

制度经济学译丛

官僚体制的政治

■ [美] 戈登·塔洛克 著

THE POLITICS OF BUREAUCRACY



商务印书馆

官僚体制的政治

〔美〕戈登·塔洛克 著
詹姆斯·M.布坎南撰写前言
柏克 郑景胜 译

商务印书馆

2010年·北京

图书在版编目(CIP)数据

官僚体制的政治/(美)塔洛克著;柏克,郑景胜译.
北京:商务印书馆,2010

(制度经济学译丛)

ISBN 978-7-100-06841-3

I. 官… II. ①塔…②柏…③郑… III. 资本主义经济—
研究 IV. F03

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第201025号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

GUĀNLIÁO TǐZHÌ DE ZHÈNGZHÌ

官僚体制的政治

〔美〕戈登·塔洛克 著

柏克 郑景胜 译

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商务印书馆发行

北京市白帆印务有限公司印刷

ISBN 978-7-100-06841-3

2010年9月第1版

开本880×1230 1/32

2010年9月北京第1次印刷

印张8%

定价:20.00元

目 录

前言	詹姆斯·M. 布坎南
----------	------------

第一篇 导 论

第一章 本书是讲什么的	11
第二章 预备知识	18

第二篇 政治人的世界

第三章 一般氛围	39
第四章 观望者与同盟者	53
第五章 政治人的世界——领导	60
第六章 单个领导的情形	75
第七章 集体领导	96
第八章 多位领导	118
第九章 同僚、侍臣和男爵	125
第十章 追随者	136

第三篇 向下看

第十一章 下属与下级	141
第十二章 了解他们自己	152

2 官僚体制的政治

第十三章	帕金森法则	158
第十四章	交头接耳传信息	162
第十五章	一个思想实验	168
第十六章	实验的继续	177
第十七章	组织任务的限度	186
第十八章	放松要求	195
第十九章	控制的问题	209
第二十章	执行	218
第二十一章	用结果判断	227
第二十二章	节省劳力的工具——成本核算	233
第二十三章	多种多样节省劳力的工具	241
第二十四章	外部检查	248

第四篇 结束语

第二十五章	该做些什么？究竟该做些什么？	257
英汉译名对照表	262

前 言

“我们每天的饭食，不是得自屠夫、酿酒商或是面包师的恩惠，而是得自他们自利的算计。”这恐怕是亚当·斯密的《国富论》这一政治经济学经典著作中最有名的说法了。自斯密开始，政治经济学以及政治经济学家的恰当作用，就是他们一直在论证，作为一种完善的社会组织，市场体制如何能够，并且在某种程度上也确实做到了，把个人的私利引导到除了满足个人自己的愿望外，还能满足多种愿望。到目前为止，由于市场机制的相互作用已经能够驾驭人们对获取和自我保存的天生本能，依赖于高贵者的美德、恩惠和自我牺牲的必要性已经降到了最低程度。恰如丹尼斯·罗伯特森爵士非常雄辩地提醒我们的，这个事实给了经济学家一个存在的理由，而他的“大声警告”也必定会引起决策者的注意，那些人还没意识到节制“爱心”的必要。

尽管有这类大声警告的存在（有些这类警告听起来就好像是赞扬的呼喊，令人感到奇怪），在上个世纪，出于若干原因，政界人士还是将越来越多的有组织的社会活动负担加之于政治过程和政府运作过程。由于要求由政府来做的重要事情越来越多，大众对于单独的公共决策或政府决策的民主控制程度已经被逐渐削弱。实际上，西方社会只是在大众民主已经消失之后才获得了普选权。选民，即最高领导，必须在民主哲学家未曾梦想到的程度上，仅仅满足于选择自己的领导人。政府的日常决策出自官僚体制中不断增加的维度。非政府和准政府的官僚体制一直与政府官僚体制相伴成长。现代大公司的行政管理等级制

2 官僚体制的政治

与联邦官僚体制之间的差异，比这种等级制与亚当·斯密所设想的自由订约商人的差异还要小。

“公共的”和“私人的”政府都在不断向大发展。这种历史趋势已经使许多懦夫学者陷入绝望，躲进一个虚无缥缈的虚幻世界寻求逃避。这种趋势也使许多“知难而退的(downstream)”学者对人的、个人的表面死亡高兴地窃笑。与他们不同的是，塔洛克却坚定地迎难而上，在本书中大胆地抓住了由现代官僚国家提出的棘手问题。实际上，他是这么说的：“要是我们必须得有大型官僚体制，至少我们应该让自己睁开眼睛，看看它的内部运行机制。人不能轻易停止存在，因为他身陷行政管理的等级制中。他仍然是一个个人，有着个人的动机、脉搏和意愿。”看来，这种对待事物的看法颇有道理。不过，令人惊讶的是，我们发现，没有几个官僚体制的理论家是从这个基础上开始研究的。许多的行政管理理论，不论是古代的还是现代的，都基于相反的观点，即人一旦置身于等级制中，他就变得像一部机器，一部忠心耿耿执行上级命令的机器，而上级的行为就是要让整个组织实现政策决定。塔洛克却把我们带回到亚当·斯密的说法，并重新措词，表述为如下话语：“我们所需的研究经费或福利支票，并非得自官员的恩惠，而是得自他对自己利益而非公众利益的算计。”

亚当·斯密和经济学家们一直都受到指责，塔洛克也将受到这样的指责，说他们谈论的世界中只有恶人和不道德的人。人“不应该”要么“挣钱花钱”，要么“玩权术(politicking)”。这样的指责从未停止过，可也差不多毫无意义。有些社会批评人士根本就不喜欢这个世界本来的样子，而且还拒绝让那些可能也不喜欢这个世界的社会科学家去分析现实。对于科学家来说，分析当然必须先于开处方，而开处方必须先于着手改善。通往乌托邦之路必须从这里开始，在这里没有处置妥当之前，这条路就无法破土动工，不管对远处的描述有多美。塔洛克的分

析就是尝试着处置现实中的“这里”——现存的现代官僚体制。他对在这种体制中行为的假设是从经验出发的,不是从道德出发的。他很愿意把他的模型交给读者和未来的学者去检验。事实上,如果现代官僚体制中的人,从他们自己职位晋升的意义上说,在遇到相应的选择时不是求“多”而是求“少”的话,塔洛克随时都准备承认,他的模型说明不了问题,不过是某种纯粹的同义反复。

如果人们承认,正如所有诚实的人所说,即便是处于官僚体制的等级制中,个人也还是个人,那么塔洛克的分析就是有意义的。这种分析提供了一个基础,以便认真讨论改进这些官僚结构“效率”的前景,完成分配给它们的任务。对任何等级制组织的效率进行评估都要分两步走,这与对市场组织效率的讨论是一样的。首先,必须有对个别单位(individual units)行为的一番描述,一段解释,一种理论,以建立起结构。这种理论,也同在市场理论那里一样,可用于两个目的,而且,由于这一点,方法论上的混乱也会加重。这样一种解释性的、描述个人行为⁵的理论可用于规范的目的,可以为接受了分析模型中假定目的或目标的个别单位的行为提供一份指南。然而,在一种完全不同的意义上,这种理论能以实证的方式发挥描述和解释的功能,描述一般的或有代表性的单位的行为,而对任何类型的行为没有规范意义。这里需要对这个重要的区别予以着重强调。这种区别在经济学理论中还从未被充分阐明过,尽管同塔洛克和其他几位学者目前正在尝试发展的新生的政治理论相比,在经济理论中,这种区别要鲜明得多。

与企业理论的相似之处在这里值得做一些细致的讨论。这种企业理论,也就是有组织的市场经济中的个别单位的理论,可用于两个目的。如果运用得当,它可以指导一个企业进一步寻求模型中具体规定的目标。这样,这种企业理论就完全走出了经济学、政治经济学,而进入了企业管理或管理科学。然而,从本质上说,同样的分析也可以被经

4 官僚体制的政治

济学家使用,作为一种描述理论,帮助研究市场组织的学者理解这种制度的运行,因为这种制度必然是由个别单位组成的。

塔洛克关于官僚体制中“政治人”个人行为的理论,能够也应该得到同样的解释。因为这样的单位,也就是“政治人”,接受了假定的目标——在这个例子中就是在行政管理等级制中得到晋级提升,因此塔洛克的分析可以成为有抱负的官员们的“指南”。但是,若主要从这个角度来看待塔洛克的分析,在我看来,那就大错特错了。相反,对政治人个人行为的分析应该被看作是描述性的和解释性的,而且应当看到,这一分析能够帮助我们有效地理解官僚体制的普遍运行机制。

一旦这个关于个别单位行为的基本理论得以建构,就有可能开始建立一种包括所有制度在内的理论,其中也包含了个别单位之间的互动模式。从塔洛克研究的这种制度,也就是行政管理等级制的性质来看,他的“组织理论”相对于类似的“市场理论”还没有充分开发。在这里有可能出现一种较为成熟的理论,如果能这样,无论是谁决心来精心阐述它,塔洛克的分析都会是重要的帮手。

最后,从实证分析到规范性陈述是重要的一步。这么做不是为了直接改进个别单位带有战略意义的行为,而是要改进描述组织的一套工作准则。这一步——它肯定也是所有社会科学的终极目标——只有在上述理论已经使观察者有能力对不同选项进行某些比较之后才能进行。这本书的后半部分主要用于开发这种规范,以“改善”等级制组织的运作。

当然,塔洛克的“政治人(politician)”类似于“经济”人。然而,这并不是说,这个人,这个政治人,就是对现实世界不折不扣的表述。塔洛克比较谦虚地说(如果他还没说,也应该这么说),参照政治人是一个理想模型,我们必须认识到,尽管这个参照政治人恐怕并没有霸占现存的官僚结构而排斥所有其他人,但他常常是现实中的一个部分。塔洛克

的主要贡献之一,或者说是我看到的他的主要贡献,在于他有能力赋予这个官僚人物鲜活血肉,让他运用自己的权力去决策、去行动。据我所知,迄今为止官僚体制的理论家们,在用人物来说明其等级制方面,尚未取得真正的成功。在现代管理理论中,什么是激发官员们行动的动机?我猜想,人们得花费很长时间才能找到一个像塔洛克说得这么清楚明白的答案。由于有了明确的动机,就可以建立起有预见价值的模型,有些预言可以引用事实从概念上加以否定。从任何有意义的角度说,很难想象,研究官僚体制的“理论”,怎能不以这种方式开始。

我对这点的评论,其隐含的意思可以解释为,塔洛克研究行政管理理论的方法是一种“经济”的方法;而这本书最准确的简略表达方式或许可以说它代表了“经济学家”研究官僚体制的方法。从某种意义上说,这应该是正确的;但是同时,这样一种表达方式也会遮盖和降低塔洛克的第二大贡献。这个贡献存在于他对人们中间“经济”和“政治”关系敏锐的两分法中。由于这本书几乎是专门考察“政治”关系的,因此书中内容极少涉及“经济”关系。这是一位经济学家研究个人之间政治关系的方法。这是一种更为恰当的概括,但是这也会让不熟悉塔洛克特殊用语的预期读者,不能很好地领会这种分析的适当范围。在上述讨论中,我已经在尽力澄清这种“经济学家方法”的意义。在“经济”关系与“政治”关系之间仍然存在着重要区别。

这种区别,在某种意义上,就是这本书的中心主题。在一篇前言中不便就作者某个词的用法进行争辩,但是有时候换个同义词可以帮助清除模棱两可的含糊之处。总的来说,塔洛克区分了交换关系和奴隶关系,他把前者称为经济关系,而把后者称为政治关系。我在这里使用了一些粗体字,但我是故意这么做的。在纯粹或理想的形式上,上下级关系是主人和奴隶的关系。如果下级除了取悦上级没有其他选择来改善自己的待遇,事实上,他就是个“奴隶”,绝对的。即使有某些可以抑

6 官僚体制的政治

制或无法抑制上级行为的特殊的制度条件限制，这一点也是成立的，无法改变。至于上级是否能把下级的人格变为资本，并把他作为一种资产推销出去，这并不重要。足够有趣的是，“奴隶制”这个词的通常用法是指一种制度结构，而交换是在这种制度结构中占主导地位的关系。换言之，至少对社会科学家来说，一提到“奴隶制”，心中想到的就是交换过程，被交换的东西是“奴隶”。这个词本身一点儿也没有使主人与奴隶的关系变得有什么特别。因此，当遇到塔洛克书中那么多的例子时，我找不出适当的词来表述他所讨论的那些关系。然而，例子可用来澄清问题。假若你是主人，不能拿我去交换，只能让我没有其他可选择的收入来源，我是不是就算不上是个“奴隶”了呢？我的收入只能唯一地通过取悦你，我的主人，才能得到，尽管事实上，你可能也被锁定在这种关系里了。区别于“奴隶制”的“农奴制”，可能是更能说明这种情况的术语；在塔洛克从封建制度中为自己的分析找出许多例子的情况下，尤其如此。

解释“政治”关系的困难本身证明了塔洛克分析的重要性。而且，也正如他所说，这整本书可以被看作是这种关系的一个定义。困难的根源是显而易见的。首先，人们通常遇到的“政治”关系，并不是它的纯粹形式，如上所说的那种卑劣的奴隶制的形式。相形之下，其对应关系——经济关系或交换关系——却是，至少在概念上，是可以看得见其纯粹形式的。而且，在某些例子中，这种关系也确实存在。这导致了那种说法：我们还没太意识到自己在做些什么，就把自己当作是生活在一个自由社会中的自由人了。经济关系多少是自然而然地来到我们身边的适当组织状态，通过这种状态，个人之间的合作共事得以在一个社会体制内进行。我们没有意识到的是，我们在一种奴隶或农奴文化中背叛了自己的主张，而且我们，也是在无意识的情况下，拒绝面对现实——事实上，我们与同事之间的许多关系是塔洛克意义上的“政治”

关系。只有这种闭目塞听拒绝事实,能够解释现代学者的失败——他们没能形成一种比较令人满意的有关等级制结构中个人行为的理论。⁸这也解释了为什么塔洛克认为有必要深入东方的文献资料,并利用较早历史时期的讨论进行比较分析的原因。

传统的经济分析能够帮助说明这种经济关系与政治关系之间的根本区别。一个卖东西的人遇到许多要买他东西的人,这时,他与这些买主就处于一种纯粹的经济关系中,任何一个买主都准备用已确定的市场价格购买他的商品或服务。卖东西的人不是哪个买主的奴隶,也不必“讨好”谁,他要做的只是按约定完成任务——“发货”。相形之下,想想吧,如果这位卖东西的人只遇到一个买主,不存在其他的买主。在这种情况下,他们的关系就完全变成了“政治”关系。这时的价格变成了“一口价”,即经济学家所说的“纯粹租(pure rent)”,因为,根据假设,这位卖主没有卖掉其商品或服务或其他选择。这样,他就处于单个买主的绝对优势之下。事实上,他成了这个买主的“奴隶”,为了获取优惠条件,为了提高自己的待遇,他必须“讨好”。这里请注意,签约去“取悦”购买其服务的一位买主的家庭佣工,如果有足够数量想购买其服务的其他买主可供选择的话,仍然有可能主要处于一种经济关系中;而监管大量人员的公司行政管理人员与他自己的顶头上司,有可能主要处于一种政治关系中。对经济学家,塔洛克提供了对经济租起源的讨论,还提供了关于经济租的捐赠者与受让者之间关系的一种理论。

这里,塔洛克的区分在讨论一个古老的哲学难题时也是有用的。人在什么时候能面对一种自由选择?公路劫匪可以让旅游者在要钱包还是要命之间做出选择,可实际上那根本就不是选择。然而,哲学家们还是发现,要在自愿与不自愿或者被强迫的几种选择之间划出明确的界线来区分这几种情况是很难的。这里有一种可用的分类方法,根据外部观察者可以预测出来的个人对明显的选择情况做出的反应程度进

8 官僚体制的政治

行分类。事实上,如果个人在遇到明显的选择时,由于可选范围狭窄有限,他的具体行动可以预测出来,有效的选择或决定过程就不会发生了。相比之下,如果个人的反应不可能以很高的准确率得到预测,那么他的选择就可以说是自主有效的。塔洛克的分析隐含了这样的意思:个人在政治关系中的行为要比个人在经济关系中的行为容易预测一些。这是由于一个简单的事实:在经济关系中,存在着多种选择。如果这个隐含意思得到正确引导,发展出一种有预见性的“政治科学”的可能性,原本会比发展出一种经济科学的可能性大。然而,我们当然观察到,经济理论已经获得了确立的与合法的地位,成为了唯一具有真正预见价值的社会科学。这个明显的悖论可用一种普遍性来解释,即:经济学家能把他的准则普遍用于评估个人选择的结果。由于经济学家有能力用“金钱尺度(measuring rod of money)”衡量许多结果,他就能对“一般的”或“有代表性的”人的行为做出比较准确的预测;这种行为,对于许多个人,都是出于自由的或自主的选择。只有通过这种对有代表性的个人做出预见的可能性,经济学才能成为一种有预见性的科学;除了极罕见的情况,一个一个可以识别出来的人的行为显然是不可预见的。相比之下,正因为官僚等级制中政治人个人的选择不那么自由,对其行为的预见才可能更准确一些,远比预见市场中个人行为的准确性高。但是,还没有能让外部观察者用来检验政治行为假说的一般量化测度标准;也没有相当于经济学家的“金钱尺度”那样的尺度可用于官员的晋级提升。由于这些原因,关于个人行为的假说在塔洛克的分析中就更加重要,而可用于量化计算的外部变量的缺失,也使反驳实证假说极为困难。为了提供帮助,塔洛克在此引入了一种简单的但被人忽视了的方法。他问读者,读者自己的经历是不是会引导他去接受或拒绝这种有关官僚体制中政治人行为的假说。

塔洛克并不打算隐瞒他的这一看法:大型等级制结构是不必要的

恶,是与好社会不相称的部分,尽管有些明显的例外。然而,这本书的独到之处在于,事实上,这已不只是主张,不只是个人价值判断的表达;而恰恰是重点强调了更多科学分析的必要性。我担心,社会科学家在分析还不该终止之前,就已经过于经常地引荐了一些明确的价值判断。当然,讨论最终必定要归结到价值观念。但是,当讨论进行到这一步时,讨论也就完成了。如果哪位懒汉学者从一开始就求助于价值观念,那么几乎可以肯定,他在诚恳的讨论中也就没有什么作用了。

塔洛克为我们描绘的这个官僚体制的世界,并不是一个吸引人的世界;即便这个世界中的抽象人物已得到公认,即便这位参照政治人在现实生活中不是起主要作用的人物,也是一样。我们当中接受了自由社会基本道德规范的人们感到,这个世界难以想象,更不要说进行批评性的讨论和评估了。然而,外部事件迫使我们意识到,在很大程度上,这就是我们现在生活于其中的世界。由自由订约的“同等地位的人”组成的理想社会一向是一部辞藻华丽的虚构小说。从所有实际意义上说,在这个政治、经济和哲学具有日益增多的集体化特性的时代,这种理想社会即便作为一种规范也已经消失不见了。

面对如此现实,自由论者不必灰心丧气。20 世纪的技术已经使小型组织在许多方面失去了效率,而杰斐逊心目中的自由社会也永远不可能实现。然而,正如自由放任经济秩序的批评者曾经成功地破除了公众对看不见的手的运行机制的信任那样,新兴官僚秩序的新的批评者也能成功地破除对政府官僚体制的仁慈同样天真的信任。塔洛克的分析,尤其会唤醒读者意识到大型等级结构的无效率,不管人们认为这些组织有着怎样的目的或目标。现在似乎还存在于许多人心中的政府的仁慈专制君主形象,实际上已经被打碎了。

当人们认识到,事物的理想秩序既不是赫伯特·斯宾塞的自由放任梦想,也不是民主制度研究中心的 W. H. 费里先生鼓吹的仁慈专

制主义的“法制下的经济”时,真正的社会制度改革的过程就有可能开始了。西方的人们,还有东方的人们,必须明白,政府,即使是民治的政府,都有可能把许多事情办糟,甚至根本办不了许多事情。如果大多数民众(从长期来看,他们是所有社会的最高领导)能广泛认识到这个非常简单的事实,一个由个人和团体组成的真正自由的社会,就可能再次成为一个可以实现的目标,从而更好地组织人类活动。我们还不知道这个社会的结构,我们可能还要花费数十年时间摸索我们的道路。然而,确定无疑的是,人们必须坚信近代史中那个极为重要的发现——人,作为个体的人。如果我们抛弃或是忘记了 this 发现,任由自己被巫婆神汉(false gods)拉上诸多通向奴役的道路中的任何一条,我们就不配活在这个世界上。

詹姆斯·M. 布坎南

导 论

第一章 本书是讲什么的

“政治”绝对是一个好词，它具有非常宽泛的意义。我们谈到“国家政治”、“官僚政治”、“军队政治”、“公司政治”；我们也知道“政治人”这个词是指在这些组织的环境中，具有一些特定特征的个人。关于政治的任何一般理论都应该涉及每个这类组织的结构。传统上，国家政治——包括总统、国会和最高法院的活动——要比上述任何一种其他类型的政治，譬如说，军队政治，吸引了人们更为广泛得多的兴趣。就政治活动本身而言，发生在几乎任何具有大型组织特征的重要等级结构中的数量，肯定要比任何时候发生在受到严格限制的从事国家政治的人群之中的数量多得多。从某种相对的意义说，传统的政治理论似乎忽略了这种非常重要的“官僚政治”，或者“低层政治（politics at the lower level）”。本书则打算纠正这种偏颇。

“政治”也被用来指集体决策过程中贯彻执行的政策”。本书不会用很多篇幅对这方面的讨论多下笔墨。实质性的政策问题将被用于说明各种各样的原则，但是，这里主要关注的是组织方面和行政管理方

面。实际上,从本书的分析中所能得出的对政策本身有意义的东西是,行政管理和组织所受的约束对政策选择所施加的固有限制。没有哪个政府应该承担不可能完成的任务,我们会看到,有些可以想到的政策,从行政管理的角度上说,是不可能实施的,因此,也是必须加以避免的。

有了这个限制,一般来说,本书中对于“政治”一词的使用将与人们日常言谈中的使用一致。我们不会把它绝对地等同于这个词的通常意义,因为我们将用一种稍微有些不同的方式来看政治关系和政治行为。任何一位作家,在用一种新的方式或以不同的意义使用某个词的时候,哪怕只是略有不同,都应该给他使用这个词的意义下一个全面的定义。可惜的是,我自己使用“政治”这个词的时候却无法遵从这个非常令人想往的原则。从某种意义上说,这本书本身就是我给这个词下的定义。

14 然而,对这个词涵盖的关系或行为的一般差异性特征,还是可以简要描述如下:一般说来,“政治”讲的是由上下级关系在其中占主导地位或居于主要关系的社会情形。

政治与经济

“政治”一词的这种一般含义,在与“经济”进行比较对照时,可能会说得更清楚。后者作为一门学科,讲的是人与人之间作为自由签约的平等双方相互交往的社会情形。或者,更谨慎的表述为:它讲的是这种关系在其中占主导地位或居于主要关系的情形。纯粹的情况可能难找,但它们无疑是存在的——有组织的商品市场和股票市场就是例子。大多数的经济交换发生都在多少接近于理想的状况下,至少理想的程度足以保证根据纯粹交易类型分析建立的模型有效。举个例子,这个例子可能比其他例子都更有争议。美国的普通劳动者,尽管他的收入可能比他的技术熟练的同伴低得多,却可以在看到合适的机会时随意