

信息不对称条件下有效公共决策模式探析

靳永翥¹, 彭吉黔²

(1. 贵州大学 公共管理系, 贵州 贵阳 550025; 2. 铜仁学院, 贵州 铜仁 554300)

摘要:根据信息经济学的不对称理论和博弈论,公共决策实质上就是非同质性决策参与者的多重利益博弈过程。公共决策模式包括精英决断型、冲突斡旋型、专家建议型、代表协商型和全民公决型五种类型。公共决策产出实质上就是通过这五种模式做出的关系调整与利益平衡。

关键词:信息不对称;博弈论;积极的非零和博弈;零和博弈;公共决策模式

中图分类号:D035 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-8750(2011)02-0080-06 **收稿日期:**2011-12-20

作者简介:靳永翥(1968—),男,湖北巴东人,贵州大学公共管理系教授,博士,主要研究方向为公共管理理论、政府改革与地方治理;彭吉黔(1964—),男,贵州铜仁人,铜仁学院党委副书记,主要研究方向为思想政治教育。

基金项目:国家社会科学基金项目(10BGL061)

一、理论基础

政策分析的最终目的就是要为政策制定者提供决策依据。公共政策普遍存在如下功能:宏观调控以矫治市场失灵;规范政府行为以保证廉洁高效;依法管理以稳步推进社会繁荣和经济发展;评估政府绩效以保证公共服务目标实现,满足民众需要,维护公共利益。这些功能在当代许多的政策议案中都可得到一定程度体现,但问题是政策如何产生而且应当如何产生?政策如何真正达到所有目标,或者退其次达到主要目标?政策本身的价值定位如何保证政策的最终绩效?按政策科学的解释,政策方案缘于政策问题的确认与政策议程的确立,而政策问题来源于共同性的社会问题,共同性问题则源于相似性社会问题,相似性社会问题则源于对差异性个人需求或人际交往与利益冲突的概括抽象。那么这些社会问题由谁确认?它们通过何种渠道和手段进入政策议程?政策科学先驱拉斯韦尔将政策过程的功能活动分为情报、建议、规定、行使、运用、评价和终止七个阶段^[1],情报是最重要的信息收集阶段。因此,政策制定的前提就是力求收集全面、准确和最新的相关信息,剥离异质性,找出共同点,从而保证政

策的代表性、可操作性和政策效果。故而,信息收集就成为公共政策制定的首要环节也是关键环节。显然,参与者不同,信息来源渠道就各异,确认的社会问题就不一样,由此影响政策问题建构,导致不同的政策产出和绩效;加之决策者个人或部门利益作祟,会导致信息隐匿,决策失误甚至“政策执行阻滞”。为此,本文引入信息经济学的不对称原理和博弈论,并将二者融合来分析公共决策过程。

虽然信息不对称理论源于对市场个体交易行为的研究^[2-4],但作为一种成熟的理论,它完全可以被借鉴用于公共组织活动中的公共决策分析,理由之一是依据信息(或知识)拥有的主体类别,信息可分为私人信息和公共信息^[5]。公共信息一般由决策参与者(代理人)所拥有,又称公共知识。所以,社会问题属于公共信息,它是一项公共政策制定的前提条件。由于每个人的知识结构不同,对环境的敏感程度以及对问题认识的水平各异,因此,对于同一社会问题,就会出现完全信息和不完全信息两种情况,显然,多数参与者尤其是公众(委托人)处于信息不充分或不完全状态。这样,信息不对称就在不同组织、不同个体和不同社群之间特别是在委托人和代理人之间产生,并

且成为公共政策产生的前提。信息不对称最初的定义是指市场交易中双方所拥有的相关信息不等量或不均衡,那么,对公共决策而言,信息不对称就是指在—项公共政策的产生过程中,相关利益群体或参与者(政策制定者、利益集团和社会公众)拥有不等量或不均衡的相关信息。

依前述,信息不对称及其后果可分为事前的信息不对称与逆向选择、事后的信息不对称与道德风险。因此,信息共享与过程参与就成为政策博弈的核心范畴。这属于政策博弈理论上的理想状态。在有着单向度权威和强制力等条件限制下,政策博弈很难出现均衡的互动,由此,因资源和信息优势方不同,政策博弈就会以不同方式表现,这需要“博弈论”做出解释。

博弈论研究的核心范畴是利益权衡和分配,其精髓就是策略选择,即在赛局中,一方在不知对方选择策略方面的信息时所做出的利己抉择。当然,为了减少因冲突导致自己的利益损失,博弈参与者可能坐在谈判桌上进行局部的信息交流或者彼此的利益协商。西方的学者们创造了许多分析模型以揭示各个领域中的博弈现象。而政治中的博弈分为零和博弈和非零和博弈,非零和博弈又分为积极的非零和博弈和消极的非零和博弈^[6]。零和博弈就是在博弈中,一方所得正是另一方所失,一方的成功以另一方的彻底失败为代价。这种博弈在战争和政治竞选中经常出现。消极的非零和博弈就是在给别人造成损失的同时自己的利益也一定程度受损,亦即两败俱伤;积极的非零和博弈就是在博弈中参与方都能获得一定程度的好处,在相互妥协中共谋发展共同受益。例如,国际贸易中的相互制裁和诉诸法院的合同纠纷等就属于前者;战略伙伴关系、欧佩克和政策议程等一般就属于后者。有学者指出,博弈论的基本要素包括参与人、行动、信息、战略、支持函数、结果和均衡^[7]。利益均衡是博弈的次优目标,但博弈参与者的消极性策略选择是难以实现均衡的,如零和博弈和消极的非零和博弈,只有积极的非零和博弈才能达成利益均衡的结果。公共决策实质上就是非同质性决策参与者的多重利益博弈过程。按“经济人”假设的解释,因为信息隐匿,加之存在相互间资源、技能和知识的差异,博弈参与的任何一方都会选择私利最大化的策略而使博弈另一方利益最小化。因此,作为博弈参与的“仲裁方”,

政府(公共管理者)需要依据自己掌握的相关信息,厘清利益博弈参与者的多寡、冲突的根源及其冲突的严重程度,选择实施干预或非干预性措施,所以,信息不对称条件下的公共决策模式就是以博弈论中积极的非零和博弈为基调来创新制度安排的。

按陈庆云“利益政策学”的解释,—项政策的产生就是包括政府在内的各种利益群体,通过竞争、博弈与合作,而达到相对均衡的结果^[8]。而信息经济学就是将博弈论作为信息不对称条件下制度设计或政策产出的最好工具,它展示着资源交换中人际关系理性互动所体现的利益既冲突又—致、既合作又竞争的研究前提,从而可以依据它设计出—种个人理性、组织理性与社会理性基本达成—致的制度性安排。

二、信息不对称下的有效公共决策模式

在厘清理论依据之后,需要建立—个研究框架,以分析信息不对称表现的层面和向度及其对公共决策模式的影响。美国当代著名政策分析学家托马斯曾经用如下七个问题构建了一个公民参与的有效决策模型:“决策质量要求是什么?”→“政府是否有充足的信息?”→“问题是否结构化?”→“公民接受性是决策执行必需的吗?”→“谁是相关公众?”→“相关公众与公共管理机构目标是否—致?”→“在选择解决问题方案时相关公众存在冲突吗?”,他还提出五种决策方法^{[9]75-77}。这对于本文分析框架的设计大有裨益。根据信息不对称和博弈理论的相关条件要素组合,本文采用几个逻辑相关的问题建构分析框架,问题及有效决策模型如图1。

由此观之,在公共政策制定过程中,信息不对称呈现多层次多向度的复杂局面,而有效的公共决策模式选择则由问题结构及其博弈演变逻辑决定。因此,公共决策应当根据博弈参与主体所占有关信息的程度,并权衡不同目标群体的利益诉求,选择不同的决策模式。本文构建的信息不对称下有效的公共决策模式有五种。

(—) 政治精英决断型(G₁)

这一模式下,高层管理者作为全权代理人,并以法律和强制力作为后盾实施政策制定过程。伊斯顿认为,公共政策就是“对—个社会进行的权威性价值分配”^[10]。作为公权力代理行使者和政

策掌舵机构,政府具有将分散的信息资源集中处理的能力。精英决断模式代表了历史上最典型最传统的决策方式,但按本文的理论假定和逻辑推理,该模式出现应具备如下要件:一是政府应该掌握准确、及时和相对于公民更全面的信息,而且有处理信息数据的能力;二是利益博弈参与者是多元且有冲突的,或者民众的需求因为优势集团的操控难以实现已成为严重的政策问题;三是政府有代理决策的必要且具备相应的知识理性和技能。倘若用现实生活中的政治谚语“有所为有所不为”来概括,“有所为”的意蕴即指政治精英在重大问题和长远宏观决策上的谋断能力,“有所不为”则可指政府转换全盘干预的角色,放权社会自治或自主决策,自己充当“掌舵者”和“裁判”。一般而言,缺乏足够的信息和结构化的社会问题,政府积极的管理干预决策很难满足多数民众需求,甚至将导致社会问题复杂化和次生利益冲突增加。

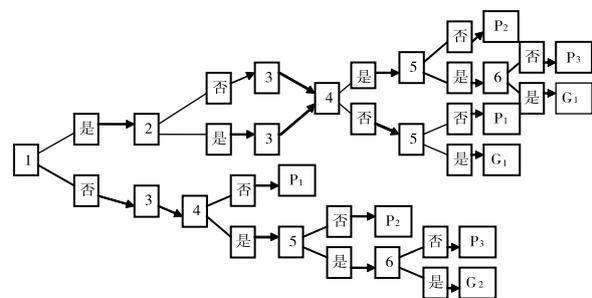


图1 信息不对称条件下的有效决策模型

注:图中P₁为全民公决型;P₂为代表协商型;G₂为冲突斡旋型;G₁为精英决断型;P₃为专家建议型。数字代表问题,1为“政府(公共部门)有足够的信息吗?”;2为“问题是否结构化?”;3为“谁是利益博弈参与者?”;4为“利益冲突严重吗?”5为“政府有必要充当决策代理人吗?”;6为“政府有足够的知识理性和技能吗?”。

精英决断模式以维护普适性的公共价值或代表绝大多数民众利益为责任,或以国家远景规划为目标框架,同时,也可以减少太多利益主体因信息不对称参与博弈而带来的巨大资源损失;但为了避免公共利益异化或“铁三角”方面的问题,在形式理性层面,民众有权推举出他们中的精英组成代表委员会进言献策,监督政策过程甚至参与政策制定,或进行政策是否符合程序一类的审查活动。该模式优点是决策速度较快,成本不高且前期决策资源较为集中,社会行动一致。但也存

在问题:首先,由于社会公众始终处于弱势地位甚或失去话语权,若被优势集团虚假信息误导,政策要解决普遍性的利益诉求和共同性社会问题将不可预期;其次,若政策触动了优势集团的利益或危及政策执行部门的利益,则应当加强政策执行环节的制度建设,避免政策异化;最后,精英决断模式一般是稳定性和刚性有余而权变性和柔性不足,加之基层政策执行者的僭越和徇私,会导致政府合法性降低,因此应该慎重选择。

(二) 冲突斡旋型(G₂)

它是在社会分散性公众、团体、部门和阶层存在严重利益冲突的情况下,政府作为仲裁者角色出现的一种边际调适或斡旋调解的决策模式。冲突斡旋模式主要适用于利益调整政策,典型的如燃油税改革、突发性群体事件,以及城市管理中多头管理导致的利益冲突,等。该模式运用包括如下要件:一是政府难以获取足够和及时的信息,事件发生突然;二是事件参与者众多且利益冲突严重;三是政府干预调解成为必要,而且做出解决方案的政府具有足够的理性、化解矛盾的能力和资源。当然,如果是地方政府与民众的冲突,则需求助于地方权力机构、法律裁判部门甚至上级部门,其选择受制于国家传统文化和制度惯性。斡旋调解并不局限于任何特定类型的公众,当相关公众仅由为数很少的团体组成时,该方法最易实施;如果利益相关人是没有组织的公民,代表的选择就较为困难,斡旋调解人可以运用访谈的方法了解民众真实想法;如果组织团体数量或相关利益者太多,斡旋调解就很困难,但在争议各方有动力达成一致协议的情况下,单纯的团体数字则不会对其造成阻碍^{[9][15]}。

劝导、相互谅解与妥协是冲突斡旋模式的特定内容或手段,充当第三方裁判的人不一定有足够的相关信息,但却必须有足够的应急管理资源和冲突调解技巧,而在伦理方面,也对调解者的中性利益取向做出明显要求;如果冲突调解者怀有私心,或者仅仅将冲突斡旋作为达成其他目标的手段,那么这种调解活动就属于无效行为或伪目标决策,甚至会导致边际成本递增。

(三) 专家建议型(P₃)

这一模式是政府(公共部门)在信息、资源和知识能力结构受限时,将政策问题交付有关领域的专家诊断,然后提出政策建议,政府通过合同付

费或项目补贴的方式获得政策预案。正如管理学大师德鲁克所言,随着现代社会专业化分工越来越细,专家决策已变得很流行。这种模式的出现存在两条逻辑线路:一是政府没有足够的信息,但利益博弈参与者是清楚的,并且,参与者的冲突严重或者利益矛盾激化,因此,政府的干预式决策就成为必要。然而,政府在对以前进行盲目决策的失败教训分析发现,在信息不充分条件下或者对于专业技能要求较高的利益冲突领域,应该使用新的决策方法,譬如借助专家的智慧。二是政府虽掌握着利益冲突的相关信息,但信息的零散性使得问题很难结构化,或者冲突因素清晰,问题也可能结构化。当然,政府首先的工作就是要清楚谁是利益冲突的参与主体并且了解冲突的根源,以及冲突的严重程度。如果冲突激烈,那么政府干预就成为必需;然而,问题复杂和未来风险使决策者难以预期,或者政府不具备专业领域的知识理性和决策技能,若蛮干将会招致更深层次的冲突,因此求助于专家就成为一种抉择。这种智囊机构会以民间自发、政府招募和部门隶属等形式出现。中国虽然有政府隶属性政策研究机构,但它们主要从事政策制定后的正面论证,尚达不到专家模式的要求。这一模式专家典型代表如美国的兰德公司、英国的国际战略研究所(IISS)等。

专家模式的优势在于专业化的知识结构和流水线作业,可以保证决策的前瞻性与科学性;作为一种去意识形态化的职业,专家模式一定程度上可以保证决策的公正性、前瞻性和全局性。但专家模式是以赎买为代价的,需要一定财力支撑;同时,在集权制国家,专家模式要谨慎运用,避免其成为政府傀儡,甚或优势集团之口舌。

(四) 代表协商型(P_2)

传统的公共管理者充其量只是让公民在提供信息方面发挥作用,在形成最终决策方案时,他又成为独断的决策者。当面临棘手的问题时,管理者总是乐于采用简单的自主式决策而非复杂的公民参与过程;殊不知,这样的决策在意见满腹的公民面前是缺乏生命力的^[9]⁷⁰。按有限理性主义的观点,利益协商和相互妥协才是现代人类为了和平发展和实现共赢而使用频率最高的次优选择。但由于利益群体数量众多、地域分散且信息不对等,要所有人参与决策投票不仅成本巨大而且不现实,因此,限制性利益群体代表协商就成为必

然。该模式构建存在两种逻辑分析思路:一是政府掌握有充足的有关利益冲突的信息,但无论问题是否结构化,首先要清楚谁是利益冲突的参与者、冲突的原因以及冲突的严重程度;当这种冲突不需要政府代理决策时,就需要政府转换角色,当好裁判,将冲突的各方召集到谈判桌前;但因为没有这样的场所供所有人参与博弈,或者解决问题的成本等于或大于利益冲突的成本,所以利益群体推举代表参与谈判就成为必然。二是政府没有足够的信息,也清楚参与利益冲突的各方主体及其动因,且分歧较大;政府的干预式决策会适得其反,因此,政府作为裁判的第三方,其公共职责或治理手段选择就是将各方利益冲突的代表召集在一起进行意见交流、问题磋商或互惠式妥协,并通过监督机制防范代理人的逆向选择与道德风险。

在当代民主政治活动规则大量施行条件下,代表协商决策模式被大量使用,这一现象也是前述“积极的非零和博弈”的最好体现。该模式可一定程度上克服优势集团的操纵和防止“铁三角”对公共决策的逆向选择,经由利益阶层代表,通过多重博弈的方式,获得“满意而非最优”的政策产出。其优点是力求通过代表协商,在利益群体内做正面宣传,弱化社会矛盾,达成利益均衡,减少政策执行阻力,以提高政策绩效。但也需要考虑该模式的风险:一是决策成本较高周期较长;二是因意见分歧大导致政策流产,损害公共利益;三是参与政策议题的利益团体代表者拥有的信息、知识、资源、技能与策略是不对等的,会因机会主义导致“少数剥削多数”的结果或者出现“民主的异化(或暴政)”一类的政治问题。

(五) 全民公决型(P_1)

这一模式是指对于直接关乎民众生活的公共政策,政府通过授权给利益目标群体,形成以社区或学区为中心的“一人一票”的政策自决模式。它普遍运用于分权国家的地方公共事务的治理活动中,以美国最为典型。博克斯教授指出,在地方层次上,社区是经典民主的聚居地。如何鼓励小型社区的人们恪守规模原则和民主原则,一个很好的切入点就是让所有公民更容易地参与到自治治理中来,也就是在“草根层”创造一种公民参与社区事务决策的新机制;公民也期望在公共生活中扮演更为积极的角色,而不只是作为搭便车者和看门人^[11]。由于所有博弈参与者共同的或群

体的利益较为具体,且政策信息较为充分和准确,故自主、自律、自治与自决成为要件。该模式构建存在这样两种分析逻辑:一是政府没有解决此类问题的足够信息,由于利益需求只发生在某一特定群体内且分歧不大,谁是利益博弈参与者亦不太重要;而政府也无需越俎代庖,因此全民公决就成为首选。二是政府掌握足够的信息,甚至问题有可能结构化,尽管参与利益博弈的公众规模不小,但对于问题的认识、目标定位和价值取向差异不大;冲突属于可接受的范围,如果居民认同草根公投,那么政府就不存在代理决策的考虑或努力。

公决模式主要适用于社区政策,其调整对象与民众生活直接相关。公决模式的优点有:首先,克服因信息不对称而致政府无力满足社(学)区居民日常需要的问题,因地制宜减少社会成本耗费和公共财政支出;其次,它可以使国家宏观政策和地方公共政策得到更好贯彻,减少执行阻力,增强回应性;最后,各自权益的直接表达有利于社区和谐和政治秩序稳定。但这种模式也有风险:政府授权不够会导致自决流于形式;由于沟通渠道不畅,导致社区政策“官僚化”,会造成新的信息不对称;政府授权过度又将导致社区“小王国”或因利益纷争导致无序和混乱。因此,舵手与教练是社区官员扮演的正当角色。舵手就是政策导航,教练就是政策自决的技术指导和民主习性的自发养成。全民公决并不意味着政府将所有权力让渡公众,相反,政府应该为公民参与的整个程序做出安排,在政策质量规定上发挥权威作用,并对问题结构性界定提供权威性解释,且在有计划吸引公民参与决策方案讨论时发挥积极作用^{[9]67}。

三、结语

依据前述,本文得出如下结论:

第一,公共决策可以被描述为不同个体所构成的扩散过程的产出,这些个体在一个正式组织占主导地位的小群体中相互作用。这些组织在一个由政治制度、各种规定和措施组成的体系中运行,他们处于社会和文化的影响之下^[12]。作为源于社会问题又传播和扩散政府信号的一种政治活动,公共政策制定会受到相关利益主体、制度体制甚至社会文化习俗的制约;多层次信息不对称使得决策活动呈现多重利益博弈格局。因此,公共决策产出实质上就是通过这五种模式做出的关系

调整与利益平衡。

第二,每一种决策模式首先应当在形式上体现其独有的价值,其次是由于在实践运用中出现的缺憾则可以考虑综合吸纳其他决策模式的优点,因为社会环境多变、利益矛盾复杂,不可预料的因素增多。譬如,精英决断型模式应当体现出强制力、代表性和稳定性,因为代表性诞生于对需求差异的剥离与抽象的基础之上;而当某些差异难以弥合的时候,譬如因特定群体之间的利益冲突扩展影响到社会稳定时,保持政策的灵活性,在政策分解中吸纳其他决策模式如地方自决模式等,以减少执行阻力提高政策效果,是政策制定者们要慎重考量的。

第三,由于存在着委托人与代理人之间的信息不对称,政策制定者与受益群体之间的沟通渠道如何畅通,以及如何减少事前的信息不对称与逆向选择和事后的信息不对称与道德风险,民意测验、公民投票、社区论坛、新闻自由、法制监督以及决策与执行相分离都是政府可利用的工具,这给决策模式的糅合运用提供了广大的试验舞台。同时,政策制定者的公共服务精神和大局意识也很重要,政府靠维护公共利益和社会公平的核心价值目标而维持其合法性地位和实践理性,政府不是权力和资本联姻、寻租与满足个人利益最大化的场所。

第四,上述几种模式并非各自孤立或者相互矛盾。针对不同的环境领域、不同层面的社会问题和不同的政策类别,决策者应当理论上选择一种主要的应用模式。但实际上,社会问题错综复杂,所以模式也可以交叉或综合运用,这就涉及决策模式的优化组合问题。譬如,针对地方性的公共危机或者房地产业联手哄抬楼价之类的“市场失灵”,地方政府就可以综合全民公决与精英决断的优点,创制“权威决断+代表协商”新模式,以寻求商家与消费者之间的利益权衡,稳定社会秩序;又如,在政府投资的新型领域,若未来风险难以预料或民众意见大,可进行“专家策划+公民投票”的尝试。

参考文献:

- [1] Lasswell D H. The decision process [R]. College Park, Md.: Bureau of Governmental Research, University of Maryland, 1956.

- [2] 斯蒂格利茨. 经济学[M]. 张维迎, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 1997: 67.
- [3] 胡美伦. 从信息不对称理论谈我国国际贸易风险的防范与治理[J]. 理论探讨, 2006(6): 84-86.
- [4] 张维迎. 詹姆斯·莫里斯论文精选[M]. 北京: 商务印书馆, 1997: 4-9.
- [5] 陈瑞华. 信息经济学[M]. 天津: 南开大学出版社, 2003: 23.
- [6] 杨光斌. 政治学原理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998: 16-19.
- [7] 张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 2002: 33.
- [8] 陈庆云. 关于“利益政策学”的思考[J]. 北京行政学院学报, 2000(1): 11-12.
- [9] 托马斯 C J. 公共决策中的公民参与[M]. 孙柏瑛, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 67-115.
- [10] 伊斯顿 D. 政治体系——政治学状况研究[M]. 北京: 商务印书馆, 1993: 123.
- [11] 博克斯 C R. 公民治理[M]. 孙柏瑛, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 66-67.
- [12] Lynn L. Managing public policy [M]. Boston: Little Brown, 1987: 239.

(责任编辑: 杨凤春)

The Development Modes of Public Policy under Asymmetric Information

JIN Yong-zhu¹, PENG Ji-qian²

Abstract: The ultimate goal of policy analysis is to provide basis for policy-making. There are five public policy-making modes: elites' decision type, conflict mediation type, experts' recommend type, representatives' consultation type and referendum type. In fact, public policy is the result of the restructuring and interests balancing among the five modes.

Key words: asymmetric information; game theory; Positive Non-zero Sum Game; Zero Sum Game; public policy modes

“金融与保险”栏目征稿启事

为配合学院学科建设工作,《南京审计学院学报》原“金融论坛”栏目(2006年第1期起设置)更名为“金融与保险”栏目,原宗旨不变,仍是为广大金融研究工作者提供学术交流的理想阵地,反映我国金融理论发展的现状、金融体系改革的最新进展以及金融学术界近期研究的重点和热点问题。本刊热忱欢迎广大专家学者踊跃投稿。

投稿有关事项:① 本刊择优选稿,优稿优酬,对于录用稿件,一律不收取版面费等费用;② 论文字数一般在8000字左右;③ 作者投稿在三个月后未收到本刊处理意见,可转投他刊,对于一稿多投者,本刊将列入黑名单中;④ 投稿方式有两种,一是网上投稿系统投稿,投稿网址为 <http://xb-bjb.nau.edu.cn/sjxyxb/ch/index.aspx> (“作者登录”),二是电子邮箱投稿,投稿邮箱为 njsjxyxb@163.com;⑤ 稿件正文不要出现作者信息,投稿请注明“金融与保险”栏目;⑥ 论文格式规范、参考文献规范及其他注意事项请参见本刊网站(<http://xbbjb.nau.edu.cn/>)的“投稿须知”。