

华侨大学政治与公共管理学院丛书

■ 蔡振翔 主 编
■ 周碧华 主 著

「公共部门 激励扭曲」



經濟日報出版社

本书的研究得到国家社会科学基金一般项目

“减排政策执行中的激励扭曲机制研究”(16BGL162)的资助

公共部门激励扭曲

■ 蔡振翔 主 编
■ 周碧华 著



經濟日報出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共部门激励扭曲 / 周碧华著 . -- 北京 : 经济日报出版社, 2017. 4

ISBN 978-7-5196-0123-2

I . ①公… II . ①周… III . ①国家行政机关—行政管理—激励制度—研究—中国 IV . ① D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 078856 号

公共部门激励扭曲

作 者	周碧华
责任编辑	王春光 杨 嶙
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 710 (邮政编码: 100054)
电 话	010-63567683 (编辑部) 010-63588446 63516959 (发行部)
网 址	www.edpbook.com.cn
E - mail	edpbook@126.com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京市金星印务有限公司
开 本	710 × 1000 毫米 1/16
印 张	18
字 数	236 千字
版 次	2017 年 5 月第一版
印 次	2017 年 5 月第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-5196-0123-2
定 价	55.00 元

《华侨大学政治与公共管理学院丛书》总序

蔡振翔

经过几个月的紧张筹备,《华侨大学政治与公共管理学院丛书》分批陆续推出与广大读者见面,我们的心里感到无比高兴。

华侨大学政治与公共管理学院的历史悠久。1960年华侨大学创办之后不久,就在1962年设立了政治系,是华侨大学最早成立的院系之一。先后经历了政治系、社会科学系、国际经济系、人文社会科学系、人文与公共管理学院等不同发展阶段。到了2009年9月,学校对部分文科院系进行调整,重新组建了公共管理学院,并与思想政治理论课教研部合署办公。2012年学校成立马克思主义学院,原思想政治理论课教研部的职能划归马克思主义学院。2015年11月,根据学院的实际情况,公共管理学院更名为政治与公共管理学院。

目前,政治与公共管理学院涵盖了政治学与公共管理两个一级学科,拥有政治学二级学科博士学位点、政治学一级学科硕士学位点、公共管理二级学科硕士学位点、公共管理硕士(MPA)专业学位点,拥有公共事业管理、行政管理、土地资源管理、城市管理四个本科专业,具备了从本科教育到博士教育的完整的人蔡培养体系。包括MPA研究生在内,目前政管学院的在校生将近一千五百人。

我一直认为,一个学院的生存与发展,一共有三个关键问题。首先是环境。作为大学,通常有两大任务,一是培养人才,二是学术研究。学院工作也是如此,只不过是更加具体化而已。华侨大学政治与公共管理学院拥有政治学与公共管理两大学科,这样的学科背景,导致我们特别推崇据说是出自明代顾宪成的那幅名联:“风声雨声读书声,声声入耳;家事国事天下事,事事关

心”，把它作为座右铭，希望政管学院的师生都能有忧国忧民的人文关怀、自由开放的精神风貌，树立起应有的人生观和价值观；其次是制度。也就是说，一定要建立起一套规范的教学、科研及其管理制度。政管学院在学校有关规章制度的基础上，结合学院教学、科研及其管理工作的实际情况，陆续出台的十几份配套的规定或者措施，有的直接照搬学校的规定，有的比学校的宏观要求更加细化更有可操作性，有的比学校提出的要求还要更高一些，以便鼓励教师从事教学、科研和服务工作的积极性；最后是目标。换句话说，学院在做好日常性程序性的工作外，既要有着长期的发展战略，又要制定近年应当达到的几个具体目标并且设法做到。可以说，经过全院师生的不懈努力，在教学、科研和管理等方面，政管学院都取得了十分可喜的成绩。

特别值得一提的是，长期以来，政治与公共管理学院重视对学生综合素质的培养，重视对学生专业知识的学习，重视对学生专业技能的训练，使得学生在走出校门时，具备了比较高的适应能力，可以应付遇到的各种困难与问题，而这一切，有赖于政管学院拥有一支结构合理、富有创造力、以中青年占居绝大多数的教师队伍，使得科研工作一直保持着良好的发展态势，各级各类科学研究项目、论著、奖项在全校一直位居前列，形成了通过科学研究的深入开展，进而提高教学质量教学水平的政管学院特色。

为了更好地交流研究成果，促进学术的进步与繁荣，我们编辑出版了《华侨大学政治与公共管理学院丛书》。丛书收录的都是政管学院在职教师的学术新著，内容涉及到政治学、公共管理学的方方面面，观点新颖，内容丰富，论证翔实，体现出政管学院的研究水平、重点及其特色。丛书中肯定有这样或者那样的缺点与错误，敬请海内外专家予以批评指正。

蔡振翔

2016年10月22日晚八时于山阳馆

【作者简介】蔡振翔，华侨大学政治与公共管理学院院长、教授，兼任台湾民主自治同盟第八届、第九届中央委员会委员、福建省第十一届、第十二届人民代表大会常务委员会委员等职。

序

周碧华博士的《公共部门激励扭曲》，现在就要付梓了，谨借这篇序言，表示热烈祝贺。这本书的研究基于经济学的激励理论模型，探讨公共部门的激励扭曲现象及测量问题。作者结合我国食品药品安全监管部门、环境保护执法部门、基层政府部门以及高校招生资源分配中的激励扭曲问题进行讨论。全书从基础理论到实证研究的探讨，一气呵成。作者的研究基础扎实，方法得当，依据充分，逻辑严谨，对当前我国公共部门管理的激励实践有很好的启发作用。

公共部门的激励扭曲现象在管理实践中比比皆是。西方经济学的激励理论在近几十年来有了突破性的发展，其中多个经典模型均涉及激励扭曲问题及其机理。然而，这些理论结果很分散，未能得到系统地梳理和总结。周碧华博士的专著不仅归纳总结了这些理论成果，而且将其与公共部门的激励特征结合，这样讨论有益于公共部门管理实践。

不仅如此，由于我国的公共部门与我国特定的政治经济体制有着密切关系，公共部门负责人的任免、各层委托代理关系、所面临的激励机制都与西方公共部门存在很大的差异。因此，结合我国的管理实践进行公共部门激励扭曲问题的讨论，有着特别重要的意义。这本书所选取的我国公共部门样本在当前国内极具代表性。如其中涉及的食品安全、环境污染等问题是当前中国老百姓最关心的问题，也是社会发展的难点和痛点。甚至有人说，中国的航天事业辉煌，奥运会令世人瞩目，却管不好食品安全、环

境污染问题。类似食品药品安全监管部门、环境保护部门的激励扭曲问题在周碧华博士的专著中均有涉及。

希望周碧华博士能够继续努力，争取在公共部门激励的研究领域再创佳绩。

刘保华

2016年12月于清华大学明斋

目 录

第一部分 理论篇

第1章 导言	3
1.1 研究内容与意义	3
1.2 研究思路与方法	5
1.3 本书结构与创新点	8
第2章 公共部门激励理论回顾	10
2.1 经济学的激励理论	11
2.1.1 激励的基本类型	11
2.1.2 激励的几个重要问题	17
2.2 公共部门激励	28
2.2.1 公共部门的多委托人	28
2.2.2 公共部门缺乏竞争	30
2.2.3 公共部门代理人偏好	31
2.2.4 公共部门任务特征	32
2.3 我国公共部门激励的相关研究	35
2.3.1 纵向权力配置与激励	36
2.3.2 政府部门任务特征与晋升激励	37

第3章 公共部门激励扭曲的表现及成因	40
3.1 公共部门的任务特征与激励扭曲	42
3.2 公共部门的多重委托关系与激励扭曲	44
3.3 公共部门产出特征与激励扭曲	46
3.4 公共部门代理人特征与激励扭曲	47
第4章 公共部门激励扭曲测量方法	50
4.1 激励扭曲测量的理论研究	51
4.2 激励扭曲测量的实证研究	52
4.3 基于 θ 向量夹角的激励扭曲测量模型	54
4.4 中西方公共部门激励扭曲比较	57
第5章 公共部门组织承诺与最优激励	60
5.1 组织承诺与最优激励	60
5.1.1 组织承诺与员工激励的关系	63
5.1.2 考虑承诺偏好的基本模型	66
5.1.3 模型结果的应用	76
5.2 社会交换、组织承诺与最优激励	78
5.2.1 简单的理论回顾	78
5.2.2 最优激励契约的推导	82
5.2.3 模型结论的应用	89
5.3 考虑冲突的最优激励	91
5.3.1 冲突现象的描述	94
5.3.2 考虑冲突的激励模型构建	96

第二部分 实证篇

第 6 章 食品药品安全监管中的激励扭曲	111
6.1 引言	111
6.2 食品药品安全监管中的激励扭曲现象	112
6.2.1 食品药品安全监管任务特征	112
6.2.2 食品药品安全监管的多委托人关系	112
6.2.3 食品药品安全监管结果的衡量	113
6.3 某省食品药品安全监管激励扭曲实证研究	114
6.3.1 样本描述与绩效维度基准分量 f 的调查	114
6.3.2 地级市局业务工作绩效边际贡献 g 的各分量调查	116
第 7 章 环境保护任务执行中的激励扭曲	122
7.1 引言	122
7.2 环境保护任务特征与激励扭曲	123
7.3 环保任务中的重头戏：污染物排放与收费任务	124
7.3.1 国家减排任务指标选择	125
7.3.2 排污收费制度的历史沿革和现状	133
7.3.3 排污收费任务执行中的目标偏离	137
7.4 福建某市辖区排污费执行中的激励扭曲	143
7.4.1 福建某市辖区污染物排放及排污收费情况	143
7.4.2 福建某市辖区排污收费金额的影响因素	148
7.4.3 典型案例：一次艰难的排污费征收	157
7.4.4 排污费任务执行中的激励扭曲	167

第 8 章	高校招生资源分配中的激励扭曲	170
8.1	引言	170
8.2	多委托人框架下的中国高校招生行为	172
8.2.1	假设的提出	173
8.2.2	数据收集及描述性分析	176
8.2.3	数据建模与回归结果分析	179
8.3	公立高校招生资源分配中的激励扭曲	184
8.3.1	高校属性、教育经费投入与招生行为扭曲	185
8.3.2	高校属性、排名与招生行为扭曲	185
8.3.3	高校属性、行政控制与招生行为扭曲	186
第 9 章	基层政府组织工作中的激励扭曲	188
9.1	引言	188
9.2	基层政府绩效考核的元评估分析	189
9.2.1	基层政府绩效考核的特征与元评估框架	190
9.2.2	福建某县级市政府绩效考核的元评估分析	194
9.2.3	基层政府绩效考核设计的注意事项	205
9.3	基于 37 个乡镇街道办事处样本的测量	206
9.3.1	样本描述与组织目标边际贡献 f 的各分量调查	207
9.3.2	绩效结果边际贡献 g 的各分量调查	211
9.3.3	激励扭曲程度计算	212
第 10 章	结论与展望	214
10.1	主要结论	214
10.2	研究不足和展望	218
参考文献		220
附录一		239

附录二	247
附录三	259
附录四	267
后 记	275

第一部分 理论篇

子贡问为仁。子曰：“工欲善其事，必先利其器。居是邦也，事其大夫之贤者，友其士之仁者。”——孔子（春秋）《论语·卫灵公》

第1章 导言

1.1 研究内容与意义

有效的公共部门管理,从某种程度上可以说,就是一个公共部门实施有效激励的过程。在当前我国的公共部门管理实践中,有效激励成为实务界的巨大挑战。尤其在环境保护、食品安全、高等教育等领域,公共部门组织任务的执行效果常常事与愿违。不仅上下层级间的激励效果不理想,而且组织内部的激励效果也差强人意。为何普遍存在激励效率大打折扣的现象呢?当我们从源头上去挖掘这个问题的答案时,我们发现激励效率的损失很大程度上是因为激励机制设计的缺陷。这种由激励机制本身导致的代理人行为偏离委托人期望目标的现象,我们称之为激励扭曲现象。本书致力于从理论上总结梳理激励扭曲的表现形式和形成原因,并讨论可操作的公共部门激励扭曲测量方法体系;在理论研究基础上结合具体公共部门样本进行激励扭曲的实证研究。

本书的研究结合公共部门激励的特殊性,从多委托人特征、多任务特征、产出结果可测性以及代理人偏好等角度探索公共部门激励扭曲的内在形成机理,在此基础上形成一般性的公共部门激励扭曲测评方法,为现有公共部门激励有效性检验提供较为完整的理论依据;并结合我国公共部门激励特征,以环境保护、食品安全、高等教育等领域的公共部门激励现状为样本展开调查,根据实际调研数据和统计分析结果测评样本单位的激励

扭曲程度，验证我国公共部门激励有效性，丰富当前公共部门激励研究领域中国样本的实证研究成果。主要研究内容如下：

（一）公共部门激励扭曲理论研究

在理论层面，系统地整理和归纳现有的激励扭曲理论研究成果，针对公共部门激励特征，从委托人特征、任务特征、产出特征以及代理人特征等四个方面探讨公共部门激励扭曲的形成根源，采用 George Baker 模型的降维向量夹角描述方法在不同坐标系分别刻画激励扭曲特征，形成较为系统的公共部门激励扭曲成因和特征理论。

（二）公共部门激励扭曲测量方法研究

在方法与技术层面，分别探讨不同情况下的公共部门激励扭曲的表现形式，并重点探讨其中最主要的一类激励扭曲来源，即绩效考核引起的扭曲，设计相应的调查方法与程序以实现相关测量数据的收集，形成一套采用考核关联统计量变化来计算向量夹角的公共部门激励扭曲程度的测量方法。

（三）公共部门激励扭曲测量实证研究

在应用层面，以清晰的理论内涵和简单可操作的测评方法实现公共部门激励扭曲程度的测量，测量方法和结果可以作为公共部门激励机制设计、激励有效性判断的重要参考依据，也可为我国公共部门研究样本的人员激励方法提供管理决策参考。

本书的研究意义主要体现在以下三个方面：

首先，针对公共部门激励特征展开激励扭曲测量方法的探讨，为公共部门激励有效性验证提供理论依据。将激励产生的员工行为结果的多个维度与公共部门组织目标进行比较形成分析框架，更加准确地揭示激励机制的有效性，为公共部门激励机制设计提供更有针对性的理论支持，也为检验和修正激励中的扭曲、避免公共部门效率损失、优化公共部门激励效果提供一套科学有效的测评方法。

其次，本书研究以我国公共部门激励实践为实证对象，针对我国样本

特征设计调查问卷和数据采集程序,以经验数据测量激励扭曲程度并验证我国公共部门的激励有效性,不仅可以丰富我国公共部门激励的实证研究文献,而且也可以丰富验证激励扭曲存在的实证研究。

最后,本书研究对公共部门激励机制设计及绩效指标的有效性等问题的探讨对公共部门管理实践具有现实指导意义。对激励扭曲测量理论和实证的研究不仅可以厘清公共部门激励中的许多误区,而且也为公共部门管理者进行激励契约设计、绩效指标选择、指标权重设计等实务操作提供科学可靠的决策依据。

1.2 研究思路与方法

本书的研究以公共部门激励扭曲形成与测量问题为主要研究对象,从委托人特征、任务特征、产出结果特征、代理人特征等不同层面剖析公共部门激励扭曲的形成原因,结合公共部门激励的特殊性探讨绩效考核维度与组织目标维度的一致性等问题的讨论,开发公共部门激励扭曲测量方法,并在我国公共部门样本展开调查研究。

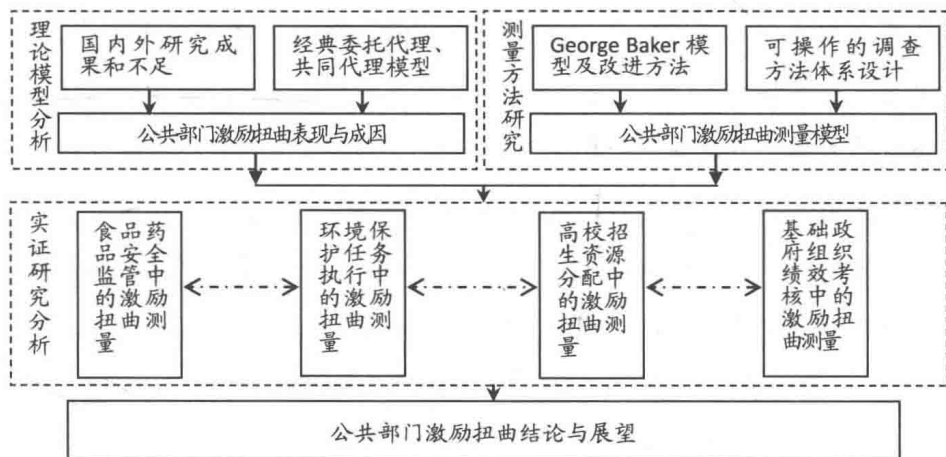


图 1-1 研究的逻辑框架图