

# 房地产公共政策制定过程中的利益博弈分析

## ——以重庆房地产利益集团为例

申 艳<sup>1</sup>

**【摘 要】**公共政策是利益确认形式。近年来，中国各地房价不断飘涨，政府为了抑制房价上涨出台了相关的政策，而这些政策并没有对中国的房地产市场产生积极影响。之所以出现这种现象，归根到底是利益集团博弈的结果。本文以重庆房地产利益集团为例，分析公共政策—房地产政策制定过程中的利益博弈。

**【关键词】**公共政策；利益集团；博弈；房地产

公共政策既是一定利益的确认形式，也是利益的调整工具和分配方案，政策所体现的意志的背后乃是各种利益集团的博弈；从公共政策过程看，在政策问题构建、政策方案制定、政策内容实施与政策效果评价的全过程中，始终贯穿着利益矛盾；从公共政策分析方法论看，无论是事实分析、价值分析、规范分析，还是可行性分析，都离不开利益博弈分析，利益博弈分析是政策分析方法论中的重要组成部分。从中国改革开放的实践看，计划经济体制下所形成的利益矛盾继续延续，另一方面人们的利益意识随着改革深入不断觉醒，从而形成了社会利益群体的多元化，进而造成了新的利益上的差距与冲突。“公共政策正是在解决这些利益冲突的过程中，不断产生并发挥其应有的功能”。

### 一、公共政策的概念

对于公共政策的具体涵义众说纷纭，但从诸多的定义中，我们仍然能够提炼出符合公共政策特征的一些共性。

(一)交策前以“公共”限定，表明了公共政策的基本属性。日本学者药师寺泰藏曾指出，“公共政策”的意思与其字面意思相同，即为“公共”而制定的政策。<sup>[1]</sup>这里的“公共”，首先指向“公共权力”——桑玉成、刘百鸣认为，“只有作为一种公共权力，它才谈得上制定公共政策”；<sup>[2]</sup>美国学者詹姆斯·安德森也曾将政策制定者分为官方和非官方的：官方的是那些具有合法权威的政策制定者；非官方的是有关利益团体、政党和作为个人的公民，只有前者制定的才是公共政策，后者制定的则是“非公共的”政策。<sup>[3]</sup>除了“公共权力”之外，“公共”也指向“公共利益”——宁骚认为公共政策是“公共权力机关经由政治过程所选择和制定的为解决公共问题、达成公共目标、以实现公共利益的办法”<sup>[4]</sup>陈庆云在《公共政策分析》中对公共政策的定义是：“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”<sup>[5]</sup>。

(二)尽管学界对于政党及其他政治团体是否为公共政策制定主体尚未达成一致，但政府作为公共政策的制定主体却早已得到明确。美国学者托马斯·戴伊曾表述，“凡是政府决定做的或不做的事情就是公共政策”<sup>[6]</sup>。台湾学者朱志宏认为，“公共政策是由伊斯顿所谓之政治体系中的‘当局’——即政府——所制定的”<sup>[7]</sup>。大陆学者李成智界定：在政策科学研究中，有时把由政府部门制定的政策独立出来进行研究和分析，从而形成了公共政策的概念。公共政策是政策的一个主要方面，是由政府机关和政府官员制定的政策<sup>[8]</sup>。

(三)公共政策是系统的过程。伍德罗·威尔逊认为，公共政策是由政治家即具有立法权者制定的，而由行政人员执行的法律

---

<sup>1</sup>作者简介：申艳(1970-)四川成都人；成都市住房公积金管理中

---

和法规，<sup>[9]</sup>在这里，“制定和执行”是对公共政策活动过程的概括。英国学者理查德·罗斯在《英国的政策制定》一书中提出，不该把公共政策只看作某个孤立的决定，而应把它看成是由“或多或少有联系的活动所组成的一个较长的过程，以及这些活动对有关事物的影响”<sup>[10]</sup>。中国学者孙光也曾曾在《政策科学》中表述，“政策是国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则，它表现为对人们的利益进行分配和调节的政策措施和复杂过程”<sup>[11]</sup>。

(四)公共政策包含竞争和选择。有国外学者认为，“公共政策就是各团体之间为争取自身利益而相互竞争并达成妥协的产物，是在任何既定的时间内，经由团体竞争达成的一种均衡”<sup>[12]</sup>，体现了公共政策过程中的博弈特性。也有许多学者把公共政策看成是“选择”的结果，如美国学者丹尼尔·W.布罗姆利定义“公共政策本质上是关于个体和集体选择的制度安排结构”<sup>[13]</sup>，这一观点被中国学者加以阐述运用：“所谓公共政策就是以政府为主的公共机构，在一定时期为了实现特定的目标，通过政策成本与政策效果的比较，对社会的公私行为所作出的有选择性的制度安排”<sup>[14]</sup>。

(五)公共政策强调价值分配或称利益调整。哈罗德·拉斯韦尔和亚伯拉罕·卡普兰定义公共政策为“一种含有目标、价值和策略的大型计划”<sup>[15]</sup>，明确价值是公共政策的主要构成要素之一。戴维·伊斯顿认为公共政策是“对一个社会进行的权威性价值分配”他解释，“一项政策的实质在于通过那项政策不让一部分人享有某些东西而允许另一部分人享有他们。换句话说，一项政策包含着系列分配价值的决定和行动”。这些定义中的“价值”，在中国学者给公共政策下的定义中常常被替换为“利益”如“公共政策是政府为解决特定社会问题，以及调整相关利益关系而采取的政治行动”<sup>[16]</sup>是与谋略、法令、措施、办法、规定等密切相关的政治行为<sup>[17]</sup>，“公共政策以规划结果形式呈现，指向特定的利益关系状况，并对该集体内部成员具有普遍性的意义”<sup>[18]</sup>等等。

从上述观点可以看出，学者们基于各自研究范围、侧重点和方法论的不同，对公共政策的涵义也有不同的理解。综合公共政策所具有的共性以及本文的研究视角，在此给出一个符合本文逻辑意义的定义。公共政策在动态层面的涵义指：政府对公共利益进行选择与分配的系统过程。公共政策在静态层面的涵义指：政府在对公共利益进行选择与分配的系统过程中，所采取的政治行为或规定的行为准则，包括一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等。

## 二、公共政策制定过程中的各相关主体

(一)制定者。公共政策的制定者主要是政府等社会公共权威部门。政府作为公共政策的制定者，它是整个社会利益、政治利益和自己部门利益的代表。从根本上讲，政府无论是作为公众利益的代表还是代表自身的利益，它的一切政策都是以自身利益的最大化为目的的。作为一个特殊且十分强势的利益集团，政府在政策制定的过程中起主导作用。

(二)执行者。执行者是指把政策内容付诸实施的人。在执行政策的过程中，政策的执行者会根据自身的实际情况，考虑利益得失，按照自己的理解和目的，有意识地运用讨价还价、交易、变通等策略执行政策。因此，政策的执行者不一定与政策制定者的利益相一致。甚至有时会违背政策制定者的初衷。

(三)政策对象。公共政策所涉及的对象很多，且十分复杂。针对不同的政策，其受益群体也各不相同。但当一政策出台时，每一个相关群体都试图使自身成为该政策的最大受益者。

## 三、房地产政策的制定与利益集团的博弈分析

(一)案例。自国家2007年6月上旬批准重庆、成都为“全国统筹城乡综合配套改革试验区”以来，重庆的房价出现暴涨，2007年6月17日-6月5日9天时间之内，重庆房价上涨了7.6%多的每平方米涨了七八百元，少的每平方米也涨了两三百元。

在市场经济条件下，商品的价格因供求关系变化而出现涨落，是正常的事。但是，重庆的这次房价异动背后的“推手”却

---

值得警惕一开发商通过炒作所谓“特区效应”人为制造需求，哄抬房价，将国家统筹城乡发展的一项重大战略“扭曲”为房价上涨的动力。

近年来，围绕着房地产市场的宏观调控，不同利益群体的博弈非常激烈，而其中尤以地产商的力量最为强大。在共同利益的纠结下，一些地产商、地方官员、专家学者和媒体专刊构成了一个特殊利益集团。以地产商赚取最大利润为核心，地方官员为房地产业推波助澜，从中获得 GDP 和政绩；学术精英引导公众预期，影响政府决策，获得地产商的“好处费”；媒体专刊为地产商制造舆论，从中获得广告回寸民。

这种“利益集团”不仅具有强大的自我保护能力，而且善于消解国家宏观调控，“扭曲”国家政策“为我所用”。在 2007 年 6 月 16 日重庆成为“试验区”的消息公布后，重庆各种“房地产专刊”就累牍连篇地推出“试验区将刺激重庆房价上涨”、“重庆楼市迎来大涨拐点”等观点，并发布“重庆今年放进再涨 10%叫也正常”等消息，不断向老百姓强化“房价必涨、涨价正常”的概念。

在制造舆论之后，部分开发商开始提高房屋售价，并“捂盘惜售”制造房子紧俏的假象，让购房者在恐慌中非理性地抢购，推动房价进一步上涨。

地产商借“城乡统筹试验区”哄抬房价，不仅严重扭曲了国家政策，而且损害了国家政策的严肃性和公信力。设立“城乡统筹试验区”是我国加快改变城乡二元结构的需要，也是探索中西部地区发展模式的需要，并不是所谓的“特区”。而房地产利益集团处心积虑地拿“特区”说事，实质是为房价快涨、暴涨张目。

(二)对案例分析房地产行业的利益主体之间的关系。依据上述案例，我们可以看出中央政府、地方政府和房地产商三方利益集团都会为自身的利益在政策制定过程中不断博弈。中央政府是代表整个社会利益，为增进社会福利而制定公共政策，它具有最高的权力和权威。它把制定好的公共政策转交给地方政府予以实行，而地方政府则是迫于中央政府的权威接受并执行政策。同时，地方政府为了获得更高的政绩，必定会把经济的发展放在地方发展的首位。随着房地产业的不断发展壮大，其在地方经济中的地位在逐渐上升，地方政府为了自己经济和政治利益的需要，会有选择地把政策下达给房地产商，房地产商在得到中央政府要实施相关政策的信息之后，为了得到地方政府的政策保护，也会尽力与地方政府达成一致，抵制中央的政策，这就形成了我们所常见的“联盟”形式<sup>[18]</sup>。

(三)分析各利益集团之间的利益博弈。

1 中央政府与地方政府和房地产商的利益博弈。分析之前我们必须假定各利益主体都是以“经济人”的身份出现。都处在一个为了自身利益最大化而不顾及其他干扰因素存在的理想状态之中。

公共政策制定的过程本身就是协调各方利益的过程。由于地方政府和房地产商结成联盟，所以可以假设中央政府只与一方博弈。双方都希望自己获得最大的利益，作为中央政府其博弈可能有两种选择方案：一种是强制执行公共政策；另一种是非强制执行。相对地方政府及房产商可以采取主动接受和不接受两种对策应对中央政府。

重庆被批准成为全国统筹城乡综合配套改革试验区后，各地“热钱”纷纷涌入重庆。重庆市政府考虑到经济发展的原因，面对国家出台的各种房地产政策，采取非强制执行战略。这也就是变相与地产商结成联盟。这样就造成了，房地产业的快速膨胀，经济表现就是房价的不断攀升。

如果重庆市政府强制执行公共政策，必然导致利益联盟的解体，使得中央政府的宏观调控政策能够有效的执行，这样会给广大的民众带来益处，但却损害了为城市发展做出贡献的房地产利益集团，阻碍了当地经济的发展。这种情况下，房地产商必

然会采取变相的手段，游说地方政府重新结盟。

2 地方政府与房地产商利益博弈。在房地产调控中，一些地方政府和部门用明顶暗抗等方式参与博弈，试图抵制中央政府的政策。地方政府在全局中充当整合者的角色。房地产商作为发育程度最高的利益主体，较早以集体力量影响政府政策和社会风向的群体。为了更好地获取经济利益，在政治上有所保障房地产商与地方政府结盟，共同获益。但是，这个联盟是相当的脆弱和不稳定。虽然利益的一致性使得地方政府在当初与房地产商“亲善”但在博弈必须有牺牲者的时候，地方政府往往会背叛这个联盟。迫于种种外在压力，地方政府一般都认为会首先背弃盟约，与中央政府合作，执行中央政府下达的指令。同时，在信息不对称情况下，房地产商也会猜测出地方政府的不可靠性，他们希望能够提早想出对策来应对地方政府的背叛。因此，他们也可能在自身利益受损最小的情况下尽早背离联盟，以使自己的损失达到最小。而在房价上涨过程中，地方政府与房地产商结成了联盟，地方政府为房地产商创造各种便利条件，变相对抗中央的政策，这就使得中央政府的房地产政策没有发挥出它应有的效应。这也说明，虽然地方政府与房地产商结成的联盟比较脆弱和不稳定，但在中央政府没有强制执行房地产公共政策的情况下，地方政府会极力维护这一联盟以获得相应的经济和政治利益。

由上述分析可知，重庆房价飘涨最主要的原因是地方政府和房地产商利益集团与中央政府博弈的结果。制止地方政府与房地产利益集团的结盟，加大中央政策的执行力度就成为房地产政策是否能发挥其效力的重要手段。但在目前复杂的经济条件下，如何做到这一点，确实需要政府和相关专家共同努力，制定一套严格的规章制度，来对房地产业进行规范。

## 参考文献

1. [日]声师寺泰藏;张丹译. 公共政策:政治过程[M]. 北京:经济日报出版社, 1991. 2
- 2 桑玉成, 刘百鸣. 公共政策学导论[M]. 上海:复旦大学出版社, 1991. 58
- 3 嵯瞻姆斯. 安德森;唐亮译. 公共决策[M]. 北京:华夏出版社, 199044-58
4. 宁骚. 公共政策学[M]. 北京:高等教育出版社, 200 及 2—10
5. 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京:中国经济出版社, 1996:96
- 6 朱志宏. 公共政策概论[M]. 台北:三民书局, 1983. 7
7. 李成智. 公共政策[M]. 北京:团结出版社, 2000:
- 8 吕伍启元. 公共政策(上册)[M]. 台北:台湾商务印书馆, 1985. 4
9. 谢明. 公共政策导论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2002. 4
10. 孙光. 政策科学[M]. 杭州:浙江教育出版社, 1988. 3-28
- 11 小洲(ed 今(1956), TheG(upBasisofPo 丘 tiC 舒和 litiCalBehaVlqrN 己、7、, 0 李:TheF 祀 eP 祀 s, s 几 39
- 12[美]丹尼尔. W. 布罗姆利;陈郁, 郭宇锋, 汪春译. 经济利益与经济制度[M]. 上海:上海三联出版社, 上海人民出版社, 1996292

---

13 吴鸣. 公共政策的经济学分析[J]. 经济问题, 2004. 5. 13

14HODOl as 叨 ellAOKaP 顾(1970 无 P 哪 er 肌 dSoCie 守, Nl)YaleUnlve 倡 iJP 祀 s, s 巧 2

15[美]戴维·伊斯顿;马清槐译. 政治体系—政治学状况研究[M]北京:商务印书馆 1993. 123

16 林志红. 社会主义市场经济条件下的价值取向与公共政策[J]. 理论月刊, 2001, 8. 49

17. 杨正联. 公共政策文本分析:一个理论框架[J]. 理论与改革, 20061; 24

18 王静. 公共政策制定过程中的利益博弈分析—以中国房地产利益集团为例[J]. 经济研究导刊, 200 又 9