

导 论

科学研究导因于问题意识，政治科学自然不能例外。求证是科学研究活动的灵魂，而问题既是求证的前提，也是求证的根据，还是求证的目的。科学积累到今天，大量的问题都得到了确证，尽管在各门学科中都还有无数未被涉猎、深究、探明的难题，但多数毕竟非我辈初学者力所能及。要谋得一个适合自身兴趣能力、写上洋洋十余万言、且能说出几句新话来的题目，毕竟不是一件容易事。选题是辛苦的。这是广大博士研究生的共同感受，对于总有某种想把论文写出点新意、至少不落俗套的企图或称奢望的学子而言，尤其如此。

当最终确定下目前这个题目，并得到两位导师的首肯以后，我又陷入更深一步的思考之中。伴随着全球化和世界范围内的新公共管理运动的兴起，政府理念的更新是必然的，势在必行。但为政府理念的更新找到一个合理的突破口并不是一件容易事。客观地说，从公共权力及其载体——公共职位角度来研究政治学，是长期以来我一贯的思维理路，是我前期研究活动自然的逻辑延伸，是反复思考政治矛盾与发展、国家与社会关系、政府本质与功能、政治参与与操作以及民主、公平等理论的必然结果。要在头脑中形成一个大致体系轮廓不是很难。但事情往往是思考得越多越深入，牵扯的头绪就越多，就越难以形成集中的思路，越难以下笔。

政府的公共性及由其决定的公众与政府间的委托代理理论，能否成为新公共管理运动或称治理运动的理论基础，并为公共职位的稀缺与配置提供理论前提？公共职位能否成为政治学的一个独立的视域？在政治学中重新发现和研究委托代理理论的意义和价值是什么？资源稀缺、供求矛盾被用做政治学的分析工具时还能否具有像在经济学中那样巨大的解释力、穿透力？公共职位资源稀缺与均衡配置能否用以解释纷繁复杂的政治现象，或者说能否构成一个问题并聚合起一个问题域？这些都需要加以说明。因为，毕竟以此为题的论作尚无先例。

这项研究的分析因子是一个无人否认的客观存在——职位。职位是社会分工的必然产物，是与社会生活条件下的人类历史相始终的(在国家、政府存在的条件下,自然更是如此),公共与职位的结合是政治理论特别是国家、政府理论发展的产物，是与政府的公共性以及公共权力、公共政策、公共管理、公共行政等研究的兴盛相映照的。如果依然把政府当成少数人拥有的工具的话，公共职位的出现是不可能的，如果出现也往往是一种具有欺骗意味的官方意识形态。公共的引入还把这项研究纳入了政治学的范畴之内（具体界定见第一章）。由此也决定了本研究的最小单位是公共职位，因为单纯的职位还不属于政治学的研究范围。

把公共职位视做一种资源，似乎无须证明也无人反对。问题是它是不是稀缺。人类基于需要组成政府，公共职位（在此暂不考虑政府的实际产生和公共职位在历史上的变异与扭曲因素）便出现了,在任何政府形式下,职位总是一定的、有限的,有职位便必然有人充任，不仅如此，职位总是与权力联系在一起的，权力的特性使职位更具魅力，并致使人们争相充任。可见，公共职位不仅是一种稀缺资源，而且是一种具有竞争性、争夺性的稀缺资源。公共职位资源稀缺的现实性，决定了将稀缺作为政治学的分析工具，不是政治学对经济学概念的简单移植，而是政治学的内生变量，反映

了政治现象的客观实际。当然，这丝毫不意味着否认这一概念的最早使用和最透彻的分析是在经济学领域。更进一步说，政治学对经济学的方法与工具借用，或者说是经济学对政治学的介入^①，早已成为不争的事实，这一现象拓宽了政治学的研究视域，丰富了政治学的工具积累，有可能成为政治学发展的新的热点。《新制度经济学》的作者，冰岛经济学家埃格特森毫不隐讳这一点，他认为，新制度主义或称新政治经济学是将产权研究法运用于政治科学并形成的经济学与政治学的交叉研究领域^②。“将产权经济学、交易成本和代理问题用来研究政治体制……这种新的研究方法将会为现代的美国制度以及任何时期任何地方的任何制度提供有价值的见解、定理、假说和实证以及成果。”^③长期以来，我国政治学界由于受传统观念特别是传统研究方法的影响，相应的探讨进行得还远远不够，这不能不说是一个缺陷^④。

从公共职位资源稀缺、供求矛盾、配置方式角度研究政治现象，与当代社会科学发展的数字化、计量化、公式化、模型化方向是一致的，有利于将政治学研究置于规范、科学的位置之上。比如，公共职位的增长幅度与稀缺度、公民的进入预期函数、公共职位局部与一般均衡、公共职位扩张对政治发展和经济增长的影响率等，都可通过一定的量化方式得以表现。可惜的是，由于本人数学功底的薄弱和受时间、精力等的影响，这项有价值的工作只能留待以

① 经济学的繁荣与扩张是当代社会科学发展的突出特征，一段时间里曾有人把经济学对社会学、法学、政治学在研究方法、研究领域上的介入称为“经济学帝国主义。”

② 参见[冰]思恩拉·埃格特森著，吴经邦等译：《新制度经济学》，第64页，北京，商务印书馆，1996。

③ 同上书第67—68页。

④ 我国政治学界对制度主义、公共选择、产权理论的普遍重视表明，开展这类研究是有基础的。而且，同类研究也已经起步，比如毛寿龙“从经济分析角度研究有限政府”的思路，就是种有益的尝试。

后完成了。本研究所完成的，只是相关基础理论的清理和相关变量间关系的厘定。

公众与政府间的委托代理关系、公共职位的资源稀缺性必然引发这样一对矛盾：公共职位的公众所有与部分人代理的矛盾^①。本研究的“问题”就是围绕这一矛盾展开的，而求证这一矛盾的逻辑与历史发展，则构成这项研究的主旨。

乍看上去，公共职位的公众所有与部分人代理的矛盾只是反映了一种客观的政治现象，实际这一矛盾渗透到政治的很多方面，并直指政治的一些根本性问题，是政治矛盾的基本交会点，甚至可以说是体现在政府与民众关系方面的政治关系的元点。公共职位的所有权认证，或者说政府的公共性是政治理论家着力探讨的基本问题之一，也是后蒙思想家在政治理论方面的主要功绩之一；部分人代理的合法性与操作机制更是政治学界不竭的话题，在某种意义上，代议制理论、三权分立理论、政治参与理论、文官制度理论等，都是围绕这一问题展开的。二者间的矛盾不仅与民主、自由、公平及其实现程度有着密切关系，而且是一个国家政治昌明度与现代化水平的现实体现。因此，揭示这对矛盾对于政治学理论的深化并不是无关紧要的，或许它能够成为揭示政治逻辑的窗口，或者至少是认识政治现象的一个视角或称工具。

本研究遵循着这样的理论框架进行：首先对涉及的基本概念加以辨析，厘清研究涉及的边界范围，提出必要的学理假设，交待涉及的问题，探讨作为稀缺的公共职位及由其引发的公共职位公众所有与部分人代理之间矛盾的表现特征；第二步进行文献梳理，

^① 这对矛盾显示着这样两个突出的现象：一是公众进入公共职位障碍，成功只能属于部分人；二是代理的不可避免，公众让渡出的公共权力只能由别人代为行使。因此，进入困难和他人代理就成为最能体现这对矛盾实质的核心问题。为表述的方便，在行文中有时候用“进入矛盾”或“代理矛盾”代指这对矛盾。

循着思想家们相关的论述，客观中立地探寻支持或反对本研究的思想源流，介绍相关研究的学术积累和理论铺垫；然后探讨作为本研究理论基础的公众与政府间的委托代理理论，揭示政府何以是公共的，占有公共职位何以是每一位公众自然的政治权利，是什么原因导致并加重了公共职位的稀缺，以及委托人与代理人各自的权利义务和行为方式；接下来分析公共职位资源稀缺与供求矛盾的表现特征，公共职位的配置特点，民众的进入预期与偏好，公共职位资源稀缺、供求、配置的政治经济效应；最后探讨公共职位占有方式与进入途径的逻辑演进，现实社会对公共职位稀缺与供求的影响，以及如何适应时势发展之需建立高效的公共职位配置机制，引导人力资源合理正向流动。概言之，公共职位是人们心向往之的稀缺资源，稀缺必然带来进入矛盾，进入渠道与配置机制的状况对政府能力与政府效率进而对政治的稳定与发展造成直接影响，并对经济社会的整体进步带来促进或阻滞作用。

本研究采用逻辑推论式的规范性方法，在广泛吸纳相关研究成果的基础上，尽可能合规范地论理、有根据地说事。思维路径为由一个点（公共职位）说开去，以一个理论（政府公共性及其决定的公众与政府间的委托代理理论）为基础，围绕一对矛盾（公共职位公众所有与部分人代理的矛盾）展开论述，交叉运用逻辑与历史、历时与共时的推论引证方法。力求做到说理的透彻、论证的严密与实证材料的准确有机结合。

法国著名社会学家迪尔凯姆在其奠基性著作《社会分工论》中，曾对理在事先、结论先行的研究方法进行过批评^①，本研究力图避免这种有强烈主观色彩的方式，采取一种有问题有求证有结

^① 参见 [法] 埃米尔·涂尔干著，渠东译：《社会分工论》，第 7 页，北京，生活·读书·新知三联书店，2000。涂尔干又译作迪尔凯姆、杜尔克姆等，本研究在行文中采用迪尔凯姆这一比较通用的译法。

论的逻辑结构，即提出问题、辨析概念——梳理文献、整备先学——设定基础、明辨权益——揭示内涵、评述效应——把握趋势、设计模式。当然，这只是个人的主观愿望，能否实现、或实现多少则是另一回事。

本研究在适用的区域范围或称研究边界上有这样的预设，以实体国家包括早期的城邦、古代的完全国家及近代以来的民族国家为界域。即对权力更迭与人事变更的探讨皆以国内政治为界域，以公众与政府间的能量交换为核心，而不考虑国家与民族间政治争斗的影响因素，也不考虑政府机关内部职位的拥挤、争夺与配置。即是说，它属于一种中观研究，是纯政治学的研究，而非国际政治学或行政学的研究。作出这一交代并不是无关紧要的，它表明本研究只涉及一国内正常的政治变迁，公共性的指涉也以独立民族国家内的公众为界域。本研究的解释力也只能是在这一界域之内。

还须说明的是，在研究活动中，遇到了一些一时无法想明白、或暂时无时无力深究而又与本研究有密切关联的问题，为了全面反映研究者的思维路向并保持论述的完整性，作者把它们一一陈述出来，一方面方便今后的进一步研究，另一方面也方便向学界同仁求教。

作为一项可以称得上有一点创新意味的研究，自一开始就给研究者带来了一定的心理压力，心绪总有些忐忑不安。任何创新性活动都将面对成功与失败、被承认和不被承认的痛苦选择，这连一些学术大家都深有感触，更何况我等。但既然题目已经选定了，我就会认真地做下去。

第一章

问题的提出与概念辨析

职位是社会分工的产物。可以说，人类结成社会便具备了职位产生的理由。职位总是与组织联系在一起的，是组织的基本元素。在人类社会中，人人都生活在一定的组织之中，这句话意味着人人都将拥有至少一个职位。职位之于人的重要性由此可见一斑。本研究就是围绕这一与人须臾不可分的事物展开的，只不过是职位的一种特定形式——公共职位而已。

人类赖以生存其中的组织是多种多样的，家庭、工厂、学校、政府机关等皆可成为人们充任的各类职位的承载体。组织分为不同的类型，有正式的、非正式的，有生产性的、政治性的、服务性的等，职位的属性由组织的类型所决定。公共职位无疑属于公共组织。公共组织的概念宽泛而模糊，从最一般意义上讲，凡是由公众所有、为公众服务的组织，皆可划归公共组织的范畴。政府是最为典型的公共组织，政府中的职位自然也是最为典型的公共职位。出于研究的需要，本文中的公共职位概念专指政府中的职位。这样做的原因与理由，将在下文具体阐述。

一、政府图景预设与公共职位 作为分析视点的依据

政府产生的必要性、方式与政府的功能，一直是政治理论家们探讨的热门话题，围绕这一话题进行了大量的论争，并形成了多个学派。在此，为了研究的需要，我们无意于介绍这方面的研究进展，而试图在现有主导性政府理念基础上，模糊政府产生的实际途径，模拟预设一个政府的构造与运作图景，从中发现公共职位在政府中的位置及由它引发的问题域^①。

假定在一个无政府的区域小社会里，为了解决共同生活所必然带来的问题，如保护产权与私人利益、维护生产与交易秩序、提供公共物品、保障区域安全等，曾试验了多种方式^②，最终，居民们集合起来召开会议（全体大会、代表会议、议会），制定出规则和方法（宪法和法律），决定成立一个专门的组织（政府），由一帮人（公职人员）专职负责上述对居民来说不得不解决的问题（职能），所需费用由居民分摊（税收）。以后，随着事务的增多，职能的扩大，“专门组织”必然不断分化与增设，于是，便出现了维持公共秩序的“警察”，负责对外防御的“军队”，处理违法案件的“法院”，等等。至此，一个系统的政府体系就建立起来了。

无疑，依托政府理论的新近成果拼凑起来的这样一幅政府图

① 樊纲在《作为公共机构的政府职能》一文中以“楼道里的居民”为界域模拟了一个政府图式，为作者萌发同类想法提供了很大启发。参见《市场逻辑与国家观念》，第11—12页，北京，三联书店，1995。

② 经济学家们曾设计了很多种方法解决公共生活所带来的公共性问题，但最终结论是：要解决文中提出的公共性问题特别是公共物品的供给问题，任何私人性质组织都不如最具公共性的组织——政府更好。

景是头脑设计的产物，但能够出现这样的构想却经历了上千年的实践过程和理性酝酿。它是现代人关于政府理性的现实写照，是一切对政府有一个正确认识的人关于政府整体概念的合理外化；当然，它也是一次次政府形式历史演变的昭示和一代代思想家累加式的揭示的产物。这一图景最大的价值在于，它告诉人们政府以及国家是怎么一回事，公共机构与公共权力的位置究竟在哪里。透过这一图景，可以发现政府其实并没有什么神秘的，它无非是人类出于自身利益和自我保护的需要而做出的一种选择。认识这一点并不是无关紧要的，历史上，一切在今天看来都是邪恶的、非正义的乃至罪恶的奴役、欺压和争斗，都是在政府（国家）本质“遮蔽”的前提下完成的，而不管这种遮蔽是统治者或既得利益者有意为之，还是理性未及的结果。主要由西方学者完成的对政府（国家）神话的清理^①，事实上完全可以称得上是现代政府（国家）理念的前提，各国政治变革的先声，以及从民主与公共性角度探讨政府相关理论的合法性依据。没有这种“解咒”、“除魅”^②的过程，无法站在政府与国家‘真相’的基础之上，一切都谈不上，如果硬要谈，要么隔靴搔痒，要么误入歧途。

对政府图景的模写，在一定程度上反映着政府理论的精细化状况，这意味着也可以通过这一图景反观政府理论的进展。作为政治学的中心问题之一，政府问题始终吸引着政治学者们的注意，并不可避免地波及到经济学、社会学、法学界。在此，不妨提出这样一个总体估计：有关政府的理论林林总总，有的已成定论，多数尚存争议还须进一步探索，但在政府的本质与功能等根本性问题

① 对政府（国家）神话的清理是由启蒙运动开其先河的，这方面的详细论述将在对政府公共性的讨论中进行。

② 德国著名社会学家马克斯·韦伯关于“世界观解咒”和“世界除魅”的概念，用于指称我们所讨论的现象无疑是最为贴切的，在对国家和政府的释读方面，人类的确被“咒”“魅”了太多的时间。

上,可以说已形成内含科学成分很高的大体一致的认识。这为进一步揭示政府的奥秘奠定了基础。循着预设的政府图景所提示的价值向量,可以发现这样一些理论脉络:政府的起源、本质与功能理论;政府组织与权力的属性与特征理论;国家与社会、政府与个人关系理论;政府干预与市场调节理论;政府结构理论;权力制衡与三权分立理论;选举制度与文官制度理论;税收安排与财政分配理论^①;共和制与代议制理论;以及民主、平等宏观政治理论问题和议会、行政等具体的部门政治问题,等等。上述作为政治学界常盛不衰的话题对其的研究取得了长足的进展,深入分析这些研究活动,会发现其进入路径多集中于权力和利益两个方面^②。

在组织管理理论中,“责权利统一”是管理活动所应坚持的首要原则,对于一个具体的管理组织而言,责任、权力(权限)、利益是事关全局的基本要素,只有实现了三者的均衡,才能提高管理绩效。但进一步分析会发现,“三要素”的概括还不全面,其实它内含着更多的要素成分,从管理组织本身分析更是如此。就是说,作为原则性抽象,责权利的确抓住了管理组织的要件,责权利统一的原则也的确无可指责,但要深入揭示管理组织和管理活动的真谛,就不能满足于此。人,具体指管理者作为管理主体无疑是管理组织和管理活动的最基本要素之一,考虑到人的主体性的普遍性色

① 纯粹的税收与财政理论无疑属于经济学的范畴,但税收的征稽比例计划、公共支出安排、行政开支规模等却是政治学不得不研究的核心问题之一。二者的区别在于研究角度的不同,经济学主要关注税收与财政的技术性问题,而政治学则主要关注税收与财政的外部性问题,即透过它们而体现出来的社会公平与国家能力状况。

② 曾有人提出,按照对政治学本质的理解和研究的主旨,可以把政治学界特别是中国的政治学界划分为权力学派与利益学派等,这种划分的准确性尚待商榷(顺便说一下,我本人亦倾向于把政治学视做公共权力及其运作的学问,主张从公共权力的角度揭示政治发展规律,这与本研究的价值趋向和思维向度是一致的),但它却从一个角度反映了权力研究和利益研究在政治学研究中的位置。

彩（人不仅是管理活动的主体，而且是其他社会活动的主体），尚可暂且略去的话，组织中的另一个基础性要素是无论如何不能不予以充分考虑的，这就是职位。权力是管理组织赖以开展管理活动的中枢神经，是管理的核心，利益是管理活动的动力和黏结剂，责任则体现着管理的义务，它主要关注的是管理活动的效果，而这一切都离不开管理组织的构成因子——职位。职位是管理主体的依托，权力的支点，机构的要素，责任和利益的载体。掌握权力是以占有职位为条件的，正是有了职位，管理主体的管理活动才名正言顺，权力的行使才具有合法性，机构才得以充实，利益才有了归宿，责任才不致落空。可见，职、责、权、利是紧密联结在一起的。

在管理组织中，权力主要体现为职权^①，即被组织正式认可的、以职位为基础的权限。在这个意义上，“职权”的概念可被分解为落实到各个具体职位上的权力，简称职位权限。职位与权力关系的紧密性，由此可见一斑。职位与权力可产生四种形式的联结：“有职有权”是最佳状态，也是我们分析的主导形式；“有职无权”尽管只具空壳，如各种荣誉职位等，但尚属法定的正式权力关系，自然也应划归我们的视野；“无职有权”虽然显赫，如退休者的余威等，但已不属于正式权力关系范畴，故不在我们研究的范围；至于“无职无权”则更应排除在外。职位与责任、与利益的关系同样是十分密切的。因此，注重职位分析，对于深化组织（首当其冲的自然是政府组织）理论研究是必要的。

让我们重新回到模拟政府图景所指示的理论线索上来。当把视点集中到由人充任、由权力充实的职位上时会发现，在居民们倡

①按照被大多数人普遍接受的观点，权力是影响他人行为的能力，它涵盖人际之间的任何相互作用，职权的内涵小于权力，职权只是以组织为基础的影响他人的力量，它体现的是一种被组织正式认可的组织关系与权力概念。参见鲁品越编译，[美]侯杰(B. J. Hodge)著：《组织社会学》，第263—264页，北京，中国人民大学出版社，1989。

议成立的‘专门的组织’与‘专职的一帮人’周围,其实是有很多未涉及、未解决或未集中探讨的问题。应当说,这两个方面的专门性研究是相当发达的,如已形成相当规模的行政组织、组织行为、职位分类、考试选举、文官制度、人事行政等理论研究,缺少的是以职位为工具而展开的系统研究。

职位作为静态的技术性制度安排,本身并无多少值得大花笔墨的理论问题,但它却具有很强的渗透力,在政府内部的组织与人事关系上,一切组织都是由一个个具体的职位填充的,任何官员也都要被固定在特定的职位上;在政府与社会的关系上,民众建立政府是希求通过设在政府中的一个具体职位获得自己所需要的服务,而充任政府职位的官员无一例外是从社会中产生的。我们的研究活动就是从第二个层面上揭示政府与社会通过职位所发生的联结机制,或者说是以职位为因子阐释政府与社会间的能量代换与资源配置。围绕它形成如下相对而言边界还算分明的问题与命题场域:由政府属性决定的职位属性,由政府公共性的扭曲导致的职位公共性迷失,公共职位何以成为一种稀缺性资源,民众谋求公共职位的偏好与预期,公共职位拥有者的行为理性与政府规模的扩张趋势,“进入”机制及其经济政治效应,政府职位公共性与部分人代理矛盾的表征,公平“进入”机制的建立,“进入”机制与政府能力、政府效率提升,现代政府理念与治理型社会“进入”趋向的变化,等等。这些皆属于本研究关注之点。

二、核心概念辨析

概念的精细化程度是一门学科成熟度的标志和前提。任何学科或研究领域都应有属于自己的、边界相对清晰的概念群,这是该门学科或研究领域立足的根本。本研究的概念群大致有这样一些

成员 公共职位、公共权力、政府公共性、公众、稀缺、进入、配置、委托、委托人、代理、代理人、治理等。在此,选择在本研究中最具解释能力的三组概念:公众——政府、委托——代理、公共职位——资源稀缺加以辨析,确定其在本研究中的内涵所指。

(一)公众——政府

作为本研究主导性理念的“公共职位公众所有”之“公众”的选择,是颇费思量的。与之相类似的概念很多,如民众、大众、人民、国民、公民等,但在作者看来,民众、大众略显随意,人民、国民又略显正规,公民是一个法律用语,当与公民权相联结时,在适用范围上将受到局限,且最主要的是它常被用于单称场合。它们都不如“公众”能够准确地表达作者所要揭示的集合民间性与政治性意蕴的细微差异。

值得注意的是,在现当代政治学文本中,公众的使用频率越来越高,其中性色彩和包容量都有利于提升其使用效度和频率。使用“公众”概念,对于开展现代学术交流是方便的。德国时下正走红的学者哈贝马斯就是首先通过对“公众”起源的研究,进而展开对“公域”的探讨的。在他看来,众多私人化(或具有私人身份)的个人聚集成为公众^①。本研究亦是从这个意义上使用这一概念的。

政治学领域的一些概念也和其他学科一样,不可避免地经过了由模糊到逐步清晰的过程。比如,在近代以前的思想家那里,国家与社会是一回事,国家与政府更是长期被混用,即使目前,二者也在一些人或者在一些场合经常被混用。在本研究中,国家与政府是有严格区别的。国家指一定辖域内的、拥有一定数量人口的、享有统一主权的、通过公共权力联结起来的人类共同体。政府只

^① [德] 尤根·哈贝马斯著:《公域的结构性变化》,参见邓正来等主编:《国家与市民社会》,中文3版,第150页,北京,中央编译出版社,1999。

是国家的一部分，或者说是国家内部的一种管理组织系统，即由国民税收支撑的、代表人民行使公共权力的、由人民产生、受人民委托、为人民办事、对人民负责的系统性组织^①。具体包括立法机关、行政机关、司法机关等组织形式。

（二）委托——代理

委托、代理是一对法律用语，常用于委托——代理关系之中。从字面意义上讲，委托即托付他人代替自己行事之意，既然有托付必然有人代理；代理即代替他人料理之意，既然是代替他人，必然有他人委托。代理者可以是行为主体、法律主体，但不是事实主体，即代理不能构成完整意义上的主体性行为，而只是代替别人做事。可见，委托、代理是相互依存、对应存在的，任何一方都不能脱离另一方而单独存在。因而，在很多情况下，委托代理可用委托或代理单独指称。

法律意义上的代理包括意定代理与法定代理两类，前者指由委托人直接授权而产生的代理行为，是明显的委托代理关系，后者指由法律上的规定而产生的法律行为，法定代理不是没有委托人，而是由于委托人泛化或缺位等原因，可以予以隐含，法定代理也是代理。委托代理具有如下特征：（1）代理活动须是法定的或具有法律意义的；（2）代理人以委托人的名义在与委托人约定或法定的权限内开展代理活动；（3）在代理活动中代理人须表现自己的意志；（4）由委托人承担代理后果，由代理人承担代理责任。

委托代理活动最频繁的是在经济和司法领域。在现代企业制度条件下经理是典型的代理人，他接受股东和董事会的委托从事企业的经营管理活动，律师也经常作为法律主体的代理人身份出现。由于代理活动的广泛性以及代理本身的解释力，西方对代理

^①应当说，在现实中研究者给出的关于国家与政府的概念非常之多，在此，不一一历数，只对在本研究中所使用的解释作出界定。

问题的研究已极为普遍，并已经形成了独立的代理理论。

代理在政府管理领域的引入是有条件的，在专制制度下，统治者视权力为私家之物，自然不会产生代理理念^①，只有在公共权力的公共性理念确立之后，代理理念的产生才是可能的。如果说政府权力的公共性是代理关系成立的前提，那么，契约理论则是代理理论的源头活水，当政府被视做公众订约的产物，当部分人代表大家行使公共权力成为必然时，代理问题也就呼之欲出了。早期的英国契约论者霍布斯在《利维坦》中就有用“代理”关系解释代表人与主权者关系的迹象，并对代理权力的范围与行使作了论述。法国著名启蒙思想家卢梭明确指明了代理关系在政府管理领域存在的事实，他认为“政府就是在臣民与主权者之间所建立的一个中间体……这一中间体的长官就叫做行政官或者国王，也就是说执行者”；政府只不过是主权者的执行人，其充任者无非是作为“公共力量”的政府“按照公意的指示而活动”的“适当的代理人”，这“完全是一种委托，是一种任用……只要主权者高兴，他就可以限制、改变和收回这种权力”^②。与卢梭同时代的英国思想家柏克也持政府权力是一种委托的观点，不过在他那里，委托人是上帝，政府官员以上帝名义施政。他指出：“凡是享有任何一部分权力的人都应当深刻而严肃地感受到：他们是受委托而行事的；他们要向社会的伟大主人、缔造者和奠基人汇报他们在所委托事务方面的行为。”^③马克思关于资本主义国家是资产阶级的工具与代理

① 在封建专制制度下，皇帝乃真命天子，臣属皆为奴才，大臣接受天子之命处理事务也可形成一种代理关系，但这与严格意义上的代理特别是本研究所使用的代理是有区别的。

② [法]卢梭著，何兆武译：《社会契约论》，修订 2 版，第 76—77 页，北京，商务印书馆，1980。

③ 柏克语，参见[英]塞西尔著，杜汝辑译：《保守主义》，第 31 页，北京，商务印书馆，1986。

人，社会主义国家公职人员是人民公仆等论断，实际上也意味着承认国家机构具有代理性质，只不过在不同性质的国家代理的属性不同而已。孙中山的“权能”理论^①更可视做为内含委托代理关系的经典表述。

应当说在政府研究领域委托代理并没有引起人们的普遍重视，尽管也不断有人提出相关的话语，如伯纳姆就曾视国家为“公正的经纪人”^②。直到它被新政治经济学特别是公共选择学派所采纳，才逐渐形成代理理论。美国学者乔·B. 史蒂文斯认为代理是一种普遍的社会现象，它广泛存在于政府组织之中。他援引名叫莫的一位美国学者的说法：“代理关系的例子不胜枚举：律师——当事人，医生——病人，经纪人——投资者，政治家——公民，而最普遍的是雇主——雇员。”^③“在政府机构中，国会是官僚机构的上级机关，它（或实际上是国会委员会）是委托人，而官僚机构是它的代理人。”^④在该书中，史氏详细分析了政府中作为委托人的议会与作为代理人的官僚机构（行政机关）之间的委托——代理关系。这种思路正逐渐被更多的人接受和采纳，尼斯坎南等人

①孙中山认为，政权即民权，乃“集合众人之事的大力量”或“管理政府的力量”，“政治主权，在于人民”；治权即政府权，乃“集管理众人之事的大力量”或“政府自身的力量”，政府“为人民之代表者，或受人民之委托者，只尽其能，不窃其权，予夺之自由，仍在于人民，是以人民为主体，人民为自动者”。人民有权，政府有能；“人民即是主人，官府即是公仆”，国人为“股东”，“司事人”，上至大总统下至巡差皆为“总办”，他用车主与司机、机器主人与工程师、阿斗与诸葛亮等来比喻人民与政府的关系，更是明确地界定了政府与公众的所有权与治理权、委托权与代理权的关系。

②参见路沙甫著：《现代西方政治思潮评析》，第109页，厦门，厦门大学出版社，1996。

③参见〔美〕乔·B. 史蒂文斯著，杨晓维译：《集体选择经济学》，第354页，上海，上海三联书店、上海人民出版社，1999。

④〔美〕乔·B. 史蒂文斯著，杨晓维译：《集体选择经济学》，第358页，上海，上海三联书店、上海人民出版社，1999。

的相关研究证明了这一点。

如此看来,代理分析方法在政府领域的引入是没有多大问题的。由此,我们的关注点便转向了政府领域具体是本研究中代理分析的实体性界定:委托人与代理人的所指,代理关系的价值导向,最关键的是公共职位的充任者以代理人身份活动所导生的一系列问题。由本研究的主导性关注点所决定,在这一代理关系中,作为委托方的是一切权力的主体、公共权力的惟一来源——公众或称公民,作为代理方的是由人民授权、为人民服务的组织形式——政府机关或称公共职位的集合体。代理关系的定位意味着,人民大众是权力的合法拥有者,公共职位对公众开放,公众享有对公共职位及其充任者的设置、选择、限制、更换等项权力。

(三)公共职位——资源稀缺

职位作为组织机构的最小元素^①,是以其母体——组织机构的存在为前提的。组织机构的出现在先,职位的出现在后。尽管职位的产生是十分久远的事,但职位分类概念提出和职位分类制度出现的历史并不长,公认的时空方位是18世纪末19世纪初的美国^②。从严格意义上说,对职位内涵的准确把握是在职位分类制度产生之后。中国传统上习惯于从品位的角度对官员进行分类管理^③,因而,对职位的探讨就显得相对薄弱一些。和大多数习以

①在职位分类中,根据工作性质的相似程度和包容量的大小从纵向角度可分为职位、职系(职种)、职组(职群)、职门(职类)四个层次,职位是其基础。

②1836年美国联邦政府财政、内政等5个部门的336名办事员向国会请愿,要求解决工作与工资方面的不平衡问题,参议院遂于1838年通过决议,正式向各部门首长提出办事员分类问题。1883年《公务员法》明确将政府工作人员分为事务人员与政务人员。1912年芝加哥市议会正式制订并实施职位分类法。1923年国会正式通过职位分类法案并在联邦政府和全国范围内实行。

③实行品位分类制度并不意味着没有职位,事实上在传统中国官僚体系中职位的划分与管理是相当严格的,如“三公九卿”等,只是人事管理的主导倾向是以“品”来标志官等官级,品位分类是主流形式。