

集体建设用地建设租赁住房政策供给路径分析

——基于北上广“三力作用模型”的实证研究

闫曼娇, 陈利根*, 兰民均

(南京农业大学公共管理学院, 江苏南京 210095)



摘要 基于多源流理论构建“政治势能压力—政策网络推力—群众需求引力”三力作用模型,借助多变量交互作用清晰集定性比较方法,以北京、上海、广州3座超大型城市为案例地,探索集体建设用地建设租赁住房政策供给路径,以期为试点推广提供借鉴经验。结果表明,国家政策、组织领导变动、关联政策、平台搭建、门户网留言、舆情危机六个单因素变量中,国家政策与平台搭建一致性最高;北上广政策供给路径的机制模式不尽相同,北京市集体建设用地建设租赁住房政策供给路径主要推动因素是政治势能的压力作用和群众需求引力作用,上海市是政策网络的推力作用,广州市是政治势能压力作用、政策网络推力作用、群众需求引力作用耦合开启政策之窗;政策供给路径组态中广大群众参与度有待提高。未来应重视政策宣传及相关政策间的衔接呼应,提高政策间互补性,使得整个政策系统达到更好的政策效果。在政策试点推进的过程中,应当充分考量城市禀赋,探索适合于城市特色的政策供给路径组合,推动试点地区政策之窗的高效开启。

关键词 集体建设用地; 租赁住房; 政策供给; QCA; 路径组态

中图分类号:F301.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2023)03-0180-14

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2023.03.017

集体建设用地建设租赁住房政策是推进住宅用地多主体供应、国家治理体系和治理能力现代化的具体措施之一,打破了土地单一垄断性供给机制,能够创新城乡发展模式,重构城乡空间格局,提高土地利用效率^[1]。第七次全国人口普查数据显示,2020年年末中国流动人口高达3.76亿人^①,新市民群体量大面广,住房刚性需求增加,仅靠政府投资建设的公租房难以满足需求,集体建设用地建设租赁住房是对租房市场的良好补充。以集体建设用地建设租赁住房政策供给为切入点,分析政策供给路径,以期为政策推广提供借鉴经验,同时为探究我国土地供给制度转型及其内在机理做出有益探索。

集体建设用地建设租赁住房政策供给过程是利益博弈及利益分配的过程^[2]。以往相关研究呈现以下特点:第一,研究视角主要集中在投融资风险^[3]、收益分配^[4]、政府监管及对策建议等方面。第二,城乡二元土地制度^[5]与集体建设用地产权不完善导致出让壁垒的存在^[6],集体建设用地利用效率低^[7],集体建设用地建设租赁住房政策的出台能够破除这一障碍,学界从试点项目进展^[8]与治理机制方面出发,探讨了集体建设用地建设租赁住房的政策效果^[7]、影响建议^[9]及多中心治理^[10]机制。第三,研究方法方面,已有的研究多为项目试点区域案例研究或单纯的理论剖析。文章尝试从以下三方面丰富已有研究成果,第一,丰富研究视角,以政策供给为切入点,对供给路径及其动力机制进行研究。第二,充实政策研究的方法工具,将定性比较分析方法引入政策供给研究领域并进一步对方法稳健性进行检验,将定性比较分析研究对象由某地区或单一维度的案例拓展到多地区多案例横、纵向多维度综合比较研究。第三,增加理论深度,为多源流理论的丰富与发展提供实证检验。

收稿日期:2022-07-05

基金项目:国家自然科学基金面上项目“住宅用地多主体供应下利益相关者福利均衡及其调控研究”(71874083)。

① 数据来源于《第七次全国人口普查主要数据情况》。

*为通讯作者。

一、研究方法 with 案例选择

1. 研究方法及其适用性

定性比较分析法(qualitative comparative analysis, QCA)是一种以中小样本案例数量为导向的布尔逻辑理论集合研究方法^[11-12],融合定性与定量研究优势^[13-15],逐渐成为主流的社会科学研究方法^[16-18]。集体建设用地建设租赁住房政策供给路径分析是一个复杂的社会现象,基于路径影响因素间的复杂非线性关系,传统的定量研究不足以深度剖析政策供给问题,而QCA适用于多元交互并发因果非线性因素研究^[17,19],能够更加科学剖析政策供给路径。北上广集体建设用地建设租赁住房政策案例数量较少,定性比较分析方法较定量分析更加适用。

2. 案例选择

北京、上海和广州是全国最早自发探索集体建设用地建设租赁住房的城市,三座城市改革步伐在项目规模、竣工面积、入住人数等方面均处于全国领先地位,成效显著,数据也相对充足,对其政策供给路径进行剖析,总结可复制可推广的模式路径对于全国集体建设用地建设租赁住房政策的推广及区域土地利用效率提高大有裨益。从北上广政府门户网站政策平台搜索政策构建案例库,共搜索到北京市政策20条(见表1)^①,上海市政策19条,广州市政策14条。由于篇幅限制,仅具体列举北京市数据。

二、变量设定及模型构建

QCA研究中确定条件变量的方法主要有:问题导向法、研究框架法、理论视角法、文献归纳法、现象总结法等五类^[13,20],在中等样本的分析中,通常选择4~8个条件变量^[21]。多源流理论是后现代公共政策过程分析的典型代表之一,基于垃圾桶模型、有限理性与渐进主义思想发展而来,以方法论为基础,兼具动态性和系统性的特点,聚焦于探究模糊性条件下政策之窗开启的路径及其动力机制,进而更为系统和历史地剖析政策议程的供给与变迁过程^[22]。借助多源流理论能够深入阐释集体建设用地建设租赁住房政策供给路径这一科学命题。由此,文章依据多源流理论和文献归纳法^[18-19,22-25]筛选集体建设用地建设租赁住房政策供给路径动力机制的影响因素并构建指标体系。多源流理论由三条源流构成,分别是:政治源流、政策源流、问题源流,三条源流耦合构成合力推动政策之窗的开启^[26]。政治源流是政治集团自上而下政治势能压力作用,可以由国家政策、组织领导变动两个指标表征,政策源流是政策共同体网络推力作用,由关联政策、平台搭建两个指标变量表征,问题源流是群众对政策需求的引力作用,由门户网留言、舆情危机两个指标变量表征,共筛选6个二级变量为前置影响因素,构建集体建设用地建设租赁住房政策供给的三力作用模型,在此基础上分别对北上广三座城市进行政策供给路径剖析。

1. 政治源流:政治势能的压力作用

政治源流指影响问题解决方案的政治因素,包括国民情绪、压力集团、行政当局等因素^[27]。我国集体建设用地建设租赁住房政治流主要表现为政治势能的压力作用及国内政治形式的演变^[23],基于此,选取国家级政策出台、组织领导变动两个变量表征政治势能压力作用下的政治源流。具体而言,基于我国特色的政治体制机制,国家级政策是整个政策束最核心层级,是中央政府治理意志的体现,把握整体政策方向。国家级政策划定可行集边界,地方政策基于可行集进一步细化,制定符合地方禀赋的地市级政策。国家政策具有最高级别政治势能,政治势能的压力作用推动地方政策的出台与变迁(表2)。

① 部分政策名称未统一,有的政策仍使用“集体土地建设租赁住房”,此处集体土地实际指集体建设用地。文章正文部分统一使用“集体建设用地建设租赁住房”这一专有名词。

表1 北京市集体建设用地建设租赁住房政策

	名称	时间	颁布机关
1	北京市住房保障工作领导小组办公室联系会议	2010/11	北京市住房保障工作领导小组办公室
2	关于印发《关于中关村国家自主创新示范区人才公共租赁住房建设的若干意见》的通知(中科院发[2010]50号)	2011/1/1	中关村科技园区管理委员会
3	关于进一步完善我市保障性住房申请、审核、分配政策有关问题的通知(京建法[2013]5号)	2013/4/19	北京市住房和城乡建设委员会
4	关于转发市政府〈关于加快完善保障性安居工程项目用地手续有关问题的请示〉批示的函	2014/4	北京市国土资源局
5	关于印发北京市利用农村集体土地建设租赁住房试点实施意见的通知(京国土耕[2014]467号)	2014/10/28	北京市国土资源局等7部门
6	关于印发《北京市城乡结合部建设三年行动计划(2015—2017年)》的通知	2015/11/26	北京市人民政府
7	关于进一步加强利用集体土地建设租赁住房工作的有关意见(市规划国土发[2017]376号)	2017/10/31	北京市规划和国土资源管理委员会
8	关于加快发展和规范管理本市住房租赁市场的通知(京建法[2017]21号)	2017/10/31	北京市住房和城乡建设委员会等8部门
9	关于大兴区利用集体土地建设租赁住房试点项目实施方案批复的通知(市规划国土发[2017]378号)	2017/12/28	北京市规划和国土资源管理委员会
10	关于加强北京市集体土地租赁住房试点项目建设管理的暂行意见(京住保[2018]14号)	2018/6/1	北京市住房保障和住房制度改革工作领导小组办公室
11	关于发展租赁型职工集体宿舍的意见(试行)(京建法[2018]11号)	2018/6/15	北京市住房和城乡建设委员会等3部门
12	关于优化住房支持政策服务保障人才发展的意见(京建法[2018]13号)	2018/7/17	北京市住房和城乡建设委员会等6部门
13	关于进一步加强公共租赁住房转租转借行为监督管理工作的通知(京建法[2018]23号)	2018/11/30	北京市住房和城乡建设委员会
14	关于我市利用集体土地建设租赁住房相关政策的补充意见(京规自发[2018]64号)	2018/12/12	北京市规划和自然资源委员会、北京市住房和城乡建设委员会
15	关于印发《北京市乡村振兴战略规划(2018—2022年)》的通知	2018/12/30	中共北京市委、北京市人民政府
16	关于调整本市市场租房补贴申请条件及补贴标准的通知(京建法[2020]6号)	2020/8/1	北京市住房和城乡建设委员会、北京市财政局
17	关于印发《北京市发展住房租赁市场专项资金管理暂行办法》的通知(京建发[2020]253号)	2020/9/4	北京市住房和城乡建设委员会、北京市财政局
18	关于制定北京市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议	2020/12/7	中共北京市委
19	关于进一步加强全市集体土地租赁住房规划建设管理的意见(京建发[2020]365号)	2020/12/27	北京市住房和城乡建设委员会等3部门
20	关于印发《2021年市政府工作报告重点任务清单》的通知	2021/2/9	北京市人民政府

注:时间为政策颁布时间。

表2 国家级集体建设用地建设租赁住房政策

	名称	时间	颁布机关
1	关于依法加快集体土地所有权登记发证工作的通知(国土资发[2001]359号)	2001/11/9	国土资源部
2	关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知(国办发[2006]37号)	2006/5/24	国务院办公厅
3	国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知(国办发[2007]71号)	2007/12/30	国务院办公厅
4	中国共产党十七届三中全会	2008/10/12	
5	关于加快发展公共租赁住房的指导意见(建保[2010]87号)	2010/6/8	住房和城乡建设部
6	关于加强保障性安居工程用地管理有关问题的通知(国土资电发[2011]53号)	2011/4/29	国土资源部

续表

	名称	时间	颁布机关
7	国土资源部办公厅关于北京市利用集体土地建设租赁住房试点意见的函(国土资厅函[2011]865号)	2011/9/27	国土资源部办公厅
8	关于保障性安居工程建设和管理的指导意见(国办发[2011]45号)	2011/9/28	国务院办公厅
9	批复北京、上海成为集体建设用地建设公租房首批先行试点城市	2012/1	国土资源部
10	国土资源部关于做好2012年房地产用地管理和调控重点工作的通知(国土资发[2012]26号)	2012/2/15	国土资源部
11	公共租赁住房管理办法	2012/5/28	中华人民共和国住房和城乡建设部
12	关于印发《中央补助廉租住房保障专项资金管理办法》的通知财综[2012]42号	2012/6/20	财政部
13	中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定	2013/11/12	中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议
14	中央财政城镇保障性安居工程专项资金管理办法(财综[2014]14号)	2014/3/24	财政部、住房城乡建设部
15	关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见	2014/4/28	建设部等九部门
16	关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见(中办发[2014]71号)	2015/1	中共中央办公厅
17	关于《关于授权国务院在北京市大兴区等33个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定(草案)》的说明	2015/2/25	第十二届全国人民代表大会常务委员会第十三次会议
18	《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》的通知(财税[2016]41号)	2016/4/18	财政部、国土资源部
19	农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理暂行办法(银监发[2016]26号)	2016/5/13	银监会、国土资源部
20	国务院办公厅关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见(国办发[2016]39号)	2016/6/3	国务院办公厅
21	2016年中央经济工作会议	2016/12/14	中央经济工作会议
22	关于加强近期住房及用地供应管理和调控有关工作的通知	2017/4/1	住房城乡建设部、国土资源部
23	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(建房[2017]153)	2017/7/18	住建部等九部委
24	利用集体建设用地建设租赁住房试点方案(国土资发[2017]100号)	2017/8/21	国土资源部、住房城乡建设部
25	国土资源部在湖北省武汉市召开利用集体建设用地建设租赁住房试点工作启动会	2017/9/26	国土资源部
26	中国共产党十九大报告	2017/10/18	中国共产党十九大
27	全国人民代表大会常务委员会关于延长授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的期限的决定	2017/11/4	第十二届全国人大常委会第三十次会议
28	农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款试点扩大至33个县市区	2017/11/24	银监会、国土资源部
29	关于沈阳等11个城市利用集体建设用地建设租赁住房试点实施方案意见的函(国土资厅函[2018]63号)	2018/1/25	国土资源部办公厅、住房城乡建设部办公厅
30	国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告	2018/12/23	第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议
31	第十三届全国人大常委会第七次会议	2018/12/29	第十三届全国人大常委会第七次会议
32	关于福州等5个城市利用集体建设用地建设租赁住房试点实施方案意见的函(自然资办函[2019]57号)	2019/1/11	自然资源部办公厅、住房城乡建设部办公厅
33	关于公共租赁住房税收优惠政策的公告(财政部、税务总局公告2019年第61号)	2019/4/15	财政部、税务总局
34	关于进一步规范发展公租房的意见(建保[2019]55号)	2019/5/16	住房和城乡建设部、国家发展改革委、财政部、自然资源部
35	《中华人民共和国土地管理法》第三次修正案和《中华人民共和国城市房地产管理法》修正案	2019/8/26	第十三届全国人大常委会第十二次会议审议通过

续表

	名称	时间	颁布机关
36	关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见	2020/3/30	中共中央国务院
37	2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务	2020/4/29	国家发展改革委
38	中华人民共和国民法典(中华人民共和国主席令第45号)	2020/5/28	全国人民代表大会
39	中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议	2020/10/29	中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议
40	政府工作报告	2021/3/5	第十三届全国人民代表大会第四次会议

全国集体建设用地建设租赁住房政策发展演变如图1所示。可以划分为四个阶段:20世纪90年代之前是政策禁止期,珠三角农村地区已有集租房在小范围内自发流转。1990年中期到2011年是政策创新时期,经济发达地区农村集体建设用地价值逐步显现,北上广开始率先自发探索集体建设用地上盘活利用方式,但由于监管机制缺失,利益纠纷频发,诱发了小产权房市场、农地流失等问题,政策被迫短暂叫停。2011—2016年是政策供给期,这一阶段政策逐步完善,核心政策出台,定位“房住不炒”,为政策扩散奠定基础。2017年之后是政策扩散期,中央赋予农村集体建设用地可以用于建设城市租赁住房的权利,破除法律、制度桎梏,探索总结可推广可复制模式,形成包括要素、经营、机制、保障^[20]的政策供给体系,各地也纷纷出台相关政策。

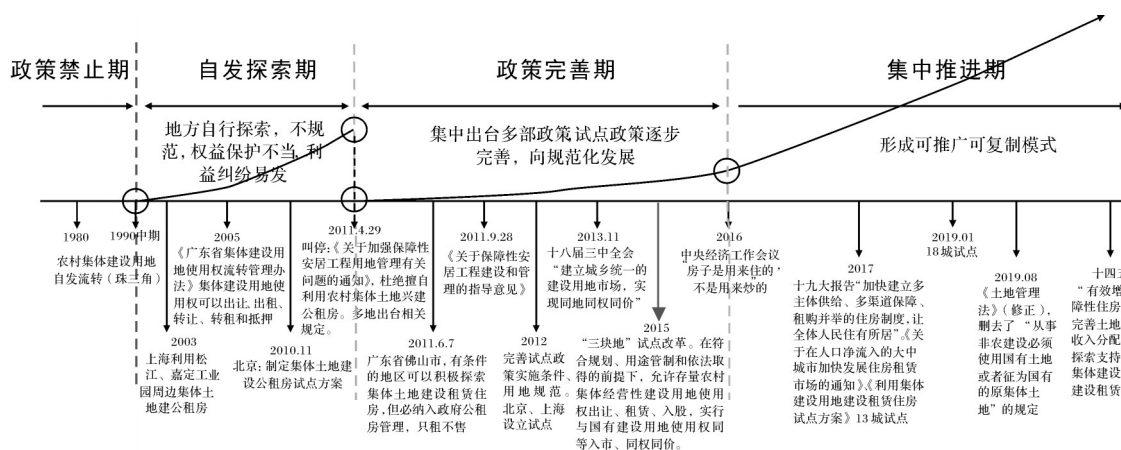


图1 国家集体建设用地建设租赁住房政策时间轴

组织、领导变动也是政治溪流的重要表征因素。倡议联盟理论^[24]和相关研究^[18,20]表明组织领导变动是促成政策供给的重要因素之一。我国在政策执行过程中,往往会成立专门的政策执行小组保障政策的实施。不同领导集团具有不同的政策创新能力及政策执行效力,影响政策供给的方向及频率。选取组织变动及领导层履新作为政治溪流的另一个表征变量。组织领导变动指北上广集体建设用地建设租赁住房政策出台部门变动及其相关部门领导履新,主要梳理市人民政府、规划和自然资源局(委员会)、市住房和城乡建设局(委员会)、房屋管理局等相关部门领导层履新及部门职能重构导致的部门重组及组织变动情况。表3列举了北京市集体建设用地建设租赁住房政策供给过程中的组织领导变动情况。

2. 政策源流:政策网络的推力作用

政策建议、政策方案和政策主张共同构成了集体建设用地建设租赁住房的政策源流^[21],其备选方案由政策共同体^[27-28]或政策网络^[29-30]提出。选取关联政策、平台搭建两个要素作为政策源流的代表因素。集体建设用地建设租赁住房政策及其关联政策共同构成一个政策系统。关联政策主要有保障性租赁住房政策、人才住房多主体供给、三块地改革政策等,政策间互为补充、支撑、完善,系统内某一政策的出台或变迁影响着系统内利益格局的调整,进而对其他政策产生影响。集体建设用地建设租赁住房平台的搭建作为政策网络内利益相关者沟通的桥梁中介,连接了租赁住房供给端、需求端

表3 北京市集体建设用地建设租赁住房政策变迁期间的组织机构或领导层履新

时间	组织机构或领导层履新
2014/10/28	建立多部门联席会议制度,定期召开试点工作联席会议,会商和解决相关问题。
2016/7/30	北京市规划委员会与北京市国土资源局两部门合并为北京市规划和国土资源管理委员会
2017/2/21	成立北京市住房保障和住房制度改革工作领导小组办公室
2017/3/13	北京市住房保障和住房制度改革工作领导小组办公室成立了第三届住房保障决策咨询专家组
2018/10	原市规划和国土资源管理委员会与其他部门职责重组,组建北京市规划和自然资源委员会
2018/11	北京市住房保障办公室并入住房和城乡建设委员会
2017/6/23	中共北京第十二届委员会第一次全体会议蔡奇当选北京市委书记,陈吉宁履新市委副书记
2019/7/26	北京市十五届人大常委会第十四次会议任命王飞为北京市住房和城乡建设委员会主任

以及监管端,平台的建设决定着利益相关者间信息交流的通畅度,对于政策的出台修改及校准都起着重要作用。北上广三城搭建了多座政策平台,呈现出服务精准化、功能多样化、信息网络化、数据系统化、供需市场化、平台特色化的特点,市、区、街道三级网上办公平台得到进一步完善与发展。表4为北京市集体建设用地建设租赁住房平台搭建情况。

表4 北京市集体建设用地建设租赁住房政策变迁期间平台搭建

时间	平台名称	出处
2015/11/26	银企合作平台	关于印发《北京市城乡结合部建设三年行动计划(2015—2017年)》的通知
2018/6/1	集体土地租赁住房试点项目纳入市规划国土委牵头组织的“多规合一”协同平台	关于加强北京市集体土地租赁住房试点项目建设管理的暂行意见(京住保[2018]14号)
2018/6/1	集体土地租赁住房配租运营管理纳入全市统一的住房租赁监管平台	关于加强北京市集体土地租赁住房试点项目建设管理的暂行意见(京住保[2018]14号)
2020/12/27	北京集体土地租赁住房纳入全市租赁监管服务平台、统筹搭建集体土地租赁住房建设管理平台	关于进一步加强全市集体土地租赁住房规划建设管理的意见(京建发[2020]365号)

3. 问题源流:群众需求的引力作用

问题识别对于议程建立至关重要^[27]。问题源流通常经过指标、运行计划反馈、焦点事件等^[28]进入官方决策者视野。Ritchie^[25]剖析了居民评论对政策供给的作用。舆情危机反映了住宅用地市场的焦点事件,影响范围大、波及利益群体众多、影响结果严重,能够促进问题源流更快进入决策者视野,迫使决策者更高效地出台相关政策促进政策的供给。

综上所述,选取门户网留言、舆情危机两个指标作为集体建设用地建设租赁住房政策问题流的表征因素。以北京为例,门户网留言表征从北京市政府政民互动栏目及人民网领导留言板搜索集体建设用地建设租赁住房的信息,搜索到相关问题反馈及建议13条,涉及集体建设用地建设租赁住房立项手续、租金、规划公示、申请办理、村容村貌及环境、税费、交通、用地性质、项目进展等几个方面。舆情危机借助百度舆情指数进行表征,基于互联网大数据分析平台,借助用户搜索规模、趋势变化及新闻舆论变化反馈舆情危机。文章选取集体租赁住房相关关键词“保障房”“租房”“房价”“廉租房”“经济适用房”,逐个搜索相加得到集体租赁住房当年舆情总指数,进而统计2011—2020年舆情总指数(图2)。

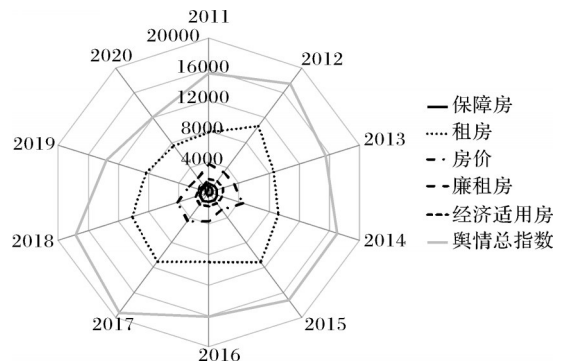


图2 集体建设用地建设租赁住房的百度舆情指数

4. 三力作用模型构建

以多源流理论为基础,构建政策供给的多源流三力空间作用模型: X轴为政治势能压力(政治源流)、Y轴为政策网络推力(政策源流)、Z轴为群众需求引力(问题源流),具体包括6个二级变量:国家

政策、组织领导变动、关联政策、平台搭建、门户网站留言、舆情危机,如图3所示。三力作用空间模型可以将空间划分为八个象限,代表集体建设用地建设租赁住房政策供给的八种作用力模式。作用力模式I表示三力耦合作用点处于空间第一象限,即政策网络推力作用和群众需求引力作用大于政治势能压力作用,前二者为政策供给过程中的最主要作用力;作用力模式II表示三力耦合作用点处于空间第二象限,群众需求引力是最主要作用力,而政治势能压力作用和政策网络推力作用较小;作用力模式III的最主要作用力是政治势能压力作用和群众需求引力作用;作用力模式IV表示三种作用力均对政策供给起到较大作用;作用力模式V表示政策网络推力作用是政策供给最主要动力;作用力模式VI表示三种作用力均较小;作用力模式VII表示最主要作用力是政治势能压力作用;作用力模式VIII表示最主要作用力是政治势能压力作用和政策网络推力作用。具体模式如图4所示。三种作用力经过耦合形成合力,在政策舞台对政策进行软化后,合力开启集体建设用地建设租赁住房的政策之窗,在政策执行的过程中总结可实施可复制经验,进一步地,政策向试点以外地区进行扩散。三种作用力开启政策之窗的逻辑示意如图5所示。

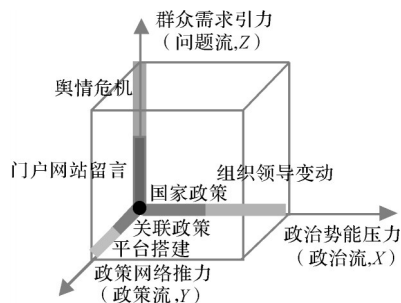
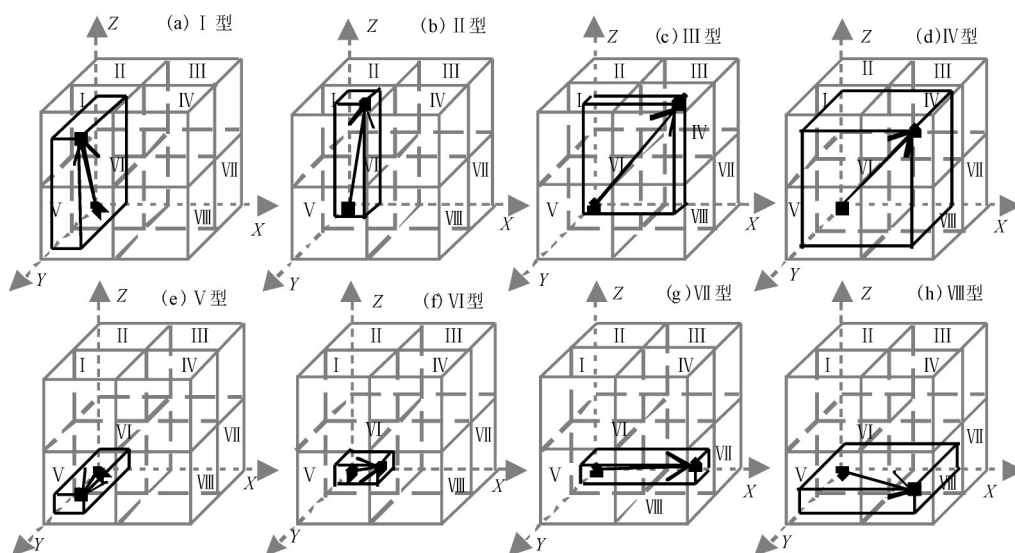


图3 集体建设用地建设租赁住房政策供给的多源流三力作用模型空间展示



注:X轴为政治势能压力,Y轴为政策网络推力,Z轴为群众需求引力

图4 多源流三力空间作用模型的八种模式

5. 变量赋值

在确定前置影响因素的基础上,进行二分变量赋值。二分法赋值依照“1”表示有或发生,“0”表示无的原则进行赋值,变量赋值如表5所示,真值(北京)如表6所示^①。

三、结果分析

1. 单变量必要性分析

单变量必要性分析(necessary conditions)反馈单个前置条件变量是否为结果变量的充分条件或必要条件。结果的阐释度由一致性(consistency)与覆盖率(coverage)表示^[31]。具体计算公式如下:

$$Consistency(X_i \leq Y_i) = \sum[\min(X_i, Y_i)] / \sum(X_i) \quad (1)$$

式(1)为一致性指标计算公式,用来判断X是否为结果变量Y的充分条件;同理

① 由于篇幅限制,此处仅列出北京市相关数据。如感兴趣可向作者索要上海市与广州市相关数据。

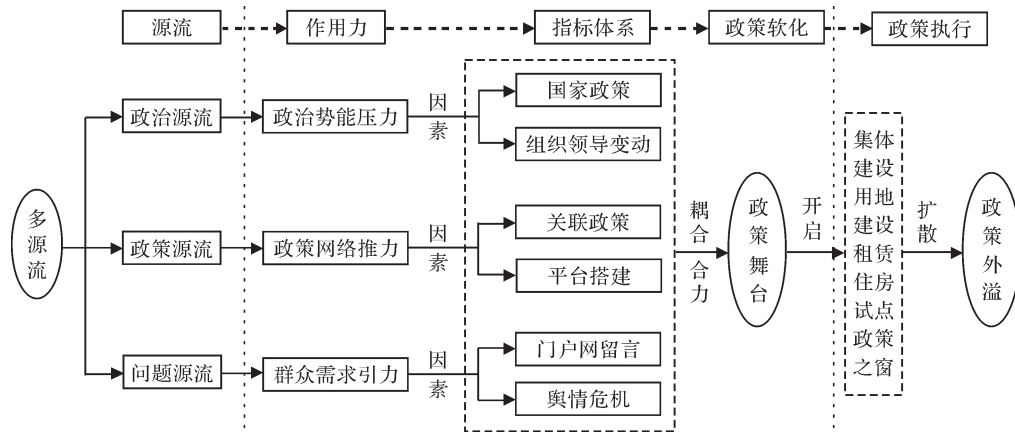


图5 多源流三种作用力逻辑关系示意

表5 变量设定与赋值

变量类别	一级变量	二级变量	变量数据统计	赋值
结果变量	政策供给	政策供给机构	市委/市政府/(原)北京市国土资源局/北京市规划和国土资源管理委员会 住房和城乡建设委员会及其他部门	1 0
		国家政策	政策文件中明确列出以某项国家级政策为依据制定本政策 无	1 0
	政治流	组织领导变动	相关部门组织变更/领导层履新≥1 无	1 0
		关联政策	政策文件中列出以地市级关联政策为依据制定本政策 无	1 0
条件变量	政策流	平台搭建	政策具体平台搭建≥1 无	1 0
		门户网留言	门户网相关留言≥1 无	1 0
	问题流	舆情危机	舆情指数高于平均值 舆情指数低于平均值	1 0

Consistency($Y_i \leq X_i$)可以判断X是否为Y的必要条件, X_i 、 Y_i 分别表示前置变量及结果的模糊集数值。充分条件和必要条件的判断阈值分别为0.8、0.9^[18]。

$$Coverage(X_i \leq Y_i) = \sum[\min(X_i, Y_i)] / \sum(Y_i) \quad (2)$$

式(2)为覆盖率指标(Coverage)计算公式^[31],前置条件变量及组合对结果变量的解释程度,指标数值越大,表明X对Y具有越强的解释力。

由表7可知,北京市政策供给的必要前置条件是“国家政策”;广州市政策供给的必要条件是“国家政策”与“平台搭建”;上海市没有单变量必要性条件,“平台搭建”一致性数值介于0.80~0.90之间,是上海市政策供给的充分条件。其他前置条件一致性未达到0.80,鉴于政策供给结果变量基于“多重复杂并发因果”原则,需进一步对前置变量进行组态分析。

2. 多因素组合分析

遵循Fiss^[32]和杜运周等^[33]的建议,多因素组合分析过程中吻合度及最小案例阈值分别设定为0.80与1,通过标准化运算,得出复杂解、中间解、简约解。依照QCA法则:核心条件存在(不存在)表示该条件同时出现(不出现)在简单解与复杂解中,边缘条件存在(不存在)表示该条件只存在(不存在)于复杂解^[33]。

表6 真值赋值(北京)

编号	国家政策	组织领导变动	关联政策	平台搭建	门户网留言	舆情危机	政策供给机构
1	0	0	0	0	0	0	0
2	1	0	1	0	0	0	0
3	0	0	1	0	0	1	0
4	1	0	0	0	0	1	1
5	1	1	0	0	0	1	1
6	1	0	1	1	0	1	1
7	1	1	1	0	1	1	1
8	1	0	1	0	1	1	0
9	1	0	0	0	1	1	1
10	1	1	1	1	1	1	0
11	1	0	1	0	0	1	0
12	1	0	1	0	0	1	0
13	1	0	1	0	0	1	0
14	1	1	1	0	1	1	1
15	1	0	0	0	0	1	1
16	1	1	1	0	0	0	0
17	1	0	0	0	0	0	0
18	1	0	0	0	0	0	1
19	1	0	1	1	1	0	0
20	1	0	1	0	0	0	1

表7 单个条件变量的必要性分析结果

变量	北京		上海		广州	
	一致性	覆盖率	一致性	覆盖率	一致性	覆盖率
国家政策	1.00	0.50	0.67	0.80	1.00	0.50
组织领导变动	0.33	0.60	0.42	0.83	0.50	0.33
关联政策	0.44	0.31	0.42	0.56	0.50	0.33
平台搭建	0.11	0.33	0.83	0.83	1.00	0.67
门户网留言	0.33	0.50	0.25	0.75	0.67	0.80
舆情危机	0.78	0.54	0.75	1.00	0.67	0.67

由表8可知,北上广三市政策供给路径不尽相同。北京市64种政策供给路径的条件组合^①中,四条路径组态能够充分诠释北京市政策供给,整体覆盖率达到0.78,整体一致性达到1,表明这四条组态能够较为充分解释政策供给路径,国家政策在四条组态路径中均为边缘条件存在,舆情危机为核心条件存在。上海市组态运算结果表明,7条路径组态能够充分诠释政策供给,整体覆盖率达到1,整体一致性达到1,具有很好的解释度,其中平台搭建是政策供给路径中出现次数最多的影响因素。广州市5条有效路径组态中均包含国家政策与平台搭建因素,二者是开启广州市集体建设用地建设租赁住房政策之窗的主要动力因素,5条路径整体覆盖率达到1,整体一致性达到1。舆情危机作为焦点事件的表征,在北上广案例中,只有北京市舆情危机变量为核心存在条件,上海与广州舆情危机变量未覆盖每条有效路径,表明北上广集体建设用地建设租赁住房政策供给不纯粹由焦点事件推动,而是由焦点事件与多重因素组合共同推动政策供给。这与金登所述的传统多源流理论焦点事件触发打开政策之窗的原理不符^[27],也表明西方理论对中国政策供给的解释力有待改进,同时也与学界关于传统多源流理论的适用性不足^[34]讨论相印证。

图6以北京市为例,进一步详细剖析北京市4条影响政策供给的路径组态。具体来看,路径一:国家政策*~关联政策*~平台搭建*~门户网留言*舆情危机,其原始覆盖率为0.33,表示这一路径可

① 路径条件组合数量=2^k,k为影响因素个数。

表8 政策供给路径组态分析

	组态	国家政策	组织领导变动	关联政策	平台搭建	门户网站留言	舆情危机	raw coverage	unique coverage	consistency	
北京	1	●		⊗	⊗	⊗	●	0.33	0.11	1	
	2	●	⊗	⊗	⊗		●	0.33	0.11	1	
	3	●	⊗	●	●	⊗	●	0.11	0.11	1	
	4	●	●	●	⊗	●	●	0.22	0.22	1	
	solution coverage									0.78	
	solution consistency										1
	上海	1	●	⊗	⊗		⊗	●	0.33	0.33	1
		2	●	●		●	⊗	●	0.25	0.25	1
		3	⊗	⊗	⊗	●	⊗	⊗	0.08	0.08	1
		4	⊗	●	●	●	⊗	⊗	0.08	0.08	1
5		⊗	⊗	⊗	●	●	●	0.08	0.08	1	
6		●	⊗	●	●	●	⊗	0.08	0.08	1	
7		⊗	●	●	●	●	●	0.08	0.08	1	
solution coverage									1		
solution consistency										1	
广州		1	●	⊗		●	⊗	●	0.33	0.17	1
	2	●	⊗	⊗	●		●	0.33	0.17	1	
	3	●	⊗	●	●	●	⊗	0.17	0.17	1	
	4	●	●	⊗	●	●	⊗	0.17	0.17	1	
	5	●	●	●	●	●	●	0.17	0.17	1	
	solution coverage									1	
	solution consistency										1

注:按照表达惯例^[14],●=核心条件存在;●=边缘条件存在;⊗=核心条件缺乏;⊗=边缘条件缺乏。raw coverage为原始覆盖度,体现充分性,指该条路径在结果中的覆盖度;unique coverage为唯一覆盖度,体现必要性,指该条路径对结果的净解释度^[14];solution coverage为解的覆盖度,指总覆盖度;consistency为一致性;solution consistency为总体一致性。

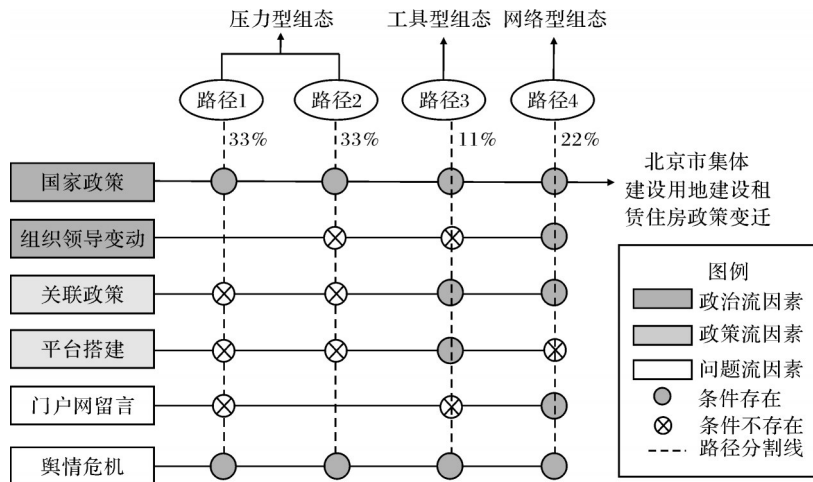


图6 北京市集体建设用地建设租赁住房政策供给路径

以解释33%的案例,净覆盖率为11%,表明11%的案例仅能被该路径逻辑解释,国家政策也是该路径中唯一的充分条件,再次表明国家政策对政策供给的重要作用。路径二:国家政策*~关联政策*~组织领导变动*~平台搭建*~舆情危机,该路径的原始覆盖率为33%。路径三:国家政策*关联政策*~组织领导变动*~平台搭建*~门户网站留言*~舆情危机,该条路径在路径一和二的基础上增加了关联政策和平台搭建影响因素,即加入了政策源流的作用,共同促成政策供给。路径四:国家政策*关联政策*~组织领导变动*~平台搭建*~门户网站留言*~舆情危机,该条路径增加了问题源流中的门

户网留言要素,大众群体通过在官方门户网站留言可以对现有政策问题进行反馈,为政策供给提供一定动力。

进一步地,单变量影响方面,国家政策和舆情危机变量对北京市政策供给的影响权重最大,其次为关联政策,最后为组织领导变动、平台搭建、门户网站留言因素。源流影响方面,政治流与问题流作用力最大,政策流的推力作用次之。四条路径可以分为压力型、工具型、网络型三种类型。其中,路径1与路径2为压力型组态,是北京市集体建设用地建设租赁住房政策供给的主要类型,66%案例为压力型政策供给;路径3为工具型政策供给组态,这类政策供给重视政策工具的使用,从政策数量、政策精度、政策效率等方面促进政策供给,11%案例为工具型政策供给。路径4为网络型政策供给组态,22%政策案例为网络型政策供给;同理可以对上海市、广州市的集体建设用地建设租赁住房政策供给路径组态进行剖析,此处不一一赘述。

图7为多源流政策供给三力作用模型空间展示,表征北上广集体建设用地建设租赁住房政策供给的动力因素结构。城市点的坐标表达式 $(X, Y, Z) = (n_1/N, n_2/N, n_3/N)$,其中 n_1 为城市有效路径组合中政治流维度前置指标出现的总频次,即 $n_1 = n_{\text{国家政策}} + n_{\text{组织领导变动}}$, n_2 为城市有效路径组合中政策流维度前置指标出现的总频次,即 $n_2 = n_{\text{关联政策}} + n_{\text{平台搭建}}$, n_3 为城市有效路径组合中问题流维度前置指标出现的总频次,即 $n_3 = n_{\text{门户网站留言}} + n_{\text{舆情危机}}$, N 为某座城市的有效路径总数,即, $N_{\text{北京}}=4, N_{\text{上海}}=7, N_{\text{广州}}=5$ 。将多源流三维空间平均划分为I~VIII八个象限,其中,北京处于第III象限,上海处于第V象限,广州处于第IV象限。

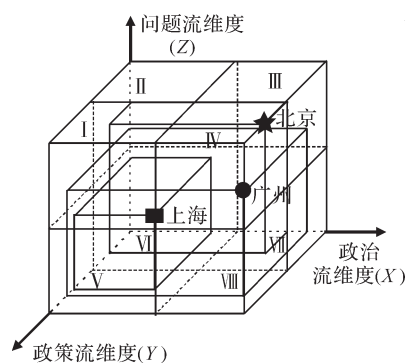


图7 三维三力作用模型

3. 稳健性检验

目前学界尚无成熟的对QCA方法稳健性检验标准。但已有学者对相关方法进行了探讨,主要有以下两类:第一,调整案例一致性阈值及案例频数阈值^[35];第二,参照统计学与计量经济学等方法增加前置条件^[36]或改变数据来源与数据测度方式^[37-38]等方法。

首先对相关阈值进行调整,无论将一致性阈值由原来的0.80调整到0.90(模型II)或者0.75(模型III),组态结果及相关覆盖度、一致性结果统计数值都不变,证明研究结果具有稳健性。其次,改变案例前置条件的频数统计标准,将前置条件中门户网站留言由1次改为两次(模型IV),改变统计标准后,研究结果的组态逻辑不变。由此进一步证明研究结果具有稳健性。表9以北京市为例,展示了北京市定性比较分析方法的稳健性检验结果。

表9 稳健性检验(北京)

编码	路径组合	模型 I			模型 II			模型 III			模型 IV		
		RC	UC	C	RC	UC	C	RC	UC	C	RC	UC	C
1	国家政策*舆情危机	0.33	0.11	1	0.33	0.11	1	0.33	0.11	1	0.33	0.11	1
2	国家政策*舆情危机	0.33	0.11	1	0.33	0.11	1	0.33	0.11	1	0.33	0.11	1
3	国家政策*关联政策*平台*舆情	0.11	0.11	1	0.11	0.11	1	0.11	0.11	1	0.11	0.11	1
4	国家政策*组织*关联政策*门户网站*舆情	0.22	0.22	1	0.22	0.22	1	0.22	0.22	1	0.22	0.22	1
	总覆盖率	0.78			0.78			0.78			0.78		
	总一致性	1			1			1			1		

注:RC代表原始覆盖度;UC代表唯一覆盖度;C代表一致性。模型I为原模型,模型II为将阈值由0.80调整为0.90的模型,模型III为将阈值调整为0.75的模型,模型IV为调整前置变量统计口径后的模型。

四、结论与讨论

研究以北上广集体建设用地建设租赁住房政策供给为研究对象,依托多源流理论,构建三力作用空间模型,借助清晰集定性比较分析方法对政策供给的路径进行剖析,并对研究成果的稳健性进行检验,以期为北上广集体建设用地建设租赁住房政策改革推进及相关试点地区政策推广提供可借鉴政策建议。从政策研究的内容广度及研究深度方面对已有研究成果进行补充。

研究结果表明:第一,路径组合方面,北上广构成政策供给的充分性条件组合路径分别有:4条、7条、5条。第二,单因素必要条件方面,北京市集体建设用地建设租赁住房政策供给的必要前置条件是“国家政策”,广州市是“国家政策”与“平台搭建”因素,上海市政策供给没有单变量必要性条件,“平台搭建”是上海市政策供给的充分条件。第三,多因素组合方面,三城政策供给动力机制不尽相同,结果路径组态可以划分为压力型、网络型、工具型组态三种类型;北上广政策供给路径模式分别为:Ⅲ型、Ⅴ型、Ⅳ型。

理论启示方面,文章基于对北上广集体建设用地建设租赁住房政策供给的分析,印证了学界关于焦点事件开启政策之窗的局限性探讨。结果表明,集体建设用地建设租赁住房政策之窗的开启是由多重因素耦合的共同作用。研究拓展了政策之窗的多元触发机制及多源流理论的运用范围,对于理论的发展提供了案例基础。

实践意义方面,第一,北上广三座城市政策之窗开启的动力机制不尽相同,其差异缘于城市职能定位及其区域禀赋区别。北京市作为全国的政治文化、国际交往和科技创新中心,国家政策势能够更好的辐射北京,其市级政策能够快速响应国家政策,进行政策供给。上海市和广州市市场要素的力量更为强大,创新性的执政理念贯穿于政策供给过程中。未来在政策试点推进的过程中,应当充分考量城市禀赋,探索适合于城市特色的政策供给路径组合,推动试点地区政策之窗的高效开启。

第二,政治势能压力、政策网络推力和群众需求引力的增加能够推动政策更加高效供给。在政治势能压力方面,国家政策的出合作为政策供给的最主要动力,对国家政策的科学性、系统性、前瞻性、稳定性等方面提出了更高的要求,同时也对地方政府的创新能力、行动效力提出考验。

第三,在政策网络推力作用领域,一方面,应注重集体建设用地建设租赁住房政策与住宅用地多主体供应政策系统内其他政策间的衔接呼应,提高政策间的互补性^[39];另一方面,在政策扩散过程中,试点地区可借鉴互联网+平台搭建思路,规范统筹政策监管,简化办事流程,提高政策执行效率。

第四,群众需求引力方面,群众参与度较低,究其原因,一方面是相关部门对政策的宣传不到位,群众对政策的知晓度不高;另一方面由于试点交付项目较少,大部分项目仍在建设中导致群众的参与度低。未来在实现住宅用地多主体供应与租购并举可持续市场状态的基础上,项目体量的增加尤为重要。

文章不足之处在于:第一,由于政策实施时间不长,数据有限,研究仅对北上广三座超大型城市进行了剖析,未来随着试点地区政策的推进,可以对集体建设用地建设租赁住房政策的制度供给动力机制进行更全面的剖析。第二,研究以多源流理论为切入点构建政策供给路径的三力作用模型,故未将城市规模、经济要素、自然地理禀赋差异、政策实施效果反馈等因素列入指标体系。未来可以将这些变量加入研究系统,进行更加完善与深度的研究。

参 考 文 献

- [1] 闫曼娇,陈利根,兰民均.供需系统视角下北京市集体土地建设租赁住房政策效果仿真研究[J].中国土地科学,2022,36(2):63-72,116.
- [2] 范如国.公共管理研究基于大数据与社会计算的方法论革命[J].中国社会科学,2018(9):74-91,205.
- [3] 吴宇哲,于浩洋.农村集体建设用地住宅用途入市的现实约束与赋能探索[J].中国土地科学,2021,35(5):93-99.
- [4] 马翠萍.集体经营性建设用地制度探索与效果评价——以全国首批农村集体经营性建设用地入市试点为例[J].中国农村经

- 济,2021(11):35-54.
- [5] 叶璐,王济民.新中国成立以来城乡关系的演变历程与未来展望[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(6):110-120,191.
- [6] 翁贞林,唐文苏,湛洁.乡村振兴视野下农村集体经营性建设用地直接入市:演进逻辑、现实挑战与未来展望[J].华中农业大学学报(社会科学版),2022(3):188-196.
- [7] 蔡银莺,张小琿,杨青.城中村更新住房补偿基底选取及村民政策满意度研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(5):138-146,198.
- [8] 郭永沛,贺一舟,梁涪涪,等.集体土地建设租赁住房试点政策研究——以北京市为例[J].中国软科学,2020(12):94-103.
- [9] 田莉,陶然.土地改革、住房保障与城乡转型发展——集体土地建设租赁住房改革的机遇与挑战[J].城市规划,2019,43(9):53-60.
- [10] 柴铎,林梦柔,范华.集体土地建租赁住房的利益影响机理与多中心治理机制[J].经济地理,2018,38(8):152-161.
- [11] MILLER W.The comparative method:moving beyond qualitative and quantitative strategies[J].Journal of public policy,1987(4):454-456.
- [12] 拉金.重新设计社会科学研究:模糊集及超越[M].杜运周,译.北京:机械工业出版社,2019.
- [13] RAGIN C C.Redesigning social inquiry:fuzzy sets and beyond[M].Chicago:University of Chicago Press,2008.
- [14] CHARLES C R.Fuzzy-set social science[M].Chicago:University of Chicago Press,2000.
- [15] 里豪克斯,拉金.QCA设计原理与应用:超越定性与定量研究的新方法[M].杜运周,李永发,译.北京:机械工业出版社,2017.
- [16] GERRING J.Qualitative methods[J].Annual review of political science,2017,20:15-36.
- [17] 万筠,王佃利.中国邻避冲突结果的影响因素研究——基于40个案例的模糊集定性比较分析[J].公共管理学报,2019,16(1):66-76,172.
- [18] DU Y,KIM P H.One size does not fit all:strategy configurations,complex environments,and new venture performance in emerging economies[J].Journal of business research,2021,124:272-285.
- [19] 孙佼佼,郭英之.城市旅游政策变迁的多元路径研究——基于苏州的清晰集定性比较分析(csQCA)[J].经济地理,2021,41(4):166-173.
- [20] 张明,杜运周.组织与管理研究中QCA方法的应用:定位、策略和方向[J].管理学报,2019,16(9):1312-1323.
- [21] 陈宇,闫倩倩.“中国式”政策试点结果差异的影响因素研究——基于30个案例的多值定性比较分析[J].北京社会科学,2019(6):42-52.
- [22] 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.
- [23] 柏必成.改革开放以来我国住房政策变迁的动力分析——以多源流理论为视角[J].公共管理学报,2010,7(4):76-85,126.
- [24] 陈兆旺.堡垒式政策倡议联盟与中国的重大政策调整——基于近年来计划生育政策变迁的分析[J].中国行政管理,2020(8):68-73,148.
- [25] RITCHIE B.Consensus policy formulation in tourism:measuring resident views via survey research[J].Tourism management,1988(3):199-212.
- [26] 闫曼娇,陈利根,兰民均.集体土地建设租赁住房政策供给缘起研究——基于要素嵌入的改进多源流分析框架[J].城市问题,2022(2):76-85,95.
- [27] 约翰·W·金登.议程、备选方案与公共政策[M].丁煌,方兴,译.北京:中国人民大学出版社,2004.
- [28] KINGDON J W.Agendas,alternatives,and public policies[M].Boston,MA:Little,Brown,1984.
- [29] ZAHARIADIS N.Ambiguity and multiple streams[M]//SABATIER P,WEIBLE C.Theories of the policy process.Boulder,Col:Westview Press,2014.
- [30] ZAHARIADIS N.Delphic oracles:ambiguity,institutions,and multiple streams[J].Policy sciences,2016,49(1):3-12.
- [31] 韩剑磊,明庆忠,史鹏飞,等.区域旅游经济效率与网络优势度的关联组合及影响因素构型分析[J].人文地理,2021,36(4):168-176.
- [32] FISS P C.A set-theoretic approach to organizational configurations[J].Academy of management review,2007,32(4):1180-1198.
- [33] 杜运周,贾良定.组态视角与定性比较分析(QCA):管理学研究的一条新道路[J].管理世界,2017(6):155-167.
- [34] 魏淑艳,孙峰.“多源流理论”视阈下网络社会政策议程设置现代化[J].公共管理学报,2016(2):1-13.
- [35] 张明,陈伟宏,蓝海林.中国企业“凭什么”完全并购国外高新技术企业——基于94个案例的模糊集定性比较分析(fsQCA)[J].中国工业经济,2019(4):117-135.
- [36] FISS P C,SHARAPOV D,CRONQVIST L.Opposites attract? Opportunities and challenges for integrating large-N QCA and econometric analysis[J].Political research quarterly,2013,66(1):191-198.
- [37] KIM M.Many roads lead to Rome:implications of geographic scope as a source of isolating mechanisms[J].Journal of international

business studies, 2013, 44(9): 898-921.

[38] SCHNEIDER C Q, WAGEMANN C. Standards of good practice in qualitative comparative analysis (QCA) and fuzzy-sets [J]. Comparative sociology, 2010, 9(3): 397-418.

[39] 曾晨, 林楚璇, 黄文颖. 城乡建设用地集约利用政策实施效果评价[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2022(4): 202-213.

Research on Supply Path of Collective Construction Land Construction Rental Housing Policy

—An Empirical Research Based on “Three Forces Action Model” of Beijing, Shanghai and Guangzhou

YAN Manjiao, CHEN Ligen, LAN Minjun

Abstract Based on the multi-source theory, this paper constructs a three-force action space model of “political potential pressure, policy network thrust and mass demand leverage” and uses qualitative comparison method with multi-variable interactions taking such super big cities as Beijing, Shanghai and Guangzhou as case studies, to explore the supply path of collective construction land rental housing policy, in order to provide reference experience for pilot promotion. The results show that among the six variables of national policy, organizational leadership change, related policy, platform building, portal messages and public opinion crisis, the consistency between national policy and platform building is the highest. The cities of Beijing, Shanghai and Guangzhou have different policy supply path mechanisms. The main driving forces for Beijing’s collective construction land rental housing policy supply path are the pressure of political potential energy and the leverage of mass demand, while policy network is the driving force in Shanghai and in Guangzhou the combination of political potential energy pressure, policy network thrust and mass demand leverage has a significant effect. The participation of the masses in the configuration of policy supply paths needs to be improved. In conclusion, we should attach importance to policy publicity and the connection and response of relevant policies, improve the complementarity among policies, so as to achieve better policy effects in the entire policy system. In the future, in the process of promoting the pilot policies, we should fully consider the urban endowment, explore the combination of policy supply paths suitable for urban characteristics, and promote the efficient opening of the policy window in the pilot areas.

Key words collective construction land; rental housing; policy supply; QCA; path configuration

(责任编辑:陈万红)