

导论 公共机构与利益

公共部门（尽管经常会发生变化）对我们每个人都有很大的影响，我们如何判断它是做的太多，还是做的太少？如何判断它是否能够胜任其工作？如何判断其工作是否有效率？如何判断它是否为公众服务？根据一个传统模式，公共部门通过一系列对政客做出回应的科层制来为公众提供服务。一般来说，政客关注的是事物的规范性的一面，按照既有的目标来追求公共利益；而有效的官僚机构则会努力确保实现这样的目标。但许多研究都对这种模式的回应性、效率和现实可操作性提出了质疑。

在自由民主社会或者所谓的资本主义民主社会中，经济或社会中存在着两大部门的区别：即公共和私人。这一基本的二分法既包括制度上的差异，也包括了利益或者个人偏好。

政治机构、政府和官僚机构共同组成了公共部门，而多种市场机构则是私人部门。公共部门中的个人、团体和精英经常用所谓的公共利益作为解决问题的一个标准，而支配私人部门的则是个人利益。传统的公共行政往往关注于从学术上研究公共机构中的决策和执行。

对一个国家来说，公共机构好比一笔财富。如果使用得当，负责制定政策、执行政策和开展行政工作的公共机构将会有助于国家发展和经济繁荣。然而，问题是人们现在还非常不清楚公共机构究竟是如何建立起来的，以至于人们也不知道，从行政或者管理的视角来看，究竟什么是“适当地”行使职能。事实上，如果我们看一下对公共机构的分析，我们就会发现，对于什么是“好的”或者“有效的”公共机构，诸多理论的观点并不一致。

传统的公共行政概念致力于提出一系列的原则，借助于这些原则，人们可以了解公共部门，也可以按照这些原则来改革公共机构。然而，二战以后，公共行政的一些观念已经逐步被人们抛弃了（Shafritz and Hyde, 1978; Lynn and Wildavsky, 1990）。在对作为一门学科的公共行政的批评中，涌现出来不少反对意见，我们会看一看其中的若干观点，尽管其原则或者概念可能并不清晰或者准确（Shafritz and Ott, 1992）。

公共行政的原则

为公共部门提炼出一些公共行政方法，有点困难。尽管我们也能找到一些基础性的著作，但我们并没有足够的信心。这些著作有 W.F. 威洛比 (W.F. Willoughby) 的《公共行政原理》(1927)，L. 古利克 (L. Gulick) 和 L. 厄维克 (L. Urwick) 所著的《行政科学论文集》(1937)，德怀特·沃尔多 (Dwight Waldo) 的《行政型国家》(1948)，H.A. 西蒙 (Herbert A. Simon)、唐纳德·W. 史密斯伯格 (Dwight W. Smithburg) 和维克托 A. 汤普森 (Victor A. Thompson) 的《公共行政》(1950)，安德鲁·邓赛尔的《行政学》(1973)，它们对公共行政学科做出了清楚的说明。

公共行政深受一些学者提出的理论性或者规范性原理的启发，如约翰·密尔 (John Stuart Mill) (1861 年著有《代议制政府》，参见密尔，1964)，伍德罗·威尔逊 (Woodrow Wilson) (1887 年写有《行政研究》，参见沙夫里兹和海德，1978) 以及马克斯·韦伯 (Max Weber) 的《社会与经济》。作为一门学科，公共行政也受到了 20 世纪初期出现的“科学化管理”学派的影响 (F.W. Taylor and H. Fayol)，同时也受到了主流组织学理论的影响 (Mintzberg, 1983; Morgan, 1986; Morgan, 1990)。

如果要构建所谓理想类型的公共行政模式，我们可以借助于一系列的格言，其中有些可能稍微夸张一些，而有些则略为冗长，但目的都是为了支持典型的公共行政方法。以下就是基本的公共行政原理，根据这些原理，公共部门的结构应当包括制度结构、公共部门雇员的动机和公共利益的地位。

1. 公共机构的任务由政客决定，然后由行政人员执行，目的在于满足理性决策模式的要求。
2. 行政以书面文件为基础，这导致办公室（官僚机构）成为现代政府的中心。
3. 公共任务是在持续的、以规则为主导的基础上组织起来的。
4. 工作赖以开展的规则，要么是技术性的，要么是法律性的。两种情况都需要训练有素的个人。
5. 任务或者职能被划分成功能显著不同的领域，每一个领域都配有必要的权威或者惩戒。

6. 官员和任务都是按照一定层级排列的，特别强调监督和申诉的权利。存在着集权化的偏好，其他事物都是平等的。

7. 组织资源和个人成员的资源非常不同。

8. 官员不能利用公权力来追逐私利。

9. 公共部门雇员在任职期间，必须完成公共部门中的任务，或者实现其角色规定的义务，必须履行一定的职责。

10. 公共部门中，公共利益占主导地位。所以，在政治和行政领域中，个人利益必须受到一定限制。

对公共行政模式的反应基本上有三种。有些人认为它是现代国家运行行为的规范模式；有些人则批评这种模式，认为它描述的准确性不足；还有人认为，公共行政模式不能够提供有助于增强公共部门效能和效率的机制，言下之意是说它不能够解释公共部门的实际运行情况。公共部门的新理论为了提出与传统概念根本不同的新模式，开始转向后韦伯和后威尔逊的公共行政概念。

在提出公共机构新方法的过程中，决策、执行和管理——和古典公共行政模式中所强调的内容有所不同。其实，新的公共决策和执行原理并不是单纯致力于更为真实地模拟自由民主社会中现存的公共机构，它们还涵盖了有关人们的行为动机，以及公共部门的效能或者效率的新理论。因此，新的框架包含着以下一些原理：

1. 将政治和行政区分开来的做法是值得存疑的（Appleby, 1949）。

2. 在公共机构中，理性的决策是不可能的，只能是有限的理性（Simon, 1947; Lindblom, 1959; Wildavsky, 1984）。

3. 自上而下的政策执行效果不好，因此，公共部门的目标不可能自动实现（Wildavsky, 1979; Pressman and Wildavsky, 1984）。

4. 自我管理的团体能够实现最好的公共行政（Argyris, 1960）。

5. 公共行政人员不应该受程序规则的限制，因为重要的是实现目标和效率（Novick, 1965）。

6. 公共部门中的集权化可能会导致公共行政中的僵化和层级现象，从而导致执行不足（Crozier, 1964; Hanf and Scharpf, 1978）。

7. 只有在分权的时候，公共机构系统的运行才最有效率（Williams and Elmore, 1976）。

8. 在公共行政中，存在着一种无理性的倾向，或者说，存在着所谓的产生大量垃圾桶过程的风险（March and Olsen, 1976）。

9. 公共部门雇员并没有特殊的动机，但是，其行为往往倾向于将个人利益如收入、名誉和权力最大化（Townes, 1967; Tullock, 1970）。

尽管我们将会以下的章节中仔细地评判这些观点，但是现在对这些格言做一个简要的分析，将有助于澄清传统公共行政模式和后公共行政模式之间的差异。

韦伯曾经就其公共行政模式做出解释,他认为公共行政或者说官僚体制可以达到“理性的最大化”(Albrow, 1970)。反韦伯主义方法的人认为,在现实生活中,理性行为并不是现代组织生活的典型特征,尤其不是那些公共官僚机构的典型特征(March and Simon, 1958)。

首先,有人认为,“行政人”能够实现的只是有限理性,而不是完全理性(Simon, 1947)。通过排除一定的选择和结果,行动的选择只能在既定时机下发生。其次,有人认为,公共机构只能做一些社会影响较小的次要决策(Braybrooke and Lindblom, 1963; Lindblom, 1965)。再次,公共机构的新理论认为,韦伯模式中的理性假说并不适用于公共组织的运行模式。具有代表性的说法是,根本不存在持续的偏好函数,也不存在有关行政技术的可信知识(Rose, 1984; March, 1998)。

公共目的是含糊不清、变动的,手段又是不值得相信和互相矛盾的;决策规则可能在不同的情况下截然不同。我们本来期望公共政策的制定和执行是一个充满理性的过程,但实际上我们在公共部门中却发现了大量不合理的事件:解决方案在寻找问题,参与者寻求选择机会,而结果在试图弄清楚自己和组织目标之间的关系(Hogwood and Peters), 1983。

公共行政模式的支持者为行政系统中的专业分工和人事制度进行辩解。他们认为,官僚系统中不同部门之间的职能分工以及不同人员的角色分工,对于保证公共行政的有效和安全运转是必要的。产生于现代组织理论的反对意见则认为,人要比形式结构重要得多(Argyris, 1960)。

一个大型的、全面的组织规划要规定该组织需要履行的职能,以及通过严格分工将每一个员工的贡献融合在一起,但组织的产出并不是该计划的考虑对象。所谓的经典管理原则往往导致行政工作的机械化和常规化,反而阻碍了公共部门目标的实现。人际关系学派认为,职能专门化和角色分工对官僚机构的效率和效能都是有害的。

公共机构的建构原则必须有助于获得工作满足感。可以用一种全新的重构方法来取代传统公共行政中劳动力明确分工的模式,允许雇员以多重角色开展工作,为完成最终产品做出个人的贡献。这是一种整体论方法,而不是机械论的方法。

一般的公共行政模式往往喜欢层级和集权化。而从执行角度进行的分析则喜欢自下而上而不是自上而下的执行,这需要公共部门的高度分权化(Williams, 1982)。分权策略优于集权结构,因为它更容易适应具体情况,有利于动员地方的积极性,增加灵活性。

事实上,一个行政结构越是集权,就越容易出现政策失灵的情况,因为它存在着内在的执行困难。成功的执行以自下而上的执行方式为前提,这种观点认为基层的运作单位会就有关公共政策的目的和手段进行重新解释和创新(Elmore, 1982)。

而且，公共政策的制定和执行并非是被清晰描绘出来的目标函数的成功实现，因为在现实中并不存在完美行政（Hood, 1976; Dunsire, 1978）。我们得到的只不过是政策的优化，不过是某种类型的变迁，在这一变迁中，目的和手段不断地互相代替（Pressman and Wildavsky, 1984）。

公共行政中的动机

公共行政模式对公共部门的理解基于一个概念，即将公共服务看作是一项职业。行政人员每天忙着执行各种各样的任务，其行政角色内在包含着这种要求。其目的在于严格确保公共部门雇员的私人角色和公共角色之间的区别。在对公共行政模式的诸多批评中，一种意见认为，这么一种严格的区分既不可行也不可取。公共行政人员的行为并不是严格按照私人—公共二分法做出的（Niskanen, 1971; Breton, 1974; Stevens, 1993）。

公共选择方法认为，公共行政人员倾向于将个人效用函数最大化，而这取决于他们所处官僚机构的规模，以及他们所代表的公共角色掌握的权力和拥有声望的大小。官僚机构中的个人实际上并非是其政治主人的无私仆人，他并不是完全中立和客观地履行自己的职责。现实正好相反，公共行政人员履行职责时往往是自私的，他们把机构的公共目标当作实现个人根本目标的手段，比如说金钱上的报酬、个人权力、声望以及工作的稳定等（Mueller, 1989）。

公共行政理论认为，公共部门的行为要实现行政效率，就要求行政人员的角色优先于雇员的身份。公共机构系统构建过程中的参与方法，实质上就公共行政模式对官员角色的定位提出了辩驳。官僚机构中的雇员参与决策，既是行政效率内在的一个目标，同时也是提高行政效率的一种手段。

雇员参与委员会，或者与包括代表公共部门雇员的工会在内的机构更多地一起决策，将有助于提高公共机构运作中雇员的参与程度，而这又可能会提高工作满意度和工作效率。在公共部门结构中融入私人动机，对传统公共行政模式来说是一种颠覆，因为它对公共利益这一概念的主导地位和适当性提出了挑战。然而，理性行为追求个人利益最大化的著名假说，同样也适应于大政府，这为我们思考公共部门的问题提供了新思路。

公共利益

公共行政模式以及对之提出挑战的新模式之间，就二者的正确性和

实用性展开了轰轰烈烈的大讨论。这场讨论的关键在于，究竟如何理解公共利益这一概念。这既包括目标，也包括如何制定和执行公共决策的制度。一般的政治科学和公共行政教科书认为，公共部门的支出是为了实现公共利益。究竟事实是不是这样？或者我们是否应该首先问一下：这到底是什么意思？

“公共利益”由两个要素构成：“公共的”和“利益”。这两个概念都很重要，但又都很难对之进行界定。如果存在着不同利益，那么我们该如何来识别哪些利益可以称为“公共的”？利益这一概念包含着个人内涵，因为“利益”就其本来意义而言，指的是不同个人希望获得的东西。

每个人都可以不费吹灰之力就说出一大堆利己的或者利他的个人利益。然而，公共这一概念具有一种整体的涵义，因为“公共”多少带有一种集体的性质。因此，在“利益”的个人内涵和“公共”的整体内涵之间一直存在着一种紧张关系。

公共决策的隐含意思是，公共政策的制定和执行都是委托一代理的问题。公共制度运行的核心观念是，作为代理人的政客、官僚人员以及专业人士应当根据合同的规定，将委托人即公民的利益摆在第一位。根据这种构架，委托人对代理人的监督就十分关键了。人们如何设计出一种补偿机制（合同），保证代理人根据他或者她的个人利益，同时又遵循委托人的利益行事呢？典型的委托一代理问题有行为机会主义、道德风险、小数问题以及信息不对称等（Williamson, 1986），它们也损害了政客和不同类型的公共部门雇员之间的关系。

在重塑公共部门的诸多新方法中，公共选择学派对公共部门中委托一代理关系的基础——公共利益的概念提出了质疑（Buchanan, 1986）。新理论模拟了富裕国家的公共部门扩张过程，认为这是由多方面因素推动的，如财政幻想、特殊利益集团的自利行为以及公共部门中的制度失败（Tarschys, 1975; Larkey et al., 1981; Wildavsky, 1985）。公共部门现存的只有世俗的利益、私利以及多少有些狭隘的集体利益（Olsen, 1965, 1982）。

公共行政模式的支持者声称，无论是从实体意义还是从程序意义来看，公共利益概念都是有效的。他们认为，只要公共机构的程序正确，那么公共利益必定会实现；他们还认为，公共利益指的就是一些应当竭力争取的特殊目标（Leys and Perry, 1959; Schubert, 1960; Downs, 1961）。

公共行政方法中的公共利益概念既是描述性的，也是评价性的。可以说，这一术语带有很浓厚的价值观色彩。谈到公共利益时，它给人的印象就是一种可以通过某些方法显现出来的规范性存在；公共利益还可以充当公共活动中的道德指导。“公共利益”的这些描述性的和规范性的含义往往紧密地交织在一起，以至于很难将二者区分开来。

要澄清这个令人争论不休的公共利益概念，人们可以简单地说，它根本没有什么意义，或者说它只不过是一个可以指导行为的词汇而已，或者还可以援引一本字典里的话：“公共利益，若干国家法案使用的术语，例如，民族化以后，产业的运作必须符合‘公共利益’，这是一个缺乏明确涵义的短语”（Hanson, 1974: 394）。

然而，这种对基本问题不做任何严肃分析的方式并不可取。因为在现代税收国家中，与政治、行政以及管理有关的不同利益纠结在一起形成一个迷宫。我们必须进行审慎的分析。

当福利国家中的公民利益互相冲突，或者他们对政府应当追求什么样的目标争执不休时，到底什么是公共利益呢？对什么是公共利益的解释，即人们到底希望得到什么，就需要重新进行限定。人们应当承认这样一个基本事实，即社会生活中存在着互相冲突的利益或者价值（Thompson, 1990）。公共利益可能是社会中大多数人希望得到的，或者是大多数人可以得到的。然而，根据社会选择论的看法，这一定义使得公共利益的概念将面临多数决定规则碰到的所有难题（Riker, 1982; Kelly, 1986）。

有人将公共利益理解为通过某种程序实现的个人需要或者个人偏好的集合，但这一观点经常受到驳斥，认为这有悖于公共利益这一概念的理想或者价值意蕴。能够称得上公共利益的利益，不仅是因为多数人分享着这些利益，而且因为理性人或者文明人总是希望通过国家来实现这些利益。

理性要求可以从不同角度进行解释。所谓理性利益，可以简单地理解为人们经过精心考虑之后而决定追求的利益。或者说，如果人们从普遍的或者无偏见的角度（比如说从无知之幕的角度）出发而关注一些重要问题之后，得出的立志追求的需要就是理性利益（Rawls, 1971）。

在标准的公共行政模式中，由于一种特殊形式的理性即公平的要求，公共利益的概念具有了合法性。只有那些不仅抛弃无理性的或者非理性的利益，而且抛弃个人私利的人所追求的利益才是公共利益。公共利益的概念要求个人只考虑这样的需要或者需求，即当他摈弃个人利害关系时仍然会力图实现这些需要或者需求。沃尔特·李普曼（Walter Lippman）指出：

“我们必须相信，人们分享着相同的公共利益。然而，对人们来说，公共利益往往与个人利益以及特殊利益混同在一起，有时还互相矛盾。如果这样解释的话，我认为，我们可以说，如果人们能够明辨是非，审慎地思考，无私地、仁爱地行事，在这样的前提下，人们仍然愿意选择的东西就是公共利益”（1955: 42）。

公共利益可以由现存各种解释中一些人们十分渴望的事物组成，而且这逐渐形成一种有关国家和决策的非常著名的规范性模式。或者说，正义决策过程的运作会产生公共利益，因为在程序化的解释中，它可以聚合社会群体中个人的偏好（Mueller, 1989）。

公共利益是一个含糊不清的概念，其中疑点重重。传统公共行政往往关注于公共利益，我们需要认真地加以评判，并对之进行拓展，承认公共机构中可能会出现各种各样的利益，而且这些多重利益可能会在决策、政策执行，或者在行政和管理中扮演一定角色。公共利益和其他几种性质的利益的关系不清，也进一步加剧了这一概念本身的模糊性。

首先，存在着国家利益的概念，这一概念既可以从描述性的角度来理解，也可以从规范性的角度来理解。国家利益可以理解为现存国家追求的利益，也可能是反映、表达国家本质的利益。其次，还存在着一系列官方声明的利益，而这些既可能和国家利益一致，也可能和国家利益并不一致。人们应当认识到，还存在着一些非官方的国家利益，这在地理政治学的概念中会有所体现。这一问题，即是否国家利益或官方利益都可以称之为“公共利益”，到目前为止还没有定论。

再次，还存在着多种集团利益。狭义的集团利益指的是由少数人或者多数人追求的集体利益。集团利益可能是利己的，也可能是利他的。它们可能是国家的或者官僚机构的利益，官方的或者非官方的利益。权威机构或者国家机构（官僚机构）追求官方的和非官方的利益，不管这些利益是国家利益，还是纯粹的私利。

私利的概念包含着多重涵义。它可以指代自私的利益，也可以是单纯的个人利益。私利可以包括自私的利益，不管它们是个人的还是集团的利益。公共利益的概念，也可以被解释成纯粹私利（即简单的个人偏好）的集合。

利益概念本身的多重性质说明，当人们试图提出一种概念性的构架，用来建构公共部门中的决策和行政时，就会发现，公共利益这一概念并不是很有用。看起来，公共选择学派的核心即动机理论，要比公共利益概念更为合理。但是，我们也要考虑到这一点，正如新制度主义所强调的那样，公共部门中私利的作用往往会受到制度因素的制约（Bromley, 1989）。

信 息

政治科学和经济学中的新制度主义一直十分强调，制度扮演着调整人们行为在公共部门和私人部门中开展互动的重要角色。公共制度的形成将是本书讨论的重点。和公共选择理论或者理性选择理论对动机或者私利的推崇相比，新制度主义学家对制度或者规则的重视正好起到了一

种平衡作用。然而，为了理解公共部门究竟是如何运作的，人们既需要关注制度和利益，同时也需要注意信息。新信息经济学为研究公共部门中的决策或执行提供了新视角（Milgram and Roberts, 1992）。

信息在公共部门项目中扮演着关键角色。信息的准确性以及获取充分信息的困难程度，影响着整个项目的运作情况、最终效果或者效率。信息也被纳入生产成本、交易成本和社会成本。生产成本指的是公共部门中影响生产的有形因素；交易成本指的是所有影响达成和执行合同的无形成本；社会成本指的就是无效率的公共项目给社会造成的成本。

在《自由主义的终结》（1979）这本书中，西奥多·洛维（Theodore Lowi）将公共部门项目分成以下三种：分配性的、规制性的以及再分配性的政策。不管涉及到什么样的政策，对于项目的正常实施来说，是否能够获取充分信息都是决定性的因素。当作为政策之依据的信息匮乏时，就会出现公共政策失误或者项目不能正常执行的情况。获取正确信息是要付出一定成本的，前面提到的三种形式的成本，即生产成本、交易成本和社会成本都是相互有关联的。公共项目需要尽可能多的信息，这要花费一定的搜寻成本并被计入交易成本，同时反过来又对生产成本和社会成本产生影响。对所有的公共项目来说，信息都是非常关键的，然而它们却被分门别类地解析开来。

公共部门中的信息是个人理性和集体智能的函数。公共部门活动包括个体参与者的信息搜寻活动以及类似信息的集体加工和存储过程。为了推动与项目有关的信息的搜寻和存储工作，公共机构都会建立一套信息系统。类似的集合水平的信息系统在公共部门中正变得越来越发达，但是它们能否获取内容丰富的、充分的信息？

公共部门中的信息问题可以归结为两个问题：（1）个体参与者在决策和政策执行过程中是否可以获得充分信息？（2）那些集合体，如部委、公共机构和公共企业，是否能够获得丰富的、可信的信息？社会科学中的决策理论部分地讨论了个体层次上的充分信息问题，而新信息经济学则着重于研究集体信息问题。我们在以下的章节中会详细讨论这些问题，但我们现在就有必要强调指出，个人信息和集体信息是截然不同的。

关于个体参与者所掌握的信息的性质，两大重要决策理论即理性选择和有限理性学说之间一直存在着争论。第一种理论的出发点是假定所有参与者都掌握充分的信息；而第二种观点则更为实际，它认为参与者得到的信息并非十分全面，但如果按照有关的决策参数来衡量，参与者还是掌握了足够的信息。集体层次上信息的性质，则不仅取决于人们对充分信息或者个人有限理性的理解，而且还取决于人们如何处理导致集体选择的个人互动过程中的信息。

新信息经济学提醒人们，要注意集体选择过程中信息不对称问题引起的后果。即使人们认为个体参与者必定会千方百计地试图获得充分信

息，但是人们必须认识到，在与他人的互动中永远都不可能达到这一点。公共部门的项目往往充满了不对称信息，事实上纵容了各种各样的机会主义行为。官僚机构内部运作以及外部运作都是这样的，也就是说，其效率会造成社会问题。信息不对称是由公共部门中的双重委托—代理关系引起的：即公民与政客，政客与公共机构或者公共企业。这只有在引入交易成本的时候才能抵消这一点。

治理形式

公共部门和公共行政理论必须综合制度、动机或利益以及信息等众多模式。这三大要素的交叉点以及重点在于治理，治理可以理解为管理和协调公共项目时所运用的不同机制。构建公共部门的传统治理形式，即以制度的形式出现，并将政治与行政截然分开的做法已经被抛弃，因为实践已经证明，政治与行政二分法并不可行。但是，是否还存在着一些更好的治理模式（March and Olsen, 1995）？

政治—行政二分法试图为政客们划定一个领域，然后为公共部门雇员划定另外一个领域。政治处理有关价值观和目标的事情，而行政则执行具体事务和寻找解决问题的手段。民主决策程序为公共部门提供治理形式，而官僚机制可以处理行政事务。然而，这两种治理系统即分别侧重于目标与技术的系统，很快就会碰到这样的问题，即在组织间的复杂性中，政治和行政融合在一起，二者之间的微妙平衡很可能会丧失（Hanf and Scharpf, 1978; Aldrich and Whetten, 1981; Benson, 1978; Kingdon, 1984; Kaufman, 1986）。

不管政治—行政二分法可能具有什么意义，它确实提供了一种在很多国家的公共部门中盛行的特殊治理机制，即官僚体制。我们可以把官僚机构看作是与私人部门中的企业类似的机构（Barney and Ouchi, 1988）。众多有关公共部门的公共行政和组织理论，围绕赞成还是反对官僚模式争执不休。官僚机构设计了一定的治理机制，这在政治责任心方面可能运行效果并不好，可能会出现官僚作风压倒民主，或者牺牲行政和经济效率的情况。尤其值得注意的是，由于公共部门中存在欺诈行为和不对称信息现象，所以，官僚模式这种治理方案很难摆脱机会主义，或者很难摆脱对私利的孜孜以求。官僚模式可能并不是最理想的处理公共部门中双重委托—代理关系的制度。但是，对公共部门来说，还有什么更好的治理模式呢？政策网？内部市场？用公共管理取代公共行政？关键的问题是：是否新的治理形式或者制度就一定能够产生更好的效果（Weaver and Rockman, 1993）？

结 论

公共部门由众多需要兼顾不同利益的决策和执行机构组成。如何处理不同利益，取决于利益的性质以及公共机构的类型。公共部门的制度不会自动确认什么是公共利益或者自动地实现公共利益。

所谓国家，就是一系列特殊制度组成，它在决策、行政以及管理中需要兼顾各方利益。它的公共机构影响着决定利益的方式，也影响着与各种利益有着密切关系的政策结果。

国家可以被理解为一系列制度上的机制，其目的在于集中或者协调利益，并将这些利益转化为集体决策和结果。按照林肯的观点，民主社会中的政府应该是“民有、民享、民治的政府”。就每一项社会选择进行持续投票的规则，会导致交易成本居高不下。如果这一规则可行的话，现代民主国家就建立在一套公共部门的委托—代理关系之上。这些委托—代理关系，既包括公众与其被选举出来的领导人之间的关系，也包括政府与其机构或者官僚机构之间的关系。

在私人部门中，市场制度提供了协调利益的机制；公共机构则通过制定和执行政策来协调各方利益。在模拟这些机构的过程中会遇到很多问题，这些问题就是本书的主要内容。

尽管一般的公共行政构架都有点过时了，但是为了解释和评估公共机构，还是有必要讨论一下抽象的概念。因为这些公共机构要处理公共部门的政策产出，而这些政策产出又会形成某种社会后果。在以下的章节中，我们将看一下为了模拟公共部门，如何通过可选择的概念设计，来进行决策、政策执行以及政策管理，尤其关注自由民主社会或者经济比较发达的社会可能面临的问题（Hill, 1992）。

本书的结构如下：首先，我们分析一下公共部门的概念。也许我们熟悉的公共财政模式可以告诉我们，应该对公共部门抱有什么样的希望？其次，我们将分析一下官僚体制的概念，看看在模拟公共机构的过程中，我们如何产生关于公共部门的形形色色的理解。再次，不论公共部门是由哪些内容构成的，它必定是——至少部分是——公共机构活力的产物，而这又来源于公共政策的制定。如何做好决策呢？我们调查了很多决策模式，考察这些备选的决策模式在多大程度上处于真正的彼此矛盾之中。最后，我们还探讨了传统公共行政架构中的一个缺失环节，即执行模式。

公共部门中另外一个被忽视的问题就是看不见的国家，我们在第 5 章中通过对比规制模式的方式分析了这个问题，第 6 章则分析了公共部门改革的含义。第 7 章和第 8 章讨论了公共部门中领导的管理模式，这些都和私有化的问题紧密相关。在第 9 章中，我们讨论了公共选择构架的

基础，但在本书的其他一些章节中，我们也偶尔讨论了一些公共选择模式。然后，我们也考察了新制度主义的社会学和经济学意义。最后，在第 11 章、第 12 章以及第 13 章中，我们讨论了公共部门的效率以及平等模式，试图说明什么是好的或者正确的决策。

第 1 章 公共部门的定位

长期以来，大多数关于福利国家的分析都侧重于分析影响增长的因素——如环境、制度以及文化的因素——这些都导致公共支出的增加 (Tarschys, 1975; Frey, 1978; Tufte, 1978; Whiteley, 1980; Larkey et al., 1981; Hibbs and Fassbender, 1981; Castles, 1982; Wildavsky, 1985; Lybeck, 1986)。现在则有越来越多的人关注结果问题，或者说开始对政府扩张以及庞大公共预算的后果开展研究。有人认为，不加约束的公共部门扩张会导致公共政策失败，而这应该归咎于沟通问题或者缺乏合作及缺乏可靠的方法和技术，同时也因为缺乏适度的公共税收 (Rose, 1980, 1984)。

也有学者主张通过两种方式收缩公共部门。一种办法是，要么改变提供服务的方式，强调私有化以及建立公私合作关系的可行性，努力将市场分配形式和官僚体制融合起来 (Bridge, 1977; Ostrom and Ostrom, 1977; Savas, 1982)；另一种方法则讨论了可以限制政府扩张的决策技术 (Wildavsky, 1980)。很多人关注的问题是，在一些富裕的自由民主社会中，政府或者公共部门规模过大到底会造成什么样的后果。这些讨论往往有一个认识论前提，即政府规模必须保持适度。这意味着规模是可以选择的，而这一点在某些著作中，即关注可能导致政府扩张的结构性因素的著作中则被忽略了 (Borcherding, 1984; Wildavsky, 1985)。

当唐斯(1960年)提出政府预算规模过小，或者 J.M. 布坎南提出

公共部门过大，政府预算增加的幅度已经不受控制（Buchanan and Wagner, 1977; Brennan and Buchanan, 1980）的时候，也许我们确实应该问一下，这些论点有没有什么规范性的标准作为依据。有人提出，公共部门的规模不应该超出一定比例，如克拉克 1945 年提出的 25%，或者弗里德曼 1976 年提出的 60%（Rose, 1981）。

新兴的政治经济学主要探讨影响公共支出的短期和长期的决定因素有哪些，其当务之急就是对公共部门这个概念给出一个明确的解释。这里，我们先来探讨一下“公共部门”的多重涵义，看看用来区分公共和私人部门的标准是否合理。因此，我们来论证为什么支出项目也应该出现在政治预算表上。

首先需要搞清楚的是，究竟哪些问题才能算作是“分界问题”。这需要我们认真考虑“公共的”和“私人的”这两个概念究竟指的是什么；同时也包括引导人们选择，如什么是公共的、私人的或者公私混合的标准；以及如何执行这些决策。在“公共的”和“私人的”之间划一个界限会涉及到很多问题，如：语义问题，确定哪些属于私人的或者公共的问题所需要的适宜或可行的解决方案，以及落实这些方案的实用性等等（Margolis and Guitton, 1969）。

如果人们不能就一定规模和层次的政府，诸如中央政府、地方政府提供多大数量的商品做出承诺，那么，特定规模的公共部门也不可能获得合法性（Tiebout, 1956; Buchanan, 1965; Oates, 1972）。如果能够解决好中央政府预算规模或者地方政府预算的问题，也就可以找到解决规模问题的办法：即财政联邦主义模式。本章的中心就是探讨所谓的公共财政模式，这一模式力图主要通过经济标准来区分公共部门和私人部门。有没有什么内在的性质，使得某些商品和服务“天然地”就是公共商品和公共服务？

1.1 公共部门的概念

首先，我们思考一下“公共部门”这一术语究竟指的是什么。人们经常想当然地认为，公共部门指的就是那些由议会做预算的部门。这一理解强调的是政治预算，认为资源是由各级政府的议会调动和部署的。这一定义只不过是多种可能性中的一种。

这一定义没有意识到，政府对社会还存在着另外一个很重要的影响，即立法。然而，立法的影响是很难描绘的。是不是会出现这样的情况，即政府的立法会导致公民自由整体上的减少；或者同自由选择相比，立法的结果反而导致了有关成本的增加？有时确实会出现这样的情况，即政府立法只不过是对于自发秩序的承认（Hayek, 1973），但这一点也是很难确定的。

最全面的“公共部门”的定义形式上可能是这样的：

(定义 1) “公共部门” = “政府活动及其后果”

这里，公共部门的概念仍然涵盖了传统方法，即将公共部门理解为公共行政或者公共权威 (Ostrom and Ostrom, 1971)；下面的表达可以取代定义 1：

(定义 1') “公共部门” = “国家全面的决策及其结果”

必须强调的是，定义 1' 更为重视立法与权威，而不是预算和分配。可以想像，如果人们认可权威的合法性，或者难以承担不服从的成本，那么，政府就会对公民应该做什么进行全面干预，所以，定义 1 中的公共部门是无所不包的 (Eckstein and Gurr, 1975)。定义 1 或者定义 1' 可以看作是对公共部门概念的权威主义解释。在第 5 章中，我们会更细致地考察一些可以用来模拟公共立法的目的和手段的概念，尤其是政府对私人部门的规制。

让我们再重新看一下预算的问题，公共部门包括政府消费、投资和用于公用事业方面的支出。因此：

(定义 2) “公共部门” = “政府消费、投资和用于公用事业方面的支出”

定义 2 相当充分，它划定的公共部门对每个国家来说都不会碰到难以逾越的困难。然而，定义 2 又是十分不稳定的，因为它的三项要素在彼此的联系之中都会发生显著的变化。一方面是公共消费和投资，另一方面是公共支出，二者之间的区别，对于解决规模问题十分关键。基于对消费者选择原则的尊重，人们可能会认为政府消费和投资应该保持一定的规模；同时，鉴于平等基础上的社会正义观，人们又会认为公共支出部分也应该保持一定规模。因此，必须用一种更为准确的说法来取代定义 2：

(定义 3) “公共部门” = “政府消费和投资”

定义 3 可以理解为是对公共部门概念的配置主义解释，这是其核心定义。对公共部门适度规模的争论，必须要予以一定的补充，即要考虑到转移支付的适度规模。定义 3 减去定义 2，就构成了对公共部门的分配主义解释。这并非来源于这一事实，即政府不仅要配置商品和服务，政府还必须提供商品与服务。第四种关于“公共部门”的定义如下：

(定义 4) “公共部门” = “政府生产”

定义 4 还需要做进一步的澄清，因为它可以指代两种不同性质的事务：政府供应或者生产资料公有制。人们对供应和所有制这两种解释做一个明确区分，因为第一种行为可以单独发生。而且，还有一种雇

用解释，如政府可以提供多种服务，但无须提供大量政府工作；正如政府可以雇用很多人，但并不占有大量的资本。

因此，定义 4 实际上是含混不清的，因为它既可能指代政府供应（定义 4'），也可能指所有制（定义 5）或者雇用（定义 6）。在发达的资本主义民主社会中，典型的公共部门扩张一直是政府供应和公共雇用强调的重点（罗斯，1985）。在第 7 章中，当我们谈到私有化这一概念的模糊性时，我们还会再次谈到这一区分。

之所以要做这些区分，目的在于强调公共—私人的区别不是只有一点，而是多个。如果我们追求的是公共部门的对立面，那么我们就不得不承认事实上存在着许多不同的实体。

和公共部门的第一个概念——政府权威相对应，我们有私人的自由；和公共部门的第二个概念——公共消费和投资相对应，有私人消费和投资或者个人净收入，即当政府以税收的方式拿走它的份额，并通过转移的方式对这些进行再分配之后的个人所得。社会总资源量，如政府提供的几乎免费的公共消费和政府的投资，构成了政府选择的领域，其对应面便是私人选择。公共部门的第三个概念——公共再分配，对私人选择产生影响，但并没有取代私人选择。公共部门的第四个、第五个以及第六个概念中的公共的对立面，即私人可以通过合同或者特许经营的方式来提供物品与服务、生产资料的私有制以及私营组织中的雇用制度。

在现实生活中，规模问题实际上由许多不同的问题组成。如果我们要问公共部门究竟什么样的规模适度，至少又包含着以下 6 个问题：

1. （个人自由的问题）政府权威在社会中应该具有什么样的地位？或者说，我们认为私人应该具有多大的自主性？
2. （配置的问题）社会总资源中，被纳入政府选择的比例应该是多大，即应该用多少来进行公共消费和投资？用做私人选择的又该有多少？
3. （分配的问题）政府预算的规模应该多大？或者说，个人在得到政府通过转移支付的方式而获得的收入之外，还应该得到多少？
4. （生产的问题）由政府提供的公共物品与服务中，有多少是应该由政府生产的？
5. （所有制的问题）生产资料中有多少是应该为政府所有的？
6. （官僚体制的问题）政府组织应该雇用多少劳动力？

要解开公共部门这一概念的奥秘，我们必须逐个地讨论和回答这些根本性的问题。

1.2 市场与官僚体制

可以说，重要的不是公共的和私人的在诸如配置、收入分配、生以及雇用等不同领域中的表现。从根本上来说，公共的和私人的适度规

模问题实质上是在两种根本不同的社会互动模式中做出选择。让我们援引一个经典的文本，“在人类社会的框架即个人之间的友好合作中，有两种处理事务的模式。一种是官僚式的管理，另外一种是利润管理”（Mises, 1962）。

对所谓的奥地利学派，包括路德维格（Ludwig）、米塞斯（Mises）、弗里德里克（Friedrich）和哈耶克等人来说，分界问题关系到社会是在生产资料私有制（资本主义、市场制度）这一基础上组织起来，还是在生产资料集体所有制这一基础上组织起来（社会主义、共产主义、计划经济）（Schumpeter, 1965）。资本主义意味着自由企业，以及经济事务中的消费者主权。社会主义意味着政府对个人生活领域的控制，政府至高无上、不受限制，处于经济管理的中心地位。这两大体系之间没有调和的余地（Mises, 1935）。

米塞斯将私有制和公有制，计划经济和消费者主权之间的区别看作是市场和国家之间的界限。但是，必须强调的是，市场和官僚体制之间的区别，与其他同样重要的区别绝不一致。

人们为了将公共和私人区分开来，引入了互动概念，我们首先要将多种互动概念识别出来，从而帮助我们进一步地搞清楚分界问题中的基础概念。以下的概念都和公共—私人分界问题有关：交易与权威、竞争与层级、自由放任与计划、市场经济与指令经济、资本主义与社会主义，以及自由和权威。

让我们将这些区别通过表格展现出来，看看它们彼此之间的关系。可以想像，其中有些概念有着逻辑上的联系，它们揭示了公共—私人之间的部分差异，但是，并非所有的概念对都可以还原为一个重要的概念分野，如市场和官僚体制。如果就上述的互动概念而言，米塞斯的市场—官僚体制的划分还需要进一步澄清。

人们经常说，大体上只有两种资源配置机制，即市场和公共预算。那么，我们如何区分二者之间的差异呢？所有制差异——生产资料的私有制和公有制——与市场和公共预算之间的分别是不同的。这些概念对之间的关系如表 1—1 所示：

表 1—1 所有制和配置机制

	市场	公共预算
私人	I	II
公共	III	IV

尽管理想类型的资本主义和共产主义倾向于分别组合 I 和 IV，但是