

博弈：

周国雄 著

公共政策执行力与利益主体



华东师范大学出版社

BOYI

博弈：公共政策执行力与利益主体

◎ 周国雄 著

华东师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

博弈:公共政策执行力与利益主体/周国雄著. —上海:华东师范大学出版社,2008

ISBN 978-7-5617-6155-7

I. 博… II. 周… III. 公共政策-研究 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 094274 号

博弈:公共政策执行力与利益主体

著 者 周国雄
责任编辑 缪宏才
审读编辑 王春琴
责任校对 邱红穗
装帧设计 高 山

出版发行 华东师范大学出版社
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062
电话总机 021-62450163 转各部门 行政传真 021-62572105
客服电话 021-62865537(兼传真)
门市(邮购)电话 021-62869887
门市地址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口
网 址 www.ecnupress.com.cn

印 刷 者 上海华成印刷装帧有限公司
开 本 890×1240 32 开
印 张 9.25
字 数 177 千字
版 次 2008 年 7 月第 1 版
印 次 2008 年 7 月第 1 次
印 数 4000
书 号 ISBN 978-7-5617-6155-7/C·175
定 价 24.80 元

出 版 人 朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

自 序

制定和实施公共政策是各级政府履行行政职能、实施社会治理的基本手段之一。政府通过公共政策手段,可以有效地分配社会资源,调节社会利益关系,实现经济社会的平稳、和谐、健康发展。就我国而言,改革开放以来,各级政府在党的领导下,积极实施行政体制改革,加快推进中国特色社会主义事业,经济社会各个领域都取得了举世瞩目的巨大成就。应当说,在此过程中,各级政府制定和实施的各项公共政策发挥了重要作用。

但是,随着改革事业的持续深入和经济社会的进一步转型,各级政府面对的政策活动环境开始发生一系列变化。首先,随着改革的深入,社会生活的一些深层次矛盾逐步凸显,有待政府予以关注和解决的公共问题进一步增多,各级政府应用政策手段实施社会治理的任务更加繁重。其次,经济体制改革的市场化取向打破了原有的社会利益格局,地方利益、公民个体利益等利益概念从隐性状态中逐步浮现,中央与地方之间、地方与地方之间、公共与个体之间的利益关系更趋复杂,社会利益关系格局呈现出多元化特征。再次,社会利益的多元化和政治生活的民主

化推动了民主法制意识的觉醒和增强,社会公众利益诉求水平不断提高,对政府工作的期望值也相应提高。由此,政府政策,尤其是直接涉及利益调整的公共政策执行阻力开始增大,“上有政策、下有对策”现象,社会公众的不理解、不支持,都使预定的政策执行面临诸多阻滞和挑战,部分政策的执行效力不尽如人意。

频频出现于公众视野的公共政策“执行难”现象,已经引起了社会各界的普遍关注和党中央、国务院的高度重视。2007年10月15日,胡锦涛总书记在党的十七大报告中明确指出,要“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”,“形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”。国务院总理温家宝在十届全国人大四次、五次次会议所作的《政府工作报告》中,也两度提到政府执行力建设问题,指出要“建立健全行政问责制”,“全面提高行政效能”,“增强政府执行力和公信力”。这充分表明党中央、国务院对政策、决策的执行问题高度重视,标志着“政府执行力”建设已经正式纳入国家治理的范畴。

作为“政府执行力”概念的一个核心要素,“公共政策执行力”理所当然地成为当前各级政府亟待加强的基本能力之一。“公共政策执行力”研究也由此成为了当前国内政策学界的热点课题。事实上,近年来国内政策学的理论工作者们在此领域已经作出了积极的探索,并取得了一定数量的研究成果。但从总体上看,这些研究成果在方法运用上较为单一,定量研究偏少,对政策执行涉及的利益关系问题涉猎不深,成果的系统性有待进一步提高,整体上

还有较大的理论拓展空间。

针对以上政策执行力研究的现状,笔者认为,政策主体利益问题是公共政策执行力研究难以回避的基本问题。马克思曾经说过,人们奋斗所争取的一切,都与利益相关。对利益的追求是人类社会行为的基本动因之一。利益关系是社会生活的一种基本关系,利益群体也因利益关系的存在而派生,并形成于社会利益的持续分化之中。社会转型阶段的利益关系调整已经成为当代中国社会的一个热点话题。

公共政策作为社会利益的“调控器”,在其运行的各个环节——尤其是执行环节——都牵动着多方政策主体关注的目光。为实现、维护和发展自身利益,各类政策主体在法律允许的行为规范框架内,形成了一种决策互动关系。从博弈论的角度看,这种决策互动关系具有较为典型的非合作博弈行为特征。因此,从非合作博弈的理论视角探讨和审视政策执行力课题,将有助于从利益驱动这一社会行为基本要素入手,深层次剖析公共政策“执行难”问题。而本书在博弈分析结论的基础上,进一步引入制度分析方法,解读形成政策执行博弈困境的体制机制根源,提出改进公共政策执行力的制度创新思考,则是笔者为提升政策执行力理论研究成果应用价值的一种初步探索和尝试。

由于公共政策执行力研究是政策学与公共管理学领域的重大理论课题,涉及多种学科知识的交叉应用,理论性和实践性都很强,而相关研究还很不成熟,这就为本书

的写作增添了一定难度。同时,限于笔者的理论水平,也使得本书所反映的研究成果较为初步,其在实践中的应用价值尚待进一步检验。因此,不妥、疏漏乃至错误之处,恳请各位专家学者和广大读者朋友批评指正。

周国雄

2008年5月

目 录

自 序

第一章 导论

- 一、研究问题的提出 / 1
- 二、国内外研究现状 / 5
- 三、研究目的与框架 / 10
- 四、主要研究方法 / 12
- 五、研究创新与局限 / 13
- 六、本章小结 / 15

第二章 公共政策执行力与博弈论

第一节 公共政策执行力的一般分析 / 16

- 一、公共政策执行力的概念 / 17
- 二、公共政策执行力与公共政策执行的关系 / 18
- 三、公共政策执行力的分解和测度 / 20

第二节 公共政策执行力的特点 / 24

- 一、实践性 / 25
- 二、综合性 / 25

三、差异性 / 26

四、动态性 / 26

五、创造性 / 27

第三节 公共政策执行力的地位和作用 / 28

第四节 公共政策执行力的影响因素 / 30

一、执行主体因素 / 31

二、目标群体因素 / 32

三、执行方式因素 / 33

四、政策问题因素 / 35

五、政策制定因素 / 35

六、政策资源因素 / 36

七、执行环境因素 / 37

第五节 我国公共政策执行力的历史变迁及其现状
/ 38

一、建国初期的公共政策执行力状况(1949—1956)
/ 38

二、“反右”至“文革”期间的公共政策执行力状况
(1957—1976) / 41

三、改革开放以来的公共政策执行力状况(1976—
至今) / 43

四、当前我国公共政策执行博弈的主要表现形式 / 50

五、执行博弈背后的政策执行力症结 / 56

第六节 博弈论在政策执行研究领域的应用 / 60

一、非合作博弈论的概况 / 61

二、博弈分析的基本模型 / 63



三、博弈论对公共政策执行力研究的推进 / 66	
第七节 本章小结 / 70	
第三章 公共政策执行博弈的动因分析 / 72	
第一节 “比较利益人”——政策执行博弈的人性基础 / 73	
一、“公共人”假设 / 74	
二、“经济人”假设 / 76	
三、批判的继承——“比较利益人”假设 / 79	
第二节 利益冲突——政策执行博弈的形成根源 / 82	
一、政府及其公务人员的“比较利益”问题 / 83	
二、政府间利益冲突的形成 / 86	
三、社会利益的进一步分化 / 87	
第三节 关系转变——政策执行博弈的实施条件 / 90	
一、中央与地方政府间关系发生转变 / 90	
二、政府与社会间关系发生转变 / 93	
第四节 本章小结 / 96	
第四章 公共政策执行博弈的建模分析 / 98	
第一节 政策过程博弈活动简析 / 98	
一、政策制定环节的博弈行为 / 99	
二、政策执行环节的博弈行为 / 101	
三、政策评估环节的博弈行为 / 103	
第二节 政策执行过程的博弈要素 / 105	
一、博弈标的 / 105	
二、博弈主体 / 106	
三、博弈规范 / 107	

四、博弈策略 / 108

第三节 “经济人”假设下的政策执行博弈模型 / 109

一、政策执行“监督—管理”博弈基本模型 / 111

二、政策执行“竞争—合作”博弈基本模型 / 123

第四节 “比较利益人”假设下的政策执行博弈模型 / 131

一、政策执行“监督—管理”博弈扩展模型 / 132

二、政策执行“竞争—合作”博弈扩展模型 / 145

三、“比较利益人”假设下的政策执行重复博弈模型 / 154

第五节 本章小结 / 165

第五章 政策执行博弈分析的制度启示 / 166

第一节 政策执行博弈分析的逻辑终点 / 167

一、制度建设是政策执行博弈分析的现实应用 / 167

二、制度供给缺陷导致政策执行博弈无效均衡 / 170

三、制度因素的特性与制度体系的创新 / 172

第二节 当前我国政策制度体系存在的主要问题 / 176

一、政策信息沟通机制存在不足 / 176

二、政策执行监督制度存在不足 / 181

三、政策执行责任制度存在不足 / 183

四、干部绩效考核制度存在不足 / 184

五、政策利益整合机制存在不足 / 187

六、政策实践的非正式制度存在不足 / 191

第三节 政策制度体系创新的思考和建议 / 198

一、正确引导和约束地方政府利益 / 199

二、推动政策利益博弈重心前移 / 211

三、提高地方政府执行素质 / 231

四、加强政府诚信体系建设 / 252

第四节 本章小结 / 268

参考文献 / 270

后记 / 282

第一章 导论

一、研究问题的提出

1. 实践背景

改革开放以来,我国的社会主义建设事业取得了举世瞩目的巨大成就,人民群众的物质和文化生活水平得到了显著提高。其间,各级政府制定和实施的各类公共政策对于推动经济社会各项事业的发展起到了重要的推动作用。同世界各国政府一样,公共政策也成为我国各级政府履行行政职责、实施社会治理最基本的手段之一。但是,随着改革开放的不断深化和拓展,国内公共政策实践领域出现了一些新情况、新问题。其一,随着改革事业的持续深入,经济社会生活出现了许多新的矛盾和问题,亟待各级政府予以关注和解决。通过公共政策手段开展社会治理的任务更加繁重,但政府的政策实践能力还不能完全跟上社会快速前进的步伐。其二,随着市场经济体制的进一步完善,中央政府实施经济管理的手段从指令性计划为主转移到宏观调控手段为主上来。以“财政包干”和分税制

为代表的放权让利过程使得中央和地方之间的经济关系从“指令与服从”状态逐步过渡到了“指令与服从”和“指导与自主”相结合的状态。在新的经济社会条件下,地方利益从隐性状态中凸显出来,中央与地方之间、地方与地方之间的利益关系格局更趋复杂。其三,经济的市场化带来了社会利益的多元化,政治民主化又促进了民主法制意识的觉醒和增强,广大公民的利益诉求水平不断提高,对政府工作的期望值也逐渐提高。多元化的价值诉求与差异化的利益格局带来了新的社会冲突根源,并愈加深刻地反映到了政策实践中来。如何在确保经济效率的同时合理平衡各方面利益关系?如何在继续加快发展的同时进一步维护弱势群体利益,促进社会和谐稳定?如何整合差异化的利益诉求,正确引导和规范社会公众日益高涨的民主参与热情?如此等等,都已成为摆在各级政府和理论界面前的现实课题。由此导致的直接后果是:一方面,政府制定政策解决公共问题的任务更加繁重,群众对政府的期望和要求更高;另一方面,已经制定出来的公共政策却又频频遭遇“执行难”问题,个别政策的规制效力不尽如人意。究竟是政策不合理还是执行者素质存在问题?抑或是社会公众觉悟不高,未能理解政府的良苦用心?总之,以上新情况使得公共政策的有效执行面临着更多的阻滞和挑战。政府政策,尤其是直接涉及利益调整的公共政策执行阻力开始增大,“上有政策、下有对策”现象,社会公众的不理解、不支持,都使得部分政策的执行效果不尽如人意。近年来备受社会关注的小煤矿治理难、“三农”政策落实难

和地方保护主义等问题就是其中的典型案例。

随着公共政策“执行难”负面效应的逐步显现,如何增强公共政策,尤其是中央政策的权威和效力,提高各级地方政府执行中央政策的能力和绩效水平,已经引起了中央领导层的关注和思考。2007年10月15日,胡锦涛总书记在党的十七大报告中明确指出,要“加快行政管理体制改革,建设服务型政府”,“形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制”。国务院总理温家宝在十届全国人大四次、五次次会议所作的《政府工作报告》中,也两度提到政府执行力建设问题,指出要“建立健全行政问责制”,“全面提高行政效能”,“增强政府执行力和公信力”。这充分表明党中央、国务院对政策、决策的执行问题高度重视,标志着“政府执行力”建设已经正式纳入国家治理的范畴。作为“政府执行力”概念的核心内容,“公共政策执行力”理所当然地成为了当前各级政府亟待加强的基本能力之一。胡锦涛总书记、温家宝总理关于政策、决策执行问题的指示精神和重要论述预示着我国公共政策研究领域将迎来崭新的发展机遇,政策执行力的研究有望实现重大突破。而在党的十六届三中全会上,中共中央明确提出的科学发展观,对经济社会的协调发展提出了更高要求。十六届六中全会又审议通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,提出了到2020年构建社会主义和谐社会的目标和主要任务。全会指出,我们要建设的和谐社会,是“惠及十几亿人口的更高水平的小康社会”,是“全体人民各尽其能、各得其所而又



和谐相处的社会”。由此,树立和落实科学发展观,构建社会主义和谐社会的大背景,对作为政府公共管理手段和“社会利益调控器”的公共政策体系建设提出了更高要求,政策执行力研究的春天已经到来。

2. 理论背景

公共政策是最古老的人类社会现象之一。作为公共权力、公共职能、公共责任的伴生物,自公共权力产生之日起,公共政策事实上就一直伴随着人类社会的发展而不断演进着。进入现代社会以后,制定和实施公共政策已经成为各国政府实现公共管理职能最重要的手段之一。相对于公共政策悠久的演变历史而言,公共政策分析则是一门年轻的学问。它兴起于第二次世界大战前后,距今只有短短六七十年历程。经过各国,尤其是西方发达国家理论工作者和实践部门的积极探索,现代公共政策分析已经积累了丰富的经验,形成了一系列理论成果,并在实际工作中得到了广泛推广。但是,在过去相当长的时期里,理论界和实践部门的研究兴趣和关注焦点主要局限在政策制定领域,而政策执行问题长期受到忽视。美国政策学者米德和霍恩(Van Meter and Van Horn)将政策执行研究被忽视的原因归结为以下几个方面:执行过程是简单且人所共知的,并没有什么值得学者关注的大问题;强调权威决策者的作用而排除了“低层次”官员对执行过程的责任;从方法论上看,执行过程涉及严重的边界问题,往往难以界定相关的行动者;时间和资源的巨大浪费。只是随着各国政

策实践经验的不断累积和政策科学的渐趋成熟,为解决日益严重的——如政治发展学者 L·派伊所说的“贯彻危机”的困境,从 20 世纪 70 年代开始,以美国为代表的西方国家的政策学者们才越来越重视政策的执行过程及其效果。理论发展转折点源于 20 世纪 60 年代由美国约翰逊政府发起的“奥克兰计划”的失败。正因为这次重大的政策挫折,才迫使人们去关注和评估政策流程,并努力寻找政策执行环节存在的症结。最终,以 A·维尔达夫斯基和 J·普瑞斯曼《执行》一书的出版为标志,以美国为代表的西方国家掀起了政策执行研究的热潮,并促成了 20 世纪七八十年代所谓的“执行运动”的兴起。国内政策科学界紧跟国外先进研究潮流,在政策执行阻滞问题日渐凸显的现实背景下,也将研究重点逐步转向了政策执行这一新兴领域。

二、国内外研究现状

1. 关于公共政策执行力的研究概况

随着国内外政策科学研究的渐趋深入,多种学术理论被借鉴和推广到了公共政策分析之中。其中,以公共选择理论为代表的新公共管理学派就是最具影响的理论之一。新公共管理理论的一个重要特征是将企业管理的理念、方法和手段大量借鉴到公共管理领域。“执行力”,这一近年来广泛应用于企业管理领域的概念,也随之逐步为政策分析所引用、借鉴,并进一步推动了政策执行研究的发展。