

公共管理译丛

赵成根 主编

# 官僚制与公共经济学

Bureaucracy  
and  
Public Economics

[美] 威廉姆·A·尼斯坎南 著

William A. Niskanen, Jr.

王浦劬等 译

王浦劬 校

责任编辑：裴海燕

装帧设计：詹凯

# Bureaucracy and Public Economics

民主、官僚制与公共选择

[英] 帕特里克·敦利威 著

## → 官僚制与公共经济学

[美] 威廉姆·A·尼斯坎南 著

公共管理的政治经济学

[新西兰] 穆雷·霍恩 著

现代公共经济学

[英] 拉本德拉·贾 著

新公共管理

[英] 简·莱恩 著

公共部门管理

[英] 诺曼·弗林 著

现代国家的政策过程

[英] 米切尔·黑尧 著

判断的艺术

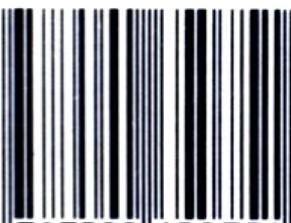
[英] 杰弗里·维克斯 著

**关于作者** 威廉姆·A·尼斯坎南（1933—），美国著名政治学者，公共选择学派的重要代表人物，官僚经济学的集大成者，CATO研究院主席。其著作颇丰，已经译成中文的代表作有：《官僚制与代议制政府》（1971）、《政策分析与公共选择——尼斯坎南论文选集》（1989，与詹姆斯·多恩合著）等。现在呈现在读者面前的这本《官僚制与公共经济学》集中论述了其官僚经济思想的核心观点。

**关于本书** 如果说尼斯坎南是官僚经济思想的集大成者，那么本书就是尼斯坎南官僚经济思想的集中体现。在书中，尼斯坎南阐发了关于官僚机构行为，尤其是代议制政府背景下官僚机构行为的理论，也把官僚机构行为与面临同样条件的其他类型组织的行为进行了比较，与公共产品的规范性理论所确定的最理想的行为进行了比较。根据这些比较和其他研究，得出的结论是一系列建议，建议改进官僚制和政治制度，以形成更接近理想的行为。正如作者本人所说，本书的分析途径是“新政治经济”分析途径，即采取经济学的方法来研究社会的集体制度。其方法和结论，都应该引起经济学、政治科学、社会学、公共行政学以及致力于理解社会集体制度的越来越多其他学科的学者的兴趣。

尽管公共选择学派有关政府官员都是个人利益最大化的假设应用到中国现实缺乏合理性，但其有关政府官员自主权限的膨胀及由此引发的一切政府问题，对我们思考和改进我们的公共管理机制无疑将具有一定的启发和借鉴价值，其有关加强民选机构对官僚机构的监督和控制，在政府内外引进竞争机制，对政府工作实施成本分析等建议，无疑对所有的现代政府具有普遍的建设意义。

ISBN 7-5006-5075-2



9 787500 650751 >

ISBN 7-5006-5075-2/D·172

定价：28.00元

公共管理译丛

赵成根 主编

# 官僚制与公共经济学

[美] 威廉姆·A·尼斯坎南 著

William A. Niskanen, Jr.

王浦劬等 译

王浦劬 校

中国青年出版社

(京) 新登字 083 号

图书在版编目 (CIP) 数据

官僚制与公共经济学 / [美] 尼斯坎南著；王浦劬等译。—北京：中国青年出版社，2004  
(公共管理译丛)

ISBN 7-5006-5075-2

I. 官… II. ①尼… ②王… III. 国家机构－行政管理 IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 103452 号

Bureaucracy and Public Economics

Chinese translation copyright © 2001 by China Youth Press

Copyright © William A. Niskanen, Jr. 1994

All rights reserved

北京市版权局著作权合同登记

图字：01 - 2002 - 2387 号

\*

中国青年出版社 出版 发行

社址：北京东四 12 条 21 号 邮政编码：100708

网址：www. cyp. com. cn

编辑部电话：(010) 64034329 邮购部电话：(010) 64049424

天利华印刷有限公司印刷 新华书店经销

\*

700×1000 1/16 19 印张 205 千字

2004 年 1 月北京第 1 版 2004 年 1 月河北第 1 次印刷

印数：1 - 5,000 册 定价：28.00 元

本图书如有任何印装质量问题, 请与出版处联系调换

联系电话：(010)64033570

雄狮书店：(010)84039659

## 总序

工业革命以来,现代市场经济的发展,现代大规模的工业社会逐渐取代传统的农业社会,不仅促进了社会生产力的巨大发展,也带动了一系列重大的社会变迁。工业革命和现代市场经济发展的一个重要社会后果,就是现代民主国家的发展。民主政治和现代官僚制的产生和发展,是20世纪一个独特的社会现象,也是影响和塑造20世纪的一种基本力量。

在一个现代社会的运转过程中,从经济管理、社会服务到国家外交和安全战略、外层空间的竞争,现代国家政府都以某种方式介入,承担了广泛的公共管理职能,政府能力因此成为衡量政府的一个核心指标。提高政府制定和执行公共政策的能力,提高政府管理效率的新的时代需求推动了现代政治学、经济学和法学理论结构的重塑和理论重心的转移,也推动了以政府管理效率和政府能力为核心衡量指标的公共行政学的产生和发展。

自从1887年伍德罗·威尔逊发表《行政学之研究》一文,标志着公共行政学的产生以来,公共行政学经历了制度视角的研究(1910—1930)、人的视角的研究(1930—1950)、管理过程视角的研究(1950—1960)和环境视角的研究(1960—1970)几个重要的发展阶段。经过近一个世纪的发展,到1970年代末,公共行政学已经成为当代社会科学中的一个主流学科。但是,在20世纪80年代以来全球范围的政治经济和行政改革影响下,作为公共行政学新的发展阶段的公共管理学的理论框架,应该具有怎样的基本结构呢?或者说应该怎样实现公共行政学理论结构重塑呢?在新的历史条件下,无论是在美国等公共行政研究极为发达的西方国家,还是在公共行政研究尚处于恢复重建草创

期的中国,要实现公共管理学的迅速发展,使公共管理理论能够真正反映公共治理的内在规律,并科学地指导着公共治理之道的改革与发展,都必须充分地关注以下各种塑造现代公共管理理论的核心要素:

第一,以竞争性多党制为核心的民主政治是现代西方国家制度的主体构成部分,在现代西方国家治理中,其他各种政治制度安排都要从属于这一民主政治制度,并受到其内在逻辑的制约。作为西方国家政治制度系统的一部分,其官僚制行政组织的结构体系和运作过程,也无可避免地受到民主政治逻辑的影响,综观今日西方国家的公共治理,从政府构成环节的政党竞争和选民投票仲裁,到政府预算和公共决策过程的民主参与、地方政府的民主治理,直到区域自治、城市自治、社区自治、公民自治等各种自主管理模式,整个政府系统运作和公共治理的各个环节,无不弥漫着民主的精神。因此,不理解民主政治,就无法理解西方国家的公共管理;不以民主政治学理论为依托,西方的公共行政学就失去了其灵魂。

第二,如果说从19世纪70年代到20世纪70年代的一百年,就是政府职能的扩展史,政府职能扩展的主要领域则是经济管理和社会服务领域,政府已经成为塑造市场秩序、调控市场运行的一种主导力量。正是因为如此,当代西方经济学尤其是宏观经济学,一个核心的研究对象就是政府、政府行为和公共政策;也正因为如此,公共经济学已经成为西方经济学的一个重要分支学科;公共选择理论、新制度主义经济学等西方经济学最新的主流理论流派,已经成为塑造公共管理理论的最重要的理论资源。

第三,在西方发达国家,公共部门和私人部门、公共管理和私人工商业管理之间,一直存在着密切的融通和伙伴合作关系,但是,作为20世纪80年代以来西方国家政治经济和行政改革的后果,市场理念和市场机制、企业管理模式成为影响公共管理直至重塑公共管理模式的一种基本力量,却是一个不争的事实。在新公共管理改革运动的影响下,西方的公共管理主体和公共管理模式都呈现了多元化的发展趋势。

第四,全球化是市场经济发展的必然结果。市场经济是交换经济,商品只有成功地实现交换,才能实现其价值。资本追求利润最

大化的本质属性,就决定了市场经济的发展必然要求一个统一的、开放的、自由的市场秩序,要求不断扩大的原料供应地,不断扩大的产品和服务销售市场。正是市场经济的发展,推动了国家的统一和现代民族国家的发展,也正是市场把整个世界联系在一起,形成了现代的相互依存的国际社会。全球化的动力蕴藏于资本的本质之中,全球化肇始于现代市场经济发展之初,当大英帝国的商船和炮舰开始驶向世界各地之时,全球化的历程就开始了。到20世纪70年代,全球化发展成为影响现代社会的一种主导因素。

正是由于以上要素以及其他一系列因素的影响,20世纪七八十年代以来,西方国家公共管理实践模式和理论模式都在发生着重要的转型。本译丛作为近年来移译西方公共管理学术专著若干努力中的一项尝试,其选题也力图反映在以上诸方面因素的影响下,西方公共管理理论研究的一批最新成果,从而为我国公共管理理论界理解西方国家公共治理之道,理解西方公共管理研究的主流理论,并在此基础上,为我国公共管理理论和实践发展提供有益的借鉴。

本译丛所选择的八部学术专著,可以大致分为以下三类:

第一类四部专著主要是关于公共管理理论在公共选择理论、官僚经济理论、制度分析理论和新组织经济学等的影响下的研究成果。《官僚制与公共经济学》是公共选择理论大师、官僚经济理论的主要代表人物威廉姆·尼斯坎南最主要的学术专著。1971年尼斯坎南出版其经典理论著作《官僚制与代议制政府》,运用公共选择理论的逻辑假设和分析方法研究分析官僚体制和官僚行为,并在系统批判官僚制组织弊端的基础上,提出了改革的建议。他的这部经典著作,不仅是批判官僚制弊端的扛鼎之作,其所提出的改革主张,更成为英国撒切尔政府新保守主义改革最主要的理论指导之一。出版于1994年的《官僚制与公共经济学》,汇集了《官僚制与代议制政府》以及尼斯坎南就官僚经济理论这一主题20年间的一系列研究成果,是尼斯坎南官僚经济理论的集大成之作。而敦利威的《民主、官僚制与公共选择》则是综合分析民主政治体制和官僚制行政体制运作的一部力作。就职于伦敦经济学院政府系的帕特里克·敦利威是目前英国最富盛名的民主政治学家和公共管理学家之一。《民主、官僚制和公共选择》一书,

在比较分析了多元主义途径、统合主义途径、集体行动途径和新右派模型有关民主国家政府治理的理论观点之后,进一步提出了他的著名的“官僚机构塑造”模型,是透视当代民主国家治理之道的一部代表作。新西兰著名学者穆雷·霍恩的《公共管理的政治经济学》,则运用制度分析和新组织经济学的理论方法,对公共官僚制进行了深入的分析,通过对管制机构、行政机构和国有企业等多种管理形式的分析,提出了在提供有效的公共管理过程中,实现交易成本最小化的制度选择问题,是一部富有创新性和洞察力的剖析公共管理组织模式的代表作。霍恩的研究对于代理机构设计、管制模式创新和公务员制度改革都极具价值。鉴于公共经济学在公共管理学科中日趋发展的重要地位,本译丛还选择了英国著名学者拉本德拉·贾的《公共经济学》一书。

第二类两部专著主要针对新公共管理理论和实践的研究分析。新公共管理是1980年代以来世界范围的公共部门治理之道变革的理论概括,在理论和实践两个层面上,新公共管理都正在重塑着公共管理的模式和结构。本译丛选译了瑞士著名经济学家、公共管理学家简·莱恩分析新公共管理内在逻辑的《新公共管理》。莱恩准确地将新公共管理界定为签约外包制(*contracting-out*)和用市场理念和市场机制重塑政府管理模式,构建企业家型政府(*contracting-in*),认为新公共管理是公共管理一个新的发展阶段。他在书中系统地分析了新公共管理的理论渊源、主要机制、内在机理和发展趋势,是系统论述新公共管理理论的一部有影响的学术专著。英国学者诺曼·弗林的《公共部门管理》,则以最先推行新公共管理改革的英国公共部门市场化改革为分析对象,在论述英国公共部门管理所处的政治与政策环境的基础上,详细地剖析了撒切尔政府、梅杰政府和布莱尔政府市场化改革的实践,具体地分析了业务外包、合同外购、强制竞争、私人融资协议、市场检验、战略性承包等市场化管理措施,并对英国公共部门管理改革成效进行了总体评价,对英国公共部门管理未来的发展趋势进行了预测,是理解英国新公共管理改革的一部不可多得的佳作。

第三类两部专著则是关于管理决策理论研究的。自从1947年赫伯特·西蒙倡导有限理性决策理论以来,管理决策理论一直是公共管

理学科中的一个重要分支。管理决策理论主要有两大研究取向,一是以 H·A·西蒙为代表的一般决策理论,重点研究人类组织决策的一般逻辑;一是由 C·E·林德布洛姆、Y·德热等着力发展起来的政策科学,重点研究国家政府的公共政策制定和执行,以提高政府决策能力和政策执行能力,改善公共政策质量。英国著名思想家杰奥弗雷·维克斯的《判断的艺术:政策制定研究》,属于第一种研究取向的一部管理决策理论研究经典著作,对西蒙所提出的决策理论进行了深邃的反思,提出了一系列新颖独到的理论见解,是理解人类组织决策行为内在逻辑的一部理论巨献。英国著名社会学家米切尔·黑尧的《现代国家的政策过程》则属于第二种研究取向。作为研究公共政策过程的一部名作,《现代国家的政策过程》的关键特色和核心价值在于它超越了一般公共政策分析著作所遵从的理性分析传统,以现代国家的政策制定和执行过程为研究对象和分析主线,“主要依靠政治学、政治社会学和组织社会学的理论和案例研究作为分析的工具”,通过对多元主义、精英主义理论、工具主义的马克思主义、结构主义视角的国家理论,以及工团主义、政策网络、政策共同体、官僚经济理论、制度分析理论、宪政分析理论、强国家和弱国家理论,和理性决策模型、渐进主义、官僚理性模型、垃圾桶模型等理论模型的综合分析,为我们理解现代国家错综复杂的政策过程提供了各种可供选择的研究途径的图景。作者精深的理论分析,拨开了笼罩在现代国家政策过程中的种种迷雾,使我们得以清晰地洞察到政策过程的权力和利益博弈的实质。

我国的公共行政和公共管理研究,在 20 世纪 80 年代中期恢复重建以来,获得了迅速的发展。但是,我们必须清醒地看到,我国的公共管理研究仍然处于草创期!因此,要建立独具中国特色的、本土化的公共管理理论,一项重要的工作,就是以开放的姿态,充分地吸收和消化西方发达国家理论研究的成果。本译丛就是抱定这一宗旨而启动的。必须指出,西方学者的理论观点,首先是以西方国家公共管理实践为基础形成的,西方国家特定的意识形态和价值观念,也对有关学者的理论具有重要的影响,在充分汲取有关研究途径理论营养的同时,我们必须充分意识到西方公共管理理论的局限性;在充分认识到现代公共管理模式的普遍性,借鉴西方公共管理经验的同时,也必须

充分认识到中国国情的特殊性。绝不可以照搬照抄西方公共管理理论和公共管理模式。

在选题、联系出版社和翻译过程中,我们得到了众多同仁的惠助和支持。著名学者 Robert A. Dahl, Charles E. Lindblom, William A. Niskanen, Jr., Christopher Hood, Arie Halachmi, Jane-Erik Lane 等为选题提供了热情的帮助,Jane-Erik Lane 更友好地馈赠了他的《新公共管理》一书的中文版权。北京大学政府管理学院常务副院长王浦劬教授、徐湘林教授等一直全力支持译丛的翻译出版工作,王浦劬教授并亲自承担了有关专著的翻译工作,崔冰女士在联系出版社过程中给予了重要的支持,中国青年出版社文化教育编辑中心的编辑们为译丛翻译出版做了大量的工作,在此一并表示我们最诚挚的谢意。由于我们水平有限,各部译作中难免存在着错误和不足之处,恳切欢迎广大读者不吝赐教。

译者

2003年夏于燕园

## 译者序

威廉姆·A·尼斯坎南(william. A. Niskanen),美国著名的微观经济学家和政策分析专家,美国CATO研究所所长。他早年毕业于哈佛大学,获得经济学学士学位,后就读于芝加哥大学,获得经济学硕士和博士学位。

威廉姆·A·尼斯坎南的学术生涯与其职业生涯、其学术研究与政府的实际政策紧密联系,从而使他本人的活动具有学术研究、政府任职和政府政策咨询的三栖特点。

在学术研究方面,他多年致力于微观经济学和公共政策分析的研究,其代表作为《里根经济学:一个局内人对于政策和人民的思考》和《官僚制与公共经济学》。前者曾于1988年被《商业周刊》提名为当年全美10本最佳的经济学著作之一。后者则是美国政治学中以理性选择方法分析政府行政系统行为的代表作。与此同时,他担任加州大学伯克利分校和洛杉矶分校经济学教授,主要讲授经济学等课程。

在政府和非政府组织任职方面,尼斯坎南担任过福特汽车公司的经济学主任和管理与预算办公室助理主任。1985年担任里根总统的经济顾问委员会执行主席。他创立了美国国家税务限制委员会,并且帮助里根政府起草了若干税务限制的修正案。现在,他是美国国防部、兰德公司和国防分析研究所的政策分析家。

1985年以来,威廉姆·A·尼斯坎南一直担任美国CATO研究(CATO institute)所长。该研究所地处美国华盛顿哥伦比亚特区,由爱德华·H·克莱恩(Edward H. Crane)为首的一群政治和政策研究的活动家于1977年创立,属于非赢利的组织。1981年,为了对于政府的决策具有更大的影响力,该研究所搬迁至华盛顿。该研究所现有40多

名从事公共政策分析和政府沟通的专业研究人员和管理人员,并且拥有包括若干著名学者在内的75名兼职研究人员。CATO声称自己的任务是以有限政府、自由市场、个人自由与和平原则为基础,运用有效的方法,发起、论证、促进并且传播适用的公共政策方案,创立自由、开放和文明的社会,为此,该研究所进行了政府和公共政策等多方面问题的研究和论证。作为该研究所的所长,尼斯坎南的价值倾向和政治主张,由中可见一斑。

威廉姆·A·尼斯坎南研究和著述的问题相当广泛,他被看作是国防、公共政策、教育、卫生、税务、贸易和规制等多方面的专家。其在政府和大学等场所做过多次讲演,内容涉及反托拉斯法,资本控制,刑法与法律实施,国防与国家安全,联邦教育政策,经济自由,联邦预算政策,全球变暖,卫生,货币政策,政治经济,规制,社会安全,国家与地方财政政策,税务政策,贸易等等。其近年来在CATO研究所主持的研究项目也涉及公共政策的多方面内容,其主要有:“走向数字化!数字时代的政策指南”(*going digital! A guide to policy in the digital age*, 1998);“供方减税和里根经济记录的真实性”(*Supply-Side Tax Cuts and the Truth about the Reagan Economic Record*, 1996);“犯罪、警察和根本原因”(*Crime, Police, and Root Causes*, 1994);“如何通过减少支出来平衡财政”(*How to Balance the Budget by Reducing Spending*, 1993);“哥伦比亚特区:美国最差的治理?”(*The District of Columbia: America's Worst Government?*, 1991);“以较多的支出供养较小的军队:国防部做了什么?”(*More Defense Spending for Smaller Forces: What Hath DoD Wrought?*, 1988);“向着美加自由贸易协议的蹒跚前行”(*Stumbling toward a U. S. -Canada Free Trade Agreement*, 1987);他所主持的民意调查和评论主要有:“中期选举重要而不引人注意的模式”(*Important Unnoticed Patterns in the Mid-Term Elections*, 2002);“民意:两个简单的共同组合解决方法”(*Opinion: Two simple corporate cures*, 2002);“治疗折磨美国公司病痛的两个简方”(*Two Simple Cures for What Ails American Corporations*, 2002);“政府应该避开燃料经济问题”(*Government Should Steer Clear of the Fuel Economy Issue*, 2002)等等。

《官僚制与公共经济学》(Bureaucracy and Public Economics)是威廉姆·A·尼斯坎南1994年出版的著作。该书实际是他1971年出版的著作《官僚制与代议制政府》(Bureaucracy and Representative Government)一书与其后发表的文章的汇编。就其内容的基本特点来看,在方法论上,作者运用了“新政治经济”分析途径,即以经济学的微观经济假设为前提和分析的逻辑起点,假设政府机构和人员(即官僚系统)的行为出发点和目标既不是公共利益,也不是政治家确定的政治目标,而是官僚和官僚机构自身的利益,其对于自己活动的考虑是以经济的自我效用来衡量的。或者换言之,政府官僚系统是以自己是否能够并且在多大程度上获得利益的理性考量,作为提供公共服务的依据的。这一方法论特点,继承了公共选择学派的基本方法论,从而使得该书成为公共选择理论分析官僚行为和体制特点的代表作;在分析对象上,威廉姆·A·尼斯坎南虽然是以官僚组织和行为作为基本的研究和分析对象,但是,他超越了从帕森斯到安东尼·唐斯和戈登·图洛克对于官僚组织本身的研究的视角,而把研究的对象和内容集中在官僚制与外部环境,特别是立法机构与行政机构行为的相互作用上,选择了政府预算与公共服务供给的经济学供求关系模式为基本线索,从而不仅拓展了官僚系统行为特点研究的视野,而且揭示了行政和立法机构围绕公共预算和公共服务供给形成的行为逻辑和实际目标;在分析风格上,作者以微观经济学者的观点和精细,确定了官僚机构的特性,阐述了公共服务供给和消费的基本特点,比较了公共服务不同供给组织的特性,并且以成本/收益的经济学数量分析模型,对于不同假设前提下的公共预算与公共服务供给的关系,以及这些服务的实际作用进行了阐述,从而形成了本书的严谨而细致的论述逻辑和分析风格;在分析的价值取向上,本书阐述的官僚经济学作为公共选择理论的重要学派,其关于官僚组织系统和行为的分析和论述,无疑带有与公共选择理论同出一辙的政治自由主义倾向,正因为如此,作者主张为了提高政府的效率,提高政府官僚公共服务的效率,应该减少官僚系统在预算中力图争取用于自身消费的可任意支配经费的份额,改革制度安排以强化对于公共预算的监督,并且把在相当程度上把公共服务供给的职能转移给非政府组织。这些价值取向,实际也体现了作者

今天担任的 CATO 研究所的社会和政治主张。就此而言,可以简要地概括认为,本书的根本出发点在于,作者通过政府的公共预算和公共服务的关系的公共选择逻辑分析,证明了减少政府预算和公共服务供给职能的自由主义政治主张。

该书出版后,在美国学界得到了广泛的喝彩。在其 1974 年的评论中,政治学家米歇尔(Mitchell)把该书称之为“由经济学家论述官僚制角色迄今为止所做的最有意义的工作”。管理学者穆勒(Mueller)(1989)在对于公共选择理论的调查和论述中,把这部书称之为“在公共选择框架内研究官僚制的第一次系统的努力”。20 年以后,在对于这部书进行理论和经验的再评价时,政治经济学者布莱斯(Blais)和迪奥(Dion)(1991 年)总结认为,“我们认为,尼斯坎南的模型的伟大意义在于,它能够考虑官僚寻求更大预算的固有习性。它确实假定,官僚企图使其预算最大化,并且使这个假定成为官僚行为理论的核心命题”以中国学者的眼光来看,威廉姆·A·尼斯坎南的《官僚制与公共经济学》一书,确实有其认识意义:1)如同作者以公共选择的正式理论形式和经验证据表明的那样,政府特定机构和工作人员的自利因素与社会公共利益之间非吻合性,以及由此形成的政治和政府管理过程的困境,是政治学和公共管理研究面临的重要问题。在社会主义市场经济背景下,在改革我国政府管理体制和促进政府职能转变的过程中,应该对于这一问题予以正确的把握和认真的研究;2)作者对于官僚系统和组织的基本特点的分析和阐述,对于公共服务的特点及其形成和供给过程中的双边垄断关系的分析,不仅对于我们深入认识资本主义国家的本质和政治过程具有重要的助益,而且对于我们在政府体制改革过程中正确设计和创新相关公共经济和公共管理制度,也具有特定的认识借鉴作用;3)作者在分析和论述过程中,力图通过官僚组织与外部环境的互动关系,把政治分析中的行为、制度和公共物品的基本属性这些政治和管理过程的重要变量有机结合到一起,这对于我们超越当前政治分析中行为 VS 制度的简单而常常处于困境的两分法,具有研究方法和范式上的启发意义;4)作者关于加强和改革对于政府官僚组织和行为的监督制度的主张,关于由市场和非政府组织承担特定公共服务的意味,也不无借鉴意义。

另一方面,我们也应该看到《官僚制与公共经济学》一书的理论和方法方面的缺陷:1)就其本质来讲,美国等西方国家的广义政府的不同机构,实际是居于统治地位的资产阶级中的不同派别和集团防止利益在他们之间分配的过分失衡和决策对于整个资产阶级的危害而采取的制度设计,因此,以经济学的个人自利性,解释这个政府体系中的官僚和官僚组织行为,表面上符合微观经济学的逻辑,实际掩盖了资产阶级不同派别集团对于不同政府机构行为的支配主导性,掩盖了各政府机构和组织行为取向在维护资产阶级政治统治中的一致性;2)该书主张和贯彻的政治自由主义价值取向,具体表现在政策主张上的削减政府官僚体系预算和公共服务,这一主张的表面目的是为了提高公共资源配置的效率和公共服务的质量,实际上,在各种社会和政治力量角逐的政治过程中,这种政策主张的结果往往成为对于社会强势集团的良好服务,而对于劳动人民等社会弱势群体的忽视。3)就其分析方法论来看,作者的分析属于第一代公共选择的范畴,即纯粹以微观经济学的线型逻辑说明官僚系统和组织在公共预算和公共服务中的行为,这种第一代公共选择理论的方法论特点,单纯强调微观经济个人的经济理性而忽视政治过程中社会的、政治的和伦理的因素,遵循类市场主体的个人利益帕累托最大化的线型逻辑,忽视社会政治作为公共决策和公共服务过程中非市场的、多种力量作用的公共性特点,因此,具有泛微观经济学方法论的特点。实际上,即使在西方政治学和公共政策分析发展过程中,由于第一代公共选择理论和方法由于在说明公共决策和政府管理中的缺陷性,也都由于引进多方博弈、重复博弈和社会进化的范式和要素被超越。因此,在今天,应该从包括微观个人经济理性在内的多种社会因素、政府决策和运行的多个方面和多个过程来分析政府管理和公共决策,来把握和看待威廉姆·A·尼克斯坎南的官僚经济学理论。

本书翻译具体分工如下:王浦劬(前言、序言、第一章、导论),王晓琦(第2、3章),王莹(第4、5、6章),金今花(第7、8章),王冬欣(第9、10、11、15章及索引),胡若隐(第12、13章),黄仁宗(第14章),林挺进(第16章),高桂芳(第17、18章),杨雷(第19、20、21章),廖明(第269—283页,15000字),颜君烈(第231—267页,35000字)。全书由

王浦劬通校、补译、改译和修订。

作为译者,我们感谢作者威廉姆·A·尼斯坎南先生对于此书翻译版权的转让,感谢北京大学政府管理学院赵成根博士在联系该书翻译版权过程中付出的努力。

在本书的编辑出版过程中,中国青年出版社的张国风老师和裴海燕编辑付出了辛勤的劳动,并且对于翻译的文字和风格提出了宝贵的意见,在此谨致以深切的感谢。由于各译者对于本书的理解和翻译风格的差异,该译著的成书中仍然存在不足之处,敬请专家与读者批评指正。

王浦劬

2003年1月于美国印第安那大学

政治理论与政策分析研究所

## 前　　言

早期的官僚制理论,不是产生于经济学,而是产生于马克斯·韦伯的地地道道的社会学论述(1947年),这些论述把资深的官僚看做是当选政府的政策的无私的承办者和实行者。经济学家充满了要充当哲学王的勃勃雄心,其研究日程致力于揭示资本主义的失败,并且具有赞成社会主义的无形见解,他们仅仅是过于乐观,以至于不依靠韦伯的“中性的宦官”来贯彻他们发展的政策。由于多数人政治必然提供的公正和全知政府,使这一切得到了强化。

我们当前对于官僚制的更为现实的理解,许多来自于威廉姆·A·尼斯坎南1971年出版的《官僚制与代议制政府》。但是,这个版本已经印了很长时间,它作为这本新的优秀著作的一部分被重印。这本新的优秀著作把一位公共选择的杰出学者20年来先后的学术成果汇集到了一起。

对于韦伯神话的早期挑战来自于1957年的诺斯科特·帕金森,他记载了官僚制与需求环境无关而按照固定比率扩展的趋势。随后,图洛克在1965年和唐斯在1967年提出了公共选择批评,这些批评集中在资深官僚的自利行为,集中于官僚组织内部的慢性无效率,集中在与这样的指令性经济组织结构形式联系在一起的不可避免的信息损失(控制损失)。每个对于公共利益模型的批评,集中关注的都是官僚制的内部组织,而忽视了官僚行为发生的外部环境。

所有这一切,由于尼斯坎南1971年出版的著作而得到了改变。这部著作把官僚机构定义为非营利组织,主要由资助者的分配和拨款予以资助,在其中,没有任何个人可以合法地把收入和成本之差用作直接的个人收入。在这种环境下,只有在任何预算的剩余能够以增加

资深官僚的个人收益并且不受资助者的人为征用的方式被利用时,寻求自利的资深官僚才会表现出对于任何预算剩余的兴趣。因为他们是在对于过度供给具有可以预测特点的市场上供给产出的,所以,官僚通常对满足消费者偏好或者有效供给产出并不关心。

如果官僚并不是马克斯·韦伯观念上的中性官员,那么,人们的注意力就会转向他们的个人动机,这种个人动机是预测其对于他们面临的奖金——成本结构的反应的不可缺少的前提。尼斯坎南(1971年)认为,资深官僚利益函数的主要构成要素——权力、货币收入、安全、职位奖金和恩惠,是预算规模的一切正单极函数;另外的构成因素——轻松的生活——是预算增长率的正单极函数。在这样的环境下,资深官僚将共同赞成大的和迅速增长的预算,而与有关官僚机构政策的分配方向的意识形态差别无关。

1975年,在回应批评时,尼斯坎南承认,预算最大化的官僚也许是特定情况的某些东西,对于典型的资深官僚来说,任意支配的预算的规模也是重要的问题。解决关于预算的这种紧张的问题的政策,是在顶层官僚制度的成员中,实现那些寻求金钱收入、安全和轻松的生活(这些主要取决于预算规模和增长率)的成员与那些寻求权力、职位奖金和恩惠(这些主要取决于任意的预算,只要官僚机构产出的总成本被计算,这种预算就存在)的成员之间的精确平衡。

既然所有的官僚都是理性的,那么,预算的规模和由一个官僚机构最终追求的预算的自由决定性之间的平衡,将不仅取决于偏好的分布,而且取决于官僚处于其中的特定奖励/成本环境。如果其目标是既定的,预算最大化或者自由决定的预算最大化的官僚被看做是在与资助者有效地讨价还价,这些资助者比起他们想要保证其选择的预算的安全来,信息相对不灵,并且缺乏动机。

尼斯坎南的著作对于理解官僚制与代议制政府之间关系的重要性,是无可置疑的。在其1974年的评论中,米歇尔(Mitchell)把该书称之为“由经济学家论述官僚制角色迄今为止所做的最有意义的工作”。穆勒(Mueller)(1989)对于公共选择的调查,把这部书称之为“在公共选择框架内研究官僚制的第一次系统的努力”。在20年以后对于这部书作了严格的理论和经验的再评价以后,布莱斯(Blais)和迪

奥(Dion)(1991年)总结认为,“尼斯坎南的模型的伟大意义在于,它能够考虑官僚寻求更大预算的固有习性。它确实假定,官僚企图使其预算最大化,并且使这个假定成为官僚行为理论的核心命题”。

我把这本书推荐给所有对于代议制政府条件下的预算决定和官僚行为程序感兴趣的人们。好的葡萄酒不需要新的标签,我把开启酒瓶的惊喜留给每个读者,品尝其充分成熟的这份美酒。

Charles K. Rowley

查尔斯·K·劳里

## 序 言

本书阐发了关于官僚机构行为,尤其是代议制政府背景下官僚机构行为的理论。也把官僚机构行为与面临同样条件的其他类型组织的行为进行了比较,与公共产品的规范性理论所确定的最理想的行为进行了比较。根据这些比较和其他研究,我得出的结论是一系列建议,建议改变官僚制和我们的政治制度,以形成更接近理想的行为。

本书的分析途径是“新政治经济”分析途径,即采取经济学的方法来研究我们社会的集体制度。我的方法和结论,都应该引起经济学、政治学、社会学、公共行政学以及致力于理解我们的集体制度的越来越多其他学科的学者的兴趣。学院和研究生课程不仅描述性地涉及到集体制度的行为,本书应该证明其价值是这些课程的补充性教科书;本书提出了研究官僚的一种新的分析途径。只有时间和检验,将证明所阐发的理论是否有价值和值得进一步发展,结论是否具有某些实践经验。

本书的某些部分,尤其是中间的若干章节是相当难读的。但是,只要一名企业家、记者、官僚或者政治家偶尔被促使研究这些章节,并且理解主要观点,我的目标就实现了。我认为,我们的集体制度并不能很好地为我们服务,本书的写作,是为了建议进行变革,这些变革使这些制度更好地按照大众的利益运行。

在若干意义上,本书是职业忧虑的产物。1957年,我带着不久前获得的专业工具,飞赴兰德公司,带有年轻人的快乐的乐观主义,想要解决这个世界的问题。在兰德公司的时光是激动人心的,那里具有促进研究的气氛和专业同事形成的极好的共同体。我们中的大多数人都感到,我们正在开始理解如何分析公共政策问题,如何改进公共部

门的管理。这个时期的有些作品是后来众所周知的系统分析和项目预算等技术。这项工作和那些技术当时未被承认的假设是,公共机构被假定为具有正确的信息和充分的权威,将会做正确的事情。

我与兰德公司的其他几个同事一起,当时参加了肯尼迪政府的早期的国防部秘书罗伯特·麦克那马拉(Robert McNamara)的办公室。这个办公室应该为这些新技术提供恰当的检验根据——这个部门具有计划的传统,秘书能够分析,并且能够把总统的支持转化为该部门的有效命令,以及在非常重要的问题上的工作动力。虽然我应该有更好的理解,但是我逐步产生了一种忧虑感,认识到公共部门管理的信息——分析——支配途径的假设中存在某些严重错误。简言之,这种分析途径并没有考虑官僚制和代议制政府。到1964年,我逐步认识到,在官僚制和我们的政治制度中,没有什么内在的东西使公共机构了解、寻求公共利益并且按照公共利益行动。希尼克斯(Cynics)和几位政治科学家可能早先就告诉我这一点——但是,在我在官僚机构中的个人经历之前,没有任何效果。

如果不是公共利益,那么,公共机构对什么负责呢?解释其行动的最好模型是什么呢?如何改革制度,使其行为比较多地接近于与公共利益一致呢?在很大程度上,本书是按照我对于这些问题的个人感觉而组织的,在一定程度上,这种感觉的组织代表了一种新的分析途径,就此而言,本书反映,以前缺乏使集体组织行为的许多方面理性化的任何强有力工具。

我在这些问题上的观点是在1965—1969年形成的,当时我是国防分析研究所的一名研究管理者,这些观点体现在这一时期我的一些作品中。对于这些观点的最大的激发来自于与戈登·图洛克的讨论,他在IDA度过了1966年夏天。在那个夏天结束的时候,他留了一篇文章《帕金森——尼斯坎南的影响》给我,这篇文章提炼了这些讨论的本质。图洛克一贯是鼓励和促进性的。我和其他许多人都因为他促进我们思考而欠他的情。在这个阶段,很难把我的思想从图的思想中分出来。后来,他请我把我的思想写成一篇文章,提交1967年12月美国经济学会的华盛顿会议。在IDA和托雷托(Toronto)大学的某些失败的开始和某些有价值讨论以后,我对于自己的《官僚制的特殊经

济学》一文中的早期观点进行了整理,重新发表在1968年5月《美国经济学评论》上。我的日常工作的出版社,使我直到1969年夏天没有能够进一步发展这些观点。1969年夏天,IDA 宽容地同意放松我作为研究管理者的职责,支持我在其核心研究项目中,完成这本书。我非常感谢IDA 的这种支持:这种支持在各个方面都是慷慨大方的。当然,无论是IDA 还是其合同的任何发起者,都不一定会支持本书表达的观点。

当我写作本书时,从与杰克·斯多克费西(Jack Stockfisch)的经常性讨论中获益良多,他当时正在IDA 写作关于军事官僚制的管理的著作。在评价的各个不同的阶段,我得到了马丁·贝利(Martin Bailey),史蒂夫·布莱姆斯(Steve Brams),路易斯·德·阿列塞(Louis DeAlessi),罗兰·麦克基恩(Roland McKean),杰克·斯托克费奇(Jack Stockfisch),戈登·图洛克(Gordon Tullock)和埃农·维尔达夫斯基(Aaron Wildavsky)的有价值的评论。当然,他们并不全都赞成本书中表达的所有观点;但是,惟一公正的是,他们对于我们所有疏漏的一切错误,都负起了某些责任。我还要感谢莱恩·贝茨(Leonard Bates)为最终定稿所做的编辑工作,感谢莫里斯·莱彻姆(Morris Legum)准备了图表,感谢德罗菲·孟德萨(Dorothy Mendonsa)和凯·莱特(Kay Wright)为几部书稿所做的打印工作。

似乎命运使然,在本书出版时,我受聘担任联邦官员。要说本书中所描述的行为是否适用于我,现在还为时太早。如果回答是否定的,我认为这是个人的成功,而不是对于本书理论的某种程度的驳斥。当然,如果回答是肯定的,我也没有任何理由不进行更好的修炼。也许,一名前官员的反思,会形成一部与一名前系统分析者的反思不同的著作。

# 目 录

## 总 序

## 译者序

<u>前 言</u> .....	001
<u>序 言</u> .....	004

## 第一篇 导 论

<u>第一章 导论</u> .....	003
背 景 .....	003
一种经济学分析途径 .....	005
目 标 .....	009

## 第二篇 官僚机构供给理论的关键性因素

<u>第二章 官僚机构的特征</u> .....	015
官僚机构的定义 .....	015
官僚机构的当前角色 .....	016
官僚机构的功能专门化 .....	018

与官僚机构的其他定义的对比	020
“官僚”和“官僚制”的定义	022
<b>第三章 官僚机构及所处环境</b>	<b>024</b>
与资助组织之间的关系	024
与供给要素的关系	030
与市场消费者的关系	033
<b>第四章 官僚的最大化</b>	<b>035</b>
企业理论:作为类似物	035
官僚最大化的选择标准	037
预算最大化的约束	041

### 第三篇 基本模型

<b>第五章 预算和产出行为</b>	<b>045</b>
原型官僚机构	045
作为歧视性垄断者的官僚机构	050
<b>第六章 生产行为</b>	<b>053</b>
<b>第七章 不同类型组织的比较</b>	<b>059</b>
需求与成本条件	059
均衡条件	060
产出与预算比较	061
供给与成本条件	063
行为假设	064
<b>第八章 需求与成本条件变化的影响</b>	<b>065</b>
评估变化影响的基础	065
需求变化	066
需求函数斜率的变化	069
成本变化	071
最低边际成本函数斜率的变化	073
行为假设	075

## 第四篇 基本模型的变化

<b>第九章 非营利组织</b> .....	079
按照统一价格销售的非营利组织 .....	079
作为歧视性垄断者的非营利组织 .....	082
<b>第十章 “混合型”官僚机构</b> .....	084
以统一价格销售的混合型官僚机构 .....	086
作为歧视性垄断者的混合型官僚机构 .....	093
组织类型的比较 .....	096
混合型官僚机构的一般含义 .....	100
<b>第十一章 提供多种服务的官僚机构</b> .....	102
一些典型的例子 .....	104
复合服务官僚机构的一般含义 .....	106
<b>第十二章 支出跨时期分配的结果</b> .....	109
投资行为 .....	110
产出和预算行为 .....	115
支出跨时期分配的一般含义 .....	118

## 第五篇 要求官僚机构服务的政府市场

<b>第十三章 集体组织的行为</b> .....	121
一般特征 .....	121
理想行为:规范性模型 .....	125
<b>第十四章 代议制政府的审议程序模型</b> .....	132
总体特征 .....	132
最佳产出与征税 .....	134
公共服务的竞争性供给 .....	135
公共服务的官僚供给 .....	140

<b>第十五章 竞争性环境中的官僚行为</b>	147
一般性考虑	147
公共委员会对竞争性官僚机构的审查	148
由委员会和立法机构进行的检查	152
关于竞争效果的总结性评论	157
<b>第十六章 美国公共服务的一种集合模型</b>	161
假设与参数	161
多数原则下的官僚供给	169
2/3 多数原则下的官僚供给	173
多数原则下的竞争性供给	175
内生性税额与“最优”政府	177

## 第六篇 备选方案

<b>第十七章 规范性判断的基础</b>	183
概念性程序	183
诚实政府与/或良好政府	186
方案类型	188
<b>第十八章 官僚机构的替代方案</b>	189
结构变化	189
动机变化	195
分析和信息	202
<b>第十九章 市场替代</b>	206
可市场交易的服务	206
非市场交易的服务	209
<b>第二十章 政治替代</b>	212
审议程序	212
批准的规则	215
税收体制	216

## 第七篇 结 论

<b>第二十一章 总结性议程</b> .....	219
特殊的官僚经济学 .....	222
官僚和政治家 .....	234
导 言 .....	234
回顾与评价 .....	261
最初框架的概要 .....	262
官僚的目标 .....	266
资助者的目标和行为 .....	268
一些参考性证据 .....	272
结 论 .....	275
<b>参考文献</b> .....	276

### 图解目录

图 3.1 预算/产出函数的图例 .....	026
图 3.2 成本/产出函数比较 .....	033
图 5.1 官僚机构的均衡产出 .....	047
图 8.1 需求上升的结果 .....	068
图 8.2 需求弹性降低的结果 .....	069
图 8.3 成本上升的结果 .....	072
图 8.4 边际成本函数弹性下降的结果 .....	074
图 10.1 资助者需求上升的结果 .....	091
图 10.2 消费者需求上升的结果 .....	092
图 12.1 在第二阶段 $Q_2$ 的现值所占的比例 .....	114
图 12.2 在第二阶段 $Q_2$ 的现值所占的比例 .....	116
图 13.1 私人产品或服务的最优供给 .....	126
图 13.2 公共服务的最优供给 .....	127

图 15.1 两个竞争部门产出的关系	158
图 15.2 在需求约束区域效率上升的影响	159
图 15.3 一种良好的替代供给来源的影响	159
图 15.4 次优替代供给来源的影响	160
图 1 官僚机构的均衡产出	225
图 2 需求变量的结果	228
图 3 需求曲线斜率变化的结果	229
图 4 成本单的结果	230
图 5 成本函数斜率变化的结果	232
图 1 控制策略的单元	241
图 2 控制策略单元	243
图 3 政府支出与收入	247

### 表格目录

表 2.1 美国官僚机构经济活动的相对规模	016
表 7.1 面对相同需求与成本条件的不同类型组织的均衡产出与其他变量	061
表 8.1 均衡产出和预算条件	066
表 8.2 需求变化的结果	067
表 8.3 成本变化的结果	071
表 10.1 面对多种需求和相同成本条件的几种类型的组织的均衡产出水平和其他变量	098
表 14.1 公共服务的最佳提供:范例条件	135
表 14.4 官僚机构的供给和等值税:示例条件	143
表 14.5 官僚机构的供给和比例税:示例条件	145
表 14.6 净收益的比较	146
表 16.1 各组个人收入、税负及人口百分比表	165
表 16.2 多数原则下的官僚供给	169
表 16.3 2/3 原则下的官僚供给	174
表 16.4 多数原则下的竞争性供给(竞争性供给与多数原则)	176

表 16.5 内生性税额的“最优”政府 .....	178
表格 1 面临相同需求和成本条件的不同类型经济组织 的均衡状况 .....	226
表格 1 公众投票选举总统的经济和财政影响 .....	248
表格 2 联邦产出的人均年增长 .....	255
表格 3 公共部门和私人部门中雇员的人均资本 .....	257
表格 4 按功能分类的联邦支出 .....	260

---

## 第一篇

---

---

## 导 论

---



## 背 景

官僚制和代议制政府处于风暴的中心。我们大多数人希望扩展政府的作用,特别是其在减少贫困、改善环境方面的作用。同样的这些大多数人对于官僚制方式恼火,对于它的绩效不满意。这两种相反的态度,清除了这样两个较小的群体的世界观,即“既立的(establishment)自由主义者”——不知道因为什么错误——已经退化为学术流派,成为一个逝去的亚瑟王宫遗址的故事,而且步入了绝境;精力充沛的年轻人——他们的经历仅限于家庭父权主义、大学的官僚制和军事权威,但他们对于这些经历持反抗态度——分裂为集体表达愤怒与摇滚乐、性和毒品的神秘主义。只有那些信息不灵、思想贫乏和麻木不仁的人,才自满自足。那些想限制政府作用的人,敏锐地运用官僚机构糟糕的绩效来支持其立场。“新的社会工程师”在面对这种毁灭性证据时,多少保持着一种乐观主义,即认为制度分析和项目预算将使官僚比较负责任和有效率。官僚制本身,如同气象学上的风暴眼一样,是平静和移动缓慢的,它受到风暴的总体方向支配,而不受其周期风的影响。

知识分子中的绝望和年轻人中的愤怒的状况,不是我们的时代独有的,而且前人也没有为乐观主义提供基础。<sup>①</sup> 即使我认为的那种最

<sup>①</sup> 对于官僚制的这种当代反应的最直接的前提,是由德国人在本世纪前30年做出的。关于德国人反应的清楚的描述和解释,见路德维西·冯·梅斯(Ludwig von Mises)《官僚制》(纽黑文:耶鲁大学出版社1944年版)第94—97页。

令人烦恼的可能结果不会出现,我们也面临着与我们对政府态度有关的两类问题:我们可能未必会因为对于特定公共服务的供给的过分关心,而接受不想要的官僚制方式和糟糕的绩效。这样一种反应是制度受到威胁或者战争时期的特点,如大萧条和第二次世界大战时期那样。相反,我们可能未必会因为对于官僚制方式和绩效的不满,就拒绝某些想要的公共服务。这样一种反应,是对于美国联邦政府在60年代发起的某些福利和军事项目的当时的支配性态度。这些问题能够解决吗?官僚的反应和效率能够得到有效地改进吗?某些公共服务能够由其他类型的组织供给吗?代议制政府能够较好地体现我们对于公共服务的需求吗?以什么方式体现呢?

这些问题的答案,即使是临时性的,也不是现成的。但是,我们对于官僚行为糟糕的理解,并不是因为缺乏经验。官僚可能是公社部落层次以外最古老的组织形式。书面文字第一次的广泛运用,就记录了古苏美尔人的官僚机构的指示和决策。最早的埃及文献充满了帝国官僚制中年轻官员的行为规则,形成了文献的一个主题,并且得到了儒家学说、柏拉图和马基雅弗利的丰富发展。从古代的苏美尔和埃及王国到现代的民族国家,官僚制一直是所有拥有广袤领土主权的政府的公共行政的特定形式。与许多其他工业国家一样,大约1/6的美国国家收入现在耗费在官僚机构上。官僚的行为充斥着世界报纸的前几页。

面对这种历史和现实的经验,在官僚机构应该具有怎样的行为和绩效问题上,怎么会存在这样的混乱呢?来自人造卫星的第一个电视形象,提供了一条线索:它们提醒我们,如果没有一个熟悉的参照系,理解我们的感知认识是何等地困难。就其本质来说,理解一个新的感知刺激,涉及到把这个刺激与一个“模型”联系起来,这个模型已经证明在“解释”其他的类似刺激中是成功的。我们关于官僚制的认识混乱,原因是缺乏一个公认的官僚机构行为的理论,运用这个理论,人们可以把官僚机构的行为与其他类型组织的行为进行比较。我认为,更准确地说,我们当前关于官僚制的认识混乱,原因在于缺乏与一种国家的工具性概念(即仅仅是其选民的偏好的工具性国家的概念)相一致的官僚机构理论。从儒家学说到韦伯,大多数关于官僚制的文献都

是从国家的有机体概念出发的,这就是说,这种国家概念认为,个人的偏好服从于国家的特定有机目标。出发点是这样一种假设,即普通大众的个人偏好是服从性或没有相关性的,这种文献不承认官僚个人偏好的相关性。但是,不包含官僚个人偏好的任何官僚机构行为理论,只有在最野蛮的专制环境中才是相关的。从根本上来说,我们当前认识混乱的原因是,没有把官僚制与代议制政府和自由劳动力市场结合起来考虑。

## 一种经济学分析途径

虽然这个主题基本上属于社会学范围,但是,我的方法却是经济学的。<sup>①</sup> 在本书中,我发展了一个官僚机构“供给”理论,其基础是单个官僚机构的管理者有目的的行为模式。经济学家以同样的方式,从个人消费者选择模式出发,形成了需求理论,从营利的企业模式出发,形成了(市场)供给模式。经济学的合成(composite)方法,从个人有目的的行为模式出发,形成了关于社会行为的假设,这与社会学的“集体主义”方法形成对比,后者是从集合的理想类型的角色行为模式出发,形成了关于社会行为的假设。<sup>②</sup> 单个的消费者、企业家,或者在这种情况下的官僚,是经济学特定方法的核心人物。他被假定面临着一系列可能的行为,在可能的行动结果中具有个人偏好,在可能的范围内选择他最偏好的行动。与他在社会学特定方法意义上的角色相反,他不仅仅是某些较大的社会剧中的“角色扮演者”,也是一个“选择者”和“最大化者”。较大的环境通过限制其一系列可能的行动,改变

<sup>①</sup> 戴维·席尔斯编辑的《国际社会科学百科全书》(纽约:麦克米兰公司 1968 年版)中“官僚制”词条说明了关于这个主题的社会学家研究范围。该词条是社会学家理查德·本迪克斯(Richard Bendix)写的。大约 2/3 的参考书是社会学家写的,1/3 是政治学家写的。没有引用一项对于官僚制的经济学研究。这不是对于本迪克斯(Bendix)的批评,因为只有少数关于官僚制的出版物是经济学家写的,而仅仅是指出研究官僚制的社会学学术范围。

<sup>②</sup> “集合的(composite)”和“集体主义者(collectivist)”两词,是 F. A. 哈耶克在《科学的反革命》(The Counter-Revolution of Science)(格兰索:自由出版公司 1952 年版)的第四和六章提出的。关于社会学其他特定方法的用语是“macroscopic”或者“aggregative”。作为替代品,哈耶克偏好于“telescopic”,因为这种方法似乎是从其他星球或者历史的角度来看待社会行为的。经济学特定的方法也被描述为“方法论的个人主义”。这个概念准确地描述了大部分实证的经济学的方法(不包括马克思主义的传统)和一小部分但是在发展的规范性方法。

行动和结果之间的关系,以及在某种程度上影响其个人偏好,来影响个人的行为。经济学家根据个人有目的的行为发展了若干模式,并没有解释个人的行为(这自然是心理学的任务),但是提出了关于个人之间相互作用的集合性结果的假设。因此,经济学家和社会学家用各自不同的方法,论述了相同的一般层次的社会行为。当然,两个专业都没有声称具有“正确”的方法;但是,在解决某些问题时,一种或者另外一种方法可能更加有用。

大多数研究官僚制的现代学术文献都来源于德国社会学家马克斯·韦伯(1864—1920)的作品。<sup>①</sup> 韦伯认为,官僚制是具有广袤疆域主权的国家的公共行政的特定形式,他阐述了这种组织形式的标准定义。其作品主要关注的是官僚制的特性和官僚机构中的行为,<sup>②</sup> 而很少关注官僚机构的经济行为是如何在提供公共服务中影响其运行的。他偏好于论述现代型的官僚制,反映了受到有机体国家概念强烈影响的个人看法,从这种观点出发,19世纪中叶之前,普鲁士支配的德意志国家的公共行政,相对于德意志国家的省级组织的公共行政具有明显的优势地位。直到近来,公共行政(主要发展为政治科学的分支)的文献,在一个好的官僚(现在称为“公务员”)应该如何行为的问题上,仍然受到韦伯作品,偶尔加上儒家学说和柏拉图主义者有关说教的强烈影响。

虽然学术性文献通常把官僚制看做是公共行政的合适的、至少是必要的形式,但是,反映个人经验的大众的态度却常常对于官僚制的方法和绩效持批评态度。在玩世不恭的,有时是挖苦式的文学讽刺中,可能最好地体现了这些大众的态度,这些作品的范围从巴尔扎克对于少数官僚心理和行为的观察,到帕金森(Parkinson)对于官僚机构的行为和运行的模仿——科学观察。约瑟夫·海勒的《22条军规》可能成为这个传统中的现代经典。

甚至“官僚制”、“官僚”“和官僚方法”现在也受到牵连,通常在大

<sup>①</sup> 韦伯作品的英文译本的最好一般来源是《马克斯·韦伯社会学论文摘要》,由 Hans Gerth 和 C. Wright Mills 翻译和编辑(纽约:牛津大学出版社 1946 年版),和马克斯·韦伯《社会和经济组织理论》,由 A. M. Henderson 和 Talcott Parsons 翻译(格莱塞:自由出版公司 1947 年版)。

<sup>②</sup> 韦伯关于官僚机构特征的概括,见第 2 章。

众用语中是贬义的。其结果是,无论是学者还是公共官员都发明了委婉的用语,如“公共行政”、“服务”(代替“官僚机构”)、“公务员”和“项目管理”,以弱化民众对于与官僚制联系在一起的词汇的反应。这是一个不幸的现实,在本书中没有予以运用,因为这些委婉的用语势必把官僚机构在行为和运行方面的重要差异,虚饰为是不同类型的组织。

经济学家大多忽视官僚机构的经济活动。大多数经济学研究的是,营利性企业、生产要素所有者和消费者行为;这是正确的,因为大多数经济活动是通过要素对于货币、货币对于消费者的商品的自愿交换,由营利性企业组织起来的。经济学家在物品和服务应该如何供给的问题上,也形成了一个规范性命题的详细结构。但是,甚至公共服务理论(通常不太准确地称为公共产品)内在地认为,虽然公共服务是政府资助的,但它将由竞争性企业来供给(或者认为,供给这种服务的官僚机构将像一个竞争性企业那样行为)。迄今为止,经济学并没有提供一个官僚机构供给的实证理论。它表明实证性经济学中存在一个重要的空白。更重要的是,缺乏官僚供给的理论,严重削弱了关于政府应该资助什么服务的规范性命题的相关性,至少就一般意义讲,公共服务是由官僚机构供给的。

只有少数具有冒险精神的经济学家把官僚制作为学术研究的主题。路德维西·冯·梅斯(Ludwig. Von. Mises)的著作《官僚制》对于官僚制理论提出了某些最早的批评性见解:

官僚机构是专门供给那些其价值不能按照单位价格交换货币的服务的。

因此,不可能以利润目标和“经济计算”来管理官僚机构。

在缺乏利润目标的情况下,官僚机构必须由通行的规则和对于服从者的活动的监督来进行核心管理。

梅斯确认了形式上麻木不仁的官僚机构的特性,这种确认,使他不能把这些见解发展为一种官僚制理论。他确认,对于疆域辽阔的国家来说,官僚制是公共行政的核心形式。他确认,官僚机构的方法和绩效不可能得到改进,或者不可能与营利性组织的方法和绩效进行有意义的比较。他认为,批评官僚机构的方法和绩效,在方向上是错误

的,减少官僚制不合意的特性的惟一途径,是缩小政府的范围。梅斯对于通行的官僚制的社会、政治和心理后果也提供了某些具有洞察力的见解,但是,他对于官僚机构的特点和作用的简单解释,使得他的著作仅限于具有强有力书面争论的价值。梅斯几乎以悲哀性的修辞得出了带有希望的结论:更加广泛的经济学教育,将减少对于大政府的民众支持,并且缩小由此产生的通行的官僚制。

G·图洛克对于政治科学的这个防守薄弱的分支领域的见解之一,体现在其《官僚制的政治》(The Politics of Bureaucracy)一书中。他运用了一个最大化官僚的模式,来考察官僚机构中人际关系和高级程序。在不太严格的时候,这项工作被标之以“在一个官僚制中,如何通过实际的努力而获得进步,或者使得官僚最大化的指南”。这是一本充满智慧和学术味的书;他的方法具有比较普遍的适用性,但是,他没有运用它去调研官僚机构的预算和产出行为。

同样,安东尼·唐斯的著作《官僚制透视》(Inside Bureaucracy)主要关注的是官僚机构内部的行为。唐斯发展了官僚机构内部管理过程的整体理论,但是,没有探讨在官僚机构的预算和产出绩效问题上最大化行为的影响。唐斯也接受了梅斯的看法,即官僚制是公共行政的本质形式。这使得他因为更多地关心公共服务的供给而缓和了对于官僚机构的方法和绩效的批评。

所有这些著作见解丰富,并且富有学术性,但是,并没有强调对于官僚制组织类型的那些问题,营利性企业的理论和市场供给的理论已经证明那些问题是有价值的:对于既定的需求和成本条件来说,在总成本的基础上产生多少产出?那些产出和成本水平如何随着变化的条件而变化?

本书分析途径的两个特点应该予以说明:我阐发了一个官僚机构和代议制政府行为的实证理论。当然,这个实证理论并没有自我证明。虽然我运用了个人观察和因果证据来支持关键性的验证,对于确证(或者更加准确地说,不能否证)这个理论来说,这些验证具有至关重要的必要性。发展这个理论的主要目的,是使其他人有兴趣足够认真地参与进行关键性验证的复杂过程。作为这个过程的一部分,在这个理论发展的每个阶段,我都要求读者自问:这个行为假设与我个人

的观察和理解一致吗？这个理论有助于我对于其他相关现象的观察吗？这种主观经验主义，可以在相关意义而不是完全意义上，替代尚未进行的更加正式的客观验证。我写作本书的动机主要是，确定地回答这两类问题。

这个理论的发展也涉及到某些简单的数学的运用，主要是因为我不知道其他有什么有效途径，来分析和表达基本意义上的最大化问题是什么。数学被用来改进概念的精确性，在某些情况下，用来改进说明和解释。数学是简单的，因为总体上讲我感到运用自如，而且总体上讲显然是必要的。更加复杂的数学可能是时髦的(*a la mode*)，而且甚至把这个理论扩展到更加一般的条件上是必要的。但是，在这个阶段，运用简单的数学，对于表达该理论的主要内容似乎是必要的和已经足够。作为理解的辅助手段，主要要点以语言、简单的代数式、数字例子、图表等表达。我希望，有数学训练的读者将容忍这种重复，其他读者将努力理解这一理论表达的一种或者多种形式。

我的书的基础是韦伯和冯·梅斯关于官僚制特性的见解、图洛克和唐斯用来研究官僚制的精神和分析方法，后者强调的是一种新的问题：不同条件下官僚机构的预算和产出行为预期应该是什么？

## 目 标

这里阐发的实证理论集中关注的是官僚机构与其环境，尤其是与代议制政府的环境之间的关系，阐发了这些关系对于官僚机构的预算和产出的影响。大多数官僚机构供给公共服务，大多数公共服务是官僚机构供给的，所以，本书可以用另外一个标题“公共服务的供给”(*The Supply of Public Services*)。现代国家发展的特点是，政府财政支出与官僚组织规模和数量同步增长。虽然这种同步增长有功能性的原因，但是，人们不应该认为，公共服务必然需要官僚机构来供给。有些官僚机构供给私人物品和服务，有些公共服务是由其他类型的组织供给。人们应该特别仔细地区分政府资助公共服务的成熟的观点与官僚供给公共服务的相当模糊不确定的观点。关于政府财政支出的大多数争论，原因在于没有区分这些观点。

本书阐发的是一种官僚机构供给理论,无论其产品的性质是什么。它强调公共服务的供给,主要因为大多数公共服务是官僚机构供给的,因此,政治制度是官僚机构运行环境的重要组成部分。关于官僚机构行为的观察,未必根据公共服务供给的合适性证明一种和另一种方式。

一种关于官僚制度的全面的理论应该形成对于三种问题的回答:结构的(解释的)、行为的和规范的。

结构问题属于这样一种类型的问题:……的结构特点是什么?对于这样的结构性问题的回答只能是假设,而且这样的假设仅仅是分析的起点。这些假设只能根据其有用性来判断:对于引起行为假设来说,这些假设是必要的吗?这些行为假设得到合适的证据确证了吗?这些假设不应该由其“现实主义”或者它们与其他某些作者的论述的一致性来特定地评估。本书阐发的理论依据的基础,是关于以下各种结构问题的假设:

官僚供给理论的关键性因素是什么?

对于这样一种理论,最有用的官僚机构的特点是什么?尤其是,官僚最大化的是什么?

约束官僚机构行为的外部条件的特点是什么?特别是,对于公共服务供给最具有影响力的代议制政府的审议程序的特点是什么?

行为问题是这样一种类型的问题:如果……将发生什么?关于这样的行为问题的假设只能由其与所观察的行为的一致性来评估。本书阐发的理论提供了统一性分析框架,用于产生关于下列种种行为问题的可验证的假设:

对于既定的需求和成本条件来说,官僚的均衡预算和产出是什么?需求和成本条件的变化如何引起了这些变化?

如何把这些与面临同样需求和成本条件的其他类型组织的均衡条件相比较?面临同样条件的官僚和其他类型组织产生的相对净收益是什么?

对于相同的服务来说,官僚机构在两个以上的可能生产过程中的选择是什么?

仅仅从产出的单位销售得到部分财政资助的官僚机构供给的服务的均衡价格是什么？

提供一个以上服务的单个官僚机构的预算和产出是什么？如何把这些与不同的官僚机构的每项服务的供给相比较？

一个官僚机构在竞争性过程或者两项以上服务中选择的成本的跨时间分配的后果是什么？

供给相同服务的两个以上的官僚机构的预算和产出是什么？供给一项也由一个竞争性企业供给的服务的官僚机构的均衡预算和产出是什么？

不同的审议程序、投票规则和税制，对于由一个代议制政府批准的公共服务的水平有什么影响？

规范性问题属于这样一种类型的问题：关于……应该采取什么行动？对于这样的规范性问题的回答，要求理解不同行动的行为后果。本书着重关注的是官僚机构在供给由代议制政府资助的服务中的行为，但是，所阐发的某些见解涉及到规范性问题。如果官僚机构面临的对于服务的需求是“正确的”，而且从供给这些服务中得到的净收益被认为是在不同行动中进行选择的标准，那么，在本书中阐发的理论建议回答下列种种规范性问题：

特定的公共服务应该由一个官僚机构、两个或者更多的各类机构供给，还是应该由某些其他类型的组织供给？

官僚制和我们的政治制度应该进行什么变革，来提高从公共服务中获得的净收益。

因此，官僚制和代议制政府理论的发展需要在逻辑顺序方面安排这三类问题。关于结构问题的假设，是发展有关行为问题相应假设的必要条件。对于行为问题的回答，是强调规范性问题的必要条件。本书的结构是按照这一逻辑顺序进行的。

第一部分（第二章到第十二章）阐发了一个官僚供给的一般理论。该理论中的这部分应该适用于官僚供给服务的行为，这种服务是由任何类型的私人组织或者政府资助的。后面（第十三到十五章），阐发了

一个关于代议制政府行为的集合理论,以描述在这种特定环境下对于官僚机构产出的需求的构成。第十六章整合这两个理论,探讨了官僚供给公共服务与代议制政府的组合对于类似美国的条件的影响。我在结论部分提出了一系列改革的建议(第十七章到二十一章),这些改革是对于官僚制、公共服务供给的来源和我们的政治制度的改革,这些方面将改进我们的制度在供给公共服务方面的绩效。

在此阐发的理论,并没有强调官僚机构内部的管理过程和代议制政府内部的政治过程,但是,强调的是这些制度的一般特性对于这些过程结果的影响。因此,这不是一部论述组织理论或者政治科学的著作,而是运用古老的方式,对于官僚和代议制政府的政治经济的研究。

---

## 第二篇

---

# 官僚机构供给理论的关键性因素

---



## 第二章 官僚机构的特征

官僚机构供给理论的三大因素如下：官僚机构的明显特征；官僚机构与其环境之间关系的性质；官僚的目标最大化。关键性因素是官僚机构最小的一种特征、官僚机构与所处环境关系的类型，以及官僚最大化目标中用以发展有关官僚部分行为的假设，这种假设是研究的主题。<sup>①</sup>

### 官僚机构的定义

在本书中，官僚机构被定义为同时具有以下两方面特征的组织：

- 1、这些组织的所有者和被雇佣者并不挪用收益与成本之差的任何一部分作为个人收入。
- 2、这一组织的再生收益的某些部分并不来自于按照单位价格销售产品。

一言以蔽之，官僚机构是非营利组织，它至少一定程度上是依靠周期性拨款或赠款获得财政资助的。

第一个特征包括了所有的非营利组织，比如所有的政府机构和企业，大部分教育机构和医院，以及多种多样社会、慈善和宗教组织。

这一特征显然排除了合伙及单独经营的公司企业。但是，营利性

---

<sup>①</sup> 我表面上偏好假设的最小集体反映了一种对简单结构的美学上的偏好。一些人为了更加“真实”而偏好一个更大的假设集体，尽管那些附加的假设对于阐述本书的主题是不必要的。如果他们认为不愿和我理论，我不想与这些人理论。我们的不同只在研究主题的特殊表述上，或许，就在审美偏好上。

组织的某些组成单位却可能是官僚机构。任何可辨识的利润中心,比如产品部,不能被视为官僚机构,但是,提供诸如广告、公共关系和研究等服务的某些机构单位却具有官僚机构的两个关键性特征。因此,辨别一个组成部分对企业利润的贡献越困难,该组成部分就越可能像一个官僚机构那样行为。第一特征也排除了财政互助的机构、合作组织和家庭;尽管这些组织表面上被分类为非营利组织,但是,所有者与消费者的同一性,却使得特定的剩余利润或者成为个人收入,或者以较低的价格换取特定产品和服务。

第二个特征包括所有获得反复分配或赠予的非营利组织。这其中包括了大部分具有第一特征的组织。一些政府企业(比如公共电力、桥梁、高速公路和收费公路的权力机构)和私人非营利组织都被这一特征排除在外,因为它们的反复运行的财政完全依靠按照单位价格销售产品,尽管这些组织最初可能是由分配和赠予建立起来的。

## 官僚机构的当前角色

按照上述官僚机构的定义,官僚机构在美国经济活动中的角色是什么,它又是怎样变化的呢?不幸的是,没有一个单一的指数可以确切地反映官僚机构活动的规模与范围。尽管如此,在表 2.1 中给出的三个指数却对官僚机构经济活动的相对范围提供了粗略的评估。

表 2.1 美国官僚机构经济活动的相对规模(占国民生产总值的百分比)

	1929	1939	1949	1959	1969
政府总支出	10.0	19.4	23.1	27.1	31.1
政府总体产品与服务	8.2	14.7	14.8	20.1	22.8
被雇佣者的补偿					
政府	7.7	11.9	10.9	12.7	15.3
政府企业	7.7	11.9	10.9	12.7	15.3
家庭和研究机构	7.7	11.9	10.9	12.7	15.3

资料来源:1929—1959 美国商业经济办公室,《美国国家收入与产出报告》,1929—1965 统计表(华盛顿,1996);1969 美国商业经济办公室,《当前经济考察》,1970 年 7 月(华盛顿,1970)。

最上面一行表明国民生产总值通过某些政府预算的百分比。政府总支出等于联邦支出加上州和地方的支出减去联邦对州和地方政府的赠予；这个总支出包括政府工作人员的补偿，从私人组织购买的产品和服务，以及对于个人和外国政府的转移支付。政府总支出从1929年占国民生产总值的10%左右，增加到1969年的大约31%。这在一定程度上低估了官僚机构的总支出，因为它并不包含没有得到政府间接资助的那些私人官僚机构的支出和转移支付。另一方面，这是对官僚机构经济活动的一个相当粗略的确定，因为它包括政府从私人组织那里购买产品和服务及转移支付；所有这些资金通过了官僚机构，但是，第一，私人企业组织了中间产品和服务的生产；第二，个人决定了转移支付的支出。

某种程度上对官僚机构相对规模描述得较为准确一些的一个指数，是把占国民生产总值的百分比扩大到由各级政府供给的产品和服务，这个指数体现在表2.1的中间一行。政府的产品和服务的总支出（政府总体产品在国民生产总值中的比例），包括对政府雇员的补偿和从私人企业那里购买的产品和服务，但不包括转移支付；这一指数从1929年的占国民生产总值的大约8%到1969年23%左右。这一指数反映了政府官僚机构在生产的最后环节控制的资源的数量。不清楚这一指数是过高还是过低地体现了官僚机构的活动，因为它包括了一些私人企业生产的中间产品，但是排除了从私人官僚机构供给服务的支出。

对官僚机构相对规模描述得更加准确的一个指数，是把占国民生产总值的百分比扩大到对官僚机构受雇人员的支付。对官僚机构发放的工资额的相对规模的评估体现在表2.1的第三行；这一指数以对政府、政府企业、家庭和研究机构的受雇者的总体补偿为基础。这一指数可能是对美国官僚机构原始收入的最好评估。一些政府企业和私人非营利机构不是严格的官僚机构，因为它们得不到反复发生的拨款与赠予，但是，这也许要多于营利经济组织的官僚机构部分的原始收入提供的补偿。如表2.1所示，这些非营利组织的原始收入从1929年的占国民生产总值的8%左右增加到1969年的15%左右，相对增加中的大约一半发生在30年代。

这三个指数中的第一个和第三个粗略地包括了美国官僚机构在资源分配上的控制范围。现在大约国民生产总值的30%（是1929年百分比的3倍）通过某些政府预算。现在大约国民生产总值的15%支付给官僚机构的受雇者——约为1929年的2倍。但是，自从1939年，官僚机构相对规模的增加，很大程度上是因为转移支付的增加和政府从私人企业的购买增加，很少是因为官僚机构工作人员工资发放额的增加。那么，可以认为，官僚机构组织着一部分重要且日益增长的、但又不具有支配性的美国经济活动。

但是，由于官僚的令人生气的工作方法和不能令人满意的工作绩效，关心官僚机构的公众可能与这些国民生产总值百分比显示的角色并不相称。在美国经济活动中，官僚机构的所有角色肯定比这三个指数所表明的要多。政府官僚机构规制着营利企业的活动，其方式或是直接控制价格、利润、商业活动及进口等，或是更通行的间接资助或税收。但是，我在此强调的是官僚机构所供给的服务，而不是它们的规制活动，所以，这三个指数能粗略地反映所研究的行为的范围。

## 官僚机构的功能专门化

官僚机构能够特定地供给哪些产品和服务？答案的关键在于官僚机构的第二个特征：官僚机构能够特定地供给某些人所偏好的产品和服务，但是其供给数量要大于以单位价格销售的数量。有这样偏好的人们组成或加入一个集体组织，并为这些组织贡献资源。人们通过各种各样的方式，或者是通过政治程序，或者是通过政治运动，来选择其政府，从而同意通过纳税来提供资源，由此授权政府供给某些产品和服务。为了类似的目的并通过类似的方式，人们也会成立或加入私人的集体组织。比如，教堂和乡村俱乐部实际上都在向它们的会员征税。慈善组织和学术团体也在以类似的方式向那些最强烈认同于社区、活动和大学的人们征税。

各级政府与私人集体组织之间最重要的区别，不在于个人对集体活动的影响程度或收集收入的强制程度，而在于把成员从这一组织转移到另一组织的成本。把政府描述为强制组织而把私人集体组织描

述成合作组织是不恰当的。公共和私人的集体组织都是合作组织,因为人们可以通过选择成为这一组织的成员。两种组织又都是强制性的,因为成为会员的条件就是为组织贡献资源并遵守一定的规则。政府与私人集体组织的不同,主要因为政府中的成员只有通过运动才能在政府机构之间转移。<sup>①</sup> 这些组织收集来的资源主要但并不完全是由官僚机构花费。因此,官僚机构所供给的产品和服务,首要特征就是某些人群贡献资源而增加的供给,是市场交易无法供给的。

官僚机构所供给的产品和服务的其他特征,都来自于这一首要特征。许多官僚机构所供给的产品和服务,或是以高固定生产成本为特征,或是以收集经费时遇到困难为特征,这些特征是所有权的界定或市场技术造成的。但是,用这些第二层次的特征来生硬地定义官僚机构的角色,是不正确的。与冯·米瑟斯(Von Mises)的观点相反,官僚机构所供给的许多的产品和服务能够通过市场交易进行。多个世纪以来,官僚机构以多种方式供给面包和马戏(指统治阶级企图以“小恩小惠”麻醉人民的手段——译注),尽管这些产品可以由营利组织非常有效地供给——虽然也许数量并不够。官僚机构所供给的这样的“私人性”服务的更大一个列表,包括邮政、教育、医疗和娱乐服务。许多“公共性”服务也是在某些集体组织资助下由营利性企业供给的。在19世纪之前,甚至政府的基本活动如征税和组织军队,通常都由营利组织承担。

在现代环境中,当大部分产品和服务被集体行动授权由官僚机构供给时,很难从功能和历史的角度理解为什么选择官僚机构,而不是营利组织来供给这些服务。我猜想,选择官僚机构来供给这些服务的

<sup>①</sup> 这本书主要不是表述政治行为。但是许多政治理论文章好像忘记了这重要的一点。各种类型组织的首要区别在于在不同的组织中间转移个人所有权的成本和程序。一些商业合作组织的持续增长毫无疑问部分缘于在这种组织的内外传送所有权的低成本。即使政治运动的成本为零,最自治的政府也必须获得每一位居民的同意。政府有效的人口控制更加重要,一个政府地域上的统治越连续,在国家边境上对政治运动的抵制越强烈,因为这两方面都增加了政治运动的经济和意识成本。不幸的是,政府人口控制的难度随其统治规模增大而增大。

私人集体组织和地方政府在供给一些服务时有优越性在于转移会员或政治运动的低成本而不在于对个人的严格控制,这一点最小的组织排除,可忽略不计。如果对政治运动没有强制性控制,那么在一块小的地域上完全自治的政府对每个居民更有责任,好过一个大的地域上的一个良好民主政府。

主要的功能性原因,是很难充分确定这些服务的特征,从而承办供给这些服务。这一困难使得集体组织直接组织这些服务的供给,希望以对集体组织的忠诚的冲动代替利润动机。早期的官僚机构中的人员主要是奴隶、杂工及贵族子弟——这些人或者是金钱欲望较低,或者其忠诚是得到比较充分的保障的;公务员和职业军官是其现代对应物。围绕这一功能基础,发展出一种令人吃惊的普遍的伦理态度(这种态度通常又被官僚机构所强化),这种伦理态度认为,个人通过供给教育服务、医疗服务和军队等来营利,在某种程度上是错的。

特定的问题(确定产出的困难)使得由官僚机构供给某些服务,但是,这又导致了更严重的问题,即当官僚机构的雇员的与集体组织不完全吻合时,对于官僚机构的控制就成为问题。确定服务的期望的特征的困难,也导致很难给官僚机构工作人员以正确的指导。当集体组织和官僚们的目标相吻合时,指导官僚的困难会导致大量的实际产出在期望产出周围的偏差。当目标不相吻合时,确定产出的困难和由此而来的指导官僚的困难,会导致实际产出完全不同于期望的产出。当目标接近吻合时,官僚机构在供给那些在一定时期难于确定产出(和难于承办)的服务时(如系统威胁性的危机或者战争),还是具有比较优势的。在承办和监督程序方面的改进,也许会提高利用营利组织来供给这些服务的可能性。在普遍感觉到的两次危机之间的活动的正常化,会使得开发非官僚机构资源来供给服务变得重要。

一个关于官僚机构角色的更加完整的定义如下:官僚机构专门供给这样的服务,即一些集体组织希望在市场供给的服务之外被授权,并且不准备与营利组织签订合同来供给这样的服务。这是最一般的可能定义,它与这样的看法是一致的,即在不同的环境中官僚机构的角色是不同的,这取决于个人偏好和特定的制度条件。

## 与官僚机构的其他定义的对比

将本书中使用的官僚机构的定义与早些时候较为重要的学者的定义进行对比,可能是有意义的。马克斯·韦伯的作品提出的官僚机构的标准定义,已经作为“理想型”的定义而成为许多论述官僚机构的

学术文献的基础。韦伯区分了三种权力合法性权威：法理型、传统型和个人魅力型；韦伯所用的“官僚机构”（bureaucracy）一词，是基于法理权威的一系列关系的同义词。<sup>①</sup> 按照韦伯的看法，现代官僚机构有如下特征：

1. 官僚机构是大的组织。
2. 大部分官僚机构的雇员是全职的，他们以此谋生，其大部分收入是从官僚机构得来的。
3. 雇员的任命、续聘和提升，主要根据其在官僚机构内的表现（而不是通过选举或预先的特征）。
4. 官僚机构以命令和服从的等级结构权威关系来管理，官僚有权利和义务来服从既定的规则。
5. 任职者和职位是严格分开的。长官并不拥有他的职位或生产手段。下属只有在作为一个受雇佣者角色时才对官僚机构的权威负责。
6. 官僚活动以行政的复杂性、任务的特殊功能性和运行的秘密性为特征。任务的特殊性，使得官僚在任职前的正规训练及其前一职位，成为考察素质的重要依据。

韦伯非常想把这一定义用于所有现代大型组织，包括营利组织。其目的是描绘这些组织的结构及组织内部行为的那些共同特征。实际上，他的这一定义，并没有为解释拥有以上共同特征，而在其他方面不同（如法律形式或者财政方式）的组织在成本及产出行为上的区别提供基础。

安东尼·唐斯（Anthony Downs）从类似的、但是略少些的特征列表中发展了官僚机构内部的行为理论。<sup>②</sup> 唐斯从前三条开始，并且加入了第四条，“（一个官僚机构）产出的主要部分，不是由外在于这个组织的市场中自愿的交易互动来直接或者间接地评估的”。<sup>③</sup> 尔后，唐斯从这四个主要特征中引出了韦伯归纳的其他特征和一系列丰富的关于官僚行为的假设。唐斯的第四条特征（基本上与我的第二条特征相类似）已基本上能将官僚机构与其他类型的大的现代组织相区

<sup>①②</sup> 韦伯，从马克斯·韦伯第196—244页和《社会和经济组织的理论》第328—341页。

<sup>③</sup> 韦伯，从马克斯·韦伯第196—244页和《社会和经济组织的理论》第25页。

别。按照唐斯的看法,官僚机构是一些接受一些可再生的拨款和赠予的大的组织。唐斯没有表述清楚,他是否要在这一定义中包括营利和非营利两种组织。但是,在某种意义上,唐斯的定义又太严格了。他的前三个特征(与韦伯的相似)在解释官僚机构的结构和内部的行为方面是必要的,但在解释官僚机构的预算及产出行为方面显得不恰当的严格。一些具有人事要求和选择程序的小的组织,与以上第二、第三特征确定的组织不符,却可以呈现出类似的预算和产出行为。

(按照我的定义),大多数官僚机构呈现出韦伯和唐斯辨识的其他特征,就此而言,它们应被视为派生特征。如果人们认为,早前的有关官僚机构的学术文献强调的多少是官僚行为的不同方面,那么,我对于这些更加标准的定义也没有什么好说的了。

## “官僚”和“官僚制”的定义

在此,确定“官僚”和“官僚制”的含义也很有助益。“官僚”一词经常在更加一般的意义上被用来定义官僚机构的全职雇员;在这个意义上,“官僚”几为“公务员”的同义词,尽管后者通常意味着一个全职的职业受雇佣者。但是,“官僚”一词大多数时候是被用来描述有独立可辨识预算的官僚机构中的资深官员。(大多数大的官僚机构是由子官僚机构组成的,所以,在这个意义上,有许多官僚。)这些官僚,或者是职业官员,或是由选举产生的行政官员直接任命的。由选举产生的行政官直接任命的那部分官僚的地位多少有些模糊。表面来看,他们是选举产生的行政官员的代表,甚至以此形象开始其职业生涯。但是,这些临时任命的官员,很快就变成他们负责的官僚机构的代表(原因将在后面讨论)。因此,区分职业官僚和临时任命的官僚的行为基本上是不必要的。

“官僚”一词是在描述意义上使用的,并不天然地带有轻蔑的涵义。但是,认为“作为个人的官僚与不是官僚的个人相比,在效率、诚实、勤奋、正直、公共精神和更适合做行政工作方面并没有差别”<sup>①</sup>,这

<sup>①</sup> 韦伯,从马克斯·韦伯第196—244页和《社会和经济组织的理论》第26页。

种看法是不对的。任何类型的组织,包括官僚机构,都会对那些在能力和态度方面最好地服务本组织的人给予奖励,人们依据其感觉获得的奖励,来区分适合自己的组织类型。官僚机构以不同于其他类型组织的方式奖励个人行为。作为一个群体,官僚就是那些最适合这种行为的一个一个的个体。如果官僚机构特定的奖励行为在其他人看来是不可取的,那么“官僚”一词带有贬义就既不使人惊讶,也没有什么不准确了。官僚不像球员、生意人以及主教那些“乡巴佬”,他们不是“乡巴佬”。他们有不同的潜质和发展形成的特征,就像不同职业的个人有不同的特征一样。作为个人的官僚既不天生优越,也不天生劣等,但是,如果不承担他们的特征,才是不明智的。<sup>①</sup>

对于本书来说,有关“官僚制”一词的完全精确和统一的定义并不重要。该词一般被用来描述一系列官僚机构及它们与外部环境的关系;这个含义与“福利官僚制”和“联邦官僚制”相同。有时,该词被用来指称一系列官僚们。有时,该词会在更一般的意义上用来指称官僚机构的组织结构、方式和行为特征。但是,在所有这些情况下,“官僚制”一词被使用的方式都与官僚机构的确切定义相吻合,读者在文中领会具体含义时应该没有问题。

我在这里使用“官僚制”与政治理论家和社会学家的用法并不完全相同。据我理解,这一词的最初使用是指 18 世纪法国官员的办公桌(bureau);这一词很快被用来指称一种由官员统治的政府;政治科学家的这种用法是对重要现象的确切、有价值的描述。但是,从韦伯到加尔布雷斯(Galbraith),“官僚制”一词被许多学者用来指称所有大的现代组织,考虑到这些组织行为方式的不同,这种用法在我看来太过宽泛而没有价值。本书用了一个比较限定的定义,一般是指那种概念上清楚而功能特定的经济活动的组织类型。

<sup>①</sup> 唐斯指出,他发现选拔官僚的程度的这种影响是公平的。他对官僚的分类,就是基于对官僚特征的区分。

## 第三章 官僚机构及所处环境

一个官僚机构的环境由它与以下三类群体的关系来定义：为官僚机构供给可再生性拨款和赠予的集体组织；生产所用的劳动力和物质因素的供给者；在某些情况下，是按照单位价格销售服务的消费者。在这三类群体中，官僚机构与其资助者的关系将其所处的环境与其他类型的组织有力地区分开来。

### 与资助组织之间的关系

大部分官僚机构都是由单一的或主要的集体组织资助的，而这个集体组织又是从税收或多或少强制性贡献中获得资金的。集体组织的官员通常是由众多选民选举产生的，但他们通常又有效地使自己永远在这一职位上。这些官员评估官僚机构将进行的活动和预算，批准预算，监督官僚机构的运行和方式，而且通常批准官僚机构首脑的任命。结果是，官僚机构首脑的活动在很大程度上被他与资助组织的长官的关系所支配。资助组织通常依靠特定的官僚机构供给特定服务，而官僚机构通常又没有可以取代这些资助的资金资源。用经济学术语来说，官僚机构和它的资助者的关系是“双边垄断”。就所有这些关系（包括习惯性联姻）来说，这种关系具有威胁和尊重、追求共同目标和进行博奕的双重性造成的令人讨厌和个性化的特征。没有其他类型的关系可以将威胁、交换和博尔丁（Boulding）的学说中的一体化关系以如此相同的比例结合起

来。<sup>①</sup> 这就是联邦官僚与议会的关系,大学校长与董事会的关系(或是与大学资助基金的委托人),医院院长与社区资金的关系,及项目研究的管理者与资助代理人的关系的本质。这些关系恰如韦伯发现的官僚政体的特征那样,是法理型的、非人格化的关系。

那么,一个官僚机构与它的资助者交换些什么呢?官僚机构为了预算资金而承诺一系列活动以及这些活动造成的预期结果。官僚机构的交换关系与市场组织的交换关系的主要不同在于:官僚机构为了预算而供给一个总产出,而市场组织按照一个价格供给单位产出。官僚机构为了预算资金而供给所承诺的产出,这种特征性“包装”对官僚机构的行为具有重要的含义:在许多情况下,它使官僚机构具有与营利性垄断同样的权力,这种垄断在消费者之间造成区别,或者使市场除了一种选择之外别无其他选择。<sup>②</sup> 一个垄断的官僚机构之所以具有特定的讨价还价权力,主要原因是因为资助者缺乏对于其他官僚机构的有价值的选择,而且不想放弃由该官僚机构所供给的服务。此外,如同第十四章所表明的那样,如果允许官僚机构充分利用这种垄断权力,资助组织中负责评价这些官僚机构的那些官员的利益,通常会得到最好地满足。

从官僚机构的角度看来,资助者的偏好是用“预算/产出比”来概括的。在这个函数上的任何一点,都代表着资助者为了特定水平预期产出而愿意给予官僚机构最大化的预算;“预算/产出比”代表了这些点之间的关系。这一函数有如下特征:在预期产出的一定范围内,资助者为了获得较高的预期产出而愿意资助较多的预算资金。用学术语来说,这一函数的一次导数在相关范围内是正的。就是说,在一定范围内,相对于较大的预期产出来讲,资助者更愿意对于较小的期望产出的每个单位产出给予比较高的资助。因此,这一函数的二次导数在相关范围内是负的。几种类型的函数具有这两个特点,下列形式的函数被用来代表本书中的预算/产出函数:

$$B = aQ - bQ^2, \quad 0 \leq Q < a/b$$

<sup>①</sup> 这种有价值的社会行为的分类是从肯乃思·E·博尔丁(Kenneth E. Boulding)那发展来的。(Beyond Economics)《经济学之外》(阿纳伯:密西根大学出版社1968年版)。

<sup>②</sup> 我非常感激戈登·图洛克的这一重要观点。一篇评论文章概括这一观点的早期版本误解了这一观点,实际上,官僚机构没有带给它的资助者以占有一切或一无所有的这种孤注一掷性的选择。但在许多情况下,在一定预算基础上承诺的总体产出,赋予官僚机构以同样的讨价还价能力。

这里,  $B$  为在一定时期内资助者愿意资助官僚机构的最大预算资金,  $Q$  为在一定时期内官僚机构预期的产出。

一个完整的预算/产出函数是官僚机构供给理论的必要组成部分, 因为所承诺的活动与预期产出围绕一个预算进行的交换, 完全是以一个整体而不是单位的方式进行的。

官僚和他们的资助者实际上不会大量讨论有关产出——譬如军事能力、教育服务的价值、穷人的数量和环境等等的内容。大多数评估程序包括预算与活动水平之间关系的讨论, 比如一个计划中步兵师的数量, 所服务学生的数量和所服务的穷人的数量等等。活动水平和产出之间的关系经常是模糊的, 有时是持续模糊不清的。除非一个官僚机构的活动得到持续的检测, 例如被战争、空中交通拥挤等检测, 否则, 官僚机构和它们的资助者都不会对活动水平和产出的关系有一个很好的理解。我猜想, 例如一个邮局要比大多数国家官僚机构运行得好, 而之所以对于这一官僚机构存在普遍的不满, 主要因为它被许多人持续地检测着。所以, 预算/产出函数应该被看成是以下两个关系的产物——预算与活动水平的关系及活动水平与产出的关系。除非活动被持续地检测, 否则第一个关系和第二个关系之间的差别会变小。有些读者在理解官僚机构的产出的概念时有些困难, 对于这些读者来说, 本书中形成的理论, 从预算或成本与活动水平之间的关系的角度, 将比从官僚机构产出的角度更好理解。但是, 官僚机构的活动应该被看做是中介性服务, 这种服务只有作为其有效性函数时, 才是有价值的。

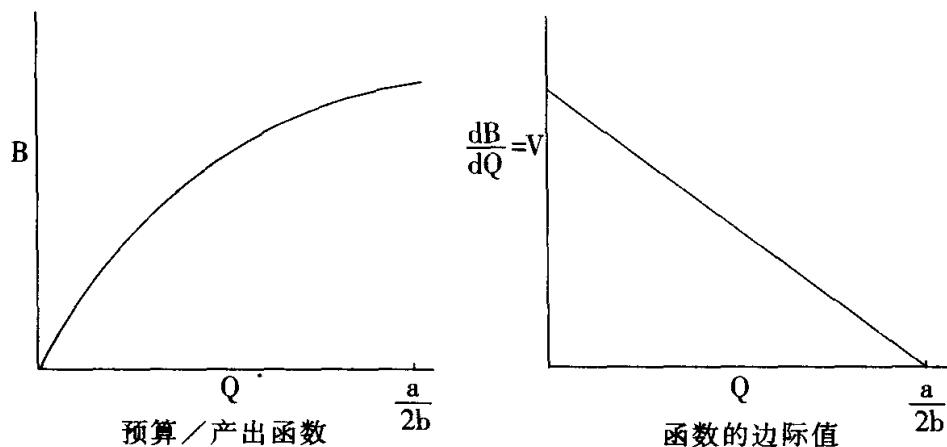


图 3.1 预算/产出函数的图例

重要的是认识到,对于发展一个实证的官僚理论来说,相关的预算/产出函数是集体组织的函数,而不是构成该组织的成员的较大群体的函数。

显示给官僚机构的资助者的预算/产出函数,通过选择该集体组织的官员和其内部的决策过程,与该组织的选民的函数有关,但并不一定与这些选民的函数一致。集体组织表达并显示给官僚机构的对于服务的需求,可能与广大民众的需求并不一致。特定制度背景下民众的需求和集体组织所表达的需求之间的关系,是政治理论的较为重要的问题——有时,这是一个非常不好理解的问题。<sup>①</sup> 在任何情况下,民众有关服务的需求从未直接显示给官僚机构。一个官僚机构在想要增加资助者对官僚机构服务的需求时,可能诉诸于资助者组织的成员,但是,对官僚机构来讲,重要的不是选民们的偏好,而是选民们对官僚机构的资助者所显示的偏好的影响。

至今,经济学家关于公共服务的讨论可以说是在真空中进行的,这种讨论既不探讨表达公共服务偏好的政治性机构,也不谈及供给这些服务的官僚组织。本书所讨论的理论,从集体组织所表达的对于服务的需求开始(这样就避免了第一个问题),目的是突出强调官僚机构供给的服务。但是,只有当第一个问题得到了很好的理解,经济学才有可能提供一个关于公共服务的需求和供给的实证性理论。

大多数私人官僚机构和许多地方政府官僚机构,只采用一个阶段预算审议和批准程序。当集体组织的执行机构与其他官员一致时,或者他们代表相同的选民时,这种情况才会发生,而且通常这种官僚机构和预算都相对较小。私立大学和医院以及城市议会资助的官僚机构、教堂、乡村俱乐部通常是这种情况。在这些情况下,董事会或者理事会都只进行一次审议。

但是,大多数州或联邦政府资助的官僚机构,现在采用多阶段审议程序,先由行政机构审议,然后由立法机构审议,而且实际上,他们

<sup>①</sup> 为理解这一问题的最重要贡献是经济学家作出的。见布坎南和戈登·图洛克的《同意的计算》(阿纳伯:密西根大学出版社 1962 年版)。见安东尼·唐斯《为什么民主制政府中预算太小?》载《世界政治》第七期(1960 年 6 月)。

有一个复合性的资助者。<sup>①</sup> 由于行政机构和立法机构代表不同的选民,是由不同的程序选举产生的,应用的是不同的内部决策程序,所以,立法机构所表达的对于服务的需求,通常不同于行政机构原先表达的需求。这些分歧的最后解决方式是,通过一种讨价还价的程序形成立法机关批准的预算,这种预算把这些分歧融合到显示给官僚机构的单一的预算/产出函数中。而这种讨价还价的程序最初存在于行政部门内部,而后存在于行政机构与立法机构之间。<sup>②</sup> 大多数官僚(甚至括那些直接由执行官任命的官僚)对于行政机构和立法机构之间有关官僚机构服务的需求的分歧是了解的,并且,官僚们会利用这一分歧与行政机构或立法机构讨价还价,以期获得比其他组织批准的预算更高的预算。当行政机构对于某一特定项目有更高需求时,官僚机构会和立法机构讨价还价,要求立法机构资助一个立法机构有很高需求的更大的服务项目,以此交换立法机构对行政机构所偏好的项目的批准。<sup>③</sup> 在涉及到的政党为一个以上时,这种程序性工作非常有效——如同有为数不多的几次国会增加执行预算时所体现的那样。所有这些讨价还价的效果是,州或联邦官僚机构最终面对的仅仅是一个预算/产出函数,直接由立法机构提交,但是经过讨价还价的程序,反映了行政机构和立法机构的综合的需求。

一个资助者预算/产出函数的派生函数,与“需求”和“边际值”的标准概念是对应的。图 3.1 预算/产出函数的边际值函数是

$$V = a - 2bQ, \quad 0 \leq Q < \frac{a}{2b} \quad (3.2)$$

这里  $V$  为资助者愿意支付的单位产出的最大价格。

这一函数与一个官僚机构没有运算上的关系,因为官僚机构不是

<sup>①</sup> 许多人都会惊奇的发现这是一个相对近的发展。第一份美国州政府的执行预算是 1911 年产生,第一份美国联邦政府执行预算是 1921 年产生。

<sup>②</sup> 这一过程被埃农·维尔达夫斯基 (Aaron Wildavsky) 很好地描述过。《预算过程的政治学》(波士顿小布朗公司 Little Brown & Co., 1964)。

<sup>③</sup> 查尔斯·兹威克 (Charles Zwick), 一个约翰逊执政时期的官僚机构预算指挥者,就这一过程给出了一个例子。他描述了官僚机构如何有目的地赞同一个项目,而这个项目是官僚机构的测评者强烈批评的,却是国会喜欢的,官僚机构的目的是为了交换国会对现代城市工程的同意,这一工程是总统喜欢的却不被国会喜欢。两项工程都被通过了,并获得大量预算。阿兰·施密特 (Alan Schmidt) 给出了同一时期的相同例子,约翰逊支持一个有争议的农业法案来交换国会对市民权利法案的支持。

基于价格供给服务的。但是,这一函数和资助者有关联,如果资助者所需求的服务也由竞争性产业供给,这一函数就会显示出,在不同的供给价格上,资助者会从竞争性产业那里购买多少服务。因为经济学中许多词语和图表都是用这样的边际函数表达的,因此,用边际函数来比较官僚机构和营利性组织的预算/产出行为,是十分有用的。

集体组织官员的动机、学识和行为可能比官僚机构的官员更加参差不齐。但是也存在一些共性。最重要的是,集体组织是非营利性的。因此,这些组织的官员将他们愿意赠予的预算和他们实际上赠予官僚机构的预算之间差异的部分占为己有的可能性很小。相反,一些官僚很可能将官僚机构花费的一部分占为己有,或是贡献为竞选经费。集体组织的当选官员的行为,可以用以下假设予以很好的解释,即他们希望再次当选,至少,希望在职期间得到很好的评价;这些动机与该组织资助的服务所产生的净好处,只有微弱的关联。许多私人官僚机构的资助者或者是其他的私人官僚机构(比如基金会),或者是政府官僚机构。

也可能同样重要的是,那些资助者和官僚机构可获取的相对信息中常常有很大不同。一个官僚可以从以下情况中准确地估算出他的资助者的预算/产出函数:前期预算审议、资助者组织组成的最近变化和最近选民对官员的影响。但是,作为一个规律:比起资助组织的官员来,一个官僚对官僚机构服务的要素成本和生产过程的了解要多得多。有时候,官僚机构供给的前期预算/产出,对于资助者了解最小的预算为多少就足以提供一定量的产出,并没有多大帮助。一个官僚只需要相对少的信息(其中大部分又可以通过所表现出来的行为来评估)用于他作为特定服务的垄断供给者的地位。相反,集体组织的官员需要相对多的信息(这些信息只有少部分可以通过行为评估)用于其作为这种服务的垄断的购买者。

此外,一个官僚有比较强烈的动机,可以全日工作来获取关于其地位的信息(和资助者有关的模糊信息)。但是,大部分私人集体组织的官员和州及地方政府的官员,只在他们的位置上兼职工作。即使这些职位在名义上是全职的,相对于为他的选民服务和一些可以保证他再次当选的活动而言,这些官员没有足够的动机和时间来审议被资助

的官僚机构的活动。<sup>①</sup> 尽管名义上官僚机构与其资助者之间的关系是双边垄断。但在大多数情况之下,相关动机和有用信息,却使官僚机构拥有压倒性的垄断权力。

因此,本书论述的理论首先假设一个被动的资助者,他知道预算为了一定水平的服务而拨付的,但是,他没有动力和机会去获取有关供给这些服务所需最低预算的信息。这一假设最准确地描述了比较大的集体组织的状况,这些组织资助一些服务,面对的是垄断的供给者。这一假设对小的特定功能的集体组织而言,就不那么准确了,因为这些组织的官员和选民有个人关系,生产过程又简单,并且有供给的潜在的其他资源。有关被动的资助者和垄断的官僚机构的假设,可能最适用于联邦政府和州政府,不太适合地方政府,更不适合于教会和乡村俱乐部这样的私人集体组织。在第十五章中,论述了供给的资源替代品和资助者可以获取的有关资助者与官僚机构的关系的改进信息反过来对官僚机构的影响,目的是提供一个更加全面的有关官僚机构行为的理论,并建议改进供给那些服务的效率的方法。

## 与供给要素的关系

大多数官僚机构在竞争性市场上雇佣其人力的和物质的生产要素。尽管对于单个的官僚机构或是一种官僚机构来说,一种要素的供给价格可能随着雇佣数量的增加而增加,但大多数官僚机构必须对相似要素支付相同价格。在这些条件下,一个官僚机构的雇佣情况和采办活动都与一个具有规模的营利公司相似。

劳动力立法、自动化和工会已经破坏了许多私人劳动市场中的工资等差(在特定公司中拥有可比较技能的那些雇员中),就像物质要素在一个共同的价格上交易一样。但是,由于某种原因,官僚制成了工

<sup>①</sup> 要看有关国会议员的态度和活动的有效描述,他从官僚机构获取信息的问题及他的技术,可见 Charles L. Clapp,《国会议员:他所看到的工作》(Washington, D. C. Brookings Institution, 1963) Clapp 的一个最具争议的发现是:大多数国会议员认为他们的选民对他们在委员会中的行为不知道也不感兴趣(在国会活动中进行着大部分审议程序)。可见 L. A. Dexter in R. A. Bauer, Ides Pool, 和 L. A. Dexter《美国商业和公共政策》(New York: Atherton press, 1964), 第 403—461 页。

资和要素价格差别的最后的强有力的拥护者。这些差别在官僚机构中不是特别普遍,但却比营利公司中普遍。工资和要素价格差别的首要基础在于,官僚机构是某些服务的垄断供给者。因此,这些官僚机构又是生产这些垄断服务所需的特定劳动技能和物质要素的垄断的购买者。例如,同样是职员或者管理者职位,陆军军官都比空军军官收入少,因为陆军军官很少有可替代的就业机会,以出售自己的特殊技能。海军向造船厂支付不同的价格,获得相同类型的船,因为这些船不能卖给其他买主。医院在招收护士时给予不同待遇,地方政府在若干人事雇佣中也存在差别对待。<sup>①</sup>

这种买主独家垄断差别的第二个基础,是官僚机构对公共领域的一些资源拥有优先主张权。这些资源包括健康又智慧的年轻人,核物质,土地,电频光谱,空间等等。在同样职位上,新兵比职业兵收入少,因为军队可以招收到许多新兵。相对于非核武器和其他具有同种功能的土地而言,军队对核物质和公共领域的土地支付得很少(实际上为零),因为军队经常可以从其他官僚机构那里征用到更多的这些资源。相对于那些可以使频率光谱及空间得到更有效利用的设备和操作实践而言,联邦官僚机构对使用频率光谱和拥挤的空间支付很少(再次为零),这是因为他们经常可以令其他官僚机构批准,获得更多的这些资源。

这样的具有买主独家垄断差别的机会为官僚机构所利用,因为如同我在下文中将证明的那样,这种机会增大了官僚机构的预算和产出。并非偶然地,以小于其机会成本的成本从其他官僚机构或规制委员会转移资源,也增加了官僚机构的预算和规制权力。工资和要素价格差别的运用,主要限于联邦官僚机构(尤其是军队),因为它们对使用特殊资源,指挥公共领域有更多的垄断权力。这不应被看成是官僚机构的一个共通的特征。

在第二类函数中提出的官僚机构支付的工资和要素价格,叫做成本/产出函数。在一定的要素价格和可行的生产程序下,这一函数上的任何一点都代表特定产出所必需要素的最小总体支付;成本/产出函数代表这些点之间的关系。这一函数有如下特点:在一定预期产出的范围内,较大的

<sup>①</sup> 医院和地方政府的工资差别被 Eugene Devine 很好证明了,见《地方政府人力资源短缺的分析》(纽约:praeger,1970)。

产出只能通过较大的要素支付来获得。这一函数的一次导数总是正的。同时,较大的产出一般只能通过每单位产出的较高的成本获得,但有时也可以通过较低成本获得。这一函数的二次导数一般为正,但也可以为负。有许多类型的函数都拥有以上特点,但本书中成本/产出函数如下:

$$TC = cQ + dQ^2, \quad 0 \leq Q \quad (3.3)$$

这里  $TC$  为特定时期内要素的最小总支付。

对于竞争性产业来说,平均成本函数(由函数 3.3 除以  $Q$  得来)将代表在不同价格水平上的产出,因而是一个长期的“供给函数”。但是,营利的和官僚机构性质的垄断者,都不在一个给定的价格水平上提供特定量的产出,所以并不能直接反映其最低成本条件。营利性垄断者做出一个联合的价格/产出决策,官僚机构做出一个联合的预算/产出决策。因此,最低总成本函数将只有在官僚机构内部得到了了解,却无法直接由官僚机构的行为予以显示。对于成本/产出函数来说,(3.3)各自最低边际成本函数是:

$$C = c + 2dQ, \quad 0 \leq Q \quad (3.4)$$

这里  $C$  为一定时期内要素的最低边际支付。

以上最低总边际成本函数中体现着(关于利用替代要素的价值和可行的生产程序)的一致的隐含条件,一个作为歧视性垄断者的官僚机构,在任何产出水平上都可以有更低的最低总边际成本值。如果最低边际成本随产出增加而增加,仅仅因为官僚机构使用的特定要素价格的上涨(而不是因为非特定要素价格的上涨,或者边际要素生产的下降),同时,官僚机构对那些足以保持其内部就业的特殊要素支付不同价格,那么,这种相对于函数(3.3)的条件的歧视性垄断的成本/产出函数变成(3.5)(如图 3.2):

$$TC = cQ + \frac{d}{2}Q^2, \quad 0 \leq Q \quad (3.5)$$

对于歧视性垄断的成本/产出函数来说,各自的最低边际成本函数是:

$$C = c + dQ, \quad 0 \leq Q \quad (3.6)$$

在大多数情况下,在较高的产出水平上存在较高的最低边际成本,这种现象仅仅在一定程度上是因为特定要素价格的上涨,所以,甚至那

些对特定要素进行差别性支付的官僚机构,也要面对(3.3)和(3.5)中显示的数之间的某些地方的一个成本/产出函数。因资助者组织的官员常常代表特定要素的利益,而官僚机构不会利用这一优势。所以工资和要素价格的歧视应该被看成是官僚机构行为的重要而非共通的特征。

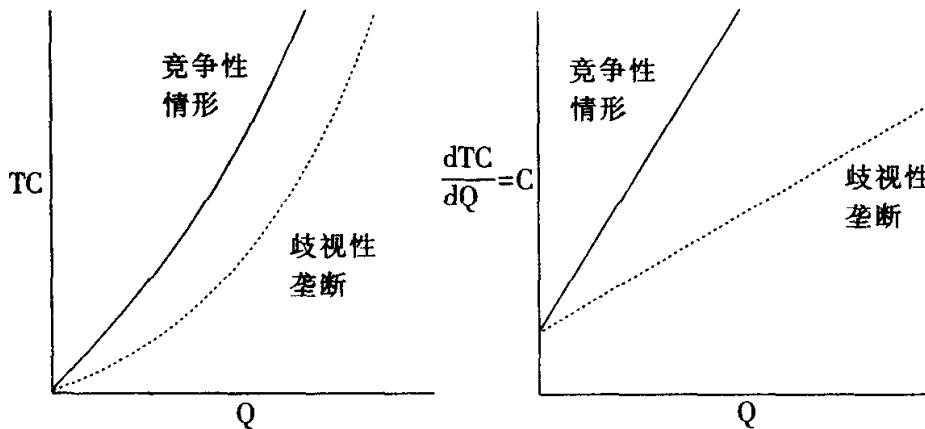


图 3.2 成本/产出函数比较

## 与市场消费者的关系

一些官僚机构,除了从集体组织那里获得反复拨款外,还从以单位价格向个人出售产出而获得收入。这种状况是学校、医院、乡村俱乐部、文化组织、政府出版局及邮政服务的特征。这些官僚机构实际上面对两个对相同服务有不同需求的消费者群体:一个代表着通过赠予而资助一定服务供给的集体组织;另一是直接以一定价格购买这些服务的消费者。在大多数情况下,消费者群体包括但不限于集体组织的选民。

当一个官僚机构强烈依赖于以单位价格销售服务的收入,它与消费者之间的关系就会类同于营利商业组织与消费者之间的关系。把“官僚机构性方法”与“商业性方法”的一般内涵做一对比,是很有趣的。在官僚机构中,对消费者利益的关注依靠在出售特定服务时所获得的总资助;而在营利性企业中,这种关注依靠总利润。一个官僚机构的资助者如果愿意补偿任何销售收入损失,或者这个官僚机构是一个有基本不变需求的特定服务的垄断供给者,这时,即使官僚机构的总资助大部分是从销售服务得来,他也会对消费者利益漠不关心。(不

幸的是,美国邮政服务恰恰具有上述特征。)

对于官僚机构以单位价格出售的服务,消费者的需求可以用价格/产出关系表示,这就是“需求函数”:

$$P = a - 2bQ, \quad 0 \leq Q < \frac{a}{2b} \quad (3.7)$$

这里  $P$  为边际单位的服务出售的价格。

如果所有单位的服务以相同价格出售,那么对应于(3.7)的需求函数的利润/产出函数如下:

$$PQ = R = aQ - 2bQ^2, \quad 0 \leq Q < \frac{a}{2b} \quad (3.8)$$

这里  $R$  为一定时期内销售一单位产出所获总收入。

因此,一个官僚机构供给特定服务所用的总资助,是资助者组织批准的预算总和,如函数(3.1)所示,而销售这些服务的总收入如函数(3.8)所示。

一些官僚机构由于其所供给服务的特性,可以以不同价格将同样的服务销售给不同的消费者。(在营利性组织和官僚机构)的服务销售中,消费者之间价格差别的必要条件是拥有一定程度的垄断权力,(函数(3.7)和(3.8)中的共同系数必须大于零),并且消费者之间不能交换服务。大多数拥有一定程度垄断权力的官僚机构确实在销售服务时实行价格歧视。大学以不同(净)价格歧视分配奖学金;医院有时基于消费者的收入和保险水平来定价;文化性组织常常为学生开低价;邮局为获得同样服务的不同级别的邮件确定不同价格。这些价格歧视的可能为官僚机构广泛运用,因为价格歧视增加了总利润和产出。

在函数(3.7)所显示的同样需求条件下,当价格歧视的可能被充分运用,一个官僚机构的总体收入—产出函数是:

$$R = aQ - bQ^2, \quad 0 \leq Q < \frac{a}{2b} \quad (3.9)$$

在这种情况下,一个官僚机构供给特定服务的总资助,将是资助者组织批准的预算总和,如函数(3.1)所示,而销售这种服务的总收入如函数(3.9)所示。有些价格歧视不是销售服务的官僚机构的统一特征,但却是十分普遍的特征,因为大多数官僚机构拥有一些垄断权力,而许多服务本身很难在消费者之间交换。

## 第四章 官僚的最大化

如果存在,官僚究竟追求什么的最大化呢?某些关于个人目标的假设是社会行为理论的必要条件。虽然自然科学只能在挣脱了它的拟人化和目的论的束缚之后才能具有最大的优势,但是,这些以某些社会群体中原子化的个人为基本分析单位的社会理论,虽然令许多人神往,却很少能被证明是有价值的。<sup>①</sup> 社会行为的本质就是个人有目标的行为。然而,大多数关于官僚制的文献,都把官僚看做是单个原子,或者看做是追求某些普遍福利概念最大化,后者通常被认为是与国家的目标一致的。<sup>②</sup> 对于官僚制的实证性理论来说,其智慧的起点就是认识到,官僚并不是、至少不完全是受普遍福利或国家利益驱动的人。

### 企业理论:作为类似物

那么,官僚究竟追求什么的最大化呢?一位经济学家的最初回答是:官僚,像其他人一样,都追求个人功用的最大化。就其本身来说,

---

<sup>①</sup> 以自然科学来解释社会行为的模型和方法所产生的问题和带来的后果,在哈耶克的《反科学的革命》一书中有很好的论述。(哈耶克《科学的反革命》)

<sup>②</sup> 下面这段由冯·梅斯提供的理论虽然看起来很粗糙,但是它代表了许多关于官僚政治的著作的观点。原文如下:“在德国中央集权的形而上学主义者那里,存在着一个目标混乱的现象,那就是所有的政府工作人员都被披上利他主义的个人牺牲精神的外衣。在德国统治者看来,市民是作为神圣的动物出现的,他们就像僧侣一样,甘愿放弃个人所有的快乐和幸福,以个人能力的最大限度的发挥,来服务于上帝的代理人,即以前的霍亨索伦王室和今天的希特勒元首。他们工作并非为了获得报酬,因为相对于他们以个人的牺牲换来的社会利益而言,无论多么高的报酬都是微不足道的。社会对他们的回报并不只是付给他们薪水,而且还奖赏他们一定的政治地位和政府职位。”(冯·梅斯,《官僚制》第78页)

这个回答并不是很有用,但是,它确实认为,官僚将会从事有目标的行为,而且除了普遍福利和国家利益之外,他的功用中或许还包括其他某些因素。

这位经济学家的企业理论为我们提供了一些启示,其内容涉及到如何寻找表现官僚功用的更具体的代替品。在这种角色中的企业家被看做显然是自利性的。他的利益除了个人收入之外,或许还有些其他因素,但是,没有任何预先的假设可以认为,他不是在效率方面,就是在普遍福利方面有任何个人利益;在某些条件下,这些可能是其有目的的行为的后果,而不是他行为的目标。这个理论的核心动机假设是,企业家追求企业利润的最大化(或者更确切的说,是企业现值的最大化)。

有两类观点被用来支持这个假设的合理性(不是证明这个假设,而是认为该理论应当得到严肃对待和验证)。首先,斯科特维斯凯(Scitovsky)指出,如果企业家为企业付出的劳动与个人收入无关,那么,竞争性企业的利润最大化就是理性行为的财富(property,这就是说,它与功用最大化是一致的)。<sup>①</sup>后一个条件取决于文化,但是,看来某种程度上是现实条件的体现。其次,阿尔岑(Alchian)指出,竞争性企业的利润最大化,是组织生存的财富;但是,如果进入成本低,一些企业家在某一时刻可能选择使利润以外的某些东西最大化,否则,他们可能被那些追求利润最大化的企业家所代替。<sup>②</sup>

利润最大化的假设也是经典的垄断模型的核心。然而,经济学家们越来越关心的是,争取利润最大化的理性行为和生存追求,或许不能严格地应用于私人垄断企业的经理,他们比那些实际拥有或以高价买卖该企业的股票的其他投资者拥有更高的潜在利润(主要因为资本现税只有在转移时才能获得)。在一定程度上,这体现了对于企业理论的“描述现实主义”(descriptive realism)的看法。

<sup>①</sup> 特伯·斯科特维斯凯(Tibor Scitovsky),“关于利润的最大化及其含义的短文”(A Note on Profit Maximization and its Implications),《经济研究博览》1943年第四期,第57—60页。《经济学研究评论》(1943年第6期)。

<sup>②</sup> 阿曼·A·阿尔岑(Armen A. Alchian),“混沌、演化与经济理论”(Uncertainty, Evolution, and Economic Theory),《政治经济学期刊》1950年6月,第211—221页。

法；更重要的是，它体现了这样一种看法，即利润最大化的模型不可能公正地评估大企业的组织行为。这些企业的经理，如同威廉姆森（Williamson）所描述的那样，在必要的利润约束中，具有广泛的任意行为范围。<sup>①</sup>但是，任意行为的实施可能会实际降低个人垄断企业产生的不利社会后果，因为它可能会导致垄断企业的产出扩展到超出利润最大化之外。

## 官僚最大化的选择标准

相应的理性行为和生存的观点，为官僚功用提出了什么目标代用品呢？虽然我接受这样的实证主义看法，即认为一个理论不能用它的假设来证明，但是，我也相信，对于予以认真考虑和验证的理论来说，要确立有关核心动机的充分假设，就必须需要这些观点。当然，理论的“证据”取决于所形成的假设与客观行为的一致性。

首先，合理化观点。几个可能会进入官僚功用函数的变量如下：工资、办公室津贴、公众声誉、权力、奖金、官僚机构的输出、变革的难易度、管理官僚机构的难易度。我认为，在某个官僚在位期间，除了最后两个变量以外，其他所有这些变量都是该官僚机构的总预算的正相关函数。<sup>②</sup>

改革的问题和管理一个官僚机构的个人负担，常常会随着预算水平的提高而增加，但是，通过提高总预算却可以减少问题和减轻负担。这个后果形成了一个相互影响的囚徒困境，并使得官僚竭力提高总预算水平，直到他们把稳定的较高的预算的管理责任转移到一个新的官僚身上。这里提供了一个有趣的循环模式，当预算稳定时，那些热衷于变革的官僚就会辞职；其替代者将满足于高预算的其他报酬，或者努力进一步提高预算，或者可能削减预算，以便为将来进一步提高预算做准备。

<sup>①</sup> 奥利沃·E·威廉姆森（Oliver E. Williamson），“任意行为的经济学：公司理论中的目标管理”（*The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm*），（Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1964）。

<sup>②</sup> “预算”一词在这里的含义包括集体组织赞同的预算和直接出卖服务获得的收入。

官僚的利益不一定完全依靠随着预算的增长而增加的每一个变量,而仅仅与预算水平持续相关。<sup>①</sup> 由于这些原因,即使对那些具有相对较低的金钱动机和按照公共利益进行变革的相对较高动机的官僚来说,官僚最大化也应该是一种合适的代替品。这一观点得到了如下观察的支持,即近几年来大多数出色的公务员实质性地提高了他对之负责的官僚机构的预算。

关于预算最大化的假设,不一定根据对官僚的个人动机的循环解释。有一些官僚,或者是因为天性,或者是思想和精神上的陶冶,无疑服务于(他们认为的)公共利益。然而,一个官僚既不可能是全知全能的,也不可能握有绝对的权力。他不能获取关于个人偏好和生产机会的所有信息,而这些信息对于预测公共利益来说,是必要的。他更没有足够的权威来下令采取有可能与个人利益或与其他官僚或集体组织的官员们所持有的对公共利益的不同观点相冲突的行动。在一个竞争性行业中,一个利润最大化者常常会使其他企业成为利润最大化者。相反,在官僚政治环境下,一个具有服务于个人目标或公众利益的不同观念的人,则常常足以阻碍其他人服务于他们认为的公共利益。

对于任何一位官僚来说,因为他的信息的有限性和其他人的利益的冲突,无论他的个人动机如何,都不可能按照公共利益来行动。正因为如此,这也使那些最无私的官僚选择简单易行、目标水平较低的行为,这通常导致这些官僚们在某一狭隘领域里的知识和专业技能的提高。而专业技能的提高又常常会产生忘我的奉献精神。所以,可以理解,许多官僚认为这种奉献与公共利益是一致的。而且,就像我们在下一段将要讨论的,不可能因为个人动机使其官僚机构预算最大化的官僚,在对于该官僚机构的内外条件驱使下,很可能这样做。所以(就像我以前所提到的),毫不奇怪,听到最敬业的官僚把他们的目标

<sup>①</sup> 官僚们使预算最大化的合理性或许可以通过相反的行为的后果来最有效的验证。假设这个后果可能是,一个经理毫无疑问会同意,以目前成本的一半来制造等量的产品输出。在追求利润的公司里,这个经理可能会获得一份红利、一个晋升的职位,和其他寻求那样的经济行为的机会;但是,如果他所在的那家公司情况特殊,他并没有获得那样回报的话,那么这位经理就有可能到另一家公司去展示自己的才能了。然而在政府机构中,这位经理至多会得到一张荣誉证书和一份保值债券,一次未来的转移职位,以及导致他以前的同事的敌视,和新同事的怀疑。而那些对这种提议持怀疑态度和拥有良好的个人工作转换机会的官僚们就应当对此进行一次验证。

描述为使他们所负责的特定服务的预算最大化。

一些人不愿意接受官僚使预算最大化的理性观点,因为这种假设与更高水平的目标不一致。应该牢牢记住,利润最大化与更高水平的目标并不天然一致;在某些条件下,利润最大化行为将会导致或者剥削消费者,或者剥削要素的所有者,或者同时剥削两者。预算最大化可能与更高水平的目标一致,也可能不一致;在不同的条件下,它既可能导致有价值的服务的供给,也可能导致剥削。公共政策分析家们的任务,就是要探索官僚机构的行为与集体组织目标一致的条件,并且不放弃那些不包括这些目标在内的动机假设。

生存的观点强化了预算最大化的假设。两群人极大地影响着官僚的任职:官僚机构的雇员和集体组织的官员。官僚对于自己在预算最大化中的利益有不同的理解,但都在强化预算最大化。

官僚机构的雇员(其他要素的提供者也应当被包括在这群人当中)间接影响一个官僚的任职,其途径是该官僚的个人奖励、官僚机构现实的或感觉上的绩效。他们可以是合作的、负责任的和有效率的,或者他们可以对官僚隐瞒信息,不执行命令,或者在集体组织的选民和官员们面前使他难堪——所有这些行为都取决于他们认为的受雇于官僚机构所获得的报酬。这些雇员对于较大的预算的兴趣是显而易见的,这一点与官僚并没有什么区别:得到更高的晋升机会,较大的就业保障等,以及对要素的合同供给者更多的利润。官僚的生活并不很幸福,除非他能够为他的下级官僚提供不断增长的预算,并把这笔预算分配到工资与合同中去。

集体组织的权力对于官僚职位的影响也是比较明显的,但是它们对于官僚预算最大化的兴趣却并不明显。这些官员可以提名和确认官僚的任命,并且可以迫使官僚辞职(只有很少的官僚是被公开罢免的),因此,他们直接控制着官僚的职位。然而,威尔德威斯凯(Wildavsky)的很有说服力的观点却不能被普遍接受:无论审议官僚机构的行政官员还是立法官员,都期望官僚积极提出更多的活动和预算。事实上,这些官员根本不知道如何履行他们的审议角色。<sup>①</sup> 他们没有

<sup>①</sup> 威尔德威斯凯(Wildavsky),《预算过程的政治学》(The Politics of the Budgetary Process)第160—165页。

时间,信息闭塞,并缺少制定新计划的必要人员。他们依赖官僚机构寻求和提出新计划,或者只能在旧项目上形成更大的支出。而大多数官僚机构的所有行为和总预算,都不能被全面理解,因此,行政和立法官员把他们的大多数审议集中在所提出的增值上,并通过批准不同比例的这些增值来显示他们的优先权。在多阶段审议程序的每一个阶段,审议官员都依靠官僚为自己的预算申请提供强有力的数据支持,并且在一定程度上决定前一阶段的审议是否对预算做了太大幅度的削减。官僚的任何其他行为,都会减少进行这种审议所依据的信息。用威尔德威斯凯的话来说:“如果代理人突然发生角色转换,并把自己销售一空,那么,双边期待的整个模式就会令人大失所望,并使得无错的参与者处于复杂的茫茫大海上。因为如果代理人拒绝成为拥护者,国会议员们就不仅不得不在他们所面对的最优计划的边界之间做出选择,而且必须发现这些好的计划是什么。”<sup>①</sup>

从国会的角度来看,最近几年以来,最不受欢迎的官僚就是国防秘书罗伯特·麦克内姆(Robert McNamara),他连续几年都只申请了稳定的预算,他强有力并有效地防止它降低或增长。主要的不同意见并不集中于那些已经作出的决定,而在于这些决定是在他的部门内作出的,议员们认为,只有他们才有责任做那些决定;有一些议员力图通过抨击其审议官员,来有目的地表示对麦克内姆的不信任。于是,人们得到这样的印象:在官僚政治的环境下,“玩游戏”比游戏的价值更重要。另外,就像在第十四章中所指出的那样,任何部门的秘书为总统的兴趣服务得越好,就越有可能与立法审议委员会发生冲突。

对于某些官僚来说,预算的最大化有时并不是理性行为的结果(也就是说,与他们自己的功利最大化相一致)。但是,官僚与官僚机构的雇员和资助者之间的关系,本质上是这样的:没有使其预算最大化的官僚,其职位将不会长久。我当然不主张这样的观点,即官僚积极行动,使其官僚机构预算最大化。实际上,“帕金森定律”(Parkinson's law)的可靠性是建立在众所周知信念上的:官僚机构天生具有

<sup>①</sup> 威尔德威斯凯,“预算”《国际社会科学百科全书》(“预算”)第2卷,第192页。

扩展的趋势。<sup>①</sup> 这个趋势是唐斯对于官僚制所做的研究的核心。对于较高的预算的官僚的个人回报,最早在麦肯(Mckean)的文章中就提到了,他还认为,这个动机可能会导致中央政府机构的逐渐膨胀。<sup>②</sup> 然而,我在这里把官僚追求预算最大化的假设放在一个相当简单、正规的模型里,目的是阐述这种假设对于官僚机构的预算和行为的后果。

## 预算最大化的约束

预算最大化是这个官僚机构供给理论中动机假设的核心必要条件,但不是充分条件。那么,什么限制着官僚机构的规模呢?再具体一点,到底是什么把必要的成本与可获得的预算联系到一起呢?

在经典的企业理论中,利润最大化是一个充分的动机假设,因为就其本身来说,这使得边际收入等于边际支出。私人企业的这些模型产生了某些其他的最大化——如收入、销售量或者经理效益的最大化,必然包括某些限制企业规模的约束(经常是必要的最低利润额)。<sup>③</sup> 那些模型假设企业家使利润以外的某些东西最大化,虽然这些模型并没有证明在解释私人企业行为方面是非常有价值的,但是,这些模型的形式(使受到约束的某些总变量最大化),却是任何建立在除了某些净产值(比如利润)最大化之外的其他基础上的任何理论的核心内容。<sup>④</sup>

在通常情况下,最终限制官僚机构规模的约束,是官僚机构在一

① C·诺斯科特·帕金森(C. Northcote Parkinson)《帕金森定理和其他关于公共行政的研究》(Parkinson's Law and Other Studies in Administration)(Boston: Houghton Mifflin Co., 1962)。

② 罗纳德·N·麦肯,“政府中的个体和总体成本的区别”,《美国经济评论》,1964年5月,第243—249页。(Roland N. McKEAN, “Divergencies between Individual and Total Cost within Government”,《美国经济学评论》1964年5月第243—249页)。

③ 对私有企业的这些模型的概括和解释在阿曼·A·阿尔岑的“最近公司管理理论进展的基础”一文中有论证。Armen A· Alchian, “The Basis for some Recent Advances in the Theory of Management of the Firm”, *Journal of Industrial Economics* XIV(《产业经济期刊》),1965年11月,第30—41页。

④ 最近,有一些统计实验根据公司经理的动机所进行的利润最大化和销售最大化的假设进行了验证,如果有力地证明了利润最大化仍然是最好的动机假设,即使是在大公司里也是如此。参照威尔伯·来威林和布来尼·霍斯曼的文章“管理费用和公司形象”,《经济学评论》,1970年9月,第710—720页。(Wilbur Lewellen and Blaine Huntsman, “Manegerial Pay”, *Economic Review and Corporate Performance*)。

般情况下,必须根据资助者对于官僚机构的预算的批准,供给资助者预期的产出。一个不断许诺比其供给更多的官僚机构,将会受到这样的惩罚:人们会对它的许诺逐渐不感兴趣,并使它的预算水平降低。相反,一个比预期做得好的官僚机构,就可能得到较高的未来预算回报。当大多数官僚机构的产出(有时,甚至是概念性的产出)不能被准确地决定时,就会有围绕着预期产出的实质性变动。一个短期执政的官僚,一定是一个高效的推销员(或曰撒谎者?),他经常能够在任职期间通过承诺(通常仅仅是含糊不清的)多于官僚机构所能提供的产出,来获得一大笔预算。任何官僚机构在任何预算时期都可能供给多于或少于预期产出的产出。然而,长久来看,每一个官僚机构在供给资助者期望的产出时,都要受到约束。

官僚产出的较高和较低,与对他们的回报和惩罚是不对称的,对这一点原因,还没有明确的解释,这种约束将按照预期产出来表达。事实上,如果回报和惩罚是对称的,那么,这个约束就应该按照实现资助者所预期的产出的某些其他水平的信心来表达。实现预期产出的必要条件是,预算必须等于或大于供给这个水平的产出的最低总预期成本。

对于这个理论的动机假设的完整表述如下:官僚在其任职期间使其官僚机构的总预算最大化,受到的约束是预算必须等于或大于供给该官僚机构预期产出的最低总成本。对于以前定义的官僚机构和所描述的官僚机构的环境做一些补充,这个动机假设是将要在第十一章展开论述的官僚机构供给理论的第三个关键因素。

---

## 第三篇

---

### 基本模型

---



## 第五章 预算和产出行为

### 原型官僚机构

我们首先探讨官僚机构的行为,这种官僚机构是建立在从第二章到第四章所描述的工具性建构的基础上的,它是原型官僚机构。这样的官僚机构供给一种服务,这种服务被用来从单个的资助者那里换取一笔预算。由于官僚机构并不按照单位价格来销售这种服务,所以,资助者批准的预算构成了官僚机构的全部财政来源。在一般情况下,官僚机构会以竞争性价格购买所有的要素。供给这一服务的所有必要支出,都在单一预算时期制定出来。

因此,这个基本模型是一个“纯粹的”、单一服务的官僚机构的一个时期的模型,这个官僚机构是诸要素的一个竞争性购买者。在这一章,我们也将探讨要素市场的价格歧视的后果。在其他条件下价格变化的后果,将在以后几章里论述。在这个阶段,官僚机构被看做是服务的垄断性供给者,但是,假设资助者并不运用其作为该服务的单一购买者的潜在垄断权力,因为他们或者缺乏动机,或者缺少机会;取消这种假设的后果,我们将在第十四章论述。

在预算期间,官僚机构所能获得的潜在的总预算可以用以下方程来表示:

$$B = aQ - bQ^2, \quad 0 \leq Q < a/2b \quad (5.1)$$

如果要素的竞争性购买是既定的,那么,在预算期间,最低总成本用下列方程表示:

$$TC = cQ + dQ^2, \quad 0 \leq Q \quad (5.2)$$

约束是,预算必须等于或大于最低总成本,表示如下:

$$B \geq TC \quad (5.3)$$

这两个函数和预算约束构成了原型官僚机构的完整模型。

对于这些需求和成本条件来说,首要任务是解出资助者将批准的预算的最大化水平,解出该官僚机构将在所批准的预算水平上供给服务的预期产出。<sup>①</sup>

在充分考虑到资助者在审议预算过程中可能作出的削减之后,官僚将会提出一个预算/产出议案,这个提案使预期批准预算最大化,所受到的约束条件是,所批准的预算必须足以包括资助者在该预算水平上预期产出的成本。

对于这些条件来说,在所批准的预算水平上,服务的预期产出的均衡水平这样决定:(设定(5.1)的一阶导数等于零),预算(B)的最大化将导致  $Q = [a/2b]$  的较高水平。约束(5.3)是,B 必须大于或等于 TC,该约束导致较低水平。求解方程(5.1)和(5.2),得到  $Q = [(a - b)/(b + d)]$ 。而当  $a = [2bc/(b - d)]$  时,这两个水平的 Q 值相等。对于一个在竞争性市场上购买要素的原型官僚机构来说,均衡水平 Q 是:

$$Q \begin{cases} = (a - b)/(b + d), & \text{当 } a < 2bc/(b - d) \text{ 时,} \\ = a/2b, & \text{当 } a \geq 2bc/(b - d) \text{ 时。} \end{cases} \quad (5.4)$$

图表(5.1)显示了一个官僚机构在代表性需求和成本条件下的这些产出均衡水平。

边际函数 V1 代表较低需求条件,对于这些条件来说,一个官僚机构的均衡产出将处于需求约束区域,在这里,图中的  $ea_1gh$  与  $ecfh$  面积相等。在产出的均衡水平上,这个官僚机构中没有“油水”可言;总预算

① 官僚机构所提出的预算和产出议案往往比被通过的预算和产出水平要高。在大多数情况下,官僚机构都会许诺一个较高的预算和产出水平,并清醒地知道那些审议人员会按照一定的比例对这些议案进行削减。由资助组织经过几个层次的审议所确定的削减比例是终级判决。参见奥托·大卫斯,M·A·H·丹姆斯特,和阿仁·威尔德威斯克的文章“预算程序的理论”,《美国政治学评论》(Otto Davis, M·A·H·Dempster, and Aaron Wildavsky, “Theory of the Budgetary Process”, *American Political Science Review* LX (1966))。对预算议案的削减比例的稳定性允许官僚根据这个预算基础安排政府行为。政府所提出的议案预算额等于它所期望的并能够被通过的预算额加上在审议过程中被削减的那部分。本书就集中论述通过的预算和在此基础上的政府输出。预算过程中的政治——经常会降低议案预算——是非常复杂的,也是被威尔德威斯克和其他学者多次论述过的。

刚好是最低总成本,而且没有成本——效益分析会揭示任何无效率。但是,这个官僚机构的产出高于最优水平。<sup>①</sup> 产出均衡水平处于这样的区域,即最低可达到的边际成本  $h_f$  实质高于对于资助者边际值  $h_g$  在较低产出水平上的有效运行,将引起服务的所有可能净收益的取消。

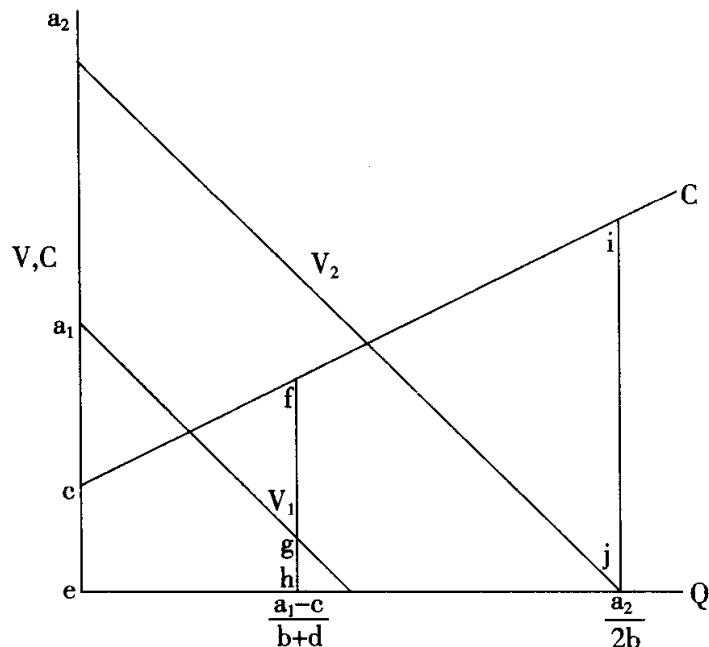


图 5.1 官僚机构的均衡产出

然而,一个不运用要素价格歧视的官僚机构,将会产生的要素过剩(充分利用支付要素的费用和要素自身价值之间的差别),大于在一个较低的、最优的产出上产生的要素剩余。<sup>②</sup> 在均衡中,那些集体组织

<sup>①</sup> 在这个观点中,我所使用的“有效率的”和“理想的”两个术语有必要做详细的解释。如果一个政府能够在很低的成本条件下完成生产任务的话,那么这个政府是有效率的;经济学家们有时使用“生产效率”一词来表达这个含义。如果政府的输出水平带来了最大规模的福利的话,那么这个政府就是理想的;经济学家们有时使用“分配效率”一词来表达这种含义。

在预算的有限范围内,政府的行为是有效的,但却不是理想的。那些仅仅指出了政府的生产效率的分析,是不能揭示任何无效率的行为的。一项(正确的)成本—利益研究指出,仅有理想的生产行为的政府,只能表明政府的输出太大了,因为福利与成本的比例的极值都小于 1,在福利与成本的总体比例正好等于 1 的范围内,也是如此。然而,对于大多数的公共服务而言,成本—福利分析被福利的内在主观特性所限制了,因为边际成本并不是由政府行为揭示的。

<sup>②</sup> 这个要素盈余会自然增长到政府所使用的特殊要素。然而,这不是经济上的纯盈余,由于在这项服务上的额外消费是从其他的服务项目的资源上拨分过来的,于是,其他的服务项目的特殊要素的盈余就降低了。

的官员们代表着批准官僚机构的预算所要求的边际投票数,他们在服务的均衡水平和零水平之间恰恰是无动于衷的。但是,那些代表对服务具有较高相对需求的群体的官员们,和那些代表应用于这种服务中要素的利益的官员们,将会是官僚机构在这个水平上运行的强有力的支持者。这就是为什么立法者经常被高需求群体和要素利益的代表所操纵的部分原因,也就是这样的立法机构为什么会转而偏好于通过官僚机构来供给公共服务的部分原因。

边际价值函数  $V_2$  代表高需求条件,对于这个条件来说,一个官僚机构的均衡产出处于“需求约束”产出区域,在这里,产出的边际值是零。总预算将等于三角形  $ea2j$ ,并将大于  $ecij$  表示的最低总成本。在产出的均衡水平上,这个官僚机构中有“油水”。这个官僚机构没有动机有效率;相反,它应当寻求超出最低限度需要的支出,以便消耗完那些被批准的预算。一个认真的成本/效率分析会指出,同样的产出可以较低预算实现。但是,分析家们并不指望来自官僚机构的合作,因为官僚机构没有动机去了解或揭示其最低成本函数。在这个区域,均衡产出仅仅受需求条件的约束,成本条件的变化没有(或很少)改变预算。这个官僚机构的产出高于最优水平,其运行的产出水平是,最低边际成本等于  $ji$  和服务的边际价值为零,这就再一次在较低的产出水平上抵消服务的可能净价值。这个官僚机构引起的要素剩余,也高于在较低的最优产出水平上引起的要素剩余。

一个数学的例证将有助于理解这一点。假设有两个原型官僚机构,具有不同的需求条件,但却具有相同成本条件。这两个官僚机构的函数和约束如下:

#### 官僚机构 A

$$BA = 100Q - .5Q^2, \quad 0 \leq Q < 100 \quad (5.5)$$

$$TC_A = 40Q + .25Q^2, \quad 0 \leq Q \quad (5.6)$$

$$BA \geq TC_A \quad (5.7)$$

#### 官僚机构 B

$$BB = 200Q - .5Q^2, \quad 0 \leq Q < 200 \quad (5.8)$$

$$TCB = 40Q + .25Q^2, \quad 0 \leq Q \quad (5.9)$$

$$BB \geq TCB \quad (5.10)$$

对于这两个官僚机构来说,在预算约束和需求约束之间的产出临界值是 $[2 \cdot (.5) \cdot 40 / (.5 - .25)] = 160$

对于官僚机构 A 来说,由于  $100 < 160$ , 所以, 均衡产出处于预算约束区域, 其水平是 $[(100 - 40) / (.5 + .25)] = 80$ 。官僚机构 A 的预算是 $[100 \cdot 80 - .5 \cdot (80)^2] = 4800$ , 正好等于可利用的预算。所供给的每一项服务的平均预算和成本是 $[4800 / 80] = 60$ , 那么官僚机构 A 所产生的要素总剩余是 $[.25 / 2 \cdot (80)^2] = 800$ 。

对于官僚机构 B 来说,由于  $200 > 160$ , 所以均衡产出处于需求约束区域, 其水平是 $[200 / (2 \cdot .5)] = 200$ 。官僚机构 B 的总预算是 $[(200)^2 / (4 \cdot .5)] = 20000$ 。均衡产出的最低总成本水平是 $[40 \cdot 200 + .25 \cdot (200)^2] = 18000$ , 少于可利用的预算。虽然最低平均成本仅仅是 $[18000 / 200] = 90$ , 但是, 所供给的每一项服务的平均预算却是 $[20000 / 200] = 100$ 。官僚机构 B 所产生的要素总剩余是 $[.25 / 2 \cdot (200)^2] = 5000$ 。官僚机构 B 的需求恰恰是官僚机构 A 的两倍, 它的产出、预算和剩余却高出官僚机构 A 数倍。

这种最初的分析产生了几个重要的关于官僚机构的预算与产出行为的假设:

1. 如果集体组织代表着对服务的需求是既定的, 所有的官僚机构太大, 也就是说, 所有官僚机构的预算和产出, 都将大于使资助者的净值最大化的预算和产出。<sup>①</sup>
2. 作为过大均衡产出的一个后果, 所有在具有上升的供给价格的竞争性市场上购买要素的官僚机构, 所引起的对于生产官僚机构服务的过程中使用的特定要素的所有者的净价值, 大于在较低的、最优产出水平上的情况。
3. 一些官僚机构, 尤其是那些新的官僚机构(对它们来说, 需求仅仅是最近才变得高于最低成本)和面对成本的外部实质性增长的官僚机构, 以最低可能预算供给均衡水平的服务。相反, 其他官僚机构, 尤

<sup>①</sup> 对“政府是一个大型组织”这一政府特征的发现, 证明了这个特征也是官僚主义的组织类型的派生特征。这一点正好与社会学家的结论相反, 社会学家们认为官僚主义的组织类型是大型组织特征的派生物。

其是那些老的官僚机构(对它们来说,需求随着成本的不断增长而增长)和面对成本的外部实质性下降的官僚机构,会以高于最低必要成本的预算供给服务。

这些效果的相对程度,将在第七章和第八章中通过与其他几种类型的组织和对于需求和成本条件变化后果的分析中,得到比较清晰的展现。

## 作为歧视性垄断者的官僚机构

有可能实行要素价格歧视的官僚机构,任何产出的最低成本都较低。同样的机会成本和生产条件体现在(5.2)中,对于这些条件来说,作为歧视性垄断者的官僚机构,具有以下成本/产出函数:

$$TC = cQ + -d/2Q^2, \quad 0 \leq Q \quad (5.11)$$

因此,作为一个歧视性垄断者的原型官僚机构的完整模型,包括预算/产出函数(5.1),成本/产出函数(5.11),和预算约束(5.3)。

对于相同的预算/产出函数(5.1)来讲,无论是否有要素价格歧视,需求约束的产出水平将是相同的。在这一区域,官僚机构可能不会利用要素价格歧视的机会,因为它这样做既不能提高预算,又不能增加产出,所以,它将避免失去那些代表要素利益的资助者官员们的支持。然而,在预算约束区域,均衡水平[解(5.1)和(5.11)求得]将会在  $Q = [2(a - c)/(2b + d)]$  的水平上随着要素价格的歧视而提高。在这种情况下,当  $a = [4bc/(2b - d)]$  时,  $Q$  的两个水平值相等。因此,对于作为歧视性垄断者的一个原型官僚机构来说,  $Q$  的均衡水平是:

$$Q \begin{cases} = 2(a - c)/(2b + d), & \text{当 } a < 4bc/(2b - d) \text{ 时,} \\ = a/2b, & \text{当 } a \geq 4bc/(2b - d) \text{ 时。} \end{cases} \quad (5.12)$$

在预算约束区域,均衡产出和预算之间的差别,无论有无价格歧视,都取决于要素价格随产出增长(由坐标系中的  $d$  表示)而增长的程度;这个程度越大,这个差别就越大。

一个数学上的例证有助于说明这一点。假设有两个原型官僚机构,具有相同的需求条件、成本条件和约束,这些由(5.5)到(5.10)的

方程体现,两个官僚机构都有机会进行要素价格歧视情况除外。这两个官僚机构新的总成本函数如下:

$$TC_c = TC_d = 40Q + .25/2Q^2, \quad 0 \leq Q \quad (5.13)$$

因此,官僚机构 C 由方程(5.5)、(5.13)和(5.7)表示,官僚机构 D 由方程(5.8)、(5.13)和(5.9)表示。对于这两个官僚机构来说,预算约束与需求约束产出区域之间的界值(threshold)为:

$$[4 \cdot (.5) \cdot 40 / (2 \cdot (.5) - .25)] = 106.7$$

对于官僚机构 C 来说,由于  $100 < 106.7$ , 所以, 均衡产出处于预算约束区域, 其水平为:  $[2(100 - 40)/2(.5) + .25] = 96$ 。官僚机构 C 的预算为  $[100 \cdot 96 - .5(96)^2] = 4992$ , 这个产出所需的最低总成本相同。所供给的单位服务的平均预算和成本是 52。官僚机构 C 没有产生要素剩余。注意, 在相同的需求条件和相同的要素成本机会下, 虽然官僚机构 C 的单位产出的平均预算低于官僚机构 A, 但是, 官僚机构 C 的产出和预算高于 A。

对于官僚机构 D 来说, 由于  $200 > 106.7$ , 均衡产出处于需求约束区域。官僚机构 D 的产出和预算与官僚机构 B 相同, 不受要素价格歧视机会的影响。最低总成本是  $[40 \cdot 200 + .25/2(200)^2] = 13000$ , 以要素剩余总量计算, 这个最低总成本低于官僚机构 B 的最低总成本。然而, 官僚机构 D 可能不利用要素价格歧视的机会; 没有哪一方获得良好的经济收益——要素的所有者将会有较少的收入, 官僚机构将不得不寻求其他方法来花费可利用预算。

乍看之下, 似乎存在这样的悖论, 即追求预算最大化的官僚机构将会利用要素价格歧视的机会。但是, 这样的歧视使官僚机构可以提高产出和预算。而当要素利益在资助者组织中得到强烈支持时, 这就是一个冒险的实践, 因为官僚机构就把更多的潜在净价值挪用给官僚机构活动的资助者; 在这种情况下, 官僚机构可能不会充分利用要素歧视的机会, 以便维持那些代表要素利益的资助者官员们的支持。但是, 一些要素的所有者受到潜在歧视的约束, 这些约束如敦请有选举资格的年轻人和公共领地等, 当这些要素所有者在集体组织中没有得到充分代表时, 应该预期, 官僚机构就会利用这些资源的不同单元之间的价格歧视机会。国家权利或者公民义务的某些集体主义观念, 常

常使这些歧视合理化。在对待军事计划的态度上,年轻人和国防承包者之间的差别,或许会从根本上有助于特殊使用人力资源的草案。

对于作为歧视性垄断者的官僚机构的分析,导致以下行为假设:

某些官僚机构,尤其是运行于预算约束区域、面对特定要素不断提高价格的官僚机构,可能会运用要素价格歧视。比那些具有相似的需求和成本条件但需支付要素的竞争价格的官僚机构来,这些官僚机构具有服务的更大的预算和产出(以及更低的单位产出的平均预算)。这样的要素价格歧视最有可能运用于这样的特定要素,即由那些资助者组织的官员们仅以弱势代表的特定要素。

在本章中讨论的是原型官僚机构,比之复杂的官僚机构或许也是歧视性垄断者。但是,要素价格歧视在几种不同类型的官僚机构之间一般影响显然是相似的。这样,我们关于作为歧视性垄断者的官僚机构的讨论就会是充分的。关于原型官僚机构的所有进一步阐述,将假设要素的购买是竞争性的。

## 第六章 生产行为

官僚机构采用要素或程序的何种组合来生产均衡产出水平的服务呢？一个预算最大化的官僚机构有动机成为有效率吗？如果有动机，那么，需要什么样的条件呢？我们考虑能够使用生产同样服务的两个程序或者其中之一，由此来探讨这些问题。这个官僚机构的模型由以下方程和约束条件表示：

$$B = a(Q_1 + Q_2) - b(Q_1 + Q_2)^2, \quad 0 \leq (Q_1 + Q_2) \leq a/2b \quad (6.1)$$

$$TC_1 = c_1 Q_1 + d_1 Q_1^2, \quad 0 \leq Q_1 \quad (6.2)$$

$$TC_2 = c_2 Q_2 + d_2 Q_2^2, \quad 0 \leq Q_2 \quad (6.3)$$

$$B \geq TC_1 + TC_2 \quad (6.4)$$

对于一个官僚机构来说，生产问题是要在预算约束(6.4)的条件下，解得使  $B$  最大化的程序  $Q_1$  和  $Q_2$  的水平。

这种状况的约束性最大化问题，用拉格朗日的乘数方法可以获得最优解。这个方法包括构成函数，

$$\begin{aligned} Z = & a(Q_1 + Q_2) - b(Q_1 + Q_2)^2 - \\ & \lambda [a(Q_1 + Q_2) - b(Q_1 + Q_2)^2 - \\ & (c_1 Q_1 + d_1 Q_1^2) - (c_2 Q_2 + d_2 Q_2^2)] \end{aligned} \quad (6.5)$$

分别求这个函数与  $Q_1$  和  $Q_2$  的微分，得到

$$\frac{\delta Z}{\delta Q_1} = a - 2bQ_1 - 2bQ_2 - \lambda(a - 2bQ_1 - 2bQ_2 - c_1 - 2d_1 Q_1) = 0 \quad (6.6)$$

以及

$$\frac{\delta Z}{\delta Q_2} = a - 2bQ_1 - 2bQ_2 - \lambda(a - 2bQ_1 - 2bQ_2 - c_2 - 2d_2Q_2) = 0 \quad (6.7)$$

解(6.6)和(6.7)得到  $Q_1$  和  $Q_2$  的预算最大化组合:

$$Q_1 = \frac{c_2 - c_1}{2d_1} + \frac{d_2}{d_1}Q_2, \quad 0 \leq Q_1, Q_2 \quad (6.8)$$

但是,程序  $Q_1$  和  $Q_2$  的这个组合,也是任何水平的产出的最低水平成本组合,虽然没有关于官僚机构天生有效率的预先假设(这可以由对于  $[Q_1 + Q_2]$  的任何水平的  $[TC_1 + TC_2]$  的最小值来证明,证据简单而且没有给定)。在  $Q_1$  和  $Q_2$  的这些值上,两个程序产出的单位边际成本相同。这个结论可应用于任何程序:在预算约束区域中诸程序的预算最大化组合,也是最有效的组合,和产出的单位边际成本对所有被使用的程序是相等的。把(6.8)中的  $Q_1$  代入 6.1 和 6.2,并求解预算和总成本的方程,解得  $Q_1$  和  $B$ 。

然而,这个解只适用于均衡产出处于预算约束区域内的官僚机构。对于一个运行于需求约束区域内的官僚机构来说,用来生产官僚机构的服务的诸程序的组合,在维持在这个区域的必要成本范围内是完全不确定的。生产程序的不确定性,使官僚机构有很大的自由度,使用由那些负责审议该官僚机构的官员们最强有力代表的要素。例如,如果不考虑附加的成本,生产设施就会安装在那些最重要的审议官员们所代表的选区内,并与这个选区的企业签订合同(一个预算约束的官僚机构对于这样的活动,至少具有混合动机)。这会削弱那些审议官员们矫正需求约束区域中无效率行为的正式动机。

应当承认,一个预算约束的官僚机构具有使预算最大化的动机,来运用仅仅可适用于该官僚机构的要素和程序的有效组合。如果不允许官僚机构使用充分广泛的替换程序,那么,他们就会在他们可选择的范围内进行最大化,而且若干使用替代程序的官僚机构,只有在普通审议集团有谋求效率的动机的条件下,才在组合中有效率。(由一个普通委员会审议的竞争性官僚机构的行为,将在第十五章讨论。)例如,不应该指望国防部选择军事和外交程序的最有效组合来实现国家的安全目标;不应该预期卫生、教育、福利部门选择支出计划和税收

手段的最有效组合来实现福利目标；不应该指望教育家选择假期培训和初级班计划最有效的组合，来改进工作技能。这个问题有时是因为对特定生产程序的教条性认同，但是，在生产程序的约束性范围内单个官僚机构预算最大化，可以很容易地解释这个问题。

对这个问题的认识往往导致这样的看法，即对单个官僚机构控制的范围应当扩大到包括所有的替换程序。这样的看法反映出对官僚制基本问题的误解。替换程序成群出现于单个官僚机构，增加了官僚机构选择有效组合的机会，但是，它也增强了官僚机构的垄断权力以及随之出现的产出的过度供给。所提高的效率和更接近最优供给的组合，能够通过其他安排更好地实现（第十五章将更详细地论述这一点）。

一些原型官僚机构，尤其是那些在预算约束区域运行的官僚机构，具有预算最大化的动机，寻求和利用在产出均衡水平上要素和程序（对官僚机构而言是可行的）最低成本组合。关注这些官僚机构的主要原因，并不是为了提高均衡产出供给的效率（除非一些主要程序对于这些官僚机构不适用），而是因为产出太大。这个结论在第十章关于支出的跨时期分配的分析中，在某种程度上得到了修正。其他的官僚机构，尤其是那些运行于需求约束区域的官僚机构，对于要素和程序的广泛组合则漠不关心。

几位对官僚机构的观察者对于这样的证据迷惑不解，即某些官僚机构表现出既经济又奢侈的行为，它们辛辛苦苦地努力寻求生产某些服务的更加有效的办法，又在某些其他服务上消费大量资源。这种分析表明，一个只供给一种服务的原型官僚机构表现的只是这些特征中的一种或者另外一种；但是，一个供给一项以上服务的官僚机构，可能会表现出双重特征。

如果用数字的例证，官僚机构生产行为的这些特征将会更好理解。假设一个原型官僚机构有两种可能的生产程序，以方程和约束表示如下：

$$B = 150(Q_1 + Q_2) - .5(Q_1 + Q_2)^2, \quad 0 \leq Q_1 + Q_2 \leq 150 \quad (6.9)$$

$$TC_1 = 50Q_1 + .5Q_1^2, \quad 0 \leq Q_1 \quad (6.10)$$

$$TC_2 = 75Q_2 + .25Q_2^2, \quad 0 \leq Q_2 \quad (6.11)$$

$$B \geq TC_1 + TC_2 \quad (6.12)$$

首先,让我们考虑这个官僚机构在只使用其中一种程序时的产出和预算。在其中的一种情况下,产出处于预算约束区域。如果仅使用程序1,产出就是 $[(150 - 50) / (.5 + .5)] = 100$ 。在这种情况下,预算是 $[150 \cdot (100) - .5(100)^2] = 10000$ ,而这个产出的最低总成本与预算相同。单位产出的平均预算和成本是100。使用这个程序所产生的要素剩余(如果成本随着要素价格的增长而增长)是 $[.5/2(100)^2] = 2500$ 。如果仅使用程序2,产出是 $[(150 - 75) / (.5 + .25)] = 100$ 。预算和最低总成本也是100,相应的要素剩余是 $[(.25/2(100)^2) = 1250$ 。程序2的单位产出的平均预算和成本也是100。在这样的需求水平上,官僚机构将会对使用哪个程序不感兴趣。但是,因为代表要素利益的官员们可能偏好于程序1,所以,官僚机构也会选择程序1,以保证在预算审议中获得他们的支持。

其次,让我们考虑这个官僚机构在同时使用两种程序时的产出和预算。从方程6.8中,可得由 $Q_1$ 和 $Q_2$ 的组合为:

$$Q_1 = (75 - 50) / 2(.5) + (.25 / .5) Q_2 \quad (6.13)$$

把 $Q_1$ 的这种表达式代入方程6.9中,得到

$$\begin{aligned} B &= 150(25 + .5 Q_2 + Q_2) - .5(25 + .5 Q_2 + Q_2)^2 \quad (6.14) \\ &= 3437.5 + 187.5 Q_2 - 1.125 Q_2^2 \end{aligned}$$

把 $Q_1$ 的这种表达式代入6.10与6.11的和,得到

$$\begin{aligned} TC_1 + TC_2 &= 50(25 + .5 Q_2) + .5(25 + .5 Q_2)^2 + 75 Q_2 + .25 Q_2^2 \\ &= 1562.5 + 112.5 Q_2 + .375 Q_2^2 \quad (6.15) \end{aligned}$$

解方程6.14和6.15,得到二次方程:

$$1.5 Q_2^2 - 75 Q_2 - 1875 = 0 \quad (6.16)$$

方程6.16的最大根,也就是 $Q_2$ 的预算最大化水平,是68.3。从6.13可知, $Q_1$ 的预算最大化水平为

$$Q_1 = 25 + .5(68.3) = 59.2 \quad (6.17)$$

注意,在这样的情况下, $Q_2$ (它的边际成本增长缓慢)大于 $Q_1$ ,虽然在单一程序的情况下 $Q_1$ 和 $Q_2$ 数量相等。因此, $Q_1$ 和 $Q_2$ 的和为127.5,与使用一种程序时100的产出水平形成对比;在这一产出水平

上的总预算(和最低成本)是:

$$[1580(127.5) - .5(127.5)^2] = 10996 \quad (6.18)$$

这与仅仅使用一种程序时的 10000 的预算值形成了对比;单位产出的平均预算和成本是 86.2,与仅仅使用一种程序时的 100 形成对比。而且,如果仅仅因为要素价格的上涨而使成本增长,那么,程序 1 产生的要素剩余是  $[.5/2(59.2)^2] = 875$ ,程序 2 产生的要素剩余为  $[.25/2(68.3)^2] = 583$ ,对于总剩余为 1458 来说,这比仅仅使用程序 1 要少,而比仅仅使用程序 2 要多。这个数量的例子可以轻易地被用于两个程序以上的情况,但本质性结论是一样的。

对于运行于预算约束产出区域的官僚机构来说,预算的最大化与均衡产出水平上的成本最低化是完全一致的。在这种条件下,官僚机构的效率行为,将会既增加其预算又增加产出,并且会降低单位产出的平均预算。这也将导致对要素和程序的相应大量使用,因此,边际成本增长逐步缓慢(相对于使用一个程序而言),从而会降低要素剩余。这可能会使一些资助组织的官员极力劝阻那样的官僚机构行为。

应当承认,只有在一个较高预算和产出水平上,才能实现所提高的效率(体现为单位产出的平均预算的降低),在这里,产出的平均值也会降低。只要官僚机构能够充分利用其作为一项服务的垄断供给者,那么,因为效率的提高而增加的净收益,只属于那些对该服务有最高相对需求的人。官僚机构可能会实质性地回报那些优秀的管理者和分析家,但是,除了那些对于官僚机构的服务具有高需求的群体外,不应当指望其他群体通过其努力获得什么好处。公共行政的最新试验——系统分析与项目预算——已经是预算最大化的官僚的部分工具。

对于原型官僚机构的生产行为的这个初步分析,导致了下列行为假设:

一些官僚机构,尤其是那些处于预算约束产出区域中的官僚机构,都寻求和使用可用要素和程序的最低成本的组合,来供给均衡产出。在这个组合中使用的要素和程序,满足被使用的所有要素的单位产出的边际成本是相同的。效率的提高将同时导致较高的预算和较高的产出,但是,导致单位产出的较低的平均预算。在要素或程序高

效组合的条件下,使用多个程序相对于使用一个程序而言,边际成本的增长速度要相对缓慢。效率的提高或者可能导致剩余的增加,或者可能导致剩余的减少。

有些官僚机构,尤其是那些运行于需求约束的产出区域的官僚机构,具有不确定的生产行为的特征。这些官僚机构可能利用,也可能不利用诸要素或程序的有效组合,但是,官僚组织内部没有使它们寻求和利用这些有效要素或程序的天然动机。对于这些官僚机构来说,更多的有效要素的组合,也不会给它们的预算、产出或要素剩余带来什么变化。

关于原型官僚机构的生产行为的进一步探讨,体现在第八章中对需求和成本变化的后果分析中,而关于成本的跨时间分配的后果的分析,将在第十二章中讨论。

## 第七章 不同类型组织的比较

如果把官僚组织与面临相同需求和成本条件的其他类型组织的经济活动相比较,我们就可以更好地理解官僚组织的经济活动所产生的结果。当然,这种比较的相关性应该根据这样的假设,即集体组织可能从任何类型的营利性企业和官僚机构之一购买所需服务。可能利用营利性企业来供给这些服务,主要取决于发包和监控问题,而不取决于这些企业供给的产品和服务类型的固有限制。这种比较还假定资助组织不能把其权力用作这些服务的垄断性购买者。

### 需求与成本条件

考虑面对如下需求与成本条件的几种类型的组织的行为。集体组织对于某些服务的需求由如下预算/产出函数表示:

$$B = 200Q - 0.5Q^2, \quad 0 \leq Q < 200 \quad (7.1)$$

在不存在要素价格歧视的情况下,生产这种服务所需最低总成本可以用如下成本/产出函数来表示:

$$TC = 75Q + 0.25Q^2, \quad 0 \leq Q \quad (7.2)$$

如果边际成本上升的原因仅仅可以归结为特定要素价格的上涨,那么,运用要素价格歧视的营利性官僚垄断者面临的最低总成本,可以用如下成本/产出函数来表示,

$$TC = 75Q + 0.125Q^2, \quad 0 \leq Q \quad (7.3)$$

从上述函数可以推导出一些更为熟悉的函数:营利性垄断企业或竞争性企业面对的边际价值或需求函数为:

$$V = 200 - 1.00Q, \quad Q \leq 200 \quad (7.4)$$

营利性垄断者的总收入函数为：

$$VQ = R = 200Q - 1.00Q^2, \quad 0 \leq Q \leq 200 \quad (7.5)$$

非歧视性营利性垄断者的平均成本函数,歧视性垄断者的边际成本函数以及竞争性行业的长期供给函数可以表示为：

$$C = 75 + 0.25Q, \quad 0 \leq Q \quad (7.6)$$

这些函数为几种类型组织的行为进行静态比较提供了充分的数量信息。关于营利性企业的经典理论,提供了营利性垄断者和竞争性企业的均衡条件。关于官僚机构的均衡条件将在第五、六章予以描述。

## 均衡条件

营利性垄断者以使利润或净收益最大化的价格供给产出,在这种情况下,这种产出是(7.5)和(7.2)或(7.3)之间的差。对于非歧视性营利性垄断者而言,净收益可以表述如下：

$$R - TC = (200 - 75)Q - (1.00 + 0.25)Q^2, \quad 0 \leq Q \leq 200 \quad (7.7)$$

该垄断者的均衡产出,是使函数(7.7)最大化的Q值。通过设定函数(7.7)的一阶导数为0,可以求得该Q值;读者可以推导出,如果这些需求和成本的条件是既定的,那么,该垄断者的均衡产出为50。同样,歧视性营利性垄断者将供给使(7.5)和(7.3)之差最大化的产出。这一垄断者的均衡产出,可以通过同样方法求得,在这种情况下,为55.6。

一群竞争性、营利性企业供给的产出是,需求价格等于供给价格,在这种情况下,Q值是函数(7.4)和(7.6)相等。对于

$$200 - 1.00Q = 75 + 0.25Q \quad (7.8)$$

Q值与竞争性企业供给的均衡产出为100。

根据这里阐发的理论,官僚机构供给的产出应该满足在预算必须等于或大于最低总成本的条件下,使得到批准的预算最大化。那么,官僚机构的均衡产出是使(7.1)最大化的Q值(如果官僚机构处于需求约束区域),或者是使(7.1)与(7.2)或(7.3)相等的Q值(如果官僚机构处于预算约束区域)。在这种情况下,支付竞争性要素价格的官僚机构在预算约束区域内的均衡产出为  $200 < [2(0.5)75/(0.5 - 0.25)] = 300$ 。而

对于使函数(7.1)和(7.2)相等的Q值,可以得出官僚机构的产出等于 $[(200 - 75)/(0.5 + 0.25)] = 166.7$ 。同样,在这种情况下,歧视性垄断官僚机构处于预算约束和需求约束产出区域的边界,其产出为 $200 = [2(0.5)75/(0.5 - 0.125)]$ 。使(7.1)最大化的Q值,以及使(7.1)和(7.3)相等的Q值,作为歧视性垄断者的官僚机构的均衡产出为:

$$[200/2(0.5)] = [(200 - 75)/(0.5 + 0.125)] = 200$$

## 产出与预算比较

表 7.1 面对相同需求与成本条件的不同类型组织的均衡产出与其他变量

产品市场	垄断市场		竞争市场		官僚机构	
要素价格	统一价格	歧视性价格	统一价格	统一价格	歧视性价格	
均衡值						
产出	50	55.6	100	166.7	200	
收益						
总收益	\$7500	\$8025	\$10000	\$19444	\$20000	
平均收益	150	144.4	100	116.6	100	
边际收益	100	88.9	100	33.3	0	
成本						
总成本	4375	4553	10000	18444	20000	
平均成本	87.5	81.9	100	116.7	100	
边际成本	100	88.9	100	158.3	125	
利润	3125	3472	0	0	0	
集体剩余	1250	1543	5000	0	0	
要素剩余	313	0	1250	3472	0	

表 7.1 描述了面临上述需求与成本条件几种类型的组织的均衡产出和几个相关变量。对某些术语的界定,也许能够加深读者对表 7.1 的理解。“利润”指企业为了维持其运转必需给予管理者和资本所有者的最低限度支付以外的净收益。“集体剩余”体现了经济学家的传统含义,而在这种情况下,是指在其他选择和内部决策规则既定的前提下,集体组织为获取均衡水平的服务所愿支付和实际支付给供给服务的组织

的成本之间的差(关于集体组织的净收益递增及其收益分配的概念将在第十四章阐明)。产出的均衡水平以供给集体组织的服务为单位。其他变量的均衡水平均以货币单位表示,例如数以千计的美元。

传统上,对营利性垄断者的关注在于它们供给的产品数量太少。人们很早就知道,支付竞争性要素价格、面对线性需求函数与边际成本函数的营利性垄断者所供给的产出,只是面对相同需求与成本函数的竞争性企业产出的一半。在营利性垄断者的均衡产出水平上,供给集体组织的服务的边际价值(等于垄断者的平均收入)高于该垄断者的边际成本。因此,超出利润最大化水平的产出的增长,会供给服务的总净价值。在上述需求与成本条件下,支付竞争性要素价格的垄断者所能产生的利润与集体剩余之和,相当于竞争性企业所产生的88%。实行要素价格歧视的营利性垄断者会吸收一些要素剩余,供给较高的产出,并产生较高的利润以及集体剩余。

在竞争性企业产出的均衡水平上,供给集体组织的服务的边际价值(等于竞争性行业的平均收益与边际收益),等于给竞争性企业带来的边际成本(在企业均衡中,等于平均成本)。此产出水平使供给集体组织的净收益与供给要素所有者的净收益之和最大化。由于这个原因,为了多数人的目的,服务的竞争性供给成为判断其他类型组织的供给标准。

对于这些需求与成本条件来说,支付竞争性要素价格的官僚机构供给的均衡产出,将比竞争性企业高出2/3。在此产出水平上,供给集体组织的服务的边际价值(等于官僚机构的边际预算)低于给官僚机构带来的边际成本。降低这一使预算最大化的产出水平,会导致服务总净价值的增加。此时,官僚机构产出的利润将为零,而且没有净收益可供给集体组织。然而在较高的产出水平上,官僚机构会产生比竞争性企业更高的要素剩余。

对于这些条件来说,那些能够充分利用要素价格歧视机会的官僚机构(实际上这种价格歧视在产品市场和要素市场都会发生)所供给的产出,是竞争性行业的二倍,而不会给主管机构或要素所有者带来任何净价值<sup>①</sup>。十分有趣的是,我们可以注意到,从官僚机构所显示的

<sup>①</sup> 在第14章对此结论进行了具体的阐述并作了某些修正。

活动来看,它同竞争性企业一样有效率,也就是说,它以与竞争性行业同样的平均成本供给服务。然而,该平均成本只有在二倍于竞争性企业的产出水平时才能实现,在这一水平上,边际价值为零,而且远低于官僚机构的边际成本。在此,让我们再一次重申,关注(处于预算约束区域的)官僚机构的主要原因,并不在于均衡产出水平的效率问题,而是服务的过度供给问题。

## 供给与成本条件

供给与成本条件的比较也是有益的。营利性垄断者并不具有供给函数;它以满足边际收益等于边际成本的统一价格出售产出。官僚性垄断组织也不具有独立的供给函数;它以产出增量交换供给集体组织的每一产出增量的边际价值,使之上升直到这样一个产出水平,在这个水平上,最低总成本耗尽了可用预算,或者增量的边际价值等于零。实际上,官僚机构的供给函数和资助者的需求函数直到产出的均衡点都是一致的,但是,超过均衡点就不明确了。从某种意义上说,官僚机构也不具有独立的边际成本函数。要素支付额度的增量与集体组织的边际价值相等,因为该边际价值与处于均衡产出水平的最低增量成本之间的差额,将由更低的产出水平上的集体剩余予以资助。不管什么原因,即使在较低的产出水平上官僚机构是有效率的,要素增量支付也等于最低边际成本。

这种状况的一个含义是,分析者可能无法通过提议预算和产出的组合,来辨识官僚机构的最低成本函数。所有这一切,将导致官僚机构对资助者的边际价值函数的估计。在静态的情况下,所有官僚机构似乎都在减少边际成本(因为提议的预算和产出的组合,是建立在官僚机构对资助者边际价值函数的估计基础之上的),而且从某种意义上说,它们与最低边际成本函数的斜率无关<sup>①</sup>。通过比较供给相同服

<sup>①</sup> 我们又可以从观察到的官僚机构的活动推导出不正确的推论。一些经济学家从官僚机构明显下降的边际成本推断出,对于那些边际成本递减的服务有必要由官僚制组织形式来提供。这种分析表明,不管最小边际成本函数的斜率如何,由官僚机构提供的任何服务都会导致边际成本递减!

务的两个官僚机构或对官僚机构的实际预算和产出进行历时的比较,可以令人信服地得出对受预算约束的官僚机构的最小边际成本函数的估计。然而,对需求约束的官僚机构的最小边际成本函数的估计,必须根据对生产函数和要素成本的详细估计,特别需要对于官僚机构没有动机在提供相关信息方面进行合作情况下的分析。

总之,由于各种原因,营利性垄断组织和官僚垄断机构都在并非最优的产出区域运行。然而,即使官僚机构替代了营利性垄断组织的位置,也不解决什么问题。这种替代可以将来自垄断所有者和那些资助集体组织的人的收入,重新分配给那些对此服务有相对较高需求的人和特定要素的所有者,但是,同时会降低服务的总净价值。

## 行为假设

单个官僚机构的预算和产出活动与营利性组织的行为之间的静态比较,会引出如下假设:

1. 在同样的需求和成本条件下,官僚机构可以供给二倍于竞争性企业的产出。
2. 在产出的均衡水平上,官僚机构产出的净收益低于竞争性企业,但是,如果不存在要素价格歧视,官僚机构会产生更大的要素剩余。这表明特定要素的所有者比大部分享受服务的受益者更坚定地支持由官僚机构供给服务<sup>①</sup>。
3. 在产出的均衡水平上,官僚机构似乎同竞争性企业一样有效率(就单位产出的平均成本而言),但是,该平均成本只有在服务的边际价值低于边际成本的更高产出水平上方可实现。
4. 官僚机构的最小边际成本函数与营利性垄断者一样,不能通过预算和产出提案知晓。官僚机构提议的预算和产出的组合表明,不管最小边际成本函数的斜率如何,边际成本将随着产出而递减。

<sup>①</sup> 近期的一个例证是美国邮政联盟初期反对创立邮政公司。教授和公立学校的教师持续反对营利性学校的活动是一个更为长期的自我服务行为的例证。

## 第八章 需求与成本条件变化的影响

### 评估变化影响的基础

在既定需求与成本条件下,官僚机构的均衡条件提供了评估这些条件变化的影响的基础。同样,在相同的需求与成本条件下,竞争性企业的均衡条件,可以为比较需求和成本条件相同的变化对官僚机构和竞争性企业的影响提供基础。

对我们前面的讨论进行简短的回顾,可以得出评估和比较这些边际影响的模型。对于支付竞争性要素价格并且面对积极资助者的原型官僚机构而言,这种评估是特定的。让我们再一次考虑由如下函数和约束代表的原型官僚机构模型:

$$B = aQ - bQ^2, \quad 0 \leq Q < a/2b \quad (8.1)$$

$$TC = cQ - dQ^2, \quad 0 \leq Q, \text{并且} \quad (8.2)$$

$$B \geq TC \quad (8.3)$$

表 8.1 总结了在这些需求与成本条件下预算约束的官僚机构、需求约束的官僚机构以及竞争性企业各自的均衡产出和预算。

前文已经提到,在同样的需求与成本条件下,官僚机构的均衡产出和预算高于竞争性企业。在边际成本保持不变( $d = 0$ )的情况下,官僚机构的均衡产出和预算恰好两倍于竞争性企业。本章将求解表 8.1 所表示的均衡条件的导数以及图表排列的数字例证,以此来说明需求与成本条件变化的影响。

表 8.1 均衡产出和预算条件

	Q	B
官僚机构		
预算约束型		
$a < 2bc/(b - d)$	$\begin{cases} d \neq 0 & (a - c)/(b + d) \\ d = 0 & (a - c)/b \end{cases}$	$\begin{aligned} & (a^2 - ac)/(b + d) - (a^2 b - 2abc \\ & + bc^2)/(b^2 + 2bd + d) \\ & (ac - c^2)/b \end{aligned}$
需求约束型		
$a \geq 2bc/(b - d)$	$a/2b$	$a^2/4b$
竞争性行业		
$d \neq 0$	$(a - c)/(2b + d)$	$\begin{aligned} & (a^2 - ac)/(2b + d) - (2a^2 b - 4abc \\ & + 2bc^2)/(4b^2 + 4bd + d^2) \end{aligned}$
$d = 0$	$(a - c)/2b$	$(ac - c^2)/2b$

## 需求变化

对某种服务的需求或边际评估函数的统一变化,以参数  $a$  的变化来表示。表 8.2 以算术形式表示了对某种服务的需求的变化对官僚机构和竞争性企业的产出和预算所产生的一般影响。

在预算约束区域,官僚机构的产出增量等于常数  $1/(b + d)$  乘以需求增量。在同样条件下,官僚机构的产出增长率总是高于竞争性行业。具有不变边际成本( $d = 0$ )的官僚机构的产出(和预算),将以二倍于竞争性企业的速率增长。对官僚机构和竞争性企业而言,单位产出的预算仅以最低单位成本的增长数量增长(对于  $d = 0$ ,预算对需求变化的二阶导数为 0)。

在需求约束区域,官僚机构的产出增量等于常数  $1/2b$  乘以需求增量。官僚机构产出的增长率一般高于竞争性企业;然而,对于边际成本不变的情况来说,在这一区域内官僚机构产出的增长率,同于竞争性企业。随着需求的增长,官僚机构单位产出的预算也会持续增长,而与最低边际成本函数的特征无关。

对于一个特定数量的例证来说,图 8.1 描述了官僚机构产出和预算需求增长的结果的一个数量例证。对于该例证而言,预算约束区域和需求约束区域之间的分界点位于  $a = 300$  处。

表 8.2 需求变化的结果

	Q	B
官僚机构 预算约束型		
$a < 2bc/(b - a)$	$-1/(b + d)$ 0	$(2a - c)/(b + d) - (2ab - 2bc)/(b^2 + 2bd + d^2)$ $2/(b + d) - 2d/(b^2 + 2bd + d^2)$
需求约束型		
$a \geq 2bc/(b - d)$	$-1/2b$ 0	$a/2b$ $1/2b$
竞争性企业		
$\frac{\partial Q}{\partial a}, \frac{\partial B}{\partial a}$ $\frac{\partial^2 Q}{\partial a^2}, \frac{\partial^2 B}{\partial a^2}$	$1/(2b + d)$ 0	$(2a - c)/(2b + d) - (4ab - 4bc)/(4b^2 + 4bd + d^2)$ $2/(2b + d) - 4b/(4b^2 + 4bd + d^2)$

像营利性垄断者一样,官僚机构经常会发现,试图改变其需求函数是有益的。由需求变化引起的增加的预算,在需求约束产出区域尤其高。而且官僚机构这类促进活动的成本相对较低,因为它可以把精力集中于资助组织的少数官员,而不是服务供给的一般受益者,可以预期,官僚会把绝大部分时间花在主要与其官僚机构的资助者相关的各种促进活动上,而那些对此服务有最高相对需求的人和那些官僚机构所使用的特定要素的所有者,支持这种促进活动。需求变化的部分影响还表明,政府支出可能是国家经济活动中易变的因素之一。

除了较为聚合性的自生增长以外,需求变化对特定官僚机构产出和预算的影响,应该归因于官僚机构的普遍增长,这个问题已经引起一些学者的关注。Ludwig von Mises<sup>①</sup> 表达了对政府雇佣相当比例劳动力的民主制度的政治结果的普遍关注;他认为,无法指望那些代表公共雇员和政府所使用的其他要素的所有者以及集中意志的立法者会对官僚制进行批评性的审议<sup>②</sup>。

① 原文为法语词。——译注著。

② Von Mises,《官僚组织》(Bureaucracy),第 81 页。

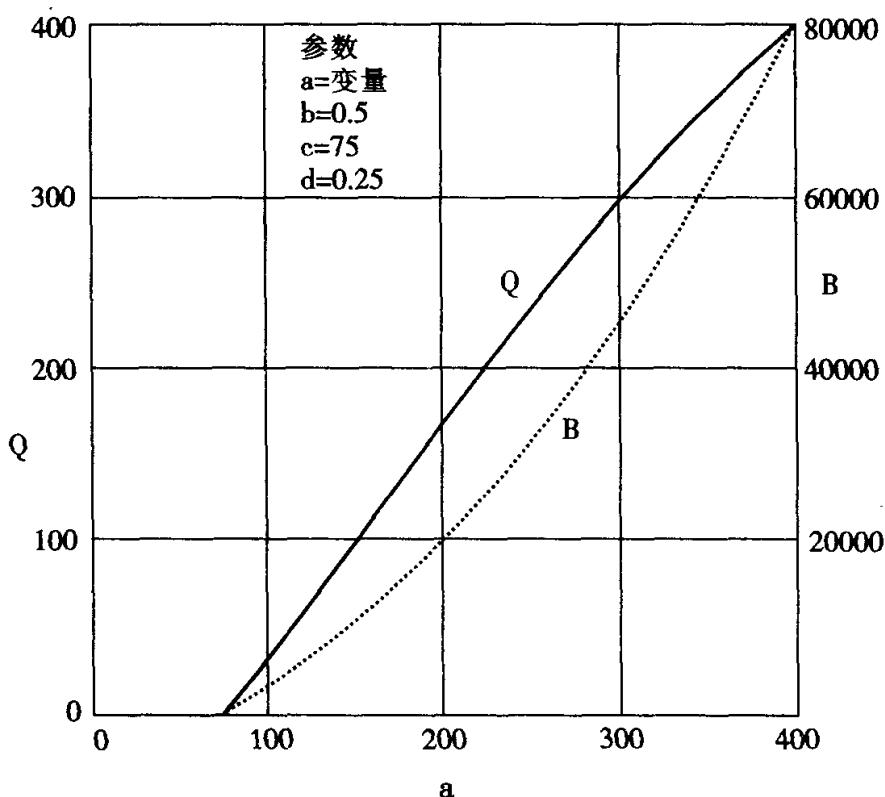


图 8.1 需求上升的结果

最近,关于美国“军事 - 工业联合企业”的辩论中出现了一种有趣的争论:在高额军事支出的边际,那些负责民事项目的官员可能更易于增加他们的预算,因为这种增长只会导致税收相对较小比例的增加。同样,大量的民事支出会使得增加军事预算更为容易。可以理解,这种现象在那些赞成或反对将税收收入从军事项目转向民事项目的人当中引起了矛盾意见。代议制政府可能或者导致浪费,或者厉行节约,因此,税收收入从一种用途向另一种用途的实质性转变,在政治上可能行不通。

官僚机构普遍膨胀所带来的另一个自生后果似乎尚未引起人们的注意:官僚机构的膨胀不仅导致税收收入的增加,很可能也会增加官员的供给量。要记住,税收是按照作为营利性组织的主要补偿方式的个人货币收入来征收的。税收的增加,使得经营营利性组织所获得的回报与管理官僚机构的非税回报相比有所下降,而这会增加任何货币工资水平上的官员的供给量。

导致官僚机构和官僚制的规模和增长的更为集中的原因,超出了本书的范围。但是,这些问题显然值得我们认真关注。这些简短的讨

论表明,作为整体的官僚制,其均衡条件比单个官僚机构的均衡条件更为复杂,而且可能更不稳定。

### 需求函数斜率的变化

对于某种服务的需求或边际价值函数斜率的变化,由参数  $b$  的变化来表示。如果  $b$  值较低,表示对这项服务的需求弹性较高,反之亦然。因此  $b$  值的上升会降低对此种服务的需求弹性。一个官僚机构的均衡产出和预算对  $b$  的偏导数难以解释,因为对于一个给定的  $a$  值来说,  $b$  值的上升既会降低需求弹性,也会降低需求的绝对水平,因此,没有表示对  $b$  的偏导数的表格。而对于给定的需求的绝对水平来说,需求弹性的降低所引起的独立效果,可以通过同时增加  $a, b$  值得到最好的估计,其增加值等于将需求函数以顺时针方向绕着竞争均衡点旋转的效果。图 8.2 以具体的数量例证说明了需求函数的旋转对

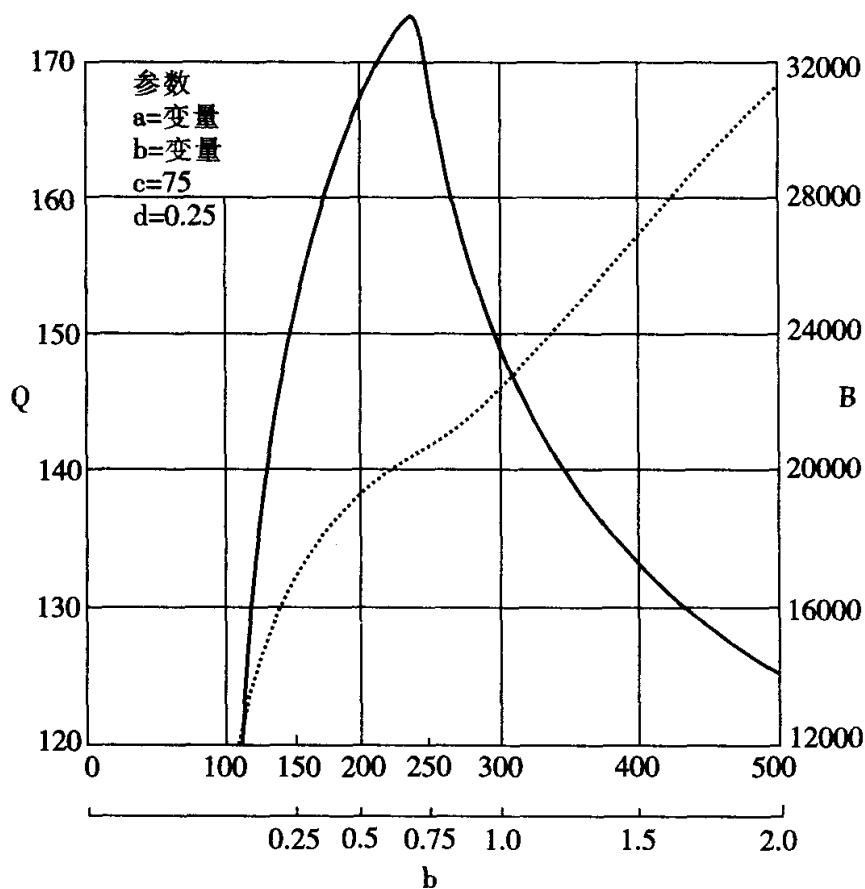


图 8.2 需求弹性降低的结果

官僚机构产出和预算所产生的影响。在相同成本条件下,图中所表明的参数  $a$  和  $b$  的组合,满足竞争性企业的产出对于每一种参数组合都为常数 100。竞争性企业的总收益和总成本也会保持在 10000。在这个例子中,预算约束产出区域和需求约束产出区域的分界点位于  $a = 236.7$  和  $b = 0.683$  处。

面对高弹性需求函数( $b$  值较低)的官僚机构供给的产出,仅稍高于竞争性企业,其单位产出的预算也稍高一些。在预算约束产出区域,随着需求弹性的下降,官僚机构的均衡产出会相应增加。单位产出预算的增量,只等于最低单位成本的增量。

在需求约束区域,随着需求弹性的下降,官僚机构的均衡产出会相应下降,总预算会上升,而且单位产出的预算会迅速增加——这独立于成本函数的特征。需求弹性降低的影响,对导出“帕金森定律”(Parkinson's Law)<sup>①</sup>的观察活动可能是最佳的解释。帕金森(Parkinson)观察到,经过一个产出明显降低的阶段之后,英国海军部和殖民署的职员反而增加了。帕氏解释认为,这表明官僚机构随着时间的推移成指数增长,而这独立于对其产出的需求。我们没有理由认为帕克森定律乏味无聊,因为这确实反映了重要的洞察之见;然而,关于官僚机构的推论的理论基础却是模棱两可的,而且它与很多官僚机构的行为并不一致。同样的现象——产出下降而人员(以及预算)增加,也可以作为需求约束型官僚机构对需求弹性下降所作出的反应的特例予以最好的说明。

在两种产出区域,随着需求弹性的下降,官僚机构的总预算会呈单调上升态势——在竞争性企业的产出和预算都不变的条件下。这表明,官僚机构经常会发现,通过改进活动来降低对其服务的需求弹性是有益的,这些改进活动表明,存在着无论以何成本都必须满足的公共“需求”或军事“需求”。(你能想像得出对集体活动进行公共讨论时不使用这些措辞吗?)然而,资助者如果接受对某种服务的“需要”,反而会确证无法实现所要求的产出,而且其预算也会成为真正的

<sup>①</sup> 帕金森:《帕金森定律及行政管理领域的其他研究》(Parkinson's Law and Other Studies in Administration),这本书包含着对于官僚机构的一系列重要的透视,但是不幸的是,帕金森的睿智和大量外行读者反而使学者们对其洞察力很容易忽略或打折扣。

“无底洞”。更重要的内涵在于,在高度竞争的市场(在这种市场上,对任何供给服务的官僚机构的需求弹性都较高)上运作的独立的官僚机构,都可以按照单位产出的有效预算供给几乎最佳水平的产出。然而,官僚机构的现有环境——对新的官僚机构的建立或现有官僚机构供给的新型服务具有严格限制,加之公共行政改革者用类似的服务统一官僚机构的热情——看来恶意地设计来削弱官僚机构之间的竞争,导致无效率状况的恶化。并非偶然的是,这也会增加官僚机构的预算。

## 成本变化

某种服务的最低边际成本函数的统一变化,由参数  $c$  的变化来表示。表 8.3 以代数语言表示了某种服务的最低成本变化对官僚机构和竞争性企业的产出和预算的总体影响。

表 8.3 成本变化的结果

	Q	B
官僚机构		
预算约束型		
$a < 2bc$	$\frac{\partial Q}{\partial C}, \frac{\partial B}{\partial C}$	$-\frac{1}{(b+d)}$
$a \geq 2bc$	$\frac{\partial^2 Q}{\partial C^2}, \frac{\partial^2 B}{\partial C^2}$	$0$
$a \geq 2bc$	$\frac{\partial Q}{\partial C}, \frac{\partial B}{\partial C}$	$-\frac{a}{(b+d)} + \frac{(2ab-2bc)}{(b^2+2bd+d^2)}$
$a \geq 2bc$	$\frac{\partial^2 Q}{\partial C^2}, \frac{\partial^2 B}{\partial C^2}$	$-\frac{2d}{(b^2+2bd+d^2)}$
需求约束型		
$a \geq 2bc$	$\frac{\partial Q}{\partial C}, \frac{\partial B}{\partial C}$	$0$
$a \geq 2bc$	$\frac{\partial^2 Q}{\partial C^2}, \frac{\partial^2 B}{\partial C^2}$	$0$
竞争性行业		
$\frac{\partial Q}{\partial C}, \frac{\partial B}{\partial C}$	$-\frac{1}{(2b+d)}$	$-\frac{a}{(2b+d)} + \frac{(4ab-4bc)}{(4b^2+4bd+d^2)}$
$\frac{\partial^2 Q}{\partial C^2}, \frac{\partial^2 B}{\partial C^2}$	$0$	$-\frac{4b}{(4b^2+4bd+d^2)}$

在预算约束区域,成本变化对官僚机构的产出和预算的影响,基本与需求变化的影响相对称。官僚机构产出的增量,等于常量  $1/(b+d)$  乘以参数  $c$  的减少量。最低边际成本保持不变( $d=0$ )的官僚机构的产出,将以二倍于成本下降幅度相同的竞争性企业的速率增长。官僚

机构的预算初期会迅速增长,然后随着参数  $c$  连续的等量递减而放缓增长速度。由于所带来的产出的增长,单位产出预算的递减,不会像成本函数下降的那么多。在需求约束区域,最低成本的进一步递减,既不会增加均衡产出,也不会增加均衡预算。图 8.3 中通过特定的数量例子,说明了最低成本函数的变化对官僚机构产出和预算的影响。在这个例子中,预算约束产出区域和需求约束产出区域的临界点在  $c = 50$  处。

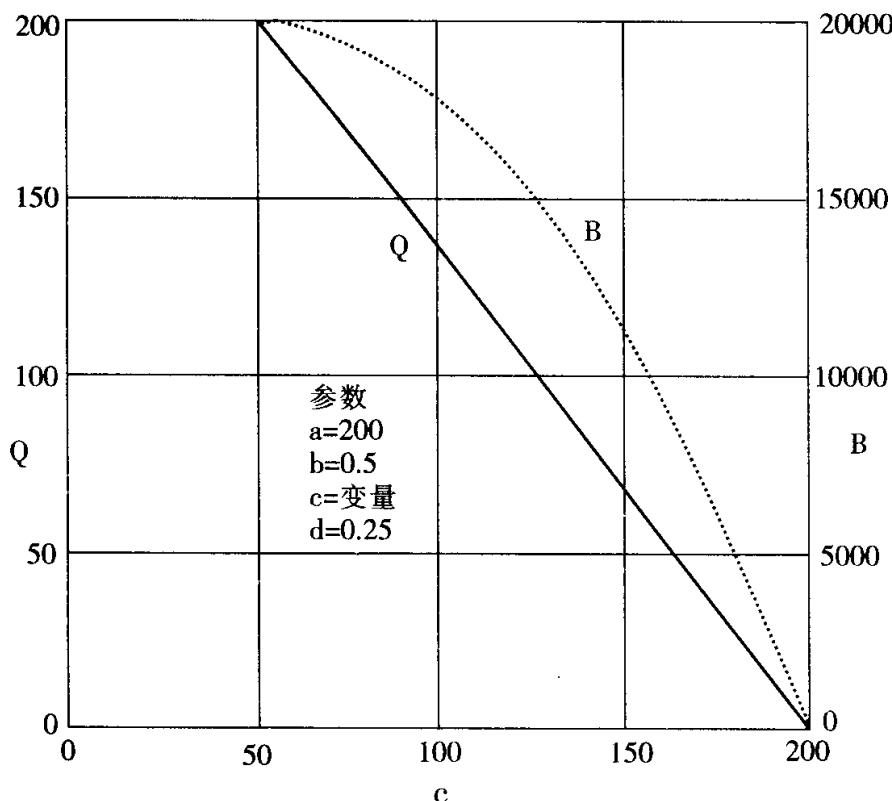


图 8.3 成本上升的结果

这些结果表明,新的官僚机构(最近其参数  $a$  逐渐变得大于  $c$ )会非常关注成本,因为当  $a$  仅稍大于  $c$  时,官僚机构的预算对成本非常敏感。那些成功地降低成本的新的官僚机构,会经历预算的快速增长过程<sup>①</sup>。因为后期的成本下降所带来的机构预算的增长,没有初期成

<sup>①</sup> 唐斯注意到一些新的政府机构迅速成长的现象,但是对此解释为新的政府机构最初的狂热和渴望要达到“原初的生存临界点”的结果。参阅唐斯《官僚制透视》第九章及后几页。我并不认为唐斯的结果十分令人满意。绝大多数新的政府机构充满了狂热,有些机构并不扩张。唐斯也没有解释是什么因素决定了特定机构的原初生存临界点。

本下降所引起的预算增长的幅度那么大,而且存在时间较长的官僚机构识别和实施进一步降低成本的可能措施的积极性更弱。这些结果也表明,受成本外生增长影响的官僚机构会更加关注成本,因为官僚机构的预算对成本的敏感性会随着  $c$  相对于  $a$  上升而增强。当需求下降或成本上升时,特有的裁减经常项目人员的活动,就是这种结果的具体表现。人员的裁减本来应该提早进行,但是,当需求相对于成本而言较高时,官僚机构厉行节约的积极性就较低。一旦官僚机构达到了需求约束产出区域,它就变得对任何可能的成本降低完全漠不关心,并且对于并不会造成产出下降的成本的上升也失去了敏感性。供给单一服务的官僚机构将会出现这些情况。而提供多种服务的官僚机构,例如国防部,会努力降低预算约束型服务的成本,并确保本机构的支出足以消耗需求约束型服务的可获得的预算。

## 最低边际成本函数斜率的变化

最低边际成本函数斜率的变化,由参数  $d$  的变化来表示。较小的  $d$  值表示最低边际成本函数的弹性较高,反之亦然。与对参数  $b$  的偏导数一样,官僚机构的产出和预算对参数  $d$  的偏导数难以解释,因为对于给定的  $c$  值来说,  $d$  值的增大既降低了最低边际成本函数的弹性,同时却又使得最低边际成本的绝对值有所上升。对于最低成本的绝对值函数给定的情况来说,函数弹性降低的独立结果,可以通过按照最低成本函数绕着竞争均衡点作逆时针旋转的数值而减小  $c$  值和增加  $d$  值的方式予以最佳说明。图 8.4 给出了特定的数量例证,以表明最低边际成本函数的旋转对官僚机构的产出和预算的影响。所显示的参数  $c$  和  $d$  的组合,满足在相同的需求条件下,竞争性企业的产出对任一种组合都会固定在 100 的水平上。其总收益和总成本也会固定在 10000 的水平上。就这个例子来说,预算约束产出区域和需求约束产出区域的临界点在  $c = 100$  和  $d = 0$  处。

在预算约束区域,在竞争性企业的产出固定不变的条件下,支付竞争性要素价格的官僚机构的均衡产出会随着最低边际成本函数斜率的上升而下降。官僚机构的预算也会随着参数  $d$  (得到补偿的) 上

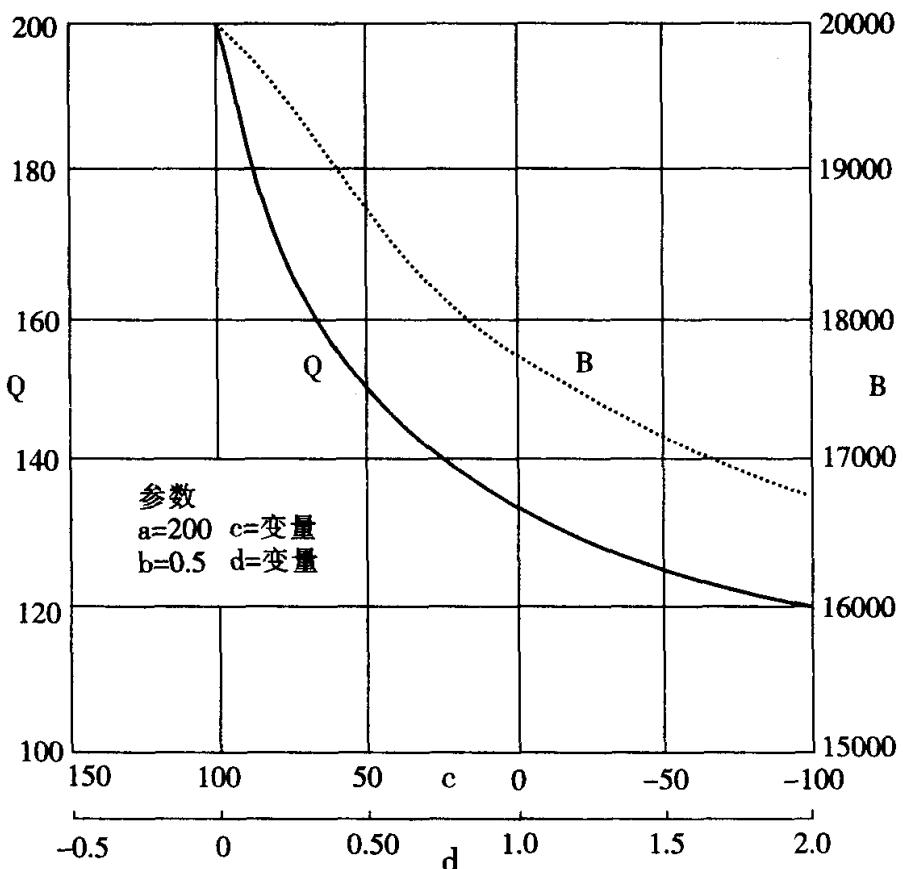


图 8.4 边际成本函数弹性下降的结果

升而下降,但是下降速度相对较慢(如图 8.4 所表明的范围,官僚机构的产出降低 40%,而预算只降低 16%)。因此,单位产出的预算会随着该函数的斜率上升而增加。在需求约束区域,官僚机构的产出和预算都不会随最低边际成本函数斜率  $c$  的变化而变化。

这些结果表明,官僚机构会有动机运用低产出高边际成本和高产出低边际成本的生产程序(这一点,作者在前面关于生产活动的章节已经述及。正如第十二章所表明的那样,成本跨时期分配的影响也加强了这种结果)。然而,由最低边际成本函数斜率下降而带来的预算的增加是很小的,而且这种积极性可能会被来自于那些代表特定要素利益的资助组织官员的压力所抵消。同样,在需求约束区域,官僚机构对于生产和成本条件变化的反应是不确定的。

美军在侵越战争中的行为可以作为这种影响的一个例子。在我的印象里,1965 年美军在战争中最初的行为表现,尤其反映了预算约

束区域的影响。在此期间,美军司令官把资源的主要部分投入后勤基地和救援部队;这种战略在低产出水平具有更高的边际成本,而在高产出水平则有较低的边际成本。到 1967 年,战争似乎转移到了需求约束区域;生产活动既不确定而且最没有效率,而且产出对于资助主管者的边际价值为零。从 1968 年 3 月开始,战争似乎又返回到预算约束区域。同样,为了维持高产出、低边际成本的水平,明显采取了后勤和救援部队延期撤退的战略。毫不奇怪,当美国即将结束这场战争时,延续战争的主要支持来自于军事部门和那些不受要素价格歧视影响的特定要素的所有者。美军司令官的战地指南可能基于帕金森 (Parkinson) 而不是克劳塞维茨 (Clausewitz)。

## 行 为 假 设

总之,关于需求和成本条件变化对原型官僚机构的产出和预算的影响,可以概括为如下较为重要的假设:

1. 在预算约束区域运行的官僚机构,其产出和预算总是比面临同样需求增长状况的竞争性企业的增长更为迅速。当边际成本保持不变时,官僚机构的产出和预算增长率,会是竞争性企业的两倍。在需求约束区域运作的官僚机构产出的增长,一般比竞争性企业要迅速;然而,当边际成本保持不变时,两者的增长速度相同。在这个区域,官僚机构预算的增长与需求增长的平方成比例。可以预期,在这两个领域运行的官僚机构会采取改进措施以增加对其服务的需求。

2. 在预算约束区域运行的官僚机构,其产出和预算随着对其服务的需求弹性下降而上升。在需求约束区域,随着需求弹性的下降,产出也会随之下降,但预算会有所上升。可以预期,在这两个领域运行的官僚机构会采取改进措施,以降低对其服务的需求弹性。

3. 在预算约束区域运行的官僚机构,其产出和预算与面临相同的边际成本下降的竞争性企业相比,上升更为迅速。当边际成本保持不变时,官僚机构的产出增长率是竞争性企业的两倍。最初边际成本下降时,官僚机构的预算会迅速增长,而对于随后等量的边际成本的下降,官僚机构的预算增长的速度则较慢。在这个领域运行的官僚机构

有动机去识别和实施降低成本的措施。在需求约束区域,官僚机构的产出和预算不受边际成本水平的影响。

4. 在预算约束区域运行的官僚机构,其产出和预算会随着最低边际成本函数弹性的增强而上升。可以预期,在这个领域运行的官僚机构会选择高产出水平而低边际成本的生产程序。在需求约束区域,官僚机构的产出和预算不受最低边际成本函数斜率变化的影响。

---

## 第四篇

---

### 基本模型的变化

---



## 第九章 非营利组织

以下四章将对官僚机构基本模型的几个变种加以评价。这几章的所有评价都集中于静态均衡的条件,只对这些条件的参数变化的影响进行了有限的讨论。基本模型的其他假设都予以保留。其特别之处是,假定官僚是使本官僚机构受到通常约束的预算最大化,假定官僚机构支付竞争性要素价格,并且是垄断性供给者,而假定资助者没有履行其作为垄断性购买者角色的动机或可能。(放松最后两项假设的结果将在下一章予以评价)

对于完全依靠销售收人获得资金的非营利组织的简短评价,不仅可以阐明对于原型官僚机构的早期的评价,而且为评价同时依赖拨款和销售所得获得资金的混合型官僚机构提供了基础。一个非营利的机构,如官僚机构这种特定情况,被假定为追求预算的最大化,而这个预算又受到如下约束:预算必须足以涵盖所供给的服务的全部成本(基于与官僚制的外部环境同样的理由)。与官僚机构不同,本章所考虑的非营利组织没有资助者,它从以每一单位的价格出售服务获得全部资金来源。

### 按照统一价格销售的非营利组织

让我们假设一个非营利组织,它供给一项服务,并且面对该服务的以下需求函数:

$$P = a - 2bQ, \quad 0 \leq Q < b/2a \quad (9.1)$$

这里的  $P$  等于服务的边际单位的销售价格。

在该项服务的所有单位都按此相同价格收费的情况下,该组织的总收入函数为:

$$PQ = R = aQ - 2bQ^2, \quad 0 \leq Q < b/2a \quad (9.2)$$

假设不存在要素价格歧视,总成本函数为:

$$TC = cQ + dQ^2, \quad 0 \leq Q \quad (9.3)$$

同时,就其本质而言,该非营利组织受到如下条件约束:在均衡的产出水平上,销售收入必须等于或大于总成本。

$$R \geq TC \quad (9.4)$$

完全依靠销售获取资金的非营利组织的均衡条件,可能在预算约束的区域,也可能在需求约束的区域。收入函数的最大化(9.2)产生  $Q = [a/2b]$  的上限值。求解收入函数(9.2)与成本函数(9.3)的等式,产生  $Q = [a - c/2b + d]$  的下限值。这里两个  $Q$  的值相等,区域之间的极限就是  $a = [4bc/2b - d]$ 。对于按照统一价格出售服务并以此为全部资金来源的非营利组织而言,均衡产出因此就为

$$Q = \begin{cases} a - c/2b + d, & a < 4bc/2b - d \\ a/4b, & a \geq 4bc/2b - d \end{cases} \quad (9.5)$$

根据需求函数(9.1),均衡产出水平据以卖出的统一价格为

$$P = \begin{cases} a - (2ab - abc/2b + d), & a < 4bc/2b - d \\ a/2, & a \geq 4bc/2b - d \end{cases} \quad (9.6)$$

根据收入函数(9.2),在产出的均衡水平上,非营利组织的收入被确定为

$$R = \begin{cases} (a^2 - ac/2b + d) - (2a^2b \\ - 4abc + 2bc^2/4b^2 + 4bd + d^2), & a < 4bc/2b - d \\ a^2/8b, & a \geq 4bc/2b - d \end{cases} \quad (9.7)$$

在预算约束区域,按照统一价格销售其服务的非营利组织的均衡条件,与那些面对相同的需求和成本条件的竞争性行业在行业均衡中所面对的均衡条件相同。由此考虑,对此不应过于感到惊奇。对于竞争性行业而言,在行业均衡中缺乏利润(资本和管理的机会成本的净值),是私人企业和自由进入带来的利润最大化的一个后果。而对于非营利组织而言,同样的产出、价格和收入条件是预算最大化行为的

影响和收入必须包含成本这一约束条件。假定竞争性企业是营利性的,但在行业均衡中却变为非营利性的。非营利组织被假定为是以预算最大化为导向的,但是在均衡中却像竞争性行业一样行动。当然,在某些情况下,比起供给相同服务的竞争性行业来,非营利组织能够以较低的价格支配资本、土地和管理资源(主要取决于税收条件);因此,非营利组织的产出较高,价格较低,而收入则或高或低(取决于需求函数曲线)。

因此,完全以统一价格销售产出而获取资金,并且在预算约束区域内运作的严格的非营利组织,既能够供给最优水平的产出,同时供给每个单位服务的成本最低。社会之所以关注被设计为非营利的组织,可能还有一个原因。文化条件可能使预算最大化者选择一种比追求利润最大化者产出水平低的闲适的生活,而预算最大化可能并不是该组织生存的强有力的理由。而且,强化严格的非营利状况通常是比较困难的。在某些情况下,一个非营利组织的行动更像一个营利性的垄断者,收入与最低总成本之差,完全被用于对组织管理者和雇员的额外拨款。这些条件都表明,一个完全按照统一价格出售产出获取资金的非营利组织,与面临相同需求和成本条件的竞争性行业相比,将以稍高的价格供给稍低的产出。因为预算最大化动机和利润最大化动机一样强有力,税收审计员敏于鉴别作为个人收入的非货币额外拨款以及诸如此类的条件,在预算约束区域内运行的非营利组织的均衡产出、价格和预算条件,将会与竞争性行业的条件趋于相近。大多数非营利组织可能都在预算约束区域内运行。在非营利组织中自由进入的普遍可能,使得每个非营利组织所面对的需求弹性相对于这些组织所供给的服务的大众需求的弹性有所增强。因此,非营利组织的均衡条件通常是但不一定是与竞争性行业的均衡条件相一致的。

一些非营利组织在需求约束区域内运行。这些组织的垄断权力通常来自于进入限制、对于优先生产程序的控制,或者以较低的价格获得对要素的独有的支配权。对于在需求约束区域内运行的非营利组织而言,均衡产出、价格和收入完全取决于需求条件,而独立于成本条件。与面对相同条件的竞争性行业相比,这些非营利组织以较高的价格供给较少的产出,获得较高的收入。在均衡产出水平上,其总收

入高于最低总成本,而且这些组织缺乏动力去寻找和实施降低成本的途径。与那些在需求约束区域运行的官僚机构相似,这些非营利组织的生产程序,除了确保要素支付足以耗尽最大化可支配收入之外,都是不确定的。然而,与官僚机构相反,这些组织的均衡产出低于竞争性行业所能够提供的。我的猜测是,因为存在进入的机会问题,所以在非营利组织中这是相对难得的条件。然而,我们中的大多数人都可能通过处于需求约束区域的非营利组织的行为特征,来识别一些大学、医院、研究机构或文化团体。

### 作为歧视性垄断者的非营利组织

许多非营利组织由于所供给的服务的性质的影响,有可能针对同样服务的不同单位收取不同价格。这是大学和医院共有的实际情况。这些可能性一般都会被利用,因为非营利组织的价格歧视会导致产出和预算的双重增加。对于与(9.1)相同的需求函数来说,针对每一单位服务收取最高可能价格的非营利组织的总收入函数为:

$$R = aQ - bQ^2, \quad 0 \leq Q \leq a/2b \quad (9.8)$$

在其服务销售中,作为歧视性垄断者的非营利组织既可能处于预算约束区域,也可能处于需求约束区域。使收入函数(9.8)最大化的  $Q$  值是  $[Q = b/2a]$  的上限值。求解收入函数(9.8)与最小总成本函数(9.3)的等式产生  $Q = [a - c/b + d]$  的下限值。这两个区域的极限是  $a = [2bc/b - d]$ 。因此,作为歧视性垄断者的非营利组织的均衡产出水平为:

$$Q = \begin{cases} a - c/b + d, & a < 2bc/b - d \\ a/2b, & a \geq 2bc/b - d \end{cases} \quad (9.9)$$

由需求函数(9.1)可得最后一单位的销售价格为:

$$P = \begin{cases} a - \frac{2ab - 2bc}{b + d}, & a < \frac{2bc}{b - d} \\ 0, & a \geq 2bc/b - d \end{cases} \quad (9.10)$$

当然,最后一位边际单位之前的其他各单位的价格相对较高。由歧视性垄断者的收入函数(9.8),总收入为:

$$R = \begin{cases} (a^2 - ac/b + d) - (a^2 - 2abc \\ + bc^2/b^2 + 2bd + d^2), & a < 2bc/b - d \\ a^2/4b, & a \geq 2bc/b - d \end{cases} \quad (9.10)$$

无论是在预算约束区域还是在需求约束区域,作为歧视性垄断者的非营利组织的均衡产出和收入高于以统一价格出售服务的非营利组织,并且边际单位出售价格较低。而且,作为歧视性垄断者的非营利组织与面对相同需求和成本条件的原型官僚机构(Elementary Bureau),二者的均衡产出和预算是相同的。然而,与那些由单一资助者供给资金的官僚机构相比,在消费者中实行完全的价格歧视可能更加困难。在这种情况下,非营利的限制,导致歧视性垄断者扩张产出超出竞争性均衡水平。边际单位服务将以低于边际成本的价格出售,而这个产出范围的净损失,将恰好抵销更低范围的产出的净剩余收入。官僚机构会以非营利垄断者利用消费者的同样方式利用被动的资助者,并得到同样的效果。

以上讨论表明,对于面对相同需求和成本条件的不同的抽象组织形式而言,其均衡产出存在一个有趣的分组与对称。由于线性需求和边际成本函数,以统一价格出售的营利性垄断者所供给的产出将是竞争性行业产出的一半。而作为歧视性垄断者的营利性企业将供给与竞争性行业相同的产出。以统一价格销售并处于预算约束区域的非营利组织,也供给与竞争性行业相同的产出。如果固定的边际成本是既定的,作为歧视性垄断者的非营利组织与拥有被动资助者的官僚机构,都将供给两倍于竞争性行业的较高的产出。

对于后者这些“过大的”组织,有两个关键特征是适用的:放松非营利状况或利用消费者(或资助者)的可能,这二者之一(但不是二者同时)将使供给特定服务的垄断组织的产出与竞争性行业的产出较为一致。

所有类型的非营利组织的经济行为,已经超出了这本书的范畴,但是应该承认,那些通过拨款补助获取部分或全部资金的官僚机构,组成了非营利组织群体中的最大群体。

## 第十章 “混合型”官僚机构

一个混合型官僚机构——部分资金来源于拨款,部分来源于销售服务所得——面临着对相同服务的两种不同的需求。结果,混合型官僚机构向两个消费群出售相同的产出——一个消费群体是官僚机构的资助者,另一个是直接以单位价格购买服务的群体。服务产出的增加自然使适用于这两个群体的产出增加相同的数量,因此,由混合型官僚机构供给的任何服务,都具有“公共”服务的重要特征。这两个群体的要求,并不像拥有复合资助者的初级官僚机构那样,通过讨价还价融合到一个单一的预算/产出函数中,并体现为一种拨款。

通常情况下,混合型官僚机构与资助者的关系,与其和消费者的关系有很大区别。官僚机构通常带着对资助者的尊重行事,但实际上却是在利用资助者,其活动基本或根本没有产生任何净价值。相反,混合型官僚机构通常具有与其消费者的非人格化的关系,但是,在大多数情况下,都会以一个较低的成本供给服务,而这个成本低于该服务对于这一群体的总价值。

在某些情况下,混合型官僚机构的消费者在当时或后来成为资助官僚机构的集合性组织的选民;于是,一部分本来应该给予消费者的净收益,随后被集体组织挪用并返回官僚机构。例如,男校友协会的一个合适的方法,就是让个人以向所在大学捐款的方式,返还其作为学生所产生的净收益。在危难时期,政府首脑经常发出类似的呼吁——“不要问你的国家能够为你做什么……”等等。

在正常时期或危难时期,个人可能既是官僚机构集体资助的选民,又是官僚机构的消费者。然而,在任何时候,个人与官僚机构的关

系将由一种或另一种角色所支配。选民(及捐赠者)的主要动力,不是来自于官僚机构供给消费者的服务的价值。而消费者的主要动力,也不是来自于官僚机构供给资助组织选民的服务。

考虑一个只提供一种服务的官僚机构。资助者所面临的预算函数为:

$$B = a_1 Q - b_2 Q^2, \quad 0 \leq Q < a_1/2b_2 \quad (10.1)$$

消费者对于官僚机构服务的需求函数为:

$$P = a_2 - 2b_2 Q, \quad 0 \leq Q < a_2/2b_2 \quad (10.2)$$

由此需求函数,按照统一价格出售服务的官僚机构的总销售所得为:

$$R = a_2 Q - 2b_2 Q^2, \quad 0 \leq Q < a_2/2b_2 \quad (10.3)$$

由同一需求函数,以最高的可能价格出售每一单位服务的官僚机构的销售总收入为:

$$R = a_2 Q - b_2 Q^2, \quad 0 \leq Q < a_2/2b_2 \quad (10.4)$$

支付竞争性要素价格的官僚机构的最小总成本用成本/产出函数表示:

$$TC = cQ + dQ^2, \quad 0 \leq Q \quad (10.5)$$

对于混合型官僚机构,资金约束表示为:

$$B + R \geq TC \quad (10.6)$$

混合型官僚机构的均衡产出,可能落在五个不同产出区域中的任何一个。资助者与消费者的需求共同影响产出区域中的产出水平,在这些产出区域中,对于资助者与消费者而言,产出的边际价值都大于零。在资助者的产出边际价值大于零,而消费者的产出边际价值为零的产出区域中,资助者需求居于主导地位。在这个区域,消费者需求对于产出水平没有影响,除非官僚机构在出售产出时是一个歧视性垄断者。在资助者的边际价值为零而消费者的边际价值大于零的产出区域中,消费者居于主导地位。在这三个产出区域的两个中,有两个原型官僚机构共同的亚区域。在预算约束区域,在产出水平满足  $[B + R] = TC$  处,官僚机构的预算达到最大化。在需求约束区域,官僚机构的预算在使  $[B + R]$  总和最大处达到最大化。

用这个基本模型,我们可以评价混合型官僚机构产出的预算最大化效果,对于以统一价格销售服务的官僚机构以及在销售服务方面实

行价格歧视的官僚机构的预算的结果,也可以有一个估价。此外,这种估价假设一个资助者是被动的,在要素市场上也不存在歧视。

## 以统一价格销售的混合型官僚机构

官僚机构出售的某些服务易于在消费者之间转移。这种转移的潜在的简便易行,适用于出版、大多数邮政和运输服务以及某些文化和娱乐服务的供给。这些服务通常并非是在直接了当的基础上供给的——所谓直接了当的基础,是指没有对于消费者个人的识别。即使当某个官僚机构作为某种服务的垄断供给者,这种转移的简便也会强化以统一价格出售的这种服务。

当资助者和消费者两个群体的边际价值都大于零的时候,二者的需求都是有效的。由函数(10.1)和(10.2),这种产出区域在 $[a_1/2b_1]$ 下限和 $[a_2/2b_2]$ 下限范围之内。预算约束和需求约束区域之间的极限值 $[a_1 + a_2] = [2(b_1 + 2b_2)c/b_1 + 2b_2 - d]$ 。

产出区域 1. 通过求解满足总成本函数(10.5)的(10.1)和(10.3)的联立等式,可以得到预算约束区域内的均衡产出。产生的表达式为:

$$\begin{aligned} Q = a_1 + a_2 - c/(b_1 + 2b_2 + d), a_1 + a_2 \\ < 2(b_1 + b_2)c/(b_1 + 2b_2 - d) \end{aligned} \quad (10.7)$$

混合型官僚机构的产出远远高于资助者需求和消费者需求非组合时所供给的产出。以拨款为惟一资金来源的初级官僚机构供给的产出为 $Q = [a_1 - c/b_1 + d]$ 。而仅仅依靠出售服务获取资金的非营利组织(或竞争性行业)的产出为 $Q = [a_2 - c/2b_2 + d]$ 。如果 $a_1$ 和 $a_2$ 都小于 $c$ ,而 $[a_1 + a_2]$ 大于 $c$ ,除非资助者需求和消费者需求组合起来,否则,该服务的产出即为零。如所预料的那样,在这个区域的混合型组织的产出,随着资助者需求或消费者需求的上升而增加,随着最小边际成本的上升而下降;均衡产出的变化等于常数 $[1/(b_1 + 2b_2 + d)]$ 与需求增加量或成本降低量的乘积。

把均衡产出(10.7)代入消费需求函数(10.2)可以求得在这个区域内的消费者均衡价格。表达式为:

$$P = a_2 - 2b_2(a_1 + a_2 - c/b_1 + 2b_2 + d) \quad (10.8)$$

对此函数的导数的估价显示出许多有趣的特性。资助者对于混合型官僚机构服务的需求增加,会降低消费者获取这种服务的价格。价格的变化等于常数 $[-2b_2/(b_1 + 2b_2 + d)]$ 与资助者需求变化的乘积。即使边际成本不变,因为产出的相应增加,降低了资助者的边际价值,价格降低的幅度总是小于资助者为既定的产出愿意支付的边际价值。相反,消费者需求的增强,提高消费者价格,即使边际成本是不变的。价格的变化等于常数 $[1 - 2b_2/(b_1 + 2b_2 + d)]$ 乘以消费者需求的变化。在这个区域内,消费者需求的增强总是导致价格的上升,即使边际成本是常数,这也是因为相应产出的提高降低了资助者的边际价值。如同所预料的那样,边际成本的增加将导致消费者价格的上升。价格的变化等于常数 $[2b_2/(b_1 + 2b_2 + d)]$ 与成本变化的乘积。即使边际成本对于产出是不变的,价格的上升总是低于成本的上升,因为相应产出的减少,增加了资助者的边际价值。

把均衡产出(10.7)代入预算/产出函数(10.1),可以求得资助者对混合型官僚机构的拨款的均衡数量。表达式为:

$$B = a_1(a_1 + a_2 - c/b_1 + 2b_2 + d) - b_1(a_1 + a_2 - c/b_1 + 2b_2 + d)^2 \quad (10.9)$$

对此函数的导数的估价显示出如下特性:资助者需求的增强,使得拨款量以递增的速度增加。消费者需求的增强,也会使资助者拨款的总量增加,但是增加的速率递减。因此,消费者对于混合型官僚机构供给的服务需求的增加,会使拨款的绝对数量上升,但是会降低官僚机构从这一来源获取资金的比例。而且边际成本的下降,会使拨款的数量以递增的速度增加。

把均衡产出(10.7)代入销售收入函数(10.3),可以求得出售服务所得的均衡收入数量。表达式为:

$$R = a_2(a_1 + a_2 - c/b_1 + 2b_2 + d) - 2b_2(a_1 + a_2 - c/b_1 + 2b_2 + d)^2 \quad (10.10)$$

对此函数的导数的估价显示出如下特性:资助者需求的增加,可能增加也可能减少向消费者销售所得的收入。如果消费需求函数弹性大( $b_2$ 低),资助者需求的上升将以递减的速率增加销售所得。如果消

费需求弹性小,主管部门需求的下降将以递增的速率增加销售所得。消费者需求的上升总是以递增的速率增加销售所得。而边际成本的上升或者增加或者减少销售所得。如果消费需求弹性高,边际成本的下降会以递增的速率增加销售所得。如果消费需求弹性低,边际成本的上升会以递减的速率增加销售所得。因此,资金主要来源于以统一价格销售并面临非弹性消费需求的混合型官僚机构,不太关心资助者需求的下降和边际成本的上升。

最后,把均衡产出(10.7)代入总成本函数(10.5),可以求得处于此产出区域的混合型资助者均衡总预算数量。表达式为:

$$\begin{aligned} TC = & c(a_1 + a_2 - c/b_1 + 2b_2 + d) \\ & + d(a_1 + a_2 - c/b_1 + 2b_2 + d)^2 \end{aligned} \quad (10.11)$$

此函数的特征,比之那些分别决定混合型官僚机构拨款与收入的函数特征,是相当简单的。资助者需求或消费者需求的上升会增加官僚机构的总预算;上升的速率是常数,而且如果边际成本对于产出是固定的,上升的速率则与之成正比。边际成本的下降,会以递增的速率增加混合型官僚机构的总预算。虽然需求与成本的变化会以复杂的方式,对混合型官僚机构在资助者与消费者之间的资金分配上产生影响,但是,这些变化对于总预算的影响却是简单的,影响的方向可以预测并提供正确的方向激励。

产出区域2. 在资助者需求和消费者需求都有效的区域,通过求出使预算-产出函数(10.1)与总收入函数(10.3)的联立最大化的Q值,可以得到需求约束区域的均衡产出。使这些函数总和的一阶导数等于零,可得:

$$\begin{aligned} Q = & a_1 + a_2/2b_1 + 4b_2, a_1 + a_2 \\ & \geq 2(b_1 + 2b_2)c/b_1 + 2b_2 - d \end{aligned} \quad (10.12)$$

在这个区域内,尽管均衡产出只由需求条件决定,但是,对于资助者与消费者而言,产出的边际值都大于零。在产出的某一水平,产出增加带来的资助者拨款的边际上升,恰好等于向消费者销售收入的边际下降,而均衡产出就设定在此水平。与仅仅最大化销售收入的情形相比,上述均衡产出较高而价格较低。在这个区域内,混合型官僚机构像零成本营利性垄断者那样行事,像歧视性垄断者那样与资助者打交

道,以统一的价格向消费者出售服务。资助者需求或消费者需求的上升都会使均衡产出增加,增加的数量为常数 $[1/2b_1 + 4b_2]$ 乘以需求的增加数量。产出对于成本条件而言是固定不变的。

通过与预算约束区域相同的方式,可以求得均衡价格、拨款、收入和总预算。资助者需求的上升会降低价格,而消费者需求的上升则会抬高价格。资助者需求的上升会以递增的速率增加拨款,而消费者需求的上升则会以递减的速率增加拨款。资助者需求的上升或者增加或者减少向消费者销售获得的收入,这取决于消费需求是否有弹性。消费者需求的上升,会以递增的速率增加总收入。资助者需求或消费者需求的上升,会以递增的速率增加混合型官僚机构的总预算。在此区域内,总预算高于最低总成本,生产程序不确定,均衡产出、价格、拨款、收入和总预算都独立于成本条件。

产出区域3. 在资助者边际价值为零而消费者边际价值大于零的产出区域,消费者需求居于主导地位,然而,由于官僚机构与其资助者的特有联系,资助者需求对于官僚机构的行为仍有少许的边际影响。对函数(10.1)和(10.2)来说,这个产出区域处于 $[a_1/2b_2] \leq Q < [a_2/2b_2]$ 。这个产出区域没有需求约束区域,因为当消费者需求相对于资助者需求上升的时候,官僚机构的产出接近于没有拨款的非营利组织的产出水平。

在这个区域内,混合型官僚机构基本上把资助者拨款看做一揽子支付,这种支付与官僚机构的行为无关。在一个营利性企业中,一揽子支付并不改变其行为,因为它并不改变边际条件。然而,对于在这个区域内运行的混合型官僚机构的一揽子拨款,确实会改变其行为。资助者拨款的数量为 $[a_1^2/4b_1]$ ,这是能够以零边际值从资助者那里汲取的最大数量。我们可以把这种固定总拨款与总收入函数(10.3)的运算纳入总成本函数列方程式,求得均衡产出,由此二次方程求得Q值。表达式为:

$$Q = \{ (a_2 - c) + (a_2 - c)^2 + a_1^2 (2b_2 + d)/b_1 \}^{1/2} / 2(2b_2 + d) \quad (10.13)$$

在没有拨款的条件下,以统一价格出售服务的非营利组织(或竞争性行业)供给的产出为 $[(a_2 - c)/(2b_2 + d)]$ 。获得一揽子拨款的混合

型官僚机构供给的产出,仅仅稍高于全部资金来源于销售的非营利公共机构。在这个区域,与资助者需求和消费者需求都起作用的区域相比,拨款对于产出的影响较小,因为所引起的产出的上升并没有带来拨款的增加。而且,与前面的情况一样,如果消费需求没有弹性,那么拨款会减少销售收入。在这个区域内,资助者需求的上升,会带来产出的增加,这种增加的数量很小,但是却以递增的速率进行。消费者需求的上升或边际成本的下降,以缓慢下降的速率增加产出。均衡价格仅仅比完全依靠销售获取资金的非营利组织稍低。一揽子拨款会增加混合型官僚机构的总资金数量,可能多于也可能少于拨款的数量,这取决于消费需求弹性。

产出区域 4 和 5. 在此产出区域,资助者的边际价值大于零而消费者的边际价值等于零,资助者的需求居于主导地位。在此产出区域,除非官僚机构在出售服务时能够对消费者实行歧视,否则,价格与销售收入即为零;在此区域内,完全依靠资助者拨款的官僚机构如同没有可能销售服务的原型官僚机构那样活动。消费者需求的上升,除非使官僚机构产出的边际价值上升为大于零,否则对于官僚机构的产出或预算就没有影响。因此,在这一限度服务内,资助者需求和消费者需求高度相关的混合型官僚机构与原型官僚机构是一样的。

某些图解的例子,有助于说明改变需求条件对于混合型官僚机构产出与资金来源的影响。

图 10.1 表明了资助者需求上升对于混合型官僚机构的产出、拨款和收入的影响。当  $a_1$  从 0 到 105, 均衡条件处于二者的需求都有效且产出位于预算约束的产出区域; 销售所得收入先上升随后下降, 拨款与收入的总和等于总成本。当  $a_1$  从 105 到 150, 二者的需求都有效, 产出位于受需求约束的区域; 销售所得收入下降为零, 拨款与收入的总和大于最低总成本。当  $a_1$  从 150 到 300, 资助者需求居于主导地位, 产出受预算约束; 收入为零而拨款等于总成本。当  $a_1$  超过 300 时(在图 10.1 中没有显示), 官僚机构处于需求约束的区域, 在此区域内拨款大于最低总成本。

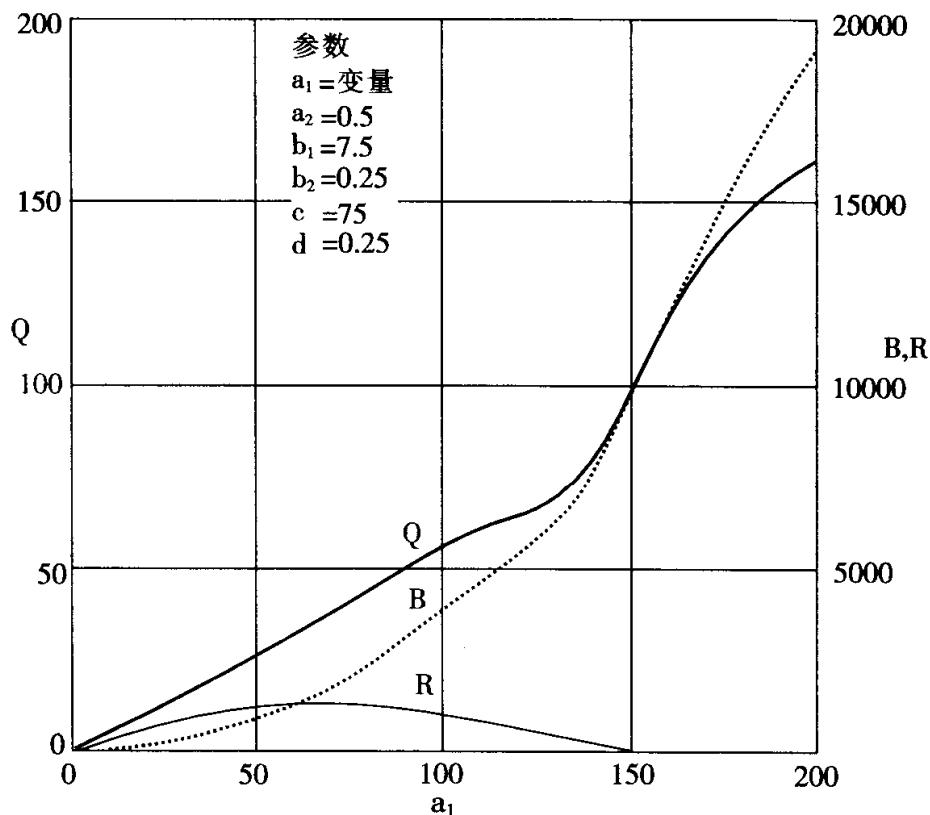


图 10.1 资助者需求上升的结果

图 10.2 表明了消费者需求的上升对于混合型官僚机构的产出、拨款和收入的影响。当  $a_2$  从 0 到 105, 均衡条件处于资助者需求与消费者需求都有效, 且产出是预算约束的产出区域; 在此区域内, 拨款与收入都迅速增长, 拨款与收入的总和等于总成本。当  $a_2$  从 105 到 150, 二者的需求都有效, 并且产出受预算约束; 在此区域内, 拨款仅仅缓慢增长, 拨款与收入的总和大于最低总成本。当  $a_2$  超过 150, 消费者需求居于主导地位; 资助者的拨款是常数, 拨款与收入的总和等于总成本。

分别说明成本上升的影响是不必要的。在预算约束区域, 成本上升的影响与连带有效需求或主导需求下降的影响相同。在需求约束区域, 均衡条件不随成本的变化而改变。

在竞争性要素价格支付既定的情况下, 以统一价格出售服务的混合型官僚机构, 也许会对消费者产生实质性的净收益, 并会对要素所有者产生实质性净收益。在资助者需求与消费者需求都有效的产出

区域,混合型官僚机构产生的净收益,实质上大于任何只面对消费者需求的组织所产生的净收益。(这并不是另一个产出区域的情形)然而,这种影响仅仅是因为资助者需求与消费者需求的迭加。面临相同总需求的竞争性行业,会产生较高的净收益。因此,混合型官僚机构,仍然不是应资助者与消费者联合需求而供给服务的最有效率的组织形式。例如,集体组织也可以选择向营利企业供给单位补贴,以增加服务供给的方式表达其需求。本章后面的数字例证,表明了通过各种组织形式表达资助者需求的效果。

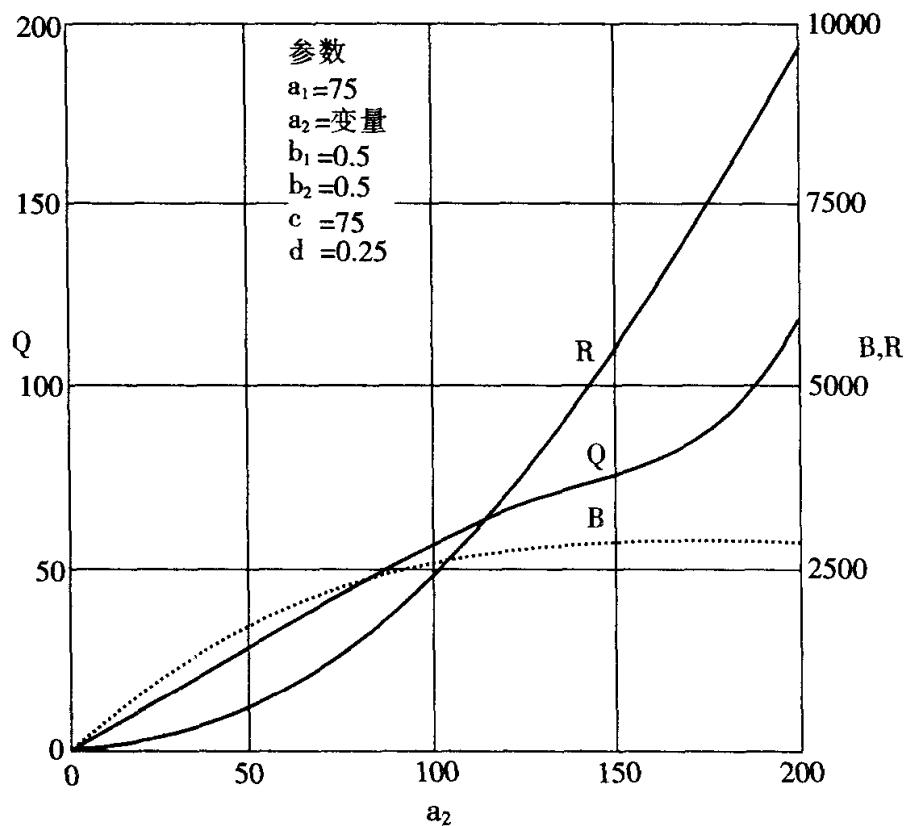


图 10.2 消费者需求上升的结果

难以理解的是,为什么对于混合型资助者可用拨款来进行市场交易的服务,而集体组织却通常需要表明对此服务的需求。部分原因也许在于为给予津贴或供给服务订约而充分界定所需产出中的一般问题。给官僚机构拨款无法解决这个问题,反而更容易忽视之。部分原因可能在于官僚机构也要扮演组织、宣传以及向集体组织选民筹措资

金的角色。也许特殊官僚机构与男校友协会、双亲教师协会、艺术资助等的一致性,使筹集资金比捐赠人不知道所赞助的服务由什么组织来供给更容易一些—即使在效率上遭受某些损失也是如此。也许选择官僚机构供给,仅仅因为相对于官僚机构的绩效来,人们对于其他津贴形式的效果的现有体验不充分。在任何情况下,混合型官僚机构都是一种重要的组织形式——尤其是教育、福利和文化服务方面的提供——其行为和相对效率需要更加深入的了解。

## 作为歧视性垄断者的混合型官僚机构

官僚机构出售的许多服务不易在消费者之间转移。在消费者之间难以转移的服务,是大多数教育、医疗服务、某些文化和娱乐服务具有的突出特点。这些服务通常根据个人或一类人的身份而供给的。这种身份发挥两种功能。它给官僚机构提供某些信息(如收入水平、保险状况、团体偏好),据此形成供给每个人或一类人服务的边际价值的估价。另外,它也促使个人说假话(在个人或类别群体的基础上),以证明自己有资格以更低的价格购买服务。在根据个人或类别身份对服务市场加以隔离的程序,通常都有显著的效率,即使当服务以差别很大的价格供给时也是如此。在那些不易转移的服务的供给方面具有垄断权力的官僚机构,通常都利用这种可能实行价格歧视,因为它允许产出和预算扩展到超出没有价格歧视时的均衡水平。

在允许价格歧视条件下提供单一服务的混合型官僚机构的产出和预算,具有与拥有两个资助者的垄断性官僚机构相同。对资助者和消费者愿意支付某种服务的总价值进行估计并拨款的程序是不同的,但结果是相同的。在服务销售中作为歧视性垄断者混合型官僚机构的产出,也许会落在五个区域中的任何一个。

产出区域1. 当对于资助者和消费者的边际价值都大于零时,二者的需求都是有效的。由函数(10.1)和(10.2),可知这个产出区域由 $[a_1/2b_1]$ 和 $[a_2/2b_2]$ 中较小者界定。在此区域内,官僚机构的产出总是受预算约束。由于有资助者和消费者的边际价值均为正的约束条件,各自的需求约束的亚区域不存在。

在此区域内,通过求解满足总成本函数(10.5)的(10.1)和(10.2)的联立方程,可以求得均衡产出。表达式为:

$$Q = a_1 + a_2 - c / (b_1 + b_2 + d) \quad (10.14)$$

如果两个资助者对同一服务的需求组合为一,那么,此产出是相同的,它高于以统一价格出售服务所供给的产出,如果资助者与消费者二者的需求没有组合,此产出比这时的产出要高得多。在此区域内,混合型官僚机构的产出随着资助者的需求或消费者需求的上升而增加;随着最小边际成本的上升和下降,均衡产出的变化等于常数 $[1 / (b_1 + b_2 + d)]$ 乘以需求的上升数量或成本的下降数量。

把均衡产出(10.14)代入消费需求函数(10.2),即可求得边际单位服务出售的价格。表达式为:

$$P = a_2 - 2 b_2 (a_1 + a_2 - c / b_1 + b_2 + d) \quad (10.15)$$

在这种情况下,边际单位(服务)出售的价格低于按照统一价格出售的服务价格,但消费者为此服务支付的价格却较高。资助者需求的上升,降低了边际单位的价格,通常稍微低于资助者愿意为某一既定的产出支付的价格的上升幅度。消费者需求的上升,导致边际单位价格的上升,即使边际成本是固定不变的。而边际成本的上升导致边际单位的价格上升,通常低于成本上升的幅度。

把均衡产出(10.14)代入预算/产出函数(10.1),可求得资助者拨款的均衡数额。同样,把均衡产出(10.14)代入总收入函数(10.4),可求得销售收入的均衡数额。这些函数有预期的对称的特征:资助者需求的上升,以递增的速率增加拨款的数额。消费者需求的上升也会增加拨款,但是以递减的速率进行。同样,消费者需求的上升,会以递增的速率增加收入,而资助者需求的上升,会以递减的速率增加收入。边际成本的下降以递增的速率增加拨款和收入。在这种情况下,对从某种来源获得资金的混合型官僚机构所供给的服务而言,需求的任何上升都会增加数量,但是会减少其他来源占总资金的比例。在这个亚区域,把均衡产出(10.14)代入总成本函数(10.5),可求得混合型官僚机构的总资金。此函数的特征与以统一价格出售服务的官僚机构的函数特征相同。在此区域内,混合型官僚机构以最低总成本提供均衡产出,但是仅仅在此产出水平上,会耗尽对于官僚

机构和消费者的潜在净收益。如果缺少要素价格歧视,作为歧视性垄断者的混合型官僚机构,会比那些以统一价格出售服务的混合型官僚机构产生更大的要素剩余。

产出区域 2 和 3. 在资助者边际价值为零而消费者边际价值大于零的产出区域,消费者需求居于主导地位。这样再次由函数(10.1)和(10.2)所知,产出区域位于 $[a_1/2b_1] \leq Q < [a_2/2b_2]$ 。该区域既有预算约束区域,也有需求约束区域。在两个亚区域,官僚机构都获得独立于其行为的一揽子拨款 $[a_1/2/4b_1]$ 。

在预算约束亚区域,把一揽子拨款和总收入函数(10.4)的总和与总成本函数(10.5)列等式可以求得均衡产出,解所得方程式可求得 Q 值。表达式为:

$$Q = \{ (a_2 - c) + [ (a_2 - c)^2 + a_1^2 (b_2 + d)/b_1 ]^{1/2} \} / 2(b_2 + d) \quad (10.16)$$

对于相同的条件,该产出实质上大于以统一价格出售服务的混合型官僚机构。此产出仅仅稍高于得不到拨款但是作为歧视性垄断者的非营利组织。需求和成本条件的变化对于此类官僚机构产出的一般影响,与在非歧视性的情况下相同。边际单位的价格仅仅稍低于没有拨款的情形。这种情况下,一揽子拨款也提高销售收入,所以,总资金提高大于拨款总量。

在仅仅存在消费者需求约束的产出亚区域,均衡产出是销售收入最大化。对于歧视性垄断者而言,该产出水平位于消费者的边际价值为零处。那么,在这种情况下有:

$$Q = a_2/2b_2 \quad (10.17)$$

对于相同的条件,该产出实质上高于以统一价格出售服务的混合型官僚机构。在此亚区域内,产出、价格、拨款和总资金既独立于资助者的需求,也独立于成本条件。成本上升数额为常数 $[1/2b_2]$ 乘以消费者需求的变化量。边际单位的价格为零。总销售收入为 $[a^2/4b_2]$ ,因而随着消费者需求的上升以递增的速率上升。总资金等于一揽子拨款加上销售收入,它大于最低总成本。在这种情况下,对混合型官僚机构的一揽子拨款对官僚机构的行为没有什么影响,除非将其加入到被浪费使用的资金之中。

产出区域 4 和 5 对于作为歧视性垄断者的混合型官僚机构,资助者需求居于主导地位的产出区域的均衡条件,完全对称于消费者需求居于主导地位的区域之均衡条件。其原因在于,在这种情况下资助者需求和消费者需求的影响,相当于两个资助者对同一服务的需求的影响。总销售收入被看做一揽子支付。在预算约束区域,均衡产出为:

$$Q = \{ (a_1 - c) + [ (a_1 - c)^2 + a_2^2 (b_1 + d) / b_2 ]^{1/2} \} / 2(b_1 + d) \quad (10.18)$$

在需求约束区域,均衡产出为:

$$Q = a_1 / 2b_1 \quad (10.19)$$

而且需求和成本条件的变化对于混合型官僚机构的影响,完全与前面的情况相对称。在消费者中实行歧视的机会引致营利的垄断者像竞争性行业一样行动。价格歧视引致混合型官僚机构如同由两个资助者供给资金的原型官僚机构那样行动。

作为歧视性垄断者的混合型官僚机构造成了与原型官僚机构相同的福利问题。它们既没有为资助者,也没有为消费者带来净收益。然而,比之那些以统一价格销售,并且在没有要素价格歧视的情况下运行的混合型官僚机构,它们提供更多的产出,因此,它们产生了更大的要素剩余。那么可以预见,混合型官僚机构这类价格歧视的主要支持者,主要来自于雇员和这些官僚机构所使用的其他特殊要素的所有者。

## 组织类型的比较

将面临相同需求和成本条件的其他类型组织的行为,与混合型组织的行为进行比较,也许能够对后者进行最佳说明。就其本质而言,混合型组织应集体组织和消费者的组合需求而供给服务。官僚机构的一种拨款可以表明集体组织的需求的特性,这种拨款的特定总数额与某一预期总产出水平相对应。

然而,对于某些服务来说,集体组织有时选择通过提供单位津贴来表明其需求。津贴的比率反映了这种服务对于集体组织的边际价

值,因而也许随着产出的水平而变化。单位津贴通常提供给那些供给所需服务的所有组织(并且有时提供给不同种类的组织)。在任何特定时期,提供这类单位津贴的集体组织,决定将要提供何种类型的单位津贴,而在其与政府机关联系的情形中并不做出关于总预算和预期总产出水平的联合决定。结果这种单位津贴有时给集体组织造成难以应对的财政问题,因为由单位津贴而造成供给的服务的不确定性,造成了组织预算的不确定性。一般而言,集体组织与应单位津贴而提供服务的组织的关系,是相当非人格化的,而且至少可能是短暂的;这与集体组织和官僚机构之间相当亲密而又持久的关系形成了对比。

在这一节,我将要对应集体组织和消费者组合需求而提供服务的几种类型的组织的行为加以比较。集体组织的需求体现为其与营利的垄断者、竞争性行业或非营利组织的联系中的单位津贴表示,并且体现为其与官僚机构的联系中的拨款。对这些垄断形式中的每一种,在其与消费者的联系中,价格歧视的影响也是可以估计的。所有这些组织都被假定为支付竞争性的要素价格。

让我们考虑一个集体组织,其对某一特定服务的预算/产出函数如下:

$$B = 200Q - 0.5Q^2, \quad 0 \leq Q < 200 \quad (10.20)$$

此函数决定了给予官僚机构的拨款数额,这种拨款数额是服务供给水平函数。对于该函数的边际价值函数为:

$$S = 200 - Q, \quad 0 \leq Q < 200 \quad (10.21)$$

此函数决定了集体组织准备给予任何组织(除了官僚机构)的单位津贴的数额,而这种单位津贴是所有组织服务供给总水平的函数。对于这种服务,每一产出水平上的消费者需求,都被假定为等于集体组织的需求,表达式为:

$$P = 200 - Q, \quad 0 \leq Q < 200 \quad (10.22)$$

此函数决定了消费者愿意为该服务的边际单位支付何种价格,而这种边际单位是总产出水平函数。对于任何符合津贴条件的组织,总需求函数由(10.21)和(10.22)的总和表示。对于任何提供这种服务的组织或组织集团,最小总成本函数为:

$$TC = 175Q + 0.25Q^2, \quad 0 \leq Q \quad (10.23)$$

对于营利的垄断者和竞争性行业,均衡产出水平如第七章所描述的那样决定(在任何经济学教科书中也是如此)。对于非营利组织和混合型官僚机构,其均衡产出水平如前一章和本章前一部分描述的那样决定。

由于以上条件,如果只应消费者需求,那么只会提供数量很少的服务。以统一价格出售(服务)的营利的垄断者,将提供 10 单位的产出。营利的歧视性垄断者,将提供 16.7 单位的产出。竞争性行业或以统一价格销售的非营利性垄断者,将提供 20 单位的产出。而非营利性的歧视性垄断者,将提供 33.3 单位的产出。将应组合需求而提供的总产出与以上数字相比较,可以判定集体组织和消费者的组合需求对于产出的影响。对于面临此种条件的混合型组织,均衡产出处于两种需求都有效而产出受预算约束的区域。

对于这些条件,表 10.1 呈现出几种类型的组织的均衡产出与相关变量。

表 10.1 面对多种需求和相同成本条件的几种类型的组织的均衡产出水平和其他变量

组织	垄断性		竞争性	非营利性		政府机关	
	统一价格	歧视性		统一价格	统一价格	歧视性	统一价格
产出价格 均衡价值							
产 出	50	64.3	100	100	128.6	128.6	180
津 贴	\$7500	\$8724	\$10000	\$10000	\$9184	0	0
拨 款	0	0	0	0	0	\$17449	\$19880
收 入	7500	10791	10000	10000	17449	9184	19880
成 本	9375	12283	20000	20000	26633	26633	39600
利 润	5625	7232	0	0	0	0	0
集体剩余	1250	2067	5000	5000	8265	0	0
消费者剩余	1250	0	5000	5000	0	8265	0
要素剩余	313	516	1250	1250	2452	2452	4050

如上所述,面对线性需求和成本函数并以统一价格销售的营利的垄断者,仅仅提供竞争性行业一半的产出。对于表 10.1 所表示的条件,垄断者获得实质上的利润并对主管部门、消费者和要素所有者产

生某些净收益。只有从该企业所有者的观点看来,这才是一种所偏好的提供服务的组织。即使津贴的实质性部分在利润之中消失,集体组织仍然偏好于在与官僚机构打交道过程中补贴垄断者所提供的服务,但是,竞争性和非营利性的组织会产生甚至更大的剩余。消费者偏好于那些以统一价格销售的任何其他类型组织所提供的服务。要素所有者偏好于任何其他类型组织所提供的服务。因为垄断者所提供的产出的边际价值高于边际成本,因此,产出的扩张将会产生较大的总剩余。

营利的垄断者会利用价格歧视的机会,因为这会产生较高的利润。价格歧视带来较高的产出和较低的边际单位价格。集体组织可能会支持运用价格歧视;这会造成更多的总津贴,但同时也产生更大的净收益。消费者仍然偏好于以统一价格销售的任何合适的组织类型,要素所有者仅仅偏好于以统一价格销售的歧视性垄断者。因为该垄断者也会提供边际价值高于边际成本的产出,产出的进一步扩张会产生较大的总剩余。

竞争性行业又一次与其他组织类型据以判断的标准相悖。在竞争性产出水平,边际价值等于边际成本,因此产出会带来更大的净收益。在这种情况下,有趣的是,应集体组织和消费者的均等需求的组合而供给的产出,是仅仅应消费者需求所供给的产出的五倍。在行业均衡中没有产生利润(超过资本和管理的机会成本的部分)。该产出为集体组织和消费者造成了最大可能的剩余。只有与营利的垄断者所供给的服务相比,要素所有者才更偏好于竞争性行业的服务的供给。

以统一价格销售并处于预算约束区域的严格意义上的非营利性垄断者(或者一系列非营利公司),与竞争性行业拥有相同的产出和其他价值。然而,非营利身份和实施价格歧视的可能的组合作用,改变了这一结论。非营利性垄断者以统一的单位津贴向集体组织出售产出,而同样的产出出售给消费者却是按照每一单位的需求价值。非营利性垄断者利用这种机会,因为它会带来更高的总预算。在实行价格歧视可能造成的产出的更高水平上,边际价值低于边际成本,因此,所产生的总剩余价值低于竞争性行业。然而,非营利歧视性垄断产生了

对于集体组织而言最大可能的剩余,除了歧视性官僚机构之外,它比任何组织都产生了更大的要素剩余。歧视性非营利垄断组织类型在教育、医疗、文化和娱乐服务的供给方面相当普遍,对于这种组织所提供的服务的主要支持,应来自于集体组织和要素所有者。

对于集体组织和消费者的均等的需求来说,以统一价格销售的混合型官僚机构将提供与非营利歧视性垄断者相同的产出,惟一的区别在于总资金和剩余价值的分配。实际上,混合型官僚机构按照每一单位的需求价值将产出出售给集体组织,按照统一价格出售给消费者——恰恰与非营利歧视性垄断者相反。这倒转了资金在集体组织与消费者之间的分配,把净收益从集体组织转移到消费者。由这种形式所产生的总的净收益低于竞争性行业。然而,这种形式产生了对于消费者的最大可能净收益,同时产生了比除歧视性政府机关之外的任何形式都大的要素剩余。获取统一净学费的州立大学(这种情况看来日益稀少),或者政府的印刷部门就是这类混合型官僚机构的例子。可以预料,为这些混合型官僚机构提供津贴的集体组织,更偏好于由其他类型的组织提供这些服务,这种组织所提供的服务的主要支持者来自于消费者和要素所有者。

实际上,在销售服务中对集体组织和消费者都实行歧视的混合型官僚机构将提供最大的产出。对于固定不变的边际成本来说,此产出恰好是竞争性行业的两倍。在歧视性官僚机构所供给的高产出水平上,边际价值大大低于边际成本,总剩余价值在所有类型的组织是最低的。这种官僚机构无论对于集体组织还是对于消费者都没有产生净收益。然而,在此高产出水平上,它产生了所有类型组织中最大的要素剩余。只有雇员与该官僚机构所使用的特殊要素的所有者,才应偏好这种形式的服务供给。因此,比如说大学教授不太可能成为补贴高等教育服务的最佳方式的客观判定者。

## 混合型官僚机构的一般含义

简言之,混合型官僚机构是应集体组织和消费者的组合需求而供给服务的一种普遍的组织类型,但不是最佳的组织类型。从福利的角

度看,混合型官僚机构的主要问题,可归于预期总产出与总补贴的交换。但是,任何可以通过市场交易有效供给消费者的服务,却允许集体组织通过单位津贴表达其需求。应单位津贴和消费者需求以统一价格销售的非营利垄断者(或一系列非营利组织)会从本质上产生竞争性的解决方案。这表明,集体组织以及(有时)消费者,更强烈地偏好于使用单位补贴,而不是为增加服务供给而给予的制度性津贴。因此,对于教育的集体支持是由学费凭证人而不是由提供公共学校教育来显示的。对于低收入的住宅供给,租金保证应该给予低收入家庭而不是转而用于公共住宅供给。对于那些同样可以在市场上交易的文化和娱乐服务,统一的票证补贴应该取代给予政府机关的津贴。

单位补贴的一个管理问题是集体组织的预算计划问题,它限制了这种形式的津贴的更普遍的应用。然而,集体组织使用单位津贴而不是资助“被俘获的”官僚机构会获得很高的可能回报,而且某些降低或减轻预算问题的努力——通过诸如对津贴、借款和非价格配给的更好的估计等方式——也是值得的。甚至对于单位津贴的使用问题,集体组织和要素所有者与消费者之间也会在是否应该允许价格歧视上存在分歧。可以预期,集体组织和要素所有者会鼓励价格歧视,即使这会降低总的净收益和对于消费者的净收益。因为这些集体组织中更重要的部分也拥有立法权,因此,通过制定法律来限制非营利垄断者使用价格歧视是很困难的。

## 第十一章 提供多种服务的官僚机构

迄今为止,我们的所有讨论都集中于只提供一种服务的官僚机构。然而,大多数官僚机构提供两种或更多的服务。本章对于提供多种服务的官僚机构的行为加以评价,尤其是要判定其行为与提供单一服务的各自独立的官僚机构的行为总和是否有某些区别。这里假定官僚机构是某几种服务的垄断提供者,它面对一个或更多的被动的资助者并从那里获取全部资金,支付竞争性的要素价格。此处形成的模型,是专门针对提供两种服务的官僚机构而言的,但是,其结果却基本上是普遍适用于提供两种以上服务的官僚机构的。

提供两种服务的官僚机构面临两个不同的预算/产出函数,或者来自一个资助者或者来自多个资助者。在资助者对于两种服务的需求之间不存在什么联系。此官僚机构也有两个不同的最小总成本函数,在提供两种服务的成本之间也不存在联系。正如这儿所显示的,官僚机构没有动力供给两种或更多的在需求或者成本特征方面不同的服务,即使这些服务之间不存在需求或成本联系。

让我们考虑供给两种服务的官僚机构。第一种服务的预算/产出函数为:

$$B_1 = a_1 Q_1 - b_1 Q_1^2, \quad 0 \leq Q_1 \leq a_1/2b_1 \quad (11.1)$$

第二种服务的预算/产出函数,或者来自同一个资助者,或者来自其他资助者,表达式为:

$$B_2 = a_2 Q_2 - b_2 Q_2^2, \quad 0 \leq Q_2 \leq a_2/2b_2 \quad (11.2)$$

在这种情况下,对于两种服务的需求是完全独立的。对于第一种服务而言,最小总成本函数为:

$$TC_1 = c_1 Q_1 + d_1 Q_1^2, \quad 0 \leq Q_1 \quad (11.3)$$

第二种函数的最小总成本函数为：

$$TC_2 = c_2 Q_2 + d_2 Q_2^2, \quad 0 \leq Q_2 \quad (11.4)$$

这两种服务的最小总成本仍然是完全独立的。提供两种服务的官僚机构面对的预算约束表达式为：

$$B_1 + B_2 \geq TC_1 + TC_2 \quad (11.5)$$

在预算约束的产出区域,该官僚机构的产出问题,就是要找出受预算约束(11.5)并使 $[B_1 + B_2]$ 最大化的产出水平。这个问题可以通过拉格朗日(lagrange)乘数方法得到最好的解决,这与第六章所介绍的解决生产函数问题的方式相似。这种方法通过把函数表达为如下形式而使受约束的最大化问题转为不受约束的最大化问题：

$$Z = a_1 Q_1 - b_1 Q_1^2 + a_2 Q_2 - \lambda [a_1 Q_1 - b_1 Q_1^2 + a_2 Q_2 - b_2 Q_2^2 - (c_1 Q_1 + d_1 Q_1^2 + c_2 Q_2 + d_2 Q_2^2)] \quad (11.6)$$

涉及到 $Q_1$ 和 $Q_2$ 的此函数的导数可以求得,解两个函数的等式可以求出的 $Q_1$ 和 $Q_2$ 联立解。对于 $d_1$ 和 $d_2$ 都大于零的一般情形,产生如下 $Q_1$ 和 $Q_2$ 的联立预算最大化：

$$Q_1 = (a_1 c_2 - a_2 c_1) / 2[(b_1 c_2 + a_2 d_1) + 2(b_1 d_2 - b_2 d_1) Q_2] \quad (11.7)$$

$$+ \{(b_2 c_1 + a_1 d_2) / [(b_1 c_2 + a_2 d_1) + 2(b_1 d_2 - b_2 d_1) Q_2]\} Q_2$$

对于 $d_1$ 和 $d_2$ 都等于零的特殊情形,会得出不那么复杂的解：

$$Q_1 = (a_1 c_2 - a_2 c_1) / 2 b_1 c_2 + b_2 c_1 Q_2 / b_1 c_2 \quad (11.8)$$

如后面的数字例子中所描述的那样,此区域内的 $Q_1$ 和 $Q_2$ 的联立预算最大化,不同于提供各自服务的独立的官僚机构的供给。

在 $Q_1$ 和 $Q_2$ 的联立中,预算的边际上升超过为使 $Q_1$ 有微小的增大而带来的总成本的上升比率,等于预算边际上升超过为使 $Q_2$ 有微小的增大而带来的总成本的上升比率。这一结论对任何数量的服务供给都普遍适用。对于供给 $n$ 种服务的官僚机构,使服务联立预算最大化的必要条件因此为：

$$\frac{\delta^B 1 / \delta Q_1}{\delta^{TC} 1 / \delta Q_1} = \frac{\delta^B 2 / \delta Q_2}{\delta^{TC} 2 / \delta Q_2} = \dots = \frac{\delta^B n / \delta Q_n}{\delta^{TC} n / \delta Q_n} \quad (11.9)$$

在两种服务的情况下,如果 $Q_1$ 和 $Q_2$ 预算最大化组合是既定的,那

么,把(11.7)代入(11.1)和(11.3)并求解两种服务的联立总预算和总成本的方程,就可以求得  $Q_2$  和  $[B_1 + B_2]$  的解。对于  $d_1$  和  $d_2$  都大于零的一般情形,这会导致很难求解  $Q_2$  的四次方程。对于  $d_1$  和  $d_2$  都等于零的特殊情形,会得到具有惟一正解的  $Q_2$  的四次等式。

在需求约束的产出区域,官僚机构的产出问题是找到使  $[B_1 + B_2]$  最大化的两种服务的产出水平。在此区域内,除非对两种服务的需求是相互关联的,否则  $Q_1$  和  $Q_2$  的联立解就与分别求解的结果相同。对于函数(11.1)和(11.2),每种服务的均衡产出水平位于边际价值为零处。如果需求是相互独立的,那么,这个解对于任何数量的服务都是普遍适用的。 $Q_1$  的均衡水平为  $[a_1/2b_1]$ ,  $Q_2$  的均衡水平为  $[a_2/2b_2]$ ,无论这些服务是由同一官僚机构供给,还是由相互独立的官僚机构供给的。在此区域内的普遍情况是,产出水平独立于成本条件,总预算大于最小总成本。

## 一些典型的例子

几个数字的例子可以说明  $Q_1$  和  $Q_2$  的联立预算最大化解的特征。这些例子仅限于预算约束区域,因为需求约束解如果没有相互独立的需求函数,其结果与分别独立提供的情形是相同的。

首先,让我们考虑某个提供两种服务的官僚机构,这两种服务的预算/产出函数相同而总成本函数不同。相应的函数如下:

$$B_1 = 200Q_1 - 0.5Q_1^2, \quad 0 \leq Q < 200 \quad (11.10)$$

$$B_2 = 200Q_2 - 0.5Q_2^2, \quad 0 \leq Q < 200 \quad (11.11)$$

$$TC_1 = 125Q_1 + 0.25Q_1^2, \quad 0 \leq Q \quad (11.12)$$

$$TC_2 = 175Q_2 + 0.25Q_2^2, \quad 0 \leq Q \quad (11.13)$$

$Q_1$  的边际成本随着产出水平而上升, $Q_2$  的边际成本随着产出水平而下降。如果这两种服务是由分立的官僚机构供给的,那么, $Q_1$  和  $Q_2$  的产出都是 100, $Q_1$  和  $Q_2$  的预算(以及总成本)都是 \$15000,而两个官僚机构的组合预算即为 \$30000。

提供两种服务的单一官僚机构会选择不同的产出组合,并获得更高的预算。由(11.17)  $Q_1$  和  $Q_2$  的联立预算最大化解为:

$$Q_1 = (5,000 + 12.5 Q_2) / (137.5 - 0.5 Q_2) \quad (11.14)$$

把(11.14)代入(11.10)和(11.12)并求解 $[B_1 + B_2]$ 和 $[TC_1 + TC_2]$ 的方程,得到的是 $Q_2$ 的复杂的四次方程。通过反复求解方程,可以得到 $Q_2$ 的值为125.5,又由(11.14)可得 $Q_1 = 88$ 。<sup>①</sup>在 $Q_1$ 和 $Q_2$ 的这些产出水平上,供给这两种服务的官僚机构的总预算和总成本为\$30950。资助者愿意为这个水平的 $Q_1$ 值拨出\$13725的预算,而官僚机构(是资助者所不知道的)提供这种产出仅需花费\$12925。相反,资助者愿意为该 $Q_2$ 值拨出\$17225的预算,而官僚机构却要为此花费\$18025,恰好抵消了 $Q_1$ 的剩余。

这个例子说明了提供多种服务的官僚机构行为的许多有趣的特征:提供两种需求条件一致而成本条件不同的服务的官僚机构,比分立的官僚机构分别提供每种服务的预算总和有着更高的均衡预算。其主要原因在于,将预算约束(11.5)应用于这两种服务的预算总和与总成本。官僚机构对于单一的预算供给两种(或更多的)服务,资助者无力识别或控制每项服务的花费,这就使得官僚机构得以扩展与某种服务相关的另一种服务,以增加总预算。比起分立的官僚机构分别供给每种服务的情况来,对于边际成本随产出上升幅度较大的服务,提供多种服务的官僚机构供给较少的产出,而对于边际成本随产出上升较少的服务则供给较多的产出。第一种服务产生的净剩余被用来补贴第二种服务的扩张性产出。这些特性都与两种服务的需求或成本条件之间的联系无关。这些特征表明,可以预期,官僚机构增加其他服务,而与当前供给的服务的消费或生产的任何联系无关,其边际成本函数斜率在任何方向上都有重要区别。

一个类似的例子说明了需求条件不同所产生的影响。让我们考虑提供两种服务的官僚机构,该机构供给的这两种服务的预算/产出函数不同,总成本函数相同,而且(为了简便起见)边际成本是常数。有关函数如下所示:

$$B_1 = 200Q_1 - Q_1^2, \quad 0 \leq Q_1 \leq 100 \quad (11.15)$$

<sup>①</sup> 此解可以由边际条件(11.9)验证,由于 $\delta^B_1 / \delta Q_1 / \delta^TC_1 / \delta Q_1 = 112 / 169 = 0.66$ ,以及 $\delta^B_2 / \delta Q_2 / \delta^TC_2 / \delta Q_2 = 17225 / 18025 = 0.95$ 。

$$B_2 = 125Q_2 - 0.25Q_2^2, \quad 0 \leq Q_2 \leq 100 \quad (11.16)$$

$$TC_1 = 100Q_1, \quad 0 \leq Q_1 \quad (11.17)$$

$$TC_2 = 100Q_2, \quad 0 \leq Q_2 \quad (11.18)$$

如果这两种服务由分立的官僚机构供给,  $Q_1$  和  $Q_2$  的产出都是 100, 两个官僚机构的预算(以及总成本)都是 \$10000, 其组合预算是 \$20000。再度出现的情况是, 供给这两种服务的官僚机构将选择不同的产出组合, 并获得更高的预算。由(11.8)可知  $Q_1$  和  $Q_2$  的最大化组合是:

$$Q_1 = 37.5 + 0.25Q_2 \quad (11.19)$$

把(11.19)代入(11.15)和(11.17), 解方程  $[B_1 + B_2] = [TC_1 + TC_2]$ , 得到  $Q_2$  的二次方程式。在这种情况下,  $Q_2 = 150$ , 由(11.19)  $Q_1 = 75$ 。在这些产出水平, 供给这两种服务的官僚机构的总预算和总成本是 \$22500。资助者愿意为产出  $Q_1$  拨付 \$9375 的预算, 但是, 实际上官僚机构只花费了 \$7500 来供给这种产出。相反, 资助者愿意为产出  $Q_2$  拨付 \$13125 的预算, 但是, 实际上官僚机构却花费了 \$15000 供给此产出, 又一次抵消了  $Q_1$  的剩余。

这种情况表明了供给多种服务的官僚机构的其他诸多有趣的特征。供给两种需求条件不同而成本条件相同的服务的官僚机构的均衡预算, 高于分立的官僚机构分别供给每种服务的预算总和的均衡预算。其主要原因, 是官僚机构在多种服务之间自由分配支出, 这种现象又因为源于单一预算而供给多种服务, 以及资助者无力了解或控制服务的花费。相比于供给每种服务的分立官僚机构的情况, 供给多种服务的官僚机构对于边际价值随产出下降幅度较大的服务, 只供给较少的产出, 而对于边际价值随产出下降幅度较小的服务, 却供给较多的产出。同样, 第一种服务产生的净剩余, 被用来补贴第二种服务的扩张性产出。这些特征表明, 可以预期官僚机构增加其他服务, 同样还是与当前供给的服务的消费或生产的任何联系无关, 其边际成本函数斜率在任何方向上都有重要区别。

## 复合服务官僚机构的一般含义

以上已表明预算最大化动机对于官僚机构的影响, 导致其增大服务供给的范围, 并在过程中逐渐减弱了专门性。官僚机构拓宽服务链

的另一个主要动机,是为了避开某种特殊服务的需求和成本条件的不确定性。这两个动机都导致同样类型的行为——寻找与当前提供的服务的需求和成本条件显著不同的那些服务。附加性服务也使得资助者更加难以从官僚机构显示出的行为估计其提供某种特殊服务的成本。按照所提供的其他服务的需求和生产过程的标准,几乎任何主要官僚机构都供给某些看起来似乎违反规则的服务。军队修建和维修内陆水路,农业部建议城市家庭主妇实行家庭预算——计划,运输部在越南提供某些军用力量,国防部主办的研究部门却主导着关于消除贫困计划的研究。这些不规则的服务,是公共行政改革所偏爱的目标,其中的某些时时被转移到看起来似乎合适的其他部门。此类改革通常是错误的,反映出对于改进官僚机构效率的条件的误解。无论如何,拓宽官僚机构服务链的尝试仍会继续,并且会产生其他诸如此类的不规则状况。更重要的是,官僚机构服务链的拓宽是削弱提供同类服务的其他官僚机构的垄断权力的基本条件。在官僚机构内部的竞争,作为社会效率的一个重要条件,与其在追求利润的公司中具有同等重要性。

上面已经说明,官僚机构有着预算最大化的动机来拓宽其服务链,即使当几种服务的需求和成本条件毫不相关时,也是如此。这种动机在需求或成本相互关联时一般会得到增强。官僚机构有强烈的动机成为在使用方面具有替代性的所有服务的垄断性供给者;如下一章所要表明的,这导致比分立的官僚机构供给相同的或替代性的服务的预算总和还要大的预算。官僚机构也有动机提供那些联合生产具有经济实惠的服务。那些在使用方面相关的种种服务,与那些在生产方面相关的服务不一定具有同质性。在高度竞争的官僚政治环境中,官僚机构会趋向于专门供给那些联合生产具有经济实惠的服务,而不太专注于那些在使用方面相关的服务。只有在这样一种竞争性环境中,联合生产的经济实惠才会由集体组织享有,而不是由官僚机构独占。

然而,提供几种在使用方面互不相关的服务的官僚机构,却对于特定的官僚取向的评价过程造成了问题。有效的评价应该考虑在使用方面密切相关的所有服务,而官僚导向的评价只有在此官僚机构作

为单一服务的垄断者时,才是足够的。在概念上,计划性预算为评价几个官僚机构供给的类似服务提供了基础,但是,事实证明,这种概念难以转化为实践。大多数行政改革——把那些提供类似服务的官僚机构合并为更大的专门化垄断的集团性官僚机构——体现出塑造官僚机构以适应评价过程的意图。这类改革具有固有的不合理性。从短期来看,它们增强了官僚机构的垄断权力;从长期看,官僚机构还会拓宽其服务链,而公共行政管理的正统标准会带来其他的(也是不合理的)改革。

相形之下,计划—预算系统代表了一种塑造评价过程以适应官僚机构现有的以及未来演进的条件的尝试。这样的评价系统,识别出提供类似服务的官僚机构之间的竞争,并且利用这种竞争,通过集体组织和更有效的官僚机构建立更加有效的控制。从长期来看,计划—预算系统比组织性变革更加稳定,也更加有效。目前,计划性预算的概念正处于早夭的危险之中,这是因为计划性预算的鼓吹者“口头肥料”(某个更加拙劣的词语可能更为恰当)的滥用、立法机关的惯性以及官僚机构的顺应力的结果。

## 第十二章 支出跨时期分配的结果

到此为止,所有的讨论都假定某种服务的总成本都是在一个财政时期花费的,或者更准确的说,是在官僚在某一特定职位的任期内花费的。在更简单的使用期限内,当几乎所有的政府花费都用于现有的运作与维护时,这个假定就是对现状或多或少精确的描述。而且,在那些官僚在某一特定职位拥有较长任期的官僚机构内,这一假定是充分的。然而,在目前大多数官僚政治的环境内,官僚通常要面对由支出的不同跨时期分配造成的多种选择。而且,如果高级官僚所具有的灵活性(可能由第四章所表明的预算变化的循环现象所强化)是既定的,官僚会意识到,在有关的计划时期的未来几年中,他将很可能不再处于同一位置。在这些情况下,官僚会做出何种选择呢?尤其是,将选择何种生产活动的组合形式来供给单一的服务?将提供什么样的组合服务?一些相关的问题更具有技术性:在程序或服务的选择方面,政府官僚会使用统一的利率来使未来的支出打折吗?集体组织在现期与未来支出之间的偏好对于官僚机构有什么影响?

第四章对于核心动机假定的某些探讨,对理解处于这些条件下的官僚机构的行为提供了必要的基础。在传统的企业理论中,所有者—管理者被假定为追求企业现期价值的最大化;他在收入和支出的不同跨时期分配活动中进行选择,使用与资本边际成本相等的利率。甚至在大公司中,高层管理者收入的重要部分,是以股票买卖特权的形式表现出来的。在这样的组织中,管理者可以持有或卖出他在企业中的产权,而与其维持或改变管理者职位的决定无关。结

果,这些管理者受企业的预期未来收益的极大激励,因为这些收益影响到管理者拥有产权的现值;将会选择使管理者财富最大化的程序与产品,即使以管理者任期内产出的下降为代价,也是如此。

然而,官僚的“产权”是特定用于其管理者职位的,只有在管理者职位的任期内,官僚才能够享有产权的各项价值。<sup>①</sup> 这些产权无法出售,前任官僚几乎得不到其任何价值。只有声望与个人满足感这些相当短暂的回报,在官僚任期结束后仍然存在,而这些回报与其任期以后一个官僚机构的绩效、预算的问题仅仅有松散的联系。与一般的预算最大化假定相一致,官僚的报酬与其职位的相连关系,表明官僚在作为官僚机构首脑的任期内会使其所在机关总预算最大化。在这一章中,进一步发展了这一假定对于官僚选择程序和产品的含意。这一扩展了的动机假定看起来也许过于严格;某些官僚理所当然受到其离任后官僚机构预期状况的激励。然而,这一假定的价值还应该由此形成的行为假定的预测力来判定。

## 投资行为

让我们考虑某一官僚机构,它使用生产同样服务的两种程序中的一种或两种。在两个时期中的每一个时期,这两种程序都有不同的成本。第一时期是官僚在目前职位上的预期剩余任期。第二时期是官僚预期剩余任期届满后的全部时期。此服务的预算/产出函数是:

$$B = a(Q_1 + Q_2) - b(Q_1 + Q_2)^2, \quad 0 \leq Q_1 + Q_2 \leq a/2b \quad (12.1)$$

在这种情况下,只有当没有必要对提供这种服务进行未来补贴拨款时,B 等于集体组织在第一时期愿意拨付给官僚机构的预算。在两个时期,预算分配可变的情况下,

$$B = B_1 + KB_2 \quad (12.2)$$

<sup>①</sup> 我从 Louis DeAlessi 批判性的洞察力中受益匪浅,见 Louis De Alessi, "Implications of Property Rights for Government Investment Choices," (路易斯·德·阿勒西,“政府投资选择的产权内涵”), *American Economic Review*, March 1969, pp. 13—24. 他的文章预见了这个部分关于政府机关投资行为的主要定性结论。

这里  $B_1$  = 第一时期的预算,

$B_2$  = 第二时期的预算,而且

$K$  = 集体组织对  $B_2$  的“折扣率”。

如果第二时期的所有支出都在第一时期随后的一年中花费,折扣率  $k$  就等于  $[1/(1+r)^t]$ ,  $r$  是集体组织的边际借贷率,  $t$  是阶段一的时间长度——作为官僚机构首脑的预期剩余任期。因此,只有官僚才知道  $B_2$  的“折扣率”,它对于  $r$  和  $t$  都是递减的。由(12.1)和(12.2),第一时期的可用预算为:

$$B_1 = a(Q_1 + Q_2) - b(Q_1 - Q_2)^2 - kB_2 \quad 0 \leq Q_1 + Q_2 \leq a/2b^{\textcircled{1}} \quad (12.3)$$

每一时期的最小总成本函数为:

$$C_1 = c_{11}Q_1 + c_{12}Q_2, \quad 0 < Q_1, Q_2 \text{ 以及} \quad (12.4)$$

$$C_2 = c_{21}Q_1 + c_{22}Q_2, \quad 0 < Q_1, Q_2 \quad (12.5)$$

为简便起见,假定两个时期两种程序的边际成本都是常数。相应的预算约束为:

$$B_1 \geq C_1 \text{ 以及} \quad (12.6)$$

$$B_2 \geq C_2 \quad (12.7)$$

在这种情况下,生产问题是找出在满足约束条件(12.6)和(12.7)的前提下使(12.3)最大化的  $Q_1$  和  $Q_2$  的值。如果两种程序的边际成本不变是既定的,这就导出了  $Q_1$  或  $Q_2$  的纯粹解。 $Q_1$  和  $Q_2$  的值或者位于预算约束区域或者位于需求约束区域。

在预算约束区域,

$$Q_1 = (a - c_{11} - kc_{21})/b, \quad a < 2c_{11} + kc_{21} \quad (12.8)$$

在需求约束区域,

$$Q_1 = (a - kc_{21})/2b, \quad a \geq 2c_{11} + kc_{21} \quad (12.9)$$

同样,在预算约束区域,

$$Q_2 = (a - c_{12} - kc_{22})/b, \quad a < 2c_{12} + kc_{22} \quad (12.10)$$

在需求约束区域,

① 从(12.3)可以看出,增加第一时期预算的一个途径就是对第二时期两个程序的成本进行保守估计。无论这代表着不自觉的乐观还是有意识的谎言,如果官员并不关心第二时期的情况,那么就几乎没有防范措施来防止类似的低估。

$$Q_2 = (a - kc_{22})/2b, \quad a \geq 2c_{12}kc_{22} \quad (12.11)$$

生产问题的解决办法,是选择上述的  $Q_1$  或  $Q_2$  的值——无论哪一个都带来第一时期的更大的预算。

第一时期预算最大化对于具有支出的不同跨时期分配特点的生产程序进行选择的影响,可以由官僚对这两种程序之间的取舍漠然处之状况加以最好的说明。只有当两种程序的成本的现值相等时,严格意义上的财富最大化者(或成本最小化者)对于两种可以互相替代的程序之间的取舍才是无所谓的;对于上述(12.4)和(12.5),就是当:

$$c_{11} + kc_{21} = c_{12} + kc_{22} \quad (12.12)$$

相反,只有当两种程序导致相同的一期预算时,官僚机构对于两种程序之间的取舍才是漠然处之的。如果两种程序都属于预算约束的,官僚机构对于两种程序之间的取舍漠不关心,当:

$$c_{11}(a - c_{11} - kc_{21}) = c_{12}(a - c_{12} - kc_{22}) \quad (12.13)$$

只有在这种情况下,同时只有当两种程序的成本在每一时期都一致时,官僚机构对于具有相同现值的两种程序之间的取舍才漠然处之。如果  $Q_1$  是预算约束的而  $Q_2$  时需求约束的,官僚机构对于满足下式的两种程序之间的趋势是漠不关心的:

$$4c_{11}(a - c_{11} - kc_{21}) = (a - kc_{22})^2 \quad (12.14)$$

相反,如果  $Q_1$  是需求约束的而  $Q_2$  时预算约束的,政府机关对于满足下式的两种程序之间的取舍漠然处之:

$$(a - kc_{21})^2 = 4c_{12}(a - c_{12} - kc_{22}) \quad (12.15)$$

如果两种程序都是需求约束的,官僚机构对于满足下式的两种程序之间的取舍是漠不关心的:

$$(a - kc_{21})^2 = (a - kc_{22})^2 \quad (12.16)$$

在最后一种情况中,官僚机构会选择第二时期成本较低的程序,而不管第一时期的相应成本。

按照其选择的程序安排支出的时期超过其预期的任期的官僚,实际上对于每一项投资决策都采用不同的利率,这取决于每种选择的特定的支出跨时期分配。官僚所使用的绝对利率可能是负的,而且总是低于集体组织的边际借贷率。结果对于任何既定的边际借贷率,官僚

总是选择更加资本密集的生产程序,而不是更有效率的生产程序。<sup>①</sup>

图 12.1 的代表性情况,可以说明支出的跨时期分配对于一个官僚机构选择生产程序的影响。在这种情况下,预算/产出函数的参数是常数。 $K$  值为 0.5,用来代表集体组织边际借贷率的 10% 的折扣率以及官僚的为期 7 年的预期剩余任期;当然,同样的  $K$  值与较高借贷率和短期任期、较低借贷率和较长任期是一致的。 $Q_1$  在时期二的成本是常数,而且总是低于此时期内  $Q_2$  的成本。 $Q_2$  的成本在时期一与时期二之间的分配是可变的,但是, $Q_2$  成本的现值是值为 100 的常数。横坐标代表  $Q_2$  成本的现值在时期二扩展的比例。左边的纵坐标代表  $Q_1$  成本的现值,在这个水平上,官僚机构对于  $Q_1$  和  $Q_2$  的选择持无所谓态度。对于这个范围内任何较低水平的  $Q_1$  成本的现值, $Q_1$  的选择会带来时期一的较大的预算。左面的纵坐标依赖于  $k$  值,但是与任何  $k$  值的边际借贷率和官僚的任期的组合无关。右面的纵坐标代表了绝对利率,在这种情况下,官僚机构对于  $Q_1$  和  $Q_2$  的选择持无所谓态度;这个坐标是专门针对为期 7 年的预期剩余任期的。

现在,这一章为前面关于单一官僚机构生产行为的讨论提供了背景。如第六章所表明的,处于预算产出区域的官僚机构的生产行为可能是有效的,但是,只有当选择程序的所有成本都在官僚预期剩余任期内,才会如此。当生产活动的部分成本都在官员预期剩余任期之后的时期花费,那么,只有当产出活动在可选程序成本跨时期分配一致时,才是有效的;对于图 12.1 所表示的情况来说,这种情况只存在于横坐标为 0.1 处。在任何可选程序成本的跨时期分配不同的情况下,官僚机构会选择前期成本较高的程序,其最大化现值高于后期占有更大比例支出的程序。

<sup>①</sup> 有时几个制度性条件会削弱这个有力的断言。其他资源的过低价格会导致政府机关提供服务的资本化过低;应招入伍的人员、公有土地以及频繁使用的无线电频谱就是这类低价资源的例子。预算周期技术也会引致宽泛利率的实际使用。预算周期初期制定的投资决策反映了或多或少一致的利率的应用。直至预算周期的结尾,绝对利率可能过高或过低,这取决于预算是松还是紧。戈登·图洛克暗示雇员的政治权力可能也会削弱过度资本化的一般趋势;然而其他要素的所有者也拥有政治权力,因此要素所有者的政治权力对劳动与资本的联合带有同样的偏见这一点是不明显的。

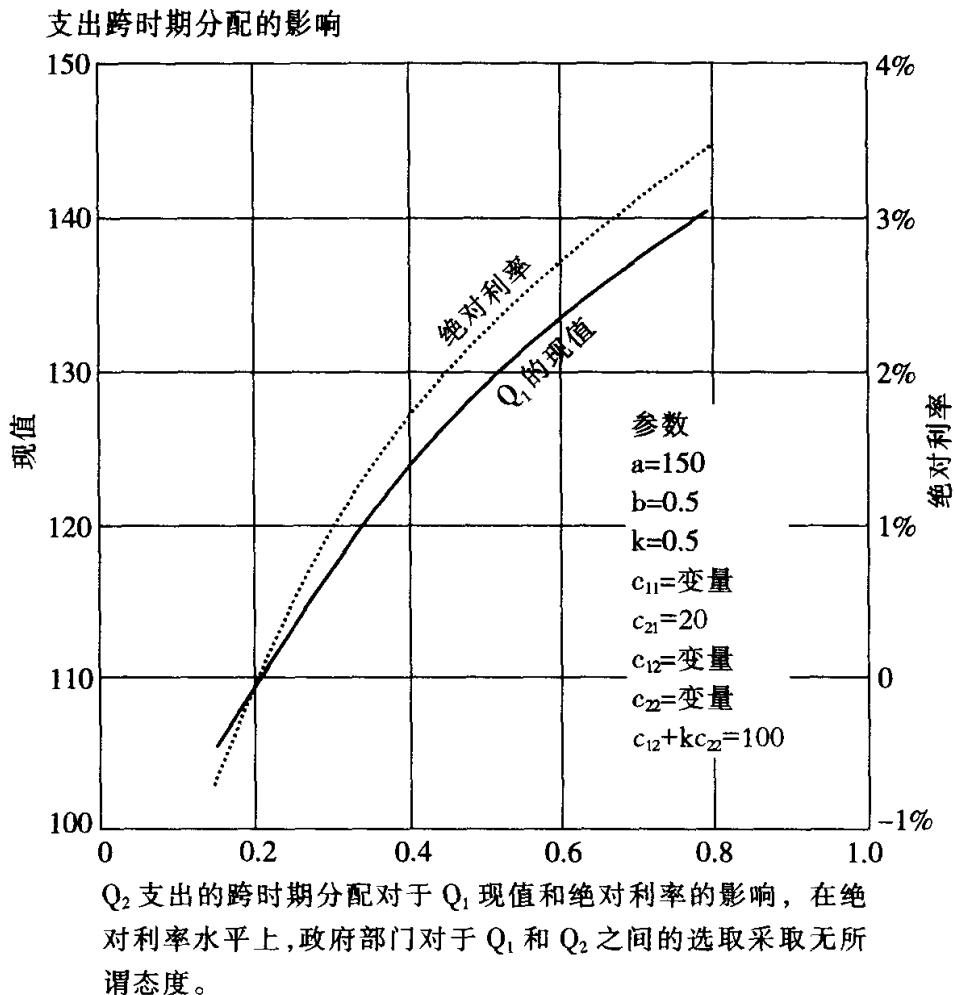
图 12.1 在第二阶段 Q<sub>2</sub> 的现值所占的比例

图 12.1 表明，成本的跨时期分配越是不同，官僚机构为早期占有较大比例成本的程序所愿意支付的现值就越高。而且，成本的跨时期分配越是不同，官僚机构对于可选择程序的选择漠然处之的绝对利率也就越高。政府机关对于成本的跨时期分配只有些许差别的两种程序漠然处之的利率，甚至可能是负的。而且对于任何差异，绝对利率都低于集体组织的边际借贷率。对于图 12.1 所表示的情形，绝对利率在 1% 到 4% 的范围内变动，虽然集体组织的边际借贷率为 10%。

以上评价显示出许多有趣的行为假定。只有对支出时期短于官僚的预期剩余任期的程序而言，才可以预期官僚机构会在使用集体组织的边际借贷率进行现值计算的基础上做出投资决策。对于具有较长支出时期的程序，可以预期官僚会在支出的预期跨时期分配基础上做出投资决策。这些决策反映出不同绝对利率的应用，取决于这种服

务的需求状况,支出的跨时期分配以及官僚的预期剩余任期。在这种情况下,所选择的生产程序具有较高的早期成本,而按照集体组织的边际借贷率并没有较高的效率。另一个结果是,这类投资决策无法授权给下级管理者,或者通过对客观条件的分析得到解决——既然这类决策的一个关键参数是官僚对于剩余任期的预期,而这对于他来说是不可考的。对于长期的投资决策,官僚通常会坚持对支出跨时期分配的估计,因为这些支出的现值(在任何利率水平上)并未给其决策传递足够的信息。

这一章还对有关“标准”利率的广为流传但令人困扰的著述发出了质疑。很奇怪,这些文献对于经济学家或政府职员在关于政府投资决策所使用的“正确”利率的标准或尺度达成共识方面,并无什么建树,虽然包括我自己在内的许多经济学家对此都有强烈的感觉。然而,即使关于利率达成了共识,也无法增进官僚机构做出的长期投资决策的效率。标准利率的概念可能表明,集体组织的指导使官僚机构在做出投资决策时使用统一的利率。按照这里所建立的模型,事实上,使用某种特定统一利率的引导,会影响投资决策(通过改变参数  $k$ ),但并不会导致应用指导利率或任何其他统一利率来做出长期投资决策。寄希望于某一决策能够执行,即使其正确性得到广泛承认,也是难以如愿的。影响官僚的动机和约束概念的制度性条件的某些变化——如果愿意,可称其为官僚的“产权”——对于在官僚政治环境中相关行为的现值计算是必要的。否则,对于任何标准利率,官僚机构长期投资的选择就是无效率的。

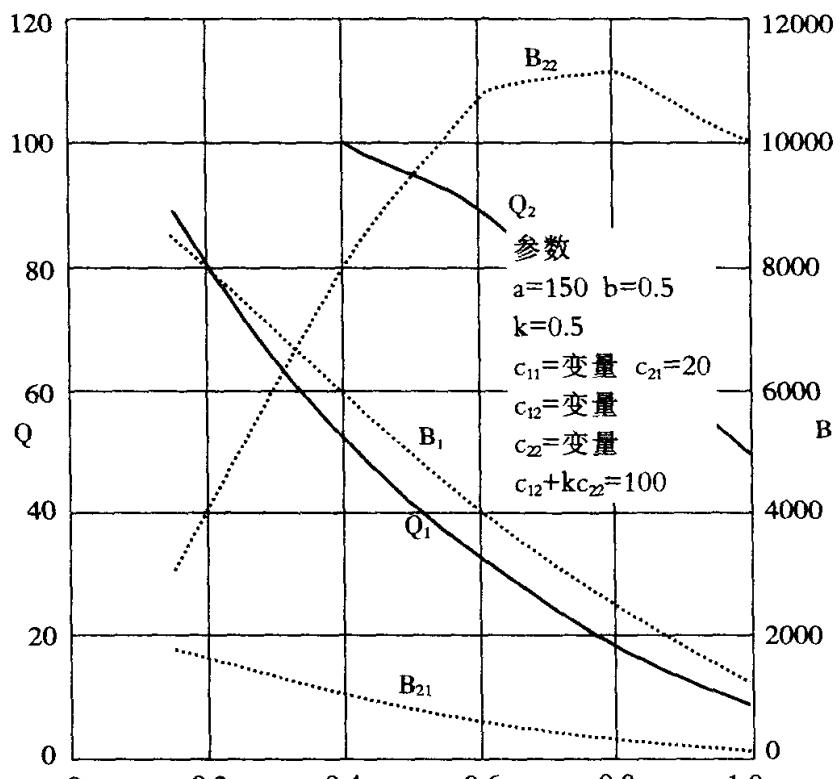
## 产出和预算行为

支出的跨时期分配,也会影响供给单一服务的官僚机构的产出和预算。如上所述,在官僚预期剩余任期内使官僚机构预算最大化的直接结果,就是选择更为资本密集的生产程序,而不是选择按照集体组织的边际借贷率进行现值计算的比较有效率的生产程序。对于某种单一服务的任何预算/产出函数,选择更为资本密集的生产程序,进而会带来比在现值计算基础上所供给的服务更低的产出。对于早期的

任何预算,也会使后期的预算较低。

这种影响可以通过产出和预算的某一水平得到最好的说明,在这一产出和预算水平上,官僚机构对于具有支出的不同跨时期分配的两种程序的选择持无所谓态度。这种影响由图 12.2 说明,其中的参数同于图 12.1,纵向座标表示第二时期支出的  $Q_2$  成本的现值的比例。对于这些状况来说,产出函数表示  $Q_1$  和  $Q_2$  的值,这个值将产生与第一时期相同的预算。 $B_1$  函数表示第一时期的预算,而且理所当然的对两种程序都是相同的。如果所应用的程序为 1,则  $B_{21}$  函数表示第二时期的预算,如果应用程序 2 则  $B_{22}$  表示第二时期的预算。对于图 12.2 所表示的所有情形,  $Q_2$  的最小单位成本的现值是值为 100 的常数,它小于  $Q_1$  单位成本的现值,在横坐标上所有小于 0.5 的取值处,  $Q_2$  是预算约束的,在大于 0.5 的取值处则是需求约束的。

支出跨时期分配的影响



$Q_2$  支出的跨时期分配对于产出和预算水平的影响,在此水平上,政府部门对于  $Q_1$  和  $Q_2$  之间的选择采取无所谓的态度。

图 12.2 在第二阶段  $Q_2$  的现值所占的比例

图 12.2 表明了选择长期生产程序的官僚机构的产出和预算行为的诸多分配性特征。在现值基础上,  $Q_2$  受到偏好(对于横坐标大于 0.1 的所有数值)。然而, 对于第一时期  $Q_1$  某些更高的成本, 官僚机构会在超出这个范围之外选择  $Q_1$ 。所提供的产出水平, 低于在现值基础上所提供的产出。如果选择  $Q_1$ , 供给的产出下降,  $Q_1$  与  $Q_2$  的差异随成本的跨时期分配的差异上升而上升。无论选择  $Q_1$  还是  $Q_2$ , 第一时期的预算都随差异的上升而下降。这就会导致官僚机构有计划地排除对早期成本较低的可选程序考虑, 除非这种考虑是集体组织强加的。官僚机构宁愿选择现在的小型战争, 也不愿选择后来可能的大型战争。官僚机构宁愿发展国内计划, 也不愿选择某种也许永远不会促进发展的危机。<sup>①</sup> 无论集体组织对于现在和未来的选择偏好如何, 官僚机构的行为倾向过度资本化和对确定的或可能的相关更高未来成本过度确信。最后, 随支出跨时期分配差异的上升,  $Q_1$  的选择会使第二时期预算下降,  $Q_2$  的选择会使第二时期预算上升。

对于以上情况, 面临相同需求和成本条件的竞争性行业会选择  $Q_2$ , 并为 \$5000 总现值供给 50 单位的产出。在官僚机构被迫考虑如何选择具有广泛差异性的成本跨时期分配程序的简单状况下, 官僚机构所供给的产出低于处于相同条件下竞争性行业的产出, 尽管产出的单位现值较高。

多种复合服务官僚机构所供给的服务组合, 也会受到支出跨时期分配的影响。上面已经评价了两种服务、两种程序的官僚机构模型, 但是, 在这里并没有复制; 这一模型实质上组合了上述生产选择的一个时期两种服务模型特征与两个时期模型的特征。这一模型的一般解并无特异之处。第一时期预算最大化的服务组合的必要条件是:

$$\frac{\delta^B 11 / \delta Q_1}{\delta^{TC} 11 / \delta Q_1} = \frac{\delta^B 12 / \delta Q_2}{\delta^{TC} 11 / \delta Q_2} = \cdots = \frac{\delta^B 1n / \delta Q_n}{\delta^{TC} 11 / \delta Q_n} \quad (12.17)$$

这一模型表明, 供给具有两种成本跨时期分配不同特点的服务的官僚机构, 在第一时期的预算大于独立的官僚机构分别提供每种服务的预

<sup>①</sup> 当然, 现在从事小型战争或国内计划以避免未来的高成本也许是完全恰当的。这个部分的论点只是当官僚机构对此选择有影响时会使用过低的利率。在某些情形下, 现在的小型战争会导致未来的大型战争, 现在的国内计划(通过通货膨胀预期)会导致危机——在此情形中官员的偏好使得官僚机构的现期预算和未来预算都有所增加。

算总和。与两个独立的官僚机构相比,单一官僚机构在早期会以较高的成本供给较多的服务,而在后期会以较高的相对成本供给较少的服务。这个模型还表明,即使需求和成本条件是独立的,官僚机构也会尝试拓宽其服务链,以包含具有广泛差异性的成本跨时期分配的服务。同样,对于任何官僚机构而言,这都会增强官僚机构对于早期成本相对较高的活动的偏好,但是这种动机会削弱专门官僚机构的垄断权力,并改进官僚机构的行政效率。

## 支出跨时期分配的一般含义

初步的观察表明,官僚机构的投资行为是可变的,但是,却偏好于资本密集的程序。这一章表明,面对成本跨时期分配不同的活动的官僚机构的投资和产出行为,兼具这两个特征。在长期生产程序的选择中大范围地应用绝对利率的主要原因,在于官僚在这些程序之间的选择,取决于服务的需求状况,成本的特定跨时期分配以及他的预期剩余任期——对于每一决策和每个官僚都不同的条件。对于长期的选择,在官僚预期剩余任期内预算的最大化,确实会导致对早期具有较高相对成本的程序和服务的偏好。这些条件组合起来,产生了初步观察所表明的行为类型——具有偏好于资本密集动机程序特点的绝对利率的高度变化性。只有对那些不加鉴别的假定现值计算与官僚的选择相关,而与其职位的激励与约束无关的人来说,这类行为才会随机出现。

相反,官僚机构的投资行为很大程度上取决于官员所在职位的特点。除了那些处于需求约束区域的官僚机构,大多数官僚机构都有使预算最大化以有效做出短期资源分配的决策的动机。不幸的是,对于官僚任期相对较短的环境下的长期投资决策来说,预算最大化行为表现为一律无效率。除非官僚的报酬能够通过此种方式得到一定程度的改变,以促使他使用现值计算,否则,集体组织就会保留对所有主要的长期投资决策的非授权性控制。第十八章所描述类型的官僚机构的某些变化,对于在没有效率损失的条件下允许决策授权是必要的。

---

## 第五篇

---

# 财政联邦制

---



## 第十三章 集体组织的行为

### 一般特征

在这一部分,对官僚机构行为理论的进一步深入评价,需要放松消极资助者的假设。这一假设的主要结果,是官僚机构有可能让集体组织享有部分净收益,以资助供给大于使总净收益最大化的产出。

消极资助者的假设与以下三个条件中的任何一个是一致的。(1)集体组织成员的选择程序以及集体组织内部的决策程序与规则,应该满足集体组织决策所显示的偏好与官僚机构预算最大化行为保持一致。(2)集体组织对于官僚机构的预算最大化行为漠不关心;在严格意义上只有在这种情形中集体组织才是消极的。或者(3)集体组织的偏好也许与官僚机构的预算最大化行为相反,但是,官员没有充分的信息或权威来防止这种行为;这是公共行政管理文献的典型假定,但并非根据实际集体组织的客观特征。

本书前几章假定集体组织是消极的,但并未说明导致这种状况的组织特征。此外还假定集体组织对于每种服务都有预算/产出函数,但是并未讨论此函数是如何确定的。为了完善具有代议制政府特征的集体性资助者所面对的官僚机构行为理论,这些问题必须加以考察。这种理论完善,对于说明不具服务供给的排他性垄断权力的官僚机构行为的实证性问题,说明藉此资助公共服务的代议制政府的规范性问题,都是必要的。

当然,集体组织在严格意义上并不是消极被动的。许多人努力工

作为集体组织选拔成员。许多公职人员努力工作,大部分公职人员无疑一定程度上认为私人利益与他们理解的公共利益是一致的。通常有很好的理由,怀疑他们的行为是否服务于公共利益,但是,怀疑他们的动机究竟服务于何种目的,却不甚明确。对于集体组织研究的智慧的开端,从乡村俱乐部到联邦政府,就是认识到这类组织的成员(例如像官僚)具有相当个人化的目标,而且只有有限的能力。这类公职人员的个人目标既包括自私的成分,也包括慈善的成分,而且二者比例不同,集体组织成员的选择程序使得当选人员比其选民更强烈的受到慈善考虑的激励。也许,选择集体组织的公职人员的过程,是那些被选择的人比其选民具有更强烈的慈善冲动。然而,即使当公职人员受到慈善考虑驱动时,他们也不是全知全能的。他们在本质上既不是哲学王,也不是现代术语中的帕累托最优者。<sup>①</sup>

集体组织的行为及其服务于选民利益的程度,取决于以下几个特征:(1)个人在集体组织之间转换成员身份的机会与成本;(2)选择集体组织人员的程序;(3)集体组织在公职人员之间划分其活动的程序;(4)集体组织的决策规则。几乎所有关于集体组织行为的文献都假定个人没有机会选择是否成为这类组织的成员(转换成员身份的成本庞大),并集中关注以上三个政治性特征的效果。<sup>②</sup>在集体组织之间,这四个特征具有实质性区别,其结果是,集体组织的行为与营利的公共

<sup>①</sup> 经济学家至少认识到他们关于人类在私人活动与公共活动中的动机的典型假定是自相矛盾的。奈森·罗森伯格(Nathan Rosenberg)最恰当的对此加以表述:

“经济学家关于政治行为与决策制定的论述的历史呈现出一种新奇而并非十分有教益的观点。我们所持有的训诫的18世纪起源被认为人类行为是毫不妥协的自私自利的概念所污染。这种基调可能是由孟德斯鸠(Mandeville)奠定的,他使读者确信‘世界上没有什么东西像所有有能力的生物加于自身的爱那样具有广泛的真实性。’此观点相对应的人类公正无私的可能性,不谈任何利他主义的东西,看待部分公职人员的行为至少持有怀疑,更经常的是持藐视态度。亚当·斯密(Adam Smith)提出现在逐渐势微的说法‘狡猾的动物即俗称的政治家或政客’,大卫·休谟(David Hume)接受如下说法‘为至理名言,设计任何政府系统以及安排对整体的检查和监督,应该把任何人都想像成诡计多端的人,其所有活动除了私人利益之外再无其他目的’。而通过某种办法,经济学家使自身承受了功利主义立法机关的负担,后者自身的偏好函数对于政治决策没有影响,其对功利计算的灵活运用使其能够计算如下不可思议的含混提法,‘最大多数人的最大幸福’。也许比其计算能力更令人惊奇的是关于他事实上会按照相关规则立法的假设。”奈森·罗森伯格,《有关政府部门效率的讨论》(Nathan Rosenberg “Efficiency in the Government Sector: Discussion.”),《美国经济学评论》1964年5月第251—252页。

<sup>②</sup> 在集体组织之间选择成员身份应该区别于在集体组织内部不同团体(如政党)之间的选择。当然,有大量的关于加入政党与政党吸纳的文献。

机构或官僚机构相比,具有更大的异质性。

教会之间或乡村俱乐部之间的转换成本很小;为了得到另一级地方政府的服务,所需的变动成本相对增大;随着政府级别的上升,成本会相应上升。多种投票规则与程序被用来选择集体组织的官员,并且对于一些组织来讲,官员是有效地自我永存的。有效集体组织作为整体行动,但是,更多的集体组织在通过不同方式选举出来的委员会之间划分活动。许多集体组织都在法定成员数多数同意的基础上做出决策,但是,某些决策建立在不同的决策规则或法定人数基础上。因此,甚至对政治科学进行分类都是困难的。

可以预料,由明显不同类型的集体组织资助的官僚机构的行为,是有很大区别的。实际上,这并没有造成可能的若干问题。集体组织政治特征中的大多数差异,都存在于私人集体组织与地方政府之间。然而,在这些组织之间有一个重要的共同特点——转换成员身份的成本,或为了得到另一级地方政府的服务而变动的成本是小的。其结果是,对于任何这些较小的集体组织资助的服务的需求具有相当的弹性,因为每个组织的需求函数斜率更多是由转换成员身份或变动的成本的分配所决定,而不是由对此服务的公众需求决定的。由私人性特殊功能集团组织资助的官僚机构所能获得的最大净收益,是转换成员身份的总成本。由提供复合服务的地方政府资助的官僚机构所能获得的最大净收益,可能是这种变动的总成本。教会或乡村俱乐部的临时人员,几乎没任何理由关心组织的政治特征,因为他的转移成本很低。债权人——雇佣者几乎没有任何理由关心地方政府的政治特征,因为他的转移成本很低。相反,毫不奇怪,教会组织是纯教义者所控制的,而地方政府是由产权所有者所控制的,因为他们的转换或变动的成本相当高。

转换的低成本和相应的对某一组织需求的高弹性的结果之一,就是这些组织资助的官僚机构的行为是相当同质的——与这些组织的政治结构无关。如第八章所述,面对高弹性服务需求的官僚机构,会以较小总成本或与其接近的成本,提供仅仅比最佳产出水平稍高的产出。因此,不应期望任何类型的组织会以某一低于私人或地方政府官僚机构现在提供服务成本的统一低成本提供地方服务。汽车与有效

的住宅市场,也许是地方政府的反应与效率的最有力的贡献者。

竞争性企业所有者或地方官员的生活并不轻松,但这没有必要成为公众关注的焦点。我怀疑“城市的财政危机”一定程度是对更高级别政府的主管官员的垄断权力和更轻松的职业生涯的渴望。地方政治对于独立社区组织的多数成员和任何社区的地方产权所有者,仍然是重要的。实际上,地方政府越是由地方产权所有者(那些有兴趣在于使其产权价值最大化的人)所控制,它就越可能有效率;因此,应该有很好的框架来限制地方政府任命产权所有者。在我们这个流动性越来越多的时代,当大部分人居住在存在许多政治性控制的都市区,地方政治就越来越不相关了。除了对那些居住地点受到种族歧视或经济状况限制的群落之外,越来越没有理由关注官僚机构对地方服务的供给。<sup>①</sup>

有更多的理由去关注由更高级别的政府资助的官僚性服务供给,变动的成本越高,对某一级别政府资助的服务的需求就越近似对这些服务的公众需求。在受限制的情况下——有效阻止移民的独裁性中央政府——对中央政府所资助的服务的需求,等于公众对这些服务的需求。需求的相应低弹性,允许官僚机构更多地予以利用。官僚性最强的州对于移民具有最具独裁性的控制并非偶然。同样并非偶然的是,国际人口流动一律是由更具官僚性的国家向官僚性较少的国家流

<sup>①</sup> 对联邦主义政治经济学的某些理解发展的出奇的慢。最重要的早期贡献来自于Charles Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures," (查尔斯·提尔波特,《地方支出的纯粹理论》),《政治经济周刊》LXIV(1956年10月),第416—424页。近来某些感觉更加敏锐的贡献包括Bryan Ellickson, "Metropolitan Residential Location and the Local Public Sector" (布莱恩·埃里克森,《市民居住场所与地方公共部门》),*Econometrica*, July 1970 (abstract); Mancur Olson, "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government," (曼库·奥尔森,《‘财政平衡’的要义:各级政府之间的职责划分》),《美国经济学评论》1969年5月第479—487页; Vincent Ostrom, "Operational Federalism: Organization for the Provision of Public Services in the American Federal System." (文森特·奥斯特罗姆,《操作性的联邦主义:美国联邦体系公共服务提供的组织》)《公共选择》VI (1969年春季号),第1—18页; J. Roland Pennock, "Federal and Unitary Government—Disharmony and Frustration," (罗兰·朋诺克,《联邦与一元政府——不协调与挫折》),*Behavioral Science* IV (1959), 147—157; Jerome Rothenberg, "Local Decentralization and the Theory of Optimal Government," (杰罗姆·罗森伯格,《局部分权与最优政府理论》),*The Analysis of Public Output*, (New York: Columbia University Press, 1970), 第31—58页; Gordon Tullock, "Federalism: Problems of Scale," (戈登·图洛克,《联邦主义:范围问题》),*Public Choice* VI (Spring 1969), 第19—30页; Robert Wood, *Suburbia* (罗伯特·伍德,《郊区居民》), (Boston: Houghton Mifflin Co., 1958)。这些近期文献表明地方政府(在美国有8万多个)的灵活性与效力主要归于人民“用脚投票”(通过转移来选择政府)的机会——而不是像罗伯特·达尔(Robert Dahl)所表明的那样是因为他们在这个水平上参政的机会所致。

动,某些人找到了逃避独裁控制的途径,即使是以更高的个人成本。变动的成本越高,集体组织的政治性特征作为政府机关的敏感就更重要。幸运的是,出于分析的目的,美国与其他西方国家的地方政府与中央政府的政治性特征具有出奇的同质性。政府职员是由地方选民选举出来的,通常每一职位只有两个重要的候选人。政府的检查与计划活动主要是由特殊服务组织实行的。而且通常是由官员中特定多数的一致同意来通过决策的。以上就是政府的主要特征,它们会影响到政府的与其赞助的政府机关相关的行为。出于此分析目的,行政首脑是直接选举还是由立法机关选举并没有太大区别。

因此,下面的讨论主要集中于地方政府或中央政府与提供由政府所资助的服务的官僚机构的关系。目前,官僚机构的大部分支出是由上级政府资助的。在各级政府之间变动的更高的成本,使得到政府资助的官僚机构的绩效受到更大的关注。

## 理想行为:规范性模型

关于应该供给何种私人与公共物品和服务的最明确的模型,在经济学文献中已经得到阐发。简言之,这一模型声称,产品与服务的供给水平,应该是每种服务或产品对所有人的总价值与对所有人的总成本之间的差别达到最大化。<sup>①</sup>

对于私人物品(一个人使用而排除其他人同时使用的可能性),最佳选择问题的一般解由图 13.1 表示。为了分析的目的,假设有三个相同数目的消费者群体,每个群体的消费者之间对于某一特定私人物品的需求是同质的,三个群体的需求函数分别由  $V_1$ 、 $V_2$  和  $V_3$  来表示。对于私人物品,总需求函数  $\Sigma V$  是在某一价格水平上三个群体分别购买的数量之和。<sup>②</sup> 在某一价格上所供给

<sup>①</sup> 经济学家可能更熟悉最佳供给的编辑条件并且感到舒适。简而言之,在编辑术语中,产品与服务的供给应该满足其对于个人的边际价值等于个人所面对的价格。编辑条件表明了整体的状况;反之却未必成立,因为产品最佳提供水平所带来的净收益的分配也许与边际条件并不一致。

<sup>②</sup> 在高数值区域,总需求函数与第三组的需求函数一致。在低数值区域,总成本函数的斜率总是低于三者中的任何一个。

的产品的总数量,由供给函数  $C$  表示。使私人物品的总价值( $\Sigma v$  以下的区域)与总成本(由  $V$  和  $q$  与  $C$  相交叉所形成的矩形)之间的差别最大化的该私人物品的产出在  $\Sigma q$  的水平上,在这个水平上,总边际价值等于价格。私人物品的最佳供给的明显特征,是以同一价格向不同的群体提供不同数量的服务。提供给第一群体的数目是  $q_1$ ,价格是  $v$ ,总成本是  $vq_1$ ,其他群体类似。三个群体的总支出等于  $v \cdot \Sigma q$ 。

对于公共服务(一个人的使用并不会减少另一个人同时使用可利用的数量),最佳供给问题的一般解由图 13.2 表示。每一群体的需求函数与图 13.1 相同。然而对于公共服务,总需求函数  $\Sigma v$  是某一群体愿意为某一数量服务所支付的价格总和。同样,在某一价格水平上供给的服务总量由供给函数  $C$  表示。使得这种服务的总价值与总边际价值之间的差别最大化的公共服务产出为  $q$ ,总边际值等于价格。公共服务的最佳供给明显的特征,是以不同价格向不同群体提供相同数量的服务。提供给第一个群体的量是  $q$ ,价格是  $v_1$ ,总成本是  $v_1 q$ ,其他群体类似。三个群体的总支出等于  $q \cdot \Sigma v$ 。

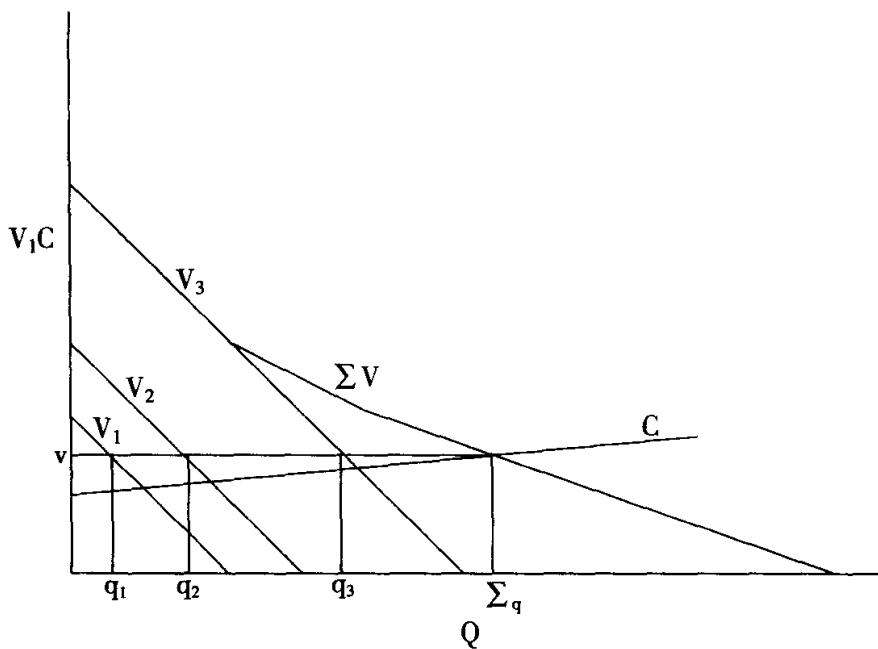


图 13.1 私人产品或服务的最优供给

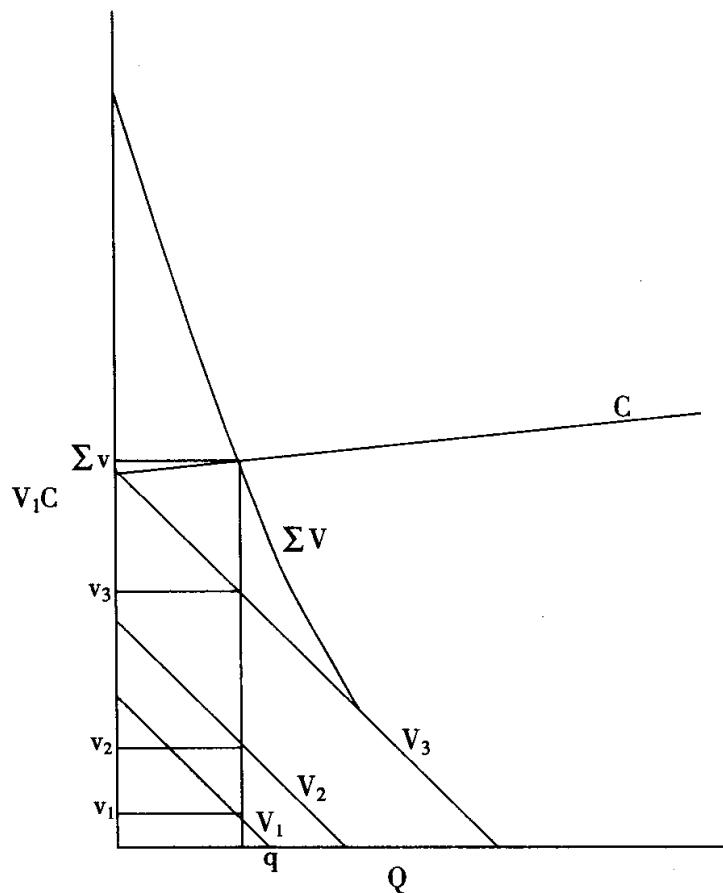


图 13.2 公共服务的最优供给

以上对私人物品与公共服务的最佳供给的特征进行了阐述,这简明地概括了可以回溯到 19 世纪的丰富的理论文献(虽然[说英语的]主流经济学家只是在 20 世纪 50 年代中期才重新发现公共服务最佳供给的特征)。然而,这些特征本身,并没有证明能够导致产品最佳供给的公共组织和集体行动的本性。下列集体行动类型中的一种或几种,对于供给任何数目的私人服务或公共服务是必要的:(1)产权与契约的界定与实施;(2)需要或禁止特定活动的认可标准,由民事或刑事惩罚强制推行;(3)私人活动的补贴或税收;(4)政府对产品或服务的供给。政治经济学关注的恰当的核心应该在于,鉴别出集体活动的哪一种或哪种形式的组合能够产生最接近于私人与公共服务的最佳水平供给。

经济学家继续探索新的途径以期证明:在产权界定完善的环境中运作的竞争性行业,能够以最小的可能成本提供最佳数量的严格意义

上的私人物品。然而,私人服务与公共服务的概念,并没有对实际的产品和服务进行确切的描述,人们越来越认识到,许多物品兼具私人与公共的特征。在大多数国家,私人机构和公共机构都提供兼具私人特征与公共特征的物品。关于能够产生私人与公共混合服务或纯粹公共服务的最佳数量的制度与政策,现有的文献都没有反映出任何共识。简言之,关于应该提供何种产品与服务的规范性模型本身,并没有给出能够提供具有公共特征的服务的最佳供给的政府的类型与活动的规范化模型。

在当代西方国家,公众对于政府的类型与活动有着重要影响,其影响方式或者是“用脚投票”(转移),或者是代议制的政治程序。在这种情况下,我们会期望,关于应该供给何种公共服务的规范模型,还具有关于政府实际上作什么的预言性力量。然而不幸的是,我确信,此规范性模型几乎没有任何关于变动成本较高时政府行为的预言性力量。(相反,应该提供何种私人物品的规范性模型对于私人企业行为具有很强的预言性力量。)代议制联邦政府的持续存在,并不是政府活动与规范性模型相一致的充分证据。没有大规模移民、分裂运动或革命,这仅仅是表示,一个政府至少尚可以接受。但是,勉强可以接受与最优政府之间的区别,包括了世界上的大多数政府。

在移民成本相当高的情况下,代议制政府的现有类型并不必然产生最优行为,其主要原因如下:

1. 选举程序几乎没有产生公众对于特定公共服务的需求的任何信息。立法者通常是在二选一的选举中,由地方选民选出的。(行政首脑的直接选举的主要特点是选民的规模。)候选人当选的基础是,候选人在有争议问题上的总体立场,关于候选人对这一揽子问题的决策影响的效果的估计,对于政府整体的活动的态度,以及毫无疑问的,候选人的个人品质和纯粹的随机考虑。

即使候选人在有争议问题上的总体立场是明确的,并仅仅是投票者的考虑,选择某一候选人仅仅表明,大多数投票者偏好于某一总体立场而不是另一种。近些年实际的观察表明,候选人对于有争议的问题的立场越来越不明确,其在投票者的考虑中也越来越不重要。在任何情况下,对于任何一个争议问题,当选的立法者或政府首脑可能会

对投票者的偏好有完全错误的估计。二选一的选举提供尽可能多的关于公众偏好的信息,就像从只包括两种饮食搭配的菜单之间选择某种为期几年的食物搭配,其价格和某些因素是不明确的,厨师的能力是不确定的,酒吧女郎和摇滚乐队分散了人的注意力,在很大的区域内,只有一个地方可以就餐。而且,在两种菜单之间选择的程序,使得二者确信无疑的相似。

按照比例代表制在更大数目的候选人中进行的选举,能够改进投票者偏好的信息,但是这只能解决部分问题。选择哪一特定政府(或旅馆)来供给某种特定服务的机会,进一步改进了关于偏好的信息,即使投票者对于特定政府提供的服务没有直接的影响。贡献于政治过程分析的某些才能,应该用于设计特定服务的竞争性政府系统,人们可以从中选择供给他们所偏爱的公共服务政府系统。

2. 在大多数情况下,当选的上级政府官员对于供给某种特定服务的最小总成本只有可怜的无价值的信息。垄断性官僚机构,像营利的垄断者一样,不具有客观提供函数,其行为并不能直接反映其成本状况。政府首脑和立法者可以利用的主要信息,是官僚机构的预算/产出计划,其共同依据是官僚机构对资助者对某种服务的需求状况的估计,生产某种服务的最小成本,以及在资助者核查过程中预期的预算/产出计划的下降。

除非有其他组织也提供相同或相似的服务,否则,资助者估计官僚机构最小总成本函数的惟一途径,是从复杂的生产和要素成本信息中建立此函数。极少数可能做出这种估计的立法者,也许对官僚机构的服务具有相对较高的偏好,并且如下文所示,他们不会有这样的动机。

对于私人集体性组织和地方政府,成本信息问题并非如此严重,因为有许多其他组织提供类似的服务,这提供了比较的基础。实际上,这一水平上的预算核查的主要技术,就是把官僚机构的预算/产出计划与其他组织所显示出的实践予以比较。在级别较高的政府中,预算核查的主要技术,是将官僚机构的预算/产出计划与其在早期所显示的实践进行比较。很不幸的是,在瞬息万变的世界中,历史的比较与横断面的比较相比,只提供了更加狭窄的比较范围。如下文所述,

在特定情况下,在特定服务委员会之间的预算—核算程序的划分,扭曲了改进对生产某种服务的最小成本的估计的动机。

3. 假设公共服务的需求和成本的信息问题得到了解决(通过某种还不明了的方式),现有政府的何种特征可能导致政府首脑和立法者使供给所有人的服务的总价值与总成本之间的差别最大化?官僚机构并不具有明显的特征(如股票选择权的政治性对比)保证政府首脑和立法者动机与所有人的总净收益最大化保持一致。这些官员通常不能直接把净收益的任何部分挪用为个人收入。

对于行政首脑和立法者的行为的最好解释,可能是在再次选举约束下使其个人利益最大化的结果。再次选举约束是重要的,但是,在简单多数或多数通过作为再次选举的充分条件的既定情况下,再次选举约束不能保证使所有人总净收益最大化的行为,即使在该官员自己的选区内也是如此。

综上所述,所有政治家中,最危险的就是那种对自己的连任或政党的未来漠不关心的人;当然,这种情况给治国才能和阴谋诡计二者都提供了机会,但却使投票者置身于绝对依赖政治家的动机和对其权力的约束的不幸境地。而且,某个人的政治才能在另一个人那里也许就会成为阴谋诡计。再次选举的约束,实质缩小了行政首脑与立法者随意行为的范围,但是其本身无法确保政治性动机行为服务于普遍公共利益。

1787年夏天在费城所设计的政府模式已证明是切实可行的,但是,它是有意设计来提供必要的最低限度政府的——降低政府灾难性行为的可能性,但未必一定导致最佳行为。人们越来越多且日益广泛地关注我们的政府类型所具有的这种特征的逐渐衰落,特别是对外政策与军事行动的衰落。但是,即使重建对行政首脑在这些活动中随意行为的宪法性约束,代议制政府的现有类型与较高层次政府相比,所提供的服务组合仍然差强人意。

总之,应该提供何种公共服务的规范性模型,提供了一个有价值的标准,据此可以判断所有政府的行为。然而,它本身并未表明能够使行为与其一致的制度的本质;所缺乏的是接近于市场制度模型的丰富含义与力量的政治机构行为的实证模型。即使在代议制政府中,除

非个人能够以很低的成本在一系列政府之间进行选择,否则规范性模型就不具备很强的预测力。而如果个人能够以很低的成本在一系列政府之间进行选择,那么对于单个政府的大众控制就越不太重要了。在政府事务中,有一只“看不见的手”,但是它对于某些人而言是有帮助的,对于许多人而言是勉强可以接受的附属物,而对于另外一些人而言则是一种暴力。

## 第十四章 代议制政府的审议程序模型

### 总 体 特 征

对于代议制政府官员在其审查活动中的行为,我们必须有一个实证的模型,以描述官僚机构提供服务的“市场”。在第三章,官僚机构与提供资助的集体组织之间富有特色的关系被描述为一种双边的垄断,第五章到第十二章发展了垄断性官僚机构对特定服务的预算产出所做决定的解。本章发展了代议制政府对这一同一问题的解。比较垄断性官僚机构与垄断性赞助商各自的解,就会发现究竟何处存在一个惟一确定的解或者一系列不确定的解。当官僚机构为争取提供某一特定服务的权利,而与另一个官僚机构或者一个竞争性企业组织展开竞争时,如果我们稍后阐发预算和产出的解,垄断性资助者的解也是必要的。

请考虑下列经过简化的代议制政府模型:<sup>①</sup>

1. 政府仅仅为纯粹公共服务供给财政资助。
2. 政府服务于由三个群体组成的人口,其中每一个群体对各自的公共服务都有不同的需求量。
3. 三个群体中的每一个都选出相同数量的代表进入立法机构。

---

<sup>①</sup> 在完成本章所示的分析后,我发现罗伯特·道夫曼(Robert Dorfman)最近已发展了一些重要的相似特征的代议制政府模型。见罗伯特·道夫曼:《公共物品的总均衡》,载《公共经济学》,J. Margolis、H. Guiton主编,纽约:圣马丁家族出版社,1969年版,第247—275页。

(为了当前的目的,三个群体中每一个的人口规模与选举过程的本质无关。)

4. 所有服务所获的财政资助都超出总财政收入。三个群体中的每一个都承担一种先定的份额固定不变的任何增值税。

5. 政府的所有活动都必须获得整个立法机构中至少简单多数的批准。

6. 立法机构在各委员会之间划分审查责任,一个委员会负责一种服务。委员会对来自官僚机构或其他来源的预算/产出动议进行审查,并提请整个立法机构批准所建议的预算和项目。

7. 负责每一种服务的委员会,由那些对服务有着最高相对需求的群体代表支配。(人们也许认为下列事实是看似同样合理的:委员会由那些对某一特定服务具有最高和最低需求的代表组成。然而,立法机构的一个特点就是,提倡被重视,反对却被淡化。这与下列观察是一致的:委员会对某一问题所投的赞成票差不多比整个立法机构的投票更为一致,立法机构更多地减少而不是增多委员会的提议。)

8. 审查委员会向立法机构推荐项目,立法机构使其所代表领域的中介投票人的纯收益(或者他们对这些纯利润的理解)最大化,并受到整个立法机构批准的约束。

从严格意义上讲,这是一个不存在直选行政首脑的议会制政府模型。然而,随着语言上的些许变化,它将描述这样一个政府:由民选行政首脑领导;没有立法机构;但每一问题都要进行全民投票。在任何情况下,这个模型都是从行政首脑和立法机构之间的讨价还价中抽象出来的,但并不直接描述(address)立法机构中围绕不同问题的讨价还价。

作为典型条件予以评估的这种政府的行为,与图 13.2 所示内容一致。首先,公共服务产出的最佳值和向三个群体征税的最佳分配已确定。其次,在竞争性企业或其等同物提供公共服务的既定条件下,评估该政府的行为。最后,在垄断机构提供公共服务的既定条件下,评估该政府的行为。在第二、三种情况下,评估两种不同的征税分配的结果。在后一章,我们将评估官僚机构的供给,而官僚机构与其他

官僚机构和竞争性企业展开竞争。所有这些情形,指的都是在几个特定条件下提供惟一的公共服务。

对评估这几个情况来说,必要的关键信息是各群体对该服务的需求以及该服务的总成本。这些需求和成本条件可以表示为下面的总函数:

$$\begin{aligned} V_1 &= a_1 - 2b_1 Q, \quad 0 \leq Q < a_1/2b_1 \\ V_2 &= a_2 - 2b_2 Q, \quad 0 \leq Q < a_2/2b_2 \end{aligned} \quad (14.1)$$

$$V_3 = a_3 - 2b_3 Q, \quad 0 \leq Q < a_3/2b_3, \text{ 并且} \\ TC = cQ + dQ^2, \quad 0 \leq Q \quad (14.2)$$

被用于这些情形的总函数的参数的特定值表示如下。

让我们思考一下这些条件,在此条件下,三个群体对特定公共服务的需求,正如其代表所感觉的那样,可以表示为以下边际评价函数。

$$\begin{aligned} V_1 &= 20 - Q, \quad 0 \leq Q < 20 \\ V_2 &= 30 - Q, \quad 0 \leq Q < 30, \text{ 并且} \\ V_3 &= 50 - Q, \quad 0 \leq Q < 50 \end{aligned} \quad (14.3)$$

在上面三个需求都有效的值域中,对公共服务的总需求因而是:

$$\sum V = 100 - 3Q, \quad 0 \leq Q < 20 \quad (14.4)$$

假设特定服务的总成本函数为:

$$TC = 50Q + .1Q^2, \quad 0 \leq Q \quad (14.5)$$

## 最佳产出与征税

公共部门产出的最佳值就是:总边际价值等于价格。对上述条件来讲,这种服务的最佳数量是  $Q$  的值:

$$100 - 3Q = 50 + .1Q \quad (14.6)$$

对这些条件来说,最佳解的特征可以由表 14.1 来表示。这种解的特定意义 (relevance) 在于,它最大化了对所有群体的总净收益,同时,如果不降低另一群体的净收益,那么任一群体的净收益就无法增加。在具有同样需求倾向 (slope) 的情况下,每一群体的净收益是一样的。

表 14.1 公共服务的最佳提供:范例条件

群体	收益	税额	净收益	Q
低需求	192.5	62.4	130.1	
中度需求	353.8	223.7	130.1	
高需求	676.4	546.3	130.1	
总计	1222.7	832.4	390.3	16.1

在最制度化的条件下,不可能对每一服务都决定和课征税收的最佳配额,仅仅对由普通税收系统提供财政资助的一揽子服务而言,这是可能的。评估每一服务征税的最佳配额,仅仅对下列状况来讲具有操作的相关性,结果每个政府只提供一种公共服务,或者每一服务受到分割税(separate tax)的财政资助,或者所有服务的需求和成本条件都一样。然而,还要对上述需求和成本条件下的最佳征税配额进行评估,从而为比较有特定制度特色的公共服务的供给的下述情况提供基础。从概念上讲,如果每一群体的需求函数是既定的,人们就能够通过为每一群体设置单位税价(unit tax price)来决定最佳征税,这个单位税价对于产出的大众性最佳值的每个群体来说,等于边际价值。在产出和征税的这种水平下,所有群体都处于均衡中,没有群体更喜爱多或少的这种服务。

请注意,这种服务的最佳征税配额与对服务的需求函数值之间的相关性越来越大。群体二对此服务的需求函数值,仅仅是群体一的1.5倍,但最佳征税却整整是群体一的3.6倍。群体三的需求函数值是群体一的2.5倍,但最佳征税却是群体一的8.7倍。最佳征税的越来越多的配额,强化了这个有特色的问题——每一群体都有故意不完全陈述它对公共服务的真实需求的强烈动机。

最佳解的这些特征提供了一种基础,即应该对展示了在特定政府背景中的解的下述情形做出比较。

## 公共服务的竞争性供给

现在让我们考察对于一个带有上述特征的政府的几种情况下的解。首先考察这种情况:存在一个包括有不同数量的一种特定公共服

务的目标价格表,同时,该价格表被所有代表所知晓(更准确地讲,至少被持有获得批准所需的边际票的代表所知晓)。如果公共服务由一个竞争性企业提供,或者如果有官僚机构提供该项服务的预算和产出的一个足够好的跨部门实例,以提供评估最小成本函数的客观基础,那么,这都是实情。在这些条件下,不存在把审查的责任指定给一个委员会的特别理由。中度需求(middle-demand)群体的代表,持有对该项服务的任何动议都赞成的中间票,而这种赞成对任何多数来说都是必不可少的。如果该群体的代表知道适用的公共服务的价格,他们就可能会对批准任何动议投否决票,但最大化该群体的净收益的动议除外。这里能够支配多数赞成的惟一解是,中度需求群体所需服务的边际价值与该群体的税价相等,这就是说,该群体所付增值税的份额决定了(time)服务的价格。

对第一种情况来说,我们假设,这三个群体的总收入相等,并且在这种税收系统中,三个群体所付的增值税份额相等。那么,三个群体之间任何需求差异都会反映出同一收入水平下,因人口与经济活动、地域条件等形成的差异而导致的纯偏好差异。在上述条件下,解就是Q的值,对此,中度需求群体的边际价值等同于其边际税价。

$$30 - Q = 1/3(50 + .2Q) \quad (14.7)$$

本例中解的特点可以图示为表14.2。在产出和征税的最佳值上,总边际价值等于价格,每一群体的边际价值等于其税价。在这个例子中,所提供的公共服务的量少于最佳量,结果,总边际价值要高于价格。

只有当中间投票人对服务的需求等于其他群体的需求算术额(arithmetic mean)时,当服务以客观价格提供而且每一群体的税价都相同时,根据多数决定规则提供的任何公共服务的量与最佳量是相等的,但这仅仅如此。<sup>①</sup>当中间投票人的需求少于其他投票人的算术额时,如同本例中那样,所提供的量要少于最佳量,反过来,当中间投票人的需求高于其他投票人的算术额时,所提供的量则多于最佳量。因此,在这些条件下,不存在一个优先(priori)的原因可以解释按多数规

<sup>①</sup> 游拉姆·巴赛尔(Yoram Barzel)为此给出了一个有趣的最不四平八稳(least square)的证据,见《生产集体物品的最佳值:两点建议》,载《公共选择》第六卷(1969年春季号),第31—37页。

则做出的决策导致了一律的公共服务供给不足,或供给过度。对以客观价格获得公共服务的任何政府而言,按多数规则的决策将使边际价值等于仅仅是中间投票人的税价。边际价值要低于相对需求低的群体的税价,但高于相对需求高的群体的税价。

在这种情况下,总净收益要稍低于最佳量公共服务的总净收益。与不提供任何公共服务的群体相比,最低需求群体获得的绝对会更少。这并非一个一般性结论,低需求群体可能会从按多数规则对数量的选择中获得正值或负值的净收益,这取决于特定的参数,然而,与最佳状况下相比,该群体的净收益却总是低下的。中度需求群体的净收益是正面的,但却低于最佳状况下的净收益,并且高需求群体的净收益实际更高。对本例中的两种状况来说,最后的结论是一般性的。

如果服务可以客观价格获得,且每一群体的税价都同等,那么,按照多数规则选择公共服务的产出的一般效果就是:高需求群体获利,但以牺牲低需求群体为代价。立法者极可能就那些公共服务交换选票,并且对那些公共服务需求的差异基本上不是因收入的差异而致。因此,对一种服务有需求的低需求群体,可能会变成对另一种服务有高需求的群体,反之亦然。作为交换选票的结果,没有群体因提供这些服务而获利相对更多或更少。然而,交换选票通常要求代表违背他自己的偏好去投票支持批准,结果,这些服务的一般扩散,可能使所有群体获利绝对更少。交换选票的结果,近似于饭馆中付款时的 AA 制,如果不是分付帐单,那么,人人都有定购高价餐的动机。可以理解的是,官僚机构和饭馆都偏好于平均付费。

群体间对大多数公共服务的需求的差异,可能与群体收入的差异有关,因而与每一群体付税的比例有关。再次假定公共服务可以客观价格获取,那么,每一群体不同税价的结果会在第二种情形下被评估。因此,我们假定,三个群体间对公共服务需求的差异仅仅由于收入的差异,并且需求函数值与每一群体的收入成比例,那么,每一群体  $i$  的边际评估函数可以表示为:

$$V_i = y Y_i - Q \quad (14.8)$$

这里

$Y_i$  群体  $i$  的收入

我们还假定,对每一群体的征税额都与该群体的收入成比例,因而与需求值也成比例。尽管大多数国家税收系统名义上是累进的,然而,对不同形式收入所征的不同税额,却使得收入与超过许多总收入的大群体有效地成比例。对每一群体 I 的征税额与该群体的收入成比例,据此,

$$T_i = rY_i \quad (14.9)$$

这里

$T_i$  = 群体  $i$  的总税额

$r$  = 收入的边际税率

这里,群体 I 的税额可从该群体所获总收入额得以体现。在这些条件下,解还是  $Q$  的值,由于它,中度需求群体的边际价值等于该群体的边际税价。

$$30 - Q = .3(50 + .2Q) \quad (14.10)$$

本例中解决方法的特色见表 14.3。

税价与对服务需求的相对值成比例的税收系统,使按照多数规则选择的量多少更接近于最佳量。这是一个一般性结论:无论中间投票人的需求高于或低于对所有群体的需求的算术中项。在本例中,比例税(而非等额税)的效果就是,稍微降低了中度需求群体的税价,因此也增加了公共服务的量。然而,选择的量仍然要低于最佳量,总边际价值要高于服务的价格。再说一遍,对低需求群体而言,服务的边际价值低于税价;对高需求群体而言,边际价值则高于税价。总净收益非常接近于可能的最大值,所有三个群体的净收益都为正。但是,低、中度需求群体的净收益仍然要低于最佳征税分配的净收益,高需求群体的净收益要高于最佳状况下的净收益。

对服务的需求差异基本上产生于收入的差异,因此,供给公共服务而产生的净收益的差异,不可能通过就几项服务的量交换选票予以平衡。一直处于对许多公共服务都低需求的群体中的选区代表,除了试图降低该群体的税额以外,没有交换选票的动机。需求一直高的群体的代表,则不需要和低需求群体的代表交换选票。许多学者错误地断言,交换选票正是“看不见的手”,它在提供公共服务的过程中保护了公共利益。如果对公共服务需求的差异是随机的,那么这种选票交

易就能够减少所代表群体中净收益的差异。但是,如果对公共服务需求的差异是一致的,那么,我们目前政治制度的特性将无法减少高、低需求群体的净收益。

这个例子提示了一些有趣的一般性结论:有些公共服务,群体对公共服务的需求量基本上取决于该群体收入,对公共服务的中度需求并未远离该群体需求的算术中项,而且公共服务以一种客观的价格来提供,对于这些公共服务来说,按照多数规则的决策过程和比例税会使公共服务的水平接近最佳。尽管这种解接近于“分配效率”(allocate efficiency),但比例税并未导致“分配均衡”(distributional equilibrium)。在与几个群体需求函数值成比例的税价上,低需求群体更倾向于供给较少的服务,高需求群体则更倾向于供给较多的服务。对一个对于公共服务的需求是强收入函数的国家来说,累进税系统是既取得分配效率又实现分配均衡的惟一途径。进一步讲,税收结构应该更加累进。需求的敏感性越高,群体收入的差异就越大,公共服务的成本就越低。<sup>①</sup>

但是,对那些对其需求高度依赖于状况而不是收入的服务而言,与收入成比例或累进的税收系统却未必与需求成比例或累进。对一些服务而言,中度需求群体恰恰是低收入群体,并且任何随税收而增加的征税系统将导致这些服务的过度供给。对于公共服务的需求的差别,不仅因为收入差别,通常,对于公共服务的需求的差别,反映了特定地域群体和经济利益的偏好。由于带有这些不同偏好的人们常常是地域性地聚集,因此,从这个估价做出的强烈推论就是,供给这些公共服务应该由较低层次的政府来承担。在为像国防、一般转移支付这样的服务提供财政资助上,国民累进税收系统看来是一个合适的方式;但在为像抗洪、灌溉、庄稼保险、城市大众搬迁等这样地域性的具体公共服务提供财政资助上,它似乎却是一个很糟糕的方式。在国家

<sup>①</sup> 乔治布坎南已经证明,最佳征税的收入弹性等于对公共服务的需求的收入弹性比率(的负值),而对公共服务的需求的收入弹性要超过需求的价格弹性,如下所示: $\eta_T = -\frac{\eta_Y}{\eta_P}$ 见乔治布坎南:《集体支出中的财政制度与效率》,载《美国经济学评论》,1964年5月号,第227—235页。给定本分析(14.8)所用的边际评估函数的形式, $\eta_Y = \frac{yY}{yY - P}$ , $\eta_P = -\frac{P}{yY - P}$ , $\eta_T = \frac{yY}{P}$ 。因此,最佳征税的收入弹性是对收入的需求敏感性的正函数,也是收入水平的正函数,同时是公共服务价格的负函数。

层次上,需要这些服务的需求中等群体常常是低收入群体,以收入为基础的国民税收系统会导致对这些服务的实际过度供给。

## 公共服务的官僚供给

在这个背景下,较高层次政府(在这里,公共服务由垄断性官僚机构来提供,因而不存在获得服务的客观价格)中更有特色的状况现在可以得到阐发。在这种层次上,审查活动专门被分配给各专业服务委员会去做,支配专业委员会的是对每一服务都具有最高相对需求的群体的代表。在政府的市县层次上,当选代表更是常常作为一个群体来实施审查活动。之所以是可能的,主要是因为在这些政府层次上,公共服务可以一个准客观的价格来获得。在服务的供给量上,与地方政府相比,中央政府未必更为复杂。但是,在专业委员会之间对审查过程的划分,却基本上由立法机构的绝对规模和审查垄断机构预算/产出动议的复杂性支配的。

对专业委员会之间的审查活动做出划分,有一些明显的好处,但也有一些重大而又并不明显的弱点。一般来说,委员会的组成并不代表整个群体,结果,这些委员会推荐的项目和预算,与将由作为一个整体行动的整个群体选举的那些人,基本上并不一致。对此,两个关键性的假定是:负责审查具体服务的委员会,由对服务具有最高相对需求的群体的代表支配;委员会采取行动的目的在于,使它所代表的群体的利益最大化,而这种利益从属于更大群体的多数认可。

对(14.1)和(14.2)所表明的一般需求和成本条件而言,由高需求群体的代表支配的委员会使该群体的净收益最大化,

$$[a_3 Q - b_3 Q^2] - t_3 [cQ + dQ^2] \quad (14.11)$$

受到立法机构中多数批准的约束,

$$[a_2 Q - b_2 Q^2] \geq t_2 [cQ + dQ^2] \quad (14.12)$$

(14.11)中的第一个术语指高需求群体所需服务的总价值,第二个术语指该群体为服务所付的总成本量。高需求群体的净收益,是这两者的差额。(14.12)中第一个术语指中度需求群体(包括中间投票者)所需服务的总价值,第二个术语指该群体为服务所付的总成本量。

当(14.12)中两个术语相等时,中度需求群体只是漠不关心该服务的供给。这样,Q 的任何值(对它而言,[14.12]的第一个术语稍大于第二个)都将支配整个群体的多数批准。审查委员会问题的解就是 Q 的值,对 Q 而言,(14.11)被最大化了,或者说,不论哪个更小,(14.12)中两个术语都是相等的。因而,审查委员会问题的两个解是:

$$Q = \text{或} \quad (14.13)$$

$$(a_3 - t_3 c) / 2(b_3 + t_3 d)$$

$(a_2 - t_2 c) / (b_2 + t_2 d)$ , 不管哪个更小。

现在可以发展所有令人感兴趣的含义了。官僚机构对遵循多数规则的代议制政府的预算/产出函数所做的最好估计是,选出中间代表的群体所付税额的相反数,乘以该群体的预算/产出函数。因而,上述可以表示为:

$$B = 1/t_2 \cdot (a_2 Q - b_2 Q^2), \quad 0 \leq Q \leq a_2/2b_2 \quad (14.14)$$

现在,审查委员会第二个问题的解,应被视为等于在预算约束范围内一个预算最大化官僚机构的解。

如果第一个解导致了 Q 值的降低,那么,高需求群体的代表所支配的审查委员会,将会推荐一个比最佳值高但稍低于官僚机构的解的 Q 的值。然后,审查委员会和官僚机构的利益就会出现一些冲突,这些冲突表现为讨价还价、博弈,以及双边垄断的信息特征的模糊。

如果第二个解导致了 Q 值的降低,审查委员会的解就会等于官僚机构的解。委员会将倾向于更大的产出,但却推荐最大的产出。委员会期望最大产出获得立法机构中多数的批准。在此,审查过程成了一场形式化的闹剧,在这场闹剧中,每个演员都扮演他自身的制度角色。审查的基本目标是检查官僚机构是否已经准确地评估了将由立法机构多数批准的最大项目。如果官僚机构误判了立法机构的态度,审查委员会可能会增加或减少官僚机构的建议,但不可能真正深入地探察官僚机构的活动。尽管双边垄断的正式关系得到了维护,但官僚机构与审查委员会的实际关系可以用更准确的习语“同床共梦”(in bed with each other)来描述。结果,毫不奇怪,产出的解成了决定因素。

上述两个解相等的条件有许多有趣的内涵。为便于理解,我们假定,需求的斜率相等( $b_2 = b_3$ ),且边际成本为常数( $d = 0$ )。在这种条

件下,  $Q$  的两种解是相等的, 此时,

$$(a_3 - t_3 c) = 2(a_2 - t_2 c) \quad (14.15)$$

(14.15) 左边的部分如果低于右边, 审查委员会将倾向于  $Q$  的值低于官僚机构的解。如果左边的较高, 审查委员会将像官僚机构一样选择同样值的产出。

审查委员会和官僚机构的利益因而更可能保持一致, 较高的是高需求群体的相对需求, 较低的是该群体所付增值税的相对税额。由对服务需求稍高一点但付税更高的群体的代表支配的审查委员会, 可能会陷入与垄断机构的普遍冲突。

对比而言, 由对服务需求实际较高却付税较低的群体的代表所支配的审查委员会, 可能对官僚机构的预算/产出动议仅做最表面的动议, 这基本上是为了确保该动议将支配立法机构中多数的批准。在美国国会中, 相对低收入的州对一些委员会的支配, 确保了为那些州的人民提供相对高需求的服务的官僚机构将得到友好的对待和仅仅粗略的审查。

两个实例可以说明委员会对垄断机构的预算/产出建议所做审查的这些内容。首先, 我们假定, 就像上文中的例子和税额等值分配一样, 需求和成本的条件是相同的。这个例子将与这样的服务最为相关, 即对这种服务需求的差异基本上是由于条件而非收入差异造成的。根据(14.13), 产出的解是:

$$50 - .333(50)/2[.5 + .333(.1)] = 31.2$$

$Q =$  或

$$30 - .333(50)/.5 + .333(.1) = 25.0 \quad (14.16)$$

不管哪个更低。

在这个例子中, 审查委员会选择第二个解(它等于官僚机构的解), 因为  $Q$  的更高值不能支配多数的投票。本例中这个解的特征表示在表 14.4 中。

产出值实际高于最佳值, 总边际价值低于边际成本。由于官僚机构提供服务和相等的征税, 这是一个一般结论。中、低需求群体的边际价值要低于该群体的税价, 高需求群体的边际值要高于税价。在这种情况下, 服务的总成本差不多比最佳产出值下的总成本高 60%。产出的总净收益仅仅是最佳产出值的  $2/3$ 。如果不提供任何服务, 低需

求群体必将每况愈下,中度需求群体则漠然处之。对于征税的等值分配来讲,官僚机构提供服务通常(但不总是)导致这些结论。高需求群体的净收益要三倍于因服务和征税的最佳值而导致的净收益。

表 14.4 官僚机构的供给和等值税:示例条件

群体	收益	税额	净收益	Q
低需求	200.0	437.5	237.5	
中度需求	437.5	437.5	0	
高需求	937.5	437.5	500	
总计	1575.0	1312.5	262.5	25.0

在第五章中,基层官僚机构被描述成挪用(appropriating)集体组织的所有净收益。现在,这个例子使我能够做一个更为准确的陈述:在审查委员会的解与官僚机构的解相等的条件下,官僚机构提供服务会产生一些总净收益、低需求群体的负净收益、中度需求群体的零净收益和高需求群体的大量净收益。的确,对政府无孔不入的存在而言,某一群体净收益的产生是一个必要条件。因政府资助的官僚机构的活动而产生的大量正、负收益,是不同群体对政府持强烈相反态度的基础。

正如官僚机构和审查委员会的利益是一致的这个例子所表明的,官僚机构提供公共服务导致了比最佳大得多的产出和预算。在产出的这个值上,所有的正净收益都从属于高需求群体,中度需求群体的净收益为零,低需求群体的净收益则为负。产出的这个值怎样才能赢得多数的批准呢?为什么大多数中度需求群体的代表不与低需求群体的代表组成一个多数联盟,从而反对为其选民带来零或负的净收益的委员会所推荐的项目呢?

对于研究国家立法机构的人来讲,原因很清楚:立法机构作为一个整体,不能规划可靠的不同选择方案来打发委员会所推荐的项目。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 我发现对研究美国国会行为最有用的两份资料是:里查德·鲍林《无序的国会》,纽约:杜顿公司(E. P. Dutton & Co.),1967;路易斯·弗洛曼:《国会过程》,波士顿:小布朗公司(Little, Brown & Co.),1967。

一个大的国家立法机构,作为一个整体,本质上充当着代议式的全民公决的作用,按照审查委员会的认同,批准或不批准官僚机构所推荐的项目,但没有进行重大修正的机会。有时,这是因为要在大的立法机构中引导产业的必要的规则和程序,例如,对辩论和提修正案的正式限制。更重要的是,当公共服务仅仅由在政府层次上被资助的官僚机构提供时,立法机构没有一个提供服务而对审查委员会不予理睬的选择性资源。这就使得官僚机构和审查委员会可以在一个或 A 或 B、全是或全非、接受或搁置 (either-or, all-or nothing, take-it-or-leave-it) 的基础上,把所提请的支出项目推荐给立法机构。支出项目必须只对高需求群体和中度需求群体一半多代表的选民产生净收益,从而获得立法机构中多数的批准。大部分立法机构都是其委员会的俘虏,这些委员会的利益进而通常与他们声称进行“审查”的官僚机构是一致的。

第二个事例表明了与三个群体需求的值成比例的征税系统的效果。这又一次与下列条件相一致:需求函数值和群体收入成比例,征税与收入水平成比例。根据(14.13),本例中产出的解是:

$$[50 - .5(50)]/2[.5 + .5(.1)] = 22.7$$

$Q = \text{或}$  (14.17)

$$[30 - .3(50)]/[.5 + .3(.1)] = 28.3$$

不管哪个更小。

在这个例子中,审查委员会偏好于第一个解,因为  $Q$  的更大值将减少高需求群体的净收益。然而,应该清楚的是,只有审查委员会在评估提供服务所需的最小总成本时做出的某些努力,才能取得这个解。因为官僚机构不愿意披露这样的信息,实际解可能介于上述两个解之间。根据这两个产出的解,审查委员会评估提供服务所需最小成本时所做努力的量,可能是高需求群体净收益差异的函数。如果这个差异很小,审查复杂的、故意模糊的官僚机构的委员会,可能发现很容易接受官僚机构的解,因为这仍将支配代表中更大群体的多数批准。本例中审查委员会的解的特征见表 14.5。

在这里,比例税系统减少了服务的供给量。不过,产出的值仍然要高于最佳值,总边际价值仍然低于边际成本。对官僚机构提供公共

服务而言,这又成了一个一般性结论,但相对于对服务的需求来说,高度累进的征税系统要除外。中、低需求群体所需服务的边际价值都低于其税价,高需求群体的边际价值则较高。服务的总成本比最佳产出值下的总成本要高40%还多。

表 14.5 官僚机构的供给和比例税:示例条件

群体	收益	税额	净收益	Q
低需求	200.0	237.6	-37.6	
中度需求	423.6	356.4	67.2	
高需求	878.1	594.0	284.1	
总计	1501.7	1188.0	313.7	22.7

如果产出在两个解中不太具有决定性(这取决于审查过程的有效性),那么,两个解所产生的净收益可做出比较,见表14.6。对比例税而言,审查委员会的解比征税相等时产生稍大一点的净收益。低需求群体的净收益仍然为负(尽管这并非一个一般性结论),中、高需求群体的净收益则为正。审查委员会的解将毫不费力地支配不仅仅是一个多数的投票。

同样情况下,比较审查委员会的产出解和官僚机构的产出解所分别导致的净收益,是非常令人沮丧的。官僚机构的产出解将支配绝大多数(bare majority)的投票,但却会导致更小的总净收益。然而,差不多净收益的所有差异,都肇始于审查过程中被很差地代表的低需求群体和中度需求群体。导源于一个有效审查的净收益的差异,表明了审查中最有效地被代表的高需求群体仅仅百分之几的增长,但也表明了总值中差不多90%的差异。人们可能会理解,为什么审查委员会的代表们有时会通过批准官僚机构的解,从而选择一种较为舒适(easier)的生活。人们也可能会理解,为什么较大群体的代表常常觉得从委员会的审查过程中所得太少(short-changed)。

如果审查委员会在有效审查官僚机构所提议的预算和项目中的低成本(payoff)和高成本是既定的,官僚机构对服务产出的预算最大化的解,比之它起初出现时,似乎是一个更具一般性的结论。

表 14.6 净收益的比较

群体	官僚机构	审查委员会	差异
低需求	-99	-37.6	61.4
中度需求	0	67.2	67.2
高需求	267	284.1	17.1
总计	168	313.7	145.7

在这种条件下,委员会的审查过程成了一场闹剧。官僚机构审查最大预算,最大预算将由代表中的较大群体批准,并在委员会所制造的降低历史记录基础上增加百分之几。审查委员会通过使所预期降低而尽义务,代表中的较大群体郑重其事地批准委员会推荐的预算。我认为,这个过程的大多数参与者都相信他们在为公共利益行动。当然,所有这些活动的效果就是,低需求群体(他们大都相对贫穷)所得极少,中度需求群体漠然视之,高需求群体(他们大都相对富裕)则抱怨高税收一直到银行。

这一章给一些读者的印象也许是对代议制政府中审查过程的一个不公正的严厉指责。然而,本章所发展的模型没有提供任何基础,以怀疑或贬低由集体组织的官僚带到其审查活动中的动机和能量。我在此的基本目的是,阐发审查委员会与官僚机构利益不同的条件,以及他们利益一致的条件。在此,我的最重要结论是:尽管审查委员会和官僚机构的利益并不相同,但他们都经常(或许,总体上)一致。即使在他们不一致的时候,审查委员会的低增量收益和一个有效审查的高成本也经常引导委员会去接受官僚机构的解。

当条件被总体上认为令人不满时,一些谋略理论,如军工混合体(military-industrial complex),常被用作一个简单的解释,与此相伴的对于问题的解就是,“把坏蛋扔出去”(throw the rascals out)。

嘿,这样的问题及其解是多么简单啊!这样的解释和解经常会获得广泛的认同,但他们基本上都是错的。更为令人沮丧的事实是,努力本职工作的人,在特定的制度条件下,可能并且确实会把事情搞得一塌糊涂。重要的挑战是识别出坏蛋代表额可以忍受、好人更有效率的那些制度条件。

## 第十五章 竞争性环境中的官僚行为

### 一般性考虑

地方政府在提供公共服务方面的竞争,产生了一系列可供选择的多种服务税系列,个人可以从中加以选择,主要通过“用脚投票”(转移)的方式。在某些地区,对某些转移成本较低的个人而言,地方政府(或私人性集体组织)之间的这类竞争确保了服务组合要回应居民的偏好,服务要以接近最低成本的水平提供,不管地方政府的政治结构如何,甚至像通常的情况一样,如果服务是通过地方政府由垄断性官僚机构供给的。对于地方政府资助的服务的高需求弹性,就转化为对垄断性官僚机构供给的服务的高需求弹性。对于这些情况,第八章的分析表明垄断性官僚机构在最小可能成本的水平上提供接近最优水平的产出。

然而,在联邦政府之间转移的成本要高得多,因此,对于联邦政府提供的服务的需求弹性,更接近于对此项服务的国民总需求。在这个层次上,政府的政治结构更为重要。由联邦政府资助提供服务的官僚机构之间的竞争,至少造成了这样一种可能性,即由任何官僚机构供给的服务的需求弹性大大高于国民总需求弹性,伴随而来的结果是效率的改进。然而,正如下面所要看到的,由联邦政府资助的官僚机构之间竞争的效果,高度依赖于检查程序的特征和政府的政治结构。在第十四章所描述的政府背景下,供给相同或相似服务的官僚机构之间的竞争效果如何呢?尤其是,谁将从竞争中受益呢?此类竞争符合公

共利益吗？

对原型垄断性官僚机构的评价表明，服务的官僚供给的主要问题并非无效率，而是供给过量。在需求约束产出区域，预算最大化的官僚机构有动机以最低总成本提供均衡产出，因而采用各种可供利用的要素与程序的最有效组合。只有在需求约束产出区域，均衡产出水平总预算高于最低总成本，而且政府机关对于要素与程序的组合也漠不关心。而且，官僚机构所供给的服务的需求弹性越大，官僚机构的产出越有可能位于预算约束区域。如果如前所述，代议制联邦政府的检查程序和决策规则是既定的，官僚机构之间的竞争也会导致程序的有效率的组合吗？如果检查程序与多数同意的必要条件是既定的，官僚机构之间的竞争会修正垄断性官僚机构供给服务的过量供给问题吗？

三个一般性条件决定了官僚机构之间或其他类型的组织之间在供给由政府资助的服务方面的竞争的效果：(1)面对一个官僚机构的需求条件，是供给相同服务的另一个官僚机构（或其他类型组织）的供给条件的函数；(2)审查委员会所考虑的可供选择的对象范围以及全体代表；(3)在审查程序相关水平上的选择标准。这三个条件的效果由包含两种不同的审查程序的情况予以说明。

## 公共委员会对竞争性官僚机构的审查

首先，考虑两个官僚机构供给相同服务的情况。这两个官僚机构之所以多少具有不同的成本条件，可能是因为所继承的财产的不同设置，或应用了不同的生产程序。由对此服务具有相对高需求的群体的代表所控制的委员会，对这两个官僚机构的预算/产出计划进行组合审查。这个审查委员会为每个官僚机构选择预算和产出，并促进关于此项服务的总预算和产出，以获得全体代表中多数人的同意。

假设，相对需求和税收分享比例满足于多数代表同意的最大总产出低于使高需求群体的净收益最大化的产出水平。中等需求群体的预算/产出函数表示如下：

$$B_2 = a_2 Q - bQ^2, \quad 0 \leq Q \leq a_2/2b \quad (15.1)$$

该群体的税收分享比例为  $t_2$ 。因此，两个官僚机构所供给的服务综合

的总预算/产出函数为：

$$B = 1/t_2 [a_2(Q_1 + Q_2) - b(Q_1 + Q_2)^2] \quad (15.2)$$

两个官僚机构的总预算必须等于总成本之和，在这里：

$$TC_1 = c_1 Q_1 + d_1 Q_1^2, \quad 0 \leq Q_1 \text{ 并且} \quad (15.3)$$

$$TC_2 = c_2 Q_2 + d_2 Q_2^2, \quad 0 \leq Q_2$$

求解总预算和总产出的联立方程，得到官僚机构供给  $Q_1$  的产出，表示为如下二次方程式：

$$Q_1 = (a_2 - 2bQ_2 - t_2 C_1) / 2(b + t_2 d_1)$$

$$\pm \sqrt{(a_2 - 2bQ_2 - t_2 C_1)^2 - 4(b + t_2 d_1)}$$

$$\sqrt{[( - a_2 + t_2 C_2) Q_2 + (b + t_2 d_2) Q_2^2] / 2(b + t_2 d_1)} \quad (15.4)$$

(15.4) 的最大根解是给定  $Q_2$  的水平上所能够获得批准的  $Q_1$  的最大值。这种关联由表 15.1 参数的特殊设定加以说明。例如，如果  $Q_2$  的水平是固定不变的（由先期的立法或仅仅由于惯性），这一关联表明了立法机关所能够批准的  $Q_1$  的最大产出值。供给  $Q_1$  的官僚机构也许会向审查委员会申请较高的产出和预算，但是，这一提案会被降低到一定的水平，以保证  $Q_1$  和  $Q_2$  的组合产出能够获得立法机关的通过。

在相关时期，如果两个官僚机构的产出都是可变的，那么，审查委员会将选择何种  $Q_1$  和  $Q_2$  的组合产出呢？上述关联本身并没有表明两个官僚机构将要申请的产出水平。某一官僚机构会试图在另一个官僚机构产出为零的既定条件下，申请立法机关能够通过的最高产出，但是，博弈的考虑可能使它们不愿自己的预算计划被削减得太多。在任何情况下，两个官僚机构的预算产出计划的组合可能太大而不能获得立法机关的批准，因此，审查委员会必须削减一个计划甚至是二者的计划。

同样，审查委员会被假定为按照由委员会成员所代表的选民的利益行事。在这种情况下，立法机关所能够通过的总产出水平，低于使得高需求群体净收益最大化的产出水平，因此，审查委员会有动机使立法机关所能够通过的总产出最大化。应该注意的是， $Q_1$  和  $Q_2$  的之间的关联是微凸的， $Q_1$  和  $Q_2$  的总和因而对于  $Q_1$  和  $Q_2$  的某些内在组合是最高的。使得组合产出最大化，并由此使得高需求团体的潜在净收益最大化的  $Q_1$  和  $Q_2$  的特定组合，也是使两个官僚机构的总预算最

大化的组合。

如第六章所表明的,在预算约束区域使得单一官僚机构总预算最大化的程序组合,也是最有效率的程序组合。对于表 15.1 所表示的参数的特定组合,有效率的  $Q_1$  和  $Q_2$  的组合为:

$$Q_1 = -50 + 4Q_2 \quad (15.5)$$

把(15.5)代入(15.2)和(15.3)的  $Q_1$ ,就可以求解总预算和总成本的等式得到  $Q_2$  的值,同理用(15.5)也可以求解  $Q_1$  的值。对于这些参数  $Q_1 = 13.3$ ,  $Q_2 = 15.8$ ,  $[Q_1 + Q_2] = 29.1$ 。 $Q_2$  的适用性,使得立法机关多数通过的产出数量由 25 提高到了 29.1;这提高了高需求群体的净收益,而中等需求群体则短缺或没有变化,同时增加了低需求群体的负的净收益。因此,当它会带来进一步的过量供给时,立法机关对新程序的价值或比较有效的程序组合的价值进行划分,也就不足为奇了。

由于相当不同的原因,如果信息条件是相同的,由高需求群体的代表所控制的审查委员会,会从两个竞争性官僚机构中选择相同的程序组合和相同的总产出和总预算,如同预算约束区域中的一个垄断性官僚机构组合那样。在这种情况下,程序的均衡组合,总产出水平以及总预算对于官僚机构之间的竞争数量都是不变的。最大化自身利益的审查委员会有动机找出最有效率的程序组合,以使能够获得立法机关批准的产出水平最大化。但这种状况并非易事,因为竞争性官僚机构仍然有动机掩盖其成本函数,但是,审查基本上都会同意处于预算约束区域的垄断性官僚机构的解释,尽管是出于不同的动机。在这些情况下,官僚机构之间的竞争并没有使得程序的组合更有效率(而因为垄断性官僚机构在这个区域的生产活动是有效率的),也没有减少服务的过量供给。

然而,某些垄断性官僚机构在需求约束区域运作,它们的预算和最小总成本之间的差别可能是实质性的。需求约束的官僚机构与审查委员会的利益通常并不统一。官僚机构寻求自身预算的最大化,但是这并未促使它更有效率。审查委员会寻求所代表的选民的收益的最大化,并且,不管审查委员会所偏好的产出水平高于还是低于立法机关所能通过的产出水平,审查委员会一般都偏好于产出的更有效率

的提供。

有一种情况可能使得需求约束的官僚机构的利益与审查委员会的利益更为一致：审查机构利用需求约束区域的生产程序的不确定性，越来越多地运用审查委员会所代表地区供给的特定要素。除了特定要素利益的代表性之外，审查委员会一般都有积极性去探查需求约束的官僚机构，以将其预算降低到最低成本水平。

审查委员会对垄断性官僚机构进行审查通常是一项艰巨的任务，因为没有可供比较的现时基础，而且官僚机构的利益使其掩盖生产和成本条件。审查委员会通常偏好于在供给相同或相似服务的官僚机构之间存在竞争，这种竞争在两个方面导致了效率。每个官僚机构所面对的高需求弹性，使得官僚机构越来越可能处于自身追求有效率的预算约束区域。官僚机构之间的竞争，为审查委员会提供了比较的现时基础，使得鉴别特定的有效率或无效率的绩效，并在此基础上对官僚机构进行奖惩比较容易。

在这种情况下，效率提高的效果由表 15.2 表示。面对  $v_2$  和  $t^2 C$  所表示的需求和成本条件，并不受有效审查约束的垄断性官僚机构，供给的产出为  $Q = [a_2/2b]$ ，在这一水平上，中等需求群体的边际价值为零，总预算为  $B = 1/t_2 [a_2^2/4b]$ ，此处被限定的界标等于  $v_2$  以下的所有区域。供给这一服务的官僚机构之间的竞争与有效的审查相结合，带来了相同的总产出  $Q = [a_2/2b]$ ，但是，总预算降低为  $B = [a_2 c/2b]$ ，等于  $[1/t_2]$  乘以  $t_2 c$  以下的区域得到均衡总产出。

与需求约束的垄断性官僚机构的均衡状况相比，官僚机构之间的竞争改变了程序的均衡组合，但没有改变产出的组合供给水平，同时降低了服务的总预算。因此，官僚机构之间的竞争促进了效率，但是并未减少公共服务的过量供给。然而，效率的提高降低了服务的总预算，结果增加了所有群体的净收益。不管是如何达到的，效率的提高总是给高需求群体带来附加的净收益；只有当效率的提高并未造成产出的增加时，它才会增加所有群体的净收益。

总之，高需求群体代表所控制的委员会负责审查的官僚机构之间的竞争，仅仅提高了与需求约束垄断性官僚机构相关的官僚机构的效率，但是并未减轻过量供给的一般问题。

坦率地说,对相同的审查委员会所面对的竞争性官僚机构进行评价得出的结论,多少要弱于我的直觉和观察所表明的那样。我的个人经历,主要涉及对军事项目的分析,表明垄断性官僚机构是最不可能采用这样由几个官僚机构提供相同服务的程序的组合多样性的,这可能是因为采用特定程序的单独官僚机构(轰炸机、航空母舰、大炮等等)的单个官僚机构历史性和教条性的认同。对于某些军事项目,程序的多样化,对于保证应对一个或多个程序的灾难性失败的可能性而言,是非常重要的。官僚机构竞争的这种降低风险的效果,不是由建立在最大化某些预期价值基础上的相当简单的模型所表示的。

在任何情况下,通常都存在一系列接近于有效率的程序组合,而且观察表明,不同的官僚机构采用本质上不同的程序,这一观察与官僚机构和审查性权威对于效率的考虑是一致的。事实上,负责审查的行政部门与立法部门的官员,更看重关于官僚机构成本的较好的分析和先进的信息,这一事实仅仅表明,他们像我所表明的那样对找出更有效的程序组合感兴趣。不管是如何达到的,不管是由官僚机构还是由审查委员会实现的,效率的改进通常只有利于高需求群体,而并没有减少服务的过量供给。它所显示的官僚机构与联邦政府的单一主导特征,就是它们的规模过于庞大了。

## 由委员会和立法机构进行的检查

我们对于均衡状况的评价,并未表明官僚机构之间竞争的另一个效果。即使审查委员会通常有动力选择精确的产出组合,它也很少从最有效率的竞争性官僚机构那里进行选择。在任何审查周期内,某些官僚机构的产出和预算可能高于有效率的水平,而另一些则低于有效率的水平。前者会沾沾自喜,默不作声,而后者则向另一个委员会或直接向更高的代表机关上诉,以期增加产出和预算。第二类官僚机构的上诉,作为审查委员会偶然的短期改变的结果,会实质上削弱审查委员会的垄断性权力,因为在两个官僚机构之间的选择,现在必须由更大的代表机关作出,这在实质上也为立法机关提供了更多的关于公共服务供给成本的适用信息。

就像这里所表明的,提供相同服务的官僚机构之间竞争的效果,能够在实质上降低服务的过量供给,其方式主要是由中等需求群体的代表而不是高需求群体的代表强化竞争性官僚机构的预算/产出计划的动议案。中等需求群体的代表了解服务的成本,并为审查委员会所促进的官僚机构的预算产出计划提供重要的可供选择的对象,只有在这种情况下,过量供给问题才会在实质上得到缓解。中等需求群体的代表不需要了解可用来提供服务的所有程序的成本(可以应用这些程序提供服务),也不需要了解这些程序的有效率的组合;正如我们所说明的,关于服务供给的某种程序或某种资源的成本的少许知识,对于大幅度削弱官僚机构与审查委员会的垄断性权力已经足够了。

首先,让我们考虑中等需求群体的代表了解程序成本  $Q_2$ ,而不知道生产替代品  $Q_1$  的成本的情况。如果生产  $Q_2$  的官僚机构“使用伎俩规避”审查委员会以增加其预算,如果相同或相似的服务由某些下级政府提供,或者如果服务由竞争性企业提供,上述状况就会发生。 $Q_2$  的总成本函数为:

$$TC_2 = 40Q_2 + 0.4Q_2^2 \quad (15.6)$$

因为这些状况为更大的代表机关所了解;对于这一程序,在产出的低水平上边际成本较低但是边际成本随着产出的上升而迅速上升。 $Q_1$  的总成本函数为:

$$TC_1 = 50Q_1 + 0.1Q_1^2 \quad (15.7)$$

在这种情况下, $Q_1$  由垄断性官僚机构供给,因此  $Q_1$  的成本函数不能由官僚机构的预算/产出行为显示。

官僚机构所提供的产出的边际成本在低产出水平上较高,而在更高的产出水平上只有少许的上升。这也许是较为一般的情况,因为第八章表明,采用单一程序的预算最大化的官僚机构,偏好于那些边际成本上升较慢的生产程序。官僚机构产出  $Q_1$  的相关需求,等于中等需求群体的总需求 [ $Q_1 + Q_2$ ] 减去  $Q_2$  的值。在已知成本的条件下, $Q_2$  的有效性会实质性地提高对垄断性官僚机构所供给的  $Q_1$  的需求弹性。

假定税负的等量分配,中等需求群体的总需求为:

$$(Q_1 + Q_2)^D = 30 - 0.333C \quad (15.8)$$

由(15.6)可知,在边际成本  $C$  水平上的  $Q_2$  的值为:

$$Q_2^S = -50 + 1.25C \quad (15.9)$$

对垄断性官僚机构所供给的产出  $Q_1$  的需求因而为:

$$\begin{aligned} Q_1^D &= (Q_1 + Q_2)^D - Q_2^S \\ &= 80 - 1.583C \end{aligned} \quad (15.10)$$

由(15.10)可知,面对垄断性官僚机构和审查委员会的预算/产出函数为:

$$B_1 = 50.537Q_1 - 0.316Q_1^2 \quad (15.11)$$

此函数应该与控制  $Q_1$  和  $Q_2$  的供给的官僚机构所面对的预算/产出函数相比较:

$$B = 90(Q_1 + Q_2) - 1.5(Q_1 + Q_2)^2 \quad (15.12)$$

比较(15.11)和(15.12),我们会发现,在中等需求群体的代表所了解的成本水平上,  $Q_2$  的有效性既会降低需求也会增加需求弹性。由(15.7)和(15.11)可知,供给  $Q_1$  的官僚机构的产出解为:

$$Q_1 = (50.537 - 50)/(0.316 + 0.1) = 1.3 \quad (15.13)$$

这一产出水平应该与官僚机构拥有对  $Q_1$  和  $Q_2$  的垄断时的产出  $Q_1 = 13.3$  相比较。产出  $Q_1 = 1.3$  是多数投票者所能通过的最大产出,因为任何更高的产出水平都会使得中等需求群体的净收益下降到  $Q_2$  单独产生的水平以下。由(15.8)和(15.13)可知,  $Q_2$  产出水平如下:

$$C = 86.1 - 3Q_2 \quad (15.14)$$

由(15.6)可知:

$$C = 40 + 8Q_2 \quad (15.15)$$

使(15.14)和(15.15)相等的  $Q_2$  的产出水平为  $Q_2 = 12.1$ ,同时  $[Q_1 + Q_2] = 13.4$ 。这些产出应该与官僚机构对  $Q_1$  和  $Q_2$  都拥有垄断权力时产出水平  $Q_2 = 15.8$  以及  $[Q_1 + Q_2] = 29.1$  相比较。

使用伎俩以规避审查委员会不会给供给  $Q_2$  的官僚机构带来好处,除非委员会犯了实质性错误,因为由立法机构决定的总产出完全小于产出  $Q_2$ ,而且多少低于检查委员会的均衡解。这不是一般情形,但的确表明官僚机构会反复考虑向立法机构汇报其成本情况,并会推动由整个立法机构作出产出决策。

表 15.3 表明了这种情况下由立法机构和审查委员会决定的产出

解的效果。在已知的边际成本  $t_2 C_2$  水平上,  $Q_2$  的有效性使中等需求群体对于产出  $Q_1$  的需求函数由直线  $hk$  下移到折线  $gjk$  的位置。在这一下降的更具弹性的需求水平上,立法机构所能批准的  $Q_1$  的最大产出水平满足多边形  $egml$  与  $efnl$  的区域相等。在已知的成本条件下,  $Q_2$  的有效性使得由服务的官僚供给造成的净收益损失由三角形  $fhi$  的区域下降到较小的三角形  $fgo$  的区域。在已知的成本条件下,一种好的可选择的供给资源,会大大降低官僚机构和审查委员会的垄断权力,并产生接近该服务的总产出的最优水平。

这个解有许多有趣的特征。对于产出的组合水平而言,  $Q_1$  和  $Q_2$  的组合不是最有效率的;官僚机构所供给的产出  $Q_1$ ,仍然接近有效产出水平的二倍。如果中等需求群体了解两种程序的成本,产出的组合水平几乎与中等需求群体所选择的产出水平相一致。因此,此产出解与成本已知条件下两种程序的可能产出之间的主要区别,包括  $Q_1$  和  $Q_2$  的组合,而不包括总产出水平。产出的组合水平不是最优的;或多或少较低的某产出水平,会产生更大的总净收益。然而,这个解远优于两种程序的产出都由垄断性官僚机构供给,或由高需求群体的代表所控制的审查委员会联合检查的情形。对于两种程序的垄断,导致高需求群体的高水平的净收益,中等需求群体的净收益为零,而低需求群体的净收益为负。如果官僚机构和审查委员会只对  $Q_1$  垄断,解就产生了更大的总净收益,对高需求群体产生较低的净收益,对中等需求群体产生正的净收益,对低需求群体产生较小的负的净收益。这个解相当接近于最优解,即使诸多程序中的一个(或除一个之外)是由垄断性官僚机构供给的,也是如此;它与最优解的区别主要是由于中位需求低于群体需求的算术平均数,而且相等的税收并未导致分配均衡。

现在考虑另一种情形,在成本已知的条件下,只有一种程序的产出适用于更大的代表机构,其他程序的产出由垄断性官僚机构或通过审查委员会供给。此产出解不同于上面所分析的情形,它取决于在成本已知条件下哪一种产出可行,以及哪一种产出由垄断者供给。因为  $Q_1$  的边际成本高于在较低水平产出  $Q_2$  的边际成本,只使用  $Q_1$  所能产生的中等需求群体的净收益,低于前面的情况。这使得垄断性官僚

机构得以扩展其产出和预算,直到高于在成本已知条件下  $Q_2$  可行的水平。如果没有进一步的计算,这种情况的产出解为  $Q_1 = 0 = Q_2 = 19.6$ 。这是仅仅由  $Q_2$  组成的最大产出,它会与只利用  $Q_1$  的情况产生相同的对中等需求群体的净收益。如果两种程序都由垄断性官僚机构或审查委员会供给,那么,此产出解应该与  $Q_1 = 13.3, Q_2 = 15.8$  以及  $[Q_1 + Q_2] = 29.1$  的水平相比较。尽管在这种情况下  $Q_1 = 0$ ,在成本已知条件下,  $Q_1$  的潜在可行性实质上会削弱官僚机构和审查委员会的垄断权力。

表 15.4 描述了由立法机构和审查委员会供给的产出解的效果。在已知的边际成本  $t_2 C_1$  水平上,  $Q_1$  的可行性会使中等需求群体对产出  $Q_2$  的需求函数由线  $hm$  下移至折线  $gkm$ 。在这一降低的更具弹性的需求水平上,立法机构能够批准的  $Q_2$  的最大产出满足多边形  $egkln$  的区域等于  $efin$  的区域。在已知成本条件下,  $Q_1$  的潜在可行性即使不被使用,也会减少该服务的官僚供给所造成的净收益损失,由三角形  $fhi$  的区域下移至较小的三角形  $fgo$  的区域。某种未使用的供给的次等资源,会削弱官僚机构和审查委员会的垄断权力,并产生接近最优水平的产出。

这个解不是最有效率的  $Q_1$  和  $Q_2$  的组合;垄断性官僚机构所供给的产出  $Q_2$ ,大概比在此总产出水平上有效率的水平高出 40%。如果在已知成本条件下,两个程序的产出对于整个立法机构都是适用的,那么,总产出水平实质上高于所选择的总产出。这一产出解也多少高于使总净收益最大化的产出水平。即使立法机构已了解成本,而供给资源并未使用,此解实质上也优于两种程序的产出都由垄断性官僚机构供给的情况。然而,这种情况多少差于在已知成本条件下  $Q_2$  可行的情况;与这一情况相比,此解产生了较小的总净收益,对高需求群体产生了较高的净收益,对中等需求群体产生了较低的净收益,对低收益群体产生了更大的负的净收益。一般而言,在成本已知的条件下,由供给的某种资源在较低的产出水平上以更低的边际成本产生的产出的可行性,使得这种程序的产出解,比垄断性官僚机构供给这个程序形成的产出更接近于最优产出水平。

在这两种情况下——产出解由审查委员会和立法机构结合到一

起——由此产生的  $Q_1$  和  $Q_2$  的组合,并非最有效率的组合。这是由不协调的审查程序产生的可理解的结果。然而,如果获得效率的必要的协调权授予垄断性官僚机构或审查委员会,效率的诱惑力会遭到强烈的抵制。官僚机构和审查委员会选择的产出组合更可能是有效率的,但是,所选择的使官僚机构预算和高需求群体的净收益最大化的总产出水平,实质上高于最优产出水平。同样,由于服务的官僚供给的一般问题不是无效率而是供给过量,把协调功能授权给具有特殊利益的官僚机构或审查委员会,只会使问题更加严重。作为整体的立法机构会宁愿忍受大量的无效率,代价是保持对产出解的有效控制。

## 关于竞争效果的总结性评论

提供相同或相似服务的官僚机构机关之间的竞争,一般是服务于公共利益的,但是竞争的效果依赖于审查程序的特征。

如果其选择的是受预算约束的垄断性官僚机构,如果审查委员会是由对服务具有相对较高需求的群体的代表控制的,并由此得出垄断性官僚机构的产出解,那么,除了有可能增加用来生产服务的程序的多样性之外,这类竞争价值较低。在这种情况下,官僚机构之间的竞争没有提供效率,也没有减少与垄断性官僚机构的解相关的过量供给。

如果其选择的是需求约束的垄断性官僚机构,官僚机构之间的竞争是较有价值的。因此,竞争提高了效率,但是没有减少与垄断性官僚机构的解相关的过量供给;因为效率的提高在产出不变的条件下降低了总支出,然而,官僚机构之间的竞争产生了对所有团体的附加净收益。

只有在它产生程序性问题时,即当竞争性官僚机构的产出和预算决策不是在部门和审查委员会层次上解决,而必须由立法机构整体解决时,官僚机构之间的竞争才最有价值。这增加了立法机构可以利用的成本信息的数量,增加了任何官僚机构使用伎俩规避检查委员会以期增加预算的可能性。在成本已知的条件下,供给的任何重要资源——来源于畸变的官僚机构,或来源于其他层级的政府,或来源于

竞争性企业——实质上削弱了官僚机构和审查委员会的垄断性权力，即使该资源并未被使用。在立法机构已了解成本的条件下，供给的选择资源的效果在某种程度上取决于这种资源在低产出水平上的产出成本。然而，一般来说，某种重要的选择方案的可行性，会带来某种程度上无效率的几种资源的产出组合（垄断性官僚机构仍然会供给过高的产出），但是总产出水平较低，更接近于最优水平。

由公共委员会审查的官僚机构之间的竞争，只有在特殊情况下才是有价值的。围绕审查委员会的竞争能够增加服务供给所产生的总的净收益，并在实质上增加中等需求和低需求群体的净收益。在立法机构已了解成本的情况下，供给的某种重要的资源的效果，与由立法机构直接评估的所有供给资源的效果相当近似。如果官僚机构之间或与其他供给资源的这种竞争类型是既定的，那么，代议制政府供给最佳水平供给服务上存留的主要问题，则取决于公共服务的公众需求被了解的程度如何，公众代表代表这种需求的程度如何，取决于需求分布和成本分布之间的关系。

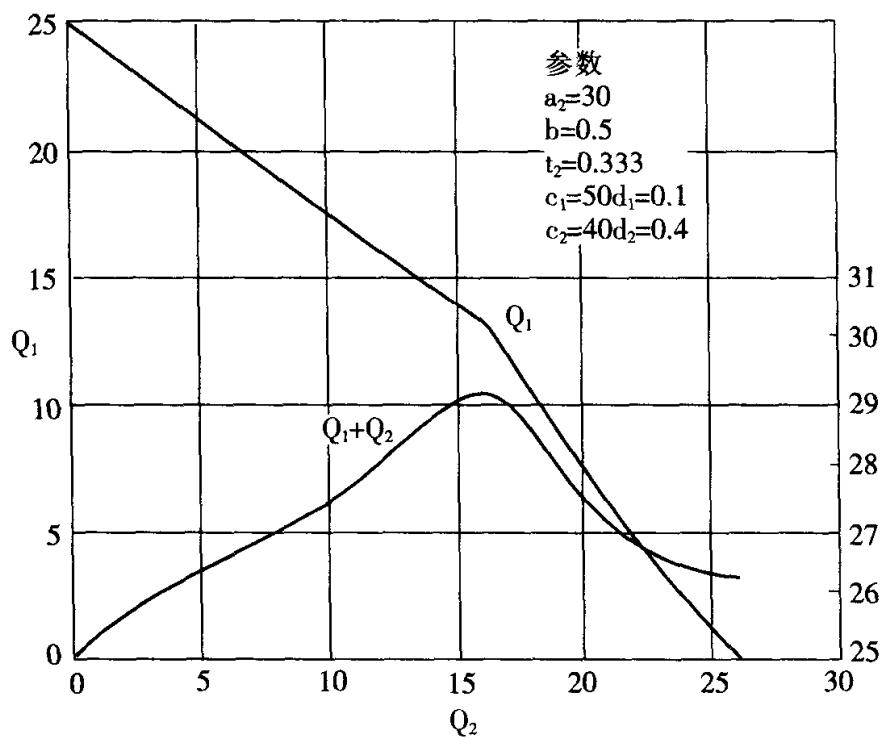


图 15.1 两个竞争部门产出的关系

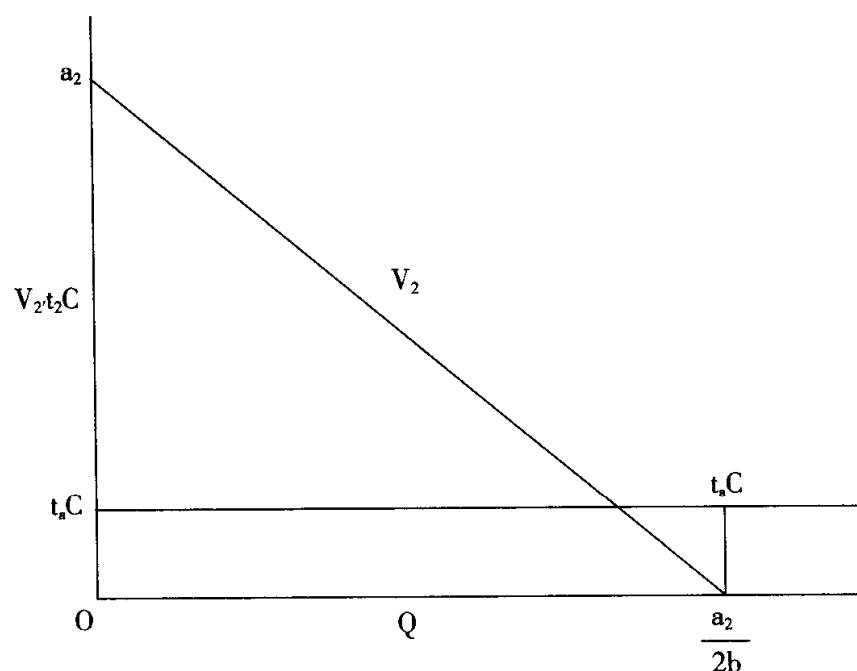


图 15.2 在需求约束区域效率上升的影响

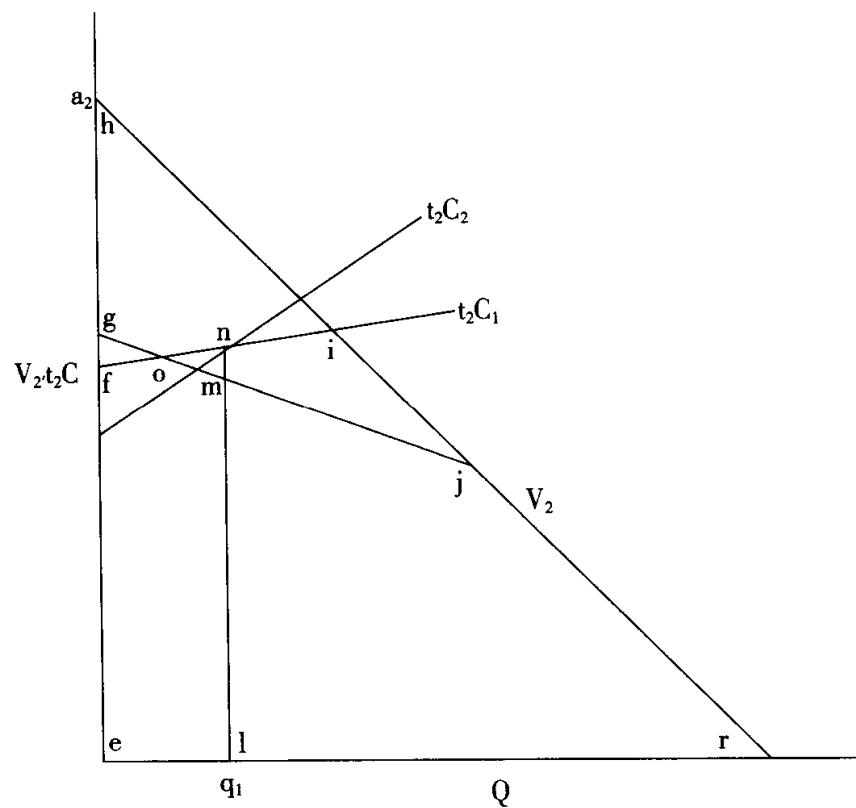


图 15.3 一种良好的替代供给来源的影响

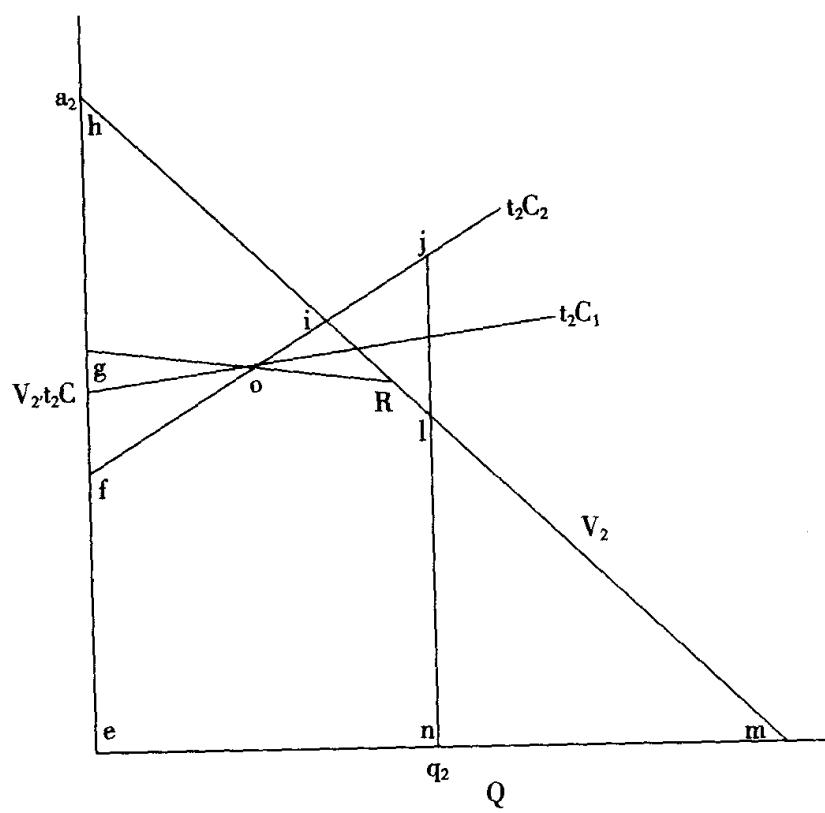


图 15.4 次优替代供给来源的影响

## 第十六章

# 美国公共服务的一种集合模型

政府,特别是一些大国的中央政府,往往没有为他们的选民提供很好的服务。历史和地理上普遍存在的政府只是表明这样一个事实,政府往往只有益于那些能够控制其关键性程序的集团。本书所阐发的理论表明,官僚供给的服务,加之与此相联的多数代表制原则,实际上只为高需求群体服务,这是以对他人利益的漠视,乃至一些人的绝对损失为代价的。那么,在美国,这个问题到底有多大呢?官僚制和我们的政治制度中特定变化引起的结果、总的净收益和对于每个群体的净收益有多大呢?

### 假设与参数

我们要把第十四章所揭示的一般聚合模型转换成一个特定地针对美国情况的模型,那么,一系列的假设和参数是十分必要的。这个模型原本是用来评估官僚供给、代议制多数规则和若干特定变化影响程度的。本章所有定性的结论,仅仅依据这个模型的形式,但是,这些收益和成本的定量评估,自然取决于这些特定的参数。我相信,这个模型的形式和参数大体上代表美国的情况,当然,作为读者自然也应该对此有自己的判断。

首先,假定美国各级政府资助一项一揽子公共服务。在有许多不同需求和成本的条件下,政府当然供给许多公共服务。第一假设仅适用于这种情况,这一揽子公共服务的需求与成本函数在这些服务水平的一定范围内是稳定的。在某些情况下,它与该一揽子服务的稳定分配是一致的,但这一结论在(假设条件)拓宽以后未必还有用。

其次,假定美国人口三个群体中的每一个群体对这一揽子公共服务的需求用如下函数表示:

$$Q_i = yY_i - t_i C, \quad (16.1)$$

其中,  $Y_i$  为 I 群体的收入

$t_i$  为 I 群体的税额

以及,这个需求函数(16.1)有如下含义:每一个群体需求函数的水平与该群体的收入是成比例的。这适用于在零税收价格下收入弹性单一以及在较高的税收价格下的收入弹性相对较高的情况。<sup>①</sup> 当其他条件相同,单一的收入弹性意味着,在不同的收入水平上,收入中有一个不变的比例是用来支付公共服务的。假定的收入对于需求的影响,大体与可适用的证据一致。州的那些固定比例的收入大多被州和地方政府花掉了,这表明对公共服务需求的收入弹性的统一约束的降低。然而,自 1929 年以来,国民生产总值中政府所占的比重长期不断地增长,表明在 2 左右的对于需求的收入弹性较高约束。<sup>②</sup>

考虑到对于该群体的税率,每一个群体的一揽子公共服务的需求函数的斜率也被假定 -1。<sup>③</sup> 至多,这是一个人们对公共服务需求的大致平均数,由于个人需求的垂直/直线聚合,这可能是一个更加陡峭的斜率,而政府的许多部门单位面临较低的需求斜率,是因为这些部门单位之间较低的转移成本。由于政府肯定不会以均匀单一的价格提供一揽子公共服务,因此,我们很难找到一个直接的实证材料来确证

① 给定一个线性的需求函数,那么。收入弹性的表达公式则如下:

$$\eta_i = (\delta Q \times Y) \div (\delta Y \times Q) = yY_i \div (yY_i - t_i C)$$

当税率不变的时候,收入弹性  $\eta_i$  随着收入的增加而减少。当收入不变的时候,收入弹性  $\eta_i$  随着税率的增加而增加。

② 图洛克(Tullock)认为政府的成比例的规模的长期增长,不是因为对于公共服务的需求的高收入弹性,而是因为以一个降低了的成本从政府中获得特殊的帮助。他将此归因于一个精神上的现象:一个非常巨大的意愿去要求特殊的恩惠与帮助,这也就是康德主义者法则(Kantian rule)的衰竭。这是可能的,但是很难决定为什么这仅仅发生在 1929 年以后或者仅仅发生在较高收入国家(higher-income nation)。抵制这种影响,选民规模的不断增加往往可能加重了通过政治制度途径获取帮助的成本,无论是特殊的帮助还是一般的帮助。直到更好的经济学的研究完成为止,然而,任何将政府增长归因于收入或价格的影响的说法仅仅只能是推测。

③ 如果给定一个线性的需求函数,则,税率弹性的表达公式如下:

$$\eta_{tie} = (\delta Q \times t_i C) \div (\delta t_i C \times Q) = (-t_i C) \div (yY_i - t_i C)$$

当税率一定的时候,税率弹性  $\eta_{tie}$  的绝对值随着收入的增加而减少。当收入给定不变的时候,税率弹性  $\eta_{tie}$  的绝对值同样随着税率的提高而降低。

我们所假设的税收价格的影响；但是，不管怎样，如果需求函数的斜率是既定的，那么，本章绝大部分结论对需求函数的变动并不很敏感。

我之所以选用一个在收入和税率上都是线性的需求函数，是为了表达这样一个观点：即对于公共服务的任何一般水平，高收入群体愿意为此支付一种高于较低收入群体的单一税收价格。不幸的是，经济学研究本应能够比较准确地评估这些收入和税率对于公共服务的影响，但是却并没有做到这一点。当然，即使更好的评估，要想显著改变上述有关一些大群体对于一揽子公共服务需求的假设，也未必能行。

接下来，让我们假设美国所有各级政府对于三个群体中的每一个群体所征收的税收总量是与各个群体的收入成比例、相均衡的。尽管这看起来好像不太正确，但是对于宽泛的群体来讲，却大体是准确的。联邦政府和许多州政府的税收制度被有名无实地改革着，但是，各种各样的免税和广泛被使用的消费税，使得总体的税收制度与超过 80% 以上的家庭大致成比例。<sup>①</sup> 将这个假设与关于收入对公共服务需求的

① 对于这个结论，许多可能读者可能会感到惊奇，但是它却是被以下的数据所证明的：

税收与转移支付对于收入的百分比，1965					
家庭年收入 (美元)	税收			转移 支付	税收减去 转移支付
	联邦/州	地方	小计		
2000 以下	19	25	44	126	-83
2000 - 4000	16	11	27	11	16
4000 - 6000	17	10	27	5	21
6000 - 8000	17	9	26	3	23
8000 - 10000	18	9	27	2	25
10000 - 15000	19	9	27	2	25
15000 以上	32	7	38	1	37
合计	22	9	31	14	24

资料来源：*Economic Report of the President, 1969* (Washington, D. C. :1969), (总统经济报告)。

1965 年，在美国 80% 以上的家庭单元的年收入在 2,000 美元到 15,000 美元之间。在这个范围之内，总体的税率十分令人惊讶地保持在 27% 左右的水平。比较税收减去转移支付以后的比率而言，我认为这个是更加合适的依据，由于这些模棱两可的解释是有关那些转移支付的收益者（指相对于接受者而言）。

必须认识到的是：这张表格代表着一种估计，即按照收入划分的阶层对于支付税额 (tax payments) 的分配。由于，税收转移 (tax shifting) 的不同影响，它可能无法充分地、适当地代表着按照收入划分的阶层的税负（或责任，tax burden）。然而，在一种非常有效的税负/责任的分配/分布以前（或者：在类似的一种税负的分配是有效的之前），上述的分配/分布可能是最可利用的/最合适。无论怎样，人们对支付税额 (tax payments) 往往比对他们的税负/责任 (tax burden) 更加熟知。

影响的假设结合,就会得出一个引申的假设,即对于每一个群体而言,税负与其需求函数的水平是成比例的。有关美国收入的分布的有效数据,当然可以用来估计不同群体对于公共服务需求的相对水平和对于税负的相对水平。

收入与税负的分配——它对公共服务需求的影响如同美国国会代表一样——由以下一些因素决定:首先,50个州依据1968年各州人均总收入而被分成从最高到最低各个等级。每个州的下列这些数据也被列入表格:个人收入,人口数,众议员的人数以及参议员的人数(这数目始终是2)。最低收入的那些州的145名众议员所代表的个人收入和纳税的总额,取决于各州各自的个人收入,这些州是指从平均资本收入最低的州到众议员的累积人数最多也不超过145人的州;边缘州的个人收入是依据它的众议员(人数)的比例而被分配的,而这些众议员将会导致累积的人数接近于145。这1/3的众议员所代表的收入和税负,被认为是低需求群体的收入和税负,就像它在众议院中被代表的那样。中等需求群体和高需求群体的收入和税负——每个群体同样分别由145名众议员所代表——是以同样的方式决定的。这个程序是必不可少的,因为美国国会的选区不会定期报告个人收入。然而,它却低估了众议员中较高和较低的三分之一所代表的收入的差异性,因为,在435个美国国会选区之间,个人收入的各种差异远远大于50个州之间的差异。分别为1/3的参议员所代表的各州的收入和税负,也以同样的方式决定,但是却没有这种偏差。

这些计算的结果体现为美国个人总收入的一个百分比,被列于表16.1的最初两列。而第三列所呈现的是由众议院与参议院的每个三分之一所代表的百分比的算术平均值。因为对于参众两院来讲,最根本的目的是获得平等的政治权力,第三列所显示的平均收入百分比,被这三个群体用以决定对于公共服务的需求,就像在国会被代表一样;这一列中收入的百分比也正是这三个群体的纳税份额。为了方便比较,分别代表着投票人近三分之一的各个群体个人收入的百分数,被列在表格的第四列。

毫不奇怪,所有众议员的每个三分之一所代表的人口的百分比几

乎相等,而代表的总收入是一个有明显差异但不是巨大差异的百分比;如上所述,不管如何,这些百分比低估了众议院所代表的这些群体之间收入的某些差异。在参议院,参议员总数的各个三分之一所代表的总人口与收入的百分比非常不同。参众两院平均的百分比值,被用作三个群体收入的百分比,由于它影响着参众两院联合行动所作出的各种最终选择。

因此,低需求群体是由有效的选票(投票权)的三分之一所代表的,这个群体包括人口的 27%,获取和占有着 21% 的收入,同时它还支付和承担着税负的 21%。而中等需求群体也同样是由有效选票的三分之一所代表,该群体包括人口的 30%,获得(总)收入的 29%,并且同时承担着(总)税负的 29%。自然,高需求群体也同样由最后的三分之一的有效选票所代表,它包括人口总数的 43%,获得和占有着(总体)收入的 49%,同样承担着(总体)税负的 49%。这三个群体之间收入的这种分布,非常接近于 20: 30: 50 的分布,即第十四章的例子所依据的分布。

表 16.1 各组个人收入、税负及人口百分比表

组别		代表			
		众议院	参议院	平均值	选举人/投票人
(全美总体的百分比)					
低需求组	收入与税负	26.8	15.7	21.2	15
	人口	33.1	20.7	26.9	40
中等需求组	收入与税负	33.2	25.6	29.4	28
	人口	32.9	27.2	30.0	30
高需求组	收入与税负	40.0	58.7	49.4	57
	人口	34.0	52.1	43.1	30

资料来源:U. S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States, 1969* (Washington, D. C. :1969), (美国人口统计局:《1969 美国统计摘要》)。

同样,如果一个国家的一院制立法机关是按照比例代表制选举的,那么,将这些产生于我们目前的选举程序的百分比值与那些可能出现的结果做一个比较,也是非常有趣的。假设最低收入家庭的代表人数稍微低于适当的比例(由于无资格和较低的投票参与率),因此,

40% 的最低家庭收入的家庭仅由有效选票的 1/3 所代表,接下来的 30% 的家庭也由 1/3 的有效选票所代表,等等,我们可以看到,就像被那些通过比例代表制当选的议员所代表的三个群体的百分比本应在第四列得到体现。非常奇怪的是,收入的分布——与被参议员总相等的三个部分所分别代表的一样——最近似于比例代表制形成的结果的分布,即与每州选出两名参议员的选举恰恰有一种不谋而合的效果。

相对于在一个从相同人口数量的选区选出的立法机关中的分布而言,一个关于参众两院平等投票权的出人意料的结果,将会在有效选票的各个 1/3 所代表的收入之间扩大一些差异;同时,相对于在一个比例代表制所选出的立法机关中分布而言,这也会减少一些收入中的差别,因为,各群体之间在收入方面的实际差别,就像在众议院中被代表的那样,在某种意义上要比表 16.1 第一列所显示的状况大很多;实际收入的百分比值,就像参众两院共同代表的那样,很可能在从第三列所显示的百分值到第四列所显示的百分值之间的某个地方。然而,由于缺乏更好的估计,第三列中的收入百分值就是本章下面分析的依据。

下一个问题是衡量政府规模。1969 年,美国所有各级政府总的支出经费在 2930 亿美元左右。这其中包括支付给所有政府雇员的大约 1150 亿美元(国家的收入起始于大众政府和政府企业),包括用于支付从其他类型组织购买物品与服务所花费的大约 1000 亿美元(上述前两个数字的总额,正是国民生产总值中政府的总采购数),还包括大约 780 亿美元左右的转移支付。尽管这些数字都被十分精确地测量了,但是,关于什么是测量那些由政府官僚机构组织的资源的数额的最合适方法,依然有些模糊不清。为了便于分析,我选择使用一个 2000 亿美元的总数目——这个数目是所有政府雇员的佣金(大约 1000 亿美元左右),加上从其他类型组织购买物品和服务的消费金额(也大约有 1000 亿美元)。这个总数目也大致等于联邦政府在 1969 年的总支出。政府企业的支出不包括在内,因为它们主要从按照单位价格销售服务中获得资助。与联邦对州和地方政府的拨款不同,转移支付也不包括在内,因为这些支付的

最终支出在很大程度上是取决于个人的。这在某种程度上是对于政府官僚支出的随意确定,因为它包括那些由私人组织生产的中间性物品与服务,而不包括让渡或转移。对于一个良好的研究或案例而言,几乎可以用从 1000 亿美元到 3000 亿美元之间的任何数字来表示美国的政府规模。本章对于政府的不同特征相称的效果的评估,与被引用过的对支出的总体测量无关。

接下来,一些假设需要将政府官僚的总支出与一揽子公共服务的每一单位的成本及这些服务的单位数量联系起来。简单地说,这个分析是基于这种类型的一个成本函数:

$$TC = cQ \quad (16.2)$$

其中,当

$$2000 \text{ 亿美元} = 200 \text{ 亿美元} \cdot 10 \text{ 单元}$$

这个成本函数有不变的边际成本和每个 200 亿美元的单元的平均成本。使用这种类型函数的后果是,人们忽略了官僚制的更强的影响之一——即对于那些被政府使用的特定要素来说,更大的额外要素的产生。这种由政府造成的额外因素对于解释政府行为的一些特征很重要,但是,这种对额外因素种种影响的考虑,使这一最终分析过分复杂化了。因为当官僚机构需要一笔数目为 2000 亿美元的支出和一个单元 200 亿美元的成本时,一个总数为 10 个单元的一揽子公共服务将会被供给。每一单元(单位)200 亿美元的特定组合以及 10 个单元(单位)的特定组合,仅仅是由于方便而被选定的,而没有经验上的相关性。政府种种不同特征的影响,将在后面论及,对于  $c$  和  $Q$  两个数相乘的一个范围内而言(而该乘积是 2000 亿美元),它大体上是不变量的。<sup>①</sup>

以上这些假设,加上在十四章阐发的审议程序的模型,已经足以发展每个群体的预算/产出函数。假设多数原则和公共服务的官僚供给,我们看到将赢得批准的最大产出是  $Q$  的水平,即:

<sup>①</sup> 一个对这个陈述的例外是涉及到最佳的税金的改革(progressiveness):公共服务每个单元(单位)的成本越低,最佳的税收结构则有越大的改进。在单位(单元)成本为 200 亿美金的条件下,所有三个群体的需求都是有效的需求,同时每个群体各自支付一些课税。

$$a_2 Q - b Q^2 = t_2 c Q \quad (16.3)$$

分解(16.3),  $a_2$  的结果为:

$$a_2 = t^2 c + b Q \quad (16.4)$$

在(16.4)方程中分别用假设的值代入  $t_2, c, b$  以及  $Q$ , 则:

$$a_2 = .194(20) + .5(10) = 10.880 \quad (16.5)$$

假设公共服务的需求函数水平与收入是成比例的, 这就为用低需求群体与高需求群体的收入之相对份额乘以  $a_2$  的方法来分别估算  $a_1$  和  $a_3$ , 提供了基础。因而,  $a_1$  的值是:

$$a_1 = 10.880 \times (.212/.294) = 7.845 \quad (16.6)$$

同时,  $a_3$  的值是:

$$a_3 = 10.880 \times (.492/.294) = 18.281 \quad (16.7)$$

这些估算为我们提供了充分的必要模型, 以评估现在的和可替代的政府类型的各种特征的影响。这个模型包括预算/产出函数和三个群体的税负份额与总成本函数:

$$B_1 = 7.845Q - .5Q^2 \text{ 同时 } t_1 = .212 \quad (16.8)$$

$$B_2 = 10.880Q - .5Q^2 \text{ 同时 } t_2 = .294 \quad (16.9)$$

$$B_3 = 18.281Q - .5Q^2 \text{ 同时 } t_3 = .494 \quad \text{同时} \quad (16.10)$$

$$TC = 20Q \quad (16.11)$$

方程(16.8)通过(16.11)的(代换)和在第十四章所阐述的模型, 现在提供了评估总收益、总税负以及每个群体从政府现在或其他特征中获得的净收益。

应该认识到, 这个模型是从官僚制与政府的某些比较重要的影响和问题中抽象出来的。它承认公共服务的需求, 就像在我们的政治制度中被代表的那样, 是个人需求的适当的聚合。如同前文所示, 它并没有考虑到额外因素的种种影响。而且它还假设所有官僚机构都是十分有效率的; 而只有所有官僚机构处于预算/约束平衡中, 或者审议委员会能够削减运行于需求/约束区域中的官僚机构的所有超额成本, 上述情况才有可能成为现实。官僚机构的效率问题仍然是实质性的, 但是在这个分析中并没有被考虑。税收制度的任何可能税负不公的影响也是被忽略的。这个模型突出强调的仅仅是那些政府的各种不同特征的影响, 而且这些影响正是通过公共服务的产出水平发生的。

## 多数原则下的官僚供给

我认为,前面考虑的第一种类型的政府非常近似地体现了美国和其他西方国家政府的目前特征。这个政府有以下特点:公共服务的官僚供给、多数原则以及比例税负制。对于一揽子公共服务的问题,假设官僚机构的解决方案支配着审议委员会的解决方案。<sup>①</sup>如果上面种种假设是既定的,这种类型政府的影响将如表 16.2 所示。

表 16.2 多数原则下的官僚供给

群体	利益	税负	净收益	Q
		(十亿美元,年度地)		
低需求	30.8	42.4	-11.6	
中等需求	58.8	58.8	0	
高需求	132.8	98.8	34.0	
总计	222.4	200	22.4	10

这种类型的政府确实产生一些净收益,但是仅仅针对高需求群体(同时也针对特定要素的所有者)。低需求群体大部分相对贫穷,他们的状况由于这种类型政府的影响而绝对地恶化了。在低需求群体内部,那些失去最多的人们,也就是有高收入并因此支付高税负的人们。有人会反应敏锐地问,为什么低需求群体中的个人不移居他处。尽管由于政府的种种制度而使他们受到剥削,但是,由于以下多种原因中的一种或全部,他们中大多数没有移居:在美国,这个群体的大多数人的税后收入以及环境方面令人满意的程度,始终高于几乎所有其他国家的同类人;迁徙的成本是很高的;同时,其他各种类型的政府也会以类似的程度剥削这个群体。当这些条件中的一个或几个不存在的时候,这个低需求群体的成员就会移居他处。美国的殖民地使这些人定

<sup>①</sup> 在第十四章所阐发的本模型的一个严格的解释表明,在给定需求和成本的条件下,审议委员会的解决方案将会支配官僚执行机构的解决方案。如果只有一个委员会,它代表着高需求群体的广泛利益,并对各个违反公共服务的聚合组件(包裹)的监督审议负责,上述情况就会是一个事实。在这个我们假设,对于每一项服务官僚执行机构的解决方案支配着审议委员会的解决方案。这是与众多委员会之间审议责任的分配是一致的,即每一个多被那些与每一项服务的需求有着最高关系的代表们支配着。

居下来,而且,随后美国西部就被那些对政府行为的需求相对比较低的人们开发了。

然而,官僚制在地理上的普遍流行,已经创造了这样一种条件,即那些庞大而相对富裕国家的中央政府,可能会从那些对由政府供给的公共服务持低偏好态度的人们中获得基本部分的“地点 - 租金”(site-rent)。这种前景并不乐观。当移居的种种机会被阻止,或者其他选择方案也屡受挫折时,对于这些被剥削的群体而言,一种可能的结果就是革命。如果革命也被政府的军事力量有效阻止,我们可能就会逐渐地看到一种新的移居形式——文化的而不是地理上的分裂。所谓的“嬉皮”社团,就是这种逃避许多政府影响的文化移民的表现,而且,这可能是越来越多的人将逃离官僚制的方法的模式。

低需求群体的少数人也是相对富裕的。在这个亚群体中,那些不迁徙的人多半会成为激进群体的资金的主要资助者,如同他们在美国独立革命(American Revolution)和南北战争(Civil War)之前那样。同时,这个亚群体的一些人将会移民到那些官僚制较少的国家,因为在美国,财富的经济和环境上的优势,不足以优越到使他们容忍大量剥削。这些被剥削的穷人与一些不满意的富人的利益联盟,是爆发性的,也是美国生活逐渐官僚化的较悲哀的结果之一。

中等需求群体的大部分1960年代家庭年收入在6000美元到1万美元之间,他们对政府的态度多半是漠不关心或摇摆不定。由于经济和环境的优势,这个群体可能在国家问题上是沙文主义的,但是,他们会混淆在政府问题上的感情。他们迷失在这样一种冲突中,即关于那些加强中间投票者力量的我们的政治制度的花言巧语,与他们自己关于政府的确是被 Eastern establishment 驾驭的猜疑之间的冲突。这个群体自己认识到,他们有些时候控制不了我们的政治制度中的替代选择方案的形成,这种认识导致这个群体形成了第三部分运动——例如,无知派(the Know-Nothings)、民粹派(the Populists)、华莱士运动(The Wallace movement)。一些主要的党派企图获得这样一个群体,主要是相信他们并没有形成与低需求群体的联盟。对于美国的中产阶级而言,安德鲁(Agnew)副总统是受欢迎的主要政党的代言人。这个中等需求群体多半既不会迁徙也不会反抗,但是,他们多半却会认

为,只要他们能够大体运用中间投票人地位的影响,政府就应该更好地为他们服务。

一个以官僚供给公共服务和多数原则为特征的政府,往往只对那些高需求群体产生出正的净收益,而这个群体中的大部分人有相对较高的收入,主要因为这个群体控制着其他选择的形成。政府总收益的60%左右自然增加到这些40%的人身上,他们支付了税负的50%左右。在高需求群体中,获得最大收益的人,是那些也有低收入并因此纳税低的人。高需求群体有很强的动机,来维持对所有两个主要政党新闻界的控制。大部分竞选运动的捐赠和党务工作者来自这个群体。主要的政党会被这个群体支配,尽管他们通常愿意选出有着更接近于中等需求群体特征的候选人。如果将这个群体看做仅仅包括非常有钱的人,则是一种误解;这个群体中的中等家庭的年收入一般是在13000美元左右,这个水平大体介于记者的中等收入与教授的中等收入之间。一些特别富有的人,至少其收入不仰仗于政府某些特定行为的人,可能属于低需求群体,因为他们可能偏好于比较奢华的私人服务,以替代公共服务。我认为,本书的大部分读者属于高需求群体,对我的结论难以接受也是可以理解的。

关于美国政府的净收益的这个概述,是专门针对三个宽泛的群体而言的,这三个群体代表着人口的80%或者更多,同时,这个概述没有精确地体现那些自然增加到收入分布底部的净收益。很穷的人们(收入最低的10%的家庭)通常对公共服务具有相应的低需求;然而,对于这个群体的大笔的转移支付(相对于他们的收入而言),很可能在这一水平上产生正的净收益。很富有的人们(收入最高的10%的家庭)通常对公共服务具有相应的高需求;然而,这个水平上高累进税结构,实质上减少了这个群体的净收益。尽管很穷的人们通常可能喜欢大政府(big government),而很富有的人们通常可能反对大政府,但是,这不应该扭曲一个人对这样的净收益的印象,即那些自然增加到主要交纳比例税的80%的人口上的净收益。

这种政府类型甚至在公共服务的均衡水平上,促进着若干群体之间的不断纷争、论战以及冲突。对于低需求群体的公共服务边际价值,将会非常小或者是零,并且大大低于对这个群体的边际税收价格

(tax price)。这个群体将偏好于相对较小的政府。然而,他们没有动机与高需求群体形成联盟,同时,他们将不会有政治权力,除非他们能够与中等需求群体形成有效联盟。对于中等需求群体的公共服务边际价值通常为正,但又低于对这个群体的税收价格。这个群体也将偏好于一个相对较小的政府,但却不能运用他们的政治权力,除非他们能够控制另外的选择的形成,该选择受到其决定性投票权的约束。尽管高需求群体获得了政府的所有正净收益,但是,比起那些将赢得多数批准的政府来<sup>①</sup>,他们通常偏好于一个相对较大的政府。在公共服务的均衡水平上,对于这个群体的公共服务的边际价值,仍然高于对这个群体的税收价格。因此,他们将尽力去影响中等需求群体,那么,一个更大的政府将是合意的。而且,如果知识团体、新闻界和这个群体支配的各总统委员会成功地提高了中等需求群体对公共服务的需求,高需求群体将会更好,中等需求群体将会不好不坏,而低需求群体则将会更糟。这种政府制度似乎被不正当地设计用来摧毁任何可能一度存在的利益集团。

这是一幅美国民主和代议制政府的幽暗图景。适中的富有者利用默许的中间者去剥削适中的贫穷者。然而,实际情况可能比表 16.2 的数字所表现的状况更加糟糕。上述各群体之间在收入方面的差距,要比从国家数据估算的差距更大;在收入方面相对较大的差距,可能会对低需求群体产生较大的负净利益,对高需求群体产生较大的正净利益。同时,投票参与的提高是收入的函数,而且会随着公共服务需求水平的增长而提高。收入对于投票的这种影响,不会改变净收益在得到代表的各群体之间的分布,但是,增加了没有得到代表的较低收入群体的负净利益。在这两个条件下,对于低需求群体的负净利益和对高需求的正净收益都较高,并且他们对待政府的态度由此更加分化。<sup>②</sup>

① 即上文提到的低需求群体、中度需求群体都赞同的相对较小的政府——译者注。

② 将这节的分析与那些可能会导致一场“纳税人的叛乱”(“taxpayers' revolt”)之条件的一个独立但又支持的分析做比较,是很有趣的。参见 James Buchanan and Marilyn Flowers, “An Analytic Setting for a 'Taxpayers' Revolution”(“纳税人”革命的一个分析的基本框架), *Western Economic Journal*(December 1969) (《西方经济学月刊》1969 年 12 月), pp. 349—359, 以及 Raymond Jackson, “A 'Taxpayers Revolution' and Economic Rationality,”(一场“纳税人”革命与经济理性) *Public Choice*(Spring 1971) (《公共选择》1971 年春季), 第 93—98 页。

## 2/3 多数原则下的官僚供给

我们所考虑的政府的第二种类型有以下特征：公共服务的官僚供给、一个 2/3 多数原则以及一个比例税制度。因此，所有公共服务的预算和产出的批准，需要众议院和参议院两者都至少有 2/3 的支持。2/3 多数原则，作为一个对于仅仅得到多数原则通过的、由官僚供给公共服务的过度供给的补偿方式，应该得到重视和关注。如果公共服务的官僚供给是既定的，2/3 多数原则将会导致这样的一个产出水平，即该产出可能忽略了一张列表中倒数的 145 名众议员和 33 名参议员，对他们置之不顾，而这张表格是根据其选区选民的人均收入排列的。

由这个边际投票权所代表的公共服务需求，是从那些由 1/3 国会议员代表的个人总收入的百分比中估算出来的，这些 1/3 国会议员的范围，是在一张根据其选民的人均收入排列的表格中，从下往上倒数从 1/6 到 1/2；2/3 多数原则将会对这个群体的一半成员产生净收益，而对一半成员产生负的净收益；同时，它对于这个群体的中间代表者漠不关心。运用与以上案例中所运用的相同技术，我们能够估算由国会议员的 1/3 所代表的个人收入的百分值是 25.1。因此，对于这个群体， $a_4$  的值是：

$$a_4 = 10.880 (.251 \div .294) = 9.289 \quad (16.12)$$

那么，这个群体的预算/产出函数是：

$$B_4 = 9.289Q - 5Q^2 \quad (16.13)$$

同时，如果公共服务的官僚供给是既定的，那么，那些将得到国会议员 2/3 批准的产出的最大水平，就是下式中 Q 的水平：

$$9.289Q - .5Q^2 = .251(20)Q \quad (16.14)$$

解 (16.14) 方程中的 Q，可得， $Q = 8.538$ ，同时，从总成本函数 (16.11) 中得出 1708 亿美元的总支出和税收。如果将 (16.11) 代入基本模型 (16.8) 中的函数，2/3 多数原则的统一运用的效果，在下边表 16.3 中得到概括说明。

表 16.3 中所概括的 2/3 多数原则的效果，应当与表 16.2 中概括的多数原则的效果进行比较。它表明，2/3 多数原则将减少美国政府

的预算和产出的 15% 左右。总收益将被减少到少于 10%，同时，总净利益将会增加 60% 左右。

低需求群体的净收益可能仍然为负，但是，该群体的绝对损失将被减少一半。小的净收益将自然增加给中等需求群体。高需求群体的净收益可能差不多相同。

表 16.3 2/3 原则下的官僚供给

群体	收益	税负	净收益	Q
		(十亿美元, 年度地)		
低需求	30.8	36.2	-5.4	
中等需求	56.4	50.2	6.2	
高需求	119.6	84.4	35.2	
总计	206.8	170.8	36.0	8.538

尽管低需求群体可能有一个相对小得多的动机去迁徙或反叛，他们仍然偏好于一个相对较小的政府，因为这个群体的公共服务的边际价值，要低于这个群体的税收价格。在 2/3 多数原则下，中等需求群体从某种程度上来说可能会越来越好，但是，他们也偏好于一个相对较小的政府。政府净收益的大部分，仍然自然增加给高需求群体。

在这种情况下，2/3 多数原则稍微增加了高需求群体的净收益——2/3 多数原则有效地代替了某些联合审议委员会对于官僚机构预算与产出解决方案的全盘审查和制定。高需求群体则非常接近于均衡点，既不偏好于一个相对较小的政府，也不偏好于一个相对较大的政府。这不是一个普遍性情况；在大多数情况下，2/3 多数原则将减少高需求群体的净收益，因此，这个群体将更偏好于一个相对较大的政府。如果公共服务的官僚供给是既定的，那么，2/3 多数原则总体上会增加政府的总收益，并且会不同程度地减少那些自然增加给若干群体的净收益。

关于多数原则的传统观点之一认为，它确保政府净利益的相对较为平等的分配，这种观点可能是完全错误的。如果公共服务的官僚供给是既定的，那么，只有高需求群体（他们中的大部分有相对高的收入）通常会赞成多数原则甚于 2/3 多数原则。2/3 多数原则通常会增

加对于低需求群体和中等需求群体足够多的净收益,因此,这两个群体能够为高需求群体净收益的任何损失提供补偿,并且自己也会变得更好。

2/3 多数原则,现在仅仅偶然运用于总统否决权,它在一定程度上可能是修正官僚制过度供给问题,而并不直接强调它的惟一方法。高需求群体包括大部分知识社团、官僚制本身和为政府所用的特定要素的所有者们,这个群体可能并不赞成 2/3 多数原则,除非他们在净收益中的任何损失能够得到补偿。中等和低需求两个群体对于官僚制和多数原则的影响的一个较为广泛的理解,在没有高需求群体认可的情况下,可能会导致 2/3 原则更为普遍的运用。

## 多数原则下的竞争性供给

我们所考虑的第三种政府类型有如下特点:公共服务的竞争性供给、多数原则和比例税制度。公共服务的竞争性供给,可以通过官僚制内部的改革、利用供给的私人资源以及改变审议程序等三者的组合来实现。这些改变可能是零碎的、困难的,也是很费时间的,但是,在较为基础性的多数同意原则方面,并不要求有改变。

如果公共服务的竞争性供给和多数原则是既定的,那么,公共服务的均衡水平将是使中等需求的净收益最大化的  $Q$  的水平。

$$B_2 - T_2 = a_2 Q - bQ^2 - t_2 cQ \quad (16.15)$$

给定函数(16.9)和(16.11),

$$B_2 - T_2 = 10.880 - .5Q^2 - .294(20)Q \quad (16.16)$$

解(16.16)中使得中等需求群体净收益最大化的  $Q$  值,可得  $Q = 5$ ,同时,从总成本函数(16.11),得到 1000 亿美元的总支出和总税收。如同前面所说明的那样,公共服务的竞争性供给导致产出和总支出的一个水平,在边际成本不变的情况下,这一水平仅仅是面对同样需求和成本条件的官僚制形成的产出和总支出水平的一半。如果把(16.11)代入函数(16.8),这种类型政府的效果在表 16.4 中得到概括说明。

比起官僚供给甚或 2/3 原则,公共服务的竞争性供给和多数原则

将会导致一个相对小得多的政府。总收益和总支出相对小得多,但是,总收益实质上却大于前一种情况。中等和低需求两个群体的净收益为负且较大,而高需求群体的净收益稍稍低于前一种情况中的净收益。

表 16.4 多数原则下的竞争性供给(竞争性供给与多数原则)

群体	收益	税负	净收益	Q
低需求	26.7	21.2	5.5	
中等需求	41.9	29.4	12.5	
高需求	78.9	49.4	29.5	
总计	147.5	100.0	47.5	5

这个分析低估了公共服务竞争性供给的丰富价值,因为竞争性供给在提高效率的同时,还减少与垄断性官僚机构相关的过度供给。官僚制的效率问题仍然实际存在,但这个分析却没有考虑在内。

在这种情况下,尽管低需求群体具有负的净收益,但是,它却会偏好于一个仍然相对较小的政府,因为公共服务的边际价值仍然低于对于这个群体的税收价格。中等需求群体处于均衡状态,如果比例税制度是既定的,那么,公共服务的边际价值正好等于对于他们的税收价格。尽管具有这些特征的政府的大部分净利益自然增加给高需求群体,但是,他们仍然偏好于较大的政府,因为对于这个群体的公共服务的边际价值,实质高于对这个群体的税收价格。中等需求和低需求两个群体应该赞成公共服务的竞争性供给。高需求群体、官僚制以及政府所利用的特定要素的所有者,应当反对以垄断性官僚机构供给代替竞争性供给。重申一遍,如果少数派所期望的反对是既定的,而这个少数派现在控制着政府的关键过程,并且掌握着所有或几乎所有的政府净收益,那么,对政府过程的较为广泛的理解是,可能有必要实现这个转变。

这一章表明,无论是 2/3 原则,还是公共服务的竞争性供给,都会缩小政府的规模,实质性增加总净收益,缩小这几个群体之间在政府净收益方面的差别。然而,在比例税制度下,政府的这三种类型中,没

有一个能够实现分配的均衡,因此,每个群体只是对公共服务的一般水平供给感到满意。如果一个假定的需求函数是既定的,如同下一节可以看到的那样,那么,累进税制是对于每个群体的公共服务最优水平和分配均衡的必要特点。

## 内生性税额与“最优”政府

这里所考虑的政府的最后一种类型,是经济学家对于一个最优政府的构想。这个政府供给公共服务的制度和决策原则的特征没有得到具体阐述,税制本身被看做一个变量。这种政府模型的基本价值,是它作为一种理想的角色可以与具有特定可识别特征的税制和可行性政府的影响相比较。这个分析假设,由我们目前的政治制度所代表的对于公共服务的需求,是个人需求的一种适当集合。

公共服务最优水平是,使每个群体的总净收益最大化,当:

$$[B + B_2 + B_3] - TC = [(a_1 + a_2 + a_3)Q - (b_1 + b_2 + b_3)Q^2] - cQ \quad (16.17)$$

如果将(16.11)代入函数(16.8),

$$[B + B_2 + B_3] - TC = [(7.845 + 10.880 + 18.28)Q - (.5 + .5 + .5)Q^2] - 20Q \quad (16.18)$$

解使(16.18)最大化的Q的水平,得到Q=5.669,而且从总成本函数(16.11),可得,1134亿美元的总支出和总税收。这个模型也决定税收份额,在这个份额上,每个群体会处于均衡状态,其方式是,使对于每个群体的税收价格等于其所供给的公共服务一般最优数量相应的边际价值。例如,对于中等需求群体,

$$t_2 c = a_2 - 2b_2 Q = 10.880 - 1 \times 5.669 = 5.211 \quad (16.19)$$

以及

$$t_2 = 5.211 \div 20 = .261 \quad (16.20)$$

用同样的方法,求得低需求群体的税额是.109,高需求群体的税额是.630。

如果将(16.11)代入函数(16.8),在美国,一个最优政府的效果在表16.5中得到概括。

这幅表格和前面几幅表格的比较,会导致一些非常有趣的结论。公共服务的总收益、总支出和产出的最优水平,仅仅比公共服务的竞争性供给所产生的大出 10 - 20%,而且总净收益仅稍微大一点。最优政府的规模是目前政府的 60% 左右,产生的总净利益大于 100%。

表 16.5 内生性税额的“最优”政府

群体	收益	税负 (十亿美元/年度)	净收益	Q
低需求	28.4	12.4	16.0	
中等需求	45.6	29.6	16.0	
高需求	87.4	71.4	16.0	
总计	161.4	113.4	48.0	5.669

一个公共服务竞争性供给的政府与最优政府之间最根本的区别,涉及税负和净收益在三个群体之间的分布。在一个可能实现分布均衡的税收制度中,占收入 21% 的低需求群体,将支付税收的 11%。占收入 20% 的中等需求群体,将交纳税收的 26% 左右。而占收入 50% 的高需求群体,将支付税收的 63% 左右。因此,从所有一般税中,这一税制将减免一部分低需求群体,并且在这个水平上稍微有些累进。然而,在政府较低的最优水平上,高需求群体收入的税率,仍然低于现在。最优政府另外一个有趣的特征,政府净收益对于每个群体是相等的。在政府的最优水平上,并且具有这种税收制度,没有任何群体偏好于较小的政府或较大的政府;政治均衡也会是分布的均衡,在政府规模问题上,三个群体之间没有争论和紧张。<sup>①</sup>

在政府的最优水平上,并且具有这种税收制度,中等需求和低需求两个群体的净收益实质大于那些由于公共服务的官僚供给和多数原则产生的净收益,而高需求群体的净收益实质小于由于公共服务的官僚供给和多数原则产生的净收益。因此,从政府目前的特征向比较接近于最优特征的任何变化,应该会受到大多数人的赞成,也会受到

<sup>①</sup> 然而,这个均衡可能不是非常的稳定。任何集团都依然有一个冲动、动机,尽力去减少自己纳税金额。如果成功,这就将打破公共服务产出的这个均衡水平。

少数人即高需求群体的强烈反对。现在,这些高需求群体正有效地控制着我们的政府,并且最强烈地影响着对政府的普遍态度。然而,官僚制和政府都是人类的创造物,为了大多数人的利益,它们是可以被改变的,其方式是更广泛地理解另外的政治制度的效果。



---

## 第六篇

---

---

### 备选方案

---



## 第十七章 规范性判断的基础

### 概念性程序

官僚制和州政府的问题并不是由于人们没有兴趣,或对于改革没有提出建议。事实上,现代生活的特征,至少在民主国家中,到处充斥着对于政府应该做什么或者不应该做什么的方案建议。提供这些解决方案,是公民不可剥夺的权利,是那些尤其受政府影响的人们合理合法的自我服务的活动,也是社会科学家的职业冲动。通常,问题的解决方案要多于问题本身。最近的一位总统候选人就曾被认为提供了一些根本不存在的问题的解决方案。

究竟应该如何从这许多解决方案中进行选择呢?从根本上来讲,应该通过试验并且评估该试验是否最终有利于对政府具有决定性影响的人们,由此作出选择。然而,在官僚体制和政治制度中,试验的成本是非常高昂的。政策、计划和起初被认为是试验的组织变革,在官僚制、立法机构和公众中获得了支持。试验的官僚化增加了成本,将其生存范围扩张到普遍认为该试验已经失败的时间之外。中央政府跨部门的任何计划,属于这种现象的占了很大比例。从众多方案中进行的选择,被分解成为选择新的试验,并对试验的进行加以评估。试验的成本越高,选择新试验的重要性就越大。而成本越低,就会有更多新的试验来进行,并且对这些正在进行的试验加以评估的重要性也就越大。而且,在我们这个不断变化的世界里,大多数的政府计划,无论其早期多么成功,都应该被视做试验。

后面几章提出了一系列官僚机构的结构和对于中央政府的审议程序中的可能变革,在某种意义上,这些将使它们更趋“完美”。组织和程序的变革也应该被看做试验。降低此类试验成本的标准方式,是进行细小的变革;这是完全合适的,而且在缺乏革命时,所有的变化都可以被预见。即使这样,公共行政的试验成本也还是巨大的,因此,验证的负担应该由那些对各种察觉到的病症提供处方的人们来承担。由那些提供处方的人们普遍承担验证负担,至少可以把方案的数量降低到一个可以管理的水平。

从后面章节所提众多方案以及其他方案中进行的选择,应该建立在下列概念性程序上:

一、第一步是选择一项规范性理论,判断哪些是社会中的某些制度或某组制度应该做的。这一理论仅仅描述了最优状况的特征,其本身并不确定实现这些状况的制度或程序。在缺乏更好方案的前提下,我本人准备采取标准的帕累托(Pareto)标准——即,每一个个体(或同质性群体)的利益应该在另一个个体(或同质性群体)的利益不受损害的情况下最大化。这个标准已被广泛地认为描述了既定收入和财富条件下实现物品和服务最优供给,但人们认为它并不适用于评估收入和财富分配的变化。但是,最近人们开始尝试将帕累托标准扩展运用于转移支付的评估,这使我和其他人确信这一规范性理论有着更普遍的相关性。<sup>①</sup>

选择一项规范性理论基本上是一项道德与文化的实践,它涉及所谓“好”的标准的选择,以及该理论内在逻辑的评估。因为我接受私人和公共物品与服务的规范性理论的标准和逻辑,这几章中所提出的方案,是为创造一些条件而设计的,这些条件将会比现状更接近于该理论所解释的最优状况。

二、第二步是选择一系列关于在特定状况下不同类型制度的行为的实证性理论。本书的主要目的,是要建立一个官僚机构与其支持者

<sup>①</sup> 最近的两个例子,参见 Edgar O. Olsen, "A Normative Theory of Transfers," *Public Choice VI*, (奥尔森,《转移的规范性理论:公共选择 VI》) Spring 1969; H. M. Hochman and J. D. Rodgers, "Pareto Optimal Redistribution," (霍斯曼,罗杰斯,《帕累托最优的再分配》) *American Economic Review*, September 1969, 第 542—557 页。

行为,尤其是代议制政府背景下的行为的实证理论。但是,一项实证性理论并不能被它的假设或内在逻辑的“现实性”所证明。这样的理论仅仅能够证明理论所产生的有条件的预测是否能够被证据确证(或更准确地讲,不能够被否证)。

在这里,理论引发了许多有关官僚机构行为与其审查群体的有条件的预测。这些预测大部分都已被我个人的经验和日常观察所证实。<sup>①</sup> 我还未能对这些假设提出一系列批判性验证,而且这些验证肯定是很困难的和花费时间的。但是,它们对于证明这里所建立的理论很有必要,因为后面章节所提供方案的价值,很大程度上依据批判性验证对于实证性理论的确认。在某些情况下,公共行政的实际试验或许对提供这些批判性验证很有必要,因为现在和历史经验所提供的一系列条件可能过于狭隘,不能够提供一个统计学意义上的验证基础。

三、评估这些方案的概念过程的第三步应该是:对从一个方案产生的可能状况(该方案必须产生于一个实证性理论)与最优状况(该状况必须产生于规范性理论)加以比较。发现一个特定制度或一系列程序所产生的状况与最优状况并不一致,并不能够构成摒弃该方案的充分基础,因为该方案仍可能比其他任何可信的选择方案要好。

社会科学家应该比其他人更谨慎地防止出现此类错误,但我对于他们以往的记录没有印象。在公共政策的众多方案中所隐含的最经常的错误之一是:当发现某一制度不能够完全产生最优状况时,就得出另一制度更好的结论,而不对另一制度所产生的可能状况作进一步的研究。<sup>②</sup>

在当前的学术气氛下,最经常发生的错误就是:当发现私人部门或地方政府并没有完全产生最优状况时,就得出中央政府应该对某些职能承担更大责任的结论。我相信,这一错误的部分原因,在于缺乏

<sup>①</sup> 这对于理论发展的不断追求可能是一个必要条件。作为一名业余研究人员,我认识到,在任何研究中都存在一个可接受的奇迹的度。如果缺乏奇迹,人们会纳闷,为什么要进行这项研究,为什么其他人还没有接受该研究的结论呢?如果奇迹太多,人们通常又会抛弃该研究的结论。在某种意义上,我担心本书以我个人经验得出的令人惊讶的结论太少了。不过,使一个人惊讶的事情,部分取决于他从何种理论角度看待自己的经验;此外,在某些人看来显而易见的事情,在另外一些人看来可能就是奇迹。

<sup>②</sup> 此类行为中,我最满意的例子(由 George Stigler(乔治·斯蒂格勒)提供)就是:歌剧比赛的评委在仅仅听了第一位歌手的演唱后,就将一等奖授予了第二位歌手。

一个研究官僚机构和中央政府行为的实证性理论,以及由此假定(通常隐含地)中央政府的行为与规范理论是一致的。但学术气氛会发生变化,不断增长的对于官僚机构绩效与中央政府反应的绝望,可能会导致另一方向上的错误。早在亚当·斯密(Adam Smith)之前,学术团体对于政府行为的理解,可能要优于对经济行为的理解;这种理解力的相对性,可能有助于广泛接受斯密关于应该大幅度削减政府规模的建议。在两百年的经济理论发展之后,以及我们对于政治制度的理解中的更经常的错误,是对于中央政府活动的描述,它的行为我们并没有很好地理解,因为私人经济和地方政府被认为没有很好地运行。

因此,本书所提供的方案,应该以人们是否接受帕累托的方案作为规范理念,以人们是否相信本书所建立的实证性理论与证据一致,以方案所产生的状况与其他方案相比是否更接近最优状况(包括不作改变的方案),来加以判断。

当然,这并不是在某一特定问题上达成一致的惟一途径。成功的政治家和劳动仲裁者的准则之一是,如果存在任何达成一致的希望,就要避免在目标和标准上发生争吵。<sup>①</sup>此外,在许多问题上,可能会有一些与许多不同目标和标准之间存在一致性的行动。然而,这一类型的特定方法,却几乎否认了任何一般的行为模型和用于选择的任何一般规则的可能性。

我相信,探索这些一般类型和一般规则,比特定专业的学者远为痛苦。区别在于勉强接受的解决方案与较好方案,这种区别取决于对这些一般状况的理解——人类生活的大部分都在进行这种区别。

## 诚实政府与/或良好政府

长期以来,人们注意到立法者、新闻界和政治科学家似乎更多地关注于我们的公共活动执行的诚实程度,而对于这些活动执行的良好程度关注不够。政府内部的腐败制造了新闻卖点,而好人们执行的劣

<sup>①</sup> 约翰逊总统时负责预算部门的查理·舒尔茨(Charles Schultze)这样写道:“成功政治过程的第一原则就是:不要强行说明目标或结果”。(The Politics of Public Spending(公共支出的政治)[Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1969, P. 47])。

质项目的萎靡不振却很少被人们提到。许多公共行政改革的主要目的是限制官僚利用外部机会来谋取私利。

一定程度上,这肯定是由美国政治中律师们具有的支配作用;律师们在起草法律和指证犯罪行为上显然驾轻就熟,但没有特殊背景来决定良好的法律是由什么构成。在一定程度上,它可能是由于记者们早期对于抨击警察的训练有关。<sup>①</sup> 立法机关和新闻界对于不诚实行为的共同关注是可以理解的;发现激起公愤的恶行要比发现不良行政要容易得多,而且,投票和出售的代价也是高昂的。在部分程度上,这一态度是由于人们普遍认为一个诚实的政府就是一个良好政府,摆脱了政治和经济压力的诚实者将按公众意志行事;这种观点源自孔子和柏拉图以及伍德罗·威尔逊以来影响了现代公共行政学术著作的学者们。<sup>②</sup>

我相信,这一态度导致了几乎完全误导的对于公共行政改革方案的强调。首先,这些改革并不能够保证行为诚实。至今还没有哪项法律能够阻止国会议员不受大型运动捐助者的影响,即使不能直接影响他个人的收入。<sup>③</sup> 至今尚无法律能够规避采办官员或管制长官不受大公司董事会和未来雇用的潜在承诺的影响,即使他在官僚任期期间并不接受外来收入。然而,更重要的是,诚实政府与良好政府的混淆在理论或证据上均无基础。至多一个诚实官僚应是严格遵守所有的法律和规则,尤其是在他任期内对于外来收入来源上更是如此。诚实公务员并不天然地是法律和规则的附庸,这些法律和规则并不能内在地促使官僚去了解或探寻公众利益或按公众利益行事。我的印象是任何社会大部分政府雇员都是诚实的人(即遵循法律、规则),自私的人只是极少数(即看重眼前的金钱收入)。

诚实政府与良好政府相结合,当然是两全其美,但我相信,如果有选择的话,大多数人会选择良好政府而不是诚实政府。广泛的无视法

① Richard Bolling, *House Out of Order*, p. 148 (参见,理查德·鲍林:《无序之屋》)。

② 来自这一传统的一般作法是:挑选优秀的人才担任公共官员,对其进行培训,并授权其处理他们自己认为代表公共利益的事务。麦克乔治·邦迪(McGeorge Bundy)在《The Strength of Government》(《政府的力量》)一书中为此观点提供了有代表性和最新的辩护。

③ 尼克松的长期顾问姆瑞·科第内(Murray Chotiner)深刻地指出:“惟一诚实的政治家是那些被收买的人”。

律和某些规则部门和地方政府的长期腐败经常表示了对于恶法的功能上的助纣为虐。任何有益的和有效的公共行政的改革,必然会产生这样的状况:官僚和检察官(合法或不合法的)行为,以他们个人利益行事的方式,会越来越与公众利益相一致。与其他品德一样,诚实和无私都是有限资源。因为其他社会机构也依赖于这些品德,所以他们是珍贵的,因此不应该被公共部门挥霍浪费。这并不否认在危机时刻当政府将这些品德征管起来时他们的力量。但只要这些品德处于短缺供应状态,政府的活动,就不应该对人们的更高贵的品质提出更多要求,除非是在受到大规模威胁或战争时期。

## 方案类型

后面章节提出了三种普遍类型的方案。第一套涉及对于现行官僚体制的改变或现行官僚制内部的改变。第二套涉及公共物品供应源的改变,主要涉及市场的选择。第三套涉及政治机构和过程的改变。整体而言,这三个方案不是一个一揽子计划。我相信,所建议的某些变化是有价值的,而无论其他变化是否发生。某些变化将会失去价值,如果另一特定变化发生。我相信,大国家的州政府和通过这些政府提供公共服务的官僚机构服务于这些国家的公众的水平是很差的,而且在这种状况下,对于任何这些方案的实验必将有效地改善州政府的绩效。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 无论如何,我都要感谢赫尔曼·凯恩(Herman Kahn)提出这一设计。凯恩认为影响公共政策最好的技术是,为每一个重大问题提供几十个解决方案。他不会完全支持某一个特定的方案,但他声称只要采用这些方案中的一小部分,必将极大地降低争论中的问题。我发现他的观点虽然在某些细节方面不可信,但整体而言,还是可信的。当然,我希望无论在细节还是整体上都能够使本书的读者相信。

## 第十八章 官僚机构的替代方案

在本书中,通过评估而提出的对现行官僚制特征的主要变革,涉及官僚制结构的变化和官僚制动机的变化。所提议的结构性变化的价值,与所提议的动机变化无关,但在一定程度上依赖于审议程序的变化。所提议的动机变化的价值,很大程度上在于所提议的结构变化。这一章的结尾,讨论了支持官僚制分析的作用。

### 结构变化

在现行官僚制结构中最重要的变化,将是增强供给相同和相似服务的官僚机构之间的竞争。官僚机构之间的竞争通常被认为不是人们期望的,或至多作为对于某些制度传统的尊重,是可容忍的。二战以来,美国联邦政府最主要的结构性变化,是减少了供给相似服务的官僚机构之间的竞争。1947年的西部协定(Key West)事实上是一份军事服务的卡特尔(cartel)协定,它按照官僚机构的路线划分了主要军事任务。统一这些服务的更普遍的考虑,导致了国防部的产生,1958年的重组法案(Reorganization Act),以及后来把军事规划权集中于麦克·纳马拉(McNamara)秘书长领导之下。对于国内计划的协调(减少竞争)的同样考虑,导致了卫生、教育和福利部(the Department of Health, Education and Welfare)、住宅和城市发展部(the Department of Housing and Urban Development)及交通部(the Department of Transportation)的产生。最近,由经济机会办公室(the Office of Economic Opportunity)发起的几个计划被重新分配给了传统的福利部,尼克松政

府建议对国内机构进行大规模重组和归并。

这些结构变化的初衷,是增强协调,并加强总统对相关计划的控制。相关项目的妥协具有天然的诉求,但这种协调的收益却一直很模糊。同一战区军事力量、同一流域防洪计划以及同一社区经济发展计划,其操作的协调性具有明显收益。这类协调之所以很有价值,因为几类相关的计划目的在生产较高水平的公共服务方面是互补的。这些操作性协调通常可以通过特殊的地区性军事指挥官、流域长官和发展委员会等来实现,而不需要在国家层面上统一相关活动。在国家层面上,相关活动的垄断供给必须建立在高于地区层次的规模经济基础上;但是,这种规模经济的潜力基本没有显示出来;因此,这些活动的垄断性供给,会阻碍纳税人对潜在经济的认识。将竞争性官僚机构划分为小组,形成联邦部门,会导致每一种情况下相关计划群的更大预算,为我先前提出的某些行为假设提供了历史的认证。

强化总统控制的情况也有天然的诉求,因为它提供了一种替代行政审议的前景,而这种审议更可能是对于中等需求群体的反应,而不是对于高需求群体的代表们主导的立法委员会的反应。但是,创立垄断性部门的主要影响,是将行政审议的权力由总统办公室分给了各部门的秘书处。而且,很少有例外地,部门秘书处很快放弃了自己作为总统代表的角色,成为了他们所负责的计划集团的倡导者和维护者。甚至任命具有个人和地区背景的部门秘书都成了传统,这些背景使他们成了他们管理的计划的维护者。那些垄断了一组相关公共服务供给的强有力部门的创立,可能削弱总统对这些计划的控制。表面上看来,强有力的部门也削弱了立法审议委员会的控制;但是,垄断性官僚机构和垄断性审议委员会都是高需求群体的代表,无论在关于谁应执行审议的问题上会有多少分歧,其预算和产出提案本质上是极为相似的。

然而,与公共行政的正规(标准)相反,官僚机构之间的竞争持续发展,只被短暂的结构性变化打断过。而且如果不是公共政策人为限制,将会形成更多竞争。第二章提出的评估表明,官僚机构具有一种预算最大化的动机,来扩展其服务领域,把具有截然不同的需求和成本状况的服务包括进来,甚至这些服务无论在使用还是生产方面都无

任何关系。这些官僚机构也有一种预算保障动机,来扩展其服务界线,以防止出现需求和成本状况的不确定,而且这种动机会导致截然不同的需求和成本状况的服务的增加。

据我观察,官僚机构倾向于专门性服务,这种服务在生产方面的相关度高于使用方面,因为对于生产过程和供应的某些经济联合体的制度性理解,具有比较优势。比如,海军的潜艇北极星(Polaris)导弹就是海军对于下列情况理解的运用:潜艇的开发与操作,训练、人力轮换、通讯以及各种各样其他潜艇的供给的某种经济联合,是用来提供一种服务,以基本代替空军战略轰炸机和导弹,但是,在使用上与其他海军力量基本不相关。

企图垄断基本上是替代品的产品与服务的供给,是官僚制和任何其他制度环境的特征。然而,除非行政首脑积极强化这种垄断或者卡特尔化,否则,上述企图常常被其他官僚机构的扩张活动逐渐削弱。由于紧缩的预算、不断变化的军事威胁以及军事技术的迅速变化,西部协定(The Key West Agreement)很快瓦解;每一种服务(其中资源最丰富的是海军),在几大使命上都具有竞争力。农业部(The Department of Agriculture)在将农业劳动力和小农场主从农业种植业驱赶出来方面,是如此成功,以致于发展了外国援助计划、食品印花税计划以及学校午餐计划,来处理过剩的库存和缓解农业计划所产生的城市问题。由于变化的条件(其中有些是他们自己造成的)和缺乏对应的行政政策,资源丰富的官僚机构将会形成这些竞争性计划。公共政策所面临的挑战,是如何利用官僚体制中的这种天然的竞争来供给更接近于最优水平的公共服务。

如果供给相同或相似服务的官僚机构是由部门秘书处或代表高需求群体的立法委员会来审议的,这些潜在利益只能在一定程度上得以实现。在这种情况下,官僚机构之间的竞争,很有可能减少用于这种服务的既定组合产出的组合预算,但却不能保证这一组合产出被降低到更接近最优水平。一个垄断性官僚机构的产出可能处于需求约束区域,在这里,生产过程具有不确定性,总预算大于最小总成本。审议委员会通常有动机减少用于同样水平的产出的预算,但是,如果没有预算/产出的其他选择方案,它依赖于垄断性官僚机构对于可以获

得什么的信息,因此,不可能了解可以在较低的预算水平上供给同样的产出。此外,垄断性官僚机构可能会利用需求约束区域中生产过程的不确定性,运用大量审议委员会强烈体现的地区或特殊利益因素;对于这些因素的额外支出,至少可以在一定程度上抵消审议委员会减少用于既定产出水平的预算的动机。

官僚机构之间的竞争,可以在几个方面减少需求约束区域垄断性官僚机构的无效率特征:首先,对于任何一个官僚机构供给的服务的需求水平的降低和需求弹性的增长,使得下列情况成为可能,即除了实质上具有优先生产过程的官僚机构以外,任何官僚机构将处于需求约束区域,因此具有预算最大化的动机,来寻求和运用有效率生产过程。其次,不同官僚机构提出的预算/产出提案,使审议委员会具有更好的依据,来辨识某一部门提出的无效率预算/产出提案。第三,运行于预算约束区域官僚机构在选择生产过程和各因素组合时,可以自由选择的余地减少,从而不大可能会利用审议委员会中强烈体现的诸要素。这些情况增加了这样的可能性,如果服务是由一个垄断性官僚机构供给的,审议委员会确认和批准的用于既定产出水平的总预算比较高,反之,则比较低。官僚机构之间竞争的另一个影响,可能是生产过程更具多样性,对于像国防这样的服务来说,在确保避免任何过程的意外灾难或失败方面,这可能是非常重要的。

然而,由代表高需求群体利益的部门秘书处或立法机构审议委员会审议的官僚机构之间的竞争,并没有直接减少服务的过度供给所带来的更为一般的问题,因为审议委员会可能选择与垄断性官僚机构所选择的同样的产出水平——具体地说,就是中等需求群体的代表所批准的最大产出。不过,官僚机构之间的竞争增加了一个官僚机构对于审议过程结果强烈不满的可能性。有时,一个不满的官僚机构可能会终结该部门或审议委员会,强行从几个预算/产出提案中选择,进而提到总统层次,或者整个代表机构,在这里,中等需求群体的代表具有决定权。因此,官僚机构之间的竞争势必削弱审议高需求群体的代表主导的审议集团的垄断权力,其方式是向审议集团制定的提案提供公认的替代方案,并且从在审议集团之外制定的一系列替代提案中强行选择。

当然,部门秘书处或审议委员会有强烈的动机,避免将信息泄漏给总统的审议机构或审议委员会之外的代表,并且能够运用强有力的权利防止一个官僚机构企图通过更高一级来强行决定问题。因此,终止部门秘书处或审议委员会,对于一个官僚机构来说,是一项十分冒险而且成本很高的行为,如果部门秘书处或审查委员会更加强有力,则这个行为风险更大,代价更高;但官僚的这些冒险行为在削弱其他官僚机构和审议集团的垄断权力方面却十分有益,从而能够减少服务的过度供给。

当然,中度需求群体的代表从几个预算/产出提案中进行有效选择,只有在这种条件下,即中度需求群体的代表从几个预算/产出提案中进行有效选择,供给公共服务的官僚机构之间竞争的价值才会得到充分实现。可能产生这些条件的审议程序中的变化和我们的政治制度的其他特征,在后面讨论。如果具有这些条件,竞争性官僚机构供给公共服务形成的产出和总预算,等同于按照竞争性营利企业确定的价格供给这些服务形成的产出和总预算。

当然,这种情况下的解决方案,或许不同于竞争性营利企业供给该服务的方案,但是,这在一定程度上取决于文化状况,这种文化状况影响人们利润最大化动机和预算最大化动机的相对强度。这样,提供公共服务的主要遗留问题是,确定、发包和监督公共服务的产出的内在困难,以及在确定公共服务的需求、选择最优水平供给和分配税负的政治过程的内在问题。总之,由竞争性官僚机构与中等需求群体的代表对于几个预算/产出提案的有效审议共同提供公共服务,将会极大地减少公共服务的官僚提供的许多问题,不过仍会留下若干重要的公共服务政治性供给的问题,不过,我相信人们对此将能更好地理解。

竞争性官僚制的特征是什么呢?建立竞争性官僚制的一个必要条件是:不存在不利于供给相同和替代性服务的官僚机构之间竞争的明确、一致且强有力行政政策。其他几个条件可能是有益的。应该鼓励成立新的官僚机构,应该允许其他官僚机构在完成使命后体面解散,应该鼓励和允许现有官僚机构供给目前由其他官僚机构供给的服务。应该运用公共行政的反信任之类的政策(如 KEYWest 协议),

来防止官僚机构之间暗中勾结起来瓜分服务和一项服务的产出,防止某一官僚机构控制某项服务的供给。根据此前预算和产出绩效,行政和立法审议办公室必须准备将预算的一部分从一个官僚机构转移到另一个官僚机构。

不断发展的竞争所产生的官僚制,将包含大量比目前规模小得多的官僚机构,有些官僚机构提供几项服务,对于这些服务来说,可能在供给方面存在联合经济体,但在使用方面却不存在明显的联系。竞争性官僚制看上去更像我们经济中的企业部门。目前,与某些国家官僚机构相比,私人经济中最大的企业也显得十分渺小,我们有充分理由相信,国家官僚机构规模的巨大,主要是因为他们拥有受保护的垄断权力,而不是由于在生产公共服务方面有什么内在规模经济。

官僚机构垄断权力的不断弱化,将会在生产过程基础上产生某种专业化,但会形成官僚机构的规模分布,这种分布更接近于体现供给每一种公共服务方面的规模经济。依据传统公共行政的标准,竞争性官僚制看上去非常无序而混乱。它可能从来没有由一幅组织机构图予以正确反映。不存在责任、角色和使命的正式分工。单个官僚机构的产出、招聘和预算,将比现在更加灵活多变。然而,有充分理由相信,一个竞争性官僚制从整体上来看,与需求和成本状况的变化有关的变量,少于一个垄断性官僚制。官僚机构的员工因此获得更少的工作安全,但却可以获得更多的雇用安全。

现代官僚制是理性化社会制度的主要体现,它的许多问题都肇始于使其结构和程序理性化的阶段性尝试。但任何试图以单一的人类思维来理解一个社会制度的组织和行为的努力——“社会工程师”的典型手段,只有在将人类行为严格限定为可以规范和规制来计划时,才能获得成功。难怪列宁的社会主义社会模型是邮电局。邮电局的绩效,至少在美国,应该提供足够的证据说明,将这一社会制度模型应用到人类活动更广泛领域所存在的问题。在某种意义上,一个官僚就是原型的保守主义者。但一个珍惜个人自由的人群组成的社会,应该实事求是地判断社会制度,不是根据对于其结构和秩序所感知的理性,而是根据他们在创造他们所珍惜的这些条件时的表现。一个竞争性官僚制看上去会比韦伯(Weber)所描述的官僚制少些秩序,但也会

比冯·米瑟斯(von Mises)、图洛克(Tullock)和帕金森(Parkinson)所描述的官僚制少些不压迫性、政治性和无效率性。我的选择应该是显而易见的。

## 动机变化

应该考虑的另外一个主要变化保留了公共服务的官僚供给,但改变了官僚的动机。这一变化的总特征是:提供某种形式的奖酬给高级官僚,诱导他们使特定服务的可获得预算与最小总成本之间的差别最大化,而不是使总预算最大化。事实上,具有这种一般特征的变化,会在官僚制内产生一个改善了的利益体系。以这种方式改变高级官僚的动机的主要价值在于,它不但减少了无效率问题,而且降低了典型的传统垄断官僚机构过度供给的问题。然而,只有在竞争性官僚制中,官僚动机的这种变化才是合意的,因为总预算和总成本总额之间的差额最大化,将导致垄断性官僚机构对服务的供给不足。因此,官僚制的第二种替代方案,只能在第一种方案的背景下考虑。

奖酬高级官僚,使他们将总预算和总成本之间的差额最大化的制度,可以采取三种形式中的任何一种。我估计,在不远的将来,这些奖酬制度将按照效率递减但为政治制度所接受的可能性递增的顺序而排列:

一、第一种制度允许一个官僚机构的高级官僚将所批准的官僚机构预算与供给所批准的服务的产出水平的实际成本价之间差额的一定比例,留作自己的个人收入。这一收入增加的“财产权”可能应该限制在其任命受到政治确证约束的官僚范围内。当然,这一奖酬制度,只有在供给其产出较容易测量的服务的官僚机构,才能顺利运行。它也可能应该限于那些不使用长期财产的官僚机构,或实际地说,限于那些从私人企业或某个供应机构(比如通用服务行政(the General Services Administration))租用和保留这些财产(如办公场所、计算机等)的官僚机构。

这一制度将以下列方式运作:基于每一项服务的产出的预期水平,付给一个官僚机构经过批准的预算。年底时该官僚机构报告实际

产出和总成本。高级官僚掌握着所批准的预算和实际成本之间此前一致同意的差额的一定比例，并将官僚机构的剩余归还总基金。在一个竞争激烈的官僚制中，可能应该允许高级官僚将所批准的预算和实际成本之间的差额的很大比例留作己用，因为各官僚机构将依据高级官僚所报告的收入情况，来决定进入或退出某一特定服务的市场；过高的收入将导致其他官僚机构在下一轮竞争中低价提出预算以获批准，反之亦然。

如果实际成本超过了所批准的预算，或者实际产出被降到低于预期产出而停留在所批准的预算范围内，情况会怎样呢？这一奖酬制度将可能不得不成为不均衡的，因为高级官僚的个人财富不可能充足到可以吸收超出部分的全部成本。这一奖酬制度的不均衡性将大量风险转移到政府上，并体现为一定程度上适当降低官僚分红率。这一奖酬制度的不均衡性也说明，适合分配官僚机构“利润”的高层职位很可能具有积极价值，甚至在均衡状态下，也是如此。因为单个官僚所得大于所失。通过向这些职位任命官员进行分配，这给政府带来了某些实质性的好处，充满渴望的官僚将以各种方式“出价”购买这些职位，最大的可能是按照竞选中贡献的大小来分配。我相信，因为这一奖酬制度只能是不均衡的，政府防止异常劣质绩效的主要工具是中止任命，对于某种行为，则采取法律行动抵制高级官僚，偏好于向行政部门或者向代表中等需求群体的立法集团报告的审议集团，将监督该官僚机构产出的数量和质量。

在官僚制的较低层次上，公共服务规则的松动和晋升过程的变化，可能会有相似的影响，这种方法可以单独运用，也可以与上述用于高级官僚“利润”的体制结合起来使用。任何负责单项可辨认预算的低层官僚的晋升过程可能以下列方式构建：比如，如果他能节省获批准预算的 10%，他就可获得一级晋升的机会；如果能节省获批准预算的 20%，则可获得两级晋升的机会。为避免他负责的活动水平和质量的不经济侵蚀，可能应该有某种节省的罚款，这种罚款是该服务用户申诉的函数。这一制度将极大地改进低级官僚的动机，而不考虑对于节约的处置权。高级官僚的动机和约束，将决定已实现节约应回归总基金，纳入高级官僚的“利润”，还是用于增加在更大的部门内进行所

允许的其他活动。

我相信,这一奖酬制度将既增加绩效,又降低公共服务的过度供给。它也应吸引更好的管理者进入官僚体制。另一好处是,它也应提供竞选贡献来源,这种贡献来源既与特殊公共服务的供给无关,又与生产这些服务的特殊因素的使用无关。可能出现的一个结果是公共服务质量的侵蚀,但审议程序和来自其他官僚机构的竞争,会检验单一官僚机构侵蚀产出质量的倾向。这一制度需要有比现在更准确的产出测量和控制,但并不需要对产出进行金融评估。我期望这一制度能够有与私人承包建筑企业一样的某些问题,一样运行良好。我估计,这表明,由州政府财政资助的大多数公共服务的供给有了巨大的改善。

这一制度能运用于那些服务类型呢?以下几种服务显然是备选对象:福利支出和税收返还过程,空中交通控制以及其他产出测量相对比较简单的服务。不应该匆忙排除将这类奖酬制度运用于某些军事活动的可能性。利用这一制度的某种形式,路易十四(Louis XIV)豢养的一支4万人的军队,在欧洲长达半个世纪的时间里都是最强大的。向每一位陆军上校提供固定的经费,以豢养、装备、训练和维持具有独特特征的兵团。由皇家兵工厂提供武器。陆军上校可以保留皇家财政提供的费用与兵团实际成本之间差额的全部。这一制度由向负责战争的国务卿报告的视察官特派团得到了强化。只要兵团被认为合格,陆军上校就可以不断地从财政部领取费用,如果经常不能通过审核,其惩罚也常常是严厉的。但是,这一奖酬制度的不平衡,允许大多数陆军军官购买其使命。这些陆军上校通常都是贵族成员和企业家;任命职业军官为陆军中校来进行战术领导。产出标准常常通过实际战争来提炼和检验。长期以来,这一制度被证明是有效率和有效力的。我认为,没有理由不能将这一制度在目前军队比较简单的军事活动中进行尝试。

由于某种原因,一种相当现代的观点认为,直接利用金钱激励的手段来组织公共部门是一种不好的形式,因此,我猜想人们反对这种奖酬制度的主要理由是,即使以这一制度进行的小规模尝试性试验也是不可能的。美国仅有几十年的大型国家官僚制的经历,但对于这一

官僚制绩效越来越多的关注或许会改变人们对于这些试验的普遍态度。

二、第二类奖酬制度是以大量、延迟支付的形式,给做出特殊有效管理的高级官僚以“奖励”。我相信,这一制度没有第一类效率高,但更可以接受。

它以下列方式运行:高级官僚在任期内只获得薪水。在离任一段时间后,比如 5 年之后,他们可获得领取高额金钱奖励的资格。奖励委员会将由受尊敬的公民组成,他们代表大多数人的利益,可以长期和重复任职;奖励委员会的新委员由现任行政长官任命,并经立法委员会确认。奖励按照以下标准发放:在该官僚任期内,其官僚机构的实际产出与预算/产出方案中所承诺的产出和这期间该官僚机构返回给总基金的基金数额是一致的。每一笔奖金发放给每一个离任的官僚个人,或发放给来自同一官僚机构的离任高级官僚群体。与年薪和离任后可能获得的收入相比,这笔奖金数额应相当大。以一个 2000 万美元的年度奖励基金为例,其数额不过美国目前联邦预算的万分之一,它可以提供 10 个 100 万美元的年度奖励和 100 个 10 万美元的年度奖励。奖励基金如果再稍微多些,可以资助更大数额的奖金(这似乎没有必要),或资助更多奖励(这可能会非常有价值)。

除了可接受性以外,延期支付奖励制度可能比第一类制度具有一个优势。对于某些公共服务,很难来确认其产出水平、质量以及一个官僚任期内该官僚机构财产的可能损耗。从短期来看,将形式与内容、程序与绩效相混淆实在是一件轻而易举的事情。比如,现在人们逐渐认识到,20 世纪 60 年代美国国防研究与开发计划几乎是一场灾难,某些国防财产遭受巨大损失。但是,在开发新型武器方面的长期领先和固定资产上的短时变化,使人们很难在那一时期觉察到这些情况。当前对“纳马拉系统”的评估也不可能脱离偏见,但要比纳马拉担任国防部长期间进行这项评估好得多。在评估一个医疗研究计划和一个地区性经济发展计划负责人的绩效时,会面临相似的问题。但是,人的头脑具有将对于各种现象的感知进行整合的理解力,尤其是在经过一段时期的思考以后,判断绩效的依据,优于概念上准确和可测量的产出指标的依据。

这一延期支付奖励制度可能会产生什么结果呢？有些官僚会选择在早期退出对于奖金的竞争，转而追求较高预算的传统性官僚回报。但是，当以前的同事获高额奖励时，这些官僚甚至会有另外的想法。有些官僚或许会尝试拿这一奖励制度赌一把，他们利用向总基金返还高额资金的期望，虚报实现既定产出所需要的预算；但来自其他官僚机构的竞争，会减少这种行为的发生，因为虚报的预算方案很可能导致该官僚机构的预算方案低于没有偏见的估算。还有些官僚，无论单个或集体，都会有意识地追求潜在的奖励，在这些群体中，某些人后来将获得某项奖励。

我并不指望这一延期支付奖励制度在激励行为效率上，比第一类制度有效，因为奖励的获得被延期，并且获得奖励具有不确定因素。此外一个问题是：由于随心所欲和腐败，奖励委员会运用的标准与尽职尽责官僚所一直使用的标准可能不同。但是，一个正式的、公开的奖励法，应该可以降低随心所欲的范围，同时，任命有威望的公民或匿名任命奖励委员会成员，应该可以减少腐败的可能。

我认为这项延期奖励制度要比第一种制度可接受性大得多，至少作为一项试验是这样。其中部分原因在于：评估当前绩效和降低试验成本存在问题。但是，在一定的意义上说，我们的公共制度似乎更愿意事后奖励其雇员，至于原因，我还不能十分清楚。美国政府现在不准备向首期军事人力支付足够经费来招募义务兵，但（幸存下来的）退伍老兵却可以获取在他们服役时完全不敢想象的高额收益。比之其私人企业中的同等职位者，大多数政府雇员领取的工资低但退休金高。政府不愿意支付足够的钱留住优秀管理者，但似乎愿意支付高额的间接成本让这些管理者进入政府的承包商或规制性企业中去。无论什么情况下，适当的工资水平和光荣而体面的退休制度，似乎符合官僚的通常想象，但我认为，即使基金很小但奖额很大的奖励，也会极大改善官僚的绩效和公共服务提供所产生的收益。

三、第三种奖励制度，允许官僚将所批准的预算与所批准的计划的实际成本之间的差额的一定比例，花费在一系列得到允许的有限活动上，但不允许他们将这一差额的任何部分挪用来直接增加个人收入。我认为，这一奖励制度没有前面两种有效，但可接受性比较高。

事实上,这种奖励制度内含在给最优秀的官僚较多的自由处置权利和环境等实践中。(前)苏联(The Soviet)的“主任基金”就是这种制度的最大的正式试验。这一制度的正式形成,应该会有与第一种制度一样的结果,但不可能如此有效,因为大多数官僚并不偏好于那些被允许的活动,而偏好于他们个人收入的同样增加。

这一制度按以下方式运行:一个官僚机构接受所批准的预算,并进行一系列获批准的活动。一系列范围更大的经批准的活动,包含经批准的活动,也包含其他有助于提高官僚机构士气、长期生存能力和环境的其他限定活动。如果该官僚机构以低于所批准的预算的成本进行了经批准的活动,高级官僚就可以将这一差额的部分资金用于这一系列所允许的活动。该官僚机构也必须报告进行这些经批准的活动的实际成本。如果分配率低于平均额,该官僚机构要将部分差额返还给总基金。比如,在一个军事官僚机构,高级官僚可以根据其需要,将部分差额用于扩大获批准的军事力量,改善官僚机构的固定资产,增加研究和开发计划,改善基地住房和娱乐设施,增加旅游基金以及总部工作人员等等。

稍低于平均额的分配率可能是人们期望的,至少在没有其他官僚机构的强有力竞争的条件下,有利于改善经批准活动的实际成本的计算。这样,以较低成本进行获批准活动的官僚机构既可以有更多的基金用于自行选择的活动,又可以将某些基金返还总基金。像前两种制度一样,这一奖励制度会使单个官僚产生侵蚀批准计划的质量的动机。但是,审议制度和来自其他官僚机构的竞争,会使这类行为最小化。非常高的财政弹性以及由此形成的某一官僚机构的称心如意,会使得其他官僚机构在后面的竞争中削减所批准的预算方案。

这并不是官僚制中造成良好管理的最有效手段。支持一位高级将领、官僚或立法者的直接成本——包括他们身边的工作人员、个人环境、交通和邮政特权等——常常是他们薪水的 10 倍。从他们控制之下的其他所允许活动来看,间接成本会更高。

国防部(The Department of Defense)每年在军事系统上花费 100 多亿美元,这些军事系统的主要目的是服务于若干服务和从属集团的教义利益。美国联邦政府每年将 300 亿美元左右的资金转移给特殊

利益集团而不是穷人,其主要目的是将1亿美元左右的资金用于总统竞选中的贡献者。一位主张这些可允许活动的成本的一部分作为自己个人收入的将军,会发现这更有利于他的服务的教义利益,并将这些活动的大部分成本返还总基金。另一位主张转移支付中的一小部分为个人收入的立法委员,可以资助他自己的竞选活动,并将这些转移支付的大部分成本返还给总基金。

目前,这种间接支付的制度还不是十分有效,因为可允许活动的成本很高,而且在官僚的绩效与这些令人愉快的事情和可允许计划的规模之间存在相当大的随机因素。官僚机构将仍然有教义利益,这些利益通常与供给公共服务的某些程序相联系。但是,(有着不同教义利益的)官僚机构之间的竞争,会降低既定产出所批准的预算,从而减少用于资助这些教义利益的可用资源的数量。决定这些可允许活动的可用资源的数量的更正式的制度,将减少官僚绩效与这些可允许活动之间的随机性。第三种奖励制度应该是最可接受的,因为它代表着要使目前尚未构建的实践活动正式化。即使在竞争性官僚制中,这也不是造成良好管理的最有效手段,但它能够减少无效率,避免公共服务的过度供给。

这种奖励制度会在环境和很大程度上基于官僚机构绩效的其他可允许活动中引起很大的变化。在这种情况下,会出现一种不幸的趋势:审计员和比较传统的预算审议官员会消除比较成功的官僚机构有差别的环境和其他可允许的活动。戴“墨镜(green eyeshade)”的预算审议官员的这种活动,是最反生产性的,并且强化了最恶劣的官僚行为。为这些可允许活动争取自由资源的机会,正是激励单个官僚机构改进行为效率的因素,一个官僚机构中这些可允许活动的规模,是激励其他官僚机构降低一项服务的批准预算的因素。这些可允许活动,在组织官僚制方面所起的总体作用,与私人企业追求利润相同。消除官僚机构之间所允许的活动的数量差别和私人企业公司之间利润的差别,是两个环境中竞争性均衡的特点,但是,强行消除这些差别——这是公共审计员和社会学家无意中犯的大错——会妨碍竞争性均衡的实现。

任何目标并不完全一致的社会制度,必须允许其活动由下属单位

评估,同时造成行为的价格由较大单位评估。社会制度应该按照该集团资助的活动的总成本来评估,而不仅仅以那些并不直接与所期望的活动相关,但用于造成这些活动的绩效的关键功能的那部分成本来评估。现代官僚制的很多问题,是因为没有能够认识到官僚机构是一个由具有强烈个人动机的人管理和操作的社会制度。我认为,运用这三种奖励制度中的任何一种,可以缓解这些问题中的许多问题,条件是在官僚机构之间引入竞争,造成成本最小化而不是预算最大化行为。

尽管我认为基于目前收入的奖励制度比基于未来收入的奖励制度有效,基于货币收入的奖励制度比基于实物收入的奖励制度有效,我还是承认,凡·密歇斯(von Mises)对于官僚的讽刺十分接近于人们普遍的印象,运用目前货币收入的形式奖励公共项目的高级管理层,被认为是一种不好的方式。有时,对于传统官僚制奖励制度的公共成本的更为普遍的认识会改变这一态度。

但与此同时,这部分所描述的三种奖励制度中的任何一种所提供的希望,我相信,都足以值得在公共部门各部分进行试验。对于目前收入制度的试验,在某些供给易于测量的服务和出租其资产的竞争性官僚机构会得到最好的检验。对于延期奖励制度的试验,可能在某些负责研究和开发计划的竞争性官僚机构中会得到最好的检验;同时,它对于评估历史上的“国王奖励”制度也是有价值的。在19世纪现代法——德官僚制模型发展之前,欧洲一些政府已在运用这一制度。在提供军事力量的一系列竞争性官僚机构中,可允许活动奖励制度将得到最好的检验。人们对于官僚制绩效越来越关注,我们的所有社会制度应被视为试验的看法更加普遍,这些应该产生对于在公共部门中尝试和评估这些试验更加有利的态度。

## 分析和信息

系统分析和项目预算,是当前运用于改善官僚制的效率和灵活性的管理技术的最重要试验。运用于支持官僚制的这些技术都是为了公共利益吗?有时候是,但更经常的时候不是。分析和改进计算的主要目的是为了确认提供相同公共服务的生产程序的更有效组合方式。

这些技术在决定一项公共服务的产出水平或在决定不同公共服务的组合偏好方面贡献不大,因为这些涉及有关价值的一项实质性主观因素;这些技术所能贡献的,主要是判断成本和备选方案的其他客观性特征。因此,用于官僚制的这些技术可以提出效率问题,但仍无法强调官僚制中过度供给这一更普遍的问题。

重要的是认识到企业家和官僚都没有任何实现效率的内在动机。但大多数企业家被迫提高效率,因为效率对于利润最大化和生存是必要的。有些官僚被迫选择生产程序的有效组合,因为效率是预算/约束的产出区域中预算最大化均衡的特征。即使在这一区域,按照现行价值计算衡量,官僚也没有在长期投资选择方面提高其效率的动机。其他官僚,尤其那些领导在需求——约束区域运行的官僚机构的官僚,在效率生产和投资选择方面毫无兴趣。因此,在用于支持官僚制时,更好的分析和资源计算的结果取决于该官僚机构面临的特殊条件和高级官僚的动机。

有三种情况应该予以区分(按照分析的价值升序排列):

一、在需求约束区域,官僚没有兴趣提高任何决策的效率,因此,他们不会支持为提高效率的改进计算的分析和发展。如果更高权威要求某种分析,或即使目前拥有一位分析人员是很时髦的事情,该官僚机构会资助某种分析,但一定要确保这项分析完全是自我服务或模棱两可的,以避免任何威胁到官僚机构需求/约束地位的风险。正如有时会发生的那样,如果由该区域的官僚机构资助的某项研究结果是客观、彻底、透明和清晰的,则通常会被分类或受到严格限制;如果个别流行的研究结果的发布不能受到限制,该官僚机构通常会资助对于同一主题进行的其他研究,为自己寻找一个拖延行动的借口和冲淡前者研究的影响。为这些官僚机构进行认真研究工作的分析家们很快发现,自己需要另一位资助者。事实上,有些官僚机构不断为劣质研究提供大量的资金,这一事实仅仅表明,与寻找其他可能途径花掉获批准的预算相比,他们更偏向于劣质研究。为这些官僚机构所作的研究的边际价值为零,但是,认识到这些研究的边际成本也为零,对于分析家而言仅仅是一个小小的安慰,因为该官僚机构会找到其他途径来花费同样的预算。

二、在更为一般的预算/约束区域,官僚具有预算最大化的动机,来辨识和运用更有效的生产程序。在这种情况下,官僚会珍惜有助于提高其效率的优秀的分析和更好的计算。这种官僚喜欢优秀的研究而不是糟糕的研究,并会允许优秀研究成果发表。对于兢兢业业的分析家来讲,这听起来像是一位理想的资助者。然而,这一区域的优秀分析的结果和改善绩效的其他手段应得到认可。降低最小成本的直接后果,是提高了该官僚机构的产出和预算。这的确提高了该服务的总净利润;但产出和预算的提高,仅提高了高需求群体的净利润,而中等需求群体的利益被冷落,低需求群体的负面净收益增加。这就很容易理解为什么分析家会相信他的活动是为了公众利益,因为他对于所研究的公共服务有相当高的偏好。当一项活动导致一个群体的净收益上升,而其他群体的净收益下降时,该活动显然是不受欢迎的,除非受损失的群体得到了相当于其损失数量的补偿,且其他群体利益不受损害。但这样的补偿很少能够做到,除非对于一种服务低需求的群体,正好是另一服务的高需求群体。对于公共服务整体而言,低需求群体的大多数成员都相对贫穷,一般公共服务效率的改进,通常会减少这一群体的净收益,除非净收益总值的增长中足够部分能通过减免税收和特殊项目的形式转移给该群体。

将大多数官僚机构转移到预算/约束区域,将加剧官僚制中的竞争,这会提高对优秀公共政策分析的需求。但是,除非我们的政治制度做出适当补偿,否则,优秀的分析显然是不可企及的,尽管它能导致改进的效率,因为分析并不能减少官僚制过度供给公共服务这一较为普遍的问题。此外,即使在这一区域,对于长期投资选择的出色分析可能并不改进效率,除非官僚所期望的任期长于另外选择的支出时期。在预算—约束区域,人们期望官僚应该资助和补充对于短期生产过程的优秀分析,但在长期投资决策上,应使用他自己的个人计算。

三、在极少见的情况下,一位高级官僚可能会自觉服务于总统和中等需求群体某些其他代表的利益,至少在官僚制和审议委员会使得他的职位无法忍受时是如此。在这一稀有情况下,改进的分析和计算能够减少无效率和官僚机构的过度供给。比如,我的印象是,在每届新政府的最初几年中,国防部总是努力服务于总统,但这并不是普遍

和持续的情况。分析有利于帮助总统的代表调查官僚机构的生产过程,提出可靠的选择方案替代下属官僚机构制定的提案。坦率地讲,在预算和产出较低的区域,这些方案是最有效的,这一点远不如它们是可信的重要。如同第十五章所表明的那样,对于官僚机构提案的一个可信替代,能有效减少服务的过度供给,并增加总净收益。在这种情况下,分析就可能会以牺牲高需求群体的净收益为代价来增加中低需求群体的净收益。

在这种不寻常的环境下,对一官僚机构的公共政策分析可能最为有效并且能够增加个人奖励,就像麦克·纳马拉(Mc Namara)在国防部任职的最初几年那样。但是,分析家应该预期这一状况是过渡性的,他们的活动会受到高需求群体及其在审议委员会中的代表的反对,会受到官僚制本身的反对,会受到官僚机构所使用的特定因素的所有者的反对。出现这种情况时,优秀的分析家会通过服务于高级官僚而服务于公共利益。不幸的是,只有那些无知和无耻的人才会继续这样做。

总结:改善分析和计算在某些情况下能够提高官僚制的绩效,但更普遍的是,支持官僚制的分析的边际价值是模糊不清的或为零。在任何情况下,改善分析和信息都不是解决官僚制问题的一般方案。市场制度的出色表现并非由于它们运用了更好或更多的分析。事实上,这个国家大多数正式的、“人为的”资源分配的分析,现在都服务于官僚制。不同组织绩效中的最大差别,是由其结构和管理者的动机造成的。现在服务于官僚制的一些部分分析资源,显然应该更好地投资于进一步推进对于政治制度和供给公共服务的组织的理解上。

## 第十九章 市场替代

前几章已经表明一个明显的问题,即如果一个官僚机构的结构和动力不得不做很大改变才能改进其工作,那么,为什么不更多地依靠结构和动力已经存在的私人市场来供给公共服务呢?确实,为什么不呢?部分地利用营利性或非营利性私人企业的资源来提供公共服务,将是非常有价值的,不管官僚机构或者政治制度是否因此而发生显著改变。利用私人企业的资源来供给公共服务的主要价值,是削弱官僚机构供给公共服务的垄断权力,其方式是从管理方面独立于官僚机构和审查委员会的资源中,提供中等需求群体已了解其价格的服务。私人资源的供给,能够显著地减少官僚价格和审查委员会的垄断权力,即使其成本高于官僚供给的最低可能成本,或者即使这种私人资源的供给实际上并没有被运用过。

### 可市场交易的服务

许许多多由政府资助的服务,也可以由私人部门予以市场化,或者存在着予以市场化的可能。这些服务的特征是,给它的消费者带来直接的私人收益,并且给消费这种服务的更加普遍的公众,至少是某些群体带来预期的收益;适用的市场交易技术,也允许排除受私人收益驱使的不付费的潜在消费者。在没有政府资助的情况下,一定数量的这类服务通常由私人部门来提供。在这种情况下,政府的注意力在于,假定(这种假设很少被精确界定,而且几乎没有衡量过)存在着这些服务的消费的公众的、非市场化的边际收益,根据这种假定增加这

类服务的总供给。如果政府的主要注意力在于特定群体的收入,或者如果这对工作行为造成了负面影响,那么当然,一个直接的自由的收入转移机制,或者工资补贴,则是政府活动的最有效的形式。如果政府的注意力取决于对特定服务的消费,那么,一个直接对于这些服务的单位补贴,是完全适当并且通常也是最有效的形式。

如果公众的利益独立于消费这些服务的群体,那么,最有效的补贴形式通常是对这些服务的生产者提供直接的生产补贴,这将降低所有消费者支付的价格,从而使这类服务的普遍消费得以扩展。政府直接将补贴提供给生产者,但是并不事先决定对这笔补贴在生产者中如何分配,并且不对生产过程予以干涉。这种补贴可以采取对整个产出进行固定数额的单位补贴的形式(或者,更有效率的是,对超出某些时期基数的附加产出进行额外补贴),给予农场主、大学、医院等等,以补贴这些机构供给的特定的物品和服务。如果政府的兴趣在于提高对一些服务的总体消费水平,那么,通常按照一个单位补贴率补贴产出更为有效,不过,这仅仅是因为与生产者打交道的管理费用,低于通过补贴来引导消费者的费用。但是,总产出补贴和总消费补贴的结果,也将是同样的。

虽然与生产者打交道有着潜在的管理上的方便,但是,由较低层次的政府或者私人生产者供给的公共服务的资助中,大多数政府记录并不令人乐观。当代大多数生产者在资助公共服务供给时的主要问题,是因为他们将大量的拨款(经常源于生产者对资助的“渴求”)或补助用于投入生产过程,而不是用于对单位产出的补贴。正如在第十章对混合官僚机构的评估所显示的那样,直接拨款给大学、医院等,与单位产出补贴相比,它是减少了额外产出的较低效率的方式,一定程度上,它取决于资助者或者消费者各自的需求,还是两者的需求占主导地位,取决于混合型官僚机构在销售服务时是否对消费者实行价格歧视。

对公共服务生产的某些投入的补贴,为生产者将这笔资金用于其他的用途提供了免费的资源,但是,其成本通常实质上是扭曲了对于生产过程的选择。例如,美国医学院校教职的数量自 1950 年以来增长了 5 倍,这在很大程度上是由于政府拨款广泛使用造成的,虽然种

种补贴名义上严格限制在特定的科研活动上,但是,培养的医学博士的数量也仅仅增长了20%左右。由于所有这些公共基金和因此而引起的研究活动,医疗服务的相对成本在同一时期持续上升。对于相同的公共支出来说,根据新开业的医生数量而提供的单位补贴,将明显的引起医生总数量的增加,削弱医疗协会的垄断权力,并且降低医疗服务的成本。联邦公路项目只对公路建设而不对公路的保养提供补贴,这就大概导致了使用混凝土修建公路,修建成本很高而养路成本较低。相反,大多数由各州政府资助的公路,也需要保养,却是用碎石铺筑的,它的建设成本较低而保养成本较高。联邦资助和州资助的公路项目之所以有不同特点,一定程度上是因为预期的交通负荷不同。但是,存在的一个强烈的假设是,资助的性质扭曲了公路修建方式的选择。联邦资助修建的大学宿舍和其他建筑,使得学校的普通职员和基础设施大量的增加,从而引起了学校的增加和规模的拓展。

有时,对公共服务产出的界定、测量和监督是非常困难的。不过,通过不受限制的拨款或者对这些服务的生产直接补贴投入而资助公共服务,可以避免这一问题,但要以牺牲效率和良好的公众计算为代价。政府资助那些由较低层次的政府或者私人机构供给的公共服务,应该采取单位产出补贴的形式,虽然很难期望如此。

如果公众从某项服务的收益依赖于某群体对该服务的消费,那么,最有效率的补贴形式,通常就是具有特定数量或价值的服务的代金券,把它们直接赠送给特定的集团成员,或者是产出的单位补贴,把它们提供给特定集团,赠送给生产者。<sup>①</sup> 代金券通常采取食品券、房租代金券、付费代金券、旅游代金券等形式,限定发给一些低收入的家庭、学生或者其他类似的群体。拨给一些生产者的限定产出补贴,可以采取的形式有奖学金、较低的医疗费、或者仅仅适用于如某个目标团体的成员这样的身份的较低价格票券。如果所有的潜在生产者都符合有资格接受这些代金券或补贴,那么,这两种补贴形式在实施效果上并无很大的不同。

然而,由于一些难以解释的原因,代金券的接受者通常被允许用

<sup>①</sup> 对于理解担保人制度的主要贡献,近来是由艾德佳·奥尔森作出的,见其著作《效率转移理论中的某些命题》第4018页,兰德公司1969年版。

它们去和任何机构供给的服务进行交换,而不管限定的产出补贴往往被限用于政府机构或非营利的私人机构。例如,食品券和退伍老兵的津贴费用可能用于与营利性机构进行交换,但是,大多数教育和住房补贴,则被限定于非营利性企业。在这种情况下,只有使消费者接触到这种补贴型服务的更加广阔的市场时,代金券体制才是更可取的。

如果使用代金券系统,通常需要对消费者进行身份鉴别,以防止在符合条件的群体和不符合条件的群体之间以代金券换取金钱。任何将代金券大笔兑换成金钱的情况,都可能使消费补贴变为一种给予符合条件的群体的普通的收入转移支付,而在这种情况下,它还不如直接的收入转移支付有效。如果公众利益依赖于特定群体供给的特定服务的消费,并且这些群体的消费者身份的鉴别相对容易,那么,采用代金券将是政府实现其目标的有效手段。在这种情况下,官僚机构的职责就是将其发放到符合条件的群体手中。

## 非市场交易的服务

当然,许多由政府资助的服务是纯粹公共服务,这些服务为每个人提供同样的产出,并且不可能(有效地)排除不付费的收益。政府的传统功能——法院和警察系统、军事力量、对外交往、对传染病的控制、一些科研和信息服务等等,就是典型的例子。在有些情况下,如果没有政府资助,这些服务根本无法提供。现在,大部分这些服务也是由官僚机构提供的。

然而,对于这些服务的生产的某部分投入,却往往由营利型企业按照与这些官僚机构的合同提供的。以美国为例,大多数官僚机构的办公楼是由私人企业修建的,大多数的军队武器装备和供给都是由私人企业研制和生产的;政府机关办公楼和军事基地内的食品服务,往往是由私人企业供给的。

对于这些服务来说,当前,在官僚机构和私人企业之间分配活动,主要市场替代是利用这些私人企业去组织这些服务的更高阶段生产。在比提供大楼和装备更高级的下一个阶段,私人企业可以竞标去维护这些大楼甚至武器系统。在下一个更高的阶段,私人公司可以竞标去

提供特定的辅助性服务,比如现在由军队提供的许多训练活动或者对计算机设备的操作。在更高的水平上,私人企业可以竞标一些管理合同,去操作对一定数量的某项特定公共服务供给必需的全过程活动。

例如,私人企业可能竞标去供给邮政服务、消防服务、空中交通管制终端系统,或者有可能的话,甚至一个地方社区的治安服务(我认为,在西南部一个营利性私人企业为一些社区所提供的消防服务,就是这一类型)。甚至一些军事力量也可以考虑由一些私人企业提供运行,比如部分的民兵部队、NIKE HERCULES 以及安全部队显然都是可以考虑的对象;这些军事力量的运行,主要包含一些专门的技术职能,实际上并不需要战术技巧,且主要限定在美国大陆的固定地区。这些军事力量的运行,可以与空间发射设施的运行相提并论,现在,美国空间计划的大部分职能都是由私人企业承担的。在这方面,一个管理合同也许是可取的,它也包括对主要资源的供给以保持政府对重要资产的所有权,并且确保这些资产所必需的标准化。

没有必要(而且可能弄巧成拙)将任何一个这类活动都与私人企业签定合同。通过私人企业供给一些活动的主要价值,是按照中等需求群体已知的价格水平提供一种供给资源,这种资源在管理上不依赖于官僚机构和审查委员会,因而削弱官僚机构和审查委员会的垄断权力。在 20 世纪 30 年代,设立公共电力机构的主要目的,就是为衡量私人垄断的电力效用提供一个“标尺”。无论是在一些地区的电力供应是由公共机构提供的还是由私人机构提供的,它们的优点都是类似的——提供一个标准去衡量在预算最大化条件下的垄断性官僚机构的绩效。由数以千计的低约束的营利性私人企业的活动构成的人类登月计划的巨大风险曾招致许多非议。无论美国登月计划本身价值如何,它已经成为近年来显然比较成功的公共活动计划之一,在预算估计的范围以内得以完成,而且在一开始的时候就按照预定的时间表进行。

对供给某些公共服务的官僚机构的绩效的日益不满,加上私人机构在一些服务的供给上所展现的成功,使我们有充分的理由认为,应该进行更多的尝试,尝试由营利性私人机构和非营利性组织提供公共服务。在有些情况下,某些官僚机构的现有绩效可能为这样的试验所

证明,这些官僚机构没有必要害怕或者反对这样的试验。在其他情况下,官僚机构的绩效可能被证明低于私人机构,这样,官僚机构以及为官僚机构所利用的种种因素,可能还有审查委员会,都可能反对这样的试验,所以,也许正是遭到这些群体强烈反对的那些试验,能够最好地服务于公共利益。如果考虑了这些试验,官僚机构自身显然就不应该赋予构建和评估这些试验的职责。

无论人们对公共服务的偏好是什么,正如他们当选的代表做出的决定中所表明的那样,政府都应该促进这样的试验,以允许决定提供这些服务的制度安排的组合,从长远来看,其依据是已显示的绩效。我坚信,大部分官僚机构将改进自己的绩效,以达到或者超过其他类型的组织的绩效,进而适应这种挑战。

## 第二十章 政治替代

这一章集中关注的是立法机关和行政机关的结构和程序中的主要变化,这些变化将改进中央政府提供公共服务的绩效。主要由影响公共官员怎样深入准确理解和代表人民的利益的选举公共官员程序引起的问题,将不在我们的讨论范围内。我个人相信,比如说,多党制和比例代表制(可能在一个州的范围内)将比现行的两党制和地区代表制能够更好地体现人们的多元化的利益。但是,对选举过程的结果进行评估,已经大大超出了本书讨论的范围。我们主要讨论审查程序结构中的变化,投票通过所必需的规模中的变化,以及征税系统中的变化。

### 审 议 程 序

第一种方式,正如第十四章的评估所表明的那样,即维持一个专门的审议委员会和执行部门,但是,这将削弱高需求群体在审议过程中的主导作用。在立法机关,通过把立法委员随机安排并定期随机的重新分配到不同的审议委员会,可能可以最好地实现这一点。委员会安排的随机性,将使每一个委员会以很小的抽样误差来代表整个立法机关的利益分配格局,因而,在每一个委员会,决策性投票也将代表中等需求群体的利益。我相信,定期的随机的重新分配将是必要的,主要因为在过了一段时间以后,审议代理人势必将成为倡导者和维护者。这并非因为任何特定的受贿,而是因为一个人对于面对一个较大的群体时不得不维护审议结果的看法受到的微妙的和几乎难以避免

的因素的影响。例如,在任何弥漫着正统教义的领域中的教师们,势必是这种正统教义的倡导和维护者。

一种反对意见指出,这种方案将摧毁和阻碍专业化的再生,因为与有关群体相关的立法委员们,关心的是对于特定计划更好地了解和理解的假定收益,以及与官僚机构相关的部分。然而,如果审议程序如第十四章所描述的那样运作,高需求群体所要求的专业化的价值,最多也是不确定的,因为审议程序的主要作用就是对于能够在立法机构中以多数通过的计划予以评估。如果审议程序更近似地反映立法机构的利益,委员会成员的专业分工,应该足以形成对于相关计划和官僚结构的持续理解;中等需求群体的代表有决定性投票权委员会,将更容易承认或者否决部分委员会成员所赞同的项目。

在行政部门,类似的程序将安排有能力的人到各部门的秘书职位上,这种安排基本上与他们的个人和地域背景无关。例如,按照现行的选择标准,某人可以被安排到农业部,却可能被安排到国务院;原以为被安排到国防部的某些人却被安排到了住宅和城市发展部,等等。因此,专业化也基本由各秘书办公室的工作职员予以保持。即使这种近似于随机安排的程序,也不足以保护行政机关的利益,因为各部门的秘书们往往变成本部门项目的倡导和维护者,至少在一到两遍审议程序后就会如此。定期的和近似随机的内阁成员间的轮岗因此也是必要的。在我的印象中,这种建议的程序,更接近于对立法机关的实际运作程序的描述,而不是对美国行政机关的运作程序的描述。

第二种方式仍将保留选择审议委员会和内阁成员的程序,但是将削弱这些审议集团的垄断权力。在立法机构中,将通过对各个委员会的审议职责进行随机的安排来进行。当前,在众议院,一个由发言人委任的专业职员对委员会新的立法安排问题有自己的判断,但他的安排可能还是最大程度地反映了该发言人的利益。委员会因而可能成为非专业性的审议集团,并非重新分配委员会的委员而是重新分配委员会的职责。这种方案不允许一个特定的委员会的工作职员专门化,但是,在一个审议程序中,保持专门化的方式可以是将专业人员临时安排到各个委员会,负责对特定项目的审议。

立法机构中若干其他改革措施,也可以达到类似的目标。立法

者被随意安排去的一个或多个随意任命的“监察”委员会,在审议中所起的作用或者等同于那些建立在随机基础上的专门委员会进行的审议,或者等同于应整个立法机关的要求而成立的专门委员会的审议。在大多数立法机构中,这也是偶尔才有的实践,而且毫不奇怪,大多数关键性的审议工作通常非专门性审议委员会进行。然而,如果要想使这些监察委员会的工作有效,它们必须能够成为可信的替代物,以替代那些由传统的审议委员会向整个立法机关推荐的组织或机构。

另外一个办法也许同样有用——设立一个对整个立法机关做汇报的由许多专业人士组成的机构。这个组织可以采取一个政策研究所的形式,它可以对当前的和被建议的项目进行审议,并提出可替代的项目;这也许可以通过一个一般的监察委员会进行,并通过这个监察委员会向立法机构反馈。<sup>①</sup> 显然,重要的是,这个审议人员和机构在财务上独立于官僚机构或专门的审议委员会。这个组织或机构同样也将依赖于监察委员会的一般传讯权力,以保障其获取官僚机构活动的信息的渠道。然而,这种类型的专业委员会的工作将会非常有价值,不论其分析的敏感性和质量如何,只要立法机构准备将其提案当作可信的替代者,替代那些由专门审议委员会推荐的提案——这也许要求某些可用资源的供给,关于这些资源的使用并不通过审议委员会向立法机构报告。

在行政部门,随机的对审议职责的重新安排,也按照类似的过程进行,这种程序较具竞争性而不太具有专业官僚性。官僚们也许会成为倡导者和维护者,但被允许供给范围广泛的公共服务。关于竞争性官僚机构的特征,我们在前面已经讨论,但有几点仍然值得重复一下。这里将没有什么强有力的部门或者秘书,选择哪一个官僚机关,或者官僚机构的组合供给特定的服务,将被迫的由行政审议的水平来决定。管理和预算办公室<sup>②</sup>或者其他行政审议集

<sup>①</sup> 近来,一个这样的监督委员会——联合经济委员会,已经推荐建立一个经济评估和分析办公室向这个委员会报告。见“经济分析和政府的效率”,分委员会关于政府经济的报告(华盛顿.D. C.:美国政府出版署1970年)。

<sup>②</sup> 译者注:美国联邦和州政府下都设立管理和预算办公室(OMB),其主要职责是负责初步汇总政府各个部门的预算,然后提交总统和议会。

团将因此而得到加强,以承担从这些竞争性的方案中进行挑选的职责。

在缺乏竞争的官僚机构中,行政审议机构将不得不更加强化,以有能力形成可信的替代方案,替代那些由垄断性官僚机构提出的方案。我对任何审议集团能够提出可信的替代方案并不抱很大的希望,除非它们能够找到一些官僚机构或者其他资源,提供相关的信息并实施这些方案。目前,美国的总统很大程度上是他自己的官僚机构的俘虏,而国会则是其各个委员会的俘虏。对总统和国会作用的加强,关系到官僚机构和审议委员会的有效联盟,这是有效的多数原则的前提。

## 批准的规则

对于上述变化,另一种措施也可以被看做是一种替代的方法。其基础是认识到服务的官僚供给、高需求群体代表所控制的审议程序和多数原则的组合,造成的结果是公共服务的过度供给,随之而来的低需求群体的损失,中等需求群体的漠然处之,以及只有高需求群体的净收益。这种替代方案仍然保持官僚供给和现在的审查程序,但是将增加立法机构批准提案所要求的票数,从简单多数票批准,增加到更高比例票。如同第十六章所述的那样,2/3 多数批准的规则,将显著地增加由政府供给的服务所带来的总净收益。低需求群体的净损失得以减少,中等需求群体将得到较大实惠,而高需求群体的收益仍将最大,但是一般来说,比简单多数原则下的收益会减少。按照 2/3 多数原则确定的公共服务的官僚供给,使政府多少大于其最优的规模水平。

对 2/3 原则的一般反对意见,通常由政治科学家提出,认为这将使立法过程增加僵局。只有假定大多数由简单多数原则通过的法案是令人满意的,这种反对意见才有意义。然而,这种规则的目的,在于减少公共服务不受欢迎的过度供给,这种供给是官僚供给和多数原则的组合而造成的。在这些基础上,即使将有更多的僵局出现,显然也是人们期望的。

## 税 收 体 制

人们对于有些公共服务需求的差异主要是由不同的收入决定的，对于这些公共服务来说，累进税制可以改善资源对于公共部门的分配和税负的分担。与比例税制相比，累进税制将有效地减轻低需求群体的税负，稍微减少中等需求群体的税负，并且增加高需求群体的税负。在服务的官僚供给、高需求群体控制审议委员会以及多数原则的既定条件下，累进税制将缩小政府的规模，并且增加总净收益。不过，只有在审议委员会的解决方案低于刚好获得多数通过的方案时，才会如此；如果高于通过的方案，略微减少中等需求群体税负的累进税制，将导致稍大的政府规模和稍低的总净收益。在任何一种情况下，累进税制的主要效果，就是减少低需求群体的绝对损失，或者可能的话，将这种净损失转化为该群体的小的净收益。在公共服务竞争性供给和多数原则的既定条件下，累进税制替代比例税制，在某种程度上将会扩大政府的规模，并且带给低需求群体和中等需求群体的较高的净收益，降低高需求群体的净收益。

人们对于有些公共服务具有不同需求，主要是由其他因素而不是不同收入而引起的，对于这些公共服务来说，累进税制会明显地扭曲资源对于公共部门的分配和税负的分担。对那些对公共服务具有中等需求而收入低的群体尤其如此。因此，对于低税率群体来说，无论是比例税制还是累进税制，将明显导致这些服务的过度供给，并且低需求群体的净损失和高需求群体的净收益的差距鸿沟将拉大。在我们现行的政治体系中，那些在不同群体之间最常引起争论的公共服务，就是由高需求、低收入群体的代表所控制委员会审议的服务。对这个问题的一个保护措施，是改变对于这些委员会的选择性质，可采用的办法如上所论的随机安排程序。另一种由我们的联邦体系提供的保护措施，是把强烈取决于地区状况而需求不同的那些服务的供给授权于较低层次的政府，保留给中央政府供给的那些服务，仅仅是除了收入差异之外同质性的需求的服务。在后一种情况下，累进税制能够成为保障配置效率和分配公平的有效工具。

---

## 第七篇

---

---

## 结 论

---



## 第二十一章 总结性议程

仅仅从其个人与政府的关系考虑出发,大多数人偏好的政府也是更有效率,更具代表性,创造出更大的社会总净收益,而且税负和净收益的分配更加公平。每一个关心我们民主政治制度的生存和国家共同体的公正性的人,都偏好于具有上述优点的政府。本书的必然结论是,一个更好的政府将是一个规模更小的政府。作出这个结论的既定前提是,公共服务需求是通过我们的政治过程表达的。该结论的基础是公共服务的官僚供给、多数原则以及比例税制——这些都是现行政府制度最主要的特征。

近几章已经描述了官僚机构、公共服务供给的来源以及我们的政治制度中的很多变化,我相信,这些变化有助于改进我们的政府。最重要的一般变化总结如下:

1. 将政府的规模降至一个更接近于最优水平的方法,就是所有的拨款都要遵循立法者  $2/3$  多数通过批准的统一规则。这是一个在概念上很简单但是在某种程度上无情的办法。这个规则更常被用作一种威慑手段,并用作总统的否决权。在总统看来,否决权的基本目标,就是针对倡导者和维护者保护中间投票人的利益,这些倡导者和维护者就是官僚机构和立法机构的委员会。在公共服务官僚供给和比例税制既定的条件下,  $2/3$  多数原则将创造出一个更接近于最优规模的公共服务量,而且,也许更重要的是,它将减少现政府向那些对公共服务相对需求较低的群体提供服务而带来的净损失。 $2/3$  多数原则,就其本身而言,能够减少但不能消除不同群体对较大或较小规模的政府的偏好的差异。但是,  $2/3$  多数原则与累进

税制相结合,将产生一个更接近最优水平的公共服务,并在政府规模问题上达成一致。

对于2/3多数原则的一般使用,代表着我们的政治制度中的基本变化,但而不应被随意采用。它不应体现为这样一种期望,即官僚制从此就可以得到控制。对于解决官僚机构的过度供给问题,它仅仅在一定程度上是正确的,对于解决某些官僚机构的无效率问题,可能是不正确的。我相信,随着人们的认识的发展和不断努力,官僚机构是能够被控制的。由于这个原因,我不赞同对2/3多数原则的泛用。但是在某种程度上,比较经常地使用否决权,将有助于实际形成符合大多数人利益要求的确实控制官僚制的比较复杂的过程。

2. 与多数原则相结合的公共服务的竞争性供给,将产生接近于最优水平的公共服务。公共服务的竞争性供给的创造过程也许是复杂的,但是并不要求改变我们的基本政治制度。这个过程大体上将包括以下的主要改变:

- (1) 在供给相同或者相似的公共服务的官僚机构之间提高竞争性;
- (2) 改变官僚机构的动力,以提高低级官僚的工作效率;
- (3) 更多地使用私人资源供给公共服务,以增强与官僚机构的竞争;
- (4) 由总统和中间投票人的立法代表重新确认对审议程序的控制权。

实施这些普遍改革的许多可能途径,前面已经加以描述。也许,并非所有详细建议的措施都是可行的和令人热望的,但是,每一种基本方面的仅仅一项或几项改变,也许是必要的。创造公共产品的竞争性供给的过程,可能应该包括有关许多这些建议的改革的小规模试验,并且由我们的全体当选官员对于这些试验进行评估。这些改革代表着对公共行政的传统看法的根本性变化,但是我希望,这些权威的态度还没有上升到宪法的高度。这些为了创造更接近于公共产品竞争性供给的一般改革,将减少官僚机构的过度供给问题和某些官僚机构的工作效率低下问题。因此,也是为了防止对多数原则的广泛使

用,我更倾向于这种比较复杂的程序,而不是广泛使用 2/3 多数原则。

公共服务的竞争性供给,将减少不同群体对大些还是小些政府的偏好差异,但是不能消除这些差异。然而,公共服务的竞争性供给与累进税制相结合,将产生比较接近最优水平的公共服务,并在政府规模问题上达成比较广泛的共识。

3. 任何由随着收入增长而增长的一般税收资助的政府,至多只能有效管理这样的公共服务,即除了收入差异外,人们对于这种公共服务的需求基本上是同质的。在既定的政府层次上,那些需求与收入没有关系的公共服务,在任何可确认类型的政府下,都会明显予以过度供给。这种情况通常是因为在较高的政府层次上资助了公共服务,这种公共服务的大部分收益随着较低收入地区的人口增加而自然增长(但是在这个地区,对于这种服务的需求很可能与收入成正相关)。这个问题的强烈含义是,公共服务的资助应该限制在最低层次的政府,涵盖每一项服务的大多数受益者。因此,中央政府应被限定资助这样一些公共服务,包括向低收入者的转移支付,而这将使整个社会受益。比之较大的地区,一个小地区中人们的收入和对公共服务的需求更接近同质化,因此,小地区的税收体制比中央层次上恰恰少些累进性。因此,中央政府应该以更低而多少更具累进性的税率,资助比当前更小范围的公共服务。通过更好地利用我们的联邦体制,允许个人根据他们对州和地方政府的选择,以投票来决定大部分公共服务,将会减少我们政府的很大一部分问题。

4. 无论政治决策过程还是公共服务供给的来源如何变化,累进税制是达到社会分配均衡状态的必要手段,从而使社会中每个群体都正好满意于公共服务供给的一般水平。如果没有累进税制,对于公共服务需求相对较低的个人,需求量将低于一般均衡水平的供给量,而对于公共服务需求相对较高的个人,需求量将高于一般均衡水平的供给量。随之而来的争论也许是好的新闻题材,但我认为,这种争论将削弱我们国家共同体的完整性。在任何政府层次上的税制都应更具累进性,对于在这个政府层次上资助的一揽子公共服务的需求的收入弹性就更大。由于需求函数与收入是成比例的,第十六章的分析表明,实现税负分担均衡状态的税收体制,将免除一些最低收入家庭的

负担，并且适当逐步提高最低收入家庭的免税标准。然而，在更低的最佳政府层次上，所得税的税率，对每一个群体，即使是高收入群体，都会降低。总之，在最优政府层次上的税负均衡，可以通过某种程度上较低税率而更具累进性的税制结构来实现。

官僚机构和代议制的政府是由人民创造的。它们应当成为人民的工具。然而，官僚机构和中央政府的同步增长，使这些机构的敏感性减弱，对于是人民还是这些机构是有效的主权者这一问题存在着混乱。甚至在人民的心目中，爱国主义混同于对政府的支持。我们大多数人具有18世纪阐述的自由主义理想，而其与现代科技、更高的收入、或者其他民族的情况并没有什么传承关系，从而使这些自由主义思想难以实行。地理边界的关闭使得这些理想甚至更加重要。对官僚机构和代议制政府作用的更广泛的理解，对于可确认的特定改革的潜在收益的承认，所根据的都是本书所建立的一类理论，我相信，它们是实现这些理想的前提。

## 特殊的官僚经济学

### 1. 导言

经济学目前并没有提供一种关于最大化的官僚的理论。目前占主导地位的公共行政的研究方法是，提供组织结构、信息系统和对于（无论从何种原因出发）想具有效率的官僚的分析。然而，这种方法没有阐发一些条件，在这些条件下，官僚的个人目标与官僚制度的效率是一致的，或者可以说，这种方法不认为这些条件与之有明显的相关性。

目前，随着官僚机构进行大量的和越来越多的经济活动，经济学家们尚未对以下问题做出具有实质意义的回答：官僚制的显著特征是什么？官僚制理论的关键要素是什么？尤其是，官僚将什么最大化，他们在什么外部条件下这样做？在这些条件下最大化的后果是什么？例如，在既定的需求和成本条件下，官僚机构的均衡产出和预算是什么？需求和成本条件改变的后果是什么？经济活动的官僚组织所造成的福利后果是什么？什么样的组织变化和奖励结构可能提高组织

的效率？这篇论文提出了一个关于最大化的官僚的简单模型，并在此基础上，对于这些问题提出了一系列定性的尝试性答案。

## 2. 模型

这一节勾勒的模型，基于官僚机构的以下两个关键性特征：(1) 如果需求和成本是既定的，在预算必须等于或者大于均衡产出中最小总成本的约束条件下，官僚将其官僚机构的总预算最大化；(2) 官僚机构用特定的产出（或者若干产出的组合）换取特定的预算。因此，这篇论文的官僚机构是由这两个特征界定的。

下面是可能影响官僚的效用函数的若干变量：工资、岗位津贴、公共声誉、权力、赞助、管理官僚机构的容易程度、进行改革的容易程度。我认为，所有这些变量是官僚机构总预算的单极正函数<sup>①</sup>。预算最大化应当是一个合适代表者，甚至对于在金钱方面只有相对较低动机，在公共利益方面具有较高改革动机的那些官僚来说，也是如此。一个令人感兴趣的现象是，近几年来，最杰出的公务员实际大量增加了他们所负责的官僚机构的预算。

第二个得到广泛承认的特点是，官僚机构以其产出交换总预算，而不是按照单位价格进行交换。但是，官僚机构行为的这种特点的含义，却没有得到广泛认识。垄断者提供的市场是无可选择的市场，官僚机构的这一特点也给予官僚机构与垄断者同样类型的“市场”权力<sup>②</sup>。这样，一个官僚机构就能分配所有的消费者剩余。然而，如同后面所表明的那样，这个特点也造成了与垄断者<sup>③</sup>明显不同的官僚机构的产出、预算和福利状况。

根据所界定的这两个特点，考虑到面对线型需求和成本条件的官僚机构，由此建立官僚机构均衡状态如下。首先，考虑在一个竞争性的市场上购买要素的官僚机构，对它来说

$$V = a - bQ$$

和

① 这篇论文仅仅分析了一个官僚机构的数量模型，并没有探讨预算最大化的时间维度。

② 这一强有力的观点，我是受惠于戈登·图洛克（GORDON TULLOCK）才产生出来的。

③ 这一特点严格地应用在“纯”官僚机构上，诸如国防部等。许多类似于邮政局的经济公共机构，大多数学院和大学，和大多数医院，是以单位价格来销售其部分产出的，大部分的产出还是一次性交换，以赢得预算。

$$C = c + 2dQ^{\textcircled{1}}$$

在此

$V$  表示消费者的边际价值

$C$  表示官僚机构的最低边际成本

和

$Q$  表示官僚机构的产出

在这些条件下, 那么

$$B = aQ - \frac{b}{2}Q^2$$

并且

$$TC = cQ + dQ^2$$

这里的  $B$  = 官僚机构的总预算

$TC$  = 官僚机构的最低总成本

在这些条件下,  $Q$  的均衡水平是这样决定的:  $B$  的最大化导致了较高的水准  $Q = a/b$ 。约束条件是  $B$  必须等于或大于  $TC$ , 在某些条件下, 这导致了一个较低的水平  $Q = 2(a - c)/b + 2d$ 。当  $a = 2bc/b - 2d$  时, 这两个水平的  $Q$  是相等的。这样, 对于一个在竞争性市场上购买要素的官僚机构来说,  $Q$  的均衡水平就是

$$Q \begin{cases} = \frac{2(a - c)}{b + 2d} & \text{当 } a < \frac{2bc}{b - 2d} \\ = \frac{a}{b} & \text{当 } a \geq \frac{2bc}{b - 2d} \end{cases}$$

图表 1 表明, 在代表性需求和成本状况下产出的均衡水平。

对于由  $V_1$  所代表的低需求状况而言, 官僚机构的均衡产出处于那些预算约束区域, 在这里, 多边形  $ea_1hi$  的面积等于矩形  $efgi$  的面积。在产出的均衡水平上, 官僚机构中没有“油水”; 总预算正好满足最低总成本, 并且成本效益分析显示, 没有浪费的资源。然而, 该官僚机构的产出高于帕累托最优水平。产出的均衡水平处于这样的区

① 官僚机构的边际成本函数并不是一个可以识别的包括要素剩余在一元决定论。如果是明显的一元决定论, 那么官僚机构的平均成本函数和相关的垄断者和官僚机构的边际成本函数会是  $C = c + dQ$ 。

域,在这里,最低程度的可实现边际成本  $ig$  大大高于消费者的边际值  $ih$ 。由较低预算水平上有效运行所产生的消费者总剩余得到抵销。作为单位要素成本的增加(而非生产力的减少)造成的结果,如果最低边际成本伴随着产量的增加而增加,那么,官僚机构就会产生与三角形  $cfg$  的面积相等的大量要素剩余;这些要素剩余,大于较低水平上的帕累托最优产出所产生的要素剩余。可以理解的是,主要象征要素利益的立法机关,偏好于通过官僚机构提供公共服务。

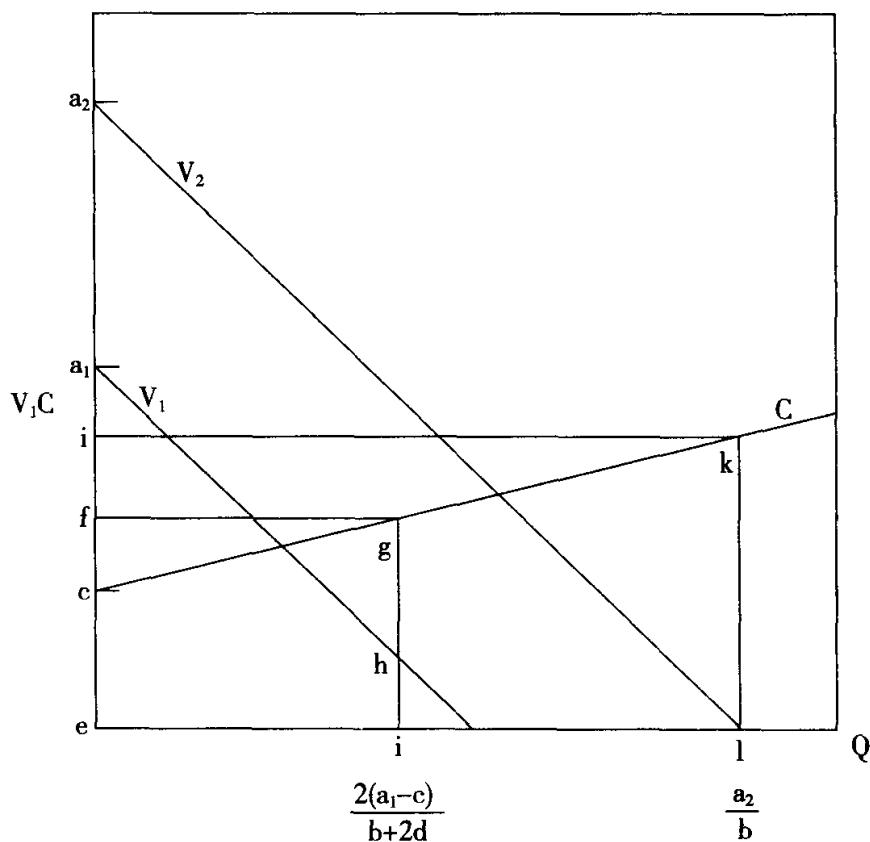


图 1 官僚机构的均衡产出

对于由  $V_2$  所表征的较高的需求状态来说,官僚机构的均衡产出将处于需求约束区域,在这里,产出的边际值为零。在这种情况下,总预算等于三角形  $ea_2l$ ,大于最低限度总成本(等于矩形  $ejkl$ )。在产出的均衡水平上,官僚机构中留有“油水”。认真的分析表明,在较低的预算上,可以达到同样的产出。但是,这个分析并不期望官僚机构进行合作,因为它没有动机了解或者显示其最小成本函数。在这一

区域, 产出的均衡水平仅仅取决于需求状况。该官僚机构的产出也高于帕累托最优水平, 并在如下产出水平上运行: 在这里, 最小边际成本等于  $l_k$ , 消费者的边际值为零。这也再一次抵销了消费者的总剩余。当然, 官僚机构所产生的要素剩余, 也远远大于较低的帕累托最优产出所产生的要素剩余。

### 3. 组织类型的比较

为了更好地理解官僚组织的经济活动的后果, 我们可以将其和处于相同需求和成本条件下的其他类型经济组织的后果进行比较。表格 1 显示的是下列组织的产出均衡水平和相关变量: 在竞争性市场上购买要素的私人垄断者, 在要素供给者之间区别对待的私人垄断者, 竞争性企业, 在竞争性市场上购买要素的官僚机构, 在要素供给者之间区别对待的官僚机构。每一种类型的组织都面临着如下相同的需求和成本条件:

$$V = 200 - 1.00Q$$

$$C = 75 + .25Q^{\textcircled{1}}$$

表格 1 面临相同需求和成本条件的不同类型经济组织的均衡状况

产品市场	垄断性		竞争性	官僚机构	
	竞争性	买主垄断		竞争性	买主垄断
要素市场 量度标准					
产出	50	55.6	100	166.7	200
收入					
总收入	7500	8024.7	10000	19444.4	20000
平均收入	150	144.4	100	116.7	100.0
边际收入	100	88.9	100	33.3	0
成本					
总成本	4375	4552.5	10000	19444.4	20000
平均成本	87.5	81.9	100	116.7	100.0
边际成本	100.0	88.9	100	158.3	125.0
利润	3125	3472.2	0	0	0
消费者剩余	1250	1543.3	5000	0	0
要素剩余	312.5	0	1250	3472.2	0

<sup>①</sup> 对于没有受到区别对待的垄断者或官僚机构来说, 这是平均成本函数; 而对于受到区别对待的垄断者而言, 这是边际成本; 对于竞争性企业来说, 这又是供给函数。

传统上对于私人垄断者的考虑,只认为他们的产出过小。它们在边际值大于边际成本的区域运行,并没有产生竞争性企业所能达到的那么多的剩余价值。对于表格 1 所显示的需求和成本条件来说,私人垄断者所生产的利润加上消费者剩余和要素剩余,大概只是竞争性企业的 75%。

对于这些需求和成本条件来说,在竞争性市场上购买要素的官僚机构所拥有的均衡产出,比竞争性企业的均衡产出要多出三分之二。该官僚机构不会产出利润或消费者剩余,但是会产出大约相当于 55% 的竞争性企业的总剩余的要素剩余。就这些状况而言,在要素供应者之间区别对待的官僚机构所产生的均衡产出,两倍于竞争性企业所产生的均衡产出,但是却不会产生利润或剩余价值。

把供应和成本状况进行比较,也是有助益的。垄断者没有供给函数;它的产出是以一个统一价格出售,因此,它设定产出满足边际收入等于边际成本。官僚机构也没有供给函数;它以需求的价格交换产出的增量,交换满足预算等于最低限度可实现价格、或增量的边际价值为零的产出水平。在某种意义上,官僚机构也没有单独的边际成本函数。为了官僚机构预算最大化而撤回的增量资源,会与需求值相等,因为这个值与最低增量成本之间的差,会由在较低产出水平上适用的消费者剩余资助。不管怎么说,只有官僚机构在较低的产出水平上也具有效率,所撤回的增量资源才会等于最低限度增量成本。这种状况的含义是,从预算和产出行为的分析,并不能识别需求约束的官僚机构的最低成本函数。从中所得到的,不过是官僚机构对于自身的需求函数的评估;在静态状况下,所有官僚机构似乎都拥有持续下降的边际成本;从某种意义上来说,官僚机构确实是这样表现的。对于需求约束的官僚机构的最低边际成本函数进行评估,必须根据对于生产函数和要素成本的详细评估——而这就产生了一个不寻常的分析要求。

总之,出于不同的原因,不论是私人垄断者还是官僚机构,都是在固有的非最佳区域内运行的。然而,由官僚机构代替垄断者来提供一些生产或服务,这并不解决任何问题;这种替代会减少总剩余价值,并仅仅服务于特定要素的所有者的利益。

#### 4. 需求状况和成本状况变化效果

第二部分所描述的模型,也可以被用来评估需求状况和成本状况的变化所造成的官僚机构的变化。

需求变化。图表 2 说明了在既定的成本状况条件下,需求变化造成的官僚机构的均衡产出和预算中的变化。

在预算约束的产出区域,官僚机构产出的增长多于需求变化量,甚至面临增长的边际成本时,也是如此。以不变的边际成本进行生产的官僚机构,其产出以两倍于同样条件下竞争性企业的速度而增长。在这个区域里,单位产出的预算只会提高最低限度单位成本的增长量。

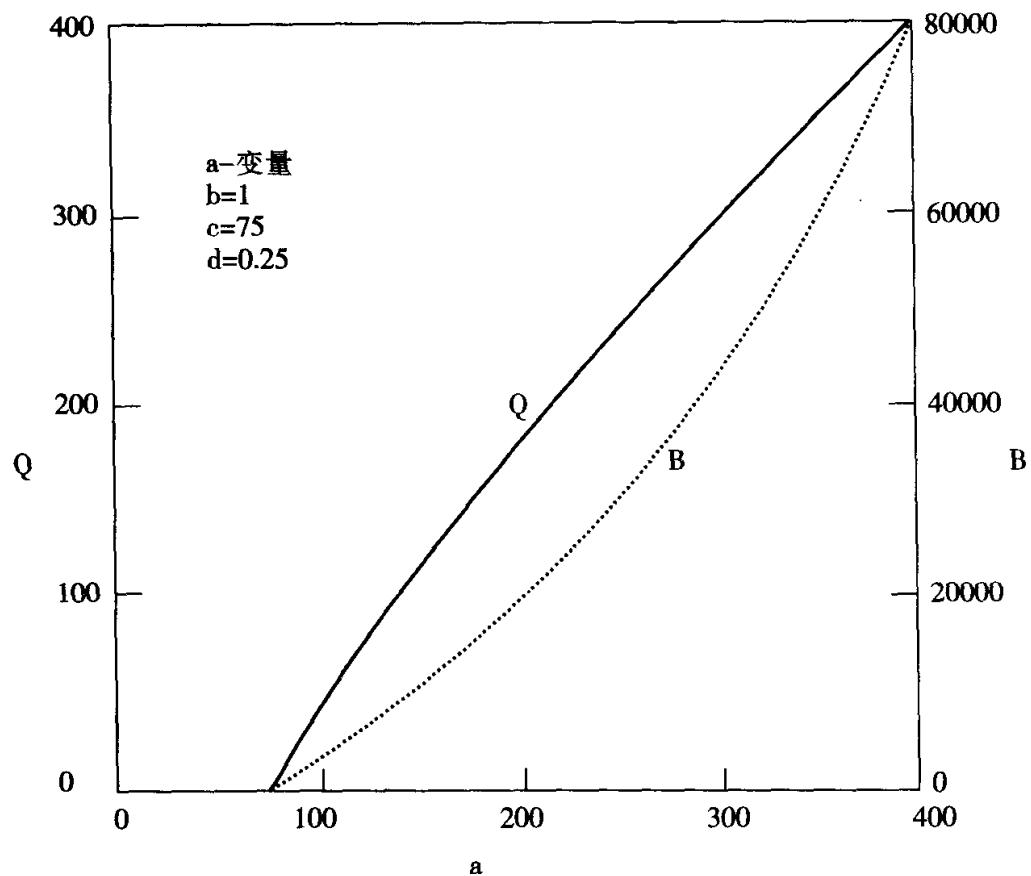


图 2 需求变量的结果

在需求约束的产出区域,官僚机构的产出增加量与需求变化相同,而不管最低边际成本函数的斜度如何。在此区域内,官僚机构的

较低的增长率,仍然高于面临增长的边际成本的竞争性企业的增长速度。在此区域内,单位产出的预算迅速增加,其增加量与需求的变化量成比例,而不管最低边际成本函数的斜率如何。

和私人垄断者一样,官僚机构经常发现,尝试改变其需求函数是有利的。在需求约束的区域,由需求变化所产生的增量预算会特别高。因此,人们就会预测,官僚会花费相当时间用于其促进活动。这种活动是由特殊要素拥有者所支持的。

需求斜率的变化。图表 3 表明,在既定的成本状况下,需求函数斜率变化造成的官僚机构均衡产出和预算中的变化。如果成本状况相同,在我们所截取的斜率上的变化满足竞争性企业的产出,这种变化在每一组合 100 的水平上是常量。

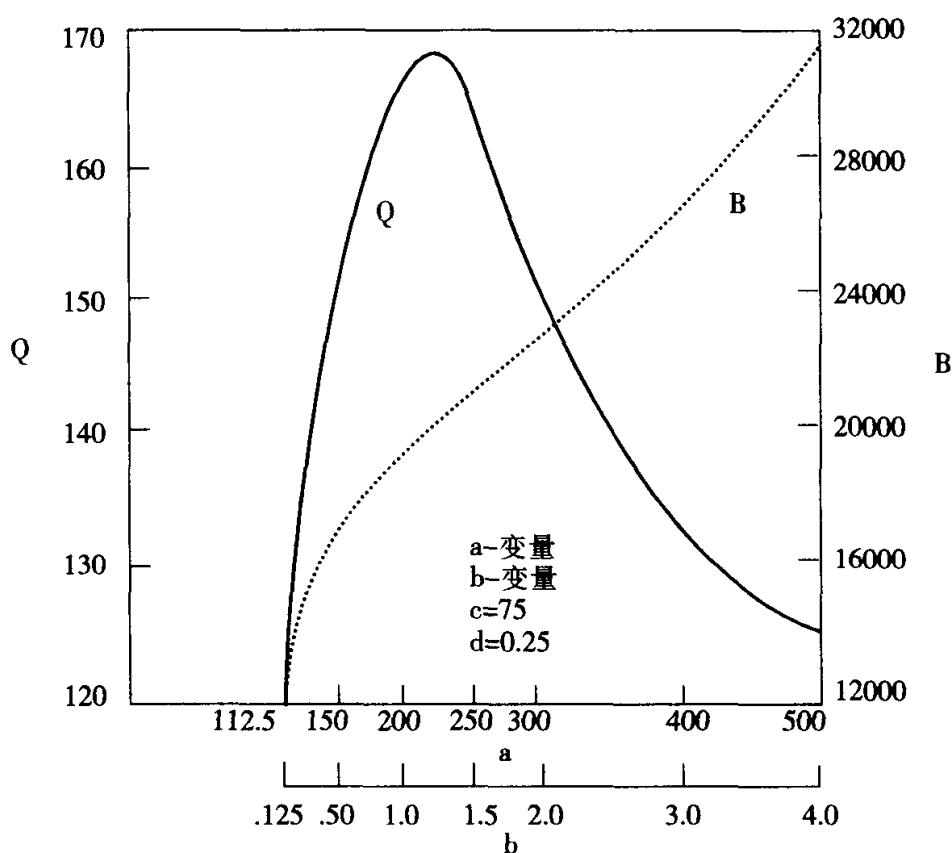


图 3 需求曲线斜率变化的结果

在预算约束的产出区域,官僚机构的均衡产出随着增长的(负的)需求斜率而增长;而在需求约束区域,产出会随着需求斜率的增

长而下降。面对近乎水平线的需求函数的官僚机构,在单位产出上生产的产出,只略微高于竞争性的企业。但是,总预算和单位产出的预算,会伴随着较高的需求斜率而单向增长。这表明,官僚机构可能发现,不管成本如何,以促进性活动(如实现公共“需求”或军事需要)来增加其产出的需求函数的斜率,是有利的。更重要的提示是,在高度竞争的产出市场中运行的官僚机构会变得相对有效率。然而,官僚制的的现行环境——严酷限制着新的官僚机构的创造力、现存官僚机构的新产出以及使官僚机构与类似的产出结合起来的改革热情——就好像是专为削弱官僚机构之间的竞争和增加官僚机构的无效性而残忍地设计出来的。(此外,并非偶然的是,这也增加了官僚机构的预算。)

成本变化。图表 4 表明,在需求状况既定的条件下,最小的成本函数的变化造成的官僚机构均衡产出和预算中的变化。

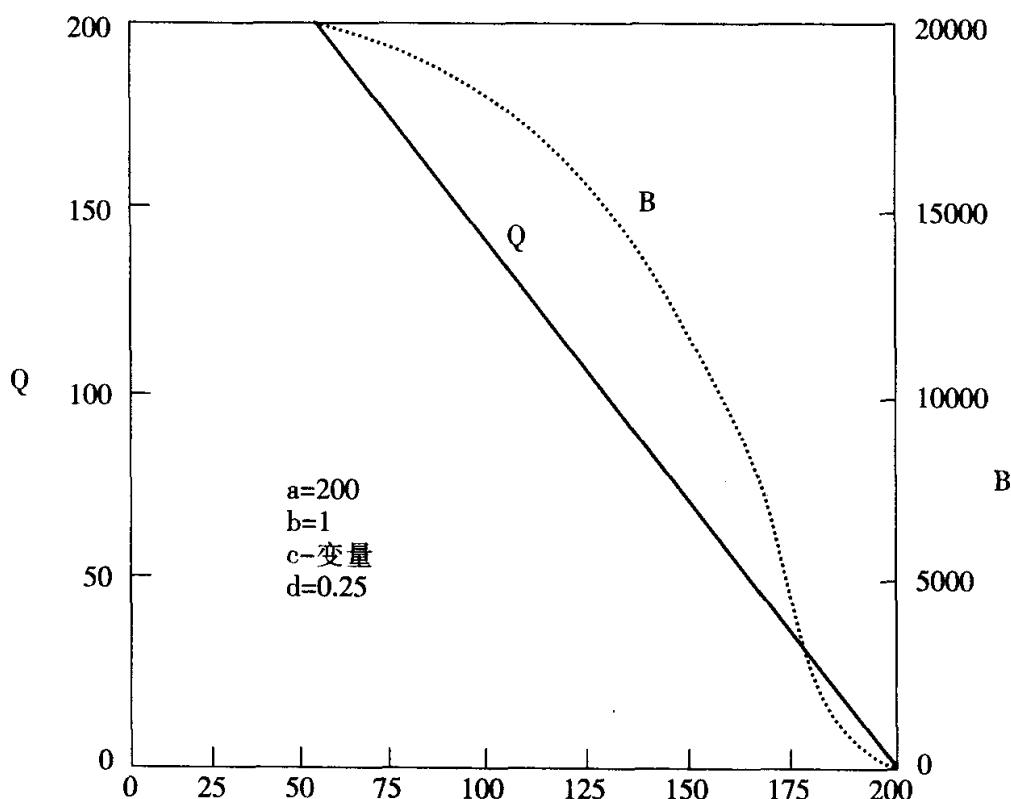


图 4 成本单的结果

在预算约束的产出区域,最小边际成本函数的下降变化,会迅速

增加官僚机构的均衡产出。以不变的最小边际成本进行生产的官僚机构,其产出以两倍于同样下降成本变化条件下的竞争性企业的速度而增长。随着成本的减少,官僚机构的预算会迅速增长;而当其产出达到需求约束的产出水平时,预算增长速度就会很慢。在较高产出的区域里,成本的进一步的削减,既不会增加均衡产出,也不会增加均衡预算。

这些效果表明,新的官僚机构,或那些面对成本的外部增长的官僚机构,会对成本非常敏感。这样的官僚机构有动机去决定自己的最小边际成本函数,并力图减少此函数的水平。老一点的官僚机构,或者那些面对需求快速增长的官僚机构,也不可能对最小成本函数无动于衷。图洛克饶有兴趣地观察到,官僚机构既力图减少成本,也明显地浪费大量资源。这个模型也表明,在均衡状态下,单一生产的官僚机构,不是处于这种状况,就是处于那种状况下。而诸如国防部的多种生产官僚机构会力图降低预算约束产出的成本,并且还要确保成本高到足以耗尽在需求约束产出上可以得到的预算。

最小单位成本函数的斜率变化。图表 5 表明,在需求既定的条件下,最小边际成本函数的斜率的变化造成的官僚机构的均衡产出和预算中的变化。在我们所截取的斜率上的变化满足同样需求条件下竞争性企业的产出,这些变化在每一组合 100 的水平上是常量。

在预算约束区域内,在竞争性市场上购买要素的官僚机构的均衡产出,会随着最小单位成本函数的斜率的减少而增加。单位成本是常量,这种均衡产出的增加速度是竞争性企业的两倍。随着该函数斜率的减少,官僚机构的预算也会增加,但是速度会相对放慢。在需求约束的区域,即使成本函数的斜率发生变化,无论是产出还是预算,都保持不变。

这些效果表明,官僚机构有动机在低产出水平上以较高的成本使用生产程序,高产出水平上以较低成本来运用生产程序。然而,在静止状况下,这些动机并不是非常强烈,并在一定程度上由特殊要素的所有者通过立法的压力所抵消。

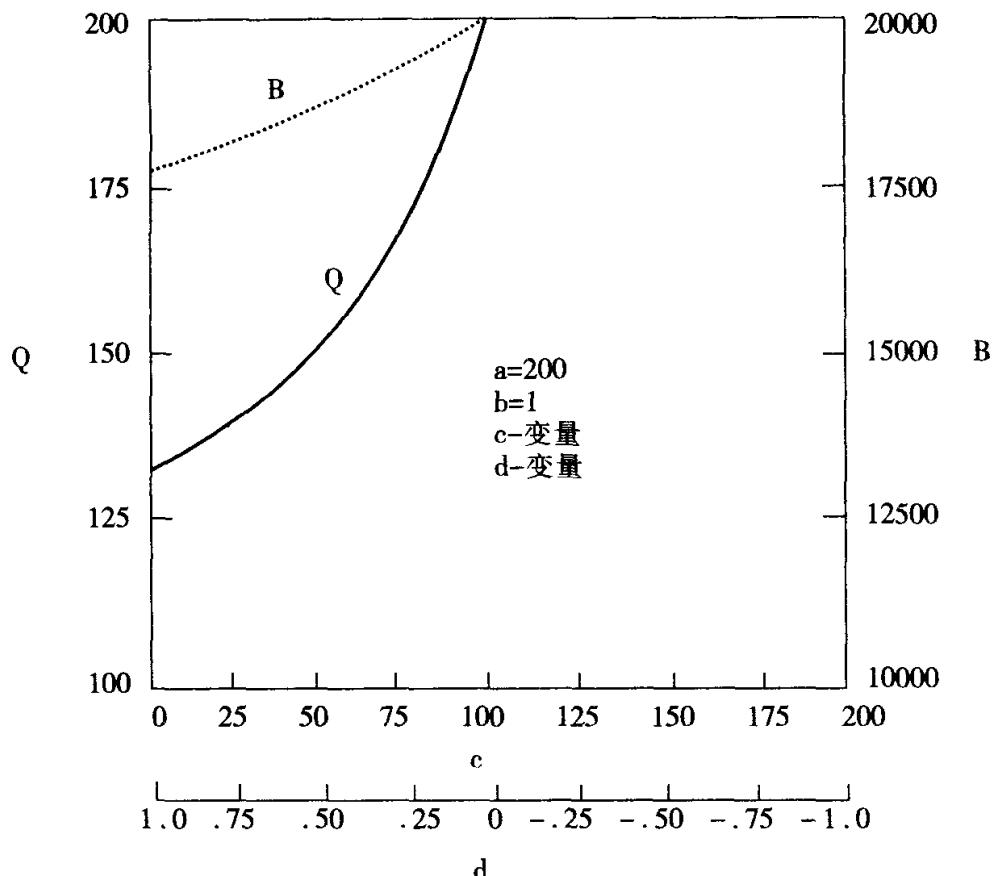


图 5 成本函数斜率变化的结果

### 5. 该模型的鉴定测试

此模型提出了一个官僚机构的图象,该官僚机构拥有两倍于面对相同条件的竞争性企业的产出水平和产出增长率。消费者需求可能是建立官僚机构的基础,但是,当官僚机构产生不了消费者剩余时,除非忽略不计,保护官僚机构的特定集团的利益都会减少甚至消失。然而,官僚机构产生的要素剩余远大于竞争性企业。延续官僚机构(或战争)的主要利益,可能源于官僚机构自身和那些特殊要素的所有者。在需求约束的产出区域里,官僚机构惟一关心的成本,就是要确保耗尽能够得到的预算。官僚机构会从事于相当可观的促进活动,与特殊要素的所有者合作,以增加对其产出的需求,并通过说服、限制进入和联合,以减少该需求的弹性。

这些都是严肃的课题。对于这些命题难以进行一系列鉴定测试。

我所能设想的最佳的测试,就是把官僚机构的产出和成本与生产相同类型的产品的私人企业的产出和成本进行比较。比较社会治安管理局和保险公司,公立医院和私立医院,公共统计收集组织和私人统计收集组织,公共治安和私人治安,公共垃圾处理服务和私人垃圾处理服务,可能已经足够。然而,这样的测试也是困难的,因为潜在竞争的存在,会给官僚机构带来高度弹性的需求而生产相似产品的一些私人企业具有一些官僚机构的特征。有些官僚机构,如国防部,是系列产品的单一生产者,对有关这样的机构的命题进行测试,甚至更加困难,也许更加重要。对于这样的官僚机构来说,我们在不同的时间点上进行同一机构的相互比较,或者与在其他政治权限之生产相似产品的官僚机构进行比较。

#### 6. 分析和政策的深层含意

分析的发展。在第二部分所描述的单一产品的政府机构的静态模型,也能够在多个维度上得到扩展。首先,应该发展预算最大化的时间维度上的后果。路易斯·德·阿兰思进行了初步分析,表明官僚对其财产权的概念会导致他偏好于资本密集型的生产程序。其次,还应探究那些得到单一预算(或者得到多个预算,但是并非用于特定生产类型)的多种生产的官僚机构。再次,还应探究诸如邮政局、教育机构和公立医院之类的“混合型”官僚机构的行为。

政策含义。如果所建议的测试不能否证上述命题,官僚机构的这个模型,对于生产大量的和所占比例越来越大的国家产出(现在这些国家产出是由政府机构来进行生产的)的组织来说,具有重要的含义。采取什么样的变化,才能改进这些产品和服务的生产效率呢?

首先,也可能最令人感兴趣的是,这些产品和服务还是官僚供给。但是,每个官僚机构都在竞争性环境下运行,并且面对着高度弹性的需求函数。新的官僚机构的创造力会得到鼓励。允许并且鼓励现在的官僚机构生产现在由其他官僚机构生产的产品。“反托拉斯”限制,会阻止在官僚机构之间划分产品和产出的共谋行为,并阻止单一官僚机构主导单一产品的生产。立法机构会根据产出和预算绩效,把一个机构的部分产出转移到另一个机构去。由此形成的官僚机构,会包括许多单一生产和多种生产的官僚机构,这些官僚机构与任何一个官僚

机构供给的产品在使用上并没有明显的联系。(这样,看上去就有点如同我们经济中的公司部门。)

其次,官僚的动机也会改变,以激励他们为了特定的产出或系列产出而实现预算最小化。举例来说,对于特定的系列产出而言,官僚机构里最高的5%的人员的薪金,可能是官僚机构的预算的负函数。这就仍然要对提供相同产品的官僚机构实行组合,以允许对产出水平进行政治确定。这样一个制度需要比现在更为准确的产出度量,但是并不需要对这些产出进行货币评估。这样一个制度也可以吸引比较优秀的经理人员进入官僚机构。

第三,现在由官僚机构供给的产品和服务类型,能够由政府或者基金会资助,当前的实际情况就是如此。但是,这些服务的供给,可以通过合同包给私人性营利经济组织。这样,除了那些进行审查和发包机构,官僚机构就会消失。这一制度也要求对产出进行比现在更好的测量;尽管任何组织形式下,更好的度量者对于改进效率都是必不可少的。

## 官僚和政治家

“整座旅馆都染上了一种名为‘镇上的惟一游戏’的疾病。如果你不喜欢它,情况就会变得更坏。它还会进行名叫取消所有权的第二次传播。换句话说,关于管理的合同,却没有任何行动。”

约翰·D·麦克唐纳(John·D·MacDonald)<sup>①</sup>

## 导 言

五年前我完成了一部手稿,这部手稿出版时取名为《官僚机构和代议制政府》。这本书——试图使对代议制政府条件下对政府服务的需求的传统理论,与官僚供给的新理论相匹配——引起了小小的争论,造成了一些误解,并且导致了一些有用的后续研究。这篇论文,总

<sup>①</sup> 约翰·D·麦克唐纳,《绿宝石的悼词》(John·D·MacDonald, *The Turquoise Lament*), 1973, p. 220。

结了自己对于这本书的反思,概述了对于某些猜想进行经验性研究所得到的一些发现。

这些反思和这本书的观点一样,其基础都是个人经历、其他人的评论和贡献,以及适用的经验主义研究的综合。这篇论文的第一部分,概述了我自己对官僚机构和代议制政府的早期理论进行的一些修正。而第二部分,则总结了一系列相关的经验性发现。

### 1. 理论的修正

我的理论把原型的官僚机构 (elementary bureau) 及其政府审议集团之间的关系视为一种双边垄断关系。官僚机构只向政府“销售”其服务,而政府也只从官僚机构“购买”服务。然而,这个市场涉及到以一些产出交换预算,而不是以单位价格交换预算。在任何这样的双边垄断条件下,在一定范围内,产出是不确定的,不能决定影响双方讨价还价的条件。我的官僚供给的模型仅仅决定官僚机构偏好的产出,这种产出基于这样的假设,即官僚机构是为了实现其预算最大化而行事的。而政府所偏好的产出,是根据传统的多数规则模型决定的,或者是根据我所说的“高需求”委员会的特定决策模型决定的。

对于我的理论的两个主要批评是:(1)官僚机构的预算最大化并不明显与官僚效用的最大化一致。(2)该理论没有阐明官僚机构所偏好的产出和政府所偏好的产出之间的均衡产出条件。这两个批评都是正确的和实质性的;它们也促使我对这一理论进行修正,本节概述了这些修正。

A. 效用最大化的官僚。我早先的官僚供给模型的起点,是假设官僚为了实现其预算最大化而行事。尽管我也为这种最大化假设作了似乎合理的辩护,但是我并没有从一种比较一般的效用最大化的框架<sup>①</sup>出发推导出这一点来。埃尔·汤普逊 (Earl Thompson)<sup>②</sup>正确地指出,这会导致困窘的两个区域解,在这里,当政府的边际值为正时,官僚机构在均衡产出上具有完全的效率;而当该边际值为零时,官僚机

① 事实上,对于我的先前假设,有一个很好的经验主义的证据。这就是,官僚的薪金、地位和判断力对于管理机构的预算具有积极作用。例如,我们可以参见 Robert Staaf, “The Public School System in Transition” (罗伯特·斯塔夫,《变迁中的公共学校系统》) in Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth (Thomas E. Borcherding ed. ,1975)。

② 关于埃尔·汤普逊 (Earl Thompson), 参见前面的注释。

构的产出恰恰是无效率的。这个结论好像和有关官僚的行为的理解(包括我的理解)最不一致。

琼-卢克·米格和格雷德·伯朗格(Jean-Luc Migue and Gerard Belanger)<sup>①</sup>提出一种途径,即泛化和简化这个模型以解决这种不一致<sup>②</sup>。他们假设,官僚是按照其“任意决定的预算”(其总预算和生产预期产出之间的最小成本之间的差额)和官僚机构的产出,来确定他们要实现最大化的目标的,在这个假设的基础上,他们创立了一个关于官僚判断力的模型。这个模型导致了这样的一个一般结论:官僚机构的预算总是过于庞大,官僚机构的产出通常也过于巨大。在一个极限上,如果官僚并不看重产出,产出水平是正确的,但是,这个产出的生产是最无效率的;在另外一个极限上,如果官僚机构并不看重任意决定的预算,其产出水平就会高出很多,但是这个产出的生产是有效率的——这也正是我以前的模型所得出的结论。米格和伯朗格(Migue and Belanger)从正确的方向开始,但是他们也没有从特定制度安排中明确的效用最大化模型中,推导出官僚最大化模型。这就是第一个要解决的课题。

考虑如下效用函数的单个官僚机构管理者:

$$U = Y^{\beta_1} P^{\gamma_1} \quad (A.1)$$

Y是官僚从其职位中得到的(现值)收入,而P是其职位的非货币化的一种额外补贴;P包括休闲时间、其职位的社会和物质的适宜和他人的尊重,等等。在这个公式里,官僚没有被设想为对预算、产出或官僚机构的效率具有直接的偏好。尽管一般性报酬结构也许导致一批官僚对额外补贴具有相对高的偏好,但是,这个效用函数的参数对于每个官僚不尽相同。

官僚所看重的条件和官僚机构的绩效之间的关系,是由制度的报酬结构决定的,这种报酬结构是由政府审查集团建立的。尽管不同的职位之间存在差异,但是,这种报酬结构对于特定职位的所有潜在候

① 关于琼-卢克·米格和格雷德·伯朗格(Jean-Luc Migue and Gerard Belanger),参见前面的注释。

② 我应该向他们道歉。在我最初对于他们的论文,“Comment”(《评论》),《公共选择》Public Choice 第 17 期, Spring 1974 年春季第 43 页的评论中,我并没有认识到他们的实质性贡献之所在。

选人都是同等的。这个报酬结构的确定函数是：

$$Y = _2 Q^{\beta_2} (B - C)^{v_2} \quad (A.2)$$

以及

$$P = _3 Q^{\beta_3} (B - C)^{v_3} \quad (A.3)$$

在这里,  $Q$  是官僚机构的产出,  $B$  是由政府审议集团批准的最大预算,  $C$  是官僚机构生产这些产出的最小成本, 这样,  $(B - C)$  就是官僚机构的“任意决定的预算”。

从 A.1 到 A.3 这三个方程的一般结构, 能够用来分析任何类型的经济组织的管理行为。官僚行为的特定理论必须建立在官僚制环境下报酬结构的特征上。举例来说, 在营利企业中, 经理的报酬结构的鲜明特征是参数  $v_2$  的值相对较高。相形之下, 官僚的报酬结构的特点是相对低值的  $v_2$ 。除了积极追求更高报酬的职位以外, 官僚不能把官僚机构任意决定的预算任何部分挪用为自己的私人收入。然而, 参数  $\beta_2$ 、 $\beta_3$  和  $v_3$  在官僚制环境下是相对较高的。

把  $Y$  和  $P$  的方程代入效用函数并进行简化, 得到一个按照  $Q$  和  $(B - C)$  来表达的效用函数如下:

$$U = \alpha Q^{\beta} (B - C)^{\gamma} \quad (A.4)$$

在这里

$$\alpha = \alpha_1 \alpha_2 \beta_1 \alpha_3 v_1$$

$$\beta = \beta_1 \beta_2 + v_1 \beta_3$$

$$\gamma = \beta_1 v_2 + v_1 v_3$$

当然, 官僚机构任意决定的预算  $(B - C)$ , 也是官僚机构的产出函数。运用我在先前的模型中提出的相同形式的这些关系,

$$B = aQ - bQ^2 \quad (A.5)$$

$$C = cQ + dQ^2 \quad (A.6)$$

以及

$$(B - C) = (a - c)Q - (b + d)Q^2 \quad (A.7)$$

当然, 预算函数 A.5 是在产出范围外官僚机构面临的需求函数的内在组成部分。在这一点上, 偏离官僚机构面对的需求函数的本质, 澄清先前的误解, 是有价值的。除非在特殊的环境之下, 这一需求函数并不是政府对官僚机构供给的服务的总需求。对于服务的任何边

际价值来说,官僚机构所需要的产出,是所需求的总产出减去能够由其他来源供给的产出,或者减去能够由具有不同的管理团队的官僚机构供给的预计产出。因此,如果供给的其他来源或者其他管理团队产生有效竞争,那么,官僚机构所面临的需求函数,低于该服务的总需求函数,并且比较富有弹性。因此,官僚机构不能正确安排该服务的总“消费者剩余”,而只能安排体现官僚机构或者其当前管理团队的垄断租金的那部分剩余。在这个限度内,如果政府能够以不变的单位成本,从其他服务或拥有其他管理团队的同样官僚机构那里获得该服务,那么,在这个单位成本上,官僚机构面临的需求函数是水平向的,并且官僚机构的预算是产出的线性函数。

把 A.7 代入 A.4,得到官僚的效用函数,此效用函数仅仅是按照官僚机构的产出确定的,可表述如下:

$$U = Q^\beta [ (a - c)Q - (b + d)Q^2 ]^v \quad (A.8)$$

因此,使与  $Q$  相关的 A.8 最大化会导致使官僚效用最大化的官僚机构产出水平。在这里:

$$Q = \left( \frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma} \right) \left( \frac{a - c}{b + d} \right) \quad (A.9)$$

也许只有官僚机构的产出和官僚的收入或者额外补贴不起作用时,才会出现  $\beta = 0$ ,如果这样,那么:

$$Q = \frac{1}{2} \left( \frac{a - c}{b + d} \right) \quad (A.10)$$

这一产出水平是政府的最优产出水平,但是,整个官僚机构会处于高成本额外补贴和无效状态。相形之下,只有官僚不能把分文任意决定的预算作为收入和额外补贴加以挪用,才会出现  $v = 0$ ,如果这样,那么:

$$Q = \left( \frac{a - c}{b + d} \right) \quad (A.11)$$

这一产出是最优产出的两倍,但却是以最低可能成本生产的。当然,后一种情况就是我先前的模型中官僚偏好的产出的解。

对一般产出函数 A.9 所做的考察表明,产出将是产出对于官僚的报酬的边际影响的正函数,将是对由官僚所挪用的任意决定预算的边际份额的负函数。虽然在每一种情况下,部分影响的范围都是常因子

$\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma}$ 多方面决定的,但是,对于预算和成本函数的参数的产出的直接作用都与我在以前的模型中讨论的相同。

把一般产出函数 A.9 代入预算函数 A.5,得到如下函数,这一函数以需求和成本状况和报酬函数的参数表达:

$$B = a\left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma}\right)\left(\frac{a - c}{b + d}\right) - b\left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma}\right)^2 \cdot \left(\frac{a - c}{b + d}\right)^2 \quad (A.12)$$

对于这一函数的考察表明,官僚机构的预算,是产出对于官僚的收入和额外补贴的边际影响的正函数,是官僚所挪用的任意决定的预算的边际份额的负函数。对于在需求和成本状况中预算变化的直接影响同于我以前的模型,尽管所有产出的局部影响都变弱,但是,官僚报酬中任意决定的预算的重要性却更大。

把一般产出函数 A.9 代入任意决定的预算函数 A.7,得到如下的任意决定的预算函数,这一预算函数以需求和成本状况和报酬函数的参数表达:

$$B - C = \left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma}\right)\left[1 - \left(\frac{\beta + \gamma}{\beta + 2\gamma}\right)\right]\left[\frac{(a - c)^2}{b + d}\right] \quad (A.13)$$

当  $\beta = 0$  时,也就是说,当官僚机构的产出与官僚的收入或额外补贴毫无关系时,任意决定的预算最高。在此限度内,任意决定的预算相对于最小潜在成本的比率可以表述如下:

$$\frac{B - C}{C} = \frac{(a - c)(b + d)}{2c(b + d) + d(a - c)} \quad (A.14)$$

如果如埃尔·汤普逊所建议的那样,审议机构运用批准单位产出预算不变的策略,那么这一表达式就可以简化为:

$$\frac{B - C}{C} = \frac{a - c}{a + c} \quad (A.15)$$

这一表达式表明,官僚机构的生产无效率,是政府能够从其他来源购买这一服务的单位成本( $a$ )的正函数。如果  $(a - c)$  是小的,即使  $\beta = 0$ ,官僚机构也会相当有效。

当政府能够测量特定服务的实际预算和产出时,这一表达式就确定了官僚机构的生产无效性的最大百分比。当  $\beta$  相对于  $\gamma$  增加时,任意决定的预算就会减少。在其他限度内,当  $\gamma = 0$  时,任意决定的预算

消失,以最低的要素成本生产更大的产出。

对于每一官僚机构和每一个官僚来说,一般产出和预算函数都是确定的。它们在官僚之间的差异,取决于官僚们对于收入和几类额外补贴的偏好。然而,有两个程序可能使这些函数在官僚之间比较同质:对于一个既定的报酬结构来说,潜在的官僚也许比其他经济组织的经理对额外补贴具有较高的偏好。政府审议集团也许会为每个官僚设计特定的报酬结构,其依据是他们对于其偏好的感觉,以此求得他们更负责的行为。不管怎样,可以预料的是,在相同的职位上的不同官僚的行为有所不同。

B. 立法者的选票最大化。迄今为止,这一分析只阐述了官僚所偏好的产出和预算。然而,政府产出和预算理论,还应该包含那些确立对于政府服务的需求和监控官僚机构行为的政府官员的行为。为了进行这方面的讨论,假定这些功能是由一个选举产生的立法机构<sup>①</sup>履行的。对于这一分析来说,立法机构四个特征是至关重要的,它们是:多数决策规则、委员会审议、立法者的选票最大化行为和立法者运用自己的时间和适用的人力资源方面的判断力。

我的早期模型只是建立了官僚机构和立法机构之间讨价还价的边界。阿伯特·布莱顿和罗纳德·温乔伯(Albert Breton and Ronald Wintrobe)<sup>②</sup>指出了一个审议程序的模型,这一模型降低了最终产出和预算的不确定范围。立法机构能够运用各种各样的控制手段,“包括直接监管,重迭的官僚机构,服务的复制,从可替代来源购买和获得信息,也包括官僚机构内部的较低层次的信息来源”<sup>③</sup>,来减少官僚供给的分配不当和无效率。然而,这些控制手段是高成本的,并且只有在其边际价值等于边际成本的地方,才会予以运用。

图表1阐明了审议程序的简单模型。三角形OHJ是官僚机构偏好的预算和立法机构偏好的预算之间的差额,并与官僚机构在其偏好

<sup>①</sup> 还没有人对立法者是如何知晓或体现其选民的利益这一课题进行过研究;这是一个重要的课题,但是本论文无法过多涉及于此。

<sup>②</sup> 阿伯特·布莱顿和罗纳德·温乔伯(Albert Breton and Ronald Wintrobe),参见前面的注释。

<sup>③</sup> 关于琼·卢克·米格和格雷德·伯朗格(Jean-Luc Migue and Gerard Belanger),参见前面的注释。

的产出和预算位置上所分配的消费者剩余相等；因此，线 HJ 是立法机构的控制手段的边际价值。线 LM 是控制手段的边际成本。布莱顿和温乔伯总结认为，立法机构将会运用很好单位的控制手段。在这一点上，官僚机构预算的减少量是 OHIK；而控制手段的总成本是 OLIK；通过使用控制手段，消费者剩余增加了 LHI，预算是 KIJ。由于官僚供给而造成的总损失——控制手段的总成本和任意决定的预算的剩余——是 OLIJ。这一模型并不足以决定在纠正产出的过度供给和减少特定产出成本之间分配控制手段；尽管这两位作者推测说，控制过度供给成本较低，因此，官僚供给的大部分损失都是生产无效率的。

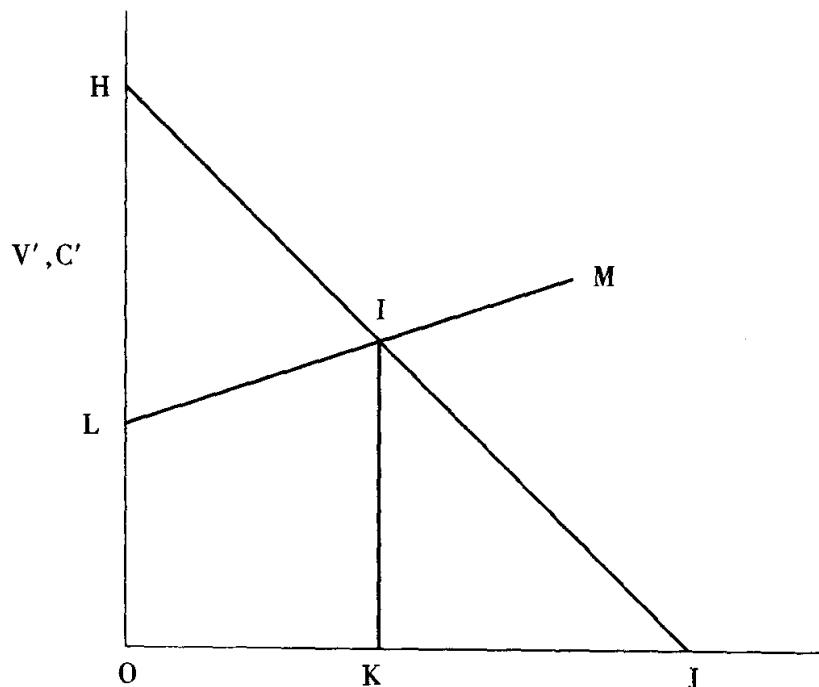


图1 控制策略的单元

布莱顿和温乔伯创立的模型为分析审议程序提供了起点，但没有包括审议程序的特定制度或者立法者的动机。人们对立法机关会有多少认识，是否表明立法机构会使用多少“单位的控制手段”呢？有什么理由能够让人确信，立法机构会使用大量的控制手段使人民的净收益最大化呢？这一节对于布莱顿和温乔伯创立的模型提出了两个修正，以反映审议程序的特定制度和立法者的动机。

首先，重要的是认识到，是一个委员会而不是整个立法机构对每

一个官僚机构实行审议程序。更重要的是,至少在美国,大多数委员会是由对于服务具有较高需求的立法者支配的,他们对于服务的需求高于整个立法机构中对于服务的中等需求;此外,整个立法机构很少修改或否决委员会决策。由罗哈德(Rohde)和肖普塞(Shepsle)<sup>①</sup>、肖普塞(Shepsle)<sup>②</sup>、科恩(Cohen)<sup>③</sup>最近所进行的几项关于委员会委派程序的研究,已经确认了这样的自然的观察,即大多数立法者接受他们所要求的委员会委派,其要求与他们所在地区的选民的最重要的服务是联系在一起的<sup>④</sup>。我以前断言认为,审议委员会偏好的产出,高于代议性立法者所偏好的产出,这并不要求委员会成员对于所审议的服务具有较高的绝对需求,而只是要求他们具有相对其选民的税收成本要高的需求。

高需求委员会所运用的控制手段的数量和类型,不同于随意选择的委员会。图表2说明了这种状况。在这种情况下,线HJ表示代议性或中等需求的立法者的控制手段的边际值。如果官僚机构用其任意决定的预算来增加其产出,那么,对于高需求委员会的代议性成员来说,用为减少过度供应而设计的控制手段的边际值就会降低,在这里是由线NP来表示的。那么,高需求委员会就只能使用OQ单位的控制手段减少产出的过度供给。在这一点上,官僚机构的预算减少了

① David Rohde and Kenneth A. Shepsle, "Democratic Committee Assignments in the House of Representatives: Strategic Aspects of Social Choice Process" (戴维·罗哈德和肯纳斯·A·肖普塞,《在代表机构中的民主委员会的委派:社会选择程序的策略方面》),《美国政治学评论》67期(1973年)第889页 American Political Science Review 67 (1973), p. 889。

② Kenneth A. Shepsle, "A Model of the Congressional Committee Assignment Process: Constrained Maximization in Institution Setting" (肯纳斯·A·肖普塞,《议会委员会委派的一个模型:在组织设置中实现有限的最大化》),Public Choice (forthcoming)。

③ Michael D. Cohen, "The Importance of Member Preference in Committee Assignment: An Assessment against Optimal Standards and a Simple Process Model" (米切尔·D·科恩,《在委员会委派中成员偏好的重要性:对于理想标准和一个简单程序模型的评估》),Unpublished paper presented at MSSB Conference on Mathematical Models of Congress, Aspen, Colo., 1974)。

④ 下面的评论,是由参议员威廉·普罗克斯莫(William Proxmire)所作出的。这一评论,显示了立法者对于委派程序的感想:“在此(委派)委员会的考虑之中,安置那些声明从参议院内部委员会……的公共工作分配之中得到过好处的参议员,是具有强大的压力的……事实上,从这些规划中得到好处的州里出来的参议员,如果他在这些委员会里得到了一个席位,就至少在短期内,相当明显地为自己的最佳利益服务,至少也会为某些他的选举者的利益而服务。然而,所有这些,所产生的纯后果,就是委员会的构造会发展出一种对于较高的预算的固定的偏见。因为每一委员会而服务的人都会饶有兴趣地看到他们所负责的委员会的预算得到增加。他们经常不能认同对支出进行认真的评估和分析。”这是发表在美国议会联合经济委员会,政府经济小组委员会,“The Analysis and Evaluation of Public Expenditures, The PPB System”(《公共支出的分析和评估,PPB系统》),1969。

OHSQ; 控制手段费用量为 OLRQ; 从运用控制手段中所得到的消费者剩余是 LHSR, 官僚机构剩余的任意决定的预算是 QSJ。由于官僚供给而造成的总损失现在是 OLRSJ, 而由于把产出决策权授予高需求审议委员会而造成的消费者剩余的损失是 RSI。

这体现了我以前的结论, 官僚机构所偏好的产出比较接近于高需求的审查委员会偏好的产出, 而不是中等需求的立法者偏好的产出。然而, 高需求委员会与随意选举出来的委员会一样, 具有控制生产无效性的同样动机。因此, 如果减少过度供给和生产无效性的控制手段的成本是既定的, 那么, 高需求委员会就会使用较多的控制手段, 来减少生产无效性。如果官僚机构用其某些任意决定的预算, 在审议委员会所代表的选民中购买较高成本的要素, 那么, 这一结论就会打折扣。一般来说, 高需求委员会只有在产出决策方面, 才是官僚机构的“囊中之物”。

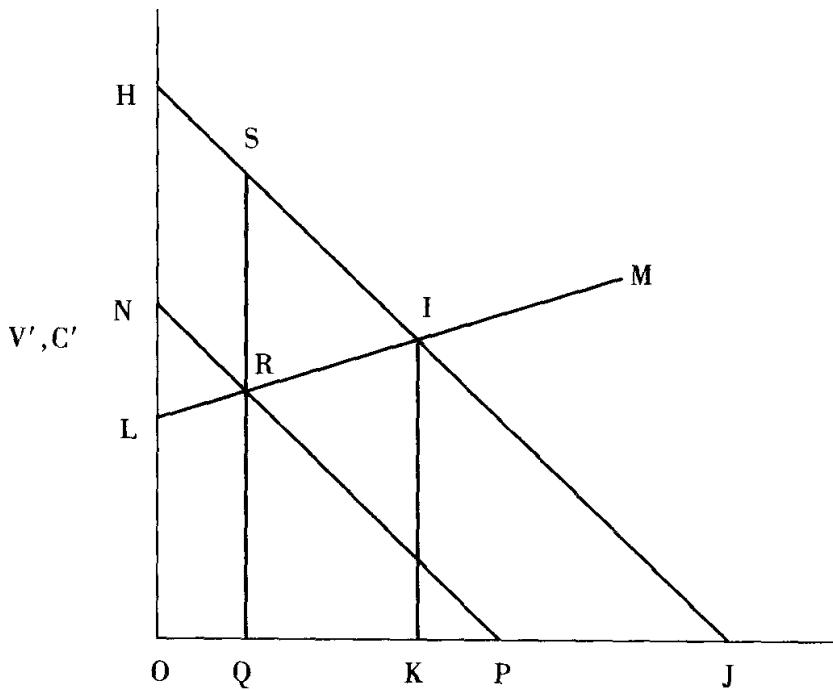


图 2 控制策略单元

从这种条件下产生的第二个问题, 是立法者在运用自己的时间和人力资源方面具有重要的判断力。这些资源的某些使用是有益的, 尤其对于他们自己的选民和/或活动贡献者来说如此。监管功能是立法

机构中的公共产品；但是，监管为全体公众增加的收益是其税收成本的函数。这在立法机构内部产生了重要的“搭便车”问题，也会使人认为监管活动供给不足。<sup>①</sup>

让我们设想一个简单的世界，在某些范围内，单个立法者的投票是以下参数的线性函数：他为其选民和捐赠者所作的特定服务，某些集合的政府服务的产出水平，他的选民所支付的税额。这可表述如下：

$$V = aX + bY - cT \quad (B.1)$$

在这里， $V$  是在下一次选举中赞成现任立法者的选票数量（或比例）， $X$  是该立法者每天专门花在他的选民身上的活动小时数， $Y$  是有些集合的政府服务的产出，而  $T$  就是他的地区中的税收水平。

当然，相对于政府产出的水平的税收可以表达如下：

$$T = SCY \quad (B.2)$$

在这里， $S$  是为他的地区的居民所支付的总税款（这是每一地区内的人口数量，收入水平，收入构成等等因素的函数）的份额，而  $C$  是政府服务的实际单位成本。把 B. 2 代入到 B. 1，得到

$$V = aX + (b - cSC)Y \quad (B.3)$$

立法者的时间预算是，他每天专门投入在他的选民身上的专门活动的小时数，加上他用于监管活动上的时间，等于他用于工作上的总小时数。这种关系可以下列形式表述为：

$$H = X + e(C - C^*)^{-1} \quad (B.4)$$

在这里， $H$  是工作时间的总时数， $C^*$  是政府服务的最低可能单位成本。这种关系形式假设，聚集在  $C^*$  上的政府服务的实际成本，多于立法者用于监管活动的时间的时间成本，随着政府服务的产出更有效

① 最近的墙街杂志（Wall Street）用一个专栏证实了议员关于监管，或者勘漏，职责的感想：“……勘漏已经变得不再频繁和漫不经心的了。它经常是单调的，忘恩负义的工作。在为家乡的人们办事的过程之中，蕴含着更多的再次当选的机会；在通过新法律的过程中，也会得到人们更多的满意。尽管勘漏能够在议会联盟中造就敌人，或者产生利益集团，但是委员会假设，实行勘漏经常是制定规划的第一步，产这样就不会过于焦虑地聚焦于缺陷之上。”

“‘任何人都认识到了勘漏的必要性，’森·伊德默德·穆斯可（Sen Edmund Muskie）说，他是这方面的一位非常有影响力的实践者。‘但是也带来了其他的事情，并且使得它一步一步地进入深渊，直至消失。’”Alan L. Otten, “Oversight”（阿兰·L·奥腾，《勘漏》），Wall Street Journal, 6 March 1975, at p. 12, col. 3。

率,用来减少 C 的边际时间成本就增加了。

假设立法者出于当前的考虑,在其专门用于自己地区的活动时间和监控活动时间之间进行分配,以实现下次选举的选票最大化。在 B.4 的条件下实现 B.3 的最大化,得到 C 水平的表达式如下:

$$C = \left( \frac{ae}{csY} \right)^{0.5} + C^* \quad (B.5)$$

对 B.5 的考察表明,实际单位成本将是专用于自己地区活动的选票效用的正函数,是减少 C 的时间成本的正函数。实际单位成本是税收的选票效用的负函数,是立法者的选民支付的总税收中的份额和政府产出水平的负函数。

把 B.5 代入 B.4,解 X,得到:

$$X = H - \left( \frac{ceSY}{a} \right)^{0.5} \quad (B.6)$$

这一关系表明,立法者花费在专门用于自己地区的选民和捐赠者活动的时间,是税收的选票效用、减少 C 的时间成本、由他的选民所支付的税款份额和政府产出水平的负函数;当然,用于自己地区的专门活动的时间,也是他的工作总时数和这些活动的选票效用的正函数。最重要的观察是,来自那些支付总税款中小份额的地区的立法者,将会把他的大部分时间用于自己地区的专门活动。

监管活动的“公共性”造成的生产效率损失量,表示为  $(C - C^*)$  与高于  $S = 1$  水平之上的 S 特定值之比。这一比率等于  $S^{-0.5}$ 。例如,对于美国国会而言,每个地区平均支付大约相当于总税额 1/435 的税款,因此,如果对于实行监控的代表的地区加以更好的监控而产生的总储蓄, $(C - C^*)$  可能高达 20.9 倍于这个税款水平。对于那些人口稀少和/或收入较低的地区来说,这些损失甚至会更高,因为它们的税额较低。由于监控不足而产生的实际损失,不可能与这个简单的模型显示的同样高,因为政党领袖保留了某些内部报酬或内部制裁,以使监控更多地由单个立法者实行,并且直接控制某些人力资源。然而,根本的“搭便车”问题,在任何一个政治系统都实际存在。例如在美国,政党领袖并不能把否定立法机构成员资格作为一种制裁手段,强制按照特定集团利益进行活动。当然,单个的公民个体在监控其代表的表现的过程中,面临着同样的但是严重得多的搭便车问题。

这一讨论指出了使立法者和单个公民增加其监控活动的新手段的价值。也许可以把竞选活动的公众资助限定为一种奖金,由某些独立于立法者而拥有最高敏感性监控效能的实体授予这种奖金。也许立法者会受到税率的约束,也就是说,在其他收入相同的民众身上加收双倍的税款。也许应该授权进行针对政府的确实无疑的无效率行为的指控。表面上看来,这样的观念都是具有吸引力的,但是对于这些观念和其他可选择的观念进行分析,已经超出了本文的范围。

## 2. 一些相关的经验研究

在本书中,我提出了一系列的假设,其内容涉及到政府预算水平、官僚机构的生产效率、政府服务的产出水平、要素输入的组合、官僚制结构的效果和审查程序的效果。重要的是认识到,这些假设产生于官僚制和代议制政府理论。官僚机构不是在真空中运行,通常它也不会在竞争性市场上以某个价格出售其产出。官僚机构的所有垄断权力,都来自于对其服务予以资助的政府的垄断权力。没有任意决定权的政府,会从用来提供政府服务的任何类型的组织处得到良好服务。政府的某些垄断权力会由官僚机构来分配,这取决于官僚制的结构和审查程序。因此,对于这些假设的任一检验都必须依据的数据,反映了官僚制和代议制政府联合决策的情景。作为一个规则,我们不可能观察到官僚机构在一个竞争性市场上以某个价格出售其服务。同样,我们也不可能观察到政府从那些竞争性营利企业购买服务。至少从19世纪以来,政府就选择了官僚机构作为供应政府服务的主导组织类型,但是其历史原因现在尚不清楚。然而,垄断性官僚机构和垄断政府的当前组合,却是一个可以摒弃的事实。其结果是,在这一节概述的大多数经验研究,并没有对官僚制和政府结构特征的局部影响提供令人信服的评估。一些新的经验方法,也许还有更少的集合性数据的运用,对于就这些局部影响作出令人满意的评估来说,是必不可少的。现在我们能够做的一切,充其量就是评估这两个主导性制度的联合影响。

A. 过度支出假设。产生于这一理论的最重要假设,是政府预算过于庞大。这也就是说,政府预算比那些中等需求的立法者所偏好的还要大,并且在代议制政府里,政府预算也比那些中等需求的投票者所

偏好的还要大。此外,过度花费的数额越大,政府和供给政府服务的官僚机构的垄断权力都会越大。

投票数据为过度支出的假设提供了最生动的验证。图表 3 阐明了在民众对于执政党候选人的投票和政府收入与开支水平之间的一般关系。如果政府开支过低,而政府在执政党候选人的选票上支出增加,所观察到的局部影响是积极的。在支出为  $X^0$  的投票最大化水平上,所观察到的局部影响是零。如果政府支出过高,而政府在执政党候选人的投票上支出增加,所观察到的局部影响是消极的。

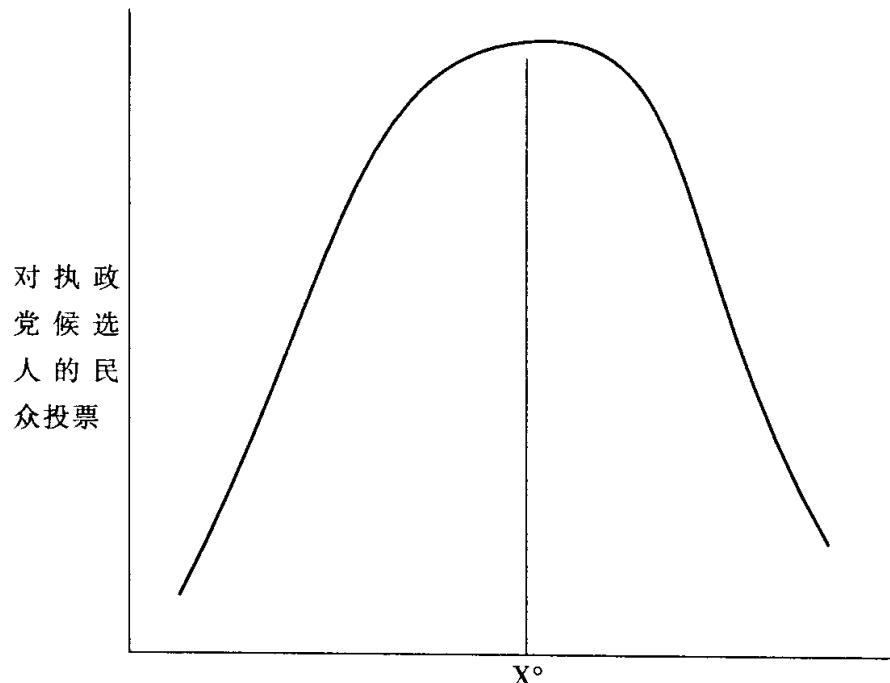


图 3 政府支出与收入

从 1896 年到 1972 年间,美国进行了 20 次总统选举。对这些民众投票所进行的抽样,可以用来验证这一假设。<sup>①</sup> 验证等式可以概述如下:

<sup>①</sup> 对于这个检验的早期版本,所进行的详尽描述,是在 William A. Niskanen, "Economic and Fiscal Effects on the Popular Vote for the President" (威廉姆·A·尼斯科南,《对于总统选举的公众投票的经济和财政影响》),unpublished paper presented at the International Society for Public Economics Conference on Measurement of the Demand for Public Services, Siena, Italy, 1973。

$$\ln I_t = \alpha + \beta_1 (\ln NP_t - \ln NP_{t-4}) + \beta_2 (\ln FX_t - \ln FX_{t-4}) + \beta_3 ID + \beta_4 WD + U$$

在这里：

$I$  = 执政党候选人的主要民众投票的部分，

$NP$  = 实际人均国民产值，

$FX$  = 实际人均联邦总开支，

如果在职者是候选人,  $ID = 1$ , 否则等于 0, 并且

如果选举发生在战时,  $WD = 1$ , 否则等于 0。

此验证等式的另一种形式, 就是用联邦开支变量来替代实际人均联邦总收入中的百分比变化。对于这个公式来说, 每一自变量对于  $I$  的局部影响等于  $I(1 - I)$  倍的系数; 在势均力敌的选举中, 这一影响大概等于该系数的 2.5 倍。

表格 1 所示是对这两个验证等式的评估, 所依据的是通常的最小矩阵程序。对于我们的意图来说, 这些结果中最重要的是对于  $DFX$  和  $DFR$  的评估系数。在四年一度的选举之间, 实际人均联邦支出增加了 10%, 而对于执政党候选人的公众投票也大约减少了 1.4%。但是, 这两个系数都非常重要。(这些系数的差额表明, 存在着相当可观的“税收错觉”; 较之联邦服务的总资源成本, 税收变化好象对投票者具有更多的影响。) 以我的理解, 这些结果强有力地确证了过度支出的假设。此外, 令人惊奇的是, 这些一般性结论与 1896 年至 1932 年、1936 年至 1972 年的选举适用子样本是一致的。无论是共和党人为现任总统的选举还是民主党人为现任总统的选举, 从中抽取的适用的子样本都与这些结论结果相吻合。

表格 1 公众投票选举总统的经济和财政影响

变量						检验统计		
C	DNP	DFX	DFR	ID	WD	R2	S. E.	D. W.
.020 (.75)	1.511 (.3061)	-.313 (.077)		.143 (.090)	-.190 (.133)	.732	.176	1.885
.077 (.055)	2.220 (.273)		-.572 (.084)	.077 (.066)	-.351 (.091)	.864	.126	2.0774

括号里的数字是系数的标准误差

我们可以运用 DNP 系数和 DFX(或者 DFR)系数,对过度支出的数额进行评估。从第一个验证等式可见,在 1974 年的盈余条件下,需要增加 88.6 亿美元的实际纯国民产值,以抵销实际联邦开支所增加的 100 亿美元的投票损失。这也表明,投票者只愿意赞成由联邦开支追加 100 亿美元经费资助这些服务,而放弃把 11.4 亿美元的国民产出作为其他用途。从第二个等式中可见,需要增加 113 亿美元的实际净国民产值,抵销在实际联邦收入中所增加的 100 亿美元的投票损失。这也意味着,由联邦税收追加 100 亿美元的经费收入资助的服务,却产生了 13 亿美元的负值。只要可作为其他用途的资源没有减少,投票者似乎并不关心联邦支出或收入的增加,联邦服务的边际价值近乎为零。这一结果是非常烦人的,但是没有其他形式的证据的支持,就不会被认为是有结论性的。

对于过度支出假设的其他检验,产生于关于州政府和地方政府开支的研究得出的次要结果。最前沿的这些研究,大多数由汤姆·鲍钦丁 (Tom Borcherding)、罗伯特·邓肯 (Robert Deacon)、托德·伯格斯乔姆 (Ted Bergstrom) 和罗伯特·古德曼 (Robert Goodman)<sup>①</sup> 进行。这两个研究各自独立地形成了一种独创性技术,可以不用产出数据对政府服务的需求函数进行评估。这一技术除了能够提供对于政府服务的需求价格和收入弹性的评估以外,也提供对于衡量政府服务的“公共性”的参数的评估;如果评估正确,这一参数对于纯粹公共服务为 0;对于纯粹私人服务是 1。这些研究形成的最令人感兴趣的结果是,对于大多数州政府和地方政府的服务来说,所评估的公共性参数是 1,或大于 1(鲍钦丁和邓肯的评估只指出了高等教育、高速公路、某些排污和卫生服务的公共性的某些程度;对于这些服务的评估参数大约是 .9)。这些结果使伯格斯乔姆和古德曼发出了这样的疑问:“如果我们所研究的地方政府供给的产品和服务的回报没有增加,为什么在公共

<sup>①</sup> Thomas E. Borcherding and Robert T. Deacon, "The Demand for the Services of Non-Federal Governments: An Econometric Approach to Collective Choice" (托马斯·E·鲍钦丁和罗伯特·T·邓肯,《对于非联邦政府的服务的需求:一种集体选择的计量经济学方法》), American Economic Review 62, 1972, p. 891; T. C. Bergstrom and R. P. Goodman, "Private Demand for Public Goods" (T·C·伯格斯乔姆和R·P·古特曼,《对于公共产品的私人需求》), American Economic Review 63 (1973), p. 280。

领域还要由地方政府进行供给呢?”<sup>①</sup>

鲍钦丁在进一步与温斯顿·布什(Winston Bush)和罗伯特·斯佩(Robert Spann)<sup>②</sup>合作的一篇论文中,对于这一结果提出了解释:政府和官僚机构的垄断权力是所服务的民众的正函数。初始的模型假设了一个完全对中等需求的投票者具有敏感性,并以不变的单位成本供给竞争性服务的政府。因此,这一模型并没有针对性。如同道斯(Downs)和图洛克(Tullock)以前指出的那样<sup>③</sup>,投票者监控政府的动机越小,投票者的人数就越多。在这篇论文B节的第一部分指出,立法者监控官僚机构的动机越小,立法地区的数目就越大。并且如同图洛克<sup>④</sup>所指出的那样,监控官僚机构的成本越大,官僚机构的绝对规模就越大。最后,如果立法者和/或官僚偏好更大的预算,他们就会运用其某些垄断权力,供给那些随人口的增加而增加开支的私人服务;斯蒂格尔先前也指出了这一效果<sup>⑤</sup>。留给我们的含糊不清的结论是,由州政府和地方政府供给的服务或者是:(1)公共的,但是集体供给的经济是由垄断政府和官僚机构以过度支出的形式而分配的,并且/或者(2)私人的和可分的,并且在政府权限的现有范围之内。在这种情况下,不存在支持政府供给的显而易见的原因。在任何一种情况下,所观察到的结果似乎与责任政府和有效生产的模型不一致。

但是,上述两个研究报告并没有讨论另外一个类似的结果:作为权限范围的函数,许多州政府和地方政府的开支得到了增长。对于高速公路的服务来说,这也许反映了生产成本;但是,对于市政开支、地

① T·C·伯格斯乔姆和R·P·古特曼,同前面的注释19,第293页。

② Thomas E. Borcherding, Winston Bush and Robert Spann, “The Effects of Public Spending on the Divisibility of Public Output in Consumption, Bureaucratic Power, and the Size of the Tax-Sharing Group” (托马斯·E·鲍钦丁,温斯顿·布什和罗伯特·斯佩,《用于消费和政府官僚的权力的可分割的公共产出上面的公共开支的作用,及其对税收分享团体的规模方面的作用》,in *Budgets and Bureaucrats: The Source of Government Growth*, Thomas E. Borcherding ed. 1975)。

③ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (安瑟尼·道斯,《民主政体的经济理论》), 1957; Gordon Tullock, *Towards a Mathematics of Politics* (戈登·图洛克,《走向政治数学》), 1967。

④ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (安瑟尼·道斯,《民主政体的经济理论》), 1957; Gordon Tullock, *Towards a Mathematics of Politics* (戈登·图洛克,《走向政治数学》), 1967。

⑤ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (安瑟尼·道斯,《民主政体的经济理论》), 1957; Gordon Tullock, *Towards a Mathematics of Politics* (戈登·图洛克,《走向政治数学》), 1967。

方教育和高等教育来说,这一解释看来并不令人信服。另外的解释是,政府在其权限范围内的垄断权力的增长,是因为变动和寻找可比较私人机会的成本较高。产生于政府权限范围的垄断权力,显然也使得政府开支增长。如同理查德·瓦格纳(Richard Wagner)<sup>①</sup>所指出的那样,这强化了我们的主要都市地区的地方政府构成的实情。

另外四个研究,评估了州政府和地方政府所面临的状况的更详尽特征造成的支出影响。理查德·瓦格纳和华伦·韦伯(Warren Weber)<sup>②</sup>指出,产生于“全线推进”的机会的政府垄断权力,是政府所供给的不同服务数量的函数。根据美国南部大县的样本,他们估计认为,具有依附性学校系统的县的公共总支出,高于具有独立学校系统的县的公共总支出的10.5%。由(加利福尼亚)州长的“地方政府改革任务力量”<sup>③</sup>进行的一项研究,报告了相似的结论:在每一个税收报告地区的总税收,是该地区之内不同税收部门数量的负函数。在一个普通的地区,当地政府重叠的任何实质性减少,都会明显增加当地政府的支出。

最近,沙伦·奥斯特(Sharon Oster)完成了关于减轻市政水污染开支的研究。<sup>④</sup>尽管联邦规定严格约束着这些支出的变动,她还是发现,在新英格兰的默里麦克流域的5个城镇里,与上次选举中当选官员的多样性成比例的人均支出变化很大。而且当选官员垄断权力的增加,似乎转化成了更高的支出,而不是转化成为开支的更高变动——如果它是中性的话。

鲍钦丁、布什和斯佩的研究<sup>⑤</sup>运用鲍钦丁和邓肯先前提出的模型

① Richard Wagner, "Supply - Side Aspects of the Theory of Local Government: Owners, Managers, and Take - Over Bids," (理查德·瓦格纳,《地方政府理论的供应方的外貌:所有者、管理者和接管方》), *Journal of Political Economy* (forthcoming)。

② Richard Wagner and Warren Weber, "Government Overlapping and Full-Line Forcing" (理查德·瓦格纳和华伦·韦伯,《政府重叠和全线推进》), *Journal of Law & Economics* 18, 1975。

③ Report of the California Local Government Reform Task Force, "Public Benefits from Public Choice" (加利福尼亚地方政府改革任务力量的报告,《从公共选择中得到的公共利益》), 1974年。

④ Sharon Oster, "Municipal Expenditures for Water Pollution Abatement" (沙伦·奥斯特,《用于减轻水污染的市政开支》), *Journal of Political Economy* (forthcoming)。

⑤ Thomas E. Borcherding, Winston Bush and Robert Spann, "The Effects of Public Spending on the Divisibility of Public Output in Consumption, Bureaucratic Power, and the Size of the Tax-Sharing Group" (托马斯·E·鲍钦丁,温斯顿·布什和罗伯特·斯佩,《用于消费和政府官僚的权力的可分割的公共产出上面的公共开支的作用,及其对税收分享团体的规模方面的作用》), in *Budgets and Bureaucrats: The Source of Government Growth*, Thomas E. Borcherding ed. 1975。

和数据,评估了公共服务系统对于州政府和地方政府支出的影响。有人预计,通过改变官僚制内在动机,增加公务员集体政治活动的回报,公共服务系统可以增加政府支出。在对 6 个州和地方服务中的 5 个(除了高速公路研究)进行研究以后,他们估计,在 1940 年以前,那些拥有公共服务系统的州,比其他州的支出高出 8% 至 35%。此外,在 1940 年以前,拥有公共服务系统的州,州政府和地方政府的支出在公共服务有效运行时,每年大约增长一个百分点的三分之一。(有人也许会问:对谁而言,公共服务系统有效率呢?)这一研究并没有为区分公共服务系统的官僚影响和政治影响提供基础,但是,随着时间的推移,这些影响好像越来越紧密地结合到了一起。<sup>①</sup>

当然,这里所概述的研究没有一项是最后结论性的,但是它们都指出了一个类似的结论:在政府和官僚的垄断权力得到增强的条件下,政府支出会相应增加。

B. 生产无效性假设。官僚机构的过度支出,可能表现为生产特定产品和/或生产较高水平的某些产出上的无效率。我在第一部分总结的理论指出,我们应该研究既无效率又较高的产出,这种产出的相对数量取决于官僚的偏好、报酬结构和审查程序的特征。这一节概括有关官僚机构生产效率的系列研究。

不幸的是,当前的政府状况只提供了少许的案例可以使我们用来对那些供给相同最终产出的官僚机构和私人公司进行比较。对这些案例进行研究的数量甚至更少。然而,从这些少量案例中得出来的证据,却基本是一致的:在供给相同产出方面,官僚机构显然比那些营利企业无效率。<sup>②</sup> 罗格·阿尔布莱德 (Roger Ahlbrandt) 对公共消防服务和私人消防服务<sup>③</sup> 进行了研究,得到结论认为,公共消防部门的单位成本高出了 88%。戴维·戴伊斯 (David Davies) 对拥有近乎相同的航

<sup>①</sup> Gordon Tullock, "Dynamic Hypothesis on Bureaucracy" (戈登·图洛克,《官僚政治的动力假设》), *Public Choice*, 19, Fall, 1974. p. 127。

<sup>②</sup> 尽管有另外的证据表明,与其他的政府机构相比,那些供应存在着另外的可选择的来源的服务的政府机构,是更加具有效率的。但是我们还是坚持上述结论。

<sup>③</sup> Roger S. Ahlbrandt, Jr., "Municipal Fire Protection Service: Comparison of Alternative Organizational Forms", (罗格·S·小阿尔布莱德,《市政消防服务的可行的组织形式之比较》), 1973。

线、航程和设施的澳大利亚的两家航空公司进行了研究<sup>①</sup>,并得出结论说,与官僚机构的同行相比,以每人每小时计量的私人航空公司的载货量和邮件量超出了 104%,而客流量则超出了 22%。卢·德·阿莱西(Lou De Alessi)<sup>②</sup>总结了几项关于私营电力生产和公营电力生产的研究,得到结论认为,公营企业每度电的资金成本和运行成本比较高。罗伯特·斯佩也对垃圾回收行业进行了研究<sup>③</sup>,并得出结论说,公营企业的单位成本高出私营企业 43%。

比较私营股份公司和共有企业运行状况的两项研究,对我们是有用的。这两项研究都得出了一个类似的结论。戴维·巴顿(David Barton)和托德·弗莱茨(Ted Frech)<sup>④</sup>估计,共有企业从事保险业务的单位成本高出 15%,而时间成本则高出大约 60%。阿尔弗雷德·尼科尔斯(Alfred Nichols)<sup>⑤</sup>估计认为,与股份制银行相比较,共有存贷款银行经营新贷款的单位成本要高出 60% 以上。因为共有企业和非营利企业在报酬结构方面实际类似于官僚机构,所以,这些研究阐明了一般官僚模式的无效率性,甚至是当产出以单位价格销售时也是如此。

在供给相似产出的官僚机构之间比较效率方面,也进行了一些其他的研究。官僚机构的效率应该是政府和官僚机构规模的负函数。政府规模越大,拥有的垄断权力就越多,投票者和立法者监控官僚机构的动机就越小。无论是立法机构,还是上级官僚,其所监控的官僚机构越大,所付出的监控成本就越大。因为“控制损失”

① David G Davies, "The Efficiency of Public versus Private Firms: The Case Australia's Two Airline" (戴维·G·戴伊,《公营公司和私营公司的效率之比较:两家澳大利亚航空公司的案例》), *Journal of Law & Economics* 14, 1971, p. 149。

② Lou De Alessi, "An Economic Analysis of Government Ownership and Regulation: Theory and the Evidence from the Electric Power Industry" (卢·德·阿莱西,《政府所有制和规则的经济学分析:从电力行业中得出的理论和证据》), *Public Choice*, 19, Fall, 1974, at p. 1。

③ Robert M Spann, "Public versus Private Provision of Government Service" (罗伯特·M·斯佩,《政府服务的公共供应和私人供应之比较》), in *Budgets and Bureaucrats: The Source of Government Growth*, Thomas E. Borcherding ed. 1975。

④ David M. Barton and H. E Frech III, "The Property Rights of the Firm: Empirical Results from a Natural Experiment" (戴维·M·巴顿和H·E·弗莱茨,《公司财产权:从自然实验中所得出的经验结论》), *Working Paper* 28, University of California at Santa Barbara, May, 1974。

⑤ Alfred Nichols, "Stock versus Mutual Savings and Loan Associations: Some Evidence of Differences in Behavior" (阿尔弗雷德·尼科尔斯,《上市的存贷款协会和共有的存贷款协会:某些行为差异的证据》), *American Economic Review* 57(2), at p. 337 (Papers and Proceedings, May 1967)。

是管理水平的函数。有两个研究阐明了这些效果。我自己也对加利福尼亚的公立学校学生的表现进行了研究<sup>①</sup>，研究表明，对于超过2000个学生的地区来说，在第六年级和第十二年级的标准化阅读和数学测验的中值分数，明显是就学地区规模的负函数。关于就学地区规模课题的其他研究也得出了相似的结论。<sup>②</sup> 这些研究讨论了家庭和社区特性，以及分摊到每个学生身上的学校支出，但是并不涉及学校系统的其他可能产出。卡尔·希尔(Carr-Hill)和斯特恩(Stern)<sup>③</sup>考察了英格兰各警区之间的警察表现情况。这一研究报告说，破案率显然是警区规模的负函数。俄尔里奇(Ehrlich)<sup>④</sup>进行的类似研究，就美国各州人口问题得出同样结论。在官僚机构的现有规模范围内，不论是过度支出，还是生产无效率，都好像是官僚机构规模的函数。

官僚机构的效率也应该是在供给相同或相似服务中潜在竞争的函数。这样的竞争即使不是潜在的，也减少了监控官僚机构的成本，增加了从官僚机构转移基金的威胁的可信度，并且增强了每个官僚机构在效率上进行竞争的动机。从关于联邦政府人均年产出的近来研究中，得出一些有关竞争作用的感受。<sup>⑤</sup> 这一研究针对17个机构(约占联邦劳动力的55%)的114个要素，进行了从1967年财政年度到1971年财政年度为期5年的产出和劳动时间评估。表格2就是从该研究中得到的人均年产出的所评估的年度百分比变化。

① William A. Niskanen, "Cities and Schools: A Case of Community Government in California" (威廉·A·尼斯科南,《城市和学校:加利福尼亚的社区政府的一个案例》), Working Paper 14, University of California at Berkeley, Graduate School of Public Policy, 1974.

② H. Thomas James and Henry M. Levin, "Financing Community Schools" (H·托马斯·詹姆斯和亨利·M·列文,《为社区学校提供经费》), in *Community Control of Schools* (Brookings, Conference on the Community School, 1971).

③ R. A. Carr-Hill and N. H. Stern, "An Econometrical Model of the Supply and Control of Recorded Offences in England and Wales" (R·A·卡尔·希尔和N·H·斯特恩,《产生和控制英格兰和威尔士地区的记录在案的罪行的一个计量经济学模型》), *Journal of Public Economy* 2, 1973, p. 1240.

④ Isaac Ehrlich, "Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation" (伊萨克·俄尔里奇,《参与非法活动:理论和经验研究》), *Journal of Public Economy* 81, 1973, p. 521.

⑤ U. S. Congress Joint Economic Committee, "Measuring and Enhancing Productivity in the Federal Sector" (美国国会联合经济委员会,《衡量和提高联邦部门的生产率》), Joint Committee print, 1972.

表格 2 联邦产出的人均年增长

服务活动		年度增加百分点
最终服务	操作	1.25%
	加工	.84%
支撑服务	管理	3.62%
	获得和供给	3.24
	维护	1.32
工业服务	营业和修理	1.11
	制造	6.32
		5.38
		5.05
		6.53

这些关于联邦雇员人均产出的增长,与私人企业和官僚机构之间当时的竞争程度密切相联。有些最终服务的产出难以与官僚机构之间的产出相比较,联邦政府没有发包任何这种最终服务。联邦政府发包一些支持性服务和大多数产业服务。在这些活动中,生产力的增长率,与发包程度和在官僚机构的产出之间进行比较的容易程度相关。对于产出的衡量必然是大概性的;而我们对生产力进行评估时,会忽略其他要素的变化。但是,这一模式太强有力,我们不能不对它进行讨论。(有人可能会看似合理地设想,在那些不能确定产出量度标准的服务和活动之间,生产力的增长率较低。)官僚也和我们中的大多数人一样,当他们能够逃脱处罚时就进行规避;而当他们必须遵守职责时就会有效率。这些评估表明,应该提出令人满意的产出量度标准,以能够把最终服务和不可比较的活动发包给私人企业或者其他官僚机构。

总之,这些研究表明,无效率并非是政府服务供给的必然特征。对于一个特定的产出而言,这些研究表明,发包给私人企业,削减官僚机构规模,并且在官僚机构之间增强竞争,由此能够减少成本。为了使这些增效工具发挥更大作用,可能必须改进产出的度量标准和发包技术。

C. 过度供给假设。据我所知,没有适当的研究直接强调过度供给假设。并且我也没有足够的智力构成关键性测试。就其一般形式来

说,这一假设是,如果监控无成本,整个立法机构批准的产出,将少于官僚机构供给并被立法机构看重的某些范围的产出。验证这一假设的最基本的问题是,如果我们知道产出的最小生产成本,怎么确定立法机构重视什么范围的产出,怎么确定立法机构选择什么产出。邮政服务说明了这一问题。如同埃尔·汤普逊观察的那样,在城市地区,最优邮政服务并未处于过度供给状态。另一方面,如果邮政用户的需求是既定的,次等服务(杂志和报纸)、乡村传递服务和邮电局的数量,会比整个立法机构批准的还要多。但是,要对过度供给假设进行正式验证,需要基础性案例,这些案例不能通过直接观察得到。

对于政府经营的非营利企业进行的几项研究,都阐明了这一课题,但是并没有提供关键性验证。肯·克拉克逊(Ken Clarkson)对非营利的私人医院进行了比较<sup>①</sup>,得出结论说,非营利的医院势必规模更大,进行更多的研究和教学工作,提供一种范围更广泛的服务,并提供更多慈善护理。然而,这个研究并没有明确指出这些范围内的额外产出是非营利模式的结果,还是对这些医院的理事的偏好的有效反应。在前面的第二节B部分,我们讨论过巴顿和弗莱茨关于股份保险公司和非营利保险公司的研究。该研究报告指出,非营利性企业在处理主张权上的错误率低于55%;而其减少错误率的边际成本却远远高于其价值。我们在前面也讨论过德·阿雷西对于私营电力事业和政府经营的电力事业,该研究报告指出,政府经营的事业规模更大,并以较低的价格提供范围较小的服务。除了服务范围方面,这些结论与克拉克逊的研究结论相同,这些结论并没有把官僚形式的影响从政府资助者的偏好上分离出来。在同一个一般性市场上,非营利企业和官僚机构看来比私人企业在某些范围内供给更多的产出;这是和过度供给假设相一致的,但也还不是一个总结性验证。在验证程序上的某些革新和更加详细的数据,对于改进对这一假设的验证来说,也许是必不可少的。

<sup>①</sup> Kenneth W. Clarkson, "Some Implications of Property Rights in Hospital Management" (肯尼斯·W·克拉克逊,《医院管理的财产权的一些暗示》), *Journal of Law and Economics* 15(1972), p. 363.

表格 3 公共部门和私人部门中雇员的人均资本

部门	雇员的人均帐面价值	年份
联邦部门 <sup>a</sup>		
国防	\$ 59164	1963
民政	28252	1963
公立学校 <sup>b</sup>	26456	1965
私营部门 <sup>c</sup>		
工业	12030	1960
服务业	4380	1960

<sup>a</sup> 除了公共领土的固定资产的帐面价值;不包括存货、赊帐和可接收的存款,现金,等等。

<sup>b</sup> 固定资产的帐面价值:弗吉尼亚公立学校系统。

<sup>c</sup> 所有资产的帐面价值:Victor Fuchs, *The Service Economy* (维克多·富什斯,《服务经济》), National Bureau of Economic Research, 1963。

D. 过度资本化假设。我的书是在德·阿雷西以前提出的模型基础上发展起来的,在书中我也猜想,官僚机构会运用比生产相同服务的私人企业更多的资本密集型的生产技术。之所以如此,主要是因为官僚的报酬是特别付给他在那一职位上的任期的;这也导致他偏好于目前的开销而不是将来的开销;因此,他偏好于具有较高资本成本和较低操作成本的生产程序。这并不一定与威廉·波莫尔(William Baumol)<sup>①</sup>以前提出的假设不相吻合。他认为,政府服务的生产与私人服务的生产相似,天然就是劳动密集型和“非累进的”。

针对德·阿雷西和波莫尔的假设,最近形成两项研究。我们前面讨论过的德·阿雷西对于电力事业的研究报告认为,与私营事业相比,政府事业更多是资本密集型的。这一结论与其假设相吻合。最近,威廉·奥泽乔斯基(William Orzechowski)对于可以与私人部门粗略比较的公共部门总资本密度进行了一些评估。<sup>②</sup>我们可以从表格 3 看到其研究结果。因为资产的集中程度不同,统计的惯例不同,观察的年度不同,因此,这些研究结果并没有严格的可比较性。尽管如此,这个模

<sup>①</sup> William Baumol, "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crises", (威廉·波莫尔,《非均衡增长的宏观经济学:解剖城市危机》), *American Economic Review* 59, 1969, p. 13。

<sup>②</sup> William Orzechowski, "Labour Intensity, Productivity, and the Growth of the Federal Sector" (威廉·奥泽乔斯基,《联邦部门的劳动强度,生产力和增长》), *Public Choice* 19, Fall, 1974, at p. 123。

式是生动的：政府的公共活动所动用的每个雇员的人均资本，几乎比私营企业多出两倍，并超出私营服务部门的人均资本达5倍以上。（此外，算上存货和其他排除在政府总资本之外的资产，更增加了上述差异。）如果如同波莫尔指出的那样，公共事务活动的生产函数与私人服务部门的生产函数相似，那么，这些结果就确证了德·阿雷西的下述假设：官僚机构会选择运用过多资本的生产程序。在任何情况下，这些结果都是和波莫尔关于公共部门资本密度较低的假设不相严格吻合的。人们必须寻求关于公共部门生产力相对较低的另外解释。面对上述证据，难以理解波莫尔的假设怎么被逐渐接受为一种公认的智慧。

E. 官僚结构假设。传统的公共行政理论与我的官僚政治理论有一个共同的观点：官僚制结构会产生差异。近几十年来，几乎每一位总统都在政府组织方面建立了委员会。这些委员会反映了传统公共行政理论的观点，因而促使供给相关服务的官僚机构和部门合并。通过缩小总统的控制范围，改善相关服务的协调，减少管理费用，人们预计这些合并会增加政府效率。这些合并所固有的目标之一，是弱化官僚机构和议会之间的直接联系。作为一条规则，所建议的合并遭到了议会的反对。

与此相反，我的官僚制理论建议，合并那些供给竞争性服务的官僚机构会增加剩余的官僚机构的垄断权力，主要因为这增加了国会（和总统）辨识一项服务的实际和可能成本的成本，改变了在效率基础上竞争以提高服务总需求所产生的官僚动机。有人可能也会预料，额外的组织水平会增加“控制损失”，因而也会提高政府部门内部的生产效率。这些效果表明，那些供给竞争性服务的官僚机构的合并，也会增加这些服务的预算。

在联邦官僚制中，自从第二次世界大战以来，业已批准进行的主要结构变革，为这两个相互竞争的理论提供了一个可能的检验。供给相关服务的官僚机构的合并，建立了四个新的政府部门：1949年建立了国防部；1953年建立了健康、教育和福利部；1965年建立了住宅和城市发展部，1966年建立了交通部。我的理论表明，这些部门的支出会高于合并前每种服务的总支出。（如果不考虑影响这些服务的总支

出的其他条件)。

下列方程就是用来验证这一假设的：

$$O = \alpha (ETO)^{\beta_1} \left( \frac{O_{-1}}{TO_{-1}} \right)^{\beta_2} (X)^{\beta_3} e^{\beta_4 D + \alpha}$$

在这里,  $O$  是财政年度内一特定服务的费用,  $ETO$  是该年所估计的联邦总费用,  $O_{-1}$  是上一财政年度的服务支出,  $TO_{-1}$  是上一财政年度的联邦总支出,  $X$  是影响该服务支出的某些其他变量,  $D$  是对建立(包括该服务在内的)部门的名义上的变量。所有的支出变量都以美元通货来表示。从包括联邦服务的内在价格指数、私人消费的内在价格指数、实际 GNP 和海外武装力量数目在内的一系列变量中, 我们可以得到评估联邦总支出(以美元表示)的另一个方程, 从这个方程中, 我们可以计算  $ETO$  变量。这一方程中的经济变量, 专指包括该财政年度的前六个月在内的纪年年份。对于该部门建立那年以后的所有年份来说, 其模拟变量是 1; 而对于在此以前的年份而言, 其模拟变量是 0。

部门模拟变量的正系数, 是与这样的假设一致的, 即包括竞争性官僚机构在内的部门的建立, 会增加费用。我也预料, 延迟的预算份额的系数处于 0 和 1 之间; 这也表明, 在支出中的预算部分的增长百分比, 是其预算份额的负函数。

这一验证方程对 6 个方面服务进行评估: 国防、教育和人力资源、健康、收入维持、交通和社区发展与住房。前 4 项服务的取样时间从 1948 年财政年度到 1973 年财政年度。后两项服务的取样时间从 1960 年财政年度到 1973 年财政年度。对更早年份的这些服务的评估, 都是没有利用价值的。

这些服务, 除了教育和人力资源, 现在都由一个部门支配。从概念上来说, 教育支出应该同人力资源支出相分离, 以检验 HEW(健康、教育和福利)的模拟效果。但是, 对于早于 1960 年财政年度的年份来说, 没有必要利用数据。此外, 与健康和收入维持支出相比, 教育支出服务的是不同的顾客, 因此, 教育也许并不是 HEW 的其他功能的有效替代品。为此, 人们预料, 在教育支出方面建立 HEW, 效果并不显著。

这几个验证方程包括其他变量, 以反映可能改变对于特定服务的需求或成本的条件。国防方程包括海外武装力量数。健康和收入维

持方程包括医疗服务的相对价格,而社区发展和住房方程包括社团债券的利率。当然,很不明显的是,这些条件都是完全外生的,因此,有几个方程排除了这些变量。

下面的表格 4 所展示的是对每一验证方程的对数形式的日常最小平方进行评估后所得到的数据。

表格 4 按功能分类的联邦支出

	常数	总支出	延迟份额	部门模拟	其他变量	R <sup>2</sup>
国防	2.040 (.418)	.759 (.044)	.548 (0.99)	.428 (.084) [53.4]		.928
	.564 (.411)	.757 (.030)	.488 (.069)	.293 (.064) [34.0]	.235 (.047)	.992
教育和 人力资 源	-2.985 (4.008)	1.185 (.280)	.797 (.187)	.090 (.117) [9.4]		.984
	1.907 (3.587)	.848 (.276)	1.047 (.117)	.224 (.153) [25.1]		.986
健康	5.982 (3.992)	.504 (.316)	.795 (.171)	-.063 (.207) [-6.1]	3.792 (1.969)	.988
	-1.962 (1.173)	1.107 (.082)	.654 (.147)	.182 (.099) [20.0]		.987
收入维 持	2.621 (2.091)	.722 (.169)	.460 (.152)	.222 (.090) [24.9]	1.961 (.774)	.991
	-23.152 (13.364)	2.384 (1.321)	-1.221 (.787)	-1.235 (1.016) [-70.9]		
交通	-20.888 (11.993)	1.613 (1.162)	-.905 (.497)	.739 (1.358) [109.4]	.675 (.393)	.928

注:圆括号里的数字是系数的标准差。方括号里的数字是评估的百分比变化。

这些结论的模式与建立这四个部门增加了费用这一假设大致相符。部门模拟的系数一般为正,对于两项最大的服务(国防和收入维持)来说很有意义。这一系数不会既是负的又是重要的。与国防部和HEW的建立相关的支出增长数量是实质性的——对于国防而言,约为34%,对于健康来说也许是25%,至于收入维持则大概是25%。其他部门模拟的系数不那么重要。这些结论与这样的公共行政假设不相吻合,即这些部门的建立有利于效率和经济。

然而,这些结论却与另一个假设相吻合。这个假设是,对于这些没有体现在其他变量里的服务的增长的需求,联合造成了支出的增长和这些部门的建立。这一假设也是与关于这些改革的诡辩相一致的,并且是相当似是而非的。不幸的是,如果没有任何与部门模拟相关的被排除在外的重要变量,上述验证就不能区分垄断性官僚机构假设和需求变化假设。这时,那些主张这些结论真切反映了某些被排除在外的重要条件的人士,就要担负起举证责任。再有,对于我的官僚制和代议制政府理论提出的几个假设进行的有用的验证,看来是逻辑严谨、令人感兴趣和富有启发性的——但这并不是最后的结论。

## 回顾与评价

“本书展示了一种新的研究官僚机构的方法;只有时间和检验才能证明所阐发的理论是否有价值和值得进一步发展,才能证明其结论是否值得某些实践检验。”

我在1971出版的《官僚制与代议制政府》(Bureaucracy and Representative Government)的序言中写下上述文字,20多年已经过去了。令我惊喜的是,从那时开始,本书引发了越来越多的评论和批评,促进了理论的日趋进步,并不断经受着经济学家、政治学家和公共行政管理学者的检验<sup>①</sup>。我对这些后来文献的惟一实质性贡献,就是我在1975年著的《官僚与政治家》(Bureaucrats and Politicians),即重印在本书最后的那一部分。而且,该文献的政策性内容,促进了政府服务

<sup>①</sup> 请见 Blais 和 Dion(1991)关于这方面主题的一个近期论文集。

私有化中的许多“实际试验”——进行这些试验的政府主要有美国州政府和地方政府,玛格丽特·撒切尔(Margaret Thatcher)首相领导下的英国政府。

学术和实践的发展使我获得了荣誉,从而激励我不断前进。现在,我十分珍惜这个机会,来回顾和评价书中以及后来的文献中所运用的一般理论方法。

《官僚制与代议制政府》一书中建立的框架无疑是不完善的。在重要的意义上,也可说是错误的!这表面上看起来是强烈的自我否定,但实际上也许并不是这样。大多数公认的理论呈阶段性地向前发展,从而日益提炼出一个基本的核心思想。我最初的框架是第一个正式的关于官僚机构行为的经济理论,而不是长期理论发展的综合②。检验最初的理论框架的适当方法,是看后来的理论发展是否导致了有预测力和有用的政策内容的理论。我本人的判断是,在这方面已有实质性进展。

下面让我分四个方面来展开这些观点:

- 最初框架的概要
- 官僚目标的发展
- 影响官僚机构与其政治资助者之间相互作用的发展
- 经验性证据的概述

对于读过我1971年所著书的再版本的读者来说,这将有助于他们更好地理解我最初的框架与后来发展的优缺点。

## 最初框架的概要

传统经济学的核心观点是,私人物品和服务的供给,是顾客、企业与雇主的动机和约束的附带结果。换句话说,私人物品和服务的供给,是私有经济参与者的结果,但不是其直接目的。同样,被看做是公共选择的这些文献的核心观点是,政府服务的供给,是投票人、政治家和官僚的动机和约束的附带结果。虽然关于政府服务的这种观点现已被广泛认同,但是,人们应该承认,这种观点当年被看做何等的激进,并且在今天,一些集团仍然认为它过于激进。

首先,应确定一些定义。官僚机构( *bureaus* )被定义为具有以下两个特征的组织:

- 所有者和雇员不会把收入和成本的净额的任何部分挪用为个人收入
- 该组织的一些循环收入来自于按照单位价格销售产出的收入之外的来源。

简而言之,官僚机构就是一种非营利组织,至少在一定程度上是由周期性拨款或补助资助的。我(以及其他人)的大多数分析的焦点集中在政府官僚机构上,但这一定义也适用于大多数非营利的私人组织。“官僚”( *bureaucrat* )一词因而被用来描述官僚机构的高级官员,它并没有固定的规范性内容。

关于官僚机构行为的任何理论,都必须建立在官僚与政治家关系的基础上。我探索这一问题的动机,依据的是这样一种认识,即这种关系之中存在着重要的“代理问题”;换句话说,官僚的动机并不会导致与政治家利益完全一致的行为。我认为,在政治家与投票人之间存在着一个更为重要的代理问题,但那是需要在其他时候讨论的问题。当然,这样的代理问题不仅仅是公共领域的现象。我自己在很大的私人企业的经验使我得到这样的结论,即在私人企业的所有者和经理之间,也存在重要的代理问题。然而,在存在广泛的产权、竞争性企业和有效的外部劳动力市场的私人经济中,消费者和员工的利益都得到良好的服务。

引导我形成官僚机构行为理论的第一线索是这样的观察,即我最好的一些朋友就是政府官员。与我的其他大多数朋友一样,这些官员都很有才能,很勤奋,对自己的组织也很忠诚。而且,他们并不像大多数官员那样古板。他们既不像从孔夫子( *Confucius* )到伍得罗·威尔逊( *Woodrow Wilson* )的在公共行政文献里描述的那样大公无私,也不像民粹主义者的小说或卡通里描述的那样呆板、懒惰或腐败。根据我的经验,大多数政府官员看来更像商业人士和专业人士的对应物。其次,我非常不安地承认,我们时代的某些重要政策的失败,恰恰是由所谓“最好的、最聪明的”的官员造成的。

现今流行这样一种理论,即根据假设的官僚的特性来解释官僚机

构的行为,我上述的观察使我对这种理论产生了怀疑,并促使我根据官僚的特定动机和约束,建立一种新理论。基于我后来的经验和其他学者的贡献,我的思考使我修正了关于一些细节的看法,但是,我研究官僚制的基本方法经受住了这些评价。

我把经过这些思考的官僚机构行为理论的7个核心要素概括如下:

1. 该理论的第一个要素是,官僚尤如其他组织中的官员。二者的行为有所不同,并不是因为迥然相异的个性特征,而是因为官僚机构有特定的动机和约束。

脚注:这种假设并不否认官僚有不同的个性特征,即使观察到这种不同,该理论也不会被驳倒。人们会选择其报酬符合自己偏好的组织去工作。事实上,人们选择“自己的工作组织”,而且不同的组织会影响不同偏好和个性特点的人(Frank 1985)。传统理论根据官僚的不同特性来解释官僚机构的行为。我的理论与这样的观察是一致的,即选择在不同的官僚机构的特定环境下工作的人,有不同的个性特性。因此,关于官僚有不同的个性的假设,也许是正确的,但却是多余的。然而,关键是承认官僚机构与私人公司具有重要差异,最重要的是从以下几段概括的官僚机构特点来认识这种差异。

2. 大多数官僚机构具有其服务的垄断性购买者,这通常是一些政治家群体。官僚机构产出的有效需求来自这些政治资助者,而不是来自这种服务的最终消费者。

3. 大多数官僚机构是这种服务的垄断性供给者。具体来说,大多数官僚机构面对的是下斜的有效需求函数,即使存在供给相同和相似服务的其他事实上的或潜在的供给者,也是如此。

4. 官僚机构与其资助者之间垄断性的双边关系,涉及到用预定的产品交换预算,而不是以单位价格销售其产出。

5. 与任何双边垄断性关系一样,官僚机构的偏好与资助者偏好之间不存在惟一的预算/产出均衡。在这场讨价还价中,资助者的主要优势在于:有权监督官僚机构、批准官僚机构的预算,替换它的管理队伍。官僚机构的主要优势在于:比起资助者来,它有更多的关于提供服务的成本的信息。

6. 在预算/产出组合的双边交易中,资助者的角色在其他条件下都可能被削弱或修正。资助者没有足够动机来监督官僚机构,因为它只能从官僚机构的比较有效的运行中分享一小部分收益(Niskanen 1975);换句话说,在立法者和选举人之间的有效监督是一种公共产品(public good)。这就使得资助者运用其权力主要是为了获取一部分官僚机构的盈余,从而使资助者集团的利益得到很好地服务,而不是让更多的立法者集团和选举人集团得益。

7. 最后,无论是资助者集团成员,还是资深官僚,都不能从官僚机构的盈余中分享钱款。如此一来,盈余就会间接地花在资助者和官僚机构身上,虽然不是作为直接的补偿。

我认为,上述特征应该是官僚机构行为理论的核心要素;换句话说,这些就是经受了我自身反思的这些论题的早期理论的构成要素。

另外,我早期的理论框架在关于官僚和政治家的行为方面,包含三个假设。具体说来,首先,假设官僚致力于使其官僚机构预期的预算最大化;第二,假设资助者没有对其他选择认真考察或评估,“被动”地接受或拒绝官僚机构的预算/产出提案;第三个我当时没有意识到的内在假设是,官僚与其资助者会在预算和产出的所有可能组合范围里进行讨价还价。

这个框架的内容,最早在我 1968 年发表的《官僚制的特殊经济学》(The Peculiar Economics of Bureaucracy)一文中予以概述,在本书中重印了这篇论文。这个框架的内容在 1971 年版本中得到了更广泛的发展。其主要内容是,官僚机构的预算和产出大于最佳水平;更加准确地说,官僚机构的产出对立法机构的中等需求的选民的边际价值低于边际成本,由于扩展产出超过最优水平而使得这个集团获得了可能的剩余。这种结果也使得专门用来生产官僚机构产出的任何人力或者资本资源,获得更大的剩余。

这个框架(或模型),也导致预算/产出结果的一个尴尬的两个区域解。在“预算约束”区域,预算等于向资助者承诺的生产产出的最小总成本,在这里,官僚机构的生产是高效的,其中具有浪费,是因为政府服务的官僚供给,被限定在大于产出最优水平的影响上。然而,在

需求足够高的水平上,所产生的预算产出结果处于“需求约束”区域。在这个区域,产出的边际值为零,预算大于所生产所承诺的产出的最小总成本。在这个区域,官僚供给造成的浪费,是无效配置和无效生产的某种混合。

在我创立这一理论框架时,我就认识到这一框架是不完善的。具体说来,这一框架没有发展这个市场的另一面——政治资助者在监督官僚机构和围绕预算讨价还价过程中的行为。

随着时间的推移,我逐渐认识到,我最初的框架中的三个行为假设导致的结论,理论上是粗糙的,并且与有效证据不一致。

以下部分阐述了这些结论的原因,并提出了如何陈述这些论题的建议。

## 官僚的目标

人们假设经理人的行为是使其企业利润最大化,那么,关于高级官僚行为的什么假设能与此相对应呢?具体说来,如果存在这样的假设的话,那么官僚到底要最大化什么?对于这个问题(我将进一步讨论),我的观点随着时间的推移也发生了改变。我1971年所著的书中塑造的官僚机构行为的特定模式假设,官僚努力使其官僚机构预算最大化。这看起来似乎是合理的假设,而且与这样的观察是一致的,即官僚机构中的晋升机会,与其预算水平是同步增长的。如果官僚机构的特性及其运作于其中的政治市场是既定的,这个假设导致如下结论:官僚机构提供了大于最佳水平的产出(其根据是政治机构确定的需求),但是,除了某些特殊情况,这个产出一般是有效地生产出来的。

因为种种原因,我现在认为,这个假设不是官僚机构行为理论得以建立的最佳假设。正如我在书中所写的那样,我对这个假设是不满意的,因为据我的观察,生产的无效率更加普遍——这并不是在产出的需求约束区域才有的情况。那时,由于受我长期担任国防分析者的影响,我的观点或许也有点偏颇。在军队,晋升的机会仅限于某人自身的服役,这就强化了预算最大化的动机。然而,比起具有更广泛晋升机会的其他官僚机构的官僚来,这种动机可能要弱得多

(Breton and Wintrobe 1975)。后来的经验证据也表明,官僚的薪金与其官僚机构预算水平和增长,只有些微的关系(Johnson and Libecap 1989)。

在对我的书的早先评论中,简·卢克·米古和杰拉德·杰拉德·伯兰格(Jean-Luc Migué 和 Gérard Bélanger),1974 年提出了一种方法,归纳并简化了我的模型,在某种程度上解决了这种矛盾。他们提出了一个与营利性企业比较一致的假设,即官僚追求使其官僚机构任意决定的预算的最大化,任意决定的预算,是总预算与生产政治权威预期的产出的最低成本之间的差额。不管是官僚还是政治权威,都不能把任意决定的预算主张为个人收入,因此,这个剩余就以服务于其利益的其他方式予以花费。这种任意决定的预算的某些部分用来服务于官僚机构,如用来增加新的员工、资金以及津贴。剩余的部分就用于服务政治审议机构的利益。这种剩余在用于服务官僚机构和用于服务审议机构之间的分配,如同任何双边交易中一样,取决于相关信息、替代方案以及双方可利用的讨价还价策略。这种假设导致多少不同的结论:官僚机构的预算太大,而产出(仍然指根据政治权力机构需求的产出)或许太低,并且生产效率一律偏低。

讨价还价中一个令人感兴趣的方面,涉及到这个剩余(任意决定的预算)在用来服务于官僚机构的利益与用来服务于政治审议机构的利益之间的分配。这种剩余额的分配(如同在任何双边垄断机构中一样),是不确定的。政治审议机构实施其权威的手段,主要是扬言要施以更加周密的监督,以争取部分任意决定的预算服务于其自身的特殊利益(比如,对于要素投入和工作与合同的地理分布的相关运用)。相应地,以与审议机构分享部分可自由支配的预算为代价,官僚机构可以花费他们所希望的剩下的可自由支配的预算。这个修正后的模型的特定结论是:生产的无效率是一种正常情况。官僚和政治家在如何分配官僚机构的剩余额方面存在分歧,但两个集团都没有足够的动机来减少过度花费。

我先前的关于官僚行为的模型,现在应看成是一个特殊情况。致力于其官僚机构产出的官僚们——所谓“狂热分子(zeallots)”,这个词是安东尼·唐斯(1967)提出来的——有动机惩戒生产的无效率,以扩

大产出,使其超出可自由决定的预算额的最大化水平。狂热分子的行为可以描述为产出最大化;因而任何关于预算最大化行为的假设(与其负面含义一道)可以完全忽略不计。然而,估计狂热分子将遭到那些以其他方法花费自由决定的预算以服务于其利益的官僚和政务官的反对。(对于官僚行为模型来说,官僚的功用是官僚机构的自由决定的预算和产出的函数,参见本书中重印的我 1975 年发表的文章。)我认为,作为一个规律,狂热分子通常可能受到挫败。我自己长期作为一个政策分析者(一个追求效率的狂热者)的职业生涯,使我得出如下结论:如果不改变影响对于政府资助的服务的需求和供给的基本制度和程序,政府的效率不可能得到很大改善。

## 资助者的目标和行为

在我 1971 年所著的书中,大部分分析的基础都是这样的假设:官僚机构的资助者,是立法机构的一个不偏不倚的分支,但是在审议官僚机构的提案时是被动的。换句话说,审议委员会所代表的有效需求,被假定为接近立法机构中的中等需求投票人所代表的有效需求,但是,资助者的行为被假定为限于同意或否决官僚机构的提案,而不会进行讨价还价去争取对于立法机构更好的结果。有些分析也探索了自我选择过程的含义,这一过程使审议委员会代表这样的立法者,即对于官僚机构供给的服务具有最高相对需求的立法者,但是,在其审议活动中,它仍然是被动的。

当然,国会委员会和其他预算审议机构并不是消极的。(举个例子,我本人在一些联邦机构位置中的经历,是担任总统的相当积极的预算和规范性审议的代理人。)预算审议程序包括积极努力去发掘另外的信息。资助者和官僚机构之间大量频繁的讨价还价,几乎总会导致与官僚机构最初提案多少不同的结果。如同在对我的书的第一个评论中指出的那样(Thompson 1973),这些审议委员会拥有足够的权力和若干可能的讨价还价技术,来实现一个宽泛的预算/产出结果。比如,格瑞·米勒和特瑞·摩(Gary Miller 和 Terry Moe, 1983)的重要贡献,探索了许多资助者讨价还价技术对于这样的状况的影响,即假定

一个毫无偏见的资助者和一个预算最大化的官僚机构。重要的问题是,审议委员会如何运用其权力和讨价还价技术,以及运用到什么程度,是谁得益。

如果存在的话,那么,审议委员会使什么最大化呢?这些资助者并不是消极的,但是,他们都不是整个立法机关、投票人或公众利益的中立代理人。正如前面所提到的那样,有效监督在审议委员会、立法机关中和投票人之间是公共物品。我现在的判断是:最好这样来评估审议委员会的行为,即假定在委员会提案需要整个议会批准的约束条件下,审议委员会使其自身成员的利益最大化。关于与预算盈余最大化(surplus-maximizing)的官僚机构讨价还价过程的预算/产出结果的理论假设,我至今还没挖掘出它的充分含义。据我所知,其他学者也没有探讨。不过,我现在的判断是,这种讨价还价大多涉及到官僚机构预算盈余的分配问题,即多少用于满足资助者的利益,多少用于满足官僚机构的利益。在那种情况下,如同在我初始的和修正后的模型中一样,政府服务的官僚供给的净收益中,只有一部分用于普通百姓。然而,这个问题还没有得到解决,应该在以后的研究中优先考虑。

我书中所发展的理论,也假定官僚机构与政治审议机构之间全方位的讨价还价,即从零预算(a zero budget)到提案预算(the proposed budget)的讨价还价。作为一个前任预算官员,我比较了解这些;这个盲目的假设是个疏漏,但也具有重要内容。事实上,预算的讨价还价通常限于从某些基准预算(base budget)到提案预算范围之内(基准预算一般指最近的一次预算)。比如,如果国会在财政年度结束前没有通过财政拨款,那么基准预算就是上年度的财政拨款,或者是众议院或参议院所批准的预算水平(若该水平较低的话)。这种较小范围内预算讨价还价的含义,在托马斯·摩尔(Thomas Romer)和哈罗德·罗森豪尔(Howard Rosenthal,1979和1987)年发表的一系列重要论文中首次阐发。他们所建立的模型的一个最重要的结论是,基准预算(Romer和Rosenthal称之为复原水平,reversion level)与决定性的投票人偏好的预算之间存在差异,而所批准的预算的水平是随着这种差异增长的。在这种模型中,如果基准预算大于零,预期的超支量少于初始

模型。

摩尔和罗森豪尔(Romer 和 Rosenthal)对于俄勒冈州和纽约州校区每个学生平均花费的跨部门研究表明,支出往往比中等需求投票人偏好的预算水平高出许多。对于那些基准预算高于偏好预算的校区来说,每个学生的平均支出约等于基准预算。对于基准预算不够学校开销的校区来说,每个学生的平均支出,比那些基准预算充足的校区高出15%左右。此外,每个学生的平均支出,也随着校区面积的扩大而增长,这也一定程度上反映了较大校区比较强大的垄断势力。这些细致的经验研究,可能是我的一般官僚机构行为理论已经过时的最强有力的证据。

摩尔和罗森豪杰(Romer 和 Rosenthal)所创立的修正过的模型,也提出了一些关于政府开支变化率的令人感兴趣的含义。一般而言,相对于基准预算的偏好预算的增长,将使所批准的预算有更大数量的增长。比如,如果用票面价值来确定基准预算,那么,所批准的预算水平将比通货膨胀率还增长得快,即使实际的偏好的预算毫无增长。此外,即使基准预算是根据价格水平而确定的,那么,实际被批准的预算水平增长率,将高于对服务的需求的增长率。在任何政治体系中,那些决定提案预算的人,更相对偏好于提高自由决定的预算或某些服务的产出,在这样的政治体系中,(无论是立法机构内的还是一般的投票者中的)决定性的投票者通过的预算高于偏好预算。其结果是,关于政府支出的时间系列和跨部门数据,都反映了对于政府服务的大众需求与有权确定预算日程的那些政治家和官僚的个人偏好之间的复杂互动。

需要强调的下一个问题是,是官僚机构或立法机构对预算/产出结果在什么程度上负最多的责任。我不清楚如何解决这个问题;这就如同问用剪刀的哪一边来剪东西。一些前沿学者——特别著名的如莫里斯·弗瑞那罗杰·诺尔和巴瑞·韦恩格斯特(Morris Fiorina、Roger Noll 和 Barry Weingast)——把这些结果主要归结于立法机构的结构和决策规则。所有的预算标准必须由立法机构批准(那些为数不多的受到公众投票影响的问题除外)。但重要的问题是,谁控制提交给立法机构的提案的议程安排。

在美国,预算提案要经历繁琐的批准程序,不同的党派对于这一程序有着不同的利益和优势。官僚机构制定最初的预算提案,拥有生产和成本函数的最充分信息,控制着生产过程。官僚机构的提案经过预算审议办公室的审议,汇报给行政首脑,他然后制定一个总体的预算提案,提交给立法机构。这个行政首脑的利益可能与大多数选民的利益一致;其主要优势在于有权制定一个总体预算提案,有权否决立法机构批准的预算。行政首脑的预算提案然后交由立法机构中的专家委员会审议,专家委员会设计特定提案,交由议会批准。这些委员会的优势在于:他们的提案大多数是按照一个“严格规则”报告的,不会再受到修正。(在这个讨论中,我专门抽出了立法机构上下两院和综合立法预算委员会等新机构的影响。)立法机构中大多数的利益,可能与行政首脑所代表的大多数选民的利益有点不同。(媒体和政治智囊团在决定可接受的选择范围中也扮演了重要的角色,但是这些角色的影响并没有得到较好的理解。)

概言之,用这个框架的语言来说,官僚机构、行政首脑和立法委员会均是各自的议程的确定者。总统、立法委员会和立法机构均是政治家。该如何来评价这个有着交叉责任的系统呢?

我的判断是,最好把官僚机构和立法委员会看成是有支配地位的议程安排者。他们的利益实际是共同的,双方互利互惠:一方面立法委员会修正官僚机构的提案,以确保立法机构能够批准;另一方面,官僚机构执行立法委员会偏好的计划。官僚机构和立法委员会之间的讨价还价,主要限于官僚机构如何进行纯剩余的分配。

同样,行政首脑和立法机构最好被看成是资助者,双方都必须批准提案。主要在他们代表不同的大多数的意义上,他们的利益是不同的。二者之间的讨价还价主要限于这样的问题:如果预算提案得到立法委员会批准,哪个多数的利益能够得到最好地满足。

最后需要强调的问题是关于政府结构问题。比如,立法机构为什么要把制定预算提案的事授权给功能性专家委员会,而可能非常了解,他们将提出一个不能最好地满足大多数人利益需要的预算?最明显的答案是劳动分工的收益,因为没有一个大的机构能享有充分的信息资源,来系统制定涉及所有问题的预算提案。更难听的答案是,议

程安排角色的这种授权,能使大多数成员分享一些计划的政治报酬。这些政治报酬不是政府服务的一般收益,而是奖给他们的支持者,并资助他们再度选举的货币。

政府为什么要选择官僚机构提供其资助的大多数服务呢?我曾经认为,这是因为与私人供给者订合同比较困难,而且监督他们的行为也较麻烦。这或许是对的,但与官僚机构订契约以及监督其行为所遇到的困难也不少。最明显的答案是,官僚机构供给政府服务能够生产出与政府成员共享的纯剩余额。强有力的证据证明,把政府诸多服务私有化是切实可行的,而且也将使大众受益。但是,如果这种私有化没有导致立法机构的成员相互让渡政治报酬,私有化有可能不会被批准。

总之,如果不是根据立法机构成员利益来看,而是从大众利益出发点来衡量,官僚机构不能胜任政府服务的供给者,在这方面,费瑞那,诺尔,韦恩,格斯特(Fiorina, Noll, Weingast)和其他学者是对的,他们认为:通常归咎于官僚机构的大多数问题,基本上是立法机构的结构和决策规则引起的,因为官僚机构仅是议会偏好的代理人。我给1971年所著的书取了一个正确的名字《官僚制与代议制政府》(Bureaucracy and Representative Government)。必须在官僚机构供给服务的特定政治市场背景下,评估官僚机构的行为。

## 一些参考性证据

即使是对近来公共部门行为作粗略的检测,也能提供一些与我修正过的官僚机构行为理论的两个含义一致的证据:(1)政府实际支出的增长,可能超过了大众对政府服务的需求的增长;(2)政府实际支出的增长,有很多纯属浪费——也就是说,开支可能满足服务供给者和政府官员的利益,但是并没有增加这些服务的产出。要评估大众对政府服务的需求的特定影响、评估每种服务的特定供应条件、评估政治家的作用以及评估官僚机构对于这些服务的供给,一种更加全面的关于政治系统的理论和一种更加精确的经验方法是必需的。正是基于这些原因,以下的证据仅供参考。要鉴别这些不同条件下的影响,有

必要作进一步的研究。D. 罗德瑞克·齐威特(D. Roderick Kiewiet, 1991)所写的一篇论文,提供了这方面证据的最全面概述。

广泛的证据与我1975年修正的模型中关于超支和无效率的假设理论(the overspending and inefficiency hypotheses)相吻合。不幸的是,这些测试中没有一个足以区别对于这些条件解释是政治性解释,还是官僚性解释。

对于超支(overspending)假设的最一般的证据,是关于政府支出的跨部门模式(cross-sectional)与时间序列(time-series)模式的差异。关于跨部门数据的最好研究,如布尔彻丁和迪肯(Borcherding and Deacon, 1975)的研究,总结认为,对州政府和地方政府供给的服务的需求收入弹性并不统一。然而,随着时间的推移,对这些服务的支出增长与收入相关。在后来的一项研究中,布尔彻丁总结认为,在美国,大众对政府服务的需求的跨部门证据,只能解释政府开支的一部分增长。对这种差异的一种可能的解释是,对政府支出的跨部门研究,可能低估了需求收入弹性。这看来好像不大可能,因为对私人物品和服务的需求的跨部门研究,比起时间序列研究,一般会产生更高的需求弹性。一种更加可行的解释是,在政治条件和官僚条件联合作用下,政府支出与大众对政府服务的需求相关。

若干其他类型的证据也与过度支出假设一致。对于其他政府的政府拨款,导致了受惠政府支出的增长,这种增长远高于受惠者权限范围内个人收入同等增长的效果(Courant, Gramlich, and Rubinfield 1979)。我自己关于公众对总统竞选投票的研究,证实了我们通常的理解:税收和开支的增长会减少公众对执政党候选人的选票(1979)。(Sam Peltzman, 1987)同样的研究发现,自先前的选举后,公众对执政党的州长候选人的选票是州政府年度开支增长的负函数。这些发现表明:如果政治家和官僚是不偏不倚(虽然不是完全的无偏见)的中等需求间投票人的代理者,政府开支将比这种情况增加。

我关于官僚制模型(无论是初始的还是修正过的)的一种内在的假设,即首先得到托马斯·麦克盖尔(Thomas McGuire, 1981)承认的那一假设,认为无论潜在的公众需求弹性如何,对于政府服务需求的公开(绝对)价格弹性应该高于统一弹性。换句话说,政府服务单位成

本的增加,会减少用于这些服务的支出。用于这一假设的证据,通常 是支持性的,但也是混合性的。根据波切尔丁(Borcherding)和迪肯(Deacon)的研究,大多数州政府和地方政府服务的公开价格弹性,看 来似乎吻合于这一假设。这些研究表明,在增加政府服务的单位成本 (包括浪费掉的)情况下,这些服务的产出会减少。人们一般认为,对 政府服务的需求缺乏价格弹性,但上述研究结果恰恰与此相反。然 而,这些研究结果并不足以检验我的官僚制的模型,因为潜在的公众 需求弹性并不为人所知(或许不可能为人所知)。

大量的和越来越多的证据证明,政府服务的生产具有与生俱来的 无效率特点,至少可根据这些产出对于普通选民的价值得出这一结 论。比起国防设备的高价和住宅计划中的丑闻的选择性证据来,大量 的事实更加令人困扰(但是并不广为人知)。比如,美国在 80 年代 期间:

- 国防的实际总支出增长了 60%,但在军事力量的水平、敏捷性 和耐久性方面却没有一点提高(Niskanen 1988)。
- 公立小学和初级中学中每个学生的实际开支增长了 40%,但中 学毕业率或学生的考试分数却没有增长。
- 人均医疗保健开支增长了 60%,但人们的普遍健康状况并没有 明显的改进。

对普通大众来说,大多数上述服务开支的增长,都应该被看成是 浪费。

要把政府服务中总浪费的份额归结于政治和官僚的不同影响,具 有内在的困难。浪费明显地持续了好几年,且并没有激起政治上的反 响,那么,人们就必须假设,这种浪费满足了一些其他政治目的;从这 种意义上讲,这里的公开浪费是出于同样的理由——因为它满足了一 些政治需要。但是,那些没有公开的浪费更可能是政府服务官僚供 给的结果。从本质上讲,未公开的浪费是不为人所知的(或不可能为人 所知?)。现在,我必须承认,我还不知道,对于可认为是这两个效果 造成 的全部浪费(即一个官僚机构中的可自由确定的预算)是如何分 享 的,如何提出可检测的假设。我准备作这样的结论:公共部门并没有 给我们大多数人提供良好的服务。

## 结 论

回顾一下,我认为,我和其他学者在理解官僚机构的行为问题上已经做了重要的开始。而且,令我鼓舞的是,官僚机构和管制机构已成为大学中经济和政治科学公认的研究领域,我们看来正相互学习。我自己对这个主题的反思,可使我得到如下几条结论:

1. 我 1971 年所著书中概述的基本理论框架,仍然是理解官僚机构行为的最有效途径。尤其是,这一理论框架把焦点放在官僚机构、政治制度及其运行其中的过程的不同特点上,因此比从官僚的不同特性出发来解释其行为更加有效。
2. 我以前假设官僚力图使其预算最大化,现在这一假设应完全放弃,而赞同这样的假设,即官僚力图使其自由决定的预算最大化。
3. 我们还应做大量的有用的研究。我建议,以后的研究应该集中在官僚活动于其中的政治环境的特点上。谁来审议官僚机构的预算提案?其动机和约束是什么?支配内阁、立法委员会、立法机构和公众投票的不同规则(“有效的规章制度”)的效果是什么?决定基准预算的不同规则的影响是什么?投票的顺序的长期影响是什么?由什么来决定自由决定的预算的分配,即花多少去满足审议机构的利益,花多少去满足官僚的利益?真正由于内阁和立法机构中的动机和程序而引起的官僚供给所产生的问题,发展到了何种程度?

更多的研究官僚政治的结构,也是颇有价值的。私人企业与官僚机构之间现实的或潜在的竞争所带来的影响是什么?官僚机构或私人组织中未来的就业前景会对官僚行为产生什么影响?晋升和解雇的补偿结构或规则的变化会带来什么影响?根据考察,事实证明上述有些影响是相互关联的;比如,政府服务私有化的可行性,可能导致对政府服务的多重偏好,加剧政治决策问题,增加结果的变化。

过去 20 年中,我们已懂得,私人企业和市场比以前设计的简单模型中所表示的要复杂得多。也就是在这 20 年中,我们仅仅集中研究官僚机构和政治市场的简单模型。这是个重要的开始,但仅仅是个开始。关于这个问题的研究会如何发展,我将满怀热情和自豪拭目以待。

## 参考文献

- Blais, Andre and Stephan Dion (eds) (1991), *The Budget-Maximizing*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Borcherding, Thomas (ed.) (1977), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, N. C. : Duke University Press.
- Borcherding, Thomas E. and Robert T. Deacon (1972), "The Demand for the Services of Non-Federal Governments." *American Economic Review*, 62, 891—900.
- Breton, Albert and Ronald Wintrobe (1975), "The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note ON Niskanen's Theory of Bureaucracy", *Journal of Political Economy*, 83, 195—207.
- Courant, Paul, Edward Gramlich and Daniel Rubinfield (1979), "The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: Or Why Government Money Sticks where it Lands," in *Fiscal Federalism and Grants in Aid*, edited by Peter Miezkowski and William Oakland, Washington, D. C. : Urban Institute.
- Downs, Anthony (1967), *Inside BUREAUCRACY* < Boston: Little, Brown.
- Fiorina, Morris and Roger Noll (1978), "Voters, Legislators, and Bureaucrats: institutional Design in the Public Sector," *American Economic Review*, 68, 256—260.
- Frank, Robert (1985), *Choosing the Right Pond*, New York: Oxford University Press.
- Johnson, Ronald and Gray Libecap (1989), "Agency Growth, Salaries, and theAnyses" in Blais and Dion (1991).
- McCubbins, Matthew D. , Noll, Roger and Weingast, Barry R. (1989), "Structure and Process: Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies," *Working Papers in Political Science* P-89-4, Stanford: The Hoover Institution.
- McGuire, Thomas (1981), "Budget-maximizing Governmental AGENCIES: An Empirical Test," *Public Choice*, 36, 313—322.

- Migue, Jean-luc and Gerard Belanger (1974), "Towards a General Theory of Managerial Discretion," *Public Choice*, 17.
- Miller, Gary J. and Terry M. Moe (1983), "Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government," *American Political Science Review*, 77.
- Mises, Ludwig von (1944), *Bureaucracy*, New Haven, Conn. : Yale University Press.
- Niskanen, William A. (1968), "The Peculiar Economics of Bureaucracy," *American Economic Review*, LVIII (2), 293—305. Reprinted in this volume.
- Niskanen, William A. (1975), "Bureaucrats and Politicians," *Journal of Law and Economics*, 18, 617—643. Reprinted in this volume.
- Niskanen, William A. (1979), "Economic and Fiscal Effects on the Popular Vote for the President," in *Public Policy and Public Choice*, edited by Douglas W. Rae and Theodore J. Eismeier. Eismeier, Beverly Hills, Calif. : Sage.
- Niskanen, William A. (1988), "More Defense Spending for Smaller Forces: What hath DOD Wrought?" *Policy Analysis* 110, Washington, D. C. . Cato Institute.
- Peltzman, Sam (1987), "Economic conditions and Gubernatorial Elections," *American Economic Review*, 77, 292—297.
- Romer, Thomas and Howard Rosenthal (1979), "Bureaucrats vs. Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy." *Quarterly Journal of Economics*, 93, 563—587.
- Romer, Thomas, Howard, Rosenthal and Vincent Munley (1987), "Economic Incentives and Political Institutions: Spending and Voting in School District Referenda," Pittsburgh, Pa. : Carnegie Mellon University.
- Thompson, Earl (1973), *Bureaucracy and Representative Government review*, *Journal of Economic Literatruve*, XI (3), 950—953.
- Tullock, Gordon (1965), *The Politics of Bureaucracy*, Washington, D. C. : Public Affairs Press.
- Weingast, B. R. and Moran, M. J. (1983), "Bureaucratic Discretion or Congressional Control: Regulatory Policy Making by the Federal Trade Commission," *Journal of Political Economy*, 91, 765—800.