



中国书籍文库  
China Books Library

汇集优秀原创学术论著  
推动科研成果转化交流

# 服务行政与服务型政府

FuWu XingZheng Yu FuWuXing ZhengFu

李传军 著



中国书籍出版社  
China Book Press



中国书籍文库 | 汇集优秀原创学术论著  
China Books Library | 推动科研成果转化交流

# 服务行政与服务型政府

FuWu XingZheng Yu FuWuXing ZhengFu

李传军 著



中国书籍出版社  
China Book Press

## 图书在版编目(CIP)数据

服务行政与服务型政府/李传军著. —北京:中国书籍出版社,  
2012.9

ISBN 978-7-5068-3143-7

I. ①服… II. ①李… III. ①国家行政机关—行政管理—  
研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 211499 号

责任编辑/ 李卫东

责任印制/ 孙马飞 张智勇

封面设计/ 中联学林

出版发行/ 中国书籍出版社

地 址: 北京市丰台区三路居路 97 号(邮编:100073)

电 话: (010)52257143(总编室) (010)52257153(发行部)

电子邮箱: chinabp@vip.sina.com

经 销/ 全国新华书店

印 刷/ 北京天正元印务有限公司

开 本/ 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张/ 14.5

字 数/ 261 千字

版 次/ 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

书 号/ ISBN 978-7-5068-3143-7

定 价/ 43.00 元

# 目 录

## CONTENTS

### 第一篇 背景篇

#### 新公共管理运动与政府模式转型

|                      |      |
|----------------------|------|
| 第一章 新公共管理运动.....     | 3    |
| 第一节 新公共管理理论的缘起       | / 3  |
| 第二节 新公共管理的理论基础       | / 6  |
| 第三节 新公共管理运动          | / 23 |
| 第四节 新公共管理评析          | / 34 |
| 第二章 政府模式转型 .....     | 38   |
| 第一节 公共管理模式：从官僚制到后官僚制 | / 38 |
| 第二节 公共管理的双重维度        | / 43 |

### 第二篇 理论篇

#### 服务行政模式

|                       |      |
|-----------------------|------|
| 第三章 服务行政模式的理论基础 ..... | 53   |
| 第一节 政治学的视角            | / 53 |
| 第二节 行政法学的视角           | / 59 |
| 第三节 伦理学的视角            | / 63 |
| 第四节 行政学的视角            | / 67 |

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| <b>第四章 服务行政模式的价值导向 .....</b>       | <b>71</b>  |
| 第一节 服务行政：行政改革的核心价值选择 .....         | / 71       |
| 第二节 服务行政模式的观念转变 .....              | / 74       |
| 第三节 破除官本位意识：从管理到服务 .....           | / 78       |
| <b>第五章 服务行政模式的主体特征 .....</b>       | <b>84</b>  |
| 第一节 公共管理主体及其关系 .....               | / 84       |
| 第二节 公共服务组织及其人员的角色定位 .....          | / 86       |
| 第三节 公共服务组织的扁平化 .....               | / 89       |
| 第四节 公共服务组织的信息不对称问题 .....           | / 92       |
| 第五节 社会自治组织与开放社会的政治整合 .....         | / 97       |
| <b>第六章 服务行政模式的职能设计 .....</b>       | <b>101</b> |
| 第一节 服务：政府职能设计的方向 .....             | / 101      |
| 第二节 政府公共服务职能的系统建构 .....            | / 105      |
| 第三节 政府职能服务化转变的动因 .....             | / 109      |
| 第四节 政府职能服务化转变的实现途径 .....           | / 112      |
| <b>第七章 服务行政模式的实践形态：服务型政府 .....</b> | <b>115</b> |
| 第一节 服务型政府的概念 .....                 | / 115      |
| 第二节 服务型政府的内容 .....                 | / 118      |
| 第三节 服务型政府的特征 .....                 | / 121      |

## **第三篇 实践篇**

### **服务型政府建设**

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| <b>第八章 我国传统行政模式剖析 .....</b>       | <b>131</b> |
| 第一节 我国传统行政模式的成因 .....             | / 131      |
| 第二节 我国传统行政模式的特征 .....             | / 133      |
| 第三节 我国传统行政模式的弊端 .....             | / 136      |
| <b>第九章 我国当代的社会转型与行政模式转型 .....</b> | <b>138</b> |
| 第一节 我国当代的社会转型 .....               | / 138      |
| 第二节 改革开放以来我国的行政体制改革 .....         | / 142      |

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 第三节 我国的行政模式转型的基本方向              | / 146 |
| <b>第十章 我国服务型政府建设的背景</b>         | 153   |
| 第一节 我国服务型政府建设的理论基础：为人民服务        | / 153 |
| 第二节 我国服务型政府建设的经济前提：社会主义市场经济     | / 155 |
| 第三节 我国服务型政府建设的内部压力：社会稳定和社会持续发展  | / 157 |
| 第四节 我国建设服务型政府的外在要求：政府管理国际化      | / 159 |
| 第五节 我国服务型政府建设的组织保证：中国共产党的领导     | / 161 |
| 第六节 我国服务型政府建设的制度保障：依法治国和以德治国相结合 | / 163 |
| 第七节 我国服务型政府建设的目标指向：社会主义和谐社会     | / 165 |
| <b>第十一章 我国服务型政府建设的实践</b>        | 168   |
| 第一节 我国服务型政府建设的现状                | / 168 |
| 第二节 我国服务型政府建设的问题                | / 174 |
| <b>第十二章 我国服务型政府建设的对策</b>        | 181   |
| 第一节 加强党的执政能力建设                  | / 181 |
| 第二节 树立正确的行政理念                   | / 184 |
| 第三节 切实转变政府职能                    | / 188 |
| 第四节 推行行之有效的服务模式                 | / 192 |
| 第五节 完善政府部门绩效评估体系                | / 194 |
| 第六节 推进依法行政建设                    | / 198 |
| 第七节 大力发展社会中介组织                  | / 201 |
| 第八节 加强电子政务建设                    | / 204 |
| 第九节 健全公共财政体制                    | / 208 |
| 第十节 加快建立精干、廉洁、高效的公务员队伍          | / 211 |
| <b>主要参考文献</b>                   | 214   |

# 01

第一篇

## | 背景篇 |

新公共管理运动与政府模式转型



# 第一章

## 新公共管理运动

### 第一节 新公共管理理论的缘起

20 世纪八九十年代，西方大多数发达国家的公共部门都有一个显著的变化，这种变化的最显著的特征是从传统公共行政向新公共管理转变。关于这种转变，有许多名称：“管理主义”“新公共管理”“以市场为基础的公共行政”“后官僚主义范式”或者“企业家政府”等等。一般说来，西方行政学界较多地使用“新公共管理”（New Public Management）。尽管西方发达国家政府管理领域的转变名称不一，但都具有一个相同或相似的基本取向，即都以采用私人部门管理的理论、方法及技术，引入市场竞争机制，提高公共管理水平及公共服务质量为特征的“新公共管理理论”为指导。新公共管理理论日益成为当代西方政府改革的指导理论。

“新公共管理”是在特定的历史背景下出现和发展起来的：（1）政府出现日益严重的问题和困难。自 20 世纪 70 年代开始，由于石油危机及福利国家负担过重等因素，西方各国普遍出现了经济衰退，公共财政也因财政收入的减少和福利开支过大等原因出现了持续的财政赤字，各国政府都面临着财政紧张的难题。同时，政府职能不断扩张、政府规模日益增大，使得西方各国政府普遍臃肿，效率低下。（2）传统的公共行政受到批判。传统的官僚体制专注于各种规章制度及层叠的指挥系统，面对现代社会变化迅速、信息丰富、知识密集的现实，恪守繁文缛节、反应迟钝的官僚制越来越无法适应。（3）政府遭遇信任危机。在美国等具有个人主义传统的国家，人们对政府的不信任由来已久。自 20 世纪 60 年代始遭遇信任危机，公众对政府的作用、使命、运作方式产生了怀疑。（4）政府面临着全球化的挑战。20 世纪末期以来，人类正走向

“全球一体化”的轨道。正是在这样的历史背景下，对传统公共行政模式进行全面清算和否定的新的公共行政理论和管理模式——新公共管理应运而生，并迅速扩展到西方各国。

根据经济合作与发展组织关于西方政府改革的研究报告，新公共管理的核心内容有：

(1) 更加关心服务效率、效果和质量的成果。服务的效率、效果和质量可以通过绩效来评估。绩效评估是通过科学的方法、程序和标准，对公共服务部门的成就、业绩作出客观、准确的评价。

(2) 高度集权、等级制的组织结构为分权的管理环境所取代，在分权的环境中，资源配置和服务提供的决策更加接近第一线，并且为顾客和其他利益集团反馈提供更多的余地。新公共管理主张分权的政府，从等级制转变为参与和协作制。传统政府组织是典型的等级分明的集权结构，这种结构将政府组织划分为许多层级条块。人们认同自己所属的基层组织，跨组织层次之间的交流极其困难，使得政府机构不能对新情况及时作出反应。由于信息技术的发展趋势，加快决策的压力猛烈地冲击着政府的决策系统，政府组织需要对不断变化的社会作出迅速的反应。为此政府应向企业界学习，通过减少层级、授权和分散决策权的办法来应对。政府应将社会服务与管理的权限通过参与或民主的方式下放给社会的基本单元：社区、家庭、志愿者组织等，让他们自我服务、自我管理。

(3) 灵活地选择成本效益比更好的方法，如市场的方法，来替代政府直接提供和管制。更加关心公共部门直接提供的服务的效率，包括生产力目标的设定、在公共部门组织之间建立竞争性的环境。

(4) 强化国家核心战略能力，引导国家变得能够自动、灵活、低成本地对外界的变化以及不同的利益要求作出反应。

新公共管理是经传统行政管理学而发展过来的，两者之间当然有着某种历史的渊源关系，但是，与传统的行政管理相比，新公共管理所体现的下述特征更为显著、更为突出。

第一，公共性。新公共管理的对象是社会公共事务和公共服务，与社会中的每一个成员都有着直接或间接的、这样或那样的联系。因此，尊重公民的基本权利，实现社会政策的公正、公平、公开就成了公共管理的应有之义。新公共管理的过程具有公共性。既然公共管理的主体具有多元性，政府部门就已经无法成为唯一的公共管理者，必须依靠其他非营利部门来共同治理与共同管理。随着经济的市场化和政治的民主化过程的逐渐扩大，公共性的特征将会越

来越明显。公共管理总离不开公共权力。因为公共管理的权力与政治、行政权力一样，其最终来源是公民及社会成员，其运用必须服从公共利益，否则将失去权力的合法性。公共管理的实质就是公共权力的先例和运用的过程，作为权力之源的公民天然地具有监督和控制权力之权利，要求公共管理始终服务于公共福利这个根本目标。

第二，公平性。从公平与效率的关系来看，在传统行政价值体系中效率占据了重要地位，是衡量政府管理决策科学性、政府服务有效性、政府管理行为合理性的关键指标。但是，现代社会信息技术的进步和通讯的发展为各种非政府组织和普通公民参与政治决策和公共管理活动提供了有利的条件和机遇。信息的开放与透明度的增强使公民对政治和公共管理事务的了解日渐增多，对传统政府管理的核心价值观提出了挑战，要求逐渐以公平正义与管理效率并重。即公共管理必须考察提供的服务是否有利于促进社会的公平与效率，效率要以公平的社会服务为前提。公众的权利、利益应高于政府的权利、利益。

第三，合法性。合法性在新公共管理理论中主要体现为严格遵守规则的精神，也即公共管理必须在宪法和法律法规许可的框架内进行。因为公共决策涉及面广，与公民的个人权利和利益联系非常紧密，随意的公共决策往往会侵犯公民合法权益。由此，对公共权力进行约束使其在合法合理的范围内行使是必要的。因为只有这样，才能做出真正符合人民愿望和公共利益要求的决策，才能实现公共管理服务公众的宗旨与目标。

第四，效能性。效能是指效率与功能。包括公共决策对于公共问题解决的有效性、解决问题的速度、所花费的成本（包括人力、财力、物力、信息、时间等）。因此，效能目标应该包含：效能应来源于公共管理和公共决策的科学性；效能应来源于公共决策流程的合理性；效能应依赖于公共决策体系的分工和整合的成功程度。

第五，适应性。任何一个公共管理系统都需要与外部环境相适应，才能及时有效地解决公共问题，促进社会的发展。传统的行政服务往往是整齐划一的单项供给型服务，人们缺少自由选择度，加上政府公共服务本身的垄断性质，因此，是公众去适应政府，而不是政府去适应公众。新公共管理理论则强调管理主体的多元性和彼此的相互竞争性，这样就有利于形成公共服务的公众选择机制。

第六，回应性。回应性对于新公共管理的要求是十分具体的：要求公共管理的主体始终保持对公民或社会的关注，并且要求公众对公共管理特别是公共决策过程有较高程度的参与；要求切实尊重和保护公民的权利；要求公共管理

体制保持灵敏的社会感知力,保持公共决策信息系统的开放性和决策系统的有效输出和反馈。唯有如此,才能实现公共管理主体与客体之间的良好互动。<sup>①</sup>

## 第二节 新公共管理的理论基础

新公共管理理论的理论基础可以概括为三个方面,即经济学基础:新自由主义经济学;政治学基础:公共选择理论;管理学基础:工商企业管理学。

### 一、新公共管理的经济学基础:新自由主义经济学

自由主义思想最初形成于17世纪的英国,它是在古希腊等古代西方思想的基础上产生的,对现代经济思想、社会思想和政治思想都产生了很大的影响。以亚当·斯密为代表的古典政治经济学的自由主义思想被称为古典自由主义,也称为旧自由主义。新自由主义经济学是指当代西方经济理论中强调自由放任理论与政策的经济学体系和流派,产生于20世纪20~30年代。70年代末以来,它一直在西方经济学中占据主导地位,并且是全球绝大多数政党所采取的政治和经济趋向。无论是西方资本主义国家80年代的私有化浪潮、俄罗斯的“休克疗法”,还是拉美国家进行的以“华盛顿共识”为基础的经济改革,都是新自由主义经济学的“经典之作”。西方许多经济学流派都具有新自由主义的特点,比如货币学派、理性预期学派、供给学派、新制度学派等。上述学派是构成新自由主义经济学的重要经济学派。

从理论上来看,新自由主义经济学的崛起对新公共管理运动产生了深远的影响。回顾资本主义国家发展的历史,我们看到,在自由资本主义时期,政府仅作用于一些极其有限的领域,政府与社会的关系处于一种消极地应答社会要求的状态,因而政府被称为“消极政府”或“有限政府”。而随着自由资本主义向垄断资本主义的发展,由于经济危机的频繁发生,在凯恩斯理论的主导下,政府对经济和社会生活的干预度越来越深,行政部门迅速膨胀,行政权力迅速集中,出现了所谓的“行政国家”。

但是,凯恩斯主义由于其理论本身的严重缺陷,使其国家干预经济的政策对资本主义固有的矛盾和危机尽管能暂时予以缓解,却不能根除,而且还会进一步促使其加深和发展,以致到20世纪70年代以中东石油危机为导火索而使

---

<sup>①</sup> 杨明伟:《新公共管理理论述评》,载《四川行政学院学报》,2005年第2期。

资本主义世界陷入“滞胀”的严重衰退之中，这表明凯恩斯主义失灵了。在此形势下，以货币主义为代表的新自由主义学派便乘势纷纷谴责凯恩斯主义，并主张实行自由主义经济政策，形成一股强劲的新自由主义思潮。

新自由主义经济学对新公共管理最根本的影响在于以“理性经济人”假设取代了传统公共行政中沿袭政治学的“人性恶”的假设，导致了政府管理的侧重点由规制变为激励。官僚人性假设的转变导致了政府模式设计的改变：由侧重规制的官僚制走向鼓励竞争、强调激励的市场模式。传统公共行政认为公共利益的实现途径是制定详尽、完备的规则来限定官僚权力的设置与运用，尽可能减少人性的“恶”侵害公共利益的机会和空间。而经济学则认为，在个人效用最大化的官僚行为假设下，传统的规制导向与官僚的经济人特性相冲突，并且完备的规则是不可能的，还有可能损害公共利益的实现。因此，实现公共利益的途径应由防止官僚滥用权力侵害公共利益转变为如何在承认官僚个人利益的前提下激励、引导官僚尽可能地提高公共服务的效率和质量，即设计一种制度将个人利益与公共利益协调、兼容。传统官僚制的规制导向无法有效激励经济理性的官僚，甚至起到负激励效果，有助于官僚形成逃避风险、不事创新、不求有功但求无过的心态，使公共组织丧失追求效率的内在动力。经济学认为，市场机制是实现个人利益和公共利益兼容的最优机制。在经济学的影响下，新公共管理主张在政府管理和公共服务中引入市场、准市场等激励机制来提高公共服务供给的效率和品质，重视结果而非过程，克服片面强调形式合理性的传统官僚制的实质非理性。

在新自由主义经济学中，对新公共管理学影响最大的就是新制度经济学中的交易成本理论和委托—代理理论。

交易成本理论是20世纪70年代中后期才逐渐形成和发展起来的一门新兴经济学理论。以科斯为代表的新制度经济学派以交易成本为分析的起点和理论工具，经过多位著名经济学家的系统研究，提出了以产权私有化为核心的新自由主义经济学思想。

交易成本指事前签订契约、事后监督和实施它的各类费用之和。交易成本普遍地存在于人们各种交易行为之中。这些费用包括获取信息的费用、制定合约与执行合约的费用、组织资源、协调资源与执行激励措施的费用、代理执行和服从管理的费用等。这些成本在传统经济学理论中是被忽略不计的。在以下情况中，各种交易费用会变得十分高昂：即产权关系界定模糊不清；环境不确定性，信息不对称性及由此产生的契约不确定；人类的有限理性与规则匮乏下的机会主义行为泛滥；交易对象的资产专用性，即物质资产和人力资本只能用

于特定的用途；政府组织大量寻租、设租行为的存在等。交易成本的不断放大势必降低交易的收益率，使人们对制度的激励和约束功能产生怀疑。合理的制度安排和制度创新能够有效地控制与减少交易成本的支出，提高经济活动的内在效率，促进经济可持续地增长。换言之，当一种制度规则无法控制不道德的机会主义行为而呈现交易成本不断放大的时候，或者一种制度规则由于交易费用高昂而难以推行的时候，制度需要依照一定的路径进行变迁或创新，使经济活动达到帕累托最优。制度创新要解决两个最根本的问题：一是信息问题，二是制度激励问题。前者力图通过制度和规则，减低信息不对称和契约的不确定及由此发生的逆向选择行为；后者则通过产权的保护与约束、行为奖惩等正负激励规则安排，减低机会主义行为的发生率。意识形态和人们诚信的态度是降低人类生活交易成本的重要因素。

从交易成本的观点来看，官僚机构垄断公共服务生产的传统模式无疑以巨大的交易成本为代价，无法实现资源的最优配置，因此应运用市场检验或签约外包将公共服务转由非官僚机构承担，降低交易成本。但是，利用官僚机构提供公共服务和利用市场都存在交易成本，问题的关键在于如何确定政府与市场两者的合理边界，使总交易成本达到最小。在官僚机构垄断公共服务的情况下，引入市场机制是合理的选择，但同时亦应注意到运用市场机制也需付出交易成本，不能想当然认为市场机制必然优于官僚制。根据新制度经济学的观点，把交易成本分析和激励结构引入公共服务中，能够通过新的激励制度安排削减官僚机构，通过承包和准市场的运作方式实现更有效的竞争以及消费者选择。

交易成本理论在以下方面对公共行政发展产生了积极影响：

第一，交易成本成为考量、评价政府组织内部运行效率的一项重要指标。凭借交易成本这一变量，政府能够诊断在部门与层级间权力体制、职能关系、权责体系、沟通渠道、反馈机制、人力配置、技术装备与运行程序设置中存在的问题，全面检视政府组织内部制度安排的合理性，从而寻求更有效的组织结构设计。政府组织在选择或决定自身的一些制度安排时，必须考虑到推行或实施这些制度的各种交易费用，即成本支出的可承受性以及支出与收益比率的均衡性。

第二，交易成本理论更加明确了政府在建立产权制度、保护产权权利以及确立相关的法律秩序方面所承担的角色和发挥的作用。在一个社会中，如果没有完善的产权保护制度和相关的法律秩序，那么，不仅无法形成有效、对称的激励结构，保证产权权利的获得，而且会刺激理性个人在交易中的“搭便车”

的行为，这一方面使得人们在交易活动中的排他成本和协调成本等交易费用大大提高，另一方面使得人们的合作、信任情感以及开拓创新精神大为衰减。因此，财产权保护制度的确立、交易契约关系的完善对社会发展的作用极为关键。国家在建立产权制度、确立契约规则、保护财产权利等方面一直起着其他组织无法替代的职能，只有国家可以通过法律保障人们的财产权利不受侵犯，可以通过其合法行使的权力约束和惩治破坏产权权力的行为。所以，交易成本理论实际上突出了政府组织在建立产权制度和提供相关法律秩序方面的重要责任。

第三，根据交易成本理论，政府组织在制定与执行公共政策中，能够更加理性地选择有效的制度，以降低管理过程的交易费用。在此，考察政府组织管理国家及社会公共事务的核心标准是交易成本。换句话说，在公共物品的生产活动中，如果有其他的组织形式比政府组织所支付的交易费用低，同时，这项物品又不涉及均等化提供时，它就可以寻求其他替代的组织形式。

第四，从交易成本理论中，政府组织意识到，必须有效地遏制政府寻租和腐败行为，才能保证民间经济交易活动的顺利开展和社会经济的繁荣。政府及其官员过度的规制和寻租行为都将大大提高民间经济活动的交易成本，增加企业组织和公众的支出，这直接危害到市场经济的规则和良性运行，造成资源配置低效和民间经济活动萎缩，限制了社会经济的发展。因此，遏制政府官员的腐败行为，有助于正常市场交易秩序的建立，有助于维护交易活动正常的契约关系和伦理关系。

委托—代理理论是新制度经济学中的一个重要理论模型。这个假设和分析框架普遍地用于描述在所有权、控制权两权分离和利益分割的状况下，委托人和代理人之间的关系模式以及行为动机与规则等问题。它指向一个代理人能否按照契约规定的权限和委托人的意愿，来代替委托人采取行动。委托人如何激励代理人，这是委托—代理关系研究的中心。委托—代理理论涉及一个人如何设计一个补偿系统，来驱动另一个人作为委托人的利益行动。该理论以完全理性为假设，强调事前设计“激励约束机制”，以寻求委托—代理人一致的利益目标。如何设计这些激励合同就是委托—代理理论的主题。

委托—代理理论的基本思想包括以下方面：（1）委托人和代理人之间存在着明显的信息不对称，即委托人对代理人的行动细节并不了解或保持着“理性的无知”；（2）由于（1）的存在，在报酬由委托人支付的情况下，代理人从自身的利益出发，可能采取某些机会主义的行为，使自身效用最大化并降低自身承担的风险。同时由于信息不对称，双方都可能存在着不道德的欺诈

行为，甚至违法行为，而监控不道德行为的成本又非常高；（3）委托人预期效用的实现，依赖于代理人的行动，同时也取决于委托人在契约中的制度供给。彼此的承诺、相互信任、激励与补偿机制与监督制度的安排等；（4）由于上述条件的存在，对代理人的行为予以激励与监控，建立契约执行的规则和良好的合作关系，就成为委托—代理理论关注的焦点问题。

委托—代理理论通常用于分析组织中的科层关系。委托人赋予某个代理人一定的权利，一种代理关系就建立起来了，这个代理人受契约（正式、非正式的）制约代表着委托人的利益，并相应获取某种形式的报酬。委托人和代理人的目标冲突与信息不对称是委托代理问题的核心。在有限理性和机会主义的经济人假设下，代理人利益与委托人的利益未必一致，他可能去追求个人利益而把委托人的利益放在次要位置甚至以牺牲委托人的利益为代价，产生逆向选择和道德风险问题。

在公共领域，选民和政治家、政治家和官僚构成委托—代理关系。官僚作为代理人根据契约负责公共服务的供给，必须忠实执行委托人的意愿。但是在实际的运作中，由于公共生产的非市场性质、利润激励的缺乏和官僚机构的实际垄断地位，政府机构存在严重的委托—代理问题。官僚追求自身利益，在一定程度上与委托人的利益相冲突。同时，官僚与政治家拥有的公共物品、公共服务供给信息的种类和数量不同，官僚在这种信息不对称中处于优势地位。政治家要减少官僚的投机行为，必须获取足够的信息，这将大大增加代理成本，从而在作为委托人的政治家和作为代理人的官僚之间的契约中，可能存在严重的逆向选择和道德风险问题。官僚利用其拥有的不对称信息，追求自身效用最大化，在实质上逃避了委托人的监督和控制。

对于新公共管理学的理论与实践而言，委托—代理理论的解释意义主要表现在：

第一，政府官员与官僚组织在行为过程中表现了效用最大化的倾向。作为公众利益和立法机关法律执行的代理人，政府组织和个人会在一定程度上表现出满足自我利益最大化的行为倾向。这一假定打破了官员中立性、客观性、无私性理想官僚制的理论前提。这意味着，对某些官员个体而言，他一方面会追求职务、薪金、权力、社会地位和荣誉的最大化，以适应其行为的基本动机；另一方面，他会在责任和新问题面前选择趋利避害、降低风险的行为方式。而对一些组织而言，效用的最大化往往表现在追求预算的最大化以及与此相关的机构规模扩大与物品产出扩大。

第二，在立法机关与政府组织的委托—代理关系之间存在着明显的信息不

对称，且政府体系具有明显的自主性。尽管政府组织是代理人，但是，在两两双边关系中，存在着明显的不对等。这种不对等源于信息不对称问题。一方面，由于公共行政管理的职业化、专业化程度越来越高，另一方面，由于政府机构在资源控制上的垄断性。政策过程的封闭性以及公共物品生产与效果难以测量性，使局外人很难了解到管理机构内真实的行为目的、行为过程和行为规范。这样，官员实际上在公共资源分配、公共政策的制定与执行上保持有很大的自主权，主次关系可能颠倒。通过这一分析，力图说明了官僚委托—代理关系中责任、激励、监控与意识形态的重要作用，以防范机会主义行为。

第三，委托—代理问题的关键在于如何设计适当的激励机制，诱导代理人去追求委托人的目标，使其行为符合委托人的利益，达到“激励兼容”。根据公共部门的特性，可以采取以下途径来减少官僚的机会主义行为：其一，缩减政府规模，将公共服务签约外包。一般而言，私营部门委托—代理问题比公共部门的较轻。通过供给生产相分离、签约外包等方式可以将公共部门委托—代理问题转移到私营部门中去，从而减少公共部门的委托—代理问题；其二，加强监督，获取代理人所掌握的信息，降低其讨价还价的能力，从而抑制代理人的机会主义动机。同时，强化有利益冲突的个人或部门之间的竞争。竞争能减少委托人所面临的代理成本，而提高代理人从事投机行为的成本；其三，制订激励契约。固定报酬制度不能对个体产生有效的激励效果，反而会强化官僚的偷懒动机。采取绩效工资制可以有效激励个人、实现个体利益与共同利益的相容。

面对传统公共行政模式中出现的各种问题，在新自由主义经济学的影响下，美国、英国、澳大利亚、新西兰、日本、荷兰等国家掀起了政府现代行政改革运动。改革以新自由主义的核心思想私有化、市场化为取向，采取了政府公共服务输出市场化、减少政府职能、实现政府从社会的部分撤退、建立小政府模式、在政府公共管理和公共部门中大量引进竞争与市场机制、放松规制（Deregulation）。实行以绩效为本的绩效评估（Performance Measurement）与绩效管理（Performance Management）、树立顾客至上与服务意识等措施。这些措施的根本目的就是为了寻求与发展一种新的公共责任机制，既能提高管理的效率和能力，又能加强公共责任机制，提高公共服务质量和社会公众的满意程度，以市场为基础的公共管理（Market-based Public Management）、企业家政府（Entrepreneurial Government）等概念的产生和应用。

## 二、新公共管理的政治学基础：公共选择理论

公共选择理论是运用经济学的逻辑和方法来研究政治学问题的一个新政治