

土地市场腐败问题实证研究丛书

土地市场中 E 开发商行贿问题研究

Exploration on bribery problems of
property developer in land market

张红霞◎著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

土地市场腐败问题实证研究丛书

土地市场中 E 开发商行贿问题研究

Exploration on bribery problems of
property developer in land market

张红霞◎著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

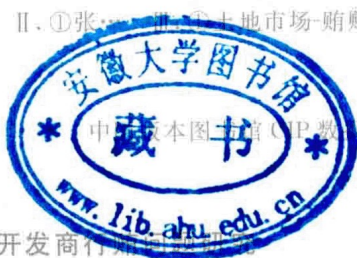
内 容 提 要

本书从实证调查和案例追踪出发,分析土地市场中开发商行贿问题。依据经济学、管理学、政治学、社会学等基础理论,以武汉、广州、南京三地为调研点,深入透彻分析土地市场中开发商行贿的外在现象与内在逻辑,着重弄清开发商行贿的经济学原因及发生机理、开发商行贿的量化表征及复杂博弈过程、开发商行贿与政府干预的量化关系、开发商行贿的宏观影响效应及损害程度,由此获得一些本质性认识及其特定规律,从而为政府依法妥善合理解决地产腐败问题提供实证参考和决策依据。

图书在版编目(CIP)数据

土地市场中开发商行贿问题研究/张红霞著. —武汉:华中科技大学出版社,2014.11
ISBN 978-7-5680-0510-4

I. ①土… II. ①张… III. ①土地市场-贿赂-研究-中国 IV. ①D630.9



中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第263330号

土地市场中开发商行贿问题研究

张红霞 著

策划编辑:袁 冲

责任编辑:史永霞

封面设计:龙文装帧

责任校对:曾 婷

责任监印:朱 玢

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321913

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:虎彩印艺股份有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

印 张:12

字 数:210千字

版 次:2015年8月第1版第1次印刷

定 价:39.00元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

作者简介

张红霞,女,湖北人,管理学博士。湖北省土地学会会员。1995年毕业于湖北大学并获学士学位,2006年和2010年分别在华中师范大学、华中科技大学获得硕士学位和博士学位,2010年10月至2013年11月在华中科技大学理论经济学流动站从事博士后工作。现为湖北第二师范学院经济与管理学院副教授。近年来,主持国家社会科学基金项目2项(No. 11CGL084、No. 14BGL106)、中国博士后科学基金项目1项(No. 2012M511623)、湖北省教育厅科学研究计划重点项目1项(No. D20143001),先后参与国土资源部政策法规司项目1项(No. 20100520)、国家人口计生委流动人口服务管理司项目1项(No. 20120827)、国家社会科学基金项目2项(No. 08BJY053、No. 10CGL044)、教育部人文社会科学基金项目1项(No. 09YJC790104)、国家自然科学基金项目2项(No. 71103068、No. 41371522)、国家发改委地区经济司项目1项(No. 20114729),出版专著1部,参编国家“十二五”规划教材《土地资源学》(由复旦大学出版社出版),发表有影响力的学术论文近20篇。目前的主要研究方向为土地资源管理、房地产管理、土地政策等。

前 言

经过 30 余年的发展,我国土地市场已形成一个包括土地征购市场、一级市场和二级市场在内的“三级层次结构”的市场。其中:土地一级市场内部的交易结构发生了质的改变,整体市场化程度日益提高,交易方式逐步规范,交易量与交易额与日俱增;土地二级市场呈快速发展态势,表现为土地批租的比重日益减少,而土地转让的份额大幅提升,国有土地使用权人改变用地性质和用途的交易频繁。作为最基本的要素市场,土地市场已经与资本、劳务等市场融为一体,对于优化配置土地资源、提高土地利用效率、发挥土地资产效益、调整产业结构、优化生产力布局、健全市场体系等,发挥了不可替代的作用。其中土地市场开发商更是功不可没。

然而,近年来有开发商为了谋求自身在土地市场中的利益,主动或被动地向拥有公权力的政府部门及官员进行权钱、权物、权色等多种违法交易。种种迹象表明,开发商行贿已造成严重的地产腐败,被开发商“拖下水”的国土部门官员纷纷倒在征地拆迁管理、国土资源规划、土地资源管理和利用等环节。2009 年“落马”的腐败官员中,大多与房地产商有着说不清道不明的暧昧关系。不少开发商自曝“招标程序名存实亡”“不行贿难拿工程”,在利益驱使之下,土地市场已陷入“以行贿取胜”的恶性潜规则之中。国家明确表示,要从国土资源领域商业贿赂多发易发的环节入手,坚决查处涉案金额巨大、情节严重、性质恶劣、严重侵害群众利益和破坏国土资源市场秩序的案件,对行贿受贿双方严惩不贷。在此背景下,本书试图从开发商行贿视角,探讨房地产领域的腐败问题。

本书以实证研究为主,对近 600 名开发商以及 300 名土地管理及房产管理人员展开问卷调查,凭第一手调研数据得出开发商行贿的发生过程、表现与特点、影响与危害。从学术界来看,房地产领域腐败的研究甚少,尚未涉及开发商行贿问题,学术进展明显滞后。本书在资料整理和数据收集的基础上,借助案例分析、计量分析和数理推导等方法,从不同角度、不同层次得出具体的研究结果和研究结论。开发商作为土地权益主体和房地产经营主体,是土地资源管理和房地产经营管理中的重要部分,其行贿出于什么动机,有哪些促发因素,在什么情形下可能发

生,有着怎样的特点,产生什么影响及后果等,都是本书极力探讨的内容,即重在回答开发商为什么行贿,怎样行贿,过程和结果如何,促使社会各界认真对待房地产领域腐败,加快对其科学有效的治理。

本书共十个章节。第1章介绍研究的背景、目的、意义等。第2章解读开发商行贿的典型案例。第3章阐释开发商行贿的原因。第4章描述开发商行贿的发生。第5章分析开发商行贿的表征。第6章探求开发商行贿的博弈策略及演变路径。第7章测度开发商行贿与政府干预的量化关系。第8章计量开发商行贿的影响效应。第9章推算开发商行贿的损害程度。第10章提出治理的政策建议。

本书在国家社会科学基金项目(批准号11CGL084)结题报告(《土地市场中开发商行贿的表征、演变及损害研究》)的基础上整理而成,该报告经全国哲学社会科学规划办公室鉴定,结项等级为良好(证书号20130904),相关成果在一定程度上引起了社会的反响和关注。其中,《开发商行贿与政府干预的量化关系》的研究报告自2012年在中山大学第二届廉政制度创新学术会议上宣读后,被《南方都市报》《中国日报》《光明日报》《中国青年报》等媒体连续报道,并刊发于2013年第3期国家发改委主管的《改革内参》上,报送高层领导批示。《房地产领域腐败的现状及对策建议》的研究报告则被民革中央主办的《团结》杂志采用。

开发商行贿,是指开发商为谋取不正当利益,给予国家工作人员以财务及其他种种好处的行为。它是土地市场腐败源头及表现形式之一,编者以其作为土地市场腐败研究的初始点,列为“土地市场腐败问题实证研究丛书”三部曲的第一部(第二部为《征地拆迁领域黑恶势力的生长逻辑及社会危害研究》,第三部为《房地产领域腐败政治问题的实证研究》)。

编者

2014年10月

目 录

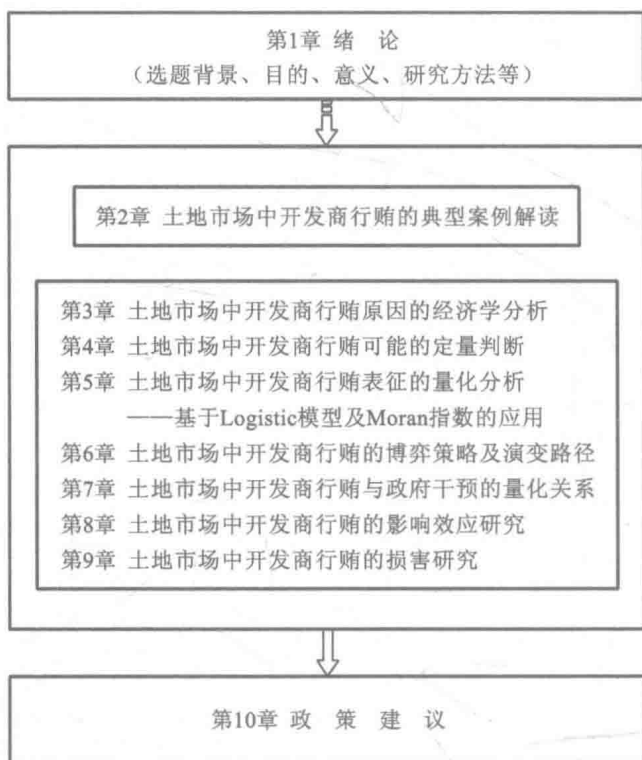
第 1 章 绪论	(1)
1.1 选题背景、目的和意义	(3)
1.2 研究方法与技术路线	(8)
1.3 研究内容与结构安排	(9)
1.4 创新之处	(10)
1.5 文献回顾	(11)
第 2 章 土地市场中开发商行贿的典型案例分析	(15)
2.1 案例来源	(17)
2.2 案例分类	(17)
2.3 案例剖析	(21)
2.4 小结	(26)
第 3 章 土地市场中开发商行贿原因的经济学分析	(29)
3.1 文献回顾	(31)
3.2 开发商行贿的原因	(32)
3.3 政策含义	(40)
第 4 章 土地市场中开发商行贿可能的定量判断	(43)
4.1 数据及来源	(45)
4.2 模型及运算	(48)
4.3 结论与建议	(56)
第 5 章 土地市场中开发商行贿表征的量化分析 ——基于 Logistic 模型及 Moran 指数的应用	(59)
5.1 开发商行贿的属性表征	(61)
5.2 开发商行贿的空间表征	(68)
5.3 结论与启示	(72)
第 6 章 土地市场中开发商行贿的博弈策略及演变路径	(75)

6.1	开发商行贿的策略选择	(78)
6.2	开发商行贿的博弈路径	(88)
6.3	结论与启示	(91)
第7章	土地市场中开发商行贿与政府干预的量化关系	(93)
7.1	研究假设	(95)
7.2	研究说明	(97)
7.3	研究过程	(101)
7.4	后语	(105)
第8章	土地市场中开发商行贿的影响效应研究	(107)
8.1	研究假设	(109)
8.2	研究过程	(110)
8.3	研究结论	(120)
第9章	土地市场中开发商行贿的损害研究	(121)
9.1	研究说明	(124)
9.2	研究过程	(128)
9.3	结论及政策含义	(132)
第10章	政策建议	(135)
10.1	加大行贿受贿的法律风险	(137)
10.2	加大公权力的制度约束	(138)
10.3	加强土地市场的监管力度	(140)
10.4	健全社会舆论监督机制	(141)
10.5	拓展公众利益诉求渠道	(142)
10.6	转换地方政府行政职能	(144)
10.7	创建土地廉政评价体系	(145)
10.8	打造房地产企业健康文化	(147)
余论	(149)
附录A	土地市场中开发商行贿问题的调查问卷	(151)
附录B	武汉、广州、南京三地调研的基本统计	(163)
参考文献	(173)
后记	(183)

第 1 章

绪 论





研究的技术路线

Technique route of the study



1.1 选题背景、目的和意义

1.1.1 选题背景

1. 开发商行贿造成严重的地产腐败

近年来,一批政府官员相继被“双规”,基本上都涉及资金密集、权力密集的土地市场,都与收受开发商巨额贿赂、大搞权钱物交易和权色交易、插手重点项目、非法为公司做贷款担保、批地黑幕有关。据业内评析:房价增幅列前了,地方财政收入增速了,政绩突出了,腐败也疯狂了。房地产公司给相关人员塞红包成惯例,哪一级塞多少,都有讲究,有个别“拎不清”的,提着大包小包去“登门造访”,往往被“谢绝”。有开发商说,如今项目核算时“那一块”成本不计算在内的话,是要“出事”的。重庆市社会科学院社会学研究所副所长孙之明的分析更是入理三分:行贿者对行贿的普遍认同,反过来“惯坏”了受贿者。

统计数据显示,在浙江省检察机关查处的国土系统60多起案件中,一半以上的受贿国土官员与房地产商有不同程度的利益纠葛。事实上,不仅是浙江,“落马”的国土系统官员不少都与地产腐败有关。在他们的“罪状”中,也都有着开发商们的身影。如震惊全国的广东增城私营企业主与有关工作人员的联手作假案。开发商既是某些官员的“政绩推动者”,又是诱导其腐败的“麻烦制造者”,而双方臭味相投时,往往会结成“利益联盟”。难怪有专家说,土地市场正成为涉土腐败侵害的重点领域。被开发商“拖下水”的国土官员都倒在了哪些环节?从2010—2012年各地发生的数十起国土资源局负责人腐败案中,不难发现,涉及征地拆迁管理领域、国土资源规划、土地资源管理和利用等环节。

2. 开发商行贿已成市场“潜规则”

2010年4月5日,新华社连续发表了6篇时评,矛头直指土地财政以及开发商行贿所酿成的高地价高房价。不少开发商自曝“招标程序名存实亡”“不行贿难拿工程”。由于工程建设利润高,市场竞争激烈,他们不得不将工程造价的5%~

10%列入“公关费”。实际上,房价成本除了土地、拆迁、建筑安装、税费、企业运营等刚性成本以外,行贿成本也占了相当大的比重。在此,可将开发商行贿界定为在显性或隐性的政策供给及制度条件约束下,开发商为了谋求自身在土地市场中的利益,主动或被动地向拥有公权力的政府部门及官员进行权钱、权物、权色等多种交易的现象。

2007年4月17日《检察日报》报道,土地市场中有公章的地方,就有灰色成本的可能。2008年4—8月,重庆市预防腐败课题组的调查显示,政府部门及官员处处“设租”或“创租”:规划审批环节,通过各种手段改变土地性质;土地出让“招拍挂”环节,故意设置有碍公平的条件;工程项目招投标和土地出让金测算环节,进行暗箱操作。市场机制的不完善、公权力的强介入决定了开发商行贿的必然性,即以行贿获取市场准入条件和占据市场主导地位,成为当前许多开发商的生存和发展之道。如此一来,开发商拿地不走正常程序,不找市场,而是找县长、市长,找局长,只要相关领导一个批条、一句话就可以从土地上谋取巨大利益。作为“回报”,开发商在土地审批、办理用地手续等各个环节,自然要付出所谓“投资”,大到大宗房产、高级汽车,小到几万元的购物卡。开发商以贿赂的方式获得“胜出权”,利益驱使之下,一条暗流涌动的关系链已然形成。“土地”的名称竟被篡改改为“人情地”!这从根本上扭曲了市场竞争的本质,极大地挫伤了其他竞争参与者的积极性,无疑是将土地市场陷入以“行贿取胜”代替“品质取胜”的恶性潜规则之中。

3. 开发商行贿是市场经济的“毒瘤”

开发商行贿付出的额外成本,是要有人埋单的。从土地供应失控,房价居高不下的现象中可窥见一斑。截至2006年6月,中国70个大中城市房屋销售价格同比上涨5.8%。尽管国务院发布过两个八条规定,试图抑制房价虚高和地产泡沫,但收效甚微。房地产业在各种因素的推动下,呈“疯长”之势,尤其是在大都市,已然成了炙手可热的经济大热门。流风所及,就连一些地方的地市县,也呼啦一下刮起了一股股房地产风。于是,高档房招徕了购房团,普通住宅价格全线走高,新建房屋身价倍增……以致房屋价格与经济发展水平及民众消费能力严重脱节,如今的人们几乎到了“谈房色变”的地步。

开发商通过地方领导和有关部门的“关照”,顺利地征地、施工,又顺利地以高价把房子卖出去,然后再顺利地将巨额暴利卷走。而一些领导和相关部门负责人,则在房屋开发的过程中,享受着一次次被恭维、被宴请的同时,也将“红包”装

满了腰包。非法利益结盟之下,中央政府的地产调控政策被歪曲、被瓦解。一些地方政府不惜参与土地违法,商业银行轻松放贷,开发商持续大量囤积土地。据媒体报道,仅北京一地,就有2947公顷土地被开发商囤积,全市尚有约8000万平方米的可开发土地还在开发商手中。与之相伴,出现了一大批令人眼花缭乱的“政绩工程”和“形象工程”,以及一批荣登中国富豪榜的房地产大鳄,并有相当一部分的国民因“土地腐败”而致贫。权钱交易,使得国土不值钱了!流失了!开发商行贿,显然干扰了土地市场的正常秩序,并影响了国家的可持续发展和经济的平稳快速运行。倘若任其泛滥,后果将不堪设想。

4. 打击国土领域的商业贿赂已成反腐重点

2006年一开年,胡锦涛总书记在中纪委(中央纪律检查委员会的简称)第六次全体会议上特别强调,要认真开展治理商业贿赂专项工作,坚决纠正不正当交易行为,依法查处商业贿赂案件。温总理又分别在部署廉政工作和行政监察工作的会议上,两次要求开展治理商业贿赂的工作。他强调,要集中开展治理商业贿赂专项工作,重点治理工程建设、土地出让、产权交易、医药购销和政府采购等领域的商业贿赂问题。中央已陆续出台措施,把治理商业贿赂提升到反腐败的高度,成立了由中央纪委牵头的“反商业贿赂领导小组”,其成员也由原来的18个部委扩充到22个部委,包括国土资源部、住建部、交通部和最高人民法院、最高人民检察院、公安部等。中央纪委声称,专项治理的主要目的在于坚决遏制商业贿赂蔓延的势头,进一步规范市场秩序、企业行为和行政权力,加快建立防治商业贿赂的有效机制。中共十八大以来,习总书记从党和国家发展全局的高度,提出了一系列关于反腐败斗争的新思想、新观点、新要求,强调以深化改革推进反腐败斗争,坚决把反腐败斗争进行到底。他指出:反腐败高压态势必须继续保持,坚持以零容忍态度惩治腐败;坚决把党风廉政建设和反腐败斗争进行到底;必须把惩治腐败放在突出位置,坚持“老虎”“苍蝇”一起打,既坚决查处领导干部违纪违法案件,又切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。习总书记的讲话,无疑为国土领域腐败的治理提供了契机。

如何管理好国土资源,关系到国家的粮食安全、能源安全和金融安全,关系到经济社会的可持续发展。可以说,国土资源部门是一个位重权大、社会关注的焦点、热点部门,也是一个易发腐败、产生商业贿赂的高危部门。从目前查处的腐败案件来看,国土资源领域的商业贿赂多发生于国土资源部门的关键岗位和重要环

节(如矿产管理、地质勘探、规划管理、登记发证、土地审批、土地使用权和矿业权出让、土地开发整理和地质灾害治理项目)。比如在土地使用权出让、矿业权出让中,开发商和企业向相关工作人员行贿取得资源使用权和开采权,或通过贿赂,获得土地开发整理和矿山地质环境治理工程建设等项目,取得土地使用权证、采矿权证、探矿权证等。国家明确表示:第一,加强调查研究,摸清底数,掌握特点,正确把握政策界限,有针对性地做好国土资源领域商业贿赂案件查处工作;第二,从国土资源领域商业贿赂行为多发易发的环节入手,确定战略举措,对涉案金额巨大、情节严重、性质恶劣、严重侵害群众利益和破坏国土资源市场秩序的案件,要坚决顶住阻力,对行贿受贿双方严惩不贷;第三,严肃执行纪律,坚决纠正和防止查处国土资源领域商业贿赂案件失之于宽、失之于软的问题,对违法行为情节严重涉嫌犯罪的,坚决追究其刑事责任;第四,注意点面结合,对重点部位和重点环节进行清理的同时,有计划、有步骤地推进国土资源领域商业贿赂的整体治理工作。

1.1.2 研究目的

依据经济学、管理学、政治学、社会学等基础理论,深入透彻地分析土地市场中开发商行贿的外在现象与内在逻辑,着重弄清开发商行贿的表征、演变及损害,以此获得一些本质性的认识及其特定规律的总结,从而为政府妥善、合理解决开发商行贿问题提供实证参考。具体而言,研究目的如下。

(1) 解读土地市场中开发商行贿的典型案列,初步勾勒开发商行贿的大致脉络和发展过程,并为后续研究提供经验性认识和实证检验前提。

(2) 探索土地市场中开发商行贿风行的原因,全面解释开发商行贿发展成土地市场潜规则的诱发因素、推力因素、预期因素、促成因素及激励因素。

(3) 定量判断土地市场中开发商行贿的可能,着力发现开发商行贿与其支付能力和拒绝能力,以及与政府管制范围、官员自由裁量权大小之间的关系。

(4) 定量分析土地市场中开发商行贿的表征,科学揭示开发商行贿在供给和需求力量推动下的属性表征以及在宏观因子和微观因子影响下的时空表征。

(5) 弄清土地市场中开发商行贿的博弈策略及演变路径,细致阐释开发商行贿的博弈参与方及其他他们议价权力和个体效用的动态变化和均衡状态。

(6) 弄清土地市场中开发商行贿与政府干预的量化关系,客观测度开发商行贿在“收益感知”和“同行行贿”两大假设变量作用下与政府干预的相关性。

(7) 计量土地市场中开发商行贿的影响效应,重点探讨开发商行贿引入生产函数和效用函数后所产生的资源配置效应和产出效应。

(8) 计量土地市场中开发商行贿的损害程度,主要甄别开发商行贿对公众福利、市场运行、社会稳定所造成的负面冲击及危害性后果。

1.1.3 研究意义

在资料整理和数据收集的基础上,以武汉、广州、南京三地为调研样本,展开土地市场中开发商行贿的实证研究,借助案例分析、计量分析和数理推导等方法,从不同角度、不同层次得出具体的研究结果和研究结论,具有鲜明的科学意义和现实意义。

科学意义在于:

- (1) 探明开发商行贿的内、外在原因及发生、形成的机理;
- (2) 探明开发商行贿的属性和时空表征及复杂博弈过程;
- (3) 弄清开发商行贿与政府干预之间的相互关联及博弈机制;
- (4) 弄清开发商行贿的宏观影响效应及对公众、市场、社会的损害程度。

现实意义在于:

- (1) 为政府有关部门科学决策和及时准确处理土地市场中的腐败问题提供基础性资料;
- (2) 为国际学术领域补充开发商行贿行为学理性研究的重要专题文献和科研成果;
- (3) 为我国土地资源管理和房地产经营管理提供一种全新的学科资料和专业案例。

1.2 研究方法与技术路线

1.2.1 研究方法

本课题以实证分析为主,以规范论证为辅。拟运用的方法主要包括三种,即实地调查法、博弈论和计量分析法。

(1) 实地调查法。对武汉、广州、南京三地的开发商及土地管理部门人员做实地调查,采用分层随机抽样法,通过封闭式定量化访谈(closed quantitative interview)和标准式自由回答访谈(standardized open-ended interview),搜集开发商行贿动机、意愿、成本-收益、影响及损害方面的数据和资料。

(2) 博弈论。借助经济学的经典博弈论,从序贯竞争性博弈(sequential competitive game)出发,构建开发商与官员的反复讨价还价模型,运用逆向归纳法和反应函数求解纳什均衡(Nash equilibrium),分析开发商与政府官员的互动选择关系,进而判断开发商行贿的战略安排和演变路径。

(3) 计量分析法。借助数理统计、Probit 回归模型,反映宏观及微观环境下开发商行贿的发生可能;借助 Logistic 回归模型并结合 GIS 技术,揭示开发商行贿的属性表征和时空表征;借助因子分析、多元回归,推导开发商行贿与政府干预的量化关系;借助生产效用函数、结构方程模型,测度开发商行贿的影响效应及损害程度。

1.2.2 技术路线

本研究的技术路线如图 1-1 所示。

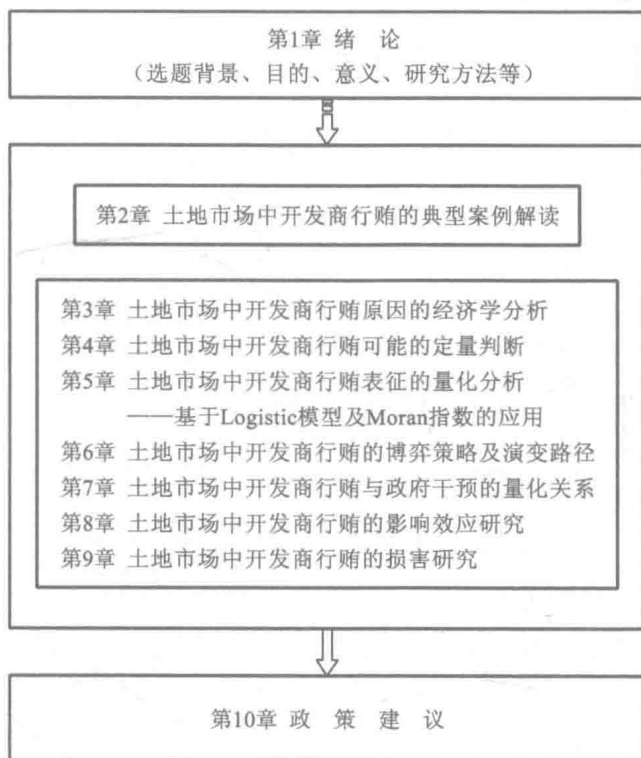


图 1-1 研究的技术路线

Fig. 1-1 Technique route of the study

1.3 研究内容与结构安排

结题报告分 10 章。

第 1 章 绪论。该章介绍选题的背景、目的、意义与文献依据,提出课题的研究方法、研究内容、技术路线、创新之处。

第 2 章 土地市场中开发商行贿的典型案例分析。该章搜集土地市场中与