

■ 公共管理

# 非对称信息环境下政府决策行为分析

夏 义 堃

(武汉大学 信息管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 夏义堃(1967-), 女, 四川达县人, 武汉大学信息管理学院副教授, 博士, 主要从事政府信息资源管理研究。

[摘 要] 由于信息的不对称性, 政府理性决策存在极大局限性, 其重要后果是使公众和下级官员在决策信息流程中始终处于弱势地位。因此, 需要采取积极措施, 构建政府信息激励约束机制, 使政府决策真正体现民主原则。

[关键词] 政府; 决策; 非对称信息; 委托代理

[中图分类号] G203 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)06-0840-05

政府是公共利益的维护者、公共服务的提供者和公共管理的主体, 它通过决策行为调控社会, 其决策过程是政府行政的核心, 以突出“公共性”为宗旨, 因为“就基本目标而言, 从根本上讲是为了谋求公共福利即社会利益最大化”<sup>[1]</sup> (第 30 页)。但在实际运行中, 形形色色的非对称信息不仅封闭了政府与公众的血肉联系, 阻隔了上下级之间正常的行政沟通, 而且使决策者很难保持客观理性的立场, 致使相当多的政府决策违背公众意愿, 不同程度地偏离公共性, 与社会实际需求脱节, 既损害了公众委托人的利益, 也降低了政府权威。非对称信息对政府决策的负面影响不容忽视。

## 一、政府理性决策的局限性

从信息管理的角度讲, 决策过程也是信息的收集、加工、利用、传播过程, 政府决策的效能与政府掌握的信息情况成正比, 但与其它决策活动所不同的是, 政府决策行为并不是单一的政府管理行为, 而是管理行为与政治行为的统一, 即需要真实吸纳社会信息需求, 反映社会利益需要, 并加以整理输出以保持社会的正常运转, 这是由政府决策的政治性功能所决定的。

除普通决策的数据、备选方案和目标等构成要素外, 政府决策存在的条件有: 一是政府公共权力的有效运行。政府管理社会的权力来自公众的委托, 并代表公众行使公共权力, 这也就决定了政府决策行为的权威性和绝对性; 二是政府多层级系统的运作。必要的行政组织是政府决策的支撑, 决策机关与执行机关各司其职、运转灵活才是完整的政策过程, 同时, 中央、省、市、乡多级行政组织体制本身也是行政管理幅度与层级的有效组合, 是实施政府决策的前提; 三是决策信息的有效保证。决策者是通过信息流来实行决策的, 信息的作用是减少决策环境的不确定性, 降低决策风险, 而且越是复杂重要的决策, 信息因素就越在其中占据主导地位。

以往的政府决策都基于如前政府理性的假设, 但现实的情况却是: 其一, 政府自利性的存在。政府是由具体的官员组成的, 如果没有恰当的激励约束机制, 政府官员就会借公共政策的名义谋取个人或小团体的私利; 其二, 信息成本和信息差别使然。暂且忽略分工因素和人们获取利用信息的成本开销, 即

使在政府行政系统内部、上下级之间、部门与部门之间仍然存在着信息屏蔽,受现有条块分割的行政体制的影响,不仅政府信息资源难以共享,而且出于利益性考虑,加之决策过程本身所特有的弹性空间,完全可以使决策者在信息的披露、传播与使用等方面有所保留;其三,政府决策环境的复杂性。政府决策的目的是要解决社会公共问题,满足公众需要,而社会问题与一般私人问题的差异就在于其代表性、复杂性和艰巨性,同时,政府决策体制、标准乃至价值取向等因素都有可能导致政府决策过程中的多重行为,对决策主体的能力素质甚至利益倾向等提出了考验。而有些信息,诸如政治观点、利益集团影响等并不适于全面公开。正如西蒙所言,在决策过程中要收集到全部信息是不可能的,要满足这一条件就意味着永远不能决策。

## 二、非对称信息环境下的政府决策行为

非对称信息理论产生于20世纪70年代,主要研究相关信息在决策交易过程中因信息的非对称性分布而对交易行为和市场效率所产生的一系列影响。简单地讲,信息不对称是以人们获取信息能力的不对称为基础的,指的是某些参与人拥有另一些参与人不拥有的信息,其中,拥有信息优势的参与人为代理人,处于信息劣势的为委托人。对于公共行政而言,政府决策行为实际上也是人与人之间的利益关系借助国家行政权力而进行调整协调的过程,公众与政府之间、中央政府与地方政府之间以及上级主管部门与下级执行部门之间等都暗含着一种公共权力的委托代理关系,如公众将自己的权力委托给政府及其官员执行以实现自身利益,政府及官员遵照契约履行公共管理和公共服务职责并获得相应报酬。但与商品市场上委托人可以从多个代理人中进行自由选择所不同的是,政府既然是公共利益的代表,就天然具有了代理人身份,这种身份因公共权力的履行而具有惟一性和强制性。在决策过程中,如果信息是完全对称的,委托人与代理人对各自的行为特征及决策执行结果都完全了解,则这种委托代理运行就不会失灵。如果信息是不对称的,就会出现逆向选择或道德风险,最后导致决策低效,政府失灵。所谓逆向选择,是指在不对称信息决策条件下,代理人可能会故意隐瞒信息,以求在决策中获得最大收益,导致与委托人利益相悖。而道德风险,则是指政府决策制定后,代理人不负责任,采取“偷懒”或“不尽力”等行为损害委托人利益。

从目前我国政府决策过程的实际运行情况看,政府与公众都处在有限理性状态,信息分布不均,不对称现象严重,政府决策的实际功效未能充分发挥。在不同的决策阶段,信息不对称因素对政府决策的实际影响也是各不相同的:

1. 非对称信息在决策问题形成与议程设定阶段的作用。这一阶段的主要任务是发现问题,确定目标。一般情况下,决策问题的形成,首先应是社会公共问题并引起社会普遍反映,随之引起政府的关注从而进入政策议程,形成政策问题并由政府决策者加以确认,也即公众利益表达与政府利益综合的过程。但是,中国长期以来权力主导社会的国情决定了社会性利益表达的薄弱性与依赖性,一方面,公众与政府决策信息不对称,公众利益表达往往分散、复杂、单一,需要由政府来体察整合认定,即使政府尤其是基层工作人员完全了解和掌握了公众利益要求,但能否进入政府决策视野还不仅仅取决于公众的诉求,而且还与政府的态度特别是与政府官员的既得利益有密切关系。当公共问题的提出会威胁到政府部门利益或个别人利益时,上述问题要求就会被人为隐匿、曲解,使决策目标模糊;另一方面,“依靠信息来决策的上级政府与提供信息的下级各级组织,在掌握信息的数量上是不对称的”<sup>[2]</sup>(第6页),大部分决策信息并不能直接到达政府决策机关,而操纵在基层单位与基层工作人员手中,经过自下而上层层利益表达和利益综合,直至政策中枢系统,在层层向上传递的过程中信息不断删减,造成决策者与基层官员的信息不对称,而“良好的信息流动实质上取决于员工和管理者对待信息搜集和信息分享的态度”<sup>[3]</sup>(第124页),部门利益、层级节制以及个人观念等制约了公众信息需求的有效传递,导致政府决策过程的民主不足。

2. 非对称信息在决策方案设计、采纳阶段的作用。这是决策制定的技术性环节,决策参与者要尽可能详尽地考虑可能的决策风险、列出各种影响因素及尽可能多的备选方案,并预测出将要出现的结果,从中选择最佳决策方案。公众在这一阶段对政府决策的影响主要通过行政沟通、专家咨询以及必要的行政监督来实现,这些都有赖于直接决策者的信息提供,对决策信息公开化提出了迫切要求,因为“有效的公民权和参与的要求之一就是进一步开放政府,这种政府不一定要有对话理论家的激进意识,但它最基本的要求是制定政策的相关信息应该让公民甚至其他的正式决策者知晓”<sup>[4]</sup>(第 80 页)。鉴于当前我国政府信息公开开放性差、资源整合不力、信息传递时滞的现状,作为委托人的公众和其他官员是难以及时准确地得到各种决策信息的,政府也即代理人信息垄断不可避免。于是,决策也顺理成章地由政府官员唱主角,而夹杂个人因素的决策者有可能利用委托人的信息闭塞歪曲信息,增大双方的信息不对称度,借政策制定的暗箱操作谋取私利,期间,处于弱势的公众及下级官员只能被动地接受决策内容的传播,即使是一些决策方案的意见征询也只能是“被设计来产生共识,而不是选择”<sup>[5]</sup>(第 12 页)。于是,非选择性决策方案大量涌现,政府决策制定过程中出现“劣币驱逐良币”现象也是顺理成章的事情。同时,即使在行政系统内部,出于利益驱动及现有行政体制和机关工作作风等因素的影响,有关决策信息的沟通也十分有限,故此,出现多头决策、政策撞车、决策失当等也就不足为奇了。

3. 非对称信息在政府政策执行评估中的作用。政府决策的目的在于实施,只有经过社会的检验,才能发现决策是否符合实际需要,即真正实现党的“从群众中来,到群众中去”的工作方针。由于信息的非对称性,使得政府政策的执行主体可以依据自身利益在执行评估过程中左右政策方向,使上级决策得不到忠实贯彻,产生形式多样的政策变异,出现政策集中不足现象,如政府政策执行者与公众的信息不对称,可以使政府官员根据个人偏好任意曲解政策,达到“断章取义,为我所用”的目的;而决策制定机构与执行机构的分离又带来中央决策机关与地方执行机关的信息不对称,为地方政府开辟了更大的弹性空间,造成“上有政策,下有对策”、“左顾右盼,等待观望”、“讨价还价,政策攀比”等不正常社会现象的出现。另外,由于缺乏有效的信息反馈渠道,公众对政策执行的评价与意见难以进入政府视野,又反过来阻碍了决策者对不当决策的调整修正。同时,部门间条块分割的行政管理体制也容易产生信息不对称,并由此招致政策执行进程的不一致、政策标准的不统一,以及评价指标的各自为政。这些都是由不同主体执行政府决策产生的成本——收益预期决定的,对于政府官员而言,“如果决策与他所期望的东西不相符合或在他看来是无法实施时,它将反对这种毫无活力的东西或者试图改变既定措施的内容”<sup>[6]</sup>(第 113 页)。

### 三、非对称信息在政府决策过程中的表现及根源

从以上分析可以发现,一项政府决策行为历经不同阶段非对称信息的重重作用到最后实施评估时距离决策初衷已经面目全非了,决策环境的复杂性、信息流程的动态性、人员素质地位的差异性等决定了在政府决策中追求完全信息和对称信息是不现实也是不经济的。非对称信息广泛作用于政府决策的各个环节,归纳起来主要有三种表现形式。其一,隐匿信息,即把委托人无从知晓而又对代理人不利的真实信息封锁起来,如政府决策制定中任意删减民意、决策执行中游移观望、藏匿失误信息的隐性行为等,当然,也包括对信息发布时机的有意控制;其二,歪曲信息,就是故意曲解、篡改信息,如决策问题确定时趋利弊害、随意更变公众要求,以及政策执行时的虚报浮夸、妄加变动等信息干扰;其三,捏造信息,决策者根据自身利益捏造信息,进行数字造假、谣言惑众,如信奉“干部出数字,数字出干部”的为官之道,为标榜政绩而大肆制假、造假、谎报成绩。

同表现形式的多样性相似,非对称信息的产生也不是偶然的,而是客观条件、人为因素等综合作用的结果,简单地讲,是以下因素共同促成了非对称信息的产生:

1. 公众信息表达与信息监督乏力。决策的提出源于公众的需求,公众并不是以组织形式出现的,而

是分散孤立的个体。在我国,其利益表达如果不借助人、政府等权力机构的介入,仅依靠社会的自我酝酿,是难以提升为公众议程进而上升到政府决策议程的,这是因为公众获取政府决策信息的广度、深度和进度都与政府信息传递机制密切相关,这是长期以来强政府弱社会的必然结果。同时,“由于环境的不确定性和委托代理方的信息非对称性,委托人关于代理人的信息收集和监督需要一定成本”<sup>[7]</sup>(第77页)。不同社会阶层的人们的利益要求也是不一致甚至相互冲突的,这种私人利益的相互冲突与制约,使得他们对政府决策信息的搜集理解也不充分,而是片面零散的,自身难以对政府决策过程形成完整清晰的信息脉络,加上获取信息途径的差别和人们参与把握信息的薄弱等先天因素,使公众与政府之间的信息分布明显不对称,公众参与决策和监督政府的成本加大,既降低了公众参与和监督的激励,促发个人采取“搭便车”的自利选择,加剧代理人的信息垄断程度,也使公众既不能进行直接的利益表达,也不能自主地反映决策要求并了解政府机关及官员的真实想法和策略意图,在整个决策信息流程中,始终处于弱势地位。

2. 政府信息传递缺陷。“目前政府部门大约集聚了全社会信息总量的80%”<sup>[8]</sup>(第279页),但以内部使用居多,对外开放的信息资源约占10%左右。“当信息不均匀分布时,不仅存在着对获取信息的激励,而且存在着对传播信息的激励。”<sup>[9]</sup>(第166页)可是,我国现有的政府信息传递机制实际上与政府行政组织体系重合,在公众—基层职能部门—政府这个多层信息传递链条下,政府在很大程度上已成为观念化的象征物,而具体的政府机关和官员则成为真正的决策代理人,公众与政府之间的初始委托代理关系被科层制体系复杂化,由于“信息每传递给另外一个人,就多一分出错的危险”<sup>[10]</sup>(第87页),狭长单一的信息传递渠道既增加了公众监督的难度和成本,也使得委托人与代理人之间的责权利关系模糊,容易导致委托代理失灵。至于政府系统内部的各类信息组织,都不同程度地存在着信息服务定位的片面性、信息提供的滞后性、信息资源的分散性、信息内容的单一性以及信息循环的封闭性等弊病,尤其是为公众信息服务的水平低下,政务信息公开程度低。

3. 政府机构及官员有利用非对称信息的动力。在政府决策过程中,一方面,没有任何“看不见的手来自动地促使个人行为服从公共的利益”<sup>[11]</sup>(第125-127页),信息不对称造成了对代理人行为约束的弱化,也意味着追求个人利益机会的增加;另一方面,信息本身也是一种利益资源,控制更多的信息就意味着拥有更强的竞争力,也随之会取得更大的收益。其实,非对称信息只是导致政府决策逆向选择道德风险的外在条件,起决定性作用的则是政府官员自身的内在动机。作为代理人,政府官员有“激励利用信息不对称的某种形式,追求诸如提高社会地位、改善职业机会、强化在职消费或权力寻租等自我目标或通过共谋造成组织的‘内部人控制’局面”<sup>[12]</sup>(第23页)。简而言之,决策中的信息不对称会潜在地增大代理人的竞争优势。

4. 政府决策信息难以把握控制。信息的丰富性与动态性并不一定能给所有人带来益处,而取决于人们利用信息的能力。正如J. 奈斯比特所言:“没有经过整理的信息不是我们的朋友,甚至是我们的敌人”,政府是社会信息的最大生产者 and 使用者,政府信息资源的广泛性与信息利用的复杂性决定了政府决策信息管理的艰巨性,任何人、任何机构包括政府官员都不可能同时掌握完全等量的信息。所以,从一定意义上讲,政府决策也是在相关信息的利用与取舍之间做出抉择。

## 四、结论:积极构建政府信息激励约束机制

“与官僚对我们的影响愈来愈大相比,我们对他们的了解却越来越少”<sup>[13]</sup>(第369页),根据信息经济学原理,解决政府决策中信息不对称问题的关键是要消除信息占有的事实不平等,如何把政府内部信息可靠地转化为外部公共信息,即建立有效的政府——社会互动的信息传递机制。对此,有必要从以下几方面着手:(1)加强政府信息立法,明确政府系统内机构人员信息服务的职责,促进政务信息公开;(2)限制政府信息垄断,引入竞争机制,建立多渠道的信息网络,改善公共信息服务体系,实行多元化服务模式;(3)提高公众信息意识和信息素质,调动他们参与决策、监督政府的积极性;(4)规范政府决策程序,

制定健全的信息约束机制,加大因不实信息造成决策失当的追惩力度,从制度上防范,使代理人不能从隐瞒信息或显示错误信息等欺骗行为中获益。

### [参 考 文 献]

- [1] 胡象明. 广义的社会福利理论及其对公共政策的意义[J]. 武汉大学报, 2002, (4).
- [2] 王庆华. 对市场经济中影响政府决策的问题分析[J]. 行政与法, 2000, (1).
- [3] [美] 史蒂文·科恩, 威廉·埃米克. 新有效公共管理者(第二版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [4] [美] B. 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [5] [美] 亨廷顿. 第三波——20 世纪末的民主化浪潮[M]. 上海: 三联书店, 1998.
- [6] [法] 夏尔·德巴什. 行政科学[M]. 上海: 上海译文出版社, 2000.
- [7] 马费成, 龙 鹜. 信息经济学[J]. 情报理论与实践, 2002, (1).
- [8] 马费成, 李 刚, 查先进. 信息资源管理[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2001.
- [9] [美] 肯尼思·阿罗. 信息经济学[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1989.
- [10] [美] 拉塞尔·M. 林登. 无缝隙政府[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [11] 程漱兰. 转变政府职能, 重构激励机制, 以推进政治改革深化经济体制改革[J]. 管理世界, 1998, (1).
- [12] 罗仲伟, 罗美娟. 网络组织对科层组织的替代[J]. 中国工业经济, 2001, (6).
- [13] 彭和平, 等. 国外公共行政理论精选[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1997.
- [14] David Epstein, Sharyn O' Halloran. Asymmetric Information, Delegation, and the Structure of Policy Making[J]. Journal of Theoretical Politics, 1999, (11).
- [15] Ashish Chaturvedi. Strategic Government Behavior and Lobbying Under Asymmetric Information[DB/OL]. <http://www.pubchoicesoc.org/papers/chaturvedi.pdf>, 2003-11-20.

(责任编辑 叶娟丽)

## Analysis on Government Policy-making Behaviors under Asymmetric Information

XIA Yi-kun

(School of Information Management, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

**Biography:** XIA Yi-kun (1967-), female, Doctor, Associate professor, School of Information Management, Wuhan University, majoring in information resources management.

**Abstract:** Focusing on the normal irrational behaviors in China's government policy making, this essay analyzes the nature of policy making, the influences of asymmetric information in different stages of the process and its expression and root-causes from information economics perspective. It also lists various concrete measures on how to build up the mechanism of information stimulation-restraint based on the influence between government and society.

**Key words:** government; policy-making; asymmetric information; principal-agent