

# 公共管理目标异化的理论分析及其规避

何 晔

(安徽师范大学 历史与社会学院,安徽 芜湖 241003)

**摘 要:**公共管理目标无疑应该指向公共利益的实现、公共问题的解决和公共事务的处理。但公共管理实践中时常出现一些损害公共目标,导致公共管理目标异化的行为。从委托代理关系看,公共管理目标异化是由于“代理人”超越“委托人”意愿而产生;从目标差异性看,公共管理目标异化是由于公共管理者本位利益与公共利益不协调而产生。公共管理目标异化主要表现为公共目标被替代、公共目标出现偏斜以及公共目标被简化。规避公共管理目标异化,需要提高公共管理过程的监控力度,增强公共管理过程的目标相容性程度,提升公共管理职业伦理水平。

**关键词:**公共管理;目标异化;公共利益;公共目标

**中图分类号:**D035;C936

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2013)01-0068-05

目标对公共组织具有两方面的重要意义:一是目标描述了公共组织的使命和存在的理由及其共享的价值取向、行动观念和发展愿景,具有较强的激励意义<sup>[1]</sup>;二是目标为公共管理行动提供了制定与选择行动方案的基本框架,“是决策与行动的方向与约束”,因此目标是评价公共组织及其公共管理行动的基础<sup>[2]</sup>。公共管理目标无疑应该指向公共利益的实现、公共问题的解决和公共事务的处理。然而,在具体公共管理实践中,时常会出现一些偏离公共利益和公共需求,损害公共目标导致公共目标异化的行为。因此,深刻认识公共管理目标异化现象,讨论规避公共管理目标异化的措施,具有现实意义。

## 一、公共管理目标异化的原因分析

### (一)基于委托代理关系分析

从委托代理关系看,公共管理目标异化是由于“代理人”超越“委托人”意愿而产生。由于人口规模大、居住分散、领土范围广等原因,在现代国家中如果所有公共事务都以人人参与的方式处理的话,无疑成本太高、效率太低。因此,卢梭(J. Rousseau)指出,“不能想象人

民无休止地开大会来讨论公共事务”<sup>[3]</sup>。孟德斯鸠(Montesquieu)也强调,所有公民都参与公共事务的处理“这在大国是不可能的,在小国也有许多不便,因此人民必须通过他们的代表来做他们自己所不能做的事情。”<sup>[4]</sup>所以,需选择委托代理的方式实施公共管理,由代理人——公共管理者具体担当公共事务处理的职责。作为代理人的公共管理者因受委托而存在,因人民授权而拥有行使公共管理的权力。所以,在本质上要求代理人为委托人的利益和目标负责,否则其就是“失职”的。但代理人可能不会完全按照委托人的利益和目标行事。

第一,“独立代表”导致委托代理关系的原初目标被异化。独立代表理论认为,“如果代表只是机械地按照别人作出的决定来行为,就没有什么‘代表’可言”<sup>[5]</sup>。如果代理人不折不扣地按照委托人意志行事,那么代理人的主动性、创造性及其在公共领域的辩论、批判功能就大大蜕化。并且,如果代理人完全听命于委托人——所有民众,那么面对民众的异质化偏好代理人将无所适从;同时,阿罗不可能定理所展现的悖论也将出现<sup>[6]</sup>。因此,公共管理代理人只在政治原则上忠于社

收稿日期:2012-11-13

基金项目:教育部人文社会科学研究项目(09YJC810003)

作者简介:何 晔(1981-),女,江苏大丰人,讲师,硕士,研究方向:公共管理学。

网络出版时间:2013-02-04 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20130204.0932.008.html>

会公众，而在具体公共事务上则依照自己的学识和品德去做出处理，没必要与公众的最初预期完全相符<sup>7]</sup>。但是，在这种“独立代表”的公共管理行动中，代理人的行为较少受到民众的监督和制约，假借公益为己谋私或为某些集团谋私的现象发生的概率大大增加，委托人原初的意愿以及委托代理关系发生的原初目标都极易被代理人的本位目标所替代。

第二，信息不对称导致委托代理关系的原初目标被异化。信息不对称指不同主体拥有的信息不同，掌握信息比较完整的主体往往处于相对优势地位，而缺乏信息的主体，则容易受到信息拥有者的“欺骗”。公共管理者身处公共管理的具体过程当中，往往拥有较为详细、充分的管理信息，而社会公众往往并非公共事务处理过程的“当事人”，在议程启动、决策制定、政策执行、绩效评估等方面都拥有较少的、零碎的信息。这就容易使公共管理代理人无视委托人利益，在决策时以自身利益最大化为旨归；或者发生代理人道德风险问题，代理人不会以廉洁、高效、积极、创新的方式处理公共事务，而往往发生“偷懒”、寻租等自利行为。

第三，公共责任维系的困难性导致委托代理关系的原初目标被异化。罗森布鲁姆(D.H.Rosenbloom)等学者指出，在具体公共管理过程中想要完备地维系公共责任很难，这容易导致公共责任失效和公共管理目标异化。公共责任难以维系的原因有<sup>8]</sup>：一是工作专业性。公共管理者是专业的“公共管理”人员，在知识、技术和信息方面具有相对优势，社会公众没有办法充分判断其决策和行为；二是专职地位优势。公共管理者是职业的公务人员，外部监督主体和社会公众则另有职业，无法全程观察和掌控公共管理过程；三是人事制度保护。为保障公共管理者自主、独立地处理公共事务，往往通过人事制度对其实施保护，在监督、惩处、撤销方面都有严格的程序和规定，这为外部监督增加了时间成本和复杂程度；四是反制法则。公共管理者作为能动主体，在面对外部监控时往往会尽力去规避、反制。外部监控越严厉，其规避、反制行动可能越频繁；五是结构、职能交叉。公共组织的结构、职能分工及其职能交叉并存，导致公共管理者转移、推卸责任的取向明显；六是规模、范围庞大。公共组织的规模和职责范围在现代社会很庞大，财务、人力、管制、规则等因此而十分复杂，导致责任追究的困难和复杂程度大大增加。这一切都为公共管理者放弃公共责任和公共目标而追求本位目标“创造”了条件。

## (二) 基于目标差异性分析

从目标差异性看，公共管理目标异化是由于公共

管理者本位利益与公共利益不相协调而产生。公共管理在本质上是使用公共资源解决公共问题实现公共利益的过程，在目标预期方面具有公共性。但实施公共管理的过程表现为一个个公共管理主体的具体行为。这些公共管理主体作为社会个体，有着自己独特的需求和内部动机。这样，公共管理过程当中就必然出现“公共性”和“个体性”的交叉：公共性指向公共目标、公共利益，个体性指向个体本位目标、私人利益。如图1所示，纵轴表示具体的公共管理者对公共目标的关注程度，自下而上关注程度越来越高；横轴表示具体的公共管理者对个体本位目标的关注程度，自左向右关注程度越来越高。公共性和个体性在不同的公共管理情境和实践过程中，可能会出现多种匹配类型。



图1 目标差异性考察矩阵

I 象限：对公共目标和本位目标的关注程度都很低。它表现出来的是盲目无目标的公共行动，或者出现的是没有任何活力的公共组织，既没有积极行动的内部驱动，也没有积极行动的外部使命和公共责任感。正如涂尔干(E.Durkheim)所言：“假如没有目标的话，即使我们大步迈向前去，亦将无所寸进”<sup>9]</sup>对于此类情况，需通过制度约束和公共责任的宣扬，创造和维持一种具有激励、督促作用的提供高质量公共服务、追求卓越的公共管理文化，使公共管理者能够为公共利益而积极行动<sup>10]</sup>。

II 象限：对本位利益的关注程度较高，而对公共目标的关注程度较低。此时，参与公共管理的主体更多关注自己的私人利益或部门利益，而缺乏对公共利益的回应，极易导致公共管理目标异化。本文第二部分所讲的公共管理目标异化现象基本上都是由这种原因导致的。

III 象限：对公共目标和本位目标都较为关注。在这种情境中，公共管理者能够体认到公共利益的重要性，代表并回应公众需求，以公共利益和公共需求为行动出发点，并通过科学决策、积极行动实现公共利益；同时也很好地兼顾并实现了本位利益。这是一种理想的、令人期待的情境。但需要以较好的公共管理激励机制为基础，使有效的公共管理者能够通过公益行动获得自我满足。

IV象限:对公共目标的关注程度较高,而并不在意自身利益的追求。在这种情境中,公共管理者是“专门利人、毫不利己”的,具有高的公共责任感,能够主动为公共利益而行动,不计较个人得失。这种公共管理者不会导致公共目标的异化,是最值得期待的公共管理者。但这种完全利他的可持续性容易受到冲击,对公共管理者的选拔、培养和教育也有极高的要求。法默尔(David J.Farmer)因此强调,应该在公共管理过程中同时强调效率问题和伦理问题,如果单纯把“道德”和纯粹利他置于惟一考量维度的话,也许会出现适得其反的“悖论”<sup>[10]</sup>。

## 二、公共管理目标异化的表现分析

### (一)公共目标被替代

公共目标被替代指的是指向公益的目标被部门利益、个体利益所替代,使公共管理过程变成了谋私的过程。一方面表现为公共规制过程中的寻租行为。公共规制是公共管理的主要职能之一,主要通过立法、处罚等对市场以及社会秩序进行规范、监管的公共管理活动,如提供许可证、禁止某些行为、对某些行为施以处罚措施等<sup>[11]</sup>。公共规制会对被规制者的违法、违规行为带来成本,从而使其行为符合公共利益。但往往会出现规制者和被规制者“私分”成本而损害公共利益的情形。以污染行为规制为例,对污染企业施以罚款的目的在于使其望“罚款”而却步。因污染行为引起的罚款使得排污企业的经营成本提升,从经济理性人的角度看,只要处理污染物的成本低于罚款额度,其便不再排污。反之,只要罚款额度小于其通过革新技术或建立排污设施而形成的成本,其就有排污可能。此间,罚款仅是手段,治理污染保护环境才是目的。但罚款可以为具体公共规制者带来租金。因此,他们往往降低罚款标准(因为罚款额度过大,企业将因成本问题不再排污,罚款及其寻租行为也就无法得逞)。在这种情况下,公共规制者似乎执行了公共管理职能——的确对排污行为实施了监督和控制,并课以罚金;但由于罚金小于治污成本,所以企业也乐于缴纳罚金而不治污。如此以来,环境却实实在在地遭受了损害。类似的现象在土地保护、环境治理、食品安全、生产安全等公共规制领域极易发生。其基本特征是将公共目标置换为规制者的本位目标,损害了公共利益。

另一方面表现为公共政策执行过程中的“上有政策、下有对策”行为。陈振明教授主编的《政策科学》一书指出“上有政策、下有对策”行为包括四种表现<sup>[12]</sup>:一是“你有政策,我有对策”,在政策对自己不利时,执行

者表面上与政策一致,但实质上违背政策的正确取向和基本精神,执行公共政策的目标因此而被替换为执行者所期待的目标;二是“曲解政策,为我所用”,政策执行者选择性地执行政策,或者对于那些符合自己利益的部分予以贯彻,而对其他部分不予理睬,或者有意曲解政策精神实质,将其朝向利于自身利益的方向理解并实施;三是“软托硬抗,拒不执行”,政策执行者对那些于己不利或于己无利的政策借故不予执行,或变相不执行,或象征性地执行,草草了事,推诿敷衍;四是“附加内容,搞土政策”,在政策执行过程中附加一些原政策没有的内容,打着“因地制宜”、“结合实际”的口号自行其是,谋求私利。

公共目标被替代的危害较大,将公共目标置于边缘地位,而将本位目标视为最高旨归,易导致寻租、腐败等权力异化现象发生;常常将具有良善特征的公共政策视同儿戏、束之高阁,使公共管理的公共性被具体实践的私益性所替代。

### (二)公共目标偏斜

公共目标偏斜是指在公共管理过程中,具体目标偏向决策者、强势群体等特殊主体,而并没有严格指向公共利益。

一方面,公共目标被决策者所侵蚀,由公益目标转向决策者目标。出现这种情形的原因有两个:一是层级节制。现代公共管理体系具有典型的官僚科层制特征,遵循层级节制、自上而下的权力运行原则,每一成员都能够通过该层级节制的权力体系确认自己从何处获得行动指令以及将行动指令传递给何人<sup>[13]</sup>。官僚科层制的这一特征能够减少混乱,提高运行效率。但其缺陷也很明显——层级节制往往变成了“一切行动听上级的、领导的”。这样,公共管理应有的公益目标就向上级和领导偏斜了,迎合上级、遵从领导成为了下级实施决策的主要考量因素,而不是以公共利益和公共需求为决策依据;二是决策者个性特征。公共决策囿于决策者的知识、经验和能力,取决于其偏好、经验和判断能力<sup>[14]</sup>。这就导致公共决策受到了决策者个性特征的影响,公共目标因此而向决策者偏斜,并非严格指向公共利益和公共需求。

另一方面,公共目标被强势群体所侵蚀,由公益目标偏向强势群体。莱瑟姆(E.Latham)指出,各利益相关者都会极力影响公共决策,使公共决策体现自己的利益偏好<sup>[15]</sup>。这原本体现了政治民主,也提升了公共管理的回应性。但由于强势群体在诉求反映渠道、资源掌握数量、社会影响程度等方面具有相对优势,而使得“在任何时候,公共政策都反映占支配地位的集团的利

益。”<sup>[16]</sup>如,政府被强势利益群体“绑架”、政策过程被强势利益群体垄断、决策力场被各种精英集团所霸占,强势群体凭借雄厚实力左右公共政策执行等<sup>[17]</sup>。形象地说,“会叫的”、“爱叫的”和“叫声大的”孩子有奶吃,却将边缘群体和弱势群体的利益诉求置于公共议程之外,这是不公正的,有失公共管理的初衷。

公共目标的偏斜使公共行动偏向于某些特殊群体,令公共资源倾斜于具有相对优势的群体,这在相当程度上阻碍了社会公平,使公共管理的公共性严重缺失。同时,公共目标偏斜行为的不公平特性往往会使社会张力扩大,矛盾激化,严重者会引起社会失序。

### (三)公共目标被简化

人们总是对公共管理者在经济(economic)、效率(efficiency)、效能(effectiveness)、公平(equity)等方面报以期待,希望公共管理者是积极的、有价值的<sup>[18]</sup>。然而在实践中,公共目标常常因种种原因而被“简化”。

一方面,“不求有功,但求无过”心态导致公共目标被简化。基于韦伯(M.Weber)官僚科层制的公共组织过于强调人员的稳定性、依照规程办事、管理过程的非人格化等,再加上公共管理绩效因果关系的难测性,这一切都助长了工作惰性,使很多公共管理者秉持有“不求有功,但求无过”心态<sup>[13]</sup>。这显然不利于提升公共服务的质和量,悖离了人们对于公共管理者有效性的期待。

另一方面,僵化的“制度逻辑”导致公共目标被简化。公共管理体系可谓是制度化程度最高的社会结构形式,强调成员在专业分工的基础上按照既定的规则和程序开展工作。这种制度化的运作方式有助于使公共管理过程更加精确、统一、协调。但过分的制度化就变成了制度僵化,使得公共管理者更多考虑制度、程序等工具性的要素,至于公共管理固有的公共目标却被忽视了。比如,去政府部门办事,经常因“具体办事者不在”而不得不再来一次,而此时也许该部门其他成员都在。从制度化分工的角度看,部门其他成员的确“无权”办理。但这种僵化的分工无疑有悖于公共服务目标。举个模型化的例子做类比:某分工严密、制度化程度很高的组织负责一项公共任务——在马路两旁栽树。有一天,人们发现工作人员A在前面挖坑,而C在后面填土,除了把马路挖坏之外并无特别益处。因此有人上前制止,并质问他们。A和C一脸无奈地说,我们只是按照严格的组织分工办事,A负责挖坑,B负责栽树,C负责填土。不巧的是,B生病了。所以出现了前面挖后面填的现象<sup>[18]</sup>。显然,A和C并没有错,他们确实按照分工尽职工作了,但由于B的缺席,使得整个行动的结果

十分荒谬——为了更好地栽树,实施了科学分工,但分工使得栽树这一根本目标被僵化的制度所异化。简言之,公共管理过程在根本上要求管理者必须回答“公共目标实现了没有”,而不是单纯地回答“依据何种制度、采用何种方式完成目标”。可惜的是,现实中常常出现将公共管理过程简化为制度、方式和方法而置公共目标于不顾的现象。

公共目标简化虽不像公共目标替代那样违法,也不像公共目标偏斜那样容易导致社会不公,但其却导致公共问题被搁置,公共利益被忽视。它具有相当的隐秘性,表面上看有关主体并不违规,也未“缺位”,甚至表现为“积极行动”,但他们并未有效针对公共目标而积极行动。

## 三、公共管理目标异化的规避

### (一)提高公共管理过程的监控力度,使目标异化“不能”出现

在设计公共管理制度时,最好秉持“人性恶”假设。即,按照泰罗(F.W.Taylor)的制度设计思维,视参与公共管理的一切主体都具有强烈自利倾向,要么想尽办法谋取私利,要么挖空心思逃避责任,要么利用一切机会“偷懒耍滑”<sup>[19]</sup>。因此,必须通过多元化的监控、评估和惩罚机制,提高目标异化被发现的概率,使相关主体“不敢”也“不能”去异化公共目标。包括如下几个方面:一是从主体上看,既要健全体制内的监督机制,如上级监督、公共管理内部监督职能部门的监督(监察部门、人民代表、政协委员等),又要健全体制外的监督机制,如利益群体、广大民众等;二是制度层面上看,既要为所有公共管理过程设定监控程序,又要为所有监督主体赋予监督空间、监控渠道,还要加大公共管理绩效评估和审计力度,将绩效、审计与惩罚有机衔接,通过绩效评估,强化公共部门的激励约束机制,促成有关主体切实负起责任<sup>[20]</sup>。

### (二)提高公共管理过程的目标相容性程度,使目标异化“不愿”出现

如上述,公共目标与个体本位目标的冲突更容易导致目标异化的出现。因此,提高公共管理过程中的目标协调程度,有助于消除目标异化现象。巴纳德(C.I. Barnard)曾指出,组织不仅仅是一种制度化网络,而在更大程度上表现为一种具体的社会化行为,其间每一个个体都是决策者,都有自己的需求、偏好和价值准则。因此,组织的作用在于能够通过信息沟通和协作意愿达成来实现共同的目标。同时,组织目标达成的有效性取决于组织目标与个体目标的相容程度<sup>[19]</sup>。这要求

公共管理必须通过激励机制的完善,使公共管理者在内心深处体认到公共利益与其自身利益是一致的,因此其不仅乐意接受公共管理任务,并能通过积极地学习和创新来实现公共目标。由于公共目标与其自身目标是一致的,目标异化则意味着有可能损害其自身利益,因此其也“不愿”看到目标异化的出现。

### (三)提高职业伦理水平,使目标异化“不想”出现

公共管理是一种“使命为先”、“责任为先”的职业,公共管理者肩负着全体公民的信托,因此不仅要求公共管理者应具备一般公民应具有的美德,而且对公共管理者有更高的职业伦理要求<sup>⑨</sup>。如果公共管理者在内心深处拥有一些约束性的职业价值观(诸如公正、廉洁、负责、守法、人性、创新),那么,当公共利益与其个体本位利益不相协调时,其便能够主动放弃自己的目标追求而以公共利益为重,即“舍小我,为大家”。换言之,职业伦理水平的提升,有助于减少目标异化的内在驱动力,使相关主体“不想”看到公共管理目标异化,自己也“不想”去异化公共管理目标。

#### 参考文献:

- [1] [美]理查德·L.达夫特.组织理论与设计[M].王凤彬,张秀萍,刘松博,译.北京:清华大学出版社,2008:67.
- [2] [美]W.理查德·斯科特,杰拉尔德·F.戴维斯.组织理论[M].高俊山,译.北京:中国人民大学出版社,2011:209-210.
- [3] [法]卢梭.社会契约论[M].何兆武,译.北京:商务印书馆,1982:88.
- [4] [法]孟德斯鸠.论法的精神:上册[M].张雁深,译.北京:商务印书馆,1987:15.
- [5] [英]戴维·米勒,韦农·波格丹诺.布莱克维尔政治学百科全书[M].邓正来,主译.北京:中国政法大学出版社,2002:696.
- [6] 张凤阳.政治哲学关键词[M].南京:江苏人民出版社,2006:158.
- [7] [英]J.S.密尔.代议制政府[M].北京:商务印书馆,1982:173.
- [8] [美]戴维·罗森布罗姆,罗伯特·克拉夫丘克.公共行政学[M].张成福,等,译.北京:中国人民大学出版社,2002:564-567.
- [9] 张成福,党秀云.公共管理学[M].北京:中国人民大学出版社,2007:23,46,41.
- [10] [美]戴维·法默尔.公共行政的语言[M].吴琼,译.北京:中国人民大学出版社,2005:120-121.
- [11] 顾建光.现代公共管理学[M].上海:上海人民出版社,2007:80-81.
- [12] 陈振明.政策科学[M].北京:中国人民大学出版社,2004:276-277.
- [13] 丁煌.西方行政学说史[M].武汉:武汉大学出版社,2004:75-76,80-81.
- [14] 郑俊田,崔鑫生.如何避免领导者业务偏好造成的决策目标腐蚀[J].中国行政管理,2008,(2):63-65.
- [15] 周树志.公共政策学[M].西安:西北大学出版社,2000:185.
- [16] [美]詹姆斯·E·安德森.公共决策[M].唐亮,译.北京:华夏出版社,1990:22-23.
- [17] 孙永怡.强势利益集团对公共政策过程的渗透及其防范[J].中国行政管理,2007,(9):48-51.
- [18] 黄德发.政府治理范式的制度选择[M].广州:广东人民出版社,2005:8.
- [19] 朱国云.组织理论:历史与流派[M].南京:南京大学出版社,1997:130-132,190-195.
- [20] 彭高平,张涛.农村公共产品供给机制存在的问题及对策[J].四川理工学院学报:社会科学版,2012,(4):22-27.

责任编辑:陈于后

## The Alienation and Its Avoiding Measures of Public Management Goals

HE Ye

(School of History & Sociology, Anhui Normal University, Wuhu 241003, China)

**Abstract:** Public goals should undoubtedly point to the realization of public interests, public problem solving and public affairs processing. But multiple activities often appear in public management process, which damage public goals, and make public management goals alienate. In Principle-Agent Relationship, public management goal alienation is caused by the “agent” goes beyond the “client’s” intention. In addition, public management goal alienation is due to the conflict of public managers’ private interests and public interest. There are three forms of public management goal alienation, i.e. public goals are replaced by private interests, deviated and simplified. To avoid goal’s alienation, it is necessary to strengthen the supervision of public management process, coordinate public goals and personal goals, and improve the level of public management ethics.

**Key words:** public management; alienation of goals; public interest; public goals