

社科文献论丛第26辑

房地产市场的政府管制 及民生问题研究

陈卓雷 彭兴庭/著

线装书局

社

房地产市场的政府 管制及民生问题研究

陈卓雷 彭兴庭 著

綫裝書局

图书在版编目 (CIP) 数据

房地产市场的政府管制及民生问题研究 / 陈卓雷,
彭兴庭著. —北京: 线装书局, 2010. 9
(社科文献论丛第 26 辑)
ISBN 978-7-5120-0229-6

I. ①房… II. ①陈…②彭… III. ①房地产—市场
—行政干预—研究—中国 IV. ①F299.233.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 185615 号

房地产市场的政府管制及民生问题研究

著 者: 陈卓雷 彭兴庭

责任编辑: 赵安民 孙嘉镇 朱 华

排版设计: 秋 水

出版发行: 线装书局

地 址: 北京鼓楼西大街 41 号 (100009)

电 话: 010-64045283 64041012

网 址: www.xzhbc.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京天正元印务有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 7.25

字 数: 175 千字

版 次: 2010 年 9 月北京第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷

印 数: 1000 册

定 价: 295.00 元 (全 10 册)



前 言

政府管制是以法律为依据基于市场失灵的一种干预行为，管制不仅仅是对公用事业、通讯、交通等产业的管制，也包括对房地产市场的管制。本书的研究对象是房地产市场，而这里的房地产，主要是指城市房地产，这缘于我国的国情，因为我国已经建立了并在逐步完善城市房地产市场，而农村房地产市场还处于探索阶段。目前，我国住房制度正在由以前的福利分房走向住房的市场化、商品化，在这种情况下，房地产资源得到了更为合理的配置，但在此过程中，却也出现了许多问题，比如地方政府违法批地、乱占耕地、浪费土地，房地产市场投资结构不合理，部分地区的房地产市场有泡沫的成分、价格混乱、房价不合理增长等。政府如何更有效地解决这些问题，是本书研究的出发点。

本书共分两部分，即上编和下编。上编主要讨论的是房地产市场政府管制的问题，而下编则侧重讨论房地产民生问题。本书的每一章都有问题的提出和相应的对策建议，自成体系，但是，又紧紧围绕“房地产市场中什么是良好的政府管制和房地产民生”这一主题，章节之间相互依存。



在上编中，本书主要是从三个大的方面展开论述，政府对房地产企业市场准入的管制，政府对房地产市场要素的管制（以土地为例），政府对房价的管制（以限价房为例），接下来，在以上三大方面及相关结论的基础上，论述房地产市场加强和放松管制的理由，并认为，除了需加强对房地产市场信息不对称的管制之外，政府应逐步放松对房地产市场的管制。本书以政府对房地产管制的过程为研究路径，分析房地产管制中一些立法、实施过程中出现的问题，并且指出，对房地产市场的政府管制有进入机制，也应该需要退出机制。此外，本书认为，要在房地产市场中实现良好的政府管制，不但要使政府对房地产市场的管制有理、有利、有节，还要让中央的宏观调控有效，而这，首先应该从政府自身的内部层级出发，打破自身的局限性，很重要的一方面，就是要构建有效的中央与地方政府关系。

在下编中，本书则主要从“中低收入阶层”、“土地财政与房地产拆迁”、“房价调控政策”、“房地产金融的政府介入”四个方面展开论述。居者有其房，这是政府对公众的起码承诺，将房地产问题“政治化”，其实，这也不是中国特色，全世界几乎所有的政府都把房地产当作政治问题来对待。中国社会科学院金融所博士尹中立曾举例指出，一些国家甚至把享有住房的权利写入了宪法，如西班牙、荷兰、葡萄牙、法国等国家的宪法都明确规定，政府应该确确有阶层都能获得住房，并规定政府各部门必须有责任制定住房计划，以保证下层人民的住房权利。

本书共分11章，基本篇章结构如下：

第1章，房地产政府管制相关文献及概念界定。主要介绍房地产立法、研究概况，说明本书的研究背景，并对一些概念作出界定和解释。本章旨在进行一些总体性的说明，以此引出论文的研究主



题，并为之后的论述做一些铺垫。

第2章，政府对房地产市场准入的管制。在这一章中，通过分析政府对房地产企业市场准入的管制，从列举房地产企业市场准入的管理机构设置出发，分析我国政府对房地产开发企业的资质管制现状，并且认为，房地产企业的资质管制应逐步走向开放的市场准入。

第3章，以土地为例，介绍我国政府对房地产要素的管制。首先，剖析土地市场政府管制的现状；然后，从政府土地管制工具的类型出发，论述政府土地管制中存在的主要问题；接下来，顺理成章地提出一些对策和建议，认为应该完善土地产权制度、优化政府管制土地的手段，平衡市场与政府管制之间的关系。

第4章，论述政府对房地产价格的管制，主要是以限价房为例，以经济学方法论为分析手段。本章在介绍限价房的由来及其内容的基础上，指出限价房的性质，并对政府对房地产价格的管制进行微观分析，认为现行的政府管制手段不尽合理，是一种典型的砖头补贴，认为应从砖头补贴走向人头补贴。

第5章，在前面各章节论述的视野范围之内，从房地产市场的管制过程来分析管制立法、管制实施过程中出现的与法律有关的问题。就房地产的管制解除而言，本章节在第六章的基础上，从政府管制的成本—收益的角度出发，提出了房地产市场政府管制的退出机制。此外，还进行了一个案例分析，就政府审批改革进行了一番评论。

第6章，在以上各章节研究的基础上，提出房地产市场中政府管制是加强还是放松。政府管制与房地产市场效率并不是一种简单的正相关或反相关，而应该具体问题具体分析，本章认为，政府的政策也应该是“有限度”的，无限和没有原则的“管制”，只会使



这些房地产管制政策沦为无效的决策或者最终自食其果。接下来,本章论述政府对房地产市场进行管制需要放松的理由和需要加强的理由。并且认为,政府对房地产市场的管制要有所为,更要有所不为。

第7章,本章认为,构建和谐的房地产市场,需重构中央和地方的关系。本章共分五节,第一节,主要分析房地产市场中地方与中央的目标冲突,第二节则论述房地产市场中地方政府的越位、错位和缺位,第三节、第四节和第五节,则着重建立地方与中央的博弈模型,并在此基础上,提出如何重构中央与地方的关系。

第8章,本章主要围绕中低收入阶层的住房问题进行论述,开篇,本书阐述了“为什么住房是一个政治问题”,认为政府各部门有责任制定住房计划,以保证下层人民的住房权利。基于此,本章批判了我国现有的“中低收入阶层住房政策”,提出了房地产价格与小产权房的改革路径,认为“一房一户”应成为政策导向。

第9章,本章就土地市场中存在的一些问题和现象进行了透析,本章认为,土地产权不明,贪污腐败不止,而解决土地财政的核心在于权利调整,本书还讨论了城市规划和房屋拆迁中的一些问题,认为土地产权问题的解决之道,在于明晰产权,本书还提出了一个路径,即“重提永佃权”,并认为制度的公正在于各方利益主体的博弈均衡,而城市拆迁也应以人为本。

第10章,本章讨论的主要是房价调控政策。首先,本章就房价争议的两极,开发商和消费者作了一个简要的分析。其次,本书就当前采用的一些房价调控政策进行了研究,本书认为,提高首付、税收杠杆、增加供给,这些手段效果并不明显。接下来,本书还就房地产价格的合理与不合理标准进行了分析,提出了房地产调控的三个关键词,一是地方政府,即土地一级市场的垄断者,二是



信息，三是住房供给结构。

第 11 章，本章就房地产金融问题进行了深入的研究，这不仅是一个政府管制的范畴，也是一个与民生息息相关的领域。本章首先提出了一个分析框架，即房地产泡沫的虚拟经济决定假说，在这个基础上，本书以美国这一次次级债危机为例，分析了金融创新与金融管制的重构。本章第三节主要讨论的是我国房地产金融市场中存在的问题，认为我国房价基本上是一种货币现象，因此，出于防范风险的目的，应该建立房地产金融预警系统，重构房地产业的资金链。

目 录 | Contents

前 言	1
-----------	---

上编 房地产市场的政府管制

1. 房地产管制相关文献和概念的界定	3
1.1 房地产关系的法律调整 and 特性	3
1.1.1 我国有关房地产立法的发展状况	4
1.1.2 房地产市场的特性	6
1.1.3 我国房地产的发展历程及其现状	7
1.2 政府管制 and 问题的提出	10
1.2.1 什么是政府管制	10
1.2.2 政府管制相关理论	12
1.2.3 良好政府管制的原则	13
1.2.4 问题的提出：房地产市场的政府管制	15



2. 我国对房地产市场准入的管制：以资质为例	17
2.1 房地产企业市场准入的管理机构设置	17
2.1.1 国土资源局	18
2.1.2 规划局	18
2.1.3 建设委员会	19
2.1.4 房产管理局	19
2.1.5 发展改革委员会	20
2.2 我国政府对房地产开发企业的资质管制现状	21
2.2.1 门槛太低	22
2.2.2 权责混乱，资质管理缺乏统一	22
2.2.3 不符合《行政许可法》相关规定	23
2.2.4 走过场，不能充分体现公众和消费者意愿和 利益	23
2.3 房地产准入市场失灵与政府的介入	24
2.3.1 走向开放的市场准入	24
2.3.2 对不诚信的准入管制：以房产中介为例	26
2.3.3 对资质不良的准入管制：以烂尾楼为例	27
3. 我国对房地产市场要素的管制：以土地为例	30
3.1 土地要素市场的管制现状	30
3.2 政府现行土地管制工具的主要类型	31
3.2.1 土地用途管制与分区规划管制	32
3.2.2 土地市场与交易行为管制	32
3.2.3 国有土地使用权划拨与出让并行	33
3.2.4 土地规划与城市规划管制	33



3.3 政府土地管制存在的问题	34
3.3.1 土地供应总量与用途存在的问题	34
3.3.2 “土地批租制”适合中国内地的国情吗?	35
3.3.3 土地价格管制存在的问题	36
3.4 对政府管制土地的对策和建议	38
3.4.1 完善土地产权制度, 实现价格并轨	38
3.4.2 健全土地用途管制	39
3.4.3 完善土地交易管制	39
3.4.4 优化政府管制土地的手段	40
3.4.5 平衡市场与政府管制之间的关系	40
4. 我国对房地产价格的管制: 以限价房为例	42
4.1 限价房的由来及其主要内容	42
4.2 限价房的性质	44
4.3 对限价房的微观分析	46
4.3.1 这会导致过度需求、出现销售者偏好	47
4.3.2 政府偏好将代替销售者偏好	47
4.3.3 造成歧视	48
4.3.4 致使市场扭曲	48
4.3.5 建筑质量下降	48
4.3.6 可能会出现黑市	48
4.3.7 限价房还会导致腐败	49
4.3.8 限价房还会导致资源浪费	49
4.4 从砖头补贴走向人头补贴	50



5. 房地产市场的管制过程	52
5.1 管制过程概述	52
5.1.1 立法	52
5.1.2 实施	53
5.1.3 管制解除	53
5.2 房地产管制立法过程中存在的问题	54
5.2.1 立法滞后, 政策先行	54
5.2.2 立法博弈过程中消费者话语权相对弱势	54
5.2.3 以行政规章为主体立法	55
5.2.4 从管理角度立法, 行政权力与民事权利不分	55
5.2.5 多层次、多部门立法	56
5.3 房地产管制实施过程中出现的问题	57
5.3.1 无法可依	57
5.3.2 有法不依	58
5.3.3 违法不究	59
5.3.4 执法不严	60
5.4 对房地产市场的管制也需要退出机制	61
5.4.1 政府管制也会失灵	61
5.4.2 政府管制与放松管制的成本收益分析	61
5.4.3 房地产市场政府管制的“退出机制”	62
5.5 案例分析: “壮士断腕”的经济理性	63
6. 房地产的政府管制: 放松还是加强?	66
6.1 政府管制与房地产市场效率	66
6.2 放松的理由: 政府对房地产管制的“二律背反”	70



6.2.1 就市场准入而言	70
6.2.2 就土地、资本等房地产市场要素而言	71
6.2.3 就房价而言	73
6.3 加强的理由：房地产市场中的信息不对称	74
6.4 政府对房地产市场的管制要有所为，更要有所不为	76
6.5 案例分析：“房屋成本”是商业秘密吗？	79
7. 构建和谐房地产市场需重构中央和地方的关系	81
7.1 房地产市场中地方与中央的目标冲突	81
7.2 房地产市场中地方与中央的博弈	85
7.3 对模型的分析	86
7.4 中央与地方关系的重构	90
7.4.1 明确职责，促进中央与地方关系的法制化	90
7.4.2 构建中央和地方政府的合作与激励机制	91
7.4.3 应缩小省区，减少地方层级	92
7.4.4 保持政策的连续性与稳定性	92
7.5 房地产市场中，什么才是良好的政府管制？	93

下编 房地产民生问题研究

8. 房地产民生问题一：“中低收入阶层”住房问题研究	99
8.1 为什么住房是一个“政治问题”？	99
8.2 “中低收入阶层”住房政策批判	101
8.2.1 住房公积金成了“沉淀资金”	101
8.2.2 “经济适用房”的画饼难充饥	103



8.2.3 “以房养老”模式不符合国情	104
8.3 房地产价格与小产权房的改革路径	106
8.3.1 房价是压垮中低收入阶层的最后一根稻草	106
8.3.2 平抑房价和小产权房的改革路径	108
8.3.4 “一户一房”应成为政策导向	110
9. 房地产民生问题二：土地财政与房地产拆迁问题研究	112
9.1 土地市场中存在的问题及现象探析	112
9.1.1 “只倒土地不盖房”和法律过剩的危机	112
9.1.2 土地产权不明，贪污腐败不止	114
9.1.3 解决“土地财政”核心在于权利调整	116
9.2 城市规划和房屋拆迁中的产权困惑	119
9.2.1 为什么乱占耕地的现象如此严重？	119
9.2.3 土地资源配置：市场失灵下的“外部 不经济”	121
9.3 土地产权问题的解决之道	124
9.3.1 重提永佃权	124
9.3.2 制度公正和博弈均衡：“赔偿”的博弈解析	127
9.3.3 城市拆迁应以人为本：以“城中村”改造 为例	130
10. 房地产民生问题三：房价调控政策研究	133
10.1 房价的争议两极：开发商与消费者	133
10.1.1 “房产就该暴利”，底气从何而来？	133
10.1.2 想买房也有错吗？	135
10.3.3 面对房奴，一句“活该”多寒心	136



10.2 房价调控政策质疑	138
10.2.1 “提高首付比例”救得了房价吗?	138
10.2.2 “营业税”硬起来,房价就能软下去?	140
10.2.3 房市调控,“税费杠杆”岂是万能?	141
10.2.4 “物业税降房价”是个乌托邦	143
10.2.5 “给别墅正名”:换个马甲房价就能降 下来?	145
10.2.6 “增加供给”救不了高房价	147
10.3 房地产价格调控的关键词	148
10.3.1 房地产价格怎样才算“合理”	148
10.3.2 是稳定房价,而不是让房价暴跌	150
10.3.3 控制房价才能鼓励住宅消费	152
10.3.4 房地产调控的三个关键词	153
10.3.5 “房贷优惠”虽好,但也要正确执行	155
11. 房地产生民问题四:房地产金融的政府介入	158
11.1 房地产业的虚拟化及房地产泡沫的虚拟经济决定 假说	158
11.1.1 “房经背离”与统一元分析框架的缺陷	158
11.1.2 房地产业的二重性	160
11.1.3 房地产业泡沫的虚拟经济决定假说	166
11.2 美国金融危机反思:金融创新和金融管制的重构	169
11.2.1 危机探源:信用评级制度的缺陷	169
11.2.2 深层次的原因:美国历史上的金融创新 与管制放松的互动	170
11.2.3 巴塞尔新资本协议与管制重构	172



11.2.4 危机对我国房地产市场发展和证券、股票 市场的启示	175
11.3 我国房地产金融市场存在的问题	177
11.3.1 7.5 亿房贷黑洞是怎么造成的?	177
11.3.2 “信贷推涨楼价”表明金融支持过度	179
11.3.3 “货币”左右房价发人深省	181
11.4 防范风险,建立房地产金融预警系统	183
11.4.1 香港房地产周期对大陆的启示	183
11.4.2 “房地产预警系统”本质是金融预警	185
11.4.3 对“国际热钱”应有防范机制	187
11.4.4 重构房地产业的资金链	188
 附 录	 192
 参考文献	 208

上 编

房地产市场的政府管制