

非合理形态的政府利益结构分析及消解路径探析*

胡东

(楚雄师范学院 政治与公共管理系, 云南楚雄, 675000)

摘要: 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, 实现了委托人利益与代理人利益的双赢。但当政府利益结构由合理形态向非合理形态转变时, 政府自利目标便凌驾于公利目标之上, 导致公共政策的非公共化。公共利益委托人虚位, 公共利益代理人的有限理性和机会主义及作为联系委托人与代理人中介的行政产出的内在特性, 是导致政府利益结构由合理形态走向非合理形态的深层根源。因此, 需要建立和完善激励约束自律机制遏制政府利益结构的异化。

关键词: 政府利益结构/合理形态/非合理形态/行政产出

Analyzing The Non-reasonable Pattern of The Governmental Benefit

Structure And The Path of Digestion

HU DONG

(Department of Politics and Administration, Chusxiong Normal university , Chusxiong675000)

Abstract:The reasonable pattern of the governmental bebenefit structure reflects the positive interactionthe between the client benefit and the agent benefit,realizes the positive situation of the client benefit and the agent benefit.However, when the governmental bebenefit structure changes from reasonable pattern to non-reasonable pattern,Self-serving objectives of the Government would override the public benefit objectives, resulting in non-public policy.The client save a seat for public interests, the limited reason of public interest agency and opportunism as well as it is hard to measure the administrative prудuce as the administrative produce between the client and agent,result in the governmental bebenefit structure changes from reasonable pattern to non-reasonable pattern.Therefore, we must set up a sound incentive and restraint and self-regulatory institution to eliminate the reasonable pattern of the governmental bebenefit structure.

Key words:The structure of governmental benefit;The reasonable pattern;The non-reasonable pattern; The administrative produce

公众与政府之间的委托代理关系及其特征表明, 政府利益是客观存在的。所

*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。

谓政府利益是指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的追求。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，实现了委托人利益与代理人利益的双赢。但当合理形态的政府利益结构异化为非合理形态时，政府自利目标便凌驾于公利目标之上，导致公共政策的非公共化。本文试图运用交易成本理论对政府利益结构由合理形态向非合理形态转变的原因作初步分析，以期对遏制政府利益结构走向非合理形态提供一些启示。

一、政府利益结构合理形态与非合理形态的表现

政府利益结构具有以下特点：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。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。

与政府利益结构合理形态相对应的是，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。具体来讲，政府利益结构的非合理形态主要表现为：第一，政府利益主体的错位。即政府及其公务人员把自己视作其所代表的公共利益的主体，把政府所代表的公共利益当作或转化为政府组织自身的独立利益或个人的利益，混淆了二者的界限并以后者取代了前者。有些政府组织及其公务人员以其自身利益为公共管理的唯一目标，在追求政府组织及个人利益最大化的导向下，把本应用于追求和维护公共利益的行政权力用于追求政府组织自身及个人的利益。第二，政府利益层次的错位。这主要表现在政府的运作过程中，地方政府或政府职能部门的利益目标和公务人员的利益目标背离甚至取代了中央政府及上级政府的利益目标，导致中央政府或上级政府的重大决策无法得到切实贯彻实施。第三，政府利益性质的错位。即非法利益膨胀，合法利益被剥夺。这主要表现为两个方面，一是政府组织及其公务人员将自身特殊目标凌驾于政府维护公共利益这一根本宗旨之上，以不当得利为行为诉求，侵害公共利益的现象；二是政府组织及其公务人员的正当自利(基本利益和角色利益)由于种种原因，受到不合理侵害，政府组织不能正常运作，政府公务人员及其家属的基本生活得不到切实保障，公务活动无法正常开展。

二、政府利益结构由合理形态向非合理形态转变的原因分析

导致政府利益结构走向非合理形态的因素是多方面的，可从交易成本理论中的委托代理双方去探求。

(一)公共利益代理人的有限理性与机会主义

有限理性强调人自身理性能力的限制，表现在个人准确无误地接受、储存、检索、传递、处理信息的能力在水平和储量上所受到的限制，所以西蒙说“我们可以把那类考虑到活动者信息处理能力限度的理论称为有限理性论。”^[1] (第46页) 西蒙的“有限理性说”得到了交易成本经济学的认可，并进一步指出：“理性有限是一个无法回避的现实问题，因此就需要正视为此付出的各种成本，包括计划成本、适应成本，以及对交易实施监督所付出的成本。”^[2] (第70页)

古典经济学在研究市场经济的运行问题时，假定人们出于自利的目的来到市场上进行交易，然后论证市场交换能在自利双方之间实现互利，使双方的满足程度都有所提高。但交易成本经济学指出，这种简单的理论模型忽略了一个重要的事实，那就是：有的人不仅利己，而且会利用一切可能的机会靠损害他人的利益，

靠坑蒙拐骗来为自己谋取利益。换言之，机会主义行为是指人们在交易过程中不仅追求个人利益的最大化，而且通过不正当的手段来谋求自身的利益。

政府公务人员也是契约人，也同时具有有限理性和投机的人格特征。政府内部的行政人员，对行政过程拥有较多的知识，包括某些只有当事人才能掌握的特殊信息。而社会公众则不可能具备这种信息。这样便形成了政府与公众之间信息的不对称格局。于是，社会公众就处于“信息短缺”的不利地位。而政府组织及其公务人员则利用自身的信息优势，利用公共权力设租，最大限度地追求自身利益，其结果必然侵害公共利益，导致公共政策的非公共化，寻租活动就产生了。寻租本质上就是对公共利益的私有化，即将公共利益通过各种非法途径转化为个人利益或团体利益，这必然导致政府利益结构非合理形态的产生。

(二) 公共利益委托人虚位

与私人利益相比较而言，公共利益具有三个特点：第一，权利的平均性质，即所有者对公共利益享有完全平等、无差异的权利。第二，权利行使的集合性质。公共利益具有不可分割性，其所有者必须以集合方式；第三，所有者的群体性质。作为所有者的“一群人”，个数可以有很大弹性，但必须具有非个体的群体特征。公共利益的上述特点，使其具有与个人利益完全不同的性质，并由此产生了一系列内在矛盾。

第一个矛盾是公共利益所有者追求自身利益与以集合方式共同占有公共利益的矛盾。基于生存与发展需要，个人追求自身利益是一个基本事实。在追求自身利益的过程中，个人行为和行为后果的相关度很高，由此，人们获得了追求自身利益的强大动力。但在以集合方式共同占有公共利益的条件下，个人行为和行为后果相关程度很低。这表明，在追求公共利益的过程中，个人的行为后果具有很强的外部性，个人不能通过努力最大化谋取利益最大化。但是，以集合方式占有公共利益所改变的只是个人追求自身利益的表现形式，不能从根本上改变人们的自利倾向。正如实践所证实的那样，公共利益的个人所有者在自利动机的驱使下，往往倾向于在获取同等收益条件下使个人努力最小化，从而实现相对利益最大化。这种在公共利益过程中存在的“搭便车”现象，导致公共利益所有者的所有权强度降低，增加了维护和实现公共利益的难度系数，并使公共利益及易受到私利的侵犯。

公共利益存在的第二个矛盾是公共利益集体行使权利的特定要求与这种行使费用过高之间的矛盾。公共利益权利的平均性质和权利行使的集合性质，要求公共利益所有者以集体行动行使各项权利。但是公共利益所有者人数众多会使这种权利行使方式的费用急剧上升。当费用超过行使权利所带来的收益时，行使权利本身成为得不偿失的事情，或者使行使权利根本不可能。

由于公共利益所有者强度偏低，行使费用过高，公共利益便成为不能分解为任何具体个人利益的抽象，其主体很难追溯到具体个人。在公共利益庞大的体系里，实际上活动着的全部是形形色色的代理人，而并没有可以追溯的最后委托人，公共利益的委托人虚位了。这为政府组织及其公务人员以寻租等方式对公共利益进行“私有化”活动提供了有利空间。

(三)行政产出的内在特性

行政产出与企业产出相比，具有自身的特点，这些特征加剧了政治市场上委托人与代理人的利益目标冲突。

第一，行政产出缺乏成本意识。在市场条件下，企业组织必须在其生产成本同产出或收入之间建立紧密的联系，这关系到企业生存和发展。但在行政产出的生产过程中，生产成本和产出(或收入)之间的这种紧密联系被割裂。实际上，这也是非市场产出的一个典型特征，正如沃尔夫指出的：“非市场活动割裂了这种联系，因为维护非市场活动的收入具有非价格来源：即来自政府的税收、或来自捐赠或其他提供给政府的非价格来源。这些收入直接提供给政府或政府之外的其它非市场机构。”^{[3] (第46页)} 一言之，行政生产成本并不需要由其产出来弥补。这就意味着行政产出的生产过程极容易出现资源配置的低效率。在这种情况下，行政产出往往会出现极为明显的“多余成本”。此外，行政机构缺乏成本意识还因为行政机构是高度垄断性的组织，其所提供的产出或服务具有非拒绝性。这使得行政机构的生产过程缺乏一个有效的刺激结构，从而无法有效刺激工作人员的劳动投入，也不能刺激行政机构节约成本。

第二，行政产出具有劳动密集型特征。这一特征说明行政机构产出的扩张过程主要是一个劳动力投入不断扩张的过程，行政机构生产成本的增加主要是劳动力成本增加，即取决于雇员数和工资率以及其它福利支出。技术更新并不能使行政机构利用资本来替代劳动力，不能无限制地实现劳动力节约，以机器替代劳动

力。行政机构不可能象企业组织那样实行大范围的自动化操作。

第三，行政产出的难以测量性。企业生产的产品和服务所耗费的成本可凭借货币价格比较准确地加以测量。然而，行政组织所生产出来的产品或服务是一些“非商品性”的产出，这些产品或服务并不进入市场的交易体系，不可能形成一个反映其生产成本的货币价格。所以，行政部门的产出是一种“非市场产出”，要对其进行准确测量在技术上无疑有相当难度。同时，非市场产出通常是一些中间产出，即充其量是最终产出的代理，其对最终产出的贡献程度是难以捉摸和难以度量的。此外，由于难以获得全面、准确的关于消费者(公民、私人企业等)消费行政部门产出的有关信息，或由于信息成本过高，加之行政产出又具有“非拒绝性”，因此，要准确测量行政产出的质量也是极为困难的。

行政产出的上述特征为政府利益结构的非合理形态提供了错位的空间。首先，在行政产出无法测量的情况下，就不利于测量行政机构的效率，从而不利监督其生产活动，促使其提高效率。其次，在行政总产出无法准确测量的条件下，行政人员个人的边际产出也无法分离出来，从而不能在行政人员的报酬和边际产出之间形成高度相关关系，也就不能有效刺激工作人员的工作努力。其三，由于行政机构的产出和成本之间只存在微弱的关系，这本身就隐含着行政机构有缺乏成本意识、低效率的可能。其四，由于行政产出的生产具有高度垄断性，因而行政机构也没有提高效率的动机与压力。

遏制政府利益结构走向非合理形态，必须构建和完善激励约束机制。一方面对作为代理人的政府组织及其公务人员进行有效激励，在法律上、制度上保障其基本利益和角色利益，使其更好地为作为委托人的公众的利益服务；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，完善官员问责制、引入竞争机制，打破行政垄断、扩大公民参与，提高政府透明度等途径构建政府利益结构的合理形态，实现公共利益与政府组织及其公务人员自身利益的良性互动。

三、消解路径：激励约束自律机制的建立与完善

遏制政府利益结构形态的异化，必须建立和完善激励约束机制及自律机制。

(一) 激励机制

1、建立、健全充分竞争的政治代理人市场

政治代理人，尤其是领导成员市场竞争的不足弱化了人才市场本身所具有的

对政治代理人问题行为的约束力。可以说，政治代理人之间的竞争越是激烈，政治代理人的机会主义行为的风险成本就越大。因为，对在位代理人的位置和收益的觊觎使得潜在竞争者或候选人会有较为强大的动力探究“黑匣子”里的内容，并且为了自己能取而代之，他们会在关键的时刻将这些内幕性信息曝光。这样就可以减少政治代理人对政治委托人的信息优势程度，加大问题行为的惩罚成本。此其一。其二，在强大的竞争压力下，为了取得政治连任，在位者也会有动力提高其服务水平和服务能力。所以，就政治委托人而言，政治代理人市场的竞争越充分，政治委托人对代理人的监督成本就越低。

2、提供略微偏高的政治代理货币性收益

不同领域的“对等人”具有基本对等的收益，这是社会公平的一个重要体现和要求。相反，如果想使某部门优先发展，用优厚的待遇吸纳优秀的人才是实现这一目的的实质性手段之一。因此，要建立一个精简、效能、高素质的政府，必须为政治代理人提供略为偏高的工资收入。其次，偏高的政治代理收益将增大政治代理人的问题行为的机会成本，增加政治代理人的职业优越感，从而加大其问题行为的心理成本。当然，政治代理收益的提高并不能保证代理人在经济上就“再无所求”了。因此，还应注意进一步完善财政制度、审计与会计制度，防止政治代理人过高的在职消费。

3、在行政立法中应适当考量政治代理人的合理利益

立法是一种“公共产品”，具备广泛的民主性和公益代表性。同时，立法过程就是分配利益和资源的过程。因此，政治代理人的合理利益主张，就可以作为一种利益或者某阶层利益在立法层面得到反映，这与行政执法过程中追求不当得利的行为有着本质区别。因为，受到约束的自利与公利的良性互动一方面能保障个体的合理利益得以实现，另一方面又能约束个体追逐利益最大化的行为，使个体追求特殊利益的行为与公共利益不相违背，从而实现利益均衡。行政立法过程对政府组织及其公务人员利益的适当考量正体现了这一思想。

（二）约束机制

1、强化责任行政，构建和完善政治代理人问责制

完善官员问责制，可以从以下两方面进行：一是建立新的问责触发机制。问责的本质，并不是简单地对过错的惩罚，而是要促使官员履行相应的责任。由此，

新的问责触发机制必须体现官员“有过”要问责，官员“无为”也要问责的精神。通过对官员“无为”进行问责，强调机关的工作效能，要求各级官员勤勉尽责，把责任的实现从单纯的事后追究扩张到事后与事前督促相结合，符合责任行政的本意。第二个举措是从同体问责为主向异体问责为主转变。问责是因授权而产生的。授权一般包括两个层面：一是人民对政府及其官员的授权，即异体授权，与之相对应的是异体问责；二是上级政府对下级政府、各级政府对各级行政官员的授权，与之相对应的是同体问责。民主政治的官员问责与君主时代君主对官吏问责的区别关键在于前者把社会公众、权力机关对政府及其官员的异体问责放在首要位置。在此意义上，民意机关和社会公众是官员问责最重要的主体，这就要求加强作为民意机关的人民代表大会对政府及其官员的问责职能。

2、引入竞争机制，打破行政垄断

政治领域的委托代理比经济领域的委托代理容易失灵的原因之一就在于行政高度垄断。因此，必须引入竞争机制，实现公共服务的方式由政府垄断的单一模式向多元化的模式转变。引入竞争机制就是将原来由政府承担的一些公共服务职能大量地转移给非政府组织和私人部门，以便在不增加政府规模和开支的前提下实现公共服务市场化。公共服务领域引入竞争机制，主要有如下三种方式：一是政府内部的竞争。把政府部门内部的一些事务，如后勤服务、数据处理、调查研究等交给专门企业，签订合同，对完成任务并达到合同规定标准的企业支付报酬。二是政府与企业之间的竞争。把一些政府垄断的服务部门，推向市场，打破垄断格局，形成多家竞争的局面。三是企业之间的竞争。政府将一些业务通过招标的方式出租或承包给不同企业，形成不同企业之间的竞争，不断提高服务质量。

3、扩大公民参与度，提高政府透明度

首先，要完善人民代表大会制度为主的民主制度，切实保障公民参与权。一是适时、适度地提高人大代表直选的层次。这有利于加强较高层次人大代表对人民负责的动力和压力。二是实行人大代表专职制，使代表有更多的时间、精力和热情从政。三是政府各级官员的产生，可以采取由党委同时推荐多个候选人、人代会投票表决的方式，这有利于“硬化”人民代表大会的作用、体现人民的意志。其次，要设立权威性的机构统一协调处理信息公开工作。随着传统的以权力行使为特征的管理制度在信息社会逐步演化为信息交换与服务制度，国家必须设立高

层次的协调机构来统一、协调信息公开工作。最后，要以法律的形式明确政府信息公开的职责。只有通过法律将政务公开明确规定为行政机关和组织的法定职责，才能解决在政务公开实践中因法律缺位而产生的民众对政府政务公开的“软契约约束”，以及政务公开对行政工作人员的低效激励等问题。

（三）自律机制

公务人员是在政治市场中具有多元效用函数的个人，在追求效用最大化的过程中，其行为往往要受到多方面的约束，即有限理性——只能在特定的制度环境下实现自身效用的最大化。约束来自于外部和内部，它通过改变公务人员的行为发挥作用。在内部约束中，思想观念具有决定性意义，它能够改变公务人员的偏好体系，从而改变其行为成本，进而改变其成本与收益分析的结果，最终改变公务人员的行为。因此，政府公务人员应加强自身学习，加强自身自律，改变自身的偏好体系，削弱对名利的追求。

1、要摆脱官本位意识，建立以民为本的服务理念。掌握行政权力的公务人员不应把自己看作是公共权力的所有者，因为只有社会公众才是公共权力和公共利益的唯一所有者和委托人，而政府及其公务人员只是社会公众的代理人，代表社会公众行使公共权力和维护公共利益的责任。因此，公务人员必须充分考虑公共的、共享的和社会的利益，把公共利益的最大化作为自己的政策目标，确立为社会公众服务的意识。

2、要确立开放理念，确保政务公开。基于委托代理关系下的政府是服务型政府，其实质是公民与政府共同合作的产物。这就要求公务人员培育开放性的行政理念，不断摒弃陈旧的、保守的、封闭的、排它的、落后的文化理念，不断融入和建立具有创新精神、独立意识、个性鲜明、开放民主、兼收并蓄的现代文化理念。开放型的行政本着平等、坦诚、谦虚的态度置自己与公众相平等的地位，广泛而虚心地征求、参考公众意见和建议，通过政务公开，确保公民对政府行政的知情权和监督权，是服务式行政和参与式行政。

3、要培养诚实守责的责任观念，做公共利益的忠实代理人。每个公务员都要讲信用，有责任感，这种负责不仅指对上级负责，更重要的是要对公民负责，对公众反映的问题、要求的事情要积极给予回应，不断地提供与创新其服务，对自己做的事也要勇于承担责任。只有树立了责任观，才能增强有效的回应，增强代理人的忠诚度，成为公共利益的忠实代理人。

4、要确立现代法制理念，自觉接受法律监督。传统法治文化的基本特征之一，是将法律看作自上而下控制民众的一种工具，对掌权者而言，如果说他们受到监督的话，那也是一种自上而下的、相当不确定的、不是以法律为基本依据的、缺乏程序性的权力监督。现代法治理念通过对法律真实地位的肯定，旨在使权力与责任、权利与义务等关系能够得到合理统一：对掌权者而言，权力的行使必须限于法律所规定的范围，并需要承担相应的法律责任；对社会公众来说，不仅仅是法律义务的承担者，还同时享有法律所规定的种种权利。

参考文献：

- [1] (美) H·西蒙. 现代决策理论的基石[M]. 北京经济学院出版社, 1991.
[2] 威廉姆森. 资本主义经济制度[M]. 北京: 商务印书馆, 2002.
[3] 沃尔夫. 市场或政府[M]. 北京: 中国发展出版社, 1994 .

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, 研究方向为政府体制。

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