

# 论公共政策执行中的目标团体不服从现象

——以某市出租车司机拒交经营权及有偿使用金为例

龚虹波

(宁波大学 法学院, 浙江 宁波 315211)

**摘要:** 某市出租车司机拒交经营权及有偿使用金是中国公共政策的执行过程中, 目标团体有组织地、公开地、非暴力地对政府的政策提出抗议的一个典型案例。此类现象发生的直接原因是利益从小群体流出并且利益表达受阻, 而利益表达受阻在制度层面上的原因是目标团体没有参与政策问题的提出、目标团体与决策者信息不对称以及决策系统的自发反应。因此, 合理确定政策目标、拓展商议渠道和沟通机制、加强利益流向分析是解决此类社会问题的途径。

**关键词:** 公共政策; 目标团体; 不服从现象

**中图分类号:** D631.5

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1001-5124(2010)02-0094-05

随着改革开放的深入, 中国公共政策的利益冲突性增强, 政策执行中目标团体的不服从现象不断增多。目标团体的不服从现象为公民的利益表达、利益维护和利益补偿提供了途径; 但是, 过于频繁的目标团体不服从现象将对政府产生巨大的压力, 成为社会的不稳定因素。本文通过分析某市出租车司机拒交经营权及有偿使用金的案例, 来解释中国公共政策执行中的目标团体不服从现象产生的直接原因和制度原因, 并提出解决此类现象的政策建议。

## 一、公共政策执行中的目标团体不服从现象

西方学者讨论政治生活中“公民不服从(civil disobedience)”的思想根源于苏格拉底、梭罗和马丁·路德·金。苏格拉底论述了公民为什么应当服从一个不公正的法律, 而后两人则阐述了为什么应当不服从。至于当代有关“公民不服从”的理论, 则首推约翰·罗尔斯。<sup>[1]</sup>罗尔斯在其名著《正义论》中, 把“公民不服从”定义为一种公开的、非暴力的、既是按照良心的、又是政治性的违反法律的行为, 其目的通常是为了使政府的法律或政策发生一种改变。通过这种方式的行

动, 一个人诉诸共同体多数人的正义感, 宣称按照他们经过深思熟虑的观点, 自由和平等的人们之间的社会合作原则此刻没有受到尊重。<sup>[2]</sup>然而, 正如尼古拉斯·W.帕纳(Nicholas W. Pauer)所指出的: “由单个个体实践的公民不服从未必能产生多大的效果。他会被当作一个古怪的家伙, 对他进行观察比镇压更为有趣。有意义的公民不服从将由一个拥有共同利益的群体来实行。”<sup>[3]</sup>因此, 研究公共政策执行中的公民不服从现象, 往往不是研究单个公民的不服从现象, 而是公共政策所涉及的目标团体。

所谓目标团体是指由于特定的政策决定而必须调整其行为的团体。<sup>[4] (180)</sup>如在本案中, 某市政府发布了《关于对市区行政审批的小型客运出租汽车征收经营权、有偿使用金的通知》(以下简称《通知》), 在这一公共政策中, 拥有原来经行政审批的小型客运出租汽车的车主就是目标团体。按《通知》规定, 这些出租车车主必须按时向政府上交其出租车的经营权和有偿使用金。

由于比较特殊的政治文化传统, 中国公共政策执行中的目标团体不服从现象也有别于西方

收稿日期: 2008-01-28

基金项目: 教育部人文社会科学一般项目(06JC810004)。

作者简介: 龚虹波(1972-), 女, 浙江宁波人, 宁波大学法学院副教授, 博士。

国家。从其表现上看，主要有以下三种：（1）态度上不服从、行为上服从；（2）态度上服从、行为上不完全服从或完全不服从；（3）态度和行为上都不服从。第一种现象是中国社会比较普遍的一种目标团体不服从现象。在几千年的封建帝制政治文化传统下，统治者具有至高无上的地位，所谓“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”、“君要臣死，臣不得不死”等。虽然封建帝制在中国已结束，然而政府却一直处于强势地位。因此，在中国公共政策的执行过程中，虽然公民在态度或言论上对政府的法律或政策极为不满，但是在“胳膊拧不过大腿”的心理预期下，公民一般不会自发组织起来公开地在行为上与政府对抗。虽然这种类型的目标团体不服从现象也能贯彻执行公共政策，但在政策执行效果和社会影响上可能都不尽如人意。第二种现象是在中国伦理传统、人情关系和政策本身不够完备的背景下常有的反应方式。在中国公共政策的执行过程中，虽然公民在态度上或言论上对政府的法律或政策没有表示不满，但在行为上会利用人情社会关系网，在既定的公共政策中“钻空子”，使不利于自身利益的政策有所变通，或使自己不在该公共政策调整的范围之内。第三种现象类似于西方国家的公民不服从现象。在中国公共政策的执行过程中，目标团体有组织地、公开地、非暴力地对政府的政策提出抗议，其目的通常是为了使政府的法律或政策发生改变。这也是本案例所研究的目标团体不服从现象。

就本案例而言，该市政府曾在1992年为了培育出租车市场、鼓励公民投资加入出租车行业，用行政审批的方式以每辆出租车十万元的价格，将出租车经营权和使用权长期卖给车主。现在为了规范出租车市场政府又出台政策要求出租车车主上交经营权并支付有偿使用金。因此，该政策目标团体范围内的出租车车主在态度上认为该《通知》不合法。有些车主声称，政府政策出尔反尔、把已经卖出的东西又强行夺回，不讲道理。部分车主认为，这是对他们私有财产权

的侵犯。与此同时，出租车车主在行为上拒交经营权和有偿使用金，并以集会、示威、抗议等方式要求政府更改既定政策。

## 二、目标团体不服从现象的直接原因：利益流向分析

在当代中国的公共政策执行过程中，随着改革开放的深入，同时社会缺乏有效的正式救济途径，以上述方式表现出来的目标团体不服从现象，正在不断增多且有激化趋势。<sup>[5]</sup>这主要是因为，在我国市场化的改革进程中，公共政策就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>[6]</sup>因此，公共政策往往涉及利益调整，从而引发利益冲突。当然，并不是所有的利益冲突都会产生目标团体的不服从现象。这与公共政策所调整的利益流向直接相关。

政府在对社会公共利益进行选择、综合、分配和落实的过程中，会产生利益承受团体和利益付出团体（代价承受团体），后者往往就是公共政策的目标团体。但付出代价的目标团体并不总是在需要付出代价时采取不服从行为。这与代价和利益的流向密切相关。从公共政策效果来看，利益与代价流向存在四种类型：（1）普惠型利益与普付型代价，即利益输入和代价流出集中在同一团体之上，比如公共教育政策和国防政策。（2）非普惠型利益与普付型代价。代价从公众流向小群体。如残疾人保护政策使残疾人获益，众多纳税人为之付出代价。（3）普惠型利益与非普惠型代价，此时代价从小群体流向大众，比如严厉的环境保护政策。（4）非普惠型利益与非普付型代价。此时利益可能从一个小群体流向另一个小群体，或者代价流出和利益流入均集中在同一小群体之上。前者如最低工资政策使劳工阶层获益而资本家为之增加人力成本，后者如政府在某地区向公众筹款筑路的政策。<sup>①</sup>需要说明的是，在以上四种利益和代价流向中，政府利益始终贯彻其间、不可忽视。这是政府制定和实施公共政策的一个重要驱动力。

<sup>①</sup>[美]詹姆斯·安德森在《公共决策》一书中（商务印书馆，1990，211），把公共政策中的利益和代价分布方式分为：宽范围的利益和宽范围的代价、利益范围广而代价范围窄、利益范围窄而代价范围宽、利益范围窄和代价范围窄。笔者认为，仅比较利益和代价的宽窄，不能清晰表示当下社会公共政策中广泛存在的普付（惠）型代价（利益）和非普付（惠）型代价（利益）两种不同类型的利益和代价分布方式。

尤其值得一提的是,当利益从小群体流出时,公共政策的目标团体(即代价付出团体)最易产生不服从行为。从主观意识上说,代价付出团体是社会中的一小部分人,最容易感到受不公正待遇。处于弱势地位的意识会使他们“有组织地”团结起来捍卫自身利益。从客观代价上看,非普付型代价的份额总是要比普付型代价的份额大。在本案例中,每个出租车车主付出的代价是3万元有偿使用金,失去出租车经营权导致十年后必须以40多万元(现在向政府购买运营证的市场价)的价格向政府购买营运证。而该市的社会公众及政府则是该公共政策的利益承受团体。

当然,并非所有目标团体在付出非普付型代价时都会采取不服从行为。目标团体不服从现象的产生不仅需要该目标团体成员有自觉的群体意识,而且要有合适的组织者。更重要的是,从“理性经济人”的假设出发,该目标团体成员在决定采取不服从行为前,会从自身的偏好出发,权衡“服从所得到的利益”与“不服从可能受到的损失”。若目标团体成员认为不服从比服从所遭受的损失更大,他们至少在行为上不会采取不服从行为,反之则会不服从。在没有过于强大的情绪或价值因素干扰的情况下,这一假设基本成立。因此,公共政策对目标团体的利益调整幅度越小,目标团体采取不服从行为的可能性就越小。目标团体一旦采取不服从行为,就会受到情绪等外在非理性因素的影响,且不便控制。在上述案例中,一位出租车司机抱怨:市政府的《通知》将使他损失50多万甚至更多,而他在以后的开车生涯中可能一辈子都赚不到50万。所以他拒交经营权和有偿使用金,并积极参与出租车主们联合组织的抗议、示威、集会,聘请律师向法院起诉政府“侵权”(侵犯私有财产权)的行为。当调研者问及这些行为是否会产生效果时,该车主表示:“不管成不成,做比不做要好”。

上述以自我利益维护为目的的目标团体不

服从现象是中国现有制度条件下,公民所采取的一种无奈的选择。它为公民表达自身利益需求甚至发泄某种情绪提供了一种渠道,也为目标团体的利益维护和利益补偿提供了可能的途径。仅就这一点而言,目标团体不服从现象有利于提高政府制定政策的能力。

### 三、目标团体不服从现象的制度原因:利益表达受阻

从公共政策的逻辑过程来看,一项公共政策的形成一般有以下三个阶段:<sup>[4](26)</sup>(1)政策问题的形成:包括政策问题的提出、<sup>①</sup>政策诉求<sup>②</sup>和政策分析。<sup>③</sup>(2)政策决定:包括决策者的政策选择、政策最终决定、通过一定的法定或约定俗成的方式进行政策宣示。(3)政策实施:包括政策执行、政策结果和政策修正。

在正常情况下,公众或目标团体的“利益要求输入”应集中在政策问题的形成阶段,特别是集中在政策问题提出和政策诉求过程当中,然后在政策分析中与社会公众利益和政府利益经过斗争、妥协和综合,再进行政策决定和实施。在此过程中,目标团体的利益要求或在政策中得到体现,或在表达过程中被文化规范和体制规范所消解。按此理路,在公共政策的执行阶段就不应该出现目标团体不服从现象(见图1)。但在当代中国的公共政策制定过程中,公众或目标团体的利益要求在政策问题提出和政策诉求两个环节上输入是极其稀少的。笔者曾向几位出租车主问及“为何不在《通知》下发前向决策部门陈述利益要求?”车主的回答基本上是:“反映也没用,况且也不知道政府要出台《通知》”。由此可见,在本案例中,目标团体的利益表达在政策决策系统中是受到阻碍的。

那么,目标团体的利益表达在政策决策系统中是如何受阻以及为什么受阻呢?

第一,目标团体没有参与公共政策问题的提出。事实上,提出政策问题是政策决策系统中利益要求输入中非常重要的环节。它一般有两种方

①政策问题是指特定主体感受到客观情势的变化,并由于自身的价值标准、经济利益、自我意识等受到伤害而发生困惑、不满或愤怒,而向政府提起有关政府公共政策的既定诉求。

②政策诉求是国家政治体系中非官方的社会行为主体或者公共权力主体,就面临的某一问题向政府提出的、要求政府采取行动或不行动的要求。

③政策分析是指政策问题专家根据一定的理念、应用一定的方法进行比较研究、预测研究、可行性研究,以此作为政策选择和决定的基础。

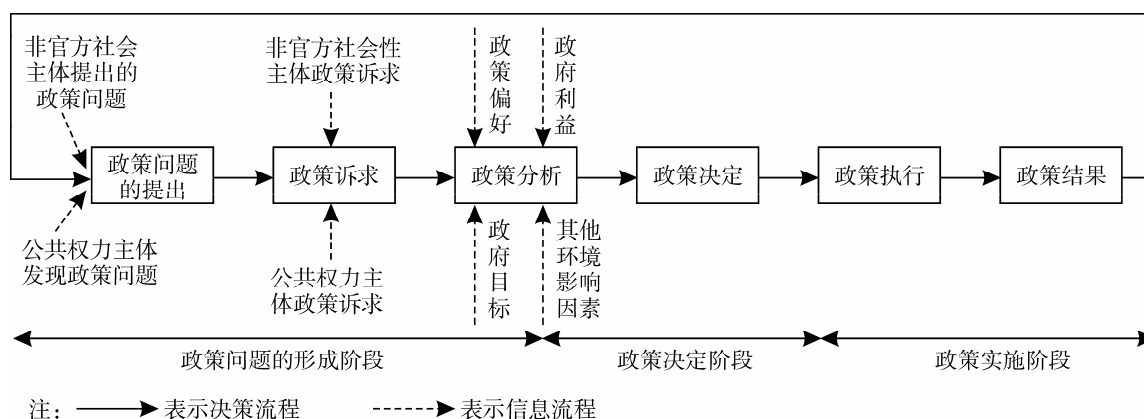


图1 公共政策过程和信息流通模式图

式：民众要求引起政府关注，或由政府主动发现要求。<sup>[7]</sup>从社会利益表达的角度来看，前一种方式是人民群众（以社会利益群体面貌出现，包括目标团体）表达自己利益、愿望和要求，促使政策制定者（在我国为党和政府）对政策问题加以确认的过程。后一种方式则是政策制定者作为社会利益的代表，主动寻找和发现社会公共问题，并确认为政策问题、进行政策决定的过程。在本案例中，政府确认“出租车市场需要规范”是个社会公共问题，而广大的市民和出租车司机群体并没有参与其中。

在我国，由于传统政治文化的影响以及市民社会欠发育等原因，都使得公共政策问题的提出主要以党和政府主动寻找、发现社会公共问题为主。这种方式有利于党和政府集中精力解决促进社会主要目标实现的社会公共问题，但这些问题有时与人民群众的直接利益或相去甚远，在政策执行中也难以被群众特别是目标团体理解和支持。这容易导致目标团体无法在政策问题的形成时向决策系统输入利益要求。并且，党和政府官员在政策制定的权力结构中处于政策中枢的特殊地位，他们认定的政策问题不需要（或不真正需要）经过公众讨论，从而越过政策诉求阶段而直接进入政策分析甚至政策决定阶段。

第二，由于目标团体与政策决策者的信息不对称，因此，目标团体也不可能进行成功的政策诉求。目前，即使目标团体成员获悉政策问题已提出，也主要通过各自的社会关系直接向决策者提出政策诉求。这主要是因为：在中国现行政策决策体系中，政策目标确定在先、政策问题提出在后；在政策目标既定的前提下，政策问题的解

决已有选择方案，制度内的政策诉求的收集者会有意无意地根据上级意图规避或删除与政策目标相左的要求。而目标团体作为代价的付出者，却往往提出相左的要求。因此，他们在制度内的利益表达受阻也在情理之中。

第三，从政策决策系统分析出发亦有缘由可寻。首先，阻止利益表达进入政策决策系统是系统的自发反应。任何一个政策决策系统从信息自我简化的自发反应出发，总是尽量阻止外部利益表达的输入。公众不支持对系统构成的外部刺激，抑制了系统信息的自我简化趋势，使决策系统与外部环境达到动态平衡。事实上，系统外部刺激的平稳输入（即不引起太大的社会动荡）需要一定社会结构支撑下的民众要求输入机制。由于当下中国缺少这些必要机制，公共政策决策系统多处于自发反应和外部刺激的斗争之中。其次，中国是后发型现代化国家，政策决策系统承担着发动、组织社会成员进行现代化建设的任务，并且面临着巨大的国际竞争压力，因此难免会经常出现长远利益与短期利益、国家利益与公众直接利益的冲突。毋庸置疑，决策过程中有更多的民主可能会削弱决策系统实现既定目标的能力，然而过于频繁或日益增多的目标团体不服从现象，将会对政府产生巨大的压力。因为，目标团体的不服从现象总是出现在政府正式出台公共政策之后、正在执行公共政策的过程之中，政府也往往因此而陷于进退两难的境地：妥协意味着政府权威资源的损失；不妥协则意味着，政府要么能说服目标团体成员以社会和集体目标为重，放弃个体利益追求，要么用行政权力压服目标团体。但后者会导致矛盾的转移或延续。而

且,目标团体的不服从现象会使政府实施公共政策变得更加困难,甚至使决策系统面临崩溃的危险。

#### 四、结语

针对当代中国公共政策执行过程中的不断增多的目标团体不服从现象,笔者认为,政府应采取“宜疏不堵”的态度。首先,应尽量避免在没有政策问题出现的情况下,决策者“拍脑袋”提出不切实际的政策目标。在政策问题出现的情况下,政府确定政策目标时也应从大处着眼。因为过细的政策目标容易造成政策之间的更复杂的利益冲突。其次,在政策问题提出、政策诉求、政策分析的过程中,应该尽量拓展商议渠道和沟通机制。这既有利于政府的科学决策,也有利于政策的顺利实施。比如,建立和健全决策听证制度,即是我国公民提出公共政策诉求的有益尝试。最后,在进行公共政策的可行性分析时,应该加强利益分析。具体包括利益承受团体和利益付出团体(代价承受团体)分析、利益流向分析、

利益大小分析。当小群体为利益付出团体时,公共政策调整利益的幅度不宜过大,而且对目标团体利益付出的承受能力要有充分的估计。同时,在可行的情况下,应该对利益付出团体进行有效的救济。

#### 参考文献

- [1] 何怀宏. 西方公民不服从的传统[M]. 长春: 吉林人民出版社, 2001: 2.
- [2] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 译, 北京: 中国社会科学出版社, 1988: 353.
- [3] PUNER N W. Civil disobedience: an analysis and rationale[J]. *New York University Law Review*, 1968, 43:714-23.
- [4] 张国庆. 现代公共政策导论[M]. 北京: 北京大学出版社, 1997.
- [5] 胡宁生. 公共政策执行中公众参与分析[J]. *中国行政管理*, 1999(12): 51-54.
- [6] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京: 中国经济出版社, 1996: 9.
- [7] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 北京: 华夏出版社, 1999: 41.

## On the Phenomena of Group Noncompliance in Public Policy Implementation ——A Case Study of a City's Taxi Drivers Refusing to Hand over the Management Right and Paid Use

GONG Hong-bo

(School of Law, Ningbo University, Ningbo 315211, China)

**Abstract:** The paper starts from a case that taxi drivers in some city of China rejected to hand over the management right and paid use, which is a typical case of group disobedience based on non-violence. The paper holds that a direct cause for this phenomenon is that small groups have their interests effused and that their appeal for that hindered. The hindrance results from three institutional factors: 1) the target group is not involved in the raising of the policy issue; 2) the information asymmetry between the target group and the decision makers; 3) the spontaneous reaction of the decision making system. The paper concludes that to solve this kind of problems it is necessary to decide on policy goal, open up discussion and consultation channels and reinforce interest analysis.

**Key Words:** public policy; target group; phenomenon of the disobedience

(责任编辑 王 抒)