



中国特色政治发展的理论与政策研究系列丛书

中国房地产市场发展过程中的 利益群体与政府角色

张振华 ◎ 著

南开大学出版社

中国特色政治发展的理论与政策研究系列丛书

中国房地产市场发展过程中的 利益群体与政府角色

张振华 著

南开大学出版社

天津

图书在版编目(CIP)数据

中国房地产市场发展过程中的利益群体与政府角色 /
张振华著. —天津: 南开大学出版社, 2011. 12
(中国特色政治发展的理论与政策研究系列丛书)
ISBN 978-7-310-03808-4

I. ①中… II. ①张… III. ①房地产市场—利益关系
—经济协调—研究—中国 IV. ①F299.233.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 241173 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 孙克强

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

天津市蓟县宏图印务有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

787×960 毫米 16 开本 21.25 印张 2 插页 391 千字

定价: 38.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

序

张振华的著作《中国房地产市场发展过程中的利益群体与政府角色》即将由南开大学出版社出版。该著作是在他博士论文基础上修订完成的。作为他的导师,我就该著作的形成过程和具有的特点做一个简单的回顾和介绍。

张振华在博士阶段的学习过程中对中国的利益集团现象和问题产生了浓厚兴趣,对于这个选题,我有两方面建议:一是不要对中国的利益集团问题作“概览式”研究,要将利益集团放在特定的“场景”中分析。二是中国利益集团的前期研究不足,可以考虑扩展研究视角,聚焦于利益集团,但不限于利益集团。

根据上述建议,他确定了如下写作思路:首先,在概念上将利益集团和利益群体作了区分,将组织化的利益群体视为利益集团。其次,以房地产市场为“场景”对中国利益集团问题进行研究。在此之前,除了房地产市场外,他还考虑过其他的“场景”或“过程”,如国有企业改制、收入分配改革、人民币升值等。最后选定房地产市场,是基于如下几个方面原因:一是房地产市场是近年来的热点,经济学的研究很多,但从政治学视角切入的不多;二是房地产市场中的利益群体/集团众多,而且利益分化明显;三是房地产市场中还涉及中央和地方政府关系,在房地产市场的态度上,中央和地方政府并不一致,而且中央在此事项上对地方的控制也显得不力。中央与地方政府关系间的“高效激励、低效约束”的特点在房地产政策过程中显现得非常明显。

该论文从选题到最终完成,经历了一年半多的时间。在论文的外审和答辩过程中,得到了专家们一致的好评。该论文的特点为:一是从利益集团的角度分析中国房地产市场发展,给出了中国房地产价格畸形的政治解释,是一种新的研究角度。二是以房地产市场过程为例,分析了中国中央政府和地方政府在行为逻辑上的区别,是对中央——地方政府关系认识的深化。三是对房地产市场及其过程进行

较为深入系统的研究,对如何完善我国房地产市场管理,提出了有针对性的对策和思路。

该论文的选题具有很强的时效性,这是作者遇到的最大挑战。房地产市场太过于活跃,政策缺乏连贯性。在博士论文写作时候得出的一些结论,过一段时间可能就遇到了实际情况的变化。比如,2008年下半年国际金融危机蔓延,中国房地产市场出现了前所未有的危机。中央的宏观调控基调由之前的“压”转向了“保”。一时间,房地产市场中出现了形形色色的“救市”措施,甚至有“买房就是爱国”的言论。如何来分析这种变化,特别是将这种变化纳入到既有的理论框架中进行解释,对作者是一个大的挑战。另外,房地产市场中既有的理论、观点和解释真真假假、虚虚实实,缺乏基本的共识。作者在写作和修订过程中不断地学习相关的知识,不断地提高自己的分析能力,以识别这些真假和虚实。

利益集团的研究在中国还处于起步阶段,基本概念和分析工具都还不成熟。房地产市场一方面关乎地方政府的财政收入,另一方面又涉及基本的民生问题——住房,同时又是非常重要的产业,聚焦了方方面面的利益。研究房地产市场及其相关的利益问题,还需要学界和政策制定者进一步深入研究和思考。

杨 龙

南开大学周恩来政府管理学院

2011/9/15 于天津

前 言

本书以房地产市场为“场景”，运用利益分析的方法来研究当代中国的利益群体与政府关系。房地产市场涉及众多的利益集团/利益群体：房地产商、拆迁户、失地农民和购房者。房地产商自不待言，它无疑是中国目前最具有影响力的利益集团之一。拆迁户、失地农民和购房者在本书被统称为利益受损者群体。中央和地方政府也是本书分析的主要对象，它们被置于一个政策过程中加以考量。地方政府对于房地产收益的普遍依赖以及中央宏观调控措施对地方政府房地产收益的可能影响导致在宏观调控政策的制定和执行过程中，中央与地方政府利益相异的一面表现得淋漓尽致。

上述四类群体与政府之间（中央和地方政府）是通过群体的利益表达和政策对群体博弈过程与结果实施干预和调节两种途径“纠缠”在一起的。本书的研究表明，不同群体利益表达的能力不同。房地产商集团不仅可以通过行业协会、商会来表达诉求，而且还往往拥有体面的政治身份（这是问题的另一个方面，即政治过程对利益集团的吸纳）、丰富的“人脉”关系和广泛的媒体影响力，这使其利益能够得到优先的考虑和实现。然而，仅有这些还不足以使房地产商利益集团强大到目前的地步。房地产商与地方政府的利益耦合——土地财政的形成、政绩考核机制的驱动以及腐败官员寻租——使得二者之间形成了一种牢固的、稳定的联盟关系。这种联盟关系的达成极大地增强了房地产商利益集团的能量，也是地方政府主动为房地产商谋求利益，并置中央政府的三令五申于不顾的“奥秘”所在。房地产商千方百计谋求集体利益，这本无可厚非，问题的关键不在于房地产商利益集团过于强大——实际上与西方发达国家的利益集团相比，我国的房地产商利益集团不仅称不上强大，而且还相对较弱——而是与之存在利益竞争关系的对立群体——失地农民群体、拆迁户群体和购房者群体过于弱小。而后的弱势在很大程度上源于他们不能挑战强势集团的地位。

政策对群体博弈过程的干预，可以从两方面看：其一，从房地产市场生成的过程看，政府（或者权力）与市场对于房地产利益格局的作用是同向的，也就是说，市场导致房地产利益格局趋向分化，权力也导致房地产利益格局趋向分化。前者表现为，房地产市场被扭曲为一个“区域寡头垄断”结构，在这一结构中，房地产商拥有过多的市场力量，成为一种“市场权贵”，而与之相对的群体利益得不

到有效保障。后者表现为,房地产市场是政府主导型的住房制度改革与土地制度改革的产物。在改革过程中,政府成功地“摧毁”了旧有的福利住房制度和传统的土地使用制度,但是一个成熟的、适应社会主义市场经济体系和我国现有居民收入分布格局的商品住房制度和现代土地使用制度远远没有建立起来。由此导致的后果是,那些市场能力低下的利益群体不能获得政府的“庇护”,而要经受市场竞争的优胜劣汰。

其二,从房地产市场宏观调控政策的制定和执行过程看,中央和地方政府对于房地产利益格局的作用是反向的。这种反向作用表现为:地方政府与房地产商集团利益联盟关系的存在。中央的宏观调控措施能否发挥作用,能发挥多大的作用,取决于中央制约地方政府及其官员“机会主义”行为的能力及其程度。从目前的情形看,中央政府不具备打破地方政府与房地产商集团联盟关系的能力,一是因为在上述格局中,中央和地方政府的利益目标是相斥的,要生成“相容性激励”并不容易,二是区域差距使得中央政府必须采取多样化的约束手段,这势必给地方政府留下自主决策的空间——通常所说的因地制宜,地方政府能够“合理地”利用这个空间,暗地里扩大自身利益。这种阳奉阴违的行为只要不被上级发现,就是没有风险的。

这些因素共同作用的后果是,房地产利益格局中各类集团/群体之间的利益过度分化。因而,利益整合就成为现阶段应对和化解房地产市场过程中所存在种种问题的主要思路。整合可从三方面入手:一是打破住房市场的区域寡头垄断结构和土地出让过程中的地方政府垄断,以此来协调房地产市场过程中既得利益者与利益受损者的关系。二是调节房地产商利益集团与利益受损者群体间的博弈能力。三是协调中央与地方政府间的财权和事权关系,降低房地产收益对地方政府行为的刺激,由此逐步减弱地方政府对房地产利益格局的负面作用。值得一提的是,上述整合能在多大程度上发挥作用,不仅取决于整合措施是否科学合理,取决于中央政府监督和制约地方政府“机会主义行为”的能力,而且还取决于更为宏大的政治经济体制改革能否与之“合拍”。

在内容的安排上,本书首先对政治学中的利益分析方法及其对本书的适用性进行了探讨(第一章)。之后梳理了我国城镇住房制度改革的历程(第二章)。第三章和第五章分别对房地产市场中的两类四种利益群体进行了分析。第四章和第六章分别对地方政府和中央政府在房地产市场中的角色及其行为进行了论述。第七章是本书的一个对策研究部分,提出协调房地产市场中既得利益集团和受损者群体利益的基本思路与方法。

目 录

导论	1
第一节 选题及意义	1
一、选题背景	1
二、选题意义	6
第二节 相关概念界定	9
一、利益集团/利益群体	9
二、住房制度及其影响因素	12
三、房地产市场及其相关概念	17
第三节 文献综述	19
一、我国房地产市场的研究现状	20
二、我国的住房制度及其改革研究	24
三、我国的利益集团与利益群体研究	30
第四节 本书的理论框架、研究方法与创新点	35
一、理论模型	35
二、章节安排	37
三、研究方法	37
四、本书的创新点与需要进一步研究的问题	38
第一章 政治学中的利益分析方法	41
第一节 利益主体分析	41
一、利益主体的阶级阶层分析	41
二、利益主体的利益群体/利益集团分析	43
三、对上述三种分析方法的简短评论	44
第二节 利益目标分析	45
一、利益群体的利益目标分析	45
二、政治行为主体的利益目标分析	49
三、政府与利益群体的关系模式：多元主义和合作主义	50
第三节 集体利益属性及其实现方式	52
一、集体利益属性与集体行动困境	52
二、集体资源与集体行动能力	55

三、集体利益的实现方式·····	57
四、集体利益格局的形成与演变·····	61
第四节 利益分析法在本书的适用性分析·····	63
一、我国目前主要的利益集团及其分类·····	63
二、我国中央和地方政府的利益目标·····	67
三、集体利益属性及其在我国现阶段的实现方式·····	73
四、公共政策对集体利益格局的干预和调节·····	75
第二章 我国城镇住房制度改革与住房利益格局演变·····	77
第一节 我国福利住房制度下的住房利益格局·····	78
一、我国城镇福利住房制度的主要内容·····	78
二、福利住房制度下的住房利益格局·····	86
第二节 我国城镇住房制度改革的历程·····	88
一、我国城镇住房制度改革试点(1979~1988年)·····	89
二、我国城镇住房制度改革的全面推广(1988~1998年)·····	93
三、住房分配货币化与商品住房制度的初步形成(1998年至今)·····	96
第三节 我国商品住房制度的确立与住房利益格局的演变·····	98
一、我国商品住房制度的主要内容·····	98
二、当下我国主要的住房问题与对我国现行住房制度的几种评价·····	106
三、商品住房制度与住房利益格局的演变·····	110
第三章 房地产商:既得利益集团·····	113
第一节 住房市场结构与房地产商的市场力量·····	113
一、我国住房市场的区域寡头垄断结构·····	113
二、我国住房市场“区域寡头垄断结构”的成因分析·····	116
三、区域寡头垄断结构下房地产商对购房者的利益博弈行为·····	119
第二节 房地产商群体的组织·····	124
一、房地产商组织的成立·····	124
二、房地产商组织的治理结构·····	127
三、房地产商组织的“选择性激励”·····	133
四、房地产商组织的“俱乐部”产品·····	135
五、房地产商各类组织利益表达的不同特点·····	139
第三节 从围绕121号文件的争论看房地产商利益表达的有效性·····	141
一、从121号文件到18号文件·····	141
二、房地产商围绕121号文件所进行的利益表达·····	142

三、房地产商集团利益表达的方式	147
第四章 地方政府：房地产商的利益联盟者	151
第一节 我国的土地产权制度与土地市场机制的建构	151
一、我国土地产权制度的形成	151
二、土地使用权出让过程中政府替代型市场机制的建立	155
三、我国土地市场的垄断属性及其市场化后果	161
第二节 地方政府与房地产商利益结盟的体制原因	163
一、地方政府土地财政的形成	163
二、权力寻租与地方官员和房地产商利益联盟的形成	173
第三节 地方政府与房地产商利益结盟的驱动力：政绩考核	176
一、政绩考核的核心依然是经济绩效	176
二、政绩考核能给地方官员带来什么？	180
三、房地产市场中地方政府的行为扭曲：案例分析	182
小结	187
第五章 房地产市场中的利益受损者群体	188
第一节 购房者群体利益受损地位的形成	189
一、购房者群体的经济资源与市场力量	189
二、我国住房保障体系的主要内容及面临的问题	194
三、购房者群体集体行动的努力	198
第二节 失地农民群体利益受损地位的形成	203
一、土地产权制度与农地征用的规范性法律文件	203
二、地方政府对农地征用过程的介入	206
三、农民群体的集体资源	208
四、失地农民群体的集体行动	215
第三节 拆迁户群体利益受损地位的形成	218
一、规范城市房屋拆迁活动的法律文件	218
二、从“湖南嘉禾野蛮拆迁”看地方政府对拆迁利益格局的影响	220
三、拆迁户群体的维权行为	223
第六章 中央政府：房地产市场的调控者	228
第一节 中央政府对房地产市场的宏观调控	229
一、我国的宏观调控体系	229
二、我国房地产市场的基本形势与宏观调控目标的设定	231
三、我国房地产市场宏观调控的具体过程	234

第二节 土地调控中中央与地方政府间的利益博弈·····	240
一、土地调控与土地管理的主要目标和措施·····	240
二、土地调控背景下的土地“集权”管理·····	241
三、中央和地方政府的土地利益目标与利益博弈·····	245
四、中央政府土地政策失效的原因分析·····	250
第三节 房地产市场宏观调控的效果与不合理利益格局的形成·····	252
一、房地产市场宏观调控的效果·····	252
二、我国房地产市场宏观调控政策失灵的原因分析·····	257
三、房地产市场利益格局的形成及其不合理性·····	263
第七章 对策研究:房地产市场过程中的利益整合·····	266
第一节 住房市场过程中的利益整合机制·····	267
一、建立强制性的信息披露机制,解决住房市场中的信息不对称·····	269
二、加大对商品住房预售环节的管理·····	270
三、要辅之以政府规制来弥补住房市场的失灵·····	273
四、加大住房保障力度,实现住房的分类供给·····	275
第二节 土地出让过程中的利益整合机制·····	277
一、现行的农地制度改革·····	277
二、改革农地制度的具体建议·····	281
第三节 协调群体间利益关系,构建社会利益整合机制·····	284
一、正确面对市场经济发展过程中出现的利益集团·····	285
二、扶植弱势利益群体的成长·····	289
第四节 理顺中央与地方政府间关系·····	299
一、中央与地方政府间关系的考量与地方政府的机会主义行为·····	299
二、打破“职责同构”,构建合理的政府纵向间事权关系·····	302
三、优化中央与地方政府间的财政关系·····	306
结论·····	311
参考文献·····	314
后记·····	328

导 论

第一节 选题及意义

一、选题背景

本书选题为“中国房地产市场发展过程中的利益群体与政府角色”，是基于如下三个背景。

(一)关于我国住房制度改革和房地产市场的争论

2004年8月，香港中文大学郎咸平教授就国企改革中的国有资产流失问题与格林柯尔董事长顾雏军争论，从而拉开了“第三次改革争论”的帷幕。2005年7月，国务院发展研究中心作出了“中国的医疗改革基本不成功”的论断。之后，争论的范围迅速扩展。2008年是中国改革开放30周年，中央高调提出要对改革进行讨论，从而将这次争论推向了高潮。这是继1982年到1984年的第一次大争论（主要围绕计划与市场的关系展开）、1989年到1992年的第二次大争论（主要围绕市场经济姓“资”还是姓“社”的问题展开）之后的第三次改革争论。争论主要围绕20世纪90年代中期以后的改革，包括国企改革，医疗、教育、住房制度改革，土地产权改革，工业化道路，贫富差距（尤其是城乡差距），三农问题等话题展开，进而演化为对如何评价改革和改革将走向何方的讨论。

住房制度改革是这次争论的主题之一。2003年以来，随着“房价高、住房难”成为社会舆论关注的焦点，住房制度改革的“失败论”也有所抬头。失败论者认为，现行住房制度过于强调市场在房地产资源配置中的基础地位，忽略了政府在住房保障和宏观调控方面的作用，导致房地产市场的普遍失灵，突出表现为住房的不公平加剧^①，因而呼吁政府要介入房地产市场，在住房保障和房地产市场的宏观调控方面发挥更为积极的作用。

然而，也有学者认为，我国房地产市场的缺陷不是源于政府职能的缺位，而

^① 史宁：《住房改革成与败》，《新财经》，2007年第9期，第38页。

恰恰是由于政府权力的不当介入造成的,换言之,中国的房地产市场不是市场化过度,而是市场化不足。其理由是,住房制度改革并没有削弱行政权力的地位,在住房利益分配过程中,市场机制和行政机制共同发挥了作用。边燕杰等人对管理精英、专业精英和非精英与住房之间的关系进行的实证研究表明,管理精英在住房面积和质量上均优于专业精英,专业精英又优于非精英。^① 还有的学者注意到房地产市场中存在着“土地的行政性垄断”与“住房的市场化”之间的矛盾和冲突。“在房地产这个特殊的行业中,土地资源的相对垄断与企业的竞争开放形成了一个鲜明的对比,房地产业是国内唯一在资源垄断型行业里引入彻底的市场化竞争的行业。”^② 南开大学曹振良教授等人在 2002 年的一项研究也表明,当时我国的住房制度还远没有达到市场化要求的标准,更谈不上市场化过度;市场驱动的住房供给制度远没有建立起来;以“提租(补贴)增资”为主要内容的住房消费和分配制度改革“效果甚微”;产权制度改革导致了住房分配不公加剧;住房管理体制改革的总体效果不佳。因而,我国的“住房制度改革并没有根本改变和优化传统住房制度结构”。^③

另外一些学者认为上述两种观点并不矛盾,他们其实是关注了住房制度改革中存在的不同问题,认为我国现行的住房制度同时存在市场化过度和市场化不足的弊病。用郎咸平的话讲就是“需求层面的市场化过度,供给层面的市场化不足”^④。中国社会科学院的易宪容也持这种观点,“从中国房地产市场的情况来看,尽管商品房的销售是完全市场化了,但是在房地产的生产要素的交易上还处于非市场化中,这种房地产市场中生产要素的非市场化与商品房销售的市场化”是我国房地产业成为暴利行业的“秘诀”所在。^⑤

(二)改革过程中我国的社会利益格局发生了重大变化

发端于 20 世纪 70 年代末期的改革,在取得了巨大经济成就的同时,也给社

① 边燕杰、张展新:《市场化与收入分配——对 1988 年和 1995 年城市住户收入调查的分析》,《中国社会科学》,2002 年第 5 期,第 97~98 页。

② 《万科们是怎样炼成的——深圳地产业何以领军全国》,《南方周末》,2007-11-8。

③ 曹振良、高晓慧等著:《中国房地产业发展与管理研究》,北京大学出版社,2002 年,第 492~493 页。

④ 《经济学家郎咸平解读高房价:供给和需求都有问题》,《人民日报(海外版)》,2007-12-4。

⑤ 易宪容:《非理性的繁荣》,北京大学出版社,2006 年,第 18~19 页。

会利益格局带来了显著变化。这种变化以 20 世纪 90 年代中期为界分前后两阶段。^① 在 90 年代下半期,中国社会的收入分配格局从全民“分享型”或“共享型增长”到“部分获益型”增长,从全民“非零和博弈”增长到“零和博弈”增长,从“人人受益”增长到“部分人获益型”增长。^② 清华大学孙立平教授用“结构断裂”来概括这一阶段我国社会结构的基本特征。“结构断裂”首先表现为,经济增长与社会发展的断裂,“在 20 世纪 80 年代,一般来说,经济增长会带来社会状况的自然改善。也就是说,经济增长和社会发展的关联度是很高的。在经济增长的推动下,整个社会生活的状况迅速改善。但是到了 20 世纪 90 年代,经济的增长已经在很大程度上不能导致社会状况的自然改善。”^③ 其次,资源从扩散变为重新集聚到少数人手中,出现了贫富差距扩大、底层社会形成等现象。在这一阶段的改革中,中国出现了利益绝对受损群体。据统计,我国目前农村每年至少有 1000 万人处于返贫的危险之中。城镇生活困难人口的发生率为 6%~8%。^④ 2006~2009 年间,我国城镇居民人均可支配收入增长速度比同期农村居民人均纯收入增长速度分别高出 3.0%、2.7%、0.4%和 1.3%。尽管 2010 年农村居民人均纯收入增幅超出同期城镇居民人均可支配收入增长速度,但该年城乡居民收入比仍达到 3.2:1。^⑤

在这种背景下,当下我国的社会利益格局呈现出利益主体多元化、利益目标多样化、利益差别扩大化、利益冲突显性化、利益关系复杂化等特征。^⑥ 计划经济时期形成的“两大阶级一个阶层”的简单社会结构遭受了市场体制的冲击、侵蚀而不断地分化、重组、解组,并最终形成了现有的十大阶层。^⑦ 不同主体的利益目标呈现出多样化的态势:政治的、经济的、军事的、文化的、意识形态的;长期的、短期的;整体的、局部的等等利益形态都成为利益主体所追求和实现的目标。

① 也有学者认为,经济改革对社会利益格局的影响分三个阶段。第一阶段是从 1978 年到 1984 年,此阶段经济改革的特征是“存量”基本不变情况下的“增量改革”。改革为社会群体带来了普遍收益。第二阶段是从 1985 年到 1992 年,这一阶段主要是推动价格改革,实行“价格双轨制”。价格双轨制使体制内的单位获益。第三阶段从 1993 年开始,开发区的建设、房地产热和股票热开启了土地和资产的资本化过程。在这个阶段,出现了相对获益或者绝对获益的群体与相对受损或绝对受损群体。参见徐道稳:《改革中社会政策的基本问题》,《当代中国研究》,2007 年第 1 期。

② 王绍光、胡鞍钢、丁元竹:《经济繁荣背后的社会不稳定》,《战略与管理》,2002 年第 3 期,第 28 页。

③ 孙立平:《断裂:20 世纪 90 年代以来的中国社会》,社会科学文献出版社,2003 年,第 22~24 页。

④ 汝信等主编:《2007 年:中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社,2006 年,第 8 页。

⑤ 数据来源:2010 年国民经济和社会发展统计公报, http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20110228_402705692.htm。

⑥ 马建斌:《当代中国利益分化与政府责任研究》(博士学位论文),南开大学,2008 年,第 60~70 页。

⑦ 陆学艺主编:《当代中国社会阶层研究报告》,社会科学文献出版社,2002 年。

地区之间、阶层之间、行业之间、城乡之间的利益差距在改革过程中迅速扩大。利益冲突也开始由隐形逐步走向公开。1993~2003年间,我国群体性事件数量由1万起增加到6万起,参与人数由73万增加到307万。^①劳资争议数量也呈现出加速发展的态势。“劳动争议纠纷案件已经成为全国法院系统受理的民事案件中增幅最快、涉及范围最广、影响程度最深、社会关注最多的案件类型”。^②近年来在厦门、成都、大连等地发生了针对PX^③项目的“散步”和游行,^④上海发生针对磁悬浮的“上街购物”^⑤等。

现有的以整合为主要手段的利益协调机制不能适应经济社会发展的需要。各地政府面临的“维稳”压力越来越大(成立“维稳办”、“综治办”,设立专项“维稳资金”,强调“领导包案”、“属地管理”等),成本越来越高(2009年我国公共安全方面的财政支出已经高达5140亿,接近国防开支),但效果不见得多好,甚至在一定程度上助长了利益冲突现象的发生(“花钱买平安”式的安抚方法导致民众“大闹大解决,小闹小解决,不闹不解决”的心理)。^⑥因而构建与社会主义市场经济体制相适应的利益协调机制,成为摆在党和政府面前的一项重要任务。2004年《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出,现阶段必须“妥善处理各方面的利益关系,正确处理人民内部矛盾……健全正确处理人民内部矛盾的工作机制,完善信访工作责任制,综合运用政策、法律、经济、行政等手段和教育、协商、调解等方法,依法及时合理地处理群众反映的问题。建立健全社会利益协调机制,引导群众以理性合法的形式表达利益要求、解决利益矛盾,自觉维护安定团结。”^⑦这是新时期执政党要加强党和政府处理与化解利益冲突能力的一个信号。

(三)利益集团逐渐成为影响中国经济社会发展的重要社会力量

① 汝信等主编:《2005年:中国社会形势分析与预测》,社会科学出版社,2004年。

② 汝信等主编:《2010年中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社2009年版,第7页。

③ PX是二甲苯英文p-Xylene的缩写,它是一种重要的化工原料。

④ 由于担心PX项目会对厦门市环境产生负面影响,厦门大学化学系教授、全国政协委员赵玉芬在2007年的两会期间,建议暂缓PX项目建设,重新选址勘查论证。提案经媒体披露后,引起了广泛的社会影响。市民通过网络和短信表达自己的担忧。6月初,戴着防毒面具的市民开始在市政府门前“散步”来表达对PX项目的不满。其后,政府决定取消在厦门建厂的计划,将项目迁往漳州。

⑤ 上海至杭州的磁悬浮铁路延长线穿越居民区,影响到约160多万上海居民。由于担心电磁带来的污染会危及健康,从2008年1月起,上海接连出现以散步、购物为名的抗议活动。

⑥ 清华大学课题组:《“维稳”新思路——利益表达制度化,实现长治久安》,《南方周末》,2010-04-15。

⑦ 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-09/26/content_2024232.htm. 2004-9-26。

孙立平教授提出,经济改革主要涉及体制的变革和社会力量构成的变化两个相关的过程。但在改革的不同阶段,这两个过程的关系是不一样的。而这种关系的变化又反过来会对变革的过程产生重要的影响。在20世纪80年代的改革过程中,是体制的变革推动着社会结构的转型,即新的社会力量的形成以及构成新的组合关系,具体表现为这些力量对体制的适应。而在整个90年代,两者的关系发生了根本性的变化。在体制的变革仍在继续进行的同时,新形成的社会力量及其组合关系已经开始逐步定型,并影响着改革的方向和实际的进程。其结果是,改革的过程越来越多地被一些社会力量集团所左右,甚至一种扭曲改革的机制已经开始形成。^① 扭曲机制的作用发生在两个层次上:一是决策或改革方案的制定上,二是决策的执行或改革方案的实施中。^② 孙立平相信,这种扭曲改革机制的形成是20世纪90年代中期以来中国社会存在种种问题的重要原因。

西方学者一般用“利益集团”这一概念来描述能够对政策过程施加重要影响的“社会力量集团”。但是,由于意识形态方面的考虑,我国长期不承认社会上存在利益集团,加上特殊的政治经济体制,我国利益集团在形成、分类、特征、利益表达、政治参与、社会功能等多个方面与西方国家相比存在着明显的差异,因而我国有的学者倾向于使用“政府与经济组织(集团)的利益联盟”^③、“权势分利集团”^④、“利益团体”^⑤等概念来描述和解释当前中国存在的组织化的利益群体。

上述观点显然并没有否认中国社会中存在一些特殊的利益群体,只是强调这些特殊群体与西方国家利益集团的不同。但是应该说这种不同在各个西方国家之间以及在西方国家不同历史时期是普遍存在的(本书在其后将会指出,西方对于利益集团的概念界定并没有包含着政党竞争、竞争性选举、分权制衡等体制性因素。而政治经济体制的不同是绝大多数学者不同意将中国组织化的利益群体称之为“利益集团”的首要原因)。本书倾向于使用“利益集团”这一概念,这样有助于我们借鉴和吸收西方的利益集团理论,但要充分注意到这种不同,对于我国利益集团的功能发挥、利益表达等方面的影响。

房地产市场是我国利益集团现象较为明显的一个领域。房地产商是我国目前发育程度较高的利益集团,已经具备了西方利益集团的某些属性。而失地农

① 孙立平:《博弈:断裂社会的利益冲突与和谐》,社会科学文献出版社,2006年,第5页。

② 孙立平:《守卫底线:转型社会的基础秩序》,社会科学文献出版社,2007年,第37页。

③ 潘修华:《当代中国存在所谓利益集团吗》, http://blog.163.com/huanming_wolf/blog/static。

④ 刘军宁:《中国哪有什么利益集团》, <http://my.clubhi.com/bbs/661453/messages/15368.html>。

⑤ 朱光磊等:《当代中国社会各阶层分析》,天津人民出版社,2007年,第515页。

民、拆迁户是我国通常意义上的弱势群体,不仅在经济上处于弱势地位,而且利益表达能力低下,还缺乏特殊的权利保障机制。利益分化较为充分,群体众多又各有特点,群体力量强弱对比明显,是我们选择以房地产市场为“场景”探讨现阶段我国利益群体与政府关系的主要原因之一。

正是基于上述三个背景,本书选题为“中国房地产市场发展过程中的利益群体与政府角色”。笔者将决定房地产利益格局的因素分为两大块:一块是房地产市场中不同群体的利益博弈,另一块是政府对于群体博弈过程的干预和博弈结果的矫正。前一块涉及到房地产市场中的房地产商群体、购房者群体、失地农民群体和拆迁户群体。房地产商群体由于具备较高的组织化水平,拥有较强的集体行动能力,本书又称之为房地产商利益集团。后三类群体与房地产商集团存在利益竞争关系,从博弈的结果看,利益受到了损失,因而被统称为利益受损者群体。这两种四类群体分别被置于住房市场过程与土地出让过程中。前者博弈的主体是房产商和购房者,后者博弈的主体是地产商和拆迁户、失地农民。

政府对于群体博弈过程的干预和博弈结果的矫正是通过制定和执行各类政策来实现的。政策能够在多大程度上矫正房地产利益格局,取决于政策是否科学合理,是否能够得到不折不扣的执行。本书的研究揭示,中央和地方政府在房地产市场中的利益目标存在差异,地方政府和官员会寻求中央政策的“漏洞”,机会主义地应对上级政策,从而使得上级政策在执行过程中“走样”、“变形”。上述两大块内容是通过两个相互关联的过程联系在一起的:一是群体的利益表达过程(本书将群体的利益博弈和利益表达合称为集体行动)。二是政策过程对于上述群体有选择性的“吸纳”,表现为房地产商集团被赋予体面的政治身份,拥有排他性的利益表达渠道等等。

本书的研究显示,政府与市场对于房地产利益格局的作用是同向的,即市场力量推动房地产利益格局趋向分化,政府权力也推动房地产利益格局趋向分化。政府与市场的同向作用是当前房地产不合理利益格局形成的关键。房地产利益格局的不合理性主要表现为其利益过度分化。本书给出的解决办法:一是要完善现行的房地产制度,二是要理性面对改革过程中出现的利益集团,提高弱势群体的组织化程度,增强其利益博弈和利益表达能力,三是要割断地方政府与房地产商的利益耦合,使之成为制约和弥补市场机制不足的力量。

二、选题意义

本书的选题具有如下三方面的理论意义和实践价值。

(一)本书的研究有助于我们正确分析和全面认识我国高房价的根源

近年来,我国房价经历了持续的增长,增长速度之快,完全可以用“飙升”来