

· 公共政策经典译丛 ·



主编 薛澜

Rediscovering Institutions

The Organizational Basis of Politics

重新发现制度

政治的组织基础

詹姆斯·G·马奇 约翰·P·奥尔森 著 张伟译

生活·读书·新知 三联书店

· 公共政策经典译丛 ·



主编 薛澜

Rediscovering Institutions

The Organizational Basis of Politics

重新发现制度

政治的组织基础

詹姆斯·G·马奇 约翰·奥尔森 著 张伟 译

生活·读书·新知 三联书店

Simplified Chinese Copyright © 2011 by SDX Joint Publishing
Company All Rights Reserved.

本作品中文简体版权由生活·读书·新知三联书店所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目(CIP)数据

重新发现制度：政治的组织基础 / (美) 马奇, (挪) 奥尔森著; 张伟译. —北京: 生活·读书·新知三联书店, 2011.3

(公共政策经典译丛)

ISBN 978-7-108-03585-1

I. ①重… II. ①马…②奥…③张… III. ①政治制度—研究 IV. ①D033

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第217132号

责任编辑 张艳华

封面设计 罗洪

出版发行 生活·读书·新知三联书店
(北京市东城区美术馆东街22号)

邮 编 100010

图 字 01-2007-3262

经 销 新华书店

印 刷 北京京海印刷厂

版 次 2011年3月北京第1版

2011年3月北京第1次印刷

开 本 635毫米×965毫米 1/16 印张 16.75

字 数 232千字

印 数 0,001-8,000册

定 价 28.00元

总 序

发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是社会主义现代化建设的重要目标。在中国改革发展事业进入 21 世纪的今天，决策的科学化、民主化是社会主义民主政治建设的重要任务。这项光荣的历史任务向中国研究公共政策的学者们提出了新的要求。

自 20 世纪 80 年代中国公共管理学科恢复发展以来，公共政策的研究受到了学术界和许多实际政策部门的高度重视。但时至今日，公共政策作为一个学术领域在中国还没有自己独立的学科地位。这其中一个重要的原因在于，中国的公共政策研究仍然没有跳出传统的思维模式，没有形成自己独特的理论体系、知识框架和研究方法。因此，当我们面对中国公共管理与公共政策实践的各种复杂问题时，难免感到力不从心。对此，我们一方面要加强对各种政策问题的深入研究，同时我们也要充分学习借鉴国外特别是西方公共政策学科的理论成果。

西方公共政策的学科化研究已经有五十多年的发展历史，其突出的特点是多学科的交叉性，其发展受到政治学、经济学、法学、社会学、哲学、伦理学以及一些自然科学等各个学科的综合影响。这些学科的许多经典著作都曾对公共政策学科理论体系的形成起到过重要的影响。近年来，国内许多同行在发展公共政策学科的过程中，非常重视国外学术著作的翻译介绍工作，使中国读者能够全面了解西方公共政策学科的发展状况，及时掌握其最新的发展动向。但是，从目前已经翻译过来的原著看，系统的教科书比较多一些，而研究性的专著则相对较少。这就使得我们中国的读者对西方公共政策的有关理论难以有全面的把握。

鉴于上述情况，本译丛的目的就是从西方公共政策自身体系和它的基础学科中精选出一批有影响、有代表性的原著来加以翻译和介绍，以便让中国的读者能对国外公共政策理论体系的形成和演变、国外公共政策理论经典著作的精神实质有更好的把握，同时也为中国公共政策理论体系的形成和发展提供有益的借鉴。

本套译丛的出版，受益于国家自然科学基金委员会杰出青年基金项目“当代中国公共政策理论体系的研究”（批准号 70125005）的资助。同时，丛书的出版得到了国内外公共政策领域诸多学者的帮助，以及三联书店的领导和编辑们的大力支持。这种支持和帮助正是中国公共政策理论研究和实践发展的不竭动力。

薛 澜

（清华大学公共管理学院院长、教授）

目 录

- 第一章 政治学的制度主义视角 1
- 第二章 规则与行为制度化 20
- 第三章 意义的诠释与制度化 38
- 第四章 政治制度的转型 52
- 第五章 作为专项行动的制度改革 67
- 第六章 作为公共政策的制度改革 96
- 第七章 对恰适性制度的探寻 118
- 第八章 偏好、权力与民主制度 144
- 第九章 政治制度的作用 159
- 参考文献 173
- 索引 224
- 致谢 249
- 探寻政治生活中的制度逻辑（译后记） 250

第一章 政治学的制度主义视角

对于早先的一些学者来说，包括政治学家 J·W·伯吉斯、W·W·威洛比，经济学家索尔斯坦·维布伦、约翰·R·康芒斯，以及社会学家马克斯·韦伯等，传统政治制度如立法机构、法律体系、国家结构等具有重要的地位。而在最前沿的政治学理论中，正如公司制度等传统经济制度之于前沿经济学理论一样，这些传统政治制度的地位已经弱化。从行为主义研究的视角来看，正式形成的政治制度可以简要地描述为政治行为发生的角斗场，而这些政治行为则是由更深层次的因素所驱动的。从规范研究的视角看，把道德内化到法律、官僚机构等制度之中，以及把公民性和公共性作为基础的政治特征，这些理念已经让位于人性的个人主义，并强调利益冲突中的交易。

但近年来，制度分析视角重新出现在政治学研究中。这种视角反映了这样一种基于经验的论断，它认为我们所观察到的世界并不符合一些当代理论的预示，而政治生活中的组织因素才是至关重要的。这种对制度的重新关注，是现代社会制度转型与实践探索不断积累的结果。社会的、政治的与经济领域的制度已经变得日益庞杂丰富，似乎对集体行为的影响也越来越大。正式组织成为现代经济体系与政治体系活动中的主要角色，法律制度和官僚制度在当代生活中也占据了主导地位。

在政治学文献中，对政治制度的关注已经增加了，特别是在司法 (Shepsle 和 Weingast, 1983; 1987a; 1987b)、地方政府 (Kjellberg, 1975)、

公法 (Smith, 1988)、政治经济学 (Kiser 和 Ostrom, 1982)、政治文化 (Wildavsky, 1987)、预算 (Padgett, 1981)、公共政策制定 (Ashford, 1978; Scharpf, 1977b)、理性选择 (Ferejohn, 1987) 以及政治精英 (Robins, 1976) 等方面的研究更是如此。在国家起源研究 (Wright, 1977)、国内行政能力发展研究 (Skowronek, 1982)、世界政治体系中的民族国家关系研究 (Thomas 等, 1987) 和福利国家的发展研究 (Ashford, 1986) 中, 以及对民主政体崩溃的分析 (Potter, 1979)、对社团主义的讨论 (Schmitter 和 Lehbruch, 1979; Berger, 1981; Olsen, 1981) 中, 制度主义的色彩更加明显。马克思主义学者在重新揭示国家性质时表现出了对制度的关注, 他们把国家作为一个政治经济学问题 (Jessop, 1977), 强调组织因素对于理解国家作用的重要性 (Therborn, 1980)。对制度的关注还存在于对正式组织的研究上 (Scott, 1987a; Zucker, 1987), 其中就包括公共政策实施中所涉及的那些组织 (Hanf 和 Scharp, 1978)。在将国家研究与自然科学研究 (Masters, 1983)、人文科学研究 (Geertz, 1980) 相联系的努力中, 以及国家的历史比较研究中 (Hayward 和 Berki 1979; Evans, Rueschemeyer 和 Skocpol, 1985; Krasner 1984; 1988), 也可以发现对制度的关注。

对制度重新产生兴趣不仅发生在政治学领域, 它还成为国际公法研究 (Smith, 1988) 和经济学研究最新趋势的特征, 揭示了法律、合同、继承、职业道德以及社会规范等方面的规律 (Williamson, 1975; 1985; Furubotn 和 Richter, 1984; Akerlof, 1980)。在社会学领域也是如此 (Meyer 和 Rowan, 1977; DiMaggio 和 Powell, 1983; Meyer 和 Scott, 1983; Thomas 等, 1987), 当然社会学从来没有像政治学与经济学那样忽视过制度。理念的轮回使得我们考虑是否要退回到早期典型的制度主义理论框架, 然而, 新旧理论毕竟不是一回事。把旧制度主义要素结合到当前政治学理论的非制度主义范式之中——也许这样描述最新理念会更加准确一些。

一、当代政治学理论特征

对制度的关注虽然从未在政治学理论中完全消失，但近年来它在相当程度上被制度虚无主义（noninstitutional）所排挤。20世纪50年代以来的政治学理论研究路线可以概括为以下特征：（1）情境主义（contextual）^①，倾向于把政治看做完整社会的组成部分，而忽视政治与社会其余部分的区别；（2）化约主义（reductionist）^②，倾向于把政治现象看做个人行为的加和，而忽视把政治输出归因于组织结构和行为规范；（3）功利主义（utilitarian），倾向于认为行为源于个人利益的计算，而忽视把行为看做责任与义务的反映；（4）工具主义（instrumentalist），倾向于把决策和资源配置看做政治生活的核心命题，而忽视政治生活是如何围绕符号、仪式、典礼等的意义而发展形成的；（5）功能主义（functionalist），倾向于把历史看做达至特定恰当均衡的有效机制，而忽略历史发展中不适应（maladaptation）与非唯一（nonuniqueness）的可能性。

（一）把政治看做外源力量的衍生物：情境主义（Contextualism）

以往，政治学家和政治哲学家倾向于把政治制度——特别是国家——看做形成秩序和理解集体行为时比较重要的独立因素（Heller, 1933）。然而，现代政治学者却很少有人持这种观点了。国家已经失去了它在此学科中的中心地位；对于政治组织的兴趣已经整体下降了；政治事件更多地被看做偶发现象，而不是理解社会的行为必然；政治仅能折射出其社会背景（Easton, 1968）。

① contextual 或 contextualism，有时也译为情境论、背景论、文脉主义等。——译者注

② reductionist，有时也译为简化论、归纳主义等。——译者注

最常被引用的情境因素是社会阶层结构（Dahrendorf, 1959）。现代社会中与福利、收入分配相伴随的社会分层对政治事件显然具有重大影响。无论在哪个时期、哪种文化背景，把社会差别解释为政治差别，都是具有可信性的；通常情况下，社会阶层的组织差别和意识形态差别，都可以导致政治组织与政治制度上的差别（Tilly, 1978）。在同样的宏观分析层面上，还有人把政治结构、政治过程看做诸多外界因素所形成的一个功能，包括物理环境、地理和气候因素，种族、语言和文化因素，经济条件和发展程度因素，以及人口、技术、意识形态或宗教信仰因素等。把政治生活看做一个或多个背景力量的衍生物，这种貌似严谨的理论发展起来，并且可以轻易地得到经验数据的支持。虽然有些情境主义理论相对准确一些，但从当前来看，它们的主要价值在于建立了社会和政治之间上下贯通的因果联系，而非形成了特定的理论范式。这种因果联系认为，阶级、地理、气候、种族、语言、文化、经济条件、人口、技术、意识形态、宗教信仰等因素都对政治产生影响，但反过来，这些因素受政治的影响并不显著。

（二）把政治看做微观行为的宏观结果：化约主义（Reductionism）^①

过去政治学理论认为，政治制度能够决定、驱动或修正个人行为，制度取向独立地发挥作用。相反，现代政治科学的基本假设认为，政治现象可以理解成个人或团体层面上的复杂行为的综合。

这种理论基于两个前提。第一，政治是由一些（通常来说数量很庞大）基本人物或事件所构成的。在这些基本人物与事件的层面上，可以认为人类行为是有意识的、精于计算的、自由的，也可以看做是无意识的、惯性的和僵化的。无论在上述哪种情况下，人们的偏好和力量都外

^① Reductionism, 我国大陆地区学者常常译为“简化论”，而台湾地区学者译为“化约主义”，本人认为后者更准确。——译者注

在于政治，具体取决于他们在社会和经济体系中的地位。事件出现的时机是外生性的，取决于问题及其解决方法的外部流程。第二，由繁至简，可以更好地理解集体行为。对集体取向进行揭示或演绎，看起来比较难，甚至不可能；而核心理念在于，要得出集体层面的结论，只能基于对个体人物或事件间复杂互动的分析；那种在集体层面讨论自发行为的理论，被看做是多余的，甚至可能是有害的。

举个例子，以这种观点考察问题，一个组织的行为是个人和构成单位环环相扣进行选择的结果，这些选择的依据是微观层面上的期望和偏好（Niskanen, 1971）。市场行为就是个人和公司进行环环相扣选择的结果，其行动依据是微观层面上的一系列期望和偏好（Stigler, 1952）。当然，并非只要说到微观行为就必然涉及选择。群体的集体行为也可以看做在个体层面上不断试错而进行环环相扣选择的结果（Lave 和 March, 1975）。例如，一个行业的集体行为，可以看做是单个企业层面上的标准操作程序和财务规则相互链接的结果，也可以看做由这些公司的成活率决定的（Nelson 和 Winter, 1982）。又如，决策过程中的集体行为可以看做各个问题、解决方案、决策者、选择机会等独立流程的综合（Cohen, March 和 Olsen, 1972）。

上例表明，以个体微观行为得出宏观结论，这种视角其实很空洞。化约主义的基本要求是，较复杂系统的行为可以在较简单层面上分解成容易解释的基本行为。然而在实际运用中，社会科学大多认为，个人行为决定了更大的社会系统范围内的事件历程。无论如何，系统结果被认为是由遵循人性公理的个人行为互动所决定的。由此，我们对消费者做出假设以解释市场，对投票者做出假设以理解政治，对官僚做出假设以理解官僚体制。

（三）把行为看做经过计算的决定：功利主义（Utilitarianism）

过去，政治学曾经强调政治行为蕴含在各类制度结构中，如规则、

标准、期望、传统等，这些因素严格约束着个人自由意愿和算计（Wolin, 1960）。与此相反，现代政治科学大多把政治事件看做抉择计算的结果。其实不只是在政治科学领域，其他各类社会科学的当代理论成果都表明，人类最优秀的品质就是进行选择。生活的特征就是进行精心抉择。

选择理论的具体内涵各自不同，但它们有一个共同特征，即都把选择看做是由两个有关未来的假设推论而来。第一个假设涉及当前可能行为的未来结果不确定性。决策理论认定，由于人类局限性，难以对事物进行准确预测，并且这种预测可能是带有偏见的，获得预测信息的成本可能是高昂的；但是，关于可能结果的信息对于一项选择来说是很重要的（Savage, 1954；Lindley, 1973）。从这点假设可以看出，选择理论强调信息与专业知识的重要性（Crozier, 1964），以及可靠、中立的信息来源（Nisbet 和 Ross, 1980）。虽然许多心理学试验已经表明，对人性进行假设本身就带有偏见（Kahneman, Slovic, Tversky, 1982；Schoemaker, 1982），但要构建出替代性的简要理论也并不容易，因为这种理论对于有一定阅历的人来说通常还是成立的。为此，选择理论通常都把决策看做是明智之举。政治学中的选择理论常常假设，投票者基于他们的利益取向而明智地进行投票，立法者基于利益而合纵连横，而民族国家通过自愿结盟通常能提升其国际地位。

第二个假设是有计划的、可预期的选择的基础，它讨论决策者不确定的未来偏好和未来可能结果间的关系。所有的理性选择理论都认为，行为取决于决策者的价值取向。因为在未来才知道偏好能否实现，所以不仅要预测将发生什么，还要预测决策者在经历中对结果的感受（March, 1978）。这第二个假设的复杂性，很大程度上为选择理论所忽略。标准的选择理论假设偏好是稳定的，因此当前偏好可以很好地预知未来偏好；偏好是明确无误且前后一致的，因此选择可以清晰地喻示，一猜即中；并且，偏好是外生的，因此不管偏好如何产生，偏好总是存在于选择之前，是独立于选择过程的变量。一个构建完善的选择理论会

把这些偏好假设当做公理，不是通过征询决策者来确定其偏好，而是事先定义一个符合公理的、与决策者选择行为一致的“被揭示出”的偏好（Luce 和 Raiffa, 1957）。虽然所揭示出来的偏好其一致性在实践上有很大争论（Becker 和 Stigler, 1977; Kahneman, Slovic 和 Tversky, 1982），但这种一致性偏好的理论观念仍然成为进行广泛分析与实证探索的基础。

（四）以结果为本：工具主义（Instrumentalism）

以往，政治学制度理论把政治决策首先描绘成一个实现某种目的、方向、身份和归属感的过程。政治是一种教化公民、提升文化价值的工具。即使有例外，但政治科学的当代研究视角通常把结果放在第一位，而忽略了那些象征性行为，或者仅把象征性行为看做试图对结果进行控制的表征而不是相反。

现代政治中充满了符号、仪式、庆典、神话等，就像社会中充满更多的人类学传统事物一样。政客总是宣称因公众支持才盘踞高位，而不只是得到一些个人的拥护（Edelman, 1964）。议员为立法而投票，但对法律的落实执行漠不关心（Pressman 和 Wildavsky, 1973）。执政者在政策制定中期望公众参与，可以为既定政策争取支持。政府高官鼓动对公共官僚机构进行组织再造，宣布组织再造计划，然而也常常放弃这些计划（详见第五章）。他们积极地收集信息，制定备选政策，进行成本—收益分析，但他们更倾向于向外界保证所采取的行动是适当的，而不是尽力影响行动（Feldman 和 March, 1981）。

在现代政治学研究中，自觉的政治角色认为这些象征性行为具有策略性动机。仪式和典礼被看做真实政治过程的外衣，或者聪明人、权势人物隐藏其天真幼稚与软弱无能本质的手段。借专家口舌赋予政策以合法性（Meyer 和 Rowan, 1977），将不受欢迎的行为与受欢迎的符号象征联系起来，都有助于打消人们的疑虑（Edelman, 1964）。对象征符号的控制就像对其他资源的控制一样，是一种权力基础（Pfeffer, 1981a）；

利用象征符号，是为取得政治结果而进行斗争的一部分（Cohen, 1974）。

（五）历史的效能：功能主义（Functionalism）

曾经，政治学理论对历史效能论怀有矛盾心态。像其他学科的学者一样，政治学者也倾向于接受历史效能的理念，或多或少地认为历史会不可阻挡地向某种更“高级”水平不断前进。同时政治史学经常强调，一些事件或选择的特定结果，某个运动策略或讲演的影响，国际谈判中的某个战术，这些都具有特定意义。在当前，对“效能”这一术语的应用，在很大程度上已经被“生存”所替代。但在大多数情况下，当代政治学理论仍然认为制度和行为是从某种历史效能过程中演化而来的。

8 由此，一个有效的历史过程，就是在当前环境条件下快速迈向唯一结果的过程，是一个独立的历史路径。达到历史均衡需要一个随机的、稳定的配置机制，并有一个确定的均衡点，但我们需要快速地得出独立于之前历史事件细节的结论。即使历史效能论这个假设通常并不明确，但它仍然是现代社会科学的一个标准假设。比如经济学的市场理论和生物学的竞争理论，都考虑到了均衡性。在均衡状态下，这些理论可用来预测不同环境下可能观察到的差异（比如，市场中的组织结构、公众、技术等）。几乎毫无例外，社会科学中最基础的理论原则是择优，这些理论所最强调的观点之一就是：每个过程都有唯一的并确保能够实现的最优途径。

类似地，一些“二战”后的政党理论把政党立场和政党组织看做一种实现均衡的形式，以解决竞争性政治环境中的生存问题（Downs, 1957; Ordeshook, 1986）。历史效能论与微观过程中的行为现实区别很大。比如，可以假定竞争消除了那些与生存逻辑不一致的行为。这样的例子包括市场均衡理论中关于有效资本市场的最新成果（Sharpe, 1970），一些组织结构理论中关于工业组织的最新成果（Williamson, 1975），一些政党理论中关于政治经济学的前沿成果（Olson, 1965）。

二、在忽略制度的世界中发现秩序

本书的以下部分将讨论，注重制度的政治学理论在风格上与以上其他理论到底有什么区别。在进行这项讨论之前，我们以两个理论为例进行一个简要分析。这两个理论都带有政治情境主义和化约主义色彩，一个注重理性人的竞争性交互作用，一个注重问题、解决方案、决策者、选择等的即时之选（temporal sorting）。虽然这两个理论在其他方面有所区别，但它们本质上属于化约主义类型和情境主义类型。也就是说，这些理论假定一个宏观系统的关键性特征可以理解为大量简单微观事件在外源性社会情境下的交汇。这些都是非常有力的政治学理论工具，并与本书视角存在必要关联。

（一）作为理性竞争的政治

经济学经典的竞争性冲突理论假设，市场（特别是劳动力、资本、产品市场等要素）通过价格对各种冲突性需求进行调节。在任何经济制度中，我们都假定企业与其他市场参与者进行交换以实现其目标，包括为工人支付工资，为出资者分发红利，为消费者提供有质量保证的产品等。我们可以这样理解市场行为：所有这些个体行为者都进行选择，其结果即交织汇集成各种市场现象。

上述过程可以看做缔结了一系列的契约，而这些契约可用来对交换进行确认和规范。决策发生在两个阶段：第一阶段，个体通过讨价还价获得尽可能满意的物品，同时认同其他人对偏好的追求，或者与其他人订立这样的约定；第二阶段，个体执行契约。当然若考虑得更周密些，还要对契约进行条款细化，以使得第一阶段的交易物能够在第二阶段得以顺利执行。在理性竞争的冲突中，多人博弈论（Ordeshook, 1986）是最成熟的契约理论。这些理论模型认为，结果取决于包括信任在内的博弈规则，这些规则有时来自某些亚对策（metagame）；当然，之所以还

要有强制性约束，是由于各方需要通过谈判与行动达成最终的均势——包括不断博弈，并设计条款对合约进行管理（Shepsle 和 Weingast, 1987a; 1987b）。

从政治学的角度看，受博弈论和经济学影响较小的竞争性冲突，其重点不是设计委托人和代理人或合伙人之间的契约体系，而是如何理解在不必消除政党冲突的条件下进行决策的政治过程（Dahl, 1982）。其核心理念在于，个体进入政治过程时是带有偏好与资源的，并利用个人资源来满足个人偏好。这种理论分析在政治学文献中很常见。斗争理论认为，解决争端要靠“影响力”（force），而这种影响力取决于个人所达到的财产规模。集体决策是个人意愿的加权平均，而权重则反映了权力在个人间是如何配置的（Dahl, 1957; Nagel, 1975）。交易理论认为，若提供或拥有资源并设定彼此认同的价格框架，争端是可以解决的（Coleman, 1986）。市场为跨部门（cross-sector）交易提供了便利（比如贿赂、讹诈），并激励人们追求具有较高交易价值的资源（如绑架人质）。联盟理论认为，通过互利协议形成社群、进行补偿性支付并为处理争端设定规则，有助于解决争端（Harsanyi, 1977）。一旦设定了联盟结构，结果（在大多数情况下）就是显而易见的了，但也许这种联盟结构本身并不可靠。

在竞争环境下，信息是有策略的行为者的一个工具（Akerlof, 1970; Demski, 1980）。信息可以是真的，也可以是假的，但不管怎样信息总是服务于某种目的。行为者也许提供了关于他们偏好的准确信息，但除非是出于某种可行的策略——通常并非如此。他们也许会为可行的备选决策方案提供准确信息，但除非出于某种可行的策略，通常并非如此——因此，信息本身就是一种博弈。所有信息都是自我服务的，除非博弈结构表明诚实就是一种必要的策略。根据意图理论，含义被赋予了信息，而意图理论本身就是讨论策略性操纵问题的。无论假定行为还是准确行为，其结果都是一个复杂操控机制（Friedrich, 1937; Dahl, 1957; Krehbiel, 1987; Shepsle 和 Weingast, 1987b）。

联盟可以形成，也可以打破。联盟是许多政治选择理论的核心内容；当然，真实世界中的联盟不像理论世界中的那样简单。政治联盟需要以承诺和默许的形式不时进行交易（trade）。一般情况下很难准确定义“交易”这个名词。我们不知道未来什么时机需要协调行动，也不知道遇到这样的时机时会有什么反应。促成联盟的往往不是详尽的契约，而是非正式的、不牢靠的理解和期望（Friedrich, 1937; Schelling, 1960）。

在竞争性冲突研究中，自利的人为同样自利的人做代理，无论从经济学的角度还是从政治学的角度来看，都是有问题的。在对立法者、律师和官僚进行研究时，就会遇到一系列的这类问题（Eisenstadt, 1958; Dahl 和 Lindblom, 1953; Jacobsen, 1964）。如果我们假定代理人是自利的，那么核心问题是要保证代理人与委托人的利益取向是一致的。这种思路引发了对激励和契约框架（为保证上述一致性）的广泛讨论，以及代理理论的发展（Ross, 1973; Fama, 1980; Moe, 1984; Levinthal, 1988）。然而很清楚，委托人并不能够保证代理人总是可靠的。代理人可以被贿赂，或者被指定（相对于选举）。其结果，政治往往强调信任与忠诚，同时大家也普遍相信这些品质在政治中并不多见（Friedrich, 1940; Finer, 1941; Hirschman, 1970）。单方面违约的诱惑大量存在，当缺乏一些互惠互利条件时，对不确定未来的承诺很容易变得毫无意义。

上述复杂情势很容易带来执行或决策难以控制的问题（Pressman 和 Wildavsky, 1973; Bardach, 1977）。决策贯穿于一系列相互关联的行为之中。如果所有的利益冲突都可以通过雇佣合同来解决，那么事情发展中只会出现信息和合作问题，然而这种问题与未解决的冲突困境是纠缠在一起的（Baier, March 和 Sætren, 1986）。比如，控制中的一种困境是，任何一种控制系统都涉及一个描述系统，任何描述系统都是一个欺骗的线路图。其结果，控制系统可以看做是一个控制者和被控制者之间没有边界的博弈，其中投入时间更多、与结果有直接个人利益关系的博弈者具有优势。