

治理的微观基础： 为何是心理学而不是经济学 可以成为改进政府间关系的钥匙

格里·斯托克

谭锐 译 何艳玲 陈永杰 校*

【摘要】关于人类行为驱动力的微观基础假设，不仅影响着社会科学解释的结构，同时也影响着政府间关系。建基于经济理性，尤其是委托-代理框架的微观基础假设，充斥于政府间关系的分析架构之中。基于这样的理论假设，一项对1997年至2005年英国的中央-地方关系所进行的个案研究，解释了构建政府间关系所消耗的成本。引入另一种包含着更多心理洞察的微观基础假设，有助于为构建政府间关系的微观基础提供其他路径。在这些微观基础假设中，一个认为行动者以有限理性的方式行事，另一个则强调行动者内在的或道德的动机的作用。论文提出，这些微观基础假设可以解释政府间关系为何会出现问题，以及如何更有效地构建。对布莱尔头两届任期内中央-地方关系的研究再次佐证了我们的论点，论文的结论部分还探讨了微观基础假设对构建政府间关系更广泛的意义。

【关键词】微观基础 政府间关系 治理 心理学

【中图分类号】D63 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2010) 02-0001-24

* 格里·斯托克 (Gerry Stoker)，英国南安普顿大学社会科学学院，教授。他是著名的地方治理研究专家，其主要研究领域是治理、民主政治、地方和区域治理、城市政治，以及公众参与和公共服务改革，代表性著作有：《作为理论的治理：五个论题》(Governance as Theory: Five Propositions)、《英国地方政府的新政治学》(The New Politics of British Local Government)等。谭锐，《公共行政评论》编辑部编辑，中山大学心理学系硕士；何艳玲，中山大学政治与公共事务管理学院、行政管理研究中心，教授；陈永杰，中山大学政治与公共事务管理学院、行政管理研究中心，讲师。

一、引言

微观基础的概念是指，潜在于社会活动中的个体层次行为。在社会科学中，对微观基础的寻求仍然停留在识别导致总体社会结果的个体机制上。微观基础为政策制定者提供了对人类行为的基本理解，这有助于指导治理策略的选择。微观基础在研究问题的构建和治理策略的选择方面逐渐扮演着重要角色。正如赫尔伯特·西蒙（Simon，1985：303）所说：

在我们设置研究方向和传授研究方法时，对于所要研究的人的行为而言，没有什么比我们关于人性的观点更为根本的要素了。我们所研究的是近似于无所不知的“经济人”的理性选择理论，还是有限理性的“心理人”的认知心理学，对于我们的研究策略是有影响的，而且有很大的影响。这使研究有所不同，但也会对政治制度的合理设计产生影响。

西蒙这一洞察的普遍价值在公共管理理论及研究中得到了普遍认可，然而它对政策制定以及政府间关系的意义还没有得到充分的探讨（Bendor，2003）。

本文提出，许多政策制定者对政策干预的设计反映了一种常识，即人们是受工具理性（instrumental rationality）——一种来源于古典经济学的微观基础认识——驱动的，行动者通过这种理性有效地使用信息，同时进行可预测的计算以推进他们的目标。我们并不否认工具理性作为微观基础的效力，论文提出，治理和政府间关系会受益于对微观基础更为清晰的认知，因为围绕着这一认知，他们将集合所有关于正确规则、体制和方式的知识来驾驭治理实践。实际上，本文更进一步地提出，政策制定者常常从有限的范围中提取

他们的微观基础假设，而没有全面认识社会科学中所用到的微观基础假设集合。如果对微观基础假设的多元化有更明晰的认识，那么政策失误就有可能避免。

英国新工党在布莱尔头两届首相任期（1997 - 2005）内的公共服务改革计划支持了上述观点。他们的改革计划表明，经济人原则、委托 - 代理关系和微观基础原则指导着政府间策略的运用。尽管具备执行计划所需的相对良好的经济条件，改革计划却还是没有能够被传递以改变（原制度）的核心政策和政治目标。在一定程度上，这种失败是由于指导改革计划的微观基础存在缺陷所致。本文提出备选的微观基础假设——它们更多地来自“心理人”视角——其洞识有助于解释新工党方案的局限性，有助于预测可能遇到的问题，并为政府间关系策略提供一个也许更正确的指导。文章的结论是，政策制定者应该更认真地对待其决策和治理抉择之下的微观基础，并愿意摆脱对“经济人”微观基础的全盘依赖。

二、社会科学家和政策制定者的微观基础世界

微观基础指的是，潜在于宏观现象中的微观活动。许多关于微观基础的研究工作最初源自于经济学，体现了对方法论个人主义（methodological individualism）的信奉。方法论个人主义的前提是努力将对宏观经济层面的解释与对个体行为的理解联系在一起。其首要（但不是全部）的观点是理性的工具性，即“经济代理人的行为是理性的、自利的”（Janssen, 2006: 8），核心目标是基于个体行为对总体层面的现象进行解释。一些遵循微观基础方法的非经济学学者致力于方法论个人主义的充分发展。例如埃斯特（Elster, 2007）提出，社会科学需要理解那些导致更广泛社会层面特征的微观层面机制。考虑到社会科学中建立普适性（generalization）内在困难，微观基础提供了一个探寻答案的路径，有时也是起点（Little, 1998）。良好的社会科学要求宏观解释作为补充，这要运用到

这样一种知识，即“什么样的特定情形导致了典型个体如此行事以实现这种关系^①”（Little，1998：8）。在这种情况下，寻找微观基础并不意味着信奉方法论的个人主义。微观基础的前提假设是，“社会因果作用机制是与意图明确的代理人做出选择时面临的结构性环境相联系的，而不是别的什么东西”（Little，1998：108）。我们身处非常熟悉的结构和代理机构中并在其中做出抉择；而这种结构和代理机构又受我们做出选择时的背景环境影响（Hay，2002）。

许多社会科学家赞同在发展和使用一个理论时，有必要了解内置于其结构中的微观基础假设。正如琼斯（Jones，2001：208）所言：“社会科学中的组织和制度分析必须关乎个体行为和相互作用的微观基础”。一般认为，一项分析在其关于行为驱动力的微观基础假设上必须是一以贯之的。对于社会科学家来说，对微观基础假设的选择反映出他对不同假设的价值判断，以及对其所提出的解释的简约性和复杂性的权衡。微观基础的明晰性提供了解释上的完备性，即一种对机制的理解，这些机制隐藏在构成了可观察的宏观现象的个体行为背后。

微观基础的思维方式在政策制定者的实践中往往颇有用武之地。政策建构所面临的情境是：多重问题交织，可以提供给政策制定者设计问题解决方案的时间和资源都非常有限。在政策形成的环境中，实用的判断方法取代了更为精细的基于证据的论证方法，前者反映了决策者对世界运行方式的内隐理解以及对如何统治的宽泛认识。达恩（Dunn，2000：183）认为，正如在日常生活中一样，在政治学中“许多判断来自于习惯和惯例”，这反映了普遍的和占主导地位的思维模式。

在对新工党的社会项目的研究中，库特及其同事（Coote et al.，2004：3）发现，这些项目，大体上以专家直觉为基础而设计，由证据充实，并且受到政治的和其他命令的驱动。许多读过政

① “这种关系”指宏观现象与微观行为之间的关系（译者注）。

策研究经典著作的读者不会对以下的观察感到惊奇，即关于新工党政策风格的洞见反映了一个更普遍的长久的认识——对信息、资源、时间和可预测性的缺乏，使得政策制定变成“摸着石头过河”（muddling through）与理性规划一样多的过程（Lindblom, 1965）。政策制定者很可能依赖于微观基础制定政策，就像微观基础在帮助许多社会科学家理解事物时所扮演的重要角色一样。微观基础为应对世界的复杂性提供了一条路径。

关于事物如何运行以及如何发生变化的理念，对政策制定者有着深远的影响，即使事后人们明白那些思想的价值和深度都是有限的。约翰·梅纳德·凯恩斯（Keynes, 1950 [1936]: 383）说：“经济学家和政治哲学家的思想，正确也罢，错误也罢，其力量之大，常人往往认识不到。事实上可以说统治这个世界的思想舍如此几乎无他。实干家们自信可在相当程度上免受任何学理之影响，却往往已沦为某一个过气的经济学家思想的奴隶。”凯恩斯担忧政策制定者会陷入某一种思维模式，这是有道理的，考虑到政策制定者（尤其是那些处于决策体系顶端的人）受到有限的时间和机会的压力。

三、工具理性假设的盛行

正如社会科学家在使用微观基础进行解释时需要对其内涵进行反思一样，政策制定者也需要这么做。在选择治理策略时许多政策制定者默认的微观基础假设总体上也是工具理性的变种。他们认为，个体被看作是工具理性的，并由自利性所引导，但他们的行为要以信息为条件，而这些信息来源于其做出决策时所处的环境。

具有讽刺意味的是，政策制定者对（工具理性）微观基础思想的采纳，是他们自身在有限理性情境下的操作经验反映，在这里，选择反映了有限的认知和一个比自利性更广泛的动机基础。政策制定者经常试图借助于微观基础框架操纵世界，在这一框架中，与政

策制定者在其决策过程中体会到的相比，公民被认为是更理性的、更利己主义的。政策得以构建的基本观点是，个体虽然是自利的，但通过激励与约束的结合能使之服从管理。古丁（Goodin，1982：113）把这种思想看作是普遍和有影响力的社会工程学原理之一，它最初由大卫·休谟（David Hume）在18世纪提出，而且在提供物质约束^①并对良好行为进行激励的意义上，它与“设计制度以防小人”（to design institutions for knaves）的格言相契合。上述方法同样得到了在制度、宪法和法律的设计中具有悠久历史的功利主义思想的支持。

工具理性范式位居主导地位的原因是复杂的。政策制定者们希望将关于他们自身活动的解释建立在更广泛的理性选择范式上，因为理性选择渗透了我们的思想。在一篇综述中，杰克逊（Jackson，2005：27）研究了政策制定者对如何改变公民行为的理解，他评论道：“理性选择模型在现代（西方）社会的制度和结构中如此普遍且根深蒂固，以致于能引起我们的条件反射”。政策制定者常常以理性世界中的理性行动者的面目出现。他们做A事情以使B事件有条件发生；因为他们知道重点是C举措要适当混合激励与约束，才能使公民按一定的方式行动，于是他们构建A。另一个更制度化的因素也许是，经济学家以及那些受过经济学训练的人占据了主导地位，至少是在从事政策制定的决策者中占了主导地位，他们尤为熟悉这种思维方式，并且在运用这种思维方式时感到很舒服。

四、新工党方法论中的政府间关系：委托－代理模型

鉴于工具理性在政策制定者的微观基础假设中的主导地位，新工党的政府间关系策略从委托－代理框架这一微观基础发展而来就不足为奇了。委托－代理模型是研究政治组织最常用的经济学分析

^① “物质约束”指制度（译者注）。

方法之一 (Moe, 1984)。当探讨委托 - 代理理论的微观基础时, 阐明以下内容是重要的, 即笔者论述的重点是米勒 (Miller, 2005) 所谓的对理论的权威的、首创的和经济学的陈述。

目前委托 - 代理理论有各种版本, 其在政治科学中的许多应用已经抛弃了一些其原初的经济学陈述的微观基础 (Heuritier & Lehmkuhl, 2008; Karagiannis, 2007; Miller, 2005)。在委托 - 代理文献中, 有相当多的实证争议, 除了委托人和代理人谁更可能成为赢家的问题外, 如何并且在多大程度上政治人物们能够对官僚机构实施控制也是个问题 (Bendor et al., 2001; Meier & O' Toole, 2006)。在学术文献中, 当应用于政治和政策的研究中时原始经济模型已在很大程度上被抛弃了 (Karagiannis, 2007)。米勒 (Miller, 2005) 认为, 由于无论委托人还是代理人都不会按照模型预定的那样行事, 因此经济模型在其实际应用方面有很大的局限, 所以该微观基础是不可持续的。但它却是新工党所信奉的基本经济模型, 从而成了凯恩斯所说的“过气经济学家思想的奴隶”。新工党对该模型的偏好, 提供了一个天然的以工具理性微观基础假设为依托的版本。

委托 - 代理理论最初的经济学版本认为, “(a) 行动者是完全理性的, (b) 但并非无所不知” (Karagiannis, 2007: 6)。行动者预期其他对规定的激励会做出理性反应, 但他无法知道别人的个人信息, 因此游戏规则是操纵而不是直接控制。信息不对称是委托 - 代理关系中最主要的问题。代理人直接而事无巨细地监控活动成本太高且耗时以致无效率。在最简单的形式中, 委托 - 代理理论设想了一个在代理人与委托人之间进行的博弈, 在这个博弈中, 老板面临的问题是, 在信息不对称的情况下, 她能否正确地设定激励机制以保证代理人努力工作而不懈怠; 甚至有些贬损地说“下属的行为方式可能对老板有利也可能有害” (Bendor et al., 2001: 236)。这种委托 - 代理模型被普遍地用于构建政府间关系, 但是新工党提供了一个重要的研究案例, 他们不得不遵循委托 - 代理。

自1997年履任以来，新工党的大臣们将自己界定为委托人，而所有公共服务的提供者则是代理人。对新工党的大臣们来说，在公共服务系统中重点关注于委托-代理关系并非毫无道理（Karagiannis, 2007；Laffont & Martimont, 2002；Miller, 2005；Moe, 1984），因为委托-代理理论涉及现代政治体系的核心问题。在现代政治体系中，制定决策的权威属于围栏的一方（委托方），而信息优势则在围栏的另一方——官僚和专业人员（代理方）的手中。委托-代理理论在规范形式中面临的挑战是，委托人如何操控激励以使代理人按照委托人的意愿行事。新工党的回答非常契合于委托-代理交易中的经典策略，该策略是委托人考核代理人所达到的产出结果，因为与其日常活动不同，产出结果是可以被直接观察和控制的。大臣制定的目标为代理人达到既定的产出水平提供了激励机制。通过界定目标，奖赏完成者而惩罚未达成者，公共服务就能够按大臣们所期望的方式得到改善。正如委托-代理理论所认为的那样，基于激励的产出目标被看作是促使代理人提供服务的关键。正如胡德（Hood, 2006）所描述的，布莱尔政府将目标和关键绩效指标的方法应用于中央各部门和地方的代理机构；由中央各部门确认的指标有300余项，各部门又将这些目标混合了自身目标后，为下辖的代理人和机构设置目标。地方政府面临的情况是，它们将要向中央政府提交600-1200个绩效指标（DCLG, 2006: 122）。不怪乎胡德（Hood, 2006: 515）会调侃道：欢迎来到公共服务的“目标世界”！

基本的委托-代理模型指出，通过两个主要的策略，委托人能得到更多的她想要的结果。委托人可以使用的第一项技术是结果导向的激励机制。代理人的努力和行动过程虽然无法有效地监控，但是产出结果却能被有效地考核。此外，委托人可以花些时间和精力去选拔、筛选和培养那些与她有共同目标的代理人。激励和选拔是两个关键手段，但是二者都不是没有问题的。结果导向激励机制依赖于替代性的测量手段，因此代理人有可能倾向于将他们的精力花

在推进那些替代性的测量手段，而不是不可观察的有效活动，但后者才是委托人希望代理人去做的。另外，选拔并非易事，因为委托人有可能被骗，或者仅仅由于缺乏充分知识去保证代理人行为。对这些因素的认知导出委托－代理理论的第三个主要结论，即所有委托人和代理人之间的协议都涉及一种效率权衡。简言之，该理论指出，在政治－官僚的等级环境中，关系结构中的缺陷和局限性很可能长期存在。

本质上，新工党对其公共服务改革计划的微观基础认识是，（在许多情况下）行动者是理性的、自利的，并以一种可预测的方式对刺激和约束做出反应。正是这些微观基础因素构成了新工党改革思路的核心，因为从这些思路发展出的公共服务改革策略与委托－代理思维一致。这种改革方式最有力的追随者和倡导者当数加盟工党政府的学者米歇尔·巴伯（Michael Barber），他最初是大卫·布伦凯特（David Blunkett）的教育问题顾问。在随后的 2001－2005 年，他领导着首相递送局（Prime Minister's Delivery Unit）^①，该机构是为了监督公共服务改革而特别设置的。在回忆录中，巴伯讲述了他在新工党公共服务改革核心机构任职时的经历。他在书中并没有明确提到委托－代理理论，然而他对“递送学”（deliverology）——关于他所管理的单位的改革计划——的叙述却饱含着委托－代理理论的思想（Barber, 2007: chap. 3）。递送局的角色被定位为代理人，而其所面临的挑战也是用经典的委托－代理理论描述的。巴伯问道，受雇于递送局的 40 个人“向几百万公民提供的服务如何能够改善？或者稍微扩展一下这个问题，（如何）使之与世界相联系，政府如何保证……政府部门这样如此庞大的官僚机构以及更为巨大的公共服务体系……能在 3－4 年的时间内提供在绩效上精确可测的改进？”（Barber, 2007: 71）。巴伯的答案同样反映出委托－代理理论的思想。他的答案就是构建一个程序，以使提供

① “递送学”主要是指公共服务的传递方法（译者注）。

服务的代理人按照递送局的意愿行事。这种方法的关键是设定目标和找到能使服务提供者按照那些目标行事的方法。这一程序要求详尽了解服务是如何被提供的，并得到更广泛的绩效数据。一个受欢迎的方法是运用定期“盘点”（regular ‘stocktakes’）和具有强大推动力的“排名榜”（league tables）^①。巴伯（Barber, 2007: 96）评论道：“并非所有在公共服务系统中的人都喜欢排名榜，但我喜欢。我用了将近十年的时间推广它。”尽管巴伯在回忆录的最后认识到自上而下方法的局限性，但他仍然确信，在新工党政府领导下的公共服务体系改革中它仍是一种有价值 and 重要的策略。

新工党对“递送学”的信奉并非装装样子，胡德（Hood, 2006）认为“递送学”是一种需要巨大资源支持的“目标与惊吓”（targets and terror）策略。无法完成关键目标会威胁到重要官僚的职业前景。因未达到目标而得到较低的星级评定和绩效评估可视为是在劝退健康的管理者或校长。在地方政府中，若一套综合绩效指标评估得分较低，主要官员乃至政治领导人都会迫于压力引咎辞职或是下台。2002年引入的这套评估体系旨在考察地方领导人在一系列绩效指标上的完成情况。

五、新工党的政府间关系策略的局限与不足

如前所述，在新工党的公共服务改革中对有效性的这种取舍是实践“目标世界”（target-world）方法的一部分，这与委托-代理理论是一致的。然而，对政府间关系策略的负面评价超过了正面评价。这一策略取得了一定的成效，但鉴于在公共服务绩效方面的真实投入超过了第二次世界大战后任何一届政府所达到的水平，现有公共服务产出的收益水平令人失望。成效如此之微以至于公众无法相信这一策略是有效的，同时那些从事公共服务的人发现这一策略

① “排名榜”是指为公共服务部门绩效制定的目标和计划（译者注）。

存在严重的缺陷和问题。接下来我们将详细探讨这一问题。

政府大臣、中央和地方官员，以及一些地方政治人物认为目标对推动服务绩效有正面的作用，尽管作用有限。战略局（Strategy Unit）2006 年的报告（Cabinet Office, 2006）和米歇尔·巴伯的著作（Barber, 2007）提供了一些改革成功的证据，服务提供者至少达到了目标，在某些例子中甚至大大超越了为他们所设定的目标。更多中立的观察者，如胡德（Hood, 2006），指出如果同时考虑改革取得成功的证据和因为开支的巨额增加造成的影响，很难判断诸多目标和新工党的管理方法造成了多大的影响。波尼（Boyne, 2003）在一篇关于公共部门研究的综述中谈到，从总体上来说，服务的改善来源于额外的资源投入和更好的管理。然而要弄清是什么推动着服务绩效的改善仍是一项复杂而艰巨的任务（Boyne & Walker, 2005）。胡德及其他观察者（Martin et al., 2006）总结道，布莱尔时代的目标有助于推动英国公共服务的绩效。在一个关于 1998 - 2003 年英国教育部门的详细研究中，波尼等人（Boyne & Chen, 2006）得出的结论是目标对绩效改善有正面的影响。

根据两项最新的关于医疗和教育的研究指出，有充分的理由怀疑，在对公共服务体系的追加投入规模给定的情况下改革能达到的成效。自 2002 年以来，布莱尔时代的医疗实际支出增长了 50%。2007 年国王基金（Kings Fund）的一项研究（Wanless et al., 2007）表明，所有额外投资所取得的进展是有限的。该研究发现全部投资中的 43% 被工资上涨所吞噬了。清晰的证据表明，取得更多进展的主要是手术和治疗方面，而不是在量和质上。该研究所给出的总体观察是，虽然医疗服务已经得到了显著的改进，但是当自 2002 年以来追加投入大幅攀升时，进步就不如所期望的那样多了。

教育领域也出现了类似的情况，即支出大幅增加。在布莱尔时代大约在实质上增加了 20% - 30%。但剑桥大学 2007 年的独立研究报告证实了，1995 - 2000 年小学考试成绩最初的大幅提高在很大程度上是应试教育的结果，而不是学习能力上的显著提升。该研究

同时发现，小学课程由于应试需要而缩小了；根据法定考试判断小学生的进步变得更难而不是更容易；小学生的应试压力上升；考试结果中多达 1/3 的成绩不可靠；高分者和低分者的分化在扩大，与其他国家相比，这一现象在英国更严重。该研究总结道：“改革的巨大努力只取得了较小的成效”（Russell, 2007）。

因此，鉴于新投入的规模，即使委托－代理理论预测到了某些效能差距的存在，布莱尔的改革策略也无法达成目标。显然，以改革宏大的调整及政治目标来评测，该改革计划是失败的。同情新工党改革计划的观察家和参与者将这一信息有效地总结在一本书里（Diamond, 2007）。他们评论道，任何通过高度形式化和精细化的目标方法得到的收益，都伴随着巨额的成本和不足，严格地从政治角度来看，即使在最好的情况下，公众也只是站在“目标世界”外旁观，而在最坏的情况下，公众将绩效改善的报道看作是胡编乱造。

尽管在一些重要服务上，例如教育和医疗，公共开支大幅度增加，尽管那些服务的提供有了切实的改善，公众还是无法相信服务供给在改进。曾几何时，政府对公共服务体系的改革方案得到公众的强烈支持，而现在却面临着公众深深的质疑……唯一一丝微弱的希望是公众对那些能切身感受到的公共服务的评价，如教育和医疗，比那些全国性公共服务的绩效要正面得多……从两方面来看，工党面临的危险正在加剧——既没有从目前的改革中赢得信誉，又无法获得信任以推进未来的改革（Lucas, 2007: 19）。公众似乎极为不信任新工党所宣称的公共服务已经得到了极大的改善。来自某著名调研公司（Ipsos MORI）的重复问卷调查和焦点小组访谈数据支持了这一观点。针对以下陈述，“从长远来看，政府政策会改善英国公共服务的现状”，他们的跟踪调查记录显示，在 2001 年 6 月最后的净赞成率为正值，即 +22%，而此后则显示出一系列负的分值，累积至 2006 年 9 月，净赞成率变为 -28%（Ipsos MORI, 2006）。

确实，对于政府所宣称的公共服务体系得到了改善，有充分的理由怀疑其背后续效信息的真实性。胡德（Hood，2006）描述了在目标设定的体制中行动者如何时间博弈策略，以及中央政府如何监督这个系统。这包括：棘轮效应（ratchet effects）——故意降低绩效以避免在下一轮中被设定更高的目标；门槛效应（threshold effects-targets）——对绩效平庸者奖赏，而对高效率者却不提供奖励；扭曲结果的行为（output distortion practices）——例如，通过一个临时的平台将额外的资源转移到行动领域以便达到特定的目标。正如胡德（Hood，2006）所说，为解决对绩效数据的严重滥用和防止在数据上的肆意欺骗，各种方法被一一尝试，然而中央官员却容忍一些博弈的成分，这部分是由于他们想向公众报告成功的消息。有时，那些导致政治困境的目标会被彻底地埋葬和抛弃。

戴蒙德（Diamond，2007）关于新工党改革绩效的回顾表明，公共服务改革策略存在着一系列其他的问题。首先，公共服务专家及其他公职人员似乎对改革进程相当悲观，而且事实上他们对改革所达到的正面结果也不以为然。鉴于公众似乎主要相信一线工作人员而不是管理者、国家媒体以及政府大臣，新工党的策略家们面临着双重约束（double bind）。其次，似乎在操作中出现了强烈的高原效应（plateau effect）^①，即在发现了一些初期的进展后，就出现了一些拖后腿的情况，同时一些社会问题和特定的不平等问题变得不那么容易追踪，并几乎成为改革道路上无法移除的障碍。最后，“目标与惊吓”体系带来了巨大到无法承受的行政负担，而且长此以往很可能暗中削弱了公共服务提供者的士气。

六、新工党改革策略中的微观基础缺陷

新工党的改革策略存在显著的缺陷，反过来这又说明了构建委

① “高原效应”是指以往行之有效的方法不再造成结果的进一步变化（译者注）。

托-代理理论的微观基础缺陷，因为委托-代理理论内嵌于新工党的政府间关系中。如前所述，委托-代理理论最初的经济学形式是矗立在有缺陷的微观基础假设平台之上的。新工党以严苛的方式实践它们，并以此作为其政府间关系的基本原则，如此之下衍生的破坏性影响，使得这些微观基础假设的缺陷进一步放大了。

在他们的委托-代理理论版本中，驱动人类行为的工具理性假设过分简化，这使他们认为，激励以一种直接的方式塑造人们的行为，工作环境中的机会和约束决定着个体为达到目标而努力的程度。这就是为什么对于改革者而言，激励因素行得通，以及“目标与惊吓”的结合能产生效果的原因。然而采纳社会科学中的其他微观基础假设，将导致对这种判断的质疑。接下来，我们将注意力集中在两个方面——有限理性模型和有道德的代理人模型——并运用这些洞见指出为何布莱尔的改革计划遭遇挫折。

值得强调的是，与工具理性的刻板方法形成对比的是，这些备选微观基础假设并非基于愿望式思考。正如那些反映人类真实行为的方法一样，其他待检验的微观基础假设也必须反映人类的真实行为。任何关于人们按有限理性和内在道德动机行事的证据，尤其是那些来自数十年社会心理学研究工作的证据，都比理性选择模型的证据更为直接。理性选择模型常被认为缺乏行为的精确性，但却具有预测力，因为人们似乎在许多情况下都像一个理性行动者那样活动。

（一）有限理性微观基础假设的洞见：沟通的复杂性

有限理性传统思维与理性选择有着相同的假设前提，即人们是目标导向的，但有限理性认为目标可能反映利己动机也可能反映利他动机。理解这个微观基础假设的关键正如格言里所说的那样“我们的脑力有限却面临着复杂的问题（we have small brains and face big problems）”。在给定有限的认知能力，以及我们所操控的世界复杂性的条件下，人类面临的最基本的困境就是处理信息、了解环

境，以及确定结果。“人类是目标导向的，他们在现实的语境中理解环境，并且努力适应变动着的情境。但由于内在的局限性他们并不能完全做到这一点。而且，这些认知局限造成了人类事务中的一个重要差异，即个人事务和国家、民族事务之间的差异。”（Jones, 2001: 27）决策制定受限于人类思维特征以及他们所处的组织环境特征的影响，在这些组织环境中，人们以一种复杂的方式进行运作。包括莫尔（Moe, 1984）、琼斯（Jones, 2001）以及班铎（Bendor, 2003）在内的一些学者认为有限理性是一种可与理性选择学派抗衡的工具。提炼有限理性思想的微观基础洞察，有助于新工党避免其改革策略中的一些局限。

有限理性微观基础假设告诉我们，对个体来说，按照委托－代理理论所要求的方式做出反应意味着，人类的决策是对外部刺激的理性反应。决策者被认定在激励与约束并存的条件下，能全面地感知环境，剔除那些与她的偏好不相符合的方案，选择那些能最大化她的偏好的方案。但正如有限理性模型倡导者所指出的那样，这种关于决策制定的图景具有误导性。政策制定者必须同时解决外部环境与其内部世界（即他们的认知结构）这两方面的问题。内部世界帮助他们关注某些事情而忽略其他事情，而且内部世界是由思维习惯、经验法则以及情绪驱动的。理性被限定在人类思维的框框中。来自社会心理学和认知研究的洞察认为，行动者发展出各种技巧和启发法（heuristics）^①以解决制定政策时面临的挑战。

这些真知灼见对委托－代理模型的意义是深刻的。我们会采纳这样的观点：委托人和代理人是相互依赖的，但信息处理取代信息不对称成为核心挑战。组织机构面临的问题是，太少的信息获取渠道，太多的信息需要处理。委托人和代理人面临的挑战是相同的：

^① “启发法”指用于解释人们如何进行决策、调整和解决问题的简单有效的大致规则，通常用以处理复合的问题和不完全的信息。这个规则在大部分情形下有效，但是在特定的情形下可能导致系统性的认知偏差（译者注）。

哪些信息有用？如何有效地处理这些信息？在委托－代理关系中，不能简单地认为主动权完全掌握在委托人手中。在两者的关系中设定议事日程是一项更复杂的事情，因为无论委托人还是代理人都可能对他们的关系有不同的关注面，以及对问题的不同界定。委托人也许对处于 X 职位的代理人制定了 Y 规则，并希望 Z 行为发生。但处在 X 职位的代理人可能没有领会到他们应该遵守 Y 规则，或者把 Y 规则的涵义理解成一种不同于委托人所理解的东西。一般在这种情况下，代理人可能不会按照 Z 方式行事，尽管他们愿意遵守规则（Bevir, 2003: 206）。委托－代理模型用其对完全理性的描述以及相关的假设——信息发送者和接收者共用一个普遍的语境框架——来处理沟通问题。“研究认为沟通包含着不确定性问题，而不是解释的问题。理性行动者试图控制对方，但他似乎从未误解过对方”（Jones, 2001: 87）。但社会心理学传统认为，由于有限理性，委托人和代理人之间很容易产生误会。信息接收者的认知结构及其所处环境的随机性意味着信息传递者常常会犯系统性扭曲的错误。人们在不同的时点上行动，因此他们可能没有注意到对方发出的信息，在作出回应时，他们可能会使用导致信息扭曲的启发法，他们对问题的界定可能与信息发送者有很大不同，缺乏新信息处理能力会造成信息超载，以致信息接收者无法作出回应。

有限理性微观基础假设的洞察力揭示了委托－代理理论的局限性，从而为我们思考新工党的自上而下的目标驱动式改革策略的局限性提供了很大的线索。通过有限理性假设我们预期到，在信息处理能力常常被阻碍或受限的情况下，代理人会以一种杂乱无章或断断续续的方式对改革努力做出回应。像新工党所界定的那样，公共服务问题可能被那些在公共服务体系中的人以不同的方式界定，因为对问题空间的预先界定是非常必要的，这能帮助他们有选择地参与任务管理以及面对信息超载的挑战。琼斯（Jones, 2001: 194）指出：“制度改革不尽如人意的主要原因是，改革设计者没有对如下问题给予足够的重视，即他们所创造和改变的激励因素是如何被

制度的参与者所感知的。”

在处理以往改革计划和现有行动时，代理人形成的启发法很可能破坏或歪曲了改革信息。对什么事情重要什么事情不重要的感知通过组织运作程序和规则得到加强，而且人们可能已经对它们产生了情感上的依赖以及忠诚于他们所在的组织。这种依赖会阻碍改革的努力。博弈行为反映了在应对更早的改革浪潮时形成的启发法的影响。这些并不必然是代理人内在懈怠倾向的产物。专家和一线职员，工党官员和大臣们在“表达问题”上的感知差异巨大，这对患者、顾客，以及服务的使用者都产生了影响。对于那些新工党的人来说，有限理性的处理方式得出了对问题的备择界定，这些问题从代理人的记忆中被唤醒或被选择性搜索过程所界定。这些对改革进程更为负面的界定很容易被那些服务的使用者接受，根据自身的有限理性经验他们更愿意信任一线服务提供者而不是政府发言人。许多改进计划的“高原化”（plateauing）可以视为一线服务提供者对决策环境的复杂性做出的反应，以及对竞争要求和能力局限的反应。将所有这些因素同因对旧有体制的忠诚和认同激起的抵制结合起来，就可以看出为何新工党的改革策略被认为是有缺陷的了。

微观基础模型之所以重要是因为它们不仅说明了社会科学家，还有那些政策制定者是如何思维的。委托—代理理论的极端简化性很有吸引力，但问题是它忽略了政策制定者的认知结构。如果有限理性的微观基础假设为政策制定者所采纳，一些混乱的问题将会得到重新审视。首先，与沟通无成本、无障碍的世界相比，在人们常常误解他人的世界中，沟通问题会被摆在最前面。其次，有限理性认为应更重视信息处理行为和启发法，而不是任一治理安排中的信息不对称问题。

（二）有道德的代理人微观基础的洞见：内在动机的力量

人类是有道德的代理人，他们愿意与别人合作，借助于该微观基础思想，我们可以进一步洞察到工具理性微观基础的局限性。委

托-代理理论假定委托人必须创造条件实现理性合作，抑制不合作。如果我们改而假设个体具有与他人合作的内在倾向，并拒绝内置于工具理性模型中的机会主义假设，那又会怎么样呢？我们大多数人都要求生活在一个有道德的世界中并做出选择，那么为何要假设人们只有在牢牢地被外部约束捆绑着并受激励所驱驰时，才会以其狭隘而短暂的自利性做出抉择呢？内嵌于委托-代理人理论的纯利己理性假设导致了琼斯（Jones, 2001: 120-121）所说的理性陷阱（rationality trap），即，一个认知错觉将会蔓延在人们的互动过程中，如果人类具有合作的内在倾向。但是社会心理学指出，这是有坚实的进化论基础的，并且很多证据表明，合作倾向确实存在（Jones, 2001: 第5章）。

政治理论中有一个悠久的传统，就是认识到道德原则内在化的可能性，而这些道德原则是无法交易的。正如古丁（Goodin, 1982）所评论的，认真对待道德原则意味着认识到不止一个人会使道德品效用函数最大化；也意味着认识到个体具有神圣的和独立的道德标准（moral code）和道德原则，并在决策制定中使用它们作为指导核心。简而言之，这里要提出的微观基础假设是，人们既运用工具理性判断也运用道德性判断，这两种形式的判断不能合二为一。尤其对于政策制定者，若只关注于极端物质化或工具化的激励机制，它们很可能削弱了道德动机，这样做是危险的。特别是在制度性干预的设计中，如果把代理人当作小人对待，那么就会有风险，因为“以往通过人们发自内心的美德就能做好工作，现在却不得不通过成本高昂且无效率的社会控制这一外部机制实现”（Goodin, 1982: 114-115）。

根据一系列的社会心理学研究，弗瑞（Frey, 2007）倡导一种新的改变行为的方法，他深刻地认识到，工具理性所偏好的激励和约束会排挤掉内在动机。“对现代经济学‘奇迹’（holy cow）应该进行反思。外部的，尤其是金钱上的激励并不能自动地诱使人们按照所设想的方式活动，因为在特定的条件下，这些激励会排挤掉内

在动机”（Frey, 2007: 4-5）。这种心理过程解释了运用外部激励和约束刺激行为造成的隐性成本。当人们发现自己被操纵，尤其是被严格地监视和管制时，他们被迫将内在动机抛于脑后，因为外部机制太强大了以至于保持内在动机毫无意义。当人们发现他们所感知的内在价值被忽略或忽视时，这种情况会导致自尊及目标感的丧失。最后，当他们不被鼓励展示所珍视的内在动机时，人们会对这种剥夺表示愤怒。

对于政策制定者来说，在选择治理策略和干预方式时，这些讨论所给予的启发是巨大的。在新工党的公共服务改革计划这一例子中，我们看到，激励和约束的广泛运用是如何排挤掉公职人员和专家们所持有的内在道德和动机的，有时这种动机被表达为公共服务操守。这种操守依赖于超越利己主义的动机，专业知识价值，政府、社会、公众之间的信任纽带，对公正性的承诺，以及基于经验的判断（Plant, 2003）。目标和奖赏所带来的成效低于预期，是因为所有他们所做的替代了以往持有的内在动机。改革进程中招致的怨怒也许反映了公务员们的一种普遍感觉，他们表达内在动机的任何要求都被一一忽视和排挤掉了。简而言之，新工党干预计划中狭隘的微观基础假设有助于解释布莱尔公共服务改革计划的局限性。

七、结 论

政府间关系的委托-代理简化模型建立在行动者拥有工具理性的微观基础假设之上，该假设渗透了新工党公共服务改革计划的早期方案，而且成本变成了一个巨大的被忽略的问题。这样一个故事应足以警醒世界各国的政策制定者停下来思考，毕竟新工党的这种委托-代理思维并不罕见，罕见的倒是新工党在实践这种思维过程中表现出来的严苛和决心。本文展示了对于政府间策略，备选的微观基础假设为何能给出新的和更有效的选择。是时候让政策制定者和研究治理的学生认真对待“心理人”模型了，至少要像对待

“经济人”模型那样认真。

布莱尔时代的公共服务改革是建立在有缺陷的微观基础之上的。以行动者受工具理性驱动这一简化假设为前提的委托-代理理论，提供了改革计划的微观基础逻辑。人们将看到，政府政策的方向将转变为允许更多的地方决策，采用匹配于轻度监督和管制的更有限的绩效目标数量（DCLG，2006），但目标方法的主导性仍然是政府政策的核心特征。经验证据表明，改革所达成的目标和政治利益是有限的，这迫使政府出手解决这些问题——这一干预最先出现在布莱尔政府任期的最后几年里，随后在2007年夏天布朗首相任期开始时干预更为坚决。笔者的论点是，除工具理性和委托-代理思想外，理解其他微观基础假设有助于构造一个更为有效的早期改革计划，而且来自内在动机假设的洞察将把改革计划变成一个更加激进的“无为而治”（hands-off）式的方案。

有限理性与有道德的代理人假设的结合为公共服务改革提供了新的微观基础框架，二者并不必然意味着对“设定目标”方法的全盘否定，而是意味着更多地减少目标，更多地与地方政府进行协商，以便能更有效地沟通目标。我们提出，应由服务提供者提出目标，以便目标的所有权能够建立起来并按照一种可采用的方式整合进服务提供者的探索和行为中。我们同样认为，在政策表述中目标应是一个次要的而非重要的主题，以避免将内在道德排挤出去。

用于思考人类行为的微观基础的多样性，在政策制定、治理和政府间策略选择中并没有得到充分的认识，因为工具理性占据了主导地位。我们的目标就是挑战理性选择作为一种格式化的启发法的统治地位，而（当前）理性选择模型是政策制定者使用的主要微观基础支柱，即使一些对其进行最猛烈抨击的批评家也仍然愿意向其妥协（Hay，2004）。

参考文献

Barber, M. (2007). *Instruction to Deliver*. London: Politico's Publishing.

- Besley, T. (2006). *Principled Agents: The Political Economy of Good Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Bendor, J. (2003). Herbert A. Simon: Political Scientist. *Annual Review of Political Science*, 6: 433 – 471.
- Bendor, J. , Glazer, A. & Hammond, T. (2001). Theories of Delegation. *Annual Review of Political Science*, 4: 235 – 269.
- Bevir, M. (2003). A Decentred Theory of Governance. In Bang, H. Ed. *Governance as Social and Political Communication*: 200 – 221. Manchester: Manchester University Press.
- Blair, T. (1998). *Leading the Way: A New Vision for Local Government*. London: IPPR.
- Boyne, G. (2003). Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (3): 367 – 94.
- Boyne, G. & Walker, R. (2005). Introducing the Determinants of Performance in Public Organizations' Symposium. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15: 483 – 488.
- Boyne, G. & Chen, A. (2006). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17: 455 – 477.
- Coote, A. , Allen, J. & Woodhead, D. (2004). *Finding Out What Works*. London: Kings Fund.
- DCLG (2006). *Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper* (Vol. 1: Cm 6939 – 1). London: Department for Communities and Local Government (DCLG).
- Diamond, P. (2007). *Public Matters*. London: Methuen.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1991). Introduction. In Powell, W. & DiMaggio, P. Eds. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*: 1 – 38. Chicago: University Press of Chicago.
- Dunn, J. (2000). *The Cunning of Unreason: Making Sense of Politics*. London: Harper Collins.
- Elster, J. (2007). *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: CUP.

- Frey, B. (2007). *Motivation Crowding Theory: A New Approach to Behaviour*. Roundtable on Behavioural Economics and Public Policy, Melbourne, 8–9 August.
- Green, D. & Shapiro, I. (1994). *Pathologies of Rational Choice*. New Haven: Yale University Press.
- Goodin, R. (1982). *Political Theory and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago.
- Hay, C. (2002). *Political Analysis: A Critical Introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Hay, C. (2004). Theory, Stylized Heuristic or Self-fulfilling Prophecy? The Status of Rational Choice Theory in Public Administration. *Public Administration*, 82 (1): 39–62.
- HM Government. (1999). Modernising Government. Cm4310. From: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>.
- Hood, C. (2006). Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services. *Public Administration Review*, 66 (4): 515–521.
- Ingraham, J. T. & Sanders, R. Ed. (1998). *Transforming Government*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Ipsos MORI. (2006). Public Sceptical About the Future of Public Services. 13 October.
- Jackson, T. (2005). *Motivating Sustainable Consumption: A Review of Evidence on Consumer Behaviour and Behavioural Change*. A report to the Sustainable Development Research Network, Centre for Environmental Strategy, University of Surrey.
- Janssen, M. (2006). Microfoundations, Tinbergen Institute Discussion Paper. TI2006–041/1. Rotterdam: Erasmus University. From: <http://www.tinbergen.nl>.
- Jones, B. (2001). *Politics and the Architecture of Choice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Keynes, J. M. (1950 [1936]). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. New York: Harbinger Books.
- Laffont, J. J. & Martimont, D. (2002). *The Theory of Incentives: The Principal-A-*

- gent Model*. Princeton: Princeton University Press.
- Lindblom, C. (1965). *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press.
- Little, D. (1998). *Microfoundations, Method, and Causation Essays in the Philosophy of the Social Sciences*. New York: Transaction Publishers.
- Lucas, B. (2007). The Context for Reform and Why Progressives Need a New Narrative on Public Services. In Diamond, P. Ed. *Public Matters*. London: Politycos.
- March, J. & Olsen, M. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Martin, S., Entwistle, T., Ashworth, R., Boyne, G., Chen, A., Dowson, L., Enticott, G., Law, J. & Walker, R. (2006). *The Long Term Evaluation of the Best Value Regime: Final Report*. London: Department for Communities and Local Government.
- Miller, G. (2005). The Political Evolution of Principal-agent Models. *Annual Review of Political Science*, 8: 203 – 225.
- Moe, T. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28 (4): 739 – 777.
- Mueller, D. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: CUP.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage.
- Nutley, S., Walter, I. & Davies, H. (2003). From Knowing to Doing: A Framework for Understanding the Evidence-Into-Practice Agenda. *Evaluation*, 9 (2): 125 – 148.
- Perri, 6 & Peck, E. (2004). Modernization: The Ten Commitments of New Labour's Approach to Public Management? *International Public Management Journal*, 7 (1): 1 – 18.
- Peters, G. (1999). *Institutional Theory in Political Science*. London: Pinter.
- Plant, R. (2003). A Public Service Ethic and Political Accountability. *Parliamentary Affairs*, 56: 560 – 579.
- Powell, W. & DiMaggio, P. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

- Richards, D. & Smith, M. (2006). Central Control and Policy Implementation in the UK: A Case Study of the Prime Minister's Delivery Unit. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 8: 4, 325 – 345.
- Russell, J. (2007). Ten Years of Bold Education Boasts Now Look Sadly Hollow. *The Guardian*, November 14.
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making. *Public Administration*, 80 (1): 1 – 22.
- Schofield, N. (1996). Rational Choice and Political Economy. In Freidman, J. Ed. *The Rational Choice Controversy*: 189 – 212. New Haven: Yale University Press.
- Simon, H. (1985). Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. *American Political Science Review*, 79: 293 – 304.
- Simon, H. (1997). *Administrative Behavior* (4th Edition). New York: Free Press.
- Seldon, A. (2005). *Blair*. London: Free Press.
- Stoker, G. (2000). The Three Projects of New Labour. *Renewal*, 8 (3): 7 – 15.
- Stoker, G. (2004). *Transforming Local Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Taylor, M. (1996). When Rationality Fails. In Freidman, J. Ed. *The Rational Choice Controversy*: 223 – 234. New Haven: Yale University Press.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1986). Rational Choice and the Framing of Decisions. *Journal of Business*, 59 (4): 251 – 278.
- Young, K., Ashby, D., Boaz, A. & Grayson, L. (2002). Social Science and the Evidence-based Policy Movement. *Social Policy and Society*, 1 (3): 215 – 224.

(责任编辑: 林 骏)