



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.

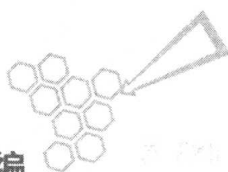
王浦劬等 译

王浦劬 校

中国青年出版社

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

MA388/04

(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,也不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公共服务领域,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企业管理之间,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一个必然后果。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”,透过对多元主义、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跃家于 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·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·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