

三维框架下房地产调控政策文本量化研究

刘宇琴

湖南农业大学，湖南长沙，410000；

摘要：20世纪90年代以来，中国房地产行业经历了迅猛发展的历程，宏观调控政策在这一过程中起到了关键作用。以长沙市近9年房地产调控政策为切入点，通过“工具—目标—阶段”三个维度的分析可以发现，当前长沙市的房地产调控政策工具以需求型为主导，供给型工具的使用相对较少，政策工具的配置存在明显的结构性偏差。此外，政策目标更倾向于稳定房价，而在多目标协同方面存在一定的侧重性。为突破现有发展瓶颈，建议通过优化政策工具结构、构建多目标协同的政策体系等方式，推动长沙市房地产市场的可持续发展。

关键词：房地产调控；政策分析；政策工具；政策目标；政策阶段

DOI：10.69979/3029-2700.25.09.082

引言

随着全国房地产行业的持续发展，不同区域的房地产市场发展不均衡现象愈发显著，不同城市间的房价分化也愈发显著。鉴于此，本文选取长沙市作为研究对象，深入剖析房地产调控政策在该市的具体实施情况及其影响。长沙作为中部地区的重要城市，其房地产市场在近年来呈现出独特的分化态势。通过分析长沙的情况，探索房地产调控政策在不同城市环境中的适应性与改进空间。

1 相关概念及研究

1.1 房地产调控

房地产调控是一个复杂且多维的议题，涉及多个关键方面。在房地产长效调控模式的选择方面，政府需要根据市场发展特征灵活应对。将房地产调控政策与其他政策工具相配合，能够达成协调效应，这不但有利于房价长短期调控政策的有机结合，还能有效降低社会福利损失^[1]。从长期稳态与短期波动两个角度出发，紧缩性货币政策虽能降低房贷在总贷款中的占比，但可能引发经济产出的下降，因此不适合作为单一的结构调整工具^[2]。而宽松的货币政策可有效激发市场需求，进而推动就业增长与经济扩张，但与此同时，也可能引发房价上涨与通货膨胀压力^[3]。鉴于房地产调控对于维护市场健康稳定发展的关键作用，开展相关研究具有重要的现实意义和理论价值。

1.2 政策文本量化

在政策研究领域，政策文本量化分析是一种关键的研究手段，用于政策的整理、评估与分析，被广泛应用于各类政策研究中，为政策制定者和研究者提供了深入了解政策内涵与效果的工具^[4]。在数字治理技术演进背景下，政策文本的量化解析方法呈现多维技术路径，主要的分析方法有文本计量法、内容分析法以及文本挖掘法这三种类型^[5]。在内容分析方面，诸多学者在不同领域已取得了较为成熟的成果。例如，当前我国在生态产品价值实现领域的政策导向呈现出显著的工具偏好特征。通过政策文本量化分析，研究发现政府部门在政策工具选择过程中存在明显的类型差异^[6]。在房地产调控方面，尽管已有研究在房地产调控政策效果评价方面较为集中，但在政策文本量化这一领域相关文献较少。基于此，本研究拟采用内容分析法，对2016—2024年间长沙市颁布的45项房地产相关政策文本展开深度解析，采用Nvivo文本分析工具，尝试在该市房地产政策文本的量化研究层面作出一些探索。

2 政策文本选择与分析框架构建

2.1 政策文本选择

本文从长沙市人民政府、住房和城乡建设局和市场监督管理局等官方网站选取政策文本进行数据收集：使用关键词如“房地产调控”“房地产开发”“住房制度改革”等，综合运用了标题检索与全文检索的方法，截止至2024年11月14日，初步共检索出76篇相关政策文本。随后，对初步获取的政策文件进行逐一阅读，严

格筛选内容，确保其与研究主题高度相关且具备有效信息。经过这一严谨的筛选流程，最终确定了 45 份有效政策文件。为便于后续分析，将这些政策文本依据其政策发布时间进行先后排序，再进行编码。

2.2 分析框架构建

在国内政策工具理论研究领域，分析框架作为关键的研究工具，通常涵盖多个维度。本文构建政策工具-目标-阶段的三维分析框架，对长沙市的房地产调控政策文本进行量化研究，深入挖掘政策背后的逻辑关系与实施策略。借鉴 Rothwell 和 Zegveld 的分类方法^[7]，结合房地产调控政策研究成果，构建了 X 维度，将其划分为 3 个一级维度（供给型、需求型、环境型）和 11 个二级维度，以全面深入分析政策工具的运用及其效果。政策目标是政策期望实现的效果与价值。通过研读长沙市相关部门的房地产调控政策文件，将调控目标分为稳房价和调结构两种。稳房价旨在抑制房价非理性波动，调结构则优化房地产市场的供需、区域布局和功能定位，推动行业与经济社会协调发展。自 2016 年“930 新政”后，房地产调控从宽松扩张转向全面紧缩，注重长期制度建设。将 2016 年以后的调控政策分为三个阶段：增长速度换挡期（2016—2018 年）、结构调整阵痛期（2019—2021 年）和前期刺激政策消化期（2022 年至今）。长沙市在各阶段采取相应措施落实中央政策，调控效果因阶段而异。

在对房地产调控政策进行深入研究时，本文以政策工具、政策目标、政策阶段作为三大剖析要素，搭建了一个三维模型框架。它助力深入剖析房地产调控政策，能精准把握政策的内涵与实质，清晰呈现政策工具如何组合运用以实现各阶段目标，以及不同阶段政策的演变轨迹与内在逻辑。其具体模型见图 1。

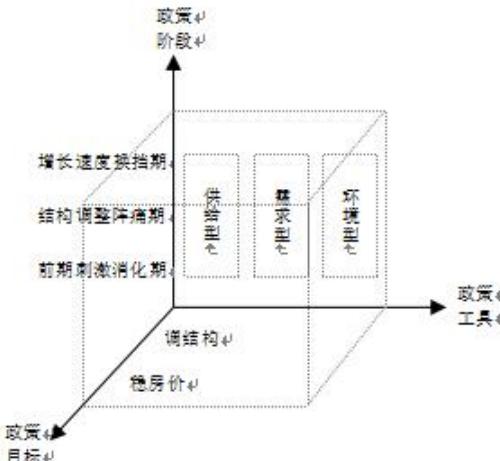


图 1 房地产调控政策三维分析框架

2.3 政策文本内容编码

为满足研究需求，本文采用了一种系统化的编码方式，即“政策编号-条款编号-小节序号”，来构建政策文本单元编码表。这种编码方式不仅能够精准定位每个政策文本单元，还能清晰地展现政策内容的层次结构，便于后续的分析与研究。需注意的是，小节序号后的分节部分，以小数点形式与小节序号相连。在全面、深入地掌握相关编码规则后，依照上述步骤进行编码工作。经过系统而全面的编码过程，最终获取了 1071 条编码。

3 政策文本分析

3.1 X 维度：政策工具的统计分析

通过筛选，X 维度共包含 357 个文本编码，主要涵盖供给型、需求型和环境型三类政策工具，但各类编码的数量分布存在显著差异。其中环境型政策工具的数量最多，共计 143 条，占比高达 40.06%。在具体的二级指标中，市场秩序规范的政策制定共计 77 条，占比高达 21.57%。供给型政策工具占比最小，共 99 条，占比 27.73%。从结果可以看出，在政策工具的使用方面还是存在有不平衡和不充分的问题，比如需求型的交易税费和政策型的法律法规完善是使用较少的政策工具，其余二级工具占比基本保持平衡。具体统计结果如表 1 所示。

表 1 房地产调控政策工具分布

工具类型	具体工具	政策文件编码	个数	占比
供给型	土地供应调节	2-6-1、3-4-1、……、42-11-1、42-3-1	24	6.72%
	住房供应优化	7-1-3、7-1-2、……、35-12-1、35-9-1	56	15.69%
	开发环节调控	7-1-1、9-1-1、……、29-2-2.1、29-2-1.1	19	5.32%

工具类型	具体工具	政策文件编码	个数	占比
需求型	直接需求限制	1-1-1、3-1-3、……、35-3-1、37-1-1	26	7.28%
	金融杠杆调节	1-5-1、1-4-1、……、45-2-1、45-1-1	45	12.61%
	交易税费调节	11-3-1.1.3、23-7-1、25-2-2.1、32-4-1、32-3-1、32-2-1、35-18-1、35-4-1、43-1-1	9	2.52%
	长期需求疏导	5-8-1、5-7-1、……、44-3-1、44-1-1	35	9.80%
环境型	法律法规完善	5-1-1、14-1-1、……、41-4-1、42-1-1	10	2.80%
	金融风险防控	2-5-1、16-18-1、……、38-3-1、42-13-1	17	4.76%
	市场秩序规范	2-3-1、2-2-1、……、42-4-1、43-3-1	77	21.57%
	信息透明建设	2-1-1、7-4-4、……、42-8-1、42-7-1	39	10.92%

3.2 Y 维度：政策工具的统计分析

在对长沙市房地产调控政策的文本进行深入分析的过程中，本文依据 Y 维度的统计结果，共计编码了 357 条政策目标文本。这些文本主要围绕房地产调控政策的两个核心目标展开，即稳房价和调结构。调结构政策的数量略多一点，共计 196 条，占比 54.90%。这说明政府在房地产调控中，既注重通过稳房价政策来维护市场稳定，保障居民的基本住房需求，又通过调结构政策来优化市场结构，双管齐下可以更好地促进房地产市场的长期健康发展。具体统计结果如表 2 所示

表 2 房地产调控政策目标分布

政策目标	政策文件编码	个数	占比
稳房价	2-6-1、2-3-1、2-2-1、……、44-4-1、44-3-1、44-1-1	161	45.10%
调结构	1-5-1、1-4-1、1-3-1、……、45-3-1、45-2-1、45-1-1	196	54.90%

3.3 Z 维度：政策工具的统计分析

为深入研究长沙市在“930 新政”后所发布的房地产调控状况，本文将房地产相关政策发展历程划分为三个关键阶段：增长速度换挡期、结构调整阵痛期以及前期刺激政策消化期。从历年出台的政策数量这一角度来看，在增长速度换挡期，房地产调控政策相对较少。直到 2017 年十九大报告明确提出坚持“房住不炒”的定位之后，才集中出台了一系列较为密集的调控政策。而自 2019 年起，房地产市场进入结构调整阵痛期，楼市预期发生转变，政策导向从“坚决遏制房价上涨”逐渐调整为“防止房市大起大落”，出台的数量也随之逐渐

增多，如图 2。

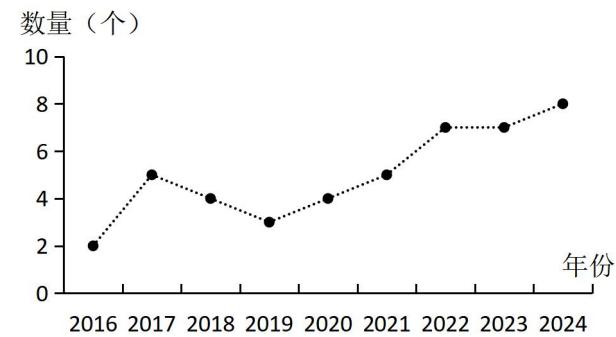


图 2 房地产政策年发布数量

4 结论与对策

4.1 结论

在房地产调控领域，政策工具的选择与运用对市场的稳定与发展有着至关重要的作用。通常，供给型和需求型政策工具是调控市场的两大主要手段，它们往往能直接推动或拉动政策的执行。但是本文分析发现，现阶段的长沙市房地产调控政策工具主要以需求型政策为主，环境型政策次之，供给型政策的数量则相对较少。供给型政策的实施需要较长的时间周期，但它们对于从根本上解决市场供需矛盾具有重要意义。如果供给型政策得不到足够的重视和有效实施，市场可能会在长期内面临供需失衡的风险，进而影响房地产市场的健康发展。

在 2019 年以前，政策更注重调结构，旨在优化供需关系和住房产品适配性。当前政策转向稳房价，短期内抑制了房价过快上涨，保障了市场稳定，但长期来看，若忽视调结构，可能引发发展不平衡与不可持续的风险。调结构的目标是优化市场运行机制，促进房地产与城市经济社会协调发展，这不仅关乎市场稳定，还影响居民

居住品质、城市空间利用及社会资源分配的公平性。

4.2 对策

政策制定者应优化房地产调控工具组合，均衡运用供给型、需求型和环境型政策工具。在供给端，需依据城市规划与人口增长趋势，加大土地供给力度，特别是在需求旺盛区域增加住宅用地供应频率与数量。简化行政审批流程，降低开发成本，激励市场主体参与供给端建设，以避免长期供需失衡风险。供给型政策实施周期较长，需给予足够重视并确保政策连续性。

住房、自然资源、金融等部门需加强沟通与协作，避免政策冲突，实施区域差异化策略。在需求旺盛地区强化供给型政策，增加住房供应；在库存较高地区侧重需求型政策，促进库存消化。通过精准收集市场数据与居民反馈，动态调整政策工具组合，确保政策适应性与有效性。

政策目标设定需兼顾短期稳定与长期发展，在稳房价的基础上，引入长期结构性调整指标，如支持住房产品多样化开发、优化城市空间利用等。建立动态调整机制，根据市场变化适时优化政策侧重点，避免过度偏重单一目标。加强政策效果监测与评估，及时发现问题并完善政策设计，推动房地产市场平稳健康发展，为经济稳定增长提供支撑。

参考文献

- [1] 罗娜, 程方楠. 房价调控的长效机制: 房地产税政策、宏观审慎政策还是货币政策——基于贝叶斯估计的 DSGE 模型 [J]. 当代经济研究, 2022, (03): 111-124.
- [2] 高洁超, 范从来, 杨源源, 等. 调结构和稳经济双重背景下中国双支柱政策的配合研究——兼论房地产市场调控 [J]. 南开经济研究, 2023, (08): 3-23. DOI: 10.14116/j.nkes. 2023.08.001.
- [3] 孙祥栋, 王红雨, 尹彦辉, 等. 房地产市场调控的政策工具协同与宏观经济稳定——基于 TANK-DSGE 模型的模拟分析 [J]. 地方财政研究, 2023, (07): 94-105.
- [4] 陈显友、张瑞杰, 2023, 《吉林省长期护理保险制度政策文本量化评价与优化研究》, 《社会建设》第 5 期。
- [5] 金璐瑶, 曾静静. 政策文本量化研究: 概念、方法与研究视角 [J]. 数字图书馆论坛, 2024, 20(04): 12-21.
- [6] 夏文雨, 万伦来. 我国生态产品价值实现政策的量化分析——基于 2010—2023 年政策文本的经验证据 [J]. 江汉论坛, 2024, (03): 15-20.
- [7] Rothwell R, Zegveld W. Reindustrialization and Technology [M]. London: Longman Group Limited, 1985: 83-84.

作者简介: 刘宇琴 (1997—) 女, 汉族, 湖南邵阳人, 硕士研究生在读, 研究方向: 公共管理