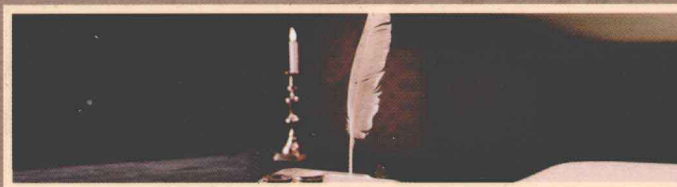


利益博弈政策实验方法： 理论与应用

李 亚 著

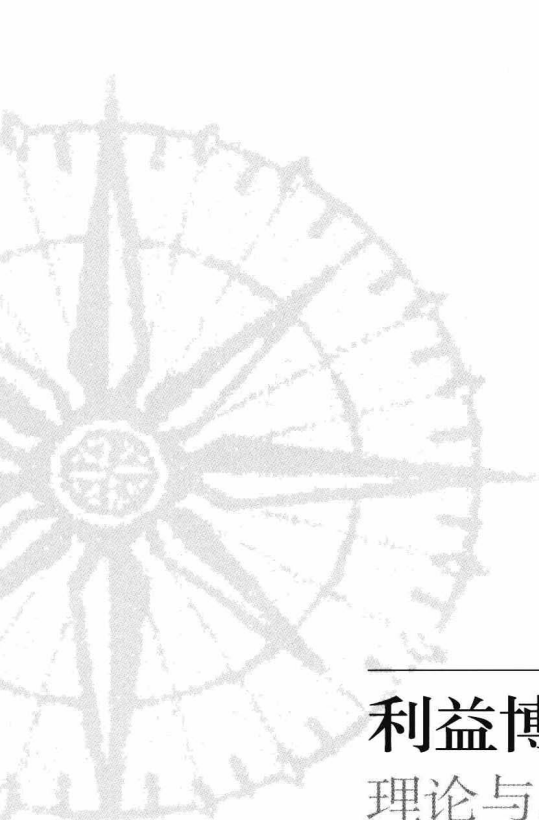
Experimental Policy Research
Methodology for Interest Analysis:
Theory and Application



当今中国，政策制定中如何应对日益明显的利益冲突，如何科学、公平地协调各方利益，是一个非常重大而紧迫的课题。然而相对于西方，中国的政治体制和政策系统都有很大不同，面对政策制定的独特挑战，我们很难从国外的研究中直接找到答案……



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



Experimental Policy Research
Methodology for Interest Analysis:
Theory and Application

利益博弈政策实验方法： 理论与应用

李 亚 ◎ 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

利益博弈政策实验方法:理论与应用/李亚著. —北京:北京大学出版社,2011.3

ISBN 978 - 7 - 301 - 18827 - 9

I. ①利… II. ①李… III. ①方针政策 - 实验方法 - 中国
IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 074209 号

书 名:利益博弈政策实验方法:理论与应用

著作责任者:李 亚 著

责任编辑:胡利国

标准书号:ISBN 978 - 7 - 301 - 18827 - 9/D · 2845

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址:<http://www.pup.cn>

电子邮箱:ss@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62765016
出版部 62754962

印 刷 者:三河市富华印装厂

经 销 者:新华书店

965 毫米×1300 毫米 16 开本 17.75 印张 227 千字

2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

定 价:36.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

国家自然科学基金资助
(70503004)

前 言

在当今的中国,如何应对政策制定中日益明显的利益冲突,如何科学、公平地协调各方利益,是一个非常重大而紧迫的课题。然而,纵观现实中国的政策研究,除了诸如“要加强利益研究”、“兼顾各方利益”等泛泛的原则外,很难发现专门针对利益问题的可操作方法。

政策研究的主要目标就是满足政策制定需求、服务于决策。利益分析方面的欠缺,不能不说是中国政策研究的一大缺憾。但是,从另外的视角看,它也给政策研究理论和方法的发展带来了契机。

中国的问题并不是总能从国外的理论和方法中找到答案。西方学术界对利益冲突和协调问题有广泛研究,如常用于个人冲突、组织冲突乃至国际冲突中的争端解决(dispute resolution)或冲突解决(conflict resolution),行政立法中的协商式规章制定

(negotiated rulemaking), 主要应用于环保或规划等公共领域的协作式政策制定(collaborative policy making)等。这些理论或方法能给我们不少启迪,但是,由于它们主要是针对西方的问题情景,其运用有特定的条件。比如,协商式规章制定和协作式政策制定,均要求各利益相关方能够比较公平地参与政策制定,各方均有较好的组织化机制从而能够产生得到广泛认同的协商代表,参与各方在一定程度上能与官方政策制定者分享决策权。而中国的国情却是,弱势群体缺乏利益表达渠道,利益群体的组织化程度低,非政府组织发展滞后,公共参与不平衡,决策体制近似一元化,行政部门自上而下主导政策制定,等等。更为重要的是,这些体制性障碍很难在短期内根本性地改变。因此,西方国家处理多元利益冲突的一些理论方法,很难简单地移植到中国。

二

针对中国政策制定中利益分析和协调的现实需要,本书试图提供一套新的解决方案,这就是“基于利益博弈和综合集成支持的公共政策实验方法”(简称“利益博弈政策实验方法”或“政策实验方法”)。该方法的基本思路是:

第一,转变政策研究者在政策分析中的定位,倡导参与式政策分析范式。利益冲突不同于事实冲突,它没有客观的是非标准,也不能简单地根据人数多寡来决定谁该做出“牺牲”。依照传统的政策分析范式,政策研究者主要在专业判断或实证分析的基础上提出政策建议。但是,一旦涉及较严重的利益冲突,政策研究者的作用就面临严重挑战。这是因为,政策研究者虽然在政策知识和分析能力上较普通公众有优势,但在价值判断上并没有权威性,也不具备代替公众做出价值判断的合法性。

那么,政策研究者在利益冲突和价值冲突中是否就只能无所作为呢?

政策实验方法的对策是,对研究者在政策分析中的作用进行新的定位:不再要求政策研究者主观地做出价值判断和方案建议,而是创造一个实验室平台,由政策研究者引导利益相关方在这个平台上开展对话,使各方公平、深入地表达自己的利益诉求,有序地进行利益博弈,并在此基础上开展协商和利益协调。在此过程中,参与者能够加深对利益格局的认识,探索可以实现各方共赢的创造性政策方案,而政策研究者则通过对这一交互过程的观察和分析,更深刻地理解问题情景,洞察其中的关键利益冲突以及可能的利益协调途径。在此基础上,政策研究者提出更为科学合理、切实可行的问题解决建议。

第二,创建基于实验室的模拟民主平台。由于中国现实中缺乏制度化的利益表达、博弈和协调机制,政策实验方法的本质是创建一个模拟的民主平台——称为“利益博弈政策实验室”(简称“政策实验室”),然后从各相关利益群体中遴选参加人在这个平台上进行利益表达、博弈和协调,探索能够实现共赢的政策方案。在政策实验室中开展政策研究的过程称为政策实验。通过参与政策实验,利益相关者可以获得较现实世界更为理想的利益表达、博弈和协调环境;而通过观察政策实验,政策研究者获得了研究利益问题的宝贵机会。

第三,为各方的利益表达、博弈和协调提供多方面的综合集成的专业技术支持。如果仅仅依靠来自各个利益群体的实验参与者,实验室中利益表达、博弈和协调很可能陷于肤浅。为了深化政策研究,政策研究者需要安排专业团队为各利益群体的参与者提供综合集成的技术支持,帮助其审视形势,分析利益所在,明确观点,检验或强化论据,制定利益表达、博弈和协商的策略。此外,专业团队还应协助各方实验参与者“提取”相应利益群体的观点和论据,增进他们与其所代表群体意见的一致性,从而有助于保障政策实验的外部有效性。

借助于政策实验,政策研究者可望获得下述一些发现:政策制定涉及

的相关利益群体的立场和观点有哪些,各方的核心利益何在,群体间的主要利益冲突是什么;各利益群体的主要论据是什么,他们的论据是否有冲突;对于论据冲突,经过专业团队支持下的对抗性的论据检验,搞清楚哪些论据站得住脚,哪些缺乏说服力;可能的政策方案有哪些,各种方案实施的可能后果及对不同群体的影响;如何构建出各方都相对满意的共赢政策方案,等等。可以说,依靠目前其他的政策研究方法,很难获得上述研究成果。

通过观察实验或阅读由政策研究者撰写的实验报告,无疑有利于政策制定者深化关于政策情景的认识,有利于他们更好地驾驭形势,协调各方利益,并最终制定出实现各方共赢的政策方案。

本书名为“利益博弈政策实验方法”,之所以在“政策实验方法”前冠以“利益博弈”,最主要的考虑是突出利益博弈的形式在开展利益分析时的重要作用。当然,这样也便容易与其他一些用于政策研究的实验方法相区别,如实地政策试点方法,随机选择实验组和对照组进行效果比较的社会实验,以及利用数学模型或计算机模型的仿真实验等。

三

本书围绕“利益博弈政策实验方法”展开,采取一种循序渐进的篇章安排形式。

第一章为政策实验方法概述,提纲挈领地介绍了全书的主要内容。读完此章,读者能够对政策实验方法有基本的了解,把握全书结构和各章的内在逻辑关系。

随后的十章划分为三部分。第一部分为方法基础篇。首先在第二章分析当前中国政策制定面临的挑战,这也是本书方法所针对的问题情景。第三章介绍政策实验方法的整体框架,突出方法的关键思路,并逐一介绍

这些思路的理论渊源。第四章阐述政策实验过程,着重分析政策实验的若干关键环节,以强化方法的可操作性。方法基础篇的三章,顺序递进,从理论层面描绘了政策实验方法的主体内容。

第二部分是方法应用篇,分别讨论政策实验方法在三个领域的应用前景。其中,第五章分析当前政策研究模式在利益分析上存在的不足及其根源,探讨如何把利益博弈政策实验应用到政策研究中,成为一种面向利益分析的政策研究方法。第六章提出基于政策实验方法的模拟价格听证,这一方法可以用来弥补中国当前价格听证制度的一些制度性缺陷。第七章讨论政策实验方法作为一种新型教学手段的应用前景。这三章从不同角度探索政策实验方法的应用潜力。读者可以看出,本书以政策实验方法运用为基础构建的政策实验室,作为集研究、咨询与教学等功能于一体的平台,具有广阔的应用前景。

第三部分是理论扩展篇,试图在更宽广的视野里审视政策实验方法。第八章从“实验”的视角进行剖析,介绍其他类型的“政策实验方法”,并和本书的利益博弈政策实验方法进行对比。第九章从系统视角出发,通过将政策实验方法与相关系统方法进行比较,讨论它在复杂社会问题解决方面的功用,以及对系统方法发展的价值和意义。第十章则介绍国外协商式规章制定和协作式政策制定,讨论政策实验方法与它们的主要区别。最后的第十一章,在政策分析范式的大背景下,更深层次地探索政策实验方法对于政策分析范式“转向”的意义和价值,并对其未来发展做出展望。这一部分,超越政策实验方法的自身框架,从新的视角对政策实验方法的理论价值进行再审视。

采取这种内容编排形式有两个原因。首先是方便读者灵活地选择性阅读。第一章的概要性介绍有利于读者把握全局,然后根据自己的兴趣选读部分篇章。如果读者时间所限,仅想概略性地了解方法的基本框架,则可以仅阅读第一章。如果打算较系统地了解方法的操作细节,读完第

一篇就可以达到目的。如欲进一步了解其应用前景以及拟在实践中运用,则可以延展阅读到第二篇。当然有更充裕的时间,完整地阅读第三篇或者根据自身兴趣从某一视角阅读理论扩展篇的部分章节,会更有助益。

另外,本书的内容编排顺序,也反映了笔者探索这一方法的过程和认识路径。

笔者研究的第一个阶段(2002 - 2004 年)完全是问题导向的。近十年来,中国现实政策制定中利益冲突愈发明显,而主流的政策分析方法对此却着力不多。在此之前,笔者的主要专业背景是作战模拟和系统研究。源自作战模拟的讨论式对抗博弈非常适于研究利益冲突问题,而以钱学森为代表的一些中国系统学者提出的综合集成思想也适于澄清政策研究中涉及的复杂证据冲突。由此,笔者提出了基于利益博弈和综合集成支持的公共政策实验方法。在这个阶段,政策实验方法的理论基本是自成体系的,除了讨论式博弈和综合集成之外,没有过多考虑与其他理论、方法的联系。

政策实验方法发展的第二阶段(2005 - 2007 年),笔者开始探索它在各个领域的应用,这时其应用前景逐渐明确。以政策实验方法为基础,开发了适合于特定领域(如政策咨询、价格听证、教学模拟)的具体可操作的方法,开展了部分试探性的应用实践。

在政策实验方法发展的第三个阶段(2008 - 2009 年),笔者试图尽可能超越先前形成的研究路径依赖,逐渐拓展研究视野,更多地把政策实验方法和其他相关的研究联系起来。一方面,是因为理论是普遍联系的,拓宽视野、吸收其他相关研究的精髓,有利于政策实验方法的理论丰富和应用扩展;另一方面,建立政策实验方法与其他主流研究领域的联系,有助于扩大影响,推进国际学术对话,把政策实验方法呈现给更多的同行。

可以看出,本书的三部分内容,分别对应政策实验方法发展的三个阶段。全书的结构安排实际上反映了笔者的认识和研究轨迹。如果采用另

外的形式,在当前的认识基础上直接展现一种经重新梳理、结构化了的知识体系,也许在逻辑上更为规整,但会让读者损失一种与著者思维同步展开的乐趣和探索感。

四

尽管在发展政策实验方法过程中借鉴了一些相关研究,但总体而言,本书是在试图用新的思路来研究解决现实问题,是在探索一个新领域,而不是延续前人开辟的研究主题。

这本著作是关于利益博弈政策实验方法的第一部系统论述。就方法本身而言,理论层面还需要不少基础性的研究工作,实践上还比较薄弱,这都是需要今后持续努力的。

本书的读者对象主要是公共管理与公共政策等领域从事教学、研究和咨询的教师和科研工作者,也可以作为相关领域研究生的专业读物。对于政治学、软科学、系统方法、行政立法、教学研究等领域的专家和学生,本书也有较大的参考价值。

最后需要强调的是,政策实验只是在现行体制下缓解问题的一种方法,绝非问题解决的根本之道。若要使中国现实中的利益协调问题获得根本性的解决,需要政治体制的改革和政策系统的完善,这需要相当长的时间。作为政策实验方法的提出者,自然希望该方法能发扬光大、广泛运用,但从长远的角度看,笔者更希望未来有一天该方法的政策咨询作用能够显著降低,决策者不再依靠或者主要依靠政策实验室中的观察结果来进行利益分析和协调,而是立足于内化在现实政治与决策体制中的利益表达、博弈与协调机制。

李亚

2010年9月于美国雪城

致 谢

自头脑中迸发出利益博弈政策实验方法的第一颗火花,到本书的成形,已有八年的时间了。构建一个新的理论框架并使之逐渐丰富和发展,其过程可谓艰辛,而将方法付诸实践的探索,又由于各种难以掌控的因素而常有挫折。幸运的是,在漫长的研究过程中,我得到许多亲友、同事、学生的支持和帮助,使我得以将本书呈献给大家。

首先要感谢我的父亲李习彬教授多年以来对我的学术培养。我关于政策实验方法的最初设想,第一时间就得到他的鼓励,并在吸收他的意见后,由两人共同署名发表。迄今为止,我几乎所有的论文他都是第一个阅读者,并提出修改建议,本书也不例外。

北京理工大学公共管理系主任洪瑾教授对我的研究始终给予大力支持,鼓励我潜心学术,并创造了很好的研究环境,她在政策实验方法教学应用上也做出了重要探索,我对她由衷地感激。

我的研究还受益于和黄洁萍博士、杨艳博士、罗斌副教授等同事以及国务院法制办政府法制研究中心李富成博士的科研合作。几年间,冯雯、路丹、张敏、魏竞男、李静、田红娜、王慧、刘晓菲、韩培培、赵梦溪、刘强、马琳、杨峥、沈忱等同学先后围绕相关领域开展论文研究或参加相关的课题项目,他们都为政策实验方法的发展做出了贡献。

感谢英国赫尔大学(University of Hull)系统研究中心朱志昌教授的学术讨论以及福特基金会贺康玲(Kathleen Hartford)教授在价格听证实践方面的支持。

我的研究还得到北京理工大学管理与经济学院两任院长李金林教授和魏一鸣教授的一贯支持、何海燕教授的热心鼓励以及厦门大学陈振明教授的帮助,在此一并深表谢意。

本书是在美国锡拉丘兹大学麦克斯维尔学院(Maxwell School of Syracuse University)冲突与协作研究中心(Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration, PARCC)访问研究期间完成的。特别感谢中心主任 Catherine M. Gerard 为我提供的优越条件和宝贵支持,这对本书的撰写至关重要。中心 Rosemary O'Leary 教授、Christina S. Merchant 教授的课程和讨论使我受益颇多。我还要感谢该中心 Louis Kriesberg 教授和 Isidor Wallimann 教授的真挚友谊以及宋世明、王冠男、王轶等朋友在生活中的帮助。

全书研究得到国家自然科学基金(编号 70503004)的资助。此外,第六章的研究曾得到福特基金会(编号 1075-0156)的资助,第七章的研究曾得到北京理工大学教改项目的资助,第三、四、十、十一章的部分研究得到国家自然科学基金(编号 70973008)和教育部人文社科研究基金(编号 08JC630006)的资助,相关国际交流活动得到了北京理工大学优秀青年教师资助计划的资助(编号 000Y08-31)和国家留学基金(编号 2009307096)的资助。

非常感谢北京大学出版社周丽锦、胡利国老师及其同事为本书出版付出的辛勤努力。

我能够沉浸在研究中,离不开家人的支持。特别是妻子康健的默默奉献以及母亲的关怀,还有锦瑞、锦玥两个小朋友,带给我无尽的快乐和牵挂。谨以此书献给他们。

目 录

第一章	利益博弈政策实验方法概述	1
	1.1 中国政策制定面临的挑战	1
	1.2 政策实验方法的基本思路	6
	1.3 政策实验的角色和过程	8
	1.4 政策实验室	14
	1.5 政策实验方法的应用价值和理论意义	16

第一篇 方法基础篇

第二章	当前中国政策制定的问题情景	23
	2.1 利益分化和利益冲突加剧	23
	2.2 利益表达与博弈机制的非制度化及失衡	26
	2.3 利益协调机制的缺位	29
	2.4 利益汇集和政策论证的低组织化	31
	2.5 政策分析能力的严重不足	34
	2.6 “上有政策、下有对策”问题	36
	2.7 两个说明性案例	38
	2.8 问题解决的两种途径	43

第三章	政策实验方法的思想及理论基础	45
	3.1 政策实验方法的基本思路	45
	3.2 政策实验中的角色	48
	3.3 实验室中的讨论式博弈	52
	3.4 综合集成支持	57
	3.5 共赢理论与共赢方法	62
	3.6 政策实验的开放性、有效性和适用性	67
	3.7 政策实验室的组织体制	71
第四章	政策实验过程	74
	4.1 政策实验过程：阶段模型和学习模型	74
	4.2 实验前的准备工作	81
	4.3 利益表达和博弈	88
	4.4 利益协调与共赢	100
	4.5 政策的模拟执行	108
	4.6 简易政策实验和网上政策实验	110

第二篇 方法应用篇

第五章	政策实验：面向利益分析的政策研究方法	115
	5.1 当前政策研究在利益分析上的缺失及其根源	115
	5.2 基于政策实验方法的政策研究	123
第六章	模拟价格听证：政策实验方法在公共参与中的应用	132
	6.1 价格听证及当前面临的问题	132
	6.2 基于政策实验方法的模拟价格听证	141

第七章	政策实验方法在教学中的应用	150
	7.1 主流的教学方法及其不足	150
	7.2 政策实验教学法	157
	7.3 “北京世界文化遗产门票价格调整”政策实验 教学案例分析	161

第三篇 理论扩展篇

第八章	政策研究中的四种实验方法:分析与比较	173
	8.1 实验方法及其分类	173
	8.2 实地政策实验	176
	8.3 社会实验	178
	8.4 系统动力学政策实验	183
	8.5 利益博弈政策实验及政策实验方法比较	186
第九章	系统视角的政策实验方法	189
	9.1 作为系统方法的政策实验方法	189
	9.2 政策实验方法与综合集成方法	193
	9.3 政策实验方法与战略假设表面化检验	200
第十章	协商式规章制定、协作式政策制定与政策实验方法	206
	10.1 协商式规章制定	206
	10.2 协作式政策制定	216
	10.3 政策实验方法与协商式规章制定和协作式政策 制定的对比	220