

## 代理机构：其利益与风险

新西兰惠灵顿维多利亚大学工商与政府管理研究生院 罗伯·莱肯

### 简介

1. 本文旨在为代理机构的创立提供指南。此处的代理机构是政府核心部门之外种类各异的公共部门的简称。代理机构的设置通常是因为其监管方式明显区别于政府核心部门的标准指导和管理方式。而代理机构的益处和风险都是源于这一区别。

2. 本文的总体观点是：应该优先选择标准的政府部门形式，除非有什么迫不得已的原因。主张标准政府部门作为提供政府服务和行使监管职能的主要工具有如下原因：第一，通常无须新设一个独立的法人实体，就可赋予政府部门或其部分机构特定的权利或解除其管理权。而解除一公共机构某一特定外部控制的提议总会引出为什么其他机构仍有这种控制的质疑。第二，代理机构一旦设立，此决定就很难更改。而政府部门标准法律体系内的授权却很容易取消。第三，设置新型的管理机构时要对可能产生的风险和一般认为的利益一并认真考虑。基于以上理由，建议公共机构分析者在提议创立一新的组织形式时要谨慎从事。

3. 本文首先分析通常所说的设立代理机构的原因，然后讨论设立代理机构时需要考虑的风险。分析政府代理机构的下一步则是就以下两点提出指导性建议：如何决定什么是提供特定政府职能的最适宜的组织形式；怎样设计组织管理（指导和控制）体系以最好地平衡利益与风险。但这些都是其它一些文章的主题。

4. 本文从经济合作与发展组织（OECD）的公共管理服务局（PUMA）承担的有关在代理机构、权利机构和其他自治机构分配公共管理职能问题的研究任务中吸取了大量内容。这也是世界银行有关人士关注的问题。十分感谢 PUMA 的有关 OECD 国家代理机构概况的数据库（PUMA 2002）对本文的帮助。这个数据库将公布于世界银行行政与公共服务改革网址以便于进一步的实证研究。更全面的数据无疑会有助于对本文主题的更充分的分析及更合理的分类。

### 政府代理机构的定义及分类

5. 对公共组织没有一个普遍接受的分类。政府的核心是政府部、司及受部长<sup>1</sup>直接分级管理的部门<sup>2</sup>。OECD 认为有别于政府核心部门并与本文主旨相关的组织主要有三种形式<sup>3</sup>：

（1）*政府部门代理机构*是政府部门的组成部分，没有独立的法律资格，但内部管理体系与其主管部门普遍不同。

(2) *公法管理机构*一般是依据公共成文法设立的，因此具有公法规定的独立法律资格；其管理体系（内部和外部）都与政府部门不同；这类机构可能有也可能没有董（理）事会。

(3) *私法机构*是包括社团、信托机构和其它组织形式在内的私法认可的各种各样的机构；这类机构一般设有董（理）事会，政府部长只对其进行间接管理。

6. 本文附一的表中有更详尽的分析，（引自 PUMA2002）。

7. 这些定义所涉及的多种形式的公共机构，并没有一个准确的一般名称。“代理机构”是许多不怎么样的叫法中最好的一个。它的涵义因不同政府而异，因此有一定的误导性。在美国，“代理机构”这一名词适用于几乎所有公共机构，包括政府部门。而在英国，这一名词又几乎专指“执行代理机构”，即那些独立对主管部部长负责但又没有独立法律资格的机构。尽管如此，本文还是用“代理机构”这一广泛应用且较为简便的名词。

### 为什么考虑代理机构是很重要的？

8. 在 OECD 国家，代理机构大多运转良好并能满足合理的管理体系的主要要求。在 OECD 各国政府中，尚无代理机构导致管理质量下降的证据。实际上有证据

（JAMES, 2001）显示在某些适宜的方面代理机构改善了公共服务的质量和可信度。此外，代理机构在许多国家已有很长历史。最为著名的是在瑞典，半自治代理机构及董（理）事会的建立源于十六、十七世纪，时至今日代理机构也是瑞典公共机构的基本形式。德国最早的公共代理机构或权利机构也可追溯至 1870 年。OECD 的其他许多国家长期以来也都有在一般政府部门之外行使重要政府职能的传统。

9. 为什么现在在公共管理改革的日程中强调代理机构的创建是很重要的呢？目前 OECD 和世界银行内部对代理机构的兴趣说明他们已意识到二十世纪八十和九十年代许多发达和发展中国家在公共管理改革中越来越多地采用代理机构这种形式。在发达国家，有更多自治机构的趋向因国家而迥异。在英国和荷兰，十多年来代理机构的发展已使大量的公务员从政府部门转移至代理机构。在新西兰，中央“王权实体”激增，而且将管理权委托给核心政府部门的现象大量增多。在其它国家，如加拿大，美国和法国，本文定义的代理机构形式的影响要小得多。

10. 总之，二十多年来，许多 OECD 国家都在某种程度上实验了代理机构的新形式。一个 OECD 研究表明，在许多国家有证据显示自治机构的数量一直是显著增加的。在过去 50 年只有少数一些自治机构退回至传统的核心垂直式集中分级管理体系。（PUMA2001 第 8 页）

11. 方框 1 中给出 OECD 的一些近期趋势表明，代理机构在公共管理中扮演的角色日益重要。

## 方框 1

### 代理机构：OECD 国家的趋势<sup>4</sup>

- **英国：**131 个执行代理机构（在法律上不独立于国家的实体）雇佣着四分之三的公务员，且都是在过去 5 年成立的；1, 035 个非政府部门公共机构（在法律上独立于王权）雇佣着 115, 000 职员。
- **西班牙：**51%以上的预算由政府相关实体使用（包括那些不是国有企业但为商业交易提供商品和服务的实体），其大部分用于社会保障的管理中。
- **瑞典：**大约 300 家法律上独立于政府部门的政府代理机构是中央政府中提供服务和履行监管的基本组成部分。
- **法国：**中央政府创立了约 1, 300 个“公共机构”（多为提供服务的独立法人实体），地方政府创立了约 50, 000 个此类机构。
- **新西兰：**79 个“王权实体”（不包括教育和卫生机构以及一些小的理事会和委员会）具有独立法律地位，雇佣了约 80%的国家雇员，其支出占王国支出的 58%。
- **德国：**联邦公共雇员中仅有 6%直接在联邦政府部门工作，有 22%在具独立法律地位的联邦政府代理机构工作，还有 40%是在军队工作的公民。
- **荷兰：**政府代理机构自身（不包括独立的管理权利机构）约占行政部门的 30%，据估计这一比例到 2006 年将提高至 80%。

资料来源：引自 PUMA2001 第 8 页

12. 没有可与 OECD 国家情况相比的有关发展中国家或转轨国家政府代理机构创立的一般概况。Colin Talbot, Christopher Pollitt 教授和其他人正在进行的工作包括许多发展中国家政府代理机构的案例分析。见 Talbot 和 Caulfield (2002) 的包括牙买加、拉托维亚和坦桑尼亚案例分析在内的范例。

### 组建代理机构的原因

13. 政府组建代理机构出于各种各样的理由。附件 2 列举了各国官方返回给 OECD 的问卷中提到的一些设立代理机构的原因。在许多情况下，并没有特定原因或情况被简单地描述为“历史性的”，这也许是因为那已被遗忘的原因很复杂，或者取决于当时该国特有的政治环境而不是公共管理的广义原理。组建新的代理机构最普遍的政治动机可以是表明新的政策方向 (Talbot 等 2002)。也许还有其它与合理的管

理体系不太相容的一些动机，如政治赐予或权利分享交易，攫取公共资源以实现个人或部门利益，减少或消除行使特定公共职能中负有的责任等。虽有这些即定原因，组建这类机构的目的似乎仍有两种：第一是为了促进政府的效率和工作有效性，第二是为了使特定的政策和监管形式免受来自政府行政部门的特殊干预。

### **效率和有效性**

14. 有关近期的代理机构计划，各国政府引用最多的原因是按公共管理的效率和有效性而言，绩效的提高。譬如，有国家提到“着重于结果和绩效”（加拿大服务代理机构），“规则控制中的管理变化（成绩与成本协议）”（荷兰代理机构），

“功能分散化”（法国 EPAs<sup>5</sup> 和 EPICs<sup>6</sup>），“服务提供的改善”（新西兰王权所有的公司或自治的王权实体），“管理和控制目的”（葡萄牙国家剧院、博物馆和图书馆），“管理上的灵活性”（西班牙自治机构或英国下一步代理机构），或“商业为主的价值观”（美国的准政府实体）。

15. 这些原因主要反映了这样的管理原则：效率源自职能的专业化，机构宗旨的明晰，结果为导向的明确缔约以及与机构目标密切相关的激励型组织结构。例如，效率可以来自：

（1）赋予代理机构涉及小范围紧密相关产品的职能，使他们获益于专业化效益，并能制定更加明晰、不过于复杂的目标，因而无须将竞争目标之间的利益权衡内部化；

（2）明确服务提供代理机构的责任为：最好地利用其资源为用户提供高质量服务。

（3）允许代理机构通过收费、特许权或商业活动中的服务付费来创收，从而减少对国家税收收入的需求并增强动力以独立创收或通过为政府或代表政府提供服务中的竞争提高效率<sup>7</sup>；

（4）简化并明确外部责任，加强代理机构营运的外部检查并增强代理机构力求满足责任要求的动力；

（5）使代理机构免于承担对投入的过于具体的外部控制造成的过高交易成本，赋予他们为实现目标而重新分配资源并将雇员报酬与业绩紧密相连的灵活处置权；

（6）与所有上述观点相关的：允许在试点型代理机构进行实验，以观察采用新模式对绩效进行外部控制，或分清特定政府职能，如不同激励机制下的收益征收等措施的效果<sup>8</sup>。

### **决策的合法化**

16. 更大自主权的第二种理由是通过将某一类决策委托给特定的机构而使公共行为合法化。按合法性而言，代理机构主要有两种合理的形式。

17. *某类决策对直接的政治干预的独立性*：在许多国家，经济活动领域的放松管制和私有化（尤其是在所谓的关系产业如电信和能源）与新的监管机构的构成相关联。类似地，在许多国家有关人权案件的调查和诉讼可免受直接的政治控制。关于分离这些代理机构的制度性争论是，有些类型的决策在根本上取决于公正的管理规则以及这些决策的可信度（如监管的“公平度”），因此取决于决策能否独立于政治长官对具体案件的干预<sup>9</sup>。例子包括法国 AAIIs<sup>10</sup>，德国执行主要行政监管的机构，以及新西兰的独立王权实体。在许多国家，按中央银行法设立的中央银行为货币政策的管理提供了一个可信的独立基础。

18. *地方对服务提供的更多控制*：因缺乏充分的政治委付，OECD 国家采用了不同的分散化措施，使服务更贴近平民或增加了地方控制的可能性。这可以涉及将中央的服务从首都转移出来（分散化）或就服务的提供与地方政府组成合伙关系。新西兰和英国更倾向采用的方式是行政管理的分散化，而在芬兰、法国和瑞典推进的是政治分权。例子有“与省和地区的伙伴关系”（加拿大服务代理机构）或“机构由地方当局负责”（加拿大参与管理公司），及地方学校理事会（新西兰）。

## 政治环境

19. 已知的官方所称的组建代理机构的原因或许并未反映导致代理机构设立的政治动力。这些机构的设立也可能是为了使政治同盟受益，为特定小团体创造权利基础，或提供瓜分公共资产或资源的机会。

20. 政治赐予仍是许多国家创设代理机构的一个重要原因。菲律宾在马科斯总统任内设立了许多代理机构为政治赐予创造条件，以在正常的行政部门规章外回报总统的政治同盟并扩大其权利基础和收入来源(Varela1995, 第 62 页)。据 Moe 报告，在美国，依照特拉华州法律为资助东欧国家、前苏联和南部非洲地区而设立的 11 个企业，已成为总统政治赐予的工具。在咨询了参、众两院首脑的意见后，总统指定了这些企业的理事会成员，但这种任命“在很大程度上已经变成了总统特权，批评者们认为存在总统的政治赐予”（2001, 第 24 页）。在克罗地亚，理事会职位的分配反映着克罗地亚不同种族间的权利平衡和某一团体对具体代理机构的控制<sup>11</sup>。类似地，世界银行也提到“政治赐予之洞，就是公共代理机构在人员任命中将政治赐予制度化，代理机构变成了不讲明的行政统辖区或联盟方的财产。”

## 自主（权）的性质

21. 将代理机构与核心政府部门区别开来的原因可能纯属装饰性的：仅是为了给具有政治重要性的某一职能予以独立地位。但更为通常的是，创设的代理机构其内部治理有别于核心政府部门采用的规则，而代理机构的利益与风险也正是产生于相对自主的程度。然而，“核心政府”和“自主权”都是需要讨论的。

22. 在欧洲、亚洲和非洲的许多政府中，“核心政府”基本上是被定义为政府行政部门。“基础情形”是假定一国政府在核心部门内有通常的可用于机构指导和控制的一套成文法、规章和行政命令。这些政府中的“政府部门”一般被理解为具有如下特点的机构：（1）无独立的法人地位，（2）主要资金来源是税收，（3）要遵从行政管理的一般条款和公共财政法以及（4）由一个政府成员来领导<sup>12</sup>。

23. 在美国和拉美的政府中，符合所有四个标准的“核心政府部门”是很不易找到的。在美国，代理机构适用于行政序列中的所有机构。这个宽泛的词涵盖了政府部门及其内部的局，总统行政执行体系内的机构，独立代理机构和监管委员会以及政府公司和其他实体。所有这些实体都有默认的可适用的一般法律，但在实践中其指导控制的方式、范围，以及受总统和内阁成员直接监控的程度是大不一样的<sup>13</sup>。与此相类似，在拉美的总统制下，“核心政府部门”这一概念作为政府部门的一般形式其意义并不重要。重要的是总统对这个机构直接控制或影响的程度。

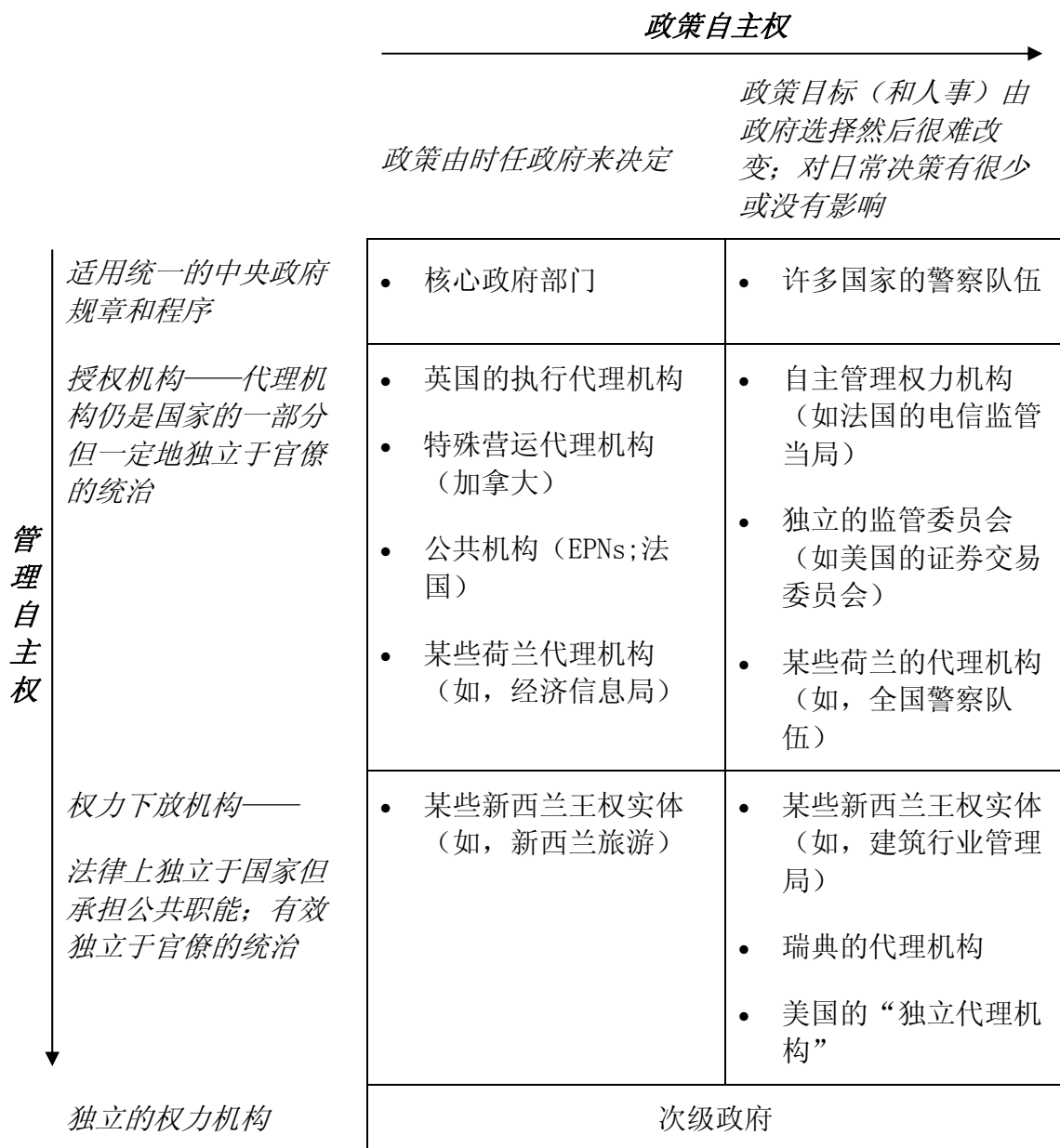
24. 然而，仍有可能分析所有国家相对自主权可采取的形式。代理机构的相对自治可来源于不同的途径。一个简单但并非总是无懈可击的区别办法是对“政策”和“管理”自主权加以区别。*政策自主权*是指一个机构拥有的解释和决定政策的自由权，*管理自主权*是指一个机构为完成其即定政策目标而支配资源的自由权。Gill 作出过类似的区分：代理机构的政策自主权要求有专门的公共法权力；管理自主权则增强了代理机构**自然人**的权力。

25. 典型的政策自主权在权力形式上与在一法律框架内裁决产品种类或个人案件相一致。它可能常与独立的法定权力相关联，譬如，在商法体系内裁决市场行为，或对个人税收义务的裁定要受上诉权的限制。尽管人们可能认为专业化的代理机构在一般规章范围内裁定案件可以更好地满足效率和有效性标准，政策自主权还是主要因合法性或公共信用而赋予的。

26. 管理自主权一般是指从预算、人员安排和采购方面过细的外部控制到宽泛的预算种类下的内部开支控制及人事或采购政策等方面的更大自主权。但不断增多的管理自主权很少是单一尺度的：它通常涉及一种指导控制方式对另一种的替代。比如，机构也许要对产出或结果负责。向更大管理自主权的过渡要求对内部和外部控制之间的关系作总体的重新平衡，还要决定核心政府部门适用的治理制度中有哪些仍可用于代理机构。更大自主权的主张强调专业化和签定业绩合同，从而导致效率和有效性的提高。

| 自主权的类别 | 管理                      | 政策           |
|--------|-------------------------|--------------|
| 特点     | 就预算、人员安排和其他资源决策的自主管理权增强 | 决定个案与案件分类的权力 |
| 出现的理由  | 服务提供的效率与有效性             | 真正独立于具体的政治决策 |
| 法律基础   | 与自然人的正常法律地位重合           | 特定授权的公法      |

27. 不同类型的自主权与 OECD 提出的代理机构的具体分类之间并没有显而易见的简单联系。多数类型的代理机构在很大程度上可能两种自主权形式都有。Rinne 和 Manning<sup>14</sup> 画的下图，指出在自主权两维图中现有的一些代理机构的类别应处的位置：



### 代理机构的风险

28. 就公共机构问题提出建议的分析者的任务是作出一个利益与风险模型，以帮助有关机构组织形式和治理结构的决策。许多风险是可以管理或降低的。但本文着重的主要是风险的鉴别。

### 绩效问题

29. 各国政府可能很容易对代理机构“失去政治控制”（Talbot 和 Pollitt2001）。设立一个代理机构也就是为这一机构创造出了一批在政治上很难改变的利益相关者。当政府试图宣称要重新对代理机构予以控制时，最响亮的反对声音可能就来自代理机构自身。在德国和荷兰这样的国家，“有人怀疑一些代理机构在政治争论之外运行，还有很多在很少受到主管部门控制和影响的情况下‘自行试验’。”（SI GMA 2001 第 14 页）。在新西兰，也有有关“王权机构对政府政策反应迟钝或漠视不管”的担忧（Schick 2001 第 36 页）。

30. 如果政府失去了对代理机构的指导和控制能力，将可能面临巨大的政治风险。风险可能源于政府无力将代理机构的首要政策与政府总体的首要政策结合起来。代理机构的创设就会把一些首要的事固定下来：“...即使首要的事早已完成或已不再重要了，机构仍有倾向继续存在。”（斯洛伐克共和国第 7 页）。代理机构“可能会将公共资金用于不同于政府和议会作出的计划的用途”（SIGMA 第 25-26 页）或“采取准财政的行为延伸政府当初的政策意图。”（世界银行 2001）。公共代理机构会“通过制造会迫使政府维持现行政策的利益相关者，来无形中损害政策目标。”（世界银行 2001）。政策方向和有效执行方面的问题会因代理机构不连贯且过多的发展而加剧，从而导致部门分割（和协调问题），及功能的重复和重叠。PUMA 报告说，保证政策连贯性的问题已在几个国家出现了。

### 合法性问题

31. 赋予代理机构某一职能有可能被看作是不合法地推卸政治责任，因为这种做法拉远了政治执行机构与其应付的责任之间的距离。PUMA 报告称，有人批评“设立自治或独立机构从事或考虑食品安全，放射性废弃物等复杂且具政治敏感性的问题，... 因为... 这些新的独立机构的创设使政府不必作出政治决定，或在需要政治抉择和属于核心政治责任的问题上，仅按技术专家的建议作出决策。”一个与此密切相关的问题是，当代理机构的行为对政府部门有政治影响时，政府部门没有正规的办法来控制这些政治风险。Ferris（2001）表达了这样的担心，在宽泛的法律框架下，授予监管者政策自主权来决定案例时，就会出现“民主赤字”。二十世纪九十年代初，荷兰审计协会指责荷兰的 ZBOs 及其他机构是“对政府部门责任的不合理的限制。”（Van Osteroom2001）。另一方面，政府部门对其下属代理机构进行宏观管理会增加其管理成本；他们可能要投入额外的时间来进行具体的监管及以他们的政策职能为代价的决策。

32. 一种更为普遍的担忧是，代理机构的设立已成为一种躲避人员安排和资源控制一般规章的手段。SIGMA 认为代理机构“可以作为躲避主管部门或其他方面财务和管理规章的工具。”（第 25-26 页）。拉托维亚的情况是，设立代理机构的综合计划似乎是试图撇弃以前的逐渐失效的官僚规则；但由于缺乏适宜的法律框架设定总体的治理结构，对责任和服务质量也没有足够重视，致使产生财务控制、维持适当的服务标准、阻止中央代理机构的有效监管等问题。（Talbot 和 Caulfield 2002）。世界银行提到“特权——为了吸引高素质人员，公共代理机构不必受政府人事制度的限制，给予职员高收入和其他有吸引力的福利。” Van Osteroom

(2001, 第 74 页) 报告指出, “在许多情况下, 荷兰的 ZBO 模式被用来规避政府部门太过繁琐的管理规章”。代理机构免受繁重的外部控制, 其合理性可由营运效率的提高得以证明, 但也会使这些机构因被认为在人事和采购政策上权力过大而受到公众指责。

33. 最后的观点是, 代理机构的设置中缺乏责任和透明度会滋生政治赐予和腐败。SIGMA 认为(第 25-26 页) “代理机构可能会为了给部长、职工或好朋友谋取不正当利益, 而从事腐败活动, 或会加大执行现有反腐败措施的难度。”另一方面, 政治赐予或腐败的风险也因国家而不同, 在 OECD 国家这并不是一个严重问题。Zapico Goni 2001 声称, “西班牙代理机构的批评者认为, 代理机构创设的背后隐藏着不道德的原因, 如规避人事、财务管理和公共采购方面的控制等。然而, 基于现有法律框架和代理机构并不享有完全独立于政府部门的自主权这两个事实, 我们不能说, 运行这些代理机构比在传统的垂直式分级管理体制下运行政府机构的风险更大。(第 123 页)。比利时也有类似观点的报告, 认为风险与基本政治和行政管理传统而非某一具体的组织形式密切相关。当理事会成员的任命是出于政治理由, 而且不受类似行政管理任命中透明和基于优点的选择标准的限制时, 政治赐予的风险可能要大得多。

### **良好治理结构的广义风险**

34. 自主权的扩大可能会提高特定代理机构的绩效, 但也可能会使政府面临更大的财务和用人风险。如果代理机构的资金是部分自筹的, 政府对其总体开支及对经济的财务影响的控制能力就会削弱。如果允许他们自行借贷, 他们可能会给政府带来或有债务。在有些情况下, 代理机构不受人员雇佣和报酬一般规章的约束, 因此可以吸引核心政府部门中有经验的员工。有些政府继承了代理机构因失败的管理而产生的政治、财务和用人方面的副产品, 所以也会面临一般的管理风险。

35. 代理机构行使准商业职能时, 就会存在效率问题。这些代理机构可能会受益于非直接的预算补贴或对其市场行为的优惠性监管。(斯洛伐克共和国)。Moe (2001) 报告说, 在美国, 一些代理机构会因其公共或准公共地位而获得竞争优势。包括接受上级部门无竞争性合同资助的下属机构; 可享有政府无形的借贷担保的代理机构, 获得税收优惠并向附属交易机构赋予政府资产(如数据库)使用权的交易实体。

### **一般治理模式**

36. 鉴别风险的基本模式认定, 公共机构的治理是随着外部制度环境以及机构内规章、权力和价值观之间相互作用的变化而变化的。要分析这些力量如何影响代理机构的宗旨、绩效以及良好治理结构的合法标准, 根本任务是找出代理机构治理中的风险来源。

37. 内部治理可被看作一系列嵌套关系(图 1)。这种分析的重要要素有代理机构的内部环境, 外部的公共治理体系, 总体公共治理和代理机构治理赖以生存的正规

的制度环境，相应的非正规的“游戏规则”。所有这些要素的相互作用决定着代理机构的行为和绩效。

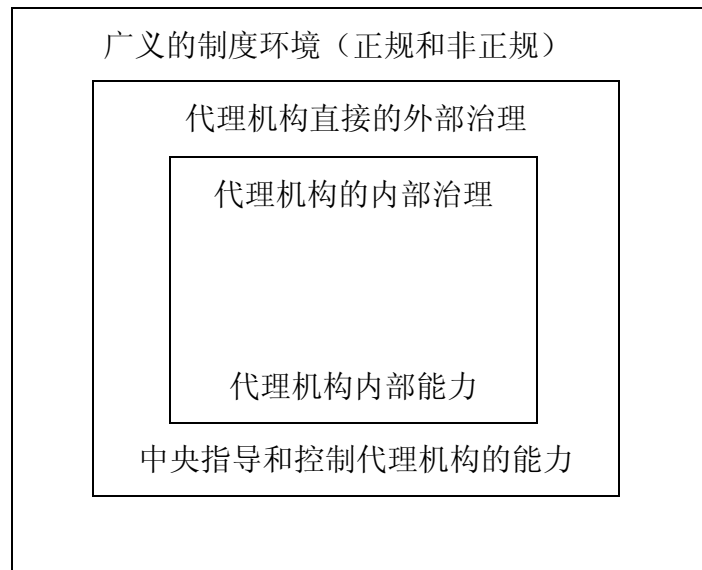


图 1：治理结构—嵌套式关系

### 正规要素

38. 治理模式的正规要素有：

（1）代理机构自身正规的内部治理：内部是如何进行指导和控制的—正规的授权、任务分配和预算决策、报告体系及绩效管理。

（2）代理机构正规的外部治理：国家的中央机构如何对公共机构进行指导、控制和监管；中央当局怎样设定代理机构的宗旨和组织结构，中央怎样确定任务、分配资源，高层治理者（理事会或总执行官）如何任命，代理机构负责人要经与什么机构的协商，中央制定了什么规章和约束，代理机构在行使权力时要负什么责任。

（3）广义的制度环境：国家的宪法和法律形成代理机构特定的外部治理环境，每个公共代理机构的都要在此内运行。

### 非正规要素

39. 制度的风险分析也要看看非正规的游戏规则：

（1）代理机构实际上是怎样工作的还取决于谁真正掌握着权力：权力可从外部政治关系、职工团体或特殊利益群体获得。

（2）除了设定正规的指导方向（目标设定、预算、内部治理规则），外部权力机构也可能会暗示一些非正规的标准或条件。

(3) 社会组织和文化在代理机构的运行中也起一定作用：裙带关系、文化规范和对正式权力机构的态度都会明显地影响代理机构中就职者的价值观；公民个体和社会团体对代理机构工作的态度也是一种约束力。

### 代理机构的风险来源

40. 本文并不想全面探讨风险模式，而只是以“嵌套模式”为标题讨论良好的治理结构所面临的机构性风险的一些主要来源：

- 代理机构的外部治理和中央的指导和控制能力；
- 代理机构的内部治理和内部代理能力；
- 广义的制度环境（正规和非正规）。

### 外部治理结构的设计和能

41. 此处的主要风险来源于：

- (1) 临时发展与中央的指导控制机制无适当关系的代理机构；
- (2) 没有统一向代理机构提供合适的一般管理制度，而这些是保护政府在公共部门的财务、用人和行为规范等普遍利益所必需的；
- (3) 负责代理机构指导和控制的中央政府部门控制权的过度扩张和/或能力不足。

### 临时发展

42. 随着核心政府部门的新增职能或通过新的代理机构的创设，组织结构在一定时期内不断演进着（以满足政治需求，作为创新的标志等）。这种演进可能没有什么总体规划：德国的情况是“新的代理机构的设立，基本上是由缺乏全局观的临时的部门或政策性原因所驱动的。”（PUMA 2002）。其结果会是职能的重复、分割（从服务于同一结果的责任被许多不同的代理机构分别行使的意义上而言）和重叠。在拉托维亚，“某种程度上，政策的分割是拉托维亚政府职能过度分散化所致的非故意的结果。一些很小的单位被设立为自主性代理机构来管理类似于欧盟教育计划的做法，更证明了这点。”（PUMA 2002）。另一方面，在德国：

以前盛行的对统一管理逐渐减少的担忧已失去了意义。因此，现在更易于接受的是，管理单位职能的分工。因部门监管代理机构和联邦卡特尔办公室之间功能重叠而产生代理机构间的冲突仅温和地出现过几次。但至少在目前对联邦管理当局而言，代理机构间缺乏协调还不算什么问题。（PUMA 2002）。

43. 然而在代理机构不断滋生的国家，其结果可能是外部治理有效性的降低。负责调控的中央或政策部门可能面临控制权的过度扩张。在斯洛伐克共和国，“对大量附属机构的管理严重阻碍了国家管理当局的中央权力，导致该区域管理负担繁重和控制减弱。”另外，有些国家反映，公共机构采用的各种各样的治理制度使中央政府部门、立法机构和公民对其难以识别。结果可能会使政策实施缺乏连贯性，服务于同一目标的机构之间缺乏合作。计划若由具体的下属机构负责，首要任务就不易改变，因为这些计划承载着他们的命运。

44. 重大的风险也会因在复杂的财务管理制度中未能注意保护国家利益而产生。如果政府对其收入失去了控制，或允许一些机构性开支的固定化，那么将失去在整个公共部门按优先次序重新分配开支或在经济中控制公共部门总需求的能力。

#### 外部治理能力

45. 许多国家普遍关心的是具监管职能的政府部门可能因装备不良而不能很好地行使其职能。根本问题是中央政府控制部门与营运代理机构之间的动力、能力和信息来源差别很大。首先，有效监管要求就监管模式和政府部门监管所需的信息达成协议。中央政府部门的动力常常还有赖于日常的政治和政策管理，而不仅是操作性监管。另外，政府部门也可能缺乏管理一个绩效管理体系所需的能力，即要具备类似于代理机构自身运营管理所需的能力。

46. 由于瑞典对代理机构模式广泛的接受度和它长期存在的事实，观察瑞典经验就很有意思。

尽管有着广泛支持，也必须对与瑞典管理模式相关的许多问题加以控制或解决。

首先，政治与行政管理的分界面并不稳定。有时政府想干预政策的实施，有时政府回避制定政策并想将其授权给一个代理机构。如果这类责任转移太频繁或太集中，就会有弱化瑞典管理模式的危险。

其次，随着瑞典加入欧盟，在未对政策制定和实施作出明确区别的情况下，瑞典管理模式和欧洲管理模式之间已有了接触。欧盟委员会的工作经常既需要政治指令也需要只有专业代理机构才具备的能力。因此瑞典经常由代理机构职员出席政策制定委员会和工作组，来为广泛的政府指令发挥作用。

第三，代理机构和其局长相对于负责代理机构指导和监管的政府职员来说，有很大的信息优势。即使局长们自己也谈到政府部门和代理机构之间的不平衡。还有，负责代理机构事务的政府职员分散在不同的单位，职员的周转率很高。在政府部门也没有专门的代理机构协调单位。（PUMA 2002）。

47. 政府监管机构因此可能会发现他们自己处于指导和控制的两个互相矛盾的战略的两端。代理机构存在的地方并没有显示出特别的政治风险，监管机构会禁不住想

推卸责任，让代理机构在最少的潦草检查下自行开展业务，这对代理机构来说是很乐意接受的情形。另一种选择—因可预见的政治风险或担心在职能运行中失去权力基础而产生—可能会事实上继续依赖于细节化的监管，其相应代价是机构的效率和有效性以及混乱的绩效责任。荷兰的情况是，“如果政策部门继续其以投入为导向的管理，那么按结果为导向的管理模式管理代理机构只会导致失败。”（PUMA 2002）。问题是怎样使监管者从对日常管理决策的控制或对被监管机构的预算控制，转变到在计划框架内协商绩效目标并对绩效和成本进行事后调控。

### **内部治理结构和能力**

不甚合法的高层治理结构

48. 中央政府必须明确如何指导和控制公共机构以及任命负责内部治理的人员。风险会因以下原因而产生：

（1）*高层的治理形式不适于指导和控制*：授予高层管理者的权力必须与政治执行官进行调控的要求相适应；适应性问题会在这种情况下产生，比如，正式的管理权被授予理事会，但实际上机构涉及政策指导时经常需要一个政府监管部门的干预；如果机构的运营中的政治风险度很高，或机构的活动需要中央就此与其他机构的活动进行大量协调，问题就会从中产生；在这种情况下，有机会由政府部门进行直接调控的组织形式比公法权力机构要好。

（2）有一个与*角色不明确*有关的问题，尤其是当高层管理责任由中央监管部门、执行或监事理事会以及机构自身的高级管理层分担时。如果机构的政治责任尤其是决策责任模糊不清，风险就会增加。据反映，可能的后果包括政府监管部门继续对代理机构行为的微观调控，理事会和高层管理者之间就政策问题与政府官员交流时界限的混乱或涉及立法时责任的分配不清。在拉托维亚：

多层次的中介管理机构拉远了代理机构与部长或政府部门间的距离。与此同时，代理人和理事会成员常缺乏对政府的某些政策予以优先考虑的意识，也没有分级行政管理体系中的责任和职责框架。因此战略性决策层与日常负责监管政策执行的官员被远远地分割开来。（PUMA 2002）

（3）*任命高层管理者的标准不适宜*。理事会或高层管理者的任命根据的是与机构的指导或管理所需专长不相关的政治标准，风险会产生于此。风险可能会因理事会成员低质量的监管和指导或官员的管理不足而产生。此外，被任命者会主要对其庇护人，而不是为机构的绩效和合法性负责。还是在拉托维亚：

政治赐予会在理事会成员和代理人的任命中发生，但没有多少产生于企业总执行官的任命，因总执行官一般是经竞争性的选拔程序认真选出的。理事会成员的关系可能直达政党的总部，这增加了政治赐予的可能性。（PUMA 2002）

## 代理机构的持续性指导和控制问题

49. 公共机构自主权的不断扩大要求在外部和内部管理之间寻求新的平衡点，以最好地满足良好治理结构的总体目标。

50. 按产出或结果来确定代理机构的目标是非常困难的。要将结果具体化为一定时期内的合同关系，困难会更大。一些国家反映了将结果具体化的难度。也许很难明确可正确表达预期结果的方法，结果通常是以较宽的覆盖范围和少量的数字来表达。不适当地将结果具体化，通常会引发绩效衡量问题，包括着重于方法而不是预期结果，在绩效目标的设置中“玩游戏”或误报绩效统计数据。

51. 例如在法国，以下原因使 EPs 产生绩效管理问题：

- 现有的预算和财务工具和控制程序，很适于检验资源使用程序是否正常，但不足以衡量绩效并帮助作出适宜的决策；
- 国家在 EP 的合同中作出的承诺经常是无力的或具迷惑性的，特别是涉及财务问题时；
- 因缺乏指标而显无力的绩效评价以及无力的外部绩效评价。（PUMA 2002）

52. 类似地，西班牙的政府监管机构和代理机构也在寻求改善绩效管理体系。（PUMA 2002）

53. 商业或准商业职能的确立会带来一些具体的风险。商业和非商业职能的混合可能会使代理机构用其非商业收入补贴其商业活动（比如通过管理费用的不合理摊消）。代理机构也会把它的公共地位用作私营市场中的竞争优势。

54. 代理机构自主权的扩大意味着，一般公共资金和用人的外部控制规章在一定程度上被代理机构的内部控制所代替。然而这些内部控制并不是现成的，绩效和合法性方面仍存在风险。绩效风险会产生于：预算分配或员工任命和报酬的决策自由度的增加，会导致产品提供中效率和效益的下降。合法性风险在于：不透明、不负责任的管理，潜在的腐败或对公共资金或资产的欺诈性滥用。如果设立代理机构的目的是隐藏有些行为或使一些资金来源免受官方检查，那问题就会激增。

## 代理机构的管理能力

55. 公共机构的管理者自身可能并没有技能或经验来承担计划、确定任务、人员雇佣和报酬、采购和承包、报告以及内部控制和审计等责任。内部管理的失败会致使政府监管机构在事实上恢复细节化的控制，或出现机构内部或外部无有效控制的真空。

56. 比如在智利，外部管理制度似乎相当稳定，也很健全，外部管理的质量和代理机构的内部管理也都面临着挑战：

今后的一大挑战是要提高政府部门确定公共政策、监控代理机构、控制和评估他们运营结果的能力。同时，增进代理机构和政府部门就政策的交流及政府部门对代理机构活动和运营结果的理解，也很重要。

同时，提高代理机构自行管理的能力也是重要的，特别是在近来的改革氛围中，要提高代理机构技术、财务和人事上的灵活度，更好地确定政策的定义和执行之间的职能和关系，对总执行官有怎样的期望，他们的管理辨别水平以及代理机构管理者的责任。（PUMA 2002）

### **“适应”于公共机构的制度环境**

57. 在有些政府体系中，如威斯敏斯特民主制，设立新的代理机构的形式是相对容易的，不象 Rechtsstaat 传统，公共管理的基础并没有被宪法固定下来，也没有严格统一的行政管理法令。建立在规则基础上的行政管理法体系可能更难与重视绩效的文化相协调。（Pollitt 和 Bouckaert 2001）。

58. 要特别地免受预算和人事管理一般规章的约束是有些政治难度的，因为这会挑战到行政管理的核心权力。在法国和德国，中央代理机构对代理机构资源的管理及人员任命和报酬的规章的控制比较严格。与此类似，对公共机构的发展方向有很大决定权的立法委员会也会阻止可预见的对他们权力基础的侵蚀。新的代理机构需要一个强大的政治保护力量使他们免受这种敌意的反响。另外，中央权力机构之间因争夺代理机构的指导控制权而展开的斗争，也会使代理机构自身的管理混乱并充满矛盾。

59. 当创立的绩效管理的文化与行政管理的利益冲突时，也会产生不少问题。由于行政管理是经宪法固定化的，存在着强大的行政管理的文化或者说公务员是紧密团结的，分散化的绩效管理是会受到抵制的。

60. 变革的另一个抑制因素是，公民对政府缺乏信任这一日益普遍的现象，他们认为政客的力量在管理变革中增强了而不是削弱了。如果新的代理机构的职员被认为是以高收入或更大管理自主权的形式享受了不适当的特殊待遇，就会激起公愤。

61. 代理机构的正规和非正规管理之间也存在矛盾。与政治赐予或委托人相关的问题主要以两种方式产生。一种是以绩效或合法性为由提出进行机构改革，实际上是作为一种政治交易而为某个人或群体建立一种权力来源。这种含混会造成代理机构的目标冲突，并且其建立肯定会导致产生公平性问题-若按良好的治理结构原则衡量。另一方面，新代理机构也可能会打乱现有的与强大既得利益者之间的委托或赐予关系，如政治权力的制衡者、工会或特殊利益群体，这也会为管理制度制造矛盾。

### **变革的范围和规模问题**

62. 不同国家管理大规模变革的经验是不同的。一方面，英国和新西兰在过去十多年间对其公共机构的管理实行了巨大的变革，却没有给管理质量带来大的风险。这两个国家现在进行的旨在提高外部管理连贯性的变革，其重要性相对于前些年来说是处于第二位的。另一方面，一些东欧国家正在为遗留下来的不一致而且分散的代理机构的结构而挣扎，在某种意义上他们的代理机构有些失控。

63. 存在于这些改革代表国家和其他一些国家的一个普遍主题是，要强调统一和合法的外部管理体系的必要性。为保护国家的总体利益，综合发展公共政策和对政府不可避免地得自公共机构的政治、财务和用人风险进行的管理，这样的体系必须存在。在几个案例中，这些担忧伴随着代理机构的成长历程，以致于产生试图恢复中央失落的指导控制权的管理变革。

64. 更有一种变革的主题产生于对中央和代理机构自身管理能力的担忧。从具体的对投入的外部控制向更依赖于代理机构内部管理的转变，再到着重于针对结果的契约管理，这些转变不仅要求有新的管理能力，也要求激励机制和文化的变革。引用一份荷兰的报告：

成为代理机构是一个复杂并费时的变革过程，不可能一夜发生。那些将结果为导向的要素引入管理已有时日的机构，可在两到三年完成向代理机构的转变。起点较差的机构要走过渡的道路，就需要多几年时间。为保证机构内部的文化变化，不要过快地推进变革是很重要的。（PUMA 2002）。

这些观点也同样适用于在契约关系另一端的中央政府部门。

65. 最后，变革的背景也很重要。来自斯洛伐克的一个演讲（Beblavy, 2001）在分析公共部门结构变化时比较了“标准论”与“例外论”。“转轨国家面临的问题与其他国家面临的问题没有什么质的区别”，或“这过程与以前的任何经历都如此地不同，以致于任何对比都是不怎么相关的。”作者继续讨论到，至少在东欧，“转轨与 OECD 国家的公共管理改革有着不同的次序，尽管可以也应该对其中的教训予以比较”。这种区别主要在于以下方面的显著不同：法律和制度环境、变革的总体速度和范围、公共服务的质量和数量总体下降的背景、公共和私营部门的模糊界限、法律的演进规律和虚弱的管理能力。任何正打算进行重大结构变革的政府可以把上述内容作为改革中制度背景的清单。

### 分析代理机构的利益与风险

66. 分析者建议一特定的政府职能，是否应由代理机构执行，要问两个基本问题：为什么代理机构可以比政府部门更好地行使此职能？新设一个代理机构会有什么样的风险，可以对这些风险予以有效管理吗？本文按照公共管理的制度模型已讨论了设立代理机构一些潜在的风险来源。对任何具体的代理机构的利益与风险的全面分析，可以围绕给出的模型来组织。下面只是想就这类分析中应涵盖的话题和应问的问题给点象征性的指导。

## 利益分析

67. 任何新的或现有的公共机构都应满足下列条件<sup>15</sup>：

- (1) 它的目的应该明确，并且它应提高公共部门的管理质量；
- (2) 它的利益应按下列条件中的一个或多个来确定：
  - (a) 通过职能的专业化分工使效益、效率和有效性得以提高；
  - (b) 通过促进决策和运营的公平性或合法性改善了政府运作的公众可信度；
  - (c) 与在机构的政策或运营中有合法利益的利益部门更有效地沟通或联合决策。

68. 该向此分析者提出的问题是，为什么这些利益在政府部门不能实现而必须设立新的组织形式。一个附属问题是新的形式为什么不能是无独立法律地位的从属于政府部门的“执行代理机构”，却要有一套专门的指导控制规章。

## 风险分析与管理

69. 组织体系<sup>16</sup> 风险的传统分析方法要区别

- (1) 无意的错误或故意违反规章或指南导致的显性失败。
- (2) 特殊情况下防卫和保护措施的隐性失败导致系统失败风险的增加。

70. 例如在费用审批制度的设计中，显性的威胁（故意的或非故意的）可能会出现于预算外开支的批准中。相关却可能无效的防卫和保护措施是费用审批中证明、检查和授权步骤的分工。更进一步的分析应区别开正规的内部管理风险（内部控制中不当的设计和和实施）和非正规的内部管理风险（审批过程中职员因压力而对预算开支的不当分配）。

71. 在许多情况下，对设立代理机构方案的分析不大可能达到如此详尽的地步。对隐性风险，通常要努力找出是否有适宜的正规的管理制度。至于显性风险的讨论，应包括正规制度（如，资源或管理能力的不足）以及源于非正规制度（如，习惯性行为，机会主义）的失败。这种分析至少可以在概念上按下述思路来组织，建议对代理机构管理及其环境的主要要素面临的隐性和显性风险予以可能的压力转化。

72. 这种分析的要点是要把代理机构管理的利益与风险和一些“基础情形”区别开来，假定这儿的基础情形是政府部门形式，那基本问题就是：设立不同形式，其可预见的利益是否抵过其风险。这并没有遵循代理机构比政府部门“更糟糕”这样认

为有确定风险的说法。例如，如果有很高的“社会掠夺”<sup>17</sup> 的风险，那么对作为这种掠夺工具的机构的形式考虑应在其次。代理机构可能在某些情况下实际降低中央机会主义的风险，倘若它能防止利益遭受掠夺。

### **一般制度环境**

73. *潜在的失败*：管辖权或管理的相关法律的冲突；对行政管理执行责任的弱化；多重的预算和预算外开支；专项和隐性收入和资产；行政管理的政治地位的模糊不清；公民保护的不足；对公共机构不当地运用私法（财产法、合同法）。

74. *重要的防范*：宪法、基本法和管理，是否为代理机构的外部管理明确了政府部门制定和审议政策时的角色和执行责任的原则？是否有关于代理机构设立、权力、指导控制的一般框架性法律？代理机构是否适用包括拨款、预算报告和财务检查在内的公共财务管理的一般法规？法律是如何界定行政管理与政治长官的关系的，这些原则是否适用于代理机构？代理机构是否适用一般的人权立法，并受有关政府与公民权利（隐私、信息、抱怨和揭发）的少数和一般公法的保护？有关财产权、合同、竞争的法律怎样适用于代理机构？

### **机构的特定法律环境**

75. *潜在的失败*：特定的机构法律与一般法律框架间的不一致或矛盾。与其他公共机构管辖权的冲突。方向或法律责任权的不明晰。公民享有的信息和申诉权不充分。

76. *重要的防范*：代理机构的总体法律环境中是否涵盖代理机构，如果没有，这种例外的管辖权是什么？机构的设立法是否与总体的行政管理法和代理机构框架性法律一致？是否明确公法和私法如何适用于代理机构？是否有关于部门监管职能和代理机构职能的法律框架？是否有对代理机构的决定给予指导和进行申诉的特别条款？

77. *潜在失败*：如前所论：没有改变政府部门“基础情况”的正当理由却临时设立代理机构；缺乏来自相应的中央代理机构的一致的宏观结构和指导控制。

78. *重要防范*：中央政府部门、总统办公室或立法机构在代理机构的外部指导控制中的职能是否明确，这些职能是否相互协调？代理机构的高层管理人员和/或理事会是如何任命的？是否有关于代理机构和政治长官之间计划协议以及在特殊情况下对政策或运营予以指导的条款？是否有控制财务管理及人员任命和报酬的规章？在政府监管部门内是否有人员、资源充沛的调控单位，它是否能就代理机构的运营向政府提出高质量的分析和建议？

### **内部机构管理**

79. *潜在失败*：如前所述，风险可能包括不适于机构职能的指导控制结构；代理机构理事会和总执行官之间的权力冲突；无力的内部控制。

80. *重要防范*：如果理事会有决策和管理职能，在理事会和总执行官之间是否有明确的权力划分？总执行官是否是经公开程序任命的？是否有完善有效的内部控制和审计系统？与利益所有者之间是否有协商机制？理事会和总执行官是否必须申报他们的利益并取消任何与他们的公共责任冲突的利益？是否有关于职工行为规范的内部程序？

### ***非正规因素—错误和制度违反的潜在来源***

81. 在分析机构中正规风险因素的时候，也应该意识到风险的非正规来源

(1) *非正规行使的政治和官僚权力*—政府中支持派和反对派的争论，设立代理机构的动机，机构接受的政治保护（谁是其“庇护人”？），中央机构（如，财政部，总统办公室）非正规权力和动力（如拖延或中断；寻租；挪用资源）的可能来源，对代理机构进行秘密指示的潜在可能，强大的政治或官僚行动者与代理机构利益所有者间基于利益的联合。

(2) *外来影响*—特殊利益群体、工会和黑社会等渗入机构和/或影响和收买职员的潜在可能。

(3) *内部“文化”（高层治理者与职员）*—理事会成员对他们的调控职能和外部责任要求，以及管理这些职能与他们的其它利益间的冲突的需要，缺乏了解和接受度。职员对外部责任要求和内部道德行为（公共和个人角色间的区别）的理解和接受度不够。

(4) *机构的其他潜在刺激因素*—高层治理者、管理者和职员有着充分的资源，管理能力，交流的质量和开放度，目标的统一（或缺乏）。

### **一些排序问题**

82. 根据拉托维亚在设立代理机构中产生的问题，Colin Talbot 总结道：“...在缺乏有效的依据和惯例的情况下...迅速且不谨慎地将代理机构分散化的计划，有可能是事与愿违的。”（Talbot 和 Caulfield 2002 第 23 页）。本文所用的嵌套模式，假定代理机构的内部治理是随外部管理的变化而变化，因此也随一国广义的制度环境的变化而变化——宪法、法律和实际的公共管理的文化。当撇开有关一个具体机构内部管理的特定规章，我们需要更长时间来讨论 Talbot 教授所指的公共机构制度环境的必要变革。为一个特定机构的管理制定一套连贯的规章可能比创立代理机构的总体治理框架和管理能力花费的时间要少。因为代理机构一旦设立就难以撤消，在正规的治理框架和管理文化中缺少这种变化时，这就是应谨慎设立代理机构的进一步的原因。

## 结论

本文探讨了公共机构治理中的一个具体方面：找出设立比标准政府部门享有更大程度的管理和政策方向自主权的代理机构的风险。毫无疑问，设立代理机构存在可预见的绩效和合法性风险。但也有符合良好治理结构两个标准的潜在益处。因此要把风险分析作为更广泛的公共机构项目中的组成部分来看待。这一更广泛的公共机构项目包括对根据他们的任务和运营环境来设立公共机构的原则的讨论，及对本文提出的管理风险的原则的讨论。

罗伯·莱肯

惠灵顿维多利亚大学

2002年6月

### 附 1：非政府部门公共机构分类

| 表 1：代理机构类型分类     |  |   |  |
|------------------|--|---|--|
| 属性               | 政府部门代理机构   | 公法管理机构  | 私法机构   |
| <b>制度和法律基础</b>   | 政府部门的组成部分。没有独立于国家的法律地位。依照公共法行使职能。  | 多数依照公共法行使职能，但可以是部分或完全独立的法人机构。   | 准公司和非商业性私法机构。  |
| <b>治理结构和控制</b>   | 没有董（理）事会（虽然可能有顾问委员会）。局长（相当于总执行官）由部长直接任命。部长有正式（但很少是直接的）控制权，而局长负责机构的管理。                    | 可能有董（理）事会或一个人组成的权力机构，也许有顾问委员会。高层治理者有管理权，部长有间接控制权。                     | 通常有董（理）事会，部长有间接控制权。  |
| <b>财务管理和人事规章</b> | 雇佣的职员遵从一般行政管理法规中任命、提升和解职的规定。对投入的价格控制和人员的数量限制一般较松。大多资金来源于国家预算，预算要接受国家预算程序的年审。有些资金来源于客户缴费。 | 用人规则有别于完全的行政管理控制，不属公务员但受国家雇员总体框架的约束。多数是由国家税收资助的，其预算是总预算的一部分，但他们经常可以结转 | 通常按总劳动法雇佣职员，外部对投入的限制没有或很有限。资金来源提出是销售收入，可以结转盈余、借贷。其预算独立于政府部门预算。 |

|           |   |  |                        |
|-----------|---|--|------------------------|
|           |   | 盈余。  |                        |
| <b>职能</b> | 通常向公民提供非商业性服务及为其他国家部门机构提供支持服务。  | 按不同的治理结构设立（理事会）—允许更大的管理自主权或决策独立性。有些情况下，职能因不同的控制环境而设，或因管理自主而设。具体职能与监管和准司法的服务提供职能区别很大。 | 可能有着纯粹的盈利目标或主要为服务目标职能。 |
| <b>范例</b> | 法国： 责任中心；<br>德国： 直接的联邦管理；<br>荷兰： 代理机构；<br>新西兰： 半自治机构；<br>西班牙： 自治机构<br>英国： 执行代理机构；<br>美国： 基于业绩的机构。 |  |                        |

## 附 2：设立代理机构的原因(节选自 PUMA 问卷答案)

### 加拿大

**服务代理机构：**着重于结果和绩效，强调“政府整体”观点。更易于与省和地区结成伙伴关系。

**特殊运营代理机构：**政府部门给予更大的自主权—宽泛的管理规章但要求有明确的绩效目标的承诺。

**参与治理公司：**由地方当局所有的机构，主要负责所在社区，以及当地的情形和机会。也参与政府职能的长期承包。

### 芬兰

**HAUS—芬兰公共管理协会：**提高效率，主要始于 1995 年。

**KELA—社会保险协会：**改善管理。

### 法国

**公共管理机构（ENA）：**职能分散化：公共服务。

**公共行业与商业机构（EPIC）：**职能分散化：通常是行业和商业行为。

**全国范围服务机构：**按需公共决策场所，评价责任管理者，使他们更接近地方问题和地方人民。

**独立管理局（AAI）：**保证国家行动的独立与公正。

### 德国

**司法管理机构：**这类机构履行主要的行政监管职能，如银行、保险或药品安全和卡特尔法。

### 荷兰

**代理机构—1991；**合同管理。规则控制的不同管理（目标和成本协议）；不同的行政管理（责权发生制会计）—结果为导向的运营。第一个机构产生于 1994 年月 1 日。

**独立管理机构（ZBOs）：**更灵活的人事管理，有限的政府部门责任（部长不对单独的决策负责但仍为总体功能的运转负责）。

**国家代理机构：**切断公司化途径的愿望。

## 新西兰

**独立的王权实体（ICEs）：** 免受政治影响。创设许多这类实体而不是政府部门的原因之一是政府部门远离（并显示这种距离）这些实体的运营。

**王权所有的公司（CROCs）：** 改善服务提供。

**自治的王权实体（ACEs）：** 改善服务提供

**王权代理机构：** 依赖政府理事会的管理技能和经验。

**储备委员会：** 控制和管理王权所有的储备

**学校：** 有着自己治理和责任制度的王权代理机构

## 葡萄牙

**间接仍间接属于政府当局的机构：** 1974 年革命后的政治和历史原因。

**国有公司：** 同上

**国家剧院；国家博物馆；国家图书馆：** 管理和控制目的

## 西班牙

**自治机构（OA）：** 管理灵活性，财务控制和采购程序。

**提供易受交易影响的商品和服务的公共实体：** 同上

**除社会保障管理局外的一些监管机构和有特殊待遇的机构：** 同上

## 瑞典

**“始自二十世纪八十年代，那时已是代理机构的另外一些权力机构被转变为公共服务代理机构”：** 历史背景。1980 和 1990 间福利国家的小型化改变了中央权力机构的权力，允许“公共实体”的设立。

## 英国

**下一步代理机构：** 管理的灵活性，效率，结果为导向的管理。

**非政府部门公共机构（quangos）：** 独立于政治权力，向部长提供独立的建议，对需特别关注的问题给予快速反应，将更多的人带入公共生活，为发挥职能提供一个灵活的模式。

## 美国

**独立代理机构：**因利益集团的压力或国会的兴趣和总统强调对一特定事务的关注而设立。

**政府公司：**二战后的历史原因

**准政府实体：**鼓励创造新的收入来源，逃避中央的管理法律，特别是关于人事和薪酬的成文法的限制，商业为主的价值观，管理灵活度。

## 参考书目

（见原文，此略）

## 注：

<sup>1</sup> 这一定义是限于首长制的，详见下文。

<sup>2</sup> 此后本文就将这两个名词同义使用。

<sup>3</sup> 为与 OECD 的其他工作内容相一致，这一定义不包括依宪法设立的机构，如审计法院，国有企业，私营企业及完全的政治授权机构，如区域或地方政府。

<sup>4</sup> 例中的预算数字对代理机构的运营成本和包含向其他机构或个人所支付费用的总体开支不作区别。

<sup>7</sup> Gill (2002) 提到，在许多 OECD 国家，公共机构是依照私法设立的，“这些机构在成本约束而不是利润最大化的条件下来充分体现其服务目标功能（提供的产品、服务等），因此与非营利机构类似。

<sup>8</sup> 此清单引自 Talbot 2002，并经改编。

<sup>9</sup> 此观点在 Majone 1996 中提出。

<sup>10</sup> 代表国家但不从属于政府的自治管理权利机构，为很好地完成其任务，享有可完全自主行动的保障，因此他们的行为除法院外可以不受任何指导或检查。

<sup>11</sup> Bratislava 会议上有关插话的记录。

<sup>12</sup> Nick Manning 提出的标准。

<sup>13</sup> 见 Moe 1991 年的陈述。

<sup>14</sup> Nick Manning 的个人交谈。

<sup>15</sup> 引自莱肯（2001）第 8 页。

<sup>16</sup> 见 Reason 1990。

<sup>17</sup> 指公共和私营部门的个人、群体或单位通过向公共官员提供非法或不透明的个人利益，以使法律、规章、法令和政府政策的制定有利于他们的行为。