

“人民损失了橙子”： 一个美国故事的政治警示

张佳俊

全球范围内日益突出的两极分化，正成为这个时代的集体症候，美国尤为典型。通过一个历时近 60 年的“人民损失了橙子”的故事，美国知识精英反思为什么一个由多数人民主选举产生的政府会长期推行一项牺牲多数人利益而满足少数人私利的法律，进而批判“不负责任的权力”——授权立法和行政异化——的社会政治危害。然而，这一反思最终止步于一般意义上的利益俘获或权力寻租逻辑，未能深入权力和资本关系背后的阶级议题，以至于“批判”本身也无法摆脱某种阶级性，反而变成美国政治经济精英内部博弈的工具。结果是，美国为规训权力异化、强化权力责任而发明的一系列法律和制度，反而使公共权力和私人资本的深度合作乃至公共政策的私有化得以制度化，无形中进一步固化了私人获益、公众受损的失衡局面。对于我们来说，解剖这个美国故事背后的深层逻辑，在社会结构的整体视野中重新认识权力与资本的关系，进而思考如何构建一个真正负责任的权力体系，尤为必要。

一、为什么“人民损失了橙子”？

为什么“人民损失了橙子”？这是一个历时近 60 年的故事。1933 年，为了振兴美国农业，经美国国会表决通过，罗斯福总统签署《农业调整法》（Agricultural Adjustment Act）。该法授予美国农业部部长“制定法律的权力”（the power to make laws）。农业部部长据此发布了一系列“农产品销售令”（agricultural marketing orders），对每周可以运输的各类农产品数量做出限制，旨在维持市场供需平衡。然而，其中一项关于新鲜水果运输总量及分摊比例的配额制度，却催生出一个“意外”的结果：在盛产橙子的加利福尼亚州和亚利桑那州，许多新鲜橙子并没有送到人嘴里，而是喂了牛。为什么会这样呢？原来，在配额制下，为了提高鲜橙价格，除少量出口外，有相当一部分橙子不会直接供应美国国内市场，而是被加工成其他产品、喂养牲畜乃至直接丢弃腐烂。但是鲜橙涨价的盈利，并没有增加果农的长期收益，他们短期所得的利润很多时候都被橙子过剩和浪费冲抵了；而大众是最终的买单者，他们花了更多钱，却买到了更少、质量更差的橙子。真正的受益者是加利福尼亚州和亚利桑那州的橙子销售商和加工商新奇士（Sunkist）公司。这个号称全美最大的新鲜农产品运输商乃至世界级的橙子营销企业，组建了大型营销联盟，借助配额制，通过订单管理来控制果农和经销商，调控内部生产销售计划，从而获得排他性的竞争优势，最大限度地获取利润。因而，新奇士公司一直设法维持配额制，尽管后来多方发声反对，这项配额制还是持续实施了几十年，直到 1992 年才被叫停——但农业部长仍保留根据农业销售令

“人民损失了橙子”：一个美国故事的政治警示

恢复配额制的权力，而且还有一些议员敦促农业部部长保留配额制。^①

区区一个新奇士公司，为什么能让一个由多数人民选举产生的政府，长期推行一项牺牲多数人利益而满足少数人私利的法令呢？这是上述故事的讲述者、纽约法学院教授大卫·舍恩布罗德（David Schoenbrod）提出的尖锐质疑。1993年，舍恩布罗德出版名著《不负责任的权力：国会如何借由授权辜负了人民》，他在书中深刻揭露出美国立法权旁落的后果及其生成逻辑。此后近三十年，他更是不遗余力地批判“不负责任的权力”对美国政治与社会造成的深远危害。^②在这个橙子故事中，舍恩布罗德认为，水果运输管制措施是以调节市场之名，行以权谋私之实。事实上，新奇士公司和其他大企业一样，买通了游说集团，用政治捐款讨好国会和白宫里的相关政策制定者，和他们建立长期稳固的政商关系。不过，新奇士公司每年给议员们的好处也不算太多，还没到让议员们为其在政治上铤而走险的程度。这里的风险在于：如果要出台一部限制竞争的正式法律，就必须通过国会投票表决和总统签署生效的正式立法程序，如此一来，那些议员就得亲自出面，为推动立法开展政治运作、克服种种政治阻力，而这还不一定能保证完成立法；即便完成，他们还要为法律的实施后果承担政治责任。既然正式立法这条路不好走，那新奇士的政策诉求怎么才能实现呢？这时，授权立法就成为一个“好办法”：由于先前国会和总统已通过规定宽泛、表述笼统的法案，给行政部门一揽子的立法性授权；那么，以后再要出台新政策或调整旧政策时，立法部门就不必公开出面，行政部门则成为政策法规的实际制定者，也即立法权的实际行使者。这样，新奇士公司可以得到它想要的法律，国会议员或白宫的主事者们也不用担心被政治对手抓住把柄，而人民最终“损失了橙子”——因橙子涨价而利益受损，却没法直接对他们选出的政治精英问责。^③

舍恩布罗德指出，正因为有授权立法打掩护，那些接受新奇士公司献金的官员们可以为它积极奔走。他们在幕后通过各种渠道影响行政部门制定政策，而无需国会投票或总统签名，这意味着他们其实仍在制定法律，但不是以宪法设定的对公众负责的方式来立法。如果授权立法产生了积极的社会效果，他们会拿来邀功；如果产生了负面后果，他们又可以把责任推卸给行政部门。授权立法就像“一面方便的镜子”，“让政客们看上去同时亲吻了苹果的两面”。^④从更深层看，在授权立法机制下，政策博弈从国会大厦分散转移到了各个行政部门，更有利于那些拥有资金优势和人脉优势，且与行政部门常来常往的利益集团参与政策制定过程，甚至左右政策选项。而作为政策实施结果的承受者，无钱、无势、无组织的普罗大众，却被排斥在决策过程之外。这就是

① 参见 David Schoenbrod, *Power Without Responsibility: How Congress Abuses the People Through Delegation*, New Haven: Yale University Press, 1993, pp.3-7。

② 舍恩布罗德对美国国会政治的批判贯穿其大半个学术生涯，继 1993 年之后，他又于 2005 年出版《把我们的环境从华盛顿解救出来：国会如何攫取权力、推卸责任和欺骗人民》，从环境保护领域的监管政策切入，批判美国国会的授权立法给经济带来了巨大成本，美国环境保护署的行政举措反而让生态环境变得更糟糕；2017 年，他再次出手，出版《哥伦比亚特区机密：内窥华盛顿的五个诡计》，从金钱把戏（the Money Trick）、债务担保伎俩（the Debt Guarantee Trick）、联邦授权把戏（the Federal Mandate Trick）、监管之术（the Regulation Trick）、战争诡计（the War Trick）五个方面“问罪”美国国会政治。参见 David Schoenbrod, *Saving Our Environment from Washington: How Congress Grabs Power, Shirks Responsibility, and Shortchanges the People*, New Haven: Yale University Press, 2005; David Schoenbrod, *DC Confidential: Inside the Five Tricks of Washington*, New York: Encounter Books, 2017。

③ 参见 David Schoenbrod, *Power Without Responsibility: How Congress Abuses the People Through Delegation*, pp.7-9。

④ 参见 David Schoenbrod, *Power Without Responsibility: How Congress Abuses the People Through Delegation*, pp.9-10。

为什么利益的集中或垄断在行政部门中往往比在国会中更容易得逞。^①在舍恩布罗德看来，缺乏政治责任的授权立法，规避甚至架空了美国民主的核心运作机制——正式立法程序，从而给私人利益打开了方便之门。这不仅削弱了政府公共治理的效果，也为结构性贫富分化埋下了制度性隐患。

二、宪制之变与美国政府的干预悖论

然而，如果重返 20 世纪 30 年代，可以发现：在大萧条的历史背景下，从美国国会和总统向行政部门大量授权，到美国行政部门加强对社会经济问题的管制，这一系列国家干预措施正是冲着经济失衡和利益垄断的问题去的，而遏制愈演愈烈的贫富分化趋势也是当时罗斯福新政的要旨之一。彼时，在垄断资本主义的主导下，经济集中化过程推动着商品市场、资本市场以及劳动力市场的高度组织化，美国社会经济的失衡状况日益突出；与此同时，市场机制暴露出诸多弊端，加剧了从经济权力到社会机会的严重不平等，经济危机进一步向社会危机转化。在这种情况下，奉行自由放任主义的美国政治经济体制遭遇了合法性危机，国家不可能袖手旁观，原本仅仅满足于保护消极自由的法律模式也需要做出新的回应。1936 年，富兰克林·罗斯福（Franklin Roosevelt）在麦迪逊广场花园的竞选演讲最能说明这种历史转变：

这个国家，曾在 12 年里饱受什么也听不见、什么也看不见、什么也不做的政府的折磨。举国人民指望政府，政府却视而不见……今天，强大的势力正拼命地召回那种政府，他们认为最冷漠的政府是最好的政府。而近四年来，你们的政府已经撸起袖子行动起来，而不是转转大拇指。我们会继续撸起袖子。我们不得不与和平的宿敌——商业和金融垄断、投机、不计后果的银行业、阶级对立、地方主义、发战争财等做斗争。它们开始只是把美国政府当作它们自己事务的附属品。现在我们知道了，依靠组织化的献金来运转的政府和有组织的暴民政府一样危险。在我们的历史上，这些力量从未像今天这样团结一致地反对一个候选人。它们同仇敌忾地憎恨我——而我欢迎他们的憎恨。我想说，在我的第一届政府中，自私和权欲的力量已经遇到了对手。我想说，在我的第二届政府中，这些力量遇到了它们的主人。^②

罗斯福对沦为资本附庸的消极政府模式的批判，以及决心建立有为政府、对私有化资本垄断进行监管和节制的主张，代表了影响 19 世纪末至 20 世纪上半叶几代美国人的进步主义意识形态。正是在应对危机的历史进程中，美国转入现代国家建构的快车道，以政府干预为特色的公共行政之治得以全面扩张。^③由于美国国会和司法机构都没有足够能力解决社会经济问题，两者逐渐走出了权力分立的传统界限和自由放任的私法逻辑，分别通过立法授权和司法尊让，与行政开展治理合作，以回应和解决社会经济问题。^④这一过程实现了行政和立法的权力转换，产生了强行政、弱立法的格局，总统成为“事实上的立法者”，行政系统成为“能在重大事项上代替国会的唯一力量”，“美国最初权力分立体制下的各个机构的地位已然改变”。^⑤如美国康奈尔大学教授西

① 参见 David Schoenbrod, *Power Without Responsibility: How Congress Abuses the People Through Delegation*, pp.10-13.

② 参见 Franklin Roosevelt, “Campaign Address at Madison Square Garden” (October 31, 1936), in Samuel Rosenman, ed., *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, Vol. 5, New York: Random House, 1938, pp.566-573.

③ 参见张佳俊：《当法律帝国遭遇行政国家》，《读书》2019 年第 4 期。

④ 参见张佳俊：《通往机构主义：司法尊让与美国司法-行政关系的重构》，《美国研究》2021 年第 1 期。

⑤ 参见 Kenneth Warren, *Administrative Law in the Political System*, 3rd edn., N. Y.: Prentice Hall, 1996, p.36; Robert Lorch, *Democratic Process and Administrative Law*, rev. edn., Detroit: Wayne State University Press, 1980, p.12.

“人民损失了橙子”：一个美国故事的政治警示

奥多·洛伊 (Theodore Lowi) 所言, 随着美国政府从国会政府转向总统政府, 政治主动权的中心变成了总统府, 施政重心变成了行政部门。^① 在立法和司法的默契配合下, 行政主导型体制已成为当代美国宪制秩序的核心特征。^②

放到这样的历史背景下理解, 授权立法其实是美国国家治理模式转型的必然结果, 它看上去似乎只是一种立法技术调整, 却出其不意地带动了整个美国宪制的革命性变化, 而它的出现, 也适应了转变中的美国社会的治理需要。正因为如此, 尽管洛伊也像舍恩布罗德那样, 认为美国国会拱手让权于行政部门, 是一种不负责任的“立法自残” (legiscide); 但他坦陈, 授权立法是包括代议制政府在内的任何政府都不可避免的必做法, 绝对拒绝授权的做法并不可取。^③

那么, 为了解决公共利益问题而出现的授权立法, 为什么又会导向舍恩布罗德指责的私人利益输送问题呢? 缺乏政府作为的自由放任秩序会走向两极分化, 为什么旨在调节市场秩序、实现社会公共目的政府干预, 也会助长美国的贫富分殊呢?

三、美国社会对行政权力异化的反思

在很多美国人看来, 既然授权立法无可避免, 那么问题就自然出在权力急剧膨胀的行政系统之中。从本质上说, 作为现代理性化过程的产物, 行政官僚体系是一台高度程式化的、冷冰冰的制度机器, 而它面对的, 却是一个日益复杂的、活生生的现代人类社会, 这种理念与现实、制度与实践之间的张力, 始终影响着具体的行政部门及官僚群体, 也在根本上决定了官僚系统必然存在某种异化的倾向 (例如, 在治理实践中, 容易出现自利性、逐利化和不负责任, 容易卷入派系之争, 容易被所监管的行业、企业、个人等利益群体俘获)。从美国的情形来说, 这种异化倾向, 随着行政组织规模的不断扩大, 已成为一种显著的趋势。其中被批评最多也最为公众所熟知的, 就是行政权力被利益集团俘获、受到派系政治干扰的问题。

美国著名政治学家塞缪尔·亨廷顿 (Samuel Huntington) 较早发现和反思了“监管俘获” (regulatory capture) 现象。他揭示美国运输领域声名赫赫的监管机构——州际商业委员会 (Interstate Commerce Commission) 在蓬勃发展的过程中, 染上了一种“营养不良的消瘦症” (Marasmus): 一战后, 州际商业委员会深受铁路行业支持, 其决策的每个环节都与铁路行业形成利益关联, 以至于它长期扮演铁路行业的利益代理人角色, 而丢掉了作为一个独立监管机构所应秉持的客观性和公正性。^④ 另一位美国政治学者马福尔·伯恩斯坦 (Marvel Bernstein) 将研究对象扩大到六个美国联邦行政机构^⑤, 发现这些机构的异化过程包括四个阶段: 第一阶段, 监管机构因应某些重

① Theodore Lowi, *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca: Cornell University Press, 1985, pp.67-92, 97-132.

② 参见张佳俊:《美国背叛美国? ——党派政治与美国行政权的整合》,《东方学刊》2020年第1期; Philip Hamburger, *Is Administrative Law Unlawful?* Chicago: University of Chicago Press, 2014, pp.11-12.

③ Theodore Lowi, “Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism and Administrative Power”, *American University Law Review*, 1987, Vol. 36, No. 2, pp.295-322.

④ 参见 Samuel Huntington, “The Marasmus of the ICC: The Commission, The Railroads, and the Public Interest”, *Yale Law Journal*, 1952, Vol. 61, pp.467-509.

⑤ 这六个美国联邦行政机构是: 联邦贸易委员会 (Federal Trade Commission)、联邦电力委员会 (Federal Power Commission)、民用航空委员会 (Civil Aeronautics Board)、联邦通信委员会 (Federal Communications Commission)、国家劳动关系委员会 (National Labor Relations Board) 以及证券交易委员会 (Securities and Exchange Commission)。参见 Marvel Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton: Princeton University Press, 2015.

大社会经济问题而产生，政府为了回应并解决这些紧迫问题，就会通过立法来建立某种相关的监管机构；第二阶段，新设监管机构在其运作早期，往往能够积极而成功地履行监管职责，从而确立自己的地位；第三阶段，随着监管机构的日益成熟及其对相关行业领域的深度介入，它变得更加保守，在各路游说者的影响下变得更加强调妥协，也不可避免地与受监管企业形成人员交叉流动和利益共生的关系，即臭名昭著的“旋转门”（revolving door），进而模糊了、稀释了行政监管的公共目的；第四阶段，监管机构越来越老化，乃至反过来被受监管的企业控制，成了保护私利或行业利益的工具，其公共目的完全丧失。^①伯恩斯坦认为，事实证明，监管机构比其他类型的政府组织更容易受到私利影响，更容易为私人目的所操纵，“它们缺乏对公共利益的肯定概念；它们没经受住民主社会中政治责任的考验；它们倾向于把受监管群体的利益界定为公共利益”^②。按照这一逻辑，同样趋利避害的行政监管机构和被监管对象都更倾向于寻求合作，加上被监管的企业往往与国会和白宫有着千丝万缕的利益勾连，而总统、议员与行政机构之间也互有利益影响，于是，一种由企业资本力量、行政监管力量、上层政治力量构成的三方互利共生关系（symbiotic relationship）浮出水面。^③

基于这些认识，由罗斯福新政开创的国家干预主义受到了全面批判，特别是在公共选择理论兴起之后，包括美国芝加哥大学教授乔治·斯蒂格勒（George Stigler）、美国联邦上诉法院法官理查德·波斯纳（Richard Posner）、芝加哥大学教授塞姆·派尔兹曼（Sam Peltzman）等在内的一众精英，纷纷指责美国行政监管规则来源于被监管行业，且主要为行业利益而设计和利用的趋势。^④而这种趋势最终演变为以权谋私和权力滥用。^⑤另一些人则批评行政系统与派系问题的拉拉扯扯。有的研究者认为，美国国会的党派政治把行政决策搞得一团糟。^⑥也有研究者批判，行政官僚群体沦为各种分化利益与意识形态冲动的代理人，或干脆变成某一党派的委托人。^⑦总的来说，授权立法与行政系统的紧密结合，为利益集团与监管机构的结盟创造了有利条件，导致少数私人化的“权利政治”（politics of rights）成为“多数政治”（majoritarian politics）之外的特殊利益——多方利益压力下的行政部门通过行使资源分配或特权许可的自由裁量权，很容易把公共管理或福

① 参见 Marvel Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission*, pp.74-102.

② Marvel Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission*, p.296.

③ 参见 Kenneth Warren, *Administrative Law in the Political System*, 3rd edn., pp.49-50.

④ 参见 George Stigler, “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971, Vol. 2, pp.3-21; Richard Posner, “Theories of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1974, Vol. 4, pp.335-358; Sam Peltzman, “Toward a More General Theory of Regulation”, *Journal of Law and Economics*, 1976, Vol.19, pp.211-240.

⑤ 曾任肯尼迪总统助理国务卿的美国哥伦比亚大学教授罗杰·希尔斯曼（Roger Hilsman）在归纳人们对官僚机构滥用权力的指责时，列举了这种滥用的典型表现：“这些机构偏袒他们的基本支持者或他们当中最有势力的人。例如农业部可能利用职权牺牲小农，尤其是黑人或其他少数民族以及消费者的利益而为大型联合农业生产者的利益服务。有人指责商务部偏袒企业界特别是大企业；劳工部偏袒强大的工会组织而不顾非工会成员工人的利益。据说，运输部为了强大的建筑业联盟、建筑工人工会、汽车运输业、汽车制造业和石油工业的利益赞成修筑大型的州际公路，而置纳税人的利益于不顾，也不管是否真正需要这些公路，也不顾与之竞争的诸如铁路、大规模的城市交通运输业的利益，以及对环境的影响……据说，内政部本应关心矿工的生产安全、环境保护和消费者的利益，但它却支持矿主。几乎所有的部和机构都受到类似的批评。”参见[美]罗杰·希尔斯曼：《美国是如何治理的》，曹大鹏译，商务印书馆1988年版，第221页。

⑥ Edward Cox, Robert Fellmeth, and John Schultz, “The Consumer and the Federal Trade Commission”, in Stephen Breyer and Richard Stewart, eds., *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text, and Cases*, 3rd edn., Boston: Little Brown, 1992, p.773.

⑦ 参见 Steven Hayward, “The Threat to Liberty”, *Claremont Review of Books*, 2016, Vol.17, No.1, pp.53-58.

“人民损失了橙子”：一个美国故事的政治警示

利政策转化为某些团体或个人的资源，由此却牺牲了美国广大人民的利益。^①

值得注意的是，一些分析还引入了阶级视角。有研究认为新政以来的行政监管主要是巨头公司和金融资本有意识创造的产物，^②美国行政系统实际上是“一个强大的、具有阶级意识的企业精英阶层成功利用国家机器来维护现代资本主义秩序稳定”^③的工具。还有研究指出，美国行政系统更关心中产阶级的稳定性，不大关心那些弱势群体，甚至带有种族和阶级的歧视性，往往把他们排除在行政话语体系之外，而有意拖延或忽略其诉求。^④如美国乔治城大学教授丹尼尔·恩斯特（Daniel Ernst）所指，“阶级情感”一直是美国政治经济精英焦虑的根源。他们意识到国家干预对于合理化资本主义经济模式的必要作用，但也担心奉行经济平等主义的积极政府会被工人阶级的激情所左右，反过来变成一把针对有产者的“财产权统治秩序”的利剑，因此，他们通过发展司法审查和行政内部程序来控制行政系统，以应对潜在的政治经济威胁。^⑤而美国哥伦比亚大学教授菲利普·汉堡（Philip Hamburger）更是直接把美国行政集团比作类似于英国斯图亚特王权的权力阶级：这个阶级轻视民选立法，自诩拥有理性和专业智识，通过行政法这一权力机制，从人民及其立法代表手中夺权，把自己塑造成一个凌驾于立法部门和司法部门之上的“立法阶级”（rulemaking class），从而“在共和政体之内登上了权力的王座”，成为危险的专权者。^⑥需要说明的是，汉堡的批判虽然尖锐，但他的立法阶级论与恩斯特等人的阶级分析并不是一回事。汉堡是把行政系统特指为一个独大的特权集团，一个挑战了由美国资产阶级精英政治所主导的权力制衡体制的新异类；而恩斯特等人则在更为广泛的政治经济意义上，揭示了美国行政系统作为资产阶级特别是大资本集团的统治工具的阶级属性。

四、公共权力私有化的社会政治后果

当阶级话语出现在美国人对行政组织异化的反思中时，人们对权力与资本、商业与政治的关系的理解，无疑超越了一般意义上的利益俘获论或寻租论（rent-seeking theories），向深处推进了一大步。然而耐人寻味的是，在围绕权力失职、行政异化的整个批判性思潮中，阶级议题始终没能成为主流，反而在很大程度上被遗忘了。这种遗忘并非偶然，而是时代性遗忘的一部分：二战后，美国精英逐渐放弃了阶级议题，“高度一致的经济理念，使两党精英结成牢固的利益共同体”，金融、地产等大资本则“盘旋在社会顶层，根据选举形势进行政治投机”；^⑦受此影响，整个美国社会的实质不平等问题也被引导转化为身份政治、种族冲突、

① 参见 Theodore Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 2nd edn., New York: W. W. Norton, 1979, pp.59-60; Theodore Lowi, “Two Roads to Serfdom: Liberalism, Conservatism and Administrative Power”。

② 参见 James Weinstein, *The Corporate Ideal in the Liberal State, 1900-1918*, Boston: Beacon Press, 1968, p.xv; Martin Sklar, *The Corporate Reconstruction of American Capitalism, 1890-1916: The Market, the Law, and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988, pp.2-14。

③ 参见 Gerald Berk, “Corporate Liberalism Reconsidered: A Review Essay”, *Journal of Policy History*, 1991, Vol. 3, pp.70-84。

④ 参见 Gideon Sjoberg, Richard A. Brymer, and Buford Farris, “Bureaucracy and the Lower Class”, *Sociology and Social Research*, 1966, Vol. 50, No. 3, pp.325-337。

⑤ 参见 Daniel Ernst, *Tocqueville's Nightmare: The Administrative State Emerges in America, 1900-1940*, N.Y.: Oxford University Press, 2014, chapter 3。

⑥ 参见 Philip Hamburger, *Is Administrative Law Unlawful?*, Chicago: University of Chicago Press, 2014, pp.9, 10-11, 12。

⑦ 参见孔元：《被遗忘的阶级议题与寡头政治的未来》，《文化纵横》2021年第2期。

文化战争等矛盾形式，而渐渐疏远了阶级叙事。^①在这样的背景下，美国社会对行政异化的批判注定有其边界和禁区，而且有其特定目的——这些大多由政治精英或知识精英公开表达的批判，往往代言了不同党派或利益群体的立场和主张，在某种意义上成为内部政治博弈的外围“助攻”。因而批判本身也无法摆脱某种阶级性，它所要实现的，并不是颠覆性的体制变革，而恰恰是资本主义政治经济体制内的精英妥协。这一点，从精英们提出或促成的如下解决方案中，看得最为清晰。

为了重建行政权，将其规训为一种负责任的权力，在过去的一个世纪中，美国逐渐形成了一整套发达的法律制度和操作办法，但解决思路无外乎三种。一种可以形容为“因噎废食”，即因为国家干预、行政监管的成本高且危害大，压制了自由社会和自由市场的活力，那就干脆放弃干预和监管，或至少削减到最低程度。换言之，就是刀枪入库、马放南山，回归传统的自由放任主义，把问题交给市场自发机制去解决，这相当契合美国保守派的思想。^②另一种是“改良主义”，即继承罗斯福新政确立的新传统，承认国家干预的必要性，针对行政监管存在的种种弊病，秉持“缺什么补什么”的改良原则，通过预算控制、国会监察、司法审查、行政程序、利益代表^③、成本-收益分析^④、信息公开、政府侵权责任等机制规范行政体系的运作。这是美国自由派更倾向的改良之道。第三种则干脆转向“官商共治”，即运用商业精神来改革政府，通过引入市场元素，例如监管外包、公私合伙制（public-private partnership）、政府与利益相关者的网络结构（government-stakeholder network structures）、经济激励系统（economic incentive systems）等机制，^⑤实现公私合作治理。今天，第一种思路余力犹存，第二种思路塑造了美国当代行政体制的基本框架，但两者之间的矛盾作用最终使第三种思路推崇的合作治理成为晚近几十年来风靡欧美的代表性模式，它不同程度地继承了前两者的衣钵，终于将公共权力和私人力量融于一体。可以说，它不仅是一种行政解决方案，也是政治妥协和思想合流的结果。其中，既有自由派和保守派的政治妥协，也有政府与私人部门、权力与资本的合作，更有古典自由主义、新自由主义以及新古典自由主义这几个孪生观念的握手言和。

这一整套重建逻辑推演下来，公共政策的私有化似乎顺理成章，^⑥而人民最终损失“橙子”，也成为一种必然。事实上，人民损失的可不止是橙子。随着这种私有化贯穿到社会各个领域，公

① 参见魏南枝：《美国的文化认同冲突和社会不平等性——种族矛盾的文化与社会源流》，《学术月刊》2021年第2期。

② 参见 David Schoenbrod, *Power Without Responsibility: How Congress Abuses the People Through Delegation*, pp.14-20。

③ 利益代表（interest representation）模式是指通过扩大正当程序听证权利、扩大行政诉讼的起诉资格、扩大行政程序参与权利等方式塑造行政决策的代表性和参与性，从而规范行政自由裁量权，为行政决策过程注入某种民主元素。参见[美]理查德·B.斯图尔特：《美国行政法的重构》，沈岩译，商务印书馆2016年版，第141页。

④ 成本-收益分析（cost-benefit analysis）模式是指通过分析监管政策的成本与收益，实现审查前移，即在行政行为受到外部司法审查之前，先在行政系统内部接受审查，以增进政策的合法性。参见 Richard Stewart, “Administrative Law in the Twenty-First Century”, *New York University Law Review*, 2003, Vol.78, No.2, pp.437-460。

⑤ “公私合伙制”是政府与私人部门订立协议，将公共项目的设计、融资、建造、运营等环节，不同程度地交给私人执行，以提供公共服务。“政府与利益相关者的网络结构”是指推动某一政策或公共计划的各方利益攸关者通过商谈，共同参与政策制定和实施过程。这一过程由行政机构主导，各方参与者形成准契约关系，从而在对等基础上解决管制问题；贯穿其中的是一种自我执行监管政策的管理架构和沟通机制。“经济激励体系”是指削减那些必须由政府决策或干预的管制事项，通过政府与被监管的市场主体之间的经济利益协调，激励市场主体落实监管要求，从而实现规制目的并节约行政成本。“政府与利益相关者的网络结构”和“经济激励体系”这两种模式，本质上都是公私合作治理模式。参见 Richard Stewart, “Administrative Law in the Twenty-First Century”；崔学东：《公共职能的私有化与新自由主义国家治理危机》，《当代世界与社会主义》2018年第1期。

⑥ Ronald Moe, “Exploring the Limits of Privatization”, *Public Administration Review*, 1987, Vol. 47, pp.453-460；崔学东：《公共职能的私有化与新自由主义国家治理危机》。

“人民损失了橙子”：一个美国故事的政治警示

共事业变成商业，无形中造成了私人获益、公众受损的局面：私人垄断资本借助公私合作实现“赢者通吃”，低收入人群和社会弱势群体却更难享受到公共服务，社会福利在无形中被削减，社会两极分化进一步扩大。^①上述逻辑，想必舍恩布罗德也是心知肚明，然而他的批判却遗憾地止步于美国立法权的不负责任，始终没有触及更大范围的权力不负责任现象的本质。正因为如此，他所提出的两项建议——美国国会应该终结或至少要严格限制授权和美国最高法院应该宣布所有立法权的授权都属违宪，^②不仅难以实现，而且对于今日美国而言，多少有些“不合时宜”。坦率地说，在一个资本具有天然正当性的社会里，私人资本自然会寻求与公共部门进行利益交换。这并不是什么秘密，更何况这种交换还有制度化、法律化的保护。而无论是居于政治顶端的国会、总统及最高法院，还是分享执行权力的各个行政部门以及每个具体官员，都不可能与私人资本或私人资本体系绝缘。对于政治精英来说，与资本相互成全，反而是一种投桃报李式的“负责”。这就是为什么罗斯福总统虽曾有心节制资本，却无法撬动资本主义制度的根基，以至于度过危机之后的美国人，还是渐渐淡忘了罗斯福的遗产。从更深层来说，权力和资本的结盟意味着美国民主的代表制仍是不均衡的代表制，它在精英内部达成了某种“制衡”，但是在精英和大众之间始终是失衡的。而且这种失衡在相当程度上，被多数人参与的选举政治以及普遍宣扬的“机会平等”信条所掩盖了。普通人民除了一张选票外，就像舍恩布罗德说的，在政治经济资源及运作渠道上，完全无法与利益集团相比，也必然被隔绝于政治过程之外。久而久之，普通美国人与政府和政策过程之间出现了严重脱节，人们在公共政治议程中缺席，也失去了对政治事务的兴趣和信心。^③但缺席政治过程，并不意味着缺席历史进程，更意味着这种失衡结构可以一劳永逸地运转下去。随着不平等的愈演愈烈，美国人民终将出场，真正意义上的人民主权也会在历史的某个时刻重新闪现，并重新判定美国体制是否具有正当性。^④

而对于大洋此岸的我们来说，这个有关橙子得失的美国故事，无疑是一个政治警示。如果说国与国之间最重要的政治分野不在政府的形式，而在政府的有效程度；^⑤那么这种有效程度归根到底还是取决于政府负责的程度。无论何种形式的政府，都必须对权力的赋予者——人民负责。一个政府，如果不能负责地行使自己手中的权力，如果不能对行使权力的结果负起责任，如果失去人民的监督和制约、蜕变为服务少数人利益的权柄，那么就无法摆脱政治衰败的宿命，而社会两极分化也会成为政治衰败的副产品，回过头来加速这种衰败。这是今日美国正在上演的一幕，但也不限于美国。当下全球范围内日益突出的两极分化已成为这个时代的集体症候，很多国家都出现了政治精英与经济精英结盟、政府没有担当、权力习惯于卸责和“甩锅”等问题，以至于各种改革措施都难以施行或大打折扣，从而助长了经济不平等和政治不平等之间的恶性

^① 参见[德]巴巴拉·迪克豪斯、克里斯蒂娜·迪茨：《欧洲公共服务私有化和自由化的影响》，张文成摘译，《国外理论动态》2008年第8期；幸强国：《美国公共职能私有化的理性思考》，《江苏社会科学》2003年第1期。

^② 参见 David Schoenbrod, *Power Without Responsibility: How Congress Abuses the People Through Delegation*, pp.14-20.

^③ 参见[美]O. C. 麦克斯怀特：《公共行政的合法性——一种话语分析》（中文修订版），吴琼译，中国人民大学出版社2016年版，第39—49页；[美]汉娜·阿伦特：《共和的危机》，郑辟瑞译，上海人民出版社2012年版，第172页。

^④ 参见田雷：《重新讲述美国宪政史》，《社会观察》2013年第11期。

^⑤ 参见[美]塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，上海人民出版社2008年版，第1页。

循环。^①对此，我们有必要保持时刻的注意和高度的清醒。着眼未来，要消除两极分化、最终达到共同富裕，至关重要的一步，就是在社会结构的整体视野中正确处理权力与资本的关系，真正落实人民民主的政治伦理，建设一个负责任的权力运行体系，避免出现少数人获益、多数人受损的牢不可破的“铁笼”。

作者系中国社会科学院美国研究所助理研究员

^① 参见李泉：《空心国家与美国的制度危机》，《文化纵横》2021 年第 2 期。