

我国当前房地产新政合理性和适当性的经济法分析

李俊峰

(甘肃联合大学经济管理学院, 甘肃兰州, 730000)

[摘要] 最近几年我国房地产市场发展迅速,但各地居住类商品房价格却一路飙升,在此背景下,政府多次出台整治房地产市场乱象和调控房地产价格的政策措施,引发了社会各界的热议。从经济法视野观察,市场自身的缺陷使政府介入房地产市场有其合理性和合法性依据,但政府失灵的历史教训也要求必须严格控制国家对房地产市场干预的边界和程度,过度的国家干预将可能导致更大的非效率,从而破坏社会主义市场经济秩序,造成社会经济整体运行效率的低下。

[关键词] 房地产新政;市场缺陷;经济法架构;国家调控

[中图分类号] F293.3

[文献标识码] A

[作者简介] 李俊峰(1977-),男,硕士,讲师,研究方向为房地产法学。

一、当前我国房地产新政提出的社会背景

最近几年我国房地产市场发展迅速,极大地推动了整个国民经济的快速增长,但是房地产价格特别是京沪沪深等一线城市居住类商品房价格的飞速飙升,却大大超出了当地居民的经济承受能力和心理预期,也给外来移民希望入住城市寻找新的发展机遇从而实现人力资源及技术的自由转移带来了巨大的阻力。居住问题已让许多老百姓不堪重负。同时,房地产暴利引发的房地产市场乱象及潜在的房地产泡沫也扰乱了社会主义市场经济秩序并正在威胁着国民经济的健康发展。为了保证我国房地产市场稳健有序发展,中央政府多次出台确保房地产市场良性发展的宏观调控政策,自2010年以来,国务院先后出台一系列房地产调控措施,以遏制我国房价过快上涨的势头并规制与之相关的房地产市场不正当竞争行为。

中央政府频频干预房地产市场的措施符合广大民众的切身利益,但同时也引发了一些质疑和忧虑。一部分经济学家及房地产相关企业认为国家介入商品性房地产市场不符合市场经济的基本规律;势必会破坏刚建立起来的来之不易的市场分配机制,从而退回到计划经济的老路上去;更多的学者担忧如果政府过多干预企业普通商品定价权的行为发展成思维惯性将可能会影响到其他商品市场,从而挫伤市场主体的创业积极性。上述疑虑可以归结为两个层面的问题,即政府介入房地产市场的合理性和适当性问题。在此笔者试图在经济法的框架下论证国家对房地产市场干预的适当性和合理性。

二、经济法的本质属性与价值追求分析

从法理学的角度看,任何法律部门的产生并要想得到发展都需要遵循以下的逻辑范式:其一,社会中出现了一种新型的社会关系,已有的法律部门无法将其纳入自己的调整范围,因而需要引入新的法学理念并在其指导下形成新的法律原则和法律制度规范来进行调整。其二,由法学者找出这

种新的社会关系的规律性因素,并对其进行所依赖的客观社会经济条件进行分析、归纳和总结,形成新的法学理论和学说并制定出相应的法律规范制度,同时在相当程度上被学界和社会所接受。其三,这种新的社会关系具有内容上的纷繁复杂性,结构上的层次多元化,需要多种法律规范加以分别调整,但它们的本质属性具有同一性,整体上具有一体性。作为一个新兴的年轻法律部门和法学学科,现代经济法真正产生于19世纪末20世纪初西方资本主义由自由竞争过渡到垄断阶段,属于社会转型和思维转变的产物。20世纪以前的西方社会崇尚经济自由,反对国家干预。以亚当·斯密为代表的经济自由主义思想主导的西方经济体制普遍强调经济活动可以不需要政府的干涉而成功地进行,即一个国家最好的经济政策就是自由放任,政府理应奉行不干预政策,以便提供尽可能宽松的企业活动环境,让理性经济人自由地从事其所选择的各种经济活动,以追求各自的物质利益,从而才能最大化地促进社会利益。政府对自由竞争的任何干预都几乎必然有害。^[1]国家对经济生活的干预只会产生负效应。在这种理念倡导和社会背景下,主张国家干预经济的思想几乎就是过街老鼠,对资本家而言犹如一场噩梦。主要体现在法律领域中,人与人之间的经济行为和经济关系只需要由建立在私权本位,强调个人主义,私法自治,契约自由、平等自愿基础上的民商法调整即可。但“在现实世界中,还没有一种经济能够完全依照‘看不见的手’的原则来顺利运行。相反,每个市场经济都会遭受其不完备性之苦,它导致了过度的污染、失业、贫富两极分化等病症”。^[2]随着市场经济的不断发展,经济自由主义思想所引导的经济活动日益显现出其弊端。市场机制自身无法完美解决市场的不完全竞争和不正当竞争,从而致使市场在资源配置方面呈现出低效率运行的非理想状态。这种状态具体表现为外部不经济、信息不对称、公共性危机及公平性危机等问题的市场缺陷造成某些个体利益的获利最大化和社会整体利益的严重受损。基于此,整个社会开始重新反思过去仅被视为“夜警”,“守夜人”的国家及政府在经济生活中的作用。这种意识形态上的变化反映在经

济学上强调国家干预经济生活的凯恩斯主义开始被社会所接受,并为解决20世纪30年代资本主义世界经济危机起到了决定性的作用。在民主法治国家,一切都必须依法进行的主客观要求促使配合国家干预主义的经济法也在此背景下产生。很显然,诞生之初就以社会本位为本质属性的经济法是由社会经济生活的社会化导致的国家干预与参与经济之法,其以社会整体利益为价值追求,主张以适当的国家干预之有形之手纠正补充市场机制之无形之手,强调国家对经济生活的适当干预与管理。它追求实质正义,维护弱势群体的利益从而达到整个社会的平衡协调。通过宏观调控和维护市场竞争秩序实现经济自由与经济秩序的统一,社会效益与个别经济效益的统一,公平与效率的统一,经济民主与经济集中的统一,国家调控与市场资源配置的统一。^[2]

三、经济法视角下国家干预房地产市场的合理性分析

(一)国家干预房地产市场符合社会整体利益

社会整体利益是指人类社会作为统一的有机整体,促进、满足它存在和发展的各种客观需要,主要包括社会进行生产和再生产的条件,人类公共生活的福利事业,人类精神文明发展的条件等,也称为社会利益或社会公共利益。^[3]它具备以下几个特征。第一,受益主体的非特定性。公共利益的受益主体应该是社会公众,而不是特定的单个主体;第二,公共利益的设定不应出于个别主体的商业目的,但是公共利益的设定并不排斥整个社会的商业目的,也不排斥旨在促进公共利益的次级群体利益;第三,公共利益具有“公共性”、“群体性”。公共利益的受益者应当是社会公众,并且能够增进个人的利益;^[4]第四,公共利益的确立应由立法机关通过立法,行政机关通过行政程序,并在广泛的地吸收公众和专业人士参与的基础上进行。

从政治学视角分析,国家是社会发展到一定阶段,基于人们的公共需求,实现公共利益的产物。功利学派代表人物霍尔巴赫认为,国家是基于人们的安全需要,建立国家政权的目的是为了谋求共同的幸福,或者至少是大多数公民的幸福。马克思也认为国家利益是公共利益的形式表达,即使阶级社会里国家最主要的功能是为了维护统治阶级的利益,但为了实现长治久安的政治目标,它也不得不承担起诸多庞杂繁复的社会职能。通过维护社会治安,建立公平有序的良好经济秩序从而促进经济社会的健康发展;通过建立完善的社会保障制度,运用财政转移性支出及税收调节等手段缩小分配不公,消除贫富分化;通过对弱势群体进行特殊的倾斜性保护,对处于不利地位的人员给予一定的补偿或救济,最终实现实质正义;通过计划和产业政策平衡协调区域经济发展;通过宏观调控实现社会总供给与总需求的基本平衡。

根据古典经济学的观点,在市场经济条件下,房地产作为一种商品本身也应遵循价值规律的基本要求随供求关系自主调节价格。买卖双方平等基础上进行的交易活动符合合理性经济人的假设前提,只要买卖双方在交易过程中不存在欺诈,违法违规等行为,房地产市场和房地产价格就应和其他绝大多数商品一样不应受国家权力过多干预。但房地产商品并非一种普通商品,它关涉人们的“衣食住行”基本生

活需求,关涉人们的最低生活保障,如果无法得到圆满解决将直接危及到整个社会的安定团结。从这个角度考虑房地产市场及交易不能仅由侧重追求形式平等的民商法加以调整,也无法任由市场自身配置机制自由调节。当市场这只看不见的手让某些关键性社会资源的基本配置偏离社会整体利益时,必须由政府这只看得见的手及时介入加以纠正。考虑到经济法的价值追求和本质属性,国家介入社会经济生活并予以适当调控干预正是经济法的基本宗旨和根本任务,也是国家实现其调控目标的合法合理保障。部分学者也提出目前房地产新政中出台的某些调控措施诸如包括限购令的合理性及户籍关联问题和普遍征收房产税将会加重普通民众的财政负担等问题,但过去一段时间内房地产业忽视广大民众的基本生存权益谋取超额利润和恶性竞争的膨胀式发展已产生了更为严重的社会整体利益受损困局。在建立社会主义市场经济体制过程中的以往经验教训已表明:“国家的利益绝不是工厂主的利益。”^[5]市场这只无形的手不会惠及社会,“普度众生”。^[6]基于此,社会主义市场经济决不能以牺牲社会整体利益为代价来换取房地产行业的畸形发展和一支独大,否则将无法实现通过有效地配置社会资源实现公共利益和社会福利最大化的终极目标。

(二)国家干预房地产市场符合宏观经济调控目标

宏观经济调控是现代经济学的重要概念,也是经济法“一体两翼”调整范畴的重要组成部分。它是指政府为了达到经济增长、充分就业、稳定物价总水平和保持国际收支平衡的基本目标,保证国民经济持续、稳定、协调发展而最终实现社会总供给与总需求之间量和结构的平衡,运用经济的法律和行政的手段对社会经济活动及运行所进行的调节与控制。宏观经济调控的目的同样基于市场机制固有的矛盾和缺陷,美国学者帕金斯指出:市场经济需要干预,在很大程度上不仅是因为市场有缺陷,而且因为社会使其肩负国家的目标,而即使市场作用得以充分发挥,这个目标还是无法实现。所以,即使市场达到帕累托最优,仍存在国家应该介入市场的理由。只有政府特别是中央政府才有能力反映经济总量运行的要求,并能具备制定克服总量失衡的制度及政策的能力。

房地产业是国民经济发展的重要支柱性产业之一,在整个社会经济活动中具有特殊的地位。作为产业链较长的行业,房地产业的健康发展对近60个产业有着很强的带动作用。近年来我国房地产市场的膨胀式发展与各地盲目追求GDP增长速度和地方政府卖地财政政策有着密切联系。长期以来,各地政府为追求看得见的政绩过度依赖固定资产投资发展地方经济,盲目投资重复建设造成社会资源的严重浪费;包括一些地方政府及国有企业在内的商品房投资性投机需求已经使住宅类商品房价格严重背离房屋本身的实际价值,不仅使大部分民众望房兴叹而且也使部分地区的房地产市场出现了较大泡沫;银行等金融机构对房地产项目贷款的过度偏好不但对推高房价助纣为虐,而且也加剧了呆账坏账发生的可能性;另外由于缺乏对房地产市场的准确把握及其他原因,导致高档别墅与中低端住房,租赁性公寓与销售住房结构不合理。房地产领域出现的上述问题已严重影响到我国宏观经济目标的实现,需要政府通过调整经济发展策

略,改变以往单纯追求GDP而忽视整体社会效益的发展路径以实现房地产市场总供给与总需求的均衡发展,最终保证国民经济各领域的平衡优化。

(三)国家干预房地产市场有利于维护正常的市场竞争秩序

与传统的计划经济体制相比,在社会化大生产和专业分工的历史大趋势下市场经济体制能更好地促进生产效率的提高。社会经济活动中的生产、分配、交换和消费诸环节皆由竞争、价格、供求、风险等市场制约要素构成的市场调节机制支配和制约。但市场经济也有其自身无法克服的缺陷,竞争本身也孕育着反竞争的因素。因此,从某种意义上说,当人类选择了市场也就选择了市场失效。经营者畏惧竞争对手及不正当竞争的低成本和高收益诱使其敢于铤而走险。不当垄断,限制竞争和有效制度供给不足和市场规制无力导致制假售假、偷逃税款、随意违约、使商誉和信用链条断裂,不仅损害了其他经营者和消费者的正当利益,而且极大地增加了整个社会的投机行为、非生产性活动和交易费用。“建立保护竞争的制度是社会主义市场经济的首要条件”。“在企业变成一头垄断的野猪时,要防止它到处乱撞”。^[7]鉴于此,国家制定和实施市场经营规制法,符合市场经济自身良性健康发展的客观要求,有利于维护自由企业制度和交易自由,解决“竞争缺陷”衍生的诸如垄断和不正当竞争等各种危机,这也是经济法的重要使命。

目前我国房地产领域出现的诸多房地产开发企业“只倒土地不盖房”囤地倒地牟利的现象,大大加剧了土地市场的价格泡沫,直接导致住房供求关系紧张,助推房价上涨。部分房地产开发商捂盘惜售,极力制造房源紧张的虚假信息以期哄抬房价借此垄断本地房地产价格的话语权;房地产开发企业弄虚作假,隐瞒有关房地产质量和面积的真实信息,提供虚假材料,或者采用欺骗、贿赂等不正当手段取得房地产预售许可证。另外房地产中介机构的违法违规操作也严重扰乱着房地产二手市场的有序竞争和正常运作。这些限制、排挤、破坏公平竞争市场秩序,侵害广大消费者合法权益的行为无法由市场自身予以消除和禁止,必须由国家通过法律规制的方式实现竞争模式和经营秩序良性循环,以维护合理的竞争结构和正当的竞争机制。

四、经济法视角下国家干预房地产市场的适当性分析

政府干预市场活动的正当理由是基于市场失灵和国情需要,然而政府也并非万能,如果过分强调政府的作用过度依赖政府对经济活动的干预可能会导致比市场失灵更大的非效率。首先,地方各级政府为了获取自身利益而极力阻挠中央政策的贯彻执行,出现“上有政策,下有对策”,政令不通的现象;由于存在着自身利益或者为了追求政绩和谋求晋升机会政府机构及其工作人员制定一些长远看弊大于利的政策。其次,政府获取信息的途径极易出现政策效应的滞后性,不平衡性及效力的递减性^[8]。第三,过度依赖政府干预市

场将造成政府职能的迅速膨胀,导致机构重叠,产生相互推诿扯皮,办事效率低下或干脆无力应对的现象。第四,由于缺乏同种公共产品的竞争以及政府机构及官员缺乏追求利润的动机和监管机制的缺失致使政府公共部门的办事效率低下及公共产品的供给低效。因此,当政府干预超过一定的阈值、限度和自身的承载能力,它不仅不能弥补市场的缺陷,而且还会造成新的市场功能障碍,形成新的政策性市场扭曲,导致经济状况更加恶劣。

基于上述理由,产生并服务于国家纠正市场失灵的经济法必然也需要正确界定自己的调整范围和作用对象,严格遵循介入社会经济活动的行动准则。正如李昌麟先生所指出,经济法是“调整需要由国家干预的经济关系的法律规范的总称”。它以社会整体利益为本位,以对经济的宏观调控和维护市场正常竞争秩序为己任,以平衡协调、维护公平竞争和责权利相统一为自己的基本原则。^[9]即经济法既反对市场过度自由,也防止国家过度干预。当市场失灵时,需要国家运用经济法的形式主动干预市场,但政府也必须对干预保持克制,尊重私法、私权和市场自由。

正是如此,政府在介入并干预房地产市场的过程中必须确定其活动的适当维度。从维护社会整体利益,实现宏观调控目标和保持市场公平竞争秩序的角度看,政府干预房地产市场有其合理性;但从政府干预市场的自身缺陷分析得出政府不能无限度干预房地产市场。政府对房地产市场的干预必须尊重市场规律和房地产业自身运行规律,国家在通过货币政策,财税政策抑制房地产市场的过度性投资投机性需求的同时还需要慎重考虑我国普通民众改善居住条件及外来人口城市安家购置自用住房的合理性刚性需求的现实国情,避免由于外力的过度介入而损伤市场主体的积极性和市场机制的活力,特别要注意防范过度打压房地产市场而可能导致的对我国经济整体发展水平的一系列严重损伤。

参考文献:

- [1] 保罗·萨缪尔森,威廉·诺德豪斯.微观经济学[M].萧琛,等,译.北京:华夏出版社,1999:23.
- [2] 潘静成,刘文华.经济法[M].北京:中国人民大学出版社,2005:12.
- [3] 李维春.马克思主义哲学全书[M].北京:中国人民大学出版社,1996:584.
- [4] 郭富青.社会公共经济利益的法权形式及实现途径[EB/OL].北大法律信息网,2008-08-19.
- [5] 西斯蒙第.政治经济学新原理[M].何钦,译.北京:商务印书馆,1983:226.
- [6] 吴玉岭.遏止市场之恶—美国反垄断政策解读[M].南京大学出版社,2007:1.
- [7] 王红玲.当代西方政府经济理论的演变与借鉴[M].北京:中央编译出版社,2003:256.
- [8] 厉以宁.非均衡的中国经济[M].北京:经济日报出版社,1991:53-60.
- [9] 史际春.经济法[M].北京:中国人民大学出版社,2005:90.