

西方官僚经济理论综述

陈秀香

(厦门大学,福建厦门 361005)

摘要:官僚经济理论是西方公共选择学派的一个重要组成部分,它对公共物品的供给与需求给予同等的重视,使公共选择理论更为完整。官僚经济理论有其自身的发展阶段,是个不断修正与完善的过程,对官僚机构长期存在的无效率及机构不断膨胀等内在问题进行了新的理论视角分析。

关键词:公共选择;官僚经济;官僚

中图分类号:D035 **文献标识码:**A **文章编号:**1008 - 3154(2007)01 - 0031 - 03

On the Theory of Bureaucracy Economy

CHEN Xiu - xiang

(XiaMen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: The theory of bureaucracy economy is the important part of the theory of the public choice. It pays the equal attention to supply and need, making the theory of the public choice more integrate. The theory of bureaucracy has its own progressing stages. It has analyzed the inefficiency and expansion in government.

Key words: Public Choice; Bureaucracy Economy; Bureaucrat

对于公共物品的需求理论,即代议制政府服务需求,公共选择学派的学者们已经进行了深刻的探讨,但是对公共物品的供给,即官僚机构的经济学,相关的理论研究始于60年代后期,是由安东尼·唐斯和戈登·塔洛克等人率先发起的。官僚经济理论是西方公共选择学派的一个重要组成部分,弥补了公共物品供给方面理论的空白,它使公共选择理论更为完整。官僚经济学理论是用“新政治经济学”的分析途径,即采取经济学的方法来研究官僚制度的。

一、官僚经济理论

(一)官僚预算最大化模型

尼斯坎南在《官僚制与代议制政府》一书中,对官僚的行为进行了经济的分析,提出了官僚预算最大化的模型,试图对当代社会普遍存在的一个现象做出解释,即为什么政府机构愈来愈臃肿,为什么政府预算规模愈来愈大。

尼斯坎南认为,官僚具有以下特征:(1)官僚机构中的主管和雇员不会将预算拨款扣除支出费用后的余额私分装入腰包;(2)官僚是一个非营利性的

组织或机构,他至少一定程度上是依靠周期性拨款或增款获得财政资助的,而不是按照单位价格销售产品(他所提供的服务)。^{[1]P15}官僚追求的目标不是公共利益,也不是效率,而是在他的任期内获得最大化预算。由于官僚效用函数中的许多项目都直接与预算规模相关,因此,官僚行为的目标取向是追求预算规模的最大化。

据此,官僚经济理论家们把兴趣集中在预算决定上。尼斯坎南认为,预算规模在很大程度上被官僚与政治家的关系所支配。^[2]

在尼斯坎南官僚预算最大化模型中,官僚与政治家之间的关系被看作是一种“双边垄断”,分别代表公共产品的供求双方。官僚作为“卖方垄断者”,是具体组织提供公共产品的唯一单位,也只把他的服务“卖给”政治家;政治家作为“买方垄断者”,是官僚获得预算拨款的唯一来源,也只从官僚那里“购买”服务。官僚每年从政治家那里获得一次性财政预算拨款,同时允诺提供一定量的产出作为交换。因此,官僚的预算是由政治家确定的。

在政治家与官僚的博弈中,最终的结果取决于

权力分配和两方在交易中的影响。虽然政治家拥有立法权和法律赋予的其他职权,但是他们常常在很大程度上要依靠官僚提供有关信息。由于存在信息不对称,实际上是这些官僚通过他们的政治上司来提出预算请求,而政治家往往没有充分的信息对官僚的预算请求提出异议。^[3]因此,官僚机构总可以争取到最大拨款,并据此确定该提供的公共物品。

(二)官僚效用最大化模型

《官僚与代议制政府》一书出版后,尼斯坎南的官僚预算最大化模型在西方经济学界和政治学界引起了不小的轰动,但是批评意见也随之而来。Jean-Luc Migue和 Gerard Belanger指出:官僚机构的预算最大化与官僚的效用最大化明显不一致。尼斯坎南假定官僚把政治家批准的预算全部用于公共物品的供给,即不把预算节余纳入私囊,这个假定与实际情况不符,官僚会把预算节余作为“自由支配的预算”纳入自己的效用函数。^[4]于是,尼斯坎南在1975年又发表了《官僚与政治家》一文,根据批评者提出的修改意见,进一步提出了官僚个人效用最大化模型。

尼斯坎南赞同了这样的假设:官僚力图使其任意决定的预算最大化。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。^{[1]P267}官僚希望最大化其预算规模,因为那能提供给他足够的资源以最大化其效用。但是不管是官僚还是政治家,都不能把任意决定的预算主张为个人收入,那么他们是怎样来最大化其效用的呢?

尼斯坎南认为通常有以下的方式:把这个剩余就以服务于其利益的其他方式给予花费。这种任意决定的预算的某些部分用来服务于官僚机构,如用来布置奢侈的办公室,享受公家报销的各种活动;通过扩大为他负责的公共部门雇员来建立自己的王国,或为了取得雇员的支持和尊重,还可能保证他们的工资和特权最大化;把剩余的部分用于服务政治审议机构的利益。由此,便出现了选民福利损失,而官僚则从中牟利的现象。

由于预算规模与产出水平有关,故官僚的效用取决于产出与财政节余。所以,官僚并非力争最大预算从而生产尽可能多的产量,而是要在最大预算与最大财政节余上谋求平衡,尽量多地争取预算,尽量少地开支成本,以便获得尽量多的节余。

(三)竞争的官僚经济理论

尼斯坎南模型的简化形式指出:公共部门官僚有一种将公共部门产出扩大到据认为是社会最佳产出水平两倍的倾向,也就是说官僚是无效率的。但布雷顿和温托布认为官僚主义机构并不必然无效率,他们提出了交易官僚行为理论来研究竞争官僚经济理论。

布雷顿和温托布认为,官僚部门内部存在等级关系,这种等级关系表现为上下级关系,除了最上层和最底层外,任何一位官僚都既是上级又是下级,具有双重身份。官僚之间虽然存在着权力关系,但引导官僚行为的主要因素是交易关系。竞争的官僚经济理论主要建立在选择、信任和竞争三个概念的基础上。

首先,布雷顿与温特罗布认为,官僚的基本行为是选择,根据交易而在规范行为与不规范行为中做出选择。选择规范的行为时官僚严格遵循规章条例办事,提供规范的劳务供给,相对应的成本称为规范成本。选择不规范的行为时官僚提供的是不规范的劳务供给,相对应的成本称为实际成本。

其次,布雷顿与温特罗布认为,官僚之间的交易是以信任为基础的,这正对应于企业之间以法规体系为基础的交易。由于官僚交易的对象往往是抽象的、无形的、很难度量,难以达成有法律效力的契约;并且交换时交货时间与付款时间是错开的,因而在官僚网络中,交易不能建立在法律契约的基础上,而只能通过信任来维护。

再次,布雷顿与温特罗布强调,官僚之间的交易总是发生在竞争的环境中。官僚竞争主要采取三种形式:(1)官僚会在官僚部门内部流动,为了职位而展开竞争,以获取较高报酬或租金;(2)官僚在信任关系网络中为地位和成员资格(即受信任)而竞争。(3)不同的官僚部门之间会为了资源与权限的分配而竞争。

最后,布雷顿与温特罗布得出结论:官僚机构并不一定如传统官僚理论所坚持的那样是高效率的,也不一定象早期官僚经济理论所认为的那样是低效率的,有无效率取决于交易和选择;官僚间的竞争并未消除选择行为,因此有必要依靠监督、重组与管制来消除官僚对无效率行为的选择。

(四)委托代理理论——国会控制理论

如果说官僚效用模型是对尼斯坎南官僚预算最大化模型的改进,竞争的官僚经济理论是对尼斯坎

南关于官僚无效率观点的修正,则委托代理理论就是对尼斯坎南政治家被动理论的批评与修正。

尼斯坎南强调,在官僚与政治家构成的双边垄断关系中,双方的权力地位不是对等的,官僚比政治家具有更明显的信息优势。因此,一些学者探求从新的视角分析官僚自主性问题。麦克卡宾斯、诺尔和温格斯特三人在 80年代后期共同发表了两篇著名文章,他们借用经济学中的委托代理理论透视民选政治家与官僚之间关系。他们与尼斯坎南持相反的观点,把国会(民选政治家)看作是委托人,把官僚机构看作是国会的代理人,认为作为委托人的国会可以有效地控制作为代理人的官僚机构。根据委托代理理论,委托代理双方的权利和义务由双方达成的契约加以规定。这一契约在民选政治家与官僚之间体现为议会立法和行政领导的指令。国会理论认为作为委托人的国会可以有效地控制作为代理人的官僚机构。

二、官僚机构的改革建议

如前所述,不论依据哪种官僚经济理论都不可否认:官僚能够有效地追求私利,使得公共产品配置无效率,导致政府开支膨胀,使社会福利水平不是随着公共开支的增加而增加,反而徘徊不前甚至下降。对此,以尼斯坎南为代表的公共选择学派的学者们提出了一些改进的办法。

首先,引入竞争因素,打破公共劳务供给的垄断和生产成本信息的垄断。如设立相同机构提供同种公共物品,从而破除某些官僚机构对某些公共物品的垄断性供给,打破官僚机构独家垄断生产该种公共物品的成本信息状况,通过各官僚机构竞争性提供同类公共物品,提高公共物品的生产效率。

其次,引入利润动机,允许官僚对节省下来的财政节余有一定的自主处置权。将生产公共物品节省下来的部分预算成本返还给官僚,以促进其主动提高效率,改进服务。为防止官僚制造“虚假的”节省的可能性,可能的防范方式有:让官僚机构直接分享成本节余;对表现好的官员给予事后奖励;对预算节余,官僚机构可实行有限度的自主权等等。

再次,引入市场机制,公共物品的特性并未决定

其生产必须由政府承担,实际上,许多私人机构能更有效地提供公共物品和服务。因此,可以区分公共劳务的提供与生产,生产可交由私人企业进行,然后由官僚机构购买并提供给社会。这样,不仅可以提高公共物品的提供效率,也可促使公共机构在与私人机构的竞争中,改进服务质量,提高工作效率。

最后,强化外在控制,如成立专家委员会对官僚机构进行定期评审。这样政治家就能获取有关公共物品的真实生产成本信息,官僚的垄断地位就不复存在,将被迫按政治家的意志完成社会理想的而非过剩的产量。

西方的官僚经济理论是在代议制背景下产生的,其有关政府官员都是个人利益最大化者的假设应用到中国现实缺乏合理性,但是其有关政府官员预算最大化和官僚机构膨胀及由此引起的一系列政府问题,对我们思考和改进我们的公共管理体制无疑将具有一定的启发和借鉴价值。另外,官僚经济理论有关加强民选机构对官僚机构的监管和控制、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,无疑对我们的政府具有参考意义。

参考文献:

- [1] 威廉姆·A·尼斯坎南. 官僚制与公共经济学 [M]. 中国青年出版社, 2004.
- [2] 鄯小聪. 政府经济学 [M]. 人民大学出版社, 2003.
- [3] C. V. 布朗, P. M. 杰克逊. 公共部门经济学 [M]. 中国人民大学出版社.
- [4] Jean - Luc Migue and Gerard Belanger. Toward a General Theory of Managerial Discretion [J], 17, Public Choice, Spring 1974.
- [5] 方福前. 公共选择理论: 政治的经济学 [M]. 中国人民大学出版社, 2000.
- [6] 文建东. 西方官僚经济理论述评 [J]. 经济学动态, 1996, (6).
- [7] 丹尼斯·繆勒. 公共选择 [M]. 王诚, 译. 商务印书馆, 1992.
- [8] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑 [M]. 上海三联书店, 1995.

(责任编辑:董蕾)