

公共政策、交易成本与治理机制

——公共政策研究中的交易成本视角探析

于正伟

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

[摘要] 交易成本理论是用来分析政治问题的一个非常有用的理论框架。在交易成本理论的视角下, 公共政策可以视为政策制定者和公民投票者之间政治交易的产物, 其本质是政治契约。由于契约双方的人性因素与交易环境因素, 如有限理性、投机主义、信息不对称、不确定性与复杂性等, 公共政策在制定和执行过程中存在着大量的交易成本。分析公共政策契约过程中的交易成本, 设计节省交易成本的治理机制, 有助于提高政策效率, 实现政策目标。

[关键词] 公共政策; 政治交易; 政治契约; 交易成本

[中图分类号] D0 [文献标识码] A [文章编号] 1672-2426(2009)11-0054-04

一、引论

大多数政策分析和政策实践都将公共政策的制定和实施视为一个技术问题, 甚至一个工程控制问题。它隐含的假定是, 一旦最大化或提高社会福利的政策被发现或得到建议, 那么它将按照实际的那样得到实施, 并且所期望的效果将会随之出现。他们的共同点是都假设了一个简单的社会福利最大化原则, 将整个过程视为一个社会福利最大化的“黑箱”, 就像新古典生产和供给理论将企业视为利润最大化的“黑箱”一样, 因此遗漏了政策制定的一个十分重要的方面, 即政治过程。^[1]

现实中, 实际的政策往往与最优政策大相径庭, 因为政治理性往往偏离经济理性。政策制定和实施的政治过程是至关重要的, 政策建议和政策顾问必须深谙使政策执行的政治环境。^[2] 政策在政治市场中形成, 是政治博弈的均衡结果, 不是由安全地蛰居在教科书中的社会计划者——他不受

利益冲突的个人影响, 而只在那里计算最优政策——所选定的。^[3] 政策是平衡利益冲突, 从而产生集体选择的决策过程的结果。因此, 政策不是外生的或是由“社会计划者”决定的, 政策的选择是内生的, 是在具备某些特征的制度内的公民投票者和政策制定者之间互动的产物。

而政策作为公民投票者和政策制定者之间互动的产物, 其本身就是一种交易, 这种政治交易都是可以从契约(合约、合同)的角度来考察的。另外, 政治家与选民之间的关系可以视为一种契约关系, 政治家(议会或行政首脑)与官僚机构之间的关系也可以视为一种契约关系, 政治家之间的政治交易也可以视为一种契约关系。政治交易与政治契约的特性使得公共政策的制定和实施都会面临巨大的交易成本问题, 主要是制定契约时的高昂的信息成本、决策成本, 以及合同实施的风险, 这些交易成本问题都会影响到政治交易以及政治制度的设计。因此, 交易成本的范式是一个非常有用的分析政治问题的理论框架。

二、公共政策: 政治交易达成的政治契约

1. 政策的形成过程: 政治交易

正如威廉姆森指出的, 交易成本经济学的基本分析单位是交易及其合同, 任何能够描述成为合同问题的关系都可以从交易成本经济学的角度来分析。交易成本经济学的思想同样也适合于公共部门, 只不过与交易成本经济学不同的是, 政治交易成本的理论框架重视的是政治理性与政治效率。^[4]

“交易”是交易成本理论分析的逻辑起点。“交易”系指“交互影响的行动”, 亦即经济社会中人与人之间的交互活动。然而, “交易”作为经济学的基本概念一直没有界定清楚, 在古典经济学家和新古典经济学家眼里, “交易”等同于“交换”, 即物品或劳务的双边转移。一直到了近代制度经济学家康芒斯那里, “交易”才成为经济学的一般范畴, “交易”的概念与分类才有了比较明确的经济意义。康芒斯

[作者简介] 于正伟(1984-), 男, 山东莱州人, 厦门大学公共事务学院硕士研究生, 研究方向是制度分析与公共政策研究。

的“交易”概念是与以往经济学的“生产”概念相对应的，“生产”是人与自然的的关系，“交易”是人与人之间的关系，“生产”和“交易”活动共同构成了人类的全部经济活动。自此，“交易”的概念一般化了，成为制度经济的基本分析单位。

在他的启发下，公共选择学派和新制度学派进一步发挥，把“交易”的概念从经济领域扩展到政治领域。公共选择论者强调政治是一种在解决利益冲突时进行交易而达成协议的过程，他们认为，个人的活动在两个环境里进行，一个是市场，一个是政治。人们通过市场进行的活动只能满足其一部分的目的，而另一部分目的必须通过政治活动而达成。但不论是在政治，还是在市场里活动，两者都是一种交易过程，具有自愿交换的性质，区别仅在于环境不同而已。与市场中的交易过程一样，人们在自愿交换的基础上，在政治活动中达成协议、协调冲突、制定规则。新制度学派也将政治看作一个交易的过程，把政治过程放在交易的框架内进行分析，甚至赋予了政治市场上交易行为更广阔的内涵，提出了“公共交易”概念^[5]，从而得出关于政治过程的经济解释。

从该视角出发，公共政策的输出可以视为政治市场政治交易的结果。在整个公共政策系统的运行中，存在着多重政治交易的过程：政策的制定可以看作是政策直接制定者（代理者）与公共投票者（委托者）之间的一种政治交易；政策的执行可以看作是政策制定者（委托者）与政策执行者（代理者）的一种政治交易；政策评估可以看作是政策制定者（委托者）与政策评估者（代理者）之间的一种政治交易，等等。其隐含的基本假设是，把公民投票者和政策制定者、政策制定者和政策执行者、政策制定者和政策评估者看成是契约人，是交易双方，将每次的交易视为一种契约。因此，我们可以得出初步结论，政策的形成过程和运行过程就是政治交易的过程。

在政治市场上，（1）政治交易的资产专用性较强。政治交易所投资的资产本身不具市场流通性，或者契约一旦终止，投资于资产上的成本难以回收或转换使用用途，资产的专用性强。（2）政治交易的不确定性。由于人类有限理性的限制使得面对未来的情况

时，人们无法完全事先预测，加上交易过程买卖双方常发生交易信息不对称的情形下，交易双方因此透过契约来保障自身的利益。因此，交易不确定性的升高会伴随着监督成本、议价成本的提升，使交易成本增加。（3）少数交易。政治交易过程过于专属性，或因为异质性，信息与资源无法流通，使得交易对象减少及造成政治市场被少数人把持，使政治市场运作失灵。

2. 政策的形成结果：政治契约

既然政策的形成过程可以理解为政治交易的过程，那么政策的形成结果就是政治交易达成的政治契约。公共政策作为对社会利益所进行的权威性分配，其本身就是相关政策参与者在政策制定过程围绕自身利益得失展开的博弈。就其本质而言，公共政策是政策参与者在博弈过程中达成一致协议的结果，也就是说，交易贯穿于整个决策过程。这种经过博弈所达成的结果或者说制定的政策是政策参与者基于长远和现实考虑，在讨价还价、妥协以及政治互动基础上，所体现的一种博弈均衡。这些关系在政策博弈中主要体现为各参与者之间的交易、妥协或合作的关系。与一般市场契约不同的是，这种契约很少能够找到两个或者多个明确的签约者，其贯彻实施也很难借助于第三方的力量来强制实施。签约者或者签约行为实际上是以一种默认的方式体现在各方之间或明或暗的要约和承诺行为中。政策这种契约形式可以看作是一种“象征契约”，是政府和有关社会主体之间的一种社会契约。这种社会契约关系一旦通过某种方式确定下来，就意味着政府就解决某个社会问题或处理某项社会事务，对社会作出了承诺，或以某种特定的方式作为或不作为的意思表示，使受约的社会主体相信政府已作出了一项允诺。不难看出，大到宪法的制定，小到诸如预算的制定这样具体的政策，其本身都可以看作是契约或者是“象征契约”。^[6]

公共政策的制定和实施，其本质是一个政治契约。这种政策观与传统理论的政策观（如马克思主义政策观认为政策的本质是阶级统治的工具等）是不同的。要想更好地理解这种政策观，就必须对这种政治契约的特质进行分析，对政治契约与经济契约进行区分。政治交易比经济交易复杂得

多，随之政治契约比经济契约也复杂得多，经济契约关系中的契约自由、意思自治不完全适用于政治契约。政治契约的特质主要表现为以下几点：

（1）政治契约相对方的不确定性。政治契约很少是两个确定的缔约者之间的合同。^[7]相对来说，契约一方（立法者、政策制定者）较为确定，而契约关系的另一方（选民）具有不确定性，且有多个当事人，如投票者和游说团体等。可见，政治契约的主体特征是确定的一方对不确定的多方。

（2）政治契约双方的不对等性。当事人的地位差异是政治契约的一个重要特征。当事人的地位是通过当事人双方之间的关系表现出来的，或者说通过各自享有的权利和承担的义务表现出来的。政治契约中，立法者、政策制定者处于优势地位，享有对方当事人所不具有的特权，由此形成地位的差异。立法者、政策制定者特殊地位表现在：在契约缔结前，双方是管理与被管理的地位；契约缔结的原始发动权在立法者、政策制定者一方；立法者、政策制定者在契约缔结的变更和解除上具有优益权。当然，立法者、政策制定者在政治契约中的地位并不是无限制的。既然是契约，无论性质，都必须在对方承诺的基础上，立法者、政策制定者的这种特殊地位也必须得到相对人的承认或同意才具有实质意义。

（3）政治契约的不完全性。政治契约没能完全描述未来所有可能的状态下对应的行为和责任，是不能充分描述各种可能机会的不完全契约。从本质上说，当契约所涉及的未来状态足够复杂时，个人在签约时的主观预期就不可能是完全的，因此，“不可预见的可能性”就成为契约不完全性的最本质的原因。另外，语言的局限性、疏忽、解决契约纠纷的高成本、信息不对称、垄断经营的偏好等原因也导致了契约的不完全性。^[8]政治契约的不完全性使政策具有很大的模糊性，政治契约的内容一般比经济契约的内容模糊得多，他们有很大的解释空间，以及造成了有许多可以用来逃避责任的漏洞。

（4）政治契约实施的强制性。政策的实施需要一个基本的规则——宪政，在此规则基础上政策才得以制定，政策制定过程中“暴力机制”的存在是

外生给定的,即社会契约建立在参与人的自愿缔约基础上,但必须有一个暴力机制才能保障每个参与人的信息披露后得以继续参与。^[9]

(5)政治契约监督的困难性。即事后纠偏的困难性。政治契约的不完全性和政治契约一方主体的特殊性造成了政治契约无法通过事后监督来纠偏,政策一旦失误,违约成本是很高的,损失代价较大。这与平等的经济契约不同,因为我们无法另外虚构一个强有力的第三方(超越政府的第三方)来为交易双方(政府与选民)裁判。

三、政策契约过程中的交易成本

由于政治交易双方的有限理性、投机主义、不确定性与复杂性、信息不对称等特性,在政策制定过程中大量存在交易成本,它们作为一种“摩擦力”会阻碍政策的制定与顺利实施。政策契约过程中的交易成本,即在达成政策过程中的所耗费的各种资源,是政策主体(政策制定者和实施者等)与政策客体(投票者、民众)之间相互了解、讨价还价的成本,它包括搜寻、信息、谈判、实施、政治契约书写以及监督等方面的成本。

为了节约政策制定成本,提高政策执行效率,评估这些交易成本在政策实施中的作用,有必要按照一定标准对这些交易成本给予恰当分类,以便采取有效措施控制和减少这些交易成本。有些交易成本与其他类型的成本是互补的,有些是替代的,不同的交易成本可能由不同的机构或者在政策生命周期的不同阶段产生,因此,有意义的分类有助于交易成本的测量和政策设计。^[10]

1.按交易成本的产生过程来划分

在威廉姆森、霍恩等人对交易成本分类的基础上,结合政策达成过程本身的特点,采取多种标准对交易成本在政策达成过程中的表现形式进行归类。威廉姆森对交易成本的划分依据交易过程与契约过程。我们围绕契约订立动态过程,可以将交易成本分为:(1)信息搜集成本,主要包括政策制定者和政策对象在内的其他政策相关者为搜集信息所花费的成本。(2)决策成本,即政策执行者在将内容模糊不清的政策转化为确实可行的行政决

策过程中所支付的信息搜集、方案比较、讨价还价等方面的成本。(3)监控成本,即对政策实施过程进行协调、监督和效果评价等方面发生的成本。(4)保证成本,即为保证政策顺利实施在政策宣传、适应和保障等方面所支付的成本。(5)灰色成本,即政策执行者为了个人或团体利益,在政策执行中,以牺牲整体利益为代价,所获得的灰色收入以及由此给社会造成的损失。(6)不适应成本,即由于政策制定者和执行者的投机行为所导致的政策调整成本。^[11]这些交易成本又可以区分为两大类,一类是事前的交易成本,包括签约、谈判、保障契约等成本;一类是事后的交易成本,包括适应性成本、讨价还价的成本、建构及营运的成本、约束成本。^[12]

2.按交易成本的性质来划分

一般认为,政策的制定和实施是一种经济过程,也是一种技术过程,又是一种政治过程。以此为据我们可以将交易成本分为:(1)市场性成本,包括政策制定过程中的搜寻成本、信息的成本和谈判的成本。(2)技术性成本,包括政策制定者的立法技术、技巧和艺术,政策执行者出于履行与政策制定者之间协议的目的,在信息搜集、调查研究等不涉及利益取舍的方面所支付的成本。(3)政治性成本,即政策的制定和实施要考虑政治体制中制度框架的运行和调整所涉及的成本安排,以及政策实施中所发生的利益博弈的交易成本。

3.按交易成本的承受主体来划分

交易双方,即契约双方都要承担不同的交易成本。以此为据,我们可以将交易成本分为:(1)代理人(政策制定者、执行者等)承担的交易成本。为了解政策制定情况,政策制定者需进行信息搜集、实地调查和访谈等方面的活动,这些方面的交易成本都由政策制定者承担。政策执行者在政策实施过程中,也会在信息搜集、讨价还价以及监控等方面负担一定的交易成本。(2)委托人(选民)承担的交易成本。选民要花费一定的成本来搜寻信息,通过投票选择合适的代理人进行管理。(3)利益相关人(利益集团)承担的交易成本。利益集团等其他政策参与者也要了解高层决策,为自己的行动提供方向。

另外,公共政策具有生命周期,按

交易成本在政策制定过程不同阶段来划分,可分为:政策制定的交易成本、政策执行的交易成本、政策监控的交易成本、政策评估的交易成本、政策调整的交易成本、政策终结的交易成本、政策创新的交易成本,等等。不同的政策阶段有着一定的委托代理关系,都可以视为一种政治交易,都会产生交易成本。

四、节省交易成本的治理机制

治理关注的是各种形式的合约风险的鉴别、解释和缓解,制度就是治理的机制。^[13]交易成本政治学如同交易成本经济学,如果所有的参加者都可以找到节约交易成本的制度设计和实施机制的方法,那么就可以从交易中获益。在政策制定和实施过程中,通过规则和制度构建治理体系节约交易成本,具有潜在的治理收益,其根本目的在于有效地改善公共政策的运行状况,提高政策治理的效率。

1.承诺机制

交易过程中出现的问题,不外乎由于人受有限理性的约束,制定的交易规则(契约)不完善,无法处理事后出现的各种偶然性。既然机会主义是从事后的行为自由产生的,那么一个显而易见的控制机会主义的方法就是采取一个限制事后行为自由的事前承诺。对政治承诺的约束机制主要体现在对政治代理人行为事先建立约束机制,将代理人的行为活动限定在一定的范围内。一个承诺要起到预期的效果,它必须是可信的。相应地,一个承诺要具有可信性,它必须:事前十分清晰并可观测,事后不可逆转。^[14]

同时,承诺牺牲了灵活性,带来了成本。因此需要在承诺与灵活性之间寻找平衡。承诺与灵活性之间的这种冲突在原则上可由政府向某种规则进行承诺来解决,但该规则不是无条件的规则,而是就如何对偶发事件作出反应也进行了详细规定的规则。有时也存在利用条件的规则,或者保持灵活性,并界定相机性的临界值,在这种状态下,政策必须承受一次付清的成本(沉没成本),从一种体制转向另一种体制。

2.信誉机制

政治信誉可以使政治承诺的可信

性得到加强。但是由于政治市场常常受到特殊利益集团的制约,从而带有一定的不确定性。在政治市场中,对违反承诺的一方来说,造成的信誉损失就是一种交易成本。而对于另一方来说,损失的则是没有实现自己利益而付出的成本。因此,在使政策可信时,声誉的作用很大,建立声誉是政策制定者共同关心的问题。^[15]

3. 激励机制

在公共政策中,代理人(政府当局、规则制定者和行政部门)与委托人(投票者、游说者、政客)相比有更大的信息优势。信息不对称和竞争不充分使政治市场容易产生道德风险和逆向选择。降低交易成本必须设计一个良好的激励机制,控制政治代理人的行为偏差。激励机制是维持委托人与代理人之间委托代理关系的一种动力,实质上是委托人如何设计一套有效的激励制度,以诱使代理人自觉地采取适当的行为,实现委托人的效用最大化。就逆向选择而言,代理人需要建立租金与信息之间的联系,如果委托人要获得完全的信息,必须给代理人提供足够份额的租金,但是这样租金对委托人来说也是一种成本。就道德风险而言,需要平衡风险与激励,为了获得完全信息而给予代理人的租金,是将适度的投入与风险承担联系在一起。另外,在时间不一致性的世界里,事先对突发事件的每一种状态都具体化是不可能的,因此可以通过授权产生激励,通过将权力分散化来解决复杂政治问题。

4. 透明机制

信息不对称是产生代理人机会主义行为的一个重要因素。政治透明有助于消除信息不对称导致的政治代理人机会主义,透明度越高,信息就越精确,也越具有对称性,因此能减少交易成本。建立良好的信息透明度机制,少一些封锁与禁锢,多一些阳光与公开,使委托人在信息方面有更多的知情权,对消除代理人的机会主义行为有很大的帮助。对于作为公众代理人的政府部门,其拥有的权力来自于公民,公民有权知道与自身利益相关的决策信息,相关部门应该从维护广大人民群众的利益出发,以激励机制的创新手段,加强信息披露机制的科学化、制度化、公开化。

5. 监督机制

监督机制是对公共政策的运行过

程、结果进行有效监督与控制的制度设计。在公共政策的制定中,代理人由于有限理性、机会主义等原因容易偏离委托人的根本利益,在政策执行过程中,代理人(政策执行者)也往往容易偏离委托人(政策制定者)的意图,因此,在建立委托代理关系后,要加强代理人行为的监督,设计对代理人日常行为监督的制度安排,当发生代理人与委托人利益相违背的行为时,委托人可以用惩罚机制来约束代理人。

6. 代理权竞争机制

政治市场中存在着选民、利益集团、官僚机构、政治家之间相互交织的复杂的委托代理关系。现代的公共政策的制定实际上是多重委托代理关系,从不同的角度看可以得出不同的委托代理关系,比如将公民与投票者视为委托人,政党和候选人视为代理人;政策制定者被视为委托人,而政策执行者则被视为代理人,等等。可以在政策系统中引入竞争机制,逐步建立代理权竞争机制,当公共政策失误或失效时,其他政策制定者(或执行者)可以取而代之,挑选合格的政策制定者(或执行者)。

总之,科斯、威廉姆森、诺思、迪克西特等人的交易成本思想及建构的政治交易成本理论分析框架,对深入研究政策过程提供了全新的视角,也为政策科学开辟了一个全新的研究领域——政策交易成本。交易成本在整个政策系统中发挥着重要作用,是政策评估的新标准,影响着政治组织设计和制度安排。交易成本理论还是一种更加微观的分析方法,它使经济学和政治学的分析能够深入到现实政治活动的具体过程中去,使经济学和政治学从过去的那种远离现实的理想抽象状态进入到一种更为现实和具体的状态中来,而且运用这种方法再结合边际分析可以确定政治组织(治理结构)的最佳规模。对公共政策进行交易成本分析,为我们找到了隐藏在政策背后的政治制约因素,从而为我们节约交易成本、提高政策效率提供了理论依据,具有深刻的理论创新性。同时,交易成本理论在公共政策中的运用,打开了政策形成的“黑箱”,为政策分析提供了一个全新的视角,对公共政策学的发展产生了重大的影响。从交易成本的角度透视经济政策的制定过程,以及在这一政策制定过程中遇

到的各种交易成本,使我们能更好地理解经济政策的制定过程和制度安排。政策或制度的产生源于交易成本的降低,能够协调组织行为走向公正、秩序和安全,使我们从另一角度去了解公共政策的特征及其必要性。在此基础上形成的制度分析学派,对于公共政策的研究和分析发挥着越来越重要的作用。

参考文献:

- [1][7][14]阿维纳什·K·迪克西特.经济政策的制定:交易成本政治学的视角[M].(刘元春译).北京:中国人民大学出版社,2004:1-14.35.45.
- [2]Meier,G.M.,1993,“The new political economy and policy reform”[J]. Journal of International Development, (4).
- [3][15]阿伦·德雷泽.宏观经济学中的政治经济学[M].(杜两省,史永东译).北京:经济科学出版社,2003:19.157.
- [4]Bogt,H.J.T.,2003,A Transaction Cost Approach to the Autonomization of Government Organizations:A Political Transaction Cost Framework Confronted with Six Cases of Autonomization in the Netherlands [J]. European Journal of Law and Economics,16:149-186.
- [5]Ruiter,D.W.P.,2005,Is Transaction Cost Economics Applicable to Public Governance [J],European Journal of Law and Economics,20:287-303.
- [6][11]丁煌,定明捷.政策执行中交易成本的构成探析[J].南大商学评论,2006,(2).
- [8]科斯,哈特,斯蒂格利茨.契约经济学[M].(李风圣译).北京:经济科学出版社,1999:103.
- [9]周业安.政策制定过程的新制度经济学视角^{①②}兼评迪克西特《经济政策的制定:交易成本政治学的视角》[J],管理世界,2005,(1).
- [10]McCann,L.,Colby,B.,Easter,K.W.,Kasterine,A,Kuperan,K.V.,2005, Transaction cost measurement for evaluating environmental policies [J].Ecological Economics,(52).
- [12]威廉姆森.资本主义的经济制度[M].(段毅才,王伟译).北京:商务印书馆,2000:35.
- [13]威廉姆森.治理机制[M].(王健,方世建译).北京:中国社会科学出版社,2001:4-5.

责任编辑 侯 琦