

住房管制的事与愿违与对策

尚 笛

北京师范大学法学院, 北京

收稿日期: 2024年9月3日; 录用日期: 2024年9月20日; 发布日期: 2024年10月23日

摘 要

我国针对住房领域坚持强调“房住不炒”，在房价管制层面以征收房地产税立法改革、施行房屋限购令、兴建保障性住房予以规制，在房租管制层面以设置公租房或明确租金限额等予以规制。事与愿违的现实是房价持续上涨、住房供不应求、房屋质量下降、权力寻租等“看不见的影响”爆发。住房管制事与愿违的原因在于理性经济人发挥“上有政策下有对策”的能动性，且立法者或决策者在单线的因果关系思维下忽视现实的复杂因果，违背了市场竞争与经济规律。摒弃政府管制为第一选择的问题解决思维，通过全局考虑看见“看不见的影响”、坚持市场经济主导地位和法律保留等对策，才能实现“房住不炒”的事与愿符。

关键词

“房住不炒”，法律无效定律，市场主导

The Backfiring of Housing Control and Their Countermeasures

Di Shang

School of Law, Beijing Normal University, Beijing

Received: Sep. 3rd, 2024; accepted: Sep. 20th, 2024; published: Oct. 23rd, 2024

Abstract

In the housing sector, China insists on “housing with non-speculation”. In terms of housing price control, it is regulated by legislative reform of levying real estate tax, implementing house purchase restriction orders and building affordable housing. In terms of renting control, it regulates by setting public rental housing or clarifying rent limits. The backfire reality is the explosion of “invisible effects” such as the continuous rise of housing prices, the shortage of housing supply, the decline of housing quality, and power rent-seeking. The reason is that rational economic people exert the

initiative of taking countermeasure actions of the policy, and decision-makers ignore the complex causality of reality under a single-line thinking mode, which violates market competition and economic laws. Instead of taking government regulation as the first choice, we should pay attention to the “invisible impact”, and adhere to the dominant position of the market economy and legal reservation, so as to realize the wish of “housing with non-speculation”.

Keywords

“Housing with Non-Speculation”, The Law of the Irrelevance of the Law, Market Leading

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2016年中央经济工作会议首次提出“房子是用来住的，不是用来炒的”¹；2020年中央政府仍强调坚持“房住不炒、租购并举、因城施策”的调控方针²。我国陆续出台住房管制的相关法律与政策，主要涉及房价管制与房租管制两方面。一是房价管制层面：2010年国务院发布《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》（国发〔2010〕10号），提出全力加快保障性安居工程建设与从严制定和执行住房限购措施，各地亦相继出台相关法规政策；2020年5月，中共中央和国务院印发《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，强调要稳妥推进房地产税立法；2021年，第十三届全国人民代表大会常务委员第三十一次会议通过“国务院在部分地区开展房地产税改革试点工作的决定”，在现行有效的《中华人民共和国房产税暂行条例(2011修订)》基础上，开展新一轮沪渝改革试点，以期推进房产税立法发展。二是房租管制层面：2007年国务院多部委发布《经济适用住房管理办法》（建住房〔2007〕258号），由政府提供政策优惠向低收入住房困难家庭供应具有保障性质的政策性住房；2021年，北京市十五届人大常委会第三十五次会议对《北京市住房租赁条例(草案)》进行审议，明确政府可采取住房租金涨价申报、限定租金等管制措施；同年，国务院发布《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》，明确保障性租赁住房基础制度和支持政策。

无论是房产税试点改革与立法、房屋限购令、大力推进保障性住房建设等房价管制制度，还是设置租金价格限定、强化保障性租赁住房等房租管制制度，都是政府为实现“房住不炒”而干预房屋市场的重要举措，但各项法律法规与政策落地后，却出现了房价飙升、房屋质量退化等一系列“事与愿违”的现实问题。住房管制的事与愿违体现了经典的经济学规律，也反映了忽视“看不见的影响”带来的桎梏。如何看待这些现象与剖析背后的原因？如何才能看见“看不见的影响”？实现“房住不炒”事与愿符的对策究竟是什么？

2. 住房管制的“事与愿违”现象与“看不见的影响”

2.1. 房价管制层面

自1998年住房制度改革以来，我国商品住宅平均销售价格从1854元/平方米急剧攀升到2020年的

¹ 参见共产党员网：《中央经济工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话》，载

<https://news.12371.cn/2016/12/16/ART11481886083189302.shtml>。最后访问时间：2022年6月3日。

² 参见新华社：《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，载

http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/03/content_5557023.htm。最后访问时间：2022年6月3日。

9860 元/平方米，部分大城市商品房均价甚至已超过 3 万元/平方米。房价上涨对具有正常居住需求的消费者、对房价已超出其支付能力的低收入群体、对房地产行业与社会主义市场经济的稳定发展均带来了不利影响，我国法律法规与相关政策对此开展了诸多房价管制政策。

2.1.1. 征收房产税

1986 年，国务院颁布《中华人民共和国房产税暂行条例》(国发[1986]90 号)，该行政法规沿用至今。2011 年重庆、上海进行房产税试点改革。2013 年党的十八届三中全会决定将以往“房产税”的提法转变为“加快房地产税立法”，自此房产税立法成为牵动民生、引发法学与经济学界等热议的焦点。有观点指出正常的社会主义市场经济体系财税体系中，应有生产环节与财产持有环节的税制并存[1]，征收房产税正契合这一税制并存体系；且房产税属于二次分配，能有效调整社会财富格局和促进资源配置[2]；持有多套房的炒房者亦会因此增加持有成本进而产生抛盘效应，抑制房价快速上涨[3]。房产税改革在优化市场需求配置、平衡住房结构供给及稳定房价等方面被学术界和实务界寄予厚望[4]。可见这一征收房产税的制度愿景主要在于抑制房价快速上涨和优化资源配置。

针对征收房产税改革也存在不同的声音。如有学者指出其对行政试点的“路径依赖”导致存在合法性和正当性的缺失风险，并强调应坚持落实税收法定原则，保证民主参与[5]。

然而，现实出现了制度设计时“看不见的影响”，至少存在以下三点问题：第一，征收房产税会挫伤房屋供应方的积极性，导致原本就供给不足的住房供应进一步减少。第二，在房屋供应持续减少的前提下，按照供求与价格的关系，这会引发房价上涨，增加购房者的负担。第三，征收房产税会出现政府权力寻租，无论政府向房屋买卖哪一方征收房产税，实质上都是由房屋买卖双方共同向政府支付。政府的征收房产税并未直接流向正常购房需求的消费者，制度原先所欲保护正常购房需求的愿景并未实现，反而可能导致正常购房消费者承担额外负担。

2.1.2. 施行房屋限购令

我国房地产市场发展迅猛，2010 年我国各大城市的房价暴涨，形形色色的炒房和投机性购房行为层出不穷。针对房地产市场乱象，国务院发布《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》(国发〔2010〕10 号)，提出从严制定和执行住房限购措施，严格限制各种名目的炒房和投机性购房等行为，坚决遏制部分城市房价的快速上涨现象。各地亦相继出台相关法规政策，如限制购房者资格、购买数量、商品房成交价格、交易时间，或提高房贷首付比例与贷款利率等。这一制度的愿景在于抑制房地产的过度投资需求和房价的快速上涨。2014 年，我国楼市的持续低迷让房屋限购令有所松动；2016 年政府工作报告则首次提到“要取消过时的限制性措施”³。

针对我国施行房屋限购令，有学者指出房屋限购令并非法律条文，而是行政行为，其合法性存疑，且施行中违背宪法平等原则和行政法的合法行政、合理行政、程序正当等原则[6] [7]。

然而，房屋限购令施行后也出现了事与愿违的现象。一是商品房价格仍处于高位且快速增长，根据国家统计发布的《2020 年 1~12 月份全国房地产开发投资和销售情况》⁴，我国商品房成交均价约为 9860 元/平方米，较 2010 年的成交均价 5034 元/平方米约上涨了 95.9%。2020 年我国国民人均可支配收入为 32,189 元，较 2010 年人均可支配收入 19,109，约上涨了 68.4%。通过此二项数据的增幅对比可见，房价的涨幅远超居民收入的涨幅，房屋限购令施行后，房价仍处于高位、快速上涨状态。二是房屋限购令并未成功遏制房地产市场的过度投资。根据国家统计局发布的全国房地产开发投资情况的历年数据，2010

³ 参见中国政府网：《政府工作报告——2016 年 3 月 5 日在第十二届全国人民代表大会第四次会议上》，载 http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/05/content_5049372.htm。最后访问时间：2022 年 6 月 3 日。

⁴ 参见国家统计局：《2020 年 1-12 月份全国房地产开发投资和销售情况》，载 http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/18/content_5580656.htm。最后访问时间：2022 年 6 月 3 日。

年房地产开发投资总额为 47502.41 亿元，且在接下来的十年内持续上升，到 2020 年增长为 130816.21 亿元⁵。可见我国房地产开发投资金额依旧保持快速增长态势，限购并未实现楼市降温。

再者，从经济学角度而言，房屋限购令还带来了“看不见的影响”。如有学者指出居民其实能享受房价攀升带来的好处，包括增加收入与物业升值等，限制帮助城市走向繁荣和提升价值的人的购房资格，实际上损害了有能力购房者的购房自由与地方经济的发展；且房屋限购令要求甄别有无购房资格等平添了交易费用，实质增加了房屋交易成本，且执行中易导致弄权腐败[8]。

2.1.3. 建设保障性住房

为缓解中低收入家庭的住房困难，实现“住有所居”的社会理想，1998 年即开始了“政府主导、市场参与”的保障性住房建设。2010 年，国务院发布《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》(国发〔2010〕10 号)，强调全力加快保障性安居工程建设，形成了以经济适用住房、廉租住房和公共租赁住房为主要形式的住房保障体系。这一保障性住房的制度愿景在于应对房价高涨的现实，实现中低收入群体的“住有所居”。然而，有学者通过实证研究指出，保障性住房通过土地资源的竞争性配给挤出了商品住房供应，但在分割的住房市场中无法替代商品住房需求，最终仍导致商品房价价格上涨[9]。亦有学者指出大规模建设保障房只会提高真实房价，让政府替代市场提供住房服务必然事与愿违，这会进一步推高而非降低房价[8]。

保障性住房的价格由政府设定，违背了由供需决定价格的经济规律；且缺乏市场竞争的房屋建设仅会导致成本畸高与贪污腐败，出现“低质房”等房屋质量恶化的不良后果。

综上，如表 1 所示，面对房价飞涨，我国采取的征收房产税、施行房屋限购令、建设保障性住房等政策措施往往事与愿违，出现了许多“看不见的影响”。

Table 1. The institutional vision and realistic impact of housing price control measures in China

表 1. 我国房价管制措施的制度愿景与现实影响

房屋管制措施	制度愿景	现实(看不见的影响)
征收房产税	抑制房价上涨和优化资源配置	①挫伤房屋供应方的积极性，导致稀缺商品供应持续减少 ②房屋供应减少，会引发房价上涨，增加消费者负担 ③出现政府权力寻租，税负实际由房屋买卖双方共同向政府支付
施行房屋限购令	抑制房地产过度投资需求和房价快速上涨，实现需求主力向中间阶层回归，促进房地产行业长期稳定健康发展	①增加房屋交易成本；出现弄权腐败 ②损害有能力买房者的购买自由 ③遏制地方经济发展
建设保障性住房	抑制过高房价，改善城市低收入居民的居住条件，刺激低收入居民消费	①出现政府权力寻租与贪污腐败 ②出现“低质房”等房屋质量恶化问题

2.2. 房租管制

在我国，相比政府管制较多的房价形成机制，房屋租赁市场则更多体现了“市场机制在资源配置中起决定性作用”[10]。但在限购限价房市新政高压下，房屋租金不断攀升。

2016 年，国务院办公厅印发《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》，强调建设公共租赁住房保障体系和加强住房租赁监管等。2021 年北京市十五届人大常委会第三十五次会议对《北京市住房租赁条例(草案)》进行审议，明确政府可采取住房租金涨价申报、限定租金等管制措施；同年国务院发布

⁵ 参见国家统计局国家数据，载 <https://data.stats.gov.cn/ks.htm?cn=C01>。最后访问时间：2024 年 9 月 19 日。

《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》，明确保障性租赁住房基础制度和支持政策。有学者甚至指出面对我国住房租赁市场法律法规长期缺失的现状，应加快建立符合国情的住房租赁法，设置房东和租客委员会以审核批准房东在特定条件下的涨租等情形[11]。房屋租金管制的制度愿景在于应对住房短缺、抑制房租高涨，保障住有所居。

针对房屋租金管制，不少学者强调遏制房租上涨应着力于扩大有效供给，不对供给方施加过多限制，以防出现房价越管制越涨的局面[10][12]。亦有学者指出应拓宽思路，借鉴美国放弃集中公共廉租房建设转而鼓励私营发展商建造公共住房的政策，最大限度地利用资源保障公租房供应以实现制度愿景[13]。

房屋租金管制政策下的现实仍然事与愿违，存在诸多看不见的消极影响：一方面，被管制的租金严重挫伤了房东的积极性，导致原本稀缺的出租房供应进一步减少。而根据供需与价格的关系，房屋租赁供应减少会引发租金上涨，增加消费者负担。曾获诺贝尔经济学奖的经济学家弗里德曼和施蒂格勒指出房租管制应区分短期与长期：短租房屋的供给与需求缺乏弹性，相反，长租房屋的供给与需求弹性较大。当租金管制把租金压低到均衡水平以下时，出租房屋的供给量会大幅减少，而需求量大幅增加，导致出租房屋大量短缺[14]。另一方面，租金管制后作为理性经济人的房东也可能降低出租房屋的质量，在装修、物业服务等其他方面缩减成本。此外，推行保障性租赁住房政策、实行房屋租赁管制后，同一地段同一品质的保障性租赁住房价格明显低于市场水平，将会引发权力寻租行为，租金受管制的房屋并不都能被最贫困的低收入群体所居住，这一现象明显违背了制度初衷。如表 2 所示，房屋管制措施的制度愿景与现实错位可见一斑。

Table 2. The institutional vision and realistic impact of rent control measures in China

表 2. 我国房租管制措施的制度愿景与现实影响

房屋管制措施	制度愿景	现实(看不见的影响)
房屋租金管制	应对住房短缺、抑制房租高涨、保障住有所居。	①挫伤房屋出租方的积极性，导致稀缺商品供应持续减少；引发租金上涨，增加消费者负担 ②降低出租房屋质量 ③引发寻租腐败

3. 住房管制“事与愿违”的原因

3.1. 法律无效定律的体现

诺贝尔经济学奖获得者汤姆肖林曾提出“法律无效定律”，即法律法规与政策会对市场及市场中的经济主体产生影响，经济主体会寻找替代方案去化解因法律而导致的交易中的利益冲突，使得法律无法实现其立法初衷。住房管制出现事与愿违的现象，恰恰是法律无效定律的体现。

住房管制的法律法规与政策一经发布施行，房屋买卖或租赁双方会积极主动地寻找替代方案以化解政策制度带来的不利益，使得实施效果与制度愿景背道而驰。如征收房产交易税的政策下，出卖人会将部分不利益转嫁给买受人，无论政府是否明确规定税收由出卖人负担，现实状况仍受制于经济学上的需求第二定律，即由各方的相对弹性大小决定。如房租管制下，出租方通过降低房屋质量等方式化解租金下压的不利益。究其本质，理性经济人具有主观能动性，面对“上有政策”，理性经济人能动地“下有对策”。

法律与政策也并非处于其制定公布时的静止状态，而受施行之后产生的新的矛盾影响而处于现在进行时的变动状态，因此法律与政策应与时俱进地发展完善。

3.2. 单线因果关系思维的桎梏

住房管制“事与愿违”的原因之一在于单线的因果关系思维，这使得立法者或决策者容易忽视“看

不见的影响”。法国经济学家巴斯夏曾在其发表的《看得见的和看不见的》中指出任何选择必有成本，不能只看到容易看到的“得”而忽视不容易看到、甚至无法看到的“失”。立法者或决策者认为房价过高，则欲通过征收房产税来给过热房市降温，却忽视了征税后的供给需求一系列的因果链条影响；欲实施房屋限购，却忽视了房屋交易自由与交易成本、权利贪腐等的因果关系影响；欲推行保障性住房，却忽视了供需关系与价格的因果关系规律等问题。立法者或决策者认为房租过高，就简单地设置公租房或予以租金管制，却忽视了供需与价格的因果关系等问题。甚至有学者一针见血指出“一切可以自圆其说的经济理论却是将这些来自底层的欲望排开了的”[15]，批判忽视全面联系的事与愿违现象。实际上，社会是依靠复杂因果链条的传递而运行的，社会各个因素处于牵一发而动全身的联系之中。立法者或决策者应高屋建瓴、全盘考虑，避免单线因果关系思维。

3.3. 违背市场规律

我国在最低工资保障政策引导下、通过《劳动法》与各地最低工资标准互相配合，形成了最低工资保障制度。这一制度愿景在于保护弱势群体，但现实却事与愿违，雇主更倾向于雇佣具有更契合甚至远超最低工资标准的劳动价值的劳动者，制度所本欲保护的弱势群体则难以被保护到，徒增失业风险。

且基于经济学原理，劳动市场上，互相竞争的主体是劳动者之间和雇主之间，劳动者与雇主之间并不存在竞争，因此，基于市场竞争，劳动者自然能获得最优利益的就业机会，似乎无需最低工资保障制度过度干预。

就房屋管制问题而言，其事与愿违亦是因为这违背了市场自由竞争、供需与价格关系等基本规律。

4. 实现“房住不炒”事与愿符的对策

政府管制并非处理问题的第一选择，动辄立法规制也并非现代社会的发展所向。在明晰了“房住不炒”管制的事与愿违现象及其背后原因的基础上，实现“房住不炒”事与愿符的对策如下。

4.1. 全局考虑，看见“看不见的影响”

立法者与决策者应坚持全局考虑，秉持看见“看不见的影响”的思维方式来思考问题。面对房价飞涨和住房供不应求的现实问题时，立法者和决策者应认识到征收房产税、施行房屋限购令、兴建保障性住房或予以租金管制等举措，按照经济学规律都容易引发供给不足的后果。应在充分考虑多种可能后果的基础上，选择最优方案，而非一味多措并举。

4.2. 优先发挥市场作用，遵循经济规律

应坚持市场调节的主导地位，优先发挥市场竞争和价格规律的作用。房屋管制政策一方面期望达成促进房地产市场稳定健康发展的愿景，一方面还期望实现住有所居的社会理想，具有一定的扶助贫弱的公益性质。然而，有学者指出市场机制为需求更高的穷人提供了随时战胜需求较低的富人的机会，而其他行政管制只会削弱穷人的这种机会而巩固行政手段丰富的人的优势[8]。房价飞涨的背后，虽然有过度投机的因素，但根据经济学原理，任何交易本身并不等价，若双方之间能达成自愿交易，也必定是各自认为与对方交换更有价值，因此自愿交易是互惠互利的。具体到房屋买卖或租赁问题上，交易双方的自愿交易就是最契合双方利益和价值的，政府管制或立法干预均有画蛇添足之嫌，阻碍了市场竞争最优化作用的发挥，亦违背了价格与供求关系的规律。

4.3. 坚持有法可依，避免行政手段的路径依赖

应坚持法律保留和法律优位原则，避免形成行政手段的路径依赖。当前的房屋管制问题上，政府的

政策和行政手段居多。诸如关于房产税立法,全国人大常委会法工委仍未明确立法时间表⁶;房屋限购仍停留在房地产行业“国十条”等政策层面;房屋租金管制也更多停留于学理争论和地方实践中。政府的干预有违反行政行为合法性之嫌。实践中有地方法院在房屋管制相关措施出台后,针对房屋买卖合同纠纷等案件提出了相关司法对策,仍坚持结合具体情况依法认定合同效力,不轻易以房屋管制政策为由否定合同效力[16]。在过于倚重行政手段的房屋管制领域,立法和司法都应十分谨慎,避免出现由行政主导立法与司法的错误。应强调的是,在坚持管制谦抑和发挥市场经济主导作用的基础上,如若干干预仍有必要,也应坚持法律保留和法律优位原则,诸如税收基本制度等问题应谨慎管制,保证有法可依,避免出现违反《立法法》、违反公民权利保护、权力寻租与贪腐等问题。

5. 结语

怀揣抑制房价飞涨、保障“住有所居”等愿景的房价管制和房租管制法律法规与政策制度并未得到落地回应,反而出现房价持续上涨、住房供不应求、房屋质量下降、权力寻租等事与愿违的“看不见的影响”,其背后原因在于理性经济人发挥“上有政策下有对策”的能动性,且立法者或决策者在单线的因果关系思维下忽视现实的复杂因果,违背了市场竞争与经济规律。因此,面对法律与政策制度的事与愿违的现实,应摒弃政府管制为第一选择的问题解决思维,而应在充分考虑多种可能引发的后果的基础上,看见“看不见的影响”,再选择最优方案;并应优先发挥市场作用,遵循经济规律;坚持有法可依和法律保留、法律优位等原则,避免形成对行政手段的路径依赖,才能实现“房住不炒”的事与愿符。

参考文献

- [1] 钟际平. 我国开征房地产税研究[D]: [硕士学位论文]. 石家庄: 河北经贸大学, 2012.
- [2] 刘娟. 《房地产税法》制定的三维基础[J]. 北方论丛, 2017(5): 158-162.
- [3] 赵植苹, 李成骏. 房产税立法稳步推进的意义及市场影响研究[J]. 科技促进发展, 2019, 15(8): 833-840.
- [4] 贾康. 房产税离我们并不远[M]. 北京: 人民出版社, 2015.
- [5] 李楠楠. 税收法定原则视野下房产税改革的法治路径[J]. 当代经济管理, 2019, 41(7): 81-89.
- [6] 王文博. 房屋“限购令”合法性的法理学分析[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中国人民公安大学, 2020.
- [7] 刘丽荣. 房屋限购令的合法性缘何遭到质疑[J]. 人民论坛, 2016(25): 122-124.
- [8] 薛兆丰. 经济学通识[M]. 第二版. 北京: 北京大学出版社, 2015.
- [9] 邹旭, 马贤磊, 石晓平. 保障性住房供应如何影响商品房价——挤出供给抑或分流需求? [J]. 财经研究, 2021, 47(11): 49-63.
- [10] 赵奉军. 房租上涨与政府干预界限[J]. 中国房地产, 2018(11): 22-24.
- [11] 王建红. 住房租金管制政策的国际经验及借鉴[J]. 建筑经济, 2020, 41(10): 30-33.
- [12] 苏晓丹. 遏制房租上涨要扩大有效供给[J]. 理财, 2018(10): 22-23.
- [13] 赵凯. 美国纽约房屋租金立法管制及其启示[J]. 价格理论与实践, 2012(10): 45-46.
- [14] 徐倩. 房租管制的法经济学思考[J]. 广西政法管理干部学院学报, 2012, 27(4): 26-28, 54.
- [15] 王怡. 禁烧穷人眼中的财富[J]. 银行家, 2002(5): 146-147.
- [16] 青岛市中级人民法院课题组, 高益民. 关于调控政策背景下房地产纠纷案件法律适用问题之探讨——以房屋买卖合同纠纷为视角[J]. 山东审判, 2013, 29(4): 37-41.

⁶央视网:《房地产税法立法工作进展如何? 全国人大法工委回应》, 载 <https://fdc.rednet.cn/content/2022/04/25/11161595.html>. 最后访问时间: 2022年6月3日。