

# 政府利益结构合理形态的度量与界定\*

胡东

( 楚雄师范学院 政治与公共管理系, 云南楚雄, 675000 )

**摘要:** 公众与政府之间的委托代理关系及政府代理费用表明, 政府利益是客观存在的。合理形态的政府利益结构体现了委托人利益与代理人利益的良性互动, 在不侵害公共利益的前提下, 保障了政府及其公务人员的合理自利, 实现了委托人利益与代理人利益的双赢, 是公平与效率的有机统一。因此, 对政府利益结构合理形态的度量与界定就成为当前亟待解决的理论问题。

**关键词:** 政府利益结构/合理形态/委托代理/代理成本

中图分类号: D63

## The measurement and definition of the reasonable pattern of the governmental benefit structure

(Department of Politics and Administration, Chuxiong Normal university, Chuxiong675000)

**Abstract:** The Principal-agent relationship between the Government and social public agency and the agent fees indicated that the government benefit is the objective existence. Reasonable pattern of the governmental benefit structure reflects the benefits the client and agent benefits of positive interaction. not against the public interest to protect the Government and its civil servants a reasonable self-interest, benefits and implementation of the client agent of the benefits a win-win situation, fairness and efficiency are the organic unity. Therefore, the rational structure of government benefits and forms of measurement to define the current has become the theoretical issues to be settled urgently.

**Key words:** The structure of governmental interests ; reasonable pattern ; principal-agent ; agent cost

剥削阶级国家政府拥有独立于社会利益的自身特殊利益, 已获得学界的广泛认同, 而社会主义国家的政府是否存在独立于公共利益的自身特殊利益, 则存在很大分歧。在马克思主义所设想的社会主义社会, 政府没有自身的特殊利益, 政府利益就是社会公共利益。因为在社会主义阶段, 国家与社会融合在一起, 它既不应该凌驾于社会之上, 也不应该游离于社会之外。既然社会主义国家已经和社会相融合, 其政府就不应该有自己的特殊利益, 政府利益就等同于社会公共利益。但是, 政府的自利性问题很快被随后建立起来的各社会主义国家的政府实践所证实。因此, 围绕社会主义国家政府是否存在独立于公共利益的自身特殊利益

---

\*本文为作者主持的 2007 年度云南省教育厅科学研究基金项目: “公共政策中的政府利益研究”(项目编号: 07Y41872) 及楚雄师范学院 2006 年度引进人才项目(项目编号 06YJRC28) 的阶段性研究成果。

就成为学界颇多争议的问题。要从理论上界定社会主义国家政府利益结构的合理形态，就必须解决政府利益的客观性问题，而要解决政府利益的客观性，就需要对公众与政府之间的关系作深入分析。

### 一、政府利益客观性的理论依据：公众与政府之间的委托代理关系及政府的代理费用

交易费用理论认为交易是普遍存在的，康芒斯将“交易”的概念和正统经济学中“生产”的概念相对应，将“交易”分为三种类型：买卖的交易，即平等人之间的交易关系；管理的交易，即上下之间的交换关系；限额的交易，主要是指政府对个人的关系。<sup>【1】</sup> (p34) 按照康芒斯对交易的分类，政府向公众提供公共产品和公共服务的活动完全可以纳入其中，政府与公众之间是一种交易关系。

而委托代理理论是随着企业所有权和经营权的逐步分离发展起来的。在18世纪，业主型企业占主导地位，企业主即是经营者，所有权和经营权合二为一，不存在委托代理关系。到了19世纪中期，在生产社会化程度日益提高和市场联系扩大的过程中，企业规模不断膨胀，这就要求经营者不但要具备经营管理知识，而且要有专业的技术知识，才能有效组织企业生产，在市场竞争中获胜。在这种情况下，企业经营者的来源和组成结构就发生了变化，一批新兴的职业经理人员逐步形成，成为所有者的代理人，旧的“企业主企业”演化为现代的“经理人员企业”。随着实践的发展，学者们提出委托代理理论，并将之不断完善。该理论阐述了一种信息不对称条件下的交易关系。委托代理理论的代表性人物迈克尔·詹森和威廉·梅克林把委托代理关系定义为一种契约关系，在这种契约下，一个人或更多的人(即委托人)聘用另一人(即代理人)代表他们来履行某些服务，包括把若干决策权托付给代理人。<sup>【2】</sup> (p136) 在这种情形下，就很难避免代理人利用委托人的授权从事与委托人的根本利益不相一致的活动，从而导致委托人利益的损失。这种损失被视为所有权与控制权分离下的“代理成本”，它包括：(1)向代理人支付的薪金、奖金等费用；(2)代理人为追求非货币物品所导致的企业成本上升和利润减少；(3)由代理人的决策与使委托人利润最大化的最佳决策之间存在的差异所导致的企业效率的损失。布坎南认为，经济与政治之间的重要差异并不在于人们追求的价值或利益的不同，而在于人们追求他们的不同利益时所处的条件。显然，政治领域也同样存在委托代理关系。

卢梭认为，人民订立契约建立国家，人民便是国家权力的主人。但是，在民主政治实践中，直接民主囿于多种现实条件的制约而不能实行，取而代之的是代议制民主。也就是说，拥有国家权力的全体人民(居民)人人亲自参与管理国家具体事务是不可能的，只能通过建立一个特殊的组织—政府(一开始为中央政府)，并将管理国家的权力交给政府，由政府来管理国家具体事务，由此就形成

了政治领域的委托代理关系。此时全体人民(居民)是国家所有者，是委托人，政府是代理人。

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。

首先，政府委托代理关系缺乏竞争约束。由于政府收入主要来自于作为委托人的公众所缴纳的税费，这种非价格性的收入来源使得政府收入来源无须接受市场检验，同时政府收入是国家对社会的预先扣除，无须政府自行垫付，政府成本与收入之间的逻辑关系与企业生产正好相反，企业生产是先垫付生产成本，通过市场交换收回预付成本，并获得经营回报，企业在市场中的份额以及利润的大小，取决于产品的质量、数量、市场交换和价格，在竞争激烈而价格难以随意提高的情况下，企业内部生产成本的降低就成为了企业获利的重要途径。相反，政府生产缺乏盈亏底线这样的硬约束，而且，即使盈利，政府官员也不能把利润占为己有，因此，政府会以追求规模、消费扩张作为最大化目标，而不是以成本最小化作为衡量标准。<sup>【3】</sup>“政府作为代理人——不论是世袭的统治者、民选议员、部长还是被任命的政府官员——都受诱惑而按其私利行事。……因为，代理人(官僚、政治家)，作为内部人，比他们的委托人，外部公民，更了解情况。然而与代理人——经理要受竞争约束的企业不同，在政府里，对委托-代理问题缺少这样的自动监察。这造成了更大的信息不对称，并最终为代理人机会主义造成了更多的机会。”<sup>【4】</sup>(p395-396)其次，政府委托代理关系的代理层次过多，代理链条过长。公共利益规模庞大，导致政府委托代理层次增加和链条拉长。考虑到信息交流问题和组织成本问题，公共利益具有的规模庞大这一特点使建立多种等级结构的代表制是必不可少的。社会公众把公共利益交由中央政府代理，由于控制面的局限，中央政府要直接承担起维护公共利益的职能是不可能的，因此，中央政府就会设立地方各级政府，并授予各级地方政府维护公共利益的代理人资格。而为了将代理责任具体化，地方各级政府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三大等级体系。第一等级体系是通过剩余索取人(社会公众)到中央政府的授权链而形成的，它的委托人是社会公众，代理人是中央政府，代理方向是由下至上。第二等级体系是通过从中央政府到地方各级政府的授权链而形成的，它的委托人是中央政府，代理人是地方各级政府，代理方向是由上至下。第三等级体系是通过从各级政府组织到各级行政官员的授权链而形成的，它的委托人是各级政府组织，代理人是各级行政官员，代理方向是由政府组织至政府内部成员。除了社会公众外，三个等级体系中的每个人都扮演着双重角色：既是委托人的代理人，又是代理人的委托人。三个等级体系意味着政府的委托代理存在三个代理层次，即从社会公众——中央政府——地方各级政府

——各级行政官员。过长的代理链条与局中人所扮演的双重角色必然使多重委托人对多重代理人的监督受到极大削弱，为政府组织及其公务人员的投机活动提供了制度空间。

政府组织及其公务人员作为公共利益的代理人，也要追求自身利益，这一点与其他人没有什么实质区别。不论代理者是否同时兼有所有者身份，他们总是有着区别于所有者利益的独立利益。由这种利益决定的代理者目标，包括个人收入增长、管理规模扩张、社会地位提高以及舒适的工作条件等。在现实代理组织中，人们发现不了自身目标完全等同于所有者目标、尽善尽美的代理者(政府作为代理者也是如此)，在任何意义上，设置这样的代理者偶像都是缺少依据的。

虽然各层级政府作为公共利益的代理者所履行的职责不尽相同，使得各层级政府代理成本的表现形式不尽相同，但是，从总体来看，政府代理成本的具体形式表现为：一是向生产或提供公共品的工作人员支付的工资、奖金、津贴和福利等费用。显然，这一费用与工作人员数呈高度相关关系。需要指出的是，体制臃肿、机构繁多、冗员庞大会导致这一成本的急剧上升；二是一些工作人员在职消费水平不断高攀，追求享受，贪污腐败，假公济私等导致的支出；三是没完全或完全没履行某些职责，即上级政府少于或没有生产或提供应为下级政府管辖区域内生产或提供的公共产品，并以行政手段把这一职责推脱给下级政府导致的下级政府支出；四是建造形象工程或政绩工程的支出；五是政府决策与使居民福利最大化的决策之间会存在某些偏差。

## 二、政府利益的构成要素：基本利益、角色利益、不当得利

公众与政府之间的委托代理关系及政府的代理费用表明，政府利益是客观存在的。基于委托代理关系的分析，本文把政府利益定义为：在公众与政府的委托代理关系中，作为代理人的政府组织及其公务人员与作为委托人的社会公众基于利益取向上存在的差异和冲突，而导致的政府组织及其公务人员对自身利益最大化的追求。

政府利益的主体既包括政府组织，又包括政府公务人员。组织利益与个人利益的一般性分析表明，任何组织与个人都是利益主体，都需要生存和发展，而利益就为组织与个人的生存和发展提供了资源和条件。维持和保障自身的生存，并在此基础上实现自身的发展，是任何组织和个人的首要要求，是组织和个人的最基本的利益需求。由此，满足组织和个人生存和发展的基本资源和条件构成了政府组织及其公务人员的基本利益，这是政府利益结构的第一个层面。此外，随着社会分工的深化、社会功能和结构不断分化，特定组织和个人在社会生活中承担着特定的功能，扮演着特定的角色，由此产生的是组织和个人的利益需求的分化。

组织和个人在履行其扮演的角色所规定的权力、责任与义务时，必然要求获得与其权力、责任、义务轻重大小相对称的利益。这种基于角色的利益需求构成了政府组织及其公务人员的角色利益，它是政府利益结构的第二个层面。组织利益和个人利益中还有可能存在第三个层面，组织和个人为满足自身过度膨胀的利益需求，利用其在社会分工中获取的特殊地位和权力来谋取额外的、不应得到的利益。本文把这种畸形的组织利益和个人利益称之为不当得利，寻租和腐败就是它的典型表现，它构成了政府利益结构的第三个层面。不当得利并非公共组织所特有的现象，它存在于包括公共组织在内的一切组织中。不当得利产生的原因是复杂的。就它与基本利益、角色利益的关系来看，当组织和个人的基本利益、角色利益得不到保障和满足的时候，不当得利就容易产生。此外，有限理性、机会主义和代理委托关系等因素也是不当得利广泛存在的重要原因。

由此可见，政府利益由政府组织自身利益、行政人员个人利益构成。其中，政府组织自身利益可分为政府组织的基本利益、政府组织的角色利益和政府组织的不当得利；行政人员个人利益又可分为行政人员的基本利益、行政人员的角色利益和行政人员的不当得利。

### **三、政府利益结构的合理形态：利益主体、利益层次、利益性质的有序排列**

综上所述，政府利益是多元的，其利益主体也是多元的。具有多元主体的政府利益在政府运作过程中，均以不同的形式、特征体现于政府行为之中。第一，政府利益主体是多元的，主要包括政府组织和政府公务人员。其中政府组织包括中央政府组织、地方政府组织和政府职能部门；政府公务人员包括各级政府官员和普通公务人员。虽然不同主体的利益都通过政府的行政管理行为得到实现，但利益的排他性决定了政府利益构成中各种利益不能混淆，各利益主体也不能互相取代。第二，政府利益的构成具有层次性。在政府组织利益和公务人员利益中，基本利益高于角色利益，这是由人的需要层次决定的，而不当得利地位最低，应给予彻底清除；中央政府的组织利益高于地方政府和政府职能部门的组织利益，这是基于中央政府所承担的责任和所扮演的角色比地方政府和政府职能部门更为重要。上述各层次利益的排列不能颠倒，层次低的利益必须服从层次高的利益，非法利益必须让位于合法利益。第三，政府利益各组成部分在性质上的差异性。其中，政府组织及其公务人员的基本利益和角色利益是合法利益，必须得到切实保障；而政府组织及其公务人员的不当得利则是非法利益，必须坚决予以消除。

当政府利益处于各利益主体(中央政府、地方政府、政府职能部门、政府官员和普通公务人员)不相互取代、各司其职，并且地位不同的各层次利益(基本利益、角色利益；中央政府利益、地方政府利益或政府职能部门利益)由高到低按

序排列，合法利益(基本利益、角色利益)得到切实保障，非法利益(政府组织及其公务人员的不当得利)被处于有效遏制的状态下时，政府利益结构就处于合理形态。

合理形态的政府利益结构能极大地降低行政成本，对公共政策的制定、执行和评估等环节都能产生积极影响，为公共政策的实现提供强大的内驱力，激励政府及其工作人员负责任地、高效率地开展工作，极大提高政府能力。“只要这些利益要求不超过一般利益集团的利益需求水平，尤其是它们都是通过公开和制度范围内的途径实现的，我们就可以说这种政府利益是处在合理的范围之内。”<sup>【5】</sup>毫无疑问，合理形态的政府利益结构能激发政府及其工作人员表现出较高的热情，必将促进公共政策目标的实现。

#### **四、政府利益结构的非合理形态：一个与政府利益合理形态相对应的有待进一步深入研究的问题**

保持合理形态的政府利益结构体现了委托人利益与代理人利益的良性互动，在不侵害公共利益的前提下，保障了政府及其公务人员的合理自利，实现了委托人利益与代理人利益的双赢，是公平与效率的有机统一，能极大地降低行政成本，推进经济社会的良性发展。但当政府利益各利益主体相互取代，地位不同的各层次利益排序颠倒，非法利益膨胀，合法利益被剥夺的时候，合理形态的政府利益结构就异化为非合理形态的政府利益结构。它使自利目标凌驾与公利目标之上，公平与效率的有机统一关系不复存在，行政成本急剧上升，行政命令贯彻能力退化，行政效率低下，法律规则受到破坏的“软政权化”现象出现，以及阻滞技术进步和资源的合理流动，公共政策目标无法实现，最终导致公共政策的非公共化，对公共政策的制定和实施过程产生了严重的负面影响。因此，必须通过构建和完善针对政府组织及其公务人员的激励约束机制遏制政府利益结构由合理形态走向非合理形态。这就需要一方面要对政治代理人进行有效激励，通过建立健全充分竞争的政治代理人市场，提供略微偏高的政治代理货币性收益，在行政立法中适当考量政治代理人的合理利益等举措满足其基本利益、角色利益等合理利益需求。另一方面又必须对其进行有效的监督和制约，通过强化责任行政，构建和完善政治代理人问责制；引入竞争机制，打破行政垄断；扩大公民参与度，消解基于代理关系而产生的在作为代理人的政府组织及其公务人员与作为委托人的社会公众之间的信息不对称，以便促使政治代理人更好地为公众利益服务。

---

**参考文献:**

- <sup>[1]</sup>转引自卢现祥. 新制度经济学 [M]. 武汉大学出版社 2004 年版.
- <sup>[2]</sup>陈郁. 所有权、控制权与激励——代理经济学文选 [M]. 上海人民出版社 1998 年版.
- <sup>[3]</sup>卓越. 行政成本的制度分析 [J]. 中国行政管理, 2001, (3).
- <sup>[4]</sup>柯武刚, 史漫飞. 制度经济学——社会秩序与公共政策 [M]. 商务印书馆 2000 年版.
- <sup>[5]</sup>高庆年. 政府的自利性及其法律调控 [J]. 探索, 2001, (1).

**作者简介:**

胡东 (1976—) 男, 汉族, 云南昭通人, 楚雄师范学院政治与公共管理系讲师, 硕士, 主要研究方向为政府理论。

联系方式: 电话 (胡东): 13508784039; 邮箱: hudong97@sina.com

地址: 云南省楚雄师范学院政治与公共管理系 胡东 (收) 邮编: 675000