

# 政府利益结构形态的变异与消解\*

胡东

( 楚雄师范学院 政治与公共管理系, 云南楚雄, 675000 )

**摘要:** 政府利益结构形态的变异必然导致行政成本急剧上升, 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。因此, 深入分析变异原因, 并提出消解对策, 就成为亟待解决的理论问题。

**关键词:** 政府利益/变异/消解

政府利益结构呈现出合理形态与非合理形态。当政府利益结构由合理形态异化为非合理形态时, 合理形态下委托人利益与代理人利益的良性互动被破坏, 代理人的自利目标凌驾于公利目标之上。遏制政府利益结构形态的变异, 需要探讨其变异原因, 并在此基础上提出消解对策。

## 一、变异: 政府利益结构由合理形态走向非合理形态

所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。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。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。基本利益高于角色利益, 而不当得利地位最低, 应给予彻底清除。第三, 政府利益各组成部分在性质上的差异性。其中, 基本利益和角色利益是合法利益, 必须得到切实保障; 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(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。

---

\*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。

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，政府利益结构形态就产生了异化，即非合理形态的政府利益结构。其具体表现为：第一，政府利益主体的错位。即政治代理人把自己视作其所代表的公共利益的主体，把所代表的公共利益当作或转化为自身的独立利益或个人利益，混淆了二者的界限并以后者取代了前者。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。

## 二、变异的原因：政治代理人的有限理性和机会主义、公共利益委托人缺位与行政产出的内在特性

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）政治代理人的有限理性与机会主义

交易成本经济学指出，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。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。<sup>[1]（第72页）</sup>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。政治代理人也是契约人，也同时具有有限理性和投机的人格特征。政府组织及其公务人员会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。

### （二）公共利益委托人虚位

与个人利益相比较，公共利益具有三个特点：权利的平均性质、权利行使的集合性质和所有者的群体性质。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。

首先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。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，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。其次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。这会导致行使费用急剧上升。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。上述矛盾使公共利益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。

### （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。在行政产出的生产过程中，生产成本和产出(或收入)之间的紧密联系被割裂，因为行政产出具有非价格来源：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。<sup>[2]（第46页）</sup>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”。第二，行政产出具有劳动密集型特征。这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，技术更新并不能使行政机构利用资本来替代劳动力，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。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。

### 三、消解：激励约束机制的建立与完善

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。一方面对政治代理人进行有效激励，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，使其更好地为作为委托人的公众利益服务。

### （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。

---

**参考文献：**

- [1] 威廉姆森. 资本主义经济制度[M]. 商务印书馆, 2002.
- [2] 沃尔夫. 市场或政府[M]. 中国发展出版社, 1994 .
- [3] 丹尼斯·C·缪乐. 公共选择理论[M]. 北京社会科学出版社, 1994.

**作者简介：**

胡东（1976—），云南昭通人，楚雄师范学院政治与公共管理系讲师，硕士。

联系方式：电话（胡东）：13508784039；邮箱：hudong97@sina.com  
地址：楚雄师范学院政治与公共管理系 胡东（收） 邮编：675000