

## 第四讲 公仆的失职

### 官僚机构的经济学分析

“权力导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败。”

——阿克顿勋爵

从本节课开始，我们将开始用经济学的思想方法来研究政府的行为。在前面几讲中，政府在自由市场中的角色似乎是**无害而良善的**——提供公共物品与服务，对市场秩序进行维护与监管，在市场失灵时采取干预措施令社会效益最大化等。然而，**无论哪一个国家的政府，都会滋生腐败与渎职现象，而且政府的运作往往深受低效与官僚主义之害**。本讲就将探讨，政府官僚机构的低效与腐败现象之后，有什么样的经济学原因。

在分析这一现象时，我们会遵循以下的分析理路：

- 1 **政府职员和自由市场中的个体一样，都是理性的、追求最高效益的个人**。在履行公务时，政府职员往往也倾向于追求个人和自己团体的利益最大化。这是理性人假设在分析政府行为上的推广。
- 2 **政府机构最终是一群个人的集合。政府机构的行为方式、决策风格，最终取决于组成这一机构的许多个体**。所以，要理解某个政府机构的行为，必须首先分析这一机构的组成人员的个体行为。<sup>1</sup>

#### 4.1 为什么官僚机构容易做出坏决策？

(Gordon Tullock, “The Politics of Bureaucracy”)

我们认为，任何政府机构的组织形式，都呈现出如下的特点：

- **官僚机构内有着明确的等级制度**（hierarchy）。职员被分为各个等级，各个等级之间有着不平等的权利，上司有权领导和支配下属，而下属必须服从上司。这就是我们俗称的“官高一级压死人”。
- **上下级之间呈现委托-代理的关系**（principal-agent relationship）。上级领导在做出决策后，往往不会亲自地执行决策，而是把任务**委托**给下属完成，令下属**代理**其履行决策。在这种关系里，上司是任务的**委托人**（principal），而下属是任务的**代理人**（agent）。
- **官僚机构中的个人是理性而利己的，以最大化个人的效用为目标**。这就意味着下属（代理人）的行为目标重在**增加自身的效用**，而不是增加上司（委托人）的效用。如果下属在完成一件分配的任务时，所获得的**边际补偿与激励**（如升职的期许、加薪等）小于他完成任务所需的**边际成本**，那么下属就容易出现怠工、偷工减料等状况。

---

<sup>1</sup> 这一原则又被称为“方法论上的个人主义”（methodological Individualism）

- **委托人与代理人之间存在着信息不对称 (Information asymmetry)**。由于官僚体系层级森严，决策的执行人（代理人）与决策的制定者（委托人）之间常常沟通不畅，令下属无法准确探知上司的真实意图，而上司也无法准确地评估下属的完成情况，这就令决策的执行过程非常困难。

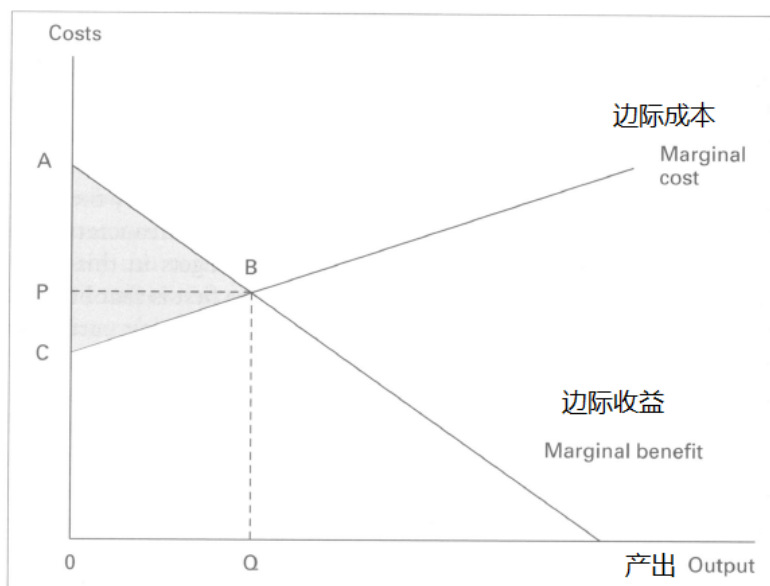
## 4.2 为什么官僚机构冗余而低效？

(William Niskanen, "Bureaucracy and Representative Government")

在日常生活中我们常常观察到这样的状况：许多政府机关臃肿而庞大，公务员们享受着高额的行政预算，提供公共服务的效率却很低。在 70 年代的美国，人们也发现了相似的问题——政府机关的规模的编制越来越大，冗官闲差越来越多，所提供的公共服务效率却越来越低。经济学家威廉·尼斯坎南 (William Niskanen) 用下面的模型有效地揭示了这个问题。

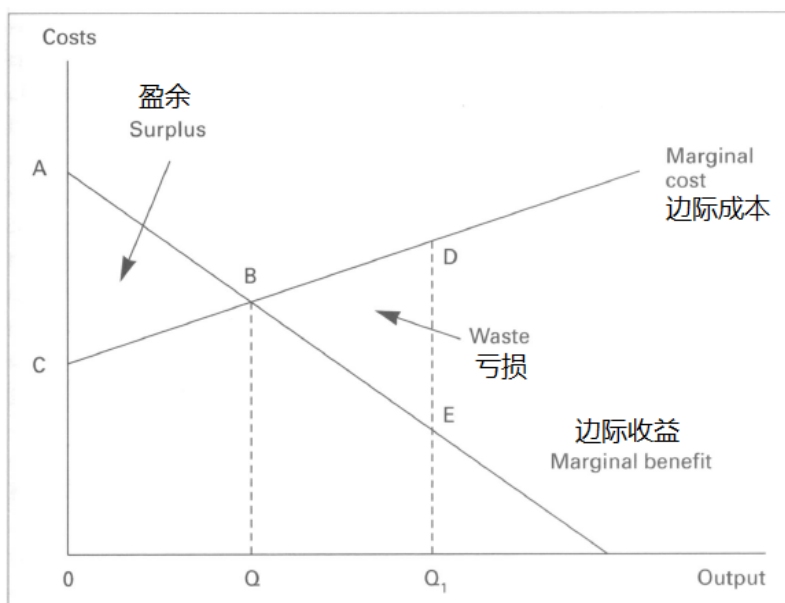
这一模型的基本假设：

- 官僚机构可以被视作公共产品与服务的提供者。政府向官僚机构提供财政预算，委托其“生产”公共产品与服务。
- 官僚机构的领导的目标是预算拨款最大化。与官僚们利益息息相关的特权、公共声誉、权力和影响力大小，都与官僚机关的预算规模大小呈正比。
- 官僚机构的公共服务，无需考虑到利润与效益最大化。与自由市场不同，官僚机构公务员的收入来源是预算拨款，无需对自己提供的服务与产品自负盈亏，所以无需以利润最大化为目的来决定所提供的产品的价格与产量。



图一：自由市场中如何决定产量。自由市场中的商家追求利润最大化，只要生产一件产品的边际收益大于边际成本，商家就会继续生产，直至边际成本等于边际收益的那一件商品

为止（也就是图中的 B 点，此时对应的产量为  $Q$ ）。阴影部分为这一生产活动中商家获得的总收益。



**图二：官僚机构如何决定公共服务的提供量。**与自由市场不同，官僚机构的目的是获得尽可能多的预算拨款。在决定产量的时候，只要**官僚机构获得的总预算不小于生产公共服务的总成本**，官僚机构就会继续生产下去，无论这样的生产是否有效率。在上图中，**梯形 AOE<sub>Q<sub>1</sub></sub>**围成的区域为官僚机构的总预算，而**梯形 CODQ<sub>1</sub>**围成的区域则为生产公共服务的总成本。当总预算与总成本相等时（即两个梯形面积相等时），其产量  $Q_2$  便为公共服务的提供量。

由图一与图二相比较，我们不难发现，官僚机构出于最大化预算的目的，往往会不惜以**边际成本高于边际收益**的低效为代价，生产过量的公共产品与服务。前文提到，产量达到  $Q$  点时**边际成本等于边际收益**，故生产者的利润将达到最大。而每生产多一单位的产品，都会因成本大于收益而导致亏损。由于官僚机构将生产到**总预算等于总成本**才停止，故从  $Q$  到  $Q_1$  这部分产量所导致的亏损（图中  $\triangle BDE$  的面积），将会完全抵消从  $0$  到  $Q$  这部分产量带来的收益（图中  $\triangle ABC$  的面积）。

由上述分析可见，官僚机构追求自身财政预算最大化的目标，导致了官僚体系越来越臃肿，所提供的公共服务虽数量庞大，效率却越来越低。

### 4.3 公共决策由谁主导？

James Q. Wilson, "Bureaucracy"

在与政府部门打交道的时候，我们常常会有以下的疑问：为什么政府对于民众的一些诉求与不满回应很快，另一些则回应的很及时？民众为什么对一些社会议题广泛参与关

注，却对另一些议题置若罔闻？美国著名政治学家詹姆斯·Q·威尔逊（James Q. Wilson）便设计了如下的简单模型来解释：

		带来的收益	
		分散	集中
导致的成本	分散	大众政治 Majoritarian Politics	代理人政治 Clientele Politics
	集中	创业者政治 Entrepreneurial Politics	利益集团政治 Interest Group Politics

根据这一表格，我们可以看出：

- 如果一件议题带来的收益和导致的成本都广泛分散，影响到了绝大多数社会成员，那么决策的制定将带有大众政治的色彩。由于牵涉面广泛，大量民众会参与这些议题的讨论与决策中，而最终的政策制定往往会根据多数民意决定。例如教育、医疗、公共卫生等议题，其收益与成本都与大部分民众息息相关，那么多数人意愿便占有举足轻重的作用。
- 如果一件议题导致的成本广泛分散，由多数人承担，但只为一小部分人带来集中的收益，那么政府决策者往往就会沦为既得利益者的代理人。由于这一政策的成本分散在每个人的头上微乎其微，所以民众往往缺乏积极参与的兴趣；但由于政策的受益者人数较少，他们往往会与政府紧密互动，让政府成为维护他们团体利益的“传声筒”。例如烟草政策就是一例。大烟草公司与政府之间由于存在着复杂的利益纠葛，政府在实施控烟时往往不得不考虑大烟草公司的脸色，让控烟之路举步维艰。
- 如果一件议题导致的成本高度集中，需要由一小部分人承担，却会产生惠及绝大部分人的收益，那么决策的推行就会依赖那些有魄力的、有“创业者”气质的官员。由于推行该政策的成本需由一小部分人承担，必然会遭致他们的极力反对；而由于民众在这一政策中受益并不明显，所以也缺乏支持推行这一政策的热情。在这种状况下，就需要有魄力的政府官员来力排众议，促进这一政策的实施。环境保护就是这典型的“创业者政治”——执政者需要顶住一小部分高排放企业的压力，来推行这一惠及全民的百年大计。
- 如果一件议题导致的成本和受益，都只会影响一小部分人，那么政策的定夺往往会沦为不同利益集团的博弈。由于这一政策的影响与大多数民众无关，所以并不会得

到社会广泛关注。而那些因为该政策而受到影响的少部分人，则会组成**利益集团**来奋力影响决策制定，以捍卫自身利益。