这一“暗箱”，具有重要的理论和实践意义。

基于此，本书研究的核心问题是：地方政府住房政策议程的内涵是什么？影响地方政府住房政策议程的因素有哪些？地方政府住房政策议程影响因素的作用机理是什么？

1.2 研究意义

1.2.1 理论意义

第一，从研究对象来看，我国政策议程研究主要集中在中央政策议程，而对地方政府政策议程的研究成果尚显不足，本书以地方政府政策议程为研究对象，有助于丰富我国政策议程理论。

第二，从研究内容来看，尽管我国住房政策研究理论建树较多，但住房政策议程研究仍显薄弱，本书将从政策议程视角对住房政策理论有所补充。

第三，从研究方法来看，我国已有的政策议程研究主要采用逻辑推演法和质性研究法，其中案例分析和解释学方法是应用最广的一种手段。鉴于目前的政策议程理论尚缺乏量化研究的支持，本书通过问卷调查运用结构方程模型实证检验了地方政府住房政策议程的影响因素及其作用机理，力求为我国政策议程理论提供一定的实证支持。

1.2.2 实践意义

地方政府住房政策既事关当地百姓利益又体现中央政策精神，政策议程的民主性、科学性、合理性是公共政策制定中“公平性”和“效能性”的前提

^① 杨志勇. 分税制改革中的中央和地方事权划分研究 [J]. 经济社会体制比较, 2015 (3): 21-31.

保障。清晰地界定地方政府住房政策议程的影响因素并了解其作用机理,一方面有助于中央政策与地方政策的对接与协调,从而消解“上有政策下有对策”的政策执行不利现象,促进政令畅通;另一方面有助于促进政府与民众的沟通机制,以更好地了解民情、掌握民意,使住房政策真正地体现公共利益。

近年来,在我国住房政策的制定与执行过程中,由于住房类型的复杂、政策主体的多样、利益关系的权衡,致使部分群体的住房利益并没有得到保障,而在保障房的资金来源、建筑质量等方面,地方政府行为与中央政府要求也存在很大差距,同时由于住房改革所导致的房价连续上涨也拉大了住房群体之间的生活差异。在我国,通常情况下是中央政府出台精神、地方政府出台方案、相关部门出台办法,但由于各级政府的政策着眼点不同、面临的困境不同,因此无论政府间合作还是部门间协调往往存在一定的目标偏离。而政策议程是政策过程的起始阶段,研究一个住房问题如何上升为一个政策问题,有哪些因素在影响,其影响机理如何,对于构建科学民主的政策议程、制定科学有效的政策方案、保障切实可行的政策实施具有重大的实践意义。

1.3 研究思路、内容与方法

1.3.1 研究思路

本书的研究思路主要包括:提出研究问题、进行理论分析、构建概念模型、提出研究假设、进行问卷设计与数据收集、开展假设检验、进行实证检验结果的理论分析并展开相关讨论、得出研究结论。

首先,住房政策是国内外研究的一个热点问题,其研究视角包括社会学、公共政策学、制度经济学等,但住房政策议程研究是一个典型的公共政策前决策阶段研究,这一研究并未形成热点,究其原因,一方面是由于我国政策议程研究还未得到应有的重视,另一方面是因为隐藏在背后的政策议程暗箱,无论是质性研究还是量化研究,以政府部门及官员为调查对象的研究总是操作难度较大的研究。本书力图揭开住房政策议程的面纱,以“地方政府住房政策议程”为研究的核心问题。

其次,本书通过对已有文献的梳理与总结,以及对多源流理论基础的深入

解读,同时通过对地方政府住房管理与服务的相关政府部门的深入访谈,构建了基于多源流理论基础上的我国地方政府住房政策议程模型并提出相应的研究假设。

最后,根据构建模型与研究假设设计并优化调查问卷,对样本地区进行问卷调查,对获取的研究数据借助 SPSS 和 Stata 数据分析工具,检验本书构建的理论模型和研究假设,并对实证检验结果进行理论分析与相关讨论。本书的技术路线见图 1-1。

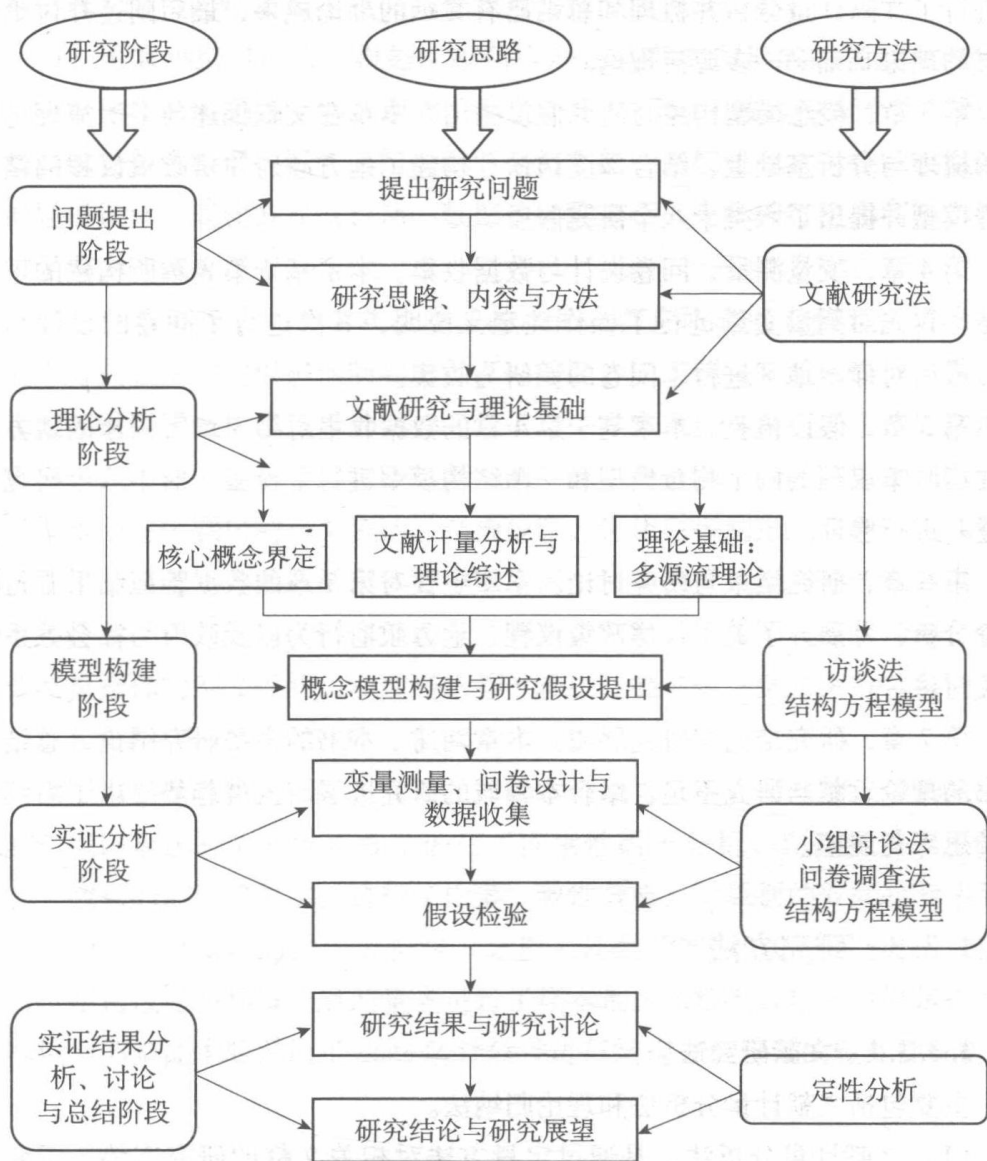


图 1-1 本书研究的技术路线

1.3.2 研究内容

本书共分为七章，各章的主要内容如下。

第1章，绪论。本章主要提出研究问题，阐述研究意义，明确研究思路、内容与方法。

第2章，文献研究与理论基础。本章首先界定了核心概念，其次对相关文献进行了文献计量分析并梳理和总结已有文献的理论成果，最后阐述并讨论了本书的理论基础——多源流理论。

第3章，概念模型构建与研究假设提出。本章在文献综述与多源流理论基础的梳理与分析基础上，结合深度访谈，构建了地方政府住房政策议程的结构方程模型并提出了六类十八个研究假设。

第4章，变量测量、问卷设计与数据收集。本章基于第3章所构建的理论模型，首先对测量变量进行了操作性定义说明，其次进行了问卷的设计与优化，最后对样本地区进行了问卷的调研与收集。

第5章，假设检验。本章基于第4章的数据收集对第3章所构建的地方政府住房政策议程的两个测量模型和一个结构模型进行了检验，对十八个研究假设逐一进行验证。

第6章，研究结果与研究讨论。本章主要对第5章的数据验证结果进行了理论分析，并展开了关于住房政策议程、地方政府行为以及政府与社会关系的相关讨论。

第7章，研究结论与研究展望。本章阐述了本书的主要研究结论，总结了本书的理论贡献与研究不足，结合本领域的研究进展与发展趋势提出了后续研究的思考与展望。

1.3.3 研究方法

1.3.3.1 文献研究法

主要包括文献计量分析法和理论归纳法。

(1) 文献计量分析法。是通过定量方法对相关文献的研究态势、研究主题、研究结构等进行量化分析，这既有助于佐证选题价值又有助于为后续理论综述的维度构建提供结构依据。

(2) 理论归纳法。是对与本书相关的政策议程理论、住房政策理论、多源流理论进行了文献的回顾、梳理、总结与提炼,这既有助于厘清相关概念又为后续的理论模型构建、问卷设计、研究结果讨论提供了理论支撑与依据。

1.3.3.2 实证研究法

(1) 访谈法。主要运用于模型构建和数据解释阶段。在模型构建中,对理论构建的每一个指标都进行了访谈确认,以确保模型构建既有理论依据又有实践考量。在数据解释阶段,对基于样本地区数据调查的分析结果,通过访谈调查,对实证检验结果做出充分的符合现实情况的理论解释。

(2) 专家小组讨论法。根据文献研究和访谈调查所形成的变量及测量题项,初步设计形成原始问卷。在此基础上,本书组织了两次专家小组讨论会,其成员包括住房管理与服务部门的政府官员3位、高校研究者3位。小组就量表的题项设计、表述方式及后期的数据预处理进行了充分的讨论和商榷,最终确定了本书的调查量表。

(3) 问卷调查法。本书共使用初测和正式调查两次问卷调查,初测是以预调查方式收集数据以确保问卷的信度和效度,正式调查则是用经过可靠性检验和探索性因子分析修正后的调查问卷进行大样本数据收集。本书首先选取了甘肃省兰州市两个住房管理和服务部门的工作人员进行了调查问卷的初测,修正了调查问卷中题项的语义表达、结构排序,优化后得到正式问卷,正式调查则选取了甘肃省六个地级城市作为样本地区。从初测开始至问卷调查结束,整个过程持续一年,每一个样本地区笔者都亲自前往,不仅问卷的附录部分包含各个测量指标的定义说明,在现场填答过程中,笔者也在随时进行解释说明。

1.3.3.3 数据分析方法

由于本书是自行进行量表开发,因此,对地方政府住房政策议程的内涵构成和影响因素这两个分量表首先进行了探索性因子分析。在探索性因子分析中,对数据的信度检测主要进行了内部一致性分析,对数据的效度检测主要进行了基于主成分提取的因子分析法,分析工具是 SPSS 19.0 统计软件。之后,本书运用通过检验和修正后的量表进行了样本地区的数据收集,对测量模型和结构模型的验证主要采用了 Stata 统计软件进行结构方程模型的验证性分析。

第2章

文献研究与理论基础

本章主要对与本书研究有关的核心概念进行界定、对与地方政府政策议程及住房政策议程相关的文献，进行文献计量分析和理论综述，以及对本书的理论基础——多源流理论进行深度解析。

2.1 核心概念界定

2.1.1 地方政府

为便于国家治理的稳定、有序和效能，世界大多数国家都设有地方政府，但对地方政府概念的理解则略有偏差。国际社会科学百科全书对地方政府的定义是，“地方政府一般可以认为是公众的政府，它有权决定和管理一个较小地区的公众政治，它是地区政府或中央政府的一个分支机构。地方政府在政府体系中是最低一级，中央政府为最高一级，中间部分就是中间政府（如州、地区、省政府等）。”^①这个概念界定按照政府层级序列将地方政府限制在最低一级，与我国地方政府的概念的界限不符。我国龙朝双等主编的《地方政府学》将地方政府界定为，“指由中央政府依法设置的，治理国家部分地域或部分地域某些社会事务的政府。地方政府通常由地方权力（议决或立法）机关和地方权力执行机关（行政机关）组成，不包括设置在本地域内的地方军事机关

^① 转引自陈嘉陵：《各国地方政府比较研究》[M]。武汉：武汉出版社，1991：10。

和地方司法机关。”^① 这个概念界定是一个广义概念，将地方权力机关和地方权力执行机关都纳入地方政府概念范畴。而《辞海》中将地方政府界定为“地方政府是中央政府的对称。设置于地方各级行政区域内负责行政工作的国家机关”。我国2004年修订的《宪法》第105条规定：“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制。”这两种概念界定视为地方政府的狭义概念，即只是地方权力机关的执行机关。鉴于本书研究地方政府的住房政策议程，既包括地方权力机关的立法行为，也包括行政机关在行政管理中出台的政策、文件、办法等行政管理行为，故本书研究中所指的地方政府是广义的概念范畴，既包括地方权力机关也包括地方权力执行机关。由于住房政策是涉及土地政策、金融政策、购买政策、税收政策等的一个政策体系，而在具体的住房政策出台中，部分县、区级政府的政策权力会被上收到地级市、州政府，因此，地级市、州政府则是响应政策精神、落实省级政府指示的重要政策主体，故本书的研究对象——地方政府，特指地级市、州政府。综上所述，本书中所指地方政府是指地级市、州的地方权力机关和地方权力执行机关。

2.1.2 政策议程

20世纪五六十年代，H. 拉斯韦尔构建了政策过程阶段模型，该模型重点研究政策过程的决策阶段并成为早期政策科学的主流研究范式，而政策议程并未得到足够关注。政策问题如何进入决策者视野是政策议程研究的核心问题，“一般而言，政策问题的界定既可以被看做政策议程设置的一个组成部分，也可以认为政策问题的界定过程在某种意义上说就是一种政策议程的设置过程，两者只是基于不同的观察问题角度。”^② 1963年伯纳德·科恩提出了议程设置理论，其“媒介议程→公众议程→政策议程”的三阶段论的核心思想成为政策议程构建的一种主导运作模式。王绍光对这三个概念进行了区分：“媒介议程是指大众传媒频频报道和讨论的问题；公众议程是引起社会大众广泛关注的问

^① 龙朝双，谢昕. 地方政府学 [M]. 武汉：中国地质大学出版社，2001：7.

^② 赵德余. 公共政策：共同体、工具与过程 [M]. 上海：上海人民出版社，2011：119.