

# 政策类型与政策执行： 基于多案例比较的实证研究<sup>\*</sup>

魏 姝

**摘 要** 以洛伊(Lowy)的政策分类框架为基础,运用多案例比较研究方法,对中国背景下政策执行问题进行的研究表明:分配政策的执行偏差往往是由政策本身的因素造成的;构成性政策执行的关键在于不同执行机构之间的沟通和协调;规制政策执行难度大,影响其有效执行的关键因素一是规制对象的特点,二是能否有效控制规制者与被规制者之间建立在权钱交易基础上的合谋;再分配政策执行过程中地方政府、生产商和公众等利害关系者会围绕其所蕴含的巨大利益空间展开复杂的利益博弈。在现有的制度背景下其必然结果是地方政府、生产商和社会中上层在博弈中获胜,共同瓜分再分配政策中所蕴含的巨大利益,导致政策执行失效。

**关键词** 政策类型;政策执行;影响因素

中图分类号 D035-01 文献标识码 A 文章编号 1001-8263(2012)05-0055-09

**作者简介** 魏姝,南京大学政府管理学院教授,南京 210093

自20世纪70年代政策执行研究兴起以来,其研究范围和内容一直处于不断的拓展和深化之中。学术界对政策执行的研究大体上经历了三个阶段,并发展出了“自上而下”、“自下而上”和“整合”三种研究路径,每一种研究路径又包含了若干政策执行模型。这些研究路径和模型的核心都是努力发展出政策执行的解释性框架以寻找影响政策执行有效性的主要因素。然而令人遗憾的是,“知识累积性的缺乏是政策执行研究面临的困境之一,研究者们……虽然各自提出了影响政策执行的大量变量因素,但是其中的关键变量因素的确认仍然是一个难题”<sup>①</sup>,或者说虽然提出了各种模型,可是却没有告诉人们在什么情形下特定的模型是有解释力的、特定的因素在什么情形下对于政策的有效执行是最为关键的,因此未来的政策执行研究将受益于对不同地域、不同时期、不同政策类型的比较研究<sup>②</sup>。本文选择从政策类型的视角对政策执行进行比较研究,以期一方面突破政策执行的

总体性研究,尝试回答在“什么情况下什么因素是关键的”这一“条件-因果机制”问题,从而为有针对性地提出提高政策执行力的建议寻找因果理论基础;另一方面期望通过政策类型视角下的政策执行比较研究推进政策执行研究的累积性发展。具体来说本文将围绕如下问题展开讨论:哪些类型的政策会出现比较严重的执行问题?不同类型政策的执行过程有何不同特点?其执行阻滞和偏差的表现有什么不同?影响不同类型政策有效执行的因素有什么不同?

## 一、政策类型与案例选择

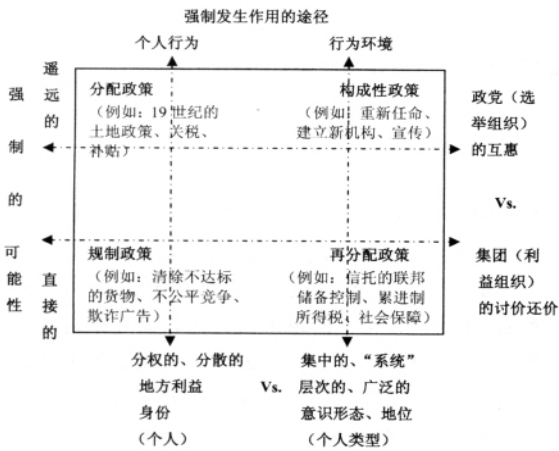
### (一) 政策类型理论

在社会科学研究中,“分类”往往是从纯粹的描述走向解释性研究的至为关键的一步,是实现“有序控制和预测的开始”<sup>③</sup>。从政策科学创立伊始,就不断地有各种对公共政策进行分类的方法和概念被提出,其中最常见

<sup>\*</sup> 本文是国家社科基金项目“党政干部分类管理制度研究”(10BZZ018)以及国家社科基金重大项目“中国特色社会主义社会管理体系研究”(11&ZD070)的阶段性成果。

是根据政策的实际内容进行的分类,如能源政策、环境政策、教育政策等等。此外还有从意识形态角度进行的分类,如自由主义政策和保守主义政策等等。这些政策分类都把政策看作是政治过程的产出和结果,即“政治决定政策”,也正因为如此,“它们不能帮助我们得出关于政策背后的政治过程的一般性结论”<sup>④</sup>,因此对于政策科学的发展没有产生实质性的影响。20世纪60、70年代洛伊(Theodore J. Lowi)提出的政策类型理论<sup>⑤</sup>却建立在与上述政策分类相反的假设基础上,即“政策特征决定了政策的政治过程”,从而为从政策特征出发研究政策过程、对政策过程展开因果研究提供了一个起点。

洛伊认为政策分类必须抓住政府真实的并且在政治上重要的特征,政府最重要的政治事实就是政府的强制力,因此应以政府强制力为依据划分政策类型。以“政府强制的可能性”和“政府强制发生作用的途径”两个维度为依据,洛伊把公共政策划分为四种类型,并且认为不同的政策类型构成了不同的权力场域,“每一个权力场域倾向于发展出它自己特有的政治结构、政治过程、精英和集团关系。”<sup>⑥</sup>(如下图)



资料来源: LOWI T J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice, Public Administration Review, 1972, 32(4): 300.

洛伊的这一分类框架被学者们认为“对政策分析的贡献在理论和经验两个方面都是广泛而丰富的”<sup>⑦</sup>,因而激发了大量学者加入到对这一理论的运用、批判和发展的对话中。在这些研究中,较早时期都是围绕着政策制定环节展开的,而很少关注政策执行环节,只有洛伊本人曾经对执行不同类型政策的官僚机构进行过比较研究<sup>⑧</sup>。20世纪80年代,有少数学者开始运用洛伊的政策分类框架研究政策执行过程。哈格罗夫认为“在很大程度上,再分配政策比分配政策更难于执行,而管制政策的成功,则经常取决于它们对利益分配的影响程度。”<sup>⑨</sup>里

普利和富兰克林在《政策执行与官僚制》一书中则从稳定性和日常化程度、参与者之间关系的稳定性、冲突程度、关于政府官僚活动的反对程度、理念性争论的程度、小政府的压力和要求等方面分析了分配政策、规制政策(竞争性规制政策和保护性规制政策)和再分配政策的执行过程<sup>⑩</sup>。

此外,马特兰德以政策的模糊性和冲突性为依据建立了一个包含有四种类型的政策执行权变模型,即行政执行、政治执行、实验性执行和象征性执行,并分析了四种类型中影响执行结果的关键变量。<sup>⑪</sup>

(二) 案例选择

本文以洛伊的分类框架为基础,采用多案例比较研究方法,研究中国背景下不同政策类型的执行问题。具体的案例选择如下表所示:

<b>分配政策:</b> 农业补贴政策、西部大开发 税收优惠政策、免费培训政 策	<b>构成性政策:</b> 大部制改革、公务员工资改 革
<b>规制政策:</b> 环境保护政策、煤矿安全生 产监管政策、禁塑令、控烟 政策	<b>再分配政策:</b> 经济适用房政策、农村医疗 救助政策、最低生活保障政 策

案例选择时主要考虑到两个方面的因素:一是尽量选择那些在政策归类方面争议不大的案例。洛伊的分类框架受到的主要批判之一就是在实际的经验研究中很难客观上按照一定的标准把某个政策归入到某一特定的类型中,因为很多政策往往同时具有多重特征。尽管这一问题经过罗伯特·施皮茨的再阐释——即要解决政策的正确分类问题,关键是把洛伊的分类框架看作是一个连续体、是一个谱系,而不是精确的、两分的——已经得到了部分解决,然而为了研究的方便,我们仍然选择了那些属性特征明显的政策作为案例。

二是尽量选择那些已经被学者们比较充分地研究过的政策作为案例,以获取更为丰富的资料。换句话说,本文在具体的案例分析中所使用的材料大多来自于已有的相关研究,同时在必要时辅之以作者在2011年7-9月期间在N市的调查<sup>⑫</sup>。

二、分配政策的政策执行分析

(一) 研究假设的提出

分配政策一般只产生明确的得利者,而没有明确的失利者,因此,其政治关系的核心特征是精英之间的互惠和相互支持。根据里普利和富兰克林的研究,分配政策基本上以最为稳定和日常的方式执行,参与者之间的关系比较稳定,执行过程中的冲突很小,也基本上不生理

念上的争论<sup>⑬</sup>。从这些研究结论中基本可以得出如下假设:相对于其它政策类型,分配政策是最容易执行的一类政策,如果其政策执行出现问题往往是由于政策本身的因素造成的。

## (二) 案例分析

农业补贴政策是中央政府自2004年以来每年的1号文件中陆续提出和建立的,一般是作为解决“三农”问题的庞杂政策体系中很小的一部分。目前,我国已初步建立了综合补贴与专项补贴相结合的农业补贴政策体系。根据学者们的相关研究以及作者在J省N市的调查,农业补贴政策的执行总体情况良好。补贴资金由各级财政分担,财政困难地区的补贴资金由省级和中央政府财政承担,同时,补贴资金的发放是直接拨付到农民“一卡通”或者“一折通”上,因此资金截留问题基本得到解决。然而农业补贴政策的执行也出现了一些问题:

一是政策目标难以达成。我国农业补贴政策的政策目标是“二元”的,即一方面是增加农民收入,另一方面是实现粮食增产确保国家粮食安全。但是在实际中出现了补贴目标的“双弱”执行效果。之所以出现“双弱”的执行效果,主要是由三方面的原因造成的:(1)农业补贴方式存在问题。按照农业补贴政策的本意,补贴发放应当根据种粮面积进行核算,才能真正起到鼓励粮食生产,增加粮食产量的政策目标,然而在实际工作中,为了减少执行成本,按计税面积(即取消农业税之前的纳税耕地面积)补贴被广泛应用,这就意味着农业补贴的多少与种粮多少、甚至种不种粮都没有关系,而完全变成了按照每户农民拥有耕地数量而发放的“补助”。渐成普惠性质且补贴金额有限的农业补贴多被农民理解成为一种帮扶弱势群体的国家福利补助。(2)补贴额度太少。根据课题组在N市的调查,农民每亩农田拿到的平均补贴是93.97元。调查中很多农民认为补贴太少(46.2%)、有无补贴差不多(61.5%),而且绝大部分农民(84.6%)认为与补贴相比,物价上涨得更快。村委会的工作人员也认为相对于柴油、化肥、农药以及其他生活资料的涨价,农业补贴实在太少,农业补贴对农业生产的影响微乎其微。(3)农民收入结构的多元化。根据在N市的调查,农户纯农业收入本身只占家庭总收入较小的比例(调查中为15.71%),许多农民都将地承包出去,而自己外出打工。每年农业补贴每户平均才485元/年,只占农业纯收入的8.10%,占总收入仅为1.34%。这么微小的刺激显然无法有效提高农民种粮积极性,也无法达到农民增收的政策效果。

二是政策执行扭曲,主要包括:(1)谎报补贴农户和面积,套取国家补贴。(2)重复申报。主要将退耕还林面积重复申报荒地复垦计划,套取国家补贴。(3)人为“造

大户”。大户补贴标准高出散户补贴标准近一倍,一些村干部私下将许多散户“捏在一起”造大户申报,按散户补贴标准发放给农民,差额落入少数干部的腰包或相关人员瓜分,甚至“名利双收”<sup>⑭</sup>。(4)在土地流转过程中,为了照顾本地人的利益,基层政府往往选择把补贴款发放给土地流出方——本地几百户农民,而种粮大户(往往是外地人、商人)往往得不到任何粮食补贴。基层政府这样做的理由是“如果把补贴款发放给土地流入方会提高土地的流转费用”。

三是政策执行的迟缓问题。按照农业补贴政策的要求,农业补贴款应当在每年3月底前到账,但是现实中的到账时间无法保障,不少地方要迟至4月份甚至更晚才能进账。

导致农业补贴政策执行偏差的影响因素有很多,其中最重要的影响因素是政策本身的因素,即农业补贴政策本身不够科学合理,具体表现在:一是农业补贴政策包含了“农民增收”和“国家粮食安全”两个不同性质的政策目标,前者强调的是“再分配政策”功能,后者强调的是“分配政策”功能,不同层级政府在执行政策过程中会摇摆在不同的政策目标之间——市级以上政府更多强调的是“粮食安全”政策目标,县级以下政府则更多地把这一政策理解为再分配性质的补贴政策。二是政策设计缺乏充分的因果理论作为基础。微薄的补贴款既不能对农民的粮食生产积极性产生直接的影响,对农民收入的影响更是微乎其微。三是补贴结构不合理,过度依赖“黄箱政策”<sup>⑮</sup>。四是农业补贴的方式不合理:粮食直补一直以计税面积作为补贴依据,不少地方的实际种粮面积大于补贴面积,多出的种粮耕地得不到补贴;在良种补贴方面,农民必须到指定的供种企业购买良种才能获得补贴,引发农民的质疑和不满,为了缓解农民的不满,基层政府在政策执行中往往把良种补贴的发放也按照计税面积进行。最后,“政策运行的制度和法律保障缺乏。入世以来,我国农业补贴仍未实现规范化、法制化,补贴政策什么时间出台,有效期多久都存在较大的随意性”<sup>⑯</sup>。这一方面与农业补贴政策在中国起步不久有关,另一方面也与其分配政策的特征有关——分配政策往往是个别的、分散的决策的积累,每个决策或多或少地相互区隔或者区隔于任何普遍性的规则。

除农业补贴政策外,典型的分配政策还有各种税收优惠政策、针对特定群体的免费培训项目等等。学者白玉刚对西部大开发税收优惠政策在云南的执行情况进行的研究表明,“云南各产业企业享受西部大开发税收优惠政策的幅度与力度并不大”,主要原因是“现行优惠产业范围还是比较窄,企业可以享受税收优惠政策的标准(门

槛) 偏高……优惠的税种少、形式单一、实效差”,并且由于优惠税种设置的不合理,石油天然气等资源开发行业“不合理地享受税收优惠政策,使西部地区作为资源开发与输出地有限财税利益严重外溢,流失较大”<sup>①7</sup>。在各种针对特定群体的免费培训项目中,退役士兵培训项目执行情况较好,“培训工作的参训率、“双证”获取率、就业率等指标均达到或超过省委、省政府确定的目标任务。”<sup>①8</sup>然而,针对农民工的培训项目却处境尴尬,现状堪忧,出现了农民工参与积极性不高、培训效果不明显等问题,究其原因则主要是因为整体政策设计存在不足和缺陷、培训资源配置过于分散、农民工培训内容与方式与市场需求相脱节等<sup>①9</sup>。

上述分配政策的案例研究基本验证了前文的假设,即相对于其它政策类型,分配政策是最容易执行的一类政策。如果其政策执行出现了问题往往是由于政策本身的因素造成的。此外,案例研究还表明,在中国府际关系制度背景下,如果分配政策的出资者是中央或者省级政府,如农业补贴政策、西部大开发税收优惠政策等,则一般可以得到较好的执行,与此同时在执行中也容易出现“过度供给”或者“政策外溢”的现象,如农业补贴政策执行中基层政府对谎报补贴面积、重复申报等行为的默许。如果由负责具体实施的基层政府出资,则容易出现“供给不足”的现象,如农民工培训项目,即公共选择理论所描述的一种常见现象——当政策执行方向时是主要出资方时,总会选择提供偏离社会最优水平,甚至造成其短缺。

### 三、构成性政策的执行分析

#### (一) 研究假设的提出

根据洛伊的政策类型理论,“构成性政策”是关于“游戏的规则”,典型的如选举法、重新任命、机构重组等,一般很少引起公众的注意,因此在执行过程中受外部环境的影响较小。除政策本身的因素以外,政策执行能否成功关键在于执行机构本身,特别是不同政府部门和不同层级政府之间的沟通和协调。

#### (二) 案例分析

2008年,中央机关大部制改革率先启动,之后各地政府也纷纷跟进。大部制改革作为机构改革的最新政策,是一项典型的构成性政策。大部制改革基本遵循了由易到难的原则,即先从争议最小、牵涉利益方最少的部门切入,逐步推进。而对于执行中央宏观调控政策的核心部门,则尽量保持稳定。尽管如此,大部制改革政策在执行过程中依然阻碍重重。《大公报》在改革伊始就曾明确提出大部制改革面临着权力整合难、人员分流难、机制磨合难、运行监督难等困难<sup>②0</sup>。这些困难在2008年以来中央

政府和各地方政府推进大部制改革的过程中都不同程度地表现出来。虽然现在还无法对大部制改革政策执行的效果、得与失进行比较全面的分析和评价,然而综观中央政府和地方政府的改革实践,如何避免大部制改革陷入“内卷化”<sup>②1</sup>的困境已经引起人们普遍的关注。综合学者们对大部制改革实践的研究,影响大部制改革实现预期目标、出现“内卷化”倾向的主要原因包括:

一是固化的部门利益阻碍权力的整合。大部制改革是对行政权力和资源的重新配置和整合,其最大阻力是多年来被强化了了的部门利益。如何“说服”既得利益者“放弃”现有的势力范围是一个复杂的博弈过程。“一些部门把部门利益凌驾于公共利益之上,不愿交出管钱、管审批的权限”<sup>②2</sup>;二是实施大部制后各个部门之间的协调出现新的问题。大部制改革的初衷即是通过部门重组和合并,减少部门之间协调的成本。然而“超级大部的产生将有可能加剧同一层级部门之间的权能之争,加重政府首脑的协调负荷。一方面是新大部门与原小部门之间的权能关系更加不平衡,加剧原有矛盾;另一方面是新大部门之间的原有平衡被打破,新的权能关系无法在短时间内获得平衡”<sup>②3</sup>;三是实施大部制后各部门内部协调难度和成本加大。大部制改革意在解决因职能分工引发的部际协调成本问题,“但由于目前的改革并未迈入‘有机统一’的轨道,而更多地带有‘合并同类项’的意味,使得改革后的各部门不得不面临两个问题:一是各部均存在着司局过多、条块分割、而且职能交叉重叠的情况。……同时,大部制改革重新界定了各部的管理边界,将一些职能相近的司局划归到一个部门或合并为一个司局。但分部门而治时的纠纷不会因为同属一个部门而消失,部门内部司局之间或处室之间的矛盾甚至丝毫不亚于部际之间的矛盾。将外部矛盾内部化,从另一种意义上将外部的协调成本转嫁到内部。”<sup>②4</sup>。一些地方甚至开始出现合并重组后的部门重新拆分现象;四是大部制改革后“条条矛盾”更加突出,引发中央政府和地方政府间新的利益博弈。大部制改革中出现的超级大部意味着“条条”管理权限的增加,从而形成更为尖锐的“条块”冲突,“再次陷入政治上‘过度集中’及管理上‘相对分散’的施政流弊”<sup>②5</sup>;五是人员分流难,这也是历次政府机构改革的难点所在。

综合来看,无论是遭遇到的诸多阻力还是执行过程中导致出现“内卷化”倾向的诸多因素,政府机构及其内外部关系成为影响改革成败与否的核心因素。这其中又包括部门利益协调问题,人员分流问题,部门间和部门内部的协调问题,监督问题等等。

除大部制外,其他的典型构成性政策,如公务员工资制度改革中的欠薪问题,其主要问题也在于执行机构之

间的协调问题<sup>②6</sup>:(1)两个互相依赖关系的人事与财政部门之间事先没有协调好,事后也没有提出有效的对策。而且没有一个部门有最高的权威来要求对方服从和提出解决方案。一旦有执行偏差,就只能以再次改革来解决。(2)中央层面给基层执行人员过少的自主权,以致一线官员陷入困境——不执行要承担责任,完全执行的可能性又不大。

#### 四、规制政策的执行分析

##### (一) 研究假设的提出

里普利和富兰克林认为,规制政策很难维持其执行的稳定性和日常化,执行参与者之间的关系是不稳定的和非常易变的,同时执行过程中出现的冲突和争论比分配政策更严重,并且关于政府官僚活动的反对程度、对小政府的要求和压力的程度都高。规制政策的实质是政府对具有负外部效应的行为进行控制,其表现往往是对标的群体行为的规范和矫正,可能涉及到与标的群体既有行为习惯之间的巨大冲突(例如公共场所禁烟、禁塑令等),也可能涉及到对标的团体利益的限制和剥夺(例如环境保护、安全生产等)因此执行难度大,在某种程度上可以看作规制者与被规制者之间的“合作生产”。

##### (二) 案例分析

环境保护政策、安全生产监管政策、禁塑令、控烟政策等都是典型的规制政策。无论是从媒体的报道、学者的专门研究来看还是作为个体公民的观察和体会,都可以发现这类政策在中国的执行状况普遍不好,往往陷入典型的“上有政策、下有对策”的困境,选择性执行、敷衍式执行、象征性执行成为其主要表现。以煤矿安全生产监管政策为例,出现执行困境的主要原因在于<sup>②7</sup>:(1)政策标的群体——煤矿业主的逃避与抵制。煤矿安全监管政策是对煤矿业主生产行为进行的限制和规范,对于煤矿业主来说往往意味着投入的增加或者产出的减少。因此,煤矿业主会采用各种方法逃避和抵制安全监管政策。(2)政策执行主体——地方政府的经济利益驱动。煤矿安全监管政策的实质是对煤矿生产过程和行为的监管,往往意味着更多的安全投入、严格的产量限制等,在中国现有的财税体制和官员考核晋升机制下,地方政府出于地方经济发展和财政收入的考虑,必然有强烈的动机默许甚至“帮助”企业逃避规制。(3)官煤勾结——地方政府与煤矿业主的权钱合谋。在当前的制度背景下,作为监管者的地方政府存在被被监管者收买成为“俘虏”的可能,地方官员利用公权力为煤矿提供保护来获取利益,在煤矿安全事故发生后与矿主“合作”隐瞒煤矿安全事故伤亡,甚至官员及其家属自身就是矿主和股东。矿主则通

过利益回报的方式与地方监管者结成了利益共同体,双方各取所需,却破坏了政策的执行。“官煤勾结”使得煤矿安全生产政策的执行大打折扣,在安全监管、核定生产能力、证照审批等方面走过场,导致煤矿安全事故频发。

以上三点概括起来说就是基于目标群体不服从及执行主体利益驱动基础上的权钱合谋。规制政策通常会削弱目标群体利益,煤矿安全监管政策规制了煤矿业主的生产行为,对于煤矿业主来说,利益是受损的,在基于经济利益计算的基础上,煤矿业主对政策执行者(地方政府)示好,而政策执行者(地方政府和基层官僚)同样出于自身利益计算,产生权力寻租行为,从而使政策走形,产生“上有政策下有对策”的政策执行困境。

与此类似的是环境保护政策,其执行失效最主要的原因也是规制对象——“污染生产者”与规制者——地方政府和基层官僚之间在权钱交易基础上的利益共谋。此外,还有一些规制政策以普通公民的行为为规制对象,如禁塑令、禁烟政策等,其政策执行失效的原因主要有:一是规制对象数量多、分布广泛,并且内部差异较大;二是其现有的行为习惯与政策目标之间存在巨大差异,改变成本很大;三是相关生产商,如烟草企业、塑料袋生产厂家与地方政府、基层官僚之间在权钱交易基础上的利益共谋。

#### 五、再分配政策的执行分析

##### (一) 研究假设的提出

根据里普利和富兰克林的研究,再分配政策执行过程中出现的冲突和争论,比分配政策和竞争性规制政策更严重并且关于政府官僚活动的反对程度、对小政府的要求和压力的程度都高。再分配政策涉及到金钱、权利或权力在不同社会阶层之间较大规模的转移,因此在制定环节会引发激烈的争论甚至反对,而这种争议较大的政策即使获得了通过,其执行过程也是复杂而艰难的,往往充斥着各方利害相关者的博弈,加之该类政策执行蕴含着大量的利益空间,因此“有产者”一方往往会结成利益联盟,通过各种形式进行利益瓜分,从而导致政策执行的失败。

##### (二) 案例分析

经济适用房,是指政府提供政策优惠,限定建设标准、供应对象和销售价格,具有保障性质的商品住房,是政府按市场要求为中低收入社会阶层提供的切合需要并具有社会保障性质的住房,具有经济性、适用性和社会保障性三方面特征。经济适用房政策在执行过程中出现了比较严重的阻滞和偏差现象:

一是“执行短缺”,经济适用房供给量不足或者质量

较差。地方政府在该政策执行过程中往往只停留在宣传层面上,除了一些象征性的表态和口号外并没有具体的操作性方案,政策没有真正落到实处。例如尽管中央的经济适用房政策1998年出台,但是一些地方在2005年之前根本未启动经济适用房政策,甚至未建一套经济适用房。全国经济适用房投资比例呈现逐年下降的趋势,经济适用房的供给量远远小于社会需求量,对绝大部分中低收入家庭来说,申购经济适用房还是一件十分困难的事情。

二是政策扩大化现象明显。一些地方政府在执行政策过程中,疏于对经济适用房建设、申购资格的把关,使经济适用房政策的适用对象、建设面积和标准超越了既定的要求。按《经济适用住房价格管理办法》规定“经济适用住房要严格控制在中小套型,中套住房面积控制在80平方米左右,小套住房面积控制在60平方米左右”。一些地方政府利用政策上的灵活性,扩大经济适用房面积,使得经济适用房“不经济”,其社会保障的政策目标无法实现。

三是政策外溢现象。由于经济适用房户型面积偏大,房屋总价偏高,出现中低收入阶层买不起的现象。同时,由于销售过程的资格审查不严,导致大量并不具备购买资格的人员——中高收入者,甚至投资或投机购房者购买了经济适用住房,出现了“购买对象失控”现象,从而使真正的中低收入家庭遭受排挤,造成了事实上的不公平。政策收益外溢到政策标的群体以外的人群,保障房变“公务房”、“福利房”。

四是政策变异现象。一些地方政府在实施政策过程中表面上与原政策一致,事实上通过具体政策内容的修正实现其他的政策目标。有的城市没有把经济适用房政策作为针对中低收入家庭的特有政策,而是作为一般的优惠政策(针对教师和退伍军人)、奖励政策(针对高级知识分子)、鼓励政策(如鼓励建房或购房)或解决拆迁安置问题的政策加以实施,从而偏离了政策目标。例如据统计,N市2002-2009年在已供应的91735套经济适用房中,用来安置征地拆迁的有66572套,占总数的72.6%;2009年N市低收入家庭住房调查显示,仅江南八区低收入住房困难家庭有40484户,而全年供应低收入住房困难家庭的经济适用房仅为3307套<sup>②8</sup>。

五是政策截留。所谓政策截留指的是一个完整的政策在执行时只有部分被贯彻落实,其余部分则被割裂遗弃,政策内容残缺不全。国务院1998年23号文件规定“经济适用房用地一般采用行政划拨或招标投标方式,免收土地出让金,对各种批准的收费减半征收,开发商利润不超过3%,销售价格实行政府指导价”。然而一些地方

政府在利益的诱惑之下,对国家的政策有所截留。在实际操作过程中,房地产商为了获得土地向政府缴纳一定的“土地出让金”,使地方政府不走正规程序也能把土地划拨给他们。在销售环节,尽管政策一再规定房地产商的利润不能超过3%,但追求利润最大化是企业经营的根本目的,地方政府就理所当然地把3%的政策截留下来以获得经济实绩或换取直接的物质回报<sup>②9</sup>。

仔细审视经济适用房政策的执行过程以及执行过程中出现的偏差,可以发现经济适用房政策牵涉到巨大的利益转移,在这一过程中成本承担者会千方百计地阻止或者截留利益的流失,众多群体会竞相争取成为利益获得者,从而展开激烈的利益博弈,因此政策执行中的“博弈分析模型”很适合对再分配政策执行过程进行分析。

地方政府。地方政府在经济适用房政策执行中负责为开发商提供优惠政策,同时限定利润(价格)并对申购家庭的资格进行审核。在目前的财税体制下,地方政府是经济适用房政策成本的主要承担者。根据目前的财税体制,土地产生的资产性收益和大部分税费都基本归地方所有,土地出让收益、土地使用税和土地增值实际上已经成为地方财政的主要来源,甚至是一个地方政府的经济支柱。建设经济适用房的土地是地方政府划拨的,无偿划拨的土地没有土地收益及相关税费收入,这样就使地方政府依赖土地出让的收入减少,同时,经济适用房的大量供给必然会对房价造成打压,房价的下挫又会在短期内对地方经济产生不良影响,降低当地GDP的增长速度。在这样一种利益冲突下,地方政府必然对于发展经济适用房体系抱着一种消极应付的态度,从而导致经济适用房供给量不足。

房地产商。房地产商作为经济适用房的生产者,在经济适用房政策执行过程中主要负责建设房屋和依据政府提供的审核证明销售房屋。为了使自身利润最大化,房地产商一方面想方设法从地方政府获得更多的优惠政策和利益让渡,另一方面通过政策变通,扩大房屋面积、提高售价,默许甚至鼓励各种“骗购”行为的发生。为了逃避政府对各种政策变通行为的监管,房地产商一方面利用“房地产业”在地方经济发展和地方财政收入中无可替代的龙头地位与政府讨价还价,另一方面通过赚取的高额利润“寻租”,从而使得地方政府与房地产商成为事实上的利益联盟,共同左右着经济适用房政策的执行,并瓜分利益。

政策标的群体。购买经济适用房意味着巨大的利益收益,因此尽管其预期标的群体是中低收入家庭,其他社会群体也会有强大的动机寻求分享利益,尤其是拥有丰厚的社会关系网络和社会资源的群体。而政策标准的模

糊、资格审查程序的不严谨,以及房地产商和政府的默许甚至鼓励都使得部分中高收入家庭购买了经济适用房。而很多真正的中低收入家庭往往既缺乏了解相关信息的渠道,也缺乏“捍卫”自己利益的机会和能力。

总之,在目前的制度背景和利益格局下,地方政府、房地产商、公众等利害关系者围绕经济适用房政策的执行展开复杂的利益博弈,博弈过程中由于中下层公众缺乏利益整合和表达的途径,同时既不能用手投票也很难用脚投票,因此博弈的必然结果是地方政府、房地产商和社会中上层公众在博弈中获胜,共同瓜分经济适用房政策中所蕴含的巨大利益。

除经济适用房政策以外,典型的再分配政策还有农村医疗救助政策、城市最低生活保障政策、针对贫困学生的国家助学贷款政策等等。根据学者们的研究,在农村医疗救助政策、最低生活保障政策、国家助学贷款政策等其他再分配政策执行过程中,前文提到的“执行短缺”、“政策扩大化”、“政策外溢”、“政策变异”、“政策截留”等现象都不同程度地存在着,只不过具体的表现形式不同。例如在农村医疗保障政策中,“执行短缺”表现为救助面过窄、救助标准过低,以至于一方面是节余了大量的医疗救助基金,另一方面贫困家庭仍然看不起病。“政策扩大化”表现为医疗机构在医疗服务时的“过度医疗服务、大处方”,以收取高额的费用;在城市最低生活保障政策中,“人情低保”、“骗保”等“政策外溢”现象普遍存在,不少地方政府规定低保户有积极参加公益性社区服务劳动的义务,频繁的社区公益活动一方面成为低保户的负担,另一方面也使得低保户产生强烈的“被歧视感”(政策变异);在国家助学贷款政策中,根据中央政策规定,国家助学贷款本金由经办银行全额提供,政府仅承担学生在校期间的贷款利息,以及风险补偿金的50%,然而一些地方政府为规避责任和风险,截留政策,让经办银行和学校承担所有的风险补偿。

与经济适用房政策执行过程相类似,农村医疗救助政策、最低生活保障政策、国家助学贷款政策等其他再分配政策的执行过程也是地方政府、生产商、政策标的群体之间复杂的利益博弈过程:

地方政府是再分配政策的“利益付出者”,再分配政策的执行往往意味着地方政府要把本来可以用来发展经济或者自己消费的那部分资金拨付给“无产者”,因此会想方设法截留,正如公共选择理论所认为的那样,当政策执行方向同时是主要出资方时,总会选择提供偏离社会最优水平,甚至造成其短缺。因此各种再分配政策普遍存在“执行短缺”现象。

生产商(房地产商、医疗机构、银行等等)负责公共物

品和服务的生产和提供,然而利润最大化的天然属性使得生产商在再分配政策执行过程中必然出现如下行为:一是想方设法从政府那里获取更多的政策优惠和补贴;二是逃避政府和社会的监管,降低公共物品和服务的质量;三是默许甚至鼓励非政策标的群体(往往收入更高并拥有更多的社会资源)参与再分配政策的分配,这样一方面可以规避风险、提高销售收入,另一方面还可以通过这种途径“回馈”权力拥有者,以此换取更多的利益。政府在这一过程中一方面要保障特定水平再分配物品和服务的供给,另一方面又想尽可能节约财政投入,因此往往会默许生产商的各种政策变通行为,使他们通过不正当的途径获得本该通过政策补贴获得的利益。

再分配政策的标的群体往往是社会中低收入阶层,即所谓的“弱势群体”,他们既缺乏了解相关信息的渠道,也缺乏“捍卫”自己利益的机会和能力,因而往往“被挤出”再分配政策;而那些收入较高、并拥有更多社会资源的人群却可以以自己的信息、资本、社会关系等资源优势为基础,利用政策执行过程中的漏洞,获得再分配资源的分配资格,获取巨大的额外利益。

## 六、结语

中国背景下多案例的比较研究表明,不同政策类型其执行过程确有不同的特点并面临不同的挑战:分配政策涉及的往往是细分的利益,利益空间小,因此是最容易执行的一类政策,如果其政策执行出现了执行偏差往往是由于政策本身的因素造成的,同时如果分配政策的出资者是中央或者省级政府,则一般可以得到较好的执行,否则容易出现“供给不足”的现象;构成性政策在执行过程中受外部环境的影响较小,政策执行能否成功关键在于执行机构本身,特别是不同政府部门和不同层级政府之间的沟通和协调;规制政策往往是对标的群体行为的规范和矫正,执行难度大,影响其有效执行的关键因素一是规制对象——其对政策的认同程度、其行为习惯与政策目标之间的差异、其内部差异性等,二是能否有效控制规制者与被规制者之间的建立在权钱交易基础上的合谋;再分配政策往往涉及到利益和财富的转移,从而产生出巨大的利益空间和诱惑。政策执行者、生产商和公众等利害关系者会围绕此利益空间展开复杂的利益博弈。在现有的制度背景下,由于中下层公众缺乏利益整合和表达的途径,同时既不能用手投票也很难用脚投票,因此博弈的必然结果是地方政府、房地产商和社会中上层在博弈中获胜,共同瓜分再分配政策中所蕴含的巨大利益,导致政策执行失效。当然这些还仅仅是暂时的研究结论,其恰当性如何还需要更多的案例研究加以验证和

修正。

注:

- ①丁煌、定明捷《国外政策执行理论前沿述评》，《公共行政评论》2010年第1期。
- ②LESTER J P, STEWART J. *Public Policy: An Evolution Approach*, New York: West Publishing Company, 1996: 119.
- ③LOWI T J. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, *Public Administration Review*, 1972, 32(4): 299.
- ④BIRKLAND T A. *An Introduction to the Policy Process*, New York: M. E. Sharpe Inc., 2001: 133. ⑤包括三篇经典文献: 1、LOWI T J. *American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory*. *World Politics*, 1964, 16(4): 677-715; 2、LOWI T J. *Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy*. *Public Administration Review*, 1970, 30(3): 314-325; 3、LOWI T J. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, *Public Administration Review*, 1972, 32(4): 298-310.
- ⑥LOWI T J. *American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory*. *World Politics*, 1964, 16(4): 689-690.
- ⑦NICHOLSON N. *Policy Choices and the Uses of State Power: The Work of Theodore J. Lowi*. *Policy Sciences*, 2002, 35(2): 163.
- ⑧LOWI T J. *Public policy and Bureaucracy in the United States and France*// ASHFORD D E. *Comparing Public Policies: New Concepts and Methods*. Beverly Hills: Sage Publications. *Sage-Yearbooks in Politics and Public Policy*. Volume IV, 1978: 177-195.
- ⑨米切尔·黑尧《现代国家的政策过程》，中国青年出版社2004年版，第113页。
- ⑩RIPLY R B, FRANKLIN G A. *Policy Implementation and Bureaucracy*. Chicago: The Dorsey Press, 1986.
- ⑪理查德·J. 斯蒂尔曼二世《公共行政学: 概念与案例》，中国人民大学出版社2004年版。
- ⑫2011年7-8月，课题组围绕农业补贴政策的执行，在J省访谈了省、市、县、乡镇四级政府相关职能部门以及村民委员会的工作人员，并在N市L区Z镇D村对部分村民进行了访谈和问卷调查。
- ⑬吴锡泓、金荣桦《政策学的主要理论》，复旦大学出版社2005年版，第409—410页。
- ⑭王晓政《新形势下农业补贴政策面临的问题与对策：以安徽省农业补贴政策情况为例》，《安徽农学通报》2009年第8期。
- ⑮黄箱政策容易引起生产和贸易扭曲的支持和补贴政策，主要包括：政府对农产品的直接价格干预和补贴、农业投入品如种子、化肥等补贴，详细参见姜少敏《中国农业补贴政策：

不足及对策》，《教学与研究》2006年第6期。

- ⑯王文娟《新形势下我国农业补贴政策的思考》，《中国行政管理》2011年第7期。
- ⑰白玉刚《西部大开发税收优惠政策执行情况分析与完善相关优惠政策的思考》，《云南地税》2008年第3期。
- ⑱转引自唐悦《稳定就业 江苏退役士兵免费技能培训制领跑全国》[EB/OL]. (2010-02-05) [2011-11-18]. <http://news.163.com/10/0205/08/5UOCT9K3000120GU.html>
- ⑲详细研究请参阅：(1) 国务院发展研究中心 国务院农民工工作联席会议办公室《我国农民工工作“十二五”发展规划纲要研究》课题组《农民工培训实态及其“十二五”时期的政策建议》，《改革》2010年第9期；(2) 孙正林、郭秀秀《农民工培训：现状、问题与对策》，《东北农业大学学报》(社会科学版) 2011年第1期。
- ⑳转引自蔡恩泽《“大部制”改革四难题》[EB/OL]. (2008-01-08) [2011-11-20]. <http://www.chinanews.com/gn/news/2008/01-08/1126547.shtml>.
- ㉑“内卷化”指的是“一种不理想的变革(演化)形态，也即没有实际发展(或效益提高)的变革和增长”。参见何艳玲《都市街区中的国家与社会：乐街调查》，社会科学文献出版社2007年版，第136—137页。
- ㉒肖泉、凌宁《体制中的对话——2009江苏省行政管理学会课题研究报告》江苏人民出版社2010年版，第79页。
- ㉓董娟《当前我国政府大部制改革中若干问题的思考》，《中共贵州省委党校学报》2011年第1期。
- ㉔胡象明、陈晓正《“大司局”视野下大部制改革内部运行机制探微》，《南京社会科学》2011年第5期。
- ㉕马晴《大部制改革面临的挑战和对策思考》，《中国劳动关系学院学报》2011年第3期。
- ㉖详细分析请参见吴木奎《我国政策执行中的目标扭曲研究——对我国四次公务员工资改革的考察》，《公共行政评论》2009年第3期。
- ㉗详细分析请参阅黄芹《我国公共政策执行阻滞的因素分析及对策探讨——以煤矿事故为例》，《经济与法》2011年第1期；周安生、周小华《“上有政策、下有对策”现象之研究——以煤矿安全生产政策执行受阻为例》，《山东行政学院、山东省经济管理干部学院学报》，2007年第3期；钟开斌《遵从与变通：煤矿安全监管中的地方行为分析》，《公共管理学报》2006年第2期。
- ㉘转引自王伟《经济适用房政策研究——以南京市为例》南京MPA 2011年，第26页。
- ㉙谭英俊、喻静《论我国经济适用房政策执行的障碍及其消除》，《重庆科技学院学报》2009年第10期。

(责任编辑：宁 岩)



## Policy Typology and Policy Implementation: A Multiple-Cases Comparative Study

*Wei Shu*

**Abstract:** Based on Lowi's policy typology framework, this study explores the problem of different policy typologies implementation in Chinese background, using multiple-cases comparative studies. It is indicated that the distributive policy is easy to implement. Its implementation deviation is usually caused by the policy itself. The success of constituent policy implementation depends on the communication and cooperation among the different departments and levels of the government. The regulation policy is hard to implement. The key factors which influencing its effective implementation include two aspects. One is the characters of the target groups. Another is that whether the conspiracy between the regulator and the being regulated could be controlled. In the implementation process of the redistributive policy, the stakeholders such as the executor, the producer and the public etc., will play an interest game around the huge benefit space included in the redistributive policy. In Chinese institutional background, the result of the game must be that the local government, the producer and the upper middle class are the winners and share the huge benefit included in the redistributive policy. And this leads to the failure of the policy implementation finally.

**Key words:** policy typology; policy implementation; influencing factors

---

(上接第 48 页)

## Cunow's Exploration for Systematic "Reconstruction" of Historical Materialism

*Xu Jun*

**Abstract:** Henrich Cunow is one of the important theorists in the Social Democratic Party of Germany and Second International, an earlier theorist who proposed systematic "Reconstruction" of historical materialism in the history of the Marxism development. On one hand, Cunow in depth analyzes the important value of the systematic reconstruction of Marxian "social philosophy" from "history of understanding"; on the other hand, he starts "reconstruction" from several aspects, including social history foundation, cultural ideology, class struggle and the theory of social development, which are important issues for our understanding and studies on Marxian philosophy' especially historical materialism's theoretical progress, development path and realistic direction during the Second International.

**Key words:** Second International; Henrich Cunow; historical materialism; social philosophy