

经济法学家

• JINGJIFAXUEJIA •

(第十卷)

中国法学会经济法学研究会

吴志攀 · 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

经济法学家

— 纪念中国政法大学经济法研究所成立二十周年纪念 —

（第三卷）

2009 年第 3 期

经济法学家

· JINGJIFAXUEJIA ·

(第十卷)

吴志攀 · 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

经济法学家. 第10卷/吴志攀主编. —北京:北京大学出版社, 2014. 10
ISBN 978-7-301-24996-3

I. ①经… II. ①吴… III. ①经济法—中国—文集 IV. ①D922.29-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第237400号

书 名: 经济法学家(第十卷)

著作责任者: 吴志攀 主编

责任编辑: 郭瑞洁

标准书号: ISBN 978-7-301-24996-3/D·3695

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

新浪微博: @北京大学出版社 @北大出版社法律图书

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

印刷者: 北京大学印刷厂

经销者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 19印张 367千字

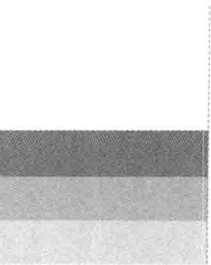
2014年10月第1版 2014年10月第1次印刷

定 价: 45.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn



中国法学会经济法学研究会

目 录

民生性事权分配的经济法解析	叶 珊 (1)
论地方政府在房价调控中的角色转变及法律治理	冯 辉 (7)
实施民生财政的权利进路研究	陈 治 (13)
宏观调控行为可诉性阻却事由之排除	陈承堂 (20)
我国的过度负债问题及治理对策研究	王婷婷 (27)
论消费者权之法律边界	钱玉文 (34)
社会保险基金投资监管法律制度研究	王显勇 (41)
经济法的经济和社会二元功能之冲突与平衡	肖 京 (48)
论反垄断法促进企业规模化经营的实现路径	丁茂中 (55)
论税收调控中的信赖保护	朱一飞 (61)
我国成品油市场的发展与反垄断法的适用	王 健 (68)
民生法大纲	史际春 (74)
经济法视野下的社会受益权研究	肖明明 (81)
消费者价格决策方式与建议零售价的法律规制	李 剑 (88)
私有标准及其反垄断法规制论纲	于连超 (95)
从消费者权利向消费者责任的过渡	
——以美国更正性广告正当性纷争为研究视角	郭 琛 (102)
美国实质合并原则述评及启示	郭丁铭 (109)
关系规则、经济政策、法律制度在经济发展中的作用	
——以我国民营经济法制进程为例	李玉虎 (116)
民生金融法的语境、范畴与制度	冯 果 李安安 (122)
证券行业律师规范之反思与完善	郭 雳 (129)
预算公开法治化的实质、困境与发展理路	蒋悟真 温玉娇 (136)
论消费者知情权的法律边界	
——基于消费者知情权案例的整理与研究	黄伟峰 (143)
我国近三十年“依法治税”的理论言说	
——基于法律话语的分析	张 怡 谭志哲 (150)
经济法中的政策	
——基于法律文本的分析实证	单飞跃 张 玮 (157)
农民权益保护与新农村社区发展的法律保障模式研究	李长健 (166)

金融法面向风险的治道变革	管 斌 张东昌 (174)
农村金融法律制度:一个概念框架	王煜宇 (181)
我国信用评级法律制度的问题、根源与完善	封红梅 (188)
我国农村土地承包经营权流转存在的问题及法律对策研究	李晓辉 (195)
从政府与市场的关系看政府对破产法实施的保障作用	王欣新 王斐民 (202)
上市公司协会制度的经济法分析	李东方 (209)
反垄断法中的消费者福利标准:理论确证与法律适用	张永忠 (217)
转型期经济法的特殊功能:以民生和发展为立足点 ...	杨 松 郭金良 (223)
技术标准化中的专利权滥用及其法律规制	叶 明 吴太轩 (230)
论绩效预算与我国预算法律制度改革	孟庆瑜 (237)
道路如何通向城市? ——“大吨小标”的法社会学思考	刘光华 (244)
论预算的法律效力	刘继虎 (250)
治理金融排斥之原则与要素	汪 鑫 (257)
国有企业视野下的主权财富基金法律规制	缪因知 (264)
论商业特许经营权及其权利边界	席月民 (271)
地方政府干预经济的中国经济法思考	葛方林 (278)
经济法视野下政府购买公共服务探析	郑曙光 骆路金 (295)

民生性事权分配的经济法解析*

◇ 叶 姗**

内容提要 民生性事权是指政府从事民生性事务的职权和职责,而民生性事权的分配则是指民生性事权在中央政府和地方政府之间以及同一级政府的不同职能部门之间的划分和配置。本文在考察民生性事权在中央和地方之间分配失衡的实际情况的基础上,确立其在中央和地方合理分配的原则,进而进行规范上的构造。基本公共服务的事权应当尽可能由较高层级的政府承担,或者有能够与之匹配的地方财力支应,而非基本公共服务的事权则可以由较低层级的政府承担。

关键词 民生性事权 事权分配 实证解析 规范构造

“处理好中央和地方的关系,对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题”^①,而中央和地方的财政关系更是其中的核心问题,然而,这一问题始终没有得到很好的解决。衡量一个国家的财政是集中的还是分散的,可以依循财权和事权的集中度两个角度。至于财政集中抑或财政分散更有效率,理论上尚未形成统一的认识,也没有确切的证据可以证明。尽管我国的“经济分权范围远远超出财政分权”,^②但是,整个经济体制改革却是以财政体制改革为突破口的。经济分权使得省级及以下地方政府承担了大部分事权,而划分预算收入和制定税法规范的权力则持续向中央集中,与此同时,地方财政支出的规模越发不受控制。

单一制国家未必实行财政集权模式,在过去几十年中,也出现了财权和事权

* 本文发表于《政法论丛》2012年第4期,原文约15500字。

** 叶姗,法学博士,北京大学法学院副教授。

① 毛泽东在《论十大关系》(1956)中把处理好中央和地方关系问题的重要性提到前所未有的高度。参见《毛泽东选集》(第5卷),人民出版社1977年版,第275页。

② 许成钢:《政治集权下的地方经济分权与中国改革》,载吴敬琏主编:《比较》(总第36辑),中信出版社2008年版,第10页。

都向地方转移的明显趋势,只是,后者的程度要深得多。单一制国家的中央政府承担了主要的事权,而联邦制国家的联邦政府仅承担有限的事权。我国“中央政府和地方政府应各自承担和共同承担的公共事务划分不清,各级政府行为中的错位、越位和缺位现象并存。”^③我国《“十二五”规划纲要》提出,“坚持民生优先,完善就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、住房等保障和改善民生的制度安排,推进基本公共服务均等化。”民生不是单独的预算科目,它包括与群众生活相关的教育、医疗卫生、社会保障和就业、住房保障、文化方面的民生支出以及农业水利、公共交通运输、节能环保、城乡社区事务等方面与民生密切相关的支出。

本文运用“权利—义务”、“职权—职责”的分析框架,依据“市场—市场失灵—政府—政府失灵—依法调控”的思维路径,选择研究的是中央和地方都涉及的事业发展支出中的法律问题,特别是在考察民生性事权在中央和地方之间分配失衡的实际情况的基础上,探讨其该如何分配的原则及其规范之构造。笔者将与民生直接相关的事权提炼为民生性事权,即政府从事民生性事务的职权和职责,它规定了政府承担的民生性事务的性质和范围。这一范畴与美国法中“公民权利性支出”概念的内涵和外延异曲同工,是实践而非逻辑的产物。

一、民生性事权分配失衡的实证解析

民生性事权的分配是指民生性事权在中央政府和地方政府之间以及同一级政府的不同职能部门之间的划分和配置。民生性事权的分配是存在于分税制改革中的现实问题,由于“分税制决定”确立的中央和地方的权力分配模式称不上是一种财政分权制,充其量是一种税收分成制,再加上“分税制决定”本身只是国务院发布的规范性文件,分税制改革所确定的制度框架已经屡屡被后来的所得税收入分享改革、税费改革以及政府收支分配改革所突破。财政资金如何在中央和地方政府之间划拨,如同税收如何在中央和地方政府之间分配的问题一样复杂,这实质上是中央和地方政府之间的权力分配和相互间的财政关系问题。

“中国地方政府拥有的资源远比财政收入雄厚,承担的地方事务远比财政问题宽泛。”^④客观来说,经济建设型财政注重经济建设支出的制度安排在过去几十年确实发挥了重要的作用,有力地推动了经济与社会稳定发展和财政收入稳步增长,缔造了举世瞩目的中国经济奇迹。政府主导型的增长模式之所以能够创造出前所未有的效率,与分税制改革及其后一系列财政体制改革所秉

③ 寇铁军:《政府间事权财权划分的法律安排——英、美、日、德的经验及其对我国的启示》,载《法商研究》2006年第5期,第136—137页。

④ 许成钢:《政治集权下的地方经济分权与中国改革》,载吴敬琏主编:《比较》(总第36辑),中信出版社2008年版,第13页。

持的“税权持续向中央集中,事权却不断向地方分散”的理念有着高度的契合关系。分税制改革以来年均财政收入增长率约为20%,地方财政收入占全国的比重基本稳定在45%—51%之间,而地方财政支出占全国的比重则一直处于上升态势:从1990年的67.42%上升到2011年的84.84%。由此,反映出地方政府事权的范围在不断扩大。

在经济合作与发展组织(OECD)成员国中,“教育”“医疗卫生”以及“社会保障和就业”是财政支出结构中的三项核心公共服务,是现代国家各级政府最重要的事权。有学者从民生性支出的划分情况总结出以下几个特点:(1)中央政府的支出责任普遍占据主导地位;(2)除个别国家外,省级政府承担的支出责任相对有限;(3)地方政府普遍在教育支出中占据重要地位,但在医疗卫生和社会保障方面发挥的作用有限。^⑤ 尽管各国财政支出结构的差异很大,但是,欧洲国家和日本的“社会保障和就业”支出的比重极高,而美国和韩国的比重都低于20%。相比之下,我国财政支出的结构具有明显的注重经济建设、轻视民生支出的特点,这种结构必须进行相应的调整。至于财政支出结构调整的方向,到底应当如何确定呢? 尽管这三项都属于民生性支出,但是,三项支出也存在本质的区别:提供良好的教育一直是民生性事权的核心,而医疗卫生以及社会保障和就业则侧重于实现生存权。

从我国目前的情况来看,教育事权由中央承担的部分基本维持在5.15%—5.81%之间;医疗卫生事权则处于1.53%—1.7%之间;社会保障和就业事权较为波动,在3.61%—5.97%之间、文化事权逐步由8.15%下降到3.42%;住房保障则由4.69%提升到7.89%。相比同一年度的预算数和决算数,不难发现每一年度民生性支出的执行结果都和预算不同,而且,其变动的方向和幅度各异。至于教育事权占中央和地方各自整体财政支出的比重,分别为4.41%—5.27%、16.01%—17.64%;医疗卫生事权分别为2.28%—3.07%,5.07%—6.44%;社会保障和就业分别为7.52%—7.88%,11.72%—13.11%;住房保障分别为1.12%—2.33%,0.71%—6.42%;文化分别为1.00%—1.14%,0.67%—0.75%。需要强调的是,受制于篇幅和难以获得地方的数据,本文的分析暂到中央财政和全省财政总和为止,尚未深入到省级以下各级财政之间如何分配民生性事权。笔者相信,随着各级政府预算的不断公开,这一问题能够得到解决。

过往三十多年,我国政府的角色和职能不断转变,“推进以民生为重点的社会建设,取决于政府在基本公共服务中的主体地位和主导作用的确立。”^⑥ 2011

^⑤ 赵聚军:《政府间核心公共服务职责划分的理论与实践——OECD国家的经验和借鉴意义》,载《中央财经大学学报》2008年第11期,第19—20页。

^⑥ 迟福林、方栓喜:《政府转型与政府作用:我国改革开放进程中政府职能的阶段性变化》,载吴敬琏主编:《比较》(第39辑),中信出版社2008年版,第170页。

年全国财政用在与人民群众生活直接相关的教育、医疗卫生、社会保障和就业、住房保障、文化方面的民生支出 38108 亿元;农业水利、公共交通运输、节能环保、城乡社区事务等方面与民生密切相关的支出合计 35629 亿元。^⑦ 两者合计占全国财政收入的比重超过了 70%,那么,能不能说我国的财政已经是民生型财政呢?这样的判断似乎为时过早。中央在向地方下放基础教育、医疗卫生以及社会保障和就业的支出责任的同时,仅仅为这些公共服务提供有限的财政转移支付资金,这种与众不同的做法使民生性财政大打折扣。

由于省级、地市级财政纷纷效仿中央财政,但省级以下财政一直没有建立起规范的分税制,省级、地市级财政“不断集中自己的税权,下放和推诿事权,最终导致了县乡基层财政的普遍吃紧和普遍困难,事权的重心基本上都压到了基层。”^⑧ 地方政府在承担民生性事权方面有比较优势,但是,它在收入方面却没有太大的优势。承前所述,事权的分配是划分财权的基础、财力需要与事权匹配,同样地,民生性事权的分配也需要相应的财力支应,因此,如果不考虑财力因素,民生性事权的分配不可能顺畅。“中国一方面分配给城区、县和乡等级的政府沉重的职责并提供必不可少的社会支持以及几乎全部公共服务,另一方面又没有通过收入分配或者政府间转移支付系统充分支持地方政府提供这些服务时所需的支出。”^⑨

二、民生性事权合理分配规范之构造

从我国目前的情况看,财政收入丰沛的省级财政在教育上的投入要稍高于财政收入匮乏的省级财政,山东省的比例最高、西藏自治区的比例最低;医疗卫生、社会保障和就业等事权的分配比例大体相当,青海省的情况特殊一些,用于社会保障和就业以及住房保障方面的支出偏高。与发达国家相比,最令人难以置信的是,我国把社会保障和就业事权主要分配给政府结构中的低层政府,这种做法是不多见的。“当面对财政压力时,各级政府都试图把支出责任转移给下级政府,而尽可能保留更多的收入。各级政府间成本的分摊更多的是由其相对权力决定的。结果,较低级次政府倾向于不履行支出责任,剩余收入按其意愿支配。”^⑩ 由于财政转移支付的资金规模日益庞大,给财政收支平衡带来了极大的

^⑦ 财政部:《关于 2011 年中央和地方预算执行情况与 2012 年中央和地方预算草案的报告》,2012 年 3 月 5 日。

^⑧ 刘丽:《税权的宪法控制》,法律出版社 2006 年版,第 174 页。

^⑨ [美]劳伦·勃兰特、托马斯·罗斯基:《伟大的中国经济转型》,方颖、赵扬译,格致出版社、上海人民出版社 2009 年版,第 389 页。

^⑩ [英]阿瑟·侯赛因、尼古拉斯·斯特恩:《中国的公共财政、政府职能与经济转型》,王桂娟译,载吴敬琏主编:《比较》(第 26 辑),中信出版社 2006 年版,第 34 页。

压力,在财政分权的框架下,欠发达地区的财力与其事权严重不匹配,无法为民生性事权的实现提供充足的资金。在我国,基本养老保险基金初步实现了省级统筹,其他社会保险基金基本上只在省级以下统筹。简言之,要改变事权过于分散的现状,首先应当向中央集中的是社会保险。

我国“中央政府一方面主要依赖人事权控制地方政府,保证地方政府能执行中央政府的宏观政策,另一方面给地方政府自主权处理地方事务以提供激励机制,并保证地方事务能在极不相同的条件下得到适当处理。”^①从决算统计数据来看,我国医疗卫生事权的比重显著低于 OECD 国家,如果将复式预算的各张表格和目前游离于预算外的资金考虑在内,以全口径财政收支加以考察的话,这部分的比重更低,医疗卫生事权向地方的分散程度更高,由此也导致医疗卫生事业的种种乱象以及医疗卫生体制改革屡屡以失败或不甚成功而告终。与西方发达国家相比,中国太大,承载着地球上近 1/4 的人口,无论是地区发展还是城乡发展都极不平衡,稀缺资源配置失缺合理性的问题极为严重,其制度设计必定是非常特殊的。就医疗卫生项目而言,要改变“以药养医”以及其他医疗卫生事业中经营性和营利性倾向过于严重的问题,确实应当考虑确立民生性事权应大部分集中在省级财政的办法。

单一制国家的教育事权的分配与联邦制国家有明显的区别,“在联邦制国家中,教育支出联邦承担的事权较少,并且联邦教育支出中多为对高等教育的支持,而管理则多由省及以下负责;在单一制国家中,中央政府则承担了重要的教育支出责任,承担了高等教育,初、中等教育中央补助而由地方负责。”^②当前收入分配差距过大的主要原因是人的能力的差异,而教育无疑是影响人力资源水平高低最重要的因素。各国的州和地方政府最大的财政支出项目都是教育,通常占到其全部财政支出的 1/3。教育应当是分层次的,至少包括高等、中等、初等和学前教育等几个层级,一般认为,高等教育可能更多地属于中央或省级财政的事权,而中等以下的教育更多地属于地市级及以下层级财政的事权,这样的划分表面上看是没有任何问题的,但是,九年制义务教育作为我国教育政策的核心,本该属于需要均等化的基本公共服务,但某些地方县乡两级财政的困难却影响着基本教育事权的实现效率。

“实行分权制,在中央政府和下属单位之间分散征税权,才是有效率的”,然而,需要考虑的问题是,“从宪法上明确的分权制和分散财政权力,能否有效地

^① 许成钢:《从体制认识中国经济的结构性问题》,载吴敬琏主编:《比较》(第 56 辑),中信出版社 2011 年版,第 35 页。

^② 财政部财政科学研究所课题组:《政府间基本公共服务事权配置的国际比较研究》,载《经济研究参考》2010 年第 16 期,第 25 页。

全部或部分代替对征税权的直接控制”^⑬呢?答案并不是那么显而易见的,但是,可以肯定的是,民生性事权的分配问题必然是前置于财权的划分问题的,笔者同意,“在越来越重视和关注民生问题的过程中,我们……要充分利用市场和地方政府的作用,避免出现政府特别是中央政府包袱过重的问题。”^⑭笔者认为,分税制在财权的划分和事权的分配上所作的努力是值得肯定的,然而,它没有解决好财政资金的有效筹集和妥善使用的问题。除了民生性事权分配比例不尽合理外,为促进地方财力与民生性事权相匹配的财政转移支付,也存在很大的问题。如果不解决财政体制和转移支付结构不够科学合理的问题,^⑮民生性事权就可能成为地方财政支出规模不断膨胀和地方要求财权下移的似乎充满正当性的借口,但这样的理由并不充分。

三、结 论

本文基于经济法理论对民生性事权分配进行的研究,建立在对民生性事权分配失衡的实证解析的基础上,试图构造合理分配民生性事权的制度规范。笔者试图更多地发现民生性事权分配中的错位现象,进而为其复位提供经济法理论上的支持,然而,笔者也深信,讨论这一问题很可能导致一个无解的结果。考察西方发达国家民生性事权分配的比例和内容,也会更多地发现这确实是一个“各师各法”的充满异质性的问题。本文的基本结论如下:

1. 民生性事权在中央和地方之间实际分配最大的特点是:无论教育、医疗卫生,还是社会保障和就业等,都高度向地方分散,同时,分税制正式体制内的财权(特别是税权)分配却持续向中央集中,而财政转移支付制度的规范性、效率性和公平性都极差,地方自有财力根本不足以匹配提供均等化基本公共服务的事权,民生性事权实现的绩效可想而知;

2. 民生性事权应当确定在中央和地方之间合理分配的原则,民生性事权可以分为基本公共服务和非基本公共服务,基本公共服务的事权应当尽可能由较高层级的政府承担,而非基本公共服务的事权则可以由较低层级的政府承担;即便暂时无法实现这样的配置,也需要强调由较低层级的政府承担的基本公共服务的事权,应当有与之匹配的地方财力支应。

^⑬ [澳]杰佛瑞·布伦南、[美]詹姆斯·M. 布坎南:《征税权——财政宪法的分析基础》,冯克利、魏志梅译,载《宪政经济学》,中国社会科学出版社2004年版,第207页。

^⑭ 许成钢:《从体制认识中国经济的结构性问题》,载吴敬琏主编:《比较》(第56辑),中信出版社2011年版,第41页。

^⑮ 审计署:《国务院关于2010年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》,2011年6月27日。

论地方政府在房价调控中的角色转变及法律治理

◇ 冯 辉*

内容提要 房价调控的关键在于实现地方政府的角色转变:在土地供应上从单纯的交易者转变为系统的操盘者,在价格调控上从急躁的灭火者转变为务实的调控者,在保障房建设上从勉力应对的负压者转变为具有战略眼光和实质能力的积极建设者,并通过相关法律法规的制定和完善实现上述角色转变的长期化与规范化。

关键词 地方政府 房价调控 角色转变 法律治理

政府迫于被“高房价”惹怒的民意压力启动前所未有的严厉措施打压房价,但不仅打压房价的效果远未达到民众期待,调控引发的金融、产业、财政等复杂性问题反而日益凸显,进而导致政府的调控不但备受民意奚落,更饱受各界指责。这些指责当然有偏激之处,但也不乏合理性。归根结底,只有在中央政府的调控意志与地方政府的实际约束之间求得平衡,房价调控的效果才可以真正实现。本文的核心观点是,房价调控的关键在于超越一般性价格管制,转而推进地方政府在土地供应、价格调控和保障房建设三大核心问题上的角色转变,并通过相关制度的建设和完善将这种角色转变法治化。

一、土地供应:从单纯的交易者转变为系统的操盘者

公众对于地方政府在房价问题上的第一个指责,来自于地方财政严重依赖土地出让金,从而在高地价与高房价之间形成了牢固的利益链,通俗点说就是“卖地财政”。国家统计局不断发布土地出让金连年甚至逐月剧增的数据,加上个别房地产商的煽风点火,都将地方政府在高房价上的责任牢牢坐实。

* 冯辉,对外经济贸易大学法学院讲师、法学博士。

对于这个问题,首先要承认两个前提:第一,尽管上述指责在逻辑和法律上都有相当的合理之处,但反过来也可以说地方政府的这种利益汲取机制并无违法之处。《土地管理法》和《城市房地产交易管理法》确立了土地一级市场的国家垄断,如果把实践中违法或变相违法征收集体土地、暴力拆迁、“囤地”“倒地”、违法修改土地规划或变更土地用途等个别违法行为或灰色行为先放在一边不谈(这些问题当然要解决),多年的改革实践证明通过招拍挂实现土地使用权有偿出让确实提高了国土资源的使用效率,促成了城市化的迅速发展。一方面,土地资源的稀缺性客观上要求通过招投标、以竞争的方式实现市场定价,所以市场价值高的土地当然配得上高价;另外,地方政府不仅有欲望,也有义务推高地价,“实现国有资产保值增值”是一项明确的法律责任!如果地方政府贱价出让土地、政府的土地出让金连连递减,公众的指责、谩骂恐怕又少不了。所以,在找到一种可以有效替代现行土地出让机制的制度之前,过分的指责和埋怨并没有实际意义。第二,地方政府对土地出让金的依赖是也融资机制严重缺失的客观结果。地方政府在经济与社会发展中承担着大量的“事责”,但却缺乏有效的融资机制,《担保法》第8条规定“国家机关不得为保证人”,《预算法》第28条规定“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制,不列赤字。除法律和国务院另有规定外,地方政府不得发行地方政府债券”,这就迫使地方政府严重依赖土地出让金。对于地方政府来说,土地出让是现有制度允许的最有效、最廉价也是几乎唯一的融资方式,在这样的制度约束和融资压力下,一味指责地方政府推高地价、依赖卖地财政不仅无助于问题的解决,对于肩负发展经济和改善民生之重责的地方政府也不公平。

所以在土地出让上的改革要点有二:第一是尽快放行地方债,通过拓宽融资机制从根本上减轻地方政府对土地出让金的依赖。2009年3月,国务院同意地方发行2000亿元债券,但规定由财政部代理发行、列入省级预算管理。这种“中央代发国债”的办法管制色彩太浓,特别是各地发债数额完全由中央分配挫伤了地方政府积极性,市场反映也不佳。^①应当通过立法赋予地方政府在其信用范围内以独立的发债权,除非中央政府特批,政府债与公司债一样也应遵循市场化原则,发行透明、地方政府竞争、买卖自由,由证监会依法监管并增设特定的处罚机关和责任形式。为了防止地方政府滥发债务、损害投资者利益,应当在发行和交易环节引进美国的信用评级机制,对债券的投资风险和信用水平进行评估;另外要强化信息披露,发行人应详细披露资金用途、以往信用记录、以往债券筹集与使用状况等,基本类似于《公司法》《证券法》对公司债的监管;还可以设置一些特殊监督机制,比如在同级人民代表大会中对债券资金的使用情况进行质

^① 参见李红兵:《2000亿地方债生于忧患》,载《南方周末》2009年2月25日,C17版。

询,扩大监督的民主性和公开性。改革的第二点是将地方政府在土地供应上的角色从单纯的交易者转变为系统的操盘者。土地财政的客观性并不意味着“高房价—高地价”的利益链也是合理的,地方政府既有增加财政收入的义务,也肩负改善民生、调控房价、建设保障房的职责,应当在二者之间实现平衡。现在地方政府在土地供应上的角色接近于一个单纯的交易者,以收益最大化为基本原则,这就容易陷入“与民争利”的指责。在政府垄断土地一级市场的情况下,应当利用土地供应的可控性,将土地供应作为一种制度因素调整经济与社会发展,实现财政增收与房地产调控的统筹,向一个系统的操盘者转变。简单者比如规定将土地出让金的增收部分与保障房建设的投入挂钩;复杂者比如改革单纯以竞价增收为目的的招拍挂,推出“限房价、竞地价”及“限地价、竞政策性住房面积”等措施打破“地价—房价”之间的锁链;将特定地块以相对较低的价格投放市场,附加建设经济适用房、廉租房、两限房等条件;或通过有意控制投放时间、周期和具体位置来调节房地产市场,从而在遵循市场规则的条件达到灵活运用政府资源、实现主导社会经济发展的目的。

二、价格调控:从急躁的灭火者转变为务实的调控者

注重短期和表面效应、轻视系统和长远改革的行为惯性和路径依赖使得目前各级政府在房价调控上主要体现为一个急躁的灭火者。具体而严格的政策固然可以树立政府负责任的形象,但也不难想象政府在高房价重压之下的心急如焚与捉襟见肘,急躁的灭火心态一览无遗。这种角色及心态产生的问题有二:一是一刀切的做法伤及无辜。由于无法在政策层面准确鉴别投机投资需求,这些“一刀切”的措施就算暂时击退了投机需求,也将真实、有效且刚性的住房需求(自住型需求或改善型需求)严格压抑。不断压抑刚性需求就容易引发市场对调控政策终究会退出及房价反弹的预期,在增加房地产商心理筹码的同时也增加了房价调控的风险。各级政府三令五申强调调控政策不动摇,恰恰说明了前述问题的严重性。二是实际效果距离政策目标相差较远。高度量化的政策需要一系列技术措施辅助方可实现预期效果,由于真实的消费需求掌握在各大商业银行手里,政府调控政策的绩效就取决于商业银行对调控政策的执行意愿和能力。比如根据住建部、央行和银监会2010年5月26日公布的《关于规范商业性个人住房贷款中第二套住房认定标准的通知》,家庭住房套数应依据“拟购房家庭(包括借款人、配偶及未成年子女)成员名下实际拥有的成套住房数量进行认定”,凡“借款人首次申请利用贷款购买住房时在拟购房所在地房屋登记信息系统中其家庭已登记有一套及以上成套住房”,或“借款人已利用贷款购买过一套及以上住房又申请贷款购买住房”,以及“贷款人通过查询征信记录、面测、面

谈、居访等形式的尽责调查确信借款人家庭已有一套及以上住房”，均应适用二套房的信贷控制政策。但在实践中，许多商业银行基于竞争需要及自身的信贷资产状况，对差别化信贷政策进行选择性的适用情况屡见不鲜，更有甚者，许多地方的城乡信用合作社和信托公司利用商业银行受到调控的风潮迅速扩张自身的房贷业务，“按下葫芦浮起瓢”，不但房地产风险通过腾挪得以继续累积，差别化信贷政策对于房价的整体调控效果也打了不少折扣。

所以在房价形成机制以及房贷业务已经充分市场化的客观前提下，中央及地方政府在房价调控上的角色应该更加务实。一方面，通过对银行业金融机构的监管间接调控房价应当会比直接干预市场化的房贷规则更为有效。对于政府来说，挤压房产泡沫、打击房产投机、控制房地产行业整体风险的重要性胜过打压房价，更何况房价倘若果真“飞流直下”反而会加速风险累积和产业危机。所以应当由银监会依据《银行业监督管理法》或另行制定规范性文件，加强对银行业金融机构房贷业务的整体监管，强化整体性、系统性风险的管理机制，通过数据监控、窗口指导、现场检查、行政处罚等方式迫使银行业金融机构强化合规管理意识及制度建设。另一方面，中央政府在特定情况下对房贷规则和房产价格的直接干预应该充分考虑到地方政府的实际情况，尽量避免形式主义的“一刀切”和“一阵风执法”，同时各级政府应当完善价格调控的信息公开和解释机制，对民意进行有效引导。否则一开始众望所归、轰轰烈烈，其后受制于市场规律和产业发展的实际情况而左右为难，不但错过了解决问题的时机，也为政府的诚信和能力平添风险。总而言之，各级政府应当在调控房价、防止泡沫经济的道路上继续走下去，但应辅以更多有效而务实的制度改革，比如规范房价统计数据发布与解释机制以回应民意，扩大民间资金的投资范围以缓解民资的投资压力，以及更重要的，在进一步高速城市化的同时切实加强保障性住房建设。

三、保障房建设：从勉力应对的负压者转变为具有战略眼光和实质能力的积极建设者

首先要解决地方政府建设保障性住房的积极性问题，从长远来说，当民众日益增长的住房需求与保障房建设严重滞后之间的矛盾超越 GDP 成为经济和社会发展的主要矛盾时，地方政府的积极性才具备根本保障，比如北京、上海、广东、重庆等地的保障性住房建设就相对领先于其他地方。客观而言，商品房对产业链的拉动作用容易使深具 GDP 压力和偏好的地方官员轻视或怠慢保障房建设，因此通过行政手段迫使或激励地方政府建设保障房也有相当合理性，比如“国十条”规定住房保障工作实行考核问责机制、住建部与各地方政府 2010 年 5 月 19 日签订 2010 年住房保障工作目标责任书等。行政手段的绩效取决于执行