

第一章 引言

学术界和一般公众对公共行政管理的组织形式及其如何发挥作用的问题，提出了相当多的批评。许多人认为，公共部门缺乏改进绩效表现的动力，同时也存在着行政人员对当选代表——行政人员应向其负责——缺乏责任感这一令人困扰的现象。考虑到这些普遍的认识，那么人们发现影响着行政人员的动力、决定着他们的责任感的行政安排（administrative arrangements）却是如此广泛、如此稳定，就真的是一大困惑。更加令人费解的是，政治与行政之间缺乏任何明确的区分，这意味着行政决策将影响政策产出。如果这些安排那么糟糕，为什么我们会在如此广泛的管制领域里见到它们？为什么它们又存续了如此之久呢？本书提出了一个用于解释现代政府行政架构的主要制度特征的理论。该理论的提出，部分说明了制度的作用在政治学和经济学中越来越受到重视。

正如私营部门包括股份公司、合伙制组织和非盈利组织那样，公共部门也由许多不同形式的组织构成，而且各种组织都有其自身的特点。在管制领域，法律可以由法院、独立的管制委员会或是执行代理机构（executive agencies）实施。一旦问题涉及到商品的生产和服务的提供，立法者最典型的做法是以人事政策为筹码求助于经费来自税收的行政机构（tax-funded bureaus），而人事政策是由文官制度立法决定的。但立法者有时也利用经费主要来自于销售收入、在更为商业化的领域里活动的国有企业（state-owned enterprises, SOEs）。所有这些不同形式的公共部门组织，都有其治理、财政及人员任用上的不同安排。

在何种程度的重要决策应交由行政部门处理的问题上，人们也存

在着相当多的分歧。即便立法是明确的，也几乎不可能为将来可能出现的所有意外情形明确地做好准备。尽管某些决策不可避免地要由行政人员做出，但立法保持何种程度的模糊性则视情况而定，且这是立法机构的选择问题。这表现在，立法机构通常愿意在某些类型的立法活动——如税收立法——中采用特定标准，而在其他立法活动中只愿意偶尔采用这些标准。就像美国国会在《空气净化法》（the Clean Air Act）和平等就业（Equal Employment）立法活动中的做法一样。无论是什么原因，立法愈模糊，就愈能充分给予执行立法者以决策权威，提高那些在执行过程中最能保持积极性的私利团体的影响力。

在公共部门组织的特定形式的独特性、这些不同组织形式所发挥的不同功能、乃至公共部门与私营部门之间的界限等方面，存在着重要的制度规律性。但这不等同于否认在这些方面能够而且一定会有某些例外情形。例如，20 世纪 80 年代出现了普遍的国有企业私有化现象。尽管有这些例外变化，但可以见到两种类型的重要的制度规律性：

1. 在现代官僚制中，不同组织形式——如行政机构、国有企业及管制组织——在治理、财政及人员任用上的独有特征，看起来相当稳定；

2. 这些不同形式的组织与要求他们实现的管理职能之间的关系具有重要的规律性。例如，当可以出售公共部门的产品时，我们更可能看到的是具有国有企业的特征的组织，而不是以税收为经费基础的政府机构（tax-financed bureaus）；也就是说，以销售收入而非税收为资金来源的组织，由享有某种相对于立法机构的独立性的董事会进行治理，而较少受到文官制度法规的限制。而当对国营企业和私营企业进行比较时，可看出不同国家的跨部门国有企业在行业集中化上具有显著的相似性。

本书提出了一个关于立法选择的理论，这一理论可以解释这些规律性。

立法者是公众关注的焦点，因为他们决定了制度的模式。他们决定在何种情况下采用何种组织形式，比如说，法规是由法庭、独立的管制委员会还是行政部门的代理机构来实施。他们同样决定了这些制

度选择的方式。他们确定不同当事者的参与权利和决策权利，例如，立法的模糊程度如何，官员将被授予多大的权威，以及充分允许私人利益集团直接参与行政决策过程的行政程序。他们还影响着行政活动中的财务过程，以及更重要的是，影响着录用行政人员的规则。立法者在这些领域里的决策，将有助于形成行政人员的动力，并因而影响到行政人员如何履行其裁量权（discretion）。立法机构在组织形式问题上的利益是现实的、详细的，也是有争议的。002

这种对立法机构的关注，不仅普遍存在于学术文献中，而且确实提出了执行部门的角色问题。这个问题将在第二章中讨论。在那一章里，我将陈述一个有关立法者的角色和动机的假设。立法者显而易见的特征是，他们是由选举而非任命产生的，因而必须面对下一次选举的问题。尽管作为立法者受到更多的关注，他们仍被假定同时扮演着立法者与执行者两个角色。这些假定将观察重点放在代议制政府的本质特征上，从而简化了对特征的描述，但这并不否认这种简化所带来的清晰与概括是有代价的。与其他假设相比，这些假设更易于解释问题，尽管对我的假设与其他人的假设之间的特别重要的差异，我们还将后面的章节予以讨论。为了探讨不同的宪法安排对制度设计的影响，包括立法部门和行政部门之间的不同关系的影响，我们还可以做更多的工作。当然，这更可能会增加而非减弱本书所提出的研究方法的价值。

本书探讨了可能导致立法者在不同环境下偏爱不同程度的授权而非不同形式的执行组织的因素。本书综合考察了政治学中的“理性选择”理论所提及的许多不同因素，并且涵盖了相同构架内的诸多组织。此外，为了帮助解释私营部门中的契约安排，包括组织形式问题，本书还将着重引进经济学著作中所使用的“交易成本”分析法。全书的大部分内容着重解释三种不同形式的公共部门，即管制机构（regulatory commission）、经费来自税收的行政机构和国有企业的显著特征。譬如说，行政程序的规则在管制管理中扮演何种角色？如何解释现代文官制度所特有的任用安排的显著特征，关于招聘、解聘、报酬和提升的法规，以及关于赔偿、任职保险和对外来竞争的限制的结构？

在某种意义上说，那些决定行政管理组织的特性的制度选择，影

响着在政治过程中“谁将得到什么”，因而是十分重要的。这些制度选择决定着行政部门的决策范围，规定着官员、私人利益集团和当选代表根据是否对自己有利的原则来影响这些决策的能力，也影响着不同行为主体的激励水平。这也就是为什么关于行政问题的立法决策往往被种种不同意见所包围的原因^①。这些制度选择也同样影响着政治行动的范围，因为它们影响着任何立法者联盟向其支持者提供连续性好处的能力。一旦这些好处难以得到保证，立法者联盟将不能提供政治上的努力以确保某项法令的颁布。

行政、人事及预算规则等因素对官僚行为的影响，已经受到学术界的充分重视。在过去的 10 年里，人们一直相当重视现任立法者控制其行政代理人的能力问题。尽管这方面的研究文献提出了许多有用的观点，但作为支持国会统治论的依据仍显得牵强。这种重视也难以解释限制着现任立法机构的、普遍的立法障碍。例如，文官制度立法特别限制了议会在雇佣与解雇等问题上的影响力，并且在一些国家，对公职人员的保护一直扩大到包括行政首脑们。

如果将行动中的 (enacting) 而非在任的 (incumbent) 立法机构 *置于中心以展开基本分析，那么这种立法障碍将更容易得到解释。行动中的立法机构有动力去保护它提供给选民的利益，以免这种利益受到后任立法机构以及行政人员的伤害。它也做出了制度选择，这些选择决定着行政管理结构与过程，而这反过来影响到未来立法者——以及行政管理人员和私利集团——通过影响行政过程以追求自身目的的意愿与能力。授权支出 (mandated expenditure) 以及文官就业保护等制度特征，使得后任政府更加难以影响行政决定，尽管它可能持有与前任政府不同的政策倾向。

行政领域的制度选择对政府来说是重要的。此外，这种选择也给我们提出了在本章开始时所描述的那种难题。公共部门的基本制度

在本书中，“the enacting legislature” 本书中统一译为行动中的或具体制定某项法律的立法机构）可从两种含义上来理解：一是指具体制定了某一项法律法规的立法机构，二是指在具体制定某一项法律法规过程中立法机构里的多数派。在作者看来，the enacting legislature 具有不同于 the incumbent legislature 在任或现任立法机构的利益和动机，这会影响到它们与一项具体法律法规及实施该法律法规的行政代理机构之间的关系。另外，作者还经常运用 “the enacting coalition” 一词，意指支持通过某项法律的联盟，本书统一译为“立法行动联盟”或“行动联盟”。——译注

特征尽管经常遇到挑战，但仍是普遍而持久存在的。这部分地要归因于这些公共部门机构的实际表现可能要比它们的批评者希望我们相信的要好^②。在这些机构到底应该如何工作和为谁工作的问题上，社会存在着更为根本的分歧。这种分歧反映出这些机构肯定还存在着一些不尽人意之处。威尔逊（Wilson, 1967）提醒我们，在要求官僚机构实现的诸多目标之间常常存在着固有的矛盾。例如，当要求官僚机构同等对待那些达到某些非常一般化的标准的人们，同时又要求官僚机构仍应对人们的特殊需求做出“反应”时，官僚机构就不可能是“中立”或“无私”的。

人们也越来越多地认识到，这些公共制度安排之所以存在，是因为立法联盟能够利用它们来为自己的利益服务。它们至少能够部分地解决政府所面对的问题。这表明，解释这些制度安排的关键在于理解它们试图解决的问题的性质。所有的立法者都面临普遍存在的问题，如果，正如我们在这里所假定的，他们受自身政治倾向和对保有权力的渴望的驱动。本书所构建的理论框架将诸如决策和代理成本等在重要学术著作中已经被确认的重要因素以及其他有可能引发问题的因素——不确定性和委托的成本等因素，进行了综合。由于立法机构高高在上，要使得行动中的立法机构委托下任立法机构延续某个行为过程是极为困难的。这会威胁到立法收益的持久性，因此削弱了立法的价值。这种委托问题在政治竞技场上有可能在极大范围内隐约出现。

004

本书关心的是如何解释我们所观察到的现象。它并不得出规范的结论，也未提示未来改革的领域。然而，它应该使预测组织变革的后果变得更加简单，从而有利于对改革计划的评估。环境的变化使得立法者所面对的问题也随之变化，立法者将会对制度安排进行重新思考。而且，尽管我们在这里所考察的行政结构和行政过程存在的时间很长了，但这并不意味着这些结构和过程已经没有改进的余地。尽管对立法者而言，遵守规则与程序是解决政治问题的最佳行政手段，但这并不意味着这些规则和程序统统是令人满意的。^③尽管如此，如果不能对支持既有制度安排的政治基石进行解释或进行变更，那么持续的改革可能会十分困难。

本书将以如下形式来组织内容。第二章提出交易成本方法，该方法还将在本书其余章节中使用。该章描述了这一方法是如何被用来解释立法机构所做出的立法选择。第三章将这一方法应用到美国管制领域中的制度选择。这一章将考察在向行政部门授权的范围，选择管制代理机构，强加于行政决策上的程序，留给后任立法机构能够较为容易地通过监督、预算、任命和指导等方式来影响立法执行等问题上，立法机构做出的选择是什么。

第四章和第五章将交易成本理论应用于解释行动中的立法机构对提供商品、服务并对收入进行再分配的、经费来自税收的政府机构所做出的立法选择。这两章将注意力集中在这些在西方世界已经普遍存在的官僚组织的基本特征上。第四章解释了预算的两个共同的基本特征：行动中的立法机构对巨额开支的授权和强加给官僚机构的、对财政类型的控制。它考察了一个命题——预算能够帮助立法机构对官僚行为进行控制，但得到的结论是它们作为一种强制手段实际上收效甚微。第四章将注意力集中到文官制度在控制委托和代理成本方面所扮演的角色。第五章讨论了委托成本问题。该章还考察了恩赐制的衰亡和功绩制文官制度的产生。它也解释了文官制度的通常特征是如何发挥减少代理问题的作用的。这些特征包括功绩制任用、不同职等(grade)之间和职等内的晋升，以及普遍施用于公共部门机构的退休和职务任期制度等。

第六章和第七章将交易成本分析方法应用于解释在产品与服务的生产费用主要通过销售收入来解决时，现任立法机构所做出的制度选择。这两章讨论了发展中国家与发达国家的国有企业在这方面的经验。第六章运用这一方法来考察公营企业与私营企业之间的界限。它解释了为什么在各国国有企业倾向于集中到同一公共部门，如邮政服务、铁路、电话通信、电力和石油燃气。第七章考察了在公营企业与经费来自税收的政府机构之间进行的选择。

第八章从前面的章节中，提炼出一些更加重要的结论。该章也同时示范说明了本书所发展的理论框架是如何应用与解决政治问题的。

第二章

基本理论和方法：交易成本分析

本章将提出关于不同形式的公共部门组织的理论，这一理论在本书后面各章节中会加以运用。本章将讨论支持这一理论的假设，用于解释制度选择的交易理论，以及应用和检验这一理论的方法。本章也将这里所运用的交易成本分析置于相关政治学 and 经济学文献的背景下来考察。

一、假设

下文提出的主要假设描述了决策的本质，以及下述三个重要主体的作用和动机：立法者、行政人员和选民。

（一）决策的本质

在这里，关于决策本质的假设与大多数经济学文献和政治学中“理性选择”学派文献的假设是相同的。决策被假定为是由个人做出的，这些个人的行动大多以个人利益为中心，并且理性地追求这些利益。

自利并不意味着个人不关心其他人，而是说当个人利益和他人利益发生冲突时将个人利益放在首位。其潜在的含义就是，我们不能完全靠“良好的天性”来保证个人都以他人的利益为行动目标。因此，通过更广泛的目标来激发人们改善个人利益分配的动机，就是可能的。比如说，当人们可能由于具有为公众服务的渴望而愿意从事文官工作时，如果他们认为更多的努力将增加被提升的机会，他们将会更努力

地为公众服务。

007

理性意味着工具性行为 (instrumental behavior) 在假定信息是有成本的条件下, 个人以最有效的方式追求其利益。信息是有成本的这一假设是十分重要的, 因为这意味着个人总是发现昂贵的成本将使完全信息决策成为不可能。^① 因此, 人们通常在不确定的情况下做出决策。诺特 (Knott) 和米勒 (Miller) 指出, 信息是有成本的这一假设, 使得理性选择学派的理论家能够解释其他人归结为基于“有限理性”或有限认知的行为:

不确定性条件下的理性选择表明, 在受到不确定性限制的情况下, 这些行为——选择性关注、满足感、连续性搜寻、预设前提——可能确实是理想的自利行为, 但它并不必然是那些看不到自身最佳利益的、认知有限的人们行为的结果。(1987, p. 180)

因此, 理性选择分析提供了一系列行为的有限的解释, 并且使我们能判定何时一些行为比另一些行为更容易发生。

理性也意味着个人将是前瞻性的, 并且使用可供他们利用的信息去预测自己或他人的行为对他们的福利的影响。换句话说, 他们采取一种明智的预测。^② 这是一种有力的假设。关注自我利益的利益集团及其立法代理人具有超越立法内容而关注立法如何实施的方法的能力, 正是这种能力引起了人们对于行政管理问题的激烈争论。由于一项法案的受益者是有预见性的, 因此他们将会关注该法案带来的收益的持续性如何, 关注在不同的行政安排下保持这些收益的代价的高低。

(二) 主要的角色、作用和动机

在此, 我们阐述的交易分析方法考察了三组有不同作用和动机的角色: 立法者、行政人员和选民。

1. 立法者

立法者由选举产生, 他们发挥着立法和执行的作用。由定义来看, 立法只可能是由个体立法者组成的“行动联盟” (enacting coal-

tion)来进行的。“行动联盟”是指人数多到可以保证提案通过成为法律的一群个体立法者。这一群人决定着在立法过程中得到体现的各种利益的平衡。^③在可以修改或撤销任何先前的法律的意义下，“行动联盟”拥有最高权威。^④立法者也拥有执行的责任，他们在行政人员的帮助下履行这些责任。立法与行政并不是截然分开的，因为模糊立法可能将立法的缺口留到行政的层次来填平。但是，这种转移委托并不意味着放弃。立法者决定着向行政人员授权的程度，决定着行政人员必将受到何种程序性的和行政性的限制，还决定着对行政人员进行择用和奖赏的方法以及行政人员开展工作所需要的资源。

008

想象一下威斯敏斯特议会体制下的“行动联盟”的情形，比想象一下在像美国那样的总统制体制下的情形，要来得更容易。例如，新西兰实行一院制议会，采用简单多数（first-past-the-post）的选举体制，议会一般被一个通常具有内聚力的政党所控制。这就是说，个体立法者几乎都在议会里支持本党的立法活动。在这里，“行动联盟”就包含了执政党在议会中的成员，他们决定着任何一条具体方案所反映的利益之间的平衡关系。行政人员由执政党中的最高级立法者构成。他们通常是内阁成员，^⑤可以支配行动联盟，并且对他们的行政代理人的行为向议会负责。如同英国一样，在新西兰，“议会处于行政人员的有效控制之下。”（Wade, 1982, p. 47）

让我们来将这一制度安排与美国的进行一下对比。在美国，国会和总统分享立法和执行的职能。总统拥有实质上的执行功能，同时也可以否决国会通过的法案。国会不仅发挥着实质上的立法作用，而且可以监督行政行为，否决总统提名的行政职位人选，削减行政项目经费，指导行政行为。这种权力分离只能导致行动联盟要在改善立法和对行政代理人进行监督方面达成一致更加困难。在这里，行动联盟是国会内联盟和总统的任一结合，体现为诸如得到总统的充分“支持”因而可以排除总统否决的国会多数。这种结合足以保证法案的通过。正是这种结合，有效地决定着每一项法案所代表的利益之间的平衡。

这些国家间的宪法性差异，很有可能影响立法者所面临的问题，并进而也影响他们采取的行政执行方案。^⑥由于这些差异因素特别重要，本书以后各章还将予以关注。因为相对来说管制在美国处于重要

地位，所以我们将主要考察这个国家的管制管理问题。因此，后文在某种意义上关心的是美国国会和总统所扮演的不同角色问题。本书关于行政机构和国有企业问题的各章有着更为一般的意义。在那些章节中，宪法环境被认为是既定的。那些章节探讨了国家之间一些重要差异的含义。国家间差异的一个例子是对高级人员任命施加政治影响的范围大小的不同。

009 我在这里所描述的标准化的“立法者”，显然是一种简单化处理后的产物，但对我现在的分析目的而言又十分有用。我们假定，立法者经由选举产生，而且面临着周期性的选举竞争问题。为了继续能够当选，立法者必须有兴趣从事可以增加诸如捐款、人工帮助和最终选票等选举支持的立法活动。选举支持是用来抵消立法活动中的反对而付出费用后的净值。^⑦立法者还被假定认为拥有其自身的政策偏好。选举竞争本质上不足以保证立法者将会简单地反映其选民的愿望。在职优势 (incumbent advantages)、对执政党的地区性偏好、政党体系的组织都可能产生作用。立法者拥有的这种决策自由必然导致将立法者而不是其所代表的利益集团置于关注的中心。

周期性的选举竞争也很可能导致当前的行动联盟最终将被另一个代表不同利益、具有不同政策偏好的联盟所替代。这是立法者面临的委托问题的核心。未来的立法者能修改和撤销法律，并且能不太激烈地影响法律执行的方式，其目的旨在调整该法律可预期的影响，或缩小其作用范围。这一点将威胁到每一项立法所赋予的利益的可持续性。尽管行动联盟能够使未来立法者开展这样的活动变得多少有些困难，但是周期性选举、立法主权和行政裁量的存在，意味着他们不可能消除这些风险。

2 行政人员

行政人员是被任命的，而不是被选举出的。他们是立法机构的执行代理。在这里，美国的立法机构被界定为既包括国会，也包括总统。行政人员被假定为想要实现终生收入和闲逸的最大化，这就意味着他们实质上没有政策的偏好。这显然是一种简单化的假定。个人被吸引加入到公共部门很可能有多种原因，其中之一是他们相信自己将从事的工作是代表公共利益的。还有一种可能的情形是：不同团体的专

业偏见将影响他们工作的方法。

行政人员并不在工作中带入自己的政策偏好这一假设是十分有用的，这是因为这一假设：

(1) 使分析简化（提出理论的部分动机是试图发现用相对简单的抽象能够解释多少问题）。

(2) 使辨识行政人员的动机结构对其政策偏见的影响作用变得更加容易。

(3) 在行政人员的更高层级上被证明是正确的，这一点是根据选举压力不利于那些拥有强烈而可预期的政策偏好的人而得出的。

010

所以，虽然这些假设并不能根据其描述的准确性而被证明是合理的，但是，却有可能因此来确定是哪些环境导致行政人员的这些动机会变得特别强有力的。

人员选择和激励安排将对行为产生强有力的影响，即使行政人员带有一些他们自己的政策偏好。例如：

(1) 不同的制度安排有可能吸引不同类型的人进入公共服务领域。例如，对于那些回避风险的人来说，与恩赐制下的政治不确定性相比，目前文官工作相对来说是稳定的，因此更具吸引力。

(2) 一旦机构成员被吸引，希望保护其所在机构的中立性就意味着，“那些身居高位、选择自己的继任候选人的人通常会排除掉那些有着极端政治忠诚感的人”（Aberbach, Putnam, and Rockman, 1981, p. 83）。这样，我们将会看到，如果最极端的候选人在选择过程中被排除掉，那么政治任用程序将会产生同样效果。政治任用程序在某种程度上重视持反对立场的私利集团的作用。

(3) 不论机构成员如何被选择或提升，奖励和惩罚总会对他们实际的行政执行活动产生影响。例如，如果今天的行政人员面临着与 18 世纪的英格兰相似的制度安排，而他们的行为又没有改变的话，那将会是令人惊讶的。倘若今天的执法官员只能依靠他人的慷慨施与而获得收入，他们的行为很有可能是不同的。让我们想象一下，如果政府机构的首脑可以自由地向公众收费，但不得不掏腰包支付包括雇用职员所需付出的工作费用，并且可以将来自公众的收费与工作费用的差额作为自己的个人收入，那他们将有什么样的行为呢？他们很可能

会像他们的前任一样采取行动，例如，“根据对自己的生意是否更为有利的原则而区别对待”（Chester, 1981, p. 135）。

总之，行政人员面对的制度安排，可对寻求在公共部门任职的那种人，对最后会被提升到一个要求负责任的岗位的那种雇员，对只有在被任用后才会出现的那些动机，产生系统的影响。

法官也是“行政人员”，但其作用却有很大的不同，他们的动机也是模糊不清的，因而值得特别关注。目前论述法官的行为动机的文献都不得要领。兰德斯（Landes）和波斯纳（Posner, 1975）提出，如果没有政治或经济的激励，法官将尽量回避专业性批评意见，而将他们的个人偏好强加给社会。^⑧因此，法官特别珍视独立性，并试图建立和维护先例。法院通过与行动中的立法机构的意图相一致的方式来执行该法律，因为这样可以使司法独立性更具价值。^⑨如果法院的决定是可预测的，那么这种独立性的价值将加强；同时，当法院决定受到类似国会辩论之类的、公众可参与其中的手段的影响时，这种可预测性将会提高。

3. 选民

选民享有立法带来的好处，同时也承担其代价；选民支持或反对立法者，并最终选举出立法者。选民被认为是理性的，而他们参加政治生活只是为了增进其个人利益。他们也有可能直接卷入立法过程，但只有在这样做所带来的个人好处超过参与可能耗费的时间和精力的情况下。结果是，在大多数情况下，多数人对决策过程的运行究竟如何，保持一种“理性无知”。尽管政治参与上存在着利他动机，但如果个体参与的成本增加时，这种利他动机就不那么重要了。这里的假定就是，对与集体行动相关的个体成本和收益的计算是相当重要的，据此足以对任何一种情景下哪些团体特别热衷于政治参与进行预测。

本书的关注点是选民对决策过程——尤其是行政部门的决策过程——施加集体影响的方式。这通常意味着，发动和维持集体行动的成本是十分重要的。然而，也有少数例外，一群个体的利益可以通过相同的方式表达出来，而该群体中的个体并没有承担集体组织带来的成本，这就像在竞争性市场中，基于自愿购买国有企业的产品的消费

者，或者购买国库券的债权人的利益可以得到表达一样。

许多学者都认为，发起集体行动的费用增加的速度要快于群体规模的扩大。^⑪正如纳税人和环境保护主义者的情形那样，如果群体成员的人均收支（*per capita stake*）较小，那么规模大的群体就不大可能参与政治或行政过程。尽管政治发起人能够就人们关心的问题组织起一个成员利益多元的大群体，但这一过程将是困难而漫长的（尽管在政党力量强大的国家里，多元而支持多数党的利益集团可以表现得更好一些）。^⑫在任何情况下，与成员在特定立法上拥有较高人均收支额的小群体相比，具有多元利益的大群体更难以持续参与政治过程，或难以对法律执行过程施加不断的影响。^⑬

012

（三）结论

虽然人们并没有普遍接受以上讨论的每一个假定，但它们作为一种公共部门组织理论的基础而言，它们组合在一起就有许多优点。这些假定为进行关于制度选择的人为预测提供了基础，而进行这种预测是相当有利的。尽管这些假设都是简单化的，但令人放心的是，其中的许多假定在预测市场环境下的个体行为方面，都是相当成功的。我们有理由认为，选举竞争将不会选举出那些不是相对理性和自利的政治代理人。然而，在解释立法者实际制定的关于公共行政事务如何组织的决策方面，我在这里所运用的分析方法是否有用，最终要根据这一方法是否比其他理论更好这一标准来判断。

二、交易成本分析

立法者及其选民都参与交易。立法者要得到选举的支持，而选民要从立法中得到私人利益，或降低立法所带来的私人费用。立法者从提出一项法案处获得的选举支持净值，取决于私人利益集团所期望的、随着时间推移而产生的收益和成本流。立法实施过程中所体现出的特征，源于这一收支计算。这是因为私人利益集团具有足够的前瞻性，可以预见到关于立法实施的决策将如何影响收支流。这就是为什么在诸如授权的范围，负责实施工作的机构的形式以及行政人员必须

采取的程序等事情上，经常发生激烈争执的原因。^⑬ 授权范围、实施机构的形式以及程序等这些因素，影响着“何人”从立法活动中最终得到“何物”。由于立法的长期影响被转换为立法对于其支持者和反对者的当下“价值”，因此立法行动联盟必须关注这种长期影响，即使联盟只有短暂的政治生命。

选举竞争促使立法者寻求有助于增大自己所获净政治支持的立法机会。然而，因为存在大量的“交易费用”，这种机会是有限的：

1. 一个明显的费用就是，立法者在修订立法方面要达成一致所消耗的时间和精力，以及因此而受影响的私人利益集团随后投入到立法过程或立法实施中的时间和精力。任何一项立法修订所花的时间越多，那么进行其他立法或对现有立法的实施施加影响的时间就越少。

013 然而，如果法律是模糊不清的，它对于受益者的价值就会降低，以至于受益者为了保护自己的利益而不得不参与到随后的立法执行过程中。

2. 立法所带来的利益是否可得到体现，会受到立法者修正或撤销立法、影响法律执行的方式，以及降低立法实施的经费开支的能力的影响。由于每一个行动联盟拥有最高权威，当下的行动联盟不可能完全绑住自己或继承者的手脚。行动联盟面临着委托问题。

3. 行政人员可能不会顺从行动联盟的意图。因为对如何以行动联盟所期望的方式来实施立法，官僚、管制人员、法官或国有企业管理者缺乏了解、承诺或热情，所以，立法的预期收益可能不会实现，或者立法所导致的负担加大了。

4. 选民可能并不清楚立法所带来的私人收益和成本。对于那些回避风险的选民来说，他们面临的风险越大，他们给予的支持就会越少，或反对就会越多。虽然有些不确定性是不可避免的，但是，立法者仍可以通过让那些最能够控制风险、最能够不受风险伤害的群体来分担风险的方式，来提高自己的净支持。

最有可能维持其权力的立法者，就是那些能够最成功地解决这些交易费用问题的人，例如那些能够向支持者做出最可靠保证的人。这些保证包括立法收益不会留待立法实施过程中的行政人员来享用，这种收益也不会被后任立法机构撤销。^⑭ 因为这些交易费用问题是后文分析的关键，因此值得逐一加以具体分析

（一）立法决策和私人参与的费用

最明显的交易费用是用来确定立法“事项”所付出的时间和精力。确定立法事项要以一种能够增加支持者的收益，或能够降低立法给政治上的反对者所带来的成本的方式来进行。现有文献几乎毫无例外地关注的是从事立法修订的立法者所承担的成本。由于行动联盟的精力是有限的，因此立法修订所付出的时间和精力，降低了立法者提出其他立法方案或采取具体实施行为的能力，而提出其他方案或采取实施行为将为其赢得选举支持。

在利益冲突导致难以达成集体决定，或不确定性导致难以勾画出行可行的行动方案的情况下，立法决策成本很可能会更高；也就是说，不确定性提高了对信息的需求量，而这种信息是在某种程度的确定性的条件下做出决策所需要的。（McCubbins and Page, 1987）014

人们广泛接受的关于授权的一种解释是：授权使得立法者可以节省用来确定可行的立法修正方案，用以达成对方案的一致意见所需要的时间和努力。^⑤例如，麦克库宾斯（McCubbins）和佩奇（Page）认为，随着立法行动变得越来越具体深入，决策成本也会上升，这是因为，随着立法的其他可能后果的排除，达成协议更为困难。内部成员有着不同利益的集团经常发现，达成关于行动的必要性的一致意见，要比达成行动所要实现的目标的一致意见更容易。与立法息息相关的私人利益之间的冲突越激烈，要达成关于立法修定的一致意见就越困难（立法结构和程序可能也很重要，但不是这里讨论的主题^⑥）。仅基于这一点，就可认为，与立法相关的私人利益之间冲突越大，立法变得模糊不清的可能性也就越大。

至于不确定性，要确认在立法制定阶段所有可能影响立法结果的偶然情景是有困难的，同时，要精确界定立法所制定的法律如何应用于这些情景，也是有困难的，因此立法决策制定的费用也可能随之而增加。例如，让我们来看一下遵守环境或健康与安全的特定标准，或者不同行业中的特定的人员雇用配额所带来的最终费用吧。行动联盟可能不知道遵守这些标准所付出的费用，并极有可能在遵守费用比预计要高的情况下宁愿降低标准。行动联盟与其试图界定法律如何

适用于不同的环境，还不如只是通过一项模糊的法律，把剩余的事情交给时间去解决。不确定性的程度越大，模糊立法的优势也越明显。模糊立法能使行政人员或将来的立法者随着事情的逐渐展露和不确定性的减少而改善立法。因为将来的立法者和执行人员对法令的后果更加了解，他们就处于一个能准确决定法令施用范围的更佳地位。

总之，冲突和不确定性增加了立法者改善法律的费用，因而也使立法者通过模糊的法律。在另一方面，模糊立法也产生了其他的问题，这些问题需要由政策制定的低费用来加以平衡。

决策将根据更全面的信息来做出，但决策也将由那些有着与行动联盟相冲突的利益的人们做出。模糊立法增加了行政执行人员按有利于自己的利益的方式采取行动的能力（也会加大未来的立法者对立法执行方式实施执行权威的范围）。这加大了不会以有利于那些在立法过程中得到反映的私人利益的方式来执行法律的风险。^⑩当行动联盟试图详尽确定自己的意愿的时候，他们面临着与先辈们同样的问题。虽然后辈们可能处于利用所继承的遗产来实现先辈们追求的目标的更佳地位，但他们却可能有不同的目标。

模糊立法将做决定的责任推给了行政执行人员，推给了那些对立法落实和执行持续保持兴趣的私人利益者。这可能有利于那些能够持续参与的私利集团。然而，这种持续参与是代价高昂的。例如，参与可能牵涉相当多的时间和精力来准备和提交供法院和管制委员会考虑的证据。单独就这一点而言，选民提供的对模糊立法的支持就会大打折扣。所降低的立法决策费用必须与所增加的私人参与费用相称。

此外，模糊立法将立法所产生影响的大多数不确定性风险转移给受益人。就以安全标准为例吧。立法中的模糊标准，使得受管制的企业更易于在遵守安全标准的费用太高时不去从事改进安全状况的工作。遵守标准的高费用风险，由那些能从高安全标准中获益的公司来承担。当受益者极不可能影响风险或承担风险时，这就不是最好的分担风险的办法。如果受管制的企业被置于影响与分散遵守安全标准的费用的最佳位置时，立法就应更加具体。

如果执行代理人不大可能按自己的方式工作，私人参与的费用低

廉，或者立法影响所带来的风险恰当地由受益者承担，那么各种优势之间的平衡将有助于降低立法决策的费用，并因此导致更模糊的法律。在行政裁量权以及后任立法者的执行权威受到组织安排和程序性规则的限制的时候，执行代理人就很少能以自己的工作。如果立法使一个组织良好的，其成员在立法活动中有着较高的人均收支额的小群体受益，那么持续参与政治过程的私人费用将会相对较低。

（二）委托问题

立法者与选民之间的交易，通常不是同时进行的；立法者的收益往往比选民的收益来得更直接。选民要冒着现在或随后的立法联盟可能暗中削弱立法收益的危险。这给立法者带来了问题，因为具有预见力的选民将会估量立法的未来收益和费用的持续性，并把这种估量反映在他们愿意提供的选举支持度上。简而言之，立法带来的预期净收益流将会被转化为现值，并因而转化为对立法行动联盟的净支持。 016

委托问题困扰着立法者与选民之间不是同时进行的私人交易，但这些问题在与立法机构相关的交易里会变得更加严重。这是因为，尽管立法机构有最高权威，但私利团体可以达成法律上可行的协议。现任立法行动联盟可能会背信弃义，而且完全有可能被另一个有着完全不同的目标的联盟所替代。莫（Moe）指出，这个委托问题造成了“政治不确定性”，这种不确定性是所有政治交易的关键。

在民主政体（及其他大多数政体）中，公共权威并不属于任何一个人。它仅仅是“存在在那里”，与不同的公共部门相关联。任何一个根据既有的游戏规则而成功地控制了这些公共部门的人，都有权使用这种权威……今天，（现在的当权者）偶然获取了行使这一公共权威的权力，明天，其他拥有不同甚至相反的利益的政治角色可能就会获取这种权力，同时也可以合法操控其前任所安排妥当的政策和组织结构。因此，不论今天的权威机构制定了什么，它们都将被明天的权威合法地、没有任何补偿地破坏甚至完全摧毁。（1990, p. 277）