

房地产政策制定的解构与重构

谢启秦

(衡阳师范学院马克思主义学院,湖南衡阳421008)

[摘要] 后现代公共行政理论认为,公共政策制定的有效性—合法性框架应是“部分人”在公共能量场中的有效对话。通过解构房地产政策制定,可以发现我国房地产政策制定既不属于环式民主模式,也不属于社群主义模式,而是具有一种典型的单向度官僚式独白特征。要重构有效合法的房地产政策,必须推动政策对话由官僚制走向公共能量场,根据话语理论来建立多元政策对话机制,建构“部分人”之间有效对话的政策制定模式。

[关键词] 房地产政策制定; 官僚制; 公共能量场; 话语民主

[中图分类号] F293.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2017)05-0084-06

“居者有其屋”,不仅是国人梦寐以求的生活理想,也是历届政府的施政纲领和政策目标。然而,现实却总是让人失望:房价一路飙升,政府调控屡屡成为“空调”,购房民众怨声载道。为什么我国房地产政策一而再再而三出现政策失灵?从政策制定角度看,房地产政策事关全局,责任重大,如果决策不当,势必影响政府政策的执行力,损害多数民众福祉。因此制定有效的房地产政策并防范地产泡沫,既是媒体与民众关注的热点话题,也是政府官员与政策研究者不得不面对的棘手问题。有关政策制定模式的探讨甚多,通常西方背景下的政策制定模式有过程模式、制度模式、理性模式、渐进模式、系统模式、精英模式、团体模式等;具有中国特色的政策制定模式被认为有关门式、内参式、上书式、动员式、借力式、外压式^[1],有“集体领导制”或“民主模式”^[2],有“共识模式”^[3],有“集思广益型”模式^[4],还有“群众路线”模式^[5]。本文从后现代公共行政的话语理论出发,阐述了公共政策制定的话语模式,并在此基础上解构了房地产政策制定过程,揭示了政策制定的本质特征和政策失灵的内在根源,最后从话语民主的视角提出如何重构有效房地产政策。

一 公共政策制定的话语模式

后现代公共行政话语理论的核心观点是,政策

过程应该从“传统的官僚制”走向“公共能量场”,政策的合法性取决于政策主体在“公共能量场”的有效对话。而要制定真正有效的公共政策就必须满足下述条件。

第一,政策制定的话语空间是“公共能量场”。后现代公共行政的话语理论是建立在后现代的现象学、构成主义、结构理论以及能量场等基础上的一种公共行政理论。其核心概念是“公共能量场”,“能量场描述了一个由人的意向性控制的现象学的在场或目前,所谓现象学的在场或目前,并非指钟表或日历上的某个特殊时刻或时段。目前作为一种扩展的在场是在此情景中谋划未来的积淀性行为的集合。能量场是由人在不断变化的当下谋划时的意图、情感、目的和动机构成的。”^[6]“公共”一词来自汉娜·阿伦特和尤根·哈贝马斯的“公共领域”;“能量”一词来自前苏格拉底时代希腊原子论的原子多元论,喻指一种潜在的力量。当“能量”与“场”组合在一块时,表示能量在一定的时空中能动地存在着。公共能量场是公众关注公共事务和表达政策话语的场所,公共政策就是在公共能量场中制定和修订。在公共能量场中,各个言说者之间是互动的,他们的动机与场中的能量具有自由性,在某一重复性实践的语境中具有不同意向性的政策话语可以相互交流、论争,进行意义之战,所以这一概念超越了传统官僚

[收稿日期] 2017-04-20

[基金项目] 2016年湖南省社科基金一般项目“房地产政策博弈中政府、市场与社会关系模式研究”资助(编号:16YBA045);2015年衡阳师范学院科学基金项目“公共政策制定中利益相关者博弈分析”资助(编号:15B15)

[作者简介] 谢启秦(1976-),男,湖南邵阳人,衡阳师范学院马克思主义学院讲师,上海交通大学国际与公共事务学院在站博士后。

制和官员独白式话语。

第二,政策制定的话语规则是真诚、切合情境的意向性、自主参与及实质性贡献。在公共能量场中,公共政策制定过程实质上是一个多元话语争夺语意制高点,通过对抗性的紧张关系相互辩驳、相互修正而形成“下一步该怎么做”的共识过程,是不占绝对权威和优势的不同目标和意图相互影响、激变和碰撞的过程。为了制定有效公共政策,避免无政府主义和官僚制独白,Fox和Miller援引尤根·哈贝马斯的理想交谈和交流能力理论与汉娜·阿伦特的对抗性紧张关系理论,阐述了话语的正当性理论,指出实现话语正当性需要同时遵循四个规则^[7]:一是真诚。真实的话语需要对话者相互信任,而虚情假意会招致怀疑猜忌。所以有关严肃问题与公共难题,需要对话者真诚相见,避免政策对话中的3类不可信诉求:由于对话者彼此间的不信任产生的不真诚的诉求;对于已做出的不真诚的诉求的无力辩护;精心计算的、有意识地迂回的诉求。二是切合情境的意向性。切合情境的意向性保证了话语将针对某个对象或一定语境中的活动。三是自主参与。参与精神意味着密切关注那些影响政策讨论的事件,同时也意味着充分尊重他人的合理观点,踏踏实实地努力跟上讨论进程。既要善于言说,也要善于倾听。四是具有实质意义的贡献。话语正当性的获得意味

着接近情境,意味着提供一个独特的观点、特殊的专业、普遍的共识、相关的生活经历,意味着表达某人所代表的公民群体或阶级的兴趣,意味着能够简明扼要地为一个新来者概括争论至今的发展进程或勾勒争论下一步新的发展,即是在推动对话深入。

第三,政策制定的有效形式是“部分人的对话”。从形式上来看,政策对话可以分为3类,少数人的对话(官僚制的独白性话语)、多数人的对话(后现代的无政府主义的表现主义话语)和部分人的对话(真正民主的公共的真实话语)^[8]。少数人的对话和多数人的对话都不满足话语正当性的条件,只有具备真诚性和切合情境的意指性的部分人对话才是制定公共政策的最佳选择,是优于官僚制独白和无政府主义的真正民主。因为少数人的对话代表精英们垄断话语权,多数人的对话意味着摆脱了精英统治的话语庇护所,但难以形成公众意愿或政策行为。

二 传统官僚制下房地产政策制定的解构

(一) 房地产政策制定的话语变迁

自1998年房地产新政以来,政府频频出手调控楼市,试图整顿房地产市场秩序,让房价回归理性。表1是1998-2011年间房地产政策^[9]话语的变迁情况。

表1 1998-2016年房地产政策的话语变迁

时间	言说主体	政策话语
1998.7	国务院	《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》(国发[1998]23号)停止住房实物分配,逐步实行住房分配货币化;建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系。
2002.6	中国人民银行	《中国人民银行关于进一步加强房地产信贷业务管理的通知》,121号文件对房地产信贷进行了风险提示,对开发商贷款、建筑业流动资金贷款、个人多套住房贷款等提出了比较原则性的审慎性调控措施。
2003.8	国务院	《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》,18号文件认为房地产业已成为国民经济的支柱产业,“多数家庭购买或承租普通商品住房”。
2004.7	国土资源部、 监察部	71号文件规定,从2004年8月31日起,所有6类土地全部实行公开的土地出让制度,采取公开招标、公开拍卖、公开挂牌方式出让土地。
2005.3	国务院 办公厅	《关于切实稳定住房价格的通知》,综合采取调控措施稳定房价。
2005.4	国务院	《加强房地产市场引导和调控的八条措施》,采取综合调控措施稳定房价。
2006.5	九部委	《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》文件明确要求各城市在2006年9月底前公布普通商品房、经济适用房和廉租房建设目标。
2006.7	建设部等 五部	《关于规范房地产市场外资准入和管理的意见》规定限制外资买房。
2007.8	国务院	《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(24号文)决定以城市低收入家庭为对象,进一步建立健全城市廉租住房制度,改进和规范经济适用住房制度,使低收入家庭住房条件得到明显改善。

续表

时间	言说主体	政策话语
2007.10	国土资源部	《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》从土地政策方面引导房地产市场的规范化发展,并抬高进入门槛,使开发商拿地需量力而行,并减少过度和恶性竞争,抑制过热的房地产业。
2008.2	央行	《经济适用住房开发贷款管理办法》完善经济适用房贷款管理办法。
2008.11	财税银三部委	先后出台措施降低存贷款金融利率、减免税费、降低房贷首付。
2009.6	发改委、财政部、住建部	《2009-2011 年廉租住房保障规划》争取用 3 年时间,基本解决 747 万户现有城市低收入住房困难家庭的住房问题。
2010.3	国资委	国资委要求 78 家非房地产主业央企加快调整重组,完成自有土地开发和已实施项目后退出房地产业务。
2010.4	银监会	银行业金融机构要增加风险意识,不对投机投资购房贷款,如无法判断,则提高贷款首付款比例和利率水平,加大差别化信贷政策执行力度。
2010.4	北京市政府	《国十条实施细则》规定同一家庭限新购一套房,暂停 3 套及以上房贷,首提个人售房计税,限制外地人购房。
2010.6	住建部等七部	《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》要求加快发展公租房,旨在解决中国城市中等偏低收入家庭住房困难。
2011.1	国务院	《关于进一步做好房地产市场调控工作有关问题的通知》(新“国八条”)各城市本地户籍与持人才居住证家庭,最多限有两套住房;外地户籍和境外人士最多限有一套;两次购房时间需隔两年以上;禁止公司购房。
2011.1	上海市政府	《上海市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》规定,自 2011 年 1 月 28 日起本市居民家庭在本市新购的第 2 套及以上住房和非本市居民家庭在本市新购住房要征收 0.6% 的房产税。
2013.2	国务院	“新国五条”重申坚持执行以限购、限贷为核心的调控政策,坚决打击投资投机性购房,要求各地公布年度房价控制目标。其中,二手房交易中个税按个人所得的 20% 征收。
2013.4	住建部	《关于做好 2013 年城镇保障性安居工程工作的通知》明确要求各地适当上调收入线标准,有序扩大住房保障覆盖范围;在今年年底前,地级以上城市要明确外来务工人员申请住房保障的条件。
2014.9	央行、中国银监会	《关于进一步做好住房金融服务工作的通知》,大力支持保障房、居民合理房贷需求、房企合理融资需求等,包括“贷清不认房”、贷款利率下限为基准利率的 0.7 倍等措施。
2014.10	住建部、财政部和央行	《关于发展住房公积金个人住房贷款业务的通知》,要求各地放宽公积金贷款条件。
2015.3	财政、央行、银监、国税等	二套房贷首付降为 40%,首套房公积金贷款首付降为 20%,二套房公积金贷款首付降为 30%;个人出售住房免征营业税由 5 年调整为 2 年以上。
2016.2	财政部、住建部、国税总局	《关于调整房地产交易环节契税营业税优惠政策的通知》,调整房地产环节契税和营业税。

资料来源:1,建设部住宅与房地产业司,中国房地产业协会.房地产宏观调控政策及有关法规汇编.北京:中国城市出版社,2006 年版;2,网络新闻报道。

通过对表 1 中时间、言说者与话语内容的分析,可以解读出下列信息:一是房地产政策是官僚制政策话语的体现,购房民众的呼声未能得到充分听取;政策话语形式属于官僚式独白,缺乏真诚性和对抗性紧张关系的约束。二是房地产政策话语变更频仍,朝令夕改。自 1998 年以来,我国房地产政策先后经历了 3 类不同的话语变迁:1998-2003 年建设经适房(以 23 号文为标志)——2003-2007 年建设

商品房(以 18 号文件为标志)——2007 年至今建设保障房(以 24 号文件为标志)^[10]。

(二) 房地产政策制定的解构

依据上述公共政策制定的话语模式,下文将从话语空间、言说主体以及对话规则 3 个维度来解构我国房地产政策的制定过程,揭示政策制定的本质特征与政策失灵的内在根源。

第一,话语空间:官僚制。在政策制定的话语空

间中,官僚制独白是主导政策走势的强势话语。在中央层面,房地产政策通常是由国务院或几个部委单独或共同制定的,比如住建部、国土资源部、财政部、发改委、国家税务总局、中国人民银行、银监会等。在地方层面,各级地方政府部门也有一定的房地产政策执行层面的再决策话语权。因此,在体制内政策话语属于单向度的官僚制独白;而在体制之外民众对话陷入无政府主义,难以汇聚为政策主张进入决策议程。因此,能实现真诚且平等的政策对话的公共能量场尚未形成。

第二,言说主体:少数人。房地产政策制定的话语主体是少数人,他们是一个由房地产商与官僚组成的特殊利益集团。由于房地产具有土地垄断性、资金密集型、与政府有特殊关系以及地域性等特征,所以这个集团是一个典型的“小集团”,人数虽很少但却拥有巨大的共同利益。按照奥尔森所说的集体行动逻辑,小集团有着强烈的激励去参与政策游说,因为从中获得的收益远远超过付出的成本。于是房地产商与政府官员基于共同的利益结成话语联盟,并试图通过影响高层政策目标设定来争取“特殊利益”。比如2003年央行依据房地产行业发展形势提出“泡沫论”,并推出“121文件”。这一文件一出台就受到地产大佬围攻。有人说这是“近10年来见过的对房地产最严厉的一个通知”,有人认为央行121号文件使“房地产业的冬天来了”,甚至有人说这是“仇富行为”。他们不但否认中国房地产有泡沫存在,而且将房地产业从基础产业拔高到国民经济支柱产业,主张加大投资,大力发展。由于大佬们的口诛笔伐,国务院很快发出了18号文件,充分肯定了房地产业的地位与作用,并全面部署其下一步发展。在上述政策游说中,地方官员实现GDP,获得晋升资本;房地产商获得利润。

普通购房民众是公共政策的接受者和重要利益相关者。但他们却是一群地域分散、具有共同利益的群体,由于信息缺失以及搭便车心理,他们没有激励去主动言说,表达自身利益诉求。通常情况下,他们借助网络媒体,形成舆论压力,让其利益诉求进入高层决策者政策目标函数。正如奥尔森所言,“大型集团或潜在集团一般不会自愿采取行动来强化其利益。对于无组织的集团来说,那些没有游说疏通团体、不施加压力的集团是全国最大的集团之一,他们具有某些重要的共同利益。”^[11]

第三,对话规则:非真诚。从对话态度看,政策

决策者是公共利益的维护者,同时也是最大化个人利益的追求者。他们并非都会秉持一种真诚的态度来讨论政策制定,相反,他们之中的少数人或部门单方面推出自己毋庸置疑不可挑战的话语,经常漠视多数人意愿和利益,回避与民众的接触或对话,单向度地通过隐蔽的程序制定政策,甚至蓄意操纵媒体,制造舆论,为兜售利己政策铺路。所以他们的政策话语带有不可违抗的霸权色彩。从对话内容看,这一关系政策制定的少数人对话关注的是建立在官商共谋之上一小撮人的利益。少数官员一味追求提升GDP,取得治理绩效;房地产商关注的是房价走高,获得高额利润。因此,在官僚制下官商话语往往偏离公共利益,追求特殊利益。从自主参与看,少数官员言说往往不是基于为人民服务的公仆意识,更多的是屈从于来自房地产商的某种强制;长期的政治冷漠和参与缺失使得民众被排除在政策对话之外,并加重了民众话语的集体缺失。从实质性贡献看,作为资本精英的房地产商操纵着政策话语方向、实质性的政策目标以及项目结果,掌握着话语权,技术官僚则提供了合法化技术,而民众的声音则被过滤甚至被有意忽略。

根据上述分析,依据各公共政策主体及其相互对话关系,可以得到我国房地产政策制定的话语空间(见图1)。在公共政策的对话空间中,话语的背后隐藏的是基于各种立场的真实利益,对话其实是各种利益为争夺议程制高点而进行角逐。从对话空间来看,实线表示政府与房地产商在场,虚线表示购房民众不在场;中央政府分别与地方政府、房地产商构成单向度的官僚独白,前者体现为权力让渡,后者体现为权力限制;地方政府与房地产商也构成官僚独白,这种独白也体现为一种权力限制。但是在特殊利益集团的作用力下,地方政府—房地产商的官僚独白羽化为话语同盟,丧失了应然意义上的对抗性紧张关系,体现为一种利益共生关系。事实上,特殊利益集团在房地产政策制定问题上建立了牢不可破的“话语同盟”,这种小集团的“话语同盟”正是他们“特殊利益”的体现,并凌驾于广大购房民众的“公共利益”之上。从话语民主的观点看,我国房地产政策并非由部分人在公共能量场中制定,尤其是地方层面,政策话语混合着不同于中央政府政策目标与普通民众意愿的各种杂音和假话,并非真实意思真诚表达,也不反映大众意愿和利益,在官僚制话语下房地产政策制定的正当性与有效性不足。

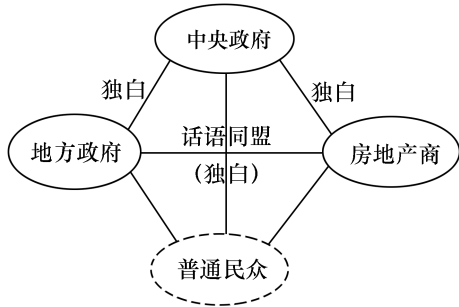


图1 房地产政策制定的话语空间

三 后现代话语理论中房地产政策制定的重构

根据话语理论,公共政策应该是由“部分人”在“公共能量场”中制定出来的。“公共能量场”作为一种决策的“政策网络”既从现实的语境出发而满足了行政话语的真实需要,又基于话语的社会交往性质而实现了行政话语的价值维度^[12]。这一全新的行政理念无疑有助于房地产政策的重构,这种重构包括以下几点:

(一) 推动政策对话从官僚制走向公共能量场

上述分析表明:我国房地产政策制定仍然是传统的官僚独白模式,官僚与利益集团的强势话语淹没了普通民众的正义呼声,政策一而再再而三地发生偏差。因此必须改变传统的单向度的独白语言,重新塑造决策模式和公共政策过程,推动政策对话从官僚制走向公共能量场。首先,在传统官僚制当中,公共决策者是一个命令的发出者和照章办事的政治领导人;在公共能量场中,公共决策者是一个对话者、倾听者、一个保证正当话语持续的支持者。所以,在后现代主义条件下公共决策者必须完成这一角色转换。其次,普通民众应积极主动地参与重复性政策对话。在话语理论看来,公共政策的全过程是对话主体通过掌握语义制高点获得意义的争斗过程,需要不断地对话。一系列房地产公共政策出台之后,必定会在一定的时间里延伸,在一定的空间里拓展,在某个特定的时空点,某一具体情境可能促进也可能损害某些人的利益;同时公共政策也会遭遇到各类问题,产生梗阻现象,为了保证政策不偏离各对话主体的意向,公民个人必须接着参与后续过程,及时管理,进行重复性政策对话。

(二) 遵循话语理论建立多元政策对话机制

后现代主义是对现代主义的回应,排斥整体观念,主张消解对立面,强调异质性、特殊性、唯一性、多元共生性。与现代性多元主义的主体宽容“异

类”追求统一不同,后现代性多元主义则认为文本不存在优先,其解构必然导致了文本的多元化。因此,公共政策制定没有一个绝对的权威和中心,没有唯一的主体,而是多中心与多元主体,公共政策制定是“公共能量场”中具有不同意指性的政策话语进行对抗性交流,最后达成一种共识。就房地产政策而言,政策制定必须充分考虑这一行业所涉及的利益相关者,特别是购房民众,必须有民众加入对话,没有他们参与言说的政策制定缺乏民主性。因此购房民众、房地产商与政府都是房地产政策对话的主体。民众应是政策制定的积极参与者,应为了公共事务,为了个人自由与权利,为了“居者有其屋”的生活理想而主动言说;政府不应是高高在上的和握有绝对统治权威的统治者,也不应是掌舵者,而只是平等的参与方,在政策制定中应持公正超然立场,不偏袒特殊利益集团,不与之一个鼻孔出气;房地产商应遵循话语规则,真诚平等言说,在公共利益之上追求特殊利益。政策辩论一旦出现话语同盟,势必出现话语霸权,形成专断,危及民主。实行话语民主,就意味着否定少数人话语同盟;推动多元对话,意味着建构公共利益与价值。所以,公共政策制定必须吸纳各利益相关者直接参与多元对话。

(三) 建构“部分人的对话”的政策制定模式

“部分人的对话”是话语理论的核心,要实现“部分人的对话”,建构话语民主,就必须防止和避免“少数人的对话”,规范和引导“多数人的对话”。在本文中,少数人的对话通常是以政府官员与房地产商之间话语同盟的形式出现,容易陷入独白式的操纵。相对而言,多数人的对话则是购房民众的对话,他们的对话是分散而零乱的,缺乏组织性,不能形成具有政策意向性的话语,难以开启政策议程,也不会去解答下一步该做什么这样的问题,更不能做出实质性的贡献,极易出现无政府主义的混乱。只有“部分人的对话”才能制定有效的房地产政策。按照政策网络理论,这里的“部分人”应该是指那些真诚热爱公共事务,积极投身公共事务的人^[13],主要由正直的政府官员、房地产商、民众代表、政策专家与学者等组成。这种多角色相互协调的政策话语网络可以摆脱特殊利益集团“少数人的对话”操纵。在对话形式上,可以充分发挥人大会议、政协提案、智囊库等的作用,同时通过建立公民论坛、民主听证会、民主议事会、政府上网工程等来充分传达信息,发起对政策事宜的各种言说,广泛汇集各方意愿,选

择最优策略方案。只有通过“部分人的对话”,才能在房地产政策制定中形成政策意指性,才能在对话中造成某种对抗性的紧张关系,才能确保公共政策具有正当性、合法性及其有效性,进而作出实质性贡献。

[参考文献]

- [1] 王绍光.中国公共政策议程设置的模式[J].中国社会科学,2006,(5):86-100.
- [2] 胡鞍钢.民主决策:中国集体领导体制[M].北京:中国人民大学出版社,2014.
- [3] 王绍光,樊鹏.中国式共识型决策:“开门”与“磨合”[M].北京:中国人民大学出版社,2014.
- [4] 王绍光,鄢一龙.中国民主决策模式:以五年规划制定为例[M].北京:中国人民大学出版社,2015.
- [5] 王绍光.不应淡忘的公共决策参与模式:群众路线[J].民主与科学,2010(1):47-49.
- [6] [美]查尔斯·J·福克斯,[美]休·T·米勒.后现代公共行政:话语指向[M].楚艳红,等译.北京:中国人民大学出版社,2002:103.
- [7] 井敏.公共行政的新思维——后现代公共行政理论的理论贡献[J].行政论坛,2006,(3):5-7.
- [8] 张亲培.新编公共政策基础[M].长春:吉林大学出版社,2009:258-259.
- [9] 建设部住宅与房地产业司,中国房地产业协会.房地产宏观调控政策及有关法规汇编[G].北京:中国城市出版社,2006.
- [10] 谢启泰.我国房地产政策制定的模型分析[J].特区经济,2012(9):217-219.
- [11] [美]奥尔森.集体行动的逻辑[M].上海:上海三联书店,1995:191.
- [12] 董明牛,朱刚.后现代公共行政理论视域下对公共政策制定的思考[J].商业时代,2010,(11):5-6.
- [13] [美]D·J·法默尔.公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性[M].吴琼,译.北京:中国人民大学出版社,2005:3-6.

Deconstruction and Reconstruction on Real Estate Policy-making

XIE Qi-qing

(Hengyang Normal University, Hengyang 421008, China)

Abstract: Post-modern Public Administration theory proposed effectiveness-validity framework of public policy-making should be an effective dialogue between “some people” in public energy field. Through the deconstruction of China’s real estate policy-making, it can be found real estate policy-making belongs to neither ring democratic model nor the communitarianism model, but has the characteristics of a typical one-dimensional bureaucratic monologue. In order to reconstruct an effective legal public policy, policy dialogue should be promoted from bureaucracy to public energy field, a multi-dialogue mechanism should be built, following the rules of discourse democracy, policy-making model of policy dialogue between “some people” should be established.

Key words: public policy-making; bureaucracy; public energy field; discourse democracy