理论述评

公共部门激励扭曲问题研究

周碧华*

【摘要】激励扭曲问题是公共部门激励契约设计的一大挑战，论文对公共部门激励扭曲问题研究进行评述。公共部门的任务多维性、多重委托代理关系、产出难以观测以及自我激励型代理人等特征在不完全激励契约下，都可能导致代理人行为结果偏离委托人的期望目标。激励扭曲测评是一个亟待解决的问题，其中源于绩效考核的激励扭曲在公共管理实践中最常见，这一类扭曲的测评在理论方法和经验证据上均取得一定研究进展。未来需要针对不同类型公共部门激励扭曲的测评方法和实证样本做进一步探讨。

【关键词】公共部门激励　激励扭曲　委托代理

【中图分类号】D630.3　　【文献标识码】A

【文章编号】1674－2486（2015）02－0146－16

1990年代以前，对有效激励问题的研究集中在“激励与保险（Insurance）的权衡”（Gibbons，1998：115）上，尤其是关注风险型（Risky）绩效指标的使用。1990年代以后越来越多的学者发现有效激励面临的最大挑战不是保险问题，而是激励扭曲（Distortion of Incentive）。霍姆斯特姆（Bengt Holmstrom）和米尔格罗姆（Paul Milgrom）提出不完全激励契约可能导致“激励扭曲”，他们通过多任务（Multitask）代理模型证明当代理人有多种可选择行为时，会根据不完全契约选择自己获利最多的行动，而这些行动可能与委托人的期望不一致（Holmstrom & Milgrom，1991：30）。此后，贝克尔（George Baker）发表了激励扭曲测量的重要成果（Baker，2000，2002）。总体看来，激励扭曲的研究有两

* 周碧华，华侨大学公共管理学院，讲师。感谢华侨大学公共管理学院同事赖诗攀、郑华良、吴瑞财、宋琳对本文写作的大力支持。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：教育部人文社科青年基金项目“公共部门激励扭曲测评理论与实证研究”（13YJC630241）、福建省科技计划“软科学”项目“福建省食品药品监督管理部门激励扭曲测量研究”（2015R0052）、华侨大学科研基金资助项目“公共部门激励扭曲测评”（13SKBS110）。

条脉络：一是风险视角，以霍姆斯特姆为代表的学者从信息不对称所造成的风险，以及委托人和代理人风险偏好特征等方面探讨激励扭曲的形成原因（Holmstrom & Milgrom，1991；Gibbons，1998；Prendergast，2000，2002）；二是评估视角，以贝克尔为代表的学者认为代理人行为对组织目标的边际贡献和绩效目标的边际贡献不同而导致扭曲，且在实践中这一原因比风险更重要（Baker，1992，2000，2002；Feltham & Xie，1994；龚其国等，2011；Li et al.，2013；Melkonyan，2014）。从实证研究成果来看，大量样本都是从风险的角度利用股票、期货等数据对企业治理成效进行分析；另一个视角的研究样本相对较少。

由于组织功能、价值取向和服务对象的特殊性，公共部门①激励问题比私人部门更复杂（Dixit，2002；黄再胜，2005；Heinrich & Marschke，2010），激励扭曲问题更加突出。许多文献指出公共部门存在大量激励扭曲现象，代理人行为结果的偏离严重影响了公共部门激励有效性（Prendergast，2000，2002；Dixit，2002；Salge，2011；Nielsen，2014；Kelman & Friedman，2013）。因此，有必要结合公共部门激励特征，对公共部门激励扭曲理论和测量方法进行系统的研究评述。这对丰富和发展现有的公共部门激励理论与方法体系，提高公共部门组织效率，具有重要的理论意义和实际应用价值。

国内研究对激励扭曲现象的讨论散见于地方政府行为（苏常禄，2013；张为杰，2013）；官员晋升（周黎安等，2005；张晖，2011）；高校组织激励（郭广珍，2010；方建云、周碧华，2014）；军队薪资（张东戈等，2012）等领域的文献中，而针对激励扭曲程度如何测量的探讨不多。事实上，我国公共部门的激励扭曲现象极其典型。我国政府的科层组织结构依赖上级对下级的考核和激励来实现有效控制，激励扭曲的识别和衡量尤其重要。类似以“每万名公职人员的贪污贿赂立案数”来衡量一个地区的腐败程度，以“GDP 增长率”为主衡量地方官员政绩，以“查处违规生育事件数”来衡量计生办工作等激励方法可能偏离正确的激励目标。因此，公共部门激励扭曲问题的探讨对我国公共部门管理实务有重要现实意义。本文在回顾相关文献的基础上，结合公共部门激励特征，系统地梳理激励扭曲问题的形成原因、表现形式和测评方法，提醒公

① 根据简—艾瑞克莱恩（Jan - Erik Lane）在 *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches* 一书中的界定，公共部门是被国家授予公共权力，并以社会的公共利益为组织目标，管理各项社会公共事务，向全体社会成员提供法定服务的组织。本文所指的公共部门包括各级政府组织及其职能部门，还包括高校、医院、供电局、自来水公司、检验检疫部门等事业单位。

共部门管理者避免激励扭曲带来的效率损失，以期为提高公共部门激励有效性提供理论方法上的借鉴和启示。

一、公共部门激励扭曲现象及成因

有效的激励是在满足各种约束条件下尽可能让代理人的行为按照委托人的意愿来执行，如果激励机制产生的实际效果是引导代理人行为偏离委托人的期望目标，就会产生激励扭曲。在公共部门组织层面，激励扭曲可能表现为组织的真正目标与组织绩效目标的不一致；在个人层面，可能表现为不同层级公职人员的行为结果与激励目标的偏差。迪克西特（Arinash Dixit）归纳了公共部门激励不同于私人部门的四大显著特征：一是多维任务（Multiple Tasks）；二是多重委托人（Multiple Principals）；三是缺乏竞争（Lack of Competition）；四是积极的代理人（Motivated Agents）（Dixit，2002）。这些特征也使得公共部门激励扭曲有别于私人部门。具体而言，产出难以量化、委托—代理关系的多重性、组织目标的多元化、员工任务的多维性、公共产权的排他性、激励强度的有限性等特征（Dixit，2002；黄再胜，2005；熊毅，2007），都大大增加了激励机制设计的难度，也增加了激励扭曲产生的可能性（Holmstrom & Milgrom，1991；Baker，2002），使得该问题在公共部门显得比私人部门更加尖锐。

（一）公共部门的任务特征与激励扭曲

根据任务执行方式的不同，公共部门大致可分为三类：一是为公众提供服务，例如提供环境保洁、邮递、交通、教育、医疗等服务；二是向公众强制征收资源或者强迫行为，例如税务、管制、执法、征兵等；三是两者兼有的混合型，例如质量监督局实施食品安全检查既是为消费者服务也是对生产厂家的强制手段、车管所的车辆年检既是提供车辆安全服务也是对车主的强制（Dixit，2002）。无论是采取哪种执行方式的任务都具有多维度性。例如，环境卫生管理部门不仅需要及时清理公共场所垃圾、合理安排垃圾集中转运、处理各类垃圾掩埋焚烧，而且需要保管清洁环卫用具、维护更换城市道路保洁设施、宣传城市卫生文明等。街道办事处等基层政府部门不仅要完成辖区经济建设、党组织建设、综合治安、重点项目建设，而且还需要执行计划生育、民政关怀、农业生产、精神文明建设等各项任务。

在以上任务特征下，一是当不同任务的执行存在冲突时，代理人也会根据激励契约进行优先顺序的排列。例如街道办事处在执行土地征收和民房拆迁任

务时常常与民政关怀工作相冲突，街道办事处在先执行“强拆”和先妥当安置居民的两难选择中，激励契约就会发挥重要的引导作用。对于公共部门而言，代理人在多个可选择行为之间的权衡会增大组织的风险。二是面对多维度任务，激励契约难以做到面面俱到，从而导致代理人努力执行有激励的任务，不努力执行无激励的任务。例如派出所高效率地执行罚款没收工作，“按部就班”地进行户籍登记工作。这种不完全激励契约导致的激励扭曲得到经济学正式模型的证明（Holmstrom & Milgrom，1991）。三是当激励契约对某些任务进行强激励，对另外一些任务进行弱激励时，代理人会在时间精力有限的情况下努力执行强激励任务，不努力执行弱激励任务。例如国内许多高校对科研实施强激励而对教学实施弱激励，就可能导致本校教师积极从事科研工作而草草应付教学任务。又如，中央政府若对经济增长实施强激励，而对可持续发展实施弱激励，就会导致地方政府“增长型”而非“发展型”的行为导向（张为杰，2013）。霍姆斯特姆和米尔格罗姆通过多任务代理模型证明当代理人有多种可选行动时，会选择自己获利最多的行动，而这些行动可能与委托人的期望目标不一致，进而导致“激励扭曲”问题（Holmstrom & Milgrom，1991）。

总而言之，多任务特征使得公共部门代理人有了选择自身努力方向和努力水平的可能，从而大大增加了激励契约设计的难度。如果代理人的选择偏离了委托人的期望目标，就会产生激励扭曲。在我国公共部门中，最为典型的就是地方政府官员会在各项指标体系、考评办法、奖惩方式和实施办法中“选择性关注”某些任务，并选择性地采取行动。以广泛推行的目标责任激励机制为例，上级政府希望通过目标体系的设置有效地控制官员们“有选择地”去完成那些“被选择的工作”（王汉生、王一鸽，2009），然而一旦目标设置不科学或者权重设计不合理，就会直接造成下级政府的行为偏离人民群众的期望。

（二）公共部门的多重委托关系与激励扭曲

公共部门的行为一定会受其委托人的影响。在公共部门中不仅存在多个委托人与一个代理人形成的共同代理关系，也存在一个委托人与多个代理人的扩展委托代理关系，甚至是多个委托人与多个代理人的复杂多重委托代理关系。首先，政治代理人同时受不同选民和利益集团的委托（Besley & Ghatak，2005）。在我国表现为政府官员和公职人员作为“人民的公仆”，受人民群众和某些集体委托，接受他们的监督。公众包涵了多种诉求的委托人。由于公共部门服务具有公共物品的特性，即非竞争性和非排他性，也就是公众可以广泛地得到公共部门的服务（Dixit，2002）。而且公共部门服务还具有外部性，例如，

对甲型 H1N1 传染病人的特别护理对目前还未染病的公众来说是有好处的，医保服务的提高并不一定是人们现在的需要，但可以增强他们的安全感。此外，一项服务的提供通常有针对性，可能增加某些公众的效用，而对某些公众无用，因此对于许多公共部门而言，公众作为其委托人有着清晰的群体界线。其次，在公共部门组织层级中，最常见的是多个上级组织共同指挥一个下级组织。面对多个上级组织的“委托”，公共部门需要协调平衡各方的“委派”任务，全面完成各个上级的指定目标（王汉生、王一鸽，2009）。例如，街道办事处不仅受区政府的领导，而且还受市发改委、计生局、环保局、卫生局等上级职能部门的领导，每个年度要完成从经济建设到社会保障的多个“目标责任状”。又如，基层工商所承担食品安全监管、清理无照经营等多个任务安排，表现出“上面多条线，底下一根针”的管理格局（倪星、原超，2014：74）。政府跨部门合作时，还会出现一个上级组织领导多个下级部门的情况，例如市政府成立“创建全国卫生文明城市”领导小组，指挥本市的多个职能局和各区政府、街道办事处、居民委员会等基层政府部门一同参与城市卫生文明管理。最后，从公共部门内部管理层级来看，公职人员之间存在多重上下级关系。多位上级领导委派不同工作给一位下级，一位上级领导委派不同工作给不同的下级，或者多位上级领导委派不同工作给多位下级的情况在公共部门都十分常见。

在多重委托代理关系中，一是出现多个委托人时，不同委托人对代理人的行为偏好可能不一致，甚至不同委托人的期望目标有冲突。尽管不同委托人的任务是相关的，这种任务之间的互补性（Complementarities）使得同一个代理人能够方便地同时承担这些任务。但是这种情况下，不仅委托人和代理人之间会进行博弈，委托人之间也会为争夺代理人的时间和精力而进行博弈，任何一个委托人与代理人的激励契约都会受到另一个委托人与该代理人契约的影响，从而产生缔约的外部性问题。迪克西特（Dixit，2002）通过线性激励均衡模型证明多个委托人之间的博弈会弱化激励效果，并且在代理人的任务努力投入可替代情况下导致代理人行为偏离委托人期望。委托人越多，越容易导致这种偏离。刘诗林和李辉（2014）对乡镇一级纪委书记进行问卷调查，发现双重领导是导致监督不力的主要原因。二是出现多个代理人时，通常代理人之间会有某种程度的合作，然而公共部门受财务制度和组织边界的限制很难对团队绩效进行激励，缺乏团队激励的契约自然难以引导代理人按照委托人期望采取合作行为。现实中也常常看见部门间互相推诿、相互指责的现象。

总之，公共部门代理人在多重委托代理关系中的博弈机会和选择可能性大大增加了。单个激励契约能否有效引导代理人按照委托人的期望选择行为，不

仅需要考虑契约内部是否完整，还需要考虑其他契约的影响。虽然公共部门上下层级之间的委托带有“命令”和“强制”性，但代理人的努力程度还是有很大的选择空间。因此，对公共部门激励机制设计而言在多重委托代理关系中寻求最优解是个极大的挑战。

（三）公共部门产出特征与激励扭曲

公共部门产出结果难以观测是许多学者的共识。激励理论一般假设代理人行为是无法观测的但结果是可观测的，然而许多公共部门的工作结果比私人部门更难观测。比如大学教育，真实的教育结果就很难观测。针对这一难题，目前公共部门激励机制采取的方法有三个。一是选取一些可观测的量化指标近似地反映不可观测的产出结果。如，大学采用学生成绩、毕业生就业率等量化指标来考核教育结果，那么激励扭曲问题就可能出现了。教师们可以想方设法提高学生成绩，但这些方法并不是增强学生德智体全面发展的方法，可能只会提高学生的应试能力。高校就业指导中心片面追求毕业生就业率，就可能忽略就业机会是否符合毕业生的职业生涯发展，是否与毕业生性格能力匹配，甚至也不关心毕业生是否会迅速失业或需要频繁地换工作。二是设计相对绩效考核方法降低对产出结果的信息要求。如，考核政府官员时采用与前任官员业绩进行比较，或者与周边省市同级官员业绩进行比较的相对绩效评价法（周黎安等，2005）。虽然这一方法能够有效剔除影响不同代理人的共同因素的干扰，大大减少了对不可观测产出结果的绝对信息的要求，但是相对绩效可能同时激励代理人之间的互相拆台、不合作，甚至恶性竞争行为（Lazear，1989，2000），这显然偏离了委托人的期望目标。三是采用主观评价方法揭示并量化不可观测的产出结果。如，通过上级打分来判断公务员的“德、能、勤、绩、廉”；通过公众满意度测评来判断公共部门的服务质量。由于主观评价法自身可能带有偏见、随意、歧视等问题（Prendergast，2007），其评价结果比量化指标的风险性大。当主观评价结果作为考核依据写入激励契约时，这种不确定性会大大降低激励效果。此外，值得注意的是，服务对象是公共部门主观评价法的重要主体。但是由于公共部门任务的不同，可能一些部门是提供社会服务的，另一些部门是实施强制征收的。公共部门代理人与服务对象的目标并不完全一致，例如税务局的工作人员所追求的目标和纳税人的目标可能不一致。也就是说，带有强制性执行任务特征的公共部门的服务对象并不一定希望他们的工作人员细心努力

地工作①。在这种心理的影响下，服务对象的主观评价结果很难客观真实地反映公共部门代理人的工作情况。因此，如果选择服务对象作为主观评价的主体，就需要考虑不同公共部门工作特征可能带来的评价误差，但目前公共部门的满意度调查很少加以区分。

概括地说，为了克服公共部门产出难以观测这一难题，理论界和实务界都做了许多有益的探索。主要是通过代表性的量化指标、相对绩效评价或者主观评价等方法将难以观测的产出结果量化，然后契约化（Contracting），尽量使得对代理人的激励有清晰的业绩依据，然而这些方法同样都会伴随着激励扭曲的风险，需要给予注意。

（四）公共部门代理人特征与激励扭曲

以上所分析的公共部门委托代理关系、任务、产出等特征可能带来的激励扭曲问题，都是基于理性经济人假设。即假设公共部门代理人都是以追求自身效用最大化为目的，并且假设代理人效用来自于激励契约中的物质报酬。近年来，越来越多的学者发现公共部门代理人具有一些不同于传统理性经济人的偏好。首先，公共部门代理人并不单单追求自身效用的增加，也可能关注他人效用的增加。例如，具有组织承诺偏好的代理人关心组织利益，这一特征在效用函数中体现为代理人效用不仅依赖于自己的收入也依赖于组织的收益（周碧华、刘涛雄，2013）。在环境保护协会、福利院、消防队、红十字会等公共部门，普遍存在这种偏好特征的代理人。当激励机制设计未考虑代理人的这一特征时，将无法准确设计激励强度，进而造成错误激励或者福利浪费。其次，在物质激励有限的情况下，人们发现许多公共部门代理人仍然努力工作，学者们称之为“自我激励型代理人”（Motivated Agents）。这类代理人实现自我激励的原因被归结为内在激励（Intrinsic Motivation）因素在起作用（Dixit，2002；Besley & Ghatak，2005）。内在激励强调代理人出于兴趣爱好而进行某项活动，具体表现为公共部门代理人可能从执行任务本身得到效用。普兰德加斯特（Canice Prendergast）指出公共部门的代理人比私人部门的代理人更容易从工作本身获得这种效用，因为他们通常认同公共部门的理想目标和道德目标（Prendergast，2008）。学者们研究还发现工资、福利等外部激励可能会挤出内在激励。例如，与无偿献血相比，有偿献血中提供金钱补偿可能会降低个人的公共责任意识，从而降低献血意愿（Titmuss，1971）。对支持公共项目的公众提供金钱奖励，可

① 普兰德加斯特（Prendergast，2007）称之为“Bureaucratic Bias”。

能会挤出居民公共意识，反而降低了公众支持率（Frey & Oberholzer - Gee，1997）。如此看来，倘若公共部门激励机制设计者忽略了代理人的内在激励因素，可能会导致契约中的薪酬等外在激励因素挤出代理人对工作本身的兴趣爱好，反而削弱了激励效果。现有的激励一般只重视物质激励，而忽略代理人其他需要，从而造成激励扭曲。

总而言之，公共部门代理人对组织、职业身份、工作任务的认同和兴趣可能有别于纯粹为了获取物质报酬而努力工作的传统理性经济人。公共部门激励机制设计时需要考虑代理人的偏好和效用函数的特征，区分物质激励有效和无效的不同情形，并探寻最佳的激励强度和最优激励方式，否则难以准确地激励公共部门代理人实现委托人的期望目标，造成激励扭曲。

二、公共部门激励扭曲的测评

当越来越多的学者在他们的研究中提及激励扭曲现象时，如何判断激励扭曲的发生，如何衡量激励扭曲程度成了学者们关注的另一个重要问题（Dater et al.，2001；Walker & Devece，2011；Hvidman & Andersen，2014）。在激励扭曲的各种可能来源中，绩效考核是最主要的一项来源。因为激励契约能够实现有效激励依赖于和绩效挂钩的差别化报酬，几乎所有的经典模型所推导的最优激励契约都是建立在一定的绩效结果变量的基础上的。霍姆斯特姆和米尔格罗姆（Holmstrom & Milgrom，1991）、贝克尔（Baker，1992）等人在阐述激励扭曲问题时，都提及激励契约中的代理人绩效依据不当是扭曲的重要来源，使用扭曲的绩效考核制度可能导致员工之间的博弈、不合作行为、相互拆台，甚至组织功能的无法实现。贝克尔（Baker，2002）再次指出绩效指标在任何激励机制设计中都属于重要组成部分，绩效指标可能引发的激励扭曲问题应当成为研究者关注的重点。库尔地（Pascal Courty）和马斯克（Gerald Marschke）也明确提出激励机制设计的核心问题是如何确定绩效指标，这是激励员工采取合适行为的标准，在管理实践中看似清晰的绩效指标常常是扭曲的，会导致员工博弈行为和组织成本增加（Courty & Marschke，2008）。鉴于绩效考核引发的激励扭曲问题如此重要，对这类扭曲的测评自然成为学者们关注的焦点。目前，这类扭曲的测评方法已经得到理论上的讨论，在实证研究中也得到一定的支持和验证。

（一）扭曲测评的理论研究

公共部门如何设计激励契约并预测其执行效果，都需要考察绩效指标的特

征。贝克尔（Baker，2000，2002）认为首先要区分扭曲的绩效指标（Distorted Performance Measure）和没有扭曲的绩效指标（Undistorted Performance Measure），激励目标与组织目标完全一致的绩效指标才是没有扭曲的绩效指标。而在政府部门和非营利组织，激励契约很容易使用激励目标与组织目标不一致的扭曲的绩效指标，因为这些公共部门的组织目标很难明确界定。他构造了两个关于代理人行为的线性产出函数，一个是组织目标收益随着代理人不同行为选择而变化，另一个是绩效考核结果随着代理人不同行为选择而变化。为什么同样的代理人行为带来的组织目标收益和绩效考核结果会不同呢？原因在于代理人行为对组织目标收益的边际贡献和对绩效考核结果的边际贡献不同，而边际贡献率之所以不同正是因为使用了扭曲的绩效指标。也就是说，代理人行为可能增加绩效结果却不能增加组织收益，或可能增加组织收益却不能增加绩效结果。如公式①、公式②所示，V 表示组织目标收益，P 表示绩效考核结果。

$$V(a, \varepsilon) = f \cdot a + \varepsilon \qquad ①$$

$$P(a, \phi) = g \cdot a + \phi \qquad ②$$

其中 f、g 和 a 均为向量，“.”表示内积。a 表示代理人的行为，f 为代理人行为对组织目标收益的边际贡献，g 为代理人行为对绩效考核的边际贡献。随着代理人行为对组织目标收益与绩效考核结果的边际贡献的差异程度增加，两个向量的夹角增加，意味着激励扭曲程度增加。如果代理人行为既会增加 P 也会增加 V，那就说明对这一行为的绩效考核指标没有扭曲。

这一测评方法的优越性不仅体现在可以将复杂多维度的代理人行为选择转换成一个可以在线性空间中描述的问题，大大简化了绩效考核扭曲的描述，而且还可以将边际贡献率大小和夹角对绩效考核扭曲程度的影响分离开来分析。这些理论创新成为后续研究的重要参考（周碧华，2014，2015）。然而，贝克尔的测评方法更多提供的是理论层面上的指导，尚未形成具体可操作的方法体系。也就是代理人行为对 V 和 P 的边际贡献通常是难以观测的，贝克尔模型并未提供如何测量这些隐藏信息的具体方法。

库尔地和马斯克（Courty & Marschke，2008）在贝克尔模型的基础上采用关系统计量来识别绩效指标扭曲的夹角是否存在。他们通过评估相对权重改变后绩效考核结果的变化来测试是否存在激励扭曲，即估计绩效指标和委托人目标之间的关系随着指标权重的变化如何变化。他们用泊松相关系数和回归系数作为关系统计量，当绩效指标的相对权重增加而关系统计量减弱则说明考核存在扭曲，也就是委托人采用的绩效指标所激励的代理人行为只是最大化考核结果而不是最大化组织目标收益。此时，贝克尔模型中的扭曲夹角一定存在，而且

绩效考核目标和组织目标之间的协方差降低，绩效考核指标的变异性增加。这一方法的优点是测量所需要的数据容易收集，且只要计算简单的关联统计量在绩效权重改变前后的变化，因此更具有一般性和可操作性。

同样承袭贝克尔的思路，龚其国等（2011）认为绩效管理者如何通过努力，确定能够反映被测行为的组织价值的绩效指标，从而避免激励扭曲，是管理者的工作核心。他们在多任务代理框架下，将测评指标内生为管理者行为，建立一个委托人和两级代理人的三级激励结构，通过模型分析管理者测评行为的努力对激励强度和激励扭曲程度的影响。梅尔科尼扬（Tigran Melkonyan）指出权力分配结构会同时影响委托人目标和绩效指标，从而影响绩效指标的扭曲程度，并用正式模型求解最优的权力配置结构（Melkonyan，2014）。以上研究通过数学模型分别证明了激励扭曲与管理者努力、权力分配之间的关系，为激励扭曲程度的测评提供了有益线索。

（二）扭曲测评的实证研究

普兰德加斯特（Prendergast，1999）回顾激励扭曲的经验证据时提出扭曲度的验证需要激励契约和代理人行为的详细信息，而这些信息往往很难观察，因此要找到一般的方法来测量这种扭曲是非常困难的。虽然激励扭曲测评的实证研究很不容易，但是学者们还是做了一些有益的尝试。贝克尔等人（Baker et al.，1994）专门研究了绩效工资和员工不当行为之间的关系，用于证明绩效考核扭曲的存在及其危害。赫克曼（JamesJ. Heckman）等人（Heckman et al.，1997）调查了 JTPA（Job Training Partnership Act）机构①的绩效指标体系的有效性，说明区分绩效指标间关联及其扭曲效应的重要性。库尔地和马斯克（Courty & Marschke，1997）同样在 JTPA 机构的样本中发现绩效考核反而激励 JTPA 机构进行“撇脂”（Cream Skimming）博弈（只接受比较容易找到工作的对象进行培训）。他们认为出现这种扭曲的最根本原因是 JTPA 组织的真正目标是提高弱势群体的就业，但却以完成培训后的就业率作为奖励的依据。他们的研究假设“撇脂”博弈的程度依赖于就业率与就业能力提高之间的相关性有多高。贝克尔

① JTPA 机构是美国职业培训合伙法案下设的联合培训组织，是受美国国家委托为弱势群体提供就业培训的专门机构，他们采用绩效考核的激励方式，以成功地安排他们的培训对象就业作为绩效标准给予培训机构管理人员奖励。JTPA 可以提供异常准确和完备的关于绩效考核结果和组织目标的数据，是不可多得的优秀样本。美国劳工部在 1980 年代末推广一种新的绩效考核体系，以更好地反映 JTPA 的宣言目标是提高谋生能力并降低贫困人口对社会福利的依赖。

（Baker，2000）指出他们的假设不完全正确。绩效考核结果与组织目标之间的相关性并不能预测这种博弈的程度，反而是代理人行为对绩效考核结果的影响与对组织目标的影响之间的相关性才能预测这种博弈的程度。当然后者的评价要难得多。值得一提的是，库尔地和马斯克（Courty & Marschke，2008）提出用关系统计量识别激励扭曲，并采用经验数据进行了扭曲的测评。他们通过 JTPA 机构新绩效考核体系推行前后数据的对比，发现新绩效考核指标推行后，新的绩效考核结果和组织目标之间的关联下降，从而验证了该机构存在绩效指标引起的激励扭曲。李伟等人（Li et al.，2013）调查了分属美国不同行业的 98 个中低收入的员工对绩效考核扭曲的感知，研究结果证实了这种感知显著影响了激励效果，激励机制的扭曲程度越小越能吸引优秀员工来就业。科尔曼（Steren Kelman）和弗兰德曼（John N. fried man）从绩效考核可能带来的代理人“努力替代”和“博弈行为”两个角度探讨激励扭曲问题，利用英国 155 家医院 2003—2006 年的数据来验证这种激励扭曲及其引起组织无效率的原因（Kelman & Friedman，2013）。这些公共管理文献所关注的绩效考核是否有效的问题，大多是用公共部门绩效考核指标与真实组织目标之间的相关度来检验绩效评价的有效性。但这一方法并不能得到扭曲边际。所以研究中要非常慎重地使用相关系数和回归分析来选择绩效指标或验证激励扭曲。

以上学者的研究不难看出激励扭曲测评的实际操作还在探索阶段，虽然目前的研究成果有力地验证了激励扭曲的存在，但还无法对扭曲程度做出准确的测量。贝克尔模型这样的测量思路，也没有开发出契合该测评理论的系统的可操作方法，更没有直接针对激励机制是否激励代理人采取合适行为的测评。

三、启示与展望

西方激励扭曲理论对当前我国行政体制背景下的公共部门激励有诸多启示。

首先，在一般原理层面上，无论是霍姆斯特姆等人对激励扭曲成因的分析，还是贝克尔等人对激励扭曲测量方法的探讨，都可以提供一些清晰的研究视角和思维模式，作为分析我国公共部门激励现状的依据，有助于后续学者分析我国公共部门特征下的激励效率损失问题。

其次，虽然我国公共部门与西方公共部门的激励原理相同，但是中西方公共部门的行政体制背景、行政权力结构、组织制度安排等都存在较大差异，而这些方面与激励机制设计之间有着千丝万缕的关系，结合这些方面的特征探讨我国公共部门的激励扭曲问题会有许多有趣的发现。

例如，近年来学术界关注传统的科层制大背景下出现的行政发包制（周黎安，2014）、项目制（折晓叶、陈婴婴，2011；周雪光，2015）等行政权的分配形式。行政发包制是一种在统一权威下，在行政组织内部的上下级之间嵌入发包的制度安排，如农村集体土地所有制下的“分田到户”（周黎安，2014），它的三个维度分别是行政权分配、经济激励和考核控制。当纵向发包程度和横向竞争强度相匹配时，发包人对承包人可实现强大的晋升激励、财税激励和问责压力。当纵向发包程度和横向竞争强度不匹配时，就可能导致严重激励扭曲。也就是说，纵向发包程度低而横向晋升竞争高时，则承包人作为代理方在财政、税收、人员配置等方面没有足够资源去参与高强度的晋升竞争，此时发包人作为委托人的期望目标难以实现。同样，纵向发包程度高而横向晋升竞争低时，比如我国的医疗、教育、环境保护、社会保障、食品安全等领域，承包人作为代理方拥有丰富的资源参与晋升竞争，却缺乏合理的晋升激励机制设计而导致代理人行为结果偏离委托人的期望目标，这也可以解释为何这些领域的行政管理绩效差强人意、公众怨声载道。此外，相比传统的科层制而言，行政发包制虽然能够将委托人的目标和任务赋予特定的承包人，正向激励的支持对象和负向激励的问责主体都非常明确，但仍然难以设计合理的激励契约约束承包人在多个任务和多个目标之间的努力程度的分配，也就难以解决激励扭曲问题。另一个关注热点是项目制，周雪光（2015：82－102）将项目制总结为“政府运作的一种特定形式，即在财政体制的常规分配渠道和规模之外，按照中央政府意图，自上而下以专项化资金进行资源配置的制度安排。”在项目制运作中激励扭曲的表现更为明显。一是，多个委托人之间的目标冲突弱化了总体激励效果。例如，陈家建等人（2014）在妇女小额贷款政策研究中分析到妇联、财政部门、金融监管部门等委托人的目标不同是导致政策最后执行效果不佳的重要原因。二是，代理人将自己目标捆绑进委托人目标中，甚至置换了委托人的期望目标。例如，折晓叶、陈婴婴（2011）指出地方政府利用项目资源实现本地发展目标的“打包”策略，最后导致妇女小额贷款项目没有实现扶助弱势的初衷。荀丽丽、包智明（2007）在内蒙古地区生态移民项目分析中同样指出地方政府利用上级项目资源来实现各自目标。许多项目制的最终结果偏离激励目标，甚至出现与委托人期望目标背道而驰的激励结果。

再者，公共部门的多委托人多任务特征所导致的激励扭曲问题在中西方也有一定差别。由于我国公共部门存在机构设置重叠、职责划分不清现象，导致公共部门组织层级间委托代理关系十分复杂。多个委托人所处的权力层级可能不同，每一个委托人与代理人之间的信息结构可能不同，多任务安排可能随着

机构调整时有变化，这些均可能加剧激励扭曲。而西方公共部门的机构设置相对成熟，职责划分也相对清晰。因此，当引进西方激励扭曲理论来解释我国公共部门多委托人多任务情况下的激励扭曲现象时，需要根据我国公共部门的实际情况做更细致的研究。

公共部门激励扭曲的主要危害不仅在于代理人行为偏离委托人期望目标带来的组织低效率，而且在于代理人在多种可选择行为中的博弈会给组织带来隐藏风险。多委托人、多任务、产出难以观测等特征所导致的隐藏的扭曲信息还有待于深入探讨。未来的公共部门激励扭曲研究可以沿着以下几个方面展开。首先，公共部门激励扭曲形成机理缺乏系统的理论梳理。虽然许多相关文献都提及类似问题，但这些散见在经济学、管理学文献中的描述并未得到系统的论述，国内尤其缺乏相关的理论研究。其次，公共部门激励扭曲有不同的类型和表现形式，不同来源的激励扭曲应该如何测评尚未形成针对性的测评方法理论。学者们较多采用相关系数、回归系数等统计学检验方法对扭曲是否存在进行验证，尚未开发出有效的测评激励扭曲程度的方法。贝克尔测量理论虽然解决了一类激励扭曲测评思路，然而也还没有形成可操作的方法体系，需要后续研究结合公共部门管理实务做进一步的探讨。再者，激励机制设计者和政策制定者往往在开始时并不了解代理人如何选择，但是随着时间的推移会慢慢观察到代理人行为，因此对于目前较多采用静态视角研究公共部门激励扭曲问题而言，可以考虑不同时间节点激励契约带来的代理人行为偏离的动态变化问题。最后，激励扭曲问题需要更多公共部门样本来验证，通过经验数据挖掘公共部门激励实务操作中的激励扭曲特征。我国公共部门具有不同于西方的典型特征，目前尤其缺乏我国公共部门样本的激励扭曲实证研究。

参考文献

陈家建、张琼文、胡俞(2014). 项目制于政府间权责关系演变：以妇女小额贷款项目为例. 工作论文.

方建云、周碧华(2014). 普通高等院校激励扭曲现象实证研究. 海南广播电视大学学报，2：62－65.

郭广珍(2010). 大学内部权力配置模式与激励——基于委托代理理论的分析框架. 世界经济文汇，3：92－104.

龚其国、杨羽茹、汪寿阳(2011). 激励中测评行为对绩效的影响研究. 系统科学与数学，10：1288－1296.

黄再胜(2005). 公共部门组织激励理论探析. 外国经济与管理，1：41－46.

刘诗林、李辉(2014). 双重领导与多任务性：中国乡镇纪检监察组织监督困境的实证研究.

公共行政评论，3：107－132.

倪星、原超(2014)．地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的？——基于S市市监局“清无”专项行动的分析．公共行政评论，2：70－96.

折晓叶、陈婴婴(2011)．项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析．中国社会科学，4：126－148.

苏常禄(2013)．官员激励、政府治理与权力监督．南开大学博士学位论文.

王汉生、王一鸽(2009)．目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑．社会学研究，2：61－92.

熊毅(2007)．公共部门组织激励存在的问题：西方理论和中国证据．当代财经，10：29－33.

荀丽丽、包智明(2007)．政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析．中国社会科学，7：114－28.

张东戈、刘浩、黄匆、陶九阳、杨虎(2012)．军地工资信息不对称引发的激励扭曲研究．中国管理科学，S2：797－802.

张晖(2011)．官员异质性、努力扭曲与隐性激励．中国经济问题，5：46－55.

张为杰(2013)．中国政府治理结构与地方政府行为导向研究．东北财经大学，博士学位论文.

周碧华(2014)．公共部门激励扭曲测量方法研究——以福建某市37个乡镇街道为例．华侨大学学报(哲学社会科学版)，4：55－61.

周碧华(2015)．公共部门激励扭曲的形成及测量．中国行政管理，3：107－110.

周碧华、刘涛雄(2013)．组织承诺与最优激励．公共管理评论，2：3－22.

周黎安(2014)．行政发包制．社会，34(6)：1－38.

周黎安、李宏彬、陈烨(2005)．相对绩效考核：中国地方官员晋升机制的一项经验研究．载白重恩等编辑《经济学报》第1卷第1辑．北京：清华大学出版社.

周雪光(2015)．项目制：一个“控制权”理论视角．开放时代，2：82－102.

Baker, G. (1992). Incentive Contracts and Performance Measurement. *Journal of Political Economy*, 100(3): 598－614.

Baker, G. (2000). The Use of Performance Measures in Incentive Contracting. *The American Economic Review*, 90(2): 415－420.

Baker, G. (2002). Distortion & Risk in Optimal Incentive. *The Journal of Human Resources*, 37(4): 728－751.

Baker, G., Robert, G. & Kevin, J. M. (1994). Subjective Performance Measures in Optimal Incentive Contracts. *The Quarterly Journal of Economics*, 109(4): 1125－1156.

Besley, T. & Ghatak, M. (2005). Competition and Incentives with Motivated Agents. *The American Economic Review*, 95(3): 616－636.

Courty, P. & Marschke, G. (1997). Measuring Governmental Performance: Lessons from a Federal Job Training Program. *American Economic Review*, 87(2): 383－388.

Courty, P. & Marschke, G. (2008). A General Test for Distortions in Performance Measures. *The Review of Economics and Statistics*, 99(3): 428 – 441.

Dixit, A. (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *The Journal of Human Resources*, 37(4): 696 – 727.

Dater, S., Kulp, S. & Lambert, R. (2001). Balancing Performance Measures. *Journal of Accounting Research*, 39(1): 75 – 92.

Feltham, G. & Xie, J. (1994). Performance Measure Congruity and Diversity in Multi – Task Principal/Agent Relations. *Accounting Review*, 69(3): 429 – 453.

Frey, B. & Oberholzer – Gee, F. (1997). The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding – Out. *American Economic Review*, 87(4): 746 – 755.

Gibbons, R. (1998). Incentives and Careers in Organizations. *Journal of Economic Perspectives*, 12(4): 115 – 132.

Heinrich, C. J. & Marschke, G. (2010). Incentives and Their Dynamics in Public Sector Performance Management Systems. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(1): 183 – 208.

Heckman, J., Heinrich, C. & Smith, J. (1997). Assessing the Performance of Performance Standards in Public Bureaucracies. *American Economic Review*, 87(2): 398 – 395.

Holmstrom, B. & Milgrom, P. (1991). Multitask Principal – agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *Journal of Law, Economics, Organization*, 7: 24 – 52.

Hvidman, U. & Andersen, S. C. (2014). The Impact of Performance Management in Public and Private Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1): 35 – 58.

Kelman, S. & Friedman, J. N. (2013). Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait – Time Target in the English National Health Service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4): 917 – 946.

Lazear, E. (1989). Pay Equality and Industrial Politics. *Journal of Political Economy*, 97(3): 561 – 580.

Lazear, E. (2000). The Power of Incentives. *American Economic Review*, 90(2): 410 – 414.

Li, W., Alam, P. & Meonske, N. (2013). Performance Measure Properties and Efficacy of Incentive Contracts: Perceptions of U. S. Employees. *The International Journal of Human Resource Management*, 24(17): 3378 – 3392.

Melkonyan, T. (2014). Decentralization, Incentive Contracts and the Effect of Distortions in Performance Measures. *The Manchester School*, 82(6): 631 – 652.

Nielsen, P. A. (2014). Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2): 431 – 458.

Prendergast, C. (1999). The Provision of Incentives in Firms. *Journal of Economic Literature*,

37(1): 7 – 63.

Prendergast, C. (2000). What Tradeoff of Risk and Incentives? *American Economic Review*, 90(2): 421 – 425.

Prendergast, C. (2002). The Tenuous Trade – Off between Risk and Incentives. *Journal of Political Economy*, 110(5): 1071 – 1102.

Prendergast, C. (2007). The Motivation and Bias of Bureaucrats. *The American Economic Review*, 97(1): 180 – 196.

Prendergast, C. (2008). Intrinsic Motivation and Incentives. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 98: 201 – 205.

Salge, T. O. (2011). A Behavioral Model of Innovative Search: Evidence from Public Hospital Services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1): 181 – 210.

Titmuss, R. (1971). *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*. New York: Pantheon Books.

Walker, F. D. & Devece, C. A. (2011). Management Innovation and Organizational Performance: The Mediating Effect of Performance Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2): 367 – 386.

责任编辑：张书维