

# 基于博弈视角的我国房地产公共政策执行失灵研究

张红生

(盐城工学院 图书馆,江苏 盐城 224051)

**摘要:**通过对中央政府、地方政府、房地产商、消费者之间的“非合作博弈”分析,阐释了房地产公共政策执行失灵的原因是博弈方的利益不一致、信息不对称及博弈的规则不够健全,提出以自利为目的的非合作博弈转向以集体利益为目的的合作博弈是解决房地产公共政策执行失灵的可行之路。

**关键词:**博弈;房地产;公共政策;执行失灵

**中图分类号:**F287.8   **文献标识码:**A   **文章编号:**1671-5322(2012)04-0024-04

我国中央政府对于房地产不同时期出现的问题制定了相应的调控政策,其措施和手段多管齐下,但调控效果并不明显。为什么政府一再对房地产进行调控而房价却一直居高不下?换言之,房地产公共政策缘何总是执行失灵?排除房地产公共政策自身不足的原因外,对于公共政策问题,博弈论是一个重要的研究视角。本文试从博弈论的角度分析房地产公共政策执行失灵的“非合作博弈”,并阐述房地产公共政策执行失灵的原因,在此基础上提出相应的建议、对策,以促使房地产公共政策中的各利益主体从“非合作博弈”走向“合作博弈”。

## 一、房地产公共政策执行失灵的“非合作博弈”分析

博弈主要分为合作博弈和非合作博弈。其主要区别在于人们的行为相互作用时,双方当事人能否达成一个具有约束力的协议。如果有,就是合作博弈;没有,则是非合作博弈<sup>[1]</sup>。从博弈论的角度来看,公共政策执行失灵是由各利益主体的非合作博弈引起的。在房地产公共政策执行失灵过程中,各利益主体,包括中央政府、地方政府、房地产商、消费者之间必然存在非合作博弈。

### 1. 非合作博弈——中央政府与地方政府

中央政府是国家宏观政策的制定者,对于房

地产市场的调控,理应本着追求公共福利最大化为宗旨,在房价过高时坚决打压,避免楼市泡沫过大导致人们的买房负担过重,在楼市低迷时则加以扶持,防止楼市的低迷导致整个国民经济的发展减速。

而作为“理性经济人”的地方政府,则会从自身利益出发,因为房地产投资高涨不仅可以带来财政收入的增长,还是官员获取显赫政绩的有效路径。当楼市房价较高时,他们不仅不会打压,而更倾向于维持,这样才能创造出更多的财政收入和政绩。正如张金马教授所言:“下级对上级政策往往以自己的利益和损益值作为对策参考,得益越多,越乐于执行;受损越多,越不乐于执行,乃至抵制、变换”<sup>[2]</sup>。也正是这种“经济人”性质,地方政府在贯彻执行中央的房地产政策时,会产生“上有政策,下有对策”的心理,这就容易扭曲异化中央的政策执行的效能,上下级间形成了非合作博弈。在博弈过程中地方政府可能会出台一些看似和原政策一致但实际却相背离的“替代政策”,千方百计地追求地方财政收入的最大化,在这样的利益博弈中房地产公共政策执行失灵则难以避免。

### 2. 非合作博弈——地方政府与房地产商

作为利益主体,房地产商和地方政府都必然

收稿日期:2012-10-22

基金项目:盐城工学院2011年度引进人员科研项目(XKR2011091);2011年度盐城市哲学社会科学研究立项课题(11-A-39)

作者简介:张红生(1975-),男,江苏盐城人,硕士,馆员,研究方向:公共管理理论与实践、图书馆学。

追求各自利益的最大化。为了高额回报,大多数情况下房地产商和地方政府是以“合作”为基础的。大力促进房地产的发展似乎合乎地方政府的利益最大化要求,然而其发展在增加地方税收的同时,也带来了地方财政支出的增加,包括对环境污染、交通拥挤、城市新增人口福利的支出,以及各种卫生设施等公共支出等这些发展所带来的外部性效应,所以地方政府要努力寻求转移这种外部性来使自己达到利益最大化<sup>[3]</sup>。而开发商总是以私人利润最大化为目标,开发商在考虑是否接受这种转移,必然会考虑自身的利益是否最大化;况且地方政府与地方政府之间也存在博弈,各地竞相制定优惠用地措施吸引投资者,倘若开发商的自身利益在这个城市没有得到最大化或者比在另一座城市所得到的优惠、利益少,那么,开发商就会选择非合作博弈。

一些地方房价的飞涨使得中央政府出台了各种强有力的措施,尤其是对地方政府“一把手”实行问责制,以治理各级地方政府部门的“土地违法”和“行政不作为”等行为,这些强有力的措施使得地方政府不得不放弃与开发商的继续“合作”,地方政府的“退出合作”行为则可能使得开发商“投诉”地方政府以往的违法行为,于是,地方政府与房地产商之间就形成了非合作博弈<sup>[4]</sup>。

### 3. 非合作博弈——房地产商与消费者

在一定区域内房地产开发商具有相对的垄断性,开发商之间一般采取“合作”。而人们对住房有着刚性的需求,且房地产商品的消费者之间有着充分的竞争。因房地产开发商的竞争弱于消费者之间的竞争,故加剧了房地产商的垄断性。

在现实房地产市场中,由于信息的不完备和不对称,房地产商比消费者占有更多有关房屋质量、成本等方面的信息,导致了房地产商对价格的垄断和绝对的信息优势,消费者由于缺乏足够的信息,在市场上处于劣势,况且消费者相对分散,很难联合起来与开发商讨价还价,使房地产商与消费者相比越来越具有更强的讨价还价能力。

随着房地产商垄断地位的加强和讨价还价能力的提高,房地产价格就会提高,交易就会显得越来越不公平。消费者有买房的需求,对于他们来说,如果资产支撑不了过高的房价,唯一的办法就是等待房价下跌,等到房价跌到一定的程度。而房地产商具有贪婪性,想要更大量利润和财富的积累。消费者等待房价下降,房地产商采取捂盘

不卖房,买卖不能进行,导致房产商和消费者之间的非合作博弈的形成。

## 二、房地产公共政策执行失灵的原因

### 1. 博弈方的利益不一致

博弈论认为,在冲突和竞争的情况下,每一个参加者都遵循力求得到最大利益,并把损失减小到最低限度的原则<sup>[5]</sup>。我们可以看出,各个利益主体博弈的根源动力就是利益驱动。约翰·穆勒提出了“经济人”假设理论,经济人假设是指每个人都以自身利益最大化为目标,而公共选择理论认为,政府实际上也可以称为“经济人”,政府在公共政策执行过程中作为利益主体之一,与其他利益主体进行博弈,实质上也是在追求着自身利益的最大化。

在房地产这项公共政策执行过程中,中央政府和地方政府作为利益主体,各自追寻利益的最大化目标显然不同,这种利益目标的不一致必然会引发“上有政策,下有对策”的现象,最终导致中央政府和地方政府之间进行博弈。一般而言,在房地产市场公共政策执行问题方面,中央政府作为国家政策的制定者,旨在追求社会利益的最大化。中央政府的主要目标是:加强保障性住房、廉租房的建设,切实解决中低收入人群住房问题,社会和谐稳定;逐步优化房地产体系,实现房地产的良性循环和可持续发展;实现房地产总需求与总供给的基本平衡,保证房价保持平稳上升;建立科学的房地产市场监测预警系统,对房地产市场的风险进行有效的监控。而地方政府更关心房地产市场的经济利益。地方政府作为地方利益的代表,它在保证生产发展,提高人民生活,促进社会进步的基础上,更加追求本地区的实物平衡、本地区的财政力量和其它的支配权。

因此,在房地产市场中,地方政府面对房地产巨大的财政收入诱惑,并不希望房价下跌,更是利用手中的卖地权来争取更高的财政收入,甚至出现寻租行为。当地方政府的合理利益受到侵犯得不到合理诉求时,就会对中央政府的宏观调控政策暗中采取拖延、隐瞒的消极态度,甚至会对政策进行歪曲、篡改、肢解、抵触和破坏执行。如此,各级地方政府为了追求其利益,层层对政策进行扭曲变异,政策效能降低,最终导致政策失灵。

### 2. 博弈方的信息不对称

房地产商与消费者之间的不对称博弈的重要

原因就在于双方的信息不对称,表现为处在卖方的房地产开发商掌握着商品房的大量实质性信息,既有包括地理位置、地形、交通情况、户型等在内的公共信息,也有包括产品的成本、质量、盈利能力、增值潜力等在内的隐蔽信息,并且开发商在投资开发前就通过专业人员对产品的定位进行了详细的市场调研,较准确地把握消费群体定位,并对消费群体的消费特征、消费心理、消费偏好、经济能力等情况基本掌握。而购房者除了自己的购买能力、购买需求外,对房地产运作方式、各种成本构成、利润率、市场需求情况等了解甚少,只能根据自身承受能力和需求被动地选择房地产消费,而且还往往被开发商的不实宣传和人为造成的紧缺迹象所欺骗。交易双方的信息不对称,双方博弈的地位是不平等的,这种不对称性决定了房价的定位会更偏向于房地产商的方案,当开发商们鼓吹房价上涨时,消费者会与之形成主动的呼应,形成可怕的正反馈,房价因此一高再高。

政府官员和房地产消费者之间也存在严重的信息不对称。根据公共选择理论,政府官员不是简单的政策解释者和执行者,他们在执行公共政策的过程中也在追寻自身利益的最大化。如果政府官员没有公平、正义的理念,没有强烈的忠实意识、奉献意识、公仆意识和强烈的使命感和责任感,往往就会利用自己的职务之便谋取自身的利益,出现寻租行为。比如,经济适用房的价格远远低于商品房,对于政府官员和城镇居民来说都是争相抢夺的对象,在双方展开的博弈中,政府官员掌握的信息远远多于城镇居民,在这种不完全信息动态博弈中,政府官员优势远大于城镇居民,他们利用职务之便骗取经济适用房,以权谋私,转租牟利,从而导致房地产公共政策执行的失灵。

### 3. 博弈规则还不够健全

博弈规则是评判博弈主体博弈成败的标准,是引导博弈主体行为的杠杆。有什么样的博弈规则,就有什么样的博弈结构和什么样的博弈结果<sup>[6]</sup>。我国的房地产法律在借鉴国外立法经验,立足于本国国情的基础上,已经基本形成了一定法律法规体系,但相对于快速发展的房地产业仍然严重滞后:一是房地产法律规范的规格等级较低,多为部门规章及“指示、意见、通知”等,权威性和约束性不够;二是部分政府部门的管理职能法规缺少配套性规定,而且大部分规章和通知的行文中没有具体操作和执行的条款,难以落实到

位;三是少数行政法规零乱而且不系统不规范,甚至相互抵触。

## 三、合作博弈:抑制房地产公共政策执行失灵的对策

所谓合作博弈,是指博弈双方的利益都有所增加,或者至少是一方的利益增加,而另一方的利益不受损害,因而整个社会的利益有所增加。合作博弈采取的是一种合作的方式,或者说是一种妥协<sup>[7]</sup>。我们在前面说到,房地产公共政策执行中各利益主体之间的非合作博弈源于各利益主体对各自利益最大化的追求,那么如何能使各利益主体在不损害各自利益的前提下妥协,从而最大程度地实现公共利益?寻求各主体的合作博弈是“一个动态的过程”<sup>[8]</sup>,必须通过一系列机制、手段、途径的运行来体现。只要规则合适,合作的结果是可以实现的。

### 1. 执行主体之间的合作博弈

中央宏观调控政策的实施最终还是要依靠地方政府,地方政府执行政策的好坏直接影响房地产政策调控的效果。因此,在房地产调控政策中,需要充分考虑中央和地方的利益,使得在政策执行中央和地方能在博弈的基础上有良好的合作,达到权利和义务的统一、效率和规范的统一。

#### (1) 完善职权配置制度

从制度上解决合理划分中央与地方事权、财权和决策权的问题。合理划分中央和地方的行政权,并使中央和地方的职、责、权相对应,要改变过去那种中央权力偏重或地方权力偏重的倾向,做到中央权力和地方权力对称<sup>[9]</sup>。权力对称能便于地方政府抵制中央过分干预微观政策和制定一些不合理的政策;也便于中央政府对地方政府的宏观监控,避免地方政府对宏观政策的扭曲和异化。这样有利于理清中央和地方的利益界限,减少投机行为,形成一种良性博弈。

#### (2) 改革绩效考评制度

我国现行的政府绩效考核制度以 GDP 增长作为一级政府绩效考核的重要指标,这样的考核制度明显助长了地方政府“上有政策,下有对策”的短视行为。因此,应对现行的绩效考核制度进行改革,不能将 GDP 增长作为惟一的考核指标,中央政府要以科学的激励机制督促地方政府树立科学的发展观与政绩观,更大程度地促进当地经济的可持续发展。中央可以更多地将环境保护,

增加居民收入,促进就业等民生指标及提升产业结构和区域竞争力等战略性指标纳入到考评体系中去,并给予这些指标一定的权重,从各个方面综合考察地方官员的政绩。

### (3) 强化约束监督制度

各级地方政府决不能因其自身一时的既得利益而损害社会公共福利,凭借手中的权力与开发商合谋抬高地价,影响社会居民的生存质量。为了防范地方政府的“经济人”的行为发生,使地方政府决策符合公共利益最大化要求,就须建立起一套能约束和监督决策者的有效机制,否则,决策就可能偏离公共利益的轨道。因此,在房地产政策执行过程中,必须建立行之有效的约束和政策监控机制;落实和完善各项社会监督制度,实现依法监督;建立健全政府行为的法律制度,用法律来约束政府行为;加大责任追究和惩罚力度,提升执行者的责任意识 and 效率意识。地方政府也要积极响应中央政府的号召,将稳定房价、提供住房保障的各项措施落实到位,才能维持中国房地产市场的健康运行。

## 2. 执行主体与目标群体之间的合作博弈

要使政策执行主体和政策目标群体进行合作博弈,关键是要明确政策执行主体和政策目标群体的行为规则,主要要做到信息公开原则和公平公正原则,使之有利于双方利益。

### (1) 信息公开原则

目前,政府对诸如城市规划、土地利用规划、土地供应等信息资源并不公开,而且国家宏观调控政策未能通过电视、电台、网络、报纸等多种渠道向社会予以公布。这些情况一方面造成部分的房地产商只看到房地产开发的高额利润,而不清楚房地产市场的实际情况,就投入到房地产的开发建设中,浪费了土地资源,并致使房地产市场混乱。另一方面,对购房者而言,无法从政府的渠道获取有关房地产信息,对市场的真实行情并不清

楚,房地产商则利用单方面掌控信息的优势,往往大肆炒作制造抢购假象,哄抬房价增加收益。

因此,政府的宏观调控要想切实发挥作用,就必须遵循信息公开原则。首先,中央及地方政府的各种政策方针要及时予以公布,并通过多种方式向社会进行宣传,使不同层次的购房者能通过各种途径获得信息。其次,政府还应为民众提供更多准确、及时而又全面的信息。对房地产市场发展现状的专业分析,本地区房地产行情的合理考评,都将为消费者的合理消费提供专业指导。另外,只有在信息能充分流动的情形下,消费者才能理性对待房地产市场的发展,开发商也因此会规范自己的投资和开发行为,促进房地产市场有序发展。任何市场的长远发展,都需要信息相对平衡作为支撑。

### (2) 公平公正原则

市场经济从某种程度上讲就是法治经济。房地产业作为市场经济的一个重要组成部分,更需要用法律来规范,健全完善房地产法在房地产业的发展中具有重要的现实意义。况且获得适当的住房是公民的基本人权,从发达国家走过的道路看,完全依靠市场力量是无法实现上述目标的。因此政府必须干预市场,保障公民的基本人权,一些国家把享有住房的权利写入了宪法,如英国《住宅法》,日本《公营住宅法》等,这样才能使政府对公众最起码的承诺“居者有其屋”有法可依,在房地产市场中相关的法律法规才能使公平公正有所依据。

要注重各公共政策执行主体伦理建设,强化执行主体的道德建设。各执行主体一定要坚持实事求是的原则,坚持公平、正义的理念,具有强烈的忠诚意识、奉献意识、公仆意识和强烈的使命感和责任感,形成正确的利益观、权力观,形成各利益主体间的良性博弈态势,使政策目标能得到有效的贯彻落实。

## 参考文献:

- [1] 佚名. 博弈论[EB/OL]. (2012-09-11)[2012-07-20]. <http://baike.baidu.com/view/18930.htm>.
- [2] 张金马. 公共政策分析[M]. 北京:人民出版社,2004:443.
- [3] 彭方平,方齐云. 房地产开发商与地方政府的博弈分析[J]. 价值工程,2008(5):10-12.
- [4] 淮建军,刘新梅,雷红梅. 地方政府和房地产商非合作讨价还价的博弈分析[J]. 运筹与管理,2008(3):70-74.
- [5] 徐敏宁. 从博弈论视角探析公共政策执行失灵及规制[J]. 党政干部学刊,2008(1):30-32.

(下转第48页)

- [10] 罗冶欧. 广告实用(上)[J]. 商业杂志,1927(3):2-5.
- [11] 卞其蕤. 略谈广告设计[J]. 工商管理,1948(2):21-22.
- [12] 松庐. 广告与女人——商品披露的诱惑性[N]. 民国日报,1931-06-06.
- [13] 佚名. 广告概说[J]. 广告与推销,1936(1):59-60.

## Exploration of Design Methods of Catching the Attention of People in Advertisement Design in the Early 20th Century in China

LI Feng

(School of Art and Design, Yancheng Institute of Technology, Yancheng Jiangsu 224051, China)

**Abstract:** The problem of drawing the attention of people in Chinese advertisement design in the early 20th century was researched. Eight main methods of drawing the attention of people in Chinese advertisement design in this period were analysed by the forms of texts, graphics, colours and formats, marketing, psychology, aesthetics and etc. The methods and practices has important reference value for current advertisement designers to deal with the problem of catching the attention of people in Chinese advertisement design.

**Keywords:** Chinese advertisement design; drawing the attention of people; methods of design

(责任编辑:李开玲)

---

(上接第 27 页)

- [6] 徐敏宁. 政策主客体博弈视角下的公共政策执行失灵探析[J]. 中共杭州市委党校学报,2008(3):67-71.
- [7] 佚名. 合作博弈[EB/OL]. (2012-07-17)[2012-09-06]. <http://baike.baidu.com/view/29599.htm>.
- [8] 谢炜. 中国公共政策执行过程中的利益博弈[D]. 华东师范大学,2007.
- [9] 辛向阳. 大国诸侯[M]. 北京:中国社会科学出版社,1996:621.

## Research on the Implementation Failure of China's Public Policy of Real Estate Based on the View of Game

ZHANG Hong-sheng

(Library of Yancheng Institute of Technology, Yancheng Jiangsu 224051, China)

**Abstract:** Through the analysis of non-cooperation game among the central government, local government, real estate agent and the consumer, the essay sets forward that the reasons of the implementation failure of China's public policy of real estate are the conflict of interests of the game party, the asymmetric information and the imperfect rules of the game. The author proposes that the reasonable way to solve the problem is that the non-cooperation game of self-interest changes to the opposite side.

**Keywords:** game; real estate; public policy; implementation failure

(责任编辑:李 军)