

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2013.01.013

# 中央政府与地方政府的利益相关性与政策冲突

——基于房地产调控政策变迁的分析\*

艾明江,位鸣玉

(华侨大学 公共管理学院,福建 泉州 362021)

**摘要:**近年来,房地产市场存在反复的焦灼状态,主要是由于中央与地方从各自的利益相关性出发,在政策制定与执行上产生了差异,由此导致了即使在中央严格管控下,地方房价依然一度持续上升的态势。因此,央地之间应该共享利益相关性,达成政策共识,从而实现房地产调控政策的良性运行。

**关键词:**房地产调控;利益相关性;政策冲突

**中图分类号:**C91 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2013)01-0080-07

当前,房地产市场进入到调控的关键时期,自从中央启动房地产调控政策以来,调控政策就随着央地之间的利益博弈而此起彼伏。对于中央而言,房地产调控事关全局,不仅影响全国经济的宏观调控,还关系到中央的执政为民。相对于中央,地方作为政策执行者,房地产调控关系到地方的土地财政以及相关产业发展,更多地体现出地方对经济利益的依赖性。在政策变迁过程中,始终存在这种各自不同的利益相关性,而由于缺乏足够的协调和整合机制,这种利益相关性最终导致调控政策呈现出激烈的反复博弈。本文拟从政策冲突与利益相关性的角度来分析房地产调控政策遭遇的困境及其出路。

## 一、房地产调控政策的基本变迁

### (一) 中央的调控政策

在国家制定的所有公共政策中,房地产调控

是国家宏观政策的重要构成部分,它是国家通过实施特定的经济、行政等措施,维持房价的合理健康发展,保障大多数民众的民生需求。近年来,国内房地产市场一直呈现出高位上涨的态势,高房价与居民收入差距的急剧扩大化,导致社会民生矛盾日益突出,民众要求调控房价的政策呼声越来越高涨。“所谓公共政策问题,是指基于特定的社会问题,由政府列入政策议程并采取行动,通过公共行为希望实施或解决的问题。”<sup>[1]</sup>对此,为了缓解房地产市场引发的社会经济问题,从2009年开始,中央就开始逐步调控房价,当年12月,国务院发布“国四条”,试图控制持续走高的房价态势,打击市场投机行为,央行也随之上调银行利率。但是,中央的调控政策并没有在当年收到显著效果,在大多数地方城市,房价依然居高不下。

\* [收稿日期]2012-09-25

[基金项目]华侨大学政治学学科重点建设项目经费资助

[作者简介]艾明江(1980—),男,湖北利川人;博士,华侨大学公共管理学院讲师,主要从事政治学理论、公共政策研究。

位鸣玉(1994—),女,湖北宜昌人;华侨大学公共管理学院2010级公共事业管理专业学生。

近年来中央国务院关于房地产调控的主要政策

时 间	政策名称	政策内容
2009年12月	“国四条”	加强房地产市场调控,抑制投资投机性住房。
2009年12月	五部委联合发文称,收紧土地受让政策	土地受让人拿地首次缴纳比例不得低于全部土地出让价款的50%,开发商拿地后分期缴纳全部土地出让价款的期限原则上不超过一年。
2009年12月	《关于调整个人住房转让营业税政策的通知》	不足五年按全额征收营业税。
2010年1月	“国十一条”	严格二套房贷款管理,首付不得低于40%。
2010年1月	《国土资源部关于改进报国务院批准城市建设用地申报与实施工作的通知》	申报住宅用地的,经济适用住房、廉租住房和中低价位、中小套型普通商品住房用地占住宅用地的比例不得低于70%。
2011年1月	“新国八条”	地方政府限时公布年度控制房价目标;强化差别化住房信贷政策,将二套房首付提至六成;从严制定和执行住房限购措施,落实保障性住房等。
2011年3月	《关于加强房地产用地供应和监管有关问题的通知》,	该通知明确规定开发商竞买保证金最少两成、1个月内付清地价50%、囤地开发商将被“冻结”等19条内容。

到2011年初,国务院发布通知,明确规定各直辖市、计划单列市、省会城市和房价过高、上涨过快的城市,在一定时期内,要从严制定和执行住房“限购”措施。为此,全国至少有40多个城市相继出台了“限购令”细则。此外,住房城乡建设部还直接对重点省市地区负责人进行约谈,要求地方政府制定稳定房价的责任书。同时,中央还与各地方政府签订《保障性住房目标责任书》,以确保完成1000万套保障性安居工程住房的分配任务。中央除了实施行政措施外,以国有银行为代表的商业银行开始紧缩各地的房贷政策,诸如提高首付比例,上浮贷款利率等。截至2011年11月底,根据国家统计局资料显示,全国多数城市开始出现房价下降的趋势。<sup>[2]</sup>从中央的调控政策变迁来看,其政策趋势体现出:中央贯彻房价调

控的政策立场日益坚定,愈来愈强化政策权威性。

## (二)地方的政策执行

在国家制定的公共政策中,地方扮演的主要是执行者角色。长期以来,对于中央在房地产领域的调控政策,地方政府一直存在严重的自利行为,从而使得中央的调控大打折扣。2010年以后,随着中央政府开始加大调控力度,并强化了对地方政府的约束与监督,直接将房价调控作为考核地方政府的重要指标,由此,导致地方对中央调控政策的执行力大幅度提升。<sup>①</sup>2011年3月,北京、广州、深圳等地先后确定本年度的房价调控目标,分别提出“稳中有降、有限上涨”等,根据统计,绝大多数城市将当地的房价涨幅定在10%左右。同时,还承诺加快修建社会保障性住房,各地方也先后实行了不同版本的“限购”政策。截至

① 2010年以后,随着中央调控房价的力度加强,一些大城市先后表态支持中央政策,广州表态将“严格执行国家关于房地产调控的相关政策”,北京表示“还要继续坚决贯彻落实中央部署,全面巩固和扩大调控成果,同时加快建立健全符合北京实际的基本住房制度”,上海表示“一定会坚定不移搞好房地产调控,继续严格执行政策,进一步巩固调控成果”。

2011年年底,随着一些地方“限购令”的到期,一些地方政府又陆续表态,将会继续执行“限购令”,维持现有的调控政策。可以看出,经过一段相当长的调适期,地方对中央调控政策的执行力逐步得到提升,而近段时期一些大中城市的房价回落,也在很大程度上与地方政府坚定的政策执行有密切关系。

在中国特色的中央集权体制下,央地关系是一种支配和被支配的关系,从而使得地方政府具有服从中央政府的义务。在房价调控政策上,尽管地方政府呈现出了一定程度的“逾越”性,在一段时间还试图摆脱中央在房地产领域的政策调控。但是,作为中央政府而言,不仅具有强大的市场宏观调控能力,更具有政治权威的高度合法性,能够通过经济、法律、行政等措施来强化对地方的支配能力,这也使得地方政府作为执行者的角色不可能发生根本性转变。一旦随着中央决策压力的增加,地方就逐步从消极被动转为积极主动,服从于中央作出的决策安排。

### (三) 政策变迁中的冲突与分歧

公共政策主要涉及资源的分配与调整,其决策过程必然充满了利益博弈,“任何公共问题都不会自动成为公共政策,自动进入决策过程。”<sup>[3]</sup>围绕房地产市场调控,中央作为决策制定者,拥有政策主导权,而地方虽然有一定自主性,但基本扮演的是政策执行者。从整个调控政策的变迁来看,其调控政策经历了反复的博弈较量,基本呈现出:高位上涨—稳中有升—逐步稳定—趋于回落,也正体现出:央地之间在政策变迁中的冲突分歧显著。

作为调控的主导者,中央一直坚持认为,房价太高,不仅会严重引发经济过热,导致产业泡沫化,减缓居民消费能力,还会扩大社会对立,引发社会矛盾尖锐,从而危及社会稳定。因此,从2009年年底,中央就已经基本明确了房价调控政策,希望能通过政策疏导,逐步让各地的房价趋于正常。但是,要让调控政策实现既定的目标效果,中央不仅要运用自己的政策权威,还要推动地方积极响应,给予政策配合,让地方能理解中央的调控政策,“决策者可以在其中设法使他自己所要

的政策符合他的说服对象的价值观”<sup>[4]</sup>。对此,中央多次对地方表示,房价快速增长,会严重引发地方经济泡沫化,试图迫使地方与中央的政策思路保持一致。

对于中央坚定的调控政策,地方虽然大多给予了积极的支持与配合,但同时也表现了较强的政策自主性,多数地方政府甚至一度保持了观望甚至反弹的态度。对于地方而言,由于土地出让收入已经占了地方财政的高位比例,因此,相当多的地方政府认为调控房价会冲击房地产行业的发展,进而影响地方其他产业的发展,进而带来地方财政收入的减少,因此,地方对调控政策多抱有较为谨慎,甚至持反对的态度,尤其在中央继续加大调控力度以后,地方也展开了政策博弈,“参与者主要是从参与决策系统中学会怎样去阐明政策立场,哪些立场是可行的,怎样去建立一种立场以增加这种立场的成功机会”<sup>[5]</sup>。诸如一些地方政府为了缓和房价低迷的态势,开始调整土地出让政策,具体措施包括:降低竞买保证金收取比例、延长土地出让金缴纳期限、下调出让起始价、减少部分地块保障房配建面积、放宽付款方式等。一些地方政府负责人还直接与中央部门负责人进行沟通,试图争取中央在调控政策上作出某些让步。

可以看出,央地之间在调控政策的冲突分歧主要体现在:一方面,中央不断要求房价得到稳定,遏制继续上升的态势;另一方面,地方政府基于对利益获取的需求,缺乏主动调控的积极性,并不希望房价出现下降趋势,从而影响地方经济发展。正是由于执行者的政策自主性逐步破坏了原有政策体系的稳定,形成了中央与地方在房价调控中的积极与消极态势,从而导致在决策制定者与执行者之间产生了冲突与分歧。

## 二、政策冲突与利益相关性

政策过程体现了政策主体对资源的分配与调整,“不论是为了一个社会还是为了一个范围狭小的社团,或者为了其他任何集团,一项政策包含着—系列分配价值的决定和行动。”<sup>[6]</sup>政策主体在分配过程中,一旦为了寻求各自的利益需求,而无法达成政策共识,则政策过程难免不会出现冲突和分歧。央地之间在房地产调控中的冲突就是

由这种利益相关性而引发的结果。

### (一) 中央调控政策及其利益相关性

在房地产调控中,国务院作为调控的最高行政机构,担负着房地产宏观调控的决策制定,而具体制定相关政策的则是国务院下属的各部委机构,如央行、住建部、国土资源部等部门。中央之所以要实施房价调控政策,其根本原因就是为政策导向出现转变,与政策有关的核心利益因素最终导致中央作出调控决策。

首先,对于中央而言,房价调控政策是一项事关全局的经济问题。近年来,随着产业结构的调整,房地产行业逐步成为国内各大城市的支柱性产业,与房地产相关的行业更是涉及建材、钢铁、服务、化工、汽车、交通、家电等,而土地财政的规模更是日益扩大。2008年,中央为了消除国际金融危机的影响,决定实施扩大投资的经济政策,其原因也在于房地产已经成为中国经济发展的晴雨表。2009年以后,房地产行业重新得到复苏,在相当多地区,房价不断持续上升,在中央看来,房价大大超过当地居民收入水平的增长幅度,不仅制约了居民的消费能力,还蕴藏着巨大的经济风险,特别是一些地方政府,财政严重依赖土地收入。因此,中央决定实施房价调控政策,其基本目的就是为了要逐步扭转这种不合理的产业结构,避免因为房价过高而引发新的经济震荡。

其次,房价调控对于中央来说也是一个社会和政治问题,即经济利益并不完全是房价调控政策的主导型因素,“在政策制定的整个过程中,那些作为决策的一部分的机构,其行为必须代表公众的利益”<sup>[7]</sup>。对于中央政府而言,房地产市场固然与中国经济稳定持续发展存在密切相关性,而对于愈来愈强调民生导向的中央政府来说,更是一个巨大的社会政治议题,从“十六大”以后,“以人为本”就成为本届政府最显著的执政理念之一,2011年“两会”召开期间,温家宝总理曾公开表示“要持之以恒,努力让全体人民老有所养、病有所医、住有所居”。为了回应民众对房价过高的集中诉求,中央政府不断呼吁:房价过高,不仅伤害中国经济的健康,更不利于和谐社会的建立。“注意力焦点的变化能够改变决策制定者关

注的偏好。”<sup>[8]</sup>近年来,房价大幅攀升,已经引发了强烈的民众不满,近些年来房价上涨较快,人民有很大的意见,对于始终强调“以人为本”的中央政府而言,面对公众要求调控房价的呼声,自然不会等闲视之,而一旦公众的集体诉求进入到决策程序,必然会影响到或改变决策者的政策倾向。

### (二) 地方调控政策及其利益相关性

在房地产调控中,地方首先扮演的的是一个执行者的角色。作为地方政府而言,房地产已经成为大多数地方政府的支柱产业,根据统计,在一些地方财政比例中,土地财政就直接占了一半以上,更何况,房地产还间接带动了其他相关产业的发展。显然,对广大地方政府来说,实施房地产调控并不是其主动选择的政策结果。

在中央制定的调控政策中,地方政府之所以持较为消极,甚至抵触的态度,其根本原因就是调控政策必然会触动地方的经济发展,由此带来财政收入的减少。也就是说,调控政策与地方的核心利益产生了冲突。与中央政府不同,地方政府更看重的是经济发展的效益问题,即相关产业是否对地方经济发展有用,是否能增加地方财政收入。在当前大多数城市的地方产业结构中,房地产业蕴藏着巨大的经济资源,不仅可以为地方带来大量投资建设、改变城市发展面貌,更能直接提供庞大的财政贡献。据统计,仅在北京、上海两地,其土地出让金就分别达到了上千亿元的规模。面对这种庞大的经济利益,地方政府并不愿意主动执行中央的调控政策,因为调控必然会影响到房地产行业进一步上升的势头,其财政规模增加的速度必然会减缓。很显然,由于地方政府存在强大的地方性利益,必然会大大影响地方对中央调控政策的执行效率。

房地产政策对地方经济的贡献越大,也就使地方政府在调控政策中更容易受到经济因素的“绑架”,即经济方面的利益相关性成为地方政府衡量调控政策的主要标准,也构成了地方在调控政策上的自主性倾向,更何况“不同的群体在界定政策问题的时候可以采取一些不同的战略”<sup>[9]</sup>。在调控初期,一些地方迟迟不肯公布调控目标,就是试图继续保持观望,与中央形成政策“拉锯战”。而在中央实施严厉的调控之后,地方政府虽然紧随其后,制定了各地的“限购”政策,

但个别地方依然存在为调控松绑的自主性行为,甚至有城市一度传出取消“限购令”的声音。<sup>①</sup>可以看出,地方政府在调控中的政策保护主义行为,其背后就是庞大经济利益驱动的结果。

### (三) 利益相关性与政策冲突

利益相关性存在于任何政策过程的始终,对于政策主体而言,一旦利益相关性能够达成共识,那么,政策过程就较为稳定,制定的决策也能符合绝大多数政策主体的需求;反之,如果利益相关性难以兼容,引发利益冲突,政策体系势必会出现严重的分歧与动荡。

政策冲突首先源于政策执行者的挑战,利益相关性会强化政策主体捍卫自己的利益诉求。改革开放以后,随着国家经济体制的调整,财税体制在央地之间逐步分离,在某种程度上推动了地方的自主性行为。而伴随着经济资源的日益扩大,自然会加剧央地之间的利益对立。近年来,房地产行业累积了巨大的经济资源,特别是地方经济受益于房地产以及相关产业的迅猛发展,土地财政的贡献率急剧攀升,也提供了大量的就业机会,这就越使地方更加受制于房地产行业的发展。面对中央实施的房地产调控,必然会让地方经济作出较大牺牲,这种巨大的利益相关性往往难以让地方割舍局部利益,服从中央的整体安排。一旦地方的这种利益诉求得不到有效疏导和解决,自然容易引发地方对调控政策作出行为挑战。即使受到中央强大的政策压力,地方被迫执行调控政策,但是由利益相关性引发的政策挑战也不会停止。

#### 中央政府与地方政府政府的利益相关性分布

中央政府	地方政府
中央	地方
国家经济的宏观调控	高额的土地财政
产业的健康发展	庞大的就业就会
社会民生的保障	城市 GDP 的快速增长
社会稳定的维持	显著的政府政绩

在政策过程中,决策者为了维护自身的利益相关性,总会试图制止执行者的挑战。面对地方的自主性行为,中央为了保持政策的权威性,特别

是捍卫国家的总体利益,总会试图遏制地方的“逾越”,一旦双方达不成共识,分歧在所难免。随着中国经济总量的快速发展,中央政府考虑的不再是简单的高速增长,而是寻求一种更加健康的发展模式,对于中央而言,让房价继续保持高速增长态势,不仅会刺激社会民生矛盾尖锐化,更会给国民经济发展留下隐患。因此,遏制全国房价暴涨,减少经济过热,保障群众的民生事业,已经成为中央政府的利益共识,也是其核心利益所在。因此,地方试图继续维持高房价的做法,必然会与中央的核心利益产生对立冲突,从而迫使中央采取更为严厉的政策措施,通过经济、行政等举措来表达中央的政策权威性,这不仅是要保持公共政策的统一性,更是坚定地维护国家的总体核心利益。

## 三、政策规范与利益共识

### (一) 政策规范

对于一项公共政策而言,应该确保政策过程的规范性,依靠政策规范来推进政策主体之间的利益共识,减少利益分歧。首先,就是政策主体的角色定位,在政策制定中,决策者与执行者有着严格的角色定位,决策者既要负责政策规划与制定,又要信任并监督执行者,从而确保政策执行的实现,而执行者应该主动避免与决策者产生冲突,积极履行决策执行。“政策不仅仅是一种技术或客观的分析过程,它还是一个政治过程。”<sup>[10]</sup>在房地产调控中,中央作为房价调控决策者,就应当享有最高的政策权威,担负着制定调控政策的最高职能,“政策决策是决策者运用其所掌握的政治权利,通过谈判、交易和妥协、对各种社会利益需求进行折中和平衡、最终实现对社会价值进行均衡的权威性分配。”<sup>[11]</sup>与决策者的角色不同,地方作为执行者不应该挑战决策者的政策权威,破坏政策体系的稳定性。只有双方自觉彼此遵循这种角色安排,才能维护政策体系的运行。

其次,应该合理界定决策者与执行者的利益范围。在房价调控政策中,主要涉及中央与地方的利益相关性,因此,在调控政策过程中,必

<sup>①</sup> 2011年10月11日,佛山市有关部门宣布有限放松楼市“限购令”,立即引发公众广泛质疑,随后,佛山市宣布暂缓“放松令”,继续执行原来的“限购”政策。

须对双方的利益相关性进行识别、界定。对于中央而言,可能会过度强调总体利益下的宏观调控,而忽视了地方的局部利益,导致在政策过程中,中央的利益相关性会挤占地方的利益相关性,从而使地方利益被剥夺。而对于地方来说,由于对局部利益的重视,容易忽视总体利益。因此,利益界定就是要明确央地之间在调控过程中的利益归属,在此基础上,进行利益分配。众所周知,在公共政策中要完全达到利益分配的合理化,还存在一个相当大的难度,“所有的政策制定系统随着变化的环境进化,通常只能达到一个可能离理想非常遥远的地方性均衡”<sup>[12]</sup>。在界定央地之间的利益分配时,既要坚持地方服从中央,局部服从整体,又要适当考虑地方利益,防止地方利益被完全剥夺。

## (二) 利益整合

对于公共政策制定者来说,决策者必然要首先考虑自身的利益诉求,但也不应该完全剥夺执行者的核心利益,这就涉及在多重利益之间如何进行利益整合,避免利益分歧引发政策体系的震荡。在房地产政策调控中,中央与地方围绕利益分配很容易出现分歧、冲突,最后,中央往往只得以行政强制的方式维持地方的决策执行,虽然这样可以收到一定的效果,但往往难以避免地方存在的自利性行为,对此,在政策过程中,中央可以与地方建立利益协商机制,达成合作化的政策制定。诸如,双方可以确立理性合作的精神,通过利益整合实现最大化的利益共享。当然,利益整合并不是利益替代,而是应该坚持利益协商的精神。在房地产调控中,对于中央与地方的利益相关性,双方应该积极展开沟通,在利益互惠的基础上,进行理性协商,尽量照顾各自的利益相关性,即使地方利益相关性必须受损,中央也应该通过协商取得地方的理解与支持。

理性的利益协商并不能完全保证利益整合的达成,还应该实施合理的利益补偿。所谓利益补偿就是在利益整合过程中,为了达成长期的利益共识,往往会出现短期的利益受损,为了避免利益受损对利益整合造成不利影响,因此,应该通过补偿的方式来维护受损者的合理利益。当前,相当多的地方政府对土地财政都存在很大的自我依赖性,一旦积极执行中央的调控政策,势必带来房价

回落,不仅导致地方财政下滑,还对一系列相关产业带来负面冲击,因此,对于地方而言,严格执行调控政策,必然会在经济发展上作出较大牺牲,对此,为了保持调控政策的稳定性,杜绝地方政策的自主性反弹,对于地方财政不足的省市,中央可以通过加大财政扶持力度,或者帮助地方产业升级换代,逐步减少地方对土地财政的依赖,这种利益补偿能够从正面积推动地方执行中央调控政策的连续性。

## (三) 利益共识

有了利益共识性,自然就能大大增强政策体系的稳定。在政策过程中,政策主体通过利益共识最终达成了政策制定,它具体包括了目标共识、路径共识及价值共识三个层面。所谓目标共识指的是拥有共同的预期目标,对于政策制定而言,只有决策者、参与者达成一致的预期目标,才能彼此行动一致,化解分歧,产生政策的合力效应。在房地产调控政策上,中央与地方之所以分歧不断,正是基于彼此缺乏目标共识,从而导致双方的利益相关性构成冲突。因此,应主动协调央地在房地产调控政策上的目标一致性,特别是中央要不断强化地方的政策意识:即调控房价也符合地方的长远目标。

路径共识指的是决策者、参与者等对实现政策制定的具体途径拥有基本一致的看法。政策过程是否能够趋于稳定,在很大程度上与政策制定的路径方式有关。在此轮房地产调控中,中央倾向于降低经济运行风险,推动社会民生长成,促使房价回落到正常水平,因而采用了一系列“急刹车”政策,试图在短期内给房地产降温。但是在调控初期,相当多的地方迫于地方经济发展,并不十分认同中央的行政调控,反而采取观望的态度,对于地方而言,他们更倾向房地产继续快速发展,带动土地财政增长以及相关产业发展。这种路径之间的差异自然会导致调控政策的震荡,当前,可以针对央地在房地产调控方式上的差异进行协商讨论,对地方出现的政策“杂音”要及时保持关注并进行处理,最终形成一个双方都能彼此认可的政策路径。

政策体系的稳定还需要内部价值共识的保障,这种价值共识就是一种蕴藏在政策过程中的共同责任、倾向以及理念,“只有通过这种追求维

护共同价值的共同责任,才能确保追求个人目标而不至于影响社会的共同价值”<sup>[13]</sup>。表面上看,央地之间在房地产调控出现分歧,是因为双方政策出发点不同,但实际上看,央地之间依然可以分享基本的价值理念。中央实施调控是为了全国宏观经济的健康以及社会民生的考虑,这是一种负责任的施政理念;地方政府对调控持不同看法,担忧房价下降会冲击地方财政收入,带来地方经济震荡,这也同样体现了地方政府的责任意识。因此,如果调控政策能协调好双方的政策立场,实际上,央地完全可以分享共同的价值理念,诸如推动社会保障性住房、公租房等建设,不仅体现了中央的民生为本,更直接反映了地方政府的惠民政策。所以说,房地产的调控政策并非只有利于中央,而对地方不利,它应该成为当前央地共同遵守的价值共识。

#### 【参考文献】

- [1] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京:北京大学出版社, 2006:95.
- [2] [http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20111218\\_402772-961.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20111218_402772-961.htm)[EB/OL].
- [3] 王沪宁. 比较政治分析[M]. 上海:上海人民出版社, 1987:139.

- [4] 查尔斯·林德布洛姆. 决策过程[M]. 竺乾威,等,译. 上海:译文出版社,1988:54.
- [5] 查尔斯·林德布洛姆. 决策过程[M]. 竺乾威,等,译. 上海:译文出版社,1988:168.
- [6] 戴维·伊斯顿. 政治体系——政治学状况研究[M]. 马清槐,译. 上海:商务印书馆,1993:123.
- [7] 拉雷·N. 格斯顿. 公共政策的制定——程序和原理[M]. 朱子文,译. 重庆:重庆出版社,2001:151.
- [8] 布莱恩·琼斯. 再思民主政治中的决策制定:注意力、选择与公共政策[M]. 李丹阳,译. 北京:北京大学出版社,2010:214.
- [9] 德博拉·斯通. 政策悖论:政治决策中的艺术[M]. 顾建光,译. 北京:中国人民大学出版社,2006:238.
- [10] 詹姆斯·E. 安德森. 公共政策制定[M]. 谢明,等,译. 北京:中国人民大学出版社,2009:323.
- [11] 严强. 公共政策学[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2008:179.
- [12] 布莱恩·琼斯. 再思民主政治中的决策制定:注意力、选择与公共政策[M]. 李丹阳,译. 北京:北京大学出版社,2010:179.
- [13] Tam, Henry, Communitarianism. A New Agenda for Politics and Citizenship [M]. New York University Press, 1998:105.

(责任编辑:朱德东)

## The Benefit Dependency and the Policy Conflict between the Central Government and the Local Government

——The Analysis on the Policy-Transition of Control with Estate Market

AI Ming-jiang, WEI Ming-yu

(School of Public Administration of Huaqiao University, Quanzhou, Fujian 362021, China)

**Abstract:** In recent years, there is in fluctuant situation on the estate market, because both sides are based on own benefit for the central government and the local government. Then cause difference on making and implementing of the policy, Finally, even though in severe control of the central government, the local estate price still constitute to rise. So, both should share collective benefit, reach a consensus, achieve good effect of the control with estate market.

**Key words:** the control with estate market; the benefit dependency; the policy conflict