

# 地方政府住房市场干预倾向的 度量与影响因素分析\*

吴璟 郭尉 罗晨曦 陈涛

**内容提要:**地方政府是我国住房市场调控过程中的关键行为主体。本文以全国35个大中城市为主要考察对象,利用文本挖掘方法,基于2003—2012年间各城市《政府工作报告》编制得到各城市各年份住房市场干预倾向指数,首次实现了对地方政府住房市场干预政策特征的定量度量,并基于该指数对影响地方政府干预倾向和力度的关键因素进行理论和实证分析。研究表明,地方政府住房市场干预政策倾向在遵循中央政府统一要求的基础上,具有“因地制宜”的特征,即表现出促使住房市场回归合理区间的政策倾向;土地财政等地方利益因素的影响客观存在,但其作用相对有限。上述规律在不同市场状况下和不同类型城市中也表现出一定差异性。

**关键词:**住房市场 地方政府 干预倾向 文本挖掘 政府工作报告

**作者简介:**吴璟,清华大学建设管理系、恒隆房地产研究中心副教授、博士生导师,100084;

郭尉,清华大学建设管理系、恒隆房地产研究中心硕士研究生,100084;

罗晨曦,新加坡国立大学房地产研究院博士后,119613;

陈涛,新加坡国立大学计算机学院博士研究生,117417。

**中图分类号:**F293.35 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102-(2015)12-0147-11

## 一、引言

以住房价格问题为核心的住房市场问题已经成为当前影响我国经济和社会稳定发展的重要因素之一。这直接引发了近10年来中央政府对住房市场的密集干预,其中既包括多个年份中采取的抑制性措施,也包括个别年份中所采取的刺激措施。在此基础上,考虑到不同地区、城市在住房市场发展阶段和特点上存在的差异性,中央政府始终避免简单的“一刀切”做法,而是在“因地制宜”原则下赋予地方政府——尤其是城市一级政府以较大程度的自由裁量权,相应地,地方政府也逐步成为住房市场干预政策制定和执行过程中的关键性行为主体。

理论上,中央政府这种尊重地方政府自主性的思路有利于发挥其信息优势,根据当地住房市场实际情况制定针对性措施,有助于实现住房市场持续健康稳定发展的政策目标。但在具体实践中,由于存在自身的利益和诉求,地方政府并不必然完全遵循中央政府的干预要求,也可能并未将当地住房市场实际

\* 本文获国家自然科学基金项目(71003060&71373006)资助。感谢两位匿名审稿人、郑思齐和2014年世界华人不动产学会年会与会者提出的宝贵建议。当然,文责自负。

状况作为唯一考虑因素,相反其政策制定和实施可能受到地方利益等因素的显著影响。特别是在当前分税制和房地产市场快速发展的双重背景下,相当部分地方政府对土地出让收入存在较大依赖性,这也被普遍认为可能对地方政府的干预政策选择产生显著影响(孙秀林、周飞舟,2013),甚至被认为是导致地方政府出现“象征性服从”、模糊化处理等行为并最终影响干预政策落实效果的重要原因(肖玲等,2008)。

这也引出了我们希望着重探讨的两个问题。首先,各地方政府在各个年份的住房市场干预政策具体表现出怎样的特征?为此,本文以干预政策的“倾向性”作为切入点,采用文本挖掘方法,基于35个大中城市2003—2012年间《政府工作报告》编制得到各城市各年度住房市场干预倾向指数,首次实现了对城市一级地方政府住房市场干预政策特征的定量度量和比较。其次,哪些因素影响了地方政府的上述政策选择?本文基于地方政府住房市场干预倾向指数,构建实证模型,对中央政府要求、城市住房市场发展状况、城市土地财政收入依赖程度等因素的作用进行了考察,并对其规律在不同市场条件下和不同城市间的差异性进行了讨论。

## 二、地方政府住房市场干预倾向指数的编制和检验

### (一)思路选择

对政府行为特征的度量可以采用“听其言”(量化其倾向性意愿)和“观其行”(考察其实际采取的政策措施)两种思路。具体到地方政府住房市场干预政策上,前者即通过政策文件、会议报告、官员讲话等媒介,分析其传递出的政府对于住房市场当前状况与未来发展的判断,及其在住房市场干预政策上的整体思路 and 方向;后者则着眼于地方政府在金融、税收、土地等方面采取的具体干预措施。但在本研究中后者的应用存在两方面障碍。首先,地方政府采取的具体干预措施可能通过如前述金融、税收等多个维度呈现,对不同维度政策措施的统一量化存在难度;其次,也是更为重要的,除上述相对显性化的干预措施外,地方政府还可能通过诸多难以直接观察到的、微妙的环节对市场进行干预(最典型的如开发流程中各种证件的审批门槛和速度),对此研究中很难给予合理的量化反映。因此,本文选择基于前一种思路,以考察地方政府住房市场干预政策的倾向性意愿作为切入点。

围绕这一目的,本文具体采用文本挖掘方法加以实现。文本挖掘(Text Mining, TM 或 Text Data Mining, TDM)是指从一个非结构化文本信息中获取感兴趣的、具有使用价值信息的过程。Luhn(1958)首次提出了以统计词频并排序的方式来衡量重要性的思路,在此基础上 Feldman(1995)系统提出文本挖掘概念,并对文本聚类、语义关系及关键词分析进行了拓展。此后该方法在网络舆情、经济评价、公司管理等方面均得到广泛应用(谌志群、张国焯,2007),特别是在近年来受到越来越多的关注。最典型的如 Malmendier 和 Tate(2008)以及 Malmendier, Tate 和 Yan(2011)借助权威媒体对企业高管“自信”、“乐观”、“悲观”等评价词汇,研究了高管过度自信对公司金融决策及收益风险的影响;张成思(2014)则通过量化主流媒体主题词语气表述及报道频次,证实了媒体舆论对于公众通货膨胀预期存在的正向驱动效应。

在文本来源选择方面,综合比较各类政府文本的特征,并参考朱光喜(2012)、曾颖文(2012)等学者的研究设计,考虑到《政府工作报告》既能够最直接地反映对应政府当期的政策倾向,而且通常情况下政府在起草和发布该文件时的谨慎性较高,市场对其关注性程度和认可性程度也较高,本文最终选择以地方政府向同级人大提交的年度《政府工作报告》作为依据。基于此提炼各地方政府在住房产业地位、住房市场发展状况判断、住房市场干预必要性、住房市场干预政策目标等方面的倾向性意见,并对其中体现出的地方政府的整体倾向性进行量化度量。

### (二)指数编制方法设计

基于上述思路,本文以2003—2012年间全国35个大中城市为考察对象,具体采用如下步骤计

算得到各城市各年度政府住房市场干预倾向指数。

1. 文本搜集:利用城市政府网站、当地主要报刊、城市年鉴等渠道,搜集各城市各年度《政府工作报告》的完整版本。在此基础上,综合文档搜寻和人工研读,从各份报告中摘录与商品住房市场相关的全部表述,<sup>①</sup>作为后续处理中各份《政府工作报告》对应的原始文档。

2. 关键词选择:采用全文词频统计法对原始文档进行词汇捕捉,共获取构成原始文档的总计1191个词汇,累计出现18934次。考虑到低频词对于结果影响较低,选择累计出现次数不低于5次的360个关键词作为分析对象,其累计出现17515次,占总出现次数的92.5%。逐一判断该词是否反映了较明显的地方政府刺激或抑制市场的倾向性,最终得到20个可以反映地方政府对商品住房市场干预倾向的关键词,<sup>②</sup>其中11个反映刺激性倾向,9个反映抑制性倾向。<sup>③</sup>最终选择结果如表1所示。

表1 文本挖掘过程的关键词选择结果

干预倾向	关键词	例句
刺激性倾向	消费	把扩大住房作为扩大消费的重点(宁波市,2009)
	发展	保持房地产市场健康稳定发展(北京市,2003)
	开发	房地产开发有序推进(贵阳市,2007)
	交易	引导房地产企业加快开发和入市交易(北京市,2010)
	投资	房地产投资249.4亿元(郑州市,2004)
	增长	促进房地产投资稳定增长(北京市,2009)
	销售	商品房销售面积增长21.2%(武汉市,2005)
	支柱	培育新的支柱产业,加快发展房地产业(武汉市,2004)
	融资	推动保险资金支持土地储备等融资模式创新(北京市,2012)
	改善	满足群众自住性、改善性住房需求(北京市,2012)
	优化	优化房地产业结构(杭州市,2007)
抑制性倾向	房价	严控房价出现不合理上涨(成都市,2011)
	价格	价格上涨过快(北京市,2007)
	监管	加强房地产市场监管(北京市,2011)
	上涨	局部地区房价上涨仍然过快(上海市,2005)
	投机	遏制投机性购房(北京市,2007)
	泡沫	防止房市出现“泡沫”(南昌市,2003)
	调控	严格落实房价调控政策措施(兰州市,2012)
	遏制	遏制房价过快上涨势头(北京市,2010)
	抑制	严格实施抑制投机投资性需求的政策措施(北京市,2012)

资料来源:作者整理。

① 这里我们未考虑保障性住房(或公共住房政策)的相关内容,而将其视为后续研究中一个独立的分析对象。

② 这个过程包含4个步骤:a. 词频排序分类,以词频20、50、100为节点分为4个词序范围;b. 筛选非中性词汇缩小范围,比如“住房”、“居民”、“社会”等中性词均会剔除,筛选剩下61个词汇;c. 判断显著偏向性词汇,刺激性的比如有“发展”、“增长”,抑制性的比如有“抑制”、“监管”等;d. 将剩余词汇对应报告原文逐一判断其偏向,最后筛选出20个词汇。

③ 部分关键词常规情况下为中性,但是被应用于对住房市场干预政策时通常隐含了较明确的倾向性。最典型的如“价格”,在样本内出现时均被用于描述价格较快上涨或价格水平较高的情况,具有明显的抑制倾向,因此被划入反映抑制性倾向的关键词。相反,“投资”在样本内出现时通常被用于反映房地产开发投资对经济增长的贡献,具有明显的刺激性倾向,因此被划入反映刺激性倾向的关键词。其他类似情况参见表1给出的例句。

3. 关键词定位和频数统计:将表 1 中关键词定位到每份原始文档中,首先结合具体语境人工排除个别存有歧义的词汇,再根据对应倾向分别统计各份原始文档中刺激性倾向关键词和抑制性倾向关键词的出现频度。以北京市 2007 年《政府工作报告》对应原始文档为例,如表 2 所示,其中“消费”、“投资”、“增长”、“交易”、“发展”等刺激性倾向关键词累计出现 5 词次,“监管”、“价格”、“上涨”、“遏制”、“投机”等抑制性倾向关键词累计出现 6 词次。

表 2 文本挖掘过程的文本段落范例

范 例
<p>制定了住房建设规划,落实“两限两竞”政策。住房、汽车、文化、<u>旅游消费</u>持续攀升。</p> <p>强化房地产市场<u>监管</u>,整治和查处房屋交易中的违法违规行为。</p> <p>商品房市场结构不合理,<u>价格上涨</u>过快,违法违规用地屡禁不止。</p> <p>把握好土地供应总量和开发建设规模,调整房地产结构和布局,保持<u>房地产投资</u>平稳增长。</p> <p>推进实施住房建设规划,增加中小户型、中低价位住宅建设用地,积极促进<u>二手房交易市场</u>发展。</p> <p>加强房地产市场<u>监管</u>,重点打击囤房、炒房,<u>遏制投机</u>性购房。</p>

资料来源:北京市 2007 年《政府工作报告》。

注:摘录中下划线表示刺激性倾向关键词,斜体表示抑制性倾向关键词。

4. 指数计算:基于各原始文档统计得到的关键词频数,进行两次标准化。首先,由于各城市各年度《政府工作报告》在文风(尤其是行文的简练程度)上可能存在显著差异,可以考虑将对应年度《政府工作报告》总字数为分母,对关键词频数进行标准化,得到刺激性关键词密度和抑制性关键词密度指标。<sup>①</sup>其次,由于各城市《政府工作报告》存在风格的差异,可以考虑将各城市在考察期内各年份中刺激性(抑制性)关键词密度的均值和标准差为依据,对各年份刺激性(抑制性)关键词密度进行标准化。最后,将标准化的刺激性关键词密度减去标准化的抑制性关键词密度,以最终结果作为该城市该年度的住房市场干预倾向指数。指数的正负分别反映了该政府在该年度倾向于对商品住房市场采取刺激性措施或抑制性措施。

除 35 个大中城市外,我们还利用同样方法,基于各年份国务院向全国人大提交的《政府工作报告》计算反映中央政府住房市场干预倾向的指数,作为后续考察中央政府对地方政府影响的基础。

### (三)指数有效性的检验

按上述步骤完成计算后,仍需要检验该指数是否能够准确反映各地方政府在各年度的住房市场干预倾向。本文采用考察该指数对当地住房市场主要指标影响的方法来验证其有效性。在控制其他因素的前提下,如果该指数对以住房销售价格等核心指标表征的住房市场运行状况存在显著的同向影响,则有充分理由相信该指数能够(至少在一定程度上)反映地方政府在住房市场中的干预倾向。从另一方面看,也只有当这种倾向确实会对当地住房市场产生显著影响时,对其后续进行的深入分析才具有价值。

检验结果如表 3 所示。除对“量”(新建商品住宅销售面积)、“价”(新建商品住宅平均销售价格)进行考察外,还包括与住房市场密切联系的土地市场(土地购置面积);被解释变量为上述 3 个

<sup>①</sup> 除了采用《政府工作报告》总字数外,另一种备选的标准化方法是以文本搜集阶段摘录的报告中与商品住房市场相关的全部表述的总字数为分母进行标准化。但这种相关表述总字数有可能是内生的。例如,当年该城市住房市场干预倾向越明显、干预力度越大,报告中的相关篇幅很可能就越大;相反在没有明显调控倾向时,对住房市场则可能简单带过。因此本文仍选用《政府工作报告》总字数为分母进行标准化。

变量的对数差分值。结果显示,在控制了基本面变化(以城镇居民可支配收入变化表征)、均值回复机制(以商品住房价格、商品住房销售面积或土地购置面积水平的滞后项表征)、自相关机制(以商品住房价格变动、商品住房销售面积变动或土地购置面积变动的滞后项表征)等影响住房市场波动的主要因素后,利用前述步骤计算得到的干预倾向指数在各模型中均显著为正。因此,有理由认为该指数能够作为对各地方政府各年度住房市场干预倾向的表征。

表 3 住房市场干预倾向指数验证综合模型

解释变量	被解释变量		
	商品住房价格变动	商品住房销售面积变动	土地购置面积变动
城镇居民可支配收入一阶差分	0.036 (0.69)	0.180 (1.20)	-0.203 (-0.71)
价格或面积水平的滞后项	-0.036* (-1.66)	-0.088*** (-4.39)	-0.183*** (4.77)
价格或面积变动的滞后项	0.263*** (4.83)	-0.339*** (-5.97)	-0.213*** (-3.72)
地方政府干预倾向指数	0.013*** (3.10)	0.034*** (2.72)	0.040* (1.79)
样本量	280	280	280
R <sup>2</sup>	0.0787	0.1964	0.1671

注:(1)括号中为标准误;\*\*\*、\*\*、\* 分别表示在 1%、5%、10%的水平下显著。下表同。(2)引入城市固定效应后结果保持稳健。

#### (四)地方政府住房市场干预倾向指数的描述性统计

图 1 对 35 个大中城市 2003—2012 年间政府住房市场干预倾向指数进行了汇总,并将其与同期中央政府干预倾向指数进行了比较,图 2 同时给出了北京、深圳与成都等典型城市情况。地方政府的干预倾向性在整体上表现出了与中央政府高度的一致性,并呈现明显的周期性波动特征。考察期初(2003 年),中央政府和地方政府整体上均偏向于对住房市场采取支持措施,但在此后若干年内干预倾向逐渐转向抑制性,并最终在 2007 年(中央政府)和 2008 年(地方政府)达到最高峰。2009 年各级政府的倾向性出现巨大逆转,刺激性措施再次成为其住房市场干预政策的基调。但这种情况仅延续了 1 年时间,此后干预倾向再次迅速转向抑制性,并在短短两年时间里就完成了干预政策从大力刺激(2009 年)到严格抑制(2011 年)的大幅转向。

在上述整体趋势的基础上,各城市间也表现出明显的差异性,而这也是本文后续研究的关注重点。从图 1 可看到,2003—2012 年 10 年内任意一年里各城市干预倾向指数均分布在正值到负值之间,这意味着每一年中都同时存在刺激倾向主导和抑制倾向主导的城市。即使是在 35 个城市整体上干预政策刺激倾向最强烈的 2009 年或抑制倾向最强烈的 2011 年中,也都存在这一情况。图 2 基于典型城市案例给出了更鲜明的案例。以 2010 年为例,在该年里北京达到了考察期间最显著的刺激倾向,相反深圳则达到了考察期间最显著的抑制倾向,而成都则略偏刺激倾向,表现出明显的城市间差异性。

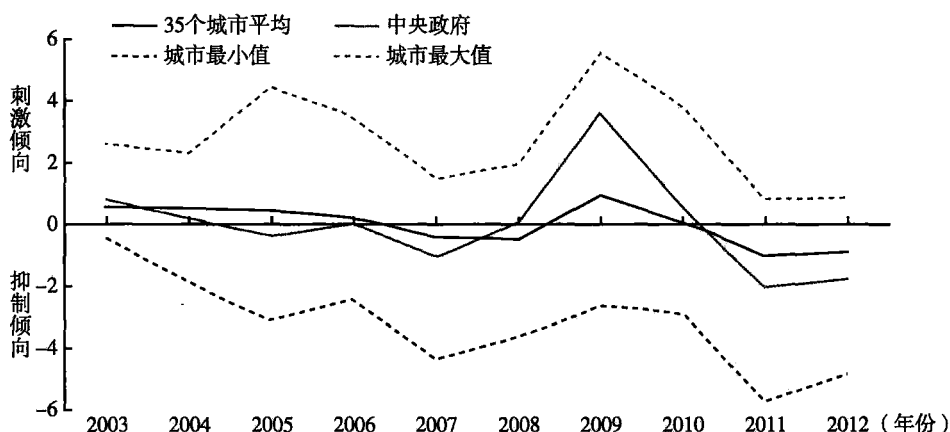


图1 地方政府与中央政府住房市场干预倾向指数

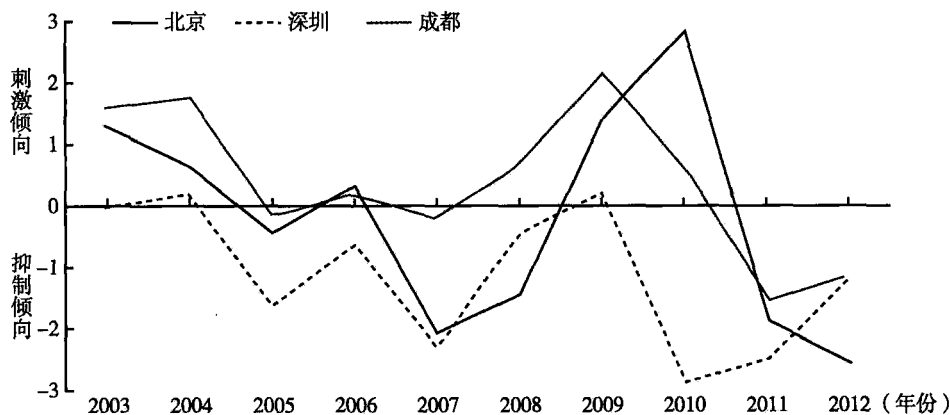


图2 典型城市政府住房市场干预倾向指数

### 三、理论假设和研究设计

#### (一) 地方政府住房市场干预倾向影响因素的理论假设

在实现了对地方政府住房市场干预倾向的定量度量后,下一个问题是这种倾向受到哪些因素的影响。根据对相关研究和政府文件的梳理,我们提出了以下3个方面的假设条件,留待后续实证研究中加以验证。

1. 中央政府干预政策要求。我国中央与地方的关系主要表现为下级服从上级、地方服从中央的特征,地方政府在法律上根据中央授予的权限从事行政管理活动,政治上从属于中央,主要领导实际上由上一层级任命。尤其是在住房市场这类对社会各方面关系重大的政策领域,地方与中央在干预基调上往往是相似的,其调整力度和方式也受到中央的严格监督。因此,有理由相信整体上地方政府干预倾向将服从于中央政府要求;相反,如果其“微调”幅度过大甚至碰触到中央政府底线的,则很有可能受到中央政府的直接干预。

假设一:地方政府住房市场干预倾向受到中央政府干预倾向的正向影响。

2. 城市住房市场运行状况。在服从中央统一领导的基础上,考虑到城市住房市场发展状况存

在显著差异性,地方政府也需要依据“因地制宜”原则,根据当地住房市场实际发展状况——尤其是存在的主要矛盾来制定和实施干预政策,以实现促进住房市场持续健康稳定发展的政策目标。具体而言,当住房市场处于相对萧条时期,出现交易量萎缩、价格下跌、投资下滑等现象时,为了维护交易秩序和市场发展,地方政府有可能倾向于采取刺激性措施,稳定市场信心和预期、刺激住房需求;相反,当住房市场处于相对过热状态,出现价格上涨较快等现象,甚至存在泡沫迹象时,地方政府也有可能倾向于采取抑制性措施。

假设二:地方政府针对当地住房市场发展变化状况,具有促使市场回归合理区间的政策倾向。

3. 地方政府对住房市场相关收入的依赖性程度。若干研究都指出,1994年分税制改革造成的地方政府财权和事权的不对等问题形成了地方政府追求预算外财政收入的强烈动机,而实践中土地出让收入又成为地方政府预算外财政收入的最主要来源,相当部分城市——尤其是发达地区城市地方财政已经成为事实上的“土地财政”(郑思齐等,2014)。在这一背景下,地方政府对各方面政策选择都将倾向于保护乃至扩大其土地出让收入;具体到住房市场干预政策方面,就将表现为更倾向于采取刺激性措施,而缺乏采取抑制性措施的动机。

假设三:地方政府对住房市场相关收入(尤其是土地出让收入)的依赖性程度越高,在住房市场干预过程中越倾向于采取刺激性措施,越不倾向于采取抑制性措施。

## (二)模型构建和变量选择

后续实证研究中将采用面板数据模型,对上述3个假设命题进行检验。模型的基本形式为:

地方政府倾向性=f(中央政府倾向性指标,城市住房市场运行状况指标,地方政府住房市场相关收入依赖性指标,控制变量)

1. 作为因变量的地方政府倾向性指标直接采用此前构建的各城市各年份政府住房市场干预倾向指数。

2. 中央政府倾向性指标采用基于国务院《政府工作报告》构建的中央政府住房市场干预倾向指数;指数为正表示中央政府在当年<sup>①</sup>倾向于采取刺激性措施,指数为负则表示倾向于采取抑制性措施。根据假设一,地方政府将倾向于采取与中央政府一致的干预措施。

3. 地方政府住房市场运行状况指标包括滞后一期的新建商品住房价格变化率和滞后一期的房价收入比。其中,房价收入比是在获取新建商品房价格及家庭居民人均可支配收入的基础上,假设3口之家住在90平方米房屋的背景下计算获得,它在一定程度上反映了房价偏离居民实际购买力的程度,可以作为判断市场中是否存在泡沫迹象的指标。根据假设二,住房价格上涨越快,或者房价收入比越高,地方政府越倾向于采取抑制性措施,反之则越倾向于采取刺激性措施。

4. 地方政府对住房市场相关收入的依赖性指标主要以前一年地方预算收支缺口(预算财政支出超出预算财政收入部分)占地方财政收入来表征;根据假设三,该比值越高,代表地方政府对土地收入的依赖性程度越高,越倾向于采取刺激性措施。此外,周黎安(2004,2007)等学者指出当前存在的“官员晋升锦标赛”模式下,上一级政府通常倾向于根据经济发展绩效决定地方政府官员晋升。为了度量官员行为的影响,模型中引入城市时任市委书记在职时间长度变量,并假设城市主要官员在任职初期更积极追求政绩积累,相应地对财政资金的需求量很大,也因此比后期更倾

<sup>①</sup> 现实中,国务院向全国人大提交《政府工作报告》发生在当年3月份,城市政府向同级人大提交报告则通常发生在当年1月份。《政府工作报告》尽管是本研究中衡量各级政府政策倾向的切入点,但并不是中央政府向地方政府传递其政策意图的主要载体。政府工作实践中,中央政府政策意图可以通过文件等形式传递给地方政府(一个典型的例子是,决定一年经济工作整体要求的中央工作经济会议通常在前一年的12月份召开)。因此,尽管中央和地方政府提交《政府工作报告》的时间不同,但本研究中都将其视为对当年住房市场干预政策的反映。

向发展城市房地产市场。

各变量描述性统计如表 4 所示。

表 4 变量来源与描述统计

变 量	平均值	标准差	来 源
中央干预倾向指数	0.00	1.52	《国务院政府工作报告》
商品住房价格指数	153.03	61.03	清华大学房地产研究所
商品住房价格(万元/平方米)	0.51	0.33	《中国城市统计年鉴》
家庭人均可支配收入(万元)	1.76	0.75	《中国统计年鉴》
地方政府财政缺口占比	0.28	0.31	《中国城市统计年鉴》
地方市委书记任职年份	4.08	2.03	清华大学房地产研究所
商品房销售面积(百万平方米)	8.66	7.69	《中国统计年鉴》
土地购置面积(百万平方米)	3.98	3.52	《中国统计年鉴》

#### 四、实证结果

实证结果如表 5 所示。首先,模型 1 的结果反映出当年中央政府倾向性指标具有非常显著的正向影响,且模型整体解释程度较高,与假设一吻合。该结果表明地方政府将倾向于遵循中央政府要求,采取与其相一致的干预措施。

从模型 2 可以看到,上一年的房价变动及房价收入比对地方政府市场干预倾向均具有显著的负向影响,与假设二吻合;换言之,上一年的住房价格上涨越快或房价收入比越高,该城市政府越倾向于采取对应的抑制性措施,反之亦然。这反映出地方政府对于住房市场实际情况以及潜在的市场泡沫具备了一定的识别力和管理意愿,而且具有较高的敏感性程度,即市场过热时倾向抑制、市场偏冷时倾向刺激,表现出使得市场健康回稳的政策意愿,以期解决城市商品住房市场可能存在的问题。

模型 3 着重考察地方政府对住房市场相关收入依赖性的影响。结果显示,上一年的地方财政预算收支缺口比重对地方政府刺激性倾向具有显著的正向影响,即地方政府对土地财政依赖性越高,越倾向于刺激住房市场发展,与假设三吻合。另外,从城市主要官员行为角度引出的收入依赖性指标——官员任职年份呈现负向影响关系,且接近统计显著。这也在一定程度上再次验证了土地财政收入依赖性的影响:当城市主要官员越具备动力获取政绩从而需求更多财政资金收入时(执政之初),该城市政府就越倾向于采取刺激性干预政策。

模型 4 将以上 3 类指标同时引入模型后,各变量估计结果基本保持稳健。此时我们关心的一个重要问题是各类变量的相对重要性程度。结合表 4 所示结果和表 3 给出的描述性统计计算,5 项变量的标准化系数绝对值依次分别为 0.35、0.16、0.11、0.09 及 0.06。这表明在三方面因素对地方政府倾向的相对影响程度上,中央政府倾向性具有最重要的影响,城市住房市场运行状况指标影响程度次之,地方政府住房市场相关收入依赖性的影响程度最弱。这也说明,整体而言,地方政府住房市场干预倾向仍主要遵循中央政府要求和“因地制宜”原则,追求土地财政收入诉求的影响实际上相对有限。



表 5 影响地方政府干预倾向因素基础模型回归结果

解释变量	被解释变量——地方干预倾向指数			
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4
中央干预倾向指数	0.350*** (8.00)			0.313*** (7.19)
上年房价变动		-4.108*** (-4.92)		-2.629*** (-3.27)
上年房价收入比		-0.093*** (-2.70)		-0.074** (-2.28)
上年财政缺口			0.493** (2.17)	0.405* (1.96)
市委书记任职年份			-0.057 (-1.58)	-0.043 (-1.33)
样本量	350	350	350	350
R <sup>2</sup>	0.1553	0.0891	0.0221	0.2174

在表 5 基础上,表 6 进一步考察了这一规律在不同年份和不同城市间的差异性。其中,模型 5 和模型 6 是将考察期根据上一年全国房价涨幅大小排序分两组年份分别进行回归,着眼于分析住房市场繁荣期和萧条期的差异性;模型 7 和模型 8 是将 35 个城市依据考察期间平均财政预算收支缺口大小排序分为两组城市分别进行回归,着眼于分析对土地财政收入的高依赖性城市和低依赖性城市的差异。

从年份差异看,各方面因素的作用在不同市场条件下都存在一定差异。首先,中央干预倾向的影响在房价涨幅较大的年份将明显增大,标准化系数在涨幅大的年份为 0.47,远大于涨幅小的年份(0.19),可认为在房价涨幅偏高的年份中央的干预影响作用更明显,地方政府与中央具有一致倾向的可能性更大。其次,在房价整体涨幅较小的年份,上一年房价涨幅将对地方政府干预倾向具有更显著的负向影响(标准化系数在涨幅小的年份为-0.22,涨幅大的年份为-0.02);换言之,与市场繁荣期所采取的抑制性措施相比,在市场较低迷时地方政府采取刺激性措施更为积极,即存在较明显的政策非对称性。与之类似,房价涨幅较小的年份中,财政收支缺口对地方干预倾向产生更显著的正向影响,标准化系数达到 0.22,远大于涨幅大年份的 0.01,表明在住房市场低迷时土地收入依赖度的影响更大。此外,上一年房价收入比变量在房价整体涨幅较大的年份标准化系数为-0.16,其影响作用强于涨幅小年份的-0.06。一个可能的解释是,住房市场过热特征较明显时政府将更易于识别潜在问题从而倾向于抑制住房市场。

从城市差异看,在财政缺口较小的城市,房价涨幅与房价收入比的标准化系数绝对值分别为 0.17 与 0.24,均大于在财政缺口较大的城市对应变量的标准化系数绝对值 0.15 与 0.003,即住房市场状况在财政缺口较小的城市具有更显著的负向影响。这表明,财政赤字压力较小的城市将更积极根据住房市场发展状况采取对应的逆向干预措施;而在财政赤字压力较大的城市,这种积极性将减弱。

表 6 影响地方政府干预倾向因素扩展模型回归结果

解释变量	被解释变量——地方干预倾向指数			
	模型 5 (涨幅大)	模型 6 (涨幅小)	模型 7 (缺口大)	模型 8 (缺口小)
中央干预倾向指数	0.332*** (6.73)	0.361*** (2.66)	0.341*** (4.94)	0.275*** (5.06)
上年房价变动	-0.293 (-0.28)	-5.658*** (-3.08)	-3.352** (-2.09)	-2.028** (-2.36)
上年房价收入比	-0.101** (-2.39)	-0.043 (-0.80)	-0.003 (-0.04)	-0.127*** (-3.54)
上年财政缺口	-0.060 (-0.19)	0.805*** (3.04)	0.445 (1.42)	0.131 (0.30)
官员任职年份	-0.033 (-0.71)	-0.041 (-0.96)	-0.044 (-0.73)	-0.007 (-0.18)
样本量	175	175	180	170
R <sup>2</sup>	0.2682	0.1794	0.1849	0.2693

## 五、结 论

本文采用文本挖掘方法,基于 2003—2012 年间 35 个大中城市《政府工作报告》编制得到政府住房市场干预倾向指数,首次实现对地方政府住房市场干预政策特征的定量度量。在此基础上,本文对影响这种倾向性的主要因素开展实证探究。结果表明,中央政府干预倾向仍是决定地方政府倾向性的最重要因素,与此同时,地方政府还会根据城市住房市场运行状况采取逆向干预措施;追求土地出让收入等地方利益因素的影响客观存在,但其影响作用实际上相对有限。实证研究结果同时还显示,上述规律在不同市场状况下和不同城市中存在一定差异。

根据上述研究发现,至少在倾向意愿层面上,中央政府目前在住房市场干预政策设计和执行过程中采取的“统一要求”和“因地制宜”并重的原则得到了有效的贯彻。各地方政府最终表现出的倾向性与政策设计初衷基本吻合,相应地,这一原则也有必要在未来继续得到坚持。但与此同时,追求土地出让收入的动机仍存在一定影响,特别是在特定市场条件下或部分城市中,其影响可能尤其显著,需要特别注意加以克服。

本研究在未来还存在一定的深化空间,主要体现在以下两个层面。(1)在研究方法上,需通过引入更科学的信息处理技术对目前使用的文本挖掘定量方法进行优化更新,使其适宜运用于更多城市,扩大并丰富研究的地域范围和城市层次。(2)在研究内容上,如前文所述,对政府行为特征的度量可以考虑从目前所考察的“听其言”(量化其倾向性意愿)逐步转向考察“观其行”,也即着眼于分析地方政府采取的具体干预措施和政策细则来捕捉政府干预行为上的特征。“观其行”对“听其言”的有效承接,既是对现有结论的检验和深化,也为深入理解我国中央与地方政府住房市场干预言行关系提供了有效渠道。

### 参考文献:

1. 孙秀林、周飞舟:《土地财政与分税制:一个实证解释》,《中国社会科学》2013 年第 4 期。

2. 肖玲、张磊、李敏:《从房价上涨看中央政府与地方政府的博弈》,《特区经济》2008年第8期。
3. 湛志群、张国焯:《文本挖掘与中文文本挖掘模型研究》,《情报科学》2007年第7期。
4. 张成思、芦哲:《媒体舆论、公众预期与通货膨胀》,《金融研究》2014年第1期。
5. 朱光喜:《工作报告模式的地方政府绩效自评估分析——以省级政府工作报告为例》,《经济与管理研究》2012年第4期。
6. 曾颖文:《政府工作报告中GDP相关数据比较研究——2002—2012年中央与地方政府工作报告分析》,《特区经济》2012年第11期。
7. 郑思齐、孙伟增、吴璟:《“以地生财,以财养地”——中国特色城市建设投融资模式研究》,《经济研究》2014年第8期。
8. 周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》2004年第6期。
9. 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。
10. Feldman, R., Hirsh, H. & Dagan, I., Mining Text Using Keyword Distributions. *Journal of Intelligent Information Systems*, Vol. 10, No. 3, May 1998, pp. 281—300.
11. Luhn, H. P., The Automatic Creation of Literature Abstracts. *IBM Journal of Research and Development*, Vol. 2, No. 2, April 1958, pp. 159—165.
12. Malmendier, U. & Tate, G., Who Makes Acquisitions? CEO Overconfidence and the Market's Reaction. *Journal of Financial Economics*, Vol. 89, No. 1, July 2008, pp. 20—43.
13. Malmendier, U., Tate, G. & Yan, J., Overconfidence and Early-life Experiences: The Effect of Managerial Traits on Corporate Financial Policies. *The Journal of Finance*, Vol. 66, No. 5, October 2011, pp. 1687—1733.

## Local Governments' Preference on Housing Market Interventions: Measurement and Analysis on Determinant Factors

WU Jing, GUO Wei(Tsinghua University, 100084)

LUO Chenxi(National University of Singapore, 119613)

CHEN Tao(National University of Singapore, 117417)

**Abstract:** Local governments play a key role in China's recent housing market interventions. Using the text mining method, this paper calculates the housing market intervention preference index based on the "Government Work Reports" in 35 major cities from 2003 to 2012, which provides the first quantitative measurement of the characteristics of local governments' housing market intervention policies. Based on the index, the paper theoretically and empirically tests the major factors determining local governments' such references. The results suggest that, the local governments generally follow the requirement of the central government, and will also adjust the policies according to specific conditions in the local housing market. Incentives such as pursuing land sales revenue will also affect local governments' behaviors, but the effect is relatively limited. The variations on the city and market period perspectives are also investigated.

**Keywords:** Housing Market, Local Government, Intervention Preference, Text Mining, Government Work Report

**JEL:** R21

责任编辑:老牛