

公共租赁住房管理部门权力寻租问题研究 *

任 宏 齐丹丹 ** 钟 清

(重庆大学建设管理与房地产学院, 重庆 400045)

摘 要:在研究公共租赁住房(公租房)体系运行中的公租房管理部门(主要包括公租房分配部门和公租房分配监督部门)权力寻租问题的过程中,采用博弈论的研究方法,通过博弈分析理清公租房管理部门之间的利益关系,确定博弈模型达到最优均衡所需的条件,进而设计一套有效的激励约束机制,将公租房管理部门工作人员的行为引导至有利民生的方向。

关键词:公租房;权力寻租;利益博弈;激励约束机制设计

中图分类号:C931.2

文献标识码:A

doi:10.3969/j.issn.1006-6055.2013.04.023

Study on Power-seeking-rent among Public Rental Housing Administrative Departments *

REN Hong QI Dandan ** ZHONG Qing

(Faculty of Construction Management and Real Estate, Chongqing University, Chongqing 400045)

Abstract:In the process of studying the power-seeking-rent issue among the public rental housing administrative departments (including the public rental housing sector and the public rental housing distribution supervision department) during the operation of this system, the game theory is adopted to build models, with the relationship of interest analyzed among the public rental housing administrative departments, the required conditions determined for the optimal balance of the game model. finally, an effective incentive and restraint system is designed, guiding the behavior of the staff in the public rental housing administrative departments to the favor of people's interests.

Key words:public rental housing; power-seeking-rent; benefit game; incentive mechanism design

1 引言

公共租赁住房(下文简称“公租房”)能够在很大程度上满足城市中中等偏下收入家庭的基本住房需求^[1],将成为我国保障性住房的重要组成部分之一,但公租房的建设仍然面临重重困难,其中最大的困难之一就是公租房运营阶段的管理部门权力寻租问题。公租房属于社会公共资源,是政府福利的表现形式,其能否公平合理的分配,直接关系到公共住房政策实施的效果。公租房的数量本身是有限的,公租房管理部门内部之间如果出现准入监管作假现象,将使得公租房这种稀缺资源不能完全分配到真正需要它的人手中。另一方面,申请家庭的财产状况不易为人所了解,尤其是汽车、股票等资产,这就让管理部门的权力寻租更不易为人所发现。因此,解决公租房管理部门权力寻租问题,让真正需要公租房的人顺利入住,杜绝不符合申请条件的人通过作假手段分到公租房的情况,并非易事。

2 公租房管理部门权力寻租问题研究现状分析

近年来,国家和地方政府针对公共租赁住房出台了一系列的指导意见和政策。例如,2010年6月12日由中央七部委联合发布了《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》;重庆市人民政府2010年5月24日通过了《重庆市公共租赁住房管理暂行办法》等等。与此同时,部分专家学者也对这一难题做了一些相关研究。例如,内蒙古财经学院陈丽兰^[2]认为应建立一个完善的政府投资项目监管体系;河南财经政法大学李岚^[3]认为应建立一个有效的惩罚机制,遏制蓄意虚报现象;上海地产有限公司杨华凯^[4]认为应建立一个多部门信

息共享的机制,让分配部门真正掌握申请人的经济情况;华中师范大学韩冬梅^[5]认为应建立多元动态的监督机制,畅通多种投诉举报渠道,并建立个人信用制度,使管理程序化、科学化,从而有效遏制“寻租”现象;华东师范大学东方房地产学院曾丽^[6]提出要培养与提高公租房入住者的自律精神,抨击并惩罚转租出借等违法行为,全面定期核查入住者的居住情况,加强租房空置率的控制力度。此外,在权力寻租方面,上海财经大学蒋传海在《权力寻租对激励机制扭曲的博弈分析》^[7]中通过建立博弈论模型,得出结论:如果政府工作人员的成绩评价受其行贿力度或其他因素的直接影响,那么政府工作人员就会把主要精力用于行贿和发展个人关系,降低个人努力工作的程度和效率;中南财经政法大学叶静^[8]认为有权力就必须要有监督,因此应完善政府行为的监督机制,加大对寻租行为的打击力度,同时提高政府官员待遇,达到类似“高薪养廉”的目的。这些政策和研究成果对于解决公租房运营阶段的公租房管理部门权力寻租问题、加快公租房建设而言有一定的促进作用,但它们仍然显得相对零散,不够系统,部分研究成果尚且停留在理论的层面,可操作性不够强,因此,对公租房体系运行中的公租房管理部门权力寻租问题做进一步的研究是非常必要的。

3 涉及公租房管理部门权力寻租问题的行为主体间的利益博弈分析

为了研究如何避免公租房管理部门权力寻租现象,我们可以引入一个博弈模型,在这个模型中有两个理性的博弈方:公租房分配部门工作人员(下文简称“分配部门工作人员”)和公租房分配监督部门工作人员(下文简称“监督部门工作人员”)。对于分配部门工作人员,我们假定:1)它有两个纯策略均衡——在分配公租房过程中不作假和在分配公租房过程中作假。2)当公租房分配部门在分配公租房过程中不作假时,该部门工作人员可以在政绩考核中因尽职工作

* 中央高校基本科研业务费科研专项“研究生创新基金”项目(CDJXS11031120)资助

** E-mail:526353521@qq.com

而获得奖励(假设上级政府能够正确地公租房管理部门工作人员的政绩进行考核),得益为 $A(A > 0)$;3)当在分配公租房过程中作假时,如果监督部门工作人员严格监督,作假行为会被发现并责令改正,公租房分配部门工作人员得益为 $-B(B > 0)$;4)当在分配公租房过程中作假而监督部门工作人员不严格监督时,分配部门工作人员会因迎合了部分人的利益而得益 $C(C > 0)$ 。对于监督部门工作人员,我们同样也有四个假定:1)它有两个纯策略——严格监督分配部门工作人员分配公租房和不严格监督分配部门工作人员分配公租房;2)当监督部门工作人员严格监督时,该部门工作人员可以在政绩考核中因尽职工作而获得奖励,得益为 $D(D > 0)$;3)当不严格监督公租房分配部门而公租房分配部门却仍然在分配公租房过程中不作假,监督部门工作人员会因为自己的准确预判而节约一部分人力和财力(若监督部门工作人员预判分配部门工作人员不会作假,此时的监督部门工作人员作为理性的决策者显然会选择严格监督以节约自身的人力财力)及迎合部分人利益而得益,得益为 $E(E > 0)$;4)当监督部门工作人员不严格监督时,如果分配部门工作人员在分配公租房过程中作假,监督部门工作人员会因其失职而受到国家的惩罚,得益为 $-F(F > 0)$ 。双方对应于不同纯策略组合的支付矩阵如图 1 所示。

		公租房分配监督部门工作人员	
		严格监督	不严格监督
公租房分配部门工作人员	不作假	A,D	A,E
	作假	-B,D	C,-F

图 1 博弈收益矩阵 1
Figure 1 Game payoff matrix 1

此时博弈模型在何处达到均衡取决于 A 和 C 的大小关系及 D 和 E 的大小关系。当 $D \geq E$ 时,模型在分配部门工作人员不作假且监督部门严格监督的情况下达到均衡,这正是我们所期望的,故我们应增大 D ,减小 E ,使得 $D \geq E$ 。当 $D < E$ 时,若 $A \geq C$ 则模型在分配部门工作人员不作假且监督部门工作人员不严格监督时达到均衡,这并不是我们最期望的,应增大 D 减小 E 使得模型均衡回归到 $D \geq E$ 的状态。

当 $D < E$ 且 $A < C$ 时,模型不存在纯策略纳什均衡,但数学家纳什在 1950 年证明了这样一个定理:每一个有限博弈(即模型中博弈方的个数是有限的,而且每个博弈方只有有限个纯策略),至少存在一个纳什均衡(纯策略的或混合策略的),所以,此时这个模型必然存在混合策略纳什均衡^[9]。我们假定分配部门工作人员的混合策略为 $\sigma_1 = (\theta, 1 - \theta)$ (即分配部门工作人员以 θ 为概率选择不作假,以 $1 - \theta$ 为概率选择作假),监督部门工作人员的混合策略为 $\sigma_2 = (\lambda, 1 - \lambda)$ (即监督部门工作人员以 λ 的概率选择严格监督,以 $1 - \lambda$ 的概率选择不严格监督),则分配部门工作人员的期望得益函数为:

$$U_1 = \theta[A \times \lambda + A \times (1 - \lambda)] + (1 - \theta)[(-B) \times \lambda +$$

$$C \times (1 - \lambda)]$$
$$= \theta(A + B\lambda + C\lambda - C) - B\lambda - C\lambda + C$$
对上述函数求微分,得:
$$dU_1/d\theta = A + B\lambda + C\lambda - C = 0。$$
此时 $\lambda = (C - A)/(B + C)$ 。同理,监督部门工作人员的期望得益函数为:
$$U_2 = \lambda[D \times \theta + D \times (1 - \theta)] + (1 - \lambda)[E \times \theta + (-F) \times (1 - \theta)]$$
$$= \lambda(D - E\theta - F\theta + F) + E\theta + F\theta - F$$
对上述函数求微分,得:
$$dU_2/d\lambda = D - E\theta - F\theta + F = 0。$$
此时 $\theta = (D + F)/(E + F)$ 。

综上所述,在混合策略均衡时,分配部门工作人员以 $(D + F)/(E + F)$ 的概率选择不作假,以 $[1 - (D + F)/(E + F)]$ 的概率选择作假;监督部门工作人员以 $(C - A)/(B + C)$ 的概率选择严格监督,以 $[1 - (C - A)/(B + C)]$ 的概率选择不严格监督。这种均衡也可以理解为:实际中有很多分配部门工作人员,其中 $(D + F)/(E + F)$ 比例的分配部门工作人员选择不作假, $[1 - (D + F)/(E + F)]$ 比例的分配部门工作人员选择作假,而监督部门工作人员只是随机地检查 $(C - A)/(B + C)$ 比例的分配部门工作人员的作假情况。

接下来,我们将在知道上述博弈均衡的基础上通过调整变量来更好地实现下述两个理想目标:1)减少博弈双方设租 - 寻租的机会;2)提高达到均衡时分配部门工作人员不作假的概率,减小公租房管理部门权力寻租的可能性。

首先考虑实现上文提到的第一个目标,即如何减少博弈双方设租 - 寻租的机会。在这个模型里,如果存在租,那它必然出现在图 1 支付矩阵的右下角方框内,即形成分配部门工作人员作假且监督部门工作人员不严格监督时,才存在“租”。我们假设分配部门工作人员属于风险厌恶型,即只有受贿的得益大于被揭发而遭受到的惩罚时,他才愿意勾结。显然,当 $C \leq F$ 时,不存在“租”。当 $C > F$ 时,理性的双方会考虑设租 - 寻租(因为这对双方来讲是一个“帕累托改进”),这是租金为 $(C - F)$,我们假定分配部门工作人员分到了 G ,监督部门工作人员分到了剩余的 $(C - F - G)$ ($F > 0$ 且 $D - A - F > 0$)。此时,博弈模型就转变为如图 2 所示。

		公租房分配监督部门工作人员	
		严格监督	不严格监督
公租房分配部门工作人员	不作假	A,D	A,E
	作假	-B,D	C,C-F-G

图 2 博弈收益矩阵 2
Figure 2 Game payoff matrix 2

当 $A < G$ 且 $D < C - F - G$ 时,模型在分配部门工作人员作假且监督部门工作人员不严格监督时达到均衡,也就是说,当租金高到使得 $A < G$ 且 $D < C - F - G$ 的水平时,理性的双方就会选择设租 - 寻租(因为双方的理性预期是一致的)。现在我们要考虑如何才能减少博弈双方设租 - 寻租的机会。当 $C \leq F$ 时没有租,就更谈不上设租 - 寻租了。即便 $C > F$,如果能保证 $A \geq G$ 且 $D \geq C - F - G$,博弈双方也不会设

租 - 寻租。如果用文字来表述,就是 C 应足够小,A、D、F 应足够大。

接下来考虑实现第二个目标:提高均衡时分配部门工作人员不作假的概率,减小公租房管理部门权力寻租的可能性。从上文中可知,均衡时分配部门工作人员不作假的概率为:

$$P = \theta = (D + F)/(E + F)$$

对于 D、E、F 三个变量,若以 E、F 为常量,D 为变量,则上式对 D 的一阶导数为:

$$dP/dD = 1/(E + F) > 0$$

同理, E、F 对应的一阶导数分别为:

$$dP/dE = - (D + F)/(E + F)^2 < 0$$

$$dP/dF = (E - D)/(E + F)^2 > 0$$

因此可知,概率 P 和 D、F 同向变化,和 E 反向变化。要使概率 P 增大,只需增大 D、F,减小 E。

其实,对于图 1 所示支付矩阵,只需将监督部门工作人员严格监督时的得益由 D 提高到 H(H≥E),就可以实现第二个目标,因为此时形成的新的博弈模型(如图 3 所示)有一个纯策略纳什均衡,即监督部门工作人员选择严格监督,分配部门工作人员选择不作假。这说明,在这个模型的假设条件下,要使分配部门工作人员和监督部门工作人员双方都尽职工作,需要增加监督部门工作人员的额外得益且此额外得益要足够大(H 必须大于或等于 E),以弥补其作为监督管理者的机会主义成本。对于分配部门工作人员,则不用增加其额外的得益,因为模型本身对其内在的激励已足够大了。

		公租房分配监督部门工作人员	
		严格监督	不严格监督
公租房分配部门工作人员	不作假	A,H	A,E
	作假	-B,H	C,-F

图 3 博弈收益矩阵 3
Figure 3 Game payoff matrix 3

综上所述,为了同时达到上述两个目标,应该做到:1) 确保 C≤F 或者 A≥G 且 D≥C - F - G,即 C 足够小,A、D、F 足够大;2) 增大 A、D、F,减小 C、E;3) 现有体制对分配部门工作人员的内在激励已足够大,不用再增加其额外得益。

4 与公租房管理部门权力寻租问题相关的激励约束机制设计

下面我们通过调整以上博弈分析的结论中的参数来进行激励约束机制的设计:

- 1) 增大 A(当公租房分配部门在分配公租房过程中不作假时,该部门工作人员可以在政绩考核中因尽职工作而获得奖励,得益为 A)。即通过政绩考核和奖金等方式加大对尽职工作的奖励力度和不尽职工作的惩罚力度。
- 2) 减小 C(当在分配公租房过程中作假而监督部门工作人员不严格监督时,分配部门工作人员会因迎合了部分人的

利益而得益 C)。

一方面,可以通过机制创新使行贿者预期得到的利益减弱乃至消失,如此公租房的分配就失去了行贿的价值,C 的值自然会下降甚至消失。要实现这一点,可以通过如下方式:

①建立“封闭运转”的公租房产权的转移模式。具体来说,如果某人买了公租房,后来又想把房子卖掉,那么只能卖给公租房管理局,回购价格以购房价加利息计算,然后再作为公租房流转使用。

②建立住房信用体系。银行建立了个人的信用体系,如果个人的信用记录有污点,就会在贷款时面临更高的利率。可以模仿银行信用体系建立一个住房信用体系,把申请公租房时的作假行为记入个人住房信用体系,将来该个人再购房时,就可以采取提高其首付比例等措施作为惩罚。这样就提高了申请人作假的成本,变相地减少了作假申请者的预期得益,有利于遏制虚假申请的现象。

③建立一卡通身份识别管理系统,根据承租人家庭人口数量配发相应数量的一卡通,承租人凭卡出入小区、享受公共服务,以达到限制转租的目的,从而减小申请人通过作假可能获得的得益。

④全面定期核查入住者的居住情况,加强租房空置率的控制力度。如此,通过作假手段申请公租房成了一件无利可图的事情,抱着投机心态去申请公租房的人就会大为减少,从而有效遏制住类似以前经济适用房监管中出现的利益输送和投机行为的发生,有利于公租房管理部门权力寻租难题的解决。

另一方面,可以设法增大分配部门作假的难度,减小其作假成功的概率,从而变相地使得 C 的值下降。为了达到这个目的,我们可以从如下六个切入点入手:

①建立多部门共享的信息平台,形成部门联动,从而建立起详尽准确的个人收入核查体系,提高审核准确度和效率。目前,我国居民的收入来源除薪资外,还有临时性收入、投资收入、获得赠与等等,财产形式也多种多样。由于我国银行不准许查询个人账户,加之股市、税收、房地产管理等管理系统各自为政,信息不共享,对居民家庭的隐性收入无法做到准确有效地统计,特别是低收入家庭成员从事临时性工作的情况比较多,使得管理部门难以监督。在此种情况下,管理部门主要采取入户调查、邻里访问、信函索证等“手工方式”来审查廉租房申请户的实际人口、收入和住房情况,不仅资金投入大、耗费时间长、难以实现动态跟踪,而且容易产生差错。如果能借助于信息系统,搭建一个由民政、工商、金融机构、公安、房地产交易登记等多部门共同参与的审核平台,充分审核申请人的经济条件,获得申请人的真实经济数据,确保配租的公平性。

②及时向社会公开保障性住房房源信息,采用公开摇号方式进行配租,接受社会各界监督;

③在分配公租房过程中要多次审核多次公示,逐级把关,使得公租房分配部门作假的概率,确保公租房的分配是公正合理的。可以采用这样一种公示方式:首先由申请人自我填表,居委会入户调查、评议,符合条件的张榜公示;居委会将公示结果报区政府,由区里再委托街办组织调查、评议、复核,区政府对复核结果审查后张榜公示;区政府再将结果

报市政府,市政府及时委托市房地产行政主管部门调查核实,之后,报市政府核准,并在政府网站和当地媒体向社会公示;

④审核申请人申请的应该是权力小组而不应是权力个人。审核小组应由多人组成,将权力分散,使得个人没有审核是否通过的决定权。这样可以增大权力寻租的难度,提高申请人为争取对自身有利的权力寻租而必须付出的成本,减少小组中的个人在权力寻租中的得益,从而减小权力寻租的概率;

⑤ 采用闭合性语言建立详细的、具体的、具有可操作性的申请人资质审查细则及评价体系,减弱公租房分配中的主观行政干预。可以通过设定合理的准入标准,严格审核申请者的收入、住房、户口、学历等条件,建立公租房申请者信用档案,杜绝弄虚作假现象,形成规范化的申请监管机制。但是,权力所有者往往利用评审规则中的非闭合性条款将主观意愿加入到审核结论当中,从而实现其权力寻租的目的。如果可以以闭合性的语言建立一个具有可操作性的评审体系,就能减弱权力所有者对评审过程施加的主观干预,从而增大权力寻租的难度,减小权力寻租的概率;

⑥ 将公租房申请对象纳入监督主体当中。通过作假手段分到公租房的人终会流露出一不符合申请条件的迹象,最了解这些迹象的无疑是这些人的左邻右舍。将公租房租户引入到监督机制中来,鼓励租户间互相揭发,并对举报作假现象的租户予以免除部分租金的奖励,对弄虚作假的租户予以罚款并责令其推出,对建立完善一个有效的监督机制而言意义重大。

3)增大 D(当监督部门工作人员严格监督时,该部门工作人员可以在政绩考核中因尽职工作而获得奖励,得益为 D)。

提高监督部门工作人员严格监督时的得益 D 至大于或等于 E 的水平,但不需增加分配部门工作人员的额外收益。当监督部门工作人员严格监督时,除了要在政绩考核中予以其优异成绩外,还应提高监督部门工作人员的经济待遇,对他们实行高薪养廉,提高他们接受贿赂的机会成本,以求通过他们的尽责工作创造更大的社会效益。对监督部门工作人员来说,模型中的内在激励不足,尽责工作没有足够大的额外收益,不尽责工作却能节约工作中耗费的人力财力,等于变相取得了收益,理性的经济人显然会选择不尽责工作。因此,应提高工作效率,降低工作耗费,减少变相收益的数额,减弱不尽责工作的动力,同时,应针对监督部门工作人员尽责工作的行为发放高额奖金,增强他们尽责工作的动力。对于分配部门工作人员而言,模型中的内在激励已经足够大了,再给分配部门工作人员以额外的奖励,只是徒然浪费社会资源,并无必要。

4)减小 E(当不严格监督公租房分配部门而公租房分配部门却仍然在分配公租房过程中不作假,监督部门工作人员会因为自己的准确预判而节约一部分人力和财力及迎合部分人利益而得益,得益为 E)。

E 的实质是监督部门工作人员为完成工作所花费的人力和物力,为了减小 E,应提高工作人员素质,建立合理的激励制度,以求提高工作效率,从而变相地减小了 E。除了设计合理的奖金制度外,还可以以城市中的区为设置公租房分

配监督部门的最小行政区域,在各区之间引入竞争模式,对各区公租房分配监督部门进行评比,对先进者予以奖励,落后者予以惩罚,有利于提高全市公租房分配监督部门的整体工作效率。

5)增大 F(当监督部门工作人员不严格监督时,如果分配部门工作人员在分配公租房过程中作假,监督部门工作人员会因其失职而受到国家的惩罚,得益为-F)。

在政绩考核中针对不严格监督的失职行为给予劣等评价,并采取扣除奖金等方式加大对监督部门工作人员失职行为的惩罚,以增大监督部门工作人员不严格监督的成本。

除了上述几点,还应注意到,公租房分配监督部门不应只负有监督的任务,还应为其分配其它工作,建立混合职能部门。在公租房分配监督部门只负有监督任务的情况下,如果监督部门工作人员一直严格监督,那么分配部门工作人员就不能作假,长期以来,上级单位可能就会认为设立公租房分配监督部门的必要性降低了,这样国家可能就会做出精简机构、少拨经费等不利于公租房分配监督部门的行为。理性的监督部门工作人员当然能意识到这一点,所以他们不会完全尽职地去工作。如果还有其它工作能为监督部门工作人员带来利益,他们就不用过度依赖监督的工作,那么他们对太尽职工作可能导致将来的潜在利益受损的担忧就会大为减轻,有利于监督部门工作人员更好地执行监督工作。

5 结论

公租房体系的建设能够进一步完善我国的保障性住房体系,在很大程度上满足城市中等偏下收入家庭的基本住房需求,可以说,公租房体系的建设是不折不扣的民心工程,是关乎国计民生的重大工程。因此,大力推进公租房体系的建设显得尤为必要。上级政府部门可以参考上文中设计的激励约束机制,制定合理有效的政策,用以解决公租房分配部门和公租房分配监督部门的权力寻租问题,从而最大限度地发挥公租房作为社会保障性住房的积极社会作用。

参考文献

- [1] 林峰. 发展公共租赁住房的现实意义和前景分析[J]. 城乡建设, 2009, (10): 59-62.
- [2] 陈丽兰. 政府投资项目的监管体系研究[J]. 项目管理技术, 2010, 8(5): 42-47.
- [3] 李岚. 我国廉租房准入与退出管理中存在的问题及对策创新研究[J]. 河南科技, 2010, (4): 16-17.
- [4] 杨华凯. 创新上海公共租赁住房建设运营机制思考[J]. 上海房地, 2010, (05): 24-27.
- [5] 韩冬梅. 论我国住房保障的进入与退出机制[D]. 武汉: 华中师范大学, 2008.
- [6] 曾丽. 公租房推进中的问题与建议——以上海为例[J]. 中国房地产, 2011, (02): 72-73.
- [7] 蒋传海, 陆懋祖. 权力寻租对激励机制扭曲的博弈分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2004, (02): 67-70.
- [8] 叶静, 刘婧. 政府干预中的权力寻租行为分析及其防治[J]. 行政与法, 2004, (03): 31-32.
- [9] 葛新权, 王国成. 博弈实验研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 245-256.