

# 尼斯坎南模型:理论争论与经验研究

马 骏,周 超,於 莉

(中山大学 政务学院,广东 广州 510275)

[作者简介] 马 骏(1969-),男,贵州毕节人,中山大学政务学院行政管理研究中心教授,公共行政学博士,博士生导师,主要从事公共管理、公共预算与财政管理研究;周 超(1963-),男,云南大理人,中山大学政务学院行政管理研究中心副教授,法学博士,主要从事公共管理、公共政策研究;於 莉(1977-),女,湖北武汉人,中山大学政务学院博士生,主要从事公共预算与财政管理研究。

[摘 要] 在过去的几十年中,尼斯坎南(Niskanen)的官僚预算最大化理论已经激发了许多的理论争论和经验研究。介绍并评估这些研究,对于推动中国公共预算研究非常重要。

[关键词] 尼斯坎南;官僚;预算最大化

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)05-0674-07

1971年,尼斯坎南(Niskanen)构建了著名的官僚预算最大化理论。在过去的几十年中,这一理论已经激发了许多的理论争论和经验研究。这些研究都表明,对于研究官僚行为来说,尼斯坎南模型虽然是一个很重要的出发点,但是,它并不是一个准确的理论。然而,许多公共财政学教科书仍然主要用尼斯坎南模型来描述官僚的预算行为。同时,在这个猛烈抨击官僚制的时代,一般的公民也相信这是一个准确描述官僚行为的理论。这在中国尤其明显。因此,非常有必要总结和评估关于尼斯坎南模型的最新发展。本文首先分析尼斯坎南官僚预算最大化理论的初始模型和改进模型。然后介绍与尼斯坎南模型有关的理论争论以及相关的经验研究。最后,本文对尼斯坎南模型进行总体的评价,并讨论了未来的研究方向。

## 一、尼斯坎南模型

1971年,尼斯坎南(Niskanen)发表了《官僚机构与代议制政府》,提出了官僚预算最大化理论,即官僚是追求总预算规模最大化的。此后,尼斯坎南先后两次(1975, 1991)对这一理论进行了修改与完善。

### (一)原初模型

根据尼斯坎南的观点,对于官僚机构来说,有三个至关重要的因素:(1)官僚机构自身的性质;(2)官僚机构与周围环境的关系;(3)官僚的最大化动机。官僚机构被看作是一个非盈利性机构,由资助人的拨款来资助。在通常情况下,官僚机构中决定性的官僚是级别较高的官僚,他们掌握着一份独立的、与其地位相当的预算。官僚机构的环境由官僚机构与其赞助者之间的关系所支配。官僚机构是追求预算最大化的。根据一项研究总结(Blais & Dion),尼斯坎南模型有两个基本假设。第一个假设是官僚们试图最大化他们的预算。根据尼斯坎南的观点,下列这些因素会进入官僚们的效用函数:薪金、津贴、声誉、权力、恩惠、产出、进行改变的容易度、管理官僚机构的容易度。他认为,除了最后两个之外,这些因

素都是预算的正的单调函数。因此,预算越大,官僚们的效用就越大。而且,为了生存下来,官僚机构也必须最大化他们的预算。第二个假设是官僚机构在最大化他们的预算时大多数情况下是成功的。尼斯坎南认为,官僚机构与资助人之间的关系是一种双边垄断的关系。在这种关系中,官僚机构以公共产品和服务与资助人交换预算拨款。然而,在资助人与官僚机构之间存在着信息不对称。尼斯坎南认为,“在大多数条件下,相对的刺激与可得到的信息,给予官僚机构绝对支配性的垄断权力。”<sup>[1]</sup>(P.30)存在信息不对称主要是因为两个原因:(1)资助人缺乏充足的动机去运用他的潜在权力。正如尼斯坎南所认为的那样,政治家主要关心的是他们的连任,而这“很少与组织产生的纯收益相联系起来”<sup>[1]</sup>(P.29)。(2)资助人对官僚机构的生产过程缺少必要的知识与信息。基于以上假设,尼斯坎南建立了他的预算最大化官僚模型,但是他自己并没有提供相应的、足够的经验证据来支持这个模型的基本假设与结论。

## (二)修正的模型

在1974年,米格和毕朗哥对尼斯坎南的模型进行了修改。他们认为,官僚们最关心的是管理的自由裁量,从而只有自由裁量的预算——收入超过最低成本的部分——才是官僚真正想最大化的。然而,他们承认,自由裁量的预算依赖于总预算<sup>[2]</sup>(P.46)。尼斯坎南后来(1975)也认为,官僚的效用可能是自由裁量的预算和产出(总预算)的函数。

在1991年,尼斯坎南再次建议对他的理论模型进行一些改动:首先,他认为,“我先前关于官僚机构致力于最大化他们的预算的假设……应该被完全放弃,而接受他们致力最大化自由裁量的预算的假设”<sup>[3]</sup>(P.28)。因此,追求盈余最大化的官僚机构是一个常例,而追求产出(总预算)最大化的官僚机构反而是一个特例<sup>[3]</sup>(P.22)。换言之,他先前的官僚预算最大化模型,现在就不再是一个普遍适用的理论,而只是一个特殊情况下的官僚行为理论。其次,他也放弃了以前的另一个假设,即政治资助人是“一个没有偏见的立法机构的样本,但是在评估官僚机构的提议时他们是消极的”<sup>[3]</sup>(P.22)。尼斯坎南意识到,国会委员会和其它预算审核机构不是消极的。而且,预算审查过程中政治资助人通常会设法诱导出额外的信息,并且,在官僚机构与资助人之间常常会有各种各样的讨价还价。正如米勒和摩伊(Miller & Moe, 1983)进一步指出的那样,政治资助人通常具备一些能影响到预算结果的娴熟的讨价还价技巧。在罗墨和罗森斯尔(Romer & Rosenthal, 1979)研究的基础之上,尼斯坎南(1991)进一步探讨了预算讨价还价的范围。不过,他还是保留了理论的基本框架,尼斯坎南坚持认为,他的官僚行为理论的核心要素在经过反思后仍然成立。

## 二、理论争论

在关于官僚行为的经济理论中,尼斯坎南模型也许是最有争议性的。关于这个模型的理论争议不仅在经济学领域里展开,而且在政治学与公共行政学领域也引发了激烈的争论。从理论上讲,尼斯坎南模型既赢得了支持,也招致了批评。这个模型被看做是“由一位经济学家提出的关于官僚制角色的最杰出的著作”(Mitchel, 1974),“关于官僚行为的最精致全面的理论分析”(Miller, 1977),“在公共选择框架内研究官僚体制的第一次系统的努力”(Muller, 1989)<sup>①</sup>。最近,帕拉斯和蒂恩认为,“这个模型对官僚体制的低效率这样一个古老而又广泛传播的观念给出了一个科学的说明”<sup>[4]</sup>(P.6)。

但是,尼斯坎南模型同时也遭到了猛烈的批评。有一种批评认为,尼斯坎南模型的前提假设是不真实的,特别是关于官僚的效用最大化会导致他们追求预算最大化的假设和官僚与其资助者之间讨价还价的描述这两个假定(Margolis, 1975; Rogowski, 1978)。组织分析者认为,政府官僚机构的性质决定了我们不可能从个人效用最大化出发来推导官僚的行为特征(参见Thompson, 1981)。帕雷顿和温托勃(Breton & Wintrobe, 1982)认为,与科斯定理相似,官僚机构内部官僚之间的竞争性寻租会使得预算最大化的动机消失。康尼柏尔(Conybeare, 1984)指出,尼斯坎南的结论仅仅对那种在它们与政治资助人的关系中能够实行完美的价格歧视的官僚机构来说才是成立的。当这种情况不存在时,官僚机构可

能比私有企业生产得少<sup>②</sup>。在本节中,我们着重分析对尼斯坎南模型构成巨大挑战的三个理论。

### (一)唐莱威模型

1991年,唐莱威指出,尼斯坎南模型存在一个致命的弱点,即假定所有的官僚机构都是一样的。正是在这样的假定下,尼斯坎南将复杂的官僚机构简单化了,并将他从某个官僚机构中观察到的官僚预算行为一般化为所有官僚机构的预算行为。在此基础上,唐莱威构建“官僚重塑模型”。

唐莱威指出,官僚预算行为的理论必须从分析公共官僚机构的预算开始,识别与分析官僚机构的预算类型和预算组成部分。他指出,公共官僚组织的预算由四种类型组成:核心预算、官僚预算、项目预算、超项目预算。对于不同的官僚机构来说,核心预算、官僚预算和项目预算的相对规模是不同的<sup>[5]</sup>(P. 183)。由于预算组成不同,官僚机构可以分为各种主要类型<sup>[5]</sup>(P. 183-190):供给或生产机构、管制机构、转移支付机构、合同机构、控制机构等。官僚是否追求预算最大化取决于三个条件:官僚的等级和预算的类型、涉及的机构类型、时间中的变化<sup>[5]</sup>(P. 191)。唐莱威认为,总预算中的各个组成部分的增长对于官僚效用的影响不会是一样的。同时,他指出,即使理性官僚主要关心最大化他们的核心预算和官僚预算,这种动机也主要是在那些核心预算、官僚预算和项目预算之间存在着紧密联系的组织最强,例如,供给机构<sup>[5]</sup>(P. 193)。

在此基础上,唐莱威认为,作为一个关于官僚机构的预算决策的模型,尼斯坎南模型是不准确的。该模型没有分析官僚机构预算构成的复杂性,也没有分析官僚机构的复杂性,从而将官僚(高级和低级官僚)的预算决策简单化了。在唐莱威看来,官僚尤其是高级官僚并不一定去追求预算最大化<sup>[5]</sup>(P. 208)。那么,高级官僚追求什么?唐莱威进一步建立了他的“官僚重塑模型”。该模型认为,公共部门的雇佣体系使得高级官僚的福利主要紧密地与他们的工作的特征而不是经济上的效用联系在一起。在“官僚重塑模型”中,高级官僚最感兴趣的是将他们的地位和工作质量最大化。具体地说,高级官僚最感兴趣的是他们的政策咨询功能。所以,当他们面临大范围的支出削减时,为了保护他们自己和他们的机构,也为了使他们自己能够将精力集中到他们所偏好的政策咨询功能,他们会将他们的官僚机构重塑成为人员较小的机构。这就意味着,在某些情况下,高级官僚会主动选择预算最小化而不是预算最大化<sup>[5]</sup>(P. 200-209)。总之,在唐莱威看来,追求个人效用最大化的高级官僚可以通过改变他们的机构性质来实现效用的最大化,即通过官僚机构重新塑造而不是预算最大化来实现个人效用最大化。

### (二)沃特曼和梅尔的批评

尼斯坎南模型是隐含地建立在一种委托——代理理论的框架内的。它同样遵循委托——代理理论的两个基本假设:信息不对称和目标冲突。前者认为代理人拥有比委托人更多的信息。后者认为委托人与委托人在目标上是相冲突的。然而,最近政治学家沃特曼和梅尔(Waterman & Meier, 1998)深刻地指出,传统的委托——代理理论的一个根本性问题就是将委托人和代理人之间的目标冲突程度和信息分布都当成了常数而不是变量。这种委托——代理理论对于分析政治委托人与官僚机构之间的关系来说是非常成问题的。因为,在政治领域中,由于存在多头的委托人和多个代理人以及政策问题的特殊性质,政治委托人和官僚代理人之间的目标冲突程度和信息分布就是变量而不是常数:有时政治委托人与官僚代理人之间会存在目标相一致的情况,有时政治委托人会比官僚代理人拥有更多的信息,有时政治委托人和官僚代理人没有足够的信息。这些情况都是经典的委托——代理理论没有意识到的。

在沃特曼和梅尔看来,当政治委托人和官僚代理人之间的目标冲突程度和信息分布是变量而不是常数时,在政治领域就存在八种不同的委托——代理关系(图1)。很显然,在沃特曼和梅尔所识别的政治领域中存在的八种委托——代理关系中,尼斯坎南模型所用的经典的委托——代理只是其中的一种,即那种存在信息不对称和目标冲突的委托——代理关系。因此,尼斯坎南模型至多只能解释在该种委托——代理关系下的官僚机构的预算行为,而不能解释在其它的七种委托——代理关系中官僚机构的预算行为。虽然沃特曼和梅尔的批评并不是直接针对尼斯坎南模型本身的,但是却对尼斯坎南模型构成了直接的威胁。

## 目标冲突

		代理人信息水平	
		少	多
委托人信息水平	多	恩惠体系	倡议联盟
	少	保险杆政治标语的政治(如堕胎政策)	经典的委托——代理关系

## 目标一致

		代理人信息水平	
		少	多
委托人信息水平	多	柏拉图共和国	政策次系统
	少	神权政治	底线机构

图1 政治领域的委托——代理关系

## (三)威尔逊的观点

在其名著《官僚制》一书中,威尔逊认为,对于官僚机构来说,常常存在其它的比预算更重要的目标,虽然在现实中有很多“帝国主义似的官僚机构”,它们都是由有扩张取向的行政官员来管理和领导的,但是,现实中同样存在很多小心翼翼的对于机构的预算增长持怀疑态度的行政官员<sup>[6]</sup>(P.180-181)。

威尔逊(1989)认为,组织维持是行政官员的特殊责任。组织维持是指各种组织继续运行必需的资源。但是,和商业机构不同的是,对于一个政府官僚机构来说,组织维持不仅需要资本(预算拨款)和劳动力(雇员)的流入,而且还需要政治支持的流入。在某些情况下,官僚机构的维持还需要有效地消除或对付来自挑战者的威胁,此时,政治支持是非常重要的<sup>[6]</sup>(P.181)。官僚预算最大化的理论假设忽略了这样一个事实:官僚及官僚机构常常要在更多的预算和机构的自主权之间进行权衡。他认为,在其他条件不变的情况下,对于官僚机构及官僚来说,预算越多越好。然而,问题的关键是,这些其它条件都不是不变的。其中一个非常重要的变量就是官僚机构的自主权<sup>[6]</sup>(P.182)。

威尔逊(1989)认为,在政府内部,很多情况下官僚机构不能既获得更多的预算又维持了机构的自主权,增加预算很可能就会减少官僚机构的自主权。在这种情况下,预算最大化就不可能再是官僚机构和官僚的主要目标。对于行政领导来说,他的机构的自主权的增加将会降低组织维持的成本。因为,这种自主权的增加将会减少外部的利益相关者的数目、官僚机构的竞争对手、增加机构管理者发展出一个内在一致的任务意识的机会。因此,在威尔逊看来,盛行一时的尼斯坎南的官僚预算最大化模型是一个过分简单的理论假设。对于官僚机构来说,自主权至少和预算资源一样重要。只有在官僚机构的自主权是确定的情况下,机构才有可能去寻求更多的预算资源或者扩大它自己的辖区<sup>[6]</sup>(P.181)。

## 三、经验研究

1975年,尼斯坎南就已注意到,对于他的官僚预算最大化理论的过度供给的假设一直没有直接的检验。通过运用“官僚整合”这个变量,尼斯坎南提供了一个关于官僚机构拨款的时间序列检验。他发现,在有些情况下,当官僚机构联合起来就可以获得比它们分离时要大的预算,并将这一发现视为预算规模增加将导致官僚机构的权力和产出增加的证据<sup>[7]</sup>(P.640-643)。现在总结在过去几十年中积累起来的关于尼斯坎南模型的经验研究的主要发现<sup>③</sup>。

### (一) 预算规模和官僚机构的福利

尼斯坎南模型最中心的假设就是官僚机构能够在增长的预算中获益。荣格(Young, 1991)总结了这个领域的经验研究,并分析了预算规模与官僚的职业生涯之间的联系。他质疑了我们是否有证据支持尼斯坎南模型的这个假设:在一个比常规性增长要扩张得快的官僚机构中官僚能够获得更高的薪金增长和更快的职位提升。许多经验研究(Dunsire, 1987; Grandjean, 1981; Johnson & Libecap, 1987, 1989; Jack, 1987)都没有发现能够支持官僚的报酬将随着机构增长而增加的假设。与尼斯坎南模型相关的另一个假设是预算的增长可能会给官僚们提供更多的提升机会。然而,许多经验研究的成果都不支持这个假设(Pempel, 1984; Hecllo, 1977; Brauer, 1987)<sup>④</sup>。这些经验研究表明,在官僚机构的高层,职务的提升主要依赖于政治家的批准。

### (二) 官僚机构的策略

尼斯坎南模型假设官僚机构采纳的策略通常与预算最大化模型一致。林恩(Lynn, 1991)通过个案研究获得的定性证据来分析和确定官僚在多大程度上是在寻求预算最大化。他发现,“在特定的、经常面临的环境中,官僚们的确在寻求将他们能够实施控制的自由裁量的资源最大化。偶尔地,他们也会寻求使他们的预算最大化”<sup>[8]</sup>(P. 81)。然而,很难确定一个预算最大化行为将会出现的前提条件。林恩认为,“官僚,最起码是那些管理复杂组织的官僚,将会在一系列具有不同的成本和收益的战略中选择那些能使他们的效用最大化的策略”<sup>[8]</sup>(P. 81)。林恩的研究意味着,只是在偶然的情况下,官僚们才会选择预算最大化策略。

### (三) 强有力的官僚机构和立法机构失败

尼斯坎南模型还假设官僚机构不仅想进行预算最大化,而且具有足够的权力来实现这个目的。一些经验研究对官僚机构在预算博弈中的权力进行了检验。沃肯(Aucoin)着眼于预算的过程,尤其是由政治家们为了控制官僚机构而建立的各种预算约束程序。他总结了在预算过程中企图约束支出的政治家所做的各种制度努力。这些预算约束包括:(1)加强政府中心机构审查、控制和重组公共支出的能力;(2)在预算过程中使得约束生效的各种方法;(3)在公共部门里改革管理的努力,目的是使效率能够被视为公共管理者的一个准则来追求<sup>[9]</sup>(P. 120)。他认为,在将预算约束的焦点从中心机构转移到各个支出部门的同时,实际上伴随着政治控制的增加和各种使得预算约束生效的手段的运用。他最后得出结论,在预算过程中,官僚仅是处于附属地位的官员而已,“他们在基本的预算决策中的影响力是微小的,而且随着权力的集中已经变得更是这样,这种权力集中正是限制开支的各种努力的特点”<sup>[9]</sup>(P. 138)。

### (四) 官僚行为和预算结果

尼斯坎南模型认为官僚的预算最大化行为对预算结果有着非常大的影响。这种关系主要体现于下面的三个假设:过度供给假设、无效率性假设、公共部门增长假设。

过度供给假设。在尼斯坎南模型中,预算最大化的官僚倾向于过度供给政府的产出。但是,与这个假设相关的经验研究所得出的结论却是很模糊的。关于职业主义和公共支出之间的关系经验研究(Fry & Wrinters, 1970; Booms & Halldorson, 1973; Boyne, 1985)都证实了这个假设。其他的经验研究也证明强势的官僚机构比弱势的官僚机构更能获得更高的预算和更多的人员编制(Nischolson & Topham, 1971, 1975; Storey, 1980),从而支持了尼斯坎南的这个假设。然而,其它的经验研究却表明尼斯坎南这一假设是存在问题的(例如, Ruttan, 1980; Wyckott, 1988)<sup>⑤</sup>。

无效率性假设。尼斯坎南(1975)引用了几个研究来证明在提供相同的服务时政府要比私人企业花费更高的生产成本,比如消防服务、航空服务、电力服务。自此,官僚机构的无效率已经成为学术界和一般大众坚信的一个结论。然而,在经验研究中同样存在与这个假设相反的情况。即使被尼斯坎南引用来支持他的理论的那些证据中同样也可以找到这样的证据<sup>⑥</sup>。

公共部门增长假设。尼斯坎南模型假定政府支出超过了中位投票者偏好的水平。汤塞(Dunsire, 1991)研究了英国保守党政府致力于减少国家的作用这一案例。根据 1975—1985 年间英国公共支出、

雇佣和薪资的数据,他运用尼斯坎南模型来解释政策产出,并得出以下结论:(1)公共服务导向的官僚机构模型比预算最大化官僚模型能够更好地解释这一个时期的官僚行为;(2)没有证据表明保守党政府对追求预算最大化的官僚进行了奖励。

#### (五)自由裁量的预算

目前,关于修正了的尼斯坎南模型的检验仍然很少。巴特尔和克洛斯科(Bartle & Korosec, 1996)运用美国城市经理外包公共服务决策的数据检验了这个假设。他们指出,如果尼斯坎南模型是有效的,那么城市经理应该会避免把一些事务以合同的形式外包,因为这将会使他们的自由裁量预算暴露,也使得他们难以利用这种预算最大化个人效用。他们的回归分析结果修正后的尼斯坎南模型也缺乏经验事实的支持。他们的研究倾向于支持尼斯坎模型的替化假设,即所谓的职业主义官僚模型。职业主义官僚模型主张城市经理会选择最有效率的方式来供给服务。当然,他们研究的局限性在于它或许只能解释城市经理的行为。

## 四、结 论

对于尼斯坎南模型来说,既有支持它的经验研究,也有反对它的经验研究。然而,大部分的经验研究都倾向于反对这个模型。这意味着,在大多数情况下,官僚的预算行为都不是尼斯坎南模型能够解释的。联系到威尔逊(1989)、唐莱威(1992)与沃特曼和梅尔(1998)从理论上对尼斯坎南模型进行的批评,关于尼斯坎南模型的经验研究结果存在这样的冲突就是非常容易理解了。由于官僚机构无论从预算构成还是从它们所面临的预算环境来说都是非常复杂的,不同的官僚机构是不同的,因此,在某些情况下,官僚机构会选择预算最大化,但是在另一些情况下就会选择预算削减。这就意味着,官僚经济学应该正视官僚机构的这种复杂性,分析在什么样条件下,官僚会选择预算最大化或者预算最小化。新一代的官僚经济学必须放弃隐含在传统公共选择理论中的一个不现实的假设,即假设所有的官僚机构是一样的。新的官僚经济学必须建立在某种关于官僚机构复杂性的官僚机构类型学的基础之上。只有这样,公共选择理论及其官僚经济学才能更好地解释和预测官僚行为。为此,它必须充分重视和吸收政治学、公共行政学和社会学的研究成果。因为,这些学科对于官僚机构的研究历史远远比经济学要长。此时,科斯教授(Coase, 1978)的忠告对于经济学家来说就非常重要了:“试图去别的社会科学领域工作的经济学家将会失去他们的主要优势,而且将面对那些对主题实质了解比他们更多的竞争者。”<sup>[10]</sup> (P. 210)

注 释:

①②③ 参见 Blais & Dion(1991, PP. 3-12)。

④⑤ 参见 Kiewiet(1991)。某些经验研究或许不是直接为检验尼斯坎南模型而设计的,但是,它们的成果是和尼斯坎南模型相关的。

⑥ 参见 Wolf(1988)附录。

## [参 考 文 献]

- [1] NISKANEN, William A. Bureaucracy and representative government [M]. Chicago: Aldine Atherton, 1971.
- [2] MIGUE, Jean-Luc & BELANGER, Gerard. Towards a general theory of managerial discretion [J]. Public Choice, 1974, Vol. 17: 27-43.
- [3] NISKANEN, William A. A reflection on bureaucracy and representative government [A]. Blais, Andre & Stephane Dion. (Eds.). The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence [C]. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.
- [4] BLAIS, Andre & DION, Stephane. Eds. The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence [M]. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

- [5] DUNLEVY, P. Democracy, bureaucracy and public choice [M]. New York: Prentice Hall, 1991.
- [6] WILSON, James Q. Bureaucracy [M]. New York: Basic Book, 1989.
- [7] NISKANEN, William A. Bureaucrats and politicians [J]. Journal of Law and Economics, 1975, Vol. 18: 617-643.
- [8] LYNN, Laurence E. Jr. The budget-maximizing bureaucrat: Is there a case? [A]. In Blais, Andre & Stephane Dion. (Eds.). The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence [C]. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.
- [9] AUCOIN, Peter. The politics and management of restraint budgeting [A]. In Blais, Andre & Stephane Dion. (Eds.). The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence [C]. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.
- [10] COASE, Ronald H. Economics and contiguous discipline [J]. Journal of Legal Studies, 1978, Vol. 7: 201-211.
- [11] KIEWIET, Roderick. Bureaucrats and budgetary outcomes: Quantitative analysis [A]. In Blais, Andre & Stephane Dion. (Eds.). The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence [C]. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.
- [12] DUNSIRE, Andrew. Testing theories: The contribution of bureaumerics [A]. In Lane, Jan-Reik. (Eds.). Bureaucracy and public choice [C]. London: Sage Publication, Inc. 1987.
- [13] BARTLE, John R. & R. L. Korosec. Are city managers greedy bureaucrats? [J]. Public Administration Quarterly, 1996, (Spring): 89-102.
- [14] WATERMAN, R. W. & KENNETH, J. M. Principal-agent models: An eopansion [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1998, Vol. 8, No. 2: 173-202.

(责任编辑 叶娟丽)

## Niskanen Model: Theoretic Debates & Empirical Researches

MA Jun, ZHOU Chao, YU Li

(School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

**Biographies:** MA Jun (1969-), male, Doctor, Professor, Doctoral supervisor, School of Government, Sun Yat-sen University, majoring in public budgeting; ZHOU Chao (1963-), Doctor, Associate Professor, School of Government, Sun Yat-sen University, majoring in public policy; YU Li (1977-) Doctoral candidate, School of Government, Sun Yat-sen University, majoring in public budgeting.

**Abstract:** During the past several decades, Niskanen's bureaucrat budget maximizing theory has stirred many theoretic debates and empirical researches. It is important to review this body of literature. Upon a summarization of the original and modified Niskanen model, this article reviews theoretic debates and empirical studies related to the model.

**Key words:** Niskanen; Bureaucrats; Budget Maximizing