

制度分析与公共政策译丛

The Intellectual Crisis in American
Public-Administration
by Vincent Ostrom

美国公共行政 的思想危机

文森特·奥斯特罗姆 著 / 毛寿龙 译

The Intellectual Crisis
in American
Public-Administration

by Vincent Ostrom



上海三联书店

The Intellectual Crisis
in American
Public Administration
by Vincent Ostrom

制度分析与公共政策译丛

美国公共行政的思想危机

文森特·奥斯特罗姆 著 / 毛寿龙 译

上海三联书店

美国公共行政的思想危机

著 者/文森特·奥斯特罗姆

译 者/毛寿龙

责任编辑/倪为国

装帧设计/范桥青

责任制作/钱震华

责任校对/项哲生

出 版/上海三联书店

(200233)中国上海市钦州南路81号

发 行/上海发行所

上海三联书店

印 刷 华东师范大学印刷厂

版 次/1999年11月第1版

印 次/1999年11月第1次印刷

开 本/850×1168 1/32

字 数/171千字

印 张/7.625

印 数/1-5000

ISBN7-5426-1240-9
D·42 定价 12.80 元

译丛总序

自 70 年代末以来,世界各国的政府陆续开始了治道变革的进程。从大的方面来说,这一变革包括政府职能的市场化、政府行为的法治化、政府决策的民主化、政府权力多中心化。政府职能的市场化包括国有企业的民营化、公共事务引入内部市场机制等;政府行为的法治化主要是解决法律管制过分,解除过分的法律管制,从过分的法制回归法治的进程;政府决策的民主化,主要表现为:在传统普选制度、政党政治和利益集团政治的基础上实现政府行政日益公开化、提高政府公共政策对公民需求的回应性等;政府权力的多中心化,主要表现在执行局变革、提高地方自治水平、还权于社群等。这一变革进程不仅发生在新西兰、英国、美国、欧洲各国、日本等发达国家,而且已经殃及许多前计划经济国家和发展中国家。世界各国的变革进程在时间日程上有先有后,但其大致的趋势基本相同,相互影响的力度也在日益加大。这一进程,各国各有各的风格,但方向大体一致,并且均已经取得了

2 美国公共行政的思想危机

惊人的成就。

随着治道变革的启动、发展,西方公共行政、公共政策研究中的制度分析传统逐渐成为显学。而在此之前,人们的思想已经几经曲折。在最近几个世纪之内,人们普遍认为,获得土地和矿藏等自然资源是发展的前提条件。在这一认识的指导下,许多国家开始了殖民战争,以得到这些资源;殖民地瓜分完毕后,很多国家开始了相互之间的战争,世界上的大多数战争实质上都是为争夺土地和矿藏而战。后来,人们认为机器与设备是发展的关键,于是国内工业化的努力替代了国际间战争掠夺的进程。到本世纪50年代开始,人们认为蕴含于机器与设备之中的技术、知识与思想,才是发展的根本。自那时起,人力资本开始逐渐受到关注,认为投资于人力资本既可导致新知识和新思想的产生,又会加快吸收、传播和利用新知识和新思想,到90年代更提出了所谓的“知识经济”。80年代尤其是进入90年代以来,人们开始致力于解释不同国家为什么在人力资本和物质资本的积累方面快慢不一,稳健的公共政策就成为人们所关注的中心,认为设计适当的政策很重要,但促使人们有积极性选择适当的制度安排更重要。于是,制度分析终于成了显学,政府制度质量与公共政策质量之间的关系成了发展的关键。就如世界银行1997年世界发展报告所概括的,“这样就产生了新的且更加复杂的问题。什么样的制度性安排最能使市场繁荣?政府作为直接经办人(主要在提供服务方面)以及作为市场所赖以运营的制度内涵的塑造者,应发挥什么作用?政策与制度在发展中是如何相互作用的?”回答这些问题,是当代公共政策制度分析传统的使命。经过长期不懈的努力,西方制

度分析学界出版了大量的著作,探讨制度分析与公共政策问题,对于发达国家的发展,乃至发展中国家的发展,发生了积极的影响。

对于中国来说,自1978年末以来,政府治道的变革进程也是惊人的。在政府职能的市场化方面,已经通过国有企业改革、国务院机构改革、公共事务市场化管理等进程获得了一定的进展。在政府行为的法治化方面,已经通过依宪治政、依法行政等依法治国的举措,取得了一定的进展。在政府决策民主化方面,通过建立和完善选举制度,确立差额选举制度以提高选举的竞争性,尤其是区县人大直接选举制度,地方政府所采取的政府决策听证会,启动了中国政府的民主化进程。在政府权力多中心方面,通过地方分权的改革,通过省级立法权,较大的市的半立法权,通过基层民主建设,通过事业单位的相对独立运转等,中国政府的权力已经开始从单中心的政府走向多中心的自主治理。

但是,在目前的中国,有关治道变革的研究却依然落后于治道变革的实践。大多数有关发展的研究,依然着眼于以工业化、官僚化等为特征的所谓现代化理论以及有关人力资本理论。在市场化变革的热潮中,公共政策的研究已经提上了日程,但是其取向还停留于如何运用公共政策设计技术来制定理性的政策,土地与矿藏、人力资本、工业化、官僚化、现代化、信息化、科学与技术等词汇充满着公共政策研究。至于人们何以会选择工业化、何以会选择官僚化,人力资本与物质资本的积累何以快慢不一,聪明的人为什么并不一定选择聪明的政策,科学技术何以成为生产力,重视教育、发展人力资本的政策为什么总是落空,却依然缺少研究。回答这些

4 美国公共行政的思想危机

问题,应该可以成为中国行政学研究新的增长点,同时也是行政学者能够利用自己的思想优势,干预权力与金钱之博弈的契机。在对这些重大的问题进行系统的研究的同时,译介国外的重要著作,也可促进中国行政学发展、并进而影响中国政治道变革进程。这就是“制度分析与公共政策译丛”的出发点,自然也是本译丛的宗旨。

“制度分析与公共政策译丛”选择西文公共选择与制度分析传统的著作进行翻译、出版。这些著作基本涉及人类社会公共事务治理结构的安排,强调制度的作用,认为有限政府、民主政府、法治政府、多中心自主治理结构是公共政策质量的制度基础,自然也是公共事务的治理之道。这些著作的特色是既有纯理论的分析,也在理论分析基础上进行严格的实证案例分析,这些著作的作者非常重视独立的理论分析,认为对于人类现实的研究,离不开理论的思维;他们很重视联系实践,而且还非常注意理论联系实践的方法。没有理论,实践将是杂乱无章的;没有实践,理论将是模棱两可的;没有方法,理论与实践的联系将是牵强的、虚伪的、独断的。“制度分析与公共政策译丛”力图展示制度分析传统的重要著作,系统介绍其理论,以及其理论联系实际的严格而系统的方法。

古代中国思想家荀子说:“强本而节用,则天不能贫;养备而动时,则天不能病;循道而不贰,则天不能祸。故水旱不能使之饥,寒暑不能使之疾,袄怪不能使之凶。”荀子的意思是,我们只要有了“本”,有了“备”,并循道行事,那么什么天灾鬼怪都奈何不了我们。我们认为,长期不懈的人类社会治理结构安排即“道”的努力,就是为长期的发展强“本”、养

“备”。希望本译丛的出版,能够有助于中国在 21 世纪的持续发展。

“制度分析与公共政策译丛”在英文原著的选择和中译版权的解决方面,得到了美国印第安纳大学政治理论与政策分析研究所的大力协助。谨致谢意!

丛书编委会

1999 年岁末

中译本前言

公共行政的范式选择

“知识就是力量”，英国哲学家培根的话激励着无数的人从事知识生产。到 20 世纪末，人类的发展已经到了“知识经济”的地步，任何发展都已经离不开知识。但是，是否任何知识都有利于发展呢？对于公共行政的研究者和实践者来说，是否任何有关公共行政的知识都是有利的行政发展的呢？或者说“从事公共行政实践的人们所运用的种种知识是改善还是损害了人类的福利”？美国著名行政学家、政治学家和政治经济学家文森特·奥斯特罗姆详尽地探讨了公共行政学研究和实践的根本问题。他认为，“如果根据运用于公共行政实践的知识所作出的行为之结果损害了人类的福利，我们就不得不断定这样的知识引起了社会病症。”如果是这样的话，“受过公共行政教育的人在实践上不比未受过公共行政教育的人更加成功。他们还可能比未受过这类教育的人更不成功。”

2 美国公共行政的思想危机

要使公共行政学的知识有利于而不是有害于公共行政的实践,我们就有必要重新思考公共行政研究的思想基础,重新反思传统公共行政理论所内含的范式的不足,并提出替代的方案。正是基于这一思路,文森特·奥斯特罗姆详细地探讨了美国公共行政学的思想危机,反思了美国公共行政的思想主流,探讨了当代美国政治经济学家对公共治理问题的研究,概括了《联邦党人文集》和托克维尔对于民主制行政的分析,认为公共行政学必须在官僚制行政研究的基础上引入民主制行政研究,公共行政的实践也必须在官僚制行政的基础上引入民主制行政的实践。据此,奥斯特罗姆教授还探讨了当代美国政府持续出现宪法危机的制度原因,在本书的最后一章,他还指出从官僚制行政走向民主制行政意味着公共行政领域“哥白尼式”革命。奥斯特罗姆的研究始终限于美国公共行政的思想和实践,但是其中所包含的理论原则却未必只适合于美国。根据中国公共行政思想和实践发展的需要,从中国学者的眼光,根据译者自己的学习心得,重述其中的思想智慧内核,就是本译序的基本目标。

一、官僚制行政理论

在公共行政思想史上,美国学者伍德罗·威尔逊和德国学者马克斯·韦伯是公认的重量级经典作家。伍德罗·威尔逊于1887年发表的《行政研究》一文往往被看作是公共行政研究的起点,虽然有许多学者持不同的看法。而韦伯的地位则在于其对官僚制理论的研究。威尔逊和韦伯的理论,实际上构成了美国甚至世界公共行政思想主流的基础。

根据奥斯特罗姆教授的概括,威尔逊的理论预设是任何政府体制内部都有一个权力中心;权力越分散就越不负责任。他认为政治与行政泾渭分明,各个政府奠定的政治原则可以各不相同,但良好行政的原则在任何政府体制中都是非常相同的。良好行政的体制是等级秩序化的,人员分等级,接受政府核心部门首脑的政治领导。各级行政人员均为技术上训练有素的公务员。行政组织的完善是由等级秩序化的、经过职业培训的公务员实现的。威尔逊理论范式所包含的基本定理有八条:1.在任何政府中总是存在一个占支配地位的权力中心;一个社会的政府为单一的权力中心所控制。2.权力越分散,它就越不负责任;或者换言之,权力越一元化,它就会受到来自更为负责的单一权力中心的指导。3.宪法结构界定和决定该中心构成,并确立与立法和行政控制有关的政治结构。每个民主政府的体制都把人民的代表提高到绝对主权的位置。4.政治领域设定行政的任务,但行政的领域在政治的适当范围之外。5.就行政的功能来说,所有现代政府具有极相似的结构。6.经职业化训练的公务员等级序列的完善为“良好”行政提供了结构条件。7.等级制组织的完善会使效率最大化,在此效率尺度为花费最少的钱和做最少的努力。8.上文界定的“良好”行政是人类文明的现代化和人类福利的提高之必要的条件。

韦伯的官僚制理论与威尔逊的行政理论非常一致。在韦伯看来,官僚制是现代文明所内含的维持法律、经济和技术理性的必要条件或者组织手段。行政的理性依靠的是等级关系的结构。准确、速度、知识、连续性、灵活、统一、严格服从、摩擦少、成本低,是严格的官僚制行政的特性。官僚机构内的人

4 美国公共行政的思想危机

员行事不涉及爱憎、不针对个人。现代文明的进步和官僚制的完善,是携手并进的。

美国公共行政学者在威尔逊理论的基础上,阐发了许多著名的行政学原则,如命令统一、控制幅度、命令链条、职能部门化、单一权威首脑指导下属行政单位等,都被假定为具有普遍效力的行政安排。这些学者认为,强化政府就是提高行政首长的权威和权力。权威无限的机构优于权威有限的机构,管得多优于管得少。集权的解决方案优于权威分散于多种决策结构的方案。

这些公共行政的传统理论本身并不是没有遭遇挑战。实际上,马克斯·韦伯只是把官僚制当作一种理想状态。在他看来,官僚制组织的完善,必然使人们进入“铁的牢笼”。“哪里彻底实现了行政的官僚化,哪里所确立的权力关系的类型实际上是不可摧毁的。”要对付发达的官僚机器,一般的个人、官僚机构中的官员以及掌握最高权力的统治者实际上都是无能为力。奥斯特罗姆教授认为,韦伯从来没有解决官僚制充分发展之后所引起的问题。他只是指出,官僚制的支配地位依靠的是垄断信息、掩饰真相、阻碍雄心勃勃官员之间的竞争,以及垄断社会中存在的职业专家的权能。显然,这一切并非是现代人所向往的。

在公共行政思想史上,古立克的组织理论有着不可忽视的地位。他认为,高度专业化和劳动分工协作需要组织。他提出了同质性的原则,认为把两种或者更多种异质的职能联在一起,会混合生产要素,从而阻碍、损害净社会生产,牺牲行政的技术效率。比如,一个教育项目如果与法律执行项目相混合,就会受到损害。同样,公共福利行政也应该与警察行政

相分离。“政治”与“行政”是异质的职能,不能混合在行政结构内,否则就会产生非效率。文森特认为,古立克的同质性原则对威尔逊行政理论构成了挑战,因为这意味着“通过完善等级组织并不必然得到以最低成本完成工作计算的行政效率。在某些情况下,等级制组织会违反同质性原则,并损害行政效率。”根据同质性原则建立的政府机构数量往往多于行政首长所能够协调的机构数量。给行政首长配备分管副职或助手,可以局部解决问题。在等级制之外,发展其他类型的组织结构,如丛林结构(Jungle Gym),使政府组织像控股公司那样,也是解决同质性原则与控制幅度原则之矛盾的选择。但是,这种做法实际上隐然地否定了威尔逊行政理论的核心原则。

系统地对传统公共行政理论提出挑战的是诺贝尔奖获得者赫伯特·西蒙。西蒙认为,“效率标准指在给定资源条件下取得最大结果的选择”。哪里产出得到了具体说明,效率标准确定何种组织形式最好。他根据这一效率标准评价了传统行政原则,认为这些原则并不必然是正确的。提高专业化水平并不必然提高效率。只有在给定有效资源条件下改善绩效的专业化水平提高才有助于效率提高。同样命令统一原则也应该从这个角度去看。总之,等级组织的完善并不一定就是效率。

传统公共行政原则相互之间存在的矛盾以及因此而引发的挑战表明,传统公共行政本身存在着范式危机。通过放松传统范式的基本原则,可以局部缓和范式危机,但要在根本上解决范式危机,必须超越传统的范式。文森特·奥斯特罗姆认为,当代美国政治经济学家的努力,实际上为解决传统公共行政的思想危机提供了思想基础。

二、公共选择的视角

自 50 年代开始,美国许多政治经济学家开始关心公共部门制度安排与经济绩效的关系。这些学者的特色:一是把个人当作基本的分析单位;二是运用外部效应、共同财产和公益物品理论来界定与公共行政有关的事物结构;三是分析不同组织或者不同决策安排在公益物品和服务产出方面的结果;四是根据其产出是否符合效率标准或者其他绩效尺度来评估这些结果。他们的基本假设是,“如果要增加社群个人的福利潜力,追求最优化策略的自利的个人要求适当的决策规则或者决策安排来处理不同结构的事物。没有任何单一形式的组织是‘适合于’所有情形的。相反,任何组织安排都会产生有限范围的所希望的结果。每个组织安排都有局限性。如果这些局限性占上风,那么制度缺陷和失败就会显现出来。”

这些政治经济学家分析的结论是,个人自由选择 in 公共领域会导致公共事物的悲剧。官僚制组织是替代个人选择安排的决策安排。它可以通过命令机制约束个人的选择自由。由于缺乏竞争,官僚制组织有可能导致效率低下的问题。因此,“尽管官僚制组织在与控制外部效应、管理共同财产或者提供公益物品有关的任何企业或者机构组织里起着重要的制度作用。这种组织形式依然有严重的制度缺陷和失败的条件。优化的公共企业结构要考虑用户偏好和生产经济的多样性、供求关系、一种使用模式可能阻碍其他使用模式的关系。非常巨大的官僚制会:(1)对不同的需求的反应会日益变得毫无区别;(2)对预定为受益者的人所引起的成本会越来越高;

(3)无法根据需求分配供给;(4)无法采取行动阻止一种用途阻碍其他用途,使公益物品受侵蚀;(5)日益变得易于犯错,不可控制,公共行动剧烈地偏离于有关公共目的和目标;(6)最后导致补救性的行动是恶化而不是缓解问题。在大型官僚制产生制度缺陷和失败的情况下提出的问题要求重新考查应用于公共企业的决策规则。”

如果要克服公共事物悲剧所内含的问题,要避免充分发展的官僚制的病理,就要为集体或公共企业构思另外的制度安排。在特定情况下,官僚制企业也可以是有效的。如图洛克认为,如果(1)一个官僚制组织直接向有关的利益社群负责,并为其行动;(2)提供共用物品的成本由选民按其各自的收益比例或者根据某一平等分配的比较性的规则来资助;(3)公用设施使用的界限和条件,经有关社群考查理性设计用以提高其共同福利,那么“官僚自由企业”并不一定是一种恶。

发展自主治理的公共企业,同样不能充分地解决共同财产资源或者公益物品的问题。因为官僚制公共企业依然存在着制度缺陷或失败的问题。首先,一个公共企业可能对其范围之外的其他人产生外部效应,必须要有限制和控制这些效应的手段。其次,共同财产或者公益物品在可用的和不同用途之间的共用性或者相互依赖性的关键要素方面可以具有各不相同的外形和规模。比如水资源体制反映了与许多不同用途之间相互依赖有关的大量问题。各种用水之间的相互依赖可能与土地使用、能源供给系统、交通系统以及诸如此类的事有关。但每一种用途都可以涉及相互依赖,这样就要根据自己的绩效分别考查特定服务的供给。第三,当发生冲突时,就有必要有制度设施来处理冲突,并寻求解决方案来阻止公

共事物的悲剧在某一新的相互依赖水平发生。奥斯特罗姆认为,构造多组织安排,可以作为第四种制度安排和机制,来解决机构内的冲突。而曼瑟尔·奥尔森则认为:“只有存在多层次的政府,以及更多数量的政府,才能避免管辖界限之间以及集体物品界限之间的大量的鸿沟。从国际组织到最小规模的政府,每一类制度都有其理由。能够有助于解释在同样的背景中都需要集权的政府单位和分散的政府单位,这也是当前取向的优点”。

政治经济学家所设计的这些解决方案与古典公共行政传统所建议的方案有很大的不同。在他们看来,官僚制组织仅仅是其中的一种解决方案,除此之外,个人选择、官僚制自由企业以及多组织安排,都是可选择的方案。这四种方案可以同时使用,并且通过适当的选择充分利用各个方案的优势,形成某种类似于微观经济学中所说的消费者均衡状态。

三、民主制行政理论

奥斯特罗姆教授认为,在美国建国时期,就产生了与官僚制行政相对的民主制行政的理论。汉密尔顿和麦迪逊等人写作的《联邦党人文集》就阐发了交叠管辖的政府体制。这一政府体制中所有的政府单位都根据自治原则设计。根据奥斯特罗姆的概括,这些自治原则有如下九条:

1. 政府的界限和条件源于人民确立和变更这些界限和条件的权利。

2. 人民确立和变更政府界限和条件的权利通过根据非常规的决策规则才能采取行动的立宪决策程序得以表达。这

些决策规则的要求比制定普通法律的要求更加严格。

3. 宪法或者宪章中所说明的政府的界限和条件在法律上约束行使政府权力的人,并且不能被这些政府权威所改变。

4. 宪法或者宪政中说明的政府的界限和条件根据共同利益和限制权力的原则分配采取行动的权力。对公共官员采取集体行动的权力进行限制,把这些限制与个人权利联系起来,个人权利为个人采取行动反对公共当局篡权确立了宪法理由。

5. 每个政府单位对特定的选民采取行动,并对单个的人行使管辖。负责立法或者执行行动的主要政府官员的选择以选民的直接选举或间接选举为基础。

6. 每个政府的内部结构设计得集体结构在各种各样的职位或决策结构之间分配。所有重要的决定都经共同委员会考虑,共同委员会成员由社群成员选举。如果宪法性法律规则要有效对付行使政府权力的人,在任何政府单位中不同的决策结构之间分散配置权力是一个必要的条件。

7. 配置在较大政府单位中不同决策结构的权力要分散,这样每一项权力都能对分配给其他结构的权力行使潜在的否决权。因此,集体行动取决于共存多数的运作,决策结构的成员通过不同的任职年限、代议模式以及不同规模的选民与其选民发生联系。

8. 每个政府单位的法律和政治能力相对于其他政府单位的法律和政治能力是有限的。每个人都是若干政府单位的选民成员。地方和州级官员将对全国问题采取行动;全国级官员则对州和地方问题采取行动。如果较小单位的政府领域不足以考虑相互依赖事件之间的共同利益,那么就要诉诸次