

■公共管理

“上有政策、下有对策”——案例分析与博弈启示

丁 煌, 定明捷

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 丁 煌(1964-), 男, 河南息县人, 武汉大学政治与公共管理学院教授, 法学博士, 博士生导师, 主要从事公共政策与公共行政研究; 定明捷(1975-), 男, 湖北赤壁人, 武汉大学政治与公共管理学院公共管理系博士生, 主要从事公共政策研究。

[摘 要] “上有政策、下有对策”本质上是相关政策主体之间基于利益得失的考虑而进行的一种博弈过程, 政策目标的实现程度取决于博弈参与者的策略选择, 而博弈参与者的策略选择从根本上又取决于作为博弈规则的制度。因此, 要从根本上防治“上有政策、下有对策”这种非合作博弈的不良影响, 则需从干部管理、绩效考核、行政监督、财政管理、责任追究及信息反馈等方面进一步完善作为博弈规则的相关制度。

[关键词] 公共政策; 执行博弈; 案例分析; 对策; 启示

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2004)06 \ | 0804-06

一、“上有政策、下有对策”的概念诠释

“上有政策、下有对策”是我国现阶段政策执行过程中的一种十分常见的现象。对此, 人们界定不一, 评价各异。有人认为, “上有政策、下有对策”是对中央政策的“创造性”灵活运用, 是用足、用活中央政策, 有助于政策的不断完善; 也有人认为“上有政策、下有对策”无非是对付中央政策之策, 它实际上是借“创造性地执行中央政策”或“把中央政策与本地实际结合起来”而把中央政策肢解、曲解为我所用; 还有人认为, “上有政策、下有对策”是政策变通的一种表现形式, 如果运用得当, 这样的“对策”不仅合理而且合法, 反之亦然^[1] (第303-304页)。当然, 上述这些看法可谓见仁见智, 不一而足。但是, 如果从本质上来看, 我们则更倾向于将“上有政策、下有对策”视为相关政策主体——即作为政策执行者的地方政府基于利益得失的考虑而与作为政策制定者的中央政府进行的一种博弈过程。

所谓博弈, 是指一些个人、队组或其他组织, 面对一定的环境条件, 在一定规则下, 同时或先后, 一次或多次, 从各自允许选择的行为或策略中进行选择并加以实施, 从中各自取得相应结果的过程^[2] (第3页)。一个完整的博弈关系至少应包括三个要素, 即局中人、博弈活动的参与者, 在“上有政策、下有对策”的博弈中主要表现为作为政策执行者的地方政府和作为政策制定者的中央政府; 策略, 即局中人在给定的信息集中进行决策时可以选择的方法或做法, 例如, 地方政府的各种“对策性”执行行为就是地方政府可能采取的策略选择; 支付, 指在一个特定的策略组合下, 局中人得到或期望得到的效用水平, 也就是具体的利益得失情况。博弈活动可以按照不同的特点划分成不同的类型, 其中, 按局中人之间能否

达成有约束力的协议分为合作博弈和非合作博弈。“上有政策、下有对策”的博弈主要是指非合作博弈,也就是在博弈过程中,互相依赖的局中人在策略选择时尽量使与对方利益相冲突的个人效用最大化,而不是使集体收益最大化;按博弈的时间或行动次序,可以分为静态博弈和动态博弈,“上有政策、下有对策”的博弈是有行动的先后次序的,属于动态博弈;按照局中人拥有的信息结构,可以分为完全信息博弈和不完全信息博弈,“上有政策、下有对策”一般属于不完全信息博弈。在博弈活动中,局中人将遵循个人行为理性的原则,在既定的博弈规则下,每个局中人都把个人效用最大化作为自己行为和策略选择的出发点。其实,整个公共政策过程本质上都可以看做是一种博弈过程。在公共政策的制定阶段,各方的利益代表把自己的利益要求放进政策制定系统,围绕具体的利益安排和利益得失进行针锋相对的讨价还价、交易或妥协,在此基础上形成的政策方案实际上是利益均衡的体现。政策执行过程实际上是把有关利益分配的方案从观念形态转化为现实的过程,是政策制定过程的延伸。在政策制定阶段,利益需求没有得到满足的利益团体就会把自己的影响力转向政策执行过程,围绕具体的利益实现过程,各利益团体仍然会进行各种形式的利益博弈,通过改变政策实施的手段和条件,试图达到自己在决策过程中所预想的利益和目的,在执行过程中保护或增加自己的利益。有鉴于此,我们不妨从博弈论的角度将“上有政策、下有对策”的现象界定为:政策执行者(主要是指地方政府)在执行政策(通常是指中央政策)的过程中,基于本地区(或部门)的实际情况和利益得失的考虑,按照自己的理解和目的,有意识地运用讨价还价、交易、变通等合法或不合法的手段和策略执行政策,进而导致政策制定者的政策意图不能圆满实现甚或完全落空的一种或明或暗的博弈活动。

从“上有政策、下有对策”这种博弈活动的结果来看,政策目标能否实现以及在多大程度上实现则取决于博弈双方的策略选择。在“上有政策、下有对策”的博弈过程中,地方政府和中央政府的策略选择都遵循个体理性最大化原则,把各自的效用满足程度作为自己策略选择的直接依据,而双方的效用满足程度从根本上又取决于作为博弈规则的制度,制度约束不同,作为博弈参与者的地方政府和中央政府的策略选择依据不同,导致的收益和成本就不同,进而决定了其博弈的均衡结果。诚如邓小平所言:“制度好可以使坏人无法任意横行;制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面”^[2](第333页)。

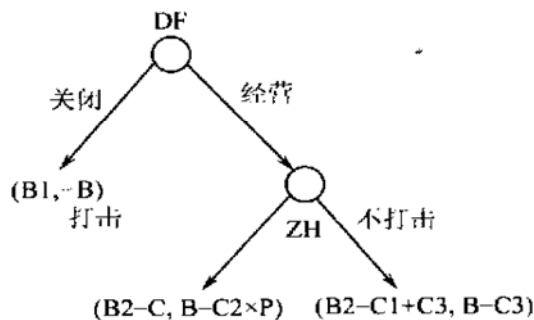
二、“上有政策、下有对策”的案例分析

鉴于制度约束对于人的行为选择具有决定性的影响,而且作为制度约束的博弈规则决定着博弈参与者利益目标的形成和博弈策略的选择,因此以下我们主要以中央关闭小煤窑的政策为例来解析“上有政策、下有对策”的博弈过程,以期为我们进一步揭示制约博弈参与者尤其作为政策执行者的地方政府之策略选择的制度因素寻求有益的启示。

2001年6月,国务院下达了《关闭国有煤矿小井和煤矿停产整顿的紧急通知》,要求各地迅速关闭国有矿办小煤窑,但在执行过程中,地方政府采取了种种“对策”行为来保护地方利益。这是在产业政策执行过程中存在的一个十分典型的“上有政策、下有对策”的博弈案例。为了分析的方便,我们假设地方政府在政策执行过程中有“关闭”和“经营”这两种策略选择,中央政府也有“打击”和“不打击”这两种策略选择,双方在行为前对对方的策略选择、行为信息和收益结果等都有清楚的了解,属于完全信息动态博弈。假设在小煤窑关闭前,地方政府从中获取的收益为 B ,则关闭后地方政府在小煤窑经营方面的收益将为 $-B$ 。关闭后中央政府的收益为 B_1 ,两者之间是非零和博弈,地方政府的不关闭行为给中央政府带来的收益为 B_2 ,中央政府在打击地方政府继续经营小煤窑过程中花费的各种成本计为 C (主要表现为花费在监督检查等方面的人力、物力和财力等),不打击地方政府继续经营小煤窑将会给中央政府造成的损失为 C_1 (主要表现为影响中央政府宏观调控和产业结构调整的实施、由于安全事故引发的社会不安定因素等方面),在中央政府的打击行为中,地方政府的可能损失为 C_2 (主要表现为地方政府遭受中央处罚、处理安全事故的费用以及因被新闻媒体曝光而影响地方形象等直接成本和机会成本)。

在中央政府采取“打击”策略的情况下,地方政府违规执行中央政策被中央政府查处的概率为 P ($0 < p < 1$)。为了争取中央政府不打击地方政府继续经营小煤窑的行为,地方政府将要花费诸如因此而减少对中央政府税收减免、转移支付等方面的经济要求等额外的成本为 C_3 。假设中央政府的策略选择是在地方政府行为之后进行,则双方的动态博弈关系可以通过下图来表示,其中, ZH 表示中央政府, DF 表示地方政府。这个动态博弈实际上符合两个接近现实的经济假设: (1) 作为理性的“经济人”, 行为个体不管是处于市场之中还是处于政府部门, 都把追求自身效用最大化作为行为的主要目标; (2) 在地方政府与中央政府信息不对称且双方行为缺乏有效制度约束的情况下, 地方政府作为中央政府在政策执行领域中的“代理人”会产生机会主义行为倾向, 在损害委托人——中央政府利益的前提下追求自身的最大化利益。

在这个动态博弈关系中, 若地方政府在执行中央的关闭政策过程中直接选择“关闭”的策略, 则双方的博弈关系结束。在现实中, 地方政府从自己的利益考虑出发往往会选择“经营”。在这种情况下, 则由中央政府针对地方政府的行进行策略选择, 依据逆推归纳法, 中央政府进行策略选择的依据就是直接衡量在“打击”和“不打击”情况下的利益得失情况, 也就是比较 $B_2 - C$ 与 $B_2 - C_1 + C_3$ 的大小, 这时就会出现两种情况: 其一, 若 $B_2 - C < B_2 - C_1 + C_3$, 即 $C_1 < C_3 + C$, 中央政府此时的最佳策略选择将是“不打击”; 其二, 若 $B_2 - C > B_2 - C_1 + C_3$, 即 $C_1 > C_3 + C$, 中央政府将选择“打击”的策略。就上面这两种情况来说, 由于地方政府不执行中央政策所带来的损失不仅仅表现为中央政策调控意图的落空, 而且还表现在地方政府由此而形成的对中央政府权威的挑战, 以及因此而引起的一系列不良后果, 这显然不是通过减少打击地方政府、变通执行中央政策而花费的成本, 以及获取地方政府为换取中央政府的不打击策略所提出的种种物质条件所能比拟的(当然, 当地方政府因中央政策不具备可行性而根本无法执行而进行政策创新时, 中央政府也会根据情况实行“不打击”策略, 这种情况并不在本文的讨论范围内)。



因此, 中央政府通过衡量自己得失后的选择必定是采取“打击”策略。也就是说, 中央政府的行为策略是一种“可信性威胁”。可信性问题是动态博弈的一个重要问题, 所谓可信性是指动态博弈中先行行为的博弈方是否该相信后行为的博弈方会采取对自己有利的或不利的行为^[3] (第 310 页)。根据有利还是不利可以把“可信性”分为“可信性许诺”和“可信性威胁”。在“可信性威胁”状态下, 中央政府的“打击”策略不仅体现在中央政府的口头声明方面, 而且表现为中央政府由此采取的一系列具体行动。例如, 往地方派遣专门检查小组、设立举报监督电话等, 这些行动给地方政府带来的反应首先就是中央政府“动真格的了”。但这时, 地方政府是不是会迫于中央政府的这种“打击”策略而必然选择“关闭”行动呢? 其实也不尽然。此时, 地方政府面临的约束条件将是一 B 与 $B - C_2 \times P$ 之间的比较结果, 这时会出现两种情况: (1) 当 $B < C_2/2 \times P$ 时, 地方政府采取“对策”行为的收益将小于因此而需要承受的成本, 这时地方政府觉得无利可图自然会执行中央政策。(2) 只要 $B > C_2/2 \times P$, 不执行中央政策或变相执行中央政策的收益大于成本, 地方政府就会选择继续经营小煤矿。这种条件在现实中更为常见, 本文也是以此为分析的出发点, 在满足这个约束条件的情况下, 再结合中央政府的实际策略选择, 双方动态博弈的子博弈完美均衡将是: 打击、经营。这是一种非合作性质的均衡, 具有稳定性, 是由双方的最佳策略构成。在这种均衡状态下, 每个参与人都确信, 在给定其他参与人战略决定的情况下, 他选择了最优战略以回应对手的策略。这种出于各自理性考虑所进行的策略选择最终使中央政府和地方政府陷入了类似于“囚徒困境”的状态, 个体的理性行为最终导致集体的非理性结果, 使双方的均衡选择成为一种无效的均衡解, 造成社会资源和财富的浪费。

这里的“打击”、“不打击”和“经营”、“关闭”只是对中央政府和地方政府在政策执行博弈过程中策略

选择的一个简要概括,其实,两者可以选择的策略是多种多样的。但不管采取何种策略,地方政府遵循的原则都是利益最大化原则。也就是,只要不执行中央政策有利可图,地方政府就会采取各种手段阻挠中央政策在地方的实施。

这说明,要使地方政府遵照执行中央政策,就必须使 $B < C_2/2 \times P$ 。也就是说,在这个动态博弈关系中,在地方政府关闭小煤窑之前从中获取收益一定的情况下,制约双方策略选择的重要变量体现在地方政府在中央政府打击中的成本损失 C_2 (包括直接成本和间接成本——机会成本两个方面)与因违规而被查处的概率 P 上。在地方政府获取的收益一定的情况(这基本上是符合现状的,例如,地方政府在私自允许或默许地方小煤窑经营过程中都会获取诸如税收、“租金”等固定的收益和收入)下,只要提高 C_2 和 P ,使地方政府在中央政策执行过程中承受的成本大于获取的收益,地方政府就缺乏在政策执行过程中采取“对策”行为的动机。这里的成本 C_2 主要是地方政府在政策执行过程因违反中央政策而不得不承受的各种损失和惩罚,以及因此而丧失的在今后得到利益补偿或政策优惠的机会;而被查处的概率 P 则主要是指地方政府因变通执行中央政策而被相关监督部门查处和处罚的几率。

三、“上有政策、下有对策”的博弈启示

通过以上的案例分析,我们不难发现,地方政府在政策执行中采取非合作博弈形式的主要原因,在于因其所获取的收益大于非合作博弈所需承担的各种成本支出 C_2 ,以及与此相关的监督查处概率 P 较低,从而诱发了它们的机会主义行为和利益冲动。而 C_2 与 P 的大小从根本上又取决于与现行的相关制度是否完善,因为就博弈而言,制度本质上就是对博弈参与者的行为具有决定性约束功能的博弈规则。作为博弈参与者进行博弈的前提条件,制度能够通过对博弈参与者的违规行为施加惩罚和成本的方式达到对其行为进行规范和约束的目的,制度约束不同,博弈参与者的策略选择依据不同,导致的收益和成本就不同,进而决定了其博弈的均衡结果。在某种意义上我们可以说,正是由于我们现行的某些相关制度尚存在着种种缺陷或约束力不强,才导致了地方政府的对策行为层出不穷、防不胜防。因此,上述“上有政策、下有对策”的案例至少可以从以下几个方面为我们提供有益的启示:

1. 干部管理制度有待于进一步完善。任何政策的执行都离不开作为政策执行者的干部,而干部在政策执行过程中的行为如何,从根本上取决于干部管理制度的完善与否,因为任何一个政策执行者都具有追逐利益的人性特征,他们都有其自身的利益追求,而干部管理制度在很大程度上又为他们的行为设定了一个本利结构和奖惩机制,对其行为具有重要导向功能。在我国现阶段,政府在对其官员的具体管辖上主要实行的是“下管一级”的垂直任命管理体制。在这种体制下,群众对官员升迁和任命的影响微乎其微(尽管这种影响力正呈现出上升趋势),虽然上级任命的领导也要经过各地权力机关的批准,但在很多情况下,这种批准只具有形式上的意义。因此,这种干部管理制度在调动地方政府积极性和减少中央政府对地方政府事务过多干预的同时,也造成了一些地方政府官员行为和价值观念的错位,他们往往把“对其顶头上司负责”、“让领导满意”作为决策和实施的出发点。在他们看来,顶头上司就是他们的“顾客”,只要不触犯其顶头上司的利益,中央政策执行与否以及执行得好坏对他们的前程影响不大。况且,即使他们采取了“对策”行为,其顶头上司也会出于本级政府绩效考核的需要而对自己的下级变通执行中央政策的做法采取“睁一只眼,闭一只眼”的做法。这无形中使上下级地方政府形成了“政绩联合体”,降低了地方政府变通执行中央政策的成本和风险,使他们在政策执行过程中有可能对中央政策按需所取,有选择地执行。

2. 绩效考核制度有待于进一步完善。我国现行的政府绩效考核制度具有浓厚的“官本位”特点,即它以“对上一级负责”为政府行为的出发点,在绩效考核指标的设置方面带有很强的“官方”色彩,考核过程的封闭性使公众往往被排除在外,把所谓经济发展的速度视为一级政府绩效考核的惟一指标,完成上级的某一项指标,就是“全好”、就是“和”;否则,就是“零”、就是“全坏”,倘若地方政府的经济增长指标没

有完成,则全年的绩效考评将为零;而且,这种绩效考核结果的好坏主要是基于上级政府的主观评价。这种“官本位”的绩效考核制度明显助长了地方政府在政策执行博弈中采取“对策”行为的倾向和动机,在很大程度上降低了地方政府采取“对策”行为的风险和成本。在这种情况下,只要地方经济增长速度提上去了,国民生产总值增加了,地方政府其它方面的表现对其上级政府来说则是次要的,这样也就导致对地方政府及其官员在行使权力和履行职责过程中的违法乱纪行为缺乏有力的约束机制。

3. 行政监督制度有待于进一步完善。应该承认,我国的行政监督体制经过多年的改革,已经初步形成了一个由多元监督主体构成的监督网络,它如果能够正常履行职责的话,无疑会给各级权力行使主体形成强有力的威慑和制约,提高其违法乱纪所需承受的成本损失。然而,目前的监督网络在运行过程中却表现得并不完善,在很大程度上尚存在着因体制的依附性而导致监督主体不能正常履行监督职能的监督“缺位”,因各种监督主体之间互相干预而导致对方的监督职能无法正常履行的监督“越位”,以及因社会监督主体的监督职能和权益缺乏具体的制度保障和规范而导致的监督“空位”,行政监督体制中存在的这种监督“缺位”、“越位”和“空位”现象必然会导致实际政策执行过程中的“失监”、“漏监”和“错监”,这无疑会降低地方政府因采取“对策”行为、违反中央政策意图而被查处的几率。

4. 财政管理制度有待于进一步完善。政策的有效实施必须借助于充足的执行资源,这种资源也成为地方利益结构中的重要组成部分,有时一项政策没有被贯彻实施并不在于政策不合理,而是执行者想以执行政策为条件同政策制定者进行讨价还价,获取更多的资源,例如优惠政策、税收减免等。政策执行资源的主要表现形式之一就是可供运用的财政资金的充实状况,这又和我国现行的财政体制有着密切联系。分税制改革后,中央政府和地方政府在财政收入和支出方面表现出财权和事权的严重不对称,地方政府的财税收入较改革前有所下降,而需要承担的财政支出范围和数量却呈现出加大的势头。而我国公共政策体制的一个突出现象是,中央政策在地方实施时,中央很少提供相应的配套资金或财政支援,以提升地方政府执行中央政策的意愿和能力,而是寄希望于地方政府自筹资金。近年来,中央政府的收入大概占到整个财政收入的 50~55%,但其支出只占 30%左右;其余的支出被转移到地方政府^[4](第 4 页)。在这种情况下,当中央政策影响到地方政府的财政收入且中央政府又未提供相应补偿的情况下,地方政府自然要从维护本地财政收入出发抵制中央政策在地方的执行。

5. 责任追究制度有待于进一步完善。地方政府采取“对策”行为的程度和范围如何与其可能要承担的成本支出有着密切联系,这种成本支出的大小又直接取决于责任追究制度的完善与否。责任追究制度是对政府及其公务员权力行使的一种直接约束,它能够提高政府及其公务员失职、失责行为的成本支出,进而提高地方政府在政策执行博弈中采取“对策”行为的成本支出。在我国,尽管早在 1982 年《宪法》就明确规定了各级政府实行行政首长负责制,而且最近一个时期对政府管理中的责任机制明显有所强化,但通过对“上有政策、下有对策”现象的剖析,我们发现,现有的责任追究机制尚存在一些有待进一步完善的地方,例如,对政府行使权力、履行职能过程中责任的强调和追究尚缺乏具有可操作性的具体法律制度。而且,在我国现行的行政法律体系中,对政府做出的抽象行政行为——即各种法律法规、决策不能受到法律上的责任追究,只能通过内部的行政处罚,如警告、记过等表现出来,而地方政府的“对策”行为大多都是以决议、命令、行政规章等抽象行政行为表现出来的,这就使地方政府在与中央政府博弈过程中的风险和成本较低。再比如,在责任追究的实现方式上重政治和行政责任,轻经济和法律责任。这些因素导致地方政府及其公务员因违规而被追究政治、经济和法律等方面责任的几率大大降低,进而无形中降低了地方政府在同中央政府进行博弈的成本支出,在地方政府与中央政策发生利益冲突时,很容易导致地方政府的决策目标与中央政策目标相偏离。

6. 信息反馈制度有待于进一步完善。在公共政策体系中,信息传递的质量直接关系到政策执行的结果,信息反馈渠道的不畅通直接影响到公共政策的制定质量和实施效果。信息反馈体制是否完善与监督体制的健全与否有着密切的联系,当监督主体不能有效发挥作用时,信息反馈渠道自然也不会畅通无阻。此外,现行的信息反馈体制的缺陷还表现在信息反馈渠道单一,政策执行的指令信息和有关政策

执行情况的信息反馈渠道呈现出“合二为一”特点,即主要都通过执行机构来传递,中央政策精神要通过执行机构传递到政策对象,而政策执行的好坏、政策对象的意愿如何也要通过执行机构反馈到中央政府。这种对信息反馈渠道的垄断或控制使中央政府和地方政府在信息结构上存在着严重的信息不对称。在这种情况下,地方政府在自利倾向的驱使下就会对政策执行信息进行有选择的传递,使中央政府不能掌握政策执行的真实情况,这无形中也降低了地方政府因执行政策的不合作行为而被中央政府查处的几率。

总之,正是由于我国现行的政策博弈规则存在着约束性差、激励和惩戒效力低等方面的制度缺陷,才导致了“上有政策、下有对策”的博弈情形出现。为此,要从根本上消除这种政策执行博弈的不良影响,则必须加强制度建设、完善博弈规则,以通过制度的创新来使地方政府与中央政府在政策执行过程中形成有效的博弈均衡解。

[参 考 文 献]

- [1] 陈振明. 政策科学[M]. 北京:中国人民大学出版社,1998.
- [2] 谢识予. 经济博弈论[M]. 上海:复旦大学出版社,1997.
- [3] 邓小平. 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社,1994.
- [4] 黄佩华. 中国:国家发展与地方财政[M]. 北京:中信出版社,2003.
- [5] 张劲松. 多重博弈:税费改革后乡村基础设施投入面临的困境[J]. 中国行政管理,2003,(6).

(责任编辑 叶娟丽)

A Case Analysis of the Distorted Policy-implementation Game and Its Effects

DING Huang, DING Ming-jie

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: DING Huang (1964-), male, Doctor, Professor, Doctoral supervisor, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in public policy and Administration; DING Ming-jie (1975-), male, Doctoral candidate, School of Politics & public administration, Wuhan University, majoring in public policy.

Abstract: The distorted policy-implementation in nature is a kind of game process between the relevant actors based on the interests consideration, the effectiveness of policy implementation depends on the relevant players, choice of the strategy, which fundamentally depends on the game rules—institutions. In this paper, a case analysis of the distorted policy-implementation game shows that, in order to prevent and remedy this kind of distorted policy-implementation game, we should improve the relevant institutions as game rules in terms of cadres management, administrative supervision, financial management, accountability and information feedback.

Key words: public policy; distorted implementation game; case analysis; effects