

# The Epicenter of Interest Games between the Central Government and the Local Governments in the Process of China's Public Policy Implementation

Yuan Zhou

Yunnan University, Kunming

Email: 459264824@qq.com

Received: May 13<sup>th</sup>, 2013 revised: Jun. 4<sup>th</sup>, 2013; accepted: Jun. 13<sup>th</sup>, 2013

Copyright © 2013 Yuan Zhou. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

**Abstract:** In the process of policy implementation, there are some policy makers who behave wrongly directly resulted in the deviation of policy implementation. This action causes a huge waste of public resources and the damage to the public interest. The existing literatures have been pointed out that, in the process of policy implementation, the local governments have distorted phenomenon such as policy replacement, policy attached, policy elaborated and so on. Interest contradictions and defects of legal system are the root causes of the interest games between the central government and the local government. As a result, interest integration and institutional innovation are the keys to solve the problem that the higher authorities have policies but the localities have their countermeasures. Based on the existing academic research, this paper makes a literature review and brief comments on several performances from the interest games' performance and reasons between the central government and the local government and the countermeasures to solve the problem that the higher authorities have policies but the localities have their countermeasures.

**Keywords:** Public Policy; Central Interests; Game

## 我国公共政策执行中的央地利益博弈研究综述

周媛

云南大学, 昆明

Email: 459264824@qq.com

收稿日期: 2013年5月13日; 修回日期: 2013年6月4日; 录用日期: 2013年6月13日

**摘要:** 在政策执行的过程中, “上有政策、下有对策” 的行为直接导致了政策执行的偏差, 造成了公共资源的极大浪费和对公共利益的损害。已有文献研究指出, 地方政府在政策执行过程中存在着政策替换、政策附加和政策敷衍等扭曲现象, 而利益矛盾和法制缺陷是导致央地博弈的根本原因, 因此, 利益整合和制度创新是解决 “上有政策、下有对策” 问题的关键。基于学术界已有的研究成果, 本文从政策执行中的央地利益博弈表现、央地利益博弈缘由以及解决 “上有政策、下有对策” 问题的路径探析等几个方面进行了文献梳理, 并做出简要的评析。

**关键词:** 公共政策; 央地利益; 博弈

## 1. 基本概念界定

### 1.1. 公共政策

政策是对社会价值的权威性分配，政治就是政策的制定，而行政就是政策的执行。公共政策的涵义可从动态和静态两个层面来看，动态层面是指政府对公共利益进行选择与分配的过程，静态层面则是指政府在公共利益分配过程中所采取的政治行为或规定的行为准则。

钟全仁指出，“公共政策执行就是将制定的公共政策付诸实施的各项活动，是政策执行机构及其组成人员运用自身所掌握的各种资源，采取行政、法律、经济、思想诱导等各种手段，将政策观念形态转化为现实，从而实现预定政策目标的动态过程<sup>[1]</sup>。”公共政策的执行就是将国家意志转换为具体政策实施的过程。

### 1.2. 利益与博弈

利益是政策的核心，是人们行为的出发点。具体来说，利益就是利益主体对自己所需要的社会价值的占有程度，是利益主体、利益主体的需求和满足其需求的资源所共同形成的一种社会关系<sup>[2]</sup>。

学者丁煌认为，“所谓博弈，是指一些个人、队伍或其他组织，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<sup>[3]</sup>。”利益是博弈的缘由，在利益的驱使下，经济人的理性逐利行为导致了博弈行为的发生，在博弈过程中争取自身利益的最大化。

### 1.3. 政策执行中的央地利益博弈表现

“上有政策、下有对策”是央地利益博弈的典型表现，体现了政府单位之间的纵向博弈关系，“上有政策”是指中央政府对地方政府的控制，而“下有对策”则是地方政府与中央政府博弈的结果。

徐敏宁和崔利利将地方政府的政策执行偏差归纳为以下几类：政策敷衍、政策附加、政策扭曲和政策抵制。如果政策对自己无益，就象征性地执行，钻政策的漏洞，对中央政策敷衍执行；如果政策对自己有利，就扩大政策执行范围，或是随意使用自由裁量权，对政策进行附加执行；如果政策对自己无益，地

方政府还有可能选择对自己有益的部分执行或是偷梁换柱，最终造成政策扭曲；如果政策对自己无益，又无法扭曲执行，就直接以各种理由拖延政策的执行，最终使政策无法落实。

## 2. 政策执行中的央地利益博弈分析

### 2.1. 信息非对称下的委托 - 代理分析模式

在委托 - 代理关系中，一方面，地方政府作为中央政府的委托人，在地方执行中央的政策，代表中央实现其政治意图。另一方面，地方政府还要代表地方非政府主体的利益，实现地方利益。因此，在此关系中，委托人是指中央政府和地方非政府主体，而代理人是指地方政府。这就造成了两难的困境。中央政府制定的政策通常是宏观层面的，关系到国计民生，不能兼顾到各个地方的利益和实际情况，因此，在代表中央利益还是代表地方利益的问题上，地方政府就不得不进行一番博弈了。

另外，中央政府是制定公共政策的主体，具有最高权威和主导权。但是下级却可以在政策执行中“钻漏洞”，扭曲政策意图。由于我国地方政府的层级较多，导致政策执行过程中信息的获得只能是由下级层层上报，这就造成了信息不对称的问题，中央政府在信息获取中处于弱势地位。此外，委托 - 代理链条越长，上下级沟通的难度就越大，信息不对称的问题也就越严重。

### 2.2. 根据博弈过程进行分析

游海疆根据博弈的过程及分类对央地博弈进行了分析，他认为央地博弈既属于动态博弈，也属于混利博弈，还属于无限重复博弈<sup>[4]</sup>。首先，上下级之间的政策执行博弈有先后之分，上级有制定政策的先机权，下级则有无限扩大的自由裁量权，因此属于动态博弈。其次，政策执行博弈属于混利博弈，也就是说博弈双方都力求极大化自己的报酬，但却不要求极大化另一方的损失，博弈双方是竞合的关系。最后，政策执行的最终目标就是要求取得一定的社会效益，同时进行督促的手段也相似，政策从制定到执行的过程中，中央政府到基层政府，每一层级的政府都在不断地进行博弈，因而还可以看作是无限重复博弈。

### 2.3. 利用支付矩阵进行分析

首先假设地方政府有两种策略：“执行”和“不执行”，中央政府在观察地方政府行为时也采取两种策略：“惩罚”和“不惩罚”。在博弈活动中，参与者遵循个人行为理性的原则。张宇通过利用支付矩阵进行分析，得出以下结论：“第一，认真执行的实现依赖于认真执行的收益和造假成本以及惩罚成本之和大于认真执行得成本。第二，监督成本在委托人参与约束中占有重要地位，监督成本过高正是公共管理领域中的重大问题，这从另一个方面解释了监督无效以至地方政府扭曲执行，出现政策目标难以实现的现象<sup>[5]</sup>。”在中央政府与地方政府的博弈过程中，降低地方认真执行的成本以及中央的监督成本才是解决问题的关键。

### 3. 解决“上有政策、下有对策”问题的路径探析

要解决“上有政策、下有对策”的问题，就必须不断完善相关的法律法规，加快制度创新的步伐，使中央政府与地方政府间实现正和博弈，并大力推进整个社会的利益整合。

第一，通过法律形式规范央地政府间的权责。合理调整央地政治利益关系，并合理规制地方政府的自由裁量权，以法律形式明确央地政府间权责，并要确立政策执行裁量权的使用原则。在我国现行的财政体制下，财权上收，事权下放，造成地方政府财权与事权的不匹配，导致地方政府压力过大，因此应该合理规范中央政府与地方政府的权责。

第二，推进制度创新。制度缺陷是造成央地博弈的重要原因，因此要不断完善现有制度并加快制度创新，可以从以下几方面进行：1) 完善事权和财权分配制度。地方政府的事权与财权应该匹配，财权过小而事权过大会造成地方政府的巨大财政压力。另外，应该增加中央对地方的转移支付和补贴，并且简化转移和补贴的流程，尽可能减少资金在转移过程中的泄漏，以减轻地方政府的财政压力。2) 制定科学合理的绩效考评制度和行政问责制度。徐敏宁认为，“制定考评制度时应将‘显项’和‘潜项’有机结合，眼前和长远有机结合，地方与中央利益有机结合，引导地方政府积极竞争、合理博弈、奋发创新，抵制其互相

攀比、盲目投资、经济封锁、割据市场等不正常的竞争<sup>[6]</sup>。”此外，还应制定科学、合理的行政问责制度，运用法律手段明确规范问责的内容以及程序等。3) 强化监督制度。执政党监督、行政监督、人大监督、司法监督和社会监督这五者必须紧密结合在一起并且同时起作用，才能起到有效监督的效果。4) 干部管理制度有待于进一步完善。改革我国现行的“下管一级”垂直任命管理体制，使政府官员的任命和升迁受到上级、下级以及社会等的多重影响。5) 建立和完善信息沟通和反馈制度。政策执行中的信息不对称是产生博弈的主要条件之一，中央政府的与地方政府间存在着严重的信息不对称。因此，要加快电子政务建设，构建信息化政府，为中央政府和地方政府之间的信息沟通、反馈提供便利的渠道<sup>[7]</sup>。此外，还要建立健全政策执行的信息网络，增强政务的透明度。6) 构建和完善利益整合机制。以社会公正为价值取向，建立健全利益表达机制、利益补偿机制和利益综合与协调机制。

第三，完善政策本身。政策制定是政策执行的基础。钟全仁指出，“完善公共政策本身是公共政策有效执行和协调公共政策执行中主体和客体冲突的逻辑起点，而要提高公共政策本身的质量，关键是坚持决策的科学化、民主化和程序化，完善和创新公共政策制定体制<sup>[8]</sup>。”只有制定出科学、民主的政策，鼓励民众参与到政策制定的过程中，才能减小政策执行的阻力，增加政策认同度。

第四，全面提高公务员队伍的整体素质，强化执行主体的伦理建设。公务员队伍作为人的因素，对政府机构自身的发展以及对社会的建设都起着举足轻重的作用，因此，必须全面提高公务员队伍的素质，建立一支高效、廉洁、公共服务意识强的高素质的高素质队伍。此外，还要加快规范公务员的道德伦理建设，并建立和完善相关的监督机制。

第五，破除传统过时的行政观念束缚。政策执行者应该脱离官本位思想的束缚，树立民众本位思想、全新的服务型政府理念以及良好的政府形象，增强中央政府与地方政府间的信任度，逐渐形成中央政府与地方政府之间关系的平等化、民主化。

### 4. 结语

通过对已有研究成果的梳理，可以看到学者们的

研究成果对解决“上有政策、下有对策”的问题具有一定的借鉴意义，但是仍有一些方面需要完善，本文对此进行以下简要的评析。

#### 4.1. 已有研究成果的优点

第一，一些学者将个案研究方法与文献研究方法相结合，通过实际调研，以燃油税改革、经济适用房建设等为实例，以一手资料作为论文的数据及实证支撑，文献具有一定的代表性。

第二，学者们采用了多种博弈模型对政策执行中的央地利益博弈进行了分析，在博弈的视角下，可以更明了地看到中央政府和地方政府的整个博弈过程以及它们是如何选择博弈策略的。此外，丁煌和李晓飞认识到了委托-代理理论和模型的不足之处，他们认为需要在这个宏观理论的背景下，构建和运用相应的中观理论来分析央地博弈的问题。

第三，学者们通过研究看到了法律约束的重要性，“经济人”的自利性必须通过约束来克制，无规则不成方圆，科学、合理的法律和制度能够间接成为良性的博弈规则。

第四，现有文献对我国公共政策执行过程中的央地博弈缘由分析还是比较全面的，从央地利益矛盾、法律和制度缺陷等方面进行了全方位的剖析，还看到了人性的弱点以及人的因素的作用，提出要加强公共政策执行者的行政伦理和行政道德建设。

#### 4.2. 已有研究成果的不完善之处

首先，虽然一些学者将个案研究方法与文献研究方法相结合，但针对性却不是很强，而且运用实证分析的学者也比较少。同时，学者们提出的政策建议也都大同小异，只具有普遍性。

其次，虽然学者们运用了多种博弈模型进行分析，但是大多是以委托-代理理论框架为支撑的，仍没有一种博弈模型可以较全面、具有代表性地进行分析。

此外，利益博弈的分析视角也存在缺陷，正如游海疆所提到的，对于上下级政策的可能收益值，很多时候是处于一个赋值区间，无法精确给定，因此这也造成至今博弈论模型无法对政策执行中的央地利益博弈进行精确研究。

再次，已有文献对政策执行过程中央地利益博弈的分析主要是围绕地方政府的策略选择行为展开的，而关于中央政府放松监管的原因只提到两点：一是在重复博弈的过程中，由于我国地方政府层级和数量较多，中央政府若是完全监管会付出巨大的成本；二是中央政府由于对财政收入的高预期，与地方政府形成了一定的依赖关系。我认为还应该综合考虑中央政府的策略选择行为，在“经济人”假设和公共选择理论下，设租和寻租的行为也可以成为一种解释。

最后，公共政策的制定是以公共利益为核心的，虽然我国现行法律法规已有关于公共利益的界定，但是，公共利益的范围和边界仍然比较模糊，因此要进一步使公共利益的范围和边界在法律层面上明确化，做到有法可依。

#### 参考文献 (References)

- [1] 谢炜. 中国公共政策执行过程中的利益博弈[D]. 华东师范大学政法学院, 2007.
- [2] 贺庆鸿. 利益博弈视角下公共政策执行偏差问题研究[D]. 西北大学公共管理学院, 2008.
- [3] 丁煌, 定明捷. “上有政策、下有对策”——案例分析与博弈启示[J]. 武汉大学学报, 2004, 6: 804-809.
- [4] 游海疆. 一种解读政策执行的新视角——从政策执行博弈模型进行的分析[J]. 理论与改革, 2006, 2: 46-49.
- [5] 张宇. 公共政策执行中的博弈分析[D]. 西北大学公共管理学院, 2007.
- [6] 徐敏宇. 博弈视角下我国公共政策执行失灵研究[D]. 中共黑龙江省委党校, 2008.
- [7] 丁煌, 李晓飞. 逆向选择、利益博弈与政策执行阻滞[J]. 北京航空航天大学学报, 2010, 1: 15-21.
- [8] 钟全仁. 我国公共政策执行中主体和客体冲突分析[D]. 东南大学人文学院, 2007.