第 1 卷第 1 期　　政府与市场经济研究　　Vol. 1，No. 1：47-75
2025 年 12 月　　Research in Government and Economics　　December 2025

政府管理机构如何才能高效运行？制度信任、独立性与使命感激励

达龙·阿西莫格鲁*

【摘　要】本文从政府与市场经济学的视角，系统探讨了现代政府管理机构在市场经济中的角色定位及其面临的挑战。文章将政府管理机构视为现代国家行政、立法、司法之外的“第四支柱”，涵盖中央银行、环境保护部门等，并将其统称为“行政国家”。“行政国家”的高效运作建立在广泛的“制度信任”基础之上。然而，当前民粹主义思潮和政治干预行为正在侵蚀这种信任，对政府管理机构的专业性和独立性构成威胁。对此，本文构建了一个系统分析框架，强调以“使命感”为核心的激励机制和制度“独立性”的重要性。在地方治理层面，本文深入探讨了联邦制下地方政府的激励缺失与治理碎片化问题。最后，针对人工智能等新兴技术的快速发展，本文提出应重构监管框架，在放松过度管制与加强精准监管之间寻求平衡，以重塑国家治理能力，有效应对不确定性时代的各种挑战。

【关键词】行政国家；制度信任；激励机制；监管重构；人工智能治理

一、前言：现代国家的“第四支柱”及其治理困境

政府与市场的二元互动，是塑造现代经济结构与运行轨迹的核心力量。自孟德斯鸠以来的经典政治理论，习惯于将国家权力分解为行政、立法、司法三权分立的制衡模型。然而，这一框架在解释当代复杂的社会经济现象时，逐渐显现出其局限性。它忽视了现代国家治理的两大关键支

* 达龙·阿西莫格鲁（Daron Acemoglu），美国麻省理工学院经济系，2024 年诺贝尔经济学奖获得者，E-mail：daron@mit.edu。

中国知网　https://www.cnki.net

柱：其一是庞大而专业的政府管理机构体系，即所谓的“行政国家”（administrative state）；其二是活跃且动员起来的公民社会（civil society）。本文将重点探讨前者，将其定位为执行国家意志、提供公共服务及监管市场秩序的“第四支柱”。这些机构，从中央银行到环境保护部门，从证券交易委员会到公共卫生部门，是国家治理能力的具体体现，其运行效能直接影响经济活力、社会稳定与创新的可持续性。

本文旨在从政府与市场经济学的视角，分析现代政府管理机构的内在运行逻辑及其面临的严峻挑战。本文的核心观点是：一个高效、公正且能促进长期繁荣的政府管理机构体系，根基在于广泛的“制度信任”。正如道格拉斯·诺斯（North，1990）以及阿西莫格鲁和罗宾逊（Acemoglu and Robinson，2012）的研究所示，能够促进长期繁荣的“包容性制度”，其核心在于通过提供稳定、公平的“游戏规则”来建立公众的信任。然而，近年来，这种信任正面临前所未有的侵蚀。民粹主义政治的兴起与行政权力的过度集中化趋势，正在动摇政府管理机构的专业性与独立性，使其面临沦为服务于少数人利益的“攫取性”（extractive）制度的风险，进而对整个经济与社会的根基构成威胁。

为了系统性地剖析这一困境，本文将围绕“制度信任”这一核心概念，并结合制度经济学、公共组织理论与技术经济学的多维视角，构建一个层层递进的分析框架。首先，本文将明确政府管理机构作为“行政国家”在现代经济中的关键角色，并以美国近年来的政治现实为例，揭示制度信任所面临的深刻危机，展示政治干预如何侵蚀专业精神。其次，我们将深入探讨机构内部高效运作的两大基石：以“使命感”为核心的激励机制与确保专业决策的制度“独立性”。再次，分析视角将从中央扩展至地方，考察在联邦制框架下，地方政府因激励机制缺失和治理碎片化所面临的独特困境。最后，面对以人工智能为代表的新一轮技术革命的冲击，本文将聚焦于政府管理机构的制度重构问题，探讨如何在放松部分领域过度管制与加强新兴领域精准监管之间寻求平衡，并尝试为构建一个能够将颠覆性技术引向社会福祉且适应未来的新型治理框架提出可能的路径。这不仅是对现有治理模式的反思，更是对国家能力建设未来方向的探索，即如何在不确定的时代中，成功塑造一个“被枷锁的利维坦”（Shackled Leviathan）。

中国知网 https://www.cnki.net

二、理论基础与文献综述

任何对现代政府管理机构的深入分析,都离不开坚实的理论根基。本章旨在梳理支撑全文论证的核心理论脉络,为后续章节的分析搭建一个多维度的框架。

(一) 制度经济学:国家能力与经济绩效的基石

现代制度经济学为理解国家间的长期发展差异提供了根本性的解释。道格拉斯·诺斯(North, 1990)在其开创性研究中确立了一个核心观点:制度,即社会中的"游戏规则"(rules of the game),通过塑造人类互动的激励结构成为经济绩效的决定性因素。正如诺斯所论,有效的制度能够通过明确界定和保护产权来降低交易成本;反之,无效的制度则会因高昂的交易成本和不确定性而抑制经济活动。本文所关注的政府管理机构,正是这些"游戏规则"的核心制定者与执行者,其自身的效率和公正性直接决定了国家制度环境的质量。

在这一理论传统基础上,阿西莫格鲁和罗宾逊(Acemoglu and Robinson, 2012)提出了极具解释力的"包容性"(inclusive)与"攫取性"(extractive)制度框架。包容性制度的特征是权力分散、法治健全、产权受到广泛保护,并为社会成员提供平等的经济与政治参与机会。这种制度之所以能促进长期繁荣,是因为它创造了一个稳定、可预期的环境,使个人和企业愿意进行长期投资与创新。根据世界银行等机构的定义,制度信任(institutional trust)正是指"公众相信某一机构会始终如一地按照既定规范行事的信念"。因此,包容性制度所提供的可预测性与公正性,构成了制度信任的坚实根基。与此相对,攫取性制度旨在将社会资源从多数人手中转移至少数精英,其权力集中且不受约束。在这样的体系下,制度信任必然缺失,经济活动也因缺乏激励而趋向于短期的寻租行为。

此外,阿西莫格鲁和罗宾逊(Acemoglu and Robinson, 2019)在《窄廊》中进一步指出,一个有能力的国家("利维坦")与一个动员起来的社会之间的动态平衡,是通往自由与繁荣的关键。一个高效的"行政国家"是提供公共品、维持秩序所必需的,但它必须受到来自公民社会的有力制衡,以防止其权力被滥用。这一"被枷锁的利维坦"模型,为我们理解现代政府管理机构的角色提供了辩证的视角:它既是国家能力的体现,也是潜在的风险来

中国知网　https://www.cnki.net

源，对其权力的监督与问责至关重要。

（二）公共组织理论与政治经济学：政府管理机构的行为逻辑

如果说制度经济学提供了宏观背景，那么公共组织理论与政治经济学则为深入机构内部提供了显微镜。马克斯·韦伯（Weber，1978）对现代科层制（bureaucracy）的论述是所有分析的起点。韦伯认为，一个以“法理型权威”为基础，并遵循明确层级、成文规则、专业分工和非人格化原则的理性官僚体系，是现代国家实现高效治理的基石。本文所担忧的政府管理机构“政治化”趋势，其根本危害正是对这一理性根基的侵蚀。

然而，现实中的政府管理机构远比韦伯的理想类型复杂。詹姆斯·Q. 威尔逊（Wilson，1989）在其里程碑式的著作《官僚主义》中敏锐地指出，政府管理机构与私营企业的根本区别在于其目标的模糊性、多样性以及对产出和结果的衡量困难。因此，简单的经济激励（如绩效工资）往往会因“多任务问题”而失灵甚至导致行为扭曲。威尔逊据此提出，驱动一个高效政府管理机构的关键，并非外在的物质激励，而是其内在的组织文化与清晰的“使命感”（mission）。一个定义明确、受到广泛认同且能抵御政治干扰的使命，是确保公职人员保持专业和敬业的根本。

与此同时，由布坎南和图洛克（Buchanan and Tullock，1962）奠定的公共选择理论，为我们提供了更为审慎的视角。该理论提醒我们，不能将官僚视为仁慈的“公共利益”化身，而应将其视为由追求自身效用最大化的理性个体所构成。基于这一视角，尼斯卡宁（Niskanen，1971）的模型指出，官僚机构具有最大化自身预算的内在倾向。更重要的是，斯蒂格勒（Stigler，1971）阐述的“监管俘获”（regulatory capture）理论指出，监管机构极易受到其本应监管的产业集团的影响，最终服务于后者的利益而非公共利益。这些理论共同揭示了政府管理机构内部固有的激励偏差与外部的政治风险，为下文分析机构独立性的脆弱及其对制度信任的侵蚀提供了深刻的理论警示。

（三）技术变迁与治理重构

制度与组织并非在真空中运行，它们必须适应并回应技术变革带来的冲击。当前，以人工智能（AI）为代表的通用目的技术正在重塑经济与社会结构，并对传统的政府治理理论提出了根本性挑战。阿西莫格鲁和约翰逊（Acemoglu and Johnson，2023）在《权力与进步》中有力地反驳了技术决定

中国知网 https://www.cnki.net

论,明确指出技术发展的路径和方向并非命中注定,而是社会选择的结果。技术本身并不能自动带来普惠的繁荣,其成果的分配最终取决于围绕技术所构建的制度、规范和权力关系。这一观点为本文的核心主张——即政府必须主动构建新的监管框架以引导 AI 向有益于社会的方向发展——提供了坚实的理论依据。据此,政府的角色不应是消极地适应技术,而应是积极地塑造技术应用的"游戏规则"。

从宏观的治理理念深入到具体的经济影响,阿西莫格鲁和雷斯特雷波(Acemoglu and Restrepo, 2019)基于任务的分析模型(task-based model)为我们提供了精确的分析工具。他们指出,自动化技术对劳动力市场的影响,取决于其"替代效应"(displacement effect)与"恢复效应"(reinstatement effect)之间的动态平衡。如果技术进步仅仅是替代了工人原有的任务,而未能有效地创造出新的、人类拥有比较优势的任务,那么就可能导致工资下降和不平等加剧。这一分析框架意味着,政府的监管和产业政策需要精准关注 AI 对具体任务和技能需求的结构性影响,并采取措施(如投资于教育培训、支持创造新任务的技术研发)来抵消其负面冲击,这就要求政府管理机构本身具备前所未有的技术洞察力与政策设计能力。

(四)小结与分析框架

综上所述,本文的分析框架建立在制度经济学、公共组织理论与技术经济学三大理论支柱之上。制度经济学提供了宏观视角,强调包容性制度和制度信任是长期繁荣的基石。公共组织理论与政治经济学提供了微观视角,揭示了政府管理机构内部"使命感"与外部"独立性"的重要性,以及其面临的激励扭曲和被俘获的风险。技术经济学提供了动态视角,阐明了在 AI 等颠覆性技术面前,政府进行制度重构的必要性与紧迫性。通过整合这三个层面的理论,本文试图超越简单的"政府 vs. 市场"的二元对立,深入现代"行政国家"的内部,剖析其在信任、激励与能力上面临的复杂挑战,并为在不确定性时代重塑国家能力探寻一条可行的路径。

三、现代政府管理机构的经济学定位:从三权分立到"行政国家"的演进

从政府与市场经济学的分析视角出发,现代政府管理机构的功能定位

中国知网　https://www.cnki.net

并非静态的理论设定，而是一个响应经济社会结构变迁的动态演化过程。现代共和制政府的经典理论，以孟德斯鸠[①]的《论法的精神》和汉密尔顿等[②]的《联邦党人文集》所确立的三权分立原则为基础，将政府权力划分为行政、立法和司法三个分支。该制衡框架旨在服务于一个职能有限的“守夜人国家”，其有效性建立在相对简单的农业或早期商业社会之上。然而，这一传统理论框架在解释现代国家治理时存在显著局限，因为它在很大程度上忽略了两个关键支柱：庞大的政府管理机构体系（即“行政国家”），以及活跃的公民社会。本文聚焦于前者，旨在分析其经济学定位与演化路径。

“行政国家”由一系列功能性政府管理机构（如中央银行、监管委员会、环境保护部门）构成，它们在传统三权划分之外，作为第四支柱承担着具体的国家职能。随着工业化和市场经济的深化，社会经济关系的复杂性对政府的治理能力提出了更高要求。面对这一挑战，不同国家的制度演化路径出现分化，政府管理机构的组织形态与独立性亦随之产生差异。例如，在英国的议会主权（parliamentary sovereignty）体系下，行政机构的权力最终来源于议会授权并受其监督。相比之下，美国的成文宪法和三权分立原则，使得在应对新型经济社会问题时，催生了大量被授予准立法和准司法权力的独立监管机构，形成了独特的“行政国家”形态。然而，这也使其面临日益政治化的风险，尤其在特朗普政府时期，“行政化总统制”（administrative presidency）试图通过政治任命、解雇职业公务员、政治化调查等方式影响关键机构的独立性，引发了对其公正履职的深刻担忧。

要理解政府管理机构在当代经济治理中的核心角色，必须考察其从经典权力制衡模型向“行政国家”演进的历史路径。以美国为例，其崛起与扩张的根本动力，源于 19 世纪末至 20 世纪的经济转型。铁路网络的扩张、大型工业托拉斯的形成、全国性市场的出现，以及由此产生的市场失灵问题，如垄断定价、信息不对称（体现在食品与药品安全等领域）、负外部性（如环境污染）和周期性金融危机，均对传统治理模式构成了挑战。国会的立法过程难以在程序上跟上经济变化的节奏，且议员普遍缺乏对特定行业进行有效监管所需的技术性知识（technical expertise）。

为应对这一治理赤字，新的理论范式应运而生。伍德罗·威尔逊

① Montesquieu, C., De l'esprit des lois (The Spirit of the Laws), 1748.

② Hamilton, A., J. Madison, and J. Jay, The Federalist Papers, 1788.

中国知网 https://www.cnki.net

(Wilson,1887)在其 1887 年的论文《行政学研究》中提出,需要发展一门超越党派政治、基于专业知识的"行政科学"。这一主张为建立一个由领域专家组成的、负责具体规则制定和执行的常设官僚体系,提供了核心的理论依据。该理论在 19 世纪末、20 世纪初的"进步时代"被付诸实践,标志性事件是 1887 年州际商务委员会(ICC)的成立,旨在对铁路运费进行规制。此后,联邦贸易委员会(FTC, 1914 年建立)和食品药品监督管理局(FDA,其前身于 1906 年建立)等机构相继出现。

罗斯福"新政"时期是这一进程的决定性加速阶段。为应对大萧条暴露的系统性市场失灵,国会进行了大规模的权力委托(delegation),催生了美国证券交易委员会(SEC)、国家劳工关系委员会(NLRB)等一系列至今仍在发挥关键作用的监管机构。这些机构的共同特征在于,它们被授予了融合立法、行政与司法功能的混合性权力。詹姆斯·兰迪斯(Landis,1938)在其著作《行政过程》中为这种制度安排提供了辩护,他认为,面对现代工业社会的复杂性,将特定领域的规则制定和裁决权授予专家机构,是一种比传统的、迟缓的立法与司法程序更具效率和适应性的治理模式。

行政权力的扩张,可以从美国《联邦公报》(Federal Register)的年度页数这一客观指标中得到清晰反映。该公报刊登所有行政机构的拟议规章和最终规则,其页数已从 1936 年创刊时的约 2600 页,飙升至近年超过 9 万甚至 10 万页的水平,增长幅度高达 40 倍以上。这种实践的合宪性,在历史上逐步得到了一系列关键司法判例的确认。在"J. W. Hampton, Jr. & Co. v. United States"(1928 年)一案中,最高法院确立了"可理解原则"(intelligible principle),即只要国会立法为行政机构设定了清晰的目标和边界,权力委托即被允许。此后,在"Chevron v. NRDC"(1984 年)一案中确立的"雪佛龙尊重"(Chevron deference)原则,曾进一步极大地巩固了行政机构的权力,要求法院在成文法条文模糊时,应尊重行政机构基于其专业判断所做出的合理解释。然而,这一长达四十年、深刻影响美国行政法格局的司法惯例,已于 2024 年 6 月被最高法院在"Loper Bright v. Raimondo"案中正式推翻。这一历史性的判决,预示着未来法院对行政机构的法律解释将进行更严格的审查,可能对行政权力的边界产生深远影响。

综上所述,现代政府管理机构的崛起,是国家为适应经济社会复杂化而进行的根本性制度调适。它已不再是经典模型中被动的法律执行者,而

中国知网　https://www.cnki.net

是演变为主动塑造市场规则、影响资源配置、决定经济社会福祉的“第四支柱”。尽管组织经济学领域对此有所探讨，但现有研究仍显不足，尤其需要结合具体的制度环境来分析其激励机制与功能定位。政府与市场经济学作为一门新兴学科，为理解政府行为背后的激励与约束机制提供了重要分析工具。因此，政府管理机构内部的治理结构、激励机制与制度信任，便成为该学科分析的关键变量。在确立了现代政府管理机构作为“行政国家”的经济学定位之后，一个核心问题随之浮现：维系这一庞大体系有效运作的基石究竟是什么？答案直指“制度信任”。只有当公众和市场主体相信政府管理机构的决策是公正、专业且可预测时，其制定的规则和政策才能被社会广泛接受并有效执行。这便引向了下一章对制度信任及其危机的探讨。

四、制度信任的危机：当政治凌驾于专业之上

前述分析确立了制度信任是现代市场经济高效运行的基石，而一个“被枷锁的利维坦”需要国家与社会力量的平衡。然而，当政治权力被过度强化且试图挣脱制度枷锁时，这种至关重要的信任便岌岌可危。本章将聚焦于这一核心问题，首先以近年来的美国政治现实为切入点，剖析行政权力的政治化如何侵蚀专业机构，进而损害制度信任；随后，将视野扩展至全球，揭示这一现象的普遍性；最后，探讨在国家内部制衡机制面临挑战时，公民社会作为外部问责力量的关键角色。

（一）美国案例：行政化总统制及其对信任的侵蚀

近年来，美国“行政化总统制”（administrative presidency）的强化趋势，为我们提供了一个观察制度信任如何被动摇的典型样本。正如政治学者理查德·P.内森（Nathan，1975）所定义，行政化总统制的核心特征在于，行政首长试图通过行政命令、集中决策、任命政治支持者等行政手段而非立法途径，将个人或党派意志凌驾于既定的制度规范和专业精神之上。这种做法的潜在危害，远超出一时一地的政策得失。

行政化总统制的一个核心风险在于，它直接冲击了作为美国经济活力源泉的创新生态系统。证据显示，稳定的制度环境对创新活动至关重要。以美国国立卫生研究院（NIH）为例，其资助活动对经济的推动作用显

中国知网 https://www.cnki.net

著——据估计,NIH 每投入 1 美元,就能产生 2.56 美元的经济效益,其在 2024 财年的资助更是直接和间接支持了超过 40 万个就业岗位[①]。这种以专业性为基础的长期投入,其前提是创新者确信其成果能得到知识产权保护,商业合同能被公正执行,法院能独立裁决。一旦这些基础制度的公正性因政治干预而受到质疑,创新的根基便会被动摇。

此外,制度信任也是维持美国在全球金融体系中核心地位的关键。布鲁金斯学会的研究[②]确认,美元之所以能占据全球外汇储备约 59%的主导地位,与投资者对美国制度的信任密切相关。研究指出,美国经济的规模和稳定性使美元成为有效的价值储存和避险工具,"经济和地缘政治动荡只会加剧对安全投资的追求,通常引导投资者回到美元,它仍然是最受信任的货币"。然而,当政府行为呈现出强烈的随意性和政治化倾向时,无疑是在侵蚀这一立国之本。

在机构层面,这种侵蚀的后果更为直接。以 NIH 和国家科学基金会(NSF)等机构为例,它们是美国创新生态系统的支柱,其独立性和使命感是其高效运作的关键。当政策过程的随意性增加,政府管理机构的独立性被削弱,公务员的任用和留任变得更加专断时,这些机构的长期效能必然受损。其直接后果便是专业人才的流失,以及对下一代顶尖人才吸引力的下降。

因此,对制度信任的冲击,不仅暴露了政府管理机构在面对民粹主义政治时的脆弱性,也迫使我们不得不深入思考:如何从机构内部构建起抵御政治侵蚀、确保专业履职的防线?

(二)国际视角:制度侵蚀的全球性现象

制度信任的危机并非美国独有的困境,而是一种在全球范围内蔓延的现象,其背后往往是民粹主义政治浪潮对专业化行政机构的冲击。以短期政治诉求破坏长期制度信任,是这种新型政治风险的共同特征。

一个典型的欧洲案例是 2016 年的英国脱欧(Brexit)公投。这场运动的核心特征之一便是对特定专业机构的公开质疑。脱欧派领袖、时任司法大臣迈克尔·戈夫(Michael Gove)的一句广为流传的话,精准地捕捉了这

① NIH's Role in Sustaining the U.S. Economy, United for Medical Research (UMR), 2025.

② S. Boocker and D. Wessel, The Changing Role of the US Dollar, Brookings Institution, 2024.

中国知网 https://www.cnki.net

种情绪。尽管常被简化为“人民已经受够了专家”,但其原话更为具体地指向特定目标:“我认为这个国家的人民已经受够了那些拥有首字母缩写名称的组织的专家们,他们自称知道什么是最好的,却一再犯错。”这种将来自英国央行、财政部等机构的专业警告斥为服务于精英利益的论调,其本质是对制度信任的蓄意破坏,并给作为英国国家治理基石的公务员中立原则带来了前所未有的挑战。

在南美洲,巴西在雅伊尔·博索纳罗(Jair Bolsonaro)执政时期(2019—2022)的经历,则更为极端地展示了政治议程如何系统性地瓦解一个国家的专业监管能力。博索纳罗政府将环境保护法规和相关监管机构,如巴西环境与可再生自然资源协会(IBAMA),视为经济发展的障碍。为此,政府采取了一系列釜底抽薪的措施。正如前 IBAMA 主席苏利·阿劳霍(Suely Araújo)所证实的,政府系统性地“破坏联邦环境机构及其员工的合法性,解雇有能力的员工,并任命准备不足的人领导部门”。同时,据 Mongabay 报道[①],政府通过修改近 600 项行政规则,实质性地放松了环境监管。这些措施的后果是灾难性的。多个独立来源的数据证实,博索纳罗四年任期结束时,亚马孙雨林的年均砍伐率比之前四年飙升了 59.5%[②],是自 1988 年卫星监测开始以来任何总统任期内的最高增幅。

这些国际案例与美国的经历遥相呼应,共同揭示了一个令人警惕的全球趋势:民粹主义领导人通过将复杂的政策问题简化为“人民”与“腐败精英”的对立,将专业、独立的政府管理机构描绘为后者的代理人,从而为其削弱乃至摧毁这些机构的行动提供合法性。这不仅是一场关于政策方向的争论,更是一场对现代国家治理根基——即建立在专业、法治和可预测性之上的制度信任——的直接攻击。

(三)公民社会的回应:问责的外部力量

面对来自行政权力内部的侵蚀,仅仅依靠机构自身的职业操守和内部制衡是远远不够的。正如阿西莫格鲁和罗宾逊(Acemoglu and Robinson,2019)在《窄廊》中所揭示的,一个能够抵御专制倾向的“被枷锁的利维坦”,

① S. Branford and T. Borges, Brazil Guts Agencies, ‘Sabotaging Environmental Protection’ in Amazon, Mongabay, 2021.

② K. Mendes, Despite 11% Drop in 2022, Amazon Deforestation Rate Has Soared Under Bolsonaro, Mongabay, 2022.

中国知网 https://www.cnki.net

离不开一个强大而动员起来的社会作为外部的制衡力量。在现代民主社会中,一个活跃的公民社会——包括独立的媒体、非政府组织(NGOs)和学术界——构成了实现这种外部问责的关键。

其中,独立的调查性新闻媒体扮演着尤为重要的"第四权力"(fourth estate)角色。在水门事件中,《华盛顿邮报》记者通过与被称为"深喉"的匿名消息来源(后被证实为联邦调查局副局长马克·费尔特)合作,发表了一系列揭露尼克松政府不当行为的文章,最终导致了尼克松总统被迫辞职。数十年后,正是《卫报》和《华盛顿邮报》的联合报道,揭露了由爱德华·斯诺登(Edward Snowden)提供的关于美国国家安全局(NSA)大规模监控计划的文件,这两家媒体也因此共同获得了 2014 年普利策新闻奖的公共服务奖。

在当代,随着传统媒体面临经济困境,以 ProPublica 为代表的非营利性调查新闻机构的崛起,延续了这一重要使命,它们通过数据新闻、信息公开请求等严谨的专业方法,持续对各级政府管理机构的行为进行深入监督,其目标正是促进政府的透明度、问责制与效能。

因此,对制度信任的维系,是一个内外结合的系统工程。它既需要政府管理机构内部拥有坚定的使命感和制度化的独立性,也需要一个强大的外部公民社会,尤其是自由的媒体,来扮演永远的"反对派"和不知疲倦的"看门狗"。当行政权力试图挣脱枷锁时,正是这种来自社会的持续压力,才有可能将其拉回到"窄廊"之中,从而为下一章将要探讨的以"使命驱动"为核心的内部治理改革,创造必要的外部条件。

五、使命驱动型治理:政府管理机构的激励机制设计

前文的分析揭示了,当外部政治压力侵蚀制度信任时,仅仅依靠外部监督是不足的。一个有韧性的政府管理机构,必须从内部构建起强大的文化和组织内核,以抵御侵蚀。这就引向了一个核心的组织经济学问题:在公共部门,有效的激励机制应如何设计?本章旨在回答这一问题,剖析为何在政府环境中,以私营部门为蓝本的强经济激励往往会失灵,并论证"使命感"是驱动公共组织高效、廉洁运作的根本动力。

中国知网　https://www.cnki.net

（一）经济激励的局限与使命感的力量

在探讨激励机制时，经济学家们常指出政府管理机构与市场化实体存在根本差异。后者通常拥有强烈的经济激励，例如上市公司 CEO 的薪酬与公司业绩紧密挂钩。相反，政府管理机构不宜过度强调金钱激励。这种设计的背后，是深刻的经济学逻辑。在政府工作中，由于任务的复杂性和多维性，强行引入绩效薪酬往往会导致“多任务问题”（multitasking problem）——即公职人员会选择性地完成那些易于量化和观察的任务，而忽略那些对公共利益更重要但难以衡量的目标。企业若为追求短期绩效而牺牲产品质量，将面临市场的惩罚；但在政府管理机构中，类似的外部惩罚机制相对缺失，这使得行为扭曲的风险更高。

然而，这并不意味着政府管理机构无需激励。关键在于，其激励机制的核心应是清晰的“使命感”（mission）。吸引那些从内心认同机构使命的人才，并确保这种使命感的纯粹性与稳定性，是政府管理机构高效运作的根本。经济学中的“丁伯根法则”（Tinbergen's principle）为此提供了重要的理论启示。该法则由诺贝尔奖得主扬·丁伯根提出，其核心思想是，政策制定者若想达成特定数量的目标，就必须拥有至少同等数量的、相互独立的政策工具。借鉴丁伯根法则的基本逻辑，我们可以类比地认为，当一个机构承担过多相互冲突的目标时，其有限的组织资源和政策手段可能难以有效配置。这提示我们，机构的使命设计应当力求聚焦，以避免目标混淆和内部冲突。

实际上，政府管理机构通常面临使命边界的挑战。当政府试图通过现有机构同时承担额外的社会政策目标时，无论是社会公平、环境保护还是其他公共议题，往往会面临职责边界模糊、使命感稀释与激励机制失调的风险。这种“使命蔓延”现象在不同政治背景下都可能出现。因此，明确界定并坚守每个政府管理机构的核心使命，是提升政府整体效能的重要前提。

事实上，许多政府工作人员表现出极高的专业素养和敬业精神，尽管其薪资水平与私营部门顶尖人才相比不具优势。这表明，公共服务所蕴含的使命感和社会价值，本身就是一种强大的非物质激励，能够吸引并留住那些具有公共服务精神的优秀人才。诚然，一个清晰的使命和内在的激励是政府管理机构高效运作的引擎，但如果这个引擎时刻受到外部政治力量

中国知网 https://www.cnki.net

的干扰,其动力也难以持续。因此,激励机制的有效性,在很大程度上取决于机构在多大程度上拥有“独立性”,这将在下一章详细探讨。

(二)使命感的实践:两个案例研究

理论上的论述需要通过具体的案例来获得生命力。通过考察两个截然不同的美国联邦机构——美国国家航空航天局(NASA)和美国食品药品监督管理局(FDA)——我们可以更清晰地看到“使命感”在实践中如何成为组织凝聚力和行动力的源泉。

一个近乎完美的正向案例,是 NASA 在 20 世纪 60 年代执行的阿波罗计划。该计划的成功,并非源于对科学家和工程师的高额物质奖励,而是被一个宏大、清晰且极具感召力的国家使命所驱动。正如历史记录所示,1961 年 5 月 25 日,约翰·肯尼迪总统在向国会发表的“关于紧急国家需求的特别信息”中宣布:“我认为我们国家应致力于实现一个目标,即在这个十年结束前,将一个人送上月球,并让他安全返回地球。”[①]这个明确的“登月”使命,为一项在顶峰时期雇佣了 40 万名员工并需要超过 2 万家企业及大学支持的庞大工程[②],提供了无与伦比的凝聚力。阿波罗计划的成功,与其说是一场技术的胜利,不如说是一场管理的胜利。它证明了,当一个公共机构被赋予一个超越个人利益、能够激发民族自豪感和探索精神的崇高使命时,其所能释放出的能量是惊人的。这完美诠释了詹姆斯·Q.威尔逊的理论:对于公共组织而言,一个伟大的使命本身就是最强大的激励机制。

然而,并非所有政府管理机构的使命都如“登月”般清晰无争议。一个更复杂也更具现实意义的案例是 FDA。FDA 的核心使命是在两个相互冲突的目标之间寻求艰难的平衡:一方面是“促进创新药物尽快上市”,以满足患者的迫切需求;另一方面则是“确保公众用药安全”,防范潜在的健康风险。这种内在的张力,使其决策过程必然充满争议,并时刻面临来自产业界、患者团体和政治力量的多重压力。

在新冠疫情期间,FDA 的使命受到了极限考验。在“曲速行动”(operation warp speed)的巨大公众与政治压力下,FDA 被要求以前所未有的速度批准新冠疫苗。为了应对这场公共卫生危机,FDA 创造性地运

① J. F. Kennedy, Special Message to Congress on Urgent National Needs, The John F. Kennedy Presidential Library and Museum, 1961.

② The First Step: Langley's Contributions to Apollo, NASA, 2019.

中国知网 https://www.cnki.net

用了“紧急使用授权”(emergency use authorization, EUA)机制。根据FDA的规定,该机制允许在突发公共卫生事件中,当缺乏已获批的替代品时,只要“已知的潜在收益大于已知的潜在风险”,便可授权其临时使用。

尽管面临着加速审批的巨大压力,FDA的职业科学家们,在其生物制品审评与研究中心(CBER)主任彼得·马克斯(Peter Marks)博士的领导下,依然坚持了其核心的科学审评使命。他们坚持要求疫苗研发企业完成大规模的三期临床试验,并通过公开的专家咨询委员会会议,对数据进行透明、独立的审查,最终做出了授权决定。这一过程虽然比政府期望的要慢,但却最大限度地维护了决策的科学性与公信力。这与此前FDA对羟氯喹的EUA授权形成了对比,后者在2020年3月被授权后,因后续证据显示其“不太可能有效”且存在“严重的心脏不良事件”风险,于同年6月被撤销。FDA在新冠疫苗审批中的审慎表现,生动地展示了一个专业机构如何在巨大的外部压力下,通过坚守其核心使命和专业流程维护至关重要的制度信任。

通过这两个案例的对比,我们可以看到,无论是面对一个清晰而崇高的单一目标,还是在相互冲突的多重目标间寻求平衡,一个坚定而专业的使命感都是政府管理机构抵御外部压力、维持内部凝聚力并最终实现其公共价值的根本所在。

六、独立性的价值:美联储与财政部的对比分析

前一章的分析指出,一个清晰且受认同的“使命感”是驱动政府管理机构高效运作的内在引擎。然而,这个引擎若要持续输出动力,就必须有一个坚固的外壳来抵御外部政治风暴的侵袭。这一外壳,便是制度化的“独立性”。本章将深入探讨独立性的价值、来源与边界,通过对比美国经济治理中两个最核心的机构——联邦储备系统(美联储)与财政部——的运作模式,来具象化地展示独立性在实践中的成败关键。我们将首先阐述两者在制度设计上的分野,随后通过回顾历史,揭示缺乏独立性曾带来的灾难性后果,并最终通过数据透视,量化两种不同政策路径的长期绩效。

(一)货币与财政政策的分野

美联储常被视为美国现代历史上运行最为成功的联邦政府管理机构

中国知网 https://www.cnki.net

之一,其成功在很大程度上归功于其显著的制度独立性。其制度设计的三大支柱是:(1)决策独立于白宫的直接指令;(2)预算独立于国会的年度拨款流程;(3)理事会成员拥有长达 14 年的交错任期,一旦任命便不能因其政策立场而被解职。这种设计使其能够专注于实现其核心使命——维护物价稳定与促进最大就业,并在经济波动时,依据专业判断灵活运用货币政策工具,而不必过多顾忌短期的政治得失。

相比之下,美国财政部的独立性则显得尤为薄弱。作为行政部门的一部分,其政策受白宫和国会的直接影响,主要负责执行由国会决定的财政政策,这使其不可避免地深陷党派政治的漩涡。近年来,政治极化的加剧使得财政纪律愈发松懈。国会与白宫的关系呈现出两种极端:要么是立法部门通过否决总统提案来瘫痪财政议程,要么是国会全面屈从于总统的扩张性财政计划,导致支出失控。这两种情况都加剧了财政政策的无序性,造成了巨额财政赤字的累积。

那么,财政部能否效仿美联储的独立模式?答案或许是否定的。二者的使命性质存在根本不同。美联储的使命相对清晰、可量化(如 2%的通胀目标),这为其独立运作提供了明确的授权和问责依据。而财政支出决策具有更强的政治分配属性,其规模和用途难以事先通过契约形式进行严格限定。财政政策必须保持高度的灵活性,以应对不断变化的经济环境和不可预见的突发事件,例如新冠疫情的暴发。疫情期间,美国财政部正是凭借其灵活性,才得以比欧洲同行更迅速地推出大规模纾困计划。这恰恰说明,财政政策的有效性,在一定程度上依赖于其对政治需求的及时响应能力,而这与财政政策完全的独立性是相悖的。

(二) 历史的教训:“大滞胀”与“沃尔克冲击”

美联储今天所享有的高度独立性和抗通胀信誉,并非与生俱来,而是从 20 世纪 70 年代那场被称为“大滞胀”(the great stagflation)的惨痛政策失败中汲取的教训。这段历史为理解机构独立性的价值提供了最深刻的注脚。

从 1965 年到 1982 年,美国经历了一场持久的高通胀。以消费价格指数(CPI)衡量的通胀率从 1965 年的不足 2%一路攀升,在 1980 年 3 月达到了 14.8%的峰值。这场危机的根源,恰恰在于当时的美联储缺乏足够的独立性来抵御政治压力。在约翰逊政府的“伟大社会”计划和越南战争所带

中国知网　https://www.cnki.net

来的巨大财政赤字面前，美联储采取了过于宽松的货币政策予以配合。同时，当时的决策者普遍笃信一种存在稳定替代关系的“菲利普斯曲线”，认为可以容忍稍高的通胀来换取更低的失业率，而未能认识到这种权衡在长期并不存在。这种服务于短期政治目标的货币政策，最终导致通胀预期失控，使美国经济陷入了高通胀与高失业并存的“滞胀”泥潭。

转折点发生在 1979 年 8 月，保罗·沃尔克（Paul Volcker）就任美联储主席。沃尔克清醒地认识到，要遏制通胀，必须首先打破公众心中根深蒂固的通胀预期，而这需要以决绝的行动来重建美联储的信誉。1979 年 10 月，他主导联邦公开市场委员会（FOMC）采取了激进的紧缩政策，转而严格控制货币供应量增长，这导致联邦基金利率飙升，在 1981 年 6 月达到了 19.1%的历史高点。这场“沃尔克冲击”给美国经济带来了巨大的短期痛苦：美国在 1980 年和 1981—1982 年陷入了两次严重的经济衰退，失业率在 1982 年 12 月攀升至 10.8%的战后高点[①]。建筑业、农业等利率敏感行业遭受重创，沃尔克和美联储也因此承受了来自国会、产业界乃至普通民众的巨大政治压力。然而，正是沃尔克顶住压力的这种决断力，最终成功地驯服了通胀这头猛虎。到 1983 年，年均通胀率已大幅回落至 3.2%的水平。更重要的是，美联储以极高的经济和社会成本，重新赢得了市场的信任，确立了其作为独立、可信的通胀“鹰派”的声誉，为之后长达二十年的“大缓和”（great moderation）时期奠定了基础。

（三）数据透视：两条政策路径的对比

将“大滞胀”时期至今的宏观经济数据并置分析，可以清晰地揭示由独立机构主导的货币政策与由政治程序主导的财政政策在长期表现上的显著差异。

表 1 的数据直观地展示了两种不同的政策逻辑。在货币政策领域，沃尔克的紧缩政策（高利率）虽然在短期内代价高昂，但成功地将通胀率从长期高位拉回至可控的低水平，并在之后数十年间基本维持了物价稳定。这体现了一个独立机构在实现其明确、长期的政策目标（控制通胀）时所能展现的纪律性。相比之下，由国会和白宫主导的财政政策则呈现出截然不同的轨迹。联邦政府债务占 GDP 的比重，除了在 20 世纪 90 年代末期因经

① 数据来源：www.federalreservehistory.org，该网站由圣路易斯联储经济研究部维护。

中国知网 https://www.cnki.net

济繁荣和财政盈余有过短暂下降外,在过去半个世纪里呈现出急剧的单边上行趋势。这一趋势在经济危机、战争或重大政治选举周期前后尤为显著,反映了财政政策不可避免地受到短期政治需求和党派利益的驱动,缺乏一个能够强制执行长期财政纪律的独立"锚"。

表 1　制度独立性对政策绩效的影响:货币与财政路径的长期对比

宏观经济指标	1970—1982 年 (大滞胀时期)	1983—1990 年 (后滞胀时期)	1991—2024 年 (长期趋势)
年均通货膨胀率(CPI)	7.7%	4.1%	2.6%
联邦基金利率(峰值)	19.1%(1981 年 6 月)	11.6%(1984 年 8 月)	6.5%(2000 年) 5.3%(2024 年)
联邦政府债务占 GDP 比重	30.8%(1974 年)→ 35.2%(1982 年)	35.2%(1982 年)→ 56.0%(1990 年)	56.0%(1990 年)→ 121.9%(2024 年)

数据来源:美国劳工统计局、美联储理事会、美国管理和预算办公室、美国财政部,通过圣路易斯联储 FRED 数据库获取。通胀率为指定时期内各年度通胀率(12 月同比)的算术平均值。联邦基金利率为区间内月度数据峰值。债务数据为每年第四季度末数值。

因此,对美联储和财政部的比较分析揭示了机构独立性并非一个可以简单复制的模板,其适用性与有效性高度依赖于机构自身的使命与职能。这一观察将我们的视野引向了另一个维度:在联邦制国家中,治理结构并非铁板一块。地方政府作为市场经济的重要参与者和监管者,其行为逻辑与激励机制同样至关重要,且面临着与中央机构截然不同的挑战。它们既是联邦政策的执行者,也是地方经济的驱动者,理解它们的激励与困境是完整把握政府与市场关系不可或缺的一环。

七、联邦制下的地方政府:激励缺失与治理挑战

前述章节深入剖析了维系现代"行政国家"有效运作的几大支柱,但这些讨论主要聚焦于国家层面的中央机构。当我们将分析的镜头从中央推向地方时,会发现治理的图景变得更为复杂。在联邦制的制度框架下,州和地方政府作为市场经济中不可或缺的参与者和监管者,其行为逻辑与激励机制面临着与中央机构截然不同的挑战。本章旨在将前述的理论框架应用于地方治理层面,探讨财政联邦主义的内在矛盾如何引致地方政府在经济发展上激励不足,并通过与不同治理模式的比较,揭示碎片化治理所

中国知网　https://www.cnki.net

带来的效率困境与系统性挑战。

（一）理论框架：财政联邦主义与辖区竞争

要理解美国地方政府在经济发展中的角色，必须首先引入作为公共财政研究核心分支的“财政联邦主义”（fiscal federalism）理论框架。该理论旨在探讨在不同层级的政府（联邦、州、地方）之间实现公共职能和财政资源的最优配置。其中，具有代表性的文献包括华莱士·奥茨（Oates，2005）2005 年提出的第二代财政联邦制理论，该理论中的“分权定理”（decentralization theorem）认为，在没有成本节约或外部性的情况下，由地方政府提供满足本地居民多样化偏好的公共品，会比中央政府统一提供更有效率。与此同时，查尔斯·蒂布特（Tiebout，1956）在其 1956 年的经典论文《一个关于地方支出的纯理论》中，提出了著名的“用脚投票”（voting with their feet）模型。该模型假设，居民和企业作为理性的“消费者—选民”，会选择迁往最能以合意成本提供其偏好的公共服务组合的辖区。理论上，这种辖区间的竞争能促进地方政府的效率，并实现公共资源的帕累托最优配置。

然而，这种理论上的效率优势在实践中面临严峻挑战。辖区间的竞争并不总是导向更优的公共服务，反而可能引发“逐底竞争”（race to the bottom）。为了吸引流动的资本和高收入群体，地方政府可能有动机降低税收、放松环境管制或削减对低收入人群的社会保障，从而导致公共品供给不足和规制标准下降。此外，美国联邦体制下复杂的财政转移支付系统，虽然旨在通过均等化拨款来平衡地区间的财政能力差异，却也可能在客观上削弱地方政府的财政纪律与发展激励。其核心逻辑在于，当地方政府可以预期获得稳定、大量的外部资金注入时，其通过改善营商环境、吸引投资、扩大本地税基来增加财政收入的“税收努力”（tax effort）便会减弱。因为相比于推动经济发展这一长期且不确定的任务，争取上级政府的转移支付显然是一条更为直接和低风险的路径。这种依赖性会进一步抑制地方政府进行结构性改革的动力，例如精简规章流程、优化公共服务以吸引企业和人才等。长此以往，地方政府的职能重心可能从“发展型政府”转向“分配型政府”，更多地专注于如何在联邦资金的分配博弈中获胜，而非如何培育内生的经济增长动力。

中国知网 https://www.cnki.net

(二) 中美对比: 发展主义激励 vs. 碎片化治理

在进行比较之前,有必要从理论上对两种国家结构形式进行界定。联邦制(Federalism)是一种复合的政体形式,其核心特征是国家主权由联邦(中央)政府与成员单位(如州、省)在宪法层面进行分割。两个层级的政府都在其宪法规定的权限内拥有主权,并可直接对其管辖范围内的公民行使权力。与此相对,单一制(Unitarianism)则是一种权力高度集中的结构,其主权归属于单一的中央政府。地方政府(如省、市)虽然存在,但其权力并非固有,而是由中央政府授予或委托,并可随时被中央政府收回或调整。

将美国的联邦体制与中国的单一制进行对比,可以更清晰地揭示不同制度安排对地方政府行为激励的深刻影响。在中国,地方政府(特别是省级和市级政府)长期以来被赋予了推动经济增长的明确使命和强大激励。在"财政包干制"及后续的"分税制"改革下,地方政府的财政收入与本地经济活动的景气度,特别是企业税收,高度挂钩。同时,地方官员的政治晋升也与其辖区内的 GDP 增长业绩紧密相关。这种"增长锦标赛"模式,创造了一种强大的发展主义激励,促使地方政府积极招商引资、投资基础设施,从而成为中国过去数十年经济高速增长的关键引擎之一——尽管有研究指出,与政治晋升激励相比,直接的财政激励可能对地方经济增长的影响更为显著。当然,这种模式也带来了过度投资、地方债务和房地产市场的脆弱性等问题。

相比之下,美国的地方治理则呈现出一种截然不同的图景。许多州政府似乎更专注于监管活动而非经济发展。其高度碎片化的政治结构——全美拥有数以万计的市、县、镇和各类特殊功能区——使得跨区域的大型基础设施项目协调异常困难。每一个地方实体都有其自身的政治议程和选民诉求,这为项目的规划和实施创造了无数的"否决点"(veto points)。这种制度结构与中国自上而下、能够迅速集中资源推行国家战略的治理模式形成了鲜明对比。

这种效率差异可以通过具体的量化数据得到印证。以大型基础设施项目为例,繁琐的审批流程和层层叠加的地方与联邦法规,极大地拖慢了建设进程。根据世界银行 2014 年 7 月发布的报告,中国建设时速 350 千米高铁的单位成本为 1700 万至 2100 万美元,而欧洲同类项目的成本为 2500 万至

中国知网　https://www.cnki.net

3900 万美元，美国加州高铁项目的估算成本则高达每公里 5600 万美元[①]。这种巨大的成本差异，固然有劳动力成本和土地征用制度等因素的影响，但更深层次的原因在于中美两国在项目审批、环境评估和政治决策机制上的根本不同。这背后反映的正是地方治理的低效，以至于出现美国一座桥梁的维修时间，可能是中国建造一座世界级大桥的时间三倍之久的现象。

（三）碎片化治理的根源："邻避主义"与审批困境

美国基础设施项目效率低下的背后，是其联邦制和地方分权制度所内生的一系列治理挑战。其中，"邻避主义"（NIMBYism，"Not In My Back Yard"）是关键的阻碍因素之一。该术语指代居民抵制那些虽然对整个社群有益，但会给其邻近地区带来负面影响（如噪音、环境破坏、交通拥堵）的公共建设计划。由于地方社区拥有强大的政治和法律工具，其能够有效地通过漫长的听证会、诉讼和政治动员，极大地增加项目的不确定性、时间和财务成本。

与"邻避主义"相伴的，是美国繁琐而冗长的项目审批流程。以《国家环境政策法》（NEPA）为例，该法案要求所有重大的联邦项目都必须进行详细的环境影响评估。这一初衷良好的法律，在实践中却演变成了一个极其耗时的过程。尽管根据美国环境质量委员会的最新数据[②]，完成一份环境影响评估报告（EIS）本身的中位时间已缩短至约 2.8 年，但这并未完全反映项目延误的全貌。关键在于，NEPA 为项目反对者提供了通过法律诉讼来进一步拖延甚至扼杀项目的有力武器。研究表明，当计入诉讼时间后，项目的平均审批周期延长至 4.2 年[③]，更有约四分之一的项目耗时超过 6 年，近十分之一的项目历时 10 年以上才能获得批准[④]。这一时长远超许多国家 1 到 2 年的普遍水平[⑤]。这种以程序合规为核心的"过程监管"而非"结果监管"模式，叠加在州和地方层面层层加码的法规之上，共同构成了

① 欧杰、宋迪、周楠燕，《中国高速铁路：建设成本分析》，世界银行中国交通运输系列专题之九，2014 年 7 月。

② Environmental Impact Statement Timelines (2010—2024)，美国环境质量委员会，2025 年 1 月。

③ Understanding NEPA Litigation: A Systematic Review of Recent NEPA-Related Appellate Court Cases，突破研究所，2024 年 7 月。

④ P. Rossetti，Addressing NEPA-Related Infrastructure Delays，R Street 研究所，2021 年 7 月。

⑤ D. Elliott & R. Klee，法律、科学与经济学的融合：美国环境法经验，北京大学法学院学术讲座，2025 年 3 月。

中国知网 https://www.cnki.net

美国基础设施建设的“制度性泥潭”。

要改善这一状况,需要更强的联邦领导力与制度设计智慧的结合。改革的方向不应是简单的去中心化,而应是“去中心化”与“去监管化”的双管齐下,因为某些不必要的监管正是在地方层面效率最低、阻力最大。因此,必须在放松管制的总体框架下,重新界定联邦与地方的权责,构建一套能够适应 21 世纪经济需求的、更有效率的央地关系。

八、政府管理机构的制度重构:在“去监管”与“新监管”之间寻求平衡

无论是中央机构的独立性挑战,还是地方政府的激励困境,都反映了现有政府治理框架在应对复杂现实时的局限性。当前,一个前所未有的变量——以人工智能为代表的技术革命——正以颠覆性的力量冲击着整个社会经济结构,并对政府的监管能力提出了根本性的新要求。这迫使我们必须思考一个更宏大的问题:政府管理机构应如何进行一场深刻的“制度重构”?这不再是简单地扩大或缩小政府权力的问题,而是在鼓励创新与防范风险之间,进行一场审慎的战略抉择。

(一)监管重心的战略性转移:从过程监管到风险监管

面对新时代的挑战,政府管理机构改革的方向不应是简单的预算削减或部门裁撤,而是一场深刻的“制度重构”。这场重构的核心,是在“去监管”(deregulation)与“新监管”(new regulation)之间找到审慎的平衡:一方面,在部分领域放松那些已被证明僵化、低效甚至阻碍创新的过度管制,以释放私营部门的活力;另一方面,将有限的、宝贵的监管资源与国家能力,战略性地聚焦于真正具有系统性风险、深刻影响社会未来的关键新兴领域,尤其是人工智能。

其一,在“去监管”层面,当前许多监管措施已经走向僵化和过度。以气候变化为例,尽管其构成了紧迫的全球性挑战,但应对之道并非通过制定大量繁琐的法规来审查每一个建筑项目或道路工程的环境影响。这种以程序合规为核心的“过程监管”成本高昂且效率低下。更有效的方式是通过市场化手段,如征收统一的碳税,为绿色技术创新提供有力的财政补贴,从而以更低的社会成本引导整个经济体向低碳转型。同样,许多限制

中国知网　https://www.cnki.net

个人择业自由的职业资格许可，如对理发师或按摩师的繁琐要求，以及一些已被证明效果不佳的平权法案，都应被重新审视和削减。

其二，监管力量在传统领域的“战略性撤退”，必须与在关键新兴领域的“前瞻性布局”相结合。人工智能无疑是这场重构中最具挑战性、也最为紧迫的核心领域。它不仅是技术问题，更涉及伦理、公平、就业乃至社会稳定，其复杂性远超传统监管对象。将资源和精力集中于构建 AI 的治理框架，其社会回报要高得多。

要实现这种监管重心的战略性转移，关键在于提升政府管理机构自身的人力资本质量。政府需要吸引更多受过良好教育、对人工智能等前沿科技有深刻理解的专业人才。尽管近年来国会山对数字技术的认知有所提升，但与数字技术发展的速度相比仍远远不够。显然，当前最顶尖的 AI 人才仍然集中在硅谷的科技巨头，而非政府管理机构。因此，提升相关政府岗位的薪酬竞争力，建立更能吸引和留住顶尖专家的职业路径，是有效监管得以实现的前提。然而，在吸引人才的同时，必须正视并审慎管理“旋转门”（revolving door）现象，即人才在政府与大型科技公司之间流动的双重影响。一方面，它有助于政府获取前沿知识，弥合技术鸿沟；另一方面，也可能带来“监管俘获”的巨大风险，即前官员利用其人脉和内部知识为私营部门谋利，从而损害公共利益。因此，建立制度化的“技术人才旋转门”机制，必须配套实施严格的道德规范，例如设定明确的“冷静期”（cooling-off periods），禁止离任官员在一定期限内就其在政府期间处理过的事务游说原机构，并增加决策过程的透明度，以趋利避害。

这种人力资本的提升与监管重心的转移，本质上要求我们从“传统过程监管”转向“适应性 AI 监管”，二者存在根本性差异。传统过程监管，如环境评估，其理念是“事前审批、预防为主”，监管工具是详尽的法规、许可证和检查，流程特点是线性、冗长、僵化，对创新的影响往往是抑制性的。而本文所倡导的适应性 AI 监管，其理念是“敏捷治理、风险分级”，监管工具是监管沙盒、伦理准则和事后审计，流程特点是迭代、灵活、数据驱动，其目标是在划定安全底线的前提下，最大限度地鼓励负责任的创新。

（二）生成式人工智能的新型风险

人工智能，特别是近年来以大语言模型为代表的生成式 AI 的爆发式发展，带来了一系列传统监管工具难以应对的新型风险，这使得构建前瞻

中国知网 https://www.cnki.net

性的“新监管”框架成为一项极为紧迫的任务。这些风险横跨经济、社会和法律等多个维度。

在经济层面,事实证明,生成式 AI 直接影响到律师助理、设计师、程序员、分析师等知识型工作岗位。这种“任务替代”效应可能在短期内导致显著的劳动力市场错配,并可能加剧社会收入的两极分化。

在社会与政治层面,风险则更为严峻。大量证据表明,高度逼真的“深度伪造”(Deepfake)技术,可以被用于制造虚假的音视频,进行欺诈、诽谤或政治宣传,从而严重侵蚀社会信任和民主程序的根基。当公众无法再相信眼见为实时,制度信任这一现代社会的基石便会开始瓦解。

在法律与伦理层面,生成式 AI 也带来了全新的挑战。首先是知识产权问题,AI 生成内容的版权归属至今悬而未决。其次是算法偏见问题,由于 AI 模型的训练数据来源于人类社会既有的文本和图像,模型会不可避免地学习并放大其中存在的社会偏见,从而可能导致歧视性的决策结果。这些新型风险的共同特点是其规模化、低成本和难以溯源,对传统的、以应对物理世界和明确行为主体为核心的监管模式提出了根本性的挑战。

(三) 两种监管路径与 AI 的平衡治理

面对 AI 带来的共同挑战,全球主要的经济体正在探索不同的治理路径。其中,欧盟和美国的模式代表了两种截然不同的监管理念,即“立法驱动”的全面规制与“机构驱动”的动态治理。

欧盟的《人工智能法案》(The EU Artificial Intelligence Act)是前者最典型的代表。该法案采取了一种自上而下、全面的立法方式,其核心是基于风险的分类管理体系。它将 AI 应用划分为四个主要等级:不可接受风险(如社会评分系统或操控性技术)、高风险(如用于招聘、信贷审批)、有限风险(如聊天机器人)以及最低风险(如垃圾邮件过滤器)。此外,还有一个针对通用人工智能的附加类别。这种模式的优点在于为市场提供了高度的法律确定性,但其潜在的缺点是法律条文的制定和修改周期漫长,可能难以跟上技术飞速迭代的步伐,从而在一定程度上抑制创新。

相比之下,美国迄今为止的路径更倾向于一种自下而上、更为灵活的“机构驱动”模式,权威分析已证实其呈现出“监管拼凑”(patchwork)的特征,即由不同的联邦和州级举措构成,缺乏统一的法律框架。它更多地依赖于现有监管机构在其各自管辖领域内应用现有法律,并辅以自愿性的行

中国知网　https://www.cnki.net

业指导框架。这种模式的优势在于其灵活性和适应性,但弊端在于可能导致监管的碎片化和不一致。

本文倡导建立一个独立的联邦人工智能主管机构,即在美欧两种模式之间探寻一条中间道路。该机构应类似于国立卫生研究院(NIH)的模式,作为一个伞形组织,汇聚全球顶尖的专业人才,并设立专门的 AI 研究与发展基金。其核心职能应包括:统筹公共研究资金,支持那些社会效益显著但私营部门投入不足的基础性、公益性研究;加强跨部门协调,提升整个联邦政府在 AI 应用与治理上的专业知识水平;持续评估监管与市场机制的有效性,为立法和行政决策提供专业依据。

为了强化这一建议的可行性,我们可以进一步借鉴美联储的制度设计,要求这个新机构在其核心职责中内置一种平衡机制,以审慎地调和"发展创新"与"保障安全"这对核心议题。表面上看,这一设计与前文为防止"使命漂移"(mission creep)而强调的"单一使命"原则似乎有所矛盾,但二者背后的制度逻辑其实是统一的。"单一使命"旨在防止将外部的、不相关的政治目标强加于专业机构,从而稀释其核心职能。相比之下,我们所提倡的这种平衡性设计,则适用于像人工智能这样核心本质包含内在矛盾的新生事物:其内在矛盾体现在既要"促进创新",又要"保障安全"。这两者并非外部议程,而是同一枚硬币不可分割的两面。因此,这种设计旨在将这种根本性的权衡内化于该机构的核心职责之中,迫使其在决策中系统性地寻求平衡。美联储的法定目标,即在"促进最大就业"与"稳定物价"之间寻求平衡,正是这种制度设计的典范。类似地,这个新的人工智能机构的核心职责也应是在以下两个方面取得平衡:(1)促进美国在人工智能领域的创新与全球竞争力;(2)保障人工智能系统的安全、可信,并防范其可能带来的系统性风险。这种将"发展"与"安全"这对核心议题内化于核心职责之中的平衡设计,将迫使机构在决策中系统性地权衡创新与风险,避免陷入单一的"促进"或"限制"的极端。

在治理结构上,这个新机构应像美联储一样保持高度的独立性,以抵御短期的政治干预,但同时必须建立严格、透明且定期的问责机制,接受来自国会、其他政府部门以及公众的监督。这种设计的精妙之处在于,既确保了机构能够独立、高效地运作,又能防止其成为一个不受约束的权力中心,从而在鼓励技术进步与维护社会福祉之间,找到一条可持续的"窄廊"。

中国知网 https://www.cnki.net

九、政策启示:构建适应性监管生态系统

前文的分析最终指向一个核心议题:面对人工智能革命,政府应如何构建一个更智能、更具适应性的监管生态系统,以引导颠覆性技术增进社会福祉。这要求一套涵盖短期人才投资、中期机制创新与长期制度重构的多层次政策组合。

(一)短期对策:投资于人力资本与知识基础

有效监管的首要前提,是监管者必须具备与被监管对象相匹配的专业知识。当前,美国政府在人工智能等前沿科技领域面临着严重的人才赤字,顶尖专家绝大多数集中在私营部门。弥合这一知识鸿沟,是所有制度改革的起点。

其一,应建立一个制度化的"技术人才旋转门"机制。可以借鉴并扩大"总统创新研究员"(presidential innovation fellows, PIF)等现有项目,为来自科技行业的顶尖专家提供为期一年左右的"政府服务任期"。这不仅能为政府管理机构直接注入急需的技术能力,解决具体问题,更能促进公共部门与私营部门之间的文化交流与相互理解。为了管理"旋转门"可能带来的"监管俘获"风险,必须配套实施严格的道德规范,例如设定明确的"冷静期",并增加决策过程的透明度。

其二,必须对现有公务员和立法者进行系统性的能力建设。应为国会山的工作人员及相关政府管理机构的中高层管理者,提供强制性的 AI 技术素养和治理培训。只有当决策者能够理解技术的基本原理、潜力和风险时,才有可能跳出政治化的窠臼,制定出明智、有效的政策。

(二)中期路径:创建敏捷治理机制

面对技术快速迭代的现实,传统的、以制定详尽法规为核心的"过程监管"模式显得过于僵化和迟缓。政府需要引入更具实验性和适应性的"敏捷治理"工具,以应对不确定性。

一个已被证明行之有效的工具是"监管沙盒"(regulatory sandbox)。以英国金融行为监管局(FCA)自 2015 年起在金融科技(FinTech)领域的成功实践为蓝本,美国可以为人工智能领域设立类似的机制。Cornelli et

中国知网　https://www.cnki.net

al.(2023) 的研究证实,进入 FCA 沙盒的企业在后续融资额上平均增加了 15%,成功融资的概率提升了 50%,并有效缩短了产品上市时间。这种模式带来了双赢效果:对于企业而言,它在清晰的监管框架内降低了市场准入壁垒,并显著提升了吸引投资的能力;对于监管机构而言,这是一个宝贵的学习机会,使其能够在风险可控的条件下,深入了解新兴技术的实际运作方式,为未来制定更精准、更有效的法规奠定坚实的证据基础。这正是从僵化的事前审批,迈向灵活、数据驱动的适应性治理的关键一步。

(三) 长期方略:重构制度并引领全球

短期的才智引进和中期的流程创新,最终需要一个稳固的长期制度框架来承载。如前文所述,这一制度重构的关键,在于创建一个拥有高度独立性与专业能力的联邦人工智能主管机构。为确保其决策的平衡性,该机构的核心职责应是在以下两个方面取得平衡:既要促进人工智能领域的创新与全球竞争力,也要保障其系统的安全、可信,并防范系统性风险。这一设计旨在将“发展”与“安全”内化为其核心职责,系统性地权衡创新与风险,并为其独立性提供合法性基础。同时,该机构必须建立严格、透明的问责机制,接受来自国会、其他政府部门以及公众的监督,确保其权力始终“被枷锁”。

在国际层面,美国必须积极参与并引领全球 AI 治理规则的制定。这不仅是履行大国责任,更是维护自身国家利益的战略需要。通过在经济合作与发展组织(OECD)、七国集团(G7)等多边平台积极推广以民主、人权和法治为基础的 AI 治理原则,美国可以与盟友共同构建一个开放、可信的全球 AI 生态系统,从而有效应对其他治理模式的挑战。这要求美国超越国内的党派纷争,以长远的战略眼光,为全球技术治理的未来贡献智慧与领导力。

十、结语:在不确定性中重塑国家能力

本文的探讨论证始于对“行政国家”这一现代治理核心角色的重新审视,最终落脚于如何应对人工智能这一前所未有的技术挑战。贯穿其中的主线是,现代政府管理机构的效能,乃至整个国家的长期繁荣,根植于一个看似脆弱却至关重要的基础——“制度信任”。而维系这份信任的路径,恰如在一条“窄廊”中行走,既需要一个强大的国家能力,也需要一个动员起

中国知网 https://www.cnki.net

来的社会与之抗衡。

我们的分析揭示了这条窄廊正面临来自多个方向的压力。在全球范围内,民粹主义政治的兴起正不断侵蚀着专业机构的独立性,试图以政治逻辑压倒专业精神,将“被枷锁的利维坦”推向专断的边缘。为了抵御这种侵蚀,我们必须深入机构内部,构建以“使命感”为核心的激励机制,并捍卫其在专业领域的制度独立性。美联储与财政部的对比清晰地表明,独立性并非万能药,其设计必须与机构的核心使命相匹配。同时,联邦制下的央地关系困境也提醒我们,有效的国家能力需要跨越层级的制度协同与激励相容。

所有这些关于信任、激励、独立性和层级治理的古老原则,最终都在人工智能的治理问题上汇集并接受终极考验。我们提出的制度重构方案——在传统领域审慎“去监管”,同时为 AI 等新兴领域构建专业、独立的“新监管”框架——并非相互矛盾,而是同一逻辑一体两面的体现。它要求政府放弃无所不包的微观干预,转而将稀缺的治理资源集中于最具系统性影响的领域,这正是一种主动塑造技术发展方向的社会选择,而非被动地接受技术决定论。

创建一个独立的、内置平衡机制的人工智能治理机构,正是这一思想的集中体现。它承认了市场在推动技术创新上的巨大能量,也正视了技术失控可能带来的巨大风险。它试图在赋能与约束、创新与责任之间,为美国在欧盟的全面立法与完全放任之间,走出一条中间道路。

然而,必须承认,本文所探讨的对现有强大国家能力的“重塑”与“再平衡”,在很大程度上是一个发达国家语境下的议题。对于全球南方广大的发展中国家而言,它们所面临的挑战往往更为根本。其核心任务可能并非“去监管”,而是在一片制度的“真空”中,如何从零开始建立有效、廉洁的“国家能力”本身。当一个国家尚未走出“无国家利维坦”的混乱,或是深陷“专制利维坦”的泥潭时,讨论如何精巧地约束一个“被枷锁的利维坦”便显得奢侈。它们在制度建设上迥异的起点和约束,意味着在迎接人工智能等全球性技术浪潮时,将面临更严峻的挑战和更不对等的地位。

归根结底,在技术加速变革、全球不确定性加剧的时代,重塑国家能力已成为一项无法回避的议题。其核心不在于扩大或缩小政府的规模,而在于提升政府的“质量”——即决策的专业性、执行的有效性,以及面对未来挑战的适应性。本文所探讨的制度信任、激励机制与监管重构,正是通往这一目标的基石。尽管这一过程充满复杂性与不确定性,但唯有通过持续

中国知网　https://www.cnki.net

的制度创新与深刻的自我革新，现代国家才能在不确定的未来中，继续履行其促进繁荣与维护公正的核心使命。

参考文献

Acemoglu D, Robinson J A. 2012. Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty[M]. New York: Crown Business.

Acemoglu D, Restrepo P. 2019. Automation and new tasks: How technology displaces and reinstates labor[J]. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2): 3-30.

Acemoglu D, Robinson J A. 2019. The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberty[M]. New York: Penguin Press.

Acemoglu D, Johnson S. 2023. Power and progress: Our thousand-year struggle over technology and prosperity[M]. London: Public Affairs.

Buchanan J M, Tullock G. 1962. The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy[M]. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press.

Cornelli G, Doerr S, Gambacorta L, et al. 2023. Regulatory sandboxes and fintech funding: Evidence from the UK[R]. BIS Working Papers No. 901.

Landis J M. 1938. The administrative process[M]. New Haven: Yale University Press.

Nathan R P. 1975. The plot that failed: Nixon and the administrative presidency [M]. New York: John Wiley & Sons.

Niskanen W A. 1971. Bureaucracy and representative government[M]. Chicago: Aldine-Atherton.

North D C. 1990. Institutions, institutional change and economic performance[M]. Cambridge: Cambridge University Press.

Oates W E. 2005. Toward a second-generation theory of fiscal federalism[J]. *International Tax and Public Finance*, 12(4): 349-373.

Stigler G J. 1971. The theory of economic regulation[J]. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1): 3-21.

Tiebout C M. 1956. A pure theory of local expenditures[J]. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.

中国知网 https://www.cnki.net

Weber M. 1978. Economy and society: An outline of interpretive sociology[M]. California: University of California Press.

Wilson J Q. 1989. Bureaucracy: What government agencies do and why they do it [M]. New York: Basic Books.

Wilson W. 1887. The study of administration[J]. *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.

How Can Administrative Agencies Operate Effectively? Institutional Trust, Independence, and Mission-Driven Incentives

Daron Acemoglu

(Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology)

Abstract: From the perspective of government and economics, the paper examines the role of modern administrative agencies in market economies and the pressures they confront. It conceptualizes these agencies, such as central banks and environmental regulators, as a "fourth pillar" of the state, parallel to the executive, legislative, and judicial branches. Together, they constitute the contemporary "administrative state." Its effectiveness rests on broad institutional trust. Yet this trust is increasingly undermined by populist movements and political interference, which weaken the professionalism and independence of administrative agencies. To address these risks, the paper develops an analytical framework that emphasizes two pillars: mission-driven incentives and institutional independence. At the local level, it analyzes incentive failures and governance fragmentation within federal systems. The paper then turns to emerging technologies, particularly artificial intelligence, and argues that regulatory frameworks must be reconfigured. The key is to balance deregulation with targeted oversight. Such a balance is essential for rebuilding state capacity and enabling governments to navigate the uncertainties of the current era.

Keywords: administrative state; institutional trust; incentive mechanisms; regulatory reconfiguration; artificial intelligence governance

中国知网 https://www.cnki.net