

【公共行政與政策叢書⑩】

公共行政比較分析

The Politics of
Bureaucracy

國立編譯館主譯

作者：B. Guy Peters

譯者：任雲楠



國立編譯館與韋伯文化國際出版有限公司合作翻譯發行

Weber
韋伯文化
良知·品味·責任

公共行政與政策叢書⑩

公共行政比較分析

The Politics of Bureaucracy

原著：B. Guy Peters

譯者：任雲楠

主譯：國立編譯館

國立編譯館與韋伯文化國際出版有限公司合作翻譯發行

★感謝國立編譯館審查老師的寶貴修正意見，本書榮獲
國立編譯館合作翻譯發行學術著作經費補助，特此致謝★

2008年3月出版



Weber Publication International Ltd
Since 1998 良知 品味 責任
將學術當成一生的志業

公共行政與政策叢書 J02-010

公共行政比較分析

版權聲明

Translation copyright © 2008 by Weber Publication International Ltd.
© Authorised translation from English language edition published by Routledge,
A member of the Taylor & Francis Group, through Bardon-Chinese Media Agency.
ALL RIGHTS RESERVED

出版者：國立編譯館與韋伯文化國際出版有限公司合作翻譯發行
著作財產權人：國立編譯館
(地址：台北市大安區和平東路一段 179 號，網址：<http://www.nict.gov.tw>)
主譯：國立編譯館
作者：B. Guy Peters
譯者：任雲楠
發行人：陳坤森
責任編輯：鄭淳予、楊淑玲
客服專員：陳玉蟾
營業事業登記證字號：13118544
住址：台北縣永和市永和路二段 285 號 6 樓
網址：<http://www.weber.com.tw>
Email：weber98@ms45.hinet.net
電話：(02)22324332
傳真：(02)29242812
初版一刷：2008 年 3 月
ISBN：978-986-6816-29-1
定價：480 元

版權所有 翻印必究

* 本書保留所有權利，欲利用本書全部或部分內容，
須徵求著作財產人同意或書面授權 *
請洽：國立編譯館世界學術著作翻譯委員會(Tel: 02-3322-5558)
GPN：1009700482

目錄

圖表目次	v
第一章 政府與行政的延續、成長和變遷	1
壹、現代的公部門	4
貳、政府的成長	10
參、行政的成長	20
肆、政府成長的反向趨勢	33
伍、結論	38
第二章 政治文化與公共行政	41
壹、行政文化	44
貳、一般社會文化	46
參、政治文化與行政	55
肆、文化與組織內部管理	93
伍、結論	102
第三章 公務人員的甄補	103
壹、功績與恩惠	105
貳、代表性官僚	108
參、公部門僱用與私部門僱用	112
肆、甄補的方法	114
伍、甄補的方法	141
陸、結論	155
第四章 行政結構的問題	159
壹、德國	161
貳、英國	164

參、法國	171
肆、瑞典	176
伍、美國	179
陸、行政結構	181
柒、內部組織	206
捌、內部組織的差異	209
玖、組織重組	213
拾、結論	218
第五章 政治與公共行政	219
壹、官僚組織與壓力團體	225
貳、社會運動與官僚組織	261
參、官僚組織與政黨	262
肆、結論	264
第六章 官僚政治	267
壹、官僚政府	269
貳、官僚政治的策略	291
參、結論	317
第七章 政府的用錢：預算過程	321
壹、基本問題	322
貳、預算過程中的漸進主義	332
參、漸進主義的替代方案	337
肆、對財政壓力的回應	348
伍、預算的整體問題	360
陸、結論	369
第八章 行政課責的政治	371
壹、基本概念	373
貳、責任的面向	375
參、課責的工具	381
肆、控制的限制	424
伍、結論	433
第九章 行政革新	437

壹、改革的理念	439
貳、具體的改革	450
參、行政革新的政治	458
肆、結論	464
第十章 二十一世紀的公共行政	467
壹、稀少性與公共行政	470
貳、政府與行政面臨更多挑戰	473
參、行政的複雜性	476
肆、新千禧年的管理	478
伍、結論	480
索引	483

圖表目次

■圖目次

- 圖 2.1：文化與公共行政/45
- 圖 2.2：社會信任度與行政權力之關係構面/87
- 圖 4.1：行政體系的政策問題分類/212
- 圖 5.1：官僚政治的類型/224
- 圖 8.1：官僚組織問題之分類/378

■表目次

- 表 1.1：公共支出佔國內生產毛額的百分比/6
- 表 1.2：主要部門經濟(農林漁業)佔國內生產毛額之比例(百分比)/7
- 表 1.3：公共支出佔可汲取國內生產毛額(次級與第三級部門)百分比/8
- 表 1.4：六十五歲以上人口的預定成長值(百分比)/9
- 表 1.5：政府的成長：部會數量/11
- 表 1.6：民營化的實例/14
- 表 1.7：公民對政府的評價(百分比)/23
- 表 1.8：瑞典人對公部門的態度(1982-1996 年)/35
- 表 1.9：公民對公共支出的評價(百分比)/36
- 表 1.10：受訪者要求「增加」或「大幅增加」公共支出的百分比，1987/38
- 表 2.1：民眾對公共官僚組織的評價/57
- 表 2.2：對英國各機關管理的觀感(百分比)/58
- 表 2.3：對公共服務的滿意度(百分比)/59
- 表 2.4：對公共服務花錢的價值(百分比)/61
- 表 2.5：對法國民營化成效的評價(百分比)/62

- 表 2.6：對公部門行為之期待(百分比)/63
- 表 2.7：對尚比亞的公共服務與公務員你觀感/65
- 表 2.8：具有社會組織的會員身分(百分比)/80
- 表 2.9：工會成員佔勞工人數的百分比/81
- 表 2.10：對法國政治人物的信任度(百分比)/83
- 表 2.11：對重要機構的信任度(包含最新的年度)(正面答覆·百分比)/86
- 表 2.12：社會文化與政治文化的類型/93
- 表 3.1：英國高級文官新進人員在大學所攻讀的專業(百分比)/116
- 表 3.2：公務人員甄補與留任時的誘因(百分比)/128
- 表 3.3：英國員工最重視的工作特質/133
- 表 3.4：高級文官薪俸在經濟體系中平均薪資的百分比/137
- 表 3.5：中央政府薪資與每人平均所得的比值/137
- 表 3.6：高級文官的社會階級背景(百分比)/143
- 表 3.7：高級文官的教育程度(百分比)/144
- 表 3.8：高級文官的大學主修(具大學教育背景者)/148
- 表 3.9：公共官僚組織的族群代表性(百分比)/150
- 表 3.10：歐洲共同體各國官僚組織的受僱情形及其人數(百分比)/154
- 表 3.11：女性在文官體系的受僱情形(百分比)/156
- 表 4.1：地方政府單位數量減少/163
- 表 5.1：壓力團體與官僚體系間的互動類型/227
- 表 7.1：經濟成長預測的準確度/325

政府與行政的延續、成長和變遷

1

目次

- 壹、現代的公部門……/4
- 貳、政府的成長……/10
- 參、行政的成長……/20
- 肆、政府成長的反向趨勢……/33
- 伍、結論……/38

2 我謹以下面這段話來介紹本書：政府是日常生活中普遍存在的事實，而且公共行政已成為政府中一個特別盛行的面向。此論述儘管是對許多長期由保守政府執政的工業國而言，依然得以適用，這類例子有雷根(Ronald Regan)與布希(George Bush)時期的美國，以及柴契爾(Margaret Thatcher)或梅傑(John Major)主政的英國，還有柯爾(Helmut Kohl)執政時的德國。就算是瑞典一反常態改由中間偏右(right-of-center)政府主政，其情況亦與前述各國相同。

直到晚近，雖然多數工業民主國已由左派政府重新執政，然而這些政府與過去的社會民主黨並非同一類型¹。因為這些政府大部分接受許多有關縮減政府規模的要求，並致力於規劃諸多措施，試圖降低其政府在公民日常生活中所佔有的角色份量。例如美國的柯林頓(Bill Clinton)，以及英國的布萊爾(Tony Blair)，其皆矢言縮減政府規模，而且同時也欲使政府轉變為增進公民生活的有力工具。再者，就整個歐洲的社會民主主義執政黨來說(其中法國可能是例外)，儘管在程度上或有差異，但它們同樣都採用所謂「第三條路線」(Third Way)的口號語言。因此，雖然政府已不再像以往一般被當成是敵人，但過去左派政府那種「課稅再花錢」(tax and spend)的作法，現在同樣也不被接受了²。

如果工業民主國家尚且都是如此，那麼前共產集團或第三世界國家將更是呈現出此種情形。基於這些政治體系的政府結構，幾乎都歷經了全面性的轉型，特別是像前共產的體制，因此其內部要求政府降低侵擾，尤其在經濟與政治上期盼賦予個人自由的呼聲就不絕如縷。而這類價值觀的變遷，所伴隨著的就是公部門劇烈轉型。這些轉變包含了公營企業的民營化，以及公部門人力之精簡。

不過，雖然政治領袖盡了最大的努力，但強化公部門的角色在許多國家依然持續著，而且在一些個案甚至還持續地加強。所以，當領導者真正執政後，其往往會體認到政府遠比其想像中還難控制。而且公部門不僅難以控制，甚至更難加以「擴張」，對此，本

¹ P. Gould, *The Unfinished Revolution: How the Modernisers Saved the Labour Party* (London: Little, Brown, 1998).

² 此情形即使是北歐國家亦同。參見 J. G. Christensen, "The Scandinavian Welfare State: Institutions of Growth, Governance and Reform," *Scandinavian Political Studies*, 20, 367-86; 1998.

章在必要說明的時候，將嘗試概略闡述這個通則。事實上，當國家從某些方面開始縮減的同時，卻無可避免地會在其他面向上呈現「膨脹」的情形。像產業民營化後，尤其是公共事業，通常也會意味必須有某種方法加以管制，藉以確保其能公平地對待每個公眾³。從東歐所出現的大規模民營化來看，顯示出政府必須創設不少處理財產權、契約，以及各種管理機制的法律規定。至於其他國家，儘管中央政府已開始降低該政府的社會重要性，但低階政府的角色地位卻有所提升，而且在一些情形裡，更有全新的政府層級被加以設立⁴。所以從上述各種態樣來看，政府依舊影響著經濟與社會，只不過換成沒有那麼顯眼的方式罷了。

這種政府規模成長與縮減的情形，一直是學術研究的對象。無論是試圖擴張公部門或是主張削減之，這類希望改變政府規模的諸多嘗試，都變成了政治活動的戰鬥口號。所以，許多用以說明政府成長或存續的解釋也就應運而生。同樣地，公部門官僚組織的擴張不是被認為是整體政府成長之副產物，再不然就被看作是導致這種膨脹的根源所在。進一步言之，政府倘若無法減弱其規模以及對社會的影響力，則其罪責往往便會被歸因至這群墨守成規公共官僚。舉例來說，歐洲共同體在十二個會員國公民的日常生活裡，重要性提升不少，而這就被解釋成爲所謂「歐官」(Eurocrats)概念的擴張。至於有關公共官僚組織擴張以及及限制其權力的論辯實在太多了，因此我們在這裡很難有效地加以探討⁵。

另一方面，將當代公共行政置於其政治與知識的系絡確有其必要性，因爲在討論分析當前的公部門與公共行政時，政府的規模與影響仍舊是相當重要的因素。從國內來看，政府雖尋求提供公眾更優質且公平之服務，卻須能意識到公眾對稅捐所採取之抗拒態度。就國際角度而言，國際的金融社群對於龐大公部門始終抱持著懷疑態度，因此

³ Brian W. Hogwood, "Developments in Regulatory Agencies in Britain," *Intentional Review of Administrative Sciences*, 56 (1990), 595-612.

⁴ L. J. Sharpe, *Meso-Governments in Europe* (London: Sage, 1993).

⁵ 關於這部分的評論，參見 Patrick D. Larkey, Chandler Stolp and M. Winer, "Theorizing About the Growth of Government," *Journal of Public Policy*, 1, 157-220; 1980.

會經由債券以及貨幣市場發揮其影響力。

壹、現代公部門

依前段之闡述，「政府規模」(size of government)似乎可被清楚且毫不含糊地予以測量⁶。然而，當代政府最基本的一個特徵便在於政府與社會的界限，尤其是工業化的社會，其公私部門之間的區分早已逐漸呈現模糊之狀。有鑒於此，倘欲嘗試明確指出政府係為成長抑或為縮減，結果必將帶有諸多錯誤和曲解。例如，若藉由某些方法來檢測，二〇〇〇年的俄羅斯政府可能就會比蘇聯垮台前還要龐大，主要原因在於其當前稅收額佔國內生產毛額(Gross Domestic Product，簡稱 GDP)之比例，將較共產黨統治時期更高⁷。

再者，公部門規模無法準確被衡量的困境，在政治上也能被用來對於執政當局控制公部門之成敗進行論證。處在這種對公部門和徵稅普遍抱持懷疑想法的時代，控制公部門的議題，往往具有政治重要性⁸。反對陣營的政治人物會很容易指責執政者使公部門的規模「失控」，因為想要找些可支持的事證理由，通常一點都不困難。同樣地，在位者也能夠找到自己的理由，以證明他們確實有替政府看緊荷包。

關於公部門規模界定的困難性，或許有幾個例子可以協助我們釐清相關的討論。舉一個明顯的例證來說，租稅制度在界定政府對經濟及社會的影響上很重要，不過它在多數測量政府規模的方法裡卻未被適當評估。例如，美國就透過稅制進行住宅補貼(主要是經由住宅貸款利息和地方財產稅的扣除)而這已遠超過政府直接在國民住宅上支出的百

⁶ B. Guy Peters and Martin O. Heisler, "Thinking About Public Sector Growth," in Charles L. Taylor, ed., *Why Government Grows: Measuring Public Sector Size* (Beverly Hills: Sage, 1983).

⁷ 在體制變遷前，該政府之資金除來自小額稅收，另外主要就是靠龐大國家部門所帶來的貿易營收。參見 M. A. Newcity, *Taxation in the Soviet Union* (New York: Praeger, 1986).

⁸ Joseph S. Nye, Philip D. Zelikow and David C. King, *Why People Don't Trust Government* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997).

分之一百五十；此種情形縱使是在一九八六年「租稅改革」法案通過後仍是如此⁹。相同情形的還有英國，儘管該國已擁有大筆(雖已急遽下降)的地方(國民)住宅計畫，但是對於居住自有房屋者的租稅減免卻還是超過了十億英鎊¹⁰。而各主要工業國家的公民，普遍也都享有類似之租稅減免，當在設定某些最高的名目稅率(nominal tax rates)時，如瑞典之情形，則其必然也伴隨著最寬大的租稅減免(tax concessions)¹¹。事實上，這些租稅漏洞其實會左右著經濟行為，其本身的目的就如同政府以稅收和支出來影響社會及經濟一樣¹²。但是租稅減免在傳統觀念裡卻未被算進公部門的規模，然而目的相同的支出則會被計算進去。

政府貸款則是另一種手段，政府透過它非但可以影響經濟，而且在表面上亦不會呈現政府規模擴大的樣貌。多數工業國政府貸予其國有企業的資金，皆是毋須歸還的，而且這類欠款通常也不會在政府公共支出的項目中有所呈現¹³。即便是貸予個別公民，好比說是農夫，或者是小商家，即便他們到最後皆會歸還這筆錢，但這類貸款依舊不會被納進政府預算的支出中。其實政府所涉及到的手法往往更細緻，像美國政府便會為有財務困難之公司，抑或是有就讀大學需要的學生提供私人貸款擔保。這樣的安排，或許實際上只涉及些許公共支出，然而在經濟上卻已經產生了宏效。

不只是公共支出或其他財政資源的運用可能讓公私界線不明，即使是公共組織本身亦為如此。準公共組織(quasi-public organizations)的數量，在戰後大多數的國家中呈現了急遽的成長¹⁴。這類組織被建立為橫

⁹ Christopher Howard, *The Hidden Welfare State* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997).

¹⁰ Brian W. Hogwood, *Trends in British Public Policy* (Buckingham: Open University Press, 1992), pp. 64-9.

¹¹ B. Guy Peters, *The Politics of Taxation: A Comparative Perspective* (Oxford: Basil Blackwell, 1992), 192-208。就某種理由而言，這是因為當名義稅率愈高之時，相對也就愈值得設立更多的租稅減免機制。

¹² 另請參見 Aaron Wildavsky, "Keeping Kosher: The Epistemology of Tax Expenditures," *Journal of Public Policy*, 5 (1985), 413-31.

¹³ 參見 T. Stanton, "Government Loans," in L. Salamon, ed., *Handbook of Policy Instruments* (New York: Oxford University Press).

¹⁴ Christopher Hood and Gunnar Folke Schuppert, *Delivering Public Services in Western Europe: Sharing Western European Experience of Para-Government Organizations* (London: Sage, 1988).

表 1.1：公共支出佔國內生產毛額的百分比^a

國家	1960	1970	1980	1985	1990	1998
美國	27.5	30.3	33.4	33.2	34.1	34.0
英國	33.1	33.2	42.2	42.8	41.9	43.4
瑞典	28.7	37.1	57.2	51.9	48.8	49.9
新加坡	11.9	12.8	23.5	39.2	31.5	33.2
哥倫比亞	8.4	16.2	14.9	17.1	16.4	18.9
肯亞	11.5	16.2	20.4	30.1	32.2	34.6
印度	11.4	14.1	18.0	25.2	24.0	23.6

註：^a市場價格的國內生產毛額(Gross Domestic Product)

資料來源：United Nations, *Statistical Yearbook* (New York: United Nations, annual); United Nations, *Yearbook of National Accounts* (New York: United Nations, annual); World Bank, *World Tables* (Washington, DC: World Bank, annual)

跨公私邊界的型態，目的可能是基於要提供組織更大的決策彈性，或是欲使其更能服膺於市場紀律，或是想保護該組織免受對手施予可能的政治壓力，當然，這也可能只是想遮掩其政府的實質規模罷了。而從一些例子來看，當政府初次進入某個政策領域時便會創設這類組織，如美國公共廣播公司。但在其他的情形裡，組織則先是以政府一部分的形式而存在，然後再被「分出」(hived-off)，繼而具有準獨立地位，此情形則如許多英國的非部會公共機構(non-departmental public bodies)或加拿大皇家公司。公部門在一九八〇與一九九〇年代經歷較激烈變革，其中有一部分便是成立大量的準政府組織，它們讓政府在追求政策目標的同時，可以顯得不再像過去那般「龐大」。

這類準政府組織除了明顯有界線衡量上的問題之外，同時也存在課責(accountability)的隱憂。由於該等組織在某種程度已脫離政府之直接掌控，因此傳統用來強化課責能力的政治或法律手段(參見第八章)便不再適用。如此一來，其結果則是此類組織(以及所負責的政治人物)可能有機會濫用權力¹⁵。再者，基於同時是既公且私的性質，所以一般公民很難弄清楚應要求誰對所提供之公共服務加以負責。此外，還有點弔詭的，當政府試圖變得小而且有效率的同時，其相對所帶來的困惑感與無法課責感，卻會大大斲傷它在公眾心中的信譽。

¹⁵ Christopher D. Foster and Francis J. Plowden, *The State Under Stress* (Buckingham: Open University Press).

表 1.2：主要部門經濟(農林漁業)佔國內生產毛額之比例(百分比)

國家	1960	1970	1980	1985	1990	1998
美國	4	3	3	2	2	2
英國	4	3	2	2	2	1
瑞典	7	4	3	3	3	3
新加坡	4	3	2	2	1	1
哥倫比亞	32	26	26	18	16	16
肯亞	38	30	30	29	26	23
印度	47	41	31	30	28	26

資料來源：United Nations, *Statistical Yearbook* (New York: United Nations, annual); United Nations, *Yearbook of National Accounts* (New York: United Nations, annual); World Bank, *World Tables* (Washington, DC: World Bank, annual)

一、公共支出

要明確界定出政府的規模雖然不太可能，也極其困難，但我們不妨藉由檢視公共支出的數字來洞察政府角色之轉變。此變項係最為廣泛被用來測量政府規模的方法，且能夠將政府活動中極清晰的部分呈現出來。且鑒於國內生產毛額乃是探討一經濟體系中所有市場財貨與服務的標準方法，因此透過觀察政府支出與國內生產毛額的關係，我們便可對公部門規模有特別深刻之認識。

表 1.1 可以看出，每個國家的公共支出佔國內生產毛額比率有著顯著差異。當中最明顯之差異存在於低度開發國家與工業化國家之間。縱然是公共支出最高的低度開發國家(肯亞)，其支出佔國內生產毛額之比例也較美國少得多，不過美國在表中三個工業國家裡，已經算是公共支出最低的一個¹⁶。當然，只有七個國家的樣本，很可能會有大的誤差，但即使有較多的國家樣本，其結果恐怕也是相去不遠。再者，工業化國家或是低度開發國家本身也存在著差別。例如，瑞典的公部門比起美國而言，其支出比例就超過了百分之八十的國內生產毛額。

除國家間的差別以外，低度開發國家在公共支出上的增加率則大致上高於工業國家。印度於一九五五至一九九五年的三十五年內，其公共支出佔國內生產毛額的百分比便上升達五倍，同時哥倫比亞的

¹⁶ 當與瑞典的國內生產毛額相比較時，肯亞政府其實並未支出更多的經費。

表 1.3：公共支出佔可汲取國內生產毛額(次級與第三級部門)百分比

國家	1960	1970	1980	1985	1990	1998
美國	28.6	31.3	34.4	33.4	34.2	34.2
英國	34.5	34.2	43.2	42.9	42.0	44.6
瑞典	30.9	38.7	59.0	52.2	49.5	51.1
新加坡	14.7	13.4	24.0	40.0	38.9	33.2
哥倫比亞	12.4	21.6	20.0	20.8	19.6	20.1
肯亞	13.1	22.9	29.1	42.4	43.5	44.6
印度	21.5	24.0	27.6	36.0	33.3	32.6

資料來源：United Nations, *Statistical Yearbook* (New York: United Nations, annual); United Nations, *Yearbook of National Accounts* (New York: United Nations, annual); World Bank, *World Tables* (Washington, DC: World Bank, annual)

百分比亦成長了超過兩倍。而一九六〇年至一九九〇年間，肯亞的公部門支出佔國內生產毛額之百分比幾乎是跳升了三倍，不過這樣的增加現在已幾近停止。瑞典在公共支出的增加率上，幾乎是和低度開發國家一樣地快速。至於其他兩個工業化國家的公共支出成長率就顯得溫和許多，但是瑞典也已趨緩或停止。而在公部門的膨脹中，一個主要的例外國家乃是新加坡，它雖屬於「新興工業國」(newly industrializing country)，且其公部門規模成長極小，但卻非常著重於要替快速成長的私部門保持良好之投資環境¹⁷。

不過，低度開發國家之所以會有相對較低的公共支出，部分原因可能是太多國內生產毛額係得自於農業，甚至只是僅足餬口的農業，這從表 1.2 就可以輕易看出來。這表示它們僅有極少數的「自由浮動資源」(free-floating resources)可被輕易課徵取用。而另一種說法則認為，這裡的政府只有非常少課稅手段得以汲取資源。相較於種植作物自給自足或以物易物的方式，現金交易到底還是更有利於課稅。因此，如果我們在計算公共支出水平時，將其與第二級或第三級的經濟部門(相當於製造業與服務業)相連結，那麼在低度開發國家的支出上，就能得出不同的比率樣貌。表 1.3 係據此而進行之計算，顯示出肯亞、印

¹⁷ 就另一方面來說，亞洲各國，包含新加坡，其政府在經濟發展上實具有關鍵地位。相較於只是負責稅收與支出的角色，這些政府更像是個經濟發展的推動者。參見 Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press, 1995).

表 1.4：六十五歲以上人口的預定成長值(百分比)

國家	年度		
	2000	2025	2050
澳洲	11.4	18.9	24.9
德國	16.8	24.1	26.7
日本	16.7	26.1	29.0
瑞典	18.1	23.0	23.1
英國	15.9	20.3	23.9
美國	12.6	20.3	23.2

資料來源：E. Bos, M. T. Vu, A. Levin and R. A. Bulutao, *World Population Projections*, 1992-93 Edition (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1992)

度，以及哥倫比亞等國在可汲取的國內生產毛額中，其公共支出所佔之比例幾乎皆與美國一樣多。所以，雖然低度開發國家考量到資源的汲取相當困難，它們仍舊願意負擔相當鉅額的公共支出。不過，誠如阿蒙(Gabriel Almond)及包威爾(G. Bingham Powell)所說過的，此類國家由於在資源的汲取能力(extractive capabilities)上就已經很弱，那麼想必它們的分配能力(distributive capabilities)也不會好到哪裡去¹⁸。

這些資料雖只是描述性的，卻指出政府其實就是一個大「企業」，它確實有在持續地成長，只不過速度上比以往慢了許多。縱然是公部門規模較小的低度開發國家，它們最少在七元中也有一元(或其他貨幣單位)是用在公共支出。就算美國在已開發國家裡已是名列最少公共支出的一國，但它在三元中仍然有一元會用在公部門。不過我們必須謹記一點，當政府進行支出時，該筆錢不是只會被丟進華盛頓或奈洛比(Nairobi)的某個單位而已；這些公共支出其實將用於教育、醫療院所、高速公路、警政保防，以及公民們所需要的各式各樣政府整體服務裡。

此外，尤其是低度開發的國家，這些經費可以被用在促進經濟成長。至於對開發中國家而言，政府則須擔負資本累積(capital accumulation)的主要來源，以追求未來的經濟成長。若是開發已較完善的經濟體系，則其人力資本似乎就是攸關其經濟成長的主要議題所在，因此政府在提供和推

¹⁸ Gabriel Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown, 1967), pp. 195-6.