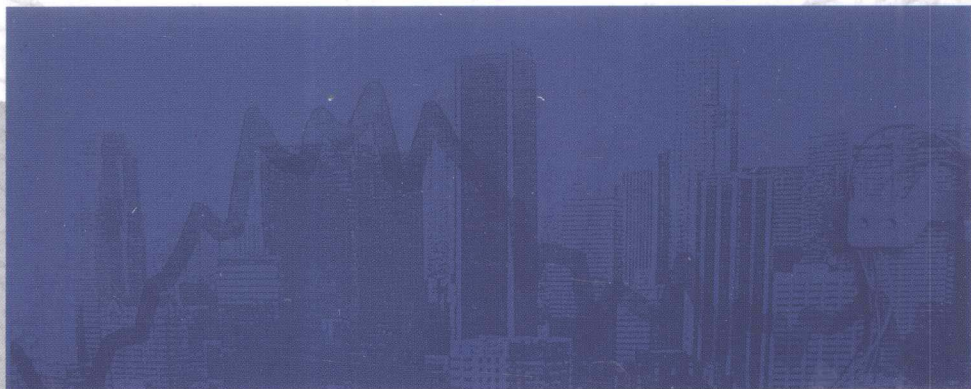



科学经管文库



# 中国房地产市场监管研究

李曦 李海鹏 著

 科学出版社

科学经管文库

# 中国房地产市场监管研究

李 曦 李海鹏 著

科学出版社

北 京

## 内 容 简 介

本书阐述了中国房地产市场及其监管现状,探讨了中国房地产市场监管的必要性和重要性,分析了中国房地产监管的环境,逐一解析了房地产市场监管主客体的行为特征,剖析了房地产市场监管不力的深层次因素,全方位构建了涵盖目标原则、内容、体制、问责、信息平台 and 评估等在内的房地产市场监管体系。

本书视角新颖、资料翔实、内容全面、诠释到位,集理论与实践于一体,既可满足高等院校相关专业师生及相关学科专业研究人员的教学与研究需要,也可供房地产政府管理部门与其他有关机构工作人员阅读参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

---

中国房地产市场监管研究/李曦,李海鹏著. —北京:科学出版社,2011  
(科学经管文库)

ISBN 978-7-03-031498-7

I. ①中… II. ①李… ②李… III. ①房地产市场-市场监管-研究-中国 IV. ①F299.233.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 111318 号

---

责任编辑:王京苏 / 责任校对:李影

责任印制:张克忠 / 封面设计:陈敬

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新科印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2011年12月第一版 开本:720×1000 1/16

2011年12月第一次印刷 印张:16 1/4

字数:320 000

定价:62.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)



# 前 言

从传统意义上讲，中国人对“房”有着不可割舍的特殊情感，“房”不仅是“遮风避雨，安身立命”的场所，也是维系家庭和宗族感情的基础。有了自己的房子，对国人来说，就是有了“根”，心底就十分踏实了。从现代意义上讲，“房”又承载了投资的功能，改革开放三十多年来，作为几代人所积攒的家庭财富，“房”所具有的最好的居民投资功能又冲击了人们的心灵。“房”所具有的传统与现代价值，使得房地产成为当下中国最为特殊的商品，房地产市场成为当下中国最为活跃的市场。

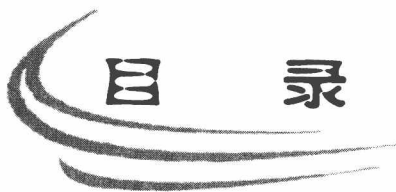
需要明确的是，既然房地产是如此重要的商品，那么是否可以完全利用市场进行配置呢？从当前形势看，我国房地产市场至少存在以下三个问题：房地产价格居高不下，发展较不平衡；房地产市场秩序混乱，投机十分严重；国家调控政策频出，效果不尽如人意。这些问题的本质是房地产市场中存在由自然垄断、破坏性竞争、外部性、公共物品、信息不对称等问题导致的“市场失灵”。并且，值得注意的是，房地产市场在中国的整体经济运行中一直占据举足轻重的地位，对整个国家经济的影响不容小视，因而房地产市场失灵带来的混乱对中国经济的影响也许是长期性。这种源于市场内部的矛盾使得通过外在干预矫正市场缺陷成为必要，而“政府公益人”的假设使政府纠正市场失灵成为可能。纠正市场失灵、维护公共利益是中国房地产市场监管的目的之一。

那么如何对房地产市场进行监管呢？值得深思的是，尽管房地产市场十分火热，但中国有关房地产市场监管的实践环节仍然是薄弱的。不仅如此，指导实践的理论研究更为薄弱。尽管近年来国内关于房地产市场的研究较多，但从房地产市场监管的视角来看，仍然存在以下三个缺陷：一是缺乏对房地产监管的理论研究。现有研究多是在针对房地产市场供给、需求、价格、调控力度等热点问题分

析的基础上，提出有关房地产市场监管的若干对策。但是，究竟为什么要进行房地产监管及选择何种路径进行房地产市场监管，多数学者并未给予清晰的回答，这使得现有研究并不能解决房地产市场监管的基础理论问题。二是缺乏对房地产监管的系统分析。正是缺乏对房地产市场监管的理论基础研究，使得房地产市场监管研究缺乏基本框架，也就是说研究的系统性不足。因而，究竟房地产市场监管包括哪些阶段？包括什么内容？也并没有学者进行系统的总结。三是房地产市场监管的应用价值未能得到凸显。在房地产市场监管的理论研究和系统分析都未能构建清晰的情况下，房地产市场监管的政策研究也就显得相当薄弱，这样必然使得房地产市场监管这一常态性的、重要的市场稳定机制并未实现其应有的作用，相反，使得短期的政策调控手段成为稳定房地产市场的主要依托工具。因此，笔者希望通过本书能进一步完善房地产市场监管研究。

作者

2011年12月于南湖畔



# 目 录

前言	
第一章	
	绪论 ..... 1
第一节	房地产市场监管内涵及研究现状 ..... 2
第二节	中国房地产市场：现状及问题 ..... 19
第三节	房地产市场监管的必要性 ..... 49
第二章	
	监管的基本理论及房地产市场监管的依据 ..... 61
第一节	监管的基本理论 ..... 61
第二节	中国房地产市场监管的依据 ..... 77
第三章	
	房地产市场监管主客体分析 ..... 94
第一节	房地产市场中的政府行为 ..... 95
第二节	房地产开发商行为分析 ..... 102
第三节	房地产市场运行中银行行为分析 ..... 106
第四节	房地产行业组织行为分析 ..... 108
第五节	房地产市场中介机构行为分析 ..... 110
第六节	房地产市场消费者行为分析 ..... 112

<b>第四章</b>	
	<b>房地产市场监管实践</b> ..... 116
第一节	房地产市场监管的成效 ..... 116
第二节	房地产市场监管存在的问题 ..... 121
第三节	房地产市场监管问题成因分析 ..... 125
<b>第五章</b>	
	<b>房地产市场监管的目标及原则</b> ..... 135
第一节	房地产市场监管的目标 ..... 135
第二节	房地产市场监管的原则 ..... 136
<b>第六章</b>	
	<b>房地产市场全程监管内容</b> ..... 145
第一节	开发前期监管 ..... 146
第二节	建造阶段的监管 ..... 156
第三节	商品房销售阶段的监管 ..... 160
第四节	房地产行业组织及媒体的监管 ..... 179
第五节	监管者的监管 ..... 181
<b>第七章</b>	
	<b>房地产市场的监管环境</b> ..... 185
第一节	监管政策与监管环境 ..... 185
第二节	房地产市场监管的主要环境因素 ..... 190
<b>第八章</b>	
	<b>房地产市场监管体制改革</b> ..... 198
第一节	房地产市场监管体制的现状 ..... 198
第二节	房地产市场监管体制改革 ..... 208
<b>第九章</b>	
	<b>房地产市场监管问责</b> ..... 218
第一节	房地产市场监管问责的意义 ..... 218
第二节	房地产市场监管问责的基本制度框架 ..... 219

第三节	房地产市场监管问责中的问题及原因 .....	223
第四节	完善房地产市场监管问责的建议 .....	226
第十章		
	<b>房地产监管信息平台建设</b> .....	229
第一节	房地产监管信息平台的概念及意义 .....	229
第二节	房地产监管信息平台存在的问题 .....	234
第三节	对中国房地产监管信息系统建设的建议 .....	237
第十一章		
	<b>房地产市场监管评估</b> .....	241
第一节	房地产市场监管评估的内涵及意义 .....	241
第二节	房地产市场监管评估内容 .....	243
第三节	房地产市场监管效果评估的标准 .....	245
第四节	房地产市场监管效果评判方法 .....	246
后记	.....	250



# 第一章 绪 论

改革开放三十多年来，中国房地产业规模逐渐扩大，近几年的发展速度更是惊人，这极大地促进了国民经济的发展。1998年中国住房体制改革的纲领性文件《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革，加快住房建设的通知》出台后，中国建立了住房分配货币化、住房供给商品化的新住房制度，这对中国房地产业的发展产生了巨大的推动作用。1998~2010年，房地产作为中国经济增长的主要促进力量，功不可没。20世纪80~90年代，出口拉动了中国实体的经济发展，增加了就业和国民收入，积累了巨额外汇储备，这部分收入主要被转化为基础设施建设。实体经济发展、基础设施建设和人民收入水平的提高引发了人们对城市化的渴望，在房地产市场放开后，房地产业得以快速发展，并推动了经济的增长。在消费、投资和出口贸易这三大经济增长的“马车”中，投资和出口贸易构成了中国经济增长的核心，其中房地产是投资中的重要力量。

1998年以来，中国房地产制度改革不断深化，在土地、金融、税收、外资利用等各环节都建立起了一套基本的体制、机制和制度，逐步形成了包括一、二、三级市场在内的完整市场，房地产市场体系渐趋成熟。以此为基础，2000年以来，中国房地产开发投资持续高速增长，产业规模迅速扩大，开发建设规模和交易规模位居世界前列，创造了世界城市发展史上的奇迹。<sup>①</sup>2009年，中国房地产开发投资达3.6万亿元，是2000年的7.27倍，年均增长24.7%；商品房施工面积达31.96亿平方米，是2000年的4.85倍，年均增长19.2%；商品房销售面积达9.4亿平方米，是2000年的5.05倍，年均增长19.7%（年均增加0.83亿平方米）。

房地产投资占全社会固定资产投资的比重逐年上升，直接拉动了国内生产总值（GDP）增长。2009年中国全年财政收入为68477亿元，比上年增加7147亿元，增长11.7%，其中税收收入为59515亿元，增加5291亿元，增长9.8%。同年中国房地产土地增值税、耕地占用税、契税、房产税、城镇土地使用税、房地产营业税和房屋转让所得税等七项税收增收额共计1851.85亿元，占2009年

---

<sup>①</sup>杨红旭．中国楼市“黄金十年”的“对与错”．价值中国网．<http://opinion.hexun.com/2011-05-25/129925926.html>．2011-05-25.

全部税收收入增收额的（5291 亿元）的 35%。土地增值税、耕地占用税、契税、房产税、城镇土地使用税五项税种合计增收 1155.5 亿元，对中国税收总收入增长的贡献率为 21.8%。房地产行业的发展同时带动了建筑、装潢、家电、汽车等 50 多个相关行业的发展，为中国经济的持续快速增长作出了积极的贡献。尽管近年来房地产业获得了持续快速的发展，也凸显了其对国民经济的拉动作用，但是，从总体上来看，中国房地产业仍然是一个稚嫩的产业，房地产市场依然是一个新兴的市场。房地产市场所具有的新兴市场的特性具体表现在以下两个方面：一方面，新兴市场固有的局限性和不稳定性，导致了严重的房地产市场混乱问题，即出现了程度较深的市场失灵现象；另一方面，国家对于新兴市场的管控也是“摸着石头过河”，房地产市场的宏观调控要么存在功利性，要么执行不力，进一步加重了房地产市场的混乱程度。当前，房地产业和房地产市场还呈现出大量的初级形态特征，具体包括结构性矛盾突出、市场管理体制不健全、服务体系缺失、市场主体行为缺乏理性、房地产价格秩序混乱、住房保障能力差、区域发展不均衡、虚假信息泛滥等多个方面。因此，加强对房地产市场的监管，以消除“市场失灵”和“政府失灵”，确保房地产市场的良性运行，显得尤为必要。

## 第一节 房地产市场监管内涵及研究现状

### 一、房地产市场的内涵

市场是商品交换关系的总和。广义的房地产市场包含房产市场和地产市场，狭义的房地产市场则主要指房产市场，是房产交换关系的总和。由于房屋、土地的高度关联性，所以无论是从狭义还是从广义上理解，在论及房地产市场时，土地问题都难以回避。结合中国土地所有制及使用制特点看，广义房地产市场和狭义房地产市场的主要区别如下。①广义房地产市场侧重于分析两个市场：一个是政府主导下的土地使用权出让及转让市场，即土地一级市场和二级市场，这类市场仅解决土地使用权交易问题，而不包括房地产开发行为；另一个是市场参与者取得土地使用权并建造房屋后而形成的房屋交易市场，即我们一般理解的房地产二级和三级市场，从交易标的物的存在状态来看，包括商品房预售市场和现房市场。②狭义房地产市场仅指广义房地产市场中的商品房交易部分。

如同其他商品市场监管源于市场发展的内在要求一样，房地产市场监管也是与房地产市场发展相伴而生的，甚至可以说当出现土地使用权交易市场时，对广义房地产市场的监管就开始存在，这主要是由土地及其使用权交易的特点决定的，也与土地及管理体制不健全、管理制度不完善有很大的关系。因此，可以说，房地产市场监管源于土地市场的监管。基于这一点，本书虽侧重于对狭义房地产市场监管的研究，但考虑到土地和房屋的高度关联性 & 政策剥离的难度，在

具体分析时，不会刻意将两者进行严格的区分。

## 二、房地产市场监管的内涵

在经济学研究典籍中有“监管”、“规制”和“管制”等几个词义相近的专业术语。在《现代汉语词典》中，监管被解释为监视管理，管制为强制管理，规制为规则、制度，而规则是规定出来供大家共同遵守的制度或章程。但在许多专业性的相关文献中，监管、管制、规制的内涵并没有本质区别。例如，日本学者植草益认为监管（supervision）或规制（regulation）是指有规定的管理或有法规的制约<sup>①</sup>；我国学者王俊豪认为政府管制（government or regulation）是具有法律地位的、相对独立的政府管制者（机构），依照一定的法规对被管制者（主要是企业）所采取的一系列行政管理与监督行为。<sup>②</sup>

那么究竟选择监管、规制还是管制作为本书的研究对象呢？本书作了如下分析。名词意义上的规制是指用来影响产业行为的规则、程序或制度，是立法者或立法机关为了指导某产业而施加于其上的规定或者边界。动词意义上的规制则是指民主社会通过立法来鼓励对社会整体有益的行为，而限制对社会整体不利的行为，既包括规则的制定，也包括对不合规则的行为的限制。监管是在规制获得通过后所进行的监督或管理的行为，强调监管行为必须与规则或规制相一致。可见，动词意义上的规制的含义既包含了制定规则，也包含了对不规则行为的限制与校正。因为本书要研究的问题既包含政府对房地产市场行为的监督管理，也包括为校正不规则行为而制定规则，所以，本书取动词意义上的规制的含义。由于“规制、监管、管制的基本含义接近”，“监管”一词较之“管制”更为柔和，比“规制”更为大众所熟悉，也能贴合英文 regulation 的原义；尤为重要的是，实践中，中国官方和大众已经习惯于“监管”的用法，基于约定俗成和语言习惯性的规则，本书采用了“监管”的提法。<sup>③</sup>

关于监管，国外代表性观点如下。

A. E. Kahm：“监管的本质是以政府命令作为一种基本的制度手段来代替市场的竞争机制，以确保获得一个更好的经济结果。”

D. Nedham：“监管是一个经济个体通过各种手段试图有意识地影响另一个经济个体或者其他多个经济个体行为的活动。”

Alan Stone：“监管是国家凭借政治权力对经济个体自由决策所实施的强制性限制。”

①植草益. 微观规制经济学. 朱绍文, 胡欣欣, 张荣刚等译. 北京: 中国发展出版社, 1992: 304.

②王俊豪. 政府管制经济学导论. 北京: 商务印书馆, 2001: 1.

③马英娟. 监管的语义辨析. 法学杂志, 2005, (5): 111-114.

D·Gowland 认为：“监管是制定并实施规则的一种活动”。<sup>①</sup>

植草益认为：“通常意义上的规制，是指依据一定的规则对构成特定社会的个人和构成特定经济的经济主体的活动进行限制的行为”。<sup>②</sup>他认为，监管的实施主体由私人和社会公共机构构成，前者是私人间的制约行为，后者是社会公共机构进行的监管。这两种监管形式分别被植草益称为“私人监管”和“公共监管”。日本另一位经济学家金泽良雄对此持有不同的观点，他认为，政府监管可以定义为国家干预，包括政府对社会经济活动主体进行的单纯性限制行为，还包括对社会经济活动形式采取的各种各样的参与和干预。这一定义显然是从广义上对监管予以理解，但是内容过于宽泛，所以在其他大多数学者看来，往往还是把规制（监管）看做是政府用来干预微观经济的主要手段之一。<sup>③</sup>对于政府监管的理解，美国著名的监管经济学家丹尼尔·史普博认为，它是行政机构制定并执行的直接干预市场机制或者间接改变企业和消费者供需决策的一般规则或特殊行为。<sup>④</sup>

国内的代表性观点如下。

赵锡军认为：“监管就是由监管者为实现监管目标而利用各种监管手段对被监管者所采取的一种有意识的和主动的干预和控制的活动”。<sup>⑤</sup>

王俊豪认为：“监管是具有法律地位、相对独立的政府监管者（或机构），依照一定的法规对被监管者所采取的一系列的行政管理与监督行为”。<sup>⑥</sup>

曾国安认为：监管是“管制者基于公共利益或者其他目的依据既有的规则对被管制者的活动进行的限制”。<sup>⑦</sup>

余晖认为：监管是“政府站在完全中立的立场上，依据法律法规对微观经济主体实施的一种外部限制和监督”。<sup>⑧</sup>

张国庆认为：监管是“国家为了实现监管目标而利用各种行政的监管手段对监管对象所采取的一种有意识的和主动的干预和控制活动”。<sup>⑨</sup>

黄毅认为：“监管是政府专门机构为实现特定目标，依法采取措施对一定领域或行业予以主动干预和控制的活动总称”。<sup>⑩</sup>

①转引自尹朕．审计市场多维结构探析．财经视线，2006，（23）：71-72.

②植草益．微观规制经济学．朱绍文，胡欣欣，张荣刚等译．北京：中国发展出版社，1992：2.

③金泽良雄．经济法概述．北京：中国法制出版社，2005：45.

④丹尼尔·史普博．管制与市场．上海：上海人民出版社，1999：45.

⑤赵锡军．证券监管论．北京：中国人民大学出版社，2000：1，2.

⑥王俊豪．中英自然垄断性产业政府管制体制比较．世界经济，2001，（4）：58-61.

⑦曾国安．管制、政府管制与经济管制．经济评论，2004，（1）：93-103.

⑧转引自卢孟君．中国市场营销的政府监管研究．华中师范大学硕士论文，2006：3.

⑨转引自陈立斌．品牌商标的行政监管．大连理工大学硕士论文，2006：3.

⑩黄毅．当代中国政府监管的公法规范．http://law.china.cn/thesis/txt/2006-08/02/content\_149886.htm. 2006-08-02.

庄序莹认为：“市场监管是指人们通过政府机构或公众组织，依照国家的宪法和有关法律，为达到一般意义上规范的经济目标——公平与效率，而对市场的自然运行状态进行干预的行为”。<sup>①</sup>

上述观点的共同之处在于：它们都认为“监管是依据规则进行行为限制”。基于此，本书将房地产市场监管界定为，政府行政部门凭借国家的政治权力，制定并实施规则，对房地产市场运行中的生产企业、销售企业、服务企业、银行、行业协会及监管者的不符合相关规则的行为进行强制性限制，以规范房地产参与者的行为，促进房地产业健康发展。

值得注意的是，尽管从监管理论来看，市场监管的主体不仅是政府，也可以是非政府机构、行业组织甚至是企业。但是从当前中国的实践来看，中国的非政府组织的独立性不强，层次和质量不高，更为重要的是，中国还没有真正完整的非政府组织监管的法律文本，有关的非政府组织登记管理条例都称不上是完整的非政府组织法。<sup>②</sup> 因此，在一个较长时期内，中国房地产市场监管的主体只能是政府，监管必然是一种政府行为。监管行为所依据的法律法规既可能来源于宪法或其他由立法者制定的法律，也可能来源于行政机构依据授权原则制定的具体行政规章。在执行法规的过程中，作为监管者的行政机构不断地作出各种命令、决定等裁决行为，而对违规的处置则主要由司法机构完成。房地产市场监管的对象是房地产市场运行中的生产企业、销售企业、服务企业，银行、中介机构、行业组织，并不是消费者。由于监管者不完全是公共利益的代言人，存在理性人的趋利动机，所以也需要对监管者进行监管。监管的内容包括准入规制、价格监管、投资监管和质量监管等。监管的政策工具有禁止、特许、价格费率和数量限制、产品标准、技术生产标准等。

与房地产市场监管相关的两个概念是房地产市场管理与房地产市场宏观调控。

管理是指社会组织中，为了实现预期的目标，以人为中心进行的协调活动。<sup>③</sup> 管理的本质是协调，即使个人的努力与集体的预期目标一致。协调是“为达到更高级的目标而对个体努力进行的整合与调谐”，协调的规范依组织的不同而不同，如政府协调的规范是法律规章，企业的协调规范是企业的规章制度，球队的协调规范是球员位置及战术。<sup>④</sup> 协调既包括强制规范，也包括讨论、协商等非强制方法。总体来说，管理与监管具有一致性，并且管理比监管宽泛，监管是

①转引自尹联. 审计市场多维结构探析. 财经视线, 2006, (23): 71-72.

②于飞. 中国非政府组织发展的对策探析. <http://sky.wust.edu.cn/jjhyjs/Htm/News-more.aps?ID=1221>. 2006-07-11.

③周三多, 陈传明, 鲁明泓等. 管理学——原理与方法. 上海: 复旦大学出版社, 2004: 11.

④詹承豫. 食品安全监管中的博弈与协调. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 63.

一种特殊的管理活动，是政府管理。房地产市场监管是将国家作为“组织”，为了实现房地产市场健康发展，而以人为中心进行的协调活动。房地产市场监管的协调规范为法律规章，监管目的是实现公共利益。从目前房地产管理实践看，《中华人民共和国房地产管理法》主要对开发用地取得、房地产开发、房地产交易（含转让和中介管理）、权属登记等进行规定，这是房地产市场监管的依据。国内部分高校编写的房地产管理教材主要涵盖房地产项目开发前期管理、项目管理、价格管理、交易管理、营销管理、企业及从业人员管理、税费管理、合同管理、产权产籍管理等方面，其内容既包括体现政府管理的法律规章，也包括质量管理方法、进度管理等企业管理的内容。无论是从概念的内涵还是从实践看，房地产市场监管在内涵和外延上都相对狭窄，应包含于房地产管理观念范围内。

宏观调控是指国家从社会经济的宏观和总体角度，运用计划、经济政策和各种调节手段，引导和促进社会经济的健康发展，影响社会经济结构和运行，维护和促进经济协调、稳定和发展的一种国家调节方式。或者说，宏观调控是国家综合运用各种引导、促进方式，对社会经济宏观结构和运行进行调节的一种国家经济职能活动。<sup>①</sup> 由此可知，房地产宏观调控和房地产市场监管既有联系又有区别。两者的联系在于：两者主体一致，都是政府行为或者以政府行为为主；目标一致，都试图矫正市场缺陷，维护正常的房地产秩序，创造健康的房地产发展环境；性质相似，都是国家对市场行为的干预。两者都是为了纠正市场失灵，微观规制为宏观调控提供微观基础，宏观调控为微观规制创造必要环境；两者相辅相成，从不同侧面和层次弥补单一措施的不足。<sup>②</sup> 两者的区别反映在调节的目标、对象、视角、途径和特征上。房地产市场宏观调控的目标是保障房地产供应总量、结构和布局的合理性，促进房地产市场健康发展和社会稳定。监管的总目标与调控的目标一致，但具体的目标则体现在规范房地产开发秩序、反垄断和不正当竞争、加强质量控制、促进房价的合理化、维护房地产市场参与者的合法权益等方面。微观监管不具有宏观调控的一般性，而是个量的差别管理，是一般中的特殊，它直接作用于市场主体。现代经济中政府和企业是共同起作用的，在政府对企业的关系上，既有政府间接对市场进行的宏观调控，也有政府直接对企业进行的微观监管，监管和宏观调控应是相辅相成的统一体。因为从本质上讲，宏观调控是间接的总量上的调控，它借助财政、货币、投资政策等作用于市场，通过政策参数的改变，间接影响企业行为；而监管则是直接的、个量上的，它借助有关法律和规章直接作用于企业，规范约束和限制企业行为。<sup>③</sup> 宏观调控政策具有易变性、相机抉择性，根据房地产市场运行情况采取扩张、收缩或稳定的调控政

①谭术魁. 房地产管理学. 上海: 上海复旦大学出版社, 2006: 302.

②董祚继. 土地利用国家干预的若干理论问题. 中国土地科学, 2007, (6): 4-10.

③陈富良. 政府规制的均衡分析. 江西财经大学博士论文, 2002: 1.

策；微观监管具有相对稳定性和强制性的特征，频繁改变不仅使市场主体无所适从，也会带来地方政府操作的随意性，影响规制的严肃性。

### 三、房地产市场监管研究现状

本书主要从监管和房地产市场监管两个方面来介绍有关的国内外研究动态。由于房地产市场监管与房地产调控政策具有很大的相关性，所以涉及房地产调控的研究动态也是本书需要关注的内容。

监管即监督管理，与“规制”、“管制”等词同义，但不同于宏观调控，是指政府为达到一定的目的，凭借其法定的权力对社会经济主体的经济活动施加某种限制和约束，以达到为市场运行和企业行为建立相应规则而弥补市场失灵，促进市场有效进行，实现社会福利最大化的目的。监管是一个全方位的过程，主要涉及微观层面，即通过具体的行政行为规范市场准入行为和经营行为。具体的监管活动包括企业的市场进入与退出、价格决定、产品质量、服务条件、财务会计、健康、卫生、安全以及环境保护等。在最近的二三十年的时间里，规制受到经济学、政治学、法学等多个学科学者们的密切关注与广泛研究，各国政府对管制政策也给予了高度重视。本书主要从经济学和行政学视角介绍政府监管理论与实践的发展。

政府干预经济的缘由在于市场机制存在市场失灵。从 20 世纪 70 年代开始，从经济学的角度来研究政府监管问题逐渐成为西方发达国家学术界研究的焦点和热点，许多学者从不同角度展开了研究，包括一般理论基础和某些领域的管制问题，政府管制经济学开始诞生并渐成气候。美国经济学家乔治·斯蒂格勒被公认为管制（监管）经济学的开山鼻祖，他对于管制经济学的产生作出了不朽的贡献。政府管制经济学是一门年轻的、正快速成长的学科，备受人们的关注，但是由于人们对其中的一些基本概念和理论尚未达成一致，学科体系还有待完善。目前学术界对监管职能属于政府角色早已达成共识，但是对于监管区域、如何监管等问题至今仍存在不少分歧。随着市场经济的发展，监管关系也在发生变化，监管机构不仅充当监督管理的角色，有时还是监管服务的提供者和协调人，企业也从消极对待转为积极回应，这时真正意义上的政府监管也就产生了。在监管关系不断演变的同时，对政府监管的各种定义也层出不穷，许多学者从不同的角度提出了自己的观点，为政府监管的研究和深入分析奠定了基础。日本经济学家植草益认为政府的作用范围在微观经济领域<sup>①</sup>，因此他的学说也被称为微观规制经济学。他曾经从一般意义的角度对“监管”下过定义，认为监管就是依据一定的规则对构成特定社会的个人与经济活动主体的活动进行限制的行为。Stigler 的贡献

<sup>①</sup>植草益. 微观规制经济学. 朱绍文, 胡欣欣, 张荣刚等译. 北京: 中国发展出版社, 1992: 1, 2.

在于“运用经济学方法分析规制的产生，由此规制成为经济系统的一个内生变量，由规制需求和规制供给联合决定”。<sup>①</sup>他分析了经济管制的途径，提出了“管制俘获”问题。他对社会管制政策作了精辟的批评，并力图论证“看不见的手”在当代仍然获得良好的效果，而政府管制则常常不能达到预期的效果。国内的一些学者也对此提出了自己的见解与认识。王俊豪认为，监管是具有法律地位、相对独立的政府监管者（或机构），依照一定的法规对被监管者所采取的一系列的行政管理与监督行为。<sup>②</sup>张维迎认为，政府监管就是使企业按某种规则行事，而且政府监管与政府干预不同，政府干预只是让政府行政部门而不是让被监管者自己去决策的一种博弈规则。<sup>③</sup>而政府之所以直接对企业决策进行干预，往往是为了达到政府想要的非经济目标。这个目标很可能与市场竞争和社会福利并没有关系，甚至有可能完全偏离市场竞争和社会福利目标。毫无疑问，从上述一些学者的颇有代表性的表述中不难发现，政府管制是在微观层面因市场资源配置功能的失效而对经济主体行为进行的干预，也称为公共管制。它包括经济性管制和社会性管制，前者是政府对一些特定行业，如自然垄断行业、金融业等的管制；后者是政府针对企业行为造成了环境污染等外部性问题和产品质量、生产安全等内部性问题而实行的管制。<sup>④</sup>

### （一）对监管理论的探讨

在20世纪70年代之前，监管理论研究的焦点是一些特殊行业的价格管制和进入管制。在卡恩之后，规制理论研究的对象和范围不断扩大。规制理论包含了各个阶段规制研究的理论成果，它主要经历了规制公共利益理论、规制俘虏理论、规制经济理论和激励规制理论四个阶段。

以市场失灵和福利经济学为基础的规制公共利益理论认为，政府规制（监管）存在的基础是市场失灵，而市场失灵存在于自然垄断、人为垄断、外部效应、信息不对称等领域，故政府应在这些领域广为实施规制政策以纠正市场失灵，产生净社会福利收益。规制公共利益理论是运用规范分析方法（规制何时应产生）而产生的实证理论（规制何时真正产生）。但是这一理论的观点却遭到一些学者的质疑与批评，如Stigler和Friedland等，他们的批评主要针对该理论所提出的规制的假设前提、效果、目标和定位等。

由于没有得到经验数据的支持，规制公共利益理论没有获得大的成功。与规制公共利益理论完全相反，基于“规制是偏向生产者”假设的规制俘虏理论认

①转引自杨建文. 政府规制-21世纪理论经济研究潮流. 学林出版社, 2007, 11.

②王俊豪. 中英自然垄断性产业政府管制体制比较. 世界经济, 2001, (4): 58-61.

③张维迎. 中国政府管制的特殊成因. <http://www.aisixiang.com/data/9325.html>. 2006-04-03.

④程启智. 内部性与外部性及其政府管制的产权分析. 管理世界, 2002, (12): 62-68.



为：立法者和规制者被规制中的产业控制和俘获，规制提高了产业利润而不是社会福利。尽管规制俘虏理论与规制历史实际十分相符，但由于没有对规制如何逐渐被产业控制和俘虏作出解释和论证，同样受到了学术界的批评，如玛格特（Magat）以一些产业在经历规制之后又被放松规制的事实为依据加以反驳。<sup>①</sup>

既然规制与市场失灵不完全相关，规制又是不完全支持生产者的，那么以上两种理论就都不足以强有力地解释规制历史，因此，需要一种新的规制理论来加以解释。1971年，诺贝尔经济学奖获得者施蒂格勒发表了《经济规制论》，首次尝试运用经济学的范畴与方法来研究规制是如何产生的，开创了管制经济学。这一时期的管制经济学研究的内容主要限于“自然垄断产业”的进入和定价问题。后来，Peltzman和Becker等对这一理论加以发展与完善，也作出了不小的贡献。规制经济理论不仅提出了假设前提，而且还进一步论证了假设前提的合理性，得出了可预言规制采取何种形式以及被规制产业的类型的一些主要结论：规制设计倾向于那些相对较小的有强烈规制偏好的利益集团，也就是说规制会偏向于生产者；规制又不会完全偏向生产者，而是将价格定于产业利润最大化水平之下；规制更可能存在于那些具有相对竞争性或具有相对垄断性的产业；市场失灵的存在使规制更有可能。

以上三种管制理论都存在同样的缺陷，即都假定政府管制机构和受管制企业拥有同样多的信息，二者是对称信息博弈。但这一点与实际情况却不相符，因而直接影响了以上理论的实际应用效果。而兴起于20世纪90年代之后的激励管制理论恰恰弥补了这一缺陷，它通过应用博弈论和信息经济学理论来研究解决如何激励企业采取提高社会福利的行为，在西方发达国家得到了广泛的应用。目前，西方国家实行的激励性管制主要有价格上限管制、特许投标管制、区域间竞争管制和社会契约制度等。由于激励管制理论与实际状况相符，并引入了各种经济学前沿分析方法，如委托-代理理论、机制设计理论、博弈论和激励理论，所以该理论将来获得长足发展并在解决管制问题方面发挥更大作用是极有可能的。

其实，政府管制不仅仅是一种经济管理活动，也是一种行政管理活动，因为政府除了进行经济性管制外还必然施行社会性管制。因此，行政学者们从20世纪70年代开始从公共行政学的角度来研究政府管制问题，研究的对象涉及政府与市场、政府与企业、政府与社会、外部性、公共物品、公共选择、政府失败等多个方面，如弗雷德里克森、布坎南、林德布洛姆等人，对于推动政府管制实践的发展及行政学的完善都起到了不可低估的作用。但是，不可否认的是，公共行政学对政府管制的研究与经济学对其的研究相比，无论是在水平上还是在成果上都是逊色不少的。

<sup>①</sup>于立，肖兴志，规制理论发展综述，财经问题研究，2001，（1）：17-23。