



【法学研究】

论中国房地产市场的政府规制

——兼评“房屋限购令”的合法性

王思锋^{1 2} 彭兴庭³

(1. 南京大学 法学院 江苏 南京 210093; 2. 西北大学 法学院 陕西 西安 710069; 3. 厦门大学 法学院 福建 厦门 361005)

摘要:房地产市场的稳定发展需要政府进行有效规制。但是,政府规制应该以房地产市场的自我调节为前提,充分考虑市场效率。政府规制应该适度、合法,要根据实际情况而有所放松或者加强。政府应该在市场准入、土地交易等环节逐步放松规制,增强市场活力。对信息不对称的规制和对规制者的规制是当前需要加强的重要方面。

关键词:房地产; 政府; 规制; 信息不对称

中图分类号: D922.181

文献标识码: A

文章编号: 1000-2731(2011)03-0148-06

一、问题的提出

现代市场经济的健康发展,主要得益于市场的自我调节,但政府规制始终是不可忽视的重要手段。虽然不同领域的学者们对政府规制有不同的界定^①,但有一个共同点,即政府规制旨在通过制定限制性规则来弥补市场自我调节的缺陷。学界普遍认为,政府规制是指政府运用公共权力,通过制定法律法规和其他手段,对市场主体微观经济行为进行规范和制约。政府规制既包括政府制定法律、法规、规章、决定、命令等抽象行政行为,也包括对前述规范性文件的具体执行。政府规制不仅是中央政府的职能,更多体现为地方政府和各级政府部门对经济的直接干预和规范。

自1998年住房市场化改革以来,我国房地产业

持续高速发展,在不断扩大内需和拉动投资中成长为推动国民经济快速发展的支柱性产业。房地产市场也已成为社会各方利益再分配的主要场所,正在深刻地影响中国经济增长的持续性与金融的稳定性,也影响着全社会的公平、和谐与安定团结^[1]。然而,伴随着房地产市场的快速发展,各种负外部效应也逐渐凸显,房价高速增长,更多的公民无房可居,各种矛盾纷纷出现。“中国房地产市场陷入各种非理性行为与升值预期、房价上涨相互强化、相互推动的恶性循环,住房有效供给不足和有效需求不足、市场调节和政府管制双重失灵,整个房地产市场信马由缰,房地产市场失稳失控的风险不断加大,中国经济金融面临的安全形势越来越严峻”^[2]。对此,政府通过各种手段对房地产市场进行规制,但是效果并不显著,甚至出现了房价越调越涨的怪象。

收稿日期:2010-03-11

基金项目:司法部国家法治与法学理论研究项目(08SFB2048)

作者简介:王思锋,男,陕西澄城人,南京大学博士生,从事经济法、房地产法研究。

①植益草认为,政府规制是社会公共机构(一般指政府)依照一定的规则对企业活动进行限制的行为;施蒂格勒认为,规制作为一项规则,是对国家强制权的运用,是应利益集团的要求为实现其利益而设计和实施的;史普博则认为,规制是由行政机构制定并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业和消费者的供需决策的一般规则或特殊行为。参见植益草,《微观规制经济学》[M],朱绍文,译,北京:中国发展出版社,1992:1-2;丹尼尔·F·史普博,《管制与市场》[M],余晖,何帆,钱家骏,等,译,上海:上海三联书店,上海人民出版社,1999:45;斯蒂格勒,《产业组织和政府管制》[M],潘振民,译,上海:上海三联书店,上海人民出版社,1996:210。

“遏制房价过快上涨”“保障性安居工程”“房屋限购令”是政府2010年对房地产市场进行规制的主要手段,成为该年度备受关注的房地产话语,但也同样没有达到规制的预期目标。其中,“房屋限购令”的实施还受到“合法性”的质疑。面对房地产的市场调节和政府规制的双重失灵,未来的中国房地产市场应该如何发展?政府应该如何进行有效规制?是放松规制还是加强规制?所有这些问题,成为本文研究的动因和起点。

二、规制与效率:房地产市场 政府规制的法经济学分析

政府规制既体现为政府的干预行为,也是一种制度安排。此种制度安排与市场效率之间也存在一定的相互关系,这种关系可能是替代的,也可能是互补的。我国当前的市场秩序还不十分规范,一旦市场调节出现问题,人们立刻就会想到要加强市场规制,似乎只要有市场规制,就会弥补市场自身的缺陷。但是应该注意的是,合宜的政府规制有利于防止过度竞争,维护公平交易,增进公共利益,提高经济效率。过度的政府规制则容易引发企业寻租和政府腐败,从而抑制组织创新,降低经济运行效率,甚至对市场效率造成损害^[3]。

市场效率的提高,主要依赖于市场自身对资源的配置和调节。然而,如果市场秩序出现混乱,要保证市场效率的话,就得依赖有效的政府规制。二者之间的关系一般表现为,市场效率越高,对政府规制的需求就越少;市场效率一旦降低,对政府规制的需求就会增多。这类似于罗纳德·科斯的“科斯定理”,即如果交易成本为零,则无论如何选择法规、配置资源,只要交易自由,总会产生高效率的结果。而现实中交易成本是不可避免的,于是,在现实交易成本不为零的情况下,能使交易成本影响最小化的法律是最适当的法律。按照波斯纳的理解,清晰的财产权界定可以降低交易费用。政府规制在某种程度上就是一种产权安排。在交易成本为零的情况下,市场效率总会达到较高的程度,此时,对政府规制的需求是无所谓的;同样,在现实交易成本不为零的情况下,适当的、有节制的政府规制,是降低交易成本、促进市场效率的必要条件^①。

在政府规制的场合,随着政府规制的增加,市场

效率一开始会相应增加。但是,政府的规制一旦超过必要的限度,市场效率又会逐渐降低,规制越多,市场效率就越低。这是因为过度的政府规制,不仅会提高交易成本,还可能因权力扩张而引发腐败,最终导致市场效率降低。这一点在房地产市场体现得更为突出,必要的政府干预是必不可少的,但是,无节制的、不合理的规制只能导致房地产市场更加混乱,住房价格只会更高,居民的住房需求更加难以实现。因此,政府对房地产市场的规制,应该是有限度的,否则,只会使其房地产规制政策沦为无效的决策。在房地产市场中,政府的精力和资金主要应该用于改善基础设施、健全法律法规、营造健康稳定的市场秩序,而不是想方设法“与民争利”。正如钱颖一教授所言,只有“政府在不直接干预经济的前提下以经济交易中第三方的角色”出现时,才会有一个“好的现代市场经济”,一个和谐的房地产市场^[4]。

三、我国房地产市场的政府规制

面对我国当前房地产市场的种种乱象,政府频频进行干预和调整,“贷款限制令”“房屋限购令”“物业税”等各种规制手段纷纷出台,但却收效甚微。房价的持续上涨已是不争的事实,我们应该认真反思,我国房地产市场的问题到底出现在哪里?是政府规制不够还是规制过度?抑或规制手段不合理?用上述政府规制与市场效率的辩证关系来考察,可以看出我国房地产市场各种问题的症结主要在于政府规制。在房地产市场运行中,需要规制的环节往往规制缺失或者规制不力,而需要放松规制的环节政府却严格控制。从整体来看,房地产市场呈现出规制过度的态势,政府在房地产开发市场准入、土地使用权出让、房屋价格等方面过度规制,严重地影响了市场效率,进而影响市场化进程。

首先,在房地产市场准入方面限制过多,造成开发商垄断经营。在我国房地产开发中,从房地产开发企业的资质许可到房地产项目开发、房地产交易等各个环节,政府设置了很多门槛,许多房地产开发企业不得不耗费大量的时间、精力和资本应对各种行政审批。这一道道审批程序,就像一个个寻租的机会,不仅在一定程度上影响了市场效率,而且造成开发商对房地产开发市场的事实垄断,普通商品房、

① 科斯定理的一个重要逻辑是,在交易费用为正的情况下,一种制度安排与另一种制度安排的资源配置效率是不同的。参见盛洪,《现代制度经济学:上卷》[M],北京:北京大学出版社,2003。

经济适用房、城镇廉租房等所有的房地产开发项目最终都绕不过开发商,而被寄予厚望的住宅合作社合作建房等社会化建房模式几乎没有任何的生存空间。许多房地产开发企业一旦过了审批关,就会无所顾忌地采取各种手段损害客户、业主的合法利益。此外,大量不合理的行政审批项目在阻碍市场信息的自由传递并进而制造虚假信息的同时,也造成市场行为主体之间的信息不对称。此时,无论是监管者还是被监管者,都不得不为获得真实的市场信息付出昂贵的代价^[5]。

其次,政府对房地产市场的行政垄断较为突出。在我国房地产市场中,政府不仅直接参与房地产开发,而且控制着土地、资本等房地产市场要素。一方面,政府通过成立或参与房地产开发企业,凭借优势地位与其他市场主体同台竞技。虽然全国房地产企业超过四万家,但是国企入股或控股的企业竞争力普遍较强。以国资委公布的16家央企为例,大多凭借所具有的得天独厚的垄断性资源,屡次在“地王”争夺战中胜出,成为房价飙涨的“中流砥柱”。有报道指出,央企成为房地产竞拍场上的主角,从根本上说,不仅不符合市场经济的原则,反倒是对市场经济公平原则的一种破坏。当它把这种“垄断力”运用到房地产市场之时,其破坏力也就随之显现^[6]。另一方面,政府直接控制着土地、资本等市场要素。以土地为例,在现行法律制度框架下,城镇住宅建设用地只能申请使用国有土地,而属于农村集体的土地是不能实际出让的。政府垄断了城镇建设用地的流转市场,如果要占用农村集体土地,必须办理农转非的相关手续,政府在低价取得集体土地后再以国有土地名义出让给房地产开发商。这种垄断性质的土地供应方式,不仅妨碍市场竞争,而且还会形成“寻租链”,影响市场效率的提高,在一定程度上也助长了住房价格的快速上涨。

最后,政府对房价的直接规制并没有产生理想的效果。政府先后以“切实稳定住房价格”“抑制房价过快上涨”等理由对住房价格进行直接干预。但是,这种行政调控和直接规制能否对房价产生正效应并不确定。而且,从现有数据来看,虽有短期下降,但房价始终呈上涨趋势。在市场经济条件下,政府对房地产价格的直接规制并没有充分的理由。房价虚高,其根源是因为政府管得太多,应该管的没

管,不应该管的又管了,以致房地产市场遭到扭曲^[7]。

四、对“房屋限购令”的合法性质疑

政府规制的主要目的在于弥补市场缺陷,是服务于市场而非管理市场。过度的规制既有害于市场,又易滋生权力腐败。因此,政府规制本身需要受到严格的限制,既应该合理,更应该合法,这是现代法治国家的根本性要求。在我国房地产市场发展中,从2008年的政府“救市”行为(政府向购房者提供住房补贴)到2010年的“限贷令”“限购令”,毫无疑问,这些规制行为的出现有一定合理性,但是,其合法性却备受争议。下面以“房屋限购令”为例,进行综合评析。

(一)“房屋限购令”的出台

为了遏制部分城市房价过快上涨,切实解决城镇居民住房问题,2010年4月17日,国发(2010)10号文件明确规定:地方人民政府可根据实际情况,采取临时性措施,在一定时期内限定购房套数^①。此后,北京、上海、南京、深圳、广州、厦门、杭州、宁波、南京、福州、三亚、天津、温州、海口、大连各地政府以此为依据,纷纷出台了限制购买房屋的规范性文件,规定公民购买房屋的最多数量,此举被称为“房屋限购令”。从各地限购令细则来看,房屋限购方式多样,各有特色,既有深圳、福州、南京等城市对购买第三套房的严格限制,又有上海、杭州等城市规定的可以在原有住房基础上再购买一套的宽松政策。在限购令的执行期限上,大多数城市没有明确规定,只有厦门、福州等少数城市有明确的规定,详情见表1。

(二)效果及“合法性”评析

限购令出台旨在限制各种名目的炒房和投机性购房,抑制不合理的住房需求。地方政府仓促出台形式各异的限购令来干预房地产市场,既是出于对中央政府规制政策的贯彻执行,也考虑到各地市场的实际情况,当然,也不排除某些地方政府打小算盘、“作秀应付”。限购令的出台在短期内似乎对房价和房屋交易量有所影响,但是,数据却显示,在短期低迷之后,房价又开始上涨,房屋交易量同比不降反涨^[10]。客观来讲,限购令确实能挤掉一些不合理的投资性购房需求,但是,相对于中国城镇化进程对

① 《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》国发(2010)10号第三条。

住房的巨大需求来讲,限购令并不能从根本上改变当前的供需矛盾,相反,还可能引发更大的负外部效应,比如由此引发的大量退房纠纷以及部分地方出

现的以“假离婚”“假身份证”“假社保证”或者借用别人名义、联名买房等手段来规避限购的现象,产生诸多不稳定因素。

表1 国内十大一线城市房屋限购令一览表

城市	本市户籍家庭			非本市户籍家庭			
	无房户可购买	拥有1套房可购买	拥有2套及以上房可购买	无纳税、社保证明,可购买	有1年纳税、社保证明,无房户可购买	有1年纳税、社保证明,有1套及以上房可购买	有1年纳税、社保证明,有2套及以上房可购买
北京	1套	1套	1套	1套	1套	1套	1套
厦门	1套	1套	1套	1套	1套	1套	1套
上海	1套	1套	1套	1套	1套	1套	1套
杭州	1套	1套	1套	1套	1套	1套	1套
宁波	1套	1套	1套	禁止购买	1套	1套	1套
深圳	2套	1套	禁止购买	禁止购买	1套	禁止购买	禁止购买
福州	1套	1套	禁止购买	禁止购买	1套	禁止购买	禁止购买
南京	2套	1套	禁止购买	——	2套	1套	禁止购买
天津	1套	1套	1套	1套	1套	1套	1套
广州	1套	1套	1套	禁止购买	1套	1套	1套

未满18岁不得单独购买商品;境外购房,按照国家有关政策执行。

资料来源:《武汉晚报》2010年10月18日。

同时,限购令本身的合法性还值得商榷。

首先,从主体角度考察,房屋限购令涉及不动产所有权以及不动产交易,这些都属于基本的民事制度。按照《中华人民共和国立法法》第八条的规定,涉及民事基本制度的事项只能由全国人大或其常委会制定法律。因此,各地人民政府以“通知”“实施意见”等政府规范性文件限制公民购买房屋,主体上是不合法的。

其次,从内容来看,房屋限购令是对民事主体不动产权和缔约自由权的直接侵犯,也在事实上违反了《物权法》和《合同法》的相关规定。按照物权法的规定,所有权人对其拥有的动产或者不动产享有占有、使用、收益、处分的权利。依据合同法,当事人依法享有自愿订立合同的权利,任何单位和个人不得非法干预。限制购买房屋,对于房屋所有权人(包括开发商和二手房所有权人)来讲,其处分房屋的权能受到了很大的限制;对购房者来说,其缔约自

由也因此受到干预而实际丧失。此外,依照合同法,只有违反法律、行政法规强制性规定的合同才归于无效,违反限购令的房屋买卖合同并不属于此种情形,因而,房屋登记机关以房屋买卖合同违反政府限购命令为由而拒绝登记,其理由是不合法的。

再次,从程序上讲,房屋限购令的出台缺乏公众的广泛参与。按照相关法律规定,对于涉及行政相对人权利义务的重大事项,在规范性文件出台之前应该通过座谈会、论证会、听证会等形式听取各方面的意见,确保行政决定的科学性、民主性和合理性。而房屋限购令的仓促出台,并没有广泛征求社会公众的意见,更缺少严格的行政听证程序的支持。

最后,从其法律效果来看,房屋限购令实施之后主要会出现三类纠纷:第一类是房屋所有权人(买房者)和购房者之间的合同纠纷;第二类是相对人和房屋登记机关的房屋登记纠纷;第三类是因限购令而可能出现的潜在的婚姻家庭纠纷。这些纠纷的

持续出现,不仅会增加司法实务部门的压力,而且还影响房地产市场的稳定发展,影响社会的和谐。

因此,不管各地政府的限购文件中有无“暂定”“暂行”之表述,房屋限购令的出台本身是缺乏法律依据的。而且随着这一规制手段适用时间的延长和适用范围的扩展,各种问题和变数就会越大。因此,房屋限购令应该受到严格的限制,并逐渐退出房地产市场。房屋限购令问题,表明了政府规制不仅应该合理,更应该合法,政府的规制行为应当受到限制,只有如此,才能确保市场真正发挥作用。

五、当前政府规制的目标定位与重点

政府对企业行为的规制,既表现为一种放松规制的过程,也表现为一种强化规制的过程。在我国房地产市场发展中,政府规制既存在着越位的情形,也存在着缺位的情形,因此必须明确当前我国房地产市场政府规制的目标和今后的规制重点^[10]。

(一) 政府规制房地产市场的目标

从政府规制的逻辑起点来看,政府规制是在充分尊重市场调节的基础上克服各种缺陷和弊端,而不是以规制替代市场。因此,政府规制的经济体制基础应该是市场经济体制。它有两重含义:其一,资源配置必须以市场机制的调节作为基础,政府微观规制对资源配置的调整仅仅局限在市场失灵的范围之内;其二,政府规制的目的是为弥补市场的不足,进一步完善市场,而不是取代或消灭市场^[11]。笔者认为,在我国现实语境下,房地产市场政府规制的目标主要有三个层次:第一,弥补房地产市场缺陷,提高市场化程度,增强市场活力和自我调节能力;第二,从根本上稳定房价,增加房屋供应,保障公民居住权益,实现“住有所居”;第三,逐步实现政府规制的法治化。

(二) 当前政府规制的重点方向

政府在对房地产市场进行规制中应该充分考虑市场调节和政府干预的效率边界,凡是市场能够优化配置的环节,政府就应该放手由市场进行调节;凡是市场调节不到的或者调整失灵时,政府就应该及时出手,加强干预。当前政府规制的重点方向应该是:

首先,整体放松规制,培育多元市场,增强市场活力。通过上述分析可知,政府在房地产市场准入方面的过于绝对的限制性规定以及政府对土地、资本等要素市场的垄断等,都不利于我国房地产市场化程度的提高,影响市场对资源的有效配置。因此,

在这些领域,政府应该放松规制,培育多元化市场,增强市场活力。例如,关于房地产开发,应该鼓励社会力量的参与,改变开发商垄断房地产开发市场、绑架政府的不利局面。笔者认为,政府应该肯定和支持住宅合作社合作集资建房,适当允许单位对职工购房的支持与补贴。当然,这不是要回归福利分房,而是为了引入竞争机制,多方增加房屋供应,实现真正的市场化。再比如,关于房地产开发用地的政府垄断问题,应该积极探索集体土地使用权流转方式,逐步放开集体土地使用权流转,建立城乡统一的土地市场。

其次,加强对信息不对称的规制,提高市场的透明度。信息不对称是我国房地产市场发展的主要症结之一,主要表现为有效信息缺失、虚假信息频现、相关具体信息不统一等。严重的信息不对称,不仅会误导消费者的购房预期,更为严重的是会扰乱政府正确决策,影响房地产市场的健康发展。例如,关于房屋空置率的问题,2010年有媒体报道全国有“6540万套”空置房,虽然后来关于这一数据的来源和真实性受到一定程度的质疑,但是这也揭示出房屋空置率这一数据信息本身的重要意义;关于房价的涨幅,一直最受公众关注,但是2010年国家统计局和国土资源部先后公布了“1.5%”和“25.1%”两份数据,同为政府部门的调查结果,“1.5%”和“25.1%”相差了近17倍。事实表明,无论在房地产市场准入中,还是在土地市场、房地产市场价格的形成中,都存在不同程度的信息不对称。面对各种真真假假的市场信息,普通消费者根本无法作出正确的选择,必须依靠政府的有效规制。为了稳定房价,政府应该通过公开土地交易信息、房屋成本、空置率等数据,让公众准确、及时地了解到房地产市场的相关交易信息。

最后,对规制者进行规制,确保政府规制的合理性和合法性。为体现政府规制的合理性和公正性,必须通过对行政职权的重新规范^[14]。政府规制是有效的限制,必须在合理的基础上、在合法的前提下进行。对规制者进行规制,既需要对各种行政机构的立法资格、审批权限等进行严格规范和统一,还应当包括对各种不法规制行为的追究和问责,甚至法律制裁。在今后的房地产立法和执法实践中,对此应该予以明确回应。

综上,政府对房地产市场的规制要有所为,更要有所不为。政府规制应该尊重市场调节,克服市场缺陷,并最终为市场服务。政府规制既是动态的,需

要根据市场发展变化进行适当调整;政府规制也是有界限的,其主要任务是提供市场交易的博弈规则,解决房地产市场信息不对称的问题。除此之外,政府的手,切不可伸得太长。中国房地产问题的真正解决,是一项长期的、复杂的过程,既需要政府规制与市场调节的适度统一,也包括了房地产规制机构之间的协调和一致,当然,这些都必须要在法律的框架下进行。

参考文献:

- [1] 孙会良,王能.新规制经济学俘获理论在房地产宏观调控中的应用[J].技术经济与管理研究,2007(3):36.
- [2] 冯燮刚.中国安居之路——走出房地产迷局[M].上海:上海远东出版社,2008:19-20.
- [3] 杨宏山.发达国家的政府规制改革及其启示[J].人文杂志,2009(4):77.
- [4] 钱颖一.警惕滑入坏的市场经济——论市场与法治[J].经营管理者,2001(2):10-12.
- [5] 刘恒.典型行业政府规制研究[M].北京:北京大学出版社,2007:38-42.
- [6] 周俊生.地王再现央企为什么能独占鳌头[N].中国青年报,2010-03-17.
- [7] 张亚丽,上官建武.政府管制与房价持续上升[J].时代经贸:中下旬,2007(01X):16.
- [8] 钟林.地产“限购令”难压疯狂需求[J].股市动态分析,2010(22):30.
- [9] 《中国经济周刊》评论员.“限购令”也应受限制[J].中国经济周刊,2010(40):3.
- [10] 吴向鹏.规制重构:转型经济中政府规制改革的现实选择[J].河北经贸大学学报,2002(5):31.
- [11] 任超锋,朱昭霖.中美政府规制的比较制度分析[J].云南财经大学学报:社会科学版,2008(3):38.
- [12] 张克中.政府失灵、规制与我国反垄断[J].上海经济研究,2002(1):19.

[责任编辑 霍 丽]

An Analysis of Governmental Regulation in Real Estate Market in China: Evaluation of Legitimacy for "House Buying Limitation Order"

WANG Si-feng^{1,2}, PENG Xing-ting³

(1. Law School, Nanjing University, Nanjing 210093, China; 2. School of Law, Northwest University, Xi'an 710069, China; 3. Law School, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: The stable development for real estate market needs the effective regulation of government. However, governmental regulation shall take the self-adjustment of real estate market as a presupposition, which ought to consider the efficiency of market. Governmental regulation should be moderate and lawful, as the change of practice to reinforce or release. Release on market access and land transaction will be calculated by government so as to add the market energy. As for the issue of information asymmetry and regulation to policy maker, they are the key point of present work.

Key words: real estate; government; regulation; information asymmetry