

# 公共政策制定的利益博弈分析\*

张磊

(华中科技大学法学院,湖北武汉 430074)

[摘要] 公共政策是政府对社会资源实行权威性分配的手段。公共政策中的利益主体大致可以分为政策制定者、政策实施者和政策对象,公共政策在三类利益主体的博弈中制定、执行和评估。在这一博弈过程中,引出了制定公共政策的博弈原则。

[关键词] 公共政策;利益博弈;政策制定过程

[中图分类号] D601 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)03-0084-03

公共政策是特定政治共同体内,调节人们在公共事务中的利益关系的规则或规定。公共政策的本质应该是政府对社会实行权威性的利益分配<sup>[1]</sup>。从组织行为的角度看,一项政策方案的产出过程即是公共决策的过程,围绕着公共事务中的利益关系状况,政府组织成员的个人决策整合成为指导集体行动的公共政策。在这一整合过程中,各种利益群体把自己的利益要求投入到政策制定系统中,由政府依据自身的利益需求,对复杂的利益关系进行调整、综合和博弈的过程。

## 一、政策制定过程中参与博弈的利益主体

在政策制定的过程中,各种利益主体都在追求自己的利益,使利益主体和利益关系复杂化<sup>[2]</sup>。但一般来讲,这些利益主体大致可以分为三类:政策制定者、政策执行者和政策对象。

1. 政策制定者。根据上文的定义,政策制定者主要是指政府。具体来讲,主要包括政府决策部门和决策部门的权力者个人。政府决策部门的利益一般包括社会利益、政治利益和自己部门的利益。在我国,政府是在中国共产党的领导下开展工作的,所以从根本上来讲,在我国政府决策部门,其社会利益和政治利益是一致的。但部门作为一个利益群体,本身有自己的利益取向,在不违反各种法律和规章的情况下,他们会以自己部门的利益为出发点制定政策。他们期望获得自己的利益最大化。这就在一定程度上影响着政策的制定。

2. 政策执行者。这一利益主体也大致可以分

为两个部分:政策实施部门和这些部门的权力者。政策被最终确定后,要通过政府有关部门的实施将政策转变为现实。这时,这两部分的利益主体在主要利益方面与政策制定者的基本一致(但内容不一致)。但需要指出的是,政策实施部门在实施政策的过程中,由于有一定的决策权,可能会在不违背原有政策的情况下,从本部门出发执行政策,为本部门谋取利益。

3. 政策对象。在所有的利益主体中,这一部分最复杂。因为公共政策几乎涉及社会的每一角落,而除去政府部门,政策对象就几乎把社会上所有的阶层都包括在内了。在现代社会,随着利益多元化的发展,各利益主体之间的利益关系日益复杂,这就为政策对象的具体划分造成了困难。为了分析方便起见,本文将政策对象分为利益获得者、利益未获得者和利益失去者三类,这三类基本上包括了所有的政策对象。

## 二、政策制定过程的利益博弈分析

由于各利益主体的利益不同,在政策的制定过程中,他们都会为了自己的利益而在政策制定的每一个程序进行博弈<sup>[3]</sup>。

1. 政策形成阶段。在这一过程中,主要是政策制定者和政策对象之间、不同政策对象之间的博弈。由于政府手中控制着最重要的资源,几乎所有的利益主体都希望获得这些资源以实现自己利益的最大化。社会中各种不同的组织或个人,必然要从自身利益出发,表明自己的态度,而公共政策问

\* [收稿日期] 2008-04-24

[作者简介] 张磊(1982-),男,河南南阳人,华中科技大学法学院,法律硕士研究生。

题是从大量社会问题中筛选出来的,什么问题会进入制定公共政策的政府的视野并被政府认同,成为各利益主体实现自己利益的第一道关口。这时,利益的获得者就会利用各种制度内和制度外的手段表达自己的意愿,使自己的问题成为公共问题而进入政策议程。利益的失去者则会呼吁政府采取作为或者不作为的形式保护自己的利益,而利益未获得者就成为双方争夺的焦点,他们倒向哪一边,就成为该问题能否进入政策议程的关键。于是,在这一问题还未成为公共政策问题之前,在政策对象内部就会有博弈的存在。当一个社会问题成为政府考虑的公共政策问题之后,利益主体之间的博弈就主要在政策制定部门和政策对象之间展开。政府的政策制定部门在考虑公共政策问题时,一般会先考虑政治利益和社会利益,看政策的实施是否有利于实现这些利益。除了公共利益和政治利益之外,还会考虑自己部门的利益。对于这些部门的权力者来说,由于他们可以利用个人权力影响政策的制定,以个人决策代替集体决策,所以他们就成为影响政策制定的关键。追求个人和部门利益最大化会使他们作出不符合公共利益但损失较少的公共政策,以谋取利益。而利益获得者为了获得利益,就会向政府决策部门提供有利于自身的情报和资料,让政策制定部门产生先入为主的印象,从而影响政府政策制定部门制定的政策,形成向利益获得者倾斜的政策方案。利益失去者则会运用自己的资源,尽量少失去利益,将利益损失降到最低。两者均会与政府的政策制定部门发生博弈,不同的博弈标的,涉及个人利益或组织利益的不同方面,所以这种博弈也随着公共事务形势的变化,呈现出一种动态的互动机制。在政策制定者,实施者,实施对象三者之间都不是完全一致或者绝对冲突的,而是部分一致部分矛盾,在此意义上,三者之间的决策博弈行为很少会出现单纯的正和、零和或负和局面,而更多也更明显地表现为一种变和博弈形态。从总体上看,政策形成阶段的博弈是发生在博弈主体间的重复博弈过程,随着博弈标的变化,在政府组织成员部门之间时而合作,时而竞争,也正因为如此,才会出现一个长期的平衡博弈关系状态,才会有一个相对稳定的公共事务治理机制。从这一点来看,政策制定过程就是利益表达和利益综合的过程。

2 政策执行阶段。政策执行过程也就是政策实施部门具体落实政策方案,这一过程中的博弈主要是在政策实施部门和政策制定部门、政策实施部

门和政策对象、政策对象之间进行。当一个政策由政策制定部门进入到政策实施部门之后,政策实施部门一般会先评估该政策对本部门及部门所属的下属单位是否有利。如果该政策对于本部门所属的领域没有太大帮助或者在一定程度上会损害他们的利益,政策实施部门则会对该政策进行一定的修补,扩大在这一领域的利益或者千方百计地降低在这一领域的损失。政府实施部门之所以可以这么做,就是因为一个公共政策特别在制定的时候,不可能制定得十分详细,必须赋予相关部门的自由裁量权,以便使政策能够顺利实施。这就给予政策实施部门一定的自由。而如果政策制定部门的利益在修补的过程中受到了影响,就必然会与政策实施部门有一个讨价还价的过程。这样,在政策制定部门和政策实施部门之间就会有博弈的产生。这一情况从中央和地方之间的关系可以看出来。在我国,随着改革开放的深入,中央与地方的利益差异越来越大,中央制定的政策到了地方,往往被执行得变了形,形成了“上有政策,下有对策”的格局。追究其原因,主要是由于中央利益和地方利益的博弈造成的。中央制定公共政策,一般是从全国的角度出发考虑问题,制定出的政策可能会使一部分地区受益而使另一部分的利益受损。当受益的地区欢天喜地地执行政策时,失去利益的地区就会挖空心思地抵制该政策,以期减少损失。而这些地区的行为无疑会损害到中央的利益,这时,中央与地方就会讨价还价,为各自争取最大的利益。从我国的现状来看,由于改革开放以来中央一直向地方放权,地方与中央讨价还价的资本越来越大,而中央的力量却在不断削弱,导致中央制定的政策往往会被地方扭曲执行甚至拒绝执行,形成了“强地方,弱中央”的格局,地方在博弈中占据了一定的主动。此外,无论政策实施机构是忠实地执行了该政策还是扭曲地执行了该政策,政策实施始终要与政策对象打交道,在这一过程中,政策实施部门与政策对象之间也有博弈的存在。在政策被实施的过程中,政策对象(不管是利益获得者还是利益失去者)不是被动地接受政策实施所带来的影响,而是积极利用自己手中的资源对政策的执行施加影响,以此来获得一定的收益(利益失去者减轻利益损失也是一种收益)。寻租就是其中的一种手段。而一旦政策的实施太有利于少数人或者组织,社会上其他阶层就会表示不满,从而造成社会的动荡。这一点是政策实施部门不愿意看到的。因此,他们在执行公共政策的过程中,也要考虑到这一点,这使

执行政策的过程成为政策实施部门与政策对象、政策实施部门与政策制定部门之间博弈的过程。

3. 政策评估阶段。在这一过程中,政策制定部门、政策实施部门、政策对象共同关心的是社会利益是否得到了公平分配,自身利益是否得到了保护和增进。这一标准在不同的利益主体看来有不同的解释,因此有了一个博弈过程。而政策执行阶段的利益博弈在这一阶段并没有弱化的趋势,反而可能有所加强。政策制定部门关心的是政策是否得到了有效的执行并获得了预期的效果;政策实施部门关心的是在政策实施过程中,政策是否使本部门及本部门所属的领域得到了预期的利益;而对于政策制定部门和政策实施部门的权力者来说,政策的制定或者实施是否有利于其政绩的增加和实现个人利益最大化是关键所在;政策对象关心的是自己的利益是否得到了满足。这些标准使政策效果的评估复杂化了,常常是报喜不报忧。对于政策制定部门来讲,政策是具有连续性的,下一个相关政策的出台与政策实施部门所报告的这一政策实施的效果有关;况且政策制定部门也有自己的利益在里面。如果按照已经扭曲的政策效果来制定下一个政策的话,下一政策的结果很可能会继续使利益分配更加不公,而对于政策对象来说,只要得到了利益就心满意足,失去了利益就会心怀不满。如果这种情况得不到解决,就会威胁到整个社会的稳定。这是政府(包括政策制定部门和政策实施部门)所不愿看到的。因此,政策评估过程是政府(包括政策制定部门和政策实施部门)与政策对象博弈、政策制定部门和政策实施部门博弈的过程。

### 三、制定公共政策的博弈原则

以上我们分析得比较简单,但从这个简单的过程可以看出,一个公共政策的制定往往会牵一发而动全身,因此,在制定公共政策的过程中应该遵守以下基本原则<sup>[4]</sup>:

1. 政策制定部门在制定政策的过程中,要充分考虑到各方的利益,尽量将损失的利益降低到最小,如果有一定的利益损失,对政策对象要加以抚慰,给予一定的补偿,这样做可以在一定程度上稳定社会秩序,满足政治利益的要求;政策制定部门在将政策交给政策实施部门执行时,在给予实施部门一定自主权的基础上要加以监督,避免政策在执行过程中扭曲或者走样而影响到整个大局的利益。

2. 政策实施部门在执行政策的过程中,如要根据实际情况改变政策以使政策顺利实施的话就要及时与政策制定部门商讨,找到解决问题的办法,而不是只为了部门利益而使大局利益受到损害。

3. 政府(包括政策制定部门和政策实施部门)在制定和执行政策的过程中,要积极听取各方意见,综合各方利益,争取做到对社会资源的公平分配;在政策对象利益表达的途径上,要注意引导政策对象的利益表达方式,完善利益表达机制,拓宽利益表达渠道,使政策对象的利益表达尽量在制度内进行<sup>[5]</sup>,这样就可能避免因为政策对象在制度外表达利益而对政府采取的“寻租”现象,减少政府官员的贪污腐败,保持社会的稳定。

#### [参考文献]

- [1] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 北京: 中国经济出版社, 1996: 52
- [2] 陈庆云. 关于“利益政策学”的思考[J]. 北京行政学院学报, 2000, (1): 19-23.
- [3] 林布隆(Charles E. Lindblom). 政策制定过程[M]. 刘明德译. 台湾: 久大文化股份有限公司, 桂冠图书有限公司出版, 1991: 160.
- [4] 蔡玉峰. 政府和企业的博弈分析[M]. 北京: 中国经济出版社, 2000: 65.
- [5] 张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 1996: 85.

(责任编辑: 杨 睿)

## An Interest Game Theory Analysis on Public Policy Decision - Making

ZHANG Lei

(The Law school of Huazhong university of Science and Technology, Wuhan, 430074)

**Abstract:** Public policy is a means of authoritative distribution of social resources by government. The interest subjects in public policy, can be classified as policy-makers, policy-implementers and policy targets, while public policy is made, implemented, and assessed in the game of these three interest subjects. In this process of game, the game principle of public policy making is introduced.

**Keywords:** public policy; interest game; the process of policy-making

相往来的现象。人的知识的丰富,法律意识的加强,以及利益关系的相互牵连,使得人与人的依存度提高,可是人与人的信任度在一定程度上反而降低。关于现时农民法律意识的状况,学者们有着众多的阐述与调研。认为现时农民法律意识的状况,较之数年前确实有很大提高,农民对法律的认识在不断的发展、深化,愈益趋于理解、认同和接受。但是,从总体上来说,农民法律意识离我们的期望还差很远。表现在农民的法律意识从很大程度上来说还是一种原始的朴素的状态;农民法律意识多元化明显,表现出很大的差异性和不均衡性;<sup>[6]</sup>“官”和“法”不分,认为官就是法,法就是官。出现上述状况的原因有:首先从农民自身来说,农民在传统的乡土范围下,其知识水平和价值观念等都十分有限,法律在农民的眼中就显得“高深莫测”。尽管我国已经进行了几轮普法活动,但只是简单的扫除法盲的运动,并未在根本上改变农民自身这种状况。其次,从更深层的经济因素来看,是目前的家庭联产承包责任制所形成的一家一户生产方式下,农民缺少主动接近法律、接受法律、要求法律的内在需求,其法律意识多数情况下是灌输的,是一种消极被动了解。再次,中国自古就十分讲究人情,在农村比较狭隘的乡土范围之内这种人情观念更加突出,所以在农村出现纠纷,一般是在人情中加以解决,而不是诉诸法律。

## 二、农民法律意识现代化的动因界说

作为农民法律意识由传统乡土社会向后乡土社会的历史转型过程,农民法律意识的现代化是由多种社会文化因素共同作用的产物。这就是说,农民法律意识的现代化总是由于社会系统结构的内部以及外部因素的变化导致传统的法律意识已经不能适应新的社会文化和法律制度发展变化的要求及其结果而发生相应的模式重建。<sup>[7]</sup>后乡土农民法律意识现代化的动因就是要考察在后乡土农村社会生活和法律生活的哪些方面是导致农民法律意识变迁的原因,而又有哪些因素成为农民法律意识变革的内部障碍因素;进而农民法律意识现代化的推动力量与障碍因素又是如何结合,共同作用

形成法律意识现代化的动力机制的。

关于法律意识现代化的动因,西方学者有着较为详尽的论述。任何一个系统的优化与进步都有着内在的倾向。法律意识的现代化同样是一个系统,其现代化的动因与政治、经济、社会和人的现代化有着密切的联系。心理学家认为促进社会现代化的关键因素是社会行动者性格结构中的某些变化,如麦克勒兰德认为,在培养儿童的方式中促进儿童动力值(achieve)的形成是关键因素。英克尔斯则强调,在任何社会和任何时代,人都是现代化进程中最基本的因素。只有国民心理和行为都发生了转变,形成了现代的人格,现代的政治、经济和文化机构中的行政人员都获得了人格的现代化,这个社会才能称作是真正的现代社会。因而他揭示了现代人的四个最重要的心理特征,即参与型,具有丰富的知识、对个人的效能抱有充分的信心,在作决策时的高度的独立性和自主性,以及愿意接受新思想、新经验的头脑开放。<sup>[8]</sup>(P25-26)关于政治现代化,亨廷顿从政治结构的分化和政治参与的扩大来解释政治对现代化的推动力量。他认为,政治现代化包含两个关键的领域。首先,政治系统内部权力的分配必须首先具有革新政策的能力,即通过国家的行动促进社会和经济的改革;其次,必须具备能成功地把现代化所产生的社会力量吸收进政治。<sup>[9]</sup>(P127-134)阿尔蒙德认为,政治现代化的动力是政治发展由什么引起的问题,而“政治发展的推动力包括政治体系的输入流程中数量和内容的某些重大变化。当政治体系现存的结构和文化经过进一步分化和世俗化已不能对付所面临的问题或挑战时,发展就会来临了。导致政治发展的事件可能来自国际环境,来自国内社会,或来自政治体系内部的政治精英人物。而政治体系内部的发展动力是由于“一系列输入流程中数量和内容的变化使现存的结构和文化处于紧张状态”,从而对现存的政治体制提出挑战。<sup>[10]</sup>(P25-26)

关于中国法律意识的现代化问题,各学者也都拥有自己的论述,但是大多数都没有跳出西方理论的框架。认为中国法律意识现代化一直处于停滞

如韦志明:《桂东南农民法律意识状况的社会调查研究》,载《安徽农业科学》,2007年第3期;张金鹏:《多民族地区社区居民法律意识的现状研究》,载《宁夏法学学报(人文社会科学版)》2007年1月;沈寨:《大众层次法律意识对精英层次法律意识滞后浅析》,载《云南行政学院学报》,2007年1期;秦玉红:《农民法律意识对村民自治的影响》,载《职业圈》,2007年第13期;郑金山:《浅析我国农民的法律意识》,载《安徽农业科学》,2007年第4期;马建新:《论农民现代化法律意识的培养路径》,载《大连干部学刊》,2007年1月,第23卷,第一期等等。