

公共政策执行中的委托代理关系分析

李艳霞

(楚雄师范学院 政治与公共管理系, 云南楚雄, 675000)

摘要: 将经济学中的委托代理理论置于公共政策执行的分析, 不难发现公共政策执行中存在类似的委托代理关系。就我国而言, 由于公共政策执行体制的特殊性, 其委托代理关系也呈现出不同特点。委托代理关系及其所产生的代理问题成为公共政策执行偏差的重要原因。

关键词: 公共政策执行/委托代理关系/ 偏差

委托代理理论往往被经济学家用来研究现代公司中的两权分离造成的委托人利益受损的现象。但事实上, 在公共政策领域, 政策的制定权与执行权在大多数情况下都是相对分离的, 这种两权分离现象导致了委托代理问题也在公共政策执行领域出现。委托代理关系及其所产生的代理问题也就成为公共政策执行偏差的重要原因。

一、公共政策执行领域存在委托代理关系

委托代理理论是20世纪70年代由罗斯 (Rose) 詹森 (Jensen) 与麦克林 (Meckling) 最早提出来的, 是近30年西方企业契约理论取得的最重要成果之一。按这种理论观点, 委托代理关系是指一种鲜明或隐含的契约, 根据这个契约, 一个或多个行为主体 (委托人) 雇用另一些行为主体 (代理人) 为其提供服务, 并根据其提供的服务点数量和质量支付相应的报酬。^[1] 委托代理理论描述了一种信息不对称条件下的交易关系, 是现代生活中的一种普遍现象, 只要存在两个或两个人以上的合作性活动, 就会构成委托代理关系。

委托代理关系的形成必须具备一定的条件: (1) 经济利益性。委托代理关系首先是一种经济利益关系。尽管委托人与代理人的目标函数是不一致的, 但是他们都是利益最大化的追求者。(2) 契约性。委托人与代理人之间是一种契约关系, 不管这种契约是显性契约还是隐性契约。(3) 权利对等性。随着社会分工的发展和社会生产规模的扩大, 所有权与控制权出现了分离, 但权利关系是对等的, 即有一分权责, 就有一分利, 权、责、利基本上是对等的。(4) 契约不完备性。

完备契约是不可能存在的，理由有三：其一，任何事物都是动态的，而不是静止的。人们无法准确预测将来的一起事物；其二，订立契约的成本太高，甚至高于契约带来的利益，人们都不想花太高的成本去订立一份所谓的完备合约。其三，在履约过程中，由于当事人双方信息不对称，其中一方可能欺骗另一方，这样也会使本来显得完备的契约变得不完备。(5)可操作性。任何委托代理关系契约，都必须具有可操作性，这样代理人才可能依照委托人的意愿行事，减少“内部人控制”现象。

虽然委托代理理论主要是被经济学家用于研究现代公司中的两权分离造成的委托人利益受损的现象。但事实上，在公共政策领域，政策的制定权与执行权在大多数情况下都是相对分离的，这种两权分离现象导致了委托代理问题也在公共政策执行领域出现，也就是说在公共政策执行过程中，存在着委托代理产生的条件。对照上述委托代理关系产生的条件，我们可以将公共政策执行看作委托人与代理人发生交易的协议关系，代理人代表委托人完成执行公共政策的任务，而委托人同意为此以一种双方均接受的方式付给代理人报酬。

在公共政策执行系统中，存在多个层级的委托代理关系。根据社会契约论的观点，政府执行公共政策的权力来源于公众，归社会公众所有。政府是全体公民权力的代理人，仅仅是代表社会公众行使权力，为公众谋取福利。社会公众之所以愿意将各自手中的权力让渡给政府，交由政府来行使，主要是想借助政府的强制力和中立裁判角色来保障实现公共利益。在大多数情况下，公共政策的制定与执行又是相分离的，主要表现为立法机关制定政策，行政机关执行政策；或者是相对分离的（限于行政机关内部），主要表现为中央制定公共政策，地方执行公共政策或上级部门制定公共政策，下级部门执行公共政策。即使是集公共政策制定与执行为一体的行政组织，在行政组织和具体的执行人之间也存在事实上的委托代理关系。社会公众与公共政策执行者是公共政策最初的委托者和终极代理人。从这一角度来看，公共政策执行就是政策执行代理人为实现委托人设定的政策目标，取得预期成果而采取的各项措施或作出的执行行为。

二、我国公共政策执行领域的委托代理关系分析

我国公共政策执行系统形成了一个自上而下，严密的政策执行委托代理链，其基本特点是：(1)除初始委托人和最终代理人，其它委托代理链上的人员都具

有双重身份，即既是上一级的代理人，又是下一级的委托人。这种委托代理关系中的角色相悖使利益在同一主体上分离，从而导致每一级中间委托人尽最大努力使自己的利益最大化，而弱化自己的责任，以多种形式分享双重的利益。同时，委托人的双重角色导致的双重利益，也会由于利益的考虑导致监督的积极性减弱，激励约束效应进一步弱化。（2）政府委托代理关系的代理层次过多，代理链条过长。社会公众把公共利益交由国家权力机关代理，由于机构、资源及人力等政治资源的限制，国家权力机关要直接承担起维护公共利益的职能是不可能的，由此，它就会将行政权及维护公共利益的代理人资格授予中央行政机关。而中央行政机关的控制面也是有限的，于是中央行政机关就会设立各级地方行政机关，并授予各级地方行政机关维护公共利益的代理人资格。而为了将代理责任具体化，各级地方行政机关又会授予各级行政官员维护公共利益的代理人资格。这样，政府委托代理关系就包含四大等级体系。第一等级体系是通过剩余索取人（社会公众）到国家权力机关的授权链而形成的，它的委托人是社会公众，代理人是国家权力机关，代理方向是由下至上。第二等级体系是通过国家权力机关到中央行政机关的授权链而形成的，它的委托人是国家权力机关，代理人是中央行政机关，代理方向是由上至下。第三等级体系是通过从中央行政机关到地方各级行政机关的授权链而形成的，它的委托人是中央行政机关，代理人是地方各级行政机关，代理方向是由上至下。第四等级体系是通过从各级行政组织到各级行政官员的授权链而形成的，它的委托人是各级行政组织，代理人是各级行政官员，代理方向是由行政组织至政府内部成员。过长的代理链条必然使多重委托人对多重代理人的监督受到极大削弱，必然导致更多代理问题的产生。（3）在委托代理链中，各级委托人与代理人之间地位不平等，下级政策执行代理人往往由上级指派，除非严重渎职，一般不存在被替代的危险，不存在代理人退出机制。（4）委托代理关系遵循行政监督原则，主要方式有上级检查、下级汇报和接受同级政府行政部门监督等。

三、委托代理关系及其代理问题：导致公共政策执行偏差的主要原因

在我国，公共政策执行主体往往被冠以“公仆”的称谓，对公共政策执行主体的社会角色规定暗含了“道德人”的假设。当然我们应该提倡“大公无私”以及“人民利益高于一切”的精神，但是我们却不能因“公仆”的称谓而忽视了公

共政策执行主体利益的客观存在。对于政策执行主体来说，他们所扮演的角色不可能是单一的。一方面，作为公共政策的执行主体，他们扮演着公共政策执行代理人的角色，他们应该代表人民的利益，国家的利益；另一方面，作为社会亿万普通老百姓中的一员，他们又充当着私人角色，也有自身各种物质的、精神的、心理的等方面的需求。因此，不可能要求他们具有理想人格，一心为公，毫不利己的忠实贯彻公共政策委托人的意图。

事实上，由于所处的具体环境和所代理的对象的不同，与企业委托代理关系相比较，政府委托代理关系更加复杂，会带来更多的代理问题，导致更多代理费用的产生。一是道德风险增大。这主要表现为代理人在达成有效合约，自身利益得到保障的前提下，不采取措施维护委托人的合法利益，而是无视甚至纵容损害委托人利益行为的发生。由于公共政策主要是由公共政策制定主体制定，执行主体没有或很少参与到公共政策制定过程中。当利益的调整不利于执行主体时，执行主体就会缺乏有效执行公共政策的积极性，把执行中出现的问题推给制定机关，指责公共政策的不完备性或不合理性。此外，执行主体也不注意结合本地区和本部门的实际情况，机械照办政策，不做好政策执行的宣传沟通工作，取得政策对象的理解和认同。从而导致公共政策执行中出现僵化、停滞等不利于公共政策目的实现的现象或行为的发生。二是产生逆向选择行为。在公共政策执行过程中，由于执行主体实际上掌握着比制定主体更为详实的信息资料，如关于公共政策执行中出现的问题、公共政策对象的意见和建议以及公共政策目标的实现情况等，这些信息资料的反馈成为制定机关在下一步调整和完善政策的直接依据。由于这些信息主要是依靠公共政策执行主体主动如实的汇报得来，在这过程中，执行主体就会隐瞒对自己不利的信息，夸大对自己有利的信息，或把信息反馈作为同政策制定机关进行讨价还价的工具，故意操纵和影响制定机关的政策评估和完善工作，使政策执行中暴露出来的问题得不到及时解决。政策执行中的道德风险和逆向选择会最终导致政策制定和执行主体之间的不合作和不信任行为，出现类似于“囚犯困境”现象，使双方损失最大化。

而上述代理问题又是基于以下多种因素产生的。首先，委托人与代理人之间存在利益的不一致。利益是代理人执行公共政策的原动力，利益的存在对公共政策执行既有有利的影响，也有不利的影响。当代理人利益处于合理得范围内，代

理人利益与委托人利益相一致，就有可能驱使代理人采取积极行动执行公共政策。而当代理人利益处于不合理的范围，代理人与委托人的利益相冲突，也有可能导致代理人消极执行公共政策，致使公共政策执行结果偏离原有目标。委托人与代理人之间的利益冲突是产生委托代理问题的根源所在。要解决这一问题，应承认委托人与代理人之间的利益差别，通过利益平衡，寻求二者利益的均衡点。并采取适当的激励机制来调动代理人的主观能动性，以最大限度地实现公共政策目标。其次，委托人与代理人之间存在信息不对称。在公共政策执行中，公共政策执行的委托人与代理人之间的信息分布是不对称的。公共政策执行主体作为代理人往往成为信息优势者，拥有一些委托人所不知的信息。代理人利用这种优势，在公共政策执行中具有了较大的自主权，增加了公共政策执行的风险和难度。因此，必须构建公共政策执行信息的沟通协调机制，使委托人与代理人双方拥有的信息对称，从而避免公共政策执行由于信息不畅导致的偏差。再次，在委托代理关系下，委托人对公共政策执行行为的监督是乏力的。委托人出于关注自己的利益，理应对代理人进行监督约束。但由于关于公共政策执行情况信息的不对称，加之由于代理人的问题行为所产生的负效应的显现需要较长的时间，短期内难以被发现，导致委托人无从了解代理人对公共政策执行的情况，很难对代理人进行全程有效监督。最后，政府对公共政策执行活动是垄断的，委托人在对代理人的选择上可以挑选的余地不多。私人企业所有者可以随时撤换其经营者，而公民对其政治代理人的罢免在程序上更为复杂，时间上也多有限制；按照奥尔森的理论，政治产权所有者会比经济产权所有者可能更难就是否罢免其共同代理人达成一致意见，执行起来也会更困难些。这就使得代理人在执行公共政策时没有被替代的意识。

因此，由上述因素导致的委托代理关系中客观存在的代理问题就成为公共政策执行偏差的主要原因。要走出公共政策执行偏差的困境，关键在于委托人如何设计一套制度，优化竞争激励约束机制，刺激代理人（公共政策执行主体）按照委托人（公共政策制定主体）的最佳利益来选择行动，使代理人的行动符合委托者既定的目标，最大限度地增进委托人的利益，建立委托人与代理人之间的良性互动关系，从而有效实现公共政策既定目标。

参考文献:

- [1] 李晓光. 从激励补偿角度协调委托代理关系. 边疆经济与文化[J], 2005(12).
- [2] (美) 赫伯特 A. 西蒙. 管理行为[M]. 北京: 机械工业出版社, 2004.
- [3] (美) 尼古拉斯. 亨利. 公共行政与公共事务[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.