



龚宏龄◎著

SHOUZHONG DUI GONGGONG ZHENGCEZHIXING
DE YINGXIANG YANJIU
YI ZHONGGUO FANGDICHAN LIYI QUNTI WEILI

受众对公共政策执行的 影响研究

——以中国房地产利益群体为例



中国政法大学出版社



龚宏龄◎著

SHOUZHONG DUI GONGGONG ZHENGCEZHIXING
DE YINGXIANG YANJIU
YI ZHONGGUO FANGDICHAN LIYI QUNTI WEILI

受众对公共政策执行的 影响研究

——以中国房地产利益群体为例



中国政法大学出版社

2017·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

受众对公共政策执行的影响研究/龚宏龄著. —北京:中国政法大学出版社, 2017. 6

ISBN 978-7-5620-6770-2

I. ①受… II. ①龚… III. ①公共政策—研究 IV. ①D035-01

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第138107号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	10.25
字 数	250 千字
版 次	2017 年 6 月第 1 版
印 次	2017 年 6 月第 1 次印刷
定 价	39.00 元

在社会政治实践中，社会政治属性和内在规定性是通过政府对于社会的治理来实现的，而在政府对社会实施治理的过程中，公共政策是一种十分重要和普遍适用的方式和手段。在规范意义上，“公共政策是政府依据特定时期的目标，在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中所制定的行为准则”〔1〕，同时，也是“一个有目的的活动过程，而这些活动是由一个或一批行为者，为处理某一问题或有关事务而采取的”〔2〕，并且，在本质上是“对全社会的价值作有权威的分配”〔3〕。理论与经验都表明，无论是针对社会利益关系和互动制定行为准则，还是对于特定政治过程的功能价值定向，抑或是对社会价值的权威性分配，都凸显出公共政策具有显著的利益相关性。实际上，恰恰是这种利益相关性，使得在公共政策在政策执行过程中，存在着背离其公共性初衷的各种政策失灵的风险和问题。

〔1〕 陈庆云：《公共政策分析》，中国经济出版社1996年版，第9页。

〔2〕 〔美〕詹姆斯·安德森：《公共决策》，唐亮译，华夏出版社1990年版，第4页。

〔3〕 D. Easton, *The Political System*, New York: Kropf, 1953, p. 129.



公共政策失灵的风险和问题，凸显政策目标与执行效果之间的非对称性，会给经济和社会发展造成严重的负面影响，因而日益引发学界的关注。在这其中，政策执行阻滞是具有代表性的重要概念和理论。除此之外，政治学、公共行政学、公共管理和公共政策学还建构了各种各样的其他理论，分析和阐发利益相关性意义上的公共政策失灵和执行困难问题。

尽管如此，从总体上看，既有研究主要是从“国家中心”的视角出发，来解释政策执行困难导致的政策失灵问题的，检讨起来，这些研究尚且缺乏对社会主体因素尤其受众在政策执行中的主观能动性的考量，缺乏对于公共政策受众及其对政策执行效果的实际影响。

与既有研究不同的是，龚宏龄博士的《受众对公共政策执行的影响研究》一书援引传播学的“受众”概念，从社会主体视角出发，在分析政策执行特点的基础上，将利益分析和行为分析相结合，对受众尤其作为典型受众的利益群体影响公共政策执行的基本要素内容进行了较为深入和系统的研究。在选题过程中，作者不拘泥于传统研究对政策制定和执行的国家和政府方面的侧重，而是将着眼点放在作为典型受众的利益群体与公共政策执行之间的关系上，从而在一定程度上开拓了公共政策执行问题研究的新角度；在研究维度确定时，本书从政府、市场与社会三维视角出发，力图探寻作为典型受众的利益群体在这三维场域中是如何介入和影响公共政策执行过程的，由此构成了分析和研究政治现象的三维框架；在阐述内容方面，本书以房地产利益群体为典型样本，对其影响政府调控房地产政策执行的行为的利益动力、策略选择及行动结果等，展开一一细致分析，并有其独到理解；在结论和观点方面，该研究指出，政府的公共政策执行效能，取决于政策执行方与受众之间的调

适和互动，在这其中，那些形成利益群体、联合起来采取集体行动的人们的利益追求、价值偏好和行为选择，对政策执行情况的影响尤为明显。显然，该项研究及其论证的观点和结论，不仅对于我国当前阶段的公共政策执行具有重要的现实意义，而且对于人们认识公共政策执行过程中的影响因素和政策失灵现象，具有普遍价值，由中也展现了作为青年学者的作者的学术敏锐性和思想创新意识。

党的十八届三中全会提出，以“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，这一目标的实现过程，应该也是新时期中国治理模式的形成过程。这一模式在治理主体上倡导党政领导下的多元主体参与共治、在出发点上奉行公共利益优先、在战略上贯彻“优化治理优先”原则、在方略制定和实施上强调“治理民主”。无论是多元主体参与、公共利益优先、优化治理还是治理民主，都凸显出当前阶段治理的公共性和民主性价值诉求。在公共政策执行过程中，这种公共性和民主性价值诉求，往往集中体现为对公众利益的坚守和对于过程民主的重视，这对于优化政策执行过程、提升公共政策治理效能，具有重要启发。本书基于受众视角对公共政策执行问题的研究，即体现了对这一议题的关注和思考。

当然，正如夏书章先生指出的那样，“公共政策的执行是一种涉及众多参量的复杂过程，特别是政策执行问题的研究对现阶段的中国来说还是一个尚处于探索和发展过程中的研究领域”〔1〕，本书从受众角度出发对公共政策失灵和政策执行困难问题展开的探讨，面对复杂的公共政策执行过程，其视角和观点无疑需

〔1〕 丁煌：《政策执行阻滞机制及其防治对策》，人民出版社2002年版，序第3页。



要接受实践的检验。我相信，作为一名积极进取、奋发创新的青年学者，作者会以本项研究为基础和契机，对于已经发现但尚未完全解决的问题作进一步深入研究，从而形成更多更新更深的研究成果。

当此书付梓之时，絮语如上，既是对于作者的勉励，更是希望本书的出版能够引起更多有识之士关注公共政策执行，以使公共政策落实成为新的公共政策重大议题。

王浦劬

2017年4月17日

目 录

CONTENTS

序	001
导 言	001
第一章 本书的理论基础与研究假设	005
一、问题的提出：公共政策为何失灵？	005
二、相关研究综述	011
三、基本的研究设想	038
四、理论工具与研究方法	044
第二章 利益群体：影响公共政策执行的典型受众	065
一、利益群体的内涵及相关概念界定	066
二、利益群体的形成原因及基本特征	085
三、经验对象的选择：房地产调控中的利益群体	108
第三章 行为动力：利益群体影响公共政策执行的原因 ...	126
一、公共政策的利益关联性使得利益群体具有政策取向	126
二、政策议程的精英主义特征使利益群体决策参与不足	144
三、公共政策执行过程的特点对于利益群体具有诱惑性	149
四、与特定政策执行的利益关联直接驱动利益群体行为	162



第四章 行为实践：利益群体影响公共政策执行的策略	
选择	169
一、利益群体影响公共政策执行的社会政治环境	169
二、利益群体影响公共政策执行的活动领域	175
三、利益群体影响公共政策执行的主要策略	180
四、利益群体影响公共政策执行策略选择的资源依托	210
第五章 行为结果：利益群体对公共政策执行产生的影响	225
一、对公共政策执行体系的影响	225
二、对公共政策执行过程的影响	238
三、影响公共政策执行导致的结果	250
第六章 对公共政策执行中利益群体活动的规制	268
一、规制政策执行中利益群体活动的前提认识	268
二、规制政策执行中利益群体活动的基本原则	274
三、规制政策执行中利益群体活动的具体思路	278
结 语	303
一、作为典型受众的利益群体对公共政策执行的影响	303
二、本书的难点	308
三、有待进一步研究的问题：利益群体之外的受众如何影响公共政策执行？	310
参考文献	312

导 言



在现代社会，公共政策是政府管理社会问题、履行公共职能、实现社会治理的基本方式和手段。公共政策对社会价值的分配，在增进一部分人的利益的同时必然不同程度地触及另一部分人的利益，因此政策执行从来都不会一帆风顺，而是受到来自不同方向受众人群的干预和影响。与之形成鲜明对比，理论界对于受众参与并影响公共政策的研究则大多聚焦于公共政策的制定环节，甚至将公众参与直接界定为“旨在影响政府决策的行为”（格林斯坦、波尔斯比，1996年），“平民试图影响政府决策的活动”（亨廷顿、纳尔逊，1989年）。然而，事实上，公众尤其是政策受众参与并影响公共政策的活动不仅仅局限于决策阶段，政策执行也是其争取权利、维护利益的重要环节。

换言之，政策受众是公共政策能否有效执行、公共政策预期效果能否彰显的重要影响因素。但遗憾的是，总体上，既有的研究主要从国家中心的视角来探讨公共政策失灵问题以及政策执行难题，缺少对公共政策执行过程中社会主体要素的应有关注。因此，从社会主体视角出发来阐述和分析受众在公共政策执行中的行为活动及其影响，既是政治学和公共政策研究



的重要内容，能够在一定程度上创新政策执行问题研究的视角，同时，重视公共政策执行中的主体行为因素，并对受众影响公共政策的行为予以引导和规范，对于优化现实社会政治生活中的政策执行过程、提升公共政策的治理效能也具有实践意义。

鉴于此，本书致力于分析受众对公共政策执行的影响，通过探讨受众为何将公共政策执行作为重要的施压对象，通过怎样的行为策略以及凭借怎样的条件来实现这些影响，其施压活动将对公共政策执行产生怎样的影响，等一系列相关问题，来深化对公共政策执行以及受众参与公共政策的认识。为便于分析，本书以中国房地产调控政策执行为分析对象，通过解剖房地产利益群体在宏观调控政策执行过程中的活动及其影响，透视受众影响公共政策执行的基本要素内容。围绕上述问题，本书的主体部分包括如下研究要素：①行为主体，即谁将积极参与公共政策执行过程并对其施加影响。②行为动力，为何对公共政策执行施加影响，即影响公共政策执行的活动能使其获得怎样的好处。③行为实践，通过怎样的方式和策略、凭借什么条件来对公共政策执行施加影响，亦即受众影响公共政策执行的行为何以可能的问题。④行为结果：受众的行为活动对公共政策执行有何影响。

通过对以上问题和研究要素的分析可以发现：

（1）作为典型受众的利益群体对公共政策执行具有重要影响。任何一项公共政策及其执行都必然会涉及与之相关的形形色色的受众人群。在社会政治实践中，公共政策能否有效贯彻落实、政策效果能否充分彰显，很大程度上取决于政策执行方与受政策影响的这些受众之间的调适和互动，而其中，那些形成利益群体、联合起来采取集体行动的人们的利益追求、价值偏好和行为方式对公共政策执行的影响尤为明显。这些影响在

很多场合成了政策执行不力、公共政策失灵的极为重要的原因。

(2) 利益群体之所以参与并影响公共政策执行过程,根源在于人的逐利本性和群体性特质,而公共政策的利益关联性和价值分配功能使利益群体具有政策取向性,决策参与不足以及公共政策执行具有的独特属性又使其实现进一步利益表达和政策参与的空间获得延展,特定政策执行与利益群体的显性利益关联则成了驱使利益群体干预和影响公共政策执行的最直接动力。这些因素的聚合,使得作为典型受众的利益群体将公共政策执行作为重要的影响对象,以此来实现其维利目的。

(3) 利益群体的产生与发展是国家与社会关系互动的产物,利益群体影响公共政策执行的活动总是处于特定的社会政治环境中,受到特定阶段国家与社会发展阶段的影响。并且,作为典型受众的利益群体影响政策执行的行为策略集中形成和施加于公权力领域、市场领域和公共舆论领域。在具体的行为实践中,利益群体所具备的经济基础、组织资源、社会关系网络、信息优势等资源优势,形成复合交织的资源结构体系,不断形构着利益群体的行动能力和影响力,为其影响公共政策执行的具体策略创造着多样化的选择空间。

此外,利益群体形式的受众影响公共政策执行的活动还呈现出三个重要特征:权力依附性、行为的非常规性以及影响的非均衡性,这使得其影响政策执行的活动在特定时候呈现出了一定的负面效果。因此,如何引导受众有效、有序地参与公共政策执行,规制其行为对公共政策执行产生的消极影响,是确保公共政策过程和政府管理实践秉持公共属性的必要之举。

本书的写作和修改完善得到了北京大学政府管理学院王浦劬教授的悉心指点,以及重庆大学公共管理学院多位前辈学者的指导与支持,令笔者备受鼓舞。此外,出版社各位专家也以



不同形式对本书的出版给予了支持和帮助。在此一并表示感谢！需要说明的是，由于学术功底尚浅、研究水平和能力有限，本书在对相关问题的探讨以及理论深度和广度上难免存在诸多不足、疏漏甚至错误之处，祈望专家学者和读者朋友们不吝赐教，以使我能从中发现己之不足，以更为严谨的态度和进取精神在理论探索的道路上前行。

第一章 本书的理论基础与研究假设



一、问题的提出：公共政策为何失灵？

在进入现代社会以后，公共政策成了政府管理社会问题、履行公共职能、实现社会治理的基本方式和手段。在公共政策过程中，政策制定是研究社会实际问题的过程，但政策的目的和归宿不是研究问题，而是解决实际问题，相形之下，政策执行即是更为直接的、实际的、具体的解决问题的过程，甚至有人认为，“在实现政策目标的过程中，方案确定的功能只占10%，而其余90%取决于有效的执行”^{〔1〕}。虽然这一看法可能有失偏颇，但却凸显了政策执行的重要性。但是，政策执行的实际效果如何，往往又受到一系列复杂因素的共同影响。由此导致一系列问题与公共政策的治理功能相伴而来，在这其中，公共政策失灵、政策执行难、执行不力、执行梗阻等凸显公共政策目标与执行效果之间非对称性的现象成了当今社会屡见不鲜的问题，给经济和社会发展造成了很大的负面影响。

公共政策在国家治理中的重要地位，与政策执行不力、效

〔1〕 G. T. Allison, *Essence of Decision*, Boston, Mass: Little Brown, 1971, p. 176.



果不彰之间形成的反差,使政策执行问题成为我国公共政策过程乃至国家治理中的重要问题。那么,公共政策为何会失灵?为什么会出现执行不力、政策效果不理想的问题?针对公共政策失灵与政策执行难题,许多专家学者从各自角度展开了分析研究。国际上关于政策执行的理论研究大致经历了三个时代的发展:“第一代重点关注决策者的作用,第二代强调了执行者在政策执行中的适应性,第三代整合前两种理论,发展出了政策执行的动态整合模型。”^{〔1〕}在国内,针对政策文本与执行效能之间的非对称性问题,学者们从政策执行阻滞^{〔2〕}、逆向软预算约束^{〔3〕}、法律软约束^{〔4〕}、基层共谋^{〔5〕}、压力型体制^{〔6〕}、政治锦标赛^{〔7〕}等角度进行原因解读。从总体上看,这些研究既考虑了公共政策过程中的决策者因素,也关注到了政策执行者因素,以及决策者与执行者之间的互动对政策执行的影响,一定程度上解释了政策执行难导致的公共政策失灵的问题,但是,很显然,它们主要从“国家中心”的视角进行分析,忽略了与国家相对应的社会主体因素,即政策受众在政策执行中的主观能动

〔1〕 李明:“受众视角下的公共政策执行及其效果——基于中国村民村委会选举参与的分析”,载《学术月刊》2016年第7期。

〔2〕 丁煌:《政策执行阻滞机制及其防治对策》,人民出版社2002年版;金太军等:《公共政策执行梗阻与消解》,广东人民出版社2005年版。

〔3〕 周雪光:“逆向软预算约束:一个政府行为的组织分析”,载《中国社会科学》2005年第2期。

〔4〕 章奇、刘明兴、单伟:“政府管制、法律软约束与农村基层民主”,载《经济研究》2004年第6期。

〔5〕 周雪光:“基层政府间的‘共谋现象’:一个政府行为的制度逻辑”,载《社会学研究》2008年第6期。

〔6〕 荣敬本等:《从压力型体制向民主合作制的转变》,中央编译出版社1998年版。

〔7〕 周黎安:“中国地方官员的晋升锦标赛模式研究”,载《经济研究》2007年第7期。

性及其对政策效果的现实影响。

这种“忽略”一方面源自传统制度主义对结构性要素的过度关注和对主体行为因素的忽视,另一方面则在于政策执行曾经被政策科学研究所遗漏的现实状况。在政府管理实践中,对于政策目标的达成及其实现程度而言,政策执行是核心环节,然而这一环节却在相当长一段时间内没有受到应有的重视,成为“在公共政策研究过程中,在政策制定研究和政策评估之间,存在着的一个遗漏的环节”〔1〕。似乎政策过程的“全部困难在于如何选择并制定出一个好的政策方案,所谓执行只涉及一些具体的技术细节。有了好的政策,取得好的效果是理所当然的事情,……好的政策必然是可以执行的政策;政策内容的合理与否是能够影响政策效果的唯一因素”〔2〕。政策执行在政策科学中被遗漏的状况,使得对于政策受众的研究也出现了类似情况。人们在探讨受众问题时,往往将注意力集中在公共政策制定环节,而忽略了政策执行阶段的相关主体因素。实际上,与政策执行对于完整的政策过程的重要性一样,受众对政策执行的影响也是极为深刻的。

由此而言,公共政策失灵和政策执行难的问题,不能仅仅从政策本身出发展开分析,而应该同时注重深入分析公共政策相关的主体状况,尤其政策执行过程中的受众群体及其与政策执行主体相互之间的互动关系,由此出发全面把握政策执行困难现象的现实原因。

公共政策旨在调整社会利益关系和利益格局,对社会价值和财富进行权威性分配。而有利益的地方就必然存在利益主体。

〔1〕 E. C. Hargrove, *The Missing Link*, Washington, DC: The Urban Institute, 1975, pp. 45~53.

〔2〕 冯静主编:《公共政策学》,北京大学出版社2007年版,第187页。



在人类社会，利益主体存在个体、群体、团体以及社会等基本类型。个体由于能力素质上的局限性，往往需要通过与他人之间的联系才能实现其利益，而利益个体基于共同利益结成的集合体即为利益群体。这种群体性的利益主体能够有效整合群体诉求，凝聚群体共识，在政治体系和政策过程中的利益博弈与利益角逐中具有比利益个体更为强大的话语影响力。因此，在现代社会，任何国家和地区都无法回避利益群体现象。

在社会转型发展时期，利益关系的调整 and 结构变迁往往使一部分社会群体从中获利而另一部分群体利益受损，再加上收入水平、职业、受教育程度、城乡差异、宗教信仰、兴趣爱好等因素的影响，在社会中形成无数错综交叉的利益群体。这些不同利益群体常常通过影响公共政策过程来对政治体系和公共政策施加影响，在一些情境下，这种社会利益主体及其影响政治体系和政治过程的活动被称之为利益集团现象。甚至有学者认为，公共政策本身就是群体或团体间斗争的产物，“公共政策是指在某一特定时间里，集团间的斗争所达到的平衡，它体现了那些一直试图获得优势的并且相互竞争的派系和集团间出现的均势”^{〔1〕}。由此而言，利益群体是社会政治生活中的重要利益主体，也是旨在调整社会利益关系、分配社会财富与价值的公共政策所面临的典型受众。而社会利益群体所具有的主观能动性使得几乎所有公共政策过程都无法避免各种类型利益群体对该过程的影响。

在社会政治生活中，作为典型受众的利益群体介入公共政策过程，对于公共政策的影响具有双重性。一方面，作为一种重要的利益表达机制，利益群体的多元存在本身就是民主政治

〔1〕 Earl Latham, *The Group Basis of Politics*, New York: Octagon Books, 1965, p. 36.