

# 省政府的政策执行能力：贵阳住房货币化改革<sup>1</sup>

郭巍青<sup>1</sup>，朱亚鹏<sup>2</sup>

(1. 中山大学政务学院 广州 510275; 2. 香港城市大学 香港)

**摘要:** 贵阳住房货币化改革模式以其重新分配住房资产，房价房租同步提高到微利水平，既重视效率又关注社会公平而引起普遍关注。本文运用高良的政府间政策执行的信息沟通模型分析贵阳房改的过程，指出省在制定和执行贵阳房改方案中发挥主导作用，决策者的个人因素和政府体制及政府的财政状况是影响政策执行的重要因素；一项政策创新的成功需要来自中央，省和地方各方面的配合，中央和地方主要领导的支持和配合尤为重要。文章也评述了政府间政策执行的信息沟通模型解释中国政策过程的适用性和局限性。

**关键词:** 房货币化改革 政策执行 贵阳

## 前言

1998 年住房分配货币化改革的推出标志着我国住房制度发生了根本性转变，延续近半个世纪的住房实物分配制度即将终结，以市场为主导的住房新体系即将确立。贵阳（贵州）住房货币化方案以其重新分配存量住房资产、合理调整房价，房租，优化租售比及考虑级差地租，一步到位，引起广泛关注。该方案得到了建设部的领导、房改工作者及一些知名学者的好评，也得到了贵阳大多数居民的支持和欢迎。人们对贵阳房改的普遍的评价是更加公平，更加彻底。

为什么在经济相对落后贵阳市会出台一个比较彻底、比较公平的房改方案？该方案的执行情况如何？本文运用高良（Goggin）提出的政府间政策执行的信息沟通模型(The Communications Model of Intergovernmental Policy Implementation，以下简称 CM 模型)，从公共政策执行的角度分析贵阳市执行住房货币化改革的过程，尝试回答上述问题。全文共分三部分。第一部分介绍 CM 模型的内容和特点并简单分析该模型分析中国政策过程的适用性。第二部分简述贵阳住房货币化方案的内容和特征。第三部分运用 CM 模型具体分析贵阳货币化改革方案的出台和实施过程，尤其强调了决策者的知识、偏好及价值观，中央和地方制约和激励因素等对政策执行的重要影响。结论部分评价了 CM 模型分析贵阳住房货币化改革过程的有效性和局限性，指出地方的政策创新能否获得成功需要得到来自中央，省和地方各方面的支持。贵阳货币化改革的政策实践给我们的启示是：省和中心城市作为介于中央和基层的中间层，在政策过程中起到了举足轻重的作用，应该成为政策研究的重点，而高良的政府间政策执行理论无疑提供了一个较为有用的分析工具。

## 一、政府间政策执行的信息沟通模型（CM 模型）

从上世纪 70 年代起政策执行逐渐成为公共政策学的主要研究领域之一。西方政策执行研究在较长的时间内以“自上而下”和“自下而上”两大研究路径的争论为圭臬<sup>2</sup>。“自上而下”学派以胡德（Hood）、甘恩（Gun）萨巴蒂尔（Sabatier）等人为代表，强调明确的政策目标和标准、顺从的执行者和严格的组织纪律、完善的信息沟通和监控体系及充足的执行时间等因素是良好政策执行的必要条件。霍恩（C.E. Van Horn）、米特（D.S Van Meter）艾尔摩（Elmore），李普斯基（Lipsky）等“自下而上”研究路径的鼓吹者从基层的实施者着手研究政策执行，强调围绕某一政策问题的各种主体之间的相互影响和相互作用，官员们在提供公共物品公共服务中的自由裁量权和空间对政策执行的重要影响。这两种研究路径之间的

相互对立和争论在较长时间里主导并推动了公共政策执行研究的发展。事实上，两者皆有其优点和不足，两种研究路径倾向于忽略对方揭示的执行的本质 (Goggin, Bowman, Lester, & Laurence J. O'Toole, 1990: 12)，各自的优点恰好是对方的缺点

许多学者试图整合这两种研究路径，进行了积极的探索<sup>3</sup>，高良和他的同事们提出的政府间政策执行的信息沟通模型 (Communications Model of Intergovernmental Policy Implementation) (以下简称 CM 模型)代表这种努力的成果。该模型吸收了“自上而下”和“自下而上”两种研究路径的优点，提供了一个分析跨越不同政府层级政策执行的新视角，尤其适用于分析中间层政府在政策执行过程的作用。按照 CM 政策执行模型，中间层政府政策执行主要受到三方面因素的制约和影响。第一是来自于“上面”(联邦政府或者中央政府)的激励和制约因素(inducements and constraints),主要包括中央决策内容变量和中央决策形式变量。前者主要指政策的类型、财政安排,对现存权力格局的可能影响及提供公民参与的机会与否。后者则主要是指所提供政策的清晰性,该决策与其它政策目标的一致性,及政策目标和实施步骤的灵活性。第二是来自“中间层”(美国的州或者中国的省或者类似层级的政府)和“底层”(地方政府和基层政府)的激励和制约。主要包括三方面相互作用的制度性因素,即利益集团,中间层和基层选举性官员和其所属的政治机构,以及中间层的执行机构。这些机构和个人有自己的利益和偏好,他们既相互独立,又互动交流,处于不同维度。第三是州(即省或其它中间层政府)的决策后果(decisional outcomes)和能力(capability)。中间层的决策者在整个模型中居于至关重要的位置。他们负责接收和评估来自上面、中间(同级)和基层的各种信息,并做出决策,把中央颁布的政策在其负责的行政区域里执行下去。然而这种的决策并不是在真空中做出。决策依赖于决策者对其接收的各种信息流的解读,而他们对信息的理解既与其内部因素如其心理倾向有关,也与外部因素如他们与其它政治人物和利益集团代表的人际关系等相关。中间层的决策受到中间层政府的能力(capability)的限制。中间层政府的政府能力主要取决于(1)组织因素,包括组织结构,人事安排和财政资源等方面;(2)生态因素(Ecological factors),包括跨越各种政策的稳定因素,如该区域的富庶程度、经济发达程度,政治文化、公众舆论等,也包括一些因政策而异的特殊因素,如党派支持,公共问题对的尖锐程度,传媒对该问题的关注程度等等。总之,中间层的执行决定(implementation decision)和行动(action)本质上是一种联合决策(jointed decision),不仅要受到政治、文化和经济环境和执行机构的组织能力的制约,也与负责政策计划实施的执行者的个人判断,中间层官员和相关利益者的个人价值观、偏好有关。中间层政策执行不仅受到中央、省和地方不同利益和偏好的影响,同时也受制于省(中层政府)执行这些偏好的能力的制约。

CM 模型把政策执行看作是执行过程(process),被执行方案的产出(output)及和执行后果(outcomes)的组合的“三重唱”。政策过程是指中间层为执行中央政策做出的一系列决定和采取的活动。执行产出是指方案性目标被满足的程度。执行后果则是指对方案试图改善解决的社会问题的改变。CM 模型旨在“通过解释为什么因时间、政策及政府部门层级的不同执行行为会有所差异来阐明政策执行行为”,并预测执行行为、执行产出(output)及执行后果(outcome)。该模型有明显的优点。首先它整合了“自上而下”和“自下而上”两种学派的优点。在模型中,中间层执行被看作是来自“上面”的激励和制约和来自“下面”的激励和制约,及来自本级激励和制约因素的函数,从而兼取了两种研究路径的优点。其次,改模型关注中间层政府在政策执行中的作用,避免了“自上而下”学派过分强调中央和决策者的作用和“自下而上”学派夸大基层执行者作用的不足。实际上,决大多数政策型均需通过不同层级政府和不同机构的努力而得以付诸实施,CM 模型关注中间层政府,分析跨多级政府政策执行,完善了政策执行研究的不足。

CM 模型虽然根植于美国三权分立和联邦制的政治土壤里，但该模型三层分析法仍可被借鉴来尝试性解释改革开放后中国的政策过程。主要理由有二。首先，中国虽是一个单一制国家，但随着经济体制改革的深入，中央考虑到各地自然、经济条件和社会发展的不平衡性，经济和社会领域的决策权越来越下放给地方；而财税制的改革使得地方享有较大的财政开支的自主性，地方政府在政策创新方面较为主动，中央政策的执行在某种程度上取决于地方的财力和偏好，省（和某些重要城市）作为介于中央和地方基层政府之间的中间层政府，在政策的制定和执行过程中地位日益凸现，省际之间（重要城市之间）政策差异性越来越明显，这些方面与美国的情形有极大的相似性。其次，该模型也较适合我国既强调中央政策的统一性、严肃性，又注意发挥地方和基层积极性、创造性的政治实践。在具体分析贵阳货币化改革执行之前，有必要简要解释贵阳货币化改革的方案。

## 二、住房货币化改革和“贵阳模式”

1998 年国务院公布第 23 号文<sup>4</sup>，要求各地进一步深化住房分配制度改革，停止福利分房，实行住房分配货币化。各省市先后推出了不同的执行方案，主要内容是继续推行住房公积金制度和发放住房补贴。按照补贴形式的不同，大致可分为 6 种模式，即广州、南京和武汉、青岛、西安和济南，深圳和贵阳（贵州）模式。前 5 种模式基本上按照“老人老办法，新人新制度”的原则，区别“老人”和“新人”，对老人给予较为优惠的一次性补贴，或提供住房，对新人则采取按月发放补贴或者提高住房公积金的形式提高其住房消费能力。总体而言，这些方案的共同点包括：覆盖面较小，仅涉及政府机关和财政负担的事业单位，占职工人数 70% 以上的企业职工的住房问题没有解决；承认单位对公房的实际控制权，售房资金归单位；没有调整单位和个人之间的住房不平等；继续低价售房，没有考虑级差地租。

贵阳房改模式可谓独树一帜。1998 年 9 月，贵州省委和省政府出台了贵州省住房货币化改革的指导性档——《贵州省人民政府关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》（黔府发[1998]40 号），要求全省停止住房实物分配，逐步实行货币分配。这份档明确规定贵州省住房分配货币化的办法是：资产职工分头算账，过去将来两相衔接，存量按照工龄补偿，增量分布理入工资，租售价格统筹调整，多种支付并存过渡。即将存量房按照现价评估后，按照职工的职级和工龄重新分配给职工，以补偿过去职工工资中住房消费的不足，这种补贴称为存量补贴。同时对职工未来的住房消费给予补贴，称为增量补贴。通过发放这两种补贴，提高职工的住房消费能力。职工凭借存量补贴、增量补贴、和住房公积金及工资储蓄去市场购买或者租赁住房，单位将不再修房建房，公房的出售价格和租金将同时提高到准市场水平，旧的住房制度直接过渡到以市场为主的新体制。贵州省房改办和贵阳市房改办按照通知精神，收集房产和职工的资料，反复测算、验证，制定出了《贵阳市住房分配货币化方案》，并经贵州省人民政府批准从 1999 年 1 月 1 日起实施。

贵阳住房货币化改革的主要政策包括向职工发放存量和增量两种补贴，推行住房公积金制，提高公房房价和租金，优化租售比，并大力发展经济适用住房，推动住房的二手市场，使福利分配为主的旧制度过渡到货币分配为主的住房新体制。住房公积金制度从 1992 年起，已在贵阳推广实施，近期的主要任务在于加大公积金的归集力度，加强和完善公积金的管理。住房补贴是贵阳方案的重点，下面简要介绍有贵阳特色的补贴模式。

### （1）存量补贴

存量补贴是贵阳住房货币化方案的核心和特色。存量补贴就是把存量住房资产按现值评估后对 1998 年 12 月 31 日以前在全民所有制和集体所有制单位就职的职工过去工资构成中的住房消费含量的不足部分按照工龄和职级给予的一次性的补偿。据统计贵阳市 1998 年的存量房约有 1474 万平方米（含省直单位房产），按照 1998 年的经济适用住房的平均价 1200

元每平方米，按照每年 2%的折旧率，以及抽样得出 17.5 年的平均折旧年限折旧后，存量住房资产约有 120 亿元。贵阳市当时约有职工 59.94 万人，平均工龄为 25 年，那么平均每人每年可得补贴约 767 元。考虑到不同职级人员对社会的贡献不同，其应享受住房待遇应有所区别，最后测定不同职级职工的存量补贴的标准如表格 1。存量补贴实质是对过去职工工资中住房消费含量不足部分的货币补偿。它实现了职工过去住房消费的货币化，解决了住房的历史问题。

表格 1: 各类人员存量补贴标准

现任职级	年存量补贴额 (元)
一般干部及职工	620
副科级干部	730
正科级干部	780
副处级及中级职称	900
正处级及副高级职称	1050
副厅级及高级职称	1280
正厅级干部	1450

资料出处：贵州省房改办、贵阳市房改办《贵阳市住房分配货币化改革方案》实施细则（黔房改办字【1999】005 号，参见郭树清主编：《贵州住房分配货币化改革》，2000 年，北京：中国财政经济出版社，第 39-52 页。

## (2) 增量补贴

增量补贴是指从 1999 年 1 月 1 起将国家和单位每年用于职工住房建设投资的各种隐性支出转化而来的资金补贴给贵阳市全民所有制和集体所有制单位的职工。现阶段，由于政府和单位财力的限制，存量补贴暂时采取单位提高住房公积金 10%缴交率的方式过渡，增量补贴将逐步理入工资。起初，增量补贴仅适用于在职职工，2001 年起，贵州省直单位将增量补贴提高到职工工资的 20%，并把发放对象扩大到退休职工。一年后，贵阳市机关单位也做了类似的调整。增量补贴旨在解决职工未来的住房消费问题。

由于发放存量补贴和增量补贴，推行住房公积金制度，职工的住房消费能力大大提高，这就为彻底的住房商品化和货币化奠定了良好的基础。贵阳市的公房的售价直接提高到平均 1200 元每平方米（新房）的经济适用房价水平，同时租金也调高到平均 8 元每平方米，租售比达到 1:150 的合理水平。由于不少职工在过去的房改中购买了公房，贵阳引入了投资回报的概念，即把过去职工的购房款视为住房投资，按照同期银行储蓄的最高利率 15%的年息计算收益，这样就解决了新旧房改政策的过渡和衔接问题。已购房的职工须补交现房价和过去购房款及投资利息之和的差价，这个差价在贵阳称为土地收益。职工按照微利价购买公房，或补交土地收益之后，可取得完全产权，可自由上市交易。

贵阳的住房货币化改革有明显的优点和特色。第一，方案凸显公平原则。首先，将住房资产重新分配，解决了我国过去住房制度和房改的痼疾——各单位和部门因投资体制而导致的单位部门间住房分配不公的“结构性”问题和因腐败而产生的单位内部的分配不公的问题。其次，与其它货币化改革模式仅适用于财政拨款的机关事业单位相比，贵阳方案的覆盖面广，不仅惠及以前实物分配制度下的所有单位和职工，而且缩减和消除了机关、事业单位、国营企业和集体企业之间的住房差距，明显更加公平。再次，出售公房考虑级差地租，调整了职工住房利益，避免因房改出现再次的社会不公。第二，较好解决了财政和单位“承担能力有限”的难题。制约我国房改进程的主要瓶颈在于要么政府要么单位无力承担改革的成本。贵阳住房货币化方案通过使用存量住房资产，引入存量补贴的概念，较好地解决了政府和单位承受能力不足从而无法推进房改的矛盾，因为理论上政府和单位都无需承担额外负担，存量补贴来自存量资产，增量补贴则由以往建房资金转化而来。第三，一步到位，实现住房商品

化,市场化和货币化,更加高效,更加彻底。体现在:(1)不仅增量房货币化分配,而且通过存量补贴概念的引入,存量房产也实现了货币化、商品化和市场化。(2)打破住房单位所有制,实现了住房的社会化。(3)公房售价和房租一步到位提到微利水平,并实现了房价租金之间的合理比例,达到了较高程度的市场化水平。(4)职工微利价购房,并已考虑级差地租,因而解决了产权问题。购房职工可自由上市交易,有利于房改二手房市场的形成和发展。第四,关注弱势群体,有利于建立住房保障体系。由于贵阳房改方案打破了住房单位制,重新分配了住房资产,原来旧体制下由于种种原因没有住房的老职工无房户和住房困难户,无论他们现在是否就业,收入如何,都可以得到存量补贴以改善和解决住房问题。贵阳房改方案设计本身关注弱势群体的住房问题,为他们摆脱贫困创造了条件,有利于维护社会稳定,有利完成从计划经济到市场经济的顺利过渡和社会转型。

贵阳市的住房货币化改革不仅对未来的住房资金进行货币化分配,而且业对过去积累的存量房进行货币化分配<sup>5</sup>,既重视效率又关注公平。显然,贵阳房改模式更加公平、更加彻底。当然,这样一个激进的方案势必触到了既得利益者的私利,注定不会一帆风顺。

### 三、 贵阳住房货币化改革的政策执行分析

为什么相对落后的贵州落实中央住房货币化改革可以走在全国的前列?为什么这样一个兼顾公平效率的方案能够在贵州出台?本部分具体运用高良的 CM 政策执行模型分析贵州省作为中间层政府如何执行和实施国务院关于住房货币化改革的政策决议,分析影响和制约贵州(贵阳)方案的各种要素,下面,主要从中央、省和地方的激励和制约因素,及其贵州省(贵阳市)的政府能力等方面来分析贵阳住房货币化改革的执行情况。

#### 1. 中央的激励和制约因素

从中央政策决策内容变量来看,1998年推动住房货币化改革的国务院的第二十三号档从政策类型来看是属于中央政府的行政命令。从政策问题解决的难易程度来看,此次房改旨在停止延续近半个世纪的福利分房制度,涉及到绝大多数城市居民,故难度较大。就内容而言,该档仅明确规定新一轮房改的目标和方向:停止住房的实物分配,逐步实现住房分配货币化。此外还明确指出住房货币化改革以后职工应通过市场购买住房,职工的购房资金来源包括职工工资,住房公积金,个人住房贷款,以及住房补贴,住房补贴则主要来源于地方财政及单位以前建房资金的转化,也就是说,实施住房货币化所需资金主要由地方财政和单位筹集和兑现,中央并无专项拨款以推进改革。但中央政府对于住房补贴发放的方式,补贴的对象,范围,额度,时限等等,并无明确规定。从政策形式变量来看,住房货币化改革是由中国的中央人民政府——国务院提出的,政策合法性毋庸置疑;从政策的明确性而言,中央仅提出改革若干基本原则:因地制宜,量力而行;坚持国家、单位和个人合理负担;坚持“新房新制度、老房老制度”,平稳过渡,而实质性的政策内容并不明确。此外,住房货币化改革的范围、广度和方法步骤,都语义不明,有着极大的灵活性。这些直接影响了地方政府出台自己的货币化改革的执行方案,为贵州(贵阳)政策创新提供了依据。

此外,中央各部委出台的有关住房改革的政策、法规、部门规章也是地方执行房改的激励和制约性要素。具体而言,1999年7月20日,财政部、国土资源部、建设部制定了《关于引发〈公有住房和经济适用住房上市出售土地出让金和收益分配管理的若干规定〉的通知》(财综字【1999】113号),规定:职工按成本价购买的房改房只需按标定地价的10%补交土地收益后就可以上市交易。即职工只需交纳3%的售房价,每平方米约10-30元。此规定与贵阳房改政策中土地收益的规定相差甚远。在贵阳,土地收益包括地价,以前购买住房款和现在房价的差额,多占住房应补交的房款,是兑现存量现金的重要来源之一。按此规定执行,贵阳职工存量补贴将缺少资金来源。

另外，财政部于2000年先后下发了《关于企业住房制度改革中有关财务处理问题的通知》（财企【2000】295号），《企业住房制度改革中有关会计处理问题的补充通知》（财企【2000】878号），《企业住房制度改革中有关会计处理问题的规定》（财会【2001】5号）等档规定企业售房款为企业的营业外收入，用于发放企业自身职工的住房补贴。这些规定很明显不同于贵阳统筹所有市内机关、企事业单位，所有参加房改的单位的住房资金和房产，对各单位在计划经济时期以来形成的住房总资产进行调剂、统一使用的安排。按照贵阳房改政策，政府机关、国有企事业单位及集体企业的住房资金和多余房产都应移交给房改部门，统一管理，统筹使用。各单位的售房款是贵阳兑现存量补贴的主要来源之一。1999年到2000年，贵阳市的房改推行的较为顺利，出现了群众排队缴纳土地收益的场面，这笔收入成为兑现存量补贴的主要来源。但随着时间的推移，补交土地收益的人约来越少，住房资金出现了困难。由于中央财政政策的制约，贵州省财政厅不同意房改部门统筹使用各单位的售房收入，于是，大笔的房改资金冻结在帐上，单位和房改部门都不能用，出现了帐上有钱却无法给职工兑现的局面。很显然，中央的政策无疑成为贵阳住房货币化改革顺利实施的制约性因素。

## 2. 省和地方的激励和制约因素

按照CM模型，省和地方对省级政策执行的激励和制约因素主要强调省和地方的政治在理解政策执行发生方式及为什么以该种方式执行的重要性。具体包括三方面相互作用的制度性因素：利益团体，省和地方政治官员（选举性官员）及其所属政治机构，以及省的执行机构。由于不同的主体有各自的期望、目标、利益、权力和偏好，政策执行的决定和行动成为这些主体相互影响、相互作用、讨价还价，相互妥协的产物。

在贵州的房改过程中，政治机构主要包括省市党委、省市政府，和省市人大和政协。我国地方党委、政府和人大之间的关系，奠定了地方决策的制度性背景。尽管按照宪政安排，人大是我国的立法机关和同级政府的权力机关，实际运作中，政策方案往往由有关行政部门提出，经省长、市长办公会议讨论通过，重大决策需报党委会讨论，通过。实际上地方党委尤其是常委会在决策过程中发挥了核心作用。如果某项政策得到省委（常委会）的批准，一般也会得到人大的支持（有时候需要做工作），然后交由政府执行（即便政府内部有不同看法）。政协则发挥了一定的咨询和监督的作用。从1998年11月起，贵州省、贵阳市两级房改部门经过反复测算、分析数据，起草了贵阳市住房货币化改革方案的文稿，报省府批准。由于方案触到了许多人的既得利益，在省长办公会讨论过程中出现了不同的意见。省人大也认为方案将贵阳房价和房租提高到准市场的微利价格，较为激进，持保留意见。为了争取时间，使这个有利于普通老百姓的“平民化”的房改方案尽快通过，房改部门的主管领导直接将方案提交省委讨论，终获通过，付诸实施。

在房改政策的制定和执行中发挥重要作用的主要政治官员包括以上各部门的主要领导，其中发挥重要作用的是省市主管住房改革的主要领导如省长、副省长，市长、副市长及省市房改领导小组的成员单位领导，他们既要领会中央住房货币化改革的精神，又要在此基础上负责制定符合本省实际的住房改革的执行方案。此外，作为地方主要决策者，他们还希望借助房改推动当地房地产业的发展，增加地方财政收入，解决就业问题。如果房改工作取得显著成绩的话，不仅有助于提升贵州（贵阳）的形象，无疑也会成为主要领导的政绩。贵阳房改方案因其既可以解决贵州经济发展较慢，财政困难无力发放补贴的瓶颈，又可以解决过去实物分配不公的问题，并可以极大推动住宅和房地产及相关产业的发展，促进地方经济的快速发展，增加地方财政的收入，得到了多数领导的支持。然而，贵阳的房改方案牵扯面广，触动了许多既得利益者，包括许多中高层干部；加之，房改工作虽惠及大众，但进展缓慢，不利于快速出政绩。因而，从官员们的理性出发，有些领导干部并非全力推动住房货币化的实施，而是把资源和精力放在一些开发区、新小区以及一些形象工程上，在房改政策的执行

中态度消极，观望，影响了房改工作的推进。

贵阳方案的出台集中反映了贵州省决策者和领导的较高的知识水平和重视社会公平价值趋向。原贵州省副省长郭树清对贵州模式的形成发挥了积极的作用。他对中国的房改有着深入的研究。他指出作为房改主要政策的优惠售房，没有解决实物分配不公的问题，只惠及有房职工，且折扣随意性较大，对无房老职工和住私房的职工非常不公平，可以说是第二次剥夺。他认为这种政策实际上承认了单位对住房的所有权和支配权，不仅没有解决住房福利分配导致的住房资源的“结构性不平衡问题”，甚至巩固了单位之间及不同单位职工之间的住房差异，不仅违反社会公平，而且会加剧职工收入的差距（郭，2000a；2000b；2000d）。此外，他还深入分析了房改的主要困难，指出政府和单位无力承担房改的成本，“承受力不足”的说法是认识上的误区：大量的存量住房资产，住房公积金和每年政府和单位拨出用来修房建房的数千亿的巨额资金，是房改相对于其它改革的优势。这些资源完全可以克服政府和单位承受力不足的瓶颈（郭，2000c；2000b）。在此基础，他提出了利用存量资产理清存量问题（郭，1999）<sup>6</sup>，打破住房单位制，统筹使用全社会存量住房资产，变实物分配的暗补为货币形式的明补，同步提高房价、租金，优化租售比，在全社会内统一实施房改的全面改革的房改思路（郭，2000a；2000b；2000c；2000d）<sup>7</sup>。这条改革思路从1993年提出，经过不断改进，完善，最终体现在贵阳住房货币化改革的方案中。该方案利用存量，逆向思维，既解决旧体制下住房分配不平等的问题，实现了社会公平，又实现存量住房分配的货币化和社会化的巧妙思路，集中体现了决策者重视社会公平的价值理念和良好的知识素养。而一种好的思路得以上升成为公共政策，则体现了贵州省领导和决策者重视社会公正，决策为民的良好行政伦理。

利益团体也影响着贵阳住房货币化改革。在中国的政治背景下，西方意义上的利益团体发展不成熟。就房改而言，相关的利益团体包房地产开发公司和物业管理公司，它们希望停止实物分配，实现住房货币化：越来越多的职工进入房地产市场，必然带动楼市的发展，推动房价的上涨，从而给它们带来更多的商机和利润。此外，在实物分房制度下收益较多的机关、事业单位和国有企业的管理干部和技术人员，以及无房、缺房的贫困企业的老职工也可视为较为松散的利益群体。前者希望以低廉的价格购买现有住房，获得全产权，确保已有住房权益，并尽可能在房改中得到额外的收益。而后者则希望通过房改改善住房状况，从而“安居”乐业。由于前者在单位或者机构中占据较重要位置，他们的声音往往较大，对政策执行的决定（执行方案）可施加一定的影响，他们也会根据自身利益有选择性地配合或者抵制房改政策的执行。

单位在某种意义上也可以看作是利益集团。单位在我国的政策过程和社会治理中发挥了和发挥着重要的作用。单位的好坏直接影响到职工的工资收入、社会保障、医疗保险及住房等方面的福利。由于贵阳方案要剥离各单位的住房资产，单位对房改的态度大致可分为两类。经营效益好、房产较多的单位，多持消极、观望、或者抵制的态度；经营效益较差、住房条件差的困难企业、集体企业大多非常拥护房改政策，毕竟，这次房改为它们提供了一个减轻住房负担、解决企业职工住房问题的良机。这些不同集团的利益诉求，成为影响方案制定和执行的重要因素之一。

### 3. 主要执行机构和执行者

房改的主要执行机构是贵州省和贵阳市住房制度改革办公室和住房资金管理中心，其工作人员是政策主要执行者。作为理性的个体，执行者往往有自身的利益，有不同价值趋向，对房改政策的认识程度、主观看法均可能不同。他们的个人的受教育程度、工作能力直接会影响到政策的执行，甚至影响到政策目标群体对政策和政府的看法和评价。实践中，贵州省和贵阳市房改部门，在1998年8月以后的在几个月里，加班加点，分析统计资料，反复测算，终于在1998年12月份拟订了比较完善的改革方案。从1999年元月起，由于市民对新

方案逐渐理解,接受,贵阳出现了职工积极缴纳土地收益,连夜排队兑现存量补贴的罕见场面。房改部门人数较少,每天都要面对成百上千的群众的咨询、接受和处理兑现存量的申请。大多数工作人员能够体谅群众,耐心接待和解释房改政策,树立了良好的工作作风,赢得了群众的支持和信赖。但仍有某些房改部门的干部,对贵阳房改政策认识不够,理解不深,工作不积极,甚至消极抵制,为房改工作的顺利推行,增加了人为的困难。

房改机构的设置和运作模式也会影响到房改的推行。尽管按照房改政策的要求,贵阳房改实行属地政策,但实际操作中贵阳市区内的房改工作由省市两家房改部门负责。省房改办不仅负责指导全省的房改工作,而且具体负责省直机关和省属企事业单位的房改工作,负责兑现省级机关、企事业单位的存量和增量补贴。贵阳市级机关和市属企事业单位的房改工作则由贵阳市房改办负责和领导。执行部门的分立增加了协调和管理的成本。另外,房产资源的分割使用也造成了资源分配不公,影响到房改政策的执行。据悉 2000 年底今,贵阳市房改办由于资金困难,延缓了存量补贴的兑现,而省级房改部门则仍有 2 到 3 亿的富余资金。由于省市财政分灶制度的制约,贵阳市房改办提出省市两级的房改资金应该统筹使用的建议很难得到批准和执行。

#### **4. 决策产出 (decisional outcomes) 和省的政府能力(capability)**

按照 CM 模型,省级决策者居于至关重要的地位。他们是来自中央和省和地方的信息的接收者,并做出判断,并在此基础上做出如何执行中央政策的决定,即决策产出。决策产出主要取决于两方面的因素。首先,它取决于决策者如何解释收到的信息。这主要与决策者自身的内在和外在特征,如决策者的心理倾向,决策者与其它官员或者利益团体的代表的之间的人际关系好坏等等有关。其次,决策产出也受到省政府能力的制约。省政府的执行活动不仅受到中央、省、地方的偏好的影响,而且也受到省执行这些偏好的能力的制约。省政府的能力主要包括组织能力和“社会生态能力”。前者主要受到省级机构的结构,人事和资源等因素的影响。后者主要是指省政府运作于其中的背景环境,主要指省的社会经济和政治条件。

贵州属于我国的西部的欠发达地区,社会经济发展较慢。政府的财力非常有限。有限的财政能力制约了政府的方案决策。正如贵州省的一位负责房改的官员所说的那样:贵州没有能力向其它省市那样发放补贴,财政拿不出那么多钱。有限的财政能力也制约了贵阳房改方案的实施。由于地方财政困难,虽然中央和贵州省多次发文坚决禁止挪用房改资金,可实际上收效甚微。据悉,截止 2001 年底,贵州省级房改资金被挪用 1.49 亿,贵阳市挪用资金约 2.51 亿元。虽经房改部门多次催还,收效并不理想。

此外,政府的组织框架也会影响到政策的执行。在我国政府部门条条和块块相互交织,实行双重领导制。较复杂的组织结构,增加了协调和合作的成本和信息传递的时间成本。由于房改涉及到财政,国土,房改,税务等部门,协调的成本高昂,从而降低了政府的政策执行能力。例如,前述贵阳方案的内容和财政部政策的矛盾,导致省房改部门和省财政厅多次交涉,由于财政属于条条管理,能否真正统筹各单位售房资金的问题仍未解决。又如,贵阳的土地收益已包含土地出让金,已补交土地收益金的职工应该得到国土部门颁发的土地使用证,但国土部门坚持土地出让金应按照有关规定由它们收取,才发放土地使用证。如果按照国土部门的要求,贵阳房改资金则又损失一块。目前房改和国土部门仍在协调中。

人事安排也会直接影响到政策的执行。自 1999 年贵州省主管住房的副省长前后换了两任,由于人事调动频繁,新上任的领导往往需要一段时间熟悉工作,影响了房改工作的进程。主管领导的更替,也不利于有关部门的协调。另外,最近贵州省和贵阳市房改部门机构调整较大,原房改办分成房改办、住房公积金管理中心,房改资金管理办公室等机构,许多以前直接领导和参与房改工作的人员,离开了房改的一线,这些对房改工作的深入展开都有一定的负面作用。

#### **5. 执行产出 (output) 和执行后果 (outcome)**

CM 模型的一个优点在于它区分了执行产出和执行后果。执行产出是指某个方案被满足的程度。执行后果则是指该方案力图解决的大的社会问题的变化。在贵阳的住房货币化改革中,执行产出主要是指贵阳市和贵州省房改部门执行房改政策的情况,主要指标是存量补贴和增量补贴的兑现,公积金的缴纳和公积金贷款发放的情况。执行后果则主要指通过房改政策的执行,贵阳职工住房问题的解决和住房条件改善的状况,以及其它由房改引发的社会和经济影响。

从执行产出来看,在国务院 23 号档下发一个月后贵州省就出台了住房货币化改革的执行方案,贵阳具体的房改政策则于 1999 年开始真正实施。从 1999 年迄今的 4 年里贵阳房改取得了较为可喜的成果,尤其是在方案执行的前两年。四年里,贵阳市房改部门给职工兑现共兑现 13 亿多存量补贴,其中核销约 11 亿元,兑现给职工现金约 2.13 亿元,回收土地收益金约 3.8 亿元。省房改部门共为省级单位职工兑现 10.4 亿元存量补贴,其中核销约 9.5 亿元,发放现金 0.84 亿元,收回土地收益约 2.21 亿元。合计,省市两级房改部门共为贵阳市职工兑现近 24 亿存量补贴,其中兑现现金近 3 亿元。

从政策后果来看,贵阳住房货币化的改革改善了居民的住房条件,推动了住房的个人消费和房地产的发展,带来良好的经济效益和社会效益。首先,通过向职工发放存量补贴,增量补贴,并配合住房公积金的使用和公积金贷款,大大提高了贵阳人民的住房消费能力,带动了住房消费,极大地改善和提高了居民的住房条件。仅以货币化改革的第一年 1999 年为例,当年房改部门共向职工兑现存量补贴 2.64 亿元,通过兑现存量补贴现金购买商品住宅和经济适用住房共有 3585 人,兑现的金额约有 6368 万元。2000 年为职工核销兑现存量补贴约 8.48 亿元,是上年的 3.21 倍,其中兑现现金 1.1 亿元用于职工购买商品住宅或经济适用住房<sup>8</sup>。住房补贴的发放带动职工住房消费和投资的热情。从 1999 年起,个人开始取代集团成为商品房销售的主要对象,商品房销售已经从集团购买为主逐渐转向个人购买为主。旧的福利分房体制已经结束,新的住房分配体制已经逐步建立起来。例如 2001 年贵阳市商品住宅销售面积 120 万平方米,同比增长 46.9%,其中住宅销售 113.6 平方米,同比增长 56%,其中个人购买 96.7 平方米,同比增长 62.6%。其次,房改推动了房地产的快速发展,带动了地方经济的增长。房改以来商品房和经济适用住房都稳步发展。1999 年全年完成房地产开发完成投资 31.54 亿元,其中住宅 22 亿,开发面积约 530 万平方米,竣工面积 221 万平方米,销售 244 万平方米;2000 年房地产开发完成投资 32 亿,其中住宅 25.6 亿元,比上年增长 6.2%;施工建筑面积 645 万平方米,竣工面积 200 万,销售 235 万平方米<sup>9</sup>。经济适用住房的发展也取得快速发展,1999 完成开工建筑面积 137 万平方米,竣工 94 万平方米。2000 年经济适用住房完成投资 9.6 亿元施工建筑面积 115 万平方米,竣工 88 万平方米。经济住房的开发,极大地改善了中地收入家庭的住房条件。

贵阳的房改也取得了良好的社会效应。困难职工社会弱势群体的住房也得到了较大改善。贵阳房改政策体现了对弱势群体的关照。存量的兑现首先考虑的是困难企业,下岗职工和社会弱势群体,例如贵阳市农业科学研究所,贵阳市公交总公司等困难企业的职工都优先得到兑现,解决了住房问题。此外,对无力购房的特困职工,房改部门还给予了减租,免租的政策优惠,并对经济困难和住房困难的“双困户”发放特困补贴,提供廉租房,切实改善他们的住房。贵阳市房改部门已经先后向 154 户职工提供廉租房,2003 计划加大了廉租住房安置资金的投入,共计超过 2000 万元投入廉租房的建设。省直单位则建立了“特困职工住房补贴专项基金”,通过补贴现金、减免租金、贴息等方式,解决特困职工住房困难。1999 年“特困基金”启动资金为 380 万元,此后每年递增 100 万元,到 2001 年达到了 580 万元。3 年来共有 872 户家庭、1235 名特困职工受惠,发放特困补贴总计约 400 多万元。

但贵阳货币化改革也面临着种种困难。由于前述分析的原因,贵阳市存量补贴的兑现从 2000 年底已经停滞,现正在清理单位住房资金,并协调有关部门真正统筹各单位售房资金。

增量补贴的兑现和公积金的归集由于当地经济发展的水平的局限，实施的情况不尽如人意。按照方案，增量补贴按照职工工资的 5% 发放给在职职工。省直机关和贵阳市分别从 2001 年 1 月和 2002 年 1 月起将增量补贴的标准提高到职工工资的 10%，并开始向退休职工发放。总体而言，省市政府机关的增量补贴的兑现基本没有问题。但在企业执行则较为困难。除了少数效益好的企业能按时发放补贴之外，大多数企业面临种种困难，企业效益差，无力缴纳住房公积金，更不用提增量补贴。据悉，贵阳市的公积金覆盖率仅有约 60%。许多企业发不出工资。这势必引起企业职工的不满。

总体而言，贵阳住房货币化改革重新调整了职工住房利益，刺激了个人的住房消费和投资，启动了市场，拉动了经济增长，取得巨大的社会和经济效益。贵阳的房改相对比较为成功，走在全国前列

### 结语

从贵阳市执行住房分配货币化改革的过程可以看出，贵州省政府在理解中央住房货币化改革精神的基础上，结合了当地的经济和社会的发展的现状和财政的状况，创造性地出台了贵阳货币化改革的房改方案。该方案不仅重视效率，而且兼顾了社会公平，为在西部不发达地区的推行住房制度改革探索出了一个较为可行的方案。在整个方案的出台和执行中，省级政府发挥非常关键的作用。省级决策者在分析和解读来自中央、省和地方的信息之后，做出执行货币化改革的决定并确定了执行计划的框架，在此基础上最终形成了贵阳房改的具体政策。很显然，省级政策执行受到了来自“上面”中央、和来自“下面”地方及省级的种种因素的制约和影响，是各方面因素相互作用，相互影响的结果。中央政策的灵活性和弹性有利于贵州创造“贵阳模式”，但各部委的政策档也在某种程度上制约该方案的实施。省级各部门及贵阳市部门的协调、配合，冲突直接影响了贵阳住房货币化改革的推行。可见用高良的政府间政策执行的信息沟通模型的框架分析贵阳房改进行分析是可行的，是有借鉴意义的。

贵阳住房货币化政策的执行过程基本印证了高良模型提出制约政策执行的种种变量，如中央政策的内容和特征，地方的政治环境，经济和社会发展水平等等因素。值得强调的是贵阳方案的提出，草拟和最后确定的过程说明主要决策者的个人的特征包括他的价值偏好、知识素养、人际关系和人事的安排等因素在中国的政策过程中发挥极为重要的作用。此外，省市的经济发展水平，尤其是财政能力也是制约政策执行的非常重要的因素。

高良的模型在解释贵阳政策执行过程时也暴露出不足之处。贵阳住房改革的执行过程中遇到的种种困难说明中国行政机构的结构中条条块块的分立和交叉管理的行政体制构成影响和制约政策执行的重要因素，这既表现在中央部委与省的协调，也表现在省级行政机构的协调，省市机构的协调。在中国，政府各部门的协调往往在于共同上级的调解和决定，或者在于某些领导人个人的影响。很显然，政策执行在中国更多的是一个政治过程，而并非高良模型揭示的管理的本质，这一区别说明，奠定在美国联邦制和三权分立制基础的政策分析模型运用到中国政策研究时，应注意政治制度和政治背景的差异对政策执行的影响。政策执行或者政策过程不可能脱离政治制度和文化的土壤。另外，高良的模型没有揭示目标群体因素对政策执行的影响。在房改中，许多房改的基层执行者同时也是政策的目标群体，其双重身份显然对政策的执行有直接的影响。此外，普通职工，单位作为目标群体，他们对改革方案的认识和态度及顺从程度，也是影响政策执行的因素之一。

综上所述，贵阳住房货币化方案是结合贵州省情、贵阳市情，既适合地方经济社会条件、又符合了中央房改精神要旨的较为成功的房改模式。该方案的执行的过程说明省作为介于中央和地方的中间层在政策执行中发挥着重要作用，省作为政策研究的单元应该得到学界的重视，高良的政府间政策执行的信息沟通模型提供了分析当代中国政策过程，尤其是中间层即省或主要城市，在政策过程中的地位和作用的有用的工具。此外，贵阳的政策实践也说明主

要决策者的个人因素和政府体制及政府的财政状况是影响政策执行的重要因素；一项政策创新的成功需要来自中央，省和地方各方面的配合，中央和地方主要领导的支持和配合尤为重要。

#### 参考文献

- Elmore, R. F. (1985). Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy. In K. Hanf & T. A. J. Toonen (Eds.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems: Questions of Analysis and Design*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Goggin, M. L., Bowman, A. O. M., Lester, J. P., & Laurence J. O'Toole, J. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Gunn, L. A. (1978). Why is implementation is so difficult. *Management Services in Government*, 33, 169-176.
- Hjern, B., & Porter, D. O. (1981). Implementation Structure: A new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, 2(3), 211-227.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6, 21-48.
- Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning : an advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Stoker, R. P. (1991). *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

## Provincial Governments' Capacities of Policy Implementation : Housing Monetization Reform in Guiyan

Guo Weiqing<sup>1</sup>, Zhu Yapeng<sup>2</sup>

(1. Sun Yat-Sen University School of Government Guangzhou 510275 2.City University Hong Kong)

**Abstract:** This article purports to explore the process of implementation of housing monetization reform in Guiyang by using the Communications Model of Intergovernmental Policy Implementation (CM model) proposed by Goggin et al. It indicates that the provincial authority, characteristics of major policy makers, such as their preferences and knowledge, governmental structure, and capacity are major factors that affect effective policy implementation in China. The applicability and limitations of the CM model is also discussed.

**Key Words:** Housing monetization reform policy implementation Guiyang

---

<sup>1</sup> 收稿日期: 2003 年 10 月

<sup>2</sup> 请参阅 (Sabatier, 1986), (Gunn, 1978; Hjern & Porter, 1981) (Lipsky, 1980) (Elmore, 1985)。关于政策执行的讨论容另文详述。

<sup>3</sup> 如史杜克 (Stoker) 提出执行体制 (implementation regime) 的分析框架, 萨巴蒂尔 (Sabatier) 提出倡导联盟 (Advocacy Coalition Framework), 请参阅 (Stoker, 1991), (Sabatier, 1999; Sabatier & Jenkins-Smith,

---

1993)。详细讨论另文详述。

<sup>4</sup> 即国务院（1998）第 23 号档《国务院关于进一步深化住房制度改革加快住房建设的通知》，1998 年 8 月 23 日颁布。

<sup>5</sup> 王桂生、张世俊和高青（2002）：《贵州住房分配货币化改革研究》，贵阳：贵州人民出版社，第 31 页。

<sup>6</sup> 郭树清（1999）：《用存量资产理清存量问题》，参见郭树清着：《1996-1998 的经济和政策》，1999 年，贵阳：贵州人民出版社，第 3-26 页。

<sup>7</sup> 郭树清（2000a）：《关于住房制度改革的建议》，参见郭树清主编：《贵州住房分配货币化改革》，2000 年，北京：中国财政经济出版社，第 458-465 页。

郭树清（2000b）：《住房改革几个难点的解决办法》，参见郭树清主编：《贵州住房分配货币化改革》，2000 年，北京：中国财政经济出版社，第 466—476 页。

郭树清（2000c）：《关于住房分配货币化的几个问题》，参见郭树清主编：《贵州住房分配货币化改革》，2000 年，北京：中国财政经济出版社，第 3-26 页。

郭树清（2000d）：《住房分配货币化的风险与抉择》，参见郭树清主编：《贵州住房分配货币化改革》，2000 年，北京：中国财政经济出版社，第 437-457 页。

<sup>8</sup> 王桂生（2002）：《构建贵州住房新体制思辨》，参见王桂生着：《透视贵州货币化分房的边际效益》，2002 年，贵阳：贵州人民出版社，第 10-21 页。

<sup>9</sup> 王桂生（2002）：《构建贵州住房新体制思辨》，参见王桂生着：《透视贵州货币化分房的边际效益》，2002 年，贵阳：贵州人民出版社，第 10-21 页。