

比较

NO.3, 2013

66

COMPARATIVE STUDIES

吴敬琏 主编

中国社会科学院经济学部

中国宏观经济政策再思考

阿维纳什·迪克西特

官僚机构及其改革与发展

奥利弗·威廉姆森

交易成本经济学视角下的公共官僚机构

威廉·布拉顿 亚当·列维京

金融丑闻的交易谱系（下）

刘国恩



YZLI0890198078

索尔·列莫维

利益集团和渐进改革

李文泓 吴祖鸿

英国金融监管改革及其启示



中信出版社
CHINA CITIC PRESS

比较

No.3, 2013

COMPARATIVE STUDIES

66

吴敬琏 主编



YZLI0890198078

中信出版社
CHINA CITIC PRESS

图书在版编目(CIP)数据

比较.第66辑/吴敬琏主编.——北京:中信出版社,2013.6

ISBN 978-7-5086-4016-7

I. ①比… II. ①吴… III. ①比较经济学 IV. ①F064.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第097426号

比较·第六十六辑

主 编:吴敬琏

策 划 者:《比较》编辑室

出 版 者:中信出版股份有限公司

经 销 者:中信出版股份有限公司+财新传媒有限公司

承 印 者:北京华联印刷有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:13.5

字 数:200千字

版 次:2013年6月第1版

印 次:2013年6月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5086-4016-7/F·2929

定 价:28.00元

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有缺页、倒页、脱页,由发行公司负责退换。

服务热线:400-696-0110

<http://www.caixin.com>

010-58103380

E-mail: service@caixin.com

卷首语

新一届国务院总理李克强日前召开会议对行政体制改革进行部署，核心是简政放权，改革行政审批程序，创新公共服务提供方式，改善宏观管理，加强市场监管。他指出：“我还想特别强调的是，政府履行职能必须依靠法治。市场经济的本质是法治经济，转变政府职能本身就是建设法治政府的要求。国务院及各部门和地方各级人民政府要带头维护宪法法律权威，无论履行哪一项职能，从行为到程序、从内容到形式、从决策到执行都必须符合法律规定，让行政权力在法律和制度的框架内运行。”这一精神让一些经济学家认同：“我们看到高层明确提出了一项改革议程。”然而，如何执行和落实，却取决于诸多因素。过去25年里发展起来的激励和组织文献中的一些思想，在帮助政府官僚机构改革和设计方面，有很大的探索空间。在我们这样社会和经济快速增长的发展中国家，机构和组织变化也较快，且已达到并超过中等收入，正处于向高收入国家迈进的关键阶段，这一阶段对更好的公共管理有着更强烈的需求，有意识地关注政府官僚机构的设计和改革是很重要的。

普林斯顿大学印度裔教授迪克西特的《官僚机构及其改革与发展》，从经济学的激励理论和组织理论的视角，分析了政府官僚机构的多维复杂性：它们要向多个政治委托人负责；必须处理多个任务；有一个多层级的科层制，其中代理人关系不仅是多层次的，也是环形的；因代理人类型复杂，激励机制设计难度大。正是政府官僚机构的这种多维复杂性，决定了它较高的交易成本和治理成本。与之相比，私人企业只是有选择性地承担一些低交易成本的简单任务。因此，期望政府官僚机构表现出与市场或私人企业一样的效率水平是不现实的。但是，政府官僚机构也存在其他可避免的效率损失，这可以通过官僚制度改革或更好的信息和激励机制设计来补救。他还提到了一些让政府官僚机构有效运行的基本原则：如物质激励和非物质激励相互补充；公众通过媒体、非营利性组织等渠道进行监督；赋予公民知情权，“因为威权统治者有时候可能造就好的经济结果，但是，要提前得知这个统治者是有效率的经济发展推动者还是破坏经济的贪官污吏，是困难的”。

“前沿”栏目是2009年诺奖得主威廉姆森从交易成本经济学的角度对公共官僚机构的分析。他区分了六种不同的公共部门交易：政府采购、再分配、监管、主权、司法和基础设施，并着重分析了主权类交易。他指出，主权类交

易必须面对三种合同风险：人力资本专用性、克己奉公风险以及运营成本，其中尤以克己奉公风险最大。由于这三种合同风险，主权类交易不能私有化而必须由政府自行生产。威廉姆森得出的结论是，不同特征的交易对应于有着不同成本和效能的治理结构，公共官僚机构作为一种治理结构与其他治理结构一样，只适用于部分交易类型，而不适用于另一些交易类型，在那些适用的交易类型中，公共官僚机构是有效率的；所有治理结构，包括市场、混合型组织、企业、监管和公共官僚机构，均需各安其位而不逾矩。他还进一步指出，对各种公共官僚机构不能等量齐观，需要厘清其间的差别。威廉姆森的分析为改革者和制度设计者理解公共官僚机构的差异并据此设计出相应的最佳制度安排和管理模式，提供了一个内在一致的理论分析框架。

中国的宏观经济调控常常偏离市场导向，游走于行政控制和微观干预之间，备受争议。在新一届政府此次确定的行政体制改革中，如何有效推进我国宏观调控体制机制的改革，是重要的一环。《中国宏观经济政策再思考》一文，就是中国社会科学院经济学部围绕宏观调控体制机制改革而专门组织力量展开相关研究后形成的第一批研究成果，文章最后由社科院副院长、经济学部主任李扬修改、审定。内容涵盖国内外宏观经济政策领域的新探索、新观点和新争论；当前我国宏观调控体系存在的主要问题及其原因；未来宏观调控政策的方向等。具体包括：重构宏观经济政策框架的探索与争论，中国需要宏观审慎政策，慎用需求管理加强供给管理，宏观调控与微观规制之辨析，宏观经济政策的新工具：资产负债表分析。

这辑“法和经济学”栏目是第65辑《金融丑闻的交易谱系：从米尔肯到安然再到高盛》的后四个部分：安然的掉期交易产品、结构性投资工具、高盛的合成CDOs以及结论——企业的本质与丑闻监管。作者剖析了安然掉期交易产品、结构性投资工具和高盛合成CDOs的交易结构及相应的制度安排，然后从合同和信托的视角，分析了这些衍生产品的本质，揭示出它们的欺诈特性。作者指出，这些金融创新走在法律和监管的前面，拓展了经营型公司的边界。只有会计准则能够应对滥用金融创新带来的挑战。因此，未来对这些金融创新的监管需要将会计纳入证券法，着手构建一个更有效的模型，使法律责任的确定依据企业之间的实质关系而非合同中规定的形式。

在“改革论坛”中，我们提供了两篇关于当前经济改革的文章。刘国恩的文章根据经济学三大基本问题的框架，即生产什么，如何生产，如何分配，分析了转变经济发展方式的内涵和手段。从中得出的结论是，转变经济发展方式应该建立在强化市场之手配置资源的基础上；与此同时，政府要为市场之手保驾护航，要做到这一点，政府职能需要两个转变，即从与民争利到公共服务，从全能政府到有限政府。宣晓伟的文章讨论了国有企业改革。他认为，目前国企改革的基本困局在于“社会的经济发展水平、利益分配格局和国有企业自身状况等方面的根本性变化”与“政府对国有企业的管理理念和管理方式等还固守传统模式”之间的矛盾。要打破困局，需要顺应中国现代化转型的要求，根据功能分化的原则和方式来管理国有企业，而其中的核心是要把目前泛化的功能从国有企业和国有企业经营者明确地切分开，做到“一种功能、一个目标、

一种身份，一种管理和考核方式”，企业经营者则必须按照市场化的方式进行选用，逐步脱离行政序列，从而在制度上对国有企业和国有企业经营者形成一个“激励相容”的环境。

芝加哥大学法学教授索尔·列莫维的文章讨论了利益集团在美国法律渐进改革中的作用。作者用环保标准、禁烟令、残疾人住宿设施改造项目、最低年龄立法等案例，说明一旦渐进改革改变了一群支持者和反对者的进一步行动时，它将会引发一个严重问题：某个蒙受损失并屈服于某项法律的利益集团，会攻击其竞争对手，促使对方也同样接受有可能带来损失的法律。因此，渐进改革并不一定朝着理想的方向前进。而采用给利益集团补偿、预先披露法律改革的目标等策略，虽然可以推进改革，但是，如果对利益集团的补偿是相机决定的，不同利益集团对改革目标有不同偏好，此时，这些旨在推动改革的手段反倒有可能增加浪费性寻租行为或招来更多的反对。因此，渐进改革的这些推进策略需要谨慎对待。

金融危机后，金融监管改革席卷发达国家。李文泓等人的文章较为详细地介绍了英国金融监管改革的最新进展，以及这些改革措施对英国银行业调整经营战略和管理模式的影响。通过对英国监管改革的分析，他们还就中国的金融监管提出了相应的建议。

目 录

Contents

第六十六辑

- 1 官僚机构及其改革与发展 阿维纳什·迪克西特
Bureaucracy, Its Reform, and Development *by Avinash K. Dixit*

前沿

Guide

- 18 公共官僚结构与私人官僚机构：交易成本经济学的分析视角
奥利弗·威廉姆森
Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics
Perspective *by Oliver E. Williamson*

宏观经济专题

Macroeconomic Policy

- 54 中国宏观经济政策再思考 中国社会科学院经济学部

Rethinking China's Macroeconomic Policy

by Academic Division of Economics

法和经济学

Law and Economics

- 86 金融丑闻的交易谱系：从米尔肯到安然再到高盛（下）

威廉·布拉顿 亚当·列维京

A Transactional Genealogy of Scandal: From Michael Milken to Enron

to Godman Sachs

by William W. Bratton and Adam J. Levitin

改革论坛

Reform Forum

- 130 转变经济发展方式靠什么？论两只看不见的手 刘国恩

Transitioning Economic Development: On the Roles of Two

Invisible Hands

by Guoen Liu

- 145 按现代化转型的要求推进国有企业改革 宣晓伟

State-owned Enterprise Reform under the Perspective of Modernization

Transformation

by Xiaowei Xuan

海外特稿

Special Feature

- 158 利益集团和渐进改革面临的问题 索尔·列莫维

Interest Groups and the Problem with Incrementalism

by Saul Levmore

比较之窗

Comparative Studies

- 192 英国金融监管改革最新进展及其启示 李文泓 吴祖鸿

Financial Regulatory Reform in UK and Its Implications for

China

by Wenhong Li and Zuhong Wu

官僚机构及其改革与发展

阿维纳什·迪克西特

1. 引言

很少有机构像政府官僚机构一样招致如此极端和矛盾的反应。韦伯（Weber, 1946）对政府官僚机构的看法最为正面。他将“现代官场”描述成一个高效的组织，组织内的员工训练有素，将他们的工作视为一种事业和职业，他们的权利是法律法规赋予的，他们的职责是将明晰的一般规则运用到具体的情况中。在另一个极端，许多反对官场的市民认为它神秘、武断、低效，而且常常腐败不堪。英国的电视喜剧《是，大臣》和《是，首相》向我们展现了一幅栩栩如生的讽刺漫画：高级别的公务员是一个权贵集团，其主要目标是保护集团内的成员，维护特权和权力，经常与民选政治家的意愿相冲突，并损害公共利益。

在这些画面中，有哪些是真实的，或者近乎真实的呢？在本文中，我将从经济学的激励理论和组织理论的视角，来考虑这一问题。我将从两个不言而喻的命题入手。

（1）现代社会的经济和社会政策有多个方面。任何政策制定者，无论是

* Avinash K. Dixit, 普林斯顿大学经济学教授。原文发表于 *Review of Market Integration* 第4卷第2期（2010），第135—157页。本文根据作者在 A. N. Varma 讲座开幕式上的演讲修改而成，该开幕式由印度发展基金会于2012年2月1日举办。作者感谢与会者，尤其感谢 Nandan Nilekani 和 Naresh Chandra 大使独到的见解和提问。

专制者还是民主选举的立法机关或行政机关，都不可能直接实施政策。收集必不可少的信息、执行规则、征集收入、支付款项、发起和监督公共工程等，必须授权给有特殊技能处理这些问题的人或组织。因此，为了执行政策，就必须有官僚机构。

政策制定和政策实施通常并不是截然分开的。立法机关或行政机关负责制定政策时很少能顾及所有细节。许多细节都留给了行政代理机构，并因情况而改变。官僚往往控制着政治家作出决策所需的信息。因此，只负责执行政策的官僚机构在履行职责的过程中，通常作出很多政策选择和决定。当然，这里所说的区别只是概念上的方便，在现实中，它是模糊不清的。^①

(2) 政策的复杂性和多面性导致信息不对称和控制的有限性。因此，政策制定者和实施者的关系是委托人和代理人的关系。其结果从来不是一个经济学家理想中的最优结果；我们必须接受一个有约束的最优结果。这就将组织和官僚机构改革纳入了机制设计这一经济学理论的范畴。

我对这两个命题的阐述结合了两种思维和研究。一种是詹姆斯·威尔逊 (James Q. Wilson, 1989) 对政府官僚机构丰富的描述和深入的分析。我将它与经济学和政治学中的激励和组织理论结合在一起，例如威廉姆森 (Williamson, 1985, 1996)，霍姆斯特朗和米尔格罗姆 (Holmstrom 和 Milgrom, 1991)，迪克西特 (Dixit, 1996)，麦克卡宾斯、诺尔和温加斯特 (McCubbins、Noll 和 Weingast, 1987)。我的分析得出了有关新机构设计和现行机构改革的几点建议。^② 不过，我的研究只涉及这个大课题中的部分主题。因此，其他学者有很多研究空间，可以将类似的方法运用到我忽略的一些主题上。

2. 治理成本和低效率

威尔逊 (1989, 第 125 页) 强调：“一个人无法通过简单引用‘它们是官僚机构’的事实解释政府官僚行为，核心的事实是‘它们是政府官僚机构’。”

① 我们应当问这些结构性原则反过来是否会产生特定的经济影响。当这样做时，必须有人从一开始就关注这些组织原则的易变性和叠换 (overlapping transitions)。毕竟，它们的“纯”类型很少被视为边界情况，而后者对分析非常重要，乃至不可或缺。历史事实总是以混合形式出现，它们曾经且仍然游走于这些“纯”类型之间 (Weber, 1946, 第 244 页)。

② 我没有考虑具体政策的改革。相反，我将侧重点放在制定和管理政策的组织和机构改革上。那些差的或糟糕的机构在应对个别情况时，也会偶尔或策略性地制定好的政策，但是深层次的改革对确保整个政策制定过程的持续改进至关重要。

政府官僚机构和大企业中看似同样复杂的管理层级之间，一个最重要的区别可能是，前者对多个选民负责。用经济学中的机制设计理论术语描述，它们是多委托人的代理机构。印度和美国一样，委托人包括联邦和各州的立法机关、行政机关、政府司法部门，劳工和企业代表，需要融资的各类机构的债券市场，媒体，其他公共论坛包括宗教机构、非政府组织、其他活动分子的组织等。此外，每一个委托人，尤其是立法机关，都可能表达他们各自不同的利益。^①

理论上，所有这些委托人可以团结一致，商议他们的利益，制定一个目标，这个目标是他们各自目标的适当加权，代理人被授权为委托人的目标服务。管理成本和信息不对称产生的代理问题依然存在，但是，一维目标可以使政府官僚机构更像一个以盈利为单一目标的企业。

然而，在印度和美国，不同利益的政治团体之间不利于达成一致的协议，且经常处于敌对状态。每一个团体可能而且的确持续地争斗，牺牲其他团体的利益，以使自己在目标中获得更大的权重。威尔逊（1989，第299—300页）给出了一个形象的比喻：“在欧洲，政策制定就像是职业拳击赛，入围的两个争夺者摆好架势，在规定的回合内战斗，如果一方击倒另一方，就宣布他为获胜者，比赛结束。”在美国，政策制定更像一场酒吧内的斗殴，任何人都可以加入，好斗者可以对所有来者开战，有时候还会倒戈，没有裁判主持，没有固定的回合，或者直到每个人都筋疲力尽才结束。用前任国务卿乔治·舒尔茨（George Shultz）的话来讲，“它从来不会结束。”在这方面，印度看起来比美国更糟糕。

在政治进程中，利益平衡将发生变化，因此，宪法或立法机关创设了永久性的公共机构来履行职责，但给予它们模糊的目标和授权，只列出非常宽泛且可能达成一致的的关注点，让后来的政治团体来加以明确。威尔逊（1989，第32—33页）举了一些美国的例子：（1）国务院（大部分国家称为外交部），促进美国的长期安全和福祉；（2）劳工部，培育、促进和发展美国工薪阶层的福利；（3）美国联邦通信委员会，实现广播服务的有序发展和运行。

这些代理机构必须不断地与利益相关者商议，将模糊的目标转化为更多明

^① Waterman & Meier (1998) 识别出能有效影响美国多个政府代理机构决策的14个政治委托人（集团）。立法机关和法院之间的界限，也即制定法律和解释法律之间的界限，在实践中是模糊不清的，这进一步使委托—代理关系复杂化。

确的、可操作的目标。管理者和操作者需要将时间和精力花费在这些活动上以维持外部关系,这增加了代理机构的交易成本和治理成本。没有私人企业愿意承担这样的职责,满足如此多样化的利益相关者,并期待能够盈利。如果一项公共服务有一个目标能够引起广泛的共识,例如以合理的成本回收垃圾,这项任务可以外包给一个私人承包者。^①但是,很多其他必需的公共服务和产品不能通过这种方式提供。换句话说,界定可操作目标的高交易成本,以及随之而来为实现目标的高治理成本,都有助于解释为什么这些活动一开始就落到了政府官僚机构的身上。

这一观察引出了对政府官僚机构低效率的一种新解释。图1将吉本斯(Gibbons, 1999, 2005)对市场和企业的分析延伸为包括官僚机构在内的三维分析。图1中,横轴表示它们交易和治理的复杂程度,纵轴表示他们执行政策的效率。对每一个机构而言,即一个匿名的市场、一个有层级结构的私人企业和一个政府官僚机构,效率随复杂程度的增加逐渐下降;这一点我们可以从三条向下倾斜的线条上看出。市场在解决最简单的任务时最有效率,但是,当复杂程度的增加超过临界水平时,市场的效率就比企业低,这是科斯(Coase, 1937, 1990)和威廉姆森(1975, 1985, 1996)的基本见解。在图1中,当交易的复杂性低于M点所对应的水平时,市场是最有效率的;当任务更复杂时,企业执行任务比市场执行任务更有效率。威廉姆森(1996, 第12页)的“区别匹配假设”(discriminating alignment hypothesis)认为,交易可能以成本节约的方式被匹配给机构。这样,企业会在MB段上执行任务和开展交易。因此,在OM段上,企业开展交易的绝对效率要比我们观察到的市场低。但是,这并不表示由企业开展的交易应该转给市场。如果这么做了,企业的效率将随着OM段的延长虚线下降更多。换句话说,没有现实的或可行的方式来缓解低效率;用威廉姆森的话来说,它是“不可补救的”。

同样的概念可以帮助我们对官僚机构和企业或市场做比较分析。对于不可调和的多个冲突目标和信息严重不对称引起的高复杂性,所有机构的运作均是低效率的,但是政府官僚机构处理这种复杂性相对会好一些。假定每个任务均被分配给最合适的机构去执行,我们可以看到政府官僚机构沿着FB段执行任

^① 这个例子仍不够清晰。工会作为政治利益相关者,可能更担心其成员的就业情况和薪资,从而抵制私有化或降低成本。

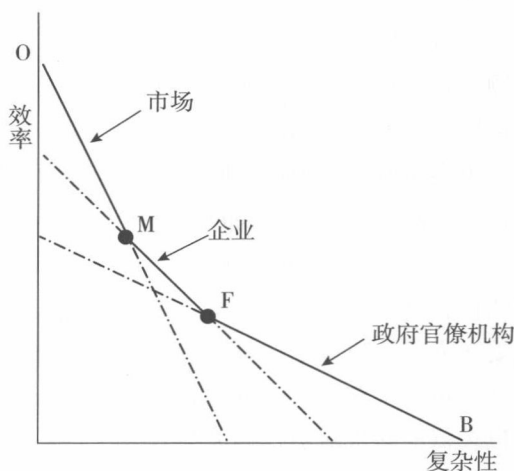


图1 区别匹配任务和机构

务。它们的效率比企业在 MF 段上执行任务或者市场在 OM 段上执行任务要低。^① 但是这种低效率是无法补救的；将这些任务私有化只会变得更糟，因为私有企业处理这些政治冲突的成本甚至会更高。

当然，在现实世界里，处理复杂问题的交易成本和治理成本必然会引起政府官僚机构的低效率，但除此之外，政府管理机构还经常充斥着可补救的低效率。因此，它们的组织和运行仍有改善的空间。我现在要谈谈这些问题。

3. 政府官僚机构的激励：一些基本观念

激励理论的发展是以企业 and 市场为背景的。该理论的核心观点是激励乃一种力量：如果一个代理机构的行动给委托人带来了额外的收益，那么代理机构能获得多大比例呢？把全部收益都给代理机构会产生最大的激励作用。但是，有各种因素导致激励的力量并不那么强大，包括业绩考核中的失误、（委托人想要的结果和可观察的指标之间）完美匹配的缺失、代理人规避风险，等等。

权力的定性概念在其他的委托—代理关系中仍然有效，但是在很多委托—

^① 这些线条的精确位置和点 F、M，以及市场、企业、政府官僚机构之间的最优任务匹配将取决于各国的具体情况，包括它的其他机构，尤其是它的合同管理质量。我并不确定，在发展中国家，让私人部门执行更多的任务或者说让公共部门执行更少的任务，是不是最优的。私人部门包括匿名市场和企业，其中有一些相互冲突的因素。不过，这似乎是一个有意义的研究领域。

代理关系中,回报并不是物质上的。这一方面使公共部门的激励设计变得困难,但是另一方面,它也提供了一些私人部门所缺乏的新机会。

在商业和金钱领域,给代理人1美元,委托人就要付出1美元。但是在另一些情况下,支付可以用其他“货币”。如果代理人很看重的东西,委托人认为相对便宜,就存在更多富有想象力的激励。选择仕途的人们通常看重公众的认可。因此,荣誉,如英国的封爵(Knighthoods)和大英帝国勋章(Order of the British Empire,简称OBE)、印度的帕德玛奖(Padma awards),可以用来激励他们,并且确实比较有用。

如果代理人与委托人的价值体系比较匹配,代理问题就不那么严重。如果代理人能从实现委托人目标中获得直接的好处,那么委托人就不需要支付大额的激励款项,并能以较低的薪资吸引代理人为其工作。委托人也可能通过选择合适的代理人来实现目标。

相比于私人企业,这种情况更可能发生在公共部门。尽管很多企业试图给所有员工灌输一种企业精神,但很难想象企业所有者利润的增加能让经理人或工人直接感受到其中的愉悦。相反,在政府代理机构中,许多管理人员甚至一线操作员都能从为人民服务中获得某种自然而然的满足。因此,政策制定者应该寻找有这类价值观的管理人员。职业化的政府官员,尤其是高级别的官员,通常在某个大学受过专门的教育,并通过竞争性考试选拔。这些教育和测验不仅是分析和管理技能上的,也包括态度。申请公共政策课程的人一定程度上已经对公共服务有了一个选择上的偏好;他们的训练能强化这些偏好。韦伯(1946,第198页、第240—242页)强调了对官僚进行“周密的专业培训”的重要性。但是,好的教育体系能给公共政策管理人员灌输一种为公共利益服务的责任意识。^①当然,我不是说100%的政府官僚都有为公共服务的强烈意愿,拒绝所有的个人私虑,包括薪资、晋升和荣誉。事实远非如此。但是,在公共部门选择和培育这样一种精神比在私人企业更加容易,并且由于官僚官员将最终政策目标内化,较弱的外部激励也能使他们有较好的工作表现。确实,最近一些行为经济学研究,例如梯若尔等人的研究(Benabou和Tirole, 2003),表明外部的物质激励可能会干扰内在动力。

将代理机构的目标内化为官员和操作员的思想,可以通过两个方面来加

^① 也可参见Wilson(1989),尤其是第59—60页、第68页。

强：同行交流以及代理机构的使命感。

在几乎所有的组织机构中，同行认可是一种强大的激励，适用于所有成员。如果无私地服务于公共利益被组织内的大部分成员视为可称赞的，则每个成员把这种观念作为他个人价值体系的一部分，会使自己受益，并且通过正反馈作用，这个过程可实现良性循环。政策制定者和代理机构内执行政策的领导者应该努力培养这种态度。

威尔逊（1989）将一个组织的“使命”解释如下：^①“每个组织都有一种文化，也就是说，对核心任务有一种持久的思维模式（第 91 页）。许多组织有多种文化。当某种文化广受认可，它就成为一种使命。使命的一大优势在于，它让代理机构的领导者更加相信员工会按照他的意愿行事（第 109 页）。”外在激励变得不那么重要；信息流较少被扭曲。然而，“明确的使命感也有成本。非核心任务通常完成得不好或缺乏资源。最有能力的成员通常不愿接受这种任务（第 110 页）”。这对组织设计有启发意义。分配给一个代理机构的任务应该具有足够的连贯性，以利于某种文化和使命感的形成。代理机构不应该被分配其他不相关的任务，这会削弱其使命感。让一个征税机关去管理福利支付是一个很好的例子：虽然两者在资金收集或支付方面有相似的特征，但是它们在培养单一文化和使命感的精神气质和程序上有很大不同。用军队维持占领地的治安是另一个例子，许多国家已经发现这是个错误，它可以把最初的胜利转变为代价惨重的胜利。代理机构本身重视它们的文化和使命，抵制将这种非互补的任务纳入其职责范围的企图（第 107—109 页）。

4. 多个委托人及激励

根据经济学中的代理理论，如果存在多个目标多样化的委托人，激励的作用会大大降低。原因是一个委托人可能会将消极的评价附加到另一个委托人的积极评价上。例如，在美国，宗教组织反对堕胎，而女权组织认为女性有选择的权利，从而给必须在资金和设施上作出现实决策的健康与福利机构带来压力。但是，加入多个委托人的目标对激励的影响，远不止是抵消正面和负面的评价。委托人会在给代理机构提供激励上展开竞争。消极的评价者试图给予处罚，以抵消积极评价者给予的奖励；他们之间的策略性博弈放大了加入多个委

^① 也可参见 Besley 和 Ghatak（2003）的相关讨论。

托人目标所造成的影响。在多个委托人博弈的纳什均衡中,对代理机构的总激励作用与委托人的数量成反比(参见 Dixit, 1996, 第3章; 1997)。这个结论解释了为何大的机构,如联合国,总是低效率的;它也帮我们更好地理解多利益政治机构中的政策瘫痪,在这类机构中,政策制定过程就像是威尔逊(1989, 第299—300页)所说的酒吧斗殴。

在外部激励较弱的组织机构中,代理人可以有相当的独立性,追求他自身的内在利益。有时候这可能是一件好事。例如,在过去20年里,无论哪个政党执政,印度的技术型公务员都在追求合理、一致的经济政策,因为多党联盟通常只能给予他们较弱的外部激励。

然而,政治学中的授权理论指出多委托人的另一种可能性。在一些学者(Gilligan 和 Krehbiel, 1987; McCubbins、Noll 和 Weinagst, 1987, 1989)^①开发出来的模型中,政治委托人不给予代理人任何基于结果的奖惩。相反,代理人有追求它自身利益的自由,但是政治委托人可以推翻代理人的选择。这是否有效取决于具体如何操作。

下面,让我用一个例子来说明这些想法。考虑两种经济结果:增长和不平等。假设到某一点时,更高的增长将导致更大的不平等,而超过这一点,更大的不平等有损于增长。这个关系可以用图2中的倒U形曲线表示。每个人都知道这条曲线,但是,在这条曲线的任何点上,具体政策都由一个专门的代理机构来执行,如计划委员会。政府把相关的经济政策委托给这个代理机构,但可以推翻代理机构的选择。

假设政府是一个三方利益的联盟。第一方倾向于经济增长,它最偏好的点在曲线的顶点,用G表示。第二方是平等主义者,它偏好与纵轴相交的I点。第三方是环保主义者,它不希望增长过快,对不平等的关注度也只限于适度,最偏好E点。

最受三方偏好的三个点组成了一个三角形区域,在该区域内,一种结果到另一种结果的转换至少会使一方的情况恶化。^②假设政治联盟推翻代理机构的选择需要三方一致同意,则代理机构选择三角形区域内的任何一点,这个选择都不会被推翻。但是假设代理机构最偏好A点,如果它选择这个政策,政府

^① 对此的综合研究、扩展以及相关的经验研究,请参见 Epstein & O'Halloran (1999)。

^② 用经济学的术语来说,就是帕累托集(考虑到政治委托人联盟内各团体的偏好,而不是更广泛的公民)。