

西方官僚经济理论述评

文建东

一、引言

官僚经济理论是西方公共选择学派的一个重要组成部分,与公共选择学派的其他理论有着内在的密切联系。公共选择学派对官僚机构的经济研究始于60年代后期,是由安东尼·唐斯(A. Downs)和戈登·塔洛克(G. Tullock)等人率先进行的。在此以前,公共选择学派一直认为,需求一旦决定,政府机构会自动有效地形成供给以满足需求,所以供给方面不存在问题,可视为外生变量,不需要研究。结果在公共选择理论中缺乏官僚机构的地位。后来他们发现,官僚机构实际上经常不能很好满足社会对公共物品的需求,于是便开展了对官僚机构的公共选择研究,以同时注重公共物品的供给与需求。由此产生了官僚经济理论,它使公共选择理论更为完整。

官僚经济理论的早期代表中最有影响的是威廉·尼斯坎南(W. Niskanen),80年代

则以布雷顿(A. Breton)和温托布(R. Wintrobe)较有影响。此外,在各时期里,塔洛克、唐斯、奥热霍夫斯基(W. Orzechowski)和皮科克(A. Peacock)等人也都为官僚经济理论的形成与发展做出了各自的贡献。

官僚经济理论在对官僚机构作为公共物品的供给者加以分析时有着两种倾向:一种是强调供给的重要性,其中不同的学者又分别注意到官僚机构的垄断性或竞争性;另一种倾向是强调供给与需求的相互作用。在此基础上,官僚经济理论对官僚机构的内在问题和解决问题的对策进行了细致的分析。

二、垄断的官僚经济理论

认为官僚机构具有垄断地位,并以此为前提对官僚与官僚机构进行公共选择分析的理论在官僚经济理论中占据着重要的地位,该理论以尼斯坎南模型最有代表性。尼斯坎南在综合塔洛克与唐斯成果的基础上形成了

这条思路,对政府的变迁行为做了更详细一些的分析而已。他并没有对“诱致性变迁”与“强制性变迁”的划分做出实质性的理论贡献,而且犯了与新制度经济学同样的理论错误。以“利他”为特征的“强制性变迁”在现实中是客观存在,并不只是逻辑推断。政府和其它主体的人格结构都是复杂的,不是单一“经济人”。相对来说,政府作为变迁主体,实施“强制性变迁的可能性更大。

主要参考文献:

①③林毅夫《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,《财产权利与制度变迁》一书中译本,上海三联书店1994年版。原载美国《卡托杂志》,Vol. 9, No. 1, 1989年春/夏季号。

②戴维斯和诺思《制度变迁的理论:概念与原因》,原载《制度变迁与美国经济增长》一书1970年版。亦载《财产权利与制度变迁》中译本,上海三联书店1994年版。

④诺思《制度、制度变迁与经济绩效》中译本,上海三联书店1994年版,主要参见其中第三章。

(作者单位:山东大学经济学院)

(责任编辑:李仁贵)

自己的理论,并对后来的学者产生深远影响。尼斯坎南关注的中心是效率问题,他的研究旨在分析官僚机构对资源配置效率的影响和比较官僚机构与其他组织形式如企业相比的相对效率。

尼斯坎南认为,官僚的目标不是公共利益,也不是机构效率,而是其个人效用。影响官僚个人效用的因素有薪水、津贴、职务、权限、声誉、产出和管理的复杂程度等等,这些因素又都取决于官僚机构的预算规模。除管理的复杂程度以外,预算规模越大,官僚越能从上述因素中增进个人效用。因此,官僚的目的将是力争获取最大预算。

官僚机构的预算来自国会或上级主管机关,相应地它的活动要受到后者的约束。不过,相比较而言,官僚机构有更大优势,从而有自主权。由于有自主权,官僚机构总可以争取得到最大拨款,并据此确定该提供的公共物品即产出。局的生产开支或成本与上级或国会的拨款都取决于局的产出,这就决定了局争取到的最大预算资金有两种情况。一种情况是,无论在什么产出水平上,愿拨预算总超过成本开支,于是局可争取到上级愿拨的绝对最大预算,这种情况被尼斯坎南称为“需求约束”。另一种情况是,绝对最大预算要求的产出水平致使成本开支高于该预算,这是局机构不能维持的;于是局机构将减少产量并减少预算拨款要求,直至预算拨款与成本开支相等为止;这种情况被称为“预算约束”。但是,从另一个角度看,两种拨款都是相对于一定产出而言上级愿给出的最大款项。

根据上述分析,尼斯坎南得出如下结论:由于官僚机构在双边垄断关系中具有更大的信息优势,他们总是能够获得他们所希望的最大预算,结果是,第一,生产量相对于社会需要过剩,故配置效率低下;第二,在需求约束下,存在着财政节余,但节余不能据为己有,只能浪费性使用掉,结果使生产成本高于最低可能成本,因而缺乏生产效率。

— 62 —

尼斯坎南理论在发表之后既受到修改与发展,也引起批评甚至是否定。J·米格(J. Migue)与G·布朗热(G. Belanger)代表着前一种倾向。尼斯坎南认为,官僚的效用只来自预算,与财政节余无关。米格与布朗热则指出,官僚既看重预算也看重财政节余,能从二者中都获得个人效用。由于预算规模与产出水平有关,故官僚的效用取决于产出与财政节余。所以结论是,官僚并非力争最大预算从而生产尽可能多的产量,而是要在最大预算与最大财政节余上谋求平衡,尽量多地争取预算,尽量少地开支成本,从而与尼斯坎南模型相比,产量要少一些,使配置效率有所改进,成本要低一些,使生产效率有所提高。

与此同时,尼斯坎南模型也遭到很多经济学家的批评。第一,预算最大化的假设不现实。P·M·杰克逊等人指出,预算规模的扩大对官僚个人效用既有积极影响也有消极影响。预算规模越大,一方面权限与津贴等也越大,从而效用越大;但另一方面它又使机构管理复杂化,在职闲暇减少,从而减少了效用。这表明,追求个人效用的官僚必须争取适度的而不是最大的预算资金。相应地,尼斯坎南模型关于官僚机构产量过多的结论不具一般性或必然性,它要取决于预算规模对个人效用正反两种作用的比较。第二,官僚在与主管部门或国会的双边关系中并不具有更多自主权。很多学者都认为,尽管官僚拥有技术信息优势,主管部门或国会也会另想办法加强对行政局的监控,而不是听之任之。另一方面,作为公共物品需求方的选民总是力求借助于政治过程如选举以强化国会或主管部门对行政局的管理,以维护自己作为消费者的利益。

三、竞争的官僚经济理论

布雷顿与温托布提出了关于官僚的交易行为理论,该理论建立在信任、选择行为和竞争三个概念的基础上。他们指出,官僚之间虽然存在着权力关系,但更主要的是交易关系。

交易发生在上下级之间,其表现是,下级遵从上级命令,为其工作,提供其所要求的劳务;上级则为下级的遵从与服务支付报酬,即提升、晋级和拨款等等。

官僚们在工作中根据交易而在有效行为和无效行为间作出选择:如果选择遵从上级指令,与其合作,以实现其所定目标,这种行为就是有效率的;如果选择违背上级指令,这种行为就是无效率的。但是,选择行为都是不规范的,规范的行为是严格遵守规章条例,据此指导自己的行为,提供规定的服务。不过,官僚们很少这样做。

官僚之间的交易以信任为基础。这正对应于企业之间的交易以法规体系为基础。官僚间的信任关系构成一个网络,该网络不断产生君子协定或默契以支撑交易;企业间则通过法规体系形成有法律效力的合同来约束交易。官僚间的交易之所以要借重于信任而不是合同,其原因有二:第一,网络中交易的商品与劳务很难度量,难以达成有法律效力的契约;第二,网络中的交易类似于实物交换,并且在时间上错开,因而信任显得尤为重要。信任可视为一种可增减的资本资产,由交易双方共同生产共同消费(即使用),在不断的交易中形成和积累。选择什么人加以信任并在此基础上与之交易,这主要依据待选对象发出的信号,这包括象种族、性别和家庭背景这样的既定不变的信号,也包括象衣着、言谈和文化水平这样的可以后天改变的信号。

官僚间的交易总是发生在竞争的环境中。官僚竞争主要采取三种形式:官僚在局里为工作和地位而竞争;官僚在信任关系的网络中为地位和成员资格(即受信任)而竞争;网络之间与局之间为资源和权限的分配而竞争。从另一角度看,前两种竞争又表现为下属之间为职位展开的竞争与上级之间为下属劳务展开的竞争,这些竞争都通过官僚在局之间或网络之间的流动实现。但是,竞争并不会消除选择行为,因而不一定能提高效率。

由此我们观察到,第一,交易、选择、信任与竞争是理解布雷顿—温托布理论的基础;第二,该理论同时利用了新古典范例与传统

官僚理论中的概念,前者体现在交换与竞争两个方面,后者表现为信任、选择和竞争三个概念与对官僚机构中权力关系的肯定;第三,该理论认为官僚机构并不一定如传统官僚理论所坚持的那样是高效率的,也不一定象早期官僚经济理论所认为的那样是低效率的,而是认为有无效率取决于交易和选择;第四,该理论明确承认了作为需求方的立法机构对作为供给方的官僚机构之产出的影响,这体现在前者作为后者的最高上级或主管所起的作用中。但是,该理论主要还是关注供给方面。

四、注重供给与需求相互作用的官僚经济理论

对于官僚机构(局)作为供方与立法机关(议会)作为需方二者之间的相互关系,也有很多学者进行了研究,所形成的理论大致分为两种。

1. 早期的双边垄断理论。早期分析局与议会相互作用的理论主要还是尼斯坎南提出的双边垄断理论。在这一理论中,官僚机构的出资人(需求者)和主管者是同一个单位,是行政机构与立法机构的混合物。这一理论认为,局长官与上级主管官员之间是一个双边垄断关系,但主管人作用很有限,实际上处于被动地位,其原因在于动机的微弱与操作的困难。从动机看,主管官员关心重新当选胜过监控官僚机构,而监控有效与否在现行有缺陷的选举制度下并不影响选票。从操作看,主管官员易受利益集团的影响,其信息又依赖于局机构的提供,监控成本也太高。尼斯坎南还指出,在主管人对局的监管作用上,中央一级政府比地方一级政府更小。

布雷顿与温托布批评了尼斯坎南的主管人被动理论。他们认为主管人是积极的主动的:主管人知道局机构提供的信息是扭曲的,因而总是批准比局所要求的要少得多的资金;主管人要考虑重新当选问题,因而会想法收集信息,对官僚机构加以有效监督。

米勒对尼斯坎南和布雷顿双方都提出了批评,认为他们各自片面地强调了供求两种

力量的一种,或者认为供方的官僚被动,或者认为需方的主管人被动。他指出,应该说是供求双方共同决定了官僚机构的产出;在供求双方的双边垄断关系中,他们的行为犹如参加对策,宜用对策论分析;这种行为双方都难以左右,结果很不确定,可能导致多重均衡、不稳定均衡甚至是囚犯困境式的结局。

2. 近期的委托人—代理人理论。前面介绍的理论在谈到主管机构与官僚机构的关系时很少注意到产权的存在,相应地也就考虑不到主管人与官僚间的契约关系。近期的理论扭转了这一趋势,利用管理理论中的委托人—代理人理论,分析了主管人与局长官之间的委托—代理关系。

委托人—代理人理论认为,同公司制一样,在官僚机构中也存在着委托人与代理人的关系问题;委托人为立法机构(或其中的分委员会)和其代表的选民,代理人为局行政长官。但是,官僚机构中的主管人与代理人的关系相对于私人公司而言面临着更多的问题。其原因是:第一,官僚机构不能分享财政节余;第二,官僚机构缺乏竞争;第三,官僚机构的产出含混而难以度量评估,也缺乏客观评价官僚机构运行的利润指标;第四,委托人方面不存在类似于资本市场的机制,从而缺乏对局行政长官的压力与约束。

但是,尽管有上述问题,官僚机构中还是存在着委托人监管代理人的有效方式。这一方式的关键是,正如企业依赖于消费者一样,行政机构在预算拨款上依赖于立法机关,立法机关在选票上依赖于选民。所以,选民作为最终委托人可通过立法机关作自己的代理人,和官僚机构的委托人,对作为最终代理人的局机关施以行之有效的监管。这与股东通过资本市场约束公司企业的机制是类似的。

五、关于官僚机构内在特性的 分析与改革建议

1. 财政节余的利用与投入偏好。在前面提到的理论中,几乎都不否认官僚支配财政节余的可能性,但都未分析支配的方式,奥热

霍夫斯基与皮科克补充了这一遗漏。

奥热霍夫斯基认为,局行政长官从局的产出与劳动投入规模(即职员雇佣数)中获得效用:局的规模与产出越大,则效用越大;所辖职员越多,效用越大。另一方面,雇佣的职员与生产的劳务要受到预算资金的限制,而预算资金由主管部门根据产量划拨。通过模型分析,奥热霍夫斯基得出了可归纳为如下几个方面的结论:第一,局行政长官通过雇佣更多的职员来消耗不能据为己有的财政节余;第二,局长官偏好使用劳动,致使劳动投入过多,因而要素投入是无效率的。

2. 官僚机构的效率。分析官僚机构效率的文献较多,总起来看,一致的观点是认为官僚机构既缺乏配置效率,也缺乏X效率(即组织的内部效率)。

官僚机构缺乏配置效率是因为它的垄断性质、需求满足方式和需求显示方式。垄断降低配置效率对任何一种组织都成立,这已是定论。至于需求的满足,对公共物品而言它不可能是充分的,因为公共物品的供求不象私人物品那样可以一一对应,供给最多能满足一部分人——中间投票人——的愿望,当种类繁多时甚至连中间投票人的愿望都不能满足。于是不可能配置效率。

官僚机构缺乏X效率表现为它不能够完全实现既定目标。其原因是,第一,官僚机构的目标笼统、抽象、难以度量,并且存在相互冲突与交替的多重目标,使机构成员无所适从;第二,官僚机构的公共产品无论从物质形态还是从价值形态上都难以度量与评估;第三,官僚机构内部交易成本(如协商、协调和改进方案以及监督和管理等方面的耗费)较高;第四,信息在官僚机构中的传递有损耗和偏差。

3. 官僚机构的规模。官僚机构存在的问题除效率低外,还有规模大、增长快,而且是相对于其自身的产出和社会需求而言都过大、过快,这集中表现为官僚机构在国民经济中的相对地位显得庞大且还在上升。究其原因,主要在两个方面:各社会成员动机的支撑和政治过程内在缺陷的作用。不过,这方面的

分析超出了官僚经济理论的范围。

4. 改革官僚机构的建议。学者们对官僚机构无论是效率还是规模都颇有微词,相应地也提出了诸多改进办法。这些办法大致可分为三类。

第一类是加强官僚机构的解说责任。解说责任是指局向主管人如国会解释自己已做、正做和将做的事情并证明其正当性。解说责任实际上是承担提供信息的义务,使自己的活动公开、透明,便于监督、检查。

第二类是强化外在控制,如成立专家委员会对官僚机构定期评审。

第三类是改进官僚机构的内在运行方式与组织形式。尼斯坎南对此论述得比较详细,他的建议包括:引入竞争因素,打破公共劳务供给的垄断和生产成本信息的垄断,例如让两个局提供相同的服务;引入利润动机,允许局长对财政节余有一定的自主处置权;引入市场机制,区分公共劳务的提供与生产,生产可交由私人企业进行,然后由局购买并提供给社会,例如环境卫生与消防服务可照此办理。

六、结束语

对西方经济学中出现的官僚经济理论,首先,我们应该承认它有一定的存在价值。官僚经济理论在一定程度上揭露了资本主义官僚政治中的一些弊端是对西方政治中的一些制度性缺陷的反映,它认识到了这些缺陷,并试图解释和解决这些缺陷,这就一反传统理论的拒不承认和讳疾忌医倾向,因而是可取的。

另一方面,我们也应清醒地认识到官僚经济理论的缺陷。从根本上看,该理论虽然正视了西方政治中的问题,但它为此进行的解释却远未触及问题的根源——资本主义制度。相应地,它主张的改革方案不过是沿用市

场机制模式,在个人主义、利己主义的基础上改造官僚政治与官僚机构,通过强化对利己主义的制度性约束、引导和利用以实现社会利益。但是,这些方案只能治标不能治本,因为即使在经济活动中也存在着诸多市场失误,更不用说不适合使用市场机制的政治活动了。

我们必须清楚,官僚经济理论从根本上说是绝不能适用于我国的。在我们社会主义制度下,广大干部与行政机构都是以为人民服务为宗旨的,利己主义、个人主义得到极大的克制,因而不会出现西方政治中所存在的弊端。而且,社会主义制度下的行政机构模式才是革除西方官僚政治缺陷的根本出路。当然,我们的行政机构在运行中也存在一些问题,但是,我们应坚信,这些问题可以通过完善社会主义制度,进一步发挥其优越性而革除。

参考文献

1. 丹尼斯·缪勒著,王诚译,《公共选择》,商务印书馆,1992年4月。
2. A. Breton and R. Wintrobe, *The Logic of Bureaucratic Conduct*, Cambridge University Press, 1982.
3. P. M. Jackson, *Political Economy of Bureaucracy*, English Edition, 1982.
4. I. McLean, *Public Choice: An Introduction*, English Edition, 1988.
5. W. A. Niskanen, *Bureaucracy And Representative Government*, Chicago, 1971.
6. W. Orzechowski, *Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions, And Evidence*, in T. E. Borcherding, *Budgets And Bureaucrats*, Duke University Press, 1977.
7. G. Tullock, *Politics of Bureaucracy*, Washington; Public Affairs Press, 1965.

(作者单位:武汉大学经济学院)

(责任编辑:李仁贵)