“十三五”国家重点出版物出版规划项目

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT CLASSICS

公共行政与公共管理经典译丛

官僚制内幕

（中文修订版）

［美］安东尼·唐斯（Anthony Downs）/ 著

郭小聪 等 / 译

郭小聪 李学 / 校

INSIDE BUREAUCRACY

中国人民大学出版社

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT CLASSICS

公共行政与公共管理经典译丛

官僚制内幕

（中文修订版）

[美] 安东尼·唐斯（Anthony Downs）/ 著

郭小聪 等 / 译

郭小聪　李学 / 校

INSIDE BUREAUCRACY

中国人民大学出版社

·北京·

图书在版编目（CIP）数据

官僚制内幕：中文修订版/（美）安东尼·唐斯著；郭小聪等译. —北京：中国人民大学出版社，2017.5

（公共行政与公共管理经典译丛）

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

ISBN 978-7-300-23048-1

Ⅰ.①官… Ⅱ.①安… ②郭… Ⅲ.①官僚主义-政治制度-研究 Ⅳ.①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 145854 号

公共行政与公共管理经典译丛

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

官僚制内幕（中文修订版）

[美] 安东尼·唐斯（Anthony Downs） 著

郭小聪 等 译

郭小聪 李 学 校

Guanliaozhi Neimu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 **邮政编码** 100080

电 话 010-62511242（总编室） 010-62511770（质管部）

010-82501766（邮购部） 010-62514148（门市部）

010-62515195（发行公司） 010-62515275（盗版举报）

网 址 http://www.crup.com.cn

http://www.ttrnet.com（人大教研网）

经 销 新华书店

印 刷 三河市汇鑫印务有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本 **版 次** 2017 年 5 月第 1 版

印 张 17 插页 2 **印 次** 2017 年 5 月第 1 次印刷

字 数 356 000 **定 价** 49.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

“公共行政与公共管理经典译丛”
编辑委员会

学术顾问　威廉·N. 邓恩　　H. 乔治·弗雷德里克森
尼古拉斯·亨利　　马克·霍哲
戴维·H. 罗森布鲁姆　　爱伦·鲁宾
全钟燮　　金判锡

主　　编　张成福

策　　划　刘　晶

编　　委（以姓氏笔画为序）

丁　煌　　马　骏　　王佩亨　　王浦劬
毛寿龙　　任宗哲　　刘国材　　刘俊生
孙柏瑛　　杨开峰　　吴爱明　　陈庆云
陈振明　　竺乾威　　周志忍　　高培勇
郭小聪　　彭和平　　董礼胜　　董克用
程远忠　　谢　明　　蓝志勇　　潘小娟
薛　澜　　薄贵利

总　序

在当今社会，政府行政体系与市场体系成为控制社会、影响社会的最大的两股力量。理论研究和实践经验表明，政府公共行政与公共管理体系在创造和提升国家竞争优势方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府行政管理体系，无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都是不可或缺的。

公共行政与公共管理作为一门学科，诞生于20世纪初发达的资本主义国家，现已有上百年的历史。在中国，公共行政与公共管理仍是一个正在发展中的新兴学科，公共行政与公共管理的教育也处在探索和发展阶段。我国公共行政与公共管理教育和学科的发展与繁荣，固然取决于多方面的努力，但一个重要的方面在于，我们要以开放的态度，了解、研究、学习和借鉴国外发达国家研究和实践的成果。另一方面，我国正在进行大规模的政府行政改革，致力于建立与社会主义市场经济相适应的公共行政与公共管理体制，这同样需要了解、研究、学习和借鉴发达国家在公共行政与公共管理方面的经验和教训。因此，无论是从我国公共行政与公共管理教育发展和学科建设的需要来看，还是从我国政府改革实践层面的需要来看，全面系统地引进公共行政与公共管理经典著作都是时代赋予我们的职责。

出于上述几方面的考虑，我们于世纪之交开启了大型丛书“公共行政与公共管理经典译丛”的翻译出版工作。自2001年9月本译丛首部著作《公共管理导论》出版以来，十几年间出版著作逾百种，影响了国内公共行政与公共管理领域无数的学习者和研究者，也得到了学界的广泛认可，先后被评为“十五”“十一五”“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目，成为国内公共行政与公共管理出版领域的知名品牌。

本译丛主要选取国际公共行政与公共管理学界代表性人物的代表性作品，并持续介绍学科发展的最新研究成果。总的来看，本译丛体现了三个特点：第一，系统性，基本涵盖了公共行政与公共管理学科的主要研究领域。第二，权威性，所选著作均是国外公共行政与公共管理大师或极具影响力的学者的代表作。第三，前沿性，反映了公共行政与公共管理研究领域最新的理论和学术主张。

在半个多世纪以前，公共行政大师罗伯特·达尔（Robert Dahl）在《公共行政学的三个问题》中曾这样讲道：“从某一个国家的行政环境归纳出来的概论，不能立刻予以普遍化，或应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合，必须先把那个特殊场合加以研究之后才可以判定。”的确，在公共行政与公共管理领域，事实上并不存在放之四海而皆准的行政准则。立足于对中国特殊行政生态的了解，以开放的思想对待国际的经验，通过比较、鉴别和有选择的吸收，来发展中国自己的公共行政与公共管理理论，并积极致力于实践，探索具有中国特色的公共行政体制与公共管理模式，是中国公共行政与公共管理学科发展的现实选择。

本译丛的组织策划工作始于 1999 年底，我们成立了由国内外数十位知名专家学者组成的编辑委员会。当年 10 月，美国公共行政学会时任会长，同时也是本译丛编委的马克·霍哲教授访问中国行政管理学会，两国学会签署了交流合作协议，其中一项协议就是美国公共行政与公共管理领域著作在中国的翻译出版。2001 年，中国行政管理学会时任会长郭济先生率团参加美国公共行政学会第 61 届年会，其间，两国学会签署了新的合作协议，并再次提及已经启动的美国公共行政与公共管理领域知名学者代表作品在中国的翻译出版。可以说，本译丛是中美两国行政管理（公共行政）学会与公共管理学术界的交流合作在新阶段的重要成果。

在译丛的组织策划和翻译出版过程中，中国人民大学政府管理与改革研究中心、国务院发展研究中心东方公共管理综合研究所给予了大力的支持和帮助。我国的一些留美学者和国内外有关方面的专家学者参与了外文原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、中山大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学等高校许多该领域的专家学者参与了本译丛的翻译工作。在此，谨向他们表示敬意和衷心的感谢。

“公共行政与公共管理经典译丛”编辑委员会

译者前言

一

自20世纪初马克斯·韦伯正式提出理性官僚制理论后，官僚制就如同一个挥之不去的幽灵耗费着社会学、政治学、公共行政学等学科研习者的精力，更是成为公共行政研究无法回避的论题。翻开人类学术史，林林总总涉及官僚制的论著数不胜数，这其中有对官僚制的称颂，更不乏对官僚制的鞭挞，当然，价值中立者亦有之。官僚制在韦伯所在的20世纪取得了成功，却也日渐暴露出它的局限性，于是对官僚制的批判、分析和反思日益增多。及至80年代以降，伴随着风行于西方并浸润于我国的新公共管理思潮的兴起，对于官僚制的批评和挑战似乎达到了高潮。然而，透析对官僚制的众多批评，我们发现多是无关痛痒的责骂，鲜有人能够深入官僚体制内部，对官僚组织和官僚行为等进行全面分析，揭开那鲜为人知的官僚制的内幕。呈现于读者诸君面前，早在新公共管理运动出现之前就已出版的安东尼·唐斯的《官僚制内幕》，堪称分析官僚组织和官僚行为、透析官僚制内幕的经典力作。

二

安东尼·唐斯这个名字对于我国读者来说，应该不会太陌生，至少对于著名的“唐斯定律”[①] 应当还是有所耳闻的。唐斯

---

① “唐斯定律”：在一个两党竞争的选举结构中，越靠近中间的候选人取胜的希望越大。这条定律认为，在任何一个政治社会中，居中的温和派的人数最多，因此，候选人的政治立场越向中间移动，覆盖的支持者就越多。

是美国著名政治学家和官僚制理论家，公共选择理论的主要代表人物之一，也是最早且最具影响的利用经济学方法来分析官僚制的政治学家和公共选择理论家之一。唐斯于 1956 年在斯坦福大学获得博士学位，1977 年加入美国布鲁金斯学会——一家致力于公共政策问题研究的知名智库，一直担任该学会高级研究员。在加入布鲁金斯学会之前的 18 年，唐斯一直在一家具有全国性影响的房地产研究公司工作，并在后来的 4 年中担任该公司的主席。唐斯各种社会活动频繁，担任过各种重要社会兼职，如国有大型企业、私人基金会、各级政府专门机构等组织的顾问。约翰逊总统曾在 1967 年任命他为城市问题委员会委员。唐斯著述颇丰，独著、合著了数十本书，发表了数百篇论文和评论。其中最有影响的著作有两部，一部是 1957 年出版的《民主的经济理论》①，该书是具有里程碑意义的著作，是美国乃至整个西方政治学界论述官僚制的一部经典，90 年代中叶出版的《政治学手册》把它列为政治学的经典著作；詹姆斯·布坎南和塔洛克等人正是在唐斯观点的基础上，用统一的经济学方法把传统中被隔离的经济学和政治学这两个学科连接起来，创立了公共选择理论。另外一部就是读者手中这本于 1967 年首次出版的《官僚制内幕》，它同样是一部研究官僚制的经典之作。但相比之下，在中国学术界，《民主的经济理论》被提及和引用的频率远远高于《官僚制内幕》。我们期望《官僚制内幕》中文版的面世，能使人们对唐斯的学术思想有一个更为全面的认识，有助于加深对官僚组织及其行为的研究。安东尼·唐斯的研究兴趣广泛，在房地产经济学、城市发展问题、城市交通管理等领域都有显著成果。安东尼·唐斯不仅是一位严谨的理论家，还是一位生动的演说家，他用幽默生动的语言在数百个不同类型的组织发表了 1 000 多场演说。

三

如前所言，安东尼·唐斯的《官僚制内幕》一书是分析官僚组织和官僚行为、透析官僚制内幕的经典力作。该书的理论旨趣在于建构一种有用的决策理论，该理论通过对官员动机、行为模式等方面的分析来帮助人们预测官僚组织的行为，从而提高决策质量。或者，如安东尼·唐斯本人所言，“该书试图发展一种有用的官僚化的政策制定理论。该理论力图使分析家们至少能够在某些方面准确地预测官僚行为，并将官僚制理论融合进一个更宽泛的社会决策理论框架之中——特别是与民主相关的理论。当然，该理论不可能解决这个庞大而又复杂的领域中的所有问题。不过，我们希望能解决更多的问题，并且创立一个有待于其他理论家建立更多理论的基本框架”②。为了建构这一理论，作者提出了一系列假设、定律和命题。整个理论则由四个部分构成：术语的定义、从三个中心假设发展而来的一套基本假设、理论环境假设、一系列适应该环境假设引申出来的命题。

---

① Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row, 1957.

② Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Prospect Heights, Illinois: Waveland Press, 1994 (Reissue), p. 1.

《官僚制内幕》一书的结构宏大，共有22章。本书开篇即详细地叙述了全书的理论预设，包括基本假设和理论背景以及理论缺陷；继之介绍了什么是官僚制和谁是官僚、官僚组织的必要性、官僚组织与环境的关系、官僚组织的内部特征；接下来对官员进行了剖析，包括官员中的共同局限和偏见、官员的环境和目标及动机、各种官员的行为类型；再接下去对官僚组织进行了剖析，包括官僚组织的信息沟通、官僚组织内部控制的本质、官僚组织控制程序和机制、官僚组织僵化周期、官僚组织的信息搜寻、官僚组织的变革、官僚组织的领域划分，以及官僚组织的目标一致性、人员招聘、意识形态、政府的预算过程；最后还探讨了增长的官僚政治、社会效率和个人自由问题。就其理论旨趣来看，本书的几个理论关注点在于：官僚组织所做的决策是如何产生的，官僚组织的建构及其行为，以及官员的动机、目标和行为如何影响其决策的产出，官僚组织所承担的社会职能及其所处的环境是如何影响其结构和行为进而影响其决策的。概言之，全书探讨的问题可归为三个方面，即官僚的行为动机、官僚组织的运作机制与环境、理性官员所追求的总体策略，而这三个方面又可简化为两个方面，即官员行为分析和官僚组织行为分析。下面仅作简单介绍。

官员行为剖析

(1) 官员的局限和偏见。[①] 官员的局限性主要表现在六个方面：第一，投入决策的时间有限；第二，进行决策权衡时所使用的信息有限；第三，每个官员各自的职能使得他们都只注意自己关心的那部分问题；第四，制定决策所需的信息不充分；第五，获得更多信息的成本高昂；第六，很多重要信息尤其是关于未来事件的动态信息的缺乏导致决策制定面临着不可避免的不确定性。官员的偏见则主要表现在以下四个方面：第一，每个官员向上层传递信息都倾向于扭曲信息的真实度，即都会夸大对自己有利的信息，尽量减少或隐藏对自己有害的信息；第二，每个官员都对特定的政策和行动抱有偏见，即使他的职责要求他执行这些政策或行动，他仍旧会努力推行那些于己有利的政策或行动，反对或不履行损害自己利益的政策或行动；第三，每个官员在他遵守上级指示时都会有不同程度的改变，遵守程度取决于这些指示是否有利于自身利益；第四，在执行组织职能的过程中，官员增强自己的责任和接受有风险的职责的程度，主要取决于这样做能否帮助其实现个人目标。

(2) 官员个体所处的官僚制背景。尽管官僚组织各不相同，但其成员面对的却都是同一种情形：身在层级制官僚组织中，都处于一种由上级、同级和下级所组成的组织网络中，他除了必须处理好与这三者的关系外，还需要协调与其经常来往的不同部门人员的关系。因为官僚组织的产出无法直接衡量，官员的功绩在很大程度上取决于他的直接上级对他工作的评价，所以保持良好的上下级关系非常重要，在这种情况下，官员都会致力于发展与上级的良好关系。

---

① Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, pp. 77–78.

（3）官员个体的动机和目标。官员的一般动机包括：权力，金钱收入，声望，便利，安全，忠诚，精通工作的自豪感，为公共利益服务的愿望，对特定行动计划的承诺。前五个属于纯个人动机，后四个则属于混合动机。官员的目标由高到低可以分为：终极目标，包括个人对生命的意义和目的的信仰；社会行为目标，包括在一个社会中应该遵循的行为基本规则和决策；基本政治行为目标，包括基本的社会政策、政治政策和经济政策；基本的个人目标，包括官员的私生活以及关于他们在官僚组织中的地位的个人理想；官僚化导向的特殊目标，又分为社会职能目标、官僚结构目标、广泛的官僚政策目标、特定官僚政策目标四种。

（4）官员的类型及其心理倾向和行为。按照官员的目的和动机，官员可以分为两个大类五种类型①，即完全自私的官员（权力攀登者、保守者）和混合动机的官员（狂热者、倡导者、政治家）。

权力攀登者（climbers）——寻求权力、收入和声望最大化，他们希望通过晋升、扩张、跳槽等技巧来实现这个抱负。

保守者（conservers）——设法保持目前拥有的权力、收入和声望水平，紧紧把握住所有已经拥有的利益，并尽可能降低努力的程度，他们本质上是躲避变革者。

狂热者（zealots）——其性格属于内在驱动型，乐观、精力充沛、很有冲劲，常以好像寻求公共利益的方式行事，推动某些非常具体的政策目标的实现，而不顾自己所处的职位或可能遭遇的反对。他们追寻权力，一方面是因为权力本身有好处，另一方面是为了影响他们效忠的政策。

倡导者（advocates）——基本上属于乐观的类型，通常情况下很积极。他们也追寻权力，因为他们想对那些与职责和组织相关的政策和行为产生重要的影响。他们易受到其上司、同级和下属的强烈影响。不过，他们有进取心，对认为有利于其组织的任何事务都锲而不舍。由于各种因素，官员常倾向于采取倡导者行为。

政治家（statesmen）——对国家或社会忠诚。他们渴望得到权力，因为要对国家政策和行为有重要影响就需要拥有权力。他们有大局观，即使其责任非常具体。但他们不喜欢冲突的局面，乐于通过一种基于其广泛忠诚的妥协来调和不同观点的冲突。政治家类似于公共行政学教科书上所说的理想形态的官僚。

官僚组织行为剖析

（1）官僚组织的信息沟通行为。一个组织的沟通系统包括正式、半正式和个人信息沟通三种类型。由于官僚组织的信息沟通往往存在信息歪曲的倾向，官员可以采取一些措施来降低信息失真的程度，如信息备份、反偏见措施、减少中间人、利用防歪曲的信息等。

（2）官僚组织的调控行为。官僚组织内部控制存在着三大定律②：**不完全控制**

---

① Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, pp. 92-111.

② 同上书，143 页。

定律，即没有人能够完全控制一个大型组织的行为；**控制递减定律**，即组织规模越大，顶层官员对组织行为的控制力越弱；**协调递减定律**，即组织规模越大，在不同行为之间进行协调的能力越差。为了克服上述缺点，官僚组织可以采用以下控制手段：第一，发布的命令尽可能减少模糊性，即尽量明确和具体；第二，创造用以发现下属行为的必要信息；第三，选取小部分命令进行检查；第四，运用反信息歪曲机制获得遵从；第五，设置独立的监控机构；第六，使用参谋人员协助控制直线人员；第七，任人唯亲、宗族意识及其他基于忠诚的控制。值得注意的是，这些控制手段并不一定会导致高效率，它们实施的目的在于使上级命令尽量不被歪曲，以及最大限度地控制下属的行动。

(3) 官僚组织的信息搜集行为。信息的搜集与调查在制定决策和执行决策的过程中有着举足轻重的作用。决策者在决策形成过程中以及在几个行动方案中选择最佳方案、评估下属执行情况时都需要大量的信息作为选择依据，同样，下级官员在执行过程中也要依靠执行环境的信息来贯彻上级的命令，并根据其他信息对决策进行及时的反馈与调整。作者从信息搜集基本程序与基本问题、信息搜集的经济分析、官员个人偏见对信息搜集的影响、时间性压力对信息搜集的影响、信息搜集的扩大与组织政策、信息搜集分析和评估相分离的效果等方面探讨了官僚组织的信息搜集行为。

此外，作者还对官僚组织的变革行为、官僚组织的人员招聘与教化、官僚组织的意识形态、官僚组织的预算行为等问题进行了探讨，这里不再一一介绍。全书可以说是一部官僚组织行为学分析的著作，它着力探讨了官僚组织及其成员的行为规律。

四

本书的学术价值是不言而喻的。全书虽然结构宏大，却并非只停留在宏大叙事之上。作者大胆假设，小心求证，理论具有较强的逻辑性。全书并无晦涩难懂的语言，作者用简明的语言为我们提供了一部美国版的《官场现形记》。虽然揭露了官僚制内幕，官僚制的种种问题并不能自然地得到解决，但本书可以让我们看清官僚的心理与行为，明了官僚组织和官僚的行为机制，从而加深对官僚组织和官僚的理解。在研究方法上，本书突破了公共选择理论的个人主义追求的偏好，引入了结构主义和功能主义的分析方法，十分注重组织结构和整体功能的分析。就分析官僚组织及其行为机制而言，本书确实是一部精品力作。它不仅较为合理地解释了官僚组织和官僚行为，从而具有突出的理论价值，而且对于我们学习如何与官僚组织及官员打交道，以及如何克服官僚病等，都具有一定的指导意义。

当然，本书并非尽善尽美，它同样存在这样那样的局限性。尼斯坎南在其《官僚制与公共经济学》一书中有一段关于这本书的评论，他认为，安东尼·唐斯的这部著作“主要关注的是官僚机构内部的行为。唐斯发展了官僚机构内部管理过程的整体理论，但是没有探讨在官僚机构的预算和产出绩效问题上最大化行

为的影响”①。英国著名政治学家和公共管理学家帕特里克·敦利威也指出：“尽管唐斯和尼斯坎南的研究途径明显不同，但他们的研究都有四个主要缺陷：(1) 他们将所有的机构当成严格的直线型官僚制模式。(2) 他们都对官僚效用函数的组成要素采取了过于宽泛的定义。(3) 他们对所有官僚行为做出了本质相同的解释，因而他们不能合理地解释机构目标和策略的变化。(4) 他们将机构体系当成单个机构同比扩大的相似物而加以分析。”② 其实，唐斯本人对其理论局限性也有清醒的认识，他在本书导论部分作了说明：“第一，本书所有的假设和命题都缺乏系统化的经验性证明。第二，该理论仅仅适用于官僚整体行为的一小部分。该研究主题如此广泛，我们不得不集中精力研究我们认为的官僚行为的重要方面，但该理论的适用范围可以被扩展，用于分析现实官僚组织的多种情况”③。况且，本书写于公共选择理论盛行的 1967 年，时过境迁，也不可避免地具有时代的局限性。然而，瑕不掩瑜，尽管有上述局限性，我们仍然向国内读者郑重推荐本书。

五

本书的翻译是集体合作的结晶，硕士研究生文明超、唐卓和陈洪波分别参加了部分章节的初译，王惠琴翻译了人名索引，为翻译打下了一定基础，在此特别表示感谢。但由于翻译初稿中误译、漏译的段落和句子较多，许多句子也不太符合汉语的表达习惯，我用整整一个暑假从头到尾一字一句地重新翻译，接着由博士研究生李学校译一遍，最后再由我对全书进行校译和润色。博士研究生吴海燕和肖生福为本书的三校稿提供了一些帮助，在此也表示感谢。这里要特别感谢本书作者安东尼·唐斯为我们奉献了这部学术精品并提供了本书中文版版权，也要感谢中国人民大学出版社为本书中文版的出版所付出的努力，特别是感谢责任编辑朱海燕的细致工作，使本书避免了误译与漏译。众所周知，翻译的最高境界是“信、达、雅”，然而，要臻于“信、达、雅”实在不易，对此我们不敢奢望，但求译本能够传达原文信息已足矣。由于时间较紧，加之我们专业和英语水平都有限，书中误译、译得不妥之处在所难免。诸多不足和错误之处，我们祈请方家给予批评和斧正。

郭小聪　谨识

于广州康乐园

---

① ［美］威廉姆·A. 尼斯坎南：《官僚制与公共经济学》，8 页，北京，中国青年出版社，2004。

② ［英］帕特里克·敦利威：《民主、官僚制与公共选择——政治科学中的经济学阐释》，181 页，北京，中国青年出版社，2004。

③ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, p. 3.

致　谢

正如许多原创性著作一样，此项研究很大程度上归功于许多人的思想与探索，而不仅仅是作者本人的努力。首先要感谢的是戈登·塔洛克（Gordon Tullock），他的思想激励着我的研究并广泛地运用于研究过程。还要感谢威廉·琼斯（William Jones），他在大型组织的经历及其理解验证了我的许多重要研究概念的假设。兰德公司的同事詹姆斯·施莱辛格（James Schlesinger）、理查德·R. 纳尔逊（Richard R. Nelson）和哈佛大学的詹姆斯·Q. 威尔逊（James Q. Wilson）花了很多时间阅读我的初稿，并提出了有益于研究的重要建议。最初说服我开展此项研究的是罗兰·N. 麦基恩（Roland N. McKean），是他鼓励我进入探索阶段。兰德公司的罗伯特·L. 佩里（Robert L. Perry）以他的经历为基础，提出了许多启发性思想，我在他的思想基础上增加了整整一章。兰德公司的其他同事阿门·阿尔奇恩（Armen Alchian）、埃德蒙·布伦纳（Edmund Brunner）、托马斯·K. 格伦南（Thomas K. Glennan）、保罗·Y. 哈蒙得（Paul Y. Hammond）、迈克尔·英特里格特（Michael Intriligator）、戴维·C. 麦加维（David C. McGarvey）、弗朗西丝·I. 莫斯曼（Frances I. Mossman）、阿尔马林·菲利普斯（Almarin Phillips）、布鲁斯·L.R. 史密斯（Bruce L. R. Smith）和奥利弗·E. 威廉森（Oliver E. Williamson），都提出了非常宝贵的建议。尤金尼亚·阿伦斯伯格（Eugenia Arensburger）在删除冗词方面做了大量的工作。琼·马丁（Jean Martin）和多丽丝·卡尔森（Doris Carlson）以及兰德公司的多位文字职员帮我打印了许多草稿。我还要特别向美国空军部和兰德

公司致谢，它们支助了该项隶属于兰德空军部的研究项目。最后，我将此书献给我的妻子，她的耐心和智慧使我能够专心于写作，她的鼓励和支持给我永恒的激励。

目　录

第 1 章　导论 …… 1
1.1　研究的目的 …… 1
1.2　基本方法 …… 2
1.3　抽象和断言的必要性 …… 3
第 2 章　官僚组织的生命周期 …… 5
2.1　官僚制的形成 …… 5
2.2　发展的动力 …… 9
第 3 章　什么是官僚制？谁是官僚？ …… 20
3.1　定义 …… 20
3.2　官僚组织特征的意义 …… 22
3.3　官僚组织与市场分离的意义 …… 24
第 4 章　官僚组织的必要性 …… 26
4.1　官僚组织仍然存在 …… 26
4.2　必须由非市场组织履行的现代社会职能 …… 26
4.3　非市场组织中官僚制的其他特征 …… 30
4.4　政府的非市场职能为何不能由非官僚组织履行？ …… 31
4.5　非市场组织能否有效地履行其社会职能？ …… 32
第 5 章　官僚组织与环境的关系 …… 34
5.1　预言的难题 …… 34

5.2 按职能划分的官僚组织类型 …… 35
5.3 官僚组织的内部维度 …… 36
5.4 官僚组织的权力设定 …… 36
5.5 官僚组织分类的总结 …… 39
5.6 理论预言的类型 …… 40
第 6 章 官僚组织共同的内部特征 …… 41
6.1 官僚等级制中的正式结构 …… 42
6.2 官僚组织对正式规则的广泛使用 …… 48
6.3 官僚组织的非正式结构 …… 50
6.4 官僚组织中的个人追求、个人忠诚和非人格化程序 …… 53
第 7 章 官员中的共同局限和偏见 …… 60
7.1 人类决策的内在局限性 …… 60
7.2 不确定性的理论内涵 …… 61
7.3 “偏见”行为的概念 …… 61
7.4 官员中四种共同的偏见 …… 62
7.5 官僚组织的偏见为何多于其他类型的组织 …… 63
第 8 章 官员的环境、动机和目标 …… 64
8.1 官员的环境结构 …… 64
8.2 官员的动机 …… 66
8.3 官员类型及其理论上的角色 …… 71
第 9 章 官员的行为类型 …… 75
9.1 权力攀登者：向上之路 …… 75
9.2 保守者：紧守自己的所有 …… 78
9.3 混合动机官员的相似性与差异性 …… 82
9.4 成为倡导者的压力 …… 84
9.5 倡导者的行为 …… 87
9.6 狂热者的行为 …… 89
9.7 政治家的行为 …… 90
第 10 章 官僚组织中的信息沟通 …… 91
10.1 信息沟通成本的类型 …… 91
10.2 正式、半正式以及个人信息沟通网络 …… 92
10.3 塔洛克的等级歪曲模式 …… 95
10.4 信息沟通系统中的反歪曲因素 …… 97
10.5 官僚组织中的信息总量 …… 104
第 11 章 官僚组织中控制问题的本质 …… 107
11.1 “官僚笨拙”与“单一权力”的冲突 …… 107
11.2 授予自由裁量权的必要性 …… 108
11.3 目标差异及其影响 …… 109

11.4　权威流失的累积性效应…… 109
11.5　多余行为的概念及其影响…… 110
第 12 章　控制的程序与机制…… 116
12.1　控制的基本步骤…… 116
12.2　发布要求进行最小限度检查的命令…… 117
12.3　创造用以发现下属行为的必要信息…… 117
12.4　选取小部分命令进行检查…… 118
12.5　运用反信息歪曲机制获得遵从…… 119
12.6　设置独立的监控机构…… 119
12.7　使用参谋人员协助控制直线人员…… 123
12.8　任人唯亲、宗族意识及其他基于忠诚的控制…… 126
第 13 章　僵化周期…… 128
13.1　官僚组织随着自身规模的扩大而日益僵化的原因…… 128
13.2　紧迫任务如何导致“突破”限制 …… 130
13.3　特殊组织的衰退…… 131
13.4　控制结构为何在控制功能转弱之时依然存在…… 132
13.5　分析的适用范围及其局限性…… 132
第 14 章　搜寻与变革的基本动力…… 136
14.1　变革的深度…… 136
14.2　基本模式…… 137
14.3　个体决策者搜寻的不对称性…… 139
14.4　组织中搜寻的不对称性…… 141
第 15 章　官僚组织中的搜寻问题…… 143
15.1　关于搜寻的决策与执行的基本程序…… 143
15.2　获取信息的专门经济学…… 144
15.3　组织决策与个人决策的区别…… 146
15.4　组织中搜寻的基本问题…… 146
15.5　个体官员的偏见如何影响搜寻过程…… 147
15.6　时间压力对搜寻的影响…… 149
15.7　搜寻的扩展与组织政策…… 150
15.8　搜寻、分析与评估相互分离的效果…… 151
15.9　“传递消息”与噪声问题 …… 153
第 16 章　变革的历程…… 156
16.1　绩效差距及其产生的原因…… 156
16.2　官僚组织应对绩效差距的方法…… 158
16.3　在官僚组织行为中，官员拒绝、接受或发动变革的动机…… 159
16.4　官僚组织变革的时机选择…… 166

16.5 委员会在发动变革中的作用…… 168
16.6 分析官僚机构变革的结论…… 169
第 17 章 官僚组织的领域…… 172
17.1 官僚组织成员资格的边界…… 172
17.2 官僚组织领域的概念…… 173
17.3 领域关系的动力学…… 174
17.4 领域与新官僚组织的创立…… 179
第 18 章 目标一致、人员招聘与教化…… 182
18.1 目标一致和目标多样化的优势…… 182
18.2 目标一致的多维性质…… 183
18.3 目标一致与官僚组织职能之间的关系…… 184
18.4 目标一致和主导官员类型之间的关系…… 185
18.5 在官僚组织中确保目标高度一致的基本方法…… 186
18.6 官僚组织的选择性招聘…… 186
18.7 官僚组织中的教化…… 190
第 19 章 官僚组织的意识形态…… 194
19.1 官僚组织为何具有意识形态…… 194
19.2 官僚组织意识形态的特征…… 197
19.3 意识形态的惰性及其影响…… 199
19.4 最需要意识形态的官僚组织类型…… 201
第 20 章 无知对政府预算过程的影响…… 202
20.1 无知的类型…… 203
20.2 上一年度预算的中心任务…… 203
20.3 为减少信息成本所设计的预算评估程序…… 205
第 21 章 增长的官僚政治、社会效率和个人自由…… 207
21.1 社会正在日益官僚政治化吗？…… 207
21.2 官僚政治化增长的相关原因…… 209
21.3 官僚组织是否已经过分扩张？…… 210
21.4 个人自由与官僚组织的增长…… 211
第 22 章 本书假设概览…… 213
22.1 第 1 章——中心假设…… 214
22.2 定律…… 214
22.3 第 2 章——官僚组织的生命周期…… 215
22.4 第 6 章——官僚组织共同的内部特征…… 216
22.5 第 7 章——官员中的共同局限和偏见…… 217
22.6 第 8 章——官员的环境、动机和目标…… 218
22.7 第 9 章——官员的行为类型…… 218
22.8 第 10 章——官僚组织中的信息沟通 …… 220

22.9 第 11 章——官僚组织中控制问题的本质 …… 221
22.10 第 12 章——控制的程序与机制 …… 221
22.11 第 13 章——僵化周期 …… 222
22.12 第 14 章——搜寻与变革的基本动力 …… 222
22.13 第 15 章——官僚组织中的搜寻问题 …… 223
22.14 第 16 章——变革的历程 …… 224
22.15 第 17 章——官僚组织的领域 …… 226
22.16 第 18 章——目标一致、人员招聘与教化 …… 226
22.17 第 19 章——官僚组织的意识形态 …… 228
22.18 第 20 章——无知对政府预算过程的影响 …… 228
22.19 第 21 章——增长的官僚政治、社会效率和个人自由 …… 229
参考文献 …… 230
索引 …… 239

第 1 章

导　论

1.1　研究的目的

官僚制这个术语带有很强的讽刺意味。事实上，官僚制广泛存在于每一个重要机构中。这些官僚组织不仅给占世界人口很大比例的人们提供就业机会，而且，它们还制定关键性的政策，这些政策包括影响地球上几乎所有人的经济、教育、政治、社会、道德以及宗教生活。

然而，官僚制在政治理论和经济理论中的地位，与其实际的重要性并不相称。一直到近来组织理论的大发展之前，经济学家和政治学家在构建世界如何运作的理论时，大多数人仍忽视官僚化的决策制定。① 相对而言，自马克斯·韦伯开始，社会学家们在官僚制分析方面有开创性的行动。尽管他们的方法缺乏成熟决策结构理论的支撑。

本书试图发展一种有用的官僚化的政策制定理论。该理论力图使分析家们至少能够在某些方面准确地预测官僚行为，并将官僚制理论综合到一个更宽泛的社会决策的理论框架中——特别是与民主相关的理论。当然，它并不能解决这个庞大而又复杂的领域的所有问题。不过，我们希望能解决更多的问题，并且创立一个有待于其他理论家建立更多理论的基本框架。

---

① 尽管仍有许多重要学者持有不同的观点，如罗伯特·米歇尔斯、赫伯特·西蒙、邓肯·布莱克、詹姆斯·布坎南和戈登·塔洛克，但不管怎样，近来大多数经济学家和政治学家所写的关于官僚制的著作，都是经验主义的和描述性的，而很少是理论性的。因此，可以说官僚制未被纳入经济学和政治学两个学科的研究主流。

1.2 基本方法

中心假设

2 该理论的基本前提是官僚化的官员，如同社会的其他代理人一样，在很大程度上被自我利益所驱动——虽然不是唯一的驱动力。因此，该理论遵循自亚当·斯密以来经济学的思想传统，也与对政治学做出贡献的政治学家西姆内尔、杜鲁门、沙特斯克奈德、布坎南、塔洛克、赖克和西蒙的思想一脉相承。①

具体来讲，该理论建立在以下三个中心假设的基础上：

(1) 官僚化官员（以及其他社会代理人）试图理性地实现他们的目标。换言之，在有限的能力和信息成本的条件下，他们尽可能以最有效的方式来行动。因此，我们理论中的所有代理人都是效用最大化者。实际上，这意味着不管达到目标的时间、努力、金钱等成本提高到何种程度，在其他条件相同的情况下，他们至少试图达到某种目标。反之，当实现目标的成本下降时，他们则试图实现更多的目标。②

(2) 官僚化官员一般都有一系列复杂的目标，包括权力、收入、声望、安全、个人舒适，对理念、机构或者国家的忠诚，卓越工作的骄傲感，服务公众利益的渴望。本书假定存在五种不同的官员，每一种官员都有一套有关上述目标的不同追求的组合。但是，撇开那些特殊目标，即使纯粹地以官方的身份行动，每一个官员还是拥有追求自身利益的强烈动机。

(3) 每一个组织的社会职能都很强烈地影响着它的内部结构和行为，反之亦然。这个假设似乎不言而喻，但一些组织理论家实际上抵制这种观念，他们几乎不理会组织外部的影响而只集中分析组织内部所发生的事情。③

理论环境

我们的理论中所使用的假设尽可能符合现实。在这个方面，它和传统经济理论的“完全理性”有很大的不同。相反，它更像许多政治学和社会学理论家所设想的

3 环境。主要包括以下几个方面：

(1) 信息是昂贵的，因为需要花时间、精力以及金钱来获取数据并理解其蕴含的意义。

---

① 间接涉及的作者，我们不在注释中特别提出，而是在参考文献中为读者开列出相关著作的清单。

② 有关经济分析的理性含义，在安东尼·唐斯的《民主的经济理论》一书的 4～11 页中有更为广泛的讨论（New York：Harper & Brothers，1957）。相应地，关于效用最大化和与之对应的满意概念的关系在该书第 7 章有详细的讨论。

③ 例如切斯特·I. 巴纳德在《经理的职能》（Cambridge，Massachusetts：Harvard University Press，1938）以及赫伯特·A. 西蒙在《行政行为》（第二版）（New York：The Macmillan Company，1961）一书中所举的例子。

(2) 决策者在决策时间、能够同时考虑的议题、获取解决相关问题的信息等方面的能力是有限的。

(3) 虽然一些不确定性能够通过获取信息来消除，但是，在决策制定过程中仍然存在着大量无法避免的不确定性。

这种理论建构的基本框架设定能够适合下列制度中的任何一种：民主主义的、极权主义的、君主专制主义的、传统主义的，或者在官僚组织中能找到的其他形式。正如马克斯·韦伯所指出的，官僚机构可能宁要货币经济而不是交换经济。[①] 但并没有特别地指出该理论适用于何种社会。

研究框架

本书的理论由四个部分组成：术语的定义，从上述三个中心假设发展而来的一套基本假设，包含上述条件的环境假设，一系列适用于该环境假设而引申出来的命题。但是，需要声明一点，第2章中有关官僚制如何产生和发展的一些概念，将在后面的章节给予详细说明。第10～21章出现的理论，在第3～9章就已经做了基本说明。为方便起见，相关的主要命题将在第22章单独论述。

需要对本书的内容做如下两点说明：第一，本书所有的假设和命题都缺乏系统化的经验性证明。第二，该理论仅仅适用于官僚整体行为的一小部分。该研究主题如此广泛，我们不得不集中精力研究我们认为的官僚行为的重要方面，但该理论的适用范围可以被扩展，用于分析现实官僚组织的多种情况。

1.3 抽象和断言的必要性

事实上，像所有的人类理论知识一样，该理论是对纷繁复杂的现实的理论抽象。在概念与命题的形成中采取不同程度的简单归纳。这不可避免地将一定程度的“非现实性”带到分析中。例如，所有的官员被分成五种不同的“理想类型”，相对现实情况来说，这种划分肯定是过分简单化了。比如，其中一种类型——权力攀登者——被界定为受官员个人权力、收入和威望最大化所驱动的官僚，但现实中很少有（如果有的话）官员总是仅仅追求如此简单的目标。即使是其平常行为如权力攀登者的个体，在有些情况下，也会受宽容、愤怒、爱国精神、对上级的忠诚、嫉妒、技术以及无数在这里没有涵盖的目标的驱动。

而且，很明显，使用这五种类型进行分析是一种武断行为。我们或许已经使用其中的一种类型，或者在某种程度上将这五种类型看成是官员的“理想分类”。但是，如果基于某种不同的分析目的，其他的分类或许更有益。

---

① 马克斯·韦伯：《官僚制》，见《社会学论文集》，H. H. 格斯、C. 赖特·米尔斯译（New York：Oxford University Press, 1962），204～209页。

在该理论中，简化和断言的必要性出于下述两个原因。第一，简化和武断在人类知识中往往是不可避免的。第二，这里所使用的简化和武断的特别形式，与其他预言形式相比，能使我们对官员和官僚部门行为的预言更加准确。[①] 因此，那些看上去过于简化或武断的判断可能是有益的。

此外，有许多分析是完全与这五种特殊的“理想类型”无关的。这些分析和论述直接来源于三个中心假设。例如，官僚制中不可避免的等级制度、传播和控制中的曲解的存在、意在减少教化和控制成本的选择性限制。如果某些理论由单一类型的官员构成，而该类型的行为又与中心假设相一致，那么，这些理论同样是有效的。因此，即使读者拒绝这种特殊的官员分类，只要他接受关于理性、自利、官僚制环境与结构相互作用的基本假定，他同样可以接受大部分结论。

---

① 米尔顿·弗里德曼：《实证经济学方法》，见《实证经济学论文》（Chicago：University of Chicago Press，1953）。

第 2 章

官僚组织的生命周期

2.1 官僚制的形成

官僚制起源的类型

通常情况下，官僚组织可能通过下述四种不同方式形成。第一，官僚组织可以由马克斯·韦伯所称的魅力型组织演变形成。[①] 为了使这种组织长久存在下去，由对共同的领袖人物的崇拜而组成的人群，可能转变成一个官僚化的组织结构。第二，社会中的一个或多个群体有意创立的官僚组织，以求实现他们认同的特殊职能。许多新政时期形成的联邦政府机构就属于这种类型。第三，新官僚组织可能从现存的官僚组织中产生，正如第二次世界大战后空军部从军队机构中脱离出来一样。第四，官僚组织可以通过“企业精神”设立，如果一个群体所拥护的政策能够得到足够的支持，就能设立和运作一个大型的非市场组织。

这些起源有三个共同的特点：官僚组织首先由倡导者或狂热者所支配；它通常经历一个迅速发展的早期阶段；然后，必须开始寻找外在资源支持，以求生存。

倡导者或狂热者支配的新官僚组织

大量的实际情况表明，一个官僚组织的产生，通常是因为一

---

① 马克斯·韦伯：《社会和经济组织的理论》，A. M. 亨德森、塔尔科特·帕森斯译（New York：The Free Press of Glencoe，1947），363 页及其后的内容。

小群狂热者的积极鼓吹和行动的结果。他们的目的是想将其特殊想法大规模地付诸
6 实施。通过“自发产生的企业家精神”而设立的官僚组织比较符合这种情况。魅力型领导者属于狂热者。他们吸引最终需要其自身支持的一部分信徒，并将最初的群体改造成一些正式的组织。在许多条件下，这也能够成为一个主要的官僚组织。因此，圣方济各会可以视为圣方济各领导的一个官僚组织。

几乎所有的从一个现存官僚组织中分离出来的新官僚组织，最初都起源于已存官僚组织中少数成员的狂热行为。几乎在所有的官僚组织中都能找到一些狂热者。事实上，几乎在所有的人类组织中都能找到。因为，狂热行为必须具备的个人特征，会在任何社会群体的部分成员中自发产生。这一部分人在现代社会中所占的比例，比在传统导向的社会中更高，因为前者在通常情况下都鼓励革新。而且，一个既定官僚组织中的狂热者的比例，可能与整体社会中的狂热者的比例有很大的不同，因为一些官僚组织倾向于吸引狂热者，而别的官僚机构却倾向于排斥他们。因此，不同官僚组织中的狂热者的比例各不相同。但在每一个官僚组织中，通常都存在一定数量的狂热者。

由于某种原因，当一群狂热者构想出官僚组织应该承担的新职能时，他们就形成了一个孕育变革的核心。受他们的理念的驱动，他们说服上级给予他们一些资源和人力来履行该职能。如果他们的努力获得成功，他们就逐渐地扩大其运作。为了能够产生一个新的官僚组织，他们必须在技术上与其自身的官僚组织的行为有所不同。随着实践者履行这项职能活动的发展，他们的术语、兴趣、甚至政策观与原先官僚组织的这些部分日益不同。此后，这两个群体的冲突会不断出现。而这些新职能的实践者最终明白，他们无法在原先的官僚组织中完全实现他们的工作潜力，这标志着新的组成部分发展到了一个关键阶段。或者被传统派压制，或者成功地打破限制，并建立一个新的官僚部门。关键因素取决于原先官僚机构之外对建立新部门的支持者的多少。如果新部门的领导者能建立一个很强的顾客或权力基础，并超越他们的直接上级的控制，那么，他们就有力量来实现相对自治。在某些情况下，他们将迅速建立自治；在另外一些情况下，则要进行数年的斗争并面临外部环境的强烈冲击。但是在所有的情况下，无论如何，正是因为蓄意提出特定计划群体的鼓动，才导致新的官僚部门从现存的部门中分离出来（或者从已存的官僚部门中产生新的部门）。因此，新的官僚部门创设伊始，都被努力使其产生的狂热者所支配。

只有那些被外部人员创立的官僚组织，才不存在这类初始鼓吹建立新官僚组织
7 的“铁血战士”。在这种情况下，政客、现有的官僚、私人公司或工会的成员认识到，需要设立一个新组织来完成一项特殊的使命。他们聚集在一起鼓动合法权威机构建立这个组织，选择合适的人员，并且给予最初需要的一系列资源。商品借贷公司[①]和加利福尼亚大学的新校园就属于这种类型。

然而，这种新官僚组织通常和那些由一群核心狂热者组成的官僚组织行为基本

---

① 商品借贷公司的原始叙述，见阿瑟·M. 施莱辛格：《新政时代的来临》(Boston：Houghton Mifflin Company，1959)，61～67 页。

相似。新官僚组织的指导思想，经常与一些狂热者群体同时产生。在许多情况下，这些观念的倡议者可以迅速地掌管该官僚组织。无论如何，官僚组织中，不管是谁控制着一个履行新职能的官僚部门，都倾向于雇用支持该职能的成员（包括起初倡导这种观念的狂热者或者他们的信徒）。而且，在正常情况下，由于高层管理者和他的下属以是否执行该职能来作为判断其行为是否成功的标准，他们自身也强烈地倾向于倡导该项职能。

为自主权而奋斗

除非官僚组织能够不断地向那些能够影响有效资源的团体展现其所提供服务的价值，否则，官僚组织很难生存下去。如果它靠自愿捐赠来获得资源，它就必须影响潜在的捐赠者牺牲稀缺的资源来获得官僚组织的服务。如果是属于政府的官僚组织，它就必须影响那些控制预算的政客，因为预算是政客用来获得支持或满足他们的社会需求的工具。

获得这种外部支持，对于一个新的官僚组织而言特别关键。事实上，一些“新的”官僚组织已经成功地得到了支持，否则它们不可能成功地从它们的原有机构中分离出去。与此类似，一个由企业家所创办的组织只有在它得到了外部支持的情况下，才能获得长足的发展，形成一个真正的官僚机构。即使是通过规范魅力型组织而形成的官僚机构，在其领导人魅力的影响下，也获得了外部支持。因此，只有那些全新设立的官僚组织才不需要向“外部者”提供有价值的服务，即使它们的职能已经获得部分群体的认同，从而获得了一定的外部资源支持。

但是，新生的官僚组织仍然前途未卜。它们先前获得的外部支持资源，在通常情况下都是脆弱的、分散的，没有同新生的官僚组织建立固定的关系。因此，官僚组织必须迅速组织起来，为用户提供有价值的服务。只有这样，才能激励用户支持它的存在。

一旦用户坚定不移地认为可以从官僚组织的服务中获益，而且与之形成了常规化的关系，则官僚组织能够依靠特定的惯性来获得它所需要的外在支持。但是，在它生命的初始阶段，它必须全力发展这些“自动的”支持的供给者。这种获得自主权的关键动力，将决定它是否能够长久地生存。

这并不意味着新生的官僚组织成员只对其组织生存感兴趣。事实上，他们更对履行其社会职能感兴趣。这主要基于下述原因，即：新生的官僚组织最先由倡导者或者狂热者支配，这些倡导者或狂热者并不完全受其自身利益的驱动。

在一些情况下，从长远来看，一定的社会职能并不必然获得外在支持。例如，为了某种目的（如诺曼底登陆）而设立的官僚组织，当它开始执行其职能的时候就消除了它的外部支持。然而，长时期内如果官僚组织不能继续生存，则大多数官僚组织将不能完全实现其职能。因此，即使是纯粹的利他主义者，也将促使他们的高层官员重视其官僚组织的生存。

除此动机外，彼得·克拉克和詹姆斯·威尔逊所描述的自利动机同样重要：

“几乎没有（组织）会自动地解散，正如没有行政官员及其他成员渴望结束能使他们获益的行为一样。”① 因此，几乎每个新官僚组织中的官员都将创造能够保证官僚组织生存的条件放在首位。

正如克拉克和威尔逊所言，官僚组织的生存与每个官僚组织的相应自主权的获取密切相关：

> 对组织而言，社会中协作的增加和劳动的分化意味着通过简单履行组织职责，而不是获得外部支持，几乎没有方法保证生存。因此，维持自主权是一个关键的问题。获得自主权，指的是组织拥有一个独特的竞争领域，一个明确的顾客群体或者会员群体，以及一个毫无争议的关于职能、服务、目标、议程或者动机的权限，寻求稳定的环境并且消除对其身份认同的威胁。自主权给予组织一个合理的稳定的支配资源的权力，而且将其置于一个更受欢迎的地位，从而能够获得足够的资源。这些资源包括议程和动机，也包括金钱、时间、努力和名誉。②

新生官僚组织的快速发展

9 几乎没有官僚组织能够避免生存的威胁而获得完全的自主权。然而，一个官僚组织能够获得基于安全生存需要的上述资源。这预示着它已经获得足够的成长，能够提供有用的服务，并且与主要的服务对象建立了常规的联系。我们将这些最基本的规模和成熟程度视为官僚组织的“生存基准”。

在一个官僚组织创设伊始，与达到其生存基准之间存在着一个特定的时间间隔。有时，这个间隔发生在它作为一个独立的组织正规“诞生”之前。在有些情况下，一个官僚组织在其正式创设伊始起，就开始为达到这个基准而斗争。

通常，一个官僚组织在其规模和职能的相对社会地位快速发展一段时间后达到这个基准。对外部环境条件的回应，有利于官僚组织的职能扩张。例如，在第二次世界大战期间对空军力量的需求急剧增长，使空军部队获得了长足的发展。这种情况使国会（受寻求自治的空军部成员的鼓动）确信需要建立一个独立的空军部。因此，空军部的正式诞生就标志着起始于 19 世纪 20 年代的创立时期已经结束，该组织达到了生存的基准条件。

对于不是从现存机构中分离出来的官僚组织而言，在它们正式作为独立机构诞生之后，通常会得到快速的发展。这种新官僚组织的领导者们必须在他们最初获得的资源被消耗殆尽之前，迅速向足够多的顾客提供服务，以达到基本的生存基准，否则，新的官僚组织的资源获取将受到限制。

通过企业家精神创立的官僚组织起初都不是很成功的，一直到该组织的核心群

---

① 彼得·B. 克拉克和詹姆斯·Q. 威尔逊：《激励系统：一个组织理论》，载《行政科学季刊》，第 6 卷，第 2 号（1961 年 9 月），157 页。

② 同上文，158 页。

体的热情与支持它的环境条件吻合、有利于履行它正在改进的职能的时候。这时，社会中的其他机构才会向该组织捐献出足够多的资源，使它能够迅速发展，以满足该组织获得其成员长期支持的需要。

通过常规的魅力型组织而产生的官僚组织，同样不能获得快速的发展，直到魅力型领导的吸引力被转变为组织的机制为止。在许多宗教组织中，这种情况只有在原来的领导者死亡后才发生。

无论如何起源，一个羽翼未丰的官僚组织在它达到基本的生存基准之前，常常轻易地被它的敌人消灭。因为它还没有获得足够的外部支持来抵制那些猛烈的攻击。

由于大多数组织在职能和资源分配上都存在竞争对手，所以，一个官僚组织就有可能被其敌人消灭。其职能上的竞争对手，是那些在社会职能上能与之相匹敌的 10
机构。如私人电力公司能够与农村电力管理部竞争。资源分配上的竞争对手，是那些能够与其争夺资源的其他机构，不管它们之间的职能关系如何。在政府中，所有被拥有相同基金的机构（例如国会）支持的官僚组织，在分配上都存在相互竞争。在私营部门，资源分配的竞争常常是间接的。例如，社区基金与各种各样的私人费用争夺消费者的资金。因此，资源的稀缺，使每一个机构几乎都可能成为新生官僚组织的敌人，除非该官僚组织能够展示它的存在对其他机构的有利。因此，尽管存在着潜在的敌意，一个官僚组织在幼年时期还是不得不卷入资源的争夺战之中。

如果新生的官僚组织在职能上存在很强的竞争对手，或者如果它成立之时就是要管制或抑制权威的社会机构的活动，那么，它从一开始就将遭到强烈的反对。这些反对者通常或者力图攫取新生官僚组织的职能，或者完全抵制这种职能。因此，他们试图阻止新生的官僚组织建立一个强大的外部权威基础。而新生的官僚组织可能在其初期就不得不与之斗争，以避免被解散，或者被其他更强大的现有的官僚组织所吞并。

一些官僚组织从来就没有成功地达到其基本的生存基准，但可能在一个危险的状态中存在若干年。民兵防卫机构就是一个例证，它最近被军队所吞并。这种机构不能在大范围内建立稳定的自主权，因为它们在美国政治系统中没有强大的拥有权力的客户。它们的职能使它们缺乏大量的有组织的受惠者，或者拥有很多垄断市场的强大的支持者（例如国防部的供应商）的支持。因此，决定一个官僚组织是否能够建立自主权（以及在多长时间内获得自主权）的最重要的因素，是官僚组织权威设定的特征。如果它的支持者或者受惠者很强大，并且，其组织状况比那些与其竞争的对手以及在利益上受其影响者更好，那么，就可能迅速获得自主权。

2.2　发展的动力

发展或者衰败的累进效果

官僚组织的发展和衰败的主要原因，都取决于该组织的外部环境因素。随着社会的发展，一些社会职能的重要性增强，一些社会职能的重要性则会降低。官僚组

织都不可避免地受这些外在发展因素的影响，而且，这些影响强于任何纯粹的内部变化的影响。然而，外在发展和内在发展因素的相互作用，可能产生一定程度的发展或衰退影响。这种效果的产生，是因为官僚组织能够在相对短的时间内改变重要
11 的人事安排。不管官僚组织雇佣人员的职业性质如何，在特殊的官僚部门中总会有人事的变动。而且，在短期内，可以双倍或者三倍于一个官僚组织规模的发展，并能够迅速改变官僚组织的整体结构和特征。

官僚组织中的支配权

变换官僚组织的小部分成员，能够对官僚组织的运作产生深远的影响。如果官僚组织中身居要职的官员属于一种类型（例如，保守者、权力攀登者等），则官僚组织及其组织行为将被该类型的官员的特征所支配。即使大多数官僚组织成员不属于此种类型，这些相对少数的成员也能够对组织施加影响。

少数人能够控制整个官僚组织的“精神”及行动的可能性之所以产生，是因为官僚组织的等级结构倾向于将权力不平衡地集中在上层。然而，在一些情况下，很难分清一个官僚组织是否完全由一种类型的成员所支配，或者是由不能占据多数的不同类型的成员组成。

发展的加速效应

假设一个官僚组织长期处于零增长的平衡状态，它的社会职能的重要性突然增强。结果，官僚组织的主权机构及其组织环境中的其他机构，将会促使它迅速扩张其活动规模和组织成员，并且给予其所需的资源。苏联发射人造卫星一号之后，美国国家宇航局的发展就是一例明证。

在一定的时期内，与稳定发展的官僚组织相比，任何整体快速成长的组织都能产生更多的提升机会。新的管理职位会产生，从而吸引对快速晋升感兴趣的新成员；这些新成员通常都是权力攀登者。同时，保守者不会对快速成长的官僚组织感兴趣，他们甚至对这种组织持排斥态度。因为快速成长的组织常常伴随着不确定性、组织结构经常变动以及艰难的工作。[①] 因此，快速发展的官僚组织将经历一个权力攀登者增加和保守者减少的过程。而且，这种权力攀登者的增加，在高层位置上将比在官僚组织整体的增加更加显著。权力攀登者将快速增长，因为他们更处心积虑地追求提升。他们比保守者更具有创造力，并且官僚组织为了执行其新扩张的职能也需要创新者。因此，官僚组织中客观的“自然选择”，以及由不同人事动机
12 而产生的主观选择，都将使权力攀登者比保守者更加容易获得提升。这意味着权力攀登者（以及其他有创新精神的官员，例如狂热者和倡导者）的主导地位将在一个快速发展的官僚组织中增加，即使最初被保守者支配的官僚组织也是如此。

---

① 当然，如果存在着大量的失业，所有没有工作的人都将对一个发展的官僚组织感兴趣。

通过创设新职能或者“捕获”其他现存活力不足的职能的官僚组织，将变得更加愿意、也能够扩张其社会职能。这种深入的扩张，旨在为晋升者提供更多的机会，这反过来又吸引了更多的权力攀登者，这些权力攀登者驱使官僚组织更加愿意也更加能够创新和扩张。因此，一个官僚组织的社会职能的快速发展，会导致组织人事特征的逐渐变化，这种人事特征往往会加快组织的进一步发展。

加速发展的阻碍因素

这种快速的发展很快就会遇到严重的阻碍。

首先，虽然官僚组织初始的社会职能的相对重要性增强，但该职能仍然必须与其他职能为了引起社会关注和获取资源而竞争。因此，随着快速发展的官僚组织的强大，它将遇到为其发展做出牺牲的其他官僚组织的更加强烈的抵制。美国国家宇航局就遇到了这种情形。

其次，这种一直快速发展的官僚组织，会遭到与其职能相互竞争的官僚部门的敌意和抵制情绪。它试图接管它们职能的努力，对它们的自主权而言是一个直接的威胁。因此，一个官僚部门试图获取其他组织的职能越多，它所遭遇到的抵制也就越多。

再次，随着组织规模的扩张，官僚组织变得更加难以管理，官僚组织的绩效就会降低。如果官僚组织不能有效地对其外部成员提供服务，那么它就不能得到外在的支持（除非是它的支持者）。因此，一个官僚组织想要不断地获得发展，就必须不断地展现其良好的绩效。美国国家宇航局展示其富于戏剧性的阶段成就充分证明了这一点。但是，随着官僚组织规模的扩大和组织的扩张，它会变得很难产生这种具有说服力的绩效。规模和复杂性的渐增引起规划和协调上的更大难题。高层指挥官员大部分精力被放在协调和规划上。这意味着官僚组织中的优秀才智将从职能行为中分离出去，转换成行政行为。

随着官僚组织规模的扩大，组织的平均才智水平会逐渐下降。在官僚组织快速成长的第一个阶段，随着有野心和提升欲的权力攀登者涌入官僚组织，这种才智水平最初会提高。基于某种“聚集核心”的效果，很有可能发生这种情况。打个比方，如果一个官僚组织原先一个著名的物理学家也没有，那么，它很难吸引到这样的人才。但是，一旦它拥有两个或者三个著名的物理学家，其他物理学家就会被这个杰出的组织所吸引。然而，随着平均才智水平的提高，组织会发生逆转。官僚组织在初始阶段就拥有它能够管理的所有高水平的人才，但随着组织的发展，它吸收人才的水平将逐渐下降。事实上，如果官僚组织扩张到了一个完全不同的领域，它就能开始新一轮的循环。因此，如果官僚组织通过承担新的或者是不同的职能，而不是着力提高既定的组织职能时，这种成长刹车效应会降低。

最后，在进入快速发展阶段的官僚组织中，权力攀登者之间的冲突具有一定的内部控制功能。随着权力攀登者比例的不断提高，他们的大部分精力会转向内部政治和竞争，而不是只用来执行组织的社会职能，这也会削弱官僚部门展示其效率的能力。

随着官僚组织的扩张和绩效水平的下降，组织发展的规模效应也会降低。规模

效益能使官僚组织的每单元投入产生更多的产出，但是规模效应并不能减少由试图扩张官僚组织而产生的外部反对。最后，这些因素阻碍了官僚组织的加速发展（或者总体发展）。一旦官僚组织经历了一个快速发展的阶段后，这些因素会阻止官僚组织无限制的扩张。

减速发展的努力

只要一个官僚组织的相对成长率低于其他所有官僚组织的平均水平，它的成员就可能走向那些加速发展的组织成员的对立面。在官僚组织因其社会职能的相对重要性的急速下降而被迫减少成员的情况下，这种减速发展的效应很可能产生。这种衰败、停滞或者慢于平均水平的发展，会将官僚组织中晋升的机会降低到低于可比较的组织的先前水平。这个结果通常会使权力攀登者离开组织。然而，不是所有的权力攀登者都有顺利转移到其他组织的能力。这种转移是决定权力攀登者在官僚组织之间流动性的重要因素。但是，在许多情况下，很多权力攀登者将通过跳槽到其他官僚组织来回应官僚组织成长率的急速下降。那些在官僚组织中升迁到高层地位的官员也将失去继续升迁的希望，并倾向于成为保守者而不是权力攀登者。这种转
14 变减少了官僚组织中权力攀登者的比例，增加了关键位置上保守者的比例。结果，整个官僚组织将由更多的保守者支配，因而减少了它的创新能力和扩张职能的欲望。尽管出现了创新或是职能扩张的机会，官僚组织也很少能够或者愿意去利用这些机会。它可能会丧失进取和创新的组织功能。因此，一旦一个官僚组织开始萎缩，甚至整个扩展时期都经历着缓慢的增长速度，则意味着该组织的动力将使其萎缩的速度加快，或是其成长更为缓慢。

然而，由于下述原因，这种减速发展的效应，并不与那种加速发展的效应完全对称。第一，官僚组织中留下来的权力攀登者仍然努力，以获得比非权力攀登者更快的提升。第二，高层职位的数目（这些都很快被权力攀登者占据），在加速发展时期比在减速发展时期增加得更多。第三，由于各种官员，包括保守者，都抵制其重要资源的减少，因此，由于官僚组织规模缩小而引起的抵制情绪的力量，将比成长期获取资源的热情更加强大。加速因素和减速因素会使官僚组织产生锯齿运动，而不是平缓的此起彼伏的运动。

制约减速倾向的因素，具有在官僚组织停止成长之前就开始缩减官僚组织规模的功能。把官僚组织所提供的服务降低到最低水平的事实，会导致其直接的受益者的强烈反对，这是另外一种制约因素。

没有扩张的“质量增长”①

我们可以从加速效应和减速效应的影响规律中得出一个合理的推论：对于同种

① 感谢芝加哥大学的乔治·施蒂格勒教授，是他提出了大学的师资问题，并引发了这个部分的论述。

类型的组织而言，与迅速发展的组织相比，那些增长缓慢或静态的组织，通常由才智稍逊一筹的人员（也就是没有多少创新能力的人员）组成。然而，这个结论与美国大学的师资情况不太一样。在最近几年，师资规模发展较快的是州立大学，然而，与州立大学相比，几乎所有的院系质量的测量均显示，最高水平的私立大学更能设法维持更大的规模。其原因在于这些私立大学已经经历了没有数量膨胀的快速的质量提高时期。

真正吸引权力攀登者的不是晋升本身，而是不断增加的权力、收入和声望。通常情况下，官僚组织首先通过晋升向它的组织成员提供这种奖励。只要组织的快速发展能够设立足够的职位，就能使很多组织成员获得晋升。然而，如果组织规模没有增加，但组织内部的每个人的权力、收入和声望都增加了，也能达到同样的效果。这正是许多私立大学的行为。它们不断地向新成员以及原有人员提供较高的薪 15
水，减少官僚组织的限制，使他们享有更多的自由，提供比州立大学更多的科研时间。许多大学的人事部门甚至一反常态，使低层成员快速获得晋升。这些目的并不需要通过机构膨胀、强制性地免除或者大幅度降低高层人员的职位来实现。

只要官僚组织能够向其成员提供持续的激励，即使没有经历相对快速的规模扩张，也能够维持高质量的人力资源（即它的成员具有创新能力）。这也意味着为了执行任务必须从环境中获取更多的资源，但并不需要更多的投入。不过，这只能在其成员每小时投入产生的产出值快速增长的情况下才能发生。一般而言，产出的增加，也只有当组织职能的相对社会价值快速增长时才出现。高等私立大学的发展同样证明了这一点。由于寻求更高水平教育的学生数量没有增加，要求获得更好教育的呼声则越来越大，同时，对基础教育的关注升温。这是由苏联的人造卫星一号的冲击波引起的。因此，优良的私立大学既能够提高其学费又能够吸引更多的研究捐赠。这些增加的基金，使之能够提高对其人员的激励，而不需要组织规模的快速增长。

执行单一社会职能的分散化的官僚组织的快速发展效应

上述对大学的讨论表明，比较分散的官僚组织通常执行单一的社会职能。一些官僚机构在一定的领域内，享有提供某种社会服务职能的垄断权。例如，美国邮政部和苏联军队。其他官僚组织，即分散的组织体系中的一个个体单元，只负责一项主要的社会职能。相对完整的例证是大学和教堂，并不完整的例证是初等和高等学校以及大都市地区的地方政府。它们在一个既定领域中享有专断权，但它们的顾客为了能够享有在官僚组织的权限范围内的服务，可以选择居住地的所在区域。

当服务系统的职能的相对社会重要性快速提高时，作为整体的服务系统一般会通过扩张以满足增长的需求。这包括增加新的官僚组织、扩张现有的官僚组织，或是二者同时并举。在这种情况下，我们上面提到的加速发展规则和减速发展的“法则”将适用于整个系统，而不仅仅适用于其中的个别组成部分。因此，对大学师资 16
需求的相对增加会吸引诸多权力攀登者进入该组织，而与这些权力攀登者相类似的

个体，则可能在前几年就已经进入了商业或是别的领域。

权力攀登者迅速晋升的官僚系统的“高层”职位，能够提供较高的收入、声望、权力以及别的津贴。我们确信在少量的官僚组织中，这些高层职位不可能按比例分配。当对该系统提供高质量服务的需求的增长快于对其提供整体服务水平的需求时，这种情况更有可能发生。在这种情况下，提供最高质量服务的特定官僚组织能够增加它们的收入（通过更多的拨款、更多的捐赠以及更高的价格获得），这种收入的增长将超过所在系统的整体水平。与系统的其他部分相比，它能够向其成员提供更为迅速的晋升激励。因此，最有野心的权力攀登者将被吸引到这些高层官僚机构中，即便这些官僚组织在规模上并无扩张。事实上，通过审慎地拒绝扩张，官僚组织能够避免由于吸收大规模的素质欠佳的人员所引起的高层人员素质的下降。这将强化它们的高质量的声誉，从而增加人们对它们的服务的需求。

这种情况在大学里更容易发生。但大学的情况更加复杂，因为大学的收入严重地依赖于自愿的交易。因此，按照我们对官僚组织的定义，它仅仅属于准官僚组织。但是，上述分析表明，官僚组织理论同样适用于分散的组织系统，只是必须确定它适用于整体的组织系统而不是单一的个体组织。

官僚组织寻求扩张的原因

C. 诺思科特·帕金森著名的第一条定律宣称，“工作会扩张以致填满为完成工作而可利用的所有时间”①。他的主要结论可进一步推论，“在任何不是在战争状况中的公共行政部门，人员增加……总是被证明在5.17%～6.56%（每年）之间，而不管需要完成的工作数量如何变化”②。这些幽默的观点表达了一个广泛流行的观念，即官僚组织有一种内在的扩张倾向，而不管是否真正存在服务的需要。事实
17 上，所有的组织都有内在的扩张倾向。促使官僚组织分离的原因是，对其组织扩张没有许多限制，对其组织职能也缺乏自动的抑制。

官僚组织内在地寻求扩张的原因如下：

一个快速扩张的组织，与扩张很慢的、停滞的或者萎缩的组织相比，能够吸引更多的人才，也更容易保留它的最有才能的现有人员。这个规则在前面已经得到了验证。

任何组织的扩张通常都会增加其领导者的权力、收入和声望，因此，他们鼓励组织扩张。保守者是唯一的例外，因为他们对于得到更多的资源并不感兴趣。③ 这种规则并不意味着大型组织就必定比小型组织拥有更多的权力或声望。在通常情况

---

① C. 诺思科特·帕金森：《帕金森定律以及其他行政学研究》（Boston：Houghton Mifflin Company，1962），2页。

② 同上书，12页。

③ 这种官僚组织增长的内在原因，被威廉·J. 鲍莫尔的观点所证明。他认为，营利组织的经理都试图在最小营利的限制内使销售最大化。参见威廉·J. 鲍莫尔：《公司的扩张理论》，载《美国经济评论》，第52卷，第5号（1962年12月），1078～1087页。

下，它更多地意味着，任何特定组织的领导者都会通过他们的组织的发展来增加他们的权力、收入和声望。

允许一些（或者所有）成员提高他们的个人地位而不降低其他人的地位，这样的组织发展会减少组织中的内部冲突。因此，组织的领导者会鼓励扩张，以使组织士气的提高最大化，同时使内部冲突最小化。一个官僚组织的环境的经常变化，改变了组织的许多部门承担的社会职能的相对重要性，配置到每一个部门的资源也会相应地发生变化。这种情况将遭到丧失资源的部门的抵制。但是，如果一些部门是在没有使其他部门遭受损失的情况下得到更多的资源的话，那么，纷争将会减少。

扩大组织规模可以提高组织绩效（每单位产出），扩大生存的机会。因此，忠诚和自利都鼓励官员推动组织的发展。正如威廉·H. 斯塔巴克在他的关于组织发展的分析中所言——一个大型的组织拥有许多重要的运作优势。[①] 这些优势包括：

- 组织可以通过提高专业化水平、充分利用闲置能力以及由增加样本容量来减少随机性错误，从而达到一定的规模经济。
- 大型组织比小型组织的生存机会大。
- 大型组织比小型组织更难改变（因为它们包含了更多的沉淀成本）；所以，它们对外部压力有更大的抵抗性。它们在研究和发展上的投入也很大（整体人员和每个成员），因而能够更好地使用新技术来增强权威。 *18*
- 大型组织能够使其外部环境保持一定程度的稳定性，而小型组织却不能。增加环境的稳定性，可以减少不确定性和焦虑，也有利于巩固对高层官员的控制。

最后，由于官僚组织的行为缺乏内在的补偿机制，从而使官员无力根据边际成本来衡量未来的边际收益。大多数官员面对的激励结构，是鼓励他们增加支出而不是减少支出。因此，官员有动力通过支出来扩张他们的组织。这种不对称的激励基础将在第 3 章和第 9 章进行解释。与上述扩张动力的原因不同，这种情况在绝大多数市场导向的组织中是不存在的。

官僚组织的年龄效应

官僚组织像人类一样，随着自身的衰老将会发生不可预知的变化。下面将论述一些重要的变化及其效应。

随着经验的积累，官僚组织学会更好地执行指定的任务。如果赋予官僚组织最基本的资源，随着年龄的增长，官僚组织能够逐渐提高其绩效，增加额外的生产能力，而不需要任何附加的资源投入。这种额外的能力，通过以下方式得到利用，即提供更多的服务，在组织懈怠时吸取新的能力，鼓励创造新的职能或者直接“捕

① 威廉·H. 斯塔巴克：《组织的成长和发展》，见 J. G. 马奇：《组织手册》（Chicago：Rand McNally，1964）。

获”存在于别的官僚组织中的新职能。由于所有的官员都避免减少其控制的资源，那么，另外一种可能性——减少投入——就不太可能发生了。我们必须记住，在一项新任务刚开始时，初步的学习能够产生明显的经济实惠，但是，“学习曲线”很快就会趋于扁平。

随着官僚组织的发展，它们倾向于制定更多的成文规则体系，涵盖它们可能遇到的各种情况。随着时间的推移，官僚组织会遇到各种情形，与创设之初相比，官僚组织学会了如何更有效率地处理此类情况。提高组织经验积累的渴望，使官僚组织中的官员制定出越来越多的详细的规则。这些规则有三个主要的效应：第一，能够显著地提高官僚组织对过去曾经面临的情况的处理能力，并使它的每一个部门的行为，对于其他部门而言，都更稳定、更可预测。第二，将官员的注意力从实现官
19 僚组织的社会职能转到官僚组织自身的规则上（社会学家称为“目标转移”）。第三，增加了官僚组织结构的复杂性，这反过来增强了制定规则的惯性，因为当前的过程已经投入了大量的成本。由此而产生的对变革的抵制，进一步降低了官僚组织调整、适应新环境的能力。因此，老的官僚组织往往比新生的官僚组织更加稳定和更缺乏弹性。

随着官僚组织的成长，官员们的关注点，会从执行官僚组织的社会职能转移到确保作为自治的公共机构的生存和发展上来。一个官僚组织刚刚成立时，通常被狂热者或倡议者所支配，这些人都将他们的注意力集中在履行官僚组织的社会职能上面。随着官僚组织的发展，它的规则和管理机器变得更加复杂和庞大，这将吸引高层官员更多的注意力。官僚组织中的保守者变得越来越重要，因为他们比较遵守组织规则。狂热者相对而言则变得不那么重要，因为他们对管理活动很冷淡，在资源配置上也欠公正。

随着官僚组织的成熟，为了官僚组织的管理机器的未来生存和发展，官员们会变得越来越愿意修改官僚组织最初的正式目标。[①] 官僚组织中更为高层的官员（就服务而言）的职业责任鼓励这种转变。为官僚组织工作的时间越长，他们就越希望避免如下情况：为寻找新工作而投入，丧失级别和资历，把自己转到一个新的非正式结构中去。因此，他们宁可改变官僚组织的正式目标，也不愿意承认应该取消他们的工作，因为此时，最初的目标已经达到或者已经变得不那么重要。

随着官僚组织的成熟，其中的行政官员的数量和比例将上升。这种趋势，斯塔巴克在他关于官僚组织生命效应的分析中有所体现。[②] 这种变化为什么是组织年龄的作用结果，而不是组织规模的作用结果呢？原因如下：第一，行政官员比生产工人拥有更多的工作安全感和稳定感，部分原因在于行政官员通常职位较高。因此，不管在人事上有任何裁员，非行政官员常常是最先被解雇的。一个官僚组织存在的时间越长，这种裁员现象越普遍。第二，一个官僚组织越成熟，执行的职能越多。

---

① 威廉·H. 斯塔巴克：《组织的成长和发展》，见 J. G. 马奇：《组织手册》（Chicago：Rand McNally，1964），303 页。

② 同上书，366～376 页。

结果，官僚组织中的大部分人员必须从事协调工作。第三，商业技术的发展使生产 20
性工作受到的影响大于其对行政工作的影响。一个官僚组织越成熟，受技术变革的影响越大。

如果一个官僚组织经过快速发展后，总体规模在一定时期内依然相对稳定，那么，它的组织成员的平均年纪将随着官僚组织的发展而上升。这往往会增加官僚组织中保守者的影响效应，因为许多官员都可能随着组织的成熟而成为保守者。本章的下面部分将详细讨论这个问题。

这些官僚组织的年龄效应，产生渐进保守主义定律："所有的组织，随着自身的成熟，将倾向于变得更加保守，除非它们正处于快速成长时期或者内部颠覆时期。"这个定律特别适用于官僚组织，因为它们相对不受竞争的影响。

从这个定律以及别的年龄效应，我们能够推出下面更多的结论：

一个官僚组织变得越成熟，它就越不可能死亡。这是因为，为了官僚组织的生存，它的领导人会改变组织的主要目的。

"消灭"官僚组织的最好时机，是在它的诞生之际，越早越好。

总的来说，一个官僚组织越成熟，它所提供的社会职能的范围越广泛。如果一个官僚组织能够长久地生存下来，那么，它通常可以从其不同的社会职能的重要性的起伏波动中存续下来。最初职能的相对重要性的衰退，将促使它的领导者承担新的职能。然而，它可能并不放弃它的最初的职能。因此，随着时间的推移，官僚组织，像私营公司一样，倾向于通过多样化来确保自身的生存。

"年龄团块"现象及其影响

官僚组织年龄增加所引起的一个效应，是官僚组织成员平均年龄的上升。本章前面提到，几乎每一个官僚组织在它达到其生存基准之前都经历了一段快速增长的时期。在这段时期内，它常常包括高比例的狂热者（因为他们建立了该官僚组织）和权力攀登者（因为他们被官僚组织快速发展所吸引）。而且，这些人都相对比较年轻，年轻官员都比年长的官员更加乐观和更富有开创性。

在初期的迅速发展之后，官僚组织的发展减缓下来，并且官僚组织可能进入了一个"发展高原"。这意味着它的绝大部分成员都是在其快速增长时期加入的（除非它经历一个非常剧烈的调整过程）。该群体包括了一个人员的"团块"，即都是年龄相仿的人。由于他们构成了全体成员的绝大部分，随着他们的成长，官僚组织人 21
员的平均年龄也逐渐增大，这将产生下述重要效应：

对于该"年龄团块"的成员而言，他们在晋升上存在着很大的压力，因为，他们中如此多的人都同时符合晋升的要求，但并不是所有适合晋升到少数高层职位的人都能够得到提升。因此，相对低层的工作继续被年长的人所担任。

官僚组织中的大部分成员，由于年龄的增加和晋升野心受到打击而倾向于变成保守者。在任何组织中，官员们如果不属于可以提升到顶层的主流职员，他们都会随着年龄的增长而成为保守者。因此，整个官僚组织，随着其成员年龄的增长而变

得越来越多地由保守主义者支配。

晋升的压力，经常迫使许多权力攀登者离开原有组织，加入快速成长的组织（如果有其他选择的话）。官僚组织中保守者的比例也因此而提高。最有才能的官员则最有可能离开，因为他们到别处自然会有更多的机会。因此，官僚组织日渐由平庸之辈支配，除非确实没有可选择加入的组织（例如，苏联共产党在苏联境内没有任何竞争者）。

在大多数该“年龄团块”的成员退休之前，要吸引年轻的人才进入官僚组织是一件很困难的事情。权力攀登者对此不感兴趣，因为，他们发现晋升之路早已经被堵塞了。狂热者也不会对被保守者支配的官僚组织感兴趣。然而，当该“年龄团块”的官员的主流部分要退休的时候，如此多的高层位置全都空出来，就可能吸引权力攀登者和狂热者。

当该“年龄团块”的成员达到正常退休年龄时，官僚组织将经历一场继续存在的危机。几乎所有支配该官僚组织政策多年的职位一下子都空缺了出来。因而该官僚组织将和留下来的成员一道，为获得资源和政策支持而经历一段时期的困难。

许多由“年龄团块”引起的不良后果可能被下述事件所抵消：

- 快速发展引起的额外冲击，即在官僚组织中产生了各种各样的“年龄团块”。
- 没有得到晋升的官僚组织的成员提前退休。美国军队运用了这种提职—退职系统来抵消由第二次世界大战产生和积累下来的“年龄团块”问题。
- 高层官员的清理整顿。
- 经过长期发展后，官僚组织原来“年龄团块”的成员，被多种年龄类型的成员所取代。

由于许多官僚组织的发展过程是崎岖不平的，而不是稳定平坦的，因此“年龄团块”及其影响效果是一种普遍的现象。

官僚组织的死亡

官僚组织在其组织职能消失后仍然能够续存，是官僚组织的神秘性之一。为什么官僚组织——特别是政府组织——越过了初期生存的极限后很少会消失，我们的理论将给予阐释。

一般而言，组织的死亡是因为它们没有能够执行足够重要的社会职能，以使其成员或客户愿意为那些职能赋予必不可少的资源。这种无能的发生有如下三个原因：组织执行的特定职能的相对重要性消减；职能仍然重要，但是组织已经不能有效地履行它了；或者职能仍然重要，但一些其他组织能够更好地履行它。如果一个官僚组织的死亡是由前两个原因引起的，那么，官僚组织倾向于完全消失。但如果它的死亡是由于另一个组织赢得其职能的话，那么，官僚组织的成员则有时会转移到那个组织中去。在这种情况下，官僚组织是被侵吞，并且以某种形式继续存在。

官僚制被稳固建立后不太可能消亡的原因如下：

官僚组织常常愿意改变职能以生存下去；因此，如果它们在还不是太晚的时候有足够的机智来承担新的职能，或更加有效地履行职能的话，那么，它们的最初社

会职能的相对消退将不会使官僚组织消亡。

官僚组织的特性使其客户在它们的收益不再证明其成本的合理性时，会施加压力以维持官僚组织。一个官僚组织的客户通常在不需要直接支付费用的情况下，就能够享受官僚组织的服务。因此，这些客户迫使集中的资源配置机构保持官僚组织的服务，即使他们不得不负担所有成本，他们也不愿意为那些服务直接付费。

在几乎所有的官僚组织中，只有少数的顾客或供应者能够从官僚组织的服务中得到巨大的无可替代的净收益，以致他们即使在边际利益比边际成本低的情况下，仍然继续要求获得这类服务。政府的官僚组织特别有可能拥有这种热情的客户，因为它们提供的服务，是私营机构的单独行为所无法提供的。例如，国防合约者是很难为导弹或者航天器找到任何私营买主的。

当在官僚组织的成本和收益之间缺乏精确的平等交换关系时，往往掩盖着如下 23
情况：维持官僚组织的成本超过了收益。下列自然倾向是经常出现的，即任何组织的成员都会维持组织的生命以顺利执行其职能，甚至当官僚组织真的“应该”死亡时也是如此。

与私营公司相比，官僚组织往往无意介入全面的冲突。与官僚组织相比，私营公司更容易进行你死我活的斗争，这主要有两个原因。第一，在自由竞争的市场中存在众多的小公司，激烈的竞争相对而言更为公正，而且，这是生存的前提条件。相对而言，如果一个官僚组织“侵入”另一个官僚组织的领域中时，那么，它就是一种针对特定对手的蓄意行为。本质上，官僚组织与处于垄断地位的大型公司一样，它们试图避免全面的竞争，因为全部卷入的代价太大了。第二，如果两个或者更多的官僚组织开展关于控制特定社会职能的“战争”，那么它们会不可避免地吸引政府的资源集中配置机构（行政和立法机构）的注意力。这是特别危险的，因为官僚组织的竞争对手确实能够引起人们注意到自己的部分主要弱点。而且，每一个官僚组织的高层官员都害怕任何详细的调查，因为几乎每次调查都能发现一些尴尬行为。

经验表明，官僚组织和处于垄断地位的大型公司的“死亡率”都非常低。这也说明官僚组织很难消亡的一个最重要的原因是它们庞大的规模。所有的大型组织都有很高的生存率。与小型组织相比，大型组织能够承受可用资源的波动，也拥有一些在本章中论述过的一些优势。因此，组织规模——而不是组织职能类型——才是决定生存的首要因素。根据官僚组织的内涵，由于所有的官僚组织都是大型的，而大多数商业公司都是小型的，那么，把官僚组织和私营公司之间的整体死亡率进行直接的比较注定会造成误导。

即使一个官僚组织不能聚集足够的外部支持，保证它继续作为一个自治机构而存在，它也能通过融入别的大型官僚组织而继续生存。

尽管在官僚组织自身的领域中死亡率很低，但很少有官僚组织（或者任何类型的组织）能够长久存在，比如，存在几百年。当创设某些官僚组织的政府被替代时，这些官僚组织将会消失，罗马帝国的官僚组织就是如此。与此相类似，私人官僚组织的寿命通常也不会长于产生它们的文化的寿命。但大学和教堂却能长久地存活下来，罗马的天主教堂和牛津大学就是例证。

第 3 章

什么是官僚制？谁是官僚？

3.1 定　义

什么是组织?

组织是由有意识地相互协调的两个或更多个人的行动或力量为达到特定目的而创建的系统。[①] 这个定义意味着每一个组织都至少包含一个基本的劳动分工，在其成员中有一些专业性的活动。随着组织规模的扩大，或者目标变得更复杂，组织活动的专业化程度也日渐提高。因此，如果一个组织要有效地实现其目标，通常会经历需要增加协调活动的过程。这些包括组织规模、复杂性、专业性以及需要协调的关系，是所有官僚组织的最重要方面。然而，由于它是所有组织的特点，就不止是官僚组织的特征。

什么是官僚组织?

官僚组织具有下列四个基本特征中的每一个主要特点，以及一些（并不必定是所有的）次要特征。[②] 因此，满足而且只有满足了下列条件的组织才是官僚组织：

---

① 参见切斯特·I. 巴纳德：《经理人员的职能》，3～7 页、65～81 页，特别是第 73 页。彼得·M. 布劳和 W. 理查德·斯科特：《正式组织》(San Francisco: Chandler Publishing Company, 1963)，2～8 页。

② 它们被次要考虑是因为：它们不是必需的；它们可以由基本特征推导出来。这些将在本章后面进行讨论。

（1）必须是大型组织。通常而言，如果高层人员掌握的情况比其他组织成员少，则该组织是大型组织。

25

（2）组织的绝大多数成员都是全职人员，并且他们的大部分收入都依靠其组织中的工作。因此，大多数成员都忠诚于官僚组织；他们不是业余的。官僚组织必须为获得自身组织成员的工作而在劳动力市场进行竞争。

（3）初期雇用的人员的提升、留用和评估的方式，至少都是基于他们在组织中的职责而定的，而不是按照个人特征（例如：宗教、种族、社会阶级、家庭关系、年龄）或者由官僚组织的外部选民选出的官员来评定。

（4）它产出的主要部分并不是直接或间接地由组织外部的市场通过权衡机制来评估。

因此，通用汽车公司作为一个整体并不是一个官僚组织。因为，它的产出是由外部市场来对其汽车、柴油发动机、冷冻机等产品进行评估。然而，雪铁龙分公司的公关部或许是一个官僚组织，因为，对其产出缺乏准确的市场评估方法。

上面所列的这些关键特点并不包括马克斯·韦伯在其著名的论述中对官僚组织本质的描述特征。[①] 这些被略去的特征包括等级性组织、非人格化的运作、规则的广泛使用、行政任务的复杂化、保密以及基于职业基础上的特别训练人员的雇用。大多数官僚组织都具有此类特征，但是它们中的绝大多数特征能从上面提到的四个特征中得到逻辑化的推论。因此，这些附加的特征（除了保密性）都被视为表示官僚组织的次要特征。

谁是官僚？

官僚是官僚组织中的任一成员，这个结论看似合理。然而，这并不符合本研究的界定。本研究中，官僚具有下述特征：

（1）他为一个大型组织工作。

（2）全职为组织工作，并且主要收入来源于这个职业。

（3）组织对其重要职员以及有问题的员工采取的人事政策（包括雇佣、提升和留职），至少是以其在组织中履行的职责为基础的。

26

这意味着个人自身并不是定期地被任何组织外部的选民选入该职位，他是否继续在该职位任职，也并不是（要么是合法的，要么是习惯性的）与一些定期选举到该职位中的其他人是否继续任职有直接联系。

（4）无论他所在的组织整体如何对产出进行评估，他自身的产出不能通过任何市场评价机制来进行直接或间接的评估。

这个定义的几个特征都特别重要。

第一，官僚能够为非官僚组织工作。这个界定允许我们探讨私营组织中非典型官僚组织的官僚。

---

① 马克斯·韦伯：《官僚制》，196～244 页。

第二，不是所有的官僚组织中的成员都一定是官僚。例如，哈佛大学的售书人员。因为其雇员的既定产出能通过图书市场来进行评估，他们就不一定是官僚。

第三，不管怎样，我们使用的官僚一词并没有贬义。官僚作为个体在效率、诚实、努力工作、精确性、公共精神等方面比非官僚既不是更好也不是更坏，他们通常也不一定比非官僚更令人钦佩。当然，官僚组织的制度结构就上述特质在官僚和非官僚之间可能有重大差别。但是，这并不意味着官僚作为个体有优劣之分。

然而，由于仍然存在对官僚一词陈旧的误解，因此，在此项研究中，我们将使用更为中性的词语“官员”。

什么是官僚制?

“官僚制”在关于组织的现代著作中是一个最常使用的词，但它有三层不同的含义：

(1) 通常它指一个特别的制度或者制度的分类。在这个意义上，“官僚制”与上面定义的“官僚部门”表达的是同一个概念（虽然不是所有的学者都同意我们对此概念的特殊界定）。

(2) 它也意味着一个在大型组织内配置资源的特定方法，也就是“官僚化决策”。

(3) 有时它意味着“官僚化”或者“区别于其他组织形式的官僚组织特性”。在这个意义上，它指的是一种被许多组织所拥有的特性。这就是形容词“官僚政治的”，即在下述评论中所经常使用的含义，如：“他有官僚观念”。作为一种特性来考虑，官僚化并不是非有即无的概念；组织在一定程度上都具有这种特性。本质而言，这个含义指的是那些标志着官僚组织的次要特征。因此，非官僚组织同样具有官僚组织的特征，甚至个体也可能具有官僚的特征。所以，这个词的使用比上面的定义具有更多的弹性和模糊性。“官僚组织”将在不同的时间在所有这三种意义上被使用，究竟采用哪种定义须视情况而定。

27

3.2 官僚组织特征的意义

建立理论的原则是尽可能地减少基本假定，我们在此也尽可能地削减官僚组织的基本特征的数量。所使用的基本特征都是按照官僚组织的本质从一系列组织特点中挑选出来的，去掉了其中非官僚组织的特征。

基本特征的选择主要是基于官僚组织次要特征的考虑。基本特征能够涵盖所有那些清楚地展示与官僚制有传统关联的次要特征的组织和个人，并且排除所有那些明显不具有这些特征的组织和个人。因此，次要特征是定义的关键部分。然而，由于次要特征是前面提到的组织和个体的基本特征的直接结果，因此它们并未被涵盖于以下讨论之中。我们将在第 6 章中详细研究官僚组织的基本特征和次要特征的

关系。

庞大的规模

将小型组织从官僚组织等级中排除出去有两个原因。

第一，组织中的每个人几乎都了解其他人，那么，成员之间的非正式关系将可能支配正式关系。结果，官僚组织中重要的次要特征的意义变得毫不重要。

第二，小型组织并不面临复杂的沟通和协调问题，而这些问题正是真正的官僚组织结构的一些重要的次要特征。

全职成员及其经济保障

主要收入来源于官僚组织的成员将非常关注他们的工作，而基本依靠“外部”收入的成员可能只是业余工作者。[①] 在我们的分析中仅仅考虑“正规的”或者“专 28
业性的”官僚组织。

此外，官僚组织必须对它的大多数成员支付现金收入，以此来得到他们的服务（虽然在一些特定的官僚组织中，例如宗教群体，非货币的刺激可能更加重要）。这表明官僚组织必须在劳动力市场中为其成员的服务而竞争。因此，市场必然会影响大多数官僚组织的雇佣行为。

基于“功绩”基础上的人事雇佣、提升和留职[②]

只要官僚组织中雇佣、提升以及人员留职的决定至少以对组织中人员执行的某些评估为基础，那么，官僚组织中的上级就对其下级有一定程度的控制。这是所有官僚组织中的关键因素。因此，我们的定义排除将它们的人事政策完全建立在个人因素基础上而不是履行职责基础上的组织。然而，由于大部分人事政策会被资历、任人唯亲、种族背景、政治关联或纯粹的机会[③]等因素所支配，因此，我们的界定并不考虑这些因素对基于功绩基础上的人事政策的影响。然而，只要雇佣、留职或提升的政策是建立在一定的功绩基础上的，就满足了我们所界定的基本条件。但是在我们的分析中，将假定履行职责在人事政策中起决定性的作用。

另外，由官僚组织外部选民定期选举出的官员不属于官僚组织。根据我们的定义，外部选举的官员或与这种官员息息相关的官员（例如，与总统选举直接相关的农业部长）都不是官僚。自我利益会导致其对那些决定他是否留任或薪水多少的人群负责。因此，由外部选民选举出（或者间接依靠选举的个体）的成员主要忠诚于

---

① 这并不意味着指责“业余人员”的忠诚和贡献。

② 这个用法来自戈登·塔洛克：《官僚制的政治》（Washington, D. C.：Public Affairs Press, 1965），16～19 页。

③ 这个用法来自戈登·塔洛克：《官僚制的政治》（Washington, D. C.：Public Affairs Press, 1965），16～32 页。

选民，而不是主要忠诚于组织，这将迅速改变他们与组织关系的性质，因此，本书不把此类人员作为官僚。

3.3 官僚组织与市场分离的意义

市场在资源分配中的作用

29 在经济活动方面，大多数组织具有两种作用。一方面，它们需要进行市场投入，购买用于生产的稀缺资源；另一方面，它们需要在市场上出售自己的产品。在市场中，每一个生产者都将他的产品平等地与买方交易，买方用资金购买产品。生产者将出售产品所得的资金用于购买市场上的稀缺资源。只要生产者的销售收入能够支付其投入，就能够运行下去。

因此，等价交换的产品销售为评估生产者的绩效提供了一个机制。如果产出大于投入（包括资金的“正式的”报酬和作为成本的企业风险），他将获悉其产出对购买者而言具有购买价值。另一方面，如果其销售价值小于投入的成本，他将了解到其产品的价值不足。

在一个自由的企业体系中，市场在公司之间进行资源配置，促进优势企业的发展，淘汰不受人们欢迎的企业。与此类似，在一个公司中，市场能够引导公司努力从生产不受人们欢迎的产品转到人们渴望购买的商品上来。市场也可能影响生产者在其生产过程中用一个相对不那么高的投入（例如铝）来替代一个相对而言较高的投入（例如钢）。

进一步而言，市场为评估企业中的个人行为提供了一个标准。一个能带来两倍于其他人订单的销售商对公司而言显然更具有价值。甚至执行完全不同职责的人只要能够进行市场贡献核算，例如成本决算，同样能够进行对比。

产出市场的缺乏如何影响官僚部门①

30 与其他大型组织不同，官僚组织在经济活动中的作用是单向的。它们需要购买稀缺资源生产其产品来投入市场。但是它们的产出不直接投入市场。② 因此，它们缺乏直接的评估其产出与投入的方式，这种评估方式的缺乏对官僚组织的所有行为都产生了深远的影响。

我们集中分析的大多数官僚组织都是政府机构。政府服务很少在市场中出售。

---

① 强调无法在市场上评估官僚组织产品的观点来自于路德维格·冯米泽斯：《官僚制》（New Haven：Yale University Press，1962）。

② 一些官僚组织在市场中销售它们的产品，例如，田纳西河流域管理局销售电子能源，耶鲁大学销售图书；然而，如果一个组织在市场中销售它的绝大多数产品，并且因此而具有市场方向，那么，根据我们的定义，它就不是真正的官僚组织。

因此，在官僚组织提供的服务和它为了提供服务而得到的收入之间并没有直接的联系。相反，它要么从其所属的大型机构的中央预算单位获得资源配置（例如公立大学），要么从非市场捐赠中获得资源（例如私立大学）。如果官僚组织从属于政府，政府从那些可能受益、可能受损的不可避免地受官僚组织行为影响的市民中征税。不管我们是否考虑完全的或边际的税款和效用，都缺乏一种机制来在市民从政府行为中得到的利益和他所支付的税款之间进行衡量。①

因此，事实上，每一个官僚组织的收入和支出都是完全分离的。所以，官僚组织在市场中获取收入的能力，很难对该官僚组织的发展、维持或削减其行为支出产生影响。它也不能协助官僚组织决定如何使用其控制的资源，或者评估个体官僚的行为。简而言之，私营的非官僚化公司使用的决策评判标准完全不能适用于官僚组织。

这并不意味着缺乏有效的标准来评估官僚组织行为。它也并不意味着经济工具不能适用于官僚组织中的资源配置。然而，官僚组织不可能将市场作为衡量其组织整体运作的客观标准。

一些模糊之处

我们对官僚组织的界定存在着一定的模糊性。即使在纯粹的营利组织中，也常常很难根据市场来评估一个人的单一行为。一个分厂的经理可能在一年中只得到了一份坏的盈利记录，仅仅是因为一场龙卷风毁坏了他的工厂，或者设计部发明了一个并不流行的产品，或者一种不可缺少的生铁材料的价格狂升。很少有公司会不看 *31* 这些外部环境的影响而单凭它的市场产出（营利）就解雇他或者降他的职。因此，在营利公司中，可能很难凭经验就区分官僚和非官僚。因为，非市场因素将影响每一个人的报酬和他的一定程度的提升。不管怎样，至少在理论上区分其业绩不与市场相关的人和业绩与市场相关的人是合理的，虽然这些关系显然因其他因素而有所减轻。

关于官僚组织并不依靠外部市场来评估其成员的产出的主张也产生了一些模糊性。在中央计划下运作的社会中，市场存在，但是它们并不是自由的市场。所以，一个苏联工厂的产出是有“市场”价格的，但它们是被中央权威设定的，而不是由供应和需求来决定的。因此，这些价格事实上并不反映资源的相对稀缺性和其所包含的价值。结果，苏联的市场机制仅仅作为一个划拨设施产生了有限的效果。在这种情况下，苏联企业的产出能像美国鞋厂的产出那样以同样的方式根据市场来进行评估吗？它们可能可以——至少从企业管理的角度看——只要价格不是由企业自身来设定。如果它们能够，并且如果苏联当局实际上使用了市场方向的测试来评估其成员和工厂的行为，那么，苏联的工厂在这种含义下就不是官僚组织。如果是这么回事，那么，讽刺地说，部分美国大型自由企业是官僚组织，但是社会主义的苏联经济的许多部门却不是。

---

① 这个方面在安东尼·唐斯的《民主的经济理论》第 10 章中有详细的探讨。

第 4 章

官僚组织的必要性

4.1 官僚组织仍然存在

许多人将官僚组织和官僚看成是必要的恶魔。事实上，人们普遍认为官僚组织的规模和影响应该最小化。本章将揭示为什么不可能从现代社会中消除官僚组织。一些关键社会职责必须由非市场化导向的组织来履行，这些组织具有官僚组织的所有特征。

4.2 必须由非市场组织履行的现代社会职能

市场经济的民主社会中需要政府职能的主要原因

巨大的外部收益或成本

一些重要的社会职能不能被市场导向的组织充分履行，因为它们包含了外部成本或收益。在市场价格中外部成本或收益并不能反映出来，但是却能直接或间接地影响市场以外的利益。例如，汽车产生的废气将会导致洛杉矶生活水平的非市场成本。

当由于外部因素而引起了内部和整体成本或收益之间的分歧时，私营机构往往并不考虑所有与其行为相关的影响而进行市场决策。有些时候会在社会中产生很坏的影响。私营机构只会执行对自身有利但会极大地增大他人成本负担的政策，而不会执行对

其自身利益有害而有利于他人利益的政策。

要避免这些结果的出现，社会必须拥有非市场导向组织。在内部和整体成本或收益之间存在巨大分歧的时候，这些组织能够通过干预市场来帮助确保所有相关成 33
本和收益进入决策过程。例如地区控制、交通管制、颁布禁烟法律，等等。

不可分割性收益

一种极端的外部利益形式是非常重要的，它被一些经济学家称为“公共物品”。一种公共物品能够提供不能分割的利益。只要它存在，每一个人都能够从中获利，而不管他是否付费，也不管有多少人从中获益。

私人市场的利益分配机制不可能提供充足的公共物品。受益者受成本利益的激励，会掩盖其对公共物品的真实偏好。例如，国防对每一个公民都有利。但是每一个人都发现可以规避付费来享受这种利益。进而，每一个人都假设别人承担成本而他仍将继续受益。在一个自由市场中，每一个人都做出同样的假设，以至于没有人承担这种成本，因而很难确保这种利益的实现。

因此，非市场导向的组织可以使用强制力量进行资源配置，用于提供公共物品。例如关键性的国防服务、法律和秩序的维持、契约的实施，以及教育等一些不可分割的利益。

收入的再分配

社会成员可以决定他们的收入再分配，从而使某些人（通常是那些低收入的人）能够从别人（即那些高收入的人）的支出中获利。一些这样的再分配能够通过小规模的私人捐赠来自愿地完成。然而，市民可能认为这种行为是不适当的。因此，个体公民或许会组成大规模的慈善机构，这些慈善机构本质上是非市场导向的。或者，部分市民可能希望能够从另一些市民那里拿走一些额外的金钱，并将之转移给其他人，正如在失业补助、对穷人的医疗补助以及对未成年孩子的援助中所体现的那样。而那些被拿走钱的人常常并不愿意在没有法律（最终被强制的威胁所支持）要求的情况下做出捐赠的决定。既然市场是建立在自愿交易的基础上，那么，非市场导向的组织对这种政策而言则是需要的。

垄断的管制

由于技术的原因，一些运作必须被垄断（例如，电话公司或者某地区的电力供应）；在一些其他行业中，规模经济或专利控制产生了很强的垄断倾向。非市场管 34
制机构常常在这种垄断市场中建立，以保护公众消费。

保护无知或弱势消费者

一些产品可能由于自身的缺陷对其消费者十分有害，消费者由于技术上的缺乏或者实际的困难而不能测量其产品的质量。这主要包括食品、药品、水供应以及香烟等。在这种情况下，为了保护消费者的利益，使其免受生产者的损害，常常由政

府建立管制或监测机构来对消费者进行保护，而这些机构的建立则必须与市场相分离。

市场经济的不稳定性与缺陷

市场经济的整体行为可能与社会的期望大相径庭，例如20世纪30年代的大萧条。为了防止这种结果的出现，或者当其发生时对其进行纠正，政府建立了非市场机构来测量经济行为（如贸易部的国民收入部门的做法），或者根据采取的补偿步骤作出建议（如总统的经济建议委员会的做法），或者采取措施（如联邦储备委员会的做法）。

开发无组织的领域

在一些行业中，特别是农业，由于生产者缺乏组织，以致竞争性的市场缺乏研究和开发新技术的动力。因此，政府可以设立非市场机构开发这个领域的研究，减少由于生产的技术改变引起的震荡。

创立法律以及其他社会规则

大多数民主以及许多非民主社会都建立在道德假设——人类本质上在一些终极意识上是具有平等价值观念的——的基础上。这样的社会试图创建一个提供单独一套贯彻公正规则的法律和秩序系统。然而，由潜在的购买者和销售者所组成的市场只对金钱敏感，而且金钱几乎在每一个社会中的分配都是不平衡的。因此，如果要平等地对待所有的公民，法律和秩序系统不能建立在市场的基础上。

维持政府自身的运作

上面描述的许多非市场组织的创建、组织、运作和财政，呼唤成立更多的其他
35 非市场组织。例如财政部、行政总局、预算部、预算办公室这些官僚组织，为了整个政府机构的“大家庭”而承担必要的“家务管理”事务。由于一般的政府机构都缺乏衡量产出的市场机制，那么，那些从事内部事物的机构也不能实现市场化运作。

上述清单所列举的是非市场组织的政府行为，政府的行为可能更多或者更少，这取决于政府的类型。然而，所有的政府必须执行大量的此类行为，因为它们是政府存在的主要原因。

非民主社会中的政府职能

与民主社会政府相似的职能

基于同样的原因，非民主社会必须由非市场导向的组织来执行许多民主社会中类似的基本组织职能。此类职能包括不可分的利益、法律和秩序、维持政府的运转等。

统治精英的政治控制

每一个政府都试图在其统治人们的思想中建立其权威的合法性。在民主社会中，执政党通过赢得在竞争性党派之间重要且自由选择的定期选举中的“权利”进行治理。大量社会中的机构，例如：学校、教堂、政党、商业公司以及传媒，往往强化了公民对这种规则的认同。

相对而言，非民主社会通常设立特别的组织或强化统治者的合法性，并且提供将被统治者的思想、意见和愿望传达给统治者的渠道。这种特别的组织，几乎是所有非民主社会的政府用来压制反对意见的。当政府既不回应也不允许被统治者公开表达其意愿时，自然会引起后者服从前者命令的合法性问题。此外，对大多数公开表达不满意见的压制，往往使政府对被治理者的真正需要或者渴望缺乏了解。然而，如果该政体不想使其程序遭受不可预期的和分裂性的回应，那么，至少对这样的认识必须有一定程度的了解。因此，统治群体需要一些信息搜集组织，这些组织将传送这些信息，而不会导致任何强烈的或公开的冲突与不满。

这两种需要，最好是由被统治群体控制的非市场组织来负责，包括许多在大多 *36*
数民主社会中是市场导向的组织（例如传媒）。市场导向的组织不适合这种工作，因为，它们寻求的是它们自身利益的最大化，而不是统治者的合法性或者关于管治意见的准确信息的合法性。统治者无法在这些组织中，通过竞争的办法来消除这种缺陷，除非付出让社会公开表示不满或反抗的代价。

从事经济生产和分配的公共组织

在社会主义、共产主义和“混合经济”的社会，许多经济组织是国有的，并且是根据那些与管理自由企业不同的规则来运作的。自由企业主要通过市场信号来规划它们的行为，因此，将许多外部成本和收益的决算留给其他社会机构——特别是政府。但是，社会主义社会和共产主义社会中的个体生产和分配单元被期望进行明确的外部决算，在执行其运作时同样要求进行内部成本和收益的决算。① 既然外部成本和收益通常不能通过市场来进行处理，那么，这就意味着这些经济企业必须首先作为非市场组织进行运作。进一步而言，这种社会常常在重要经济职责上（例如：决定整体投资率）避开消费者主权的原则。因此，在这些社会中，官僚制形式的组织是执行非常重要经济职责的唯一合适对象，而在基本自由的企业系统中，这些重要的经济职责是由市场导向的公司执行的。

非政府功能

非极权社会的许多私营组织产生的不可预测的结果，包括大量的外部成本或收益，通过平等交换的市场机制很难消除，但可以通过一些社会组织来完成。这些组

---

① 戴维·格拉尼克：《USSR 中工业公司的管理》（New York：Columbia University Press，1954），281～283 页。

织包括教会、大学、慈善机构、社会俱乐部、政党以及职业团体。虽然一些这样的组织在市场中销售产品，但是它们的主要活动是非市场导向的。

4.3 非市场组织中官僚制的其他特征

37 我们界定的官僚组织，比其他非市场导向组织具有三个更为明显的特征。社会所需要的执行上述职能的非市场组织一定具有这三个特征，因此，它们是官僚组织。

为何大多数组织的规模都较大

世界上许多社会都拥有几百万甚至更多的成员，因而必须在很大的范围贯彻执行上述的绝大多数社会职能。工作规模的庞大，自然需要由大型组织来履行职能。虽然许多大规模的工作（例如保卫苏联）能够分割成不同的工作，但是小规模的工作却不能被分配给完全分离的、小型的组织，这是因为它们必须进行密切的协调与合作。

为何雇用全职的、拿工资的成员

这些职能的另外一个特征，就是它需要经过培训的工作人员不断地提供服务。这一点非常重要，或者是因为中断他们所提供的服务非常有害（例如法律和秩序的提供），或者是因为只有通过不断的努力才能够维持所需的专业知识（例如驾驶超音速飞机）。执行这些职能的人员必须得到足够的训练，而且要非常可靠。这样的素质，不是业余人员或者沽名钓誉者所能具备的。

但这并不是说，在这种组织中非经济的刺激不重要；在一些情况下它们的确很重要。而且，仅仅为了工作的享受、强烈的责任感，或者为了从行动中获得权威的感觉，我们相信有少数个体能够有效地完成工作。但是，对于大型组织而言，其工作分类从低层的执行到高层的政策规划，不大可能依靠个人的爱好来完成组织的使命。这种依赖性只能建立在人们对金钱的需要上，这种需要也强化了他们服从命令的意愿。正如马克斯·韦伯所言，“在相同条件下，只有经济上独立的官员，即有产阶层的官员，才能够承受失去职位的风险。现在和其他时候一样，可以征募无产阶层的成员来加强统治者的权威。”①

为何人事政策必须建立在绩效基础上

38 只要晋升建立在上述两个基础之上，官员就能够精力充沛地、有效地执行其组

① 马克斯·韦伯：《官僚制》，235 页。

织职能。这两个基础对大型的非市场组织非常重要。这些组织是在一个变动的和不确定的环境中执行复杂的任务，因此，它们需要具有有原创性和想象力的成员。而且，这些成员需要被授予相当的权威；因而，它们也需要给那些至少部分地贯彻执行上级命令和意图的低层官员，授予一定的自由裁量权。

4.4　政府的非市场职能为何不能由非官僚组织履行?

一些政府行为批评家认为，许多政府的非市场职能并不需要由官僚组织自身来执行。例如，米尔顿·弗里德曼主张将教育设施的提供完全交给私营公司。[①] 与此类似，其他经济学家也支持邮局和消防以及警察部门的运作全部交给私营公司。

毫无疑问，私营公司能够以自愿的市场交易的方式执行现在由政府机构承担的服务职能。电力供应和一流的邮政服务都证明了这种潜在市场的存在。但是，从政府机构中将一些市场服务转移到私营公司并不会消除对大型非市场组织——官僚组织——的巨大需要。这主要基于三个原因。

第一，现在由政府机构提供的非货币福利服务将仍然由官僚组织来提供。例如，由邮政部门提供津贴的几种服务（如农村免费递送），不仅不可能通过自愿的市场交易方式获得自我支持，相反会产生那种被国会认为是重大的外部效益。

第二，需要通过官僚组织的管制来获得一些市场利益，因为这些市场利益不能与非市场利益的获得分割开来。例如，如果为了孩子能够得到教育而将大量的现金交给孩子的父母，并将选择教育权利完全赋予父母，而对私营企业家提供的教育产品缺乏管制，那么，一些人将会把劣等的教育出售给不负责的或无知的父母。在这种情况下，向每个孩子提供最低限度教育的社会福利将受到影响。为了 39
这种福利的实现，需要创立一个非市场导向的组织，强制制定最低教育质量标准。

第三，前面描述的许多政府职能无法进行市场分割，因此，它们必须完全由官僚组织来承担。例如对“自然”垄断的管制和弥补市场缺陷。

这个推理并不意味着所有社会需要的官僚组织必须被政府拥有或由政府来运作。私营运作的官僚组织（例如联邦储备银行）也能执行重要的管制职责和其他非市场导向的职责，只要政府能够获得最高的权威。因此，关于谁应该拥有和运作官僚组织的问题，与它们是否应该存在的问题是不同的。同样地，社会需要官僚组织来执行一些政府职责的事实，并不意味着所有的现在由政府履行的职责都必须由官僚组织履行。毫无疑问，一些公共职能能够被转换给市场导向的组织。但这并没有改变官僚组织在现代社会中的必要性。

---

① 米尔顿·弗里德曼：《教育中的政府角色》，见《资本主义和自由主义》（Chicago：University of Chicago Press，1962）。

4.5 非市场组织能否有效地履行其社会职能？

关于官僚组织效率的讨论通常包括一个或两个截然相反的观点。其一是马克斯·韦伯的观点，他认为官僚组织非常有效率。韦伯的观点大致如下：

> 官僚组织优越的决定性原因是它拥有比其他组织形式优越的技术条件。发展完备的官僚组织与其他组织相比，就像机器生产与非机器生产的模式之间的对比。精确性、速度、清晰性、文本处理、连续性、审慎、团结、严格服从、减少摩擦和物资以及人员的成本——这些都是标准的官僚制行政组织中的卓越特点，特别是在官僚组织的独裁形式中。与社团的、荣誉的、职业的管理形式相比，训练有素的官僚组织在所有这些观方面都是优越的。①

另一个极端的观点则批评“大政府”，谴责官僚组织总体无效率。这种观点认为，官僚组织的发展是自我膨胀的结果，它标志着社会福利的损失。

这些看似矛盾的观点实际上并不矛盾。相反，它们是建立在将官僚组织与两个
40 不同的替代物相比较的基础上。那些赞扬官僚组织效率的人是将它们与非市场导向机构的可替代形式相比，如韦伯提过的旧形式。另一方面，关于官僚组织无效率的批评是将它们与现代自由市场组织相比，特别是营利性公司。因此，哈耶克和冯米泽斯认为，官僚组织在大型工业社会中不能理性地配置资源，至少在它不效仿自由市场中的企业的非中心化决策时是如此，而自由市场中的公司则可以。②

这种观点与认为官僚组织在执行重要的非市场职能时比其他组织形式更有效率的观念绝非水火不容。因此，人们在同意对官僚组织进行批评的同时，仍然同意韦伯的基本结论，即官僚组织的发展历史表明，它具有极大的优越性。

但是技术优越性严格说来是相对的，它无论如何都不是完美的。官僚组织提供了大多数已知的有效执行特定重要社会职能的方法，但并不意味着它们必然以“社会最优化”的形式来履行这些职能。然而，许多经济学著作都将其作为基本的假定。

这种错误常常与经济学家认为某些社会职能不能由市场导向组织很好地执行的断言相伴随。经济学家虽然得出可以要求非市场导向组织履行这些职能的结论，但他们往往又断言，仅仅是让某些职能由这样的组织来履行就能确保它们很好地被执行。这显然是错误的，事实上，在这个问题上，有关福利分析表明，民主政府的行为导致社会几乎无法实现资源配置的帕累托。③

因此，关于某些职能可以由非市场组织正确履行的结论，并不表明这些职能会得到有效的履行。试图发现官僚组织是否将“最优地”执行职能是整个分析的目的

---

① 马克斯·韦伯：《官僚制》，214 页。

② 参见路德维格·冯米泽斯：《社会主义》，J. 恺恩译（London：Jonathan Cape，1953）。

③ 安东尼·唐斯：《民主的经济理论》，174～204 页。

之一。

官僚组织的优点和效率仅仅与特别的社会职能有关，并且与是否存在能够履行此类职能的社会组织有关。因此，除非能够进行具体的论证，否则，对官僚组织技术优越性进行赞扬，或者谴责它效率的缺乏，意义都不大。

第 5 章

官僚组织与环境的关系

5.1 预言的难题

本书的理论主旨之一，是使分析家能够准确地预言现实世界中官僚组织的运作方式。这种预测必须建立在官僚组织行为和它的环境因素之间存在联系的结论之上。

在一些情况下，我们知道官僚组织环境的真实情况（例如，它的内部结构和它的竞争对手），而我们的目标是预言它如何执行它的社会职责，这些预言是建立在经验性分析及其结果的基础上的，是有事实根据的预言。在其他情况下，我们只大概了解某种社会职责是如何履行的，而且我们希望发现何种官僚组织可以最有效地执行它。这些都是描述性的“预言”，因为为了达到预言的目的，可以对相关的假设条件进行调整。

然而，两种预言都必须建立在对官僚组织行为进行实证性分析的基础上。我们能准确地预言何种官僚组织的安排可能产生一个令人满意的结果，仅仅在于我们对官僚组织的环境和官僚组织的行为之间的关系有一个准确的把握。

这些关键的关系包括两种条件和两种行为。条件是官僚组织的内部和外部环境。行为是官僚组织在实现其社会职能时的期望行为和真实行为。这些条件和行为必须按照其中的准确联系进行描述。

5.2　按职能划分的官僚组织类型

我们所界定的官僚组织包括成千上万的组织，它们执行各种不同的职能，在不 42
同的环境中运作，具有多种不同的内部结构和组织行为。泛泛地预测这些官僚组织是无益的。为了消除这种不足，我们需要将官僚组织分成各种不同的类型。

通过分析官僚组织执行的社会职能可以达到这个目的，即通过官僚组织的外部人员对官僚组织行为的评价进行分类。每一个社会职能都包含了实质内容和结构形式。实质内容是官僚组织的行为，例如：提供国防、管理司法、征税、教育儿童、从事癌症研究，等等。这些内容各不相同。结构形式是更为一般性的特征，例如：职能的界定、官僚组织成员需要服从的规则、行为的范围，以及行为的复杂程度。所有这些方面都具有一定的价值，这些价值常常也各不相同。例如：一个官僚组织的职能可以非常清晰地界定（例如："在纽约市范围内的防火和灭火"），也可能非常模糊（例如："保卫美国"），或者在二者之间。然而，每一个社会职能都对组织的结构形式具有一些特别的价值。因此，我们可以通过列举官僚组织的职能的实质内容，通过其职能的结构形式、或者二者的结合来描述官僚组织。

初看上去，按照官僚组织职能的实质内容进行分类，是既简单又有效的方式。这些组织职能比更抽象的结构更清晰，也更容易理解。而且，大多数官僚组织行为的经验性研究都与特定官僚组织的实质性职能存在密切的联系，而很少涉及结构方面。

然而，如果官僚组织分类仅仅以实质性职能为依据，要建立一套能够推导出有用命题的范畴是非常困难的。首先，官僚组织具有各种极其不同的职能。没有创造几十个范畴，仅仅依靠有限的预测来进行分类，很难涵盖各种可能出现的官僚组织活动。其次，任何特定的官僚组织，都可能被赋予不同的实质性职能，而这些职能在逻辑上归属于不同的种类。例如，农业部既将小麦运到印度，也从事杀虫剂研究。再次，把官僚组织的实际职能归入特定的类别，表明一些社会职能具有共同特 43
点，而另外一些职能则没有。最后，把职能的结构形式作为主要的分类工具，同样可以区分出许多类型特征，而无须分析每一个职能的实质内容。

基于上述原因，我们将根据以下结构形式对官僚组织的职能进行分类：

(1) 官僚组织的职能被界定的清晰度。
(2) 理解官僚组织的行为结果并评估其有效性的难易程度。
(3) 官僚组织的内部技术环境在一定时期的稳定性。
(4) 官僚组织的外部环境在一定时期的稳定性。
(5) 不同职能运作的相互依赖性。
(6) 职能的复杂性。
(7) 职能的范围，即职能所包含的不同活动的幅度。
(8) 官僚组织环境的权威设定，即其制度环境的本质。

除了权威设定以外，其他方面的程度区分是严格的。因此，上述前七点中，一个特定的官僚组织的职能，或许可以沿着完整的形态进行分类。

很显然，由于一些官僚组织具有多种职能，而那些职能对于结构划分具有不同的价值，这个事实影响了我们的分类系统。这意味着，根据一个特定的方面对官僚组织进行整体分类，可能需要一个用于测量的“权重”，用于对不同职能的特定方面的不同评价进行加权集中。这虽然是一项困难的任务，但任何把社会职能作为官僚组织分类工具的系统都不能不使用它。

5.3 官僚组织的内部维度

我们同样需要一套概念来讨论官僚组织在内部是如何组织和运作以履行它的职能，这套概念就是官僚组织的内部维度。各个维度很不相同（或者结构不同，或者行为不同），每个官僚组织都存在差异；这些差异在官僚组织中有特殊的形式和价值。这里运用十个维度：

(1) 沟通系统。

(2) 智能（信息搜集）系统。

(3) 权威的分配，包括正式的和非正式的。

(4) 资源配置系统（预算系统）。

(5) 确定官僚组织目的和职能的程序。

(6) 官僚组织的创造力：创新的方法和创新的态度。

44 (7) 官僚组织职能的内部划分。

(8) 官僚组织在规模、技术方法、社会功能上的稳定性。包括它的整体成长或衰落。

(9) 与外部环境互动的方法。

(10) 官僚组织中官员的混合类型，包括受某种特殊类型支配的程度。

上面所列的维度并非能够涵盖所有方面，也不是结论性的。事实上，不难设想其他维度，或将上述维度用不同的方式展现出来。[①] 然而，对我们来说，所列的维度已经足够用来形成许多有用的和有趣的命题。因此，大多数分析将集中在官僚组织中的这些维度之间的关系，以及这些维度与官僚组织职能和外部环境之间的关系上。

5.4 官僚组织的权力设定

任何官僚组织的外部环境在很大程度上都取决于它所生存的特定的社会和时

---

① 关于管理和组织的著作，包含了许多分析大型组织活动和内部结构的方式，例如卢瑟·古利克的著名的 POSDCORB，其中大多数都包含了我们省略了的维度。参见卢瑟·古利克：《组织理论注意事项》，见 L. 古利克和 L. 厄威克：《公共行政的要素》（New York：Harper & Brother，1945）。

代。因此，任何对官僚组织行为的分析都必须考虑普遍的社会条件，包括相关技术层面的因素。

然而，不是官僚组织外部环境的所有部分与其行为的相关程度都相同。官僚组织肩负的社会职责，可以向组织外部的人们提供收益，并消耗成本。受官僚组织影响的各个个体和各个机构以及它们之间的关系，构成了官僚组织的外部权威设定。

图 5-1 是关于官僚组织的权威设定。它包括了与官僚组织运作发生密切关系的大量因素。在某些情况下，一些因素可能完全不存在（例如，官僚组织可能没有职能上的竞争对手，或者可能没有任何管制对象）。然而，在此作为一个清单包含其中。下面对图 5-1 中的主要因素作简短的描述：

最高统治者①

任何在官僚组织中拥有合法权威的组织或个人都可以被视为官僚组织的最高统治者。官僚组织可以拥有不止一个最高权威（例如一些联邦机构由国会控制，一些 *46*
联邦机构被总统控制），或者仅仅只有一个最高权威（例如白宫人员）。在许多情况下，最高的权威很大程度地受制于法律（如总统对联邦通讯委员会的权威），或者受限于习俗（如耶鲁公司对其成员的权威）。

竞争对手

任何与官僚组织竞争的组织都可以被看成它的对手。正如在第 2 章中的说明，官僚组织的竞争对手包括职能方面的和资源配置方面的。与私人公司的竞争对手相似，这些竞争对手可以对官僚组织产生各种影响。

受益者和受损者

从官僚组织提供的社会职能中获益的人是受益者；相反，由于官僚组织的运作而受损害的人就是受损者。如果他们是直接的受益者或受损者，那么，官僚组织的行为对他们就有很重要的影响，而且，他们能持续地感觉到这种影响。相反，间接受影响的人就不会持续地从产生影响的内在作用中意识到官僚组织的行为。这样，受武装部队保护的人是间接受益者，由于中间产品税而受损的消费者就是间接受损者。直接受益者和受损者，都可能会积极关注那些能够影响他们利益的官僚机构的事务。结果，他们为官僚组织的行为效果提供了外部的反馈信息资源。而间接受益者和受损者通常对官僚组织的影响无动于衷。他们或者忽视它的存在，或者不愿意花费资源去试图影响官僚组织。②

---

① 我们使用的这个词来自戈登·塔洛克的《官僚制的政治》，51～63 页。

② 这种无知和无动于衷在安东尼·唐斯的《民主的经济理论》中有详细的解释，220～276 页。

45

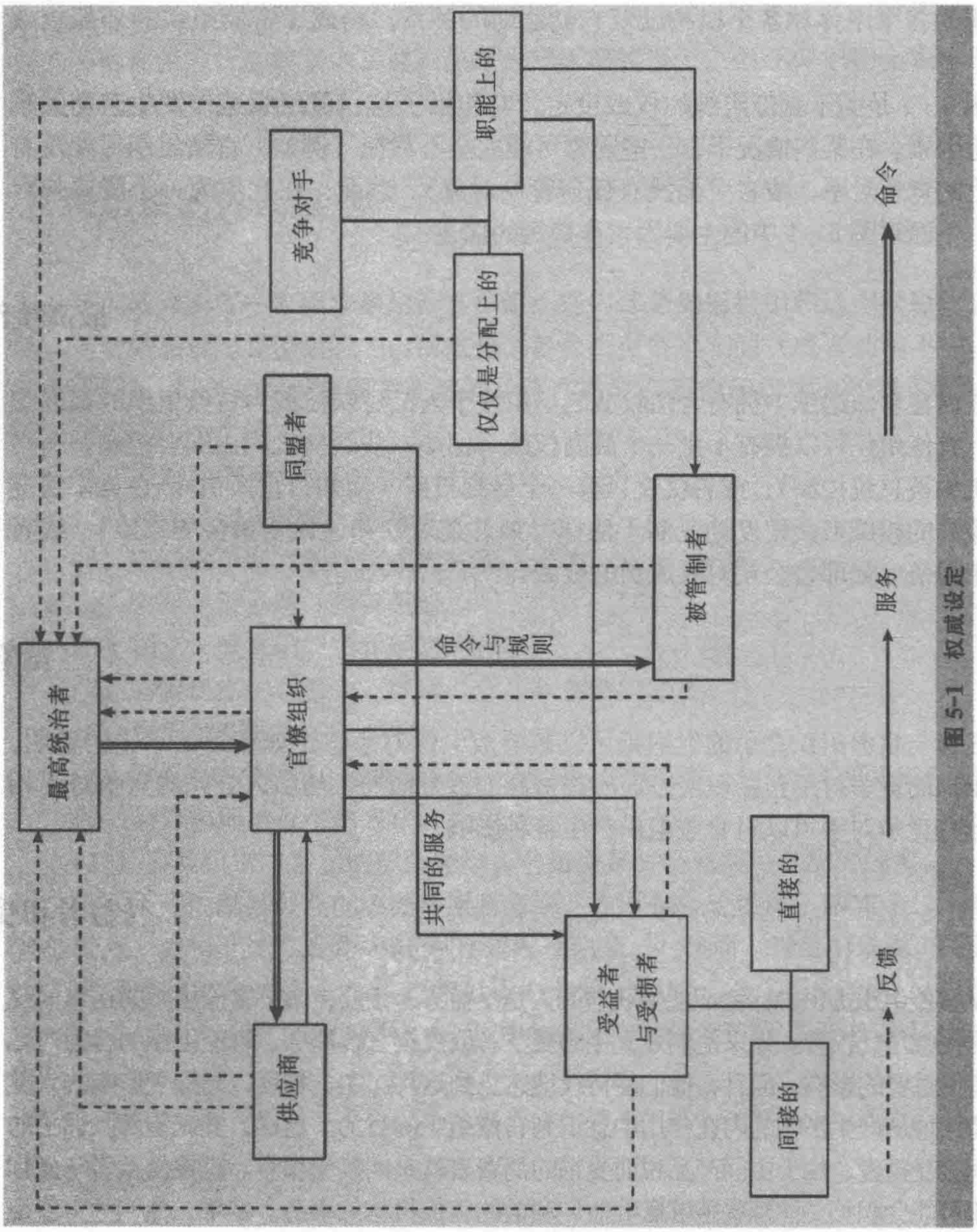

职能上的
竞争对手
仅仅是分配上的
同盟者
最高统治者
官僚组织
命令与规则
被管制者
共同的服务
受益者与受损者
直接的
间接的
供应商
命令
服务
反馈

图 5-1 权威设定

被管制者

一些官僚组织的职能包括管制私人市场或其他社会机构。例如，联邦能源委员会管制天然气价格，警察管制驾驶者的行为。事实上，这些被管制者构成了一个受益者或受损者的特别阶层。

供应商

由非组织成员提供大量消费品或服务的官僚组织，可能对其供应商产生非常重要的影响。国防部就是一例明证，供应商是其外部压力和信息反馈的来源。

同盟者

任何愿意在冲突中支持官僚组织的个人或组织，就冲突的范围而言，都可以看成官僚组织的同盟者。这种分类常常在权威设定上与其他机构分类方式互相重叠，47 因为一个官僚组织的受益者和供应商常常会在冲突中支持它。

很显然，从上面的描述可以看出，不同的官僚组织可能有非常不同的权威设定，或者是由不同的部分组成，或者是因为各个部分的组织方式相去甚远。例如，一个城市政府的警察部没有职能上的竞争对手，但是它可以对许多人实行管制。另一方面，一所大学有许多职能上的竞争对手（其他大学），但是它仅仅可以管制自己的成员。因此，官僚组织的权威设定是不同的，这可能是由于存在大量不同因素而这些因素的价值也各不相同的缘故。

5.5　官僚组织分类的总结

本章所使用的概念将分析者的注意力集中到了对官僚组织行为有重要决定意义的组织职能和组织结构的特征上。这些特征对官僚组织行为的影响方式将在接下来的研究中详细探讨。不过，在此列出一个清单是很有益的。

要对官僚组织进行初步分析和分类，必须按照下列步骤进行：

（1）将官僚组织实际上执行的社会职能列举出来。

（2）根据七个结构性因素的不同程度对其职能进行分类。

（3）根据官僚组织每一项主要职能分析其权威设定。在每一个权威设定中确认所有机构的主要类型，并且分析它们的组织和影响（竞争的、独占的、已知的、冷漠的、权威的、脆弱的，等等）。

（4）初步确定官僚组织不同职能之间的关系。如，它们的结构相似吗？如果相似，哪一种职能占主导地位？它们的权威设定重叠吗？分析的目的是发现哪种职能

或职能的设定在官僚组织的内部结构中起决定作用，或者最能影响其运作。

（5）简要描述每个官僚组织的十个内部维度。在起始阶段，这种描述可以限定在正规的机制和程序中，或者对每一个维度进行简单的分析。对每一个维度的分类方法将在后面的章节中阐明。

完成这个初步的清单，可以帮助分析者在他所从事研究的特定组织的研究中，进一步理解我们的理论的其他部分。

5.6 理论预言的类型

48 虽然预言官僚组织和官僚行为是本理论的主要目的之一，但我们必须承认预言的精确性或特性的局限。该理论包括下列主要变量类型：官僚组织的十个内部维度；官僚组织社会职能的八个结构因素；官僚的五种特殊类型；一些组织和官员行为的其他正常特征。由这个理论发展而来的预言，源于涉及变量之间各种关系的假设。这些假设的重要性将留在最后一章做出说明。

尽管存在上述明显的局限性，我们仍然相信该理论能显著地降低分析者预言官僚组织或其官员接近实际情况的行为的不确定性。评判该理论的最终效果，需要将其局限性和逐步增强对官僚组织及其官员为何采取他们所采取的行动方式的理解结合起来。

第 6 章

官僚组织共同的内部特征

引　言

按照官僚组织的内涵界定，即使所有的官僚组织都具有在第 3 章描述的四个基本特征，它们在许多其他方面还是相差甚远。一些是私人所有的，一些是公有的，还有一些是准公有的。它们的职能范围广泛，从试图阻止核战争到研究遗传，从从事宗教服务到规划国民经济。

然而，所有的官僚组织都拥有下述共同的内部特征：

(1) 一个正式权威的等级结构。

(2) 等级的正式沟通网络。

(3) 广泛的正式规则系统。

(4) 非正式的权威结构。

(5) 非正式的和个人化的沟通网络。

(6) 履行职能的非人格化。

(7) 官员中存在强烈的个人忠诚和个人投入，特别是等级结构中的最高层。

本章将简略地描述这些共同的特征，并说明为什么它们是官僚组织四个基本特征的必然结果。

许多分析既适用于大型的非官僚组织，也适用于官僚组织。例如，所有的大型商业公司和官僚组织一样，都是出于相同的原因而拥有等级权威结构。只要相信我们的推理同样适用于非官僚化组织，我们就将用“组织”一词取代“官僚组织”一词。

6.1 官僚等级制中的正式结构

大型组织中行为不协调的原因

50 任何组织的最初形成都是为了实现一定目的的。如果不对从事不同任务的许多个体的工作进行协调，目的是不可能实现的。这意味着组织的每一个成员都必须愿意调整自己的行为以与其他成员的行为相互协调。如果这种相互调整可以同时实现，那么，将不再需要层级分明的权威组织。然而，大型组织的固有本性产生了大量妨碍实现有效协调的障碍。这些障碍主要包括两大类：利益冲突和技术性限制。二者都引起了组织成员不一致的行为形式，我们称之为冲突。在这里，它是一种中性感情色彩的用法，即并不是蓄意的冲突。等级权威结构需要将这种冲突降低到可以接受的程度。

利益冲突来源于官员追寻目标及其认识现实的主观模型的差异。在任何组织中，没有两个成员具有完全相同的明确目标，因此，即使他们拥有相同的信息和面对确定的环境，对组织的应对措施也将存在着不同的意见。因此，利益冲突不可能通过提高组织的技术能力来消除。

认识现实的主观模型的差异，源于包含与技术专长相关的观点的价值结构。例如，工程师不会按照经济学家或艺术家的方式思考问题。这三种类型的个体或许具有相同的明确目标，甚至拥有相同的信息，然而会在组织应该采取的行动上具有不同的意见，因为他们认识信息的模式所强调的重点不同。这种微妙冲突的来源，与其说是利益冲突，不如说是技术上的局限性。既然它涉及的是价值而不是事实，我们将其归为技术局限性。

技术局限性起源于个人获取知识和信息的局限性。一个大型组织各种任务的专业性不可避免地会导致信息的专业性，以致每一个官员（甚至执行相同任务的官员）都拥有与其他官员不太相同的信息。因此，即使所有的官员都拥有同样的目标和相同的观察方式，他们也可能对组织应该采取的措施产生不同的看法。

与此类似，不确定性允许他们对某种行为的可能性结果产生不同的看法，因
51 为，对于其中的任何一种看法都无法根据已知的事实进行驳斥。其中的一些观点可能被进一步的信息证明是错误的。然而，根深蒂固的不确定性的存在，意味着几乎总能给那些具有相同目标、相同观察方式、相同信息的聪明人留下不同意见的空间。

由于技术局限性产生的冲突与人们的不同意见无关，只是由于官员无法知道其他组织成员在其办公室所正在进行的行为、既成行为和预期行为造成的。例如，一个在外交服务部的外交官可能决定增加其社会事务，但与此同时，掌握外交部预算的官员也正在他的办公室做减少该外交官招待费的预算。如果他们交换意见的话，两人可能在此事上达成完全一致的看法，但是，他们中的每一个人仍然没有意识到

他的行为与其他人的行为并不一致。在一个高度专业化的组织中，这种由于相互的无知所产生的不一致，可能是冲突的唯一一个最普遍的根源。

使用等级权威结构解决冲突

如果所有上述产生的不一致无限制地发展下去，则任何大型组织行为的整体效果都将受到严重的影响（如果不是毁灭性的话），因为一些成员的行为将抵消其他人的行为。要避免这种结果的出现，必须设立一些机制来解决冲突：即在组织成员间，将不一致的行为模式调整到一个可以接受的互补层面。

这种机制可以采取下列形式：（1）将解决冲突的权威授予组织中的一定人选；（2）使用一些规则，该规则建立在每个人都拥有平等的权威（如多数人原则）的假设上；（3）遵守一些传统的行为规则，这些规则被认为是所有人都要遵守的（正如卡尔·马克思所著述的）。然而，传统规则的使用，意味着前两个机制中的任意一个必须存在，才能解决有关现存规则产生的争端。因此，前两个机制中的任何一个，对大型组织而言都是必需的。

这两个机制在效率上相差甚远。通过投票解决冲突需要大量的时间，特别是在大型组织中，情况更是如此。组织成员在执行其各自任务的过程中是完全分散的，其职责本来就如此，于是冲突常常产生。由定义可知，官僚组织是大型的，而且承担需要进行大量协调的特别任务。因此，发生冲突的可能性确实很大。如果所有矛盾必须通过投票来解决的话，那么，解决冲突的过程将消耗大量的时间，这样，官僚组织完成目标的效率将非常低。① 因此，没有任何大型组织将普通投票权的使用 52
当作唯一的解决内部冲突的方式。相反，至少将一定数量的解决冲突的权威授予组织中具有特定职能的专业知识的个体。

权威的真正概念暗含了一定的层级观念。如果 A 在某些方面对 B 的行为具有权威，那么，A 在这个方面的层级上高于 B。

在这个等级结构中只有两个等级，即争论者和争论解决者，他们的角色在不同类型的冲突中可能会反转过来。这与现代官僚组织的复杂等级结构很不相同。产生这种复杂结构的原因是组织的规模和相互依赖性。为了便于描述，让我们设想，一个组织小到只有一个人具有协调所有工人的权威。如果组织规模扩大，该协调者很快就会对解决由于工人活动的相互依赖性产生的冲突感到不堪重负。这时，另一个冲突解决者被任命来解决产生于一定组织部门的不一致问题。然而，两个不同的冲突解决者的活动之间必定存在一定的相互依赖性。因此，他们自身必须在协调活动上达成一致。如果组织规模继续扩大，冲突解决者的数量也将成倍增长。这样的情况就不可避免，他们必须诉诸不同的权威来解决他们自身的冲突，正如第一层的官

---

① 而且，多数人投票不考虑选举中感情强度的变化这种特殊事件，除非允许相互合作。然而，多数人投票不仅仅是可能被采用的平等—权威选择机制。参见詹姆斯·布坎南和戈登·塔洛克：《同意的计算》（Ann Arbor：University of Michigan Press，1962），131～145 页。

员最终诱发了第二层冲突解决者的出现一样。随着组织规模的扩大和上层组织协调活动的累加，更多层次的类似变革将是不可避免的。

这个在逻辑上相对简单的练习导出如下等级定律："在缺乏市场机制的条件下，对大规模活动的协调需要一个等级制的权威结构。"这个定律直接起源于个人能力的有限性，加上个体之间存在根深蒂固的冲突根源。

然而，上述论证并不符合官僚组织发展的进程。通常一个官僚组织是自上而下产生而不是自下而上产生的。某个人或群体被授予权威来执行一系列特定的职责。这些职责所包括的任务对这个单独执行任务的人或群体而言太大了，加之上层的负
53 担过重，组织就会增加下属，并将上层的任务分配给下层来执行。在这种情况下，一个等级的权威机构会逐渐扩张。而且，这种扩张将在官僚组织的所有不同部分出现，以至于需要调整自身来适应变化的条件和满足服务扩大的需要。

主张自下而上发展的观点证明，一个权威的等级机构对每一个大型组织都是必需的，即使其最初并不需要此类等级机构。等级的形式是有效实现组织职能的需要。

从这个例子中可以得出另一个推论，官僚组织的等级结构并不一定由单一的个体构成。例如，大多数大学通过多数人选举的董事会进行管理（虽然它也有主席，该主席和其他成员"比较平等"）。然而，日常运作的权威几乎总是委托给官僚组织中的个体成员，使其拥有更多的权威。当大量琐碎的决策必须在短时间内做出的时候，将决策权委托给某个人比通过投票来实现群体决策更有效率。因此，大多数官僚组织通过靠近上层的个体官员来管理等级组织，但也有许多官僚组织把群体作为最高的权威。①

职能性冲突与配置性冲突的区别

产生等级权威结构的冲突是由组织中不同官员行为之间的相互依赖性产生的。相互依赖性可以分为三种基本类型：纯职能性的、纯配置性的、职能与配置相结合的。不管运用的资源数量和类型如何，只要其中一个人的行为对其他人的行为效果有反应，两个或更多官员的行为功能就存在相互依赖性。例如，导弹的弹体、发动机和有效载重在功能上是相互依赖的。

相反，当两个或更多行为方式在职能上完全分离时，纯配置性的相互依赖就会产生，但它们必须具有相同的资源配置来源，从而使得增加某人的分配资金必然减少其他人可获得的资金。

一般而言，政府将官僚组织的资金筹措与资金使用分离。政府会设立一些特别的资金筹措机构，并通过这些机构将资金分配给其他承担完全不同职能的官僚组
54 织。有各种各样的活动，其财政来源却出自一个单一的资源储备。资金储备的总体

① 正如奥利弗·威廉森和詹姆斯·施莱辛格给我指出的那样，这种最高群体的成员几乎总是有不同的权威，因为其中一人是主席或总统。因此，平等—权威机制在小型组织中真是罕见。

规模可以扩张或收缩以满足不同的需要。不过，使用集中的财源，会使在职能上毫不相关的行动以及不同的官僚组织之间产生纯配置性的相互依赖。

在官僚组织内部，所有的行动也在某种程度上存在配置性的相互依赖，因为它们是通过官僚组织的共同预算来获得财政支持的。这意味着官僚组织的每一个部门至少部分地与其他部门存在竞争。因此，在官僚组织内部，以及在不同的官僚组织之间，产生纯配置性冲突的可能性都相当大。

通常情况下，由单个官僚组织执行的不同职能之间也存在一定程度的相关性。因此，组织内部大多数的相互依赖性，既反映在职能方面，也反映在资源分配方面。因为履行职能的行为性质的变化，通常会改变该行为中所使用的资源数量和性质，反之亦然。

纯配置性的相互依赖，如同职能性冲突一样，也需要官僚组织内部的等级层次。如果官僚组织中的每一个成员都能自己决定履行职责需要多少钱，那么，不需要等级组织来关注资源分配。事实上，大型的公司组织也存在很相似的问题。给予由个体组成的群体支配资金使用的自主权，等于假设它们能够自动地创造足够的收入来支付它们的开销。然而，官僚组织资金的获取与使用是相互分离的。就像需要职能性协调一样，协调资金的使用同样需要等级结构。因此，尽管官僚组织的各种活动在职能关系方面总体上是各自独立的，但只要这些活动所需的财政来源于由单一的官僚组织控制的有限资金，协调就是需要的。

等级结构非常需要沟通

如果要对大量人员的行为进行有效的协调，那么，任何一个个体都必须意识到他的行为与其他人的行为之间是相互影响的。因此，协调组织成员的行为，需要不断流动和反馈的信息。但是，准备、发送、接收以及阅读信息需要消耗时间甚至资金，特别是当涉及许多信息时。因此，组织必须使它的沟通网络既不至于在各种沟通中浪费资源，又能为协调工作提供充足的信息。迄今为止，构建与等级制极为相似的网络是最好的技术，这就是，把许多信息点连接起来，聚集成一个中心，由其执行信息筛选职能。

55

例如，如果一层组织拥有大批成员，则每一个成员要熟悉其他成员的行为是极为消耗时间的。毫无疑问，非正式过程将大大减少这种时间损耗。几乎每一个人的决定都是建立在这样的经验上，即通过沟通来达到影响对方的可能性如此小，以至于认为沟通不值得注意。

更为有效的方式是设立一个特别的职位，其主要任务是阅读所有的信息并将相关的信息转发给相关的成员。这种安排的所节约时间的多少取决于一般信息对所有其他成员的影响比例，比例相对较低，则所节约的时间相对较多。

这个例子可以用在不同类型的组织中快速实现协调决策的经验研究结果做补充。小群体决策的对比显示，那些通过一个集中的“清算代理机构”进行信息交换的群体，与那些允许不受限制的（因而也是没有结构的）信息交换的群体相比，能

够更快地解决涉及协调的问题。[①] 在其他经验中也发现，集中的信息筛选机构对组织成员通过协调以达成一致意见的确有帮助。这类机构通过压制不同意见和非正常的意见表达来实现这个目的。这意味着集中的信息网在解决那些需要原始的、不可意料的见识的问题方面机能失调。但是，在大型的专业化的组织中，最轻微的协调对于有效的运作也是很重要的，显而易见，要集中和筛选信息流，就必须建立某种有限制的信息沟通网络。

这种网络将呈现出一种与等级组织极为相似的形式。一个单一的信息点，如同一个单一的冲突解决者，将在大型组织中迅速变得难以负重。与组织的发展相同，需要设立不同的信息点，最终形成一个等级制的沟通网络。

进行沟通的等级组织和用来解决争端的等级组织之间存在三个重要的差异。第一，在沟通网络中，与低层的信息点相比，高层的信息点并不需要更多的权威。[②]
56 第二，用于沟通的等级组织并不需要与权威层级相同的组织结构。第三，沟通网络并不局限于通过“垂直”渠道实现它的职能；它允许通过正式和非正式渠道而进行信息的“水平”传送。由于权威不仅涉及信息，而且涉及实际行为，所以，那些在更高一层没有得到清楚表述的“水平”行为的决定，可能部分地或完全地使协调过程无效。

单一权威结构的运用

官僚机构的层级组织所承担的不同职能通常会合并，并指定给一个权威机构来执行。造成这种情况的主要原因是：

(1) 资源配置与相关的职能之间存在内在的联系，反之亦然。因此，两种类型的决策者必然密切联系在一起。

(2) 在等级制的权威组织中，对行动和资源配置进行协调，就是大量的信息上传下达以及命令、决定向下传达的过程。

(3) 如果权威等级组织需要的沟通职能与官僚组织中主要的信息传达机制相分离，那么，负责行动和决定资源配置的决策者就会缺少向他们公开的、可供选择的信息。

(4) 由于对信息流的控制可以增加控制者的权威，所以，官僚组织主要沟通网络与其权威等级组织的密切联系，往往会强化官僚组织中其他人对权威的接受。

因此，大多数官僚组织能够容忍一个单一的正式的等级权威机构来承担行为协调、资源分配和组织沟通的职能。

---

① 在此部分所引用的经验被布劳和斯科特所描述，见《正式组织》，116～139 页。

② 然而，在正式权威等级制中的权威的区分并不总是自上而下单一的倾向。在一些案例中，相对低层的官员（例如海军的小事务官）事实上在等级制中比相对中层的官员（例如海军少尉）有更多的权威。不管怎样，总的来说，在等级制中“等级的高度”和其中包括的整体权威之间存在着一种高度的相关关系。

正式等级组织的一些特征

官僚等级组织的结构可以沿着这样一个频谱进行分类，其一端是高度“垂直化”，在另一端是高度“扁平化”。① 一个“垂直的”等级组织，具有相对较多的关系到整个成员的层次，因此，对从事直接生产的成员而言，冲突协调员所占的比例 57
较高。这意味着每一个高层官员仅仅管理少量下属（控制幅度比较小）。相反，一个“扁平的”等级制组织中，在成员总数一定的条件下，其层级较少。因此，冲突协调员占的比例小，上层的普通官员拥有较多的下属。

等级组织越垂直，越强调垂直沟通在协调中的地位。因为相对而言，任何层级的每一个监督人所监督的官员都相对较少；所以，在同一个层级，只要是涉及大量人员的水平协调，都必须通过上几层的官员来实现。但是垂直协调比水平协调更耗费时间并且更有扭曲的可能（每条信息，不是每项任务），其基本原因是垂直协调必须通过中间人进行。

在其他条件不变的情况下，等级组织越扁平，其中的权威就越分散。在一个扁平结构的等级组织中，每一个领导都有许多下属，与垂直的等级组织相比，其用于监督的时间较少，结果是必须赋予下属较大的权威。

根据上述两种关系，官僚等级组织“垂直”或者“扁平”的程度，将取决于三个互相影响的原则。

第一，官僚组织中各种行为之间的相互依赖性越复杂和越细微，只要这些行为之间的关系是可预测的，以满足高度的专业化的要求，那么，其等级组织就越垂直。大量专业化活动需要细微的协调，这使得协调员与从事直接生产的成员的比例较高。

第二，官僚组织行为的不确定程度越高，其等级组织越可能扁平化。当不确定性较强的时候，一项任务的可能性因素之间的潜在关系就很难准确地被预见。因此，任务很难分解给不同的专业人员，除非专家之间存在密切的联系，并且随着相关信息的获得，不断对这种联系进行调整。由于扁平化组织授予每一个官员大量的权威，并且强调水平的沟通，所以上述情况选择扁平结构是最好的。下面这些因素是很基本的：

(1) 由于不能预先建立正式的途径，每个官员都必须能够自由地以各种途径直接进行协调。

(2) 官员之间需要对话和不断调整工作，使得通过中间机构进行协调缺乏效率。

(3) 与不同层次官员之间的沟通相比，相同层次官员之间的沟通比较容易。 58

(4) 处理高度不确定性的任务，需要高才能的专业人员。只有给予他们较高的地位和与此相称的责任，他们才会为等级组织工作。

---

① “扁平化”一词在文献中是比较普遍的，但是“垂直化”却是由詹姆斯·Q. 威尔逊首先使用的。

（5）与上级官员相比，有才能的专业人员常常更知晓如何对各种新情况进行协调和管理。

在大多数情况下，在决定官僚等级组织的特性方面，与职能的复杂性相比，不确定性更占据支配性的地位。因此，任务复杂的官僚组织如果面对大量的不确定性，即使它的各项职能之间存在较强的相关性，它通常也会采用扁平的组织结构。

第三，组织成员之间的同质性越多，越有可能采取扁平的层级组织。官僚组织成员之间的个人利益、文化背景、技术训练和道德价值观的一致性，可以大大减少他们之间的冲突。它允许将大量的权威授予给个体官员，而不用担心协调的效果，因而需要扁平的层级组织。不过，这个原则从属于上述两个原则。

关于官僚组织中信息、权威、收入与声望的分配的层级含义

官僚组织的层级形式在其成员之间产生了信息、权威、收入和声望的特殊分配方式。这种分配方式导致下列结论：

（1）与靠近等级组织下层的官员相比，靠近组织上层的官员拥有更多关于官僚组织的信息，但是下层对其所在的特殊部分拥有详尽的信息。这意味着“在大型组织中没有任何人能够知道将要发生的每一件事”。

（2）权威、收入和声望都集中在等级组织的上层，这增强了上层官员的权威，并且激励下层官员为之努力。这同时意味着官僚组织本质上是寡头政治。①

（3）与扁平组织相比，垂直等级组织中的权威、收入、声望的分配更加不平等，因为垂直组织等级众多，而扁平组织授权较多。

59

（4）在官僚组织中，对次要的且非争议的行政事务拥有权威的人，并不必定比那些在这些有限领域内受其支配的人享有更高的声望和权利。例如，在大学中管理课程设置的个体能够约束大学教授，然而，事实上前者的地位远远低于后者。但另一方面，决定教授级别、薪水和工作量的系主任通常比教授们拥有更高的地位。因此，在一个官僚组织中，可能存在几个与职能相关的平行的等级组织，但通常只有一个被认为是权威和声望的主要来源。

6.2 官僚组织对正式规则的广泛使用

流行的刻板的官僚形象是浮夸且骄傲的空谈家，他们僵化地遵守管理和约束官僚组织的“书面规则”。事实上，正式规则的广泛使用是韦伯官僚制的主要特征之一，并且已经作为官僚组织的内在特征被广泛接受。②

---

① 因此，他们遵从“寡头政治的铁的纪律”。参见罗伯特·米歇尔斯：《政党》，埃旦·保罗和锡达·保罗译（Glencoe，Illinois：The Free Press，1949）。

② 马克斯·韦伯：《官僚制》，196～244 页。关于规则重要性的广泛讨论，也出现于马奇和西蒙的《组织》中。

正式规则的需要

官僚组织需要大量正式规则主要有四个原因。

第一，由于缺乏自愿等价交换的机制，官僚组织缺乏估量产出的直接测量方式。在许多情况下，私营公司的成员能够按照一个特定的根据调整他们的行为，因而他们不需要规则来指导他们的营利方式。与此类似，消费者不需要完善的规则就可以做出消费决定，因为他们自己的满足感给他们行为的效用提供了直接的指示。但是，当一个行为的性质和价值或最终目的之间缺乏紧密的联系时，就需要设立正式规则指导个人的决定。与官僚组织相同，这种现象也存在于许多大型私营公司的部门之中。但无论如何，官僚组织都缺乏市场的指导作用，因此，它们常常比私营公司更加强调规则的作用。

第二，正式的规则对于协调复杂行为而言是一种有效的手段。如果没有这种规则的存在，每一个官僚组织的成员都能够对任何特定的情形，以其自认为合适的方式做出反应。这种初始的自由将使组织中的协调任务变得特别困难，而且代价极高。大量的信息需要在事件发起者和协调者之间传播，以描绘前者的计划行为，并且接受行为调整的信息，以使其行为与组织中的其他行为相一致。因此，为了把协调成本——特别是沟通成本——减少到一个可以控制的范围，需要建立正式的规则 60
对经常性的行为进行管理。

第三，许多被正式规则约束的决策涉及与官僚组织外部人员的相互作用。如果没有正式规则管理这些决策，在相同的条件下，官僚组织对不同的委托人的反应可能相差甚远。这种“个人歧视”行为可能引起公共或准公共机构委托人的不满，因为他们渴望实现“法律面前人人平等”。因此，这种机构存在着很大的压力，要求建立正式的规则来管理与外部人员相关的决策，以实现合理的一致性回应，防止组织受到个人歧视或恩惠主义的指责。①

第四，协调资源配置的需要。每一个官僚组织都会形成强有力的压力，迫使每一个机构都遵守管理资金支出的正式规则。如果缺乏这种规则，每个官员将自己决定其行使的职能所需资金的多少。但是，如果投入更多的资金，任何一个职能都能更好地履行，并且增加资金可以提升官员的权力、收入和声望。因此，他有很强的动机增加资金的使用。②

为了避免这种结果的出现，每一个官员实际资金的使用都必须获得权威协调人员的认同。这意味着资源协调人员与行为协调人员，同样面临着协调问题。因此，有足够理由建立正式规则，以降低包括协调成本在内的沟通成本。这些规则常常建立在预算过程中，给予每一个官僚组织部门一定的资源。事实上，这些规则也是购

---

① 然而，没有任何官僚组织在其行为中达到了完全的非人格化。另外，在民主社会中，官员们在要求其执行规则时非人格化的命令与要求其给予每一个委托人以人性化的温暖和友好的服务的命令之间无所适从。要同时达到上述目标，有许多琐碎工作要做。

② 这是 L. 冯米泽斯的《官僚制》的一个中心观点。

买或销售商品或服务的组织所遵循的程序性规则。

多种环境下正式规则的特征

这些规则的功能引发下述几种关系：

在决策过程中，官僚组织遇到的相同环境越多，就越有可能针对这种环境制定出正式的规则。这条原则可以推论如下：

61 ● 官僚组织职能的实质内容越是重复的或常规的，官僚组织就越可能在详尽、广泛的规则下运作。相反，一个官僚组织在执行其职能时，越是面临不可预测的和变化多端的环境，它就越不可能被这种规则所支配。

● 一个官僚组织执行特定职能的时间越长，其规则越详尽。

相关决策的重要性越小，越有可能通过规则来管理而无须高层权威亲自处理。这也符合高层希望通过削减影响较小的沟通行为来降低工作量的需要。那些极端琐碎的决策将交给个别官员进行判断。因此，相关的重要性可以分为下列三种：不需要规则的决策；由规则约束的决策；高层权威亲自做出的决策。

在其他因素不变的情况下，官僚组织中行为的相互依赖性越强，就越依赖于正式规则而不是个体的判断力。在高度相互依赖的情况下，规则的使用可以很大程度地增强官僚组织各个组成部分行为的可预测性。

官僚组织的行为和其最终目标之间的关系越模糊，这些行为越可能受到正式规则的约束。一个战地医生能自由地采取合适的医治伤员的措施，因为他的目标是清楚的。但是，一个海关监察员必须遵循精细的规则，因为很难了解其行为的真实意图。

6.3 官僚组织的非正式结构

在正式结构中产生非正式结构的原因

> 从组织作为一个正式系统的角度出发，作为一个合作系统中特定部分的参与者，每个人在扮演各自角色方面都被认为是功能性的。但是事实上，个人有一种抵制非人格化、超越职能界限进行整体参与的倾向。正式系统（极端而言，像军队中的士兵一样）不可能考虑到下述的各种异常情况。①

我们假设个体官员被自身利益驱动，同时也被他们正式规则中的组织利益所驱

62 动。社会学家菲利普·塞尔兹尼克的结论为我们建立假设提供了基础。该假设也证实执行非正式行为的官员在衡量自身的利益时，通常将其作为一个整体来考虑，而不止是正式的组织角色。每一个官僚组织的正式权威结构都关注职务、职务角色，

① 菲利普·塞尔兹尼克：《组织理论的构建》，载《美国社会评论》，第13卷（1948），26页。

以及相关的正式规则，而不关注处于该职位上的特殊个体。然而，起源于官僚组织正式规则的非正式关系就不同，它比较关注处于该职位上的个体的特殊性。事实上，官僚组织中的大量非正式结构与正式的组织权威存在紧密的联系。然而，每一个个体官员都试图利用职务权威来增强个人重要性，树立自己的权威，即使他们的职位已经转换，这种影响也将继续存在。

一些组织理论家（特别是赫伯特·西蒙）假定，组织可以通过设定“偏好区域”和“工作区域”，“买断”官员工作时间内自我利益和自我实现的欲望。① 然而，塞尔兹尼克建立了一个相反的假定，其内容如下：

> 在被指派的工作范围内，个体的需要并不允许他单方面地考虑系统中的正式目标……结果，个人人格可能会抵制那些在官方授权条件中附加给他们的要求。这些抵制包括正式组织内的协调和授权，以致当这类情况发生时，必定被认为是无法预测的和偶然的。②

但是，大型组织中不可预测性和偶然性因素的存在将导致个体成员和正式组织的焦虑感、挫折感和不便感。因此，正如塞尔兹尼克得出的如下结论：

> 在大型组织中，对正式系统中的偏离出现制度化的趋势，以致“非书面规则”和非正式团体同时建立起来。制度背离了个性差别领域，并转换成正式组织的永久性结构。这些制度化规则和非正式的合作形式常常被正式组织［及其成员］中的参与者利用，以试图控制组织的决策环境和群体关系。③

由于非正式结构是用来满足组织成员的个人需要的，所以它们往往能够改变组织整体的行为方式。在组织内，成员将根据一系列包括他们的个人目标和组织的正式目标的复杂目标来决定其行为方式。塞尔兹尼克得出结论认为：

> （官僚组织行为）的本质是权衡目标对其官场职位的影响程度，并采取正式行动将目标转换为结果。④

因此，官僚组织非正式规则产生反作用的主要结果，是使大多数组织成员的行为从追求官僚组织的正式目标转移到处理官僚组织内部的各种权力、收入和声望的各种关系上。有关处理这些关系的特殊方式，将在论述官僚行为类型的相关章节中阐释。

---

① 下面的引文来自赫伯特·西蒙：《组织行为》，第二版（New York: The Macmillan Co., 1961）。引文评论：“组织成员被期望根据被看成是‘组织的目标’的既定目标来调整他们的行为”，73 页；“个人的思考决定一个人是否会参与一个组织，但是，如果他决定参与，那么，他们将不能决定他的组织行为的内容”，203 页；“‘下属’角色的最引人注目的特征是建立了在行为上接受的区域，在其中，下属愿意接受上级的决定”，133 页；“从雇员的角度来看，他在工作时间内所从事的具体工作，在一定程度上，对他而言可能是相对不大关心的事情。如果由组织传达给他的命令在这些可接受的有限的范围内，那么他将允许他的行为受其指导”，116 页。

② P. 塞尔兹尼克：《组织理论的构建》，26～27 页。

③ 同上文，27 页。

④ 同上文，30 页。

正式结构扩展或调整如何产生非正式结构

非正式结构和程序的产生，并不都是因为组织成员有着与组织的正式系统目标相异的目标。一些非正式规则可以填补正式规则的“缺陷”，或者对正式规则进行调整以适应组织的特殊情况。

没有任何一套规则能够预先对组织遇到的所有情形做出规定。因此，官僚组织要求每一个成员，都要懂得运用组织的正式规则以及规则之外的方法来实现组织的正式目标。如果这样的要求经常出现，官员们倾向于将它们作为惯例，以便消除在同样情形下进行决策的成本。而且，这种未成文的“行为规则”，能够提高对其他官员相互影响的行为的可预测性。因此，通过扩展正式规则适应某种特殊情形以节约时间，是非正式结构产生的一个重要原因。

职位分类是官僚组织规则的重要组成部分，它们预先的规定也不能适应每一种
64 实际的情形。在具有正式职位分类的组织中，被指派到特定岗位的个体不可能完全具备该职位所要求的特殊能力和人格魅力。因此，不同的调整类型就产生了。

第一，正式分配给一个人的任务，实际是由一个或更多的其他人执行的。其他人可能具有卓越的能力，他们的个性可能更适合该任务，也可能更愿意做这项工作，或者他们不容易逃避该项工作。例如，有经验的士兵常常分担了大部分上级官员的工作。因此，局外人很难清楚地知晓谁真正在做工作。但是，在官僚组织内，这种不确定性的存在是令人难以忍受的。因而官僚组织很快会把谁真正承担该项工作的情况进行传播，相关的信息传递和任务分配也将向承担任务的个体转移。而且，谁被指派执行任务和事实上是谁在执行任务之间的差异，将引起正式任务分配的改变，以符合实际情况。①

第二，一些正式分配的任务可能根本没有完成，或者草草了事。有时特定的部门成员缺乏执行分配给他们任务的才能和利益机制。如果该任务对官僚组织的生存不太重要，就很可能被闲置起来。

第三，完成官僚组织正式目标的行为难以符合官僚组织的正式规则。例如，当官员面临新的情况时，他所采取的行为必然需要超越相关任务的正式规则。因此，当一个组织的环境以一种不可预测的形式快速变化时，组织行为的正式规则常常滞后于自身的环境。因此，为了适应外界的客观环境，它必须对正式规则进行扩展和调整。这意味着处于快速变化和高度不确定性环境中的组织，很大程度上倾向于依靠非正式结构和程序来实现组织目标。

两种非正式结构的相互作用

非正式程序的产生总是涉及一定的自由裁量权，准确地说，因为正式规则不能

---

① 这个观点被威廉·M. 琼斯所强调：《大型组织中的决策》（Santa Monica：The RAND Corporation，RM-3968-PR，March 1964）。

涵盖这种自由裁量权。根据我们的假设，当官员拥有一定自由裁量权时，他们至少会部分使用其中的一些权力来增加自身利益，而不是增加正式组织的利益。这意味着优先服务于官僚组织正式目标的非正式结构的设计会受到官员个人目标的影响。 *65*
因此，官僚组织中的所有非正式结构和程序，不管本质上属于反应型的还是适应型的，它们的创设和使用都会部分服务于相关官员的自身利益。

这个结论表明，非正式结构的设立会对有效实现组织正式目标产生不良影响。尽管非正式结构具有重要的正面作用：第一，它们向组织成员提供了有益于组织运作的个人激励（例如：与其他人的友好关系、个人重要性以及人际关系的一定稳定性）。第二，当正式规则存在缺陷时，它们可以对正式规则进行扩展和调整。第三，在某些情况下，它们可以向组织成员提供正式目标、甚至个人目标都难以提供的激励。例如，军队战斗效率的研究表明，士兵对其所在群体的个体忠诚与国家的战争目标相比，更能产生激励效果。在工业公司中的研究同样表明，遵从初始群体目标的愿望，对决定个体所在的组织绩效有着重要的作用。

因此，一个官僚组织内部的非正式结构非常有利于增强组织实现正式职能的能力。即使出现下述情况也是如此：（1）它们与官僚组织同时产生；（2）官僚组织的上层领导对其不具有控制能力，并且他们也很难影响这些非正式组织；（3）它们主要受官僚组织成员的个人利益驱动。官僚组织中的非正式因素事实上是不可避免的，因为这是人类自身的特点。所以我们的分析着重强调非正式结构的性质和运作。

6.4　官僚组织中的个人追求、个人忠诚和非人格化程序

韦伯有关官僚组织非人格化的观点

马克斯·韦伯将程序的非人格化看成官僚组织的基本特征之一。在他的分析中，这种非人格化与正式规则的使用，以及基于技术能力的人员选拔之间存在着密切联系。当个体官员的决策制定受到正式规则的限制时，社会等级、财富、裙带关系或者其他个人特点就很难对决策产生影响。与此类似，人员的雇用、留职和提升基于技术资格的基础上，而不是他们的个人的或归属的特征的基础上，同样使官僚 *66*
组织具有一定的非人格化特征。

与前官僚组织相比，韦伯相信两种类型的非人格化特征使官僚组织的行为发生了很大的改观。正如他所指出的那样：“这与通过特权和恩惠进行管理的世袭制统治形成极大的对比，至少不是由各种传统的关系决定的。”① 韦伯通过对官僚组织的非人格分析建立了自己的学说。

然而，韦伯并没有考虑大多数大型组织中存在降低非人格程度的巨大力量。要

---

① 马克斯·韦伯：《官僚制》，198 页。

理解官僚组织中非人格化和人格化压力之间的平衡，需要研究官员之间个人关系的基本性质、不同层次中个人关系的性质、这些关系发生变化的基本原因、非人格化关系的作用、个人忠诚的重要性以及其他可能的影响。

官员之间个人关系的性质

社会学家和人类学家一方面对人类的主要关系或整体的关系进行区分，另一方面，也对次要关系或局部关系进行分类，正如罗伯特·K. 默顿所言：

> 在一个极端，群体关注和管理组织成员的几乎所有的情感和行为，可以将其称之为“极权的群体”。在另一个极端，群体对组织成员的人身自由和个人行为只进行有限的管制，可以称之为“松散的群体”①。

刘易斯·科瑟也将关系强度的观念引入进来：

> 为的是加强感情的亲密性，主要群体和与主要群体具有一定关系的群体之间，强烈的相互作用倾向于把整个个体牵涉进来……［并且］引起敌意和善意的增加。②

大多数社会学家将官僚组织归类为次要群体，该次要群体的各个层级成员之间的关系是松散的。组织成员只希望以履行正式职责的方式参与群体活动，个人只是

67 有限地参与。因此，官僚组织中群体成员的关系通常并不涉及深层次的情感、个人生活或者对生活价值的基本信仰。

还有，每一个次级机构的成员都倾向于全身心地投入组织工作，而不仅仅是履行自己的正式职责。这就是组织中非正式结构和非正式关系非常重要的原因。

利用组织成员之间主要的次级关系或分散关系的组织，要求其组织成员在更为基本的关系或总体关系上对不同目标形成一致意见。基本哲学观完全矛盾的人永远不可能成功地进行合作，而在群体关系中，只要他们对工作程序认同即可。因此，官僚组织中的目标分歧，主要是由于对分散关系的意见或信仰不同而产生，而不是基本哲学观、宗教观、道德观或情感方向的差异使然。因此，除了影响官僚组织成员关系的基本因素，官僚组织并不需要其组织成员在所有方面达到高度的一致。在第 18 章，我们将就官僚组织的目标认同进行分析，从而更全面地讨论这一问题。

各个等级层次中个人关系性质的差异

虽然大多数社会学家相信官僚组织是被次级关系支配的，我们仍然相信官员之间的个人关系倾向于不断深化和紧密化，包括他们接近或进入官僚等级组织的高层时。出现这种转变的原因如下：

---

① 罗伯特·K. 默顿：《社会理论和社会结构》，(Glencoe，Illinois：The Free Press，1957)，311 页。

② 刘易斯·科瑟：《社会冲突的功能》(Glencoe，Illinois：The Free Press，1956)，62～63 页。

第一，官员越是接近等级制的顶层，他对重要政策的直接影响就越大而且越明显。影响重要政策的渴望，对许多官员而言是一种强大的动力。因此，增加自身对政策影响力的可能性的需要，促使官员加大努力的力度，从而使官僚组织对其生活的影响增强。

第二，已经处于等级组织上层的官员，通常会把官僚组织的工作看作他整个计划中特别重要的事情。（第 9 章将对理性的官僚为何产生党派观念进行解释。）忠诚于官僚组织的官员，常常把制定重要的关键性的政策委托给那些他们认为值得信任的人。这意味着他们只会提升对官僚组织工作有强烈兴趣的下属（或外部人员）。

第三，官僚组织中的许多高层决策不受现有规则的限制。这些决策包括大规模的政策、规则的变化、高层人事问题以及官僚组织主要目标的转变。因此，组织高层工作需要大量的个人判断、个人经验、与其他官僚组织和外部机构交涉的艺术。*68* 这些决策常常对官僚组织的运作和未来产生深远影响。因此，与低层决策相比，高层决策需要个体更加全面和更加深入地参与官僚组织的事务。

第四，与低层官员相比，高层官员的工作量比较大。这种现象之所以发生，是因为上层职位管理的范围比较大，并且在位者发现下级官员会把重大的决策任务向上级传送。即使上层官员向其下属大量授权，除非进行强烈的抵制，仍然存在与授权相反方向的压力。当这种压力积累到一定程度上时，组织工作就会对其生活产生重要影响。

第五，官员通常需要一定数量的直接下属的忠诚。这种需要对官僚组织的高层官员更强烈。决策者与他人密切协调的能力，是上层官员的一项重要能力，因为正如上面提到的那样，此类能力是非程序化的。这些因素使个人关系在上层工作中发挥着重要的作用。

大量的实践经验证明了这一点。众所周知，在官僚组织和公司中的高层官员或行政总裁倾向于非常努力地工作。事实上，对大型组织负责的人常常发现他们的所有生活都由那些组织所支配。

这些结论对我们的理论构建是非常重要的，原因有两个。第一，它们表明在官僚组织中不是所有的程序都是严格的非人格化，在组织高层更是如此。第二，它们表明高层官员之间的目标一致的程度可能会比那些低层官员之间的目标一致更加深刻（即扩展目标层次），也更加强烈（在任何层次上）。这意味着高层需要特别的雇用、教化，甚至需要更多的意识形态教育。在后面章节中我们将予以介绍。很显然，我们并不能确切地确定等级制中“高层”和“低层”的界限，但我们相信我们的结论无论如何都是非常重要的。

非人格化的职能原因

对许多官僚组织而言，组织程序的两种非人格化对于有效实现组织职能是必要的。根据我们的界定，第一种非人格化来自于我们所定义的公理，即官僚组织中的人员选择和提升至少要部分地以功绩为基础。这个标准与社会地位、种族背景、年 *69*

龄、政治影响或财富等标准相比，具有相对的非人格化特点。

然而，这个结论仅仅将问题转换成，“为什么官僚组织必须以实际的或潜在的功绩为根据来雇用和提升组织成员?”官僚组织在社会中执行大量不同的职能，其中大多数职能本质上是技术性的。官僚组织至少需要以最低程度的技术来执行其职能。持续的失效将引起顾客对其行为的不满，并导致官僚组织领导的更换或者组织资源的减少。要避免这两种结果，每一个官僚组织都必须以其实际的或潜在的绩效作为人事政策的重要基础。

第二种非人格化与官僚组织和它的顾客之间的关系相关。通常情况下，这种非人格化意味着官僚组织在同等条件下对所有人的同等对待，而与他们的个人特征无关。官僚组织采用这种非人格化程序来处理与其客户的关系的理由有两个。每一个公共的或准公共的官僚组织都必须在法律面前同等对待其所有公民。而且，官僚组织必须使用正式规则或程序，但正式规则与人性化地对待顾客并不兼容。个人关系的本质含义是，官员对顾客的个性或问题所做出的带有情绪性的回应，是独特的和自然而然的，而不是规则所能预设的。

人际关系对官员的重要性

官员们受到利己和利他的驱动，建立非正式的朋友网络。这个网络的相互接纳、接触和沟通以及与其他人的关系，都是建立在纯私人的而非官方的基础上的。[①] 这个网络有两个重要的功能。第一，它使官员能够建立独立于其官职的声望和地位。官员之所以要拥有这种人际地位，部分是由于对个人利益的追求，部分是由于官员们常常从一个位置转换到另一个位置。对一个确信自己可能会转换工作的官员而言，把一部分时间和精力用来发展关系是合理的，这些关系在他以后占据不同的位置时能够为他带来利益。因为他不能肯定他将来的工作是什么，而且他现在还不能利用那些工作的权威，所以他必须以个人身份而不是官方身份来建立这种关系。显然，他可以利用当前职位的权势来建立这种关系，利用这些权势优先给予一
70 部分人恩惠，以期在以后获得回报。不管怎样，他个人而不是其所在的组织从这些恩惠中获益。如果恩惠的给予违反了组织的规则，情况就更是如此。表面上对规则的赞同，并不表明官员不会违反这些规则。[②]

第二，非正式的人际网络还具有另外一种作用——与严格遵守正式程序相比，通过非正式网络更能提高组织执行社会职能的效率。例如，当他的部门处于快速行动的压力之下，削减正式程序的能力十分关键。特别是相关官僚组织之间的关系比

---

① 这个分析得益于 W. M. 琼斯的《大型组织中的决策》一书中的观点。

② 特别有野心的官员按被规定的方式执行官方规则，甚至也只是试图以此获取个人信誉而已。例如，在一些不发达国家，官僚甚至不执行被法律要求执行的职责，除非他们被贿赂这样做，弗雷德·W. 里格斯的《官僚和政治发展：一个自相矛盾的视角》，见《官僚制和政治发展》(Princeton: Princeton University Press, 1963)，151 页。这是一个使用官方权威来建立以后将使某人在该职位上的任期更长的个人利益的极端例子，虽然里格斯也表明，不实在的法律使这种贿赂在既定的环境下，成为一个当然的理性资源分配系统。

较复杂时，如果官员知道某个合适的人选，就能快速绕过冗长的正式程序以实现组织目标，这是非常重要的。与此类似，可以通过轻微地改变所在组织或其他组织的某些规则，快速实现组织目的。如果他可以与这些违反规则的官员建立“信用”关系，他就可以通过违反规则实现组织目的而不被发觉。

缺乏这种人格化的网络，官僚组织将以一种僵化的方式运作，也将严重削弱它们的灵活性和整体效率。简言之，非正式网络使官员了解各种服务需求的强烈程度的不同。官僚组织的正式规则和管理规定常常对需要的轻重缓急视而不见。但是作为组织个体，官员们可以满足最为急迫的需要。每一个官员都无法直接测量需要其服务的事项的紧急程度的大小。然而，他可以将他们可以获取回报的数量和性质当作衡量紧急程度大小的标准。因此，与立法者互投赞成票相似，个人之间恩惠的交易往来建立起一个大致上类似市场的机制，通过该机制衡量紧急程度的大小。①

这种交易过程具有一定的局限性。第一，官员们在允许执行非法行为方面，或者在转换优先权方面具有一定的限度。否则，他们可能招致上级、管理对象或通过正式程序可以从中受益的机构的愤慨。第二，由于缺乏明确的市场交易价格，相关 71
的当事人是很容易在确定恩惠大小时产生分歧的。通常，给予恩惠的人倾向于比得到恩惠的人容易高估价值。第三，使用人格化的网络会使在位者拥有与其职位不相称的权力。例如，需求恩惠的富人比穷人更容易获得恩惠。因此，官员越是依赖于他的个人关系网而不是其官僚组织正式规则来做决策，他越可能违反官僚组织用于处理与其顾客关系的正式规则。

为了限制这种对公平的损害，官僚组织通常设立严格的规则来管理这种恩惠关系。然而，很难设计出具体的规则来管理那些通过轻微地违反规则就能获得快捷服务的恩惠类型。这样的恩惠类型很多。因此，官员们更可能从事与其他官员的个人交易，而不是与官僚组织的客户的交易。

个人忠诚的作用

对上级的个人忠诚以及来自于下属的个人忠诚，在官僚组织中发挥着重要作用。它的第一作用在于下属不会谈论会使高层官员（和许多其他的官员）常常陷于尴尬境地中的非法行为、失败、无力控制下属、不能胜任工作等事件。如果他们的下属有个人忠诚，下属在处理那些涉及可能产生丑闻的信息时，就会言行谨慎。因此，为了保护自身，他们倾向于选择对其具有个人忠诚的下属。

在大型组织中，即使最显赫的和道德最完美的领导人也会发生一些不那么光彩的事情，这是由大型组织的本质决定的。组织职能涉及大量的不确定性，面临快速变化的环境、巨大的风险、外部机构施加的巨大压力时，这种情况更有可能发生。

---

① 参见查尔斯·E. 林德布洛姆：《政府中看不见的手》（Santa Monica：The RAND Corporation，RM-1434-RC，February，1955），以及 J. 布坎南、G. 塔洛克：《同意的计算》。

基于以下原因，官僚组织领导者几乎都会卷入潜在的丑闻中：

- 他不能完全控制或清楚下属的行为，而且他们的下属很可能做一些如果公开的话将让人很尴尬的事情。
- 为了建立其个人权威网络，他可能会违背其所在官僚组织的规则，或者偶尔需要违背其他官僚组织的规则，如上文所述。
- 他和他的下属有时会犯一些可以避免的错误，如果不想被视为无能，他就必须掩盖这些错误。

72

- 不确定性将不可避免地导致一些不能避免的错误。如果能够获得更多的信息，今天看似合理的政策在明天可能会成为愚蠢的决策。然而他可能发现，根本不可能解释为什么那些错误不能避免。
- 需要迅速获得成效的压力迟早会促使其采取可疑的快捷途径，在许多情况下，这种途径也许是合适的，但是当这种紧急情况不再存在时，在公众面前为这种途径辩护则是非常困难的。

需要再次强调的是，这种情形的出现是不可避免的。事实上，能力卓越和正直的官僚组织领导与能力不强或道德感不强的领导相比，出现丑闻的潜在概率更高。无论如何，没有任何大型组织的领导人能避免做一些他不想公开的事情。因此，领导人迫切需要下属的个人忠诚是一个普遍的现象。

此外，从组织整体的角度出发，这种需要并不影响组织履行职能。如果一个官僚组织常常卷入丑闻和尴尬事情之中，它将失去公众和客户的信任。因此，培养个人忠诚，可以防止这些尴尬的事情被揭发，能够帮助官僚组织有效地实现它的正式目标。当然，这也可能掩盖组织效率的缺乏。像许多优势一样，对其错误的使用可能适得其反。

由于上司重视下属对自己的个人忠诚，因而这种个人忠诚往往成为上司提拔下属的一个标准。所以下属力图展示个人忠诚以增加他们升迁的机会。但是下属忠于哪一级的上司呢？一般情况下，他们首先对直接上司忠诚。直接上司对他们以后的升迁有很大的影响，而且，本级官员比其他官员对其直接上司的秘密知道得更多。然而，在某些情况下，下属也将越过几个层级对更高层次的上司表示忠心。因此，忠诚的冲突可能发生，使个体官员面对非常困难的选择。

忠诚的双重矛盾，意味着掌管提升的官员常常会考虑下属的整体忠诚程度，而不只是目前的忠诚表现。需要考虑该官员对其每一个上司的忠诚，因此，个人忠诚变成了官员的一个基本素质。

个人忠诚的另一个作用，是更为纯粹的个人导向功用。在一个官僚组织内部，推动某些政策的最有效的方法，常常是支持那些拥护这些政策而且能够执行

73 这些政策的官员。这意味着拥护某些特定政策的官员，高度忠诚于试图推行这些政策的高级官员。因此，高层官员有时会发展低层支持者“派系”，使高层官员能够实现其认为有价值的目的。虽然他们可能不会对来自高层“英雄”倡导的每一个政策都表示同意，然而，他们非常忠诚地支持他，因为他们相信他可以制定出一系列的好政策（如果他的观点很流行的话），相信这些政策比其他人制定的

政策更有效。①

官僚组织中人格因素和非人格因素之间的平衡

我们在前面指出，官僚组织中的正式特征，会在官僚组织之间以及官僚组织与其客户之间形成非人格化的关系。我们也揭示了非正式压力是如何驱使官员发展官员个体之间以及与客户之间的非正式关系的。这两个断言并不相互矛盾。不管官僚组织的正式规则有多广泛，或者它的成员的技术资格有多重要，对这些官员而言，总存在适用这些规则以及做出雇用、留职或升迁决策的自由裁量空间。在自由裁量权的范围之内，个人因素能够进入决策，而不会改变许多官僚化运作的最基本的非人格化性质。然而，个人的因素并不局限于非人格化的正式规则中。官员们也可以使用个人的标准做出被认为属于非人格化的决策。因此，在一个官僚组织的运作过程中，个人因素和非个人因素之间总是存在一定的张力。

与非官僚组织相比，由于官僚组织在很大程度上依赖于正式规则，它们的内部关系以及与客户之间的关系倾向于非人格化。此外，我们依据这些因素的相对重要性得出如下结论：

组织成员经常转换工作的官僚组织，往往比较注重正式运作中的非人格化因素。

组织成员对某一领导人的个人忠诚占据主导地位的官僚组织，往往具有下列缺点：

- 由于死亡、退休或者替换等原因引起的领导更换，将使整个官僚组织出现严重的不连续性。新的领导者通常想用效忠于自己的成员代替效忠于旧领导的成员。
- 领导者周围会汇聚一些素质不高的成员，这些下属对他的地位没有威胁，而且愿意服从他的利益。
- 由于忠诚必须经过时间的检验，领导人通常不愿意替换对其忠诚的下属。因此，在一定程度上，这些下属不受竞争的考验。在这种个人忠诚感的影响下，其下属履行正式职责的效率会受到影响。

---

① 一些类型的官员可能比其他人更倾向于选择派系。狂热者很可能这么做，因为他们寻求促进某些议题，而且权力攀登者也会这么做，因为他们是升迁驱动的。然而，保守者将不太可能这么做，因为他们希望避免成为失利党，倡导者也不太可能这么做，因为他们常常对作为一个整体的官僚组织效忠，而不是对狭窄的政策效忠。在第 9 章（原书误为“第 6 章”——译者注）展示我们对不同类型官员的定义之后，这些区别将变得更加清晰。

第 7 章

官员中的共同局限和偏见

7.1 人类决策的内在局限性

在我们的理论中，官僚组织和官员是生活在现实世界的，而不是在传统经济理论的“完全理想的”世界里。因此，即使我们假设他们可以做出理性决策，他们的理性也存在许多局限性。这些重要的局限性包括：

(1) 每一个决策者投入决策的时间都是非常有限的。

(2) 每一个决策者进行决策权衡时所使用的信息都是有限的。

(3) 大多数官员的职能涉及许多领域，他们不可能同时考虑所有领域；他们通常只会考虑最需要关注的问题，其他方面只能存在于潜意识里。①

(4) 每一个决策者针对每个问题最初所能运用的信息量，仅仅是某个专题中所有潜在信息中的一小部分。

(5) 尽管任何特定问题都可以增加相关信息，但获取和运用信息的成本会随着数据的增加而急剧增长。

(6) 许多问题在重要方面的信息是根本不可能获取的，特别是与未来事件相关的信息，因此，许多决策的制定必然面临难以排除的不确定性。

---

① 显意识与潜意识的概念以及其他几个在本部分的讨论中运用的概念，均来自于 J. G. 马奇和 H. A. 西蒙的《组织》，9～11 页。

7.2　不确定性的理论内涵

不确定性是指缺乏有关过去、现在、将来或假设事件的信息。为了便于分析，我们把不确定性界定为主观条件。即如果决策者相信他缺乏相关事件的知识，即使他所拥有的知识是准确的，他仍处于不确定的状态。相反，如果他相信拥有相关事件的知识，那么，他就是处于确定状态，即使他的相关知识事实上是错误的或者受许多偶然因素的约束。① 我们运用这种主观的方法，并不意味着我们要抛弃客观不确定性的概念。相反，客观不确定性确实存在，况且我们也偶尔使用客观不确定性这个概念。 *76*

对于任何特定的决策而言，不确定性可能在可消除性、强度和关联程度上有所不同。这三个方面共同决定了制定决策的主观程度。当决策者相信所有可消除的不确定性都已经不存在的时候，他就有绝对的信心，尽管根深蒂固的不确定性持续存在，可能使他相信他的决策存在风险。

7.3　“偏见”行为的概念

在我们的理论中，所有大型组织都不是团队，而是联盟。一个团队是一些具有共同目标而在一起工作的群体。而一个联盟只是一些具有某些共同目标，但不是所有目标都一样的人在一起工作的群体。② 在他们的个人偏好结构中，他们并不需要把共同的目标都放在同等重要的位置。

官僚组织中的每一个官员都有一套关于他自己利益的特殊目标。每一个成员的目标都与其他人的目标至少有某种程度的不同。这些不同的目标，涉及官僚组织中和官僚组织本身所发生的一切，也不仅仅是由于成员在官僚组织外部扮演不同的角色而引起的。

官僚组织成员之间的目标分歧，会转变为“偏见”行为模式并引发利益冲突。偏见行为的概念是完全相对的，没有任何不道德的含义。如果史密斯因为和约翰的目标不同，而以不同的行为方式执行了一项组织职能，那么他的行为方式相对于约翰的行为方式而言就是有偏见的。但如果他们的目标相同，他们则会以相同的方式履行该项职能。当然，能力、喜好和个性上的差异，可能使处于相同职位上的个体 *77*

---

① 正如詹姆斯·施莱辛格所指出的，如果决策者很愚蠢或者消息不那么灵通，那么，当他拥有很少的知识的时候，他的主观确定性可能很大。结果，他了解得越多，他就越感到不自信，虽然他的选择可能会更准确。因此，最智慧的决策者，可能是那些主观上对他们的选择最不确定的人；然而，最愚蠢的决策者，可能就是那些对他们自身最自信的人。

② 这些定义来自雅各布·马斯查克：《趋近组织和信息的经济理论》，见 R. M. 思罗尔、C. H. 库姆斯、R. L. 戴维斯编：《决策过程》(New York: John Wiley & Sons, Inc., 1954)，188～189 页。

的行为方式截然相反。但这种差异不是我们界定的偏见，因为它们不是因为目标不同引起的，而是因为能力差异引起的。

在我们的理论中，偏见有许多种。一个官员大体上的偏见，可以测量他在官僚组织中执行任务的实际方式，与当他的目标和该组织的正式目标完全一致时执行任务的方式的差异。他的特殊偏见总是相对于其他特定官员的偏见而言的，这可以测量他实际执行任务的方式与当他的目标与其他相关官员（通常是他的直接上级或者最高层的官员）所关注的目标完全一致时执行任务的方式的差异。

通常情况下，官僚组织中的每一个官员，包括它的主管，至少也有一些大体上的偏见。换言之，组织的正式目标和个体官员的实际目标通常并不一致。

这种“组织目标”不会因为组织具有一个独立于其成员的组织风格，或者组织成员自身的“集体生活”而自动出现。它们的产生来自于一些或者所有个体成员的让步，他们同意采用一套与他们中的任何个人目标不相同的正式目标。他们还可能不完全同意这种共同的正式目标，因为这些目标可能是通过等级组织中的高层成员的命令建立起来的。然而，甚至在这种情况下，这些目标也常常与个人目标不同。几乎所有的人都相信，为了得到组织中其他成员更好的合作，有必要调整自己的目标。

7.4 官员中四种共同的偏见

在我们的理论中，所述五类官员的行为具有四种主要的偏见。对每一个相关的直接上级官员而言，这些偏见既普通又特殊。本章只是罗列这些偏见，在后面的章节中将更加详细地分析它们的产生原因和影响。

四种主要的偏见如下：

（1）在等级组织中，每一个官员都倾向于歪曲传达给他的上级的信息。需要特别指出的是，所有类型的官员都倾向于夸张地反映对其有利的信息，极力掩盖对其不利的信息。第 10 章将分析产生这种歪曲的原因以及对它的许多限制。

（2）每一个官员对于他职位上要求处理的政策和供选择的行为方案，总是表现出带有一定偏见的态度。这种带有偏见的态度表现为，支持有利于增强其自身利益的政策和他所提倡的项目，反对那些损害或不能增进其自身利益的政策或项目。当

官员采取下列行动时，要特别注意这种偏见：

- 建议他的上司听取别人（包括他的上司自身）提出的某项政策。
- 就他自己的业务范围提出初始性政策。
- 对正在执行的政策进行创新。
- 在办公规则比较模糊的情况下，选择“适当”的行政规则处理特殊情况。
- 在自己的下属范围内解决政策或其他纠纷。
- 提出预算建议。
- 在他可以自行判断的范围内执行那些已经由他的上司负责的政策。

- 试图改变官僚组织的现有目标或行为。

(3) 每一个官员在他遵从上级指示时都会有不同程度的改变，这取决于那些指示是不是有利于自身的利益。下属热情而快速地执行一些命令，而冷淡地执行其他命令，拖延一些命令，甚至完全忽视一些命令。几乎所有的上级都不可避免地遇到这种情况。第 11 章将对此展开论述。

(4) 每一个官员在寻找增加自己的责任和接受有风险的职责方面存在很大差别，这取决于其自身的特定目标。每一个成功的组织，在很大程度上都有赖其成员在没有上级劝诫的情况下自愿扩大职责的意愿。然而，个体官员之间在这种意愿上也有明显的差异。第一，一些类型的官员在原创性方面，比其他类型的官员更有闯劲（例如，权力攀登者比保守者更有闯劲）。第二，即使一个倾向于接受更多责任的相对有闯劲的官员，在承担更多职责时也会考虑这种职责的性质，他更愿意从事对他自己的目标比较有利的工作，而不是对他的目标没有影响的工作。此外，在通常情况下，他会避免承担可能削弱他实现自己目标的能力的风险。

7.5　官僚组织的偏见为何多于其他类型的组织

所有类型组织的成员都具有上述四种偏见。然而，与营利性公司的成员相比，这些偏见在官僚组织成员中更普遍。

在私营公司中，营利目标至少为发现下属成员的严重偏见行为提供了客观的绩效标准。因此，这一标准可以将公司成员偏见行为的数量控制在安全的范围内。但在官僚组织中，这种限制因素相对比较模糊，具有不确定性。

第 8 章

官员的环境、动机和目标

8.1 官员的环境结构

由于许多分析都集中在官僚组织中的个体官员方面，所以，我们将通过考察个体官员的这种“典型”环境来设定其所处的环境。虽然官僚组织之间存在很大的差异，但是，所有的官僚组织都具有第 6 章描述的内在特征。因此，个体官员的环境在许多方面是相同的。

等级框架①

考虑一个官员处于大型等级组织结构的中间层，我们可以根据该等级组织中其他人与他的正式关系来界定他们。上级是所有级别高于他的人，包括那些他并不需要向其汇报工作的官员。平级的人是所有与他处于大致相同等级的人，下属则是所有级别比他低的人。他的下属形成了特殊的下级阶层。

在许多情况下，官员的分等仅仅是组织秩序的一部分，这有三个原因。第一，可能并不存在对官僚组织正式“层次”的准确分类。第二，从一个官员的角度来看，作为他的上级的其他官员，在特定职责方面可能与他是平级的，或者在其他方面是他的下级。第三，任何官员拥有的权力和影响的真实情况，取决于非

① 这部分的基本观点来自戈登·塔洛克，参见《官僚制的政治》，33～119 页。

正式因素和他履行组织职责的特定方式，以及他的职责处于正式等级结构中的位置。由于这三个原因，就某个特定问题而言，官僚组织的其他人中，谁是他的上级、平级或是下级，都很难确定。

然而，对那些在官僚组织中经常发生相互影响的成员，官员是非常关注的。他们大都处于官僚组织的同一部门，并且向同一个上级汇报工作。在这个部门中，官 *80*
员们常常为了提升、权力、声望和政策控制而开展斗争。事实上，他非常在乎自己所处的等级结构。

官员与官僚组织的外部人员的接触，也有可能对他在官僚组织内部的人际关系产生重要的影响。但这里不予考虑。

上下级关系的重要性

我们的分析将特别着重于官员的两头关系，一头是直接的上司，另一头是直接的下属。在许多等级组织中，每一个官员都只向一个上司直接汇报工作。他也可能向其他上级汇报他的一些相关行动，但在我们的最初分析阶段，我们假设每一个官员只向一个上级汇报工作，而且他的每一个下级也只向他一个人汇报工作。

这些上下级关系之所以特别重要，是因为每一个官员在官僚组织中提升职位的机会——包括提升、更高的薪酬、成功地推动他赞成的政策——很大程度上依赖于他的直接上级对他的评价。这是缺乏市场机制的必然结果，在市场机制中个体的产出能够被客观地评价。

一个上级可能会设计测量其他官员绩效的客观标准，正如彼得·M. 布劳在他的研究领域中发现的那样。[①] 但这种标准存在四个方面的局限性。

第一，只有当组织成员间的绩效可以进行独立测量时，才能使用这种客观标准；因此，它们仅仅适用于若干人从事同样类型工作的场合。所以，它们通常只适用于评估常规性行为，而不适用于那些必须进行最重要的比较的最高层工作。

第二，一个官员的职责中，常常只有一部分能够进行客观测量；因此，客观测量的使用必然夹杂着非客观的评估。

第三，客观绩效评估可能失效，特别是当一个官员的职责的重要部分不可测量的时候。官员们可能注意到他们为创造“好记录”的努力是不成比例的，他们往往会忽视自己任务中同样重要但较难测量的方面。

第四，官僚组织中的客观标准几乎不能直接测量组织的最终“价值”（例如，国防或司法）。在这个方面，官僚组织与以营利为目的的私营公司很不相同，因为营利是这些公司寻求的基本“价值”之一。在官僚组织中，客观测量能够显示一个 *81*
特定的职能是否被充分执行，但是不能测量出这种执行的真正价值。

因为这些困难，涉及官僚组织人事的评估决策必然在很大程度上依赖主观判断。[②]

---

① 彼得·M. 布劳：《官僚制的动力》，修订版（Chicago：University of Chicago Press，1955），36～56 页。

② 在商业公司中这也是真实的，特别在非常大型的商业公司中。这也是为什么我们定义的**官僚**一词既包括市场导向组织中的人，也包括非市场导向组织中的人。

能够最有效地做出这种判断（从官僚组织的角度来看）的人，是每一个官员的直接上级。他比其他上级对官员的行为更有发言权；而且不会与官员进行直接的竞争，因而他的评价可能比同一层级或者下级的个体更加客观；还有，由于在等级组织中他也比该官员的地位高，他对其下属的努力程度有一个清晰的认识。[①] 因此，几乎所有的官僚组织人事评估系统，都在很大程度上依赖官员现在的或过去的直接上级的意见。

8.2 官员的动机

追求“效用最大化”的官员

我们理论中所有的相关主体——官员、政客、市民、官僚组织的客户等，都被假设为效用最大化者。经济学家将效用的概念作为一种主观上的通货来使用，决策者们运用它来对那些缺乏明显的“最小公约数”的事情进行选择。换言之，一个人含蓄地用一定的“效用率”来表示种种可能行为的结果，以表明他的行为偏好。然后，比较各种行为的效用，再选择行为或者合并行为。就这样实现他的效用的最大化。[②]

也许效用最大化只是一个同义反复。如果人们总是做最令他们满意的决策（给他们的收入一个限定），我们可以得出结论，他们正在做的事情，比任何其他选择更令人满意。然而，人们效用最大化的公理，在预测行为方面确实很有用。任何特
82 定的东西，相对于其他东西来说，如果其价格上涨了（包括每一个人消耗的时间），那么，人们将少使用涨价的东西，而用其他低价的东西替代它。结果，如果一个有价值的商品的价格下降了，那么，人们将倾向于通过更多地使用它来代替其他价格不变的商品。

然而，假设官员效用最大化，并不足以预测他们的行为。效用最大化事实上意味着人们对目标的理性追求。因此，为了预测官员的行为，我们必须知道他们的目标。

职责和动机之间的差异

在我们讨论官员的特别目标之前，我们希望在每一个人的社会职责——他的行

---

① 在一个既定官员和一个或多个他的下属之间常常存在一个很强的竞争性因素。正如威廉·琼斯所指出的那样，如果下属被另一个官员（该官员是问题中官员的上级）所任命的话，这就特别真实。因此，上级对他们的下属所作的评估并不总是相对客观的。不管怎样，作为一个群体来考虑的话，直接上级更有可能比平级或下级更加客观。

② 在效用最大化的这个讨论中，我们忽视了关于最大化的整个复杂议题，该议题处于冯·纽曼以及其他人提出的不确定条件下。不确定性在我们几乎所有的分析中扮演着主要角色，但是我们并不希望进行这样的讨论，在该讨论中，我们将不确定性放在正式的决策理论中来对待。

为所服务的社会目标系统——和他那些为了执行该社会职责的私人动机之间做一些区分。从经济学的角度来看，他的职责包括那些他所执行的被其他人认为是有价值的行为，并且，该行为形成了他对劳动分工的贡献。但是，每一个人承担其职责的理由，可能在逻辑上与职责本身无关。① 因此，当谈到个人目标追寻时，我们必须分析性地区分那些来自他们的社会职责和那些来自他们的私人动机的目的。虽然在这两套动机中的一些目的可能会相同，但是所有的动机不会完全一致地相同。

社会职责和私人动机之间的分歧之所以发生，原因有两个。第一，社会中的个体仅仅在其自身环境的劳动分工（即他的主要职责）中履行他的正式职责。但他也扮演着许多其他角色——例如，作为家庭中的一员、一个地方的市民、一个教会的成员或者一个兴趣爱好者——这些角色消耗了他的许多时间和精力。这些角色所产生的渴望、态度和行为，将不可避免地影响他在社会基本分工中的行为。

私人动机和这些职责之间分歧的第二个原因是个人利益。每一个官员的社会职责都包括了其他人认为有价值的行为，因为这些行为服务于那些人的利益。但是官员自 *83*
身也珍视那些对其自身有益的行为。因此，只要个体之间存在着利益差别，个人利益的主导地位就不可避免地在个体履行的社会职责和其他人的价值判断之间产生差异。

个人自利的原理

我们假设每一个官员都至少部分地出于个人利益而行动，一些官员仅仅被他们的个人利益所驱动而行动。这与假定每一个官员都追求效用最大化不同。一个效用最大化者能在他的“利益”的相对价格变化时采取有效的反应措施，以至于他总是能从一个既定的收入中得到最大数量的“利益”。但是，这并没有告诉我们什么是他所认为的“利益”。

约翰·C. 卡尔霍恩雄辩地指出了利益的本质：

> 人们是被社会状态塑造出来的，而且是根据他影响别人以及影响自己所形成的感受塑造的。同时他是这样被塑造的，他对直接影响他的事物的感受比对通过他人间接影响他的事物感受更深……换言之，他是如此被塑造出来，以至于他直接的或个人的感情比他的同情心和社会感情强烈得多。②

① 这一点被约瑟夫·A. 舒姆彼得强有力地证明如下：

> 一种行为的社会含义，并不必定提供动机权威，因此就有了后面的解释。一种理论如果只满足于服务于社会目的或需要的分析，就不能作为一个行为动机的充足理由而被接受。例如，之所以存在经济行为，是因为人们想要吃、穿，等等。提供满足那些需要的方法是生产的社会目的或含义。不管怎样，我们都同意，这个假设相对于商业社会中经济行为的理论而言，将会是一个最不现实的开端，而且，如果我们从有关利益的假设出发，我们将会做得更好。

约瑟夫·A. 舒姆彼得：《资本主义、社会主义和民主主义》（New York：Harper & Brothers，1950），82 页。

② 约翰·C. 卡尔霍恩：《关于政府的研究》（New York：Bobbs-Merrill Company，Inc.，American Heritage Series，1953），5 页。

他指出，个人利益有重要的社会后果：

> 我们对直接影响我们的情感的感受明显强于通过他人间接影响我们的情感这种人的本质，不可避免地会导致个体之间的利益冲突。因此，个人关心自身的安全与幸福，远远超过关心他人的安全和幸福；而且，这里会出现敌对状态，个人准备牺牲他人的利益以成就自己的利益。①

通过分析，我们假设每一个机构都根据它对人类本质的看法而行动。这样，不论我们何时谈到理性行为，至少部分地认为理性行为是服务于行为者的个人利益的。

这个原理的适用范围是模糊的。如果官员短期的个人利益与他长期的个人利益相冲突，而且，不可能提前预测到哪一种利益会成为其行为的主导因素。然而，通常还是有可以确认的、在其行为过程中他会拒绝的行为，因为它们将不再处于他的利益范围之内，或者对他而言比其他行为的好处更少。另外，我们常常能够形成当
84 他的短期利益和长期利益相冲突的时候，他将会如何权衡利弊的假设。我们希望其他学者的研究会把这些假设付诸经验研究。

所有官员都具有部分的利己倾向，并不意味着他们在自己的行为中从不考虑其他人的利益。甚至，狭义的自私也可能会引导一个人服务于他人的利益，因为这样做更有利于他自己的利益。还有，自利的官员都有多重目标，其中一些目标将使他们在特定的环境下牺牲自己的短期利益来使其他人获利。效忠于某人的工作群体就是一个例证。最后，在一般情况下，人们在追寻个人目标时也接受一定的约束，这些约束来自他们自己文化中共同认可的道德价值。例如，对增加自己的财富感兴趣的官员，可能仍然会气愤地拒绝受贿。因此，我们理论中普遍的个人自利，并不完全排除其他类型的行为，或者表明人们会不顾道德谴责或其他约束去追逐他们的个人利益。

官员的一般动机

我们假设所有的官员都有着包含下面所列的可能目标中的几个的多重目标。不同类型的官员，可能被这套目标的不同子目标所激励。

- 权力。包括官僚组织内部或外部的权力。
- 金钱收入。
- 声望。
- 便利。这表示对要求增加个人努力的变化的抵制，以及接受减少个人努力的变化的意愿。
- 安全。未来丧失权力、收入、声望或便利的概率比较低。
- 个人忠诚。指官员对自己的工作群体、作为整体的官僚组织、包括官僚组织

---

① 约翰·C. 卡尔霍恩：《关于政府的研究》（New York: Bobbs-Merrill Company, Inc., American Heritage Series, 1953），5 页。

的更大型组织（比如政府）或者国家的个人忠诚。

- 精通工作的自豪感。
- 为公共利益服务的愿望。这里的“公共利益”，被定义为每一个官员都相信官僚组织应该为履行社会职能尽力。这样，我们没有假设存在任何单一的公共利益的客观看法，但相信存在许多与此有关的不同观点。
- 对特定行动计划的承诺。一些人是如此倾注于某项特殊政策，以至于在决定他们的行为时，该政策本身就是一项很有意义的动力（典型的例子是比利·米切尔和飞行器在军事上的使用）。

前面五个目标（权力、金钱收入、声望、便利和安全）可以认为是“纯”个人 *85*
利益的表现。忠诚可能或者是部分自利的，或者几乎完全是利他的，这要依目标而定。精通工作的自豪感也属于“混合的”动机。为公共利益服务的渴望几乎纯粹是利他的。对计划的承诺是模糊的，因为它可能仅仅基于个人认同（自我利益），或者仅仅是对该计划的客观重要性的认识深信不疑（利他主义），或者是由两种情况共同引起。因此，我们理论中的官员的“效用职能”是由利己目标和利他目标构成的。

个人目标的结构

上面所描述的激励每一个官员的目标，仅仅是他的整体目标结构的一部分。这些动机决定了他在官僚组织中与职位相关的部分行为。然而，一个人的价值体系事实上包含了几个层次的目标，其中有一些是与更接近终极目的相关的中间手段。我们没有宣称具有足够的心理学知识来阐明这些层次及它们的相互关系。不过，有关这个主题的相对粗略和有些武断的研究方法还是能够产生一些有意义的见识。因此，为了这个研究目的，我们把每一个个体官员的目标分成下面几类：

(1) 终极目标，包括个人对生命的意义和目的的信仰。

(2) 社会行为目标，包括在一个社会中应该遵循的行为基本规则和决策。不过，不同终极目标的人，可能拥有相同的社会行为目标。

(3) 基本政治行为目标，包括基本的社会政策、政治政策和经济政策，这些是个人相信政府应该执行的政策。

(4) 基本的个人目标，包括官员的私生活以及关于他们在官僚组织中的地位的个人理想。

(5) 官僚化导向的特殊目标，又可分为以下四类目标：

- 社会职能目标，包括那些与他所在的官僚组织必须履行的广泛社会职责相关的官员价值观。例如，反对试验核武器的物理学家，就具有与原子能委员会的社会职责相关的目标。
- 官僚结构目标，包括那些与他们的官僚组织的“宪政设计”相关的官员价值观，即：如何进行决策的管理规则，或是如何设计组织的管理结构的规则。
- 广泛的官僚政策目标，包括官僚组织为了履行主要的社会职能而追寻的长期 *86*

目标。

● 特定官僚政策目标，包括官僚组织试图实现其广泛的政策目标而从事的特定行动。

这些不同层次目标之间的大致关系，在图 8－1 中表示出来。图表的底层是个
87 体官员价值体系中最深层的目标，而图表的上层则表示其最表层的目标。

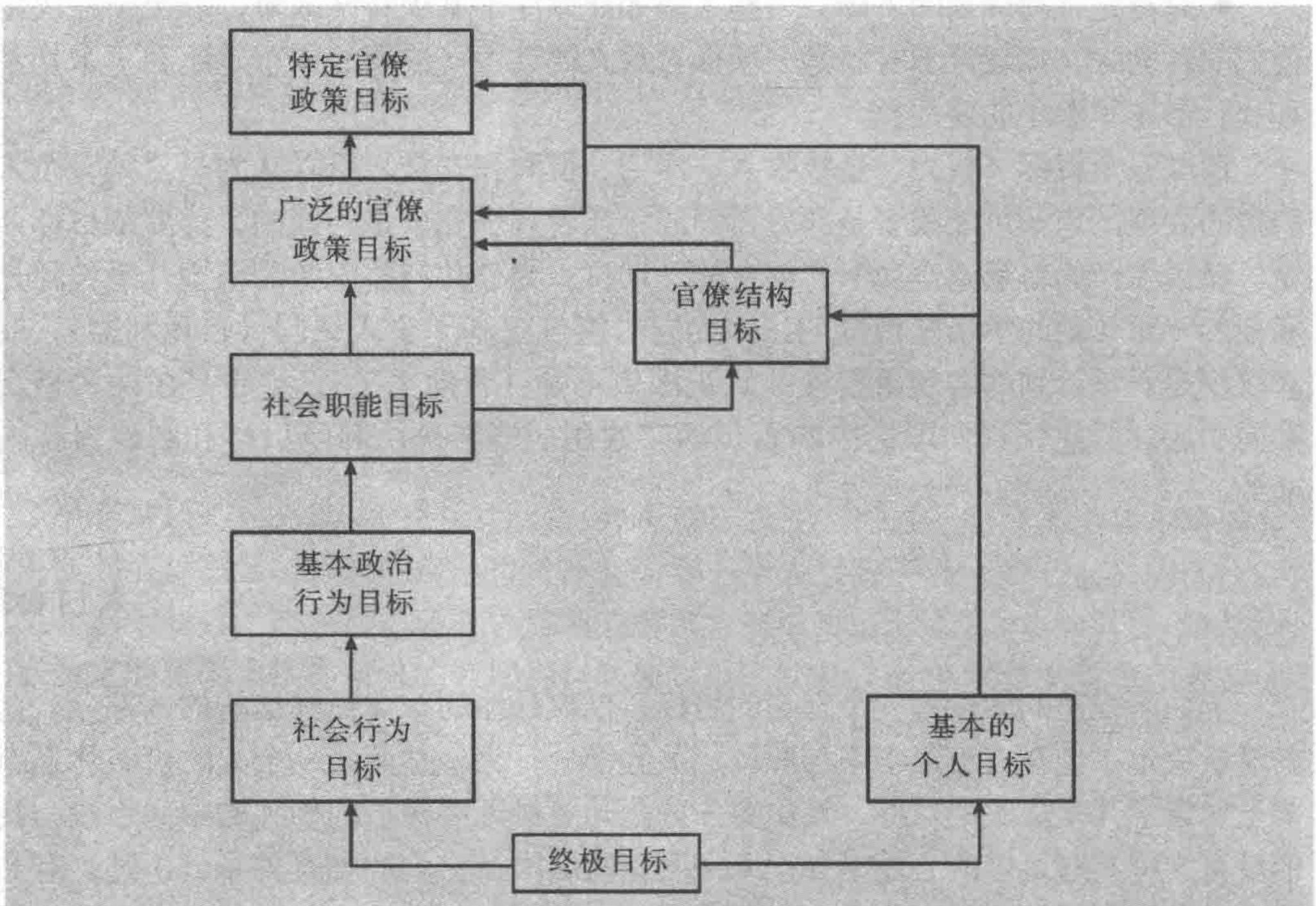


图 8－1 个体官员的目标结构的目标层级（最深层目标在底端；最表层目标在顶端）

个人寻求特定目标的程度，取决于他为实现该目标而调适他的行为去适应变化的总成本。如果这种变化要求对他的行为进行彻底的重新安排，这就意味需要大量的心理的和经济的成本。随着每个个体的生命进程，他会陷入一个包含道德的、行为的、心理的和经济的复杂的关系网之中。他用其经济资源和感情资源进行投资，构造围绕自己关系网的行为模式。这个网络结构的许多方面都是潜意识的。这种过去的投资，代表着他那包括了惯性在内的生命的一种“沉淀成本”形式。改变他的行为方式，会使他丧失现有的效用和为设置一个替代旧行为的新模式而付出成本。因此，如果他对他的最深层次的目标做一些改变的结果，是获得的报酬超过为此付出的效用损失和“重建成本”，那么，他的行为就是理性的。不过，既然他只愿意对总体的行为模式进行小部分的修正，那么，他也就只愿意在浅层方面改变目标，尽管获得的报酬会少一些。

虽然整个分类图表的作用是有限的，但是它将满足我们有限的目的。第 14 章和第 18 章将予以更详细的描绘。

如何为提供公共利益服务

随着我们理论的扩展，我们在解释官员行为时非常强调五种个人利益动机的做法将变得更加清晰。声称大多数官员在为了服务于公共利益（或者是他们所属的官僚组织的一些目标）而履行社会职责的时候，实质上是被个人利益所驱动，这种说法似乎很奇怪。①

尽管许多官员按照自己的理解而服务于公共利益，但也没有必要理解为：他们仅仅受个人动机的激励，或是他们本身就具有服务于公共利益的愿望。如果社会创造了合适的制度安排，那么，他们的私人动机将引导他们按照他们自己确信的公共利益而行动，即便这些动机与其他的每个人的动机相似，即部分根源于他们自己的个人利益。因此，公共利益是否在事实上得到提供，主要取决于设计来达到这些目的的社会制度的效率。社会本身不能确保，仅仅指派一些人服务于公共利益，这些人就愿意提供服务。

8.3　官员类型及其理论上的角色

官员的类型

虽然在上面描述的“官僚效用功能”中存在九种不同动机，但不是所有的官员 *88*
都在同样的程度上为每种动机所影响。在理论上，这些动机可以形成各种不同权重的组合形式。不过，在这个研究中，我们将集中分析五种组合，把每一种组合作为某类官员的典型。这五种类型的官员将成为我们分析的重要部分。

很明显，这些“理想类型”过分简单化了。每一个人都追寻许多目标。而且，效用最大化者随着他们相对价值的变化，实际上也是在众多目标之间游离。但在我们理论中，也有一些官员为了一个或两个目标牺牲其他所有目标。最后，极少有“理想类型”能够包括现实世界中那些令人迷惑的多样化个性和特征。不管怎样，我们相信这五种抽象的概括，对我们观察官僚组织的实际行为方式是有意义的。

五种类型的官员以及他们显示的价值可以界定如下：

“完全自私的官员”，其目标几乎完全被有利于他们自身、而不是有利于他们所属的官僚组织或整体社会的利益所驱动。这种官员包括下列两种：

“权力攀登者”，在他们的价值结构中，首先要考虑的是权力、收入和声望。

“保守者”，几乎只考虑便利和安全。与权力攀登者相比，保守者寻求的仅仅是保留他们已经得到的权力、收入和声望的数量，而不是使它们最大化。

---

① 关于公共利益这个术语意味着什么的讨论，参见安东尼·唐斯：《公共利益：它在民主制中的含义》，载《社会评论》，第 29 卷，第 1 号（1962 年春季），1～36 页。

“混合动机的官员”，他们的目标是自利动机和效忠于更高价值的利他动机的结合。拥有混合动机的官员有三种类型，他们之间的差别主要表现为他们效忠于更高价值的程度。

“狂热者”效忠于相对狭窄的政策或观念，例如核潜艇的发展。他们追寻权力，一方面是因为权力本身有好处，另一方面是为了影响他们效忠的政策。我们将其称为他们神圣的政策。

“倡导者”效忠于一套比狂热者更宽泛的职责或更宽泛的组织。他们也追寻权力，因为他们想对那些与职责或组织相关的政策和行为形成重要的影响。

“政治家”效忠于整体的社会，他们渴望得到权力，因为要对国家政策和行为有重要影响就需要拥有权力。他们在一个重要的范围内是利他的，因为他们效忠于他们所看到的“一般福利”。因此，政治家很类似公共行政教科书中
89 所说的理论形态上的官僚者。

在我们的官僚化决策理论中，所有的官员不是权力攀登者、保守者、狂热者、倡导者，就是政治家。①

特殊类型的个体官员

官僚组织的成员最有可能成为哪种特别类型的官员，取决于三个主要因素。第一个因素涉及他个性中固有的心理先天素质。一个有野心的人倾向于成为一个权力攀登者；一个胆小或冷漠的人倾向于成为一个保守者；一个理想主义者倾向于成为一个政治家或倡导者；一个狂热的宗教徒倾向于成为一个狂热者。

这些倾向会被第二和第三个因素所修改。第二个因素是被官员占据的位置的性质。每一个官僚化的位置，都对展示特别行为方式的占有者造成一定程度的压力。因此，许多位置都是在由某种特别类型官员来运作时，其绩效才是最好的。例如，邮政职员的位置与保守者的位置一致。如果一个官员心理上倾向于成为某类官员，却被分配到另一种类型的官员才适合的位置上，那么，他的个性和职位要求之间的张力（冲突）便出现了。他是否会转换类型以便符合职位要求，或改变与该职位有关的行为以符合他的心理倾向，取决于两个因素。第一，该职位所允许的行为活动余地的大小。如果他被现存的规则、实践和组织结构所包围，那么，他就很难改变行为。要展示不一致的行为，比给这种行为下一个广泛的定义要难得多。第二个因素是官员坚守他的心理倾向的坚韧性。这在不同类型的官员之间有很大的不同。狂热者比权力攀登者更固执，倡导者比政治家更固执。

决定官员类型的第三个主要因素也影响了这种冲突的解决方式。它包括官员找

---

① 官僚组织所有人中绝大多数是官员，但有少数可能不是。这些人可能包括：（1）顶层官员（例如，美国政府部门的头头），由通过选举产生的政治家任命的、与这些政治家有广泛合作的人；（2）在特别产出的生产过程中为官僚组织工作的人，而该产出能够在市场中被评估。前者是特别重要的，因为，他们一般都占有非常高层的——因此具有潜在权威的——位置。然而，因为他们的地位是依靠选举产生的，所以，他们事实上是准政治家，而不是官员。

到与符合他的心理倾向的特别类型相关的目标的可能性。一个 25 岁的有野心的官员与一个 64.9 岁的具有同样野心的官员相比，前者在实现权力攀登者所追求的目标方面拥有更多的机会。这样的情况也是事实：一些官员——特别是狂热者——在面对无法克服的不平等劣势时仍然追寻他们的目标。然而，我们的基本假定表明，他们中的大多数人，只有当他们相信他们设计用来达到目标的行为方式能够有效地 *90*
达到目的的时候，才愿意采用这种行为方式。

到底是人支配官僚组织的职位，还是职位支配人，或是二者事先谋求结合，这是很难提前知晓清楚的。然而，我们可以运用下面的一般原则，预测官员的个性特点与职位要求之间的相互关系：

- 官员们会表现出符合他们的心理倾向的行为方式类型，除非对官员的职位的界定很狭隘，其行为受到诸多约束，或是符合其类型的目标很难实现。然而，如果他们能够改变这些限制，或是能够自由地转换职位，他们将以符合自己自然的心理倾向的行为方式行事。这个原理使官员的五种分类显得有点含糊。然而，一般情况下，当我们把一个官员确定为某种类型的时候，我们描述的是他的实际行为而不是他的心理倾向的本质。
- 任何类型的官员，都更深刻地效仿与更多的成功的类型一致的行为，而较少效仿较少成功的类型的行动（所以更可能转换类型）。例如，如果一个有野心的权力攀登者通过使用典型的权力攀登者战略而得到快速的晋升，那么，他对将来使用相似战略的渴望也必将上升。不过，如果这些战略疏离了他的上级，并且阻碍了他的晋升或势力的增强，他将变得沮丧，并且会转变成一个保守者。如果他过去的行为比较成功，但他坚信这些行为已经不可能继续获得成功时，也可能产生类型转换的动机。
- 具有许多首创和创新行为的官员，比起那些仅仅寻求生存和维持现状的官员，更有可能在达成其目标上遭遇挫折和失败。既然很难改变官僚组织，权力攀登者、狂热者和倡导者——他们的行为方式内在地包含了创造变化的愿望——自然就比保守者更有可能遇到挫折和失败。
- 强烈地受到自利和利他的双重激励的官员，比起那些只受个人利益激励的官员，更可能长久地坚持初期不成功的行为模式。

运用五种理论模型预测官僚行为

我们对官僚进行分类的目的，在于使分析家能够通过确认占据关键位置的官员的类型来预测官僚组织的行为。这意味着用于区别官员类型的行为模式，与那些用 *91*
来预测各种类型如何行动的行为模式是不同的。

对于每一种类型，我们的理论只包括两种命题：用来描述与该类型相关的心理倾向的命题，用来描述不同情况下该种类型最有可能出现的行为的命题。在我们所描述的各种类型的心理特征的范围内，心理特征可以用来区分类型，它将提供一个对独立于官僚组织中的官员行为的经验分析工具。然而，我们关于与每一种类型相

关联的行为的命题，并不是为了确认类型和预测行为而把它们分成相互没有关系的几类。但并不排除为了确认和预测而使用这些命题。例如，假设我们通过 F 描述一个特别类型官员的唯一行为方式，并相应形成命题 A。如果我们知道一个官员的行为符合这些命题（比如 A，B 和 C），那么，我们就能够确认他（有一定概率）属于该特别类型。接着，我们能够进行另外的预测，他的未曾被观察的行为，很可能借助命题 D，E 和 F（或是在确认过程中还没被使用的其他命题）就能揭示出来。

因为我们并不过分强调与每种类型一致的心理属性，我们相信上面描述的第二种方法，比第一种方法在经验证明方面更有用。

如果不通过类型划分来区别个体官员，以这五种类型为基础，也可以发展出另外一种预测官僚组织行为的类型。我们的一些命题表明，有特定类型的社会职责或具有特定的内部维度的官僚组织，倾向于被某种特殊类型的官员所支配。例如，发展缓慢或停滞的官僚组织容易受保守者支配。这种集合性的辨认类型一旦形成，关于被某种类型的官员所支配的官僚组织的行为类型的其他命题，也将用于预测组织行为。

五种官员类型在整个理论中的意义

虽然我们在整个理论中都使用官员分类，但我们大多数结论和命题（包括许多最有意义的）却独立于这些类型。正如在第 1 章所指出的那样，这些结论都直接来源于三个中心假设，即理性、个人利益以及官僚组织内部规模和外部职能的相互依赖。这五种类型在理论中起着重要作用，但它们对理论的展开或形成结论并不起关键性作用。

官员的行为类型

9.1 权力攀登者：向上之路

一般动机

由于每个权力攀登者都寻求权力、收入以及声望的最大化，他总是渴望更多地拥有这些利益。他可以通过三种基本方式来实现他的这个抱负：

(1) 他可以在官僚层级中晋升到一个更高级的职位。

(2) 他可以不断增加与其目前的工作与职位相关的权力、收入和声望。

(3) 他可以转换到另一个部门获得一个新的和更满意的工作(或者转换到组织层级的“边缘”部分中，这种转换并没有得到真正的晋升，而只是换了一个新的工作)。

我们把这些技巧归结为：晋升、扩张和跳槽。

一般来说，晋升比扩张更令权力攀登者满意。在层级组织中，不同级别之间的权力、收入和声望的变化范围，要比任何同一级别内可变化的范围大得多。尽管强有力的个人可以在非正式级别上避开对每个职位的限制（以扩张权力），但职务在限制权力扩张的可能性方面也是强有力的。

晋升之路

按照晋升的理论内涵，官僚组织常试图提升那些在其岗位上

已经或可能工作出色的人。但由于官僚机构缺乏市场机制，它不能直接根据成员对
93 组织产出的最终价值的贡献对其做出评价。因此，一个官员只能通过以下一个或两个行动路线来赢得晋升：

（1）他可以取悦其上司。当然，一个官员反抗他的一位直接上司，不一定就会危害到他的晋升机会，但他无法反抗大部分可以通过报告而影响其晋升的当权者。

（2）他可以在那些用于评价其晋升资格的客观标准上获得好分数。这意味着要进入合适的学校，拿到好的考试等级，在适当的工作上获取经验，等等。

这两条晋升路径有时候会产生分歧。权力攀登者对这种分歧的反应，取决于晋升程序中衡量上司的意见与客观指标之间的比重。如果客观指标很受重视，权力攀登者就会为了获取好的指标而不惜冒险得罪他们的上司。极端的情况会出现把100%的砝码放在客观指标上。在这种情况下，权力攀登者几乎会把他们的上司忽略掉而专注于获取好的指标。

因而，如果上级要对下级权力攀登者进行深入的控制，他们必须对官员的晋升有重要影响力。海军部门深知这个事实，它主张参谋机构的每个海军成员都必须接受相邻的高级海军军官对他的评价。这样，一个在参谋机构工作的陆军将军，即使有一个海军上校在他的直接领导下工作，他也无法控制他这位直接下属的晋升前途。

扩张

许多官僚组织的晋升系统常常使权力攀登者无法实现晋升目标，并在短期内难以有获得成功的机会。例如，一个刚被提拔为空军上校的人，知道他的名字将不会出现在准将人选的考虑当中。当然，他可以试图转换到一个与其军衔一致而更有权力的职位上。但是如果他刚获得目前的工作岗位，这种类型的提升在短期内也是无法达到的。在短期内，他最好的机会在于使他目前掌握的工作得到扩张。此外，扩张会带来名誉从而增加其获得晋升的实际机会。因此，每个权力攀登者都在扩张上投入非常多的时间与精力。

在我们的理论中，“扩张”被定义为不断增加那些与特定的职位相连的权力、收入以及声望的总量。官员可以通过比前任主管做更多的事情，或在相同事情上做得更好，或同时实现上述两种目标，以实现扩张。在相同事情上做得更好而获得的可扩张范围取决于他的前任做得有多糟糕，以及该机关本身的总体职能范围。空军
94 参谋长承担着跨度如此之大的职责，以至于没人能够“完美”地做好这份工作，因此，其继任者拥有广阔的空间来超越其表现。

然而，一般而言，与把原先的工作做得更有效率相比，增加新的工作功能能够获得更大的扩张。这有两个原因：

第一，大多数职位被赋予的职责都有许多明确而严格的限制。即使完全履行这些职责，也无法明显地增加机构负责人的权力或地位。

第二，通过增加他能正式控制的人员，要比通过增强对原先人员的控制力度，

更容易提高一个官员的总体权力。例如，如果一个官员已经有效地控制了三个下属90%的行为，那么，对他而言，通过增加一个他只能控制 70%的下属来提升其总体权力，要比对原先的下属进一步增加 10%的控制力容易得多。即使后来增加了的下属，使他对原有的三个下属的控制力降低到人均 80%，这个论断仍然是正确的。[①] 但是，一个官员通常不能决定增加更多的职员，除非他能指出确有额外的职责而需要增加人数。

扩展官僚职位的权力范围常常存在潜在的危险。一个经常增加其自身权力、收入以及声望的官员，不可能不对他人构成敌对性的影响。受伤害的一方可能是同一部门的其他成员、其他部门的成员，或者是那些完全处于官僚体制外的人。无论如何，当他们意识到这种情况将要出现时，他们将毫无疑问地为抵制自身事业的衰落而抗争。他们的抗争力量取决于当前分析范围之外的众多因素。

一个官员任何扩张其职能的企图几乎都需要获得更多的资金。权力攀登者因此注重加强对资源的争夺，这在各个部门之间经常发生。倘若该部门能增加其总体分配资源，那么它就可以允许其某些机构扩展而无须减少其他机构的资源。所以，每个部门的成员都有强烈的动机为增加他们的总体资源的改革而努力，而不是重新安排他们已有资源的分配。这就使得每个部门与其他所有部门在同一中央资源分配机构（例如国会）之下陷入冲突的状态。

权力攀登者们在试图寻求扩张时，会尽量减少所遇到的抵制。因此，一个权力攀登者将会尽量采用以下几种途径：

- 他会试图获取那些暂时不能由其他任何人执行的特殊职能，尤其是在其部门内部。权力攀登者因此具有强烈动机为他们的部门创设新的职能，尤其是那些在其他地方无法执行的职能。这使得许多权力攀登者至少需要投入一些时间在其部门之外进行活动，以获取对其扩张的支持。
- 如果权力攀登者无法通过设立全新的职能获得扩张，他将试图“夺取”抵抗能力较弱的执行者拥有的职能。这意味着他对所要扩张的职能领域的选择将受到权力因素的影响，同时也受到任何被认为与其当前角色有内在联系的权力的影响。
- 每个权力攀登者都有不追求节约的强烈动机，除非他至少可以把其中一部分节约资金用于其扩张的职能。如果他仅仅是把节约的资金交还给资源分配者，他下一年度的财政拨款将会减少。

95

跳槽

从一个组织跳槽到另一个组织，从而获取更大的权力、收入和声望的实际行为，在许多社会都具有重大影响，尤其是那些公私部门“混淆”的社会。尽管我们无法对这个问题进行细节上的探究，我们还是对它进行简要的讨论。

---

① 在这个例子中，我们忽略了他获取更多权力的成本。成本—效益分析可能表明，解雇两个下属优于雇用其他人或是对原先人员施加更强的控制。但官员们通常是不会自己支付成本的，所以，忽略成本并不一定是不切实际的。

在其他因素不变的情况下，一个官员可以通过跳槽到另一个组织以求自身的发展（或即使只是保持其目前的级别）的机会越多，他现在所处的组织对他行使的控制就越少。相反，他跳槽的机会越少，组织对他行使的控制就越多。

某些特定的技能通常会比其他技能提供更多跳槽的机会。例如，目前电脑程序员和律师在我们的社会中就拥有广泛的转换工作的选择空间。然而，客户巡视员却由于需要具备特殊的知识，只适合在一两个组织。事实上，不同的技能可以令人信服地沿着一个分类谱系进行排列，从完全跳槽倾向的工作这一极端，到几乎无法跳槽的另一个极端。

接近这个谱系跳槽取向端点的大多数技能，提供给个人许多建立名声的机会，从而使他们独立于组织；这些技能都是职业性的。这些职业发展了他们的身价标准以及表达的媒介。事实上，某些官僚分析家把专业人员看成一个单独的官僚种类，这是由于他们每个人受到其工作的影响要比受到其组织的影响更大。[①] 然而，在我
96 们的分类中，专业人员可被认为是高跳槽取向的权力攀登者。跳槽倾向的权力攀登者在大型组织的控制下所享有的相对自由，主要是在下列一个或两个条件下滋生的。第一，某些技能可以在任何大型组织之外获得就业机会。例如精神病医生和律师。第二，在某段历史时期中，对特定技能的需求迅速增加，从而使这种技能供不应求。出现这种情况的原因，部分在于培养的长期性，使得供给在短期内显得相对缺乏弹性。由于许多组织都需要具有这些技能的专家，因而他们拥有许多选择。

这两种情况都有利于工作流动。这反过来又产生下列几种情况：各组织对这些人的雇用的快速替换、他们具有的在他们的组织之外进行活动的强烈倾向，以及上级部门官员容忍这种外向型人员的行为，并试图为这些专家创造一个总体上较为宽松的氛围。

以上论述表明，部门机关必须对那些由跳槽倾向专家构成的内部职员团体采取与那些由“锁定”的专家组成的职员团体不同的组织管理措施。前者比后者要求更多的自主权，因而要求更松散的控制。

跳槽的另一个重要影响，起源于组织成长的速度与职员的类型之间的基本关系。当一个部门增长得比其他类似的组织要快的时候，许多权力攀登者会从其他地方跳槽到这个组织。相反，如果它收缩或成长得比其他组织慢，权力攀登者就会跳槽离开。第 2 章对此关系进行了详细描述。

9.2 保守者：紧守自己的所有

一般动机

保守者都力图使他们的职业安全与便利最大化。我们已经把职业安全界定为保

---

① 参见伦纳德·赖斯曼：《官僚制中的角色概念研究》，载《社会力量》，第 27 卷（1949 年），305～310 页。

持某人目前权力、收入和声望的水平，因此职业安全最大化实际上意味着紧紧把握住所有已经拥有的“利益”。便利最大化意味着尽可能降低努力的程度。

因此，保守者对变革采取不对称的态度。一方面，他们强烈反对使目前拥有的权力、收入和声望受损失的变革；另一方面，却没有获得更多的这种“物品”的强烈愿望。① 这种对获取更多利益的淡漠的原因，部分在于他们基本上没有像权力攀登者那样的野心与贪婪，部分在于他们认为自己在权力、收入和声望方面缺乏显著 97
改善的机会。所以，他们的内在价值观和他们的期望都促使他们相信——消极的变革非常有害，但积极的变革也未必尽善尽美。

结果，保守者倾向于顽固地反对对现状的任何改变，它可能会极大地损害他们的利益，而不会对他们有很大益处。他们唯一强烈支持的变革，是那些可以减少他们努力的变革，或者这样一种变革，这种变革可以降低将来可能损害他们利益的变革发生的可能性。

因此，保守者本质上是变革的反对者。在这方面，他们与权力攀登者形成对比。后者天生喜欢变革，因为要增加他们的权力、收入和声望，需要对现状进行变革。诚然，权力攀登者只是支持那些有利于他们的变革，但他们还是倾向于赞同一般意义上的变革，因为变革提供了获取晋升与扩张的新机遇。而且，权力攀登者很自信并乐于冒险；他们常常相信他们可以“安全度过”变革历程，并获得更高的职位。

保守者或者在基本人格方面，或者在前景期望方面，或者在两个方面都与权力攀登者不同。一些人的基本人格使他们自然地倾向于成为保守者。这类群体包括那些胆小的、谦卑的、极端谨慎的、被自卑感折磨的或对他们的工作不关心的那些人。② 其他人是由于他们的个人特点与前景期望的结合而成为保守者的。这个群体包括那些能力普通的人，他们过去的失败抹杀了他们可能曾经拥有过的对未来前景的任何乐观情绪。还有其他一些人可能成为保守者，主要是由于他们对前景的期望而不是他们的个性。这个群体包括那些拥有一定的技能却由于年龄、资历以及其他无法改变的原因，在晋升职位方面受到限制的个体。

所有的保守者对未来获得晋升的机会的期望都很低。纯粹利己的官员进行扩张的一个主要原因，在于树立名声以获得未来的晋升，而保守者却通常不寻求扩张。

在另一方面，这种期望使得保守者比权力攀登者更加强烈地反对缩减他们当前拥有的利益。权力攀登者可以持有与当前工作不一致的观念，因为他相信他不会永远做这份工作。但大多数保守者则将其自身看成是他们目前工作的永久持有者。他 98
们都倾向于认为他们的全部未来取决于与其当前职位相关的权力、收入和名声，因而抵制任何在这些利益上的削减。从某种意义上来说，一个保守者“拥有”的工作就像一种所有权。在官僚组织中，这些职位经常在不同的个体间轮换，这种态势所

---

① 在第 14 章，我们会详细讨论更为普遍的与所有搜索行为相关的效用功能的不对称性。

② 对于保守者的“漠不关心”的分类是以罗伯特·普雷斯萨斯在《组织化社会》中的分析为基础的。普雷斯萨斯把“组织内成员”分成三类。其中，他的“向上流动”类型与我们的权力攀登者相类似，他的“漠不关心”类型则形成我们的保守者中的一种。然而他的第三种群体——有矛盾心理的类型，在我们的理论中没有与之相对应的类型。

引导的是职位的权利而不是对个人工作的关注。

保守者不积极地寻求晋升、扩张或者鼓励一般的变革，并不意味着这些事情不会发生在他们身上。由于他们做适当的工作并恰好正在适当的位置上，许多保守者被提升，尤其是在较低的层级。而其他保守者发现，由于他们的内外环境的转换，他们职位的权力与声望都得到了扩展。即使是保守者，也会在非常需要变革的时候倡议并推行改革。

官员如何成为保守者

有些官员在他们加入官僚机构的第一天就是保守者，即使他们处于很低的层级。正如前面所言，他们的“保守主义”源于他们自身的个性或者前景期望。这使得在官僚机构的低层组织中保守者众多，即使在新招募的人员中也是如此。

但是，并不是所有的保守者生来都是如此，有些人是被官僚机构自身塑造出来的。第 8 章阐述了官员从一种类型向另一种类型转换的四个原理。从以上分析可以得出如下结论：

只要权力攀登者觉得他们在进一步晋升、显著扩张现有职位或者跳槽到其他地方寻求一份更好的工作等方面的可能性很低，他们就很有可能变成保守者。

任何官员在一个特定的职位上呆的时间越长，他就越有可能变成一个保守者。长期在一个职位任职意味着：该职位持有者能力有限并因而产生很低的晋升期望；由于某种不可改变的原因，他没有资格得到进一步晋升；由于具备边缘性能力，在这种情况下他不想做任何可能会“捣乱”的事情，导致他在晋升上“错过时机”；或者由于他是盲目的狂热者，其激进的观点使他与上司关系疏离。在前面三种情况中，他很可能已经是一个保守者。在最后一种情况中，长期的挫折很可能最终削弱了他的热情，并促使他“将挫折融入前景中”而变成保守者。

年龄越大的官员越有可能成为保守者。由于年龄变大，除非他处于官僚层级系
99 统的上层，否则，他获得实际发展以及任何形式的成功机会都会减少。对年龄偏大的个体而言，采取进取行为的困难也比较大。

除了少数处于向高层晋升的“主流群体”中的官员外，一个官员在一个官僚部门呆的时间越长，他就越可能成为保守者。一个官员在一个官僚部门已经工作的时间越长，他试图改变组织行为方面的困难与挫折就越多，因而他可能对未来的变化不乐观。同时，他无法进入通向上层的“主流群体”的时间越长，他对未来实现其目标的期望值就越低。

一个官员拥有的权威和职责越多，他就越靠近官僚层级的顶层。如果他已经不处于进一步晋升的“主流群体”中，并且具有强烈的工作安全需要，他就很有可能成为一个保守者。由于官员需要越来越多的权力、收入、声望和政策影响力，对现状的变革可能会减少他对这些“利益”的拥有而不是增加这些利益。这样，他首先是投入更多的精力维护自己已经拥有的利益，其次才是需求扩张。

这些结论综合在一起，就构成了“日渐进保守定律”：“在每个官僚组织中都存

在一种内在压力，促使大部分官员最后都变成保守者。”

保守者在官僚组织的比例

上述定律提出了一个问题：在官僚组织中，保守者乐于扮演的角色到底有多重要？很明显，一个拥有高比例保守者的官僚机构，与保守者在其所有成员中只占少部分的官僚机构相比，在运作方面是存在差异的。下述结论分析了保守者在官僚组织中的分布情况：

一个官僚层级的中间层级，通常比最低层级以及最高层级拥有更高比例的保守者。在最低层级，是由那些仍然具有野心和热情的新来职员以及年老无力的成员构成。最高层级则拥有许多成功的权力攀登者和鼓吹者。但是中间层级则存在许多保守者：那些无法获得进一步晋升的权力攀登者会转变成保守者，处于职业生涯中平稳时期的“自然产生”的保守者，以及那些已经失去其年轻朝气的中年官员。

在年纪比较大的官员中，保守者所占的比例通常比其在年轻官员中的比例要高。因此，一个官僚组织职员的平均年龄，尤其是那些处于关键职位的职员，传递着该组织可能如何运作的重要信息。一个官僚组织职员平均年龄越大，保守者所占的比例可能就越高。

相对于其他组织而言，官僚组织发展越快，保守者所占的比例就越低。这个结 *100*
论是基于第 2 章的相关论述得出的。

官僚组织中的人员更替率越高，其中的保守者比例就越低，反之亦然。

官僚组织依赖正式制度的程度越高，保守者比例就可能越高。

保守者为何墨守成规

决策是一个具有内在风险的过程，因为这些决定可能是错误的、不受欢迎的，或二者兼有。我们已经看到保守者基本上属于变革的逃避者，因为他们害怕冒失去权力、收入以及声望的危险。因此，我们也可以把他们看成是风险的逃避者。这意味着他们会尽量逃避进行决策所要承担的责任。然而，大多数官员的职责迫使他们经常做决策。这看来使得保守者处于一个进退两难的境地，但是他们已经拥有了在决策过程中逃避决策责任的灵活方法。

这包括严格应用由上级权力当局发布的程序规则，以及把规则“当作耳边风”或适当修改它以适应特定条件的行为，许多保守者都避免即便是最轻微地偏离成文程序规则，除非他们获得更高级别权威的批准。所以，对规则的严格遵循成为他们避免上级对其失误进行指责的保护伞，甚至可以免于服从任何与规章手册相冲突的命令。这种死板的态度，加上在特殊情况下获取官方裁决的迟疑（态度），在官僚组织中形成了“官僚思想作风”和“文牍主义”的僵化规则。

严格遵守组织的规则可以使许多保守者在完成工作的同时，不会情绪化地卷入其当事人的问题或者与他们社会职责相关的特殊行为中。在处理顾客重要个人问题

的官僚组织（例如警察部门或精神病院），如果和当事人有较深的感情或者与当事人相识，会破坏官员平衡的心智。而且，许多官员主要的兴趣在于对事业的追求，而不是官僚组织的工作，这二者之间在很大程度上是相互独立的。

这种不适当的冷漠行为被社会学家称为“目标转移”，因为它阻碍了官僚组织对社会职责的有效执行。但严格地遵循规则并不会使保守者的目标发生转移，因为这样可以避免决策上的风险。对保守者而言是理性的行为，对于官僚组织的正式目标而言则是非理性的。

非正式结构对保守者的影响

101 官僚组织内部沟通与程序的非正式网络的存在，将会增加典型保守者对重大变革的敌视。正式结构或程序的大多数变革也会破坏官僚组织中的非正式网络，因为后者已经非常紧密地适应先前的正式结构。新的个人关系必须建立起来，新的渠道要形成，关于哪些规则可接受，哪些规则不可接受的问题，需要形成新的共识。这些“重组行为”需要投入大量的时间与人力，同时，谁将会脱颖而出并获得或多或少的权力、收入以及声望，存在相当大的不确定性。因此，在一个官僚组织中，非正式结构的重大改变将会威胁到保守者的利益，至少会暂时减少其享有的便利甚至降低他们长期以来的地位。这种威胁自然而然地增加了每个保守者对变革的对抗态度。

9.3 混合动机官员的相似性与差异性

混合动机官员的公共利益观念

根据定义，混合动机官员在一定程度上受利他主义的动机所激励，在一定范围内寻求与公共利益相关的目标。但是，由于不存在一个能够毫无质疑地被公认为是“最好的看法”的公共利益概念，每个官员只是根据自身的理解来追求公共利益。结果是，有多少人思考这个问题，就几乎有多少种公共利益的概念。①

然而，我们相信，官员关于公共利益的有效概念的定义模式的变化，与官员的个性特征密切联系在一起。一个官员关于公共利益的可操作概念，就是他在实际工作中进行决策时运用的观念，与他在哲学讨论中可能提出的观念刚好相反。这些观念的变化涉及他们关注焦点的范围和内容的稳定性。

一些官员将追求公共利益当作实现某种特殊的政策目标（如发展多国部队），而不会考虑他们可能遇到的反抗或他们所处的特定职位。因此，他们的观念所关注

---

① “公共利益”这个概念，已经成为一个引起许多争议的问题。关于其中涉及的复杂因素的讨论，参见安东尼·唐斯：《公共利益：在民主制中的内涵》，1～36 页。

的问题很狭窄，其内容在不同时间和不同环境下也是稳定不变的。我们把这类官员归类为狂热者。

其他一些官员将追求公共利益当作对广泛政策目标的推动（例如通过武力实现和平），他们以此作为政策决定的指导方针，而不理会他们的特定职位。因此，他 *102*
们的观念关注的范围很广泛，但仍然非常稳定。这些官员被称为政治家。

然而，对于大多数混合动机官员而言，追求公共利益意味着促进与他们已经拥有的特定职位的未来紧密相关的目标的发展。这样，我们就不能把他们对个人利益目标的追求理解为自私的行为，更不能将其理解为对他们所处的组织的无私忠诚。可见，他们对公共利益的操作性概念的关注范围是形态各异的，并且随着时间和环境的变化而变化。这些官员被称为倡导者。

他们的心理倾向

混合动机官员关于公共利益的操作概念的差异，与他们的心理倾向的差异密切相关。与纯粹自私的官员相比，这三种类型的官员本质上都是理想主义的。并且，这三种类型的官员在心理气质上相对来说是乐观的，因为他们相信他们对公共利益的追求确实能使社会受益。但是在其他方面，这三种类型的官员之间存在显著的区别。

狂热者要比其他两种类型更加乐观，并且格外精力充沛、很有冲劲。在面对看似压倒性的障碍时，他们在政策推行方面的努力，就显示出这种特征。此外，由于他们的性格属于内在驱动型的，他们会持续地提出自己的观点，尽管大多数同僚和助手——包括他们的上司——强烈地反对他们。他们喜欢存在斗争的环境，即使反对者的影响远远超过他们的影响。事实上，由于他们在官僚部门扮演着“牛虻”的角色，许多狂热者表现得敢作敢为、直言不讳，激怒大多数其他类型的官员。最后，他们狂热地忠于他们所认为的神圣政策，不管处于何种职位或者处于何种环境，抓住一切机会推动这些政策。

倡导者基本上属于乐观的类型，通常情况下很积极。但是与狂热者相比，他们相当大程度上属于外在驱动型。他们会受到上级、同级以及下属强烈的影响。但是，对于他们认为官僚组织应当推行的政策，他们通常会非常积极地推动。因此，如果得到其同僚的支持，他们很乐意投身于斗争之中，只是他们不愿像许多狂热者那样成为“孤立的人”。我们接着会在本章分析那些影响其关注范围及其内容的稳定性的各种因素。

政治家的行为在极端怠惰和极度活跃两个极端之间变动。懒散的政治家持有宽泛观点，但是很少采取实际行动；他们是出色的批判者，却也是糟糕的实现者。政 *103*
治家倾向于拥有达观的和学院式的保守性格，因为他们宽泛的观点通常与他们狭隘的执行职责相冲突。这经常会导致挫折，并解释了为什么政治家比倡导者和狂热者更不乐观。他们在性格上大体都属于自我推动型，他们因此会顽固地坚持一种通行的观念，即使他们的职责非常特殊。然而，他们不喜欢互相冲突的环境，善于通过

折中来协调特定的观点。这种折中方法是以广泛的、一般的职业忠诚为基础的。

9.4 成为倡导者的压力

一个特定官员是否会展现其特定类型的行为，不仅取决于他的心理倾向，而且取决于其职位的内在行为要求。许多官僚组织的职位对其在位者产生巨大的压力，促使他们变成政策的倡导者，从而提高与他们职位相关的权力、收入以及声望。这些压力对官员的利他动机与自利动机同样起作用。这样，如果我们的理论包括一类纯粹利他主义者的官员的话，他们会在官僚部门的各种情况下都表现出强烈的拥护态度。

许多理性的人都强烈地期望为公共利益服务，但为什么涉及他们自身的行为时，他们对公共利益的强调却总是不够？如下对这个问题的回答，对于每一个官僚组织来说，多数都是属于专业性的、本质性的。

专门信息的流动

当一个人的工作变得高度专业化时，他会在与之相关的狭窄行为领域投入越来越多的精力与兴趣，或者投入到与这个领域相关的信息的获取上。甚至他的教育与思考习惯也会被改变以适应这个领域。结果，他渐渐对其他领域的认识越来越少，并且对世界的理解与其他专业人士所持的理解的差异也日益增强。他自己的领域中存在的需要与问题，鲜明地展现在他面前，因此看起来要比其他专业领域存在的那些问题真实得多。因此，这些存在差异的信息，会夸大自身专业的相对重要性。①

无收入的支出

104 专业分工的另外一个影响，是许多官员只对支出负责而不对收入负责。他们通常提供那些最终被官僚组织外部的公民消费的物品与服务。这些物品或服务对接受者而言，实质上是免费的，这些接受者与官僚部门中的供应商一起，同时给以官僚组织扩张的压力。另一方面，承担官僚组织成本的纳税人通常会支持其支出计划。即使他们觉得税收太高，他们也缺乏动力去寻找特定的支出计划并迫使官僚组织降低支出。因此，官僚组织更有动力扩大支出而不是减少支出。

此外，每个官员的道德感与他对公共利益的理解，也会促使他扩大开支以提供优质的公共服务。

---

① 这与次优化的所有问题密切相关，它在最近的学术著作中已经受到大量的关注，尤其是与国防部门决策相关的论述。参见查尔斯·希契、罗兰·M. 麦基恩：《核能时代的国防经济学》（Cambridge，Massachusetts：Harvard University Press，1960），396～402 页。

然而，处于政府高层的政客不仅负责资金的支出而且负责资金的筹集。只有他们认为该支出总量所能产生的选票数（在民主制中）或支持程度（在专政制度中），比筹集相同数量的资金而损失的选票数和支持要大，他们才会批准该项支出。这成为约束政府支出的最终尺度，并传递给每个官僚部门。这样，节约的压力通过层级制的上层施加给每个官员。然而，官员知道他的上司缺乏确定的办法，来评估他们职权范围内的各种行动，缺少可以用来衡量不同支出的收益的准确标准，也缺乏可以衡量受益者愿意支付费用的标准。① 因此，每个官员都会认为，如果他在其计划上付出足够努力，就会获得足够的资金来改进自身的组织，至少避免所获取的资金被削减。这样，节约的压力并没有消除个体在其工作领域中迫切要求增加支出的动机。事实上，节约的压力越大，官员就越是力保已有资金，以便满足他们认为是关键的需要。所以，财政支出与财政筹集的分离产生了支出的倡导者。

专业分工的责任

作为官僚组织内部分工的一部分，每个官员的动机都逐渐集中在如何做好其专门的工作方面。而对其他系列工作任务的贡献，在对他的奖赏与惩罚的评定中都被看成是次要的。这种制度安排，往往造成专业人员把他的思考与努力集中在可以获得大量激励的领域内。 *105*

每个官员对公共利益的看法，都无法完全与专业化官僚组织对官员自我利益的激励方式分割开来。在某种程度上，是工作造就了这样的官员，因为他们所面临的各种工作激励，都会促使他夸大其工作“在事物的宏大计划中”的“真实”重要性。

需要派系狂热

每个官僚系统都需要倡导者来负责它的主要计划，以使这些计划的潜在利益得到真正的体现与提高。每个倡导者都会“寻找所有机会”以增加其组织职能，并且绞尽脑汁——以及部下的智慧——来证明组织的职能应该扩大而不应该削减。在这种自我证明的派系寻求过程中，他可能会发现或提出许多非常有用的职能，以及那些永远不会被无派系意识的领导者想到的改革。

官员之间权力与相对重要性的竞争，为社会发现和界定各种基本政策选择提供了一条主要途径。自我利益促使人们寻求新的主意、更多的证据以及更好的政策的动机，比“无偏见的”服务于社会的动机更强烈。

事实上，这种倡导也会制造冲突，因为每个倡导者都通过扩展其他范围来扩大

---

① 同样，并不是所有私人交易都容易计算其收益。实际上，关于职业是如何形成的整个理论就是以未经训练的消费者在判断产品质量上的困难作为基础的。参见 M. 布劳、W. R. 斯科特的《正式组织》，51～54 页。然而，大多数私人交易的确涉及交换条件，即买方根据将会取得的利益，做出至少在一定程度上合理的判断。因此，这种基本区分仍是合理的。

他的领域。但是，正如乔治·西梅尔和刘易斯·科瑟所指出的那样，外部冲突会促使一个组织团结一致，提高士气，增加成员有效的、努力工作的意愿。一个由“为自己人奋斗”的“老虎”率领的官僚组织——拥护他们的专门职能而抵抗其他职能——与一个由对所有官僚部门的扩张持有平等同情的“胆小者”领导的官僚部门相比，往往具有更强的团队精神。①

由于每个层级的官员都认识到，由倡导者掌管专业部门具有关键性优势，官僚组织首脑的角色（或部门首脑、分部首脑等），往往被大多数与他密切联系的人们认定为倡导者的角色，包括处于官僚层级金字塔顶端的通才（例如总统）。这种期望产生更大的激励，无论谁扮演这种角色，都会表现得像倡导者一样。

获取清晰观点的距离有多远

具有奉献精神的官员会成为倡导者的一个原因，在于他们真诚地相信在“完成
106 工作”方面，自己的组织比其他组织更加可靠。官僚组织的特定部门在考虑复杂的政策问题时，通常会对大量的事实、可替代的途径以及可能的结果进行权衡。最终做出决策时，它会通过各种渠道来公布其决策。这些决策的信息，是从许多进入实际选择过程的信息中筛选或简化而来的。信息的加工减缩，对于把各个部门之间传递的数据维持在可控的水平上，是绝对必要的。但其他部门的官员只能得到一个简单的最终结果，他们无法分辨它到底是经过复杂的高质量的决策程序选择出来的，还是只是一种简单的决策过程。②

相反，几乎每个官员都对自身所在部门复杂而慎重的程序非常熟悉，这些知识使他对决策的可靠性很有信心。通常情况下，他会假定那些由其他官僚部门发布的简单公报是经过复杂的决策程序获得的。但在严重的危机时期，例如古巴导弹危机事件，官员们深信他们没有忽略任何重要的事情，而且他们所做的判断是正确的。因此，在危机期间，官员们往往倡导对自己在组织中的职位授予最大责任。这就产生了一个看似矛盾的结果，每一个官员在拥护自己部门的上司方面都表现出利他主义的倾向。

专业分工的自然选择

人们从事某种专业的原因之一，在于人们相信这种专业对社会是十分重要的。因此，专业分工的过程是一个自然选择的过程。从事某种特殊职业的人群，会先验地认为他们的专业领域比其他领域更加重要。

---

① 参见刘易斯·科瑟：《社会冲突的功能》。科瑟提出了一个关于西梅尔思想的分析，并将其细化与扩充为自己的观点。

② 这个观点是由威廉·琼斯提出的。参见其《大型组织中的决策》。

需要一般的自我支持

由于职业机会的限制或个人经历的意外事件，许多人发现他们正在做他们以前觉得无关紧要的、至少不是非常重要的工作。但是，承认自己的努力没有实质意义，会损害一个人的自尊心，对自己构成直接影响。因此，为了维护自己的自尊，人们一般会赋予自己的工作相当重要的社会意义。但是，在“自然选择”的过程中，人们还是有意识地占据他们相信是重要的工作，而无意识地夸大已经占据了的工作的重要性。 *107*

扩大有效“馅饼”的愿望

产生专业分工偏见的另外一个原因，是渴望在整体上对有利于他们领域的资源方面有一个大“馅饼”。例如，许多生产国防产品的公司赞同扩大军费开支，即使他们无法确认自己可以从中获益。与此类似，大学教授常常在结束研究的同时申请更多的研究项目，教育家倾向于收更多的学费，等等。在任何情况下，获取更多的资源的需要都可以从扩大社会意义中寻找，尤其是为了从共同的基金中获取比其他专业领域更大份额的资源时。

最终结果

上述各种因素使大批权力攀登者、保守者以及政治家拥有一些与倡导者相似的政策偏好与观念，也就是说，他们的观念建立在“偏见”或夸大自身职位“在事物的宏大计划中”的重要性。这些因素也使许多在位者具有与倡导者相似的行为，即使他们的心理倾向属于其他类型。那些履行分散的、比较重要的职能的官员所感受到的必须像倡导者那样行动的压力最大。他们都是官僚组织、主要官僚部门和特别项目的领导者。权力攀登者最有可能屈服于这种压力。他们通常像倡导者一样行动，因为他们所做的总是涉及晋升机会的夸大和增加两方面。政治家也很容易屈服这种压力。保守者则具有相当的抵抗性，而狂热者则几乎不会成为倡导者。正如我们下文将要提到的那样，在那些倾向于成为倡导者的官员中，以下因素会促使个体在转变职位时改变其政策目标。

9.5　倡导者的行为

我们已经讨论了各种心理特征以及职位压力，它们促使官员们倾向于采取倡导者行为。现在，我们可以对这些行为进行描述。这种行为的第一个规律是，倡导者倾向于在其权限中推动各个方面的进步。他这样做的原因在于他偏重于总体工作绩

效，而不是其所在官僚组织的单一部分。以这个原则为基础可以得出下列结论：

● 与处于官僚组织底层的倡导者相比，处于组织高层的倡导者往往支持目标广泛的各项政策。

● 当个体倡导者转变职位时，他们所支持的政策也会转变，以配合他当前工作
108 的职责。这并不意味着官员缺乏创意或个人价值观与偏好。事实上，他常常会着手进行一些以过去遗留的、曾经拥护的政策偏好为基础的工作。但是，这种“晕轮效应”的影响，总是受到他目前职位局限的束缚。

● 如果许多不同的倡导者从事某个特定工作超过一段时间，只要职位相同，他们所支持的政策也会变得相似，或者包含着相似的观点。在官僚组织中，上层官员比低层官员更具有这种倾向。

● 一个倡导者在特定职位上呆的时间越长，他就越可能支持那些扩大该职位的相对重要性的政策。相反，如果倡导者频繁地调动工作，他们会超然于自己的工作。因此，快速的人事调动，降低了倡导者推动有利于自身政策的热情，并且使他们改变了对各个不同职位的相应政策以及支持的观念。因此，快速的人事调动常常使强大的倡导者转变成狂热者。

● 自然选择的内在作用会促使倡导者拥有一种与其所在职位相匹配的政策偏好。

倡导者行为的第二个主要规律是，他具有两面派的态度：表面上，倡导者的党派性极强，但内心却是一个公正的仲裁者。这对其组织精神的维持至关重要。一方面，他的下属希望他能公正无私地处理他们内部的争斗；另一方面，作为一个倡导者，他在组织外部的成功，决定着组织将能得到的资源总量以及基本声望和社会地位。因此，可以极大地增强下属对他的尊敬，提高为他工作的意愿。

倡导者行为的第三个规律是，只有那些能够对其专业领域产生重大影响力的职位，才能留住倡导者。倡导者需要投入极大的时间与精力来获得支持。尽管天生倾向于成为倡导者的官员会在短期内进行这样的投资，但他不会无限期地坚持下去，除非他确信可以取得收益。

因此，只有在官员们觉得相关政策的意义比较重大，并且认为可以对那些政策产生影响的情况下，他们才会基于非自私的动机而继续扮演倡导者的角色。这个规律可以作如下推论：

109 ● 在一个官僚组织中，倡导者很少从事日常性工作。但是，在低层组织中可能存在这种类型的官员，因为他必须对那些在低层组织具有意义的各种分散的功能负责任。

● 在等级组织的一个特定层级中，倡导者所占的比例越大，其组织级别越高。

● 如果一个有理想的青年在获得重要职权之前，长期从事日常性工作，即使他具有成为倡导者的倾向，他也很少有机会像倡导者那样行动。在获得显赫名声之前，其天生的倡导者的倾向已经消失殆尽。因此，在官僚组织最低层级中，具有倡导者倾向的官员的比例可能非常高，即使能够像倡导者那样行动的比例非常低。①

---

① 有关“illegitimi non carborundum”的论述，是对官僚组织“碾碎”主动、创新、热忱以及其他非保守特征的先天意向的反抗。

倡导者行为的第四个规律是他们支持改革，因为他们企图扩张自身组织的职责。像权力攀登者一样，他们提供了组织的动力。但是，与权力攀登者相比，他们更加保守也更加激进。他们之所以更加保守，是因为他们对组织的忠诚，促使他们反对那种可能对个人有利但会伤害其组织利益的变革。他们之所以激进，是因为他们乐于提出有利于组织的观点，即使这样做或许会冒犯其上司。因此，在民主制中，倡导者不断地呼吁关注问题、困难以及不足，这常常使得当权的政治领导人很尴尬。领导者希望呈现给公众的景象，是一切都在控制之中，然而倡导者则力图夸大自身组织面临的问题以获取更多的资源。

与权力攀登者和保守者相比，倡导者行为的另一个规律，在于他对其组织利益具有长远的眼光，而权力攀登者和保守者只对他们个人事业感兴趣。因此，倡导者对当前的许多议案的长期影响比较敏感。此外，他们乐于提出那些可能损害自身利益的政策，但长远看来，这些政策可以提高自身所在部门或其他部门的权威。那些最具有扩张精神的、最顽固的“官僚帝国主义者”，通常来自倡导者而不是权力攀登者。

9.6　狂热者的行为

狂热者行为的特殊性源于两个原因：神圣政策的狭隘性，以及推动这些政策所需要的旺盛精力。狂热者狭隘的兴趣会使他们成为平庸的行政管理者。他们倾向于把精力与资源投入到他们所拥护的政策中，而不管其他广泛的正式的职责，从而忽视了许多重要的部门职能。而且，他们为了扫除所有障碍，会通过拒绝其他官员的公正和意愿来加以对抗。尽管有时在高级官员中存在一些狂热者，但他们几乎不可能获得较高级别的职位。当由狂热者长期提倡的特定政策的社会作用突然变得非常重要，并迅速扩张（像北极计划那样）时，就会出现例外的情况。狂热者或许因此进入上层官员的行列中，因为他比其他任何人更了解这个政策，并且能够获得强烈的认同。

110

与权力攀登者、倡导者不同，狂热者并不是真的对从其他社会机构“捕获”职能或获得新的职能感兴趣，除非这样做会有利于他们所拥护的政策。但是，他们非常渴望获得更多的资源以发展那些政策。因此，狂热者并不是扩张的“帝国主义者”；更确切地说，能够强烈激起他们极度扩张热情的政策是很少的。

正如第 2 章所指出的那样，狂热者在形成新官僚组织中扮演着至关重要的角色。他们在现有部门的变革中扮演着同等重要的角色。为了推动改革，他们必须大张旗鼓地抨击现状。他们对任何组织变革都积极支持，尽管很激进，却可以推动他们拥护的政策，但他们不受欢迎的程度也因此而增加。他们常常被迫发起变革，因为在现存的组织结构中，缺乏尝试或推动新政策的空间。他们敦促人们关注官僚组织中现有的或将来的不足之处，并提供许多相关的信息以及可以使用的措施。他们甚至不惜对抗上司，其对抗程度达到了令人惊讶的地步。

在所有这些情形中，狂热者有助于产生和集中大量精力，以克服官僚政治的惰

性，因此，他们对所有官僚组织的长期效率是至关重要的。每个官僚部门都需要鼓励一些狂热者，那些在迅速变化的环境中运作的官僚部门更需要大量的狂热者。第16章将对如何做到这点进行讨论。

9.7 政治家的行为

天生具有政治家倾向的官员，在实践中会遇到巨大的障碍。根据定义，政治家忠于国家或社会的整体。但是，官僚组织中内在的专业分工，往往促使在位者成为倡导者，即只忠诚于特定的官僚组织或官僚部门。

111 因此，在大多数情况下，“天生的”政治家注定不适合办公室的工作。在紧急情况下，他们也被迫实施其他类型官员（通常是倡导者）的行为。少数官员努力像政治家那样行动，从而引起同事与下属的不满而难以完全实现其组织职能。在组织中，如果只有他一个人主张扩张他自身的职能而没有派系观念，他所在的职位注定不可能获得充足的资源。

但是，在官僚组织中，政治家似的行为仍然起着重要的作用。各种类型的官员在特定环境下都具有这种行为。例如，当整个社会（或整个官僚政治体系）受到严重威胁的时候，所有官员都倾向于表现出政治家式的行为。由于现代社会在信息、训练以及实践方面进行了专业化分工，他们的各种观念仍然会有专业化的色彩。但如果他们认识到像具有党派偏见的倡导者那样做会给国家整体带来灾难性后果的话，他们就不会那样做。

如果事情与官员的个人利益无关，他可能会像政治家那样行动。就此而论，官员们的行为必须与那些准政治家（那些由被选举官员任命的、在一定时期依赖于那些官员的人们）的行为区别开来。许多国防部秘书都曾以“国民经济”的需要为理由，大幅度削减军事预算。但是他们只是准政治家，因为他们受那些支持其再度当选的政治力量的巨大影响。

尽管所有官员偶尔会像政治家那样行动，在官僚组织中一贯的政治家式的行为还是极端罕见的。只有在最低层级或最高层级中，才最有可能碰到这种一贯性行为。政治家可以在最低级别中找到，是因为那些进入官僚部门并一贯保持明显政治家式的行为的人，很少得到晋升。而在某些最高级别的职位上能够找到这类人，是因为那些职位有充分的职责广度或空间，使得作为政治家的忠诚看起来相对适当。而且，一些高级官僚组织被有意识地构造，以激励政治家式的行为。其做法是，隔离任何由于他们的决策导致的敌对个人，包括负有实际执行责任的在位者。因此，联邦法官都是终身任命并领取高薪，同时又没有行政责任的。同样，特定的高级顾问职位，也被与日常决策的压力以及任何操作的责任隔离开来。

抛开这些例外不谈，具有讽刺意义的结论是，整个官僚机构几乎没有忠于整个社会的官员。这是事实，尽管所有行政学教科书以及几乎所有行政管理者，至少都在言辞上奉劝所有的官员要表现出这种忠诚。

官僚组织中的信息沟通

10.1 信息沟通成本的类型

信息沟通需要一定的成本。[①] 每个信息都涉及决定发送什么 112
信息的时间投入，涉及传达信息的资源成本（包括时间与金钱），以及用于信息接收的时间投入。同时，如果信息以接近沟通渠道运作的最大容量进行传递，它会取消或推迟其他信息的传送。

每个官员的时间都是有限的，他在搜索或沟通上的时间投入越多，他在其他类型行为上的时间投入就越少。他在吸收与使用信息上的能力同样是有限的。因此，每个个体在一个特定时期内，可以有效掌握的信息总量总有一个饱和点。

为获得较高的效率，任何组织中的沟通网络的信息传递都不能超过它的饱和点。如果超过负荷，他就很难有效地鉴别和理解这些信息。

任何官员在一个特定时期内可以有效使用的信息，与信息的平均长度成反比。如果传达给相关个体的信息是相同的，就不存在这种限制。但是，如果传递给每个接收者的信息不同，那么接收者的数量与信息大小同样成反比。

由于信息是昂贵的，只有少数的信息能被组织收集或使用。这意味着组织进行信息收集、挑选、传递的特定方法，对其行为

---

① 关于大型组织中的信息沟通的参考著作，请参见彼德·M. 布劳与 W. 理查德·斯科特：《正式组织》，116～139 页，以及艾伯特·H. 鲁本斯坦与查德威克·J. 哈伯斯特罗：《组织的一些原理》（Homewood，Illinois：Irwin-Dorsey，1960），229～322 页。

起着至关重要的决定性作用。

10.2 正式、半正式以及个人信息沟通网络

113 根据威廉·M. 琼斯在《大型组织中的决策》中的分类，我们将一个官僚组织中以及不同部门之间的信息沟通网络分为三种类型。

正式信息沟通

正式信息沟通网络用来传递被官僚组织明确认定为“官方”消息的信息。在这个层面上，包括出版的组织图表、常设的执行程序、正式命令以及指示、定期报告、官方信函，等等。在官僚组织内部的权威结构中，正式的信息传递具有一定的决策或法定程序。

因而，几乎在所有大型组织中，信息沟通的正式渠道与正式权威结构都是共同存在的。

半正式信息沟通

半正式沟通渠道专门传递那些在各组织中存在的非正式权力结构中出现的信息。官僚组织的成员，知道并遵守信息传递对象以及可以传递的信息内容的非正式规则与程序。这样的规则很少有明文规定，必须通过实践和阅历来学习。这给组织的新成员以及外部人员造成了许多麻烦，包括部门的顾客（服务对象）。事实上，认为官僚组织的官员是在“找借口”的典型感觉，常常源于公民对官僚部门非正式信息沟通渠道结构的无知。

半正式信息沟通分为两类：正式传递渠道但不被当作正式的信息沟通；纯粹通过非正式渠道进行的沟通。这两种类型的信息传递都具有非官方性的巨大优点，因为他们可以被撤销、改变、调整、扩大或取消，而无须任何官方记录。因此，几乎所有的新观念首先都是以半正式的信息传递渠道提出并进行试验的。实际上，在大型组织中，主要的信息沟通都是半正式化的。

通常情况下，当官员具有沟通的功能性需要而又没有正式渠道的时候，信息沟通的半正式渠道就会产生。正式渠道一般是沿着正式权力结构的路线而垂直分布的，而大多数填补同级隔阂的半正式沟通路线是水平的，它们连接的对象是相同等级的人，而不是下级与上级。即使半正式渠道连接不同级别的官员，信息交流的非正式性也会由于二者地位不同而减少。这是非常重要的，因为比起他们的上司，人
114 们更倾向于与同级别的人自由而开放地交谈。[①] 因此，半正式信息沟通常常比正式

① 这个观点在布劳与斯科特的《正式组织》中有详细的讨论，116～139 页。

信息沟通更能获得直接和率直的回应。

在官僚组织中，半正式渠道的盛行意味着正式沟通网络不能完全满足信息沟通的需要。人们设计一个组织以建立他们所需要的正式沟通渠道，并假设这些渠道可以传递大多数信息，这是一种错误的认识。相反，正式渠道被控制得越严厉，半正式渠道就会得到越大的发展。因此，为了获得完备的信息，任何一个官僚组织的信息沟通系统都会有一定程度的异化。

尽管半正式沟通系统可以填补正式沟通系统的缺陷，一个组织的领导者还是可以对前者的发展进行严格的控制。为了达到这个目的，可以命令下属不得互相沟通，实行人员隔离，要求消除正式组织以外的任何信息沟通，或者只雇用沉默寡言的下属等方法。

对官僚组织的半正式沟通网络更具有决定性作用的一个因素，是官僚部门的职能特点，二者之间的关系如下：

- 官僚部门的各种活动的独立程度越高，半正式渠道及其传递的信息就会越多。
- 官僚部门的职能的内在不确定性程度越高，其半正式渠道及其传递的信息就越多。当环境变得相对不可预测的时候，人们无法参照外界环境的信息，只能通过逻辑推理获得信息。因此，他们往往通过互相交流来消除不确定性。
- 一个官僚部门如果面临极大的时间压力，常常没有时间控制正式程序，那么就会广泛使用半正式的沟通渠道以及信息。因此，在危机时期，上层决策者会主动寻找信息而不管获取信息的时间与途径。他们也会依赖他们非常信任的官员来获取信息，即使他们和危机并没有直接关系（例如，罗伯特·肯尼迪在古巴导弹危机中的作用）。①
- 一个官僚部门中有激烈冲突的各组成部分，往往会避开半正式沟通渠道，而选择正式的沟通渠道；相反，密切合作的各组成部分则主要地依靠半正式信息沟通。因此，强烈的竞争往往成为信息沟通的重大障碍。
- 如果官僚组织内部成员之间、组织成员与组织外部人员之间具有稳定关系，相对于那些组织内部成员之间、组织成员与组织外部人员之间关系不稳定的 115
组织，其半正式化信息沟通网络更有效。这意味着与那些设置完善、发展缓慢的官僚部门相比，那些新建立的、发展快速的官僚部门缺乏有效的半正式沟通网络。

个人信息沟通

根据琼斯的观点，个人信息沟通是指“一个组织的职员，在与组织内部成员或与外部人员之间的交流过程中，有意地显示他对其所在组织的活动的态度”②。琼

① W. M. 琼斯：《大型组织中的决策》，17～20 页。
② 同上书，5 页。

斯进一步对个人信息沟通做了说明：

- 个人沟通渠道几乎被用于传递传闻而不是正式指示。
- 由于个人信息沟通是以官员的个人身份，而不是部门负责人的身份进行传递，他们不用承担该部门赋予他们的责任。就此而言，他们与半正式信息沟通不同，半正式信息沟通是通过个人在其官方职位上的行为进行传递的——只不过不记录在案而已。
- 个人网络能够以令人惊异的速度传递信息，因为缺乏降低其传播速度的机制。在卡普洛关于“战争中的流言”的研究中，他发现，尽管经过无数人的传播，流言的内容仍然很准确。①
- 当一个官员的行为是以通过私人渠道获取的信息为依据时，他在采取行动之前，常常会有组织地通过半正式或正式渠道对这个信息进行检验。

半正式信息沟通对官僚组织内部关系的影响

在许多情况下，官僚部门间的正式信息沟通是不完善的，重要的原因主要有：第一，正式的信息从一个官僚部门的低级官员传递到相同等级的另一个部门的官员，需要花费的时间太长。第二，正式的信息要记录在案，但相关的官员或许只想对问题进行实验性讨论。这一点对于产生新思想尤其重要。第三，低级官员或许暂时不想向其上司暴露自己的想法，即使只是粗略的形式，但任何正式信息沟通都是越过信息发送者而直接向上司传递的。

116 因此，半正式信息沟通在官僚部门之间的关系中扮演着非常重要的角色。但一个部门的官员很少熟悉其他部门的半正式信息沟通网络或权力结构。这经常造成不同部门之间的官员进行半正式化沟通的困难。

然而，这个困难可以轻易地被克服，只要相关官员能够与另一个部门的一个官员建立某种类型的半正式或私人关系，这个官员能够迅速地与其中的合适的个体进行沟通。这就是为何聪明的官员与其他部门相关官员共进午餐的次数，与同他们本部门的同僚进餐的次数一样多的原因。

当两个官僚部门处于激烈冲突的时候，信息沟通部门的内部障碍就不是那么容易避开。这时，一个部门的非正式网络会对另一个部门的成员完全关闭，原因可能是由于上层官员的命令、所有层级共有的敌对感觉，或是由于为了保持程序以及看法的隐蔽性以避免在冲突中产生任何竞争性优势的战术需要。琼斯认为，所有互相影响的大型组织，都部分地与其他组织有冲突，因而非正式信息沟通的障碍在一定程度上经常存在。② 但是，只有当两个部门（或一个部门中的两个部分）存在非常激烈的直接冲突时，非正式信息沟通渠道的实质性关闭才可能出现。

---

① A. H. 鲁本斯坦、C. J. 哈伯斯特罗：《组织的一些原理》，280～287 页。

② W. M. 琼斯：《大型组织中的决策》，6 页。

10.3　塔洛克的等级歪曲模式

第 7 章中的分析指出，个体官员往往对通过他们的信息进行歪曲。这会对官僚部门整个信息沟通系统产生什么样的影响呢？戈登·塔洛克[①]最先对该问题做了研究。他的论述集中在官僚部门层级正式信息的向上传递方面，但也涉及先前章节中论述过的半正式化或私人信息的水平传递。确实，在信息的垂直流动中，每个信息的平均歪曲程度，要比在水平传播中的歪曲程度大得多。前者涉及上司—下属关系，而后者则常常涉及同事之间的关系。下面将对官僚组织信息传递中产生重大影响的信息歪曲以及反歪曲机制进行分析。

为了阐明塔洛克的观点，我们假设有一个包含七个级别的权力层级体系（图 10-1 展示了这个层级体系的一部分）。我们假定在最低（G）层级的官员实际上远离权力核心（out in the field）。其他所有层级中的官员都要依赖 G 层级官员送来的第二手信息。这样获得的所有信息，最后会被送到他们的 F 层级的上司那里，然后对其进行筛选，并把其中最重要的部分再传递给 E 层级的上司，这个层级的上司接着对信息再进行筛选，并进一步转送到 D 层级的官员，依次继续向上传递。信息经过六次筛选之后，最后到达层级体系最顶层的那个人。

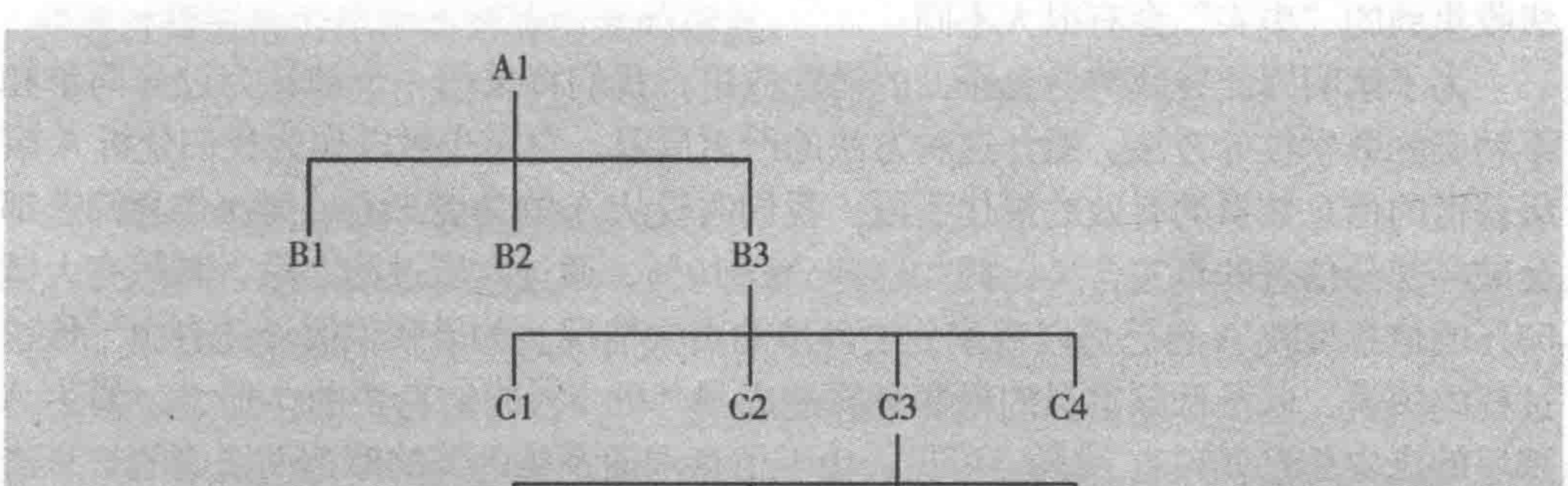


图 10-1　等级模式

① 戈登·塔洛克：《官僚制的政治》，137～141 页。

这种筛选程序有两个主要特征值得详细讨论。第一，缩减信息是官僚部门的信息沟通程序中的核心部分。否则，最高层级的那个人会被大量的事实与信息所淹没。假设 G 层级中的每个官员，在一个时期内收集的信息可以平均设置为 1 个单位的数据。如果我们进一步假设，官僚部门中的平均控制跨度是 4，那么 G 层级就有 4 096 个官员。这意味着每个时期会有 4 096 个单位的数据被收集。而实际到达 A 层级的数量，取决于每个层级筛选信息中被省略的百分比。例如，如果平均每个官员对其下属给予他的信息只筛选出一半，那么 A 层级总共收到的信息就是所有信息的 1/64，或每个时期收到 64 个单位的信息。筛选程序将会省略最初收集到的数据的 98.4%。

118 第二，A 层级最终收到的信息数量——它的实际内容——将很有可能与由最低层级进入信息沟通系统的那些原始信息有很大的不同。A 层级以下的各个官员所使用的信息筛选原则决定哪些数据要上传，哪些数据需要省略。这些原则常常与 A 层级自身的原则不一样。自利动机驱使他们追求与 A 层级不同的目标；他们对现实的特殊观察模式，也和 A 层级不同；当前的信息存量和 A 层级的存量也不一样。而且，他们会极力证明自己的部门是官僚组织中的一个特殊部分，而不是在 A 层级之下的整个结构。事实上，由于同样的理由，每个层级的官员所使用的信息选择原则，往往也与其他层级官员的原则不一样。因此，最终到达 A 层级的信息，经过了六层不同质量的过滤，而且，向 A 层级报告的“事实”，在内容与含义上与最低层级收集到的“事实”会有很大不同。

为了阐明因此导致的信息歪曲的潜在数量，我们将采用一个被认为过分简单和不精确的数学推导方法。撇开这种方法的严重局限，它至少可以作为我们分析 A 层级获得的信息数量的有效的量化手段。我们假设从 A 的角度来看，每次信息筛选都会破坏部分信息的真实含义。假如这部分占 10%，通过六层过滤之后，就只有大概 53%的信息反映 A 自己可以观察到的环境的真实情况。如果我们假设还有由于传送过程的失误，以及低层官员的糟糕素质造成另外的 5%的信息歪曲，那么，到达 A 那里的真实信息就只有 38%。可见，由于信息沟通系统内部的摩擦而造成的信息遗漏是非常巨大的。这种遗漏是如此之大，以至于 A 收到的大多数信息，从他的角度来看，根本就不是真实的信息，而是噪声——通过信号发送机构的运作而错误引入的信号。

这种程序，往往通过这样的方式歪曲信息——A 接收到下属的报告，主要告诉他一些他的下属自以为他想听的信息，并指出他的部门应该扩张，当然不是缩减。这些结论首先是由沟通网络中的权力攀登者所引发的信息歪曲而滋生的。他们往往在上司面前说一些会取悦上司的事情，以便使权力攀登者自身可以获得快速的晋升。第二个结论源自这样的假设：许多官僚部门的多数官员是倡导者。倡导者与权力攀登者都会寻求扩张部门的权力，因而都倾向于通过歪曲信息来说明该部门需要更多资源的理由。

10.4　信息沟通系统中的反歪曲因素

上述的观察结论是建立在一个过度简化的层级信息沟通模式的基础上的。这个模式忽略了许多限制官僚部门信息沟通系统产生信息歪曲的重要力量。塔洛克自己 *119*
也指出其中一些反信息歪曲力量的存在，我们将对此做更加详细的描述。总之，它们可以降低可能会出现在官僚部门中的信息歪曲的程度，但并不能完全清除信息歪曲。

信息备份：为核查而复制报告

只要 A 认为他从自己的部门收到的信息是歪曲的，作为信息的使用者，他想获得准确信息的愿望，被垄断的信息提供者忽视了。反垄断的最好办法是竞争。因此，A 会尽力建立两个以上的信息沟通渠道，让他们就同一事件与主题向他汇报。

从某个角度来看，这种办法很浪费，因为他必须利用两倍（有时是三倍或四倍）的信息沟通设备去进行相同领域的活动。但只有通过这样的办法，他才可以对其部门的（信息）准确度进行检验，并且通过这种检验的威胁，促使部门给予他那些通过接近他的标准而挑选出来的信息。

一个官员可以用多种方法来进行信息备份。主要包括下列途径：

使用官僚组织外部的信息资源

只要每天阅读许多报纸，并使下属知道他的这种行为，上层官员就可以显著减少自身所在的官僚组织内部的信息歪曲。无疑，与民主社会相比，在一个缺乏新闻自由的独裁国家，这样的验证过程是非常困难的。

然而，没有一个成功的上层官员将新闻舆论作为他唯一的外部信息来源。更多的是发展一个能够获得完整外部信息资源的非正式网络，作为查证其下属传递的信息的听音哨，或者用以获得新的数据。这些信息来源包括其他部门中的朋友、自己所处部门的服务对象、社会上的熟人、政客、其他代理机构的官方报告，乃至闲谈。

在一个部门内设置重叠的职责

如果 A 在 B 层级有三个下属，并且每个下属都履行相同的职能，这就会在他们之间引入竞争，这也许能够提高他们提供给 A 的报告的准确性。这三个人都知道，在其报告中任何歪曲都可能被其他人的报告揭露出来。甚至 A 也无法分辨在这三份相互冲突的报告中，究竟哪一份是错误的。他们之间的分歧也会引起他的怀疑，并可能促使他对所有报告进行全面的调查。正如第 6 章所指出的，所有官员都不喜欢对他们自己的部门进行调查。因此，调查的威胁，构成促使每一个下属都不 *120*

敢歪曲信息的压力的一部分。①

很明显，这三个B层级下属可以从共谋中获取很大的利益。如果他们在提交这些报告给A之前，能够预先参照其他人的报告，并协调每一个有出入的地方，他们就有可能避免受到调查，从而继续维持歪曲信息的自由。但这种自由仍然受到提交给A的报告中达成一致的需要的制约，因而即使存在这种共谋，A收到的信息的准确性也会多少得到改进。然而，A希望通过设置重复渠道来获得的有利条件，多数会被这种共谋所破坏。因此，如果他想使这种设置起作用，他必须确保不存在共谋的行为。为了达到这个目的，他可以使用下列途径：

- 同时使用部门内部与外部各种相互重叠的信息渠道，并且确保每个人都知道这种情况。
- 使用组织上相互独立的信息渠道。但是，非正式信息沟通以及电话交流常常降低了这种分离的意义。
- 通过降低对报道不一致的惩罚以及减少使用调查威胁的方法，鼓励下属提出各种意见。那些真的不喜欢“应声虫”的领导人通常就不会有“应声虫”下属。
- 重组下属的利益结构，使得他们具有直接利益冲突。在缺乏其他获取信息的渠道时，这是唯一可以选择的途径（例如某些秘密职业或专业化研究领域）。

在不同部门之间设置重叠职责

在不同部门之间设置重叠职责，与上面讨论的方法有着相同的目标。但是，它在防止共谋方面是一种更好的制度设计。因为一般来说，不同部门的官员同时也处于不同的晋升层级制度中。处于同一个晋升层级的同事，通常避免由于过多的冲突而互相树敌。他们每个人都知道，他可能会在某天处于一个其他人的决定能够严重影响其福利的位置。但是处于不同部门的人，就不会有这种束缚，他们每个人都可能为捍卫自己部门的利益而更强烈地抵制其他部门的侵犯。此外，不同部门之间的人要比同一部门的人，更难以通过非正式渠道进行沟通。

反偏见的收益与成本

121

大多数官员经常采用的反对信息歪曲的另一个主要技术，是对反偏见机制的运用。官僚层级体系中每个层级的信息接收者都非常清楚他们收到的信息是歪曲的。每个将军都曾经是一个中尉，并且记得他向其上司提供信息时所用过的信息歪曲类型。因此，他对从其下属收到的报告有一种怀疑态度。他对这些报告进行调整，以消除其中包含的信息歪曲。在他能够正确地估计信息歪曲的范围内，他能够恢复这些信息本来的面目。如果这样的途径可以用于官僚层级制中的每个级别，那么，在塔洛克的分析中，许多累积的信息歪曲的影响就不再发生。通过这种途径，剩余的

---

① 然而，下属知道其上司也害怕被外部人员调查。他们有时可以逃脱许多处罚，因为他们知道其上司也不想向潜在的外部观察者揭露他们自己组织的行为失误。

信息歪曲，主要是由于上级错误估计下属所采取的歪曲信息的方法造成的。

小群体的实验表明，人们确实使用这种策略来抵消被歪曲的信息。① 然而，只有当他们对此类信息歪曲的原初使用有某些了解，以及减少这种信息歪曲会涉及他们自身的利益的时候，他们才这样做。这两个先决条件对官僚组织信息沟通系统来说，具有重要的作用。

如果一个官员不了解在他所收到的信息中被组合进来的信息歪曲的类型，他就不能准确而彻底地恢复数据原有的面目。这时，他唯一可用的纠正偏见的策略，就是在决策上减少对这些信息的依赖。本质上，他对歪曲信息的反应，与他对大多数存在高度不确定性的信息的反应是一样的。

与不确定性相关的信息歪曲还有另外一种方式：信息的内在不确定性因素越多，对该信息的报告进行歪曲的空间就越大。内在不确定性指的是，变量的取值无法被限定在足够小的范围内。不确定性因素越多，这个范围就越大，官员也就有更大的自由空间以致只强调其中的一部分而不被认为是错误的。他们倾向于只强调其中一部分的可能性最大，不是因为它确实是这样，而是因为这样做的结果，所获得的利益高于强调其他部分的可能性。② 吸收不确定性的数量，与其说取决于对真实可能性的客观估计，不如说取决于自我利益或是辩护术。

使用反偏见策略的官员，非常清楚其下属惯用的解决不确定问题的倾向。反偏见者要弄清楚的问题是，他对下属的估计是否真的基于相关的可靠信息之上，或这 122
种估计是否错误？反偏见者往往会改变其决定，远离对不确定数据的依赖。这种改变可能会有以下特殊类型：

- 舍弃关于未来的信息而关注关于目前或过去的信息。
- 舍弃定性的与不可测量的因素而转到定量的可测量的因素之上。
- 舍弃那些不容易被查证的定量因素而转到那些能容易被查证的因素之上。

因此，使用反偏见以抵消信息歪曲，对决策制定是有一定成本的。相关的不确定性促使反偏见的官员在尝试抵消信息歪曲的过程中，做出被歪曲的决定。

那些已经在官员之间建立稳定私人关系的组织，可以降低对这种途径的依赖。紧密联系在一起工作的人，最终可以从别人那里了解到可以使用的各种信息歪曲类型。官员因而可以准确地判断各个信息歪曲途径的特性，而不是减少他们对歪曲倾向信息的依赖。由于这些信息具有不确定性因素，他们在决策制定过程并不会被使用。然而，这种倾向是针对不确定性而言的，而不是对信息歪曲的反应。

这个推论表明，相对稳定的组织比人事经常变动的组织，具有更好的内部信息沟通系统。因此，相对那些正缓慢发展甚至停滞的部门而言，处于快速成长中的官僚部门往往具有更多的信息歪曲，以及由于反偏见策略的需要而采取回避不确定性的行为。在信息沟通过程中，使用不熟悉的沟通方式也具有一定的成本。③

---

① 理查德·M. 西尔特：《关于公司的行为科学理论》(Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1963), 67～82 页。

② 参见詹姆斯·G. 马奇、H. A. 西蒙：《组织》，164～166 页。

③ 参见 W. M. 琼斯：《大型组织中的决策》，20 页，以及托马斯·K. 格伦南：《关于发展的高成本》，8～13 页。

使用反偏见的策略还必须具备另外一个主要前提。即使一个官员知道他从下属那里接收到的信息是歪曲的，他仍然可能相信，在决策制定过程中保留这种歪曲是符合其利益的。他甚至认为，在向其上司提供的信息中增加这种歪曲是值得的。

倡导者、权力攀登者、狂热者乃至保守者在处理一定类型的信息过程中，都可
123 能出现累积性信息歪曲。这些官员都具有一种夸大自身官僚组织能力的倾向，以及夸大任何对他们自身或其部门有利的信息。相反，他们会尽力减少任何不利的信息，尤其是那些会减少其部门可利用资源的信息。让我们以许多年前使用的某些飞机的战斗能力为例来说明。这种能力中的一种涉及雷达轰炸分数。每个投弹手都很自然地具有获得好成绩的动力，甚至有些人用欺骗的手段来实现这种目的。空军中队的指挥官们，为了取得更好的汇报成绩，他们不会告知其上司这样的信息，说他们的大多骄人成绩是在晴天而且无强风的条件下，并在光学仪器的帮助下得到的。同样，空军中校知道他正与其他类型武装部队争夺资金，在他提交报告给其上司之前，他尽可能乐观地总结其报告的成绩，并尽可能减少会降低自身组织资源的飞机失事事件。于是，累积性的信息歪曲产生了，而处于层级体系最高级别的官员则只能收到一份夸大实际情况的作战能力报告。这种夸大之词无须任何公然作假，只须有选择地舍弃一些本该上报的信息即可。此外，与此相关的官员非常清楚，他们的下属正在提供有偏见的数据，但是他们都有强烈的动机去增加或至少是保留这种信息歪曲，而不是通过反偏见的方法来清除它。①

因此，反偏见办法可以抵消官僚层级中的许多信息歪曲，但并不意味着官僚组织的官员就会这样做。事实上，由于官员面对各种信息时具有不同的动机，累积性信息歪曲往往会得到增加。对上层官员来说，由于面临技术问题，通过重复设置各种机制来对信息歪曲进行检查是非常困难的。只有当官僚部门有能力判断它对客户的服务行为质量时，上层官员才会有可供选择的信息渠道，以查证他们下属的绩效报告。但在军事服务中，这种情况很难出现。

减少中间人

上层官员用以减少信息歪曲的第三个办法，是清除处于他们与数据收集者之间的中间人。通过维持扁平型组织或通过各种迂回机制来实现这一目的。

维持扁平的层级组织

层级较少的官僚组织，由于信息传递的中间人比较少，因而可以减少信息扭曲
124 的程度。在组织成员既定的条件下，为了保持组织的扁平化，每个官员必须拥有相对宽泛的控制幅度，因而扁平组织对分支机构的控制非常重要。

控制幅度较大的官员由于不可能投入很多时间监督每一个下属的行为，因而下

---

① 在某些情况下，上层官员对其下属正在进行的欺骗与信息歪曲故意视而不见，以便他们可以向其上司传递更有利的报告。

属具有较大的自由裁量空间。但是，由于权力比较分散，在低级与高级层级之间传递的每单位信息输出数量相对较少，因为需要获得上级批准行动的比率相对较低。但是荒谬的是，许多信息歪曲程度较低的组织，与那些信息歪曲程度较高的组织相比，往往更不喜欢使用垂直的信息沟通渠道。

扁平层级体系同样适用于高度程序化的、可以通过客观指标来汇报的职能。由于通过这些客观指标进行行为检查相对容易，尽管控制幅度较大，仍然可以实现集权化控制。在这样的组织中，需要实现组织的扁平化，不是因为它可以减少垂直型的信息歪曲，而是因为它允许每个主管人拥有大量的下属，从而提高效率。

很明显，一个组织是否应该拥有一个扁平的层级体系，主要是由其内部控制程序是否适合扁平化来决定的。

迂回机制的本质

每个官僚部门都有许多方法，使官员可以在官僚层级中绕过正常的命令链，与其他两级或更多级别以外的官员进行沟通。使用这种迂回途径的一个主要动机，在于避免信息在经过许多层级的过滤之后出现信息歪曲。然而，由于下述的其他原因，官员也经常使用迂回途径。官员可以使用的迂回途径如下：

(1) 使用“直接抢先”的迂回方法来消除信息歪曲。高级官员通常使用这种途径，即在官僚组织中与级别远低于他们的官员进行直接的接触。这样做，可以直接获取可靠的信息，也可以把复杂的命令直接传递给执行者。这种直接抢先获取信息的迂回途径包括下列几种：

- 在官僚层级中，与低于其两个层级或更多层级的官员进行周期性的非正式的或个人的沟通。
- 使用唯一的信息小组，负责把新的政策决定告知层级体系中所有级别的官员。
- 在特定紧急情况中，与具有非常重要作用的低级官员进行直接面谈（正如肯尼迪总统与古巴封锁行动中的海军雷达的操作人员直接交谈）。①
- 上层官员视察低层组织。
- 与部门的服务对象或那些与其下属有直接关系的个体进行外部联系。
- 使用机械化的方式，直接将信息从低层向高层传送而绕过中间层次。空军司令部总部的信息中心，可以直接从监视雷达中获取信息，就是一个明显的例证。

通常情况下，官员可以开辟直接获取信息的迂回途径。但是，如果一个官员与一个远远低于他的官员维持很好的联系，那么，这种联系可能会改变他们实质性的正式关系。

(2)“外部检验”的迂回途径，适用于在获得正式渠道信息之前直接获取这些信息。这种迂回途径常常是横向的，因为官员想与那些可能受到影响的其他部门一起检验他们的设想。

① W. M. 琼斯：《大型组织中的决策》，19～20 页。

（3）“直奔终点”的迂回途径，即直接与拒绝通过正式途径进行信息传递的官员进行沟通，以获取信息。

（4）“加快速度”的迂回途径，即通过避免行动缓慢的正式渠道来实现某些目标。

（5）“拉拢型”的迂回途径，即高级官员可以使低级官员产生属于其部门内部顾问委员会的一种感觉。正如莫里斯·贾诺威茨所言，口头简单汇报或者使用由不同级别官员组成的小组，都是“拉拢型”迂回途径的一种形式。①

迂回机制的运用

官僚组织所使用的迂回途径中，许多都与其组织职能有关，我们可以就此得出一些重要的论断。

第一，组织的层级越是扁平化，则越少使用“越级汇报”的迂回途径。然而，如果该组织是通过极端权威的中央集权来维持扁平结构的，那么，就会与高耸型组
126 织一样，采用“加快速度”或“外部检验”型的迂回途径。出现这种情况的原因在于，超负荷工作的官员会延迟决策的制定，这与高耸型组织中冗长的命令链条产生的影响相同。

第二，需要处理许多危机的组织，比那些处理日常事务的组织，可能更频繁地使用“直接抢先”的迂回途径。这种组织无法每时每刻地准备好对付高负荷工作的情况，当这种情况发生时，他们就采取这种机制。这种类型的组织包括：致力于压制暴力行为或对暴力行为做出反应的组织（例如警察部门以及军事组织），进行冲突调停的组织，以及那些必须迅速地对发生很大变化的环境做出反应的组织。

第三，一个组织的上层领导者拥有的关于其下属可能运用的信息歪曲类型的知识越多，就越不可能运用“越级汇报”的迂回途径。因而，稳定的组织也比那些动态的组织更少使用迂回途径。

第四，一个组织的专业分工越细，其领导者就越倾向于使用迂回方式来了解实际情况。在高度专业化的组织中，一个组织成员的直接上司对他的工作及其专业的了解，往往不如他本人了解得多。这将导致更高级别的上级官员绕过中间层次，直接拜访那些具有与特定问题相关的专业才能的成员。

第五，高级官员频繁地使用迂回途径，会招致那些被上司跳过的中间官员的严重不满。高级官员直接越过其直接下属的“越级汇报”的迂回行为，尤其可能激怒其直接下属。这种策略的使用，表明高级官员对他们的直接下属缺乏信任，也剥夺了这些下属调整其对低级官员的认知的机会。此外，如果这种迂回行为被公开，中间官员会失去其在公众及其下属中的权威。因此，需要限制使用这种迂回方式，以免对下属士气造成严重挫伤。

---

① 莫里斯·贾诺威茨：《职业军人》，71 页。贾诺威茨在论述口头简单汇报中的信息时，强调的是上行沟通，而不是双向沟通。然而，在我们看来，他把这种简单的口头汇报的效力（当面向高级军官汇报的时候）夸大为决策制定机制。许多例子表明，低级别军官都不愿意在与其上司公开会晤时进行强硬的争论，即使他们强烈地认为上司不同意的观点是正确的。

利用防歪曲的信息

官员避免信息歪曲的另外一种途径，是使用那些在传递过程中（除非完全篡改信息）无法改变信息内容的传递途径。[①] 这种信息，通常包括预先指定代表的意思或译码，以及容易量化的信息。例如，如果空军司令部明确规定一些必须准备妥当 *127*
的飞行条件，并发布给空军指挥官，指挥官就可以使用这些规定的条件，来详细地报告飞机的各种类型的情况。每一个空军指挥官，都只能按照统一的标准来传达详细信息。他们无法通过对事实进行选择性省略转换重点或使用模糊概念以及其他歪曲机制来篡改信息。

作为防歪曲的信息，必须在从其原点到其最后目的地的传播中不被缩减（或夸张）。然而，在官僚层级组织中，如果信息不经过缩减直接传递给最高层级的官员，则这些官员将会被信息数据所湮没。这表明，在上层官员收到的所有信息中，能够防止信息歪曲的因素已经很有限。

在使用“越级汇报”型的迂回途径中，也存在类似的限制。因为运用这样的机制，意味着在官僚组织中，信息数据是从低层直接向高层传递的，因而本质上是通过了防歪曲的渠道。

上层官员通过解码形式阅读信息的过程会增加信息的总量。因而，可以像前述的日常现状报告一样，用一个简单的预先编码形式来提交（例如电码红色-10、电码绿色-15），这种形式比较简短，适合上层指挥人员阅读（包括其他同种类型的报告）而不致被数据所湮没。

然而，预先编码可能会因为这种编码使定性信息的内涵无法充分表现出来而部分地降低效率。因此，在把信息从“正常”转变成“防歪曲”形式的过程中，上层官员对其流通的信息进行改进的空间就受到严格的限制。但是，许多官员在以下情况仍然乐于广泛运用防歪曲的信息：

- 当精确度具有格外重要的意义的时候。
- 当官僚组织具有较多层级体系的时候。
- 当数据从最低层向最高层的快速传递具有决定性重要意义的时候。
- 当涉及部门决策制定的许多重要变量需要对信息进行比较准确的量化的时候。

这两个条件（高速度与高精确度）在危机情况下特别必要。因此，防歪曲信息的渠道或许在这些情况下具有极端重要的作用。然而，这些渠道必须在需要它们之前就建立起来，因为它们涉及大量的预先编码行为，而且，中层官员必须对此有所了解，并懂得如何将它们向上传递。

---

① 我们并不是想暗示不会出现彻底的伪造。像大多数人一样，当这样做的回报比较高，而被抓住或严重惩罚的可能性很低时，官员也乐于制造虚假的报告。因此，当原始输入信息可以被伪造，并且这种伪造的动机很强烈的时候，即使完全自动化的报告系统也很容易出现欺骗。

10.5 官僚组织中的信息总量

128 大多数组织的信息沟通（不同于那些专门从事信息沟通的组织），被看成是一种组织输入，而不是最终输出。因此，必须最大程度地对传递的信息进行削减，以提高信息传递的质量。

导致大信息总量的原因

影响官僚组织信息总量的基本因素有六个：

- 官僚组织的成员总数。
- 信息沟通网络的结构。
- 控制传递时间与传递对象的规则。
- 官僚组织各种职能之间相互依赖的程度。
- 外部环境变迁的速度。
- 官僚组织用以审视其环境的调查机制与程序。

在第 6 章中，我们说明了官僚组织是如何发展其不同层级的信息沟通网络的，作为对组织信息庞杂而个体官员的信息处理能力有限的应对措施。我们可以运用它来分析这样几个命题，即关于官僚组织要达到特定的输出质量，到底需要多少信息的命题。

(1) 一个官僚组织各个不同部门之间的相互依赖程度越大，其信息总体容量就越大。

(2) 一个官僚组织越需要对各个层级进行密切监督，其信息总量就会越大。在下列情况下，需要密切监督：

- 与上司相比，下属不够资格从事他们所做的工作，在对新的组织成员进行培训时尤其如此。
- 下属的目标与其上司的目标之间存在明显差别。如果官僚组织存在强制性的原因，需要对下属进行保护的时候（例如处于战争环境的军队），或者当下属具有与其上司非常不同的文化背景和价值观的时候，这种情况最有可能产生。因此，在一个官僚组织中，文化与目标的同质性，可以减少组织的信息总量；反之，则会增加信息总量。

129 (3) 官僚组织的外部环境变化得越快，官僚组织的信息总量就越大。

(4) 官僚组织必须应对的外部环境的变量越复杂，组织中的信息总量就越大。因此，与可以进行定量描述的信息相比，如果需要比较准确的信息，只能作定性分析的信息往往会增加官僚组织的信息总量。而且，一个官僚组织的职能越明晰，其需要的信息总量就越小。

(5) 官僚组织进行决策时，时间的压力越大，每个时期所需的信息总量就越

大。因此，为应对危机而设置的官僚组织（例如空军战略司令部），必须能够有效地处理迅速变化的大量信息。

大信息总量对官僚组织结构与运作的影响

在一个沟通网络中，导致增加信息沟通层级的一般原因，是现存的沟通层级的信息超载。[①] 组织成员的增加或每个成员信息传递数量的增加，都能够引起信息超载。

当组织的最上层的信息沟通机制由于各种原因出现超载时，可以采取下列任何一种措施做出反应：

- 减缓其对信息的处理速度而不改变部门的网络结构或传递规则。这将降低组织对事件的反应速度，从而减少信息的输出。有三个理由把这种措施作为信息超载的常见反应。第一，当前的信息超载可能是由临时情况而不是环境的永久性改变造成的。在这个问题得到解决之前，对于官僚部门来说，推迟“永久性”结构改造是理性的。第二，信息超载常常是由信息传递的正常模式的信息高峰造成的，或是由于“危机”情况导致的。因此，对官僚组织来说，降低其在信息高峰期间的反应速度，维持较低信息网络总体容量，从而提高平均信息使用率是合理的。第三，信息迟滞的增加，并不能增强官僚组织寻求更多资源的能力，所以，当官僚组织处于节约资源的压力环境时，可以把保持现有信息输出速度作为一项策略。
- 改变传递规则，使网络中的低层级官员在上传信息之前把更多的信息筛选出去，或设置较高的信息传递标准。这种措施也会降低官僚组织的信息质量，因为每个成员获取的关于别人正在做什么的信息减少了。 *130*
- 为了在同一时间段内提供同样质量的信息，增加现有信息网络的层级和渠道。这种措施产生“更高”的信息沟通层级。然而，“更高”的层级体系将制造更多的信息歪曲的机会，而且，其单位信息输出的成本明显高于“扁平”结构。
- 重新调整组织行为，这样做可以将具有较强信息传输能力的次官僚部门组合在一起，形成一个整体的信息传递层级，从而减少需要通过的信息网络层级，减少信息传递总量。
- 改进信息沟通手段，以减少接收与吸收信息所需要的时间。一个官僚部门的上层官员的信息处理能力，是导致信息总量增加从而降低效率的重要因素。这些官员收集与发送信息的行为，无论是速度上的提高，还是成本上的降低，都不能改变其最基本的局限性。只有改变信息沟通手段，才能够使他们接收和吸收特定信息总量的能力，在更短的时间内得到显著的提高。

上述方法可以实现以下一个或多个目的：

- 简化或更清楚地表达相同的资料。
- 增加相同资料的可靠性。

---

① 参见第 6 章有关官僚组织的分析。

- 提供可以降低不确定性的其他资料。

信息总量与效率的关系

由于官僚组织的高层人员的信息处理能力有限，而且，只有他可以对官僚组织内的各种行为进行最终的协调。当在特定时间范围内官僚组织的信息总量急剧增加时，大型的官僚组织几乎不可能维持同样的信息质量水平。当信息总量增加（假设他最初处于信息饱和点上）时，他必须减少某些方面的信息沟通行为，或者降低接受信息的比例，或者采用更长的时间来处理同样比例的信息，或提高他的信息饱和点——这会降低他执行非信息沟通职能的能力。

很显然，需要较大信息总量来维持其职能的官僚组织，与只需较小信息总量维持职能的官僚组织相比，必然具有某种劣势。信息总量较大的官僚组织每单位输出的信息沟通成本较高，因而必然具有下列一种或多种弱点：

131

- 决策制定的迟滞。
- 更糟糕的决策协调。
- 在信息与命令传达过程中的每单位输出需要更多的人力与资源。

这些结论适用于具有绝对大信息量的所有官僚组织，不管它们的信息总量是由组织庞大还是由快速的信息交换引起的。这是事实，因为上层官员的信息处理能力绝对存在局限，这种局限与官僚组织的大小无关。然而，一个官僚组织中的信息总量通常难以摆脱其组织规模的影响。在其他因素相同的情况下，信息总量直接随着组织的大小而改变。这表明，所有大型的官僚组织，以及所有信息量相对较大的官僚组织，与那些信息量相对较小的官僚组织相比，必然具有上述弱点。

第 11 章

官僚组织中控制问题的本质

11.1 “官僚笨拙”与“单一权力”的冲突

官僚组织有两个与内部控制有关的相反特征受到人们的广泛 *132*
批评。一方面，典型的官僚主义者常常被描述为一个笨拙的、思想狭隘的庸才，由于不能协调自身与其他部门的行为，从而造成许多可笑的失误。这种批评表明，在许多官僚组织中缺乏高效统一的协调。

另一方面，官僚机构作为一个整体，常常被认为是对个人自由的威胁。它看起来像一个巨大的怪兽，把各种行为的控制权集中在最上层的险恶的操纵者手中。这个观点把有效的集中控制官僚组织的功劳归属于少数的官僚和政治家。

这两种观念本质上是矛盾的，虽然许多聪明人都同时持有这两种观点。观察者之间的差别掩盖了两种观念之间的不一致。与观察者经常互动的官僚组织，被认为充满了庸才。这些观察者与这些部门非常接近，以至于可以看到从它们的控制中出现的失误。但是，也有观察者认为官僚组织是一个集中保护无助个体、使其不受伤害的大型权力机构。这样的观察者由于远离官僚组织，以至于无法看到它们的内部矛盾。因此，他似乎陷入一个由“主导思想”操纵的控制网络中。

美国城市事务管理就有这样的观点分歧的例子。许多市民指责分散的地方政府之间缺乏协调。然而，他们同时又害怕把任何权力转移到联邦官僚政府手中，以致被总统集中操纵，从而削弱 *133*

他们的个人自由并刺激专制的产生。因此，他们错误地把远离他们自身——这确实削弱了他们的潜在影响力——与有效的集中控制等同起来。实际上，这二者之间缺乏必然的联系。

本章将证明，把官僚部门看成单一结构的观念是很荒诞的。同时也力图说明，大多数拙劣工作起源于非市场化大型组织运作的内在困难，而不是因为部分官员特别平庸。

11.2 授予自由裁量权的必要性

如果官僚组织确实是单一的，则对各种行为的控制权几乎都集中在最高官员的手中。然而，那些官员必须常常把他们的某些权力授予他们的下属代理。分析官僚组织的控制问题，第一步就是要详细分析这种授权。因此，我们将再次使用戈登·塔洛克提出的理论①，并运用图 10－1 所描绘的七个层级的官僚组织“模型”。②

官僚层级体系所有行为的主要社会功能，是完成组织的正式目标。为了简单说明起见，我们假设这些目标与 A 的个人目标是一致的。因此，对于 A 来说，控制该部门意味着促使他的下属尽可能地实现他自己的目标。为了寻找对他有用的信息，他决定贯彻特定的政策。既然要考虑大量的政策，他就只能大体地阐明每项条款，而没有时间顾及其中的细节。他被迫把这些细节留给他的下属，即使他保留着审阅他们的计划的权力。所以，上层官员下达给下属的命令，实际上几乎总是比较宽泛的。

当 B1 收到命令的时候，他开始把这个命令转化为下达给比他更低级的官员的比较具体的指示。但是，B1 完成此任务的时间同样有限，因而他必须把细节委托给他的 C 层级下属，并按照这样的方式沿着这个层级体系传达下去。最后，由 A 提出的大体的政策，被转化成具体的行动，由 G 层级的职员执行。③

在此过程中，上层的命令在向下传达的同时，一定会被扩展并变得更具体。有许多不同的办法可以使这些命令在每个层级中被具体化，而且，每个官员都有一定
134 的选择空间，以便选择一个他可以遵循的办法。即使他的上司仅仅命令他设计出一套选择方案，这个官员也会在设计选择方案的过程中行使其自由裁量权。

结果是任何组织的政策都是由所有层级确定的，而不是仅由上层决定的，就像切斯特·巴纳德已经指出的那样。④ 在每个层级，一个官员从上面收到的命令，与他做出向下传递的命令之间，存在着一定的自由判断的空间。而且，每个官员都被迫在解释其上司的命令的过程中行使这种自由判断权。这些命令的传送，是一种穿

---

① 戈登·塔洛克：《官僚制的政治》，142～193 页。

② 参见本书第 10 章。

③ 事实上，在这个过程中有许多从比较低层级向上级的反馈，以至于向下传达的命令经常被修改，以回应下级的建议。不过，这个程序的基本结构，还是与我们分析中所描述的一样。

④ 参见切斯特·巴纳德：《经理人员的职能》，231～232 页。

过官僚层级体系的从上到下流动的信息形式，正如报告是一种从下向上流动的信息形式一样。在信息向上传递的过程中，中间官员必须把接收到的数据转化成更具概括性和更浓缩的形式。在命令向下传达的过程中，中间官员则必须把收到的命令转化成更加具体的和扩展了的形式。这种对称现象的出现，仅仅是因为组织的下级成员比上级成员多得多。

11.3　目标差异及其影响

只要理性的官员拥有决定选择的权力，他们就会使用该权力来实现他们自己的目标。然而，每个官员的目标不可避免地在某种程度上与组织的正式目标产生分歧，与组织中的其他官员的目标也有分歧。产生这种目标差异的四个基本原因，在第 7 章已经作了说明，主要包括个人利益的差异、认知现实模式的差异、信息的差异以及不确定性。

由于个体官员具有不同的目标，而且，每个官员在把来自上级的命令转化成向下传达的命令的时候都具有自由裁量权，所以，上司头脑中的意图，将不可能精确地贯彻到官僚层级体系中的下层官员的命令中。这种转换构成了权威的流失。

这种权威流失，本质上不是由授权造成的，而是由于这种授权伴随着官员的目标分歧引起的。无目标分歧的授权则不会导致权威的流失（除了无意识的失误）。因此，官员之间的目标分歧，是权威流失的一个重要原因。然而，由于目标分歧本身可能是由技术性因素导致的（例如不同的信息），也可能是由利益冲突引起的，因而这个结论并不意味着权威流失仅仅是由自我的利益引起的。

11.4　权威流失的累积性效应

由于命令从上到下通过层级体系的各个层级进行传递的过程中都会出现某些权力流失，如果组织的层级很多，这种流失就会产生累积性效应。正如塔洛克所言，这会对大型组织中上层官员命令的效力产生很大的影响。[①] 例如，假设官员 A 向 B1 提出一个基本的命令，而 B1 认为，对该命令作轻微的变通比较符合自身的利益（如果他是一个倡导者，可能对所在的组织有利），因而变通后的命令只能是在 A 头脑中的真实想法的 90%。或许对该命令 100%的执行将需要付出太多的努力（假如他是一个保守者）。或许他真的仅仅乐意执行命令的 50%，但他又觉得他这样做，不可能不引起 A 的不快反应。B1 或许甚至没有意识到其对信息的歪曲，反而认为他对命令的解读是官僚组织中最正确的。 *135*

很少有命令可以精确到不被某个因素歪曲 10%并导致 B1 对 C 层级的命令只体

① 戈登·塔洛克：《官僚制的政治》，142～193 页。

现了A原本意图的90%。而C层级官员的目标也与B1和A稍有区别。因此，他们也会把他们收到的命令进行某种程度的歪曲。假设这将进一步导致10%的遗漏，那么当A的命令到达D层级官员的时候，他们收到的命令，就仅仅体现了A的想法的81%。

如果相似的信息歪曲在各个层级中持续下去，那么，组织的G层级官员实际上所做的事情，只是完成了A的原始目标的53%。另外47%是A的各级下属的目标的复合体。从A的角度来看，或从组织正式目标来看，整个组织执行的行为中几乎有一半是多余的。①

这个结论受到三个主要条件的限制。

第一，整体的权威流失有可能是部分的自我消除而不是累积性的。例如，如果C2进行的信息歪曲正好与B1对C2的指示中所建立的信息歪曲相反，那么，由于C2的努力与A本来希望他所做的一致，这种累积性后果将会抵消。

第二，这种对A的命令的累积性信息歪曲，可能由于A的限制而不会发生。他可能无法对每个层级进行有力的干预，但他可以经常对最终结果进行检查。因此，较低级别的官员可能被迫尽可能地按照他的要求行事。下一章将会讨论A可能使用的各种控制机制。

136

第三，我们所使用的10%的流失系数或许是不恰当的。最终产出接近于目标的客观标准的官僚组织，其流失系数可能小于10%。那些职能模糊、产出难以衡量或处于快速变化的环境中的官僚组织，其权威流失系数可能远远大于10%。例如，乔纳森·丹尼尔斯关于富兰克林·罗斯福政府的评论，就表明了官僚组织中比较高的权威流失系数。

> 总统的一半提议可以被内阁成员安然地遗忘掉。而且，如果总统再次对某个提议进行询问，他将被告知该提议正在研究之中。如果他进行第三次询问，聪明的内阁官员将至少会回应他的提议的一部分。但是，除了极为重要的问题，只有在偶尔的情况下，总统才会抽出时间来过问三次。②

当下列因素存在时，常常可能发生很高比例的权威流失。这些因素包括：下属误解上司的真实意图、平庸无能以及无意的错误。

即使存在这些制约因素，我们仍可以断定：在大型的多层级官僚组织中正在实施的行动中，有非常大的比例与组织的正式目标完全无关，甚至与最高官员的目标无关。

11.5 多余行为的概念及其影响

从官僚组织外部人员的观点看，任何不直接执行其社会职能的行为都是多余的

---

① 如果每个层级的平均控制幅度是4，那么所有层级组合在一起的浪费行为的实际百分比将达到45%，尽管G层级的百分比是47%。整个组织的流失的百分比可以通过（1）计算每个层级的多余行为的百分比（例如，10%在B层级，19%在C层级，等等）；（2）加上每个层级雇员的数目乘以该百分比；（3）加上按人头计算的每天的多余行动总数所能产生的产出；（4）计算该总数在所有层级雇员的总数中所占的比例。

② 参见乔纳森·丹尼尔斯：《波托马克河的边境》（New York：The Macmillan Company，1946），31～30页。

行为。根据这个标准，官僚组织的大部分行为都是多余的。但是，这样的行为对于所有大型组织都是正当的，即使是生产市场产品的大型组织也是如此，基于同样的原因，官僚组织也是如此。所以，在下结论之前，我们先要考察多余行为的概念。

为何有些多余行为既不可避免又有益

只有在所有组织成员的个人目标与组织的正式目标一致的条件下，官僚组织才有可能在没有多余行为的状态下运行。

某种类型的多余行为具有重要的积极作用。例如，官员纯粹服务于个人目标的某些行为，从官僚组织外部人员的立场出发，这些行为 100%是多余的。然而，它们为官员个人提供了重要的精神满足，这可以提高他的士气。例如，社会交往与闲聊、增加个人舒适感以及对破坏舒适习惯的命令的抵抗，这样的满足，构成了官员 137
留在组织中并有效地执行其职责的动机的重要部分。因此，在某种意义上，即使是从官僚组织外部人员的立场出发，提供这些满足根本不是多余行为。为了实现正式目标，每个组织必须采取许多与正式目标无直接关系的行为，其目的在于维持个体需要之间的和谐。①

确定可以消除多少多余行为的困难

不幸的是，官僚组织中哪些行为对其正式目标的实现是必要的，哪些是不必要的，无法做一个明确而不含糊的界定。在理论上，我们可以运用两种不同的方法来确定。第一种方法，我们可以假设最高官员（A）处于某个特定的职位上，从而构建一个“完美的”行为模式，以描述他是如何履行其职责的。从 A 的观点来看，任何与在此职位上的假定行为不同的真实行为，都是多余的行为。

然而，这种方法在理论上也是不合理的。我们无法为任何角色建立完美的行为系列，除非 A 真正地担任这个职务，而且，除了这个职务外，他无法担任其他任何职务。即使他先前曾担任过许多职务，他过去在那些职位上的行为也不能作为“完美的”行为模式。因为自从他担任那些职务以来，环境变了，他自己也变了。况且，假设 A 的目标与组织的正式目标一致，这个前提也是错误的。

第二种方法需要完整的知识：（1）实现组织的社会功能所需要的产出；（2）每个官员都必须真实地付出额外的符合组织要求的努力，作为增加使自己得益的多余行为的回报。这样，我们可以设置效率与多余行为的联结点，以便以最小的总投入（包括那些浪费的、用于提供激励的投入），获得组织所希望得到的产出。事实上，没人可以先验地知道组织希望得到的产出数量，或是组织成员的效用函数的形式。对前者的界定是组织的一项任务，但很难先验地界定它。成员的效用函数则是不可

---

① 这个观点，与菲利普·塞尔兹尼克以及其他社会学家提出的组织中“目标的分歧”的概念不同。参见菲利普·塞尔兹尼克：《组织理论的基石》，载《美国社会评论》，第 13 卷（1948 年 2 月），26、27、31 页。

衡量的，即使可以衡量，个人也会隐藏自己的效用函数。

因此，我们断定，每个大型组织的行为，无疑都会包括某些多余行为，这些行
138 为可以消除，使其不影响履行组织正式职责的效率，但是，不可能准确地衡量这种多余行为的多少，也不可能明确地确定某种行为是否是多余行为。确定多余行为属于判断能力和观念层面的内容，不可能进行逻辑推理和实际测量。

这个结论存在一种例外情况。对组织行为的重新安排，可以被明确地看成是减少多余行为，只要重新安排之后的情况以及重新安排的程序满足下述条件：减少了该组织对稀缺资源的总消耗量；使一个或多个成员或其外部人员的境况转好；外部人员的福利没有受到影响。最后一个标准的实际作用是有限的，因为几乎所有重大的重组都会导致某些人的境况变坏，即使仅仅只是减少其个人利益（而不是组织利益）。

某些可避免的多余行为也会产生重要益处

实施多余行为的官僚组织在事实上所使用的资源，比履行其社会职能所实际需要的资源要多得多。这些超额的资源，被西尔特与马奇称为“组织性闲置”。[①] 对富于战斗精神的厉行节约者而言，组织性多余行为是一个十足的恶魔，因为这些资源可以更有效地用于其他地方。尽管如此，如此过量的资源，即使在似乎错误配置的地方也能发挥几个方面的有效作用。

第一，组织性闲置允许官僚组织调适突然增加的工作负担，而无须获取额外的拨款。它可以把闲置资源转化成有用的产出，从而使组织在短期内得到扩张。

第二，闲置资源可以减少内部摩擦以及与其他部门的紧张状态。外部环境的短期变化，要求它把资源从一个下属单位转到另一个下属单位。如果每个下属单位都有一些闲置资源，资源的转换使用可以不影响下属单位的重要能力。因此，在这样的环境里的官员反对资源转移的激烈程度，比当他们“正驾驶一艘高速行驶的海船”时要低得多。

第三，通过减少下属部门的合作需要，组织性闲置导致了组织实际上的分权化，从而增加了灵活性。这种情况的出现是因为，超额的资源可以为不同的官僚部门增加设备（例如办公器械）。这种分权化还减少了内部摩擦。

第四，一个拥有闲置资源的官僚组织，可以执行某些非程序性活动，这类活动
139 在工作量被调整到最小化的时候往往被排除在外。其中包括长期计划、基础研究、实际操作调查以及创新实验。[②]

闲置资源的优点，除了减少内部摩擦之外，本质上还能对付不确定性。因此，那些在高度不确定环境中运作的官僚组织，拥有大量的组织性闲置资源可能根本就不是浪费行为，而是适应性需要的一种理性反应。然而，在任何特定的非危机时期，官僚部门都明显存在浪费与重复设置行为。所以，资源配置机构中的厉行节约

---

① 参见理查德·M. 西尔特、詹姆斯·G. 马奇：《公司行为科学理论》，36～38 页。

② 这就是马奇与西蒙的“格雷沙姆规划定律：日常程序催生规划”，参见《组织》，185 页。

者与保卫自己预算的官员之间的许多长期性冲突，主要集中在如何评估这些闲置资源的作用之上。

前述的结论有一个重要的条件限制。在实践中，官僚组织通过转移闲置资源，以满足变化的需求是很困难的。闲置资源不可避免地与必要资源混淆在一起，而那些享有由他们提供的额外补贴的官员，一定会认为这样做是必要的。①

多余行为的模糊性

由于不可能精确地确定一个官僚组织的多余行为，每个官僚组织几乎都因多余性行为而受到貌似有理的指责。或许某些为留住其成员或提高成员士气的行为，由于孤立于整个官僚组织的行为模式，因而给人以考虑了太多个人利益的感觉。同样，某些边界行为也会被一些观察者视为必要行为，而被另一些观察者看作多余行为。

对任何官僚组织行为进行真正彻底的调查，肯定都可以揭露一些不可容忍的多余行为，这使得领导者很尴尬。正如第 6 章所陈述的，官僚组织的最高官员都知道，他的组织在任何特定时间都至少存在一些多余行为。官员们因而也会投入一定的时间和精力去调整政策，以取悦那些对调查具有威胁作用的人们。

多余行为的原因与减少多余行为的努力之间的关系

高层官员迫于两个原因而常常试图减少多余行为。第一，他们认为下层组织的权威流失会损害他们的权力与控制。第二，来自立法者、集中配置资源的机构成员以及其他要求节约的外部力量的压力。

特定类型的多余行为可以被减少的程度及其最有效的办法，与多余行为包含的 *140* 目标分歧类型紧密相关。由于信息差别造成的浪费，可以通过改善部门中的信息沟通网络与搜索系统而降低。由于不确定性造成的浪费则比较不容易处理。但是，我们可以设计一些反不确定性机制，例如更广泛的搜索模式以及为控制周围环境而付出的更大的努力。通过纯粹的技术性手段，可以同时减少上述两种多余行为。

由于不同的个人利益引起的多余行为，可以通过对激励制度进行重组而实现，这将在第 12 章论述。然而，某些由个人利益差异引起的多余行为与现实认知模式差异引起的多余行为，根植于基本的价值观结构与官员的观念之中。减少这种多余行为需要在官僚组织中通过选择性地招募新人、教化或使用意识形态等办法从而获得更大程度上的目标认同来实现。

多余行为与组织规模之间的关系

尽管我们不能准确地衡量真实的多余行为，我们仍然可以就多余行为与非市场

---

① 这个结果包含在帕金森第二定律中，即“增加支出以获得更多的收入”。参见 C. 诺思科特·帕金森：《定律与利益》(Boston：Houghton Mifflin Company，1960)，5 页。

化组织的总体规模之间的关系，得出许多重要的结论。为此，我们将再一次借用戈登·塔洛克的理论。[①] 我们的分析将采用流失因素与监督行为所消耗的时间等武断假设。数学计算也会在一定程度上影响结果的准确度。然而，我们认为，这些方法并不会扭曲从分析中得出的（多余行为与组织规模大小之间的）基本关系。

假设 A 在没有任何组织的情况下行动。他因此可以把 100%的时间投入与其周围环境的相互作用中，并且不会产生权威流失。然而，他雇用了三个下属，并投入 1/4 的时间来监督每个下属——1/8 用于下达命令，1/8 用于检查成效并接收报告。这就使 A 的直接行动时间减少了 25%。无论如何，他的工作现在受到三个下属的支持，他们每个人都花费其 1/4 的时间接受监督以及 3/4 的时间直接进行行动。

但由于每个 B 层级下属都有自己独特的目标，因而对于 A 的目标而言，会出现权威流失。我们先假设流失系数为 10%。尽管每个 B 层级官员在直接行动中使用了 0.75 人—工作日，但其中只有 0.675 人—工作日对 A 有用。因此，雇用三个下属，A 已经把他的有效直接行为从 1.00 人—工作日增加到 2.275 人—工作日(每个日历日)。

141 现在让我们假定每个 B 层级下属雇用三个下属。这时每个 B 层级官员花费 75%的时间来监督其下属，而花费 25%的时间来接受 A 的监督指导。因此，B 层级官员把他们的时间全部投入内部管理中。而 C 层级官员把他们 25%的时间投入到被监督中，75%的时间用于直接行动。由于有 9 个 C 层级官员，现在总的直接行动总量是 7.00 人—工作日（6.75 来自 C 层级官员以及 0.25 来自 A 自己）。然而，适用于 C 层级官员行为的流失系数已经增加到 19%，假如 C 层级下属的偏见与 B 层级官员的偏见累积在一起的话。因此，C 层级官员的直接行动只有 81%是与 A 的真实意图一致的。这意味着组织中的有效产出（从 A 的观点来看），已经提高到 C 层级的 5.47 人—工作日，再加上 A 自己的 0.25，总共是 5.72 人—工作日。

通过相似的计算，我们可以把 A 的组织扩展到许多层级。为了方便起见，我们计算 5 个层级并归纳在表 11-1 中。[②]

142 **表 11-1　　不同组织规模的效力与效率**

层级数量	人数	总人—工作日	总直接输出	总直接行为与总人—工作日之比	有益于 A 的直接行为输出（每人—工作日）		
					总量	人均	最低层人均边际收益
1	1	1.000	1.000	100.0	1.000	1.000	1.000
2	4	4.000	2.500	57.5	2.275	0.569	0.425
3	13	13.000	7.000	53.9	5.718	0.439	0.382
4	40	40.000	20.500	51.3	15.012	0.375	0.344
5	121	121.000	61.000	50.5	39.852	0.329	0.307

注：这也显示了有益于 A 的直接行为占总人—工作日的百分比。如果组织有三个层级，它就占 43.9%。

---

① 参见戈登·塔洛克：《官僚制的政治》，142～143 页。

② 这个表中的结果也可以通过代数形式来表达，包括关于用于监督与被监督的时间的比率，以及流失系数。然而，该分析的实质含义并不会因此而改变。

根据这个表格的内容，我们可以得出下列重要结论：

● 随着组织的发展，A 的有效直接行动能力会随之增强，但其边际效用会降低。

● 随着组织的发展，致力于直接行动的行为的比例会降低，而致力于内部管理的行为的行为的比例则会上升。

● 随着组织的发展，从 A 的立场出发，多余行为的比重会稳步上升。最终使超过半数的行为成为多余行为。这种情况的出现，需要有一个超过 5 个层级的官僚层级体系，并存在表 11－1 中所展现的流失与监督因素。

● 如果增加更多的职员的边际成本没有下降，并且新增职员每人—工作日的边际生产力没有提高，那么，从 A 的立场出发，组织的规模达到了某种最佳状态。假定 A 必须对增加职员支付成本，他将会把组织扩张到最佳的规模，但不会进一步扩张。最佳的组织层级取决于人—工作日的生产能力与相对成本之间的关系。

● 如果 A 无须对增加的职员支付成本，由于每个新成员都会多少增加其总体的直接行为能力，他将会无限制地扩大组织规模。官僚组织比较符合这种情况。

● 大多数大型的多层级的官僚组织的行为，与实现最高官员的目标根本没有关系。因此，对大型官僚组织的活动进行协调注定是无效率的。

以上的分析有两个相反的限定。第一，它没有考虑规模经济引起的生产力提 *143*
高。如果组织规模容许增加劳动分工的力度，则每人—工作日生产能力将很快提高，从而可以弥补由于增加人员而引起的服务于 A 自身目标的人—工作日的生产能力的下降。这个疏漏使我们的分析夸大了随着组织规模的扩大所引起的直接行为比例下降的比率。第二，我们没有考虑到 A 所有层级的下属进行相互协调时所使用的时间。这个疏漏使我们的分析低估了随着组织规模的扩大所出现的直接行为的递减比率。

前面的分析强化了我们关于三个组织控制原则的基本论断。第一是不完全控制定律：“没有人能够完全控制一个大型组织的行为。”第二是控制递减定律：“组织规模越大，顶层官员对组织行为的控制力就越弱。”第三是协调递减定律：“组织规模越大，在不同行为之间进行协调的能力越差。”在每个人的心智能力有限的情况下，这些定律更加不可避免。把许多个体联合起来可以克服这种局限性，但无法克服协调以及控制活动的局限性，因为它们需要相关行为的专门知识。

事实上，某些控制机制可以明显地增加上层人员的信息处理能力。而且，某些类型的组织结构也可以更好地实现组织协调。但是，没有任何会计系统、高速计算机或结构重组可以抵消这些定律的基本作用。完全一统的官僚组织只是一个神话。

第 12 章

控制的程序与机制

12.1 控制的基本步骤

在官僚组织中，控制程序服从节省信息的需要，即节省一个小群体的成员（上层官员）为了赞同和改变一个较大群体（下层官员）的努力的信息。这些程序的基本步骤如下：

（1）一个官员发布一系列命令。

（2）他规定下属将各个命令付诸实施的时间。

（3）他选择某些命令来评估其下属的绩效。

（4）他力图发现较低层官员的实际行为，作为他正在评估的命令的效果。

（5）他把命令的效果与其原本的意图进行比较。

（6）他判断这些效果是否需要继续受到关注，或者虽然无效果但由于受到严重阻碍而不可能得到改善，或部分有效并可以通过进一步的命令而得到改善。

（7）如果出现上一条中最后那种情况，他会进一步发布命令，再次开始这种循环过程。

这个循环程序过分简单化，因为它没有包括来自其下属的反馈，这种反馈常常使他在程序过程中对其原始命令进行重新设置。然而，这些反馈并没有改变我们分析中的基本因素或结论。

本章将探讨官员在执行上述步骤时所运用的信息节约机制。

12.2　发布要求进行最小限度检查的命令

有效的控制始于命令的发布。这些命令越不模糊和越不抽象，下属的自由裁量权就越少。因此，官员可以采用以下策略来减少事后的重新检查。

- 颁布详细的书面规章制度。这些规则是官僚组织最高官员权威的书面延伸。 *145*

低层级官员在大多数情况下可以参照这些规则而不必向高层官员咨询。这从根本上减少了他必须做出的决定的数量，也不会影响组织的集中协调。

- 制定防止命令被歪曲的信息代码。如果可以为命令设计信息代码，就能够通过多个层级向下传递而不会造成权威流失。
- 制定客观的绩效衡量标准，以及衡量标准的具体指标。上层官员可以快速地对实际成果与计划目标进行比较，以发现薄弱环节。前提是存在某种类型的反信息歪曲机制，以保证报告的准确性。
- 事先与下属一起直接对建议进行检验，以确保不会遇到强烈的抵制或反对。

在这些措施中，前三项由于是为了减少下级的自由裁量权，因而增加了组织反应的僵化程度。而且，下属可能会以意想不到的方式反对这种机制的设立，因为这些机制会极大地削弱他们的权力和自主性。例如，过分强调正式组织的规则，会降低官员个人投身组织活动的程度，减少组织绩效的最低限度的一致性，弱化组织调整其规则以适应特殊环境的功能，或逐渐增加把决策推向更高权威的次数。[①] 因此，新的均衡将会偏离那些强调规则的官员原本的计划。

12.3　创造用以发现下属行为的必要信息

官僚组织需要事务处理与组织绩效的书面报告，因为高级官员需要某些手段来控制下属。[②] 要报告组织的活动，就必须制定出一套客观的绩效评估标准，即使这些标准由于所涉及的行为难以测量或难以量化而在实际上非常不准确。

组织报告有三个主要作用：第一，告知高级官员正在发生什么。第二，要求下属准备定期报告，可以提醒每个下属注意满足某些绩效标准。第三，对无法满足标准而要受到惩罚的恐惧，可以鼓励他采取被期望的行为方式——或至少通过报告，说明他已经这样做。

对顺从性诱导（compliance-inducing）功能的需要，说明为何官僚组织所要求 *146*
的报告数量，通常比高级官员可能阅读的多得多。即使这些报告的 90％永远不会被

---

① 关于罗伯特·墨顿、菲利普·塞尔兹尼克与阿尔文·古尔德纳对这一影响的分析，参见 J. G. 马奇、H. A. 西蒙：《组织》，36～47 页，并在 48～82 页进行了理论扩展。

② 参见马克斯·韦伯：《官僚组织》，214 页。

查看，在引导组织遵从官僚组织的标准方面仍然具有潜在影响。只要低级官员不知道引起上级注意的实际上只占报告的10%，这个作用就会存在。而且，即使他们知道只有10%的报告被仔细阅读，他们仍然能够感觉到遵从所有规则的压力，因为他们害怕，万一某些事情出错，就有可能引起上级对其他行为的审查。然而，如果官员知道绩效报告永远不会通过独立的信息渠道而被检查，他们就具有不可抵挡的诱惑去伪造这些报告。

通常情况下，一个官僚组织存在的时间越长，其需要的报告就越多。随着年龄的增长，组织经历过的危机更多，也就需要更多的保护性报告。

12.4 选取小部分命令进行检查

上层官员无法审查其下属为遵循其命令而做的一切事情。因此，他们应该只对最重要的行为进行检查，或对那些最有可能被执行得很糟糕的行为进行检查。然而，如果他们对所要检查的对象的选择很容易被预测到，下属将在其他不被检查的相关命令方面具有很大的自由裁量权。①

要检查某些行为，可以采取如下途径：

- 检查引起外部主体强烈反馈的事物。上层官员常常被迫对那些激起强烈外部批评的行动给予关注。这种“灭火斗争”把他们的注意力从长期行为（例如长远计划）转移，并不确定地在官僚组织不同部分之间进行严密的控制。另一方面，上层官员对那些无可争议的问题，在任何时候都保持宽松的控制。

- 检查明显偏离标准或事先设定目标的行为。不幸的是，这种“例外管理”会鼓励下属捏造日常行为方面的成绩，并且努力降低这些标准以便轻易地实现他们的目标。因此，为了确保精确的报告并防止指标缺乏某些标准而带来的损失，必须辅以其他机制。例如，一个苏联工厂由于指标中只有数量标准，生产的鞋子质量很差。

147

- 检查那些下属没有赞同的决策。这种策略使下属在其赞同的决策方面拥有很大的控制权。

- 检查重要性相对较高的事务。这种机制假定重要性可以进行明确的测量并且可以制定出相应的测量标准。然而，采用这种途径应当赋予下层官员一定的权力，否则将不能实施。

- 随机抽选一些命令进行检查。如果下属无法确定会检查哪些命令，这种策略的使用将促使下属在所有方面遵循命令。然而，他们将仔细研究上司制定决策的习惯以降低这种不确定性。由于高级官员常常对某些行动比较感兴趣，因而他们并不喜欢随机化检查。因此这种策略很少被使用，即使这种策略产生的不确定性是上层官员使其控制最大化的最好办法。

---

① 参见戈登·塔洛克：《官僚制的政治》，186～193页。

12.5　运用反信息歪曲机制获得遵从

在第 10 章中，我们讨论了上层官员如何运用反信息歪曲机制发现正式报告中的真实情况，这些机制同样可以用来引导遵从行为。

反控制定律表明："统治者或上层官员越想控制其下属，下属越试图逃避或抵制这种控制。"高级官员试图发现实际情况的途径，包括重复设置机构、使用迂回机制或二者一起使用。最直接的迂回途径包括个人视察，特别是不事先通知的视察。但是，低层官员不喜欢突然的视察，并将竭尽全力避免它。他们精心设置个人信息沟通网络，在调查者周围安插亲信以获得内幕消息。"提供内部消息的人士"的动机，是希望在未来获得相应的回报。① 但是，亲自造访现场，上层官员可以获悉大量存在的问题以及其下属的绩效。上层官员的这种行为越频繁，而且越不规律，下层官员越可能服从命令。

为了加强控制，另一个可以使用的反信息歪曲机制是设置重叠的管辖权。官僚组织的不同部分之间必须进行协调，才能有效地执行组织职能。只要低层官员无法对如何执行这种共同职能达成一致意见，他们就必须向其上司咨询，从而实际上把权力转移给上司。我们把这个原理称为权力转移定律："无制约的冲突使权力向上转移。"② 如果冲突通过妥协与协定而受到制约，下属可以联合起来共同面对上司，从而减少上司的选择途径。因此，这个定律可以进一步推论，下属之间达成共识，可以减少他们的共同上司对他们的控制。然而，这个推论的作用，并不与定律相对称，因为上级比其下属拥有更大的权力，如果他从其他渠道获得充分的信息，他就可以废除下属之间的协议。这条定律及其推论说明，上级官员故意在自己组织结构中制造冲突的目的，在于获得对重要的决策的控制权。

148

12.6　设置独立的监控机构

在官僚组织中，最普遍的、作用最大的、最复杂的控制机制之一，是对工作绩效进行检查与报告的独立监控机构。

独立监控机构的基本特性

独立监控机构有三个主要特征：其层级体系以及职员的晋升系统，与它们所监

---

① 对互相支持的渴求，也是建立在这样的假设的基础上的，这个假设是："犯罪代码"反对告密，普通人憎恶把道德与法律规则强加于他人身上。

② 关于这个定律的另一个例子，涉及地方政府与联邦政府。如果一个单一的大都市地区中的分散化的地方政府，对如何执行特定独立职能无法达成一致意见，他们的权力将在政府结构中向上转移到联邦政府。

督的那些部门不同；尽管可能还有其他职能（尤其是向下传递命令的职能），其主要的职能是进行监控；它们的最高层级与一些大型官僚机构或政治结构结合在一起。

监控机构的优势

从管理复杂的官僚机构的官员或政客的角度来看，独立监控机构具有四个主要优点：

第一，极大地增加了上层官员进行直接监督的能力。只有建立一个庞大的监督辅助团体，上层官员才能扩张其权力，使执行部门的每个个体都受到与上层紧密联系的个体的监督。不过，负责监督的全体职员，因而也必定非常庞大，以至于成为一个具有自己的层级体系的独立机构。这体现了控制复制定律："任何对大型组织进行控制的努力都会产生另外一个控制问题。"

第二，独立监控机构在执行部门的官方渠道之外，构建了自身的信息沟通渠
149 道。每个监控机构的层级体系都具有自身的信息歪曲，并与那些执行部门的信息歪曲不同。

第三，监控机构允许越级处理执行部门问题。上层官员可以使用监督者的层级体系，也可以通过监控机构的组织层级，越过执行部门的层级体系，获得执行部门的任一层级的信息。

第四，给操作性官僚机构制造一个对手。监控机构与执行部门具有重叠的管辖范围，但其激励机制不同。

需要在监控机构与执行部门之间保持张力

监控机构与执行部门之间存在着根本性冲突。这种根本性冲突的起因是：监控机构的动机是发现并报告执行部门的错误行为，而执行部门的动机是防止或隐藏自身的错误行为。正是这种冲突使得重复设置机构和迂回途径对上层官员十分有益。因此，只有在执行机构成员和监控机构成员之间存在对立关系的情况下，监控机构的作用才有可能得到发挥。这是权力转移定律的另一个推论。

为了维持这种对立的紧张关系，有效的监控机构的人事系统，通常与其被监控的机构完全分离。如果官员常常在监控者与被监控者之间转换工作岗位，监控者将会产生忽视许多失误与偏差行为的动机，希望当他们作为被监控者的时候得到相同的对待。

在一个单一层级体系中，培育两种根本对立的组织绩效观念是非常困难的。那些在对偏离行为进行检查与报告的工作中表现出色的官员，在监控部门可以指望获得晋升。但在一个要负责提供产出的部门中，出色的绩效肯定比发现错误行为更容易获得晋升，因为对社会来说，生产比监督更加重要。因此，如果监控机构的成员的职业路径不是独立的，那么，其上层官员通常不会重视对组织进行检查和报告。

监控部门通过扩张来加强控制

一个独立监控机构一旦扩大到足以自己成立一个官僚组织，它就会具有典型的官僚主义行为。其官员变成对所监督的操作部门施加更大控制的倡导者，因为他们 *150*
希望更好地执行职能，同时增加其重要性。因此，独立监控机构中的官员，往往会鼓动上层官员获取比过去更细致的执行部门的报告，鼓吹对执行部门实施比过去更大的限制。监督官员要维护其职业的独立性的动机，常常强化了这种趋势。于是，监督者不会因为认识到自己某天也会在这种控制之下工作，而停止要求施加更多的控制。

如果监控部门采用一个快速的人员轮换系统，这将进一步促进控制的增加。每个接管特定监督工作的有野心的官员，都会通过施加比其前任更加严格的监督和控制来展示其能力。因此，对控制程序的重组，经常增加对执行部门信息的需要。

这种推理引出了控制持续扩张定律："监控部门所需要的报告的数量与详细程度，往往会随着时间的推移而稳定增加，而不管被监督的行为的总量与特性如何。"① 由于它吸收了更多的资源，上层官员可能会抵制这种扩张。但他们倾向于支持任何降低权威流失的机制。

执行部门对监控的防御性反应

被独立机构监控的执行部门，会表现出一定的防御性反应。比起没有被监督的时候，他们的行动与其上司的命令更加一致。他们试图把监督官员的忠诚，从他们的共同上司那里转移开来；力图制造一个比实际上更紧密地遵从上司命令的表面现象。这需要涉及大量的信息与分析，以证明他们执行的任何行为都是正当的，并通过保密或虚假报告来隐瞒其他行动。

最后，执行部门有时会对其最高权力者施加压力，以减少他们受到的监督。由于他们几乎不可能反对严格遵守上级命令，所以只能反抗对其工作的过度干预，认为过度干预会有损其效率。由于监督者确实经常对操作部门进行过分干预，所以这种反抗也是非常合乎情理的。

努力争取监督者的忠诚

由于执行部门的官员不可能完全监督下属的行为，这常常导致某些情况一旦被 *151*
汇报到最高领导那里，就会出现令人尴尬的局面。因此，这些官员具有强烈的动机

---

① 这个定律在措辞上以及在某种程度的内容上，与帕金森第一定律具有惊人的相似性。我们在很大程度上受益于帕金森对原理进行归纳的一般方法以及他已经归纳好的特定定律。参见 C. 诺思科特·帕金森：《帕金森定律以及其他行政学研究》，2～13 页。

来影响监控者的报告。同时，他们通常控制了足够多的物质资源，作为对调整报告的人的诱人回报。这种交易很少包括直接的金钱贿赂。事实上，那些愤怒地拒绝贿赂的监督者或许会屈服于某些微妙的压力，包括个人喜好或仅仅是因为与那些估计会遭受批评的人的友谊。因此，执行官员会不断努力，创造至少部分地对自己的忠诚，尽力减少其监督者对最高领导的效忠。

监控部门的官员也因此而成为上层官员与其下属之间持续斗争的中心。而且，这些下属具有与监督者紧密联系的优势。因此，他们可以建立更隐蔽的私人关系，能够更准确地估计什么样的利益可以动摇监督者。

在这些情况下，上层官员必须采取特殊的措施，促使监督官员保持足够的忠诚。这些措施包括以下几种：

- 将监督层级体系从执行层级体系中独立出来。
- 为监督官员的积极表现提供高报酬，尤其是在检查严重失误与玩忽职守的工作表现方面。
- 减少监督者与执行者之间紧密的或长期的联系。通过制定反对结党营私的规定，对监督官员快速轮换，从自然和社会两方面把监督官员与其他社会成员隔离开来，只使用少量的监督人员，以及减少个人联系等途径达到目的。然而，减少长期关系与深入的专业分工是互相矛盾的。例如，预算部门如果不能成立与政府监督部门保持长期联系的专门监督机构，那么，其工作效率将大大降低。
- 在监督者与执行者之间制造绝对的对抗意识。要做到这点，可以使用以下途径：把监督者群体塑造成一个“精英团队”，重用那些来自具有对抗执行官员传统的文化群体的监督职员，以及迫使监督职员对执行职员采用会导致异常的麻烦与不
152 便的程序。这些措施的例子有：禁止占领军队与敌人的居民来往的规定，由大英帝国统治者对英国人与“土著居民”进行的严格社会隔离等。

反监控产生了大量的实际成本

委派到特定部门的监督者的数目，常常要比该部门的成员数目小得多。因此，监督者无法对大部分部门成员的行为进行直接观察。而且，许多执行部门进行的是书面工作而不是有形的产出，监督者通常无法评估一个部门的绩效，除非他们可以对其行动记录进行检查。在许多情况下，这种记录并不是该部门的特定职能所必需的，而仅仅是用来使监督者相信该部门的职能得到了履行。因而，执行部门必须安排员工与资源保留这些记录，并准备以专题报告的形式回应监督者的质询。这些证明材料所使用的资源，构成了监督行为的实际成本。

执行部门的官员自然会注意准备这些记录，以使监督者的审查能够得出尽可能有利于他们的鉴定结果。在具有潜在争议的问题上，他们经常投入额外的资源以“充实该报告”，从而为他们的行为提供充分的辩护。这样，高级官员经常指示要进行“科学的研究”，以“证明”在其他场合所做出的决策是明智的行为。

专门用于这些任务的资源数量，有时多得令人难以置信。在一次新型运输飞机

设计竞争中，为了满足空军与国防部门的规范要求，一个飞机公司准备了一份建议书，包括了 76 000 页的书面材料、表格、曲线图以及详细说明。这份建议书之所以耗费巨大成本，是为了回应由监督代理机构创造的现实要求，以及来自这些机构所预期的未来要求。由于另外两个公司也提交相同的建议书，空军系统指挥部不得不委派数百人来计算和评估由于自身的要求而产生的文件库。

反控制定律的一个推论是，对一个特定官僚部门进行监督的人数的增加，通常会导致该部门为了应付这些监督者而更大幅度地增加本部门的人数，因为阅读部门记录远比汇编记录的速度快。因此，要想使增加的监督者忙碌工作，执行部门必须安排两个甚至更多的人来提供他们所需要的报告。

增强对一个官僚组织的控制所付出的努力，通常不会直接使得实际的控制按比例增强。实际上，执行部门官员的不可预测的行为，有时会导致控制的减少。那些寻求增强对其下属的控制的官员，必须事先预防可能出现的抵抗，这种抵抗会减少 *153* 预期效果。

监控监督者

由于监督者通常拥有一个独特的部门，因此，上层官员必然面临对监督者进行控制的问题。有三种策略可供他们使用。第一，依然可以建立另一个部门来监控监督者。然而，这种解决办法仅仅是把问题转移到“谁来控制那些监控监督者的部门”。同时，也使其中的权力关系极度复杂化。第二，最高领导者可以对执行部门与监督部门同时使用职能备份、迂回机制以及重叠管辖权机制等方法。第三，最高领导者可以使用执行部门来检查监督部门。然而，执行部门可以因此把提交损害性报告的威胁作为武器，来影响监督者对他们的监督报告。因此，最高领导者无法在赋予执行部门对监督者进行监督的权力的同时，不减少监督者的工作成效。不可否认，这些策略都是无法令人信服的，因为“监控监督者”这个问题还没有令人满意的解决办法。

12.7　使用参谋人员协助控制直线人员

大型参谋部门的真实本性

上层官员广泛使用的一个控制机制，是建立庞大的参谋部门。从理论上，可以从三个方面区分参谋人员与直线人员：参谋人员具有纯粹的咨询功能，而直线人员则具有执行功能；参谋部门的每个成员直接向其最高上司报告，而大多数直线官员逐级向其最高上司报告；参谋部门的成员是技术性的专家，而直线人员多是通才。

根据控制理论，主要的执行官员会逐渐培养一些参谋人员以便获得专业性建议。他们这样做，是想摆脱依赖直线下属建议的状况：(1) 当后者不同意或犹豫不

决的时候；（2）当他们希望从那些对其忠诚的下属，而不是从一些特定部门的倡导者那里获得“无偏见的”建议的时候；（3）当他们需要比其直线下属所能提供的技术含量更高的建议的时候；（4）当他们希望协调分散的低层级官员所从事的相似的专业活动的时候。

仔细考察该理论，就会发现它只是部分地符合大型参谋部门的现实情况。大型
154 参谋部门在某种程度上违反了这四个原则。在大型官僚组织中，参谋部门变得如此庞大以至于他们产生了自己的复杂的层级体系；因此，参谋部门的成员并不直接对其最高上司报告，而是像许多执行人员一样，通过上级层层汇报。由于直线官员经常执行非常专门化的职能（例如操纵超音速飞机），他们在能力上通常比参谋人员更加专业化。

此外，参谋部门的成员并不经常履行纯粹的咨询功能。尽管他们没有直接的执行职责，他们却常常通过两种方法，行使实际上的执行性权力。第一，如果一个高级官员关于某个主题的所有疑问都求助于参谋专家，那么，他的参谋部门的成员实际上可以行使执行性权力。第二，高级参谋部门的成员，经常在较低级参谋部门内部建立层级组织。例如，一位将军的情报专家，常常会与该将军的下属班子中的情报官员建立紧密的联系。他甚至可能会向那些与情报问题有关的专家发布命令。正如塔洛克所言，这导致了一个专门的权威层级体系的产生，从而与直线官员层级体系并存。[①] 这种“交叉式”安排，可能使低级情报官员同时接到来自业务上司与来自将军的情报官员的冲突性的命令。当后者的命令占据主导地位的时候，他已经在实施执行性权威了。

最后——也是最重要的——一个庞大的参谋部门具有自身的、区别于上司的官僚利益。因此，他们对上司的忠诚会由于维护自身利益的需要而降低，而且，可能采取与执行直线任务的下属同样的方式，提供“有偏见的”建议。

这个分析表明，即使参谋部门并不像最初所假设的那样，几乎与直线部门完全不同，上层官员仍然可以从一个独立的参谋部门那里获得很大的利益。一个庞大的参谋部门，可以作为一个“外在”于直线人员层级体系的控制机制进行运作，还可以让其充当替罪羊以避开上司的不满。

参谋部门的控制优势来自其相对于直线部门的“准冗余”。一个拥有大型参谋部门的官员，实际上有两套组织为其工作：直线层级体系与参谋层级体系。在某些情况下，这两种层级体系由相同的职员组成（正如前面描述的“交叉式”安排）。由于参谋组织平行于直线组织，但又通过技术上专门的垂直渠道进行工作，因此，上层官员可以利用每个组织来达到相互沟通和相互检查的目的。参谋班子因而也增强了对执行部门的控制，因为它充当了外部监督者的角色，并且其部分功能与直线组织重叠。

参谋部门的革新优势来源于两个因素：

155 第一，它的成员通常比直线职员更具有技术导向性。在许多情况下，参谋部门

① 参见戈登·塔洛克：《官僚制的政治》，217～220 页。

的人员是通过与直线部门不同的方式征募而来的。因此，参谋部门的成员或许在技术上受到了在总体上更好的训练、更好的教育、更年轻，以及更有可能直接来自官僚部门外部而不是通过内部提拔上来的。所有这些因素都使其具有革新的倾向。

第二，参谋部门具备结构性激励。参谋部门的主要功能在于帮助上司改善直线部门的工作绩效。因此，为了证明他们自身的存在价值，参谋部门的成员具有强烈的动机来批评直线部门的行为，并迫切地要求改革。然而，直线部门的官员通常具有惰性，因为他们通常认为他们目前的行为是正当的，更深刻地知道瓦解非正式网络的困难，而且，他们必须承担参谋人员提出的改革的执行成本。

参谋部门与直线部门之间的区别，导致他们之间的内在冲突，从而使其共同的上司可以运用其中一个部门作为替罪羊来对付另一个部门。这样，他可以通过参谋部门的成员，逼迫直线部门进行他自己想要的改革，也可以把大多数因改革引起的怨恨转移到参谋部门的成员身上，从而保持主要的直线下属对他的忠诚。

大型参谋部门的特殊偏好

与所有的官僚组织相似，一个参谋部门常常力图维持其现有的权力、收入以及荣誉，并且经常试图增加它们（当它受控于权力攀登者、倡导者或狂热者时）。因此，人们通常会建议扩大主要委托于参谋部门的职能。这样，造成以下几种典型的偏好：

- 参谋部门提倡，在制定决策之前必须加强对问题的研究。①
- 参谋部门强烈提倡把低级直线官员的权力转移到有参谋部门为之服务的主要官员。之所以这样做，是因为那个官员会把他不断增加的权力委托给他的参谋人员。因此，他们侧重强调对较低层级的行动的协调与控制，以及增强这些行动的一致性。
- 参谋部门经常提议开展相对深奥的技术变革，因为他们没有执行职责的约束，可能在技术上比那些直线官员更加见多识广。

因此，一个主要官员无法期望，从一个大型参谋部门收到的信息偏见，会比从直线部门收到的信息偏见少。此外，对参谋部门的使用，会使他的控制与行政问题变得相当复杂。不过，使用具有不同于直线下属的偏见的另一个部门的人员的才 *156*
能，可能是他的一个重要优势，当他的价值观与其主要下属的价值观存在重大差别的时候更是如此。例如，当罗伯特·麦克纳马拉成为国防部长时，他的价值观与每个部门的负责人都大不相同。为了把他的想法至少在某个范围内付诸实施，他不得不成立一个观点与其相近的监督组织。因此，他组建了一个由具有技术管理导向的公务人员组成的参谋机构，这个参谋部门很快就拥有典型的官僚式主张。这样，参谋部门的偏好与军事机构的偏好存在很大差别，这就可以帮助罗伯特·麦克纳马拉

① 然而，他们提倡得更多的是由他们自己的层级来进行（或在他们自己的控制之下）研究的项目，而不是一般的研究项目。因此，他们反对给比他们低或高的层级增加研究项目。

在军队中推行自己的观念。

这个例子阐明了这样一个原理：如果成立一个大型参谋部门主要是为了增加对直线部门的控制，那么，参谋部门中的职员应该具有独立于直线部门成员的职业路径。其原因与外部监督机构必须建立独特的职业路径的原因是一样的。

12.8 任人唯亲、宗族意识及其他基于忠诚的控制

任人唯亲是一个遍及世界的最常见的组织控制机制。约翰·F. 肯尼迪总统任命罗伯特·肯尼迪为首席检察官，就是领导者任命其亲信占据组织的关键职位的表现。

这种安排经常被责难为完全是一种为某人的家族创造就业机会的手段。然而，任人唯亲在特定情况下，的确是一种非常有效的控制机制。它同时减少了最高官员的沟通成本以及在特定重要问题上的权威流失。其理由主要有四个：

第一，对亲戚的任命，确保关键岗位由那些具有与任命官员相似的现实认知与阐释模式的人掌握。这在一个包含着不同文化群体的社会中是至关重要的，例如印度或尼日利亚。

第二，亲戚的亲密关系，使一个官员在理解他们的偏好方面，比疏远的人更快、更全面。因而可以更有效地减少偏好差异。

第三，由于当他被调动时，其亲戚也很有可能跟着被调动，因而他们的利益与他自己的利益紧密地联系在一起。

第四，亲戚之间往往由于非理性原因而相互忠诚。这进一步增加了领导者与其主要下属之间的目标的一致性。

因此，可以降低沟通成本与权威流失，增加最高官员对各项事务的认知能力与
157 反应能力。由于大型组织的工作绩效主要受这些能力的限制，因而这种能力的改进将会对整个组织产生重大影响。

任人唯亲有助于顶层官员扩张其决策权力，当一个或更多的亲戚与他紧密一致，以至于他们的命令被等同于他自己的命令而被接受时，可以把其下属请求他解决的某一重要问题，委托给这样一个亲密无间的亲戚。这种授权极大地增加了他的总体行动能力而不会导致权威流失。

官僚部门中的任人唯亲作风也有许多缺点。尽管亲戚在特定问题上（例如发现潜在的反抗）通常会捍卫最高官员的利益，但众所周知，他们也很难被控制。他们知道他无法轻易找到其他同样忠诚的官员取代他们，所以他们在不严重影响他的利益的相关问题上，享有很大的行动余地。

把亲戚任命到关键职位上，往往会阻碍那些有野心而没有关系的成员努力获取这些职位。此外，如果最高官员对能任职的亲戚的安排受到限制，他可能会不愿意扩张该组织。或者扩张了它，但拒绝把权力委托给那些进入机关而无裙带关系的人。

尽管任人唯亲有这些缺点，但是，在某种情况下，如果需要对官僚组织的某些方面进行准确的汇报和严密的控制，对上层官员而言，任人唯亲或许是非常明智的。

其他的准非理性控制机制，在这种情况下也可能是有用的。例如，官僚部门中的宗族意识具有与任人唯亲相似的优点与缺点，但是宗族的影响更大，因为宗族的人数更多。

把特殊的组织忠诚当作一种部门控制手段，绝不止局限于发展中国家。大多数发达国家中有许多官员，也常常把与他有特殊关系的“外部”群体的一个或更多成员，安排在其部门的重要职位上。这些群体包括私人朋友、社会同行、政治团体、少数民族、宗教组织以及阴谋家团体。此外，某些高级官员故意在其部门中建立低级官员的小派系，由于他最先提拔这些下属或照顾他们，这些低级官员都忠于他个人。这是共产主义国家中一个重要的政治行为。因此，斯大林死后，在许多苏联官僚部门中，都存在着“赫鲁晓夫的人”与“贝利亚的人”以及其他忠于高级别的共产党员的联盟之间的冲突。的确，与派系相关的各种关系，是建立在官僚机构的内部行为的基础上的。然而，它们在技术上与履行组织职能无关，实质上它们是属于特大的组织的。

僵化周期[①]

引　言

在特定的条件下，组织的行为方式会随着组织规模的扩大而改变，我们称之为僵化周期或僵化综合征。并不是所有的部门都会出现这个循环，但对我们来说，通过使用前两章的概念来详细描述它的八个阶段，并探讨它的含义，是十分重要的。

13.1　官僚组织随着自身规模的扩大而日益僵化的原因

僵化周期的第一阶段，出现在组织规模快速扩大的时期。组织的规模越大，发展越快，越有可能出现整个僵化周期，组织规模的作用大于组织发展速度的作用。随着官僚组织的发展，它的顶层官员会面临日益增多的权威流失的困扰。他们抵消这种流失的努力，构成了这个循环的第二个阶段。接着是第三个阶段：组织的行为与结构的不断僵化。在以下几个段落，我们将探讨僵化日益严重的具体原因。

---

① 本章许多具体观点都是兰德公司的罗伯特·佩里提出的，这里所描述的基本概念也来源于他的具有启发性的例子与讨论。

由监控者控制

执行部门的领导者通常会设立独立监控机构，以增强对组织的控制。这往往会从三方面加重执行部门的僵化程度。第一，监控者把比以往更复杂、更具有限定性的规则强加给执行部门。结果，后者灵活行事的能力下降。第二，执行部门必须消 *159*
耗更多的资源，以满足监控者不断增加信息与书面报告的要求。第三，执行部门也往往会投入比以前更多的资源，以寻找办法避免或抵消监控者的额外管制。最后两个方面减少了执行部门直接用于实现顶层官员目标的资源在总体资源中的比例。

日益加深的专业分工

随着官僚组织的发展，组织内部劳动分工往往变得更加专业化，因为更多的人被卷入同一个决策中，这增加了协调的难度。而且，由于每个任务都被分割成许多小部分，人们难以了解整体情况。个体专业人员很少考虑如何使组织整体运行良好，更多的是考虑如何精通自己所在部分的工作。最后，日益加深的专业分工，促使监控机构要求获得所有主要决策的批准权，以协调其带来的外部效应。

由于这三个因素的影响，需要更长的时间才能进行重大决策。官僚组织的规模随着时间的推移取得了突飞猛进的发展，而工作灵活性则下降了。事实上，密集的专业分工产生了重要的规模经济，提高了产品质量，并且加快了各个步骤的执行速度。但是，超过一定程度的专业分工，执行速度的提高，将由于各个步骤的复杂性以及协调困难的增加所消耗的时间增多而被抵消。

执行权的升级

低层官员与他们的决策获得最终批准的层级距离越大，他们履行职能就越困难，花费的时间也越多。然而，当一个官僚组织像前面描述的那样进行扩张时，主要决策点将会提升到越来越高的层级中。

造成这种情况的原因有三个：

第一，由于每个专业人士只负责整个计划中的一小部分，因此，只有当权力上移到一个足够高的层级时，才有可能通过一个上司来协调许多专业人士的工作。

第二，顶层官员常常寻求更有效的控制手段。因此，如果官僚组织中某个部门的官员发展出一个特别有效的组织形式，他们的上司就会把同样的组织形式强加到其他组成部分去。然而，这样做会从三个方面加重组织的僵化程度。

（1）适合某部门的管理形式，几乎无法同样适合其他部门。 *160*

（2）当该管理形式被许多不同的部门而不是一个部门使用的时候，进行总体协调的权力必然向上转移到更高的层级中。

（3）当一个更高级的官员开始在许多部门使用这种管理形式时，他通常会对它

进行调整，使其至少部分地适应这些部门的需要，由于这些需要与创造这种形式的那个部门的需要不同，因而削弱了它在该部门中的效力。

决策点上移的第三个原因是狂热者的晋升。他们强烈支持推广在低级职位证明是有效的某种管理技术，并经常把这些技术强加到所有部门。这些部门原来是被他们的同级官员所领导的，而现在却处于他们自己的权威之下。这也会带来上述三个方面的组织僵化程度的加重。

结果：无力快速行动或者缺乏创新行动

由于上述趋势的影响，不断扩大的组织规模使组织的执行行为逐渐僵化。低层官员发现，几乎所有决策都被长期拖延，仅仅是决策的制定就需要大量的长期努力。由于每个被提议的行动都必须通过多重的批准，被否决的可能性也非常高，官员们必须投入大量的精力来充实报告，执行多余的程序，为过去或潜在的行动准备详细的理由，以及招聘无数的检查员。另外，使一些新颖的程序要获得批准变得极其困难。如果一个被提议的行为是全新的，它就不能与那些从过去的经验中发展起来的控制程序相适应。而且，需要多重批准意味着，一个保守的高级官员可以通过要求更多的研究，来耽搁新的执行程序。

这样，官僚组织变成一个巨大的机器，缓慢且笨重地在最初确定的方向上蹒跚前行。它仍然提供服务，或许数量与质量都不错。但其运作的速度与灵活性却在逐步下降。

13.2 紧迫任务如何导致“突破”限制

在这一点上，官僚组织或其中某个部门突然接到上级命令，去完成一件紧迫任务。该任务很复杂，需要新的研究与执行，需要许多资源，并且必须尽可能快地完成。北极星阿特拉斯导弹系统的建立就是例子。根据他们对该官僚部门的认识，上层官员认为它没有能力执行这个任务，其累赘的机构无法快速获得这种结果，而且，它的反对新生事物的偏好会阻碍必要的革新。

161 因此，为了完成这个任务，在官僚组织的正常运作之外，一个新的组织建立起来了。它整体来看，比原官僚组织要小得多，尽管它可能拥有许多成员，但这些成员具有比较突出的能力，比原官僚组织的一般成员更胜任工作，因为他们是为了这个任务而被特别挑选出来的。他们在一段时期内免于日常轮换，所以人员更替率很低。此外，它拥有足够的专家和足够的资源，它可以独立于日常运作的命令链条。它被豁免了几乎所有现存的控制、管制以及程序，并且可以自由创造它自己的控制、管制与程序。最后，它具有充分的优先权来使用资源，资源配置无须直接与正规部门中其他的资源使用者竞争。

这样一个特殊组织，无疑享有不能推广到整个组织的特权。使整个官僚组织都

拥有比一般成员更聪明的职员、小的规模以及使用资源的最高优先权是不可能的。因此，这种特殊组织的特点，不能看作重组整个官僚部门的蓝图。

然而，这些特别的特权，使得该独立组织能够以不同寻常的能力、想象力、决心、速度，以及协调与控制的低成本，来完成其特殊的任务。而且，在成员中逐渐培育出格外高的士气与热情。由于他们享有与众不同的自由，其任务具有明显的重要性，以及由于该部门的小规模与稳定的人事轮换，他们可以培养出密切的工作关系。因此，该组织的生产率非常高，并且“突破”了正规官僚组织的限制，通常能够非常有效地完成工作——至少在最初是这样的。

13.3　特殊组织的衰退

经验表明，假如从长远看，上述类型的特殊组织很少能够长期维持高生产率。[①] 有四个方面的原因导致不寻常的权力集中与才能逐渐消散。

第一，如果该组织成功地执行其特殊任务，则会在官僚组织内部各部门之间或与其他官僚组织之间产生互动的要求。特殊组织一旦开始与更为僵化的官僚组织打交道，它的某些决策权力就很可能会屈从于这些官僚组织。这样，特殊组织的成功经常破坏其独立性及其相随的优点。

第二，尽管特殊组织最初被设置得几乎能够自治，但总有一些重要职能无法从 *162* 正规官僚组织中完全剥离开来。获取资金使用的最终批准权就是一个例子（与技术决策的最后批准权相对应）。这个职能在相对僵化的决策程序中继续运作，并随着时间的推移越来越成为一个瓶颈。因此，当初在官僚组织的中低层级中创造完全自治的不可能性，导致其特殊能力的逐渐衰弱。

第三，发生在特殊组织外围的事件与其指派的任务直接相关。例如，空军弹道导弹项目与托尔[②]和阿特拉斯[③]计划直接相关，在该项目实施前后，俄国人发射了人造卫星一号，海军发明了北极星飞弹，国家航空与空间管理局创立了。人们把空军导弹项目与其他不服从快速决策程序的部门联系在一起。这种不可预见的关系，有时会影响整个特殊部门的任务的清晰度，并使它的关键决策服从于受其控制之外的程序。因此，任务的动态环境，同样也使特殊组织不能长期与原来的官僚组织相互分离。

第四，随着时间的流逝，其他问题也会出现，这些问题正如——或更甚于——分配给特殊组织的任务那样重要，该部门的顶层官员因而开始把注意力集中到其他问题上。但是，它的特权地位，主要是以他们具有决策的最高优先权以及资源使用

---

① 凯利·约翰逊在洛克希德航空公司的特殊的“臭鼬工厂”，通过实施持续的特殊政策，如限制访问者、减少对控制的报告以及极端保密，从而维持长期的高生产率。我非常感谢兰德公司的托马斯·K. 格伦南，是他揭示了这个独特生产性组织的许多特殊特征。

② 北欧神话中的雷神。——译者注

③ 希腊神话中的擎天神。——译者注

的最高优先权为基础的。因此，时间的流逝削弱了特殊组织保持最高官员注意力的能力，并进而逐渐削弱了它的特权。

由于这些因素的影响，特殊组织逐渐会结束其具有较高生产率的阶段。它失去了“特殊”的属性，变得只不过是官僚组织的另一个组成部门而已，在规则、管制以及缓慢的决策程序中奋争。

13.4 控制结构为何在控制功能转弱之时依然存在

英国海军部与殖民机构在海军以及大英帝国逐步收缩期间仍然持续发展，在此基础上，C. 诺思科特·帕金森断定，在行政部门中雇员的人数与所要执行的任务的大小之间没有任何关系。[①] 对部门职能进行监督的人数与这些职能的大小之间也
163 不存在相关性。因此，一个部门基本行动的收缩，通常并不导致监督职员的数量以及对执行部门的控制的相应减少。出现这种不对应的情况的原因主要有三方面。第一，监督机构一旦安置好最小规模的必要的职员，规模经济可以促使它极大地扩大产出而无须增加更多的职员。但是，反过来，当它急剧缩减产出的时候，它却仍然需要保持最小规模的职员群体。第二，多数顶层官员力求增加受其控制的下属，而不是减少下属数量。因此，他们会故意保留同样数量的职员去监督一个更小的执行机构，他们知道这样做可以强化控制。第三，监督机构的成员，与组织内部的最高官员的关系，比与其他执行部门的成员的关系更紧密。因此，最高官员会保留大量的监督人员，以维持他们自己或其部门的权力、收入以及声望。

如果一个部门保留一个庞大的监督团体去控制一个急剧削减执行人员的官僚组织，前者可以加重对后者的控制。因此，当一个部门的基本社会职能的相对重要性逐步下降时，其保留的职能会受到更加严格以及更加缺乏灵活性的层级控制。在第2章中，我们对组织规模的扩展如何导致官僚组织由保守者控制的原因作了分析。

13.5 分析的适用范围及其局限性

为何官僚组织很少完全僵化

上述的分析不能简单地看成是对所有官僚组织的谴责。与某些对官僚机构进行最严厉批评的观点不同，我们并不认为官僚组织已经僵化到应该被废除。[②] 那些声称任何国家的官僚机构的主要部分已经陷入“僵化困境”的观察者，通常忽视由权

---

① 参见 C. 诺思科特·帕金森：《帕金森定律以及其他行政学研究》，2～13 页。

② 同上书；《规则与利益》一书中随处可见；戈登·塔洛克：《官僚制的政治》，221～224 页；米歇尔·克罗泽：《官僚现象》（Chicago：University of Chicago Press，1964），175～208 页。

力设置施加给多数官僚组织的压力。如果一个主要部门在其行为上变得完全僵硬，其最高领导将很快从顾客、供给者、管制对象、对手以及同盟那里听到大声吵嚷的反馈意见。所以，该部门将发现自己面临要求增加灵活性的强烈压力。僵化周期极少出现在那些经常面对这样强烈而持久的反馈压力的部门。相反，它最有可能出现在那些与反馈隔绝的部门。这意味着，民主社会中的官僚部门比那些处于极权社会的官僚部门，其僵化的可能性更小。它同时也表明，在一个民主社会，那些直 *164*
接为选民服务的官僚部门，比那些不是直接为选民服务的部门更不可能僵化。像国务院、航空检验局以及军事部门这样的官僚机构，极度僵化却会持续很长一段时间。

官僚制社会为何周期性地求助于特大官僚组织的努力

相对于大多数西方国家，僵化周期更有可能出现在共产主义国家中，这有两个原因。第一，非民主社会中，多数官僚部门收到的反馈信息较弱。第二，至少在两个共产主义国家（中国与苏联）中的官僚部门，在绝对规模上都比较庞大。面对具有许多层级的庞大的官僚层级体制，顶层官员被迫建立许多巨大的监督部门，并发展出自己的复杂层级体制（就像共产党一样）。

尽管他们努力管制，这些大型系统中的官僚组织的相当大部分，仍然很可能具有像塔洛克所说的“官僚化了的自由企业”。[①] 这意味着，其活动几乎是不受任何上层的、集权的机构控制，是完全自治的。共产主义国家的官僚机构，无疑要服从——至少部分服从——高层的控制。但是，整个结构中过多的权威流失，使低层官员所感觉到的压力，与官僚组织最高层官员之间的目标缺乏联系。

在某些方面，官僚化了的自由企业与极端僵化对官僚组织的整体能力具有同样的影响。在这两种情况下，顶层官员没有能力通过正常官僚结构来完成特定的优先性任务。他们或者无法对低层级部门（就像在官僚化了的自由企业中一样）进行控制，或者力图对这些部门加强控制，导致他们无力处理紧急任务或无力革新（出现极度僵化）。因此，只要领导者想要完成那些需要复杂操作以及进行大革新的紧急任务，就必须在正规官僚组织之外建立特殊组织。然而，这些组织同样无法摆脱前述的僵化周期的定律。

可能还有其他方式可以尝试避免大型官僚机构的僵化。亚历克·诺夫在《苏联的经济》中所描述的“运动式”的方法就是一个例子。[②] 苏联领导者经常试图通过发动特殊的、在短期内大力宣传的“运动”来完成其主要的经济目标。就像一个特殊组织的特权地位总是倾向于浪费一样，投入每个“运动”中的能量也会逐渐减弱以至于消耗殆尽。接着，一个瞄准其他目标的新的“运动”又开始了。这种在正规 *165*
官僚组织之外处理关键问题的办法（或是刺激变态行为），似乎是对僵化，或是对

① 戈登·塔洛克：《官僚制的政治》，167～170 页。
② 亚历克·诺夫：《苏联的经济》，289 页。

官僚化了的自由企业，或是对两种情况兼有的一种反应。

这些现象蕴含的意义，可能有助于对共产主义者的行为进行分析。例如，如果一项任务被指派给一个被赋予特殊权力的新组织，那么，这个任务肯定是被领导者认为是非常重要的。相反，如果被指派给一个相对僵化的部门，则很有可能被认为不具有不同寻常的重要性。此外，特殊组织或“运动式”最终几乎都会退化到更为普通的状况。在预测特定计划的未来进程方面，过去的经验甚至可以给这种退化提供一个“标准”的时间表。

大型官僚组织的“重组周期”

对大型官僚组织的僵化与官僚化了的自由企业的另一个反应是，对官僚机构的主要部分的权力关系以及控制进行周期性的修补。这种重组具有构成“周期”的四个特征：（1）是较高层级与中间层级的关系的改组，而不是与最低层的关系改组；（2）从短期看是有效的；（3）在绩效方面取得的任何进步都会逐渐被消磨掉；（4）再次出现初始控制的缺乏，最终导致另一次重组。

从官僚机构的上层官员的观点来看，周期性重组是用来影响那些从事具体工作的低级官员的行为的。然而，上层官员很少能够直接对这些机构进行调整。他们自身通常不具备足够的有关这些层级的信息，以便对其改革提出明智的建议。同样，对所有层级同时采用急剧的变革，或许破坏性太大。这是中国实行“大跃进”的经验。上层官员通常只对主要部门之间的关系进行改组，而不是改组每个组成部门。因此，这种周期性重组很少会向下渗透到执行行动终端的低层组织。

但是，对中间层级以及较高层级的一次激烈“变动”，就会明显地改进官僚部门整体的生产率与灵活性。如果权威与信息沟通的僵化渠道被打破，该官僚机构就会发现自己处于一个相对可变的状态。这种可变性会把之前被僵化所抑制的能量与思想释放出来，也会强迫自由企业型官僚更紧密地遵从其上司的命令，直到可以确
166 定他们现在享有多少自主权。因此，重要的改组行动，都具有伴随着一个短暂的混乱调整期以及一个长时间的绩效改进期的特征。

但这个“蜜月”并不会持续很久。最初导致僵化或自由企业的力量会逐渐再次显示自己的力量。官员建立起的权威与信息沟通的新渠道与网络，有正式的，也有非正式的。各种新规则会被提出来，但随着时间的流逝，这些渠道、网络以及规则也会变得僵化。而且，上层官员自己就会以两种方式加快僵化的进程：第一，立即把他们的注意力从重组转换到其他问题上。第二，发展出适合刚被重组的组织结构的各种控制形式。不过，这些新的组织形式最终还是变得像以前那样难以管理。结果，领导者的沮丧逐渐增加，直到他们进行另外一次重组。因此，由许多部门组成的大型官僚机构，会受到管理者或最高官员进行的周期性重组的影响。这种重组经常出现在那些最可能产生僵化以及处于官僚化了的自由企业状态（规模很大且对顾客的反馈很弱）的那些部门中。这种重组周期的一个例证，是苏联战后在集中经济控制与分散经济控制之间的转换。另一个例证，是兰德公司的罗伯特·佩里提过

的，即认为在美国空军用以控制研究与开发契约的程序中，明显存在着一个七年的重组循环周期。

多数重组周期并没有始终如一的周期性。不过，这个循环周期的概念，对大型官僚系统的行为预测仍然是有用的。如果在一个特定系统的循环周期中，各个阶段可以明确地确定，那么，通过分析就可以指出官僚组织目前在该循环周期中的位置，预测下一个阶段会怎样以及何时将出现。无可否认，这种循环周期的出现，同样很明显地受到外部事件以及相关的长远趋势的影响。

第 14 章

搜寻与变革的基本动力

引　言

在所有组织中，搜寻（信息寻求）一般来说与变革紧密相关。这是因为组织与个人二者都非常需要更多的信息，尤其是当他们处于相对新的不熟悉的环境时。因此，我们对搜寻程序的阐释，必然与我们对变革的分析放一起。本章阐明组织与个人进行搜寻与变革的基本模式。这个模式的相关推论将在后面的章节中介绍。

14.1　变革的深度

个人行为与组织行为处于不断的变动之中。然而，在任何特定时期，当某些基本要素正在改变时，其他基本要素必须保持稳定，否则会丧失认同感。例如，一个个体或部门，他们在星期二的具体行为，可能与他们在星期一的行为有很大的不同，但是约束行为的规则或许是相同的。我们遇到的第一个问题是如何区别相关变革的深度。

每个个体的目标结构都包含着不同的目标层面，从深层次的目标到表层次的目标不等。[①] 由于个人行为反映其目标，我们通

① 参见本书第 8 章。

过把他的行动与其目标结构的具体层面联系在一起，从而可以鉴别其行动的深度。通过这种方法，我们可以从概念上区分一个个体与变革相关的行为或目标的深度。

与此类似，组织也有不同的结构深度。我们认为有四个“组织性层面”。最表面的一层是官僚组织采取的具体行动，第二层是这个组织所使用的决策规则，第三 *168*
层是用以决定规则的制度结构，最深的第四层是官僚组织的总体目标。

对个体和组织而言，变革可以发生在任何深度而不会影响到比它更深的层面，尽管它通常会影响到比它更浅的所有层面。因此，一个官僚组织可以改变其日常行为而无须变革其规则；可以变革其规则而无须转换其规则制定结构；可以改变其规则制定结构而无须改变其根本目标。这意味着变革主要是一个程度问题，从日常行动的琐碎转变到深刻的目标改造等。我们对官僚组织的分析主要集中在规则、结构与目标上的变革，而不是在这些要素或日常行为上的轻微变化。我们还将说明“满意的”行为如何与现存个体和组织的内部结构联系在一起，以及深层改革的巨大成本是如何导致个人与组织的惰性的。

14.2　基本模式

在经济学理论中，那些相信决策的制定（以及相应的初始改革）是通过效用“最大化”程序完成的学者，与那些相信它们是通过效用满意程序或不连贯的渐进程序而制定出来的学者之间，存在着长期的论战。我们的理论融合了这些方法的合理因素。①

我们对变革的分析更多地集中在个体官员方面，而不是集中在整个官僚组织上，因为个人在我们的理论中是基本的分析单位。由于他们是效用最大化者，即使他们目前相对比较满意，他们也总是乐于采用一种新的行动程序，只要新的程序可以使他们的景况比以前更好。然而，他们需要投入资源才能找到新的行动程序。由于资源的供应是有限的，所以，如果预期的收益比较小（也就是说，预期的边际报酬小于预期的边际成本），他们往往会停止进一步的调查。他们会根据近期的经历来判断，只要眼前的行为看起来令人满意，上述情况就会发生。

在这个理论框架中，我们提出下列假设：

（1）所有人都不断地对他们周遭的环境进行不同程度的审视。他们常常从报纸 *169*
文章、电台或电视节目、与朋友的交谈以及在他们的工作与家庭活动的过程中，收到一定数量的信息。这等于是一个免费的信息来源，因为他们无须付出特别的努力就能够获得这些信息。② 此外，许多官员都有规律地查看某些信息来源（例如《华

---

① “满意”决策理论的主要支持者是赫伯特·西蒙与詹姆斯·马奇。参见 H. A. 西蒙：《一个理性选择的行为模式》，载《经济学季刊》，第 69 卷（1955 年），129～138 页；J. G. 马奇、H. A. 西蒙：《组织》，47～52 页，173～177 页。“不连贯的渐进主义”这个术语来自查尔斯·E. 林德布洛姆与戴维·布雷布鲁克的《一种决策策略》。后面这部著作介绍许多早期理论，这些早期理论提出了传统的“最大化”理论路径。

② “免费信息”流至少给每个人提供了最小限度的信息，安东尼·唐斯在《民主的经济理论》中首次提出这个概念，221～225 页。

尔街杂志》《航空周刊》），而不对他们正在寻找或将要寻找哪种信息类型带有任何预先的想法。他们这样做不是因为他们不满意，而是因为过去的经验告诉他们，新的发展会经常出现，并影响他们目前的满意水平。这种非计划的免费信息流，与习惯性地、有计划地获取的信息相结合，提供了一个最小程度的固定的“自动化”的信息获取途径。每个官僚组织中的官员都在进行这种信息搜寻活动，而不管他对其个人目前的行为或其组织的行为有多满意。

（2）每个官员对其行为或与他有关的该官僚组织其他部门的行为，都有一个绩效的满意标准。他实际上可能达到也可能达不到这个标准。但是，他并不知道存在任何可替代的行为模式，这些模式可以产生更多效用，而且只需要比得到的效用更小的成本就能得到它们。也就是说，他实际的满意标准，是相对于他目前的知识而言的，他的效用最大化是相对的。

同样，根据他的经验，他满意的绩效标准已经获得了最大的效用。当他达到了这个绩效标准后，他就没有动力寻找更好的替代途径。总之，他对工作绩效非常满意。从这个意义上说，满意的标准是一个动态的概念，不仅与他现在的情况有关，而且与他过去的经验有关。

（3）当一个官员的实际行为（或与他有关的一个部门的实际行为）为他带来的效用低于其满意标准时，他就会有动力更细心地搜寻，以便获得可以为他提供更多效用的行为方式。他会把他觉察到的实际行为绩效，与达到满意程度的行为绩效之间的效用差别，认定为“绩效差距”。这个差距越大，他进行更细心的搜寻的动力就越大。在平常，他也会进行一定程度的搜寻，但在这种情况下，不满意会强化他的正常搜寻，并引导他为降低其不满意而做出选择。

第一步是考虑如何选择他最容易控制的变量。如果这些可供选择的一个或多个变量使他回到满意水平，他就会停止搜寻，并采用其中最好的一个。[①] 如果最初这
170 一系列中没有一个变量可以使他回到满意的水平，他就会扩大他的搜寻，并考虑选择其他超出其控制范围的变量。

他在不同阶段继续扩大对其选择范围的搜寻，对每个增加的系列进行评估，并将它们汇总。这个过程一直持续下去，直到他或者找到能够使他恢复到满意水平（或把他提高到更高的水平）的选择项，或者进一步搜索的成本已经超过接受低于满意水平的绩效（需要付出的）的成本时，搜寻才停止。

在为选择而搜寻的过程中，他从那些最初认为会给他带来最高净效用的选择项开始，逐步往下依次搜寻。在相似的组合中，评估各个选择项所能达到的净效用。他在考虑自己的目标的同时，也考虑组织的目标。他把任何他个人的利益都看成是效用评估的有利因素，而把个人的代价、大型组织的变革或计算上的困难看成是不利因素。所以，在其他条件相同的情况下，他更可能把以下类型的选择纳入其分析的范围之中，而不会把它们排除在外。

- 那些能够提供补助性“副收益”的变量，而不是那些降低其满意水平从而引

① 这种搜寻的次序是由 J. G. 马奇和 H. A. 西蒙提出来的。参见《组织》，179 页。

发搜寻行为的变量。

- 那些相对简单又容易理解的变量。
- 那些只涉及对官僚部门的执行或结构进行少许调整而不是较大调整的变量。
- 那些无法评估或是必须考虑其高度不确定性的变量，因为这样的变量很难运用。

（4）如果强化搜寻的结果，无法向他提供可以恢复原初满意水平的方法，他最终将把满意标准降低到他感觉能够获得最高净效用收益的水平上。

（5）在他持续搜寻的过程中，只要新的行动过程有可能使他获得比其目前行为的满意标准更多的效用，他就会有积极性为这个新的行动过程以及任何保证产生净效用的相近的替代方法继续进行搜索。因此，改善其境况的机遇与可能性导致了潜在的行为绩效差距，而不会对其目前的效用收入有任何改变。如果他的强化搜寻表明，他确实可以通过转换新的行为模式来获得效用的净收益，他就会进行这种转换以获取最大的净收益。

（6）一旦他采用了这个新的行动方案，并因此使其净效用收益增加，他就会把这个新的更高的效用收益标准作为他满意的绩效标准。 *171*

（7）在他达到一个新的更高的水平（他现在所认为的满意水平）之后，或者已经表明他无法改善其先前的绩效（因而保持他原来的满意水平），他就会减少他的搜索努力，使其回到正常的“自动搜寻”状况。其满意度会维持这种水平，直到他发现再次落后于他的满意标准，或是某些特殊原因使他认为某些特殊的替代方法可能会改进其状况。

以上假设构成一个动态平衡的理论，主要包括：（1）官员具有向平衡的满意状况移动的趋向；（2）现实新输入的、不断流动的信息（包括阻碍绩效提高的环境和数据），使他从平衡点上转移，从而开始新的搜寻；（3）他不断地重新确定其平衡点，这一平衡点反映了他关于什么是的确可能发生的最近的经验。

14.3　个体决策者搜寻的不对称性

上述的决策模式涉及搜寻行为的某种不对称性。当决策者处于他的绩效满意水平的平衡状态中，他就会进行相对低强度的“自动化”搜寻。一旦他的绩效降到这个水平以下，他就会开始相对高强度的搜寻，即使他最初没有觉察到回到原先的水平有何特殊意义。相反，当他达到满意水平之后，他遭遇到的某些特殊原因会使他相信他或许可以达到更高的水平，这时他就会开始高强度的搜寻。

这种行为似乎暗示着，在决策者的总体效用曲线中，被他目前认为是满意的水平上存在一个“纽结”。在这个水平之下，边际效用的相对高比率似乎有效，因为为了使效用曲线回升，他乐意承担高边际成本的强搜寻。但是，一旦达到满意水平，他就会削减他在搜寻成本上的投入，这意味着边际效用比率会突然降低。

有两个概念可以说明这种不对称行为，这种阐释不同于传统最大化理论。这两

个概念是“不确定性”与“结构化行为”。任何人察觉到的并按照它行事的效用函数，就是他真实希望得到的效用函数；也就是说，他的完美的确定的效用函数，由于不确定性而大打折扣。即使他的具有完全确定性的总体效用曲线是连续的、没有纽结的，如果他的期望或者说确定性在某些点上突然中断，他期望的效用函数事实
172 上也会出现断点。一般来说，满意水平就是在这样的断点上，通常是他在近期内真正经历过的效用的最高水平。因此，他知道获得更大的效用会怎样，但对于如何从有关的特定变量中获取更大的效用，他只能去猜想。这表明，在有关他最近经历过的最高效用水平的知识结构中，存在明显的断裂带。

或许建立在其行为结构上的相同点还存在另一个断裂。当一个人在给定的时间段上，具有了从某些变量中获得一定效用收益的经历，他就会开始根据这个效用收益水平周围的变量来建构他的行为。这个观点与杜森伯里关于长期消费水平的概念十分相似，也与弗里德曼的长期收入假设很相似。

一个人——作为一个提供者或一个消费者——一旦根据源自特定行为模式的某种效用收益来建构其行为，就能获得最初的优势，即任何把效用收益降低到低于这个水平的做法，都被看成是暂时的偏离，而不是永久的改变。这使他在回应其效用收益的每一个变化时，能够避免重构大型行为模式所需要的成本。

然而，他所经历过的收益水平的下降，通常是由于他的境况的永久性改变而引起的。例如，对他的部门的拨款的急剧减少，将导致全面的薪水削减。在这种情况中，他无法避免改变现在的行为结构，哪怕是部分的改变。他或者必须转换工作以恢复其原来的收入，或者必须改变他的消费模式以保留其以前的工作。但是，有些变革的成本比其他变革的成本更高。特别是涉及其目标结构的最深层的变革，其成本要比那些涉及比较表层的变革昂贵得多。对某些人来说，维持其家庭的特定消费模式要比维持其特定工作或职业模式更加重要，而另外一些人则相反。在任何一种情况中，对于那些认识到必须改变他们的行为模式的某些方面的决策者来说，加强信息搜寻以便发现某些成本最小的特殊变革是非常值得的。

这样，任何人只要遭遇到效用收益明显下降，他就会立刻加强其搜寻的努力。如果他发现这种下降是由于环境的短期变化导致的，他就会认识到，他将很快恢复以前的效用收益水平而无须对其行为进行任何变革。他的搜寻工作也将下降到原来的强度。如果导致其低收入的环境变化是永久性的，他就会继续强化他的搜寻，以发现对这种变化做出回应的最好办法。这种回应涉及重构其行为所需的最低成本。他一旦把这种重构诉诸实践，他的搜寻工作也将回到“自动”激励的正常水平。这
173 时，他将处于某个使他觉得满意的效用收益水平的新平衡点上，尽管它可能与他以前认为满意的平衡点不一样。

这个过程有助于阐释前面描述的搜寻行为的不对称性。如果决策者从特定变量得到的效用收益降到满意水平之下，增加强化搜寻的成本会得到双重的合理性证明：(1) 它们会促使他回到一个更高的效用收益水平上；(2) 它们有助于他避免考虑更低的效用收益水平而重构长期的行为模式的成本，或使这个成本最小化。然而，他的效用收益一旦在一个新的平衡水平上稳定下来，更多的搜寻或许会发现可

以增加其效用收益的方法，但可能无助于他避免行为的重构。

对决策者来说，其效用一旦降到满意水平之下就立刻强化搜寻行动是理智的。然而，其效用收益一旦回到原先的水平（或停止到一个他觉得满意的新的平衡水平上），他就不需要保持同样强度的搜寻行动。唯一的例外是，他认识到某些特殊选择可以使他达到更高的满意水平。这时，从强度更大的搜寻中获得回报的期望增加，以致超过其重构习惯行为的成本预期。对这种行为模式的精确描述，是我们的理论所应有的。

建构行为模式的“沉淀成本”，同样会影响每个决策者对其效用收益中未预料到的提高的反应。与直接改变他的行为模式以适应新的更满意的水平相比，他通常更乐于等待，以便了解这些改变是否可能维持，以及收益是否足够弥补转变模式所需的成本。其实，在他的行为模式结构中的“沉淀成本”，构成了一个“存储器”，把他过去与现在的行为连接起来。过去与现在的连接，不仅影响他的搜寻行为，而且导致他把效用收益调整到他认为满意的水平，滞后于他所经历的实际水平。①

14.4　组织中搜寻的不对称性

上述的论证也适用于组织。一个组织的行动、规则、结构以及目标，是随着约定俗成的绩效标准而逐渐形成的。对习惯化事件的背离，导致各种不同程度以及不同成本的效应，这取决于这种背离的程度有多大以及持续多久。调整行动要比调整规则容易，转换规则要比改变结构容易，而改变结构则要比采用新目标容易。

组织，也与个人一样，不大乐意接受环境的任何永久性的改变——不管是好的 174
还是坏的——如果这样的接受要求它们对习惯了的行为模式进行重大调整的话。对组织而言，保持目前的行为模式，同时通过强化搜寻以了解以前的满意水平是否可能恢复才是理智的。因此，调整行为模式所需要的成本，在组织或个人已经习惯了的行为水平上，造成特定的行为中断。这个特征就是通常所说的惰性。

如果组织不付出努力就无法指望恢复到以前的状况，那么，它将维持高强度的搜寻，一直到找到对付变化的最有效办法为止。在其他条件相同的情况下，它会选择只涉及变革其最浅层结构的回应办法。因此，它更乐意回应仅仅改变其行为的要求，而不乐意回应那些转变其规则的要求。不过，它宁可选择后者，也不愿意选择涉及要求转变制度结构的回应。只有在最极端的情况下，它才会改变组织的根本性目标。无论对最初的变革作任何调整，组织最终都会达到一个新的平衡点（假如没有出现进一步的外界震动），组织的搜寻努力将会减少到正常的强度水平——尽管现在构成“正常”水平的搜寻，已经与原来的程度略有不同。

---

① 对搜寻的经济学问题的深入讨论，参见乔治·J. 斯蒂格勒：《信息经济学》，载《政治经济学杂志》，第 69 卷，第 3 号（1961 年 6 月），213～225 页；另见阿门·A. 阿尔钱恩、威廉·R. 艾伦：《大学经济学》（Belmont，California：Wadsworth Publishing Co.，Inc.，1964），548～555 页。

改变一个官员的满意水平所需要的组织重构的深度越大，他愿意进行这个变革的速度就越慢，反之亦然。用经济学的术语来讲，变革产生或替代的“沉淀成本”越大，反对变革的动机也就越强。对于日常的搜寻行为模式而言，它与传统的最大化理论中提出的模式比较接近，而且，在目前的满意水平上，几乎没有任何不一致的情况出现。但是，如果涉及组织的基本目标的变革，搜寻行为的不对称现象将非常严重。

满意的标准本身不是静态的。它体现决策者对效用收益的提高或下降的期望。[①] 重要的是，满意的标准起着连接个体（或组织）过去的经历、未来的期望以及目前的实际行为的作用。

---

① 马奇和西蒙假定，期望的水平会随着时间的推移逐步提高。这与我们的理论是一致的，尽管我们没有合并它作为我们自己的基本假定。参见 J. G. 马奇、H. A. 西蒙：《组织》，183 页。

官僚组织中的搜寻问题

15.1 关于搜寻的决策与执行的基本程序

上一章介绍关于搜寻与变革的密切相关性的基本理论。本章将更加深入地探讨搜寻的经济性问题。这一节的分析或许看起来过分详细和刻板，而且可能非常简单。然而，它对于本章随后论述的搜寻程序如何影响部门行为的内容非常重要，是深入分析的前提条件。

我们假设，决策者在一个没有绩效差距的平衡点上开始行动。他将按照下列步骤创造一个新的非程序性的行动：

(1) 感知。通过无意识的搜寻行为获取新的信息。

(2) 同化。他接收到的信息改变了他对整个世界的看法。

(3) 绩效评估。当他把这种改变了的对世界的看法与他的目标相比较时，发现绩效差距已经超过了他能容忍的限度。简而言之，他觉得自己必须采取某些行动了。

(4) 勾画可选择的方案。他设计很多可能直接减少绩效差距的行动方案。

(5) 分析可选择的方案。为了发现最希望得到的结果，他把行动方案与他对世界的看法进行对比，分析每个行动方案的可行性。

(6) 评估可选择的方案。把各个行动方案的结果与其目标做比较。

(7) 制定策略。如果一个或多个行动方案很有可能消除绩效

差距，他将把它（或它们）与不同情况结合起来，形成一个行动策略。

176 （8）行动方案选择。接着，他再次检验他对世界的看法以查明现实情况，并根据他的策略开展适当的行动。（他或许决定什么都不做，在这种情况下他下一步可以采取下列第 13 步中的第二项行动）。

（9）获取连续性数据。从第 3 步到第 8 步，他的信息输入过程如下：

● 他从无意识的信息搜寻过程中不断获取信息，这种途径经常改变（或确认）他对世界的看法。

● 为了获取某一方面的信息，他会致力于特定的行动去发现针对某一问题的信息。这就构成了前一章所论述的强化搜寻。

（10）行动影响。他的行动通过某些途径对客观的世界产生影响，引起新情况的产生。

（11）行动反馈。他收到关于这些新情况的信息。

（12）吸收反馈。这些反馈信息再次改变了他对世界的看法。

（13）绩效重估。他把调整过的对世界的看法与其目标对比，看看是否还存在绩效差距。

● 如果绩效差距被消除，他就再次处于一个平衡的位置，并回到其自动获取信息的搜寻水平。

● 如果绩效差距仍然存在，但在其惰性限度范围之内，那么，他将可能继续对某些特殊项目进行搜寻。不过，他将不会重复这个循环程序。

● 如果绩效差距仍然存在，并且超出了惰性限度，他就会重复这个循环程序，直到出现上述两种情况中的一种为止。

15.2 获取信息的专门经济学

信息搜寻的理性行为原则是，只要边际回报超过边际成本，个人就应该获取更多的信息。然而，这个主张是一个空洞的同义反复，除非我们明确说明所涉及的回报与成本。

获取信息的总体回报

信息的功能是帮助决策者在可能的行动方案中改进其选择。评估行动方案是根据它们对绩效差距的影响效果而定的，这些绩效差距表明他的效用变化。这样，净效果就是任何行动在效用方面产生的净收益或净损失。

在许多情况下，不确定性使对行动方案的净效果进行评估极端困难。然而，决

177 策者可以使用两个概念来对付这种不确定性。对行动方案的净效果的预期评价，构成了对该行动方案可能产生的效用的定量估算。一个行动的预期净效果越好，该行动方案就越有成功的希望。但是，如果这种净效果存在很多变数，决策者可能降低

对它的信心。

个体决策者往往使用净效果来分析潜在的行动方案，并评估它们对绩效差距的影响。需要多少信息对行动方案进行分析，与该行动方案对效用的潜在影响有关。除非该行动方案具有提高行为绩效的功用，否则，获取更多的相关信息没有任何意义。如果有这种可能，力图获取更多的关于效用影响的信息，把它的净效果与那些可供选择的行动方案进行比较，则是一种理性行为。

这实际上意味着，人们在对行动方案的效果进行分析的同时，也不断地评估它们对效用的净影响。只有这样做，才能估计进一步分析可能得到的回报，从而决定应该花多大工夫来获取更多的信息。由此可以得出一个重要的结论：在决策以及行动过程中，不可能把分析与评估活动相分割而又不会导致用来分析的信息资源过多或过少。

获取特别信息的回报

到目前为止，我们已经说明了信息是如何从它在决策中的作用中衍生出一般价值。然而，实际上许多人面临的选择并不在于获取更多一般的信息，而在于获取特别的数据。无疑，他应该获取任何边际回报超过边际成本的信息。边际回报取决于他对行动方案净效果的评估。它可能带来以下效果中的任何一种：

- 在不改变他对该行动方案信心的同时，改变他对该行动的效果的看法。这意味着，可能只改变行动的预期净效果。
- 只改变他对该行动的可能效果的信心程度，而不改变他对该行动的效果的看法。这意味着只改变对该行动净效果变量的看法。信心的单独改变可能对他的行为具有重要的影响。例如，如果信息能唤起他足够的信心，他会停止寻找有关该行动方案的更多的信息。相反，如果信息极大地降低了他的信心，他将延迟任何决定，直到他拥有了更多的信息。 *178*
- 同时改变预期评价以及对该行动净效果的变量的看法。
- 什么都没改变。

获取特别信息的成本

决策者是否将他对信息的需要与渴望转变为实际的获取行动，部分地取决于获取信息的成本。这些成本包括：

- 搜寻的资源成本，例如时间、金钱及精力。
- 迟滞的成本，在信息的搜寻与吸收的过程中，停止执行某项活动的成本，以及本来可以从立即采取行动中获得的效用损失。

15.3 组织决策与个人决策的区别

大型组织中的决策制定不同于单个人的决策制定，最明显的原因在于它涉及许多个体而不是一个个体。由此导致如下结果：

(1) 决策与行动循环程序中的不同步骤是由不同的个体实施的。

(2) 由于组织成员具有各种不同的认知模式、记忆、对世界的看法和目标，组织一定会出现具有许多冲突控制机制与获取目标认同的机制。

(3) 与个人决策相比，组织的决策制定包括下列内部信息沟通成本：

- 由于传递失误造成的效用损失。
- 由于信息歪曲而造成的（对数据的最终使用者的）效用损失。
- 在内部信息沟通过程中使用的资源（尤其是时间）。
- 由于短期内信息沟通渠道超载造成的效用损失。

但另一方面，组织比个人具有一些优势，如，具有更大的能力来展开决策与行动循环程序中的所有步骤，高度专业化的内部分工，各种不同观点的同时存在。

179 以上我们对组织与个人之间的明显区别做出清楚交代，因为我们将在对组织搜寻的分析中使用个人决策的基本概念框架。

15.4 组织中搜寻的基本问题

组织中搜寻的基本问题，包括一些个体信息搜寻不可能遇到的问题。这些问题是以下四个因素引起的：

(1) 搜索、分析与评价的一致性。搜索、分析与评价无法相互分割开来，除非没有持续沟通的必要，或是没有重新分配资源的必要，或是二者都没有。

(2) 达成共识的需要。官僚组织的规模是如此之大，以致任何重大的决定都不可避免地对许多组织成员及其行动产生影响。组织的任何成员（即使是最高官员）都不可能完全知晓其组织内部的反应，除非他特地寻求他人的建议。本质上，没有任何官僚组织的成员能够包揽与组织整体运作相关的所有目标。但是，评估工作又要求把所有相关行动与某个目标（绩效差距）联系起来，进行对比、衡量。因此，评估工作在每个官僚组织中分散进行是必要的。

(3) 授权的经济性。通过把相关步骤分配给各个专业人士，组织可以在搜寻过程中达到大规模的经济性。但是，这要求在搜寻—分析—评价的循环程序中，把某些步骤与其他步骤分割开来。

(4) 非技术性的目标分歧。授权以及评价的分散化，都要求使许多官员在其特定的决策范围内拥有一定的自由裁量权。但是，官员常常利用他们所拥有的某些自行决定权，为他们自身以及他们效忠的某些组织成员谋取利益，而不是使整个组织

受益，从而把一部分矛盾的目标引入理论上是统一的搜索—分析—评价的循环程序。这与形成一致意见的需要不同。后者是必需的，因为一个官僚部门如此之大，以致没有一个单独的成员能够了解它的所有相关目标。因此，形成一致意见是必需的，即使所有成员具有相同的个人目标与野心。但是，仅仅通过相关知识的获取，是无法消除利益冲突中产生的非技术性目标分歧的。

在本章的其他部分中，我们将揭示官僚组织在搜寻信息的过程中，由于这四个因素之间相互的张力引起的特殊性。

15.5　个体官员的偏见如何影响搜寻过程

每个官员在进行决策以及行动的过程中，他的行为表现与他所愿意（假如愿 *180*
意）认同的组织的正式目标之间都是有些不同的。与信息搜寻相关的偏好如下：

（1）他的认知模式会把不利于自身利益的信息部分地筛选出来，并且夸大那些有利于自身利益的信息。[①] 为了防止一些重要数据被官员的偏好所摒弃，可以将信息搜寻的责任重叠分配给那些利益相互冲突又具有不同政策偏好的官员，或者把信息搜寻的任务分配给那些没有政策偏好、且与特定的官僚组织没有利益关系的官员。

（2）在制定可供选择的行动方案时，每个官员都倾向于把不适当的优先权赋予最有利于他的利益的方案，以及最容易达成共识的方案。官僚组织内部的决策制定过程涉及巨大的成本。这些成本的增加，可能不成比例地超过可供选择方案的增加。因此，对一个官僚组织而言，从一组集中在一起的可选择的行动方案中挑选，要比扩展行动方案显得理性，即使这种扩展所能提供的收益，明显高于所有的选择方案。

这意味着，行动方案收集与评价的次序，可能对组织最终采取什么行动产生十分重要的影响。如果在第一组可供选择的行动方案中，至少有一个方案能够缩短绩效差距，官僚组织就可能永远也不会找到一种既能缩短绩效差距又能提高绩效水平的方案。

因此，与没有官员偏见的情况相比，官员的偏见会使某种类型的行动方案被优先考虑，从而增加这些行动方案被采用的机会。这些偏见如下：

（1）由于相对简单的提案与复杂的提案相比，更容易开展讨论并获得共识，官员将倾向于首先考虑这些提案。这意味着，在任何特定时期，一个官僚组织都倾向于选择那些更简单的提案，这些提案比那些在所有成员拥有了各种建议的完全信息 *181*
之后才形成的提案简单得多。出现这种情况的原因，部分是对决策成本的理性考虑，部分是官员的偏见。

（2）官员倾向于在考虑那些不利于他们自身利益的行动方案之前，优先考虑那

---

① 利昂·费斯廷格：《内心冲突理论》（Evanston, Illinois: Row, Peterson, 1957）。

些有利于他们自身利益的行动方案。这样，一个官僚组织往往会选择那些过分有利于某些特定官员的方案，这些官员负责推荐选择方案。直线在职者通常会倾向于不对现状进行激进改变的行动方案。参谋成员则更倾向于进行变革，只要不损害到他们自身的利益或直接上司的利益。因此，由直线在职官员设计的提案，往往会做出过分保守的选择。而那些由参谋成员设计的提案，将不会有这种偏好，除非这些提案牵涉到自身的利益或其上司的利益。

（3）官僚组织中的评估程序是分散的，以致官员提出的政策，经常需要争取与此项政策不太相关的官员的支持。这些官员通常期望获得与他们的支持等价的补偿。这种补偿包括某些有利于他们的选择方案，尽管这不会直接地影响相关的绩效差距；或者删去选择方案中不利于他们的内容，尽管这可能会有益于整个官僚组织。这种“地盘性交易”的存在表明：①

- 官僚组织所选择的行动方案，一定是有利于继续维持资源配置及其分部门权力的现有方式。
- 官员对选择方案的调整，将力图把边际效果排除出他们的提案，以便减少需要达成一致意见的数量。② 这一定会明显减少官僚组织行动的影响。我们把这种行为称为“怯懦综合征”，对此，我们将在第 17 章进行更细致的讨论。
- 选择方案的形成会受到官僚组织内部特殊组织的非理性影响。

182

（4）如果一个官员最初汇集的可选择方案被拒绝，那么，他不是放弃这个计划，寻找全新的可选择方案，就是试图对被拒绝的方案进行调整。如果后者得到权威官员的强烈支持，他将倾向于投入更多的努力来修正这个提案。

（5）官员们倾向于提出具有尽可能小的不确定性的可选择方案，以避免复杂化及在协商谈判中引起冲突。因此，在任何特定时期，官僚组织采取的行动方案，往往都对未来的不确定性考虑不充分。

以上分析表明，在做出决定之前需要达成的共识，对官僚组织的搜寻过程具有巨大的影响。一个决策涉及的官员越多，观念与利益越多样化，需要考虑的因素越多，需要探索的可选择方案就越多，而在任何可选择方案上达成一致意见也就越困难。

官僚组织的信息搜寻面临一个进退两难的境地。一方面，提出可选择方案的官员经常试图把他们所考虑的方案，尽可能限制在只有少数其他官员能够产生影响作用的范围内。这样会使决策制定变得既快又容易。但是，与官员没有偏见的情况相比，官员有偏见的官僚组织将会出现全系统都倾向于只考虑思路狭隘的方案的情况。

另一方面，如果官员扩大搜寻的范围，以便发现能够影响许多其他人的全方位的可选择方案，这将导致巨大的决策成本，而且很有可能使这个决策支持把现状推

---

① 这个问题在我们关于官僚组织的领域的分析中有更加深入的探讨（参见本书第 17 章）。

② 这关系到决策制定者的愿望：组成联盟以便将联盟中要求“赢得”的需要争夺的特定成员的人数限制到最小。这种限制是威廉·H. 赖克在他的《政治联盟理论》(New Haven: Yale University Press, 1962) 一书中的主题。然而，赖克的分析限制在零和博弈的情况下，而我们讨论的范围也适用于非零和博弈情况。

向极端程度。因此，官员要产生这种动机是如此困难，以致：(1) 他们将尽可能扩展搜寻范围去发现所有可能的行动方案；(2) 他们将相对快速而简单地做出决定；(3) 在获得许可的条件下，他们将结合那些在现状中所出现的重大变化而作出决定。

这种情况的出现，部分来自对变革成本的正确认识。如果一个官僚组织的每个部门，只要其他部门官员的决策会对其行为发生影响，就得考虑进行相应的变革，那么，这个部门将极大地降低执行效率。而且，在这种情况下，如果事实上的变革非常频繁，组织势必陷入混乱之中。因此，对于官员来说，对变革创新的抗拒，在一定程度上也是一种理性的行为模式。但是，从有效实现官僚组织的社会功能的角度来看，官员的偏见极大地增加了这种抗拒。

如果官僚组织的上层官员能够设立一些外部机构，这些外部机构在部门内部没有直接的执行责任，但又非常熟悉组织的目标、规则、行为以及日常程序，那么，对于更加重要的决策来说，或许可以从两难困境中解脱出来。这样的机构，可以用来帮助搜寻行动方案以及对分析与评估可选择方案有用的信息。在理想情况下，组织成员应该对组织具有充分的了解，以便能够理解其中的相互依赖关系，但同时也必须足够地超然，以便能够提出基于现状分析的变革建议。这种超然，通常只有当一个人不负有直接的执行责任的时候才出现。这样的安排能够产生非常大的效果。 183

15.6　时间压力对搜寻的影响

信息搜寻受到特定决策的时间压力的极大影响。迟滞——获取更多信息的过程——的成本在快速行动的压力下急剧地上升。相对于时间压力很小的情况而言，在较大的时间压力下，一个理性的决策者做出的决定是以少量知识为基础的。相反，如果时间压力较小，他可以在得出结论之前获取大量的信息。因此，扩展搜寻行为与决策的时间压力之间成反比关系。当时间压力很大时，将会出现以下情况：

- 只有最小数量的可供选择的方案被考虑。决策越复杂，这个数量就越小。
- 如果只有少数行动方案被考虑，官员的偏见对行动方案的影响将会增强。而且，官员倾向于把基本想法放在先前已经思考过的“准备做”的可选择方案。由于狂热者将提出他们一直支持的理想政策，他们的思想就比通常情况下具有更多的机会付诸实施。
- 相关的决策者试图限制参与决策的人数及其多样化的观点。因此，他们将使用保密措施来避免把决策的信息传递给一些人，这些人如果知道正在进行的决策制定，他们或许会要求参与决策。而且，保密措施的使用可以用来制定复杂的决策。如果在决策制定中要考虑到很多人，那么，要对与每个人相关的决策议题、可能的选择以及其他商议者的反应和观点进行沟通协调就变得困难。但是，如果保守秘密能够限制要考虑的人数，决策制定者就可以考虑更加复杂的可能性。

很明显，时间压力的程度对决策制定具有关键性的影响作用。时间压力大通常

184 起源于危机时期或最终的期限规定。一般来说，前者是由外因引起的，而最终期限一般都是有意设制的，因此，期限的使用可以发挥时间压力的作用。例如，如果一个高级官员想限制参与某项决策的下属的人数，他可以设定一个很短的最后期限。相反，如果他想要获得范围广泛的协商，他可以给出一个很长的期限。如果分配给下属的任务既有长期限又有短期限，那么，“格雷沙姆规划定律”会使上述策略无效①，他们将持续延迟长期限的工作，直到长期限工作逼近最后期限。因此，为了使搜寻的范围尽可能扩大，通常需要把长期限的任务分配给那些与负责短期任务没有关系的官员或机构。

15.7 搜寻的扩展与组织政策

前面的分析表明，在决策制定过程中，组织可以使用一些组织政策来影响搜寻行为。这些政策简要地列在表 15－1 中。

185 **表 15－1　　扩张或缩减搜寻的组织政策**

倾向于扩展搜寻程度并增加可选择方案的政策	倾向于缩减搜寻程度并减少可选择方案的政策
在得出结论之前允许长时期搜寻	决策期限非常短
增加制定决策的人员	尽量减少制定决策的人员
确保相关的个体可以具有不同的观点和利益（甚至冲突）	确保相关的个体具有相似的观点与利益
减少那些最终决策必须与他进行合理论证或清楚沟通的人员	增加那些最终决策必须与他进行合理论证或清楚沟通的人员
增加具有分析性技巧的或受过培训的人员的参与比例，或是增加必须与他进行论证或沟通的人员的参与比例	减少具有分析性技巧的或受过培训的人员的参与比例，或是减少必须与他进行论证或沟通的人员的参与比例
将决策制定从其他决策尤其是短期限决策的责任压力下分离出来	将决策制定融入其他正在进行的决策尤其是短期限决策中去
减少必须与他进行清楚沟通的极端忙碌的人的比例	增加必须与他进行清楚沟通的极端忙碌的人的比例

我们的分析同时也表明，扩展搜寻的最佳程度取决于问题的性质以及解决问题的时间压力。在其他因素不变的情况下，问题越大，扩展搜寻就越有价值，因为搜寻到更好的行动方案，可以获得更大的收益。②

---

① 这个定律是 J. G. 马奇和 H. A. 西蒙在《组织》一书中提出来的。

② 这个原则与 C. 诺思科特·帕金森在他的“琐事定律”中描述的情况相反。他认为“花费在任何议程的条款的时间与其数量成反比”。然而，帕金森定律所描述的行为，或许确实体现对那些事实——相关条款数目复杂以及对复杂性的研究比较昂贵——的反应，但小的条款通常很简单，而且，涉及的数据是有关人员已经掌握的数据。参见 C. 诺思科特·帕金森的《帕金森定律以及其他行政学研究》，24～32 页。

15.8　搜寻、分析与评估相互分离的效果

何时分离是理性的

搜寻、分析与评估的内在统一性，构成一个很大的压力，促使专业人士对待任何特定决策，总是在“组织范围”内相对密切地展开这些步骤。在许多情况下，每个部门在搜寻与分析方面都拥有自己的专业人员，以协助决策制定者。决策者可以告诉搜寻者，他们需要多少以及需要什么类型的信息。而且，在决策制定过程中，在信息的提供者与使用者之间，存在着频繁的信息沟通。更重要的是，信息的使用者也要支付信息搜寻的费用。因此，这样的安排，可以使搜寻过程中的资源错误配置最小化。

然而，在特定情况下，搜寻的资源消耗量会变得巨大，因而信息的提供者与使用者的分离几乎是强制性的。当下列三种情况同时出现时，就会出现这种经济现象。

第一，相关的信息来源离决策者比较远。这里的“远”指的是相对难以进入的空间范围、技术方面的专业知识、陌生的文化背景、秘密以及地理位置的极端分散。第二，某种决策类型的决策者需要的信息，其他决策类型的决策者同样需要。第三，用于获得偏远信息的方法同样可以运用到其他不同类型的决策中。

信息来源的偏远性意味着为了获得这些信息，必须投入数额巨大的、不可分割 *186*
的各种类型的资本。这些投资包括下列因素：分散的外来的观察员网络；特定技术专业人士的教育；创造语言学、社会学或政治学的专门技能；秘密的代理群体。这样巨大的初始投资，构成惊人的“进入费用”，使得小规模信息的使用者，或者对这样的数据库敬而远之，或者联合起来建立信息搜寻设施。

一旦支付了获得使用权的初始成本，所得到的信息获取能力将远远超过任何单个的使用者的需要。在空间以及文化差异巨大的情况下，准入设施可以用来获取广泛的多种多样的特殊数据。美国国务院在国外的大使馆网络就是一个例证。那些具有多种数据需要的不同使用者，可以通过这些设施获得服务和帮助，并向这些设施支付费用。其他准入设施或许会提供数量巨大的特定种类的信息。这个数量可能会超过任何单个使用者的需求，也有足够多的不同的使用者来支付总体成本。美国中央情报局的全球无线电通讯与新闻监视系统就是一个例子。

当这种情况成为主流时，联合起来建立和使用信息搜寻设施，为不同的使用者提供服务，是唯一经济有效的途径。这个设施可以由任何一个使用者单独运行，或者把它建立成一个独立的代理机构。在我们的分析中，我们把它假定为一个自动搜寻信息的官僚组织。

相互分离对政策制定的影响

一个代理机构在做决策时面对的问题有：（1）用现有设施来搜寻什么信息；（2）扩展每个项目或每类项目的信息搜寻需要多少资源；（3）创造更多的获取信息的设施需要什么投资。

产生这些问题的主要原因，在于无法判断获取任何特定信息的相对重要性。代理机构不是这些信息的最终使用者，它也无法要求其最终使用者付费。它的产品的最终消费者不是营利性公司，而营利性公司可以理性地分配资源，因为它可以根据向消费者提供的服务来收取费用。我们假设，集中的信息搜寻机构无法使用这种机制。作为替代，它会要求它为之提供服务的官僚组织描述它们需要的信息的相对紧急程度。

每个官僚组织都没有办法通过与其他部门比较来估计它的需求有多紧迫，而每个部门的官员的倡导本性，使他们都喜欢夸大自己部门的需求的重要性。因此，集中的代理机构被迫对不同部门的需求的相对重要性做出自己的判断。然而，这种判断是无法做到准确的，除非代理机构的职员能够亲自参与所服务的部门的政策决定
187 过程。由于信息搜寻机构中的许多官员都试图增加他们自己的权力以及机构的权力，这种参与是极有可能的。

在对其他部门的政策制定的参与过程中，集中的搜寻机构的成员或许会有如下表现：

（1）在许多问题上，他们的行为像政治家。不存在先决性的原因能够使信息搜寻机构具有任何实质性的政策偏见。此外，为了在他们提供服务的不同部门的需求竞争中选择信息，代理机构鼓励成员开阔视野。

确实，在代理机构从属于某个特殊政治实体（例如最高行政机关）的情况下，它将受该政治实体的政治观点所影响。虽然如此，搜寻机构仍然存在一些因素，可以防止它变成任何特殊政策的拥护者，因为它必须为许多相互冲突的支持不同政策的信息需要者提供服务。

（2）集中的信息搜寻机构的成员不可避免地寻求扩张他们自己以及机构的权力、收入与声望。因此：

- 该机构将在一定程度上提倡对搜寻机制“清除不必要的重复设置”，试图垄断尽可能多的偏远的数据资源。
- 它将夸大操作中的保密需要，以隐瞒它的执行效率。
- 它的报告将夸大那些可能提高其自身重要性的信息类型。这种重要性来源于它对其他官僚部门的有用性，这些部门需要那些能够证明其现存政策的合理性或实现政策变化的必要性的信息，其目的都是得到更多的拨款。外部威胁的存在，经常表现出后一个功能。另一方面，执政党希望能给公众一个能够控制环境以及胜任工作的印象。因此，集中的搜寻机构倾向于把过分令人惊恐的数据提供给各个部门，而把令人欣慰的数据提供给一般公众。

● 它将夸大那些耗资巨大的搜寻形式的重要性，而贬低那些耗资较小的搜寻形式。

● 它将过分强调由自己的专业人士进行大量分析与评估的搜寻方式。

（3）集中的搜寻机构的成员在他们所在的代理机构中扮演着官僚组织的倡导者的角色。只要这些关系密切的官员的晋升是由他们正在为之工作的机构决定的，这种情况就可能出现。

分离对资源配置的影响

集中的搜寻机构的官僚“消费者”具有矛盾的心态。它们需要搜寻机构提供所有信息的正面评价，而不顾成本大小，因为它们无须为此付费。这个结论可以继续推论： *188*

第一，不管集中的搜寻部门在信息收集与处理方面的能力有多大，它总是超负荷运转的。这起源于免费物品定律：“对免费服务的需求常常超过提供免费服务的机构的生产能力。”

第二，集中的搜寻机构的官员将对他们的服务制定出非货币价格。这是一种把成本强加到需要信息的其他部门的成员身上的机制。这些机制将会被设计得既能阻止信息要求，又能为集中的搜寻机构的成员提供报酬。这样的“准价格”，包括对互惠性支持的要求、长期的拖延以及令人沮丧的红头文件屏障。非货币价格定律表明：“那些无法为其提供的服务收费的组织，必须将其非货币成本强加到它们的服务对象身上，作为定量配置的工具。”因此，官僚主义者的许多令人愤怒的行为，往往是一种分配有限资源的必要手段，通过这种手段，他们可以把资源配置给那些真正渴望得到资源的人。

第三，从一般的社会角度来看，定量配给系统是非理性的资源配置。如果所有相关的人都有了完美的信息的话，那么，那些坚持不懈的以至于穿越“准价格”屏障的信息搜寻者，或许并非最迫切的信息需求者。

信息使用部门的矛盾心态的另一个方面是，它们想“夺取”搜寻机构的某些活动，并把这些活动合并到自己的计划中。这将会吸引决策者更加接近他们的数据资源库，同时增加他们的资源总量。

15.9　“传递消息”与噪声问题[①]

对大型组织的分散性感知

由于组织没有人格特征，只有个体成员才能开展发现或搜寻信息的工作。因

① 该部分所运用的大多数观点是由威廉·琼斯提出的，我从他那里受益很大。

此，组织的感知与搜寻具有内在的分散性。信息由一个或多个成员首先发现，然后传递给其他人。

由于现代信息沟通技术的普遍性和加速性，一些信息几乎同时被每个大型组织的所有成员感知。例如，超过90%的美国人在肯尼迪总统死后四个小时内就知道这
189 个暗杀事件。[①] 与此类似，如果一个部门的成员都阅读同一份报纸，或看相同的电视节目，他们会几乎同时对各个事件有所了解。不过，这种众所周知的消息，只是传递了对部门来说占很小一部分的重要信息。组织所需要的大部分信息，最初仅仅被一个或很少的几个低层成员感知到，并通过信息渠道向上传递。

尽管并不清楚组织什么时候才感知到某一特定信息，因为统计的多数人并不一定包括重要的决策人员。只有当既定的信息被所有需要知道它的成员了解时，我们才可以说该组织已经被告知了，从而该组织可以采取适当的应对行动。

评估数据重要性的问题

在认识事实与掌握事实的重要性之间存在着巨大的差别。夏威夷的雷达监测员的下属，在1941年12月7日早上收到不明飞行物的报告，他知道事实，但他并没有领会它的重要性。任何大型组织每天所搜集到的事实情况的数量都非常巨大。理论上，在第10章论述有关传送信息的筛选程序，仅仅是把其中最重要的事实传递给上层官员，并顺着事实把它们放在合适的背景中。但是，正如我们已经看到的，在这个过程中出现了相当多的信息歪曲。组织的每一个部门都倾向于夸大某些事件的重要性，而使其他事件的意义最小化。这自然在科层组织的上层人员中产生一种健康的怀疑主义。[②]

这种情况不可避免地在高层中造成对报警信号的麻木不仁。如果这些信号是准确的话，或许会出现灾难性的后果。每个低层官员都有责任把他认为是危险的事件向上级汇报。然而，在威胁假设中，真正的危险并不总是清晰的，而他提供的信息也包含着自己假设的某些内容。

在那些经常被潜在的危险包围着的组织（例如美国国防部、国务院以及中央情报局）中，每个层级的官员都从其下属那里收到警报信号。但他们事实上都被迫对这些警告采取一种等着瞧的态度，原因有三个。第一，他们没有足够的资源来对所有的威胁做出同步回应。第二，经验告诉他们，多数潜在的威胁是不会真正发生
190 的。第三，一直到潜在的威胁变得严重为止，无论是威胁本身，还是组织对威胁的理解，都发生了极大的变化。因此，很明显，那些最初似乎是适当的反应，事实上已经变得无效。所以，潜在威胁的初始信号通常会使中间层级的官员把注意力集中在一个特定问题的领域上，但不会促使他们把警报信号向上传递。

---

① 保罗·E. 希茨利、雅各布·J. 费尔德曼：《肯尼迪总统暗杀事件：对公共反应与行为的初步报告》，载《民意季刊》，第28卷，第2号（1964年夏季）。

② 我们在对反偏见的分析中对这种怀疑主义进行了详细的讨论。参见第10章。

只有当“杞人忧天者”不祥的预测被事态的进一步发展所确认时，他们的上司才会变得恐慌起来，并把这个不幸的信号往上传送。但是，更高级的官员也由于同样的原因而持等等看的态度，而且，只有环境更进一步恶化，才能使他们信服，并把警报信号传递到更高层级。所以，一个特定环境必须变得非常危险，才能使其重要性被组织的上层官员认识到。

这就是上层官员为什么总是卷入到最困难和最危险的境况中的原因之一。容易解决的问题由低级官员处理，而困难的问题，在引起上层官员注意之前可能已经恶化到非常严重的程度。

正如罗伯塔·沃尔斯泰特在她的关于珍珠港袭击的研究中所论述的，信息感知的分散化，不可避免地导致组织的信息沟通网络中存在大量“噪声”。① 必须命令所有官员把所有潜在的危险环境向上汇报，才能使组织拥有尽可能多的事先警告。他们的专业成见以及他们想要确认危险情况的愿望，加上其他偏见，都可能导致他们传递那些具有一定紧急程度的信号，但事后多数情况下被证明是夸大的信号。这些过分夸大的紧急信号，使得要事先分辨哪些警报合理，哪些警报不合理，变得极为困难。

对这个问题，并没有简单的解决办法。由于有这么多的“胆小鬼”到处乱跑，并声称天要塌下来，上层官员通常会无计可施，直到忠实的、稳重的人员同时开始叫喊着救命，或在组织中从不相关的部门传来相同的危险信号为止。甚至使用高速的自动化的数据网络也无法排除这种情况。根本的困难不在于获取信息，而在于没有人能够通过排除所有的不确定性来评估未来事件的重要性。

---

① 罗伯塔·沃尔斯泰特：《珍珠港：警告与决策》(Palo Alto: Stanford University Press, 1962)。

变革的历程

16.1 绩效差距及其产生的原因

绩效差距的多元性质

当一位官员发现他正在做的和他认为他应该做的之间存在某些绩效差距时，他就会有动机去寻求令他满意的替代行为。但是，不能保证这些替代行为会使官僚组织履行社会职能的服务对象感到满意。实际上，关于什么样的绩效才构成“希望得到的”绩效，官员自身，他在官僚组织中的竞争者，他的上级，官僚组织客户中的不同人群，以及官僚组织的首长，他们的看法通常是很不相同的。因此，没有单一的标准可以用来衡量任何个人、官员或者官僚组织之间的“真实”的绩效差距。

然而，绩效差距的概念是解释官僚组织发动变革的基础。除非有人相信，在应然行为和实然行为之间存在重大的差距，否则，没有官僚组织会改变它的行为模式。

产生绩效差距的原因

在官僚组织的成员（他们总是官僚组织行为发生变化的近因）看来，有四个主要原因导致绩效差距的产生：

(1) 不可避免的内部人员调整。由于官僚组织成员的年龄增长、地位改变，或者离开组织，每一个组织总是在调整人员配置

以适应组织的任务。尽管正式的任务结构保持不变，这些调整仍然可能导致组织行为的重要变化。没有任何两个人具有完全相同的能力、个性和支持者，因此，任务承担者的变化，会改变任务的绩效。另外，权力往往不成比例地集中在少数关键职位上，他们工作的具体方式可能对整个官僚组织产生重大的影响。正如肯尼思·E. 博尔丁所指出的那样：

192

> 组织的高层角色不可避免的交替，会使官僚组织的特点发生重大变化，这主要受到在位者个性的影响，而不是职位自身特点的影响……如果组织的高层职位是由小型的能够自我更替的寡头统治集团占据的，这种组织的特征可能非常稳固……然而，只要组织的高层职位是通过不断变化而选择出来的，那么，这些高层职位十分可能是由拥有不同个性特征的人占据，他们每个人都把鲜明的性格特征赋予这个角色，并进而影响到整个组织。①

人员的变动导致官僚组织的行为变化的程度，取决于官僚组织某些方面的职能。官僚组织的职能越复杂，其内部和外部环境越不稳定，人员变动导致官僚组织行为变化的可能性越大。在官僚组织的权力设置中，各个部门越能够互相认同，人员变动导致官僚组织行为变化的可能性越小。这样的认同降低了官僚组织领导人的自由裁量权。

(2) 内部技术变革。官僚组织采用新途径来执行指派的任务，可能使官僚组织的行为、规则、结构和目标发生深刻的变化。例如，军事技术持续的变革，经常导致空军重要部门的持续重组。

(3) 外部变化。与官僚组织社会职能相关的外部环境的重大变化，可能会对官僚组织的行为产生某些影响。我们将这些变化分为以下三类：

第一，官僚组织社会职能的相对重要性的变化。一个生动的例子是，珍珠港事件对美国空军的影响。

第二，外部技术变化。官僚组织外部技术的变化，可能对官僚组织的职能性质产生很大影响，因而改变其行为。例如，银行衍生业务的发展使警察更难预防盗贼。

第三，官僚组织权力设置的变化。权力设置的某些变化，与技术发展或官僚组织的职能的重要性的变化没有关系。例如，肯尼迪总统遭暗杀以及林登·约翰逊的上台，改变了许多官僚组织的权力设置。

(4) 对官僚组织履行职能的反应。官僚组织履行职能的方式可能产生“反弹效应”，以致破坏其平衡，主要包括：

193

第一，完成了限定的任务。一个典型的例子是，“春日曙光”组织在成功发明和使用脊髓灰质炎疫苗后，失去了存在的理由，它要么解散，要么去征服新疾病。

第二，在发展过程中或例行程序中出现了未曾预料的事情。在一个动态平衡的状态中，官僚组织的某些行为经常蕴含着突然破坏平衡的可能性。例如，例行的审

---

① 肯尼思·E. 博尔丁：《冲突和防卫：一个普通原理》(New York: Harper Torchbooks, 1963)，156～157 页。

计可能揭露可耻的欺诈行为，这可能对审计和审计机关产生重大影响。

第三，“自动的非均衡机制”启动并产生功能。例如，联邦政府中的官僚机构向国会递交年度预算请求。但是，为了形成一个完整的预算周期，如果可以延长相对的时间限制的话，我们就有理由认为它仍然处于平衡状态之中。

16.2 官僚组织应对绩效差距的方法

对外部机构发现绩效差距的反应方式

当官僚组织的权力设定机构发现了绩效差距的时候，他们通常会施加压力以缩小绩效差距。如果这些机构能够在绩效差距方面达成共识，他们通常会施加一定的压力并以特定的方式去改变官僚组织的行为。这种压力经常使每个官员改变他对“满意绩效”的理解，使之接近外部机构的理解。这是社会机构迫使官僚组织按照他们满意的方式去执行组织职能的主要途径。

然而，即使外部机构能够在绩效差距方面形成共识，官僚组织仍然可以采用下列途径回应来自外部机构的压力：

- 官僚组织并不试图减少差距。只有在下列条件下，这种情形才会发生：改变其行为会给官僚组织的领导人带来很大的不便；官僚组织有自己的资源，因而相对来说，可以免受外部压力的影响。
- 在关于“应该”如何行动方面，官僚组织能够遵从外部机构的意见。只要外部机构之间能够达成共识，官僚组织又非常依赖他们的支持，这种情况就会出现。
- 官僚组织向外部机构施加压力以改变他们“预期”的行为蓝图。这种回应意味着，官僚组织相对于社会上的其他机构，具有很强的权威。

194

- 官僚组织重新界定其社会职能，以消除那些被权力设定中的社会机构认为他们应当执行的社会职能。这一般是通过联合其他具有相同行为义务的官僚组织来实现的。当重新规划官僚组织的“预期”行为会导致破坏其内部结构、士气与权力平衡时，官僚组织通常就会采取这种回应措施。
- 官僚组织声称“预期”的行为实际上与他们正在做的是一致的。只有出现下列情况，才可以采取这种策略，即官僚组织比权力设置中的其他机构相对强大，其他机构对预期的变革只能达成微弱的共识。

官僚组织也可能把这些回应措施结合起来运用。

内部反应程序：组织如何跨越行动阈限

在组织能够对绩效差距做出反应前，组织成员必须经历一个发现、说服、决定的独特的内部过程。在这个过程中，个体官员的行为及其密切相关的“噪声问题”在第 14 章中已经做了说明。在此我们将对组织发生变革之前的内部过程做一个简

单的描述。

发现绩效差距的官员不一定会采取措施消除绩效差距。某些类型的官员（特别是保守者）只有在发现很大的绩效差距时才会采取行动。其他类型的官员（特别是激进者）认为官僚组织应该在所有问题上采取行动。在任何情况下，改变官僚组织的行为，第一步是某个或更多的官员发现绩效差距，并且认为应当采取必要的行动。

而且，一个组织中的一些成员发现绩效差距并不意味着整个组织发现了绩效差距。因此，改变官僚机构行为的第二步是进行沟通和说服。最初发现重大差距的官员通过说服和沟通，使其他官员相信绩效差距的存在，并认为应该采取适当的行动。

但是，这些行为还不足以改变组织的行为，除非认识到必须采取行动消除绩效差距的官员拥有改变组织行为的权力和权威。这就涉及相关问题的“行动官员”。

理想地说，合适的行动官员是那些通过官僚组织的正式权威机制的作用，具有充分的、广泛的权力和权威去协调与特定目标关联的所有活动的低层官员。无论如何，组织变革的第三步是确定合适的行动官员，并促使他们跨越行动阈限。 195

这三个步骤意味着，变革的原初推动力来自低层的官员并一直向上传递到合适的行动官员那里。在一个大型组织中，发动和建议变革的人，通常并不是决定变革能够被推行的人。因此，导致组织的低层官员建议变革的条件，并不必然导致高层官员采纳变革的建议。我们将要在本章的后半部分进一步讨论这个问题。

官僚组织另一种重要的变革形式是“自上而下”的。在没有来自下层压力的条件下，变革通常由高层官员发布命令，下层官员执行其制定的行动方案。“自上而下”的变革与“自下而上”的变革相比，有着重大的区别。它们通常比较迅速、彻底和深入。但是，这两种类型的变革常常纠缠在一起，很难分辨哪一种形式占据主导地位。

16.3　在官僚组织行为中，官员拒绝、接受或发动变革的动机

官僚组织针对绩效差距所采取的行动方案，取决于个体官员所受到的激励。为了便于论述，我们把激励分为支持维护现状的激励和支持变革的激励。

惰性的力量

与多数大型组织相同，官僚组织无论是今天要做的，还是昨天已经做的，总是延续强大的行为习惯。这种惰性形成的原因在于，建立起来的工作程序，已经在时间、努力和金钱等方面花费了巨大的投资。这些投资构成了比例巨大的“沉淀成本”。① 多年

---

① 把“沉淀成本”学说运用到组织学中，首先是由 J. G. 马奇和 H. A. 西蒙在《组织》中提出的（就我们目前所知道的），173 页。

的努力，数以千计的决策（包括错误）以及大量的经验，构成了官僚组织行为模式的基础。而且，官僚组织为了使其成员和顾客接受和习惯他们的行为模式，已经投入了巨大的成本。

如果官僚组织采用了新的行为模式，至少其中的一些成本需要重新支付。因而，只有当它们的收益超过了既有行为模式的收益与转换新模式的成本之和时，官僚组织才能够理性地采纳新的模式。正如我们在第 14 章中指出的，转换组织的
196 “深层”要素的成本，比转换组织的“表面”要素的成本高。因此，组织更深层的组成部分（如基本目标或组织结构），与组织的表层部分（如规则或是日常行为模式）相比，具有更大的惰性。

因此，我们可以推出下述定理：在相同的条件下，组织采纳新行为模式的成本越高，组织拒绝新模式的力量越大。这个定理有如下推论：

（1）要求转换行为模式的意义越大，官员拒绝特定变革的力量越强。因为这样的变革影响到他的目标结构的深层次。①

（2）官员受到的影响越大，其拒绝重大变革的意愿越强，因此：

- 组织规模越大，越不愿采纳任何特定的变革。
- 与大型官僚组织相比，小型官僚组织比较灵活，也比较容易进行变革。
- 加快特定变革被采纳的一个途径，是使变革牵涉的人数最小化。

产生惰性的另外一个重要原因是，自利的官员反对任何会导致纯粹削弱他们自身价值的变革。上述沉淀成本是对社会整体而言的，而自身价值的损失则是对个体而言的。这些价值包括：个人权力，特权和收入（权力攀登者的偏爱）；组织权力，特权和收入（权力攀登者、倡导者和狂热者的偏爱）；安全（保守者的偏爱）。通过减少有关官员控制的资源来增强这些价值要素，多数情况下是很难想象的。然而，通过增加资源来降低这些价值要素，在某些情况下则是可行的。结果是：

- 所有的官员都反对纯粹减少他们控制的资源数量的变革。因此，如果官员不可能保持控制他们节省的所有或部分资源，他们几乎没有动机引入节约资源的变革。
- 官员反对那些会降低他们社会职能的数量、范围和相对重要性的变革。这就是为什么职能从一个部门到另一个部门的转移，通常会导致失去职能的部门的反
197 对。然而，环境的变化，需要让职能从一个部门到另一个部门进行阶段性的转移，需要对职能进行重新界定。除非变革的设计能够保证没有部门是“净损失者”，否则，这样的变革将会遭到强烈的拒绝。高层官员常常面临这种困难的约束，使他们降低了发动主要组织的变革的频率。
- 决定组织惰性的另一个重要因素是官僚组织中保守者的百分比以及他们获得支配地位的程度。假如保守者占据了最重要的职位，官僚组织将会强烈地拒绝革新。假如他们的人数虽然众多，但没有占据关键职位，官僚组织就会进行基本的变革，但其领导者可能会遇到执行的困难。

---

① 我们在本书第 8 章和第 18 章都详细地分析了官员的目标结构。

● 人们利用纯粹由内部发展引起的变革机会，没有利用由外部因素引起的变革机会那样多，因为后者对外部机构来说是看得见的，产生的压力也因而比较大。然而，假如一个官僚组织同其他官僚组织处于直接的竞争中，那么，一个官僚组织所采用的改进技术的方法对其对手也是公开的。如果竞争者实行了变革，就等于改变了官僚组织的外部环境。例如，美国空军和苏联火箭部队都使用导弹技术，因此，与另外一方相比，其中任何一方改进技术的失败（例如固体燃料的使用）都可能导致其相对能力的降低。①

需要强调的是，官僚组织（和其他多数大型组织）的惰性，对官僚组织自身和社会整体也具有极端重要的正面作用。惰性具有维护社会组织稳定的作用，有助于执行一定的重要社会职能，例如维护社会生活的秩序，保持重要的民族和文化价值。这些作用，在由于技术变革导致社会快速发展的现代社会中非常重要。因此，导致官僚组织非常难以进行变革的惰性，在一些情况下却是一种优点。

变革的动力

希望把工作做好

消除组织惰性的一个重要力量，很简单，就是个体官员希望把工作做好。我们 *198*
已经指出，倡导者、狂热者和政治家，由于他们对官僚组织的特定部门、某种思想或者社会整体的忠诚，他们有做好工作的部分动机。在设立新的官僚组织或者在现有的官僚组织内部新设立新的部门时，这种动机尤其重要。正如我们在第 2 章中所言，在官僚组织中，作为变革的发起者，狂热者和明显的倡导者扮演着至关重要的角色，即对现状的强烈不满的“理想主义者”，非常乐意提倡新的或激进的方法。

有一些官僚组织比其他官僚组织更需要变革。尤其是社会职能快速变动的官僚组织，或者必须在快速变动的环境中履行职能的官僚组织，更应当强烈鼓励狂热者。但是，这意味着他们必须能够容忍一定的内部冲突（因为狂热者是非常挑剔的）和资源的“浪费”（因为改革不可避免地会犯错误）。因而，通常只有在一个相对宽容的气氛中，狂热者才能够成功。但在狂热者居支配地位的官僚组织中，这样的气氛通常是不存在的，因为狂热者除了推行他们自身的政策外，其他所有方面的发展都处于匮乏状态。荒谬的是，在权力攀登者或倡导者占支配地位的官僚组织中，狂热者却能够很好地发挥促进作用。

渴望扩张

导致官僚组织发生变革的第二个动机是渴望扩张。尽管这种需要可能部分是利

---

① 马奇和西蒙认为，惰性的第三个基本原因在于下列事实：即当组织对他们目前的程序感到满意时，他们不会非常积极地寻找做同一件事情的新方法（《组织》，174 页）。然而，我们的搜寻理论包括了这样的假定：即便当人们和组织对他们目前的行为感到满意时，他们也会继续审视他们的环境。最低限度的搜寻使他们对自己官僚组织内的绩效差距了如指掌。而且，官员们从经验中学习自动搜寻的动机是非常强烈的。在环境迅速变动的组织里，比在环境非常稳定的组织里，搜寻的激励强度往往高得多。

他的，但总的根源还是来自表现出这种渴望的官员的自我利益。我们已经看到，自我利益是产生惰性的主要原因，但是，假如官员改变现状的收益比保持现状的收益更大，进行变革的动机也会出现。最明显的收益包括获得权力、收入和特权，它们与由特定官员或特定官僚组织控制的资源的增长相伴随。

由于权力攀登者、倡导者和狂热者都寻求这类收益，他们必定以某种方式支持那些能够促使资源向他们转移的新职能、新方法或者新的研究。这种对增加自我利益基本结构的追求，促使他们自己充当创新者或者支持由其他人推动的创新发展。这就是扩张创新定律："扩张的愿望引起创新。"

这种愿望也引起了官员对待特定改革的偏见。在相同的条件下，他们把资源的扩充看作是创新的有利因素，把资源的缩减看作不利因素。不过，从根本上说，这些官员都是变革的基本支持者而非反对者。

199 然而，大部分政府的官僚组织都把政治家看作最终的统治者，政治家（与官员不同）对政府活动的成本与收益同样敏感。因此，政治家比官僚主义者更不愿意扩张政府预算的总体规模。[①] 假如某项改革能够内在地减少其他地方的支出，个体官员就有更好的机会获得属于自己的资源以展开被批准的改革。这意味着，被提议的改革必须完成现在由其他官僚组织履行的社会职能。官员们有强大的动机通过"捕获"现在由其他官僚组织执行的职能来扩张属于自己的活动范围。

通过入侵的扩张有一个显著的缺陷——它会激发严重的敌视和对部分"入侵的"官僚组织的报复行为。受损害的一方可能回击，一般来说，他们也具有技术能力去获取入侵者的某些职能。职能重叠而产生的竞争压力，导致了职能改革的高昂成本，正如恩托文和罗恩指出的那样。[②]

在相关的官僚组织之间，改革的激励强度随着职能上和组织上的"距离"的大小而变化。只有在下列两种条件下，竞争才能产生最大的创造力。首先，相互竞争的官僚组织非常接近，从同一个预算机构中获得资金。这意味着竞争会有收益，而公众不会面对社会职能从一个社会机构转向另一个社会机构的现实。其次，竞争的官僚组织的距离足够远，以至于：（1）在未来的若干时期，某个官僚组织的官员不可能成为其他官僚组织成员中的上级、下属或者同事；（2）他们不受高度忠诚于相同的高级官员所束缚。

例如，设想美国海军航空母舰部队的一名成员，他同海军航空部队的其他成员的竞争，将会比同潜艇部队的成员的竞争温和，因为他必须同前者进行日常接触。但是他同潜艇人员的竞争，又将会比同在空军的战略威慑的支持者的竞争温和。然而，他同美国空军人员的竞争，可能比同苏联武装部队人员的竞争，对发挥他的创造力更具有激励性。仅仅在政治或军事危机时，他的行动才受到外国敌人的直接威胁，而这种情况是很罕见的。相比之下，在每个年度的拨款争夺中，他的行动受到

---

① 有关政治家这种态度的解释，参见安东尼·唐斯：《为什么在民主制中政府预算太小》，载《世界政治》，第12卷（1960年7月），541～563页。

② 阿兰·恩托文和亨利·罗恩："防卫计划和组织"，见《公共财政：需要、资源与利用》（Princeton：Princeton University Press，1961）。

空军的直接威胁。在那些社会职能“偏僻”的官僚组织中，变革更多是由在其国家内部与其职能重叠的竞争对手所推动的，而不是由其本身社会职能的实质性发展所推动的。 200

自我防卫的变革

官僚组织中激发变革的第三个动机，来源于对外部机构压力的自我防卫。军事理论家和心理学家都认为扩张经常被用来当作防卫机制，要区分扩张和自我防卫是很困难的。然而，所有的官员在被攻击时都会自我防卫，但只有某些类型的官员会寻求扩张。自我防卫甚至可能迫使保守者进行变革。

在官僚组织的行为中，防御性的变革只是为了回应直接的威胁，特别是当面临缩减其资源的威胁时，才会被采用。资源的缩减通常意味着官僚组织的某些职能要么被转移给另外的机构，要么被取消。

当面对来自职能竞争者的威胁时，官僚组织可能会发明更好的执行职能的方法，同时又攻击其竞争者。前面关于职能竞争和改革的许多分析，同样适用于分析自我防卫型的变革。

相比之下，由于其职能的社会意义下降而面临职能被取消的官僚组织，必须要么发现新的职能，要么恢复其目前职能的重要性。因而，它可以为现有职能的有益性寻找新的理由，或者从现有职能中发展出新的作用，为自己辩护。例如，美国军队工程团把强调防洪工程的潜在休闲功能作为一项新增的理由。又如，以前阐明的许多关于扩张的官僚组织“寻求新的职责”，同样是为了防止其职能被取消。

防卫性地寻找业务是很值得详述的一个重要方面。官僚组织一旦获得了相对的自治权，它看上去必然是忙碌的。这意味着，社会职能的社会意义和重要性有波动的官僚组织往往会“制造工作”，以免其组织规模和社会职能的重要性在过渡时期受到削弱。这种倾向成为 C. 诺思科特·帕金森著名的第一定律的基础，“通过扩张工作来消耗工作时间”①。这样的“填充缝隙”是防卫型创新的一种形式。

因此而发生浪费的一个典型例子是，在财政年度的最后几天，许多官僚组织都疯狂地使用剩余资金。空军中队计划进行的没有任何价值的任务，是为了用尽所有的燃料补贴；科学局在最后的期限内购买昂贵的设备；耶鲁大学在一年之内两次粉刷其校舍——所有这些都使得官员能够避免承认过剩资金的存在以及由此可能导致的下个年度预算的削减。

惰性力量与变革力量之间的互动

在组织行为中，每一个被提议的变革通常对组织职能和激励因素都有影响；前者是对其执行社会职能的方法的影响，后者是对在成员中间分配利益和成本的影响。尽管每一个成员起初都可能根据其职能效果来赞成或者反对一项变革，但他所 201

① C. 诺思科特·帕金森：《帕金森定律以及其他公共行政学研究》，2 页。

承担的特定职能通常会对其激励结构产生影响。因此，一项特定的组织变革实际上是否被执行，很大程度上依赖于它对主要官员的净激励效果，到底是正面的还是负面的，以及达到什么程度。的确，假如来自官僚组织权力设置的其他机构的压力足够强大，官僚组织就可能实施负激励效果的变革。然而，实施变革的组织成员面临的关键问题之一，是在改革设计中力求正面激励效果最大化（或者将负面激励效果最小化）。由于每一项变革都迫使官员做出新的正式和非正式的安排，因而可能产生负面的激励效果，因此，官僚组织巨大的惰性力量，使要实现正激励效果变得特别困难。

另一个复杂因素是，提议变革的官员通常并没有意识到他们的建议会对激励因素产生影响。其首要原因是多数变革的发起者处于官僚组织的低层，在那里，他们不能观察到其他官僚部门对变革建议的所有反应。其次，在通常情况下，官员设计的革新方案比较适合其所在的官僚部门，因为他们比较了解官僚组织内部的情况。因而，正如詹姆斯·Q. 威尔逊所指出的：

> 对于［变革的］建议者来说，预期收益是……直接地和容易地设想的；成本很低，某些事情“组织”将会处理。而对于将受到变革的影响的组织成员来说，他们可以直接地和迅速地感觉到变革的成本，但收益却是“组织”将间接发生的事情。①

官僚组织的非正式结构加大了这两种观点之间的差异，这种非正式结构为其成员提供个人利益，而在科层组织中距离遥远的其他的成员是觉察不到这种利益的。由于缺乏职能基础，任何减少这些利益的变革都将遭到强烈的反对，这是变革的发起者无法预见和理解的。

由于变革的提议人极少觉察到他们的建议所需要的全部成本，他们通常不能用
202 充分的补偿利益去安抚受到不利影响的官员，以便为他们的变革建议“增加吸引力”。这种失败会产生两个主要效应。首先，它导致了提议变革的官员与承担很多成本却几乎不能分享其中利益的官员之间的对立状态。其次，它迫使高层官员通过减少建议的数量，或者在官僚组织内部重新调整权力结构的途径，来对付这种紧张状态。

在很大程度上，官僚组织的成员在每段时期将会提出的改革建议的数量，取决于高层官员无法控制的要素。在官僚组织内部，改革建议的比率将依照以下原则（以及他们的逆命题）而变化：

- 观点的差异越大，变革的建议越多，因为组织成员不同意官僚组织履行职能的方式，可以激发彼此的思想。
- 组织的内部和外部环境中技术变革的比率越高，越容易出现绩效差距，提议变革的比率就越高。
- 组织的内部结构对变革建议的奖励越多，变革的建议越多。这些奖励可能包

---

① 詹姆斯·Q. 威尔逊：《组织内的创新：一个理论记录》（在美国政治科学学会年度会议上发表的讲话，1963年9月）。

括奖金、特权、分享由此而来的经济消息、提高晋升机会或者仅仅是乐于聆听意愿。

● 改革的外部压力越大，改革建议的比率越高，特别是假如“外部人”经常在等级组织的许多层次上实现与官僚组织成员的互动。这样的压力，包括同其他官僚组织的剧烈的职能竞争。

● 官僚组织之间承担的职能差异越大，改革建议的比率越高，特别是在其活动相互密切依赖的情况下。这样的活动吸引了不同的官僚组织成员，产生了减少由于“溢出”而导致矛盾的改革需要，激励各项职能的专业人士赞同来自其他社会职能的专业人士的观点。

● 官僚组织的职能与公认的科学领域的联系越紧密，改革建议的比率越高。

● 在官僚组织中，人员流动性越大，即通过“引进外部人才”，而不是通过内部提升来填充高层职位，改革建议的比率越高。从外部进入官僚组织的人员，更有可能拥有新思想，并免于非正式因素的束缚。

与改革建议的比率有模糊关联的另一个因素，是专业人员的重要性。他们的专 203
业领域所产生的思想观念具有巨大的影响作用，因而在官僚组织的控制之外。当他们把官僚组织的内部行为建立在他们的思想观念的基础上时，他们就可能成为激进的改革者（如国防部门的军事行动研究人员），或者是顽固的保守者（如许多管制机构中的律师）。

影响改革建议的比率的许多因素，同样影响官僚组织把建议付诸实施的比率。把来自权力设置的环境变化和压力看作外生变量，是非常正确的。同样地，假如官僚组织使用具有不同观点的官员，或者来自外部官僚组织的人员以填补高层职位，将会比使用相对同质的官员，或者“沿着等级序列上升”的官员，更能提高实施变革的比率。把主要的权威授予许多具有不同观点的官员，意味着相对的分权。这是鼓励产生新思想的另一个策略。例如，假如加利福尼亚大学的九个校区是完全自治的，它们当然会比在集权控制下产生更大的区别——因而也产生更多新观念。

威尔逊主张，一个组织越多样化，其成员就会提出越多的变革建议，但很少会被付诸实施。[①] 每一项变革都会产生许多“外部效应”，它对组织其他成员的负面影响往往大于对变革的提议者的负面影响；因此，变革的反对者的数量将会大大地超过其支持者。假定组织的活动不仅是多样的，而且是密切地相互依赖的。大多数官僚组织都符合这种逻辑。因此，我们可以得出结论，使官僚组织接受变革是极其困难的事。支持惰性的激励力量通常比支持变革的力量大得多。对于承担着大量改革职能的官僚组织而言，这个结论的含义将在下面讨论。

创新需要特别激励的原因

创新可以定义为对于变化或改革的一种刻意的追求。所有的创新，都与建立在

---

① 詹姆斯·Q. 威尔逊：《组织内的创新：一个理论记录》（在美国政治科学学会年度会议上发表的讲话，1963 年 9 月）。

试错基础上的实验联系在一起。所有实验的努力总是存在失败的可能性。无论如何，它具有消极的内涵。采取可能不成功的行动，是一种潜在的浪费行为。用一种新的和不同的方法进行一系列反复的试验，而不是使用最好的现有技术去一劳永逸地实现组织目的，是一种重复和浪费时间的行为。而且，不确定的行为会在官僚组
204 织的运作中引入风险，以及因此而产生的焦虑。所有这些结果是同官僚组织的正常特点相矛盾的，这些特点包括程序化、专业化和使用详细的规则，可以降低不确定性和短期的无效率行为。创造性所涉及的固有承诺的变化，更是违背了官僚组织日常运作的本质。任何对官僚组织主要特点的变革，都可能对官僚组织产生深远的影响。例如，巡航导弹引入空军，已经对该组织的所有方面产生并将继续产生深远的影响。因此，进行创新活动和使用创新成果的承诺，实质就是接受不可预测的未来变化的承诺。进行变革的最终成本是不可预测的。这些成本不仅包括金钱，还可能包括安全、便利、权力、收入和声誉的急剧变化。

官僚组织内部的创新性，不可避免地同官僚组织的其他特征产生对立和矛盾。而且，官僚组织的其他特征——惰性的趋势，惯例化和僵化——是所有官僚组织内在的不可避免的属性，创造性则不是官僚组织的属性。但是，仍然有许多官僚组织在创造新思想和新方法上显示了大量的独特性，通过采纳新思想，它们获得了几乎持续不断的变化。然而，创新的准外来性质意味着在官僚组织内部要推动重要变革的产生、采纳和接受，需要特别的激励诱因。

16.4 官僚组织变革的时机选择

变革速度与变革深度的相关性

如果官僚组织处于完美的均衡中，那么，在其内部和外部都没有人愿意改变它的行为和正式的组织结构。但是，环境的变化不久将揭示绩效差距并要求变革。在正式组织结构没有任何改变的情况下，官僚组织将会对一定数量的行为进行变革。但是，重大的变革很快会在官僚组织的实际行为与它的正式组织之间产生矛盾。这就需要改变“更深层”的因素。

在任何大型的组织中，变革的时机选择，关系到官僚组织变革的不同层次的比率之间的相互作用。在第 14 章中，我们界定了四种组织层次：日常行为、规则、组织结构和基本目标。因此，我们可以设想如下的变革顺序：

（1）持续的环境变化造成绩效差距。

（2）为了弥合这些差距，对组织的日常行为进行频繁的变革。

205 （3）组织行为和现有的规则之间出现对立状态，最终导致这些规则的修改，而现有的组织结构没有发生任何变化。

（4）日常行为和规则与现有的组织结构之间产生日益对立的紧张状态。这导致在组织结构上相对罕见的变革，但组织的基本目标没有发生变化。

（5）经过很长时间的运转，组织的日常行为、规则和正式结构与组织的基本目标之间，形成了持续增长的紧张状态。最终，引起组织基本目标的非常罕见的变化。

组织的不同“层次”，以不同的速度和采取不同的模式进行变革。而且，几乎每一个大型的官僚组织都可以视为更小的次官僚机构的等级组织。因此，在一个大型官僚组织内部的变化，能够以不同的比率在每一个次官僚组织的多个“层次”中进行变革，以及以不同的总体比率在不同的次官僚机构中变革。在一个次官僚机构内部，某些变革在总体上能够执行；而某些变革涉及与官僚机构的其他部分（或者与其他的官僚机构）的相互依赖性，则需要在更高的层级上进行协调。在几个等级层次上互动的变革，与虽然在一个次官僚机构内部但存在几个目标或存在几个结构层次的变革是类似的。这样的变革具有相当大的惰性，也很少发生，实施的时间很长，但具有相对广泛的影响。因此，在一个复杂的组织内部，变革的进程把以不同速度进行的变革联系在一起，形成一个变革系统。

变革的正常时间序列

在任何子单位内，或者在任何特定的结构层级上，变革的正常时间序列包含一个长时间的行为观望期，紧接着是短时期的重组。行为观望可以被界定为组织行为的一种累计的变化，它的规模相对较小、独立而且缺乏协调。这样的观望行为有两个关键的特征：变化的速度是渐进的，总体的结果是偶然的。

重组可以被界定为一种规则、正式结构或者设计的基本目标的深思熟虑的转变，目的是消除现有的或者潜在的绩效差距。这种差距仅仅通过改变“低层”的因素是无法消除的。它也有两个关键特征：变化的速度相对比较迅速，重组的目的在于获得某种整体效果。

有时需要很长时间才能实现重组的目的。最近，正在进行的天主教会的教堂的修补便是一个例证。但是，由于其内在的“追赶”特性，他们总是意味着快于环境的变化。相比之下，观望行为寻求的仅仅是与环境保持同步。重组性的追赶几乎 *206*
从来没有确定地取得预想的总体效果。然而，它们根本不同于观望，因为，重组性追赶至少在设计方面是为了与整体状况相适应，而不仅仅是进行简单的局部调整。

在官僚组织结构的各个层次中，紧随观望行为而至的是追赶行为。官僚组织的日常行为往往稍稍迟滞于外界环境的变化，因为官员的行为与官僚组织过去的环境是一致的，直到他们意识到这些行为不再适合当前的环境为止，官员才会改变其行为以适应现实的环境。这种情况经常发生，甚至会在一天之内发生数次。与此类似，现有规则的改变，也往往会采取观望行为，直到官员的日常行为实际上或者在理念上被认为已经与现实不相符合；于是，追赶行为就会发生。因此，在某个层次的追赶行为，与更深层次的观望行为是同时进行的。

16.5 委员会在发动变革中的作用[①]

执行与创新之间的张力

每一个创新的建议都是对现有程序和安排的含蓄批评。然而，从最初的改革建议的提出，到官僚组织采取实际行动之间，可能需要数月甚至数年的时间。在这段时期，建议创新的官员经常发现他自己不是执行他认为错误的（或者至少是无效率的）政策，就是批评执行这些政策的其他个体。

建议变革的数量越多，冲突就越容易恶化。如果一个官员相信他发现了一个很大的绩效差距，他的良知会促使他激烈地批评官僚组织的现有行为。但是，消除绩效差距通常需要对官僚组织的行为进行实质性变革。坚决拥护这种变革，必定会威胁那些负责执行他所批评的政策的官员，或是那些可以从维护现状中获得利益的官员。而且，在官僚组织中引入冲突，可能会分散官员有效执行现有政策的精力，减少其他官员对这些政策的信心。

改革者——特别是狂热者——通常被看作是麻烦和冲突的根源，特别是在保守
207 者支配的官僚组织中更是如此。这是发动重大变革的人经常被“社会边缘化”的一个原因。只有坚强的个人主义者才能忍受由于倡导重要改革所引发的敌视和怨恨。而且，某些变革几乎被官僚组织中的每一个人认为太具有威胁性而根本不予讨论。

然而，当执行中存在的无效性十分严重，不采取有效政策来加以纠正就无法继续工作时，变革的时机就会来临。这时，组织需要设置一些机制，以消除在公开讨论重要结构变革和行为变革问题中的耻辱。

在组织变革的过程中委员会的研究任务

只要要求官僚组织进行实质性变革，就几乎会启动委员会形式，以研究形势并推荐可行的行动方案。委员会的成员通常来自可能受到影响的主要官僚组织或其官僚部门。这种方法具有以下主要优点：

- 可以使公开讨论重大变革的可能性的行为合法化。
- 可以先承认某一问题的存在，但是延迟行动。在许多情况下，官僚组织针对特定问题而采取直接行动，很可能导致巨大的冲突和争论。因此，延迟行为或许优越于勇敢的行为。但是，官僚组织不能只是对问题视而不见。研究型委员会是理想的答案。
- 可以为相关问题的政策建议和思想提供认知渠道。
- 可以在形成最后的决定之前，特别地寻求最有可能受到影响的主要官僚组织

---

① 正如经常提及的那样，在这一部分的许多思想，需要感谢兰德公司的威廉·琼斯。

或官僚部门（或是那里的学识渊博的人员）的建议。这可以达到下列目的：

（1）确保充分考虑到可能受官僚组织行为影响的主要溢出效应。

（2）识别政策空间内相关的每个官僚组织的管辖权限。

（3）为解决问题，扫描大量资历丰富的官员的“组织记忆”，以发现任何有助于解决问题的机制。

（4）提供充足的时间，并使用专业人士分析和评估大量的可选择行动方案。

（5）发展与解决问题相关的共同知识储备。

（6）创立可供讨价还价和相互协商的公共平台。

（7）预先颁布最后的决策并说明真实原因。这有利于减轻由于被政策制定者忽视或感觉是被忽视所产生的抵抗。

● 可以提供理想的替罪羊以承担反对任何变革建议的敌意和怨恨。[①] 到出现这样的对抗状态并在特别委员会直接指导下的时候，怨恨经常也就不再存在了。 *208*

这种明显的优势并不意味着研究委员会没有缺陷。显著的缺陷如下：

● 需要花费大量时间才能形成结论。

● 当需要考虑大量既得利益时，委员会往往会提出相对温和的建议。然而，这种趋势可能被下列做法抵消：任命那些与最高层官员关系不紧密的人员作为委员会成员；在商议时期，把委员会成员同他们所在的官僚组织隔离；在他们为委员会服务之后，立即把他们再分配到他们自己选择的职位上。采用这些做法可以消除他们担心目前的上级的报复。

● 通常情况下，委员会成员是特别的团体的成员，在别处的工作也很忙，这样，委员会经常被少数勤勉的成员所支配。可以通过任命委员会的全职人员的方式消除这种缺陷。

● 由于委员会的成员只是使用部分时间来思考特定问题，委员会的决定可能比强烈关注该问题的少数人员的观点更肤浅。可以通过雇用专业人士来解决这个问题。

尽管存在这些缺陷，在实行重大变革之前，大型组织需要就改革达成共识，所以，设立委员会无疑仍然是官僚组织变革过程中的重要组成部分。

16.6　分析官僚机构变革的结论

除了在变革分析中已经提出的假设外，我们还可以得出以下结论：

（1）面对变化迅速的外部环境的官僚组织，与面对稳定的外界环境的官僚组织相比，其出现绩效差距的频率更高，扩展的速度也更快。因此，前者能够迅速地改变他们的行为，而后者则能够集中精力高效率地执行现有任务。

（2）与具有稳定组织人员的官僚组织相比，人员快速调整的官僚组织更可能出

---

① 这种独创性的思想完全来自兰德公司的罗伯特·佩里。

现绩效差距。人员的快速调整通常是由下列因素引起的：

209 ● 官僚组织需要专业人士（例如化学家或经济学家），他们的特殊才能在其他组织中也非常有用（他们通常具有跳槽的倾向）。

● 通常情况下，职能的周期性（例如十年一度的美国人口普查）导致官僚组织雇用的全体职员极端不稳定。

● 使用了短期人员的人事周转系统。

（3）与依靠稳定技术的官僚组织相比，其业务依靠带有革新倾向的技术的官僚组织更容易出现绩效差距。

（4）官僚组织的社会职能越容易界定清楚，或者其成功程度越容易认识，这样的官僚组织就越可能快速地发现来自外部反馈的压力，以尽快顺应有关“预期”绩效的观点。

● 这样的官僚组织不需要在自身智力系统上进行大量投资。

● 由于权力设定中的机构会对他们背离预期行为过程的重大失误做出迅速反应，这些官僚组织可能发现他们的行为受到相对的限制。只有获得这些机构的同意，官僚组织才能有更大的行动范围。

（5）与此相反，官僚组织的职能越难以界定清楚，或者其成功越难以发现，要从权力设置中的代理机构（而不是职能性竞争者）那里收到应当做什么的清晰信号就越少。

● 这样的官僚组织可能不得不设立广泛的智力系统，以发现他们应该具备的职能到底是什么，以及他们的政策如何才能获得成功。

● 由于官僚组织权力设置中的代理机构不能非常准确地判断其是否成功，他们不得不依靠自己的鉴定，以判断官僚组织应该做的是什么以及他们做得如何。这意味着，在有关具体执行的详细情况方面，官僚机构具有较大的行动范围和相对自由（例如美国中央情报局）。

● 制衡这一类型的官僚组织的途径，是设立一个或者多个职能竞争者。

（6）官僚组织的内部或者外部环境的极端不稳定，往往会削弱外部机构准确评估其绩效差距的能力（从他们自身的立场出发）。职能模糊和绩效难以衡量具有同样的效果。极端稳定的环境则会产生相反的影响。

（7）在官僚组织与其权力设定的关系方面，职能的极端复杂性，往往会产生

210 与不稳定性、职能模糊和难以测量成功度相类似的效应。然而，职能的复杂性并不必然意味着目标的模糊。它只是意味着实现目标的手段的模糊（对非技术员而言）。例如，对于普通公民来说，知道美国国家宇航局是否已在 1970 年前把人送到了月球上，是非常容易的事，但是，对于非科学家而言，要知道我们今天已经获得了多大的进展是很困难的。职能技术的极端复杂性，往往使外部机构的注意力从官僚组织的执行手段转移到结果方面。假如这些结果被广泛接受，或者官僚组织正在取得长期的效果，则技术的复杂性可能给予官僚组织相对的自由。

（8）绩效差距的分析可以用来估计特定官僚组织及其权力设置中的其他机构的

相对权力。假如官僚组织忽视来自其他机构的外部压力，或许可以改变外部官僚机构对应然行为的观念，表明这个官僚机构是非常强大的。另一方面，假如它迅速调整行为以消除差距，则表明它相对是软弱的。这样的估计能够用来预测官僚组织的未来行为。

官僚组织的领域

17.1 官僚组织成员资格的边界

几乎每一个官僚组织的大量动态活动，都涉及同其他官僚组织的关系。分析官僚组织之间关系的一个问题是，决定一个官僚组织在哪里结束，另一个官僚组织在哪里开始。例如，海军飞行中队和海军供给站之间的事务，到底是涉及两个官僚组织，还是一个？我们对官僚组织的界定不能回答这一点，因为设计的界限只能区分官僚组织和非官僚组织，但不能在官僚组织之间进行区分。事实上，我们相信单一的标准不可能适用于所有的情形。例如，出于某种目的，可以把战略空军（SAC）看作是单独的官僚组织，也可以为了其他目的将其看作是空军的组成部分。然而，为了清楚起见，我们需要一些划分官僚组织界限的指导方针。在官僚组织中，每一个官员通常都扮演着大量的不同角色。一般来说，在任何特定的情形下，他的所有角色在某种程度上都影响着他的行为，但其中只有一个角色起支配作用。这种居支配地位的角色是决定其隶属关系的重要因素。例如，一名空军官员，在参加 SAC 投弹竞赛时，主要应该把他自己看作是一名第 214 轰炸中队的成员；但当他与空军职员讨论预算安排时，主要是把自己看作 SAC 的一名成员；而当他参加一次公务员典礼时，则主要是把自己看作空军的一名成员。为了简便起见，在某种情况下，我们可以使用情景方法进行区分。如果在某种情况下，起决定作用的角色涉及的隶属关系是在同一个组织内，他们就是属于单一

官僚组织的成员。如果起决定作用的角色涉及的隶属关系不在同一个组织内，那么，他们就属于不同官僚组织的成员。

决定官僚组织界限的另一个有用原则是个人忠诚定律："所有的官员都相对忠诚于控制他们的工作安全和提升的组织。"在大多数情形下，被不同组织控制其工作安全和提升的官员可以看成是不同官僚组织的成员。 *212*

17.2　官僚组织领域的概念

政策空间的概念

官僚组织同其他的官僚机构和社会机构具有一系列极其复杂的关系。由于涉及不同的维度，许多关系可能互相重叠、相互纠合在一起，分析这些关系无疑是困难的。因此，政策空间的概念是极其有用的。

我们假设一个特定的社会职能（例如消除贫穷）在 n 个维度的空间被配置，根据相对邻近的关系，我们可以设想它同其他职能的关系。沿着空间的任何维度，距离的基本衡量标准是相互依赖的程度。我们可以使用无数个维度去衡量不同组织间的相近关系，只要任何变量或者关系能够运用于所有组织，它就形成了一个维度。然后，我们可以把分析集中在某些适合的维度上。

在与其他官僚组织的关系中，官僚组织履行的每一项社会职能都在政策空间中有一个确定的区位。是职能有它的区位，而不是官僚组织的区位。所以，具有许多职能的官僚组织在政策空间中就具有许多区位。整套区位也可以看成是官僚组织的整体区位，但我们谈论的"空间"是政策空间，而不是组织空间。

这种区分是很重要的，因为一个特定的空间可能同时被几个官僚组织占据，如果他们都具有那些政策空间的职能的话。例如，SAC 导弹中队、SAC 轰炸机中队、海军北极星潜艇部队以及海军舰载飞行中队共同决定了美国核轰炸的政策空间。这些官僚组织在政策空间中具有不同的区位，但至少有一个特定的共同空间。

领域的概念

为了引入有助于理解官僚组织之间关系的概念，我们已经使用了政策空间的概念。在最近对动物行为的研究中，领域的概念得到了发展。[①] 这些研究显示，在许多种类的鸟类和动物中，个体以及有凝聚力的个体群体，监视和保卫在他们的巢穴或者"家庭"周围的明确的领域。领域的大小取决于为占有者提供充分食物所必需的范围，以及力量技能、占有者的侵略性。一些动物学家相信，领域对于这个种类 *213*

① 关于这个主题的吸引人的讨论，在罗伯特·阿德里的《非洲的起源》一书中（New York: Dell Publishing Company, 1963），尤其是其中的第 1～6 章。

的个体成员是重要的，它充当了在一个特定地域中控制总体成员的机制。①

这种观念与官僚组织的行为密切相关。根据官僚组织的特定职能区域，政策空间可以被分割为各个领域带。我们可以根据官僚组织在政策空间中对社会行为的控制程度来界定这些区域。

官僚组织的内部领域，就是其在社会政策方面扮演支配角色的地方。它包含两个次级地带：中心领域，官僚组织在这里是唯一的社会政策的决定者；内部边缘领域，在这里它虽然是支配性的，但其他社会机构也具有某些影响。

在无人地带，没有单独的官僚组织是支配性的，但许多官僚组织都具有某些影响。在每一个政策方向上，总是有一些无人地带环绕着官僚组织。

官僚组织的外部领域，就是其他官僚组织支配社会政策的地方。也包含两个次级地带：外围领域，它在那里虽然也具有某些影响，但其他官僚组织起支配作用；外界领域，它在那里不具有任何影响。任何官僚组织的中心领域，对于其他官僚组织来说，都是异己领域。

为了解释这些概念，图 17－1 描述了两个在政策空间上彼此“接近”的官僚组织。这些领域带，可以应用于任何组织或者社会机构，包括个人。

17.3 领域关系的动力学

为地位而斗争

每一个官僚组织领域的最重要特性之一，就是其界限模糊。这种模糊来自现代社会的复杂的相互依赖性。官僚组织只要改变其控制范围内的某些现状，就可能影响数十、数百甚至数千个其他社会机构。例如，公共道路局关于高速公路位置的决定会影响土地价格、汽车的使用、郊区住宅的增长速度和商业区的发展。

受官僚组织政策强烈影响的机构，经常会尽力去影响其决定，以保护它们自身的利益。假如它们成功了，它们就变成了官僚组织内部边缘领域或者甚至是中心领
215 域的“入侵者”。官僚组织将拒绝这样的侵犯，因为这样的侵犯往往会减少它的权力。然而，与此同时，官僚组织也会试图影响对其运作有影响的社会机构的决策，借此推动现有领域的边界向外扩展。

如果环境是静止的话，那么，所有组织最终都能在政策空间上达到均衡位置。但是，人类生活的内在动力，使每一个官僚组织都频繁地改变其行为，并影响其他的官僚组织和社会机构。这些机构在自己的领域内，其政策是固定的。每一次这样的变革，都引发了无数社会机构新一轮的争夺，他们都试图影响其他官僚组织，或者抗拒其他官僚组织的影响。实际上，争夺政策空间的位置的斗争从来就没有停止

---

① 这种主张由 V. C. 温-爱德华兹提出，参见《动物中的种群控制》，载《科学的美国》，第 211 卷，第 2 号（1964 年 8 月），68～74 页。

214

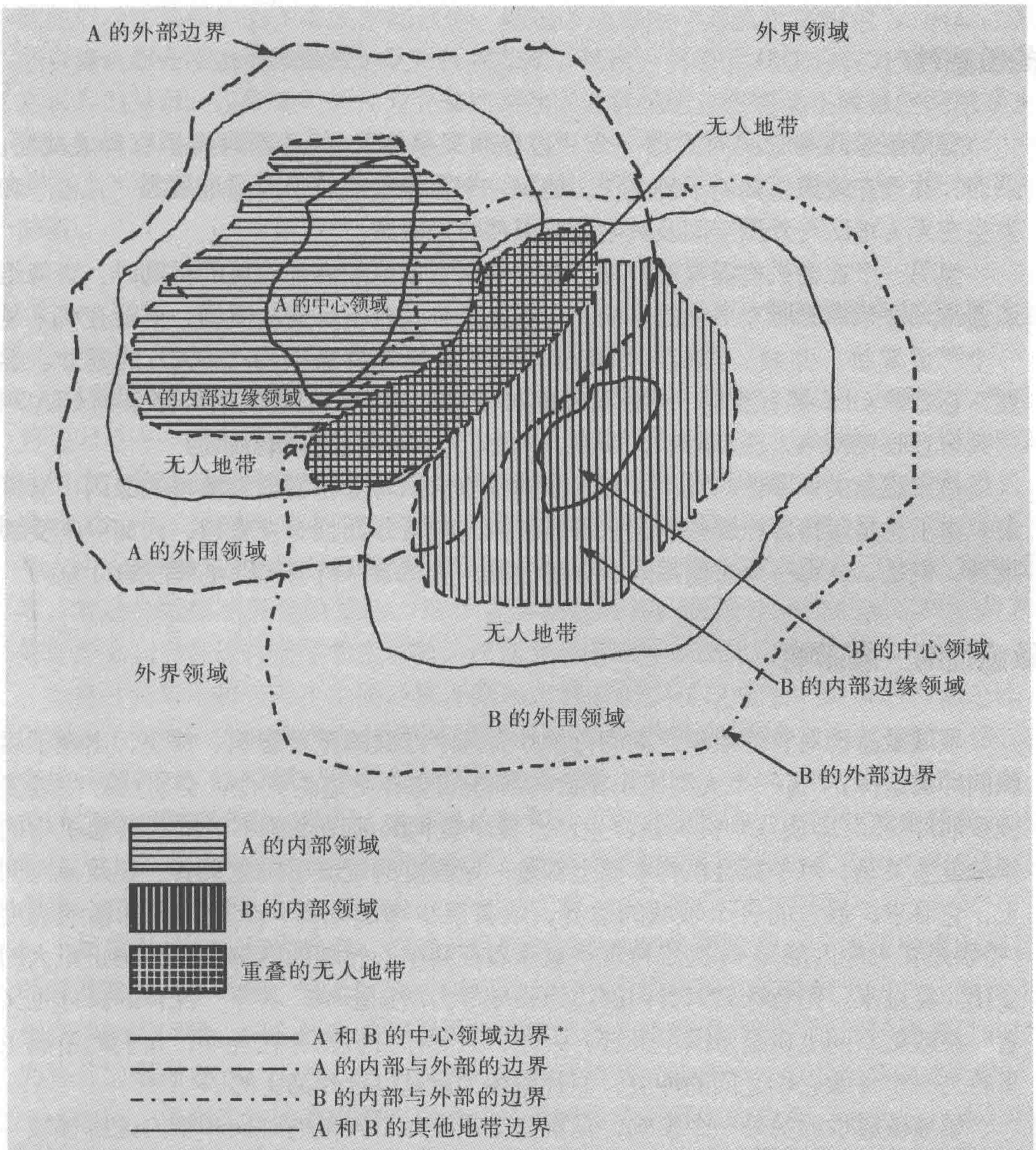


图 17-1　领域带的图解

* 为简单起见，这里只描述两个部门的情况。

过，正如每个官僚组织（或其他社会机构）为了保卫或者扩展不同领域的现有边界而斗争一样。

政策空间的多维度性质，使官僚组织之间的领域之争比动物之间的领域之争更复杂。然而，所有这类斗争的基本性质是相同的——每一个战士需要建立起一片足够大的领域，以保证他自己的生存。官僚组织之间为了控制领域而展开的斗争，是我们在第 2 章中描述的为了自治而斗争的另一种形式。

领域的敏感性

官僚组织政策空间内的每一个“边界冲突事件”，并不都对其生存构成威胁。然而，弥漫在政策空间的不确定性，使每一个官僚组织对于内部地带的“入侵”和发生在无人地区与外围空间及其附近的事件特别敏感。

当另一个社会机构提议的行动方案影响到官僚组织内部领域的行动时，官僚组织通常无法预见到所有可能的影响。在现在看来是微不足道的事情，可能在将来是一个严重威胁。例如，美国国务院没有强烈抵制中央情报局（CIA）的建立。显然，它相信 CIA 将主要是一个信息收集和处理的组织。但是，最终结果是 CIA 利用其信息收集网络去施加影响，因而“入侵”了国务院的政策领域。

希望避免类似事件的发生，是大多数官僚组织对管辖权极端敏感的原因。官僚组织由于总是坚持要在那些看起来影响甚微的政策方面拥有发言权，因而经常受到批判。但是，从每一个官僚组织的立场出发，对领域保持警惕性是理性的行为。①

领域敏感性的一般影响

216

领域敏感性对官僚组织之间的行为具有几个方面的重要影响。首先，出现了组织间冲突定律：“每一个大型组织都会与那些同它打交道的其他社会机构产生或多或少的冲突。”即使几个机构联合生产，各个机构的活动也免不了要与其他机构的领域发生关系；每个社会机构本质上都是一定程度的领域帝国主义者。在政策空间上，它寻求扩展它的各个领域的边界，或者至少增加在每一个地带内的影响程度（特别是在它的内部）。尽力维持现状意味着在其中心领域的内部和周围防止重大的变化。反过来，则意味着对其内部边缘领域尽力增加影响。甚至“纯粹的保守主义者”在政策空间上也是帝国主义者。因此，只要社会机构存在互动，它们的帝国主义行为必定导致它们之间的冲突，尽管整体关系是以合作为主的。②

领域敏感性的另外一个影响，是官僚组织投入了大量的时间和精力进行领域斗争，但没有为社会创造有用的产品。从单个官僚组织的立场出发，利用资源去保卫和扩展它自己的领域，是减少成本的一种理性行为。这些成本是为适应不能预见和不希望出现的变化所必须付出的。即使从它们自己的眼光来看，官僚组织有时为某个问题而斗争本身，已经超出了这个问题所能真正确保的终极意义。不过，这是不确定性引发的不可避免的结果。

而且，官僚组织往往在领域斗争中投入了过多的资源，也就是说，远远超过了一个没有偏见的官员所估计的。发生这种情况有两个原因，首先，保守者的自利导

---

① 伯特兰·德·朱维尔也曾用类似地理学的比喻讲述过这个观点。见《政治学的纯粹理论》（New Haven：Yale University Press，1963），118～218 页。

② 刘易斯·科瑟：《社会冲突的功能》，33～38 页。

致他们对官僚组织的变革成本的评估，超过了成本的“真实社会价值”。因此，某些官僚组织会不适当地强烈地反对任何变革。其次，具有自利性的权力攀登者、狂热者和倡导者，与把他们假设为完美的利他主义者相比，更需要在政策空间里寻求重大影响。两个原因综合作用的结果是比理想状态下严重得多的领域的敏感性和冲突，这一理想状态是：官员们都拥有完全的信息，自利而又无偏见，或者二者兼备。

怯懦综合征和超人综合征

与最适宜的领域敏感性相比，过分的领域敏感性使官僚组织的任何变革行为都更加困难——因而成本也高昂。并反过来产生两个主要效应：它导致社会性的非理性惰性，并降低了社会的优化活力；还迫使官僚组织采取特别非理性的变革模式。 *217*
我们在上一章详细地讨论了惰性问题，这里我们将关注后一个效应。

由于其他社会机构对政策领域的过分敏感，官僚组织在改变自己的行为模式时，要避免激起冲突是困难的。对于官僚组织而言，既然冲突的成本是极其昂贵的，那么，当它进行必要的变革时，通常会寻求冲突最小化的策略。①

使冲突最小化有两个主要方法。第一，官僚组织可以缩小所提议的行动范围，以便减少受影响的社会机构。这个过程的一些后果已经在第 15 章中讨论过。第二，在设计提案时，官僚组织可以忽视所有的其他社会机构，不考虑这些机构的利益，尝试把提案贯彻下去。然而，由于其他机构具有现实的权力，这样做常常导致无效的行为。官僚组织希望实现的许多事情，将会由于被它们忽视的其他机构的反抗而泡汤。

如果官员没有偏见的话，相对于他们应该完成的效果来说，上述两种回应都是非理性的——就是说，是无效的。在行动上缩小影响范围，将导致无法充分地利用相互依赖的优势，使全社会渴望得到的规模经济未能利用。我们把这种有偏见的行为称为怯懦综合征。不过，运用这种方法的官员至少部分地考虑了相互依赖性。

相反，忽视其他社会机构的官员通常采纳非常不现实的政策。表面上，他们的建议在范围上是极其广阔的，也是建立在他们从理论上认识到的无数相互依赖关系之上的。然而，他们希望避免在调整政策以适应其他社会机构的真实需要方面的困难。因此，他们不会试图通过与这些机构协商的方式来判断他们的设想是否可行。

宏大但不切实际的政策制定，事实上是一种非常普遍的现象，特别是在被委托进行长期计划编制的官员中间。例如，城市的计划者，由于在编制计划时愚蠢地要

---

① 马奇和西蒙已经指出，对于冲突，组织可能会有四种主要回应。“解决问题”的假设，冲突中的代理人具有相同的目标，相同的探索和分析，因而将会有满意的解决方案。“说服”的假设，代理人具有共同的深层次目标，一个代理人能够说服其他的代理人转换其浅层目标，以使冲突消失。“交易”的假设，在目标上一直存在区别，但是通过威胁、欺骗、交换、让步，以及采取虽不光彩但不违规的方法，能够在行为上达成妥协。“政治策略”的假设，在目标上一直存在区别，但是断定这些党派中至少有一个会故意扩展冲突的范围，以便从“外部”力量中获取援助——例如在劳动纠纷中向政府仲裁人的呼吁。参见 J. G. 马奇和 H. A. 西蒙：《组织》，129 页。

求部分其他机构采取不切实际的行为而声名狼藉（例如，在停车场方面的巨大花费
218 和几乎理想的法律强制）。我们把这种太过广泛的方法称作超人综合征。

所有参与规划官僚组织行动的官员，都有一些沉溺于超人综合征的动机。从理论上设想其他社会机构将会怎样行动，比同他们协商以及将计划编制建立在他们的实际行为基础上，是容易得多。理论上，每一个官员都可以假定，其他社会机构将会以他自己认为最有效的方式去执行社会职能。然而，这些机构的实际行为，不能不受到他们关于什么是有效的观点和自利因素的严重影响。而这两种要素常常很难预见。

超人计划在智力上是比现实计划更令人满意。由于不被现实所束缚，与处理真实世界中那些叫人退避三舍的互相冲突的利益纠纷相比，计划者能够制定出更加具有独创性的、大胆的、彻底的和内部高度一致的计划。①

超人计划也可能把服务特定社会职能作为目标或期望，但实际上是做不到的（至少在被提议的时间里做不到），只不过是给他们的旁观者提供了好处而已。这在不发达国家更是如此，在不发达国家中，超人计划能够满足社会整合的要求，或者发挥为忍受物质牺牲的人们提供精神奖励的作用。

由于这些原因，超人的计划编制对于所有的官员都有巨大的诱惑。面对无限复杂的政策空间，他们必须设计出可行的政策。他们对这种诱惑的屈服，往往直接与他们的执行幅度以及缺乏设计现实的选择方案的特定强制成比例。

两种综合征的可能性和结果

当官僚组织的权力设定能够提供快速和强大的反馈时，如果权力设置中的机构对官僚组织的行为极其感兴趣，能够敏捷而主动地对它们的无效行为做出反应，那么，怯懦综合征最有可能出现。由于这种行为不会产生明显的无效率，采取这种政策可以最大程度地减少来自权力设定中的不利反应。

相反，太过广泛的方法通常具有非常明显的错误，如果在一个快速反馈的权力设置中进行实验，它将导致无法抵抗的反应。然而，这种综合征在反馈缓慢和无力的权力设置中具有较大的可能性。

219 从以上的分析中，我们能够得出四点主要结论。

第一，在相对不发达国家的官僚组织中，制定的政策可能患有超人综合征，在那里，复杂的相互依赖是令人忧虑的。在许多这样的国家，几乎每一个权力设置中的政府官僚组织，都是具有权威的社会机构。因此，它不可能从民间的社会机构中获得许多强大的反馈。

第二，在所有的社会中，制定行动方案的官员越远离执行这些行动方案的责任，他们越有可能制定出宏大的计划。计划与执行之间的距离越大，获得的反馈越

---

① 当存在大量不确定性时，维持计划在内容上和智力上的一致性，是在某个环境中试图控制“周围的领域”的一种形式。因此，这是我们在分析中已描述过的渴望自治的一种视角。

少。由于超人综合征的一些因素在长期计划过程中是不可避免的，大型官僚组织通常将计划部门与执行部门不同程度地结合在一起。

第三，相对利益较小的官僚组织更可能采取超人综合征的行为，而不是怯懦的行为。由于较小的利益难于觉察，因而很少引起受益者强烈的反馈。

第四，在发达社会，能够带来相对切实利益的官僚组织，或者其产生的利益虽然难于感知但具有强大竞争力的官僚组织，更可能采取过分狭窄的途径，而不是过分广泛的途径。在这样的国家中，政治的复杂性使官僚组织可以迅速获得那些受其活动影响的公共和民间机构的反馈。

综合征与官员类型之间的关系

负有责任的政治家以及保守者，都有动机维持现状，因为他们希望维持使他们执政的要素。因此，这两种类型的决策者的行为都是属于怯懦的，而不是超人的。

相反，狂热者仅仅关注实现他们自己偏爱的政策，几乎在所有情况下都会编制超人计划。由于他们拥有必要的信念，即使实现目标需要“赴汤蹈火”，他们也无所畏惧。然而，与许多超人计划者不同，狂热者在执行计划方面实际投入的精力是非常巨大的，无论这些计划看起来是多么不可能。因此，他们不仅仅是超人计划者，在实际行为上也是超人的。他们有时也能够取得成功。

甚至在头脑中具有非常现实目标的官员们，也经常像具有极端目标的狂热者那样行动。他们知道政策空间的本质常常使他们实现不了明确的目标。但通过瞄准他们希望实现的目标之外的东西，他们却可能成功地达到他们的原初目标。因此，超人计划编制可以作为一种战术策略。

17.4　领域与新官僚组织的创立

中心领域附近的无人领域多么重要

政策空间的许多特点的不断变化，不可避免地改变现有官僚组织之间的关系。 *220*
例如，在 1950 年，大多数政治家和官僚主义者认为，通过建立一个重要的政府机构把人送到月球上是不可想象的。但是，苏联人造卫星一号的发射，突然在大多数美国政治家的政策空间地图上形成一个未涉足的无人领域。

与此类似，技术、社会行为和经济、政治条件缓慢而不引人注意的变化，经常导致无人领域的扩展，需要重新设立官僚组织。在大多数情况下，这些职能最初由许多不同的机构以局部的和分散的方式执行，在相关的政策领域里，没有哪一种职能是支配性的。

在美国由联邦政府管理城市事务就是一个很好的例子。对于国家而言，近来的发展趋势使城市事务与农业事务一样重要，这个无人地带的领域在规模和社会重要

性方面逐渐扩展。因而有许多联邦政府的官僚组织执行城市事务的有关职能。用我们的术语说，他们用政策密集地活跃在无人领域的特定区域。但是，直到最近，尚无单独的联邦机构为这些政策的协调负责，或者主要地关注这一领域。因而，没有任何官僚组织在该政策空间中居于支配地位。

这种无人地带的范围如此之大，而且政策如此密集，以致人们希望设立新的官僚组织。在某些情况下，例如，苏联人造卫星一号的发射，这个外来的事件导致了政策空间规模的突然转变，这是很难事先预见的。[①] 但是，在其他情况下，创造大量密集政策以延伸无人地带的倾向则可以清晰地预见。在每一个这样的领域，官僚组织不会自动出现，但是，我们的方法提供了一种工具，可以确定在哪一个政策领域出现新官僚组织的可能性相对较大。

设立新官僚组织与使用现有官僚组织

希望官僚组织在政策空间中找到位置的社会代理机构必须决定，在那里是否需要创立新的官僚组织，或者是在目前的位置上转换现有的官僚组织（或者官僚组织的一部分）。这两种策略并非像它们最初看起来的那样不同。例如，现有的官僚组
221 织的所有部分可能被一起搬进了新的官僚组织，或者新的官僚组织可以从现有的官僚组织中招募大部分人员。

另一方面，似乎有三种可能的方法，把新政策集中指派给现有的官僚组织。第一，把新的职能分配给现有的部门，而无须给这些部门增加任何人员和资金。第二，假如新的职能范围相对于以前的职能范围小，那么，在现有的行政架构内，新的职能可以由另一个部门执行。第三，假如新的职能阻碍着以前的职能的发展，那么，官僚组织将会被彻底重组，并设计一种新的结构。既然这样的做法本质上与创造一种新的官僚组织相同，实际上就只有两种方法真正把新职能分派给现有的官僚组织，即用新职能取代以前指定给特定官僚部门负责的职能，或者增加一个新的部门。

到底是选择设立新的官僚组织，还是选择把新职能分派给现有的官僚组织，我们的理论可以确认有四个主要因素与这种选择相关。

第一，在对待已经建立起来的官僚组织内外部机构的正式的和非正式的关系上，现有官僚组织的成员一般都反对大变动。[②] 这意味着，在政策空间内，如果新的政策焦点距离以前的焦点非常遥远，那么，一批特定官员的政策焦点将被更加有效地重新配置。这与他们在政策空间的旧位置的区别是如此之大，以致他们不得不建立完全崭新的关系网络。

第二，在现有的官僚组织内部，任何新的部门一般都在上级的领导之下，以前

---

① 然而，在1946年，即苏联人造卫星出现的11年前，兰德公司起草的文件就已经提出赞成使用空间人造卫星，认为人造卫星是可行的。

② 反对的理由是他们已经在这些结构上做出重大的投资，这导致了惰性。

分配给它们的任务继续支配新职能。因此，最高层的官员在执行这些职能时，不可能与整个新的单独形成的官僚部门的领导一样，全神贯注于这些职能。

第三，在政策空间上，新近期待的焦点与现有官僚组织中基层官员的先前焦点之间的差距，是一个关键性因素。差距越大，新部门对最高层官员的影响越小。例如，把民间的防御职能分配给军队，实质上是无效的。

第四，新官僚组织所需要的资源，也是一个关键因素，与以前的官僚组织的职能所需要的资源相比，其数量相对庞大。新职能所需的相对资源数量越大，高层官员可能越关注这些职能。这意味着，现有官僚机构接受新的特定职能的数量越多，官僚机构的领导可能越不重视这些职能的执行，反之亦然。

上述所有因素表明，对特定组织职能的完全认同的唯一方法，是设立一个新的仅仅负责履行这部分职能的官僚机构。为了在交错复杂的政策领域内获得自己的政 *222*
策范围，负责设立新官僚组织的人员需要有极大的恒心和精力。

新官僚组织是依附型的还是自治型的

新官僚机构设立在现有官僚组织的内部还是外部，主要取决于对建立它感兴趣的外部代理人的性质。可能出现以下情形：

- 如果感兴趣的外部代理人都集中在一个单独的官僚组织内，新机构很可能就是其内部的一个部门。[①]
- 如果感兴趣的社会代理人是在不同官僚机构的成员，新机构很可能在与这些官僚机构的关系上是自治的。然而，在与更大组织的关系上，很可能是依附的。在这样的大型组织里，所有的代理机构自身就是成员。例如，不同的政府官僚机构的成员，可能赞成建立新的官僚机构，但必须都在政府内部。
- 如果感兴趣的社会代理人根本就不是官僚机构的官员，他们很可能在他们能够产生最有效影响的地方建立新的官僚机构。如果他们是政治家，则很可能将其置于他们所属的政治实体的权威之下。如果他们是私人利益团体，则可能将其置于他们控制的董事会之下。

---

① 除非在那个官僚机构内部，其职能的许多性质都与下属不可调和，就像这样的个案：创立组织是为提供客观的和独立的观点（例如兰德公司）。

目标一致、人员招聘与教化

引　言

在许多情况下，官僚组织成员之间目标一致的性质和程度，对其履行职能的方式具有至关重要的影响。反过来，其职能也可能影响成员的目标的一致性。本章将探讨其间的关系，分析官僚组织用来影响组织成员的目标一致的两种主要途径。

18.1　目标一致和目标多样化的优势

目标高度一致的优势

在任何组织内，目标高度一致可以减少成员之间冲突的数量和强度，因而可以改善组织总体的协调。而且，随着低层成员的目标与高层成员的目标趋向一致，可以相对降低权威流失的程度。加强高层官员的权力，可以有效地实现高层官员的目标。

因此，目标高度一致的实质意味着官僚组织生产率的提高。在减少控制、报告以及其他用来维持绩效的检查的情况下，上层官员仍然可以保持与以前相同质量和数量的产出。这促使他们提高对下属的授权程度，并提出这样的命题：目标的高度一致是实现任何真正分权的一个关键环节。

在保持相同质量的前提下，高层官员扩大官僚组织的规模，

同样可以扩大产出的数量，也就是说，在上层官员期望的行为与下属实际行为之间 224
的差距不变的条件下扩大了产出。因此，官僚组织可以承担新的组织职能或者扩大组织职能，而不至于降低任何高层的控制。

最后，在维持相同的控制机制和相同的组织规模的条件下，上层官员可以生产出更接近自己需要的更高质量的产品。

上述分析显示，提高目标一致的程度，意味着低层官员和高层官员的目标更加接近。在不把高层目标和低层目标组合在一起的情况下，官僚组织作为一个整体要取得目标的一致是完全可能的。[①] 然而，更高程度的目标一致，可以减少不同层次和同一层次的官员之间的冲突。由此所带来的高层官员对组织控制水平的提高，也有助于促进官僚组织的客户的利益，因为官僚组织将更好地履行社会职能。因此，至少在某种程度上，高程度的目标一致总体上是有益于社会的。

目标多样性的优势

即使从高层官员的立场出发，目标的多样化也能提高官僚组织的效率。典型的官僚组织必须执行多样化的任务，或者因为它具有多种职能，或者因为执行一个特定职能的最好方法是不确定的；这要求人们的目标结构至少在一定程度上有所不同。而且，在一个快速变化的环境中，不确定性常常提出改革的需要。而改革主要是通过鼓励各种人员在有关问题上采用不同方法来进行的。因此，组织成员目标的某些程度的多样化，可以增强官僚组织完成不同任务的能力。

18.2　目标一致的多维性质

从前述的两部分中，我们可以得出目标压力抵消定律："在一个组织中，多样性和创新的需要产生了目标多样化的压力，但是，控制和协调的需要则产生了目标一致的压力。"这两种对立力量之间的平衡，决定了组织中目标一致的程度。

通过把多样性的目标和一致的目标与不同的组织层次相结合，两种冲突的力量有时能够和睦相处。在官僚组织成员比较多样化的层级，将会产生革新和行为的多 225
样化；在组织成员比较一致的层级，进行密切协调和有效控制相对比较容易。例如，官僚组织可能由不同领域的技术专家组成，每个人的价值观迥然不同。这可能导致最终目标的比较不一致，而在社会行为、政治行为和社会职能的层次上却获得高度的一致；对一般的官僚组织政策比较一致，而对特定的组织政策却比较不一

---

① 例如，由来自不同背景的官员组成的官僚机构。假如突然间，所有的低层官员都被一个单独的、盲从的社会和宗教群体的成员所取代，而几乎没有最高层的官员被另一个对第一个群体敌视的群体（例如纳粹党人）的成员所取代。那么，从总体上，官僚机构的目标一致的程度可能实际上在上升，但是，在最高层官员和低层官员之间的分裂将会增加。在这种情况下，将不可能出现上述描述的任何有利于最高层官员的情况。无论如何，这种情况几乎是不可能出现的。

致。分析官僚组织的目标，必须考虑其深度（即组织层次的数量和性质），目标的一致性既与官僚组织的职能履行有关，也与组织的层次有关。

18.3 目标一致与官僚组织职能之间的关系

多重性的相互依赖

我们已经表明，官僚组织目标一致的程度，能够影响官僚组织履行其社会职能的能力。然而，官僚组织的社会职能也反过来影响其目标一致的程度。例如，美国国务院需要在 100 多个相差甚远的国家执行相对一致的政策。如果美国官员长久地停留在任何一个特定国家，他们依附这个国家的文化的程度的不断增长，可能导致他们的目标转向那个国家的主流目标。假如这种背离到处存在，美国国务院内部目标一致的程度可能会大大下降。为了避免这种现象的出现，美国国务院对其海外人员频繁进行轮换。与此相反，为了防止任何屈服于联合机构目标的个人对当地产生影响，所有美国的三军部队都作了巨大的努力。他们甚至曾经杜撰“皇室随从”一词，以描述那些发展了真诚的“共同的”世界观的人。

我们必须区分两种目标一致，一种是高层官员尽力创造的目标一致，目的是为了有效地影响官僚组织的外部环境，这种环境可能会对官僚组织的目标一致产生影响；另一种是实际的目标一致，它是这两种因素共同作用的结果。

官僚组织的职能对目标一致的影响

第 5 章描述的官僚组织职能的主要方面，对目标一致的影响方式是可以预言的，正如表 18 - 1 所显示的。表中有关组织职能与目标影响的关系描述对各个层次都有效。

226 **表 18 - 1　　职能的多样性如何影响官僚组织目标一致的程度**

在官僚组织成员之间鼓励相对同质目标的职能形态	在官僚组织成员之间鼓励相对异质目标的职能形态
狭窄的范围，分配的职能几乎没有变化	广阔的范围，分配的职能有很大变化
稳定的环境条件	迅速变化的环境条件
清晰的职能界定	模糊的职能界定
职能相对简单	职能高度复杂
多样职能的不可分割	多样职能的相对分割
职能与外部权力设置的政策高度一致	职能与外部权力设置的政策存在分歧和冲突
在某个地方或者在几个非常类似的地方同步操作	在许多环境经常变化的地方同步操作

这些关系可以简单地总结为：环境或者职能的异质性，鼓励官员之间目标的多样性；环境或者职能的同质性，鼓励目标的一致性。环境或者职能的多样性引起目标的多样性，使官员可以更好地适应特殊环境下的特殊需要。但是，多样性也带来

了统一协调的困难。与此相反，环境和职能的一致性使协调和中央集权控制更加容易，但降低了官僚组织有效适应异常环境的能力。

充分协调的环境要求深层目标的高度一致

当环境的或职能的因素对官员的目标形成强大离心力时，要有效地履行组织职能，官僚组织通常必须采取强有力的措施确保组织行为的一致性。这可以通过建立强大的外部控制和汇报机制，或者促进相对深层目标的高度一致来实现。第一个方法对其成员施加外部控制，第二个方法试图通过将目标一致融入组织成员的价值系统来实现控制过程内在化。

官僚组织必要的外部行为约束具有很大的局限性。第一，官僚组织必须向其组 227
织成员授予一定的不受约束的自由裁量权。第二，如果考虑内在需要，某些类型的创新与冒险行为，可能对履行组织职责更加有效。第三，在许多条件下，外部控制机制的作用是有限的。这表明，在下列条件下，官僚组织必须依赖深层目标的高度一致性：

- 当官僚组织需要其成员几乎全身心地而不是部分地投入正式职责的履行中时。例如，宗教组织的成员需要将其教义融入到生活的各个方面。
- 当在官员自由裁量权范围内的组织行为对官僚组织极其重要的时候。例如，负责点燃洲际弹道导弹系统的空军司令部的官员就具有影响国家利益的巨大权力。
- 当官僚组织的职能与其组织成员的利益强烈冲突时。例如，警察需要冒着生命危险履行职责、拒绝贿赂。
- 当个体组织成员处于强大的外部压力之下，而不能有效履行组织的社会职能时。当官僚组织的职能损害到社会中强大力量的利益时，这种情况就可能出现。例如，占领军的成员必须执行军事规则，尽管与被占领者相比，他们是少数群体。
- 当官僚组织的成员必须在各种不同环境下执行相对一致的政策时。他们需要在不同的地方履行职责（如美国国务院），其环境迅速变迁（正如战斗中的军队一样），或者在特定时间和空间，他们个人的行为具有非常广泛的范围（如基督教的牧师）。这些环境给官员带来了各种不同的目标，这就要求他们把组织目标与这些不同的目标有效地结合在一起，使它们相互一致。
- 当官僚组织的职能需要组织强烈控制其本能的冲动，或者采取不同社会的方式行动时。例如，宗教组织要求其组织成员宣誓要安于贫穷、善良和服从。
- 当官僚组织的高层官员不容易检查下层人员的绩效时。当与低层官员的信息交流比较困难，或者他们的行为效果难以测量时，这种情况就会发生。例如，在旧的殖民统治时期，地区总督管理着大英帝国的许多荒凉的地方。

18.4　目标一致和主导官员类型之间的关系

在官僚组织中，对增加目标一致性的希望，不同类型的官员具有不同的态度。 228

保守者通常尽量避免目标多样化可能引起的变革、创新和冲突。因此，他们一般都会寻求提高目标一致的程度。倡导者可能鼓励组织内部的目标多样性，以获得可以增加官僚组织权力的扩张力量。

权力攀登者与倡导者相似，但对自己的竞争者保持更高的警觉，因而会阻拦其他的权力攀登者。然而，他们愿意支持那些能够发现有助于他们沿着晋升阶梯向上爬的创新方案的狂热者。因此，权力攀登者主导的官僚组织的高层人员目标比较一致（唯唯诺诺的人将会是大量的）。但在可以进行革新的低层组织内，目标比较多样化。狂热者在他们主导的任何组织内，都迫切要求目标高度一致，因为他们需要寻找能够帮助他们推行其偏好的政策的人选。一般情况下，官僚组织职能与目标一致之间的关系可以起到一定的限制作用，在组织中起主导作用的官员只能在其职能限度内发挥自己的影响。

18.5 在官僚组织中确保目标高度一致的基本方法

官僚组织可以运用三种机制，来影响组织成员之间目标一致的程度。“选择性招聘”，即高层官员只选择那些其目标与他们自身的目标比较接近的人员，从而提高目标一致的程度；或者选择目标差异较大的组织成员，从而降低目标一致的程度。“教化”，即通过影响现有的成员以转变他们的目标，使其接近高层官员的目标，从而提高目标一致的程度。“意识形态”——它在招聘选择和教化中都具有一定的作用，对组织成员的行为也有影响。在本章中，我们分析选择性招聘和教化，而将在下一章分析意识形态的作用。

18.6 官僚组织的选择性招聘

选择性招聘的重要性

由于官僚组织的效率在很大程度上依赖于组织成员的特性与能力，选择新成员的方式对官僚组织非常重要。因此，官僚组织进行有选择性的招聘是一种理性行为。

当官僚组织的职能要求其组织成员的相对深层目标高度一致时，进行有选择的招聘显得更加重要。这样的目标与每一个个体的人格的基本结构密切地交织在一
229 起。而且，受他们童年经历的严重影响，当这些人成为官僚组织的成员时，他们的目标通常已经“凝固”到行为模式之中，官僚组织只有投入巨大的时间和精力才能使其发生改变。由于通过选择性招聘的人员已经具有相似的深层目标，所以，选择性人员招聘对建立高度一致的深层目标，其费用几乎总是比改变组织中现有成员的多样化目标所需的成本低。

选择的过程

人员选择的过程内在地包括四个步骤：

(1) 确定将要招聘的新成员的特征要求。

(2) 制定鉴别潜在的新成员是否具有这些特征的途径。

(3) 对全体人员进行鉴别，以确定合适的候选人。

(4) 说服候选人加入官僚组织。

实际上，对社会全体人员进行筛选几乎是不可能的；因此，官僚组织或者刊登广告，吸引具有所要求的特征的人，或者寻找具有这些特征的特殊个体，并主动与他们协商。如果这些特征比较普遍，就可以广泛挑选。如果只有很少人具有这种特征，则直接招聘是合适的。

招聘的问题

进行有效的人员招聘是困难的。

第一，新成员应当具备什么特性并不总是清晰的。任何特定职位的活动范围越广泛，需要的才能越多，要界定它们就越困难。

第二，鉴定潜在成员是否具有所要求的特征几乎是不可能的。正如莫里斯·贾诺威茨所指出的：

> 40 年的研究以及军事人事部门的人员选择的实践已经清楚地表明，没有令人满意的和可靠的方法去寻找具有领导潜能的人员。只有选择从事特定技术工作的专家……似乎是可行的。①

这意味着在他们进入官僚组织后，官僚组织需要有各种手段对其成员进行广泛筛选与培养。

第三，由于选择性的雇佣与培训的强度之间是可以互相替代的，所以，所需的选择条件很大程度上取决于雇佣后对新成员培训的类型。而这又可能取决于新成员 *230* 在官僚组织之外获得的培养类型。例如，需要有机化学家的美国官僚组织可以雇用在该专业领域受到良好培训的人员。但是在没有有机化学学校的国家，官僚组织的选择机会会减少，并且需要向新成员提供更多的培训。

第四，即使能够找到优秀的潜在组织成员，他们也可能已经在别处获得更有吸引力的机会。因此，官僚组织相对的经济、社会和权力地位是非常关键的。

第五，能够提供提升和扩张机会的官僚组织，对有活力的官员更有吸引力。与具有相反特征的官僚组织相比，快速发展或者人事调整较快的官僚组织，在人员招聘方面更容易也更有效。

---

① 莫里斯·贾诺威茨：《职业军人》(New York: The Free Press of Glencoe, 1960)，48～49 页。

第六，选择性招聘对强化目标一致性的效果，取决于目标人群总体的目标一致的程度。具有异质人口的社会（例如尼日利亚）的官僚组织，与具有相对同质人口的社会的官僚组织（例如丹麦）相比，其实现目标一致更加困难。另一方面，一个异质的官僚组织可能具有重要的文化整合功能。

招聘、进入的层次与晋升政策之间的关系

如果组织只招聘较低层次的组织成员，那么所有的高层官员就不得不通过自己的努力工作，以获得向上晋升的机会，这可能要不断地取悦他们的上级。上级通常赞成的是组织政策的持续发展，而不是与传统急剧断裂的政策。因此，除非官僚组织在非常不稳定的环境中运作，否则，往上层输送人员的招聘过程往往拒绝狂热分子，只提拔相对同质的团体成员。尽管一些狂热者可能正好是因为他们的狂热思想而跃升至最高层职位，但毫无疑问，内部晋升往往强调一致性而排斥新观念。

如果组织的职能需要持续性和稳定性（例如罗马天主教会），把招聘重点放在低层可能对组织非常有效。但是，如果组织职能需要不断创新（例如贝尔电话实验室），则应当在所有的层次上招聘人才。

保守者尤其可能赞成从内部提升。相反，狂热者可能赞成在任何层次上进行招聘，因为这样有助于促进他们的政策。权力攀登者赞成在他们自身所在的官僚组织中的内部提升，但也赞成在他们可能跳槽进入的其他官僚组织的所有层次中实行招聘。倡导者和政治家也有这种复杂的情感。

231 然而，有一个因素鼓励所有类型的官员支持从内部提升。官员需要很长时间才能形成有关自己所在官僚组织正式和非正式结构的知识。假如他调任到另一个官僚组织，他必须承担形成类似知识的成本。官员为特定官僚组织服务的时间越长，调任的成本就变得越大。如果他自己的官僚组织只从内部提升，由于所有的外部竞争都被排除，他获得内部提升的机会就会增加。因此，官员为特定官僚组织服务的时间越长，他就越强烈地赞成只从内部晋升的政策。这种政策具有自我加强的效果：如果这种政策已经实行很长时间，大多数高层官员将来自这个行列，他们也会支持内部的晋升。

在高层职位上引入从外部招聘的人才，同样具有自我加强的效果，但它的影响比较微弱。高层职位的外部人员可能带来一些以前曾经与他们在一起的同事，当他们需要绝对可靠的下属的时候更是如此。他们也可能是因为遭遇了怨恨他们的保守的内部人的敌视，而提拔更多的外来人员。尽管如此，每一个官僚组织必须从内部提拔一些人员，以激励承担责任、冒风险和表现主动性的低层官员。因此，即使来自外部的高层官员，也处于内部提升的压力之下。相反，很少有从组织外部招聘人员来填补高层空缺的压力。除非有相反的特殊原因（例如官僚组织缺乏技术人员），这种不对称的压力，逐渐增加了高层职位的人员从内部晋升的比例。

招聘政策与官僚组织的代表性功能

一些政治科学家认为，政府官僚组织从总体上形成了除传统的立法、行政和司法部门之外的又一部门。假如是这样的话，它如何适应由国家、州、市和其他具有管辖权的单位构成的宪法框架的许多问题就产生了。与人员招聘有关的问题是，政府的官僚组织能否被看成是代表性机构。诺顿·朗和彼得·沃尔都宣称，在美国联邦官僚组织中的人员，比在国会中的人员更能代表全体美国人民。[①] 而且，诺顿·朗认为行政事务具有重要的代表性功能：

> 在缺乏把他们（被抽样调查的招聘人员——译者注）和他们的同事区分开来的职业等级体系的情况下，与一部分经过严格选举出来的代表相比，这次被抽样调查的成员更能回应广大公众的需要和愿望。那些代表是选举机制强加的，选举机制经常赋予更多权力的对象是竞选活动的支持者，而不是投票者。[②]

232

为了保护这种功能，他建议：

> 对一个具有民主性和代表性的官僚组织来说，人员招聘过程的重要意义远远大于只追求熟练技术的理论成见……在招聘过程中，代表性一定是首要考虑的因素。[③]

这种观点对于非民主社会也具有重要的意义。如果官僚组织本身就意味着他们绝对代表那些产生其成员的人民，以及那些向他们施加压力以使之采纳某些政策的外部机构，那么，官僚组织可能使一些社会主义国家的社会的“民主”的程度远远高于大多数西方政治理论家所认为的。

我们不准备检验那些支持朗氏理论的经验性证明。相反，我们将分析官僚组织发挥代表性作用的条件，并试图发现这样的条件是否存在。

要建立诺顿·朗设想的代表性类型，必须具备四个充分且必要的条件。第一，在他们目标结构的重要层次上，官僚组织的成员必须具有与全体人员相同的价值观。这意味着官僚组织成员的价值观应当与全体人员随机抽样调查的价值相同。第二，官僚组织成员与全体人员共同的价值观必须与官僚组织的职能有关。第三，官员必须具有依照全体人员共同的价值观去塑造官僚组织行为的愿望。第四，官员必须具备足够的权威，能够运用这些价值观去决定官僚组织的行为。

官僚组织的成员是否真正代表全体人员，极大地取决于官僚组织的招聘政策。诺顿·朗相信，一定要运用这样的招聘政策，才能获得这样的代表性。这种情况的发生是自然的，所以，其概率可能与他的主张无关。然而，我们希望对这种概率做

---

① 诺顿·E. 朗：《政体论》(Chicago：Rand, Mcnally & Company, 1962)，64～76 页；彼得·沃尔：《美国官僚政治》(New York：W. W. Norton and Company, Inc., 1963)，172 页。

②③ 诺顿·E. 朗：《政体论》，70 页。

简要的分析，因为这关系到非民主社会的官僚组织是否在总体上能够代表社会。

组织职能的专业性很强的官僚组织，通常是由那些受到良好职业培训的人员来做关键性的决策的；因此，他们的代表性比较重要。如果他们是在官僚组织的外部获得培训后才被雇用，那么，他们可能不成比例地代表更加富有的社会阶层，因为这些阶层比起更加贫穷的阶层来，受到良好教育的概率较高。然而，如果他们是由
233 官僚组织自身进行培训的，那么，他们可能更具有代表性，这取决于官僚组织的招聘政策。只要这些政策所要求的特点在人群中的分布是不成比例的，官僚组织成员的人数就会不成比例地代表这些群体。例如，M. 贾诺威茨认为，军事官员不成比例地从农村地区招聘。[①] 因此，如果官僚组织所需要的组织成员，其特点的分布与特定的社会群体无关，那么，组织成员就可能具有充分的代表性。

官僚组织的代表性同样严重依赖其在社会上的相对地位。如果它具有较高的社会地位，就会吸引来自具有上层和中层背景的人员。这些人的优越的教育和社会名望，将会帮助他们在官僚组织中获得职位。相反，假如官僚组织的社会地位较低，它将更密切地代表比较贫穷的阶层。

最后，官僚组织的代表性，还部分地取决于其他组织的招聘政策的类型。如果他们拒绝接纳那些其他官僚组织并不排斥的某些群体，那么，这些群体可能会不成比例地被其他官僚组织所吸引。联邦政府机构中的黑人成员就属于这种情况。相反，如果其他组织吸收该群体的成员，他们则可能在该官僚组织中具有很低的代表性。因此，官僚组织的成员不可能代表整个社会，即使实行完全无差别的招聘政策也是如此。

这些分析表明，官僚组织不可能自发地按照代表社会整体的要求来雇用组织成员。事实上，政府官僚组织整体可能比单个的官僚组织更具代表性。但是，官僚组织的人员招聘政策并不是整体性的。因此，如果每一个官僚组织的人员都不具有代表性，则所有的政策都将是由不具有代表性的成员制定的。在政策制定过程中，不同官僚组织之间的讨价还价只能部分地消除这种影响。

在制定政策时，官员也缺乏使用代表性价值观的动机。迫使他们寻找具有代表性目标的压力，远远低于寻找个人目标或组织目标的压力。在他们的权力设定中，有许多来自其他机构的直接压力，但不是朗氏所设想的寻求代表性的压力。官僚组织的官员没有选举的压力，因此不需要为他们的政策辩护。强制机制的缺乏，进一步降低了官员按照朗所设想的代表性途径行事的概率。

18.7 官僚组织中的教化

教化的性质

234 教化的目的，是通过使人系统地接受那些根据一定目的筛选过的信息或思想，

① 莫里斯·贾诺威茨：《职业军人》(New York: The Free Press of Glencoe, 1960)，85～89 页。

以改变他的深层目标结构。既包括改变他的现有目标，也包括增加新的目标。[①] 改变一个人的表层目标（例如他下一个休息时间的行为）不是教化，而只是一种影响或说服。教化涉及相对深层次的目标，但可能影响几个层次的目标。

教化的运用

改变深层次的目标是极端困难的。需要投入大量的时间和精力，而且不一定就能够取得令人满意的结果。因此，通过有选择的招聘比通过教化，对获得目标一致可能更经济有效。但是，在几种情形下进行有选择的招聘是无效的。当官僚组织所需要的深层目标，一开始就背离了社会的一般常规行为时，无效选聘就会出现。一个组织只要出现下列情况，无效选聘就会发生：

- 组织行为与社会主导模式水火不相容。
- 组织行为要求克制人类社会普遍存在的追求（例如，宣誓要安于贫穷与贞节）。
- 组织行为要求在日常生活的几乎所有方面遵守基本原则。

当社会容纳了具有合适的深层目标的人们，而又不可能认同他们的深层目标时，第二种情形就会出现。发现潜在的领导者就属于这种情况。当具有合适的深层目标的人被认同，但又不能被引入组织时，第三种情形就会发生。这意味着，在同等条件下，地位低的组织比地位高的组织，需要从事更多的教化。

教化不仅用来向新成员提供合适的目标结构，也用于维持现有成员的目标结构。许多官僚组织的职能具有腐蚀其成员的目标结构的倾向。例如，警察经常面临接受贿赂或者放纵犯罪的诱惑。假如他们的目标没有经常被强化，在实现官僚组织的社会职能时，他们的行为将会逐渐变得无效率。由于官僚组织不必在其成员的思想中创造完全新的深层目标，重新教化一般不会像最初的教化那样困难。

教化的经济学分析

需要改变的目标层次越高，在任何层次上达成一致性的期望越强，教化之前与教化以后之间的目标差异越大，则教化一定数量的人员的成本越大。由于教化成本 235
可能变得巨大，官僚组织经常采取以下几种类型的行为来节约成本。

第一，官僚组织避免其职能要求对成员进行教化的程度，超过现有组织结构的允许范围。教化需要特别的组织安排。如果这些安排会明显改变官僚组织的整体结构，其领导人通常会反对承担需要这种教化的社会职能。因此，特定官僚组织履行那些要求深层目标一致的职能的能力，部分取决于它是否属于那种需要教化才能够履行这些职能的组织结构。

---

① 参见加里·S. 贝克尔：《人力资本投资：一项理论分析》，载《政治经济学杂志》，第 70 卷，第 5 号，第 2 部分（增刊：1962 年 10 月），12、17 页。

第二，官僚组织通过有选择的招聘，尽量降低教化的需要。要求深层目标高度一致的官僚组织，在进行人员招聘的过程中，需要进行更多的选择。

第三，官僚组织尽可能地减少要求达成一致的深层次的目标的数量。

第四，他们只对较长时期内极其稳定的相关目标进行教化。教化是一种人力资本投资，对短期内将会过时的目标进行教化是缺乏效率的。这意味着，对深层目标的教化通常只集中在一般的原则上。

第五，官僚组织通常只对为组织长期服务的人员进行强烈教化。他们经常给其成员提供舞台，进行长时期的教化，以尽早排除那些不可能履行组织使命的个体。例如，武装部队仅仅派遣职业官员去高级军事院校。与此相反，当组织成员需要在加入组织后立即进行教化时，官僚组织可能强迫他们在长时期内为组织服务（如武装部队对军事学院的毕业生的要求）。

第六，官僚组织对高层成员的教化多于对低层成员的教化，因为前者比后者需要更高程度的和更深入的目标一致。把高度忠诚于组织的成员提升到较高职位上，可以部分地实现这一目的。

隔离被教化者

教化的有效性，主要取决于被教化者与有害影响之间的隔离程度，这些有害的影响，背离了转变他们的深层次目标的期望。因此，频繁地使用教化手段的官僚组织，创造了特殊的安排，使被教化者与官僚组织的其他成员以及外部机构隔离开来。

这样的安排通常包括实施教化方面的专家，以及为在身体和精神上隔离被教化
236 者的设施。需要隔离的程度，取决于期待的目标一致的深度和强度。教化的机制，包括与外部世界的终身完全隔离（如一些宗教组织），四年高度控制环境下的生活（如武装部队的院校），几天特别的课程（如许多适应性课程）。

为了在组织成员中间保持目标的高度一致，或者为了在原目标被破坏后重新获得目标的高度一致，从互相冲突的影响中隔离出来也是一种有效的机制。把军官及其家属从社会其余部分隔离开来的传统做法，就是一个例证。①

因此，教化组织成员的需要，可能对官僚组织的运作甚至结构具有深远的影响。如果其职能特别需要高度的目标一致，它可能不得不限制其成员与外部人员的关系。因此，它会形成滞后于外部环境的、错误的观念，正如苏联的外交使团一样。为了防止这种结果的出现，其领导人可能不得不设立特殊的信息交流和调查部门。而对于隔离较少的官僚组织，这是不必要的。而且，进行教化的设施和人员培训，消耗了官僚组织的资源。最后，在这样的官僚组织里，对其组织成员的严格要

---

① 正如莫里斯·贾诺威茨所言："在城市社区中，很少对工作区与居住区进行隔离。相反，军事社区是相对密切的社区，在那里，职业和居住生活完全是一体的。"然而，他指出，这种情况正在被军事职业与其他职业趋同的变化所侵蚀。参见《职业军人》，175～195 页。

求，迫使官僚组织设计成本高昂的招聘程序。

一些要求深层次目标一致的官僚组织，也通过渗透的方法实行隔离。他们设立许多次级组织，覆盖了从年轻人的俱乐部到老年人团体等生活的每一个方面。因此，他们的成员能够参与广泛的活动，而无须与“异己”的思想与人员接触。

实际上，将公民隔离在相对同质的群体中，是增强目标认同的一种极其重要的手段。城市郊区的阶层结构、学校里的种族隔离和冷战时期的旅游限制等都与此有关。

官僚组织的意识形态

19.1 官僚组织为何具有意识形态

意识形态怎样担当沟通的手段

在早期的文献中，我们把意识形态界定为“好社会的一种口头蓝图以及建构好社会的主要工具”①。按照我们的假设，官员通常具有为他们的官僚组织建构意识形态的动机，即使实现这种好社会的蓝图并不包含他们的任何个人愿望。然而，这种意识形态只是关注与官僚组织的职能相关的一部分社会。因此，我们把官僚组织的意识形态界定为“与特定官僚机构的职能相关的部分好社会的口头蓝图，以及建构该部分好社会的主要工具”。

官僚组织的意识形态是由高层官僚发展出来的，因为它们是官僚组织内部与外部的某些群体沟通的有效手段。只要意识形态能够说服控制资源的外部机构持续地提供资金，即使它不直接为这些机构提供服务，官僚组织就能够生存下来。为了实现这个目的，最合乎逻辑的方式就是向他们表明，官僚组织的政策和行为是如何有利于他们或者他们所重视的其他人群。然而，这样做，需要考察具体的环境条件、官僚组织的行为、可选择行动方案等。但是，在官僚组织需要说服的人群中，许多人既没有时间也没有兴趣去注意这些细节，尤其当他们的行为涉及许多官僚组织

① 安东尼·唐斯：《民主的经济理论》，96 页。

时更是如此。从他们的观点看来，详细了解官僚组织的行为是非理性的。

面对与不愿意聆听细节的人进行沟通的紧迫需要，官员必须诉诸快捷的方式。 238
他们发明和发展了官僚组织的意识形态，也就是说，每一个官僚组织的志向的蓝图，代表着他们终极的政策目标——关系到一部分好社会的蓝图。那么，其他相关的人（例如国会议员、投票者或者官僚机构自身的低层成员）可以在决策制定过程中使用这些意识形态，而无须非理性地支付高昂的信息成本。因此，在政策选择的过程中，意识形态提高了关键决策者在实际上考虑官僚组织职能的概率。

高层官员眼中的意识形态功能

高层官员可以运用意识形态来实现用其他方法难以达到的目标：

首先，他们能够运用意识形态去影响外部人群，以支持官僚组织，或者至少减少所遭受的批评。这些外部群体包括：

- 负责向官僚组织分配所需资源的人，例如，国会议员或者富有的私人捐赠者。
- 政治家或其他对削减可行支出比较有兴趣的人。假如他们不熟悉特定官僚组织执行的这些职能，官僚组织很可能就成为他们“节约板斧”的诱人目标。
- 全体纳税人。在某种意义上，每一个纳税人对官僚组织都有理性的偏见。他知道它正在花他的钱；假如他没有意识到官僚组织为他带来的利益，他往往会支持撤销它或者至少减少其活动的政策。因此，每个官僚组织都适宜发展有趣的和有说服力的意识形态，以说服纳税人确信官僚组织提供了足够的收益，避免受到他们的敌视——例如美国维和部队的做法。

其次，官员可以在官僚组织成员之间培养更强大的目标认同。因为，大多数低层官员都是专业人士，与普通公民一样，他们不可能了解官僚组织的所有行为。如果任由这种“信息缺失”盛行下去，官僚组织很难获得一致的目标。但是，意识形态提出了官僚组织的基本愿望，其主要部分至少向所有成员传达了一致认同的目标，因而可以有效地协调组织成员的行为。

再次，官员可以运用意识形态来有选择地招募组织成员，吸引有助于形成一致目标的人员，排斥那些具有相反目标的人员。如果目标认同对官僚组织职能非常关键，这一点是特别重要的。

最后，意识形态一旦形成，当其他的选择标准不切实际或者不明确时，它能够被频繁地用于决策制定。官僚组织的高层官员最初形成意识形态，可能只是实现其 239
他目标的权宜之计。然而，在有些情况下，很难清楚确定在几个方案中，哪个方案最有助于实现上述目标，尽管很容易确定哪个方案在意识形态上更为优越。在这种情况下，意识形态能够帮助官僚组织在做出决策时，至少保持意识形态上的一致。

“消费者”运用意识形态的原因

前述的分析表明，意识形态给高层官员提供了影响那些不愿意了解详细信息的

人们的一种手段。但是，为什么这些消费者更加愿意聆听意识形态呢？答案取决于有关潜在消费者的类型。可以做如下分类：

（1）在政策制定过程中，组织职能需要考虑官僚组织影响的外部机构，我们称它们为“积极的外部消费者”。

（2）官僚组织的行为只会对其功能产生轻微影响，但其行为反而能够对官僚组织产生强烈影响的外部机构。它们对官僚组织通常的态度是理性的冷漠或者视而不见。这些我们称之为“消极的外部消费者”。然而，即使官僚组织只能轻微地影响它们的职能，如果官僚组织使它们相信官僚组织对它们的影响，它们也可能会对官僚组织感兴趣。它们拒绝关注太多的信息，但官僚组织可以使用有效的意识形态工具对它们产生影响。在官僚组织与这些机构的关系中，官僚组织就像新产品的发明人，通过广告使人们相信新产品的效用。

（3）在与外部机构打交道时，必须使用意识形态的官僚组织的成员。这些“积极的内部消费者”需要官僚组织的意识形态。

（4）其职能不要求他们使用意识形态的官僚组织的成员。这些是“消极的内部消费者”。

对于任何特定的官僚组织而言，世界上的大多数人不会受其行为的明显影响，几乎在所有的环境下都会忽视其意识形态。我们称他们为“非消费者”[①]。对于官僚组织而言，区分非消费者和消极的外部消费者是困难的，因为官僚组织很难清楚地获知它的行为能够影响谁以及影响的程度。

以上的分类显示，积极的消费者具有通过它们的社会职能来使用官僚组织的意识形态的动机。它们需要做出与官僚组织行为相关的决策，使用意识形态可以降低
240 信息成本。但是，消极的消费者如何呢？由于它们没有必要了解官僚组织的意识形态，除非官僚组织可以成功地向它们展示意识形态对它们的价值，否则，它们将对官僚组织的意识形态漠不关心。

官僚组织的领导可以使用两种方法，去穿透消极的外部消费者的“理性的冷漠之墙”。一种方法是免费向它们提供意识形态的信息，为了实现这个目的，可以将意识形态的信息注入它们免费的信息流中。在大多数现代社会，一些共同的信息来源为人们提供了大量免费的信息，包括报纸、通讯社、知名的电视新闻评论员以及大众期刊。如果官僚组织能够运用这些信息渠道去传播关于它们自身或其意识形态的信息，就能够吸引人们广泛的注意。因为人们不费举手之劳就能了解官僚组织的行为。

克服冷漠的第二种方法，是使消费者可以从中获取利益。使这些信息变得有趣、令人惊异、令人兴奋、令人好奇，可以取悦消费者，这种方法不受其用途的影响。一些官僚组织（例如国家宇航局）与其他官僚组织（例如海岸和土地测量局）相比，在自然资源获取方面具有明显的优越性，但是，在给信息或者意识形态概念

① 某些非常大的官僚组织可以间接或者甚至直接影响世界人口的主要部分（例如美国国防部），但是，世界人口的大多数可能对此并不了解。

涂上新颖或者娱乐性的外衣方面，所有的官僚组织都具有惊人的创造力。

这解释了官僚组织在向通讯社、记者和其他提供许多免费信息流的机构发布“新闻”方面为什么存在如此剧烈的竞争。新闻发布的目的，在于表明它们完全能够胜任重要的社会服务工作。制造这种可人的形象，目的在于消除全体纳税人由于对其服务缺乏了解而产生的理性冷漠。因此，每一个官僚组织都尽力在公众思想里培植其意识形态，希望在决定是否支持加强或支持削弱官僚组织的政治行动时，公众会使用它。

然而，这不是消极的内部消费者使用官僚组织意识形态的原因。消极的内部消费者发现使用意识形态非常有利，主要有下列原因：使用意识形态，可以帮助他们理解官僚组织其他部门的行为，而无须支付获取详尽信息的成本。如果他们正在决定是否加入或者继续留在官僚组织中，使用意识形态，可以发现官僚组织的目标与自身的非自利目标之间是否兼容。当其他标准不太可行或比较模糊时，它能够帮助他们做出决定。最后，为他们的官僚组织的政策提供社会接受的合理化基础，有助于维护他们的自尊。所有的官员都想把他们的行为说成是为广泛接受的社会职能服务。即使官员的动机完全是自私的，采取这种途径仍然是理性的，因为社会愿意向提供其需要的服务的人授予更多的特权。 241

由于一些机构需要通过一些代价不高的途径获取官僚组织的信息，而官僚组织也需要这些机构的良好意愿，于是，官僚组织创造了意识形态。意识形态一旦创立，同样可以用来影响对意识形态没有积极需要的人员。

19.2　官僚组织意识形态的特征

官僚组织意识形态与政党意识形态的差异

在民主政治中，为了有效地与其他机构沟通，官僚组织与政治党派都形成了意识形态。为了揭示官僚组织意识形态与政党意识形态的差异，我们将会尽力阐明官僚组织意识形态的特征。①

第一，政党意识形态比任何特定官僚组织的意识形态拥有更多的潜在消费者——通常是通过严格命令的形式。一般而言，在社会上的每个公民都受到政党的直接和深远的影响，但是，不一定受特定官僚组织所影响。因此，几乎每一个公民都是政党意识形态的潜在消费者，但只有一小部分公民是特定官僚组织的意识形态的潜在消费者。

第二，一般而言，公众对特定官僚组织的意识形态的兴趣小于对政党意识形态的兴趣。首先，选举定期地将人们关注的重点放在后者上面。立法机关审查预算

---

① 有关政党意识形态的详细分析，参见安东尼·唐斯的《民主的经济理论》，96～141 页。在本章中，我们使用“政党”的概念表示职业政治家，他们寻求的是官职，而不是获得对职业政治家的长久支持。

时，政府官僚组织也受到定期的关注，但是，投票者的数量远远多于立法者的数量。

第三，在其内容上，与政党意识形态的消费者相比，官僚组织意识形态的消费者对官僚组织的关注更深入。民主政体的政治家的主要动机，在于再次当选而不是实质性的政策偏好，因此，政党意识形态的作用主要是影响政党组织的外部人员。相反，官僚机构意识形态的主要作用在于影响官僚组织的内部行为。组织内部的成员通常比一般大众对其组织行为感兴趣，因为他们受其影响很大。

第四，在民主社会，执政党的意识形态，本质上比永久的官僚组织的意识形态更加自满和乐观，因此，在这两种群体的意识形态之间存在着长期的对立。为了赢得下次的选举，负有职责的政党千方百计表明，所有重要问题都被它们成功地处理，以及每件事都处于它们的控制之下。因此，其意识形态强调目前执政的功绩而
242 弱化其中的问题。但是，大多数政府官僚组织只负责组织的支出，往往只寻求获得更多的资金。于是，官僚组织形成了“扩张主义的”意识形态，即非常强调尚未解决的问题、尚未提供的服务和其他不足的指标（尽管是以乐观的方式），以表明官僚组织正在果敢地同这些问题作斗争，因而也经常需要更多的组织经费。反对党经常利用这种意识形态，如同在国会里军队长官用具体的事例反对在职国防部长的政策一样。

可以对这四种差异作进一步的区分。典型的官僚组织具有相对较少的但比较关注的听众，与政党拥有很多的但不太关注的听众的情况形成对比。因此，官僚组织的听众通常需要更加准确的、详细的和成熟的意识形态。官僚组织狭窄的活动范围和非常专业化的行为本质强化了这种差异。而且，在日常的决策过程中，官僚组织更多地使用它们的意识形态；因此，从更深层次的角度看，与政党的意识形态相比，官僚组织的意识形态更具有内在的一致性。

官僚组织意识形态的一般特征

由于官僚组织的意识形态是由最高层官员为服务他们的自身利益所创立的，这种意识形态至少具有七个共同的特征。

第一，强调由官僚组织行为产生的正面效果，淡化达到这些目的的成本。

第二，官僚组织意识形态的任何变化，所涉及的变量几乎都是组织职能的维持或扩展，而不是组织职能的削减。之所以具有这两个特点，是因为高层官员希望为组织目前的规模辩护（假如它被保守者支配），或为需要扩大规模辩护（假如它被倡导者、狂热者或权力攀登者支配）。

第三，官僚组织意识形态界定其活动的合适范围的准确程度，将取决于其领域是否被其他的官僚组织侵犯，或者是否通过自身官僚组织的“职能帝国主义”而得到扩展。当其他的机构正在尽力获取某个官僚组织的职能时，后者的意识形态将会非常明确地划分其活动的合适边界。这表明其他的机构超越了它们合理职能的合法边界。相反，当官僚组织自身在寻求侵犯其他机构的领域时，关于自身的合适职能

与其他机构的合理职能之间的界限，其意识形态是非常模糊的。

第四，每个官僚组织的意识形态，都强调它从总体上为社会或者为大量的公民，而不是为特殊利益集团提供利益。甚至当官僚组织的实际支持基础主要由小型的特殊利益集团组成时也是如此。这些集团非常清楚，官僚组织怎样使它们受益。*243* 但是，其意识形态在设计时，主要是为了博得那些没有关于其提供的利益的详细信息的人们的支持。而且，强调获取的特殊利益会削弱官僚组织的主张的可信性，即主张其活动应当延续或者扩展，以便使全部公众能够获取值得的回报。

第五，每个官僚组织的意识形态，都既强调它们的效率在愿望上和现状上都很高，又强调集权控制的协调。效率被广泛地认为是值得期待的品质；对它的强调使官僚组织看上去更值得支持。与此类似，意识形态能够提高组织内部的经济效率，加强组织协调，增加官僚组织高层官员的相对权力。然而，要求鼓励革新的组织（例如研究实验室）则需要相对宽容的气氛，它们的意识形态所强调的，是它们成员的个人自由，而不是集权控制和效率。

第六，尽管官僚组织的意识形态比政党的意识形态更加明确和具体，它们仍然必须保持相当的一般性。过于具体的意识形态会削弱为其组织职能辩护的有效作用。

第七，每个官僚组织的意识形态，都夸大其已经取得的成就和未来的能力，而缩小其失败和无能。由于意识形态是由负责组织执行的官员创立的，而不是由客观的观察家创立的，这种结果是不可避免的。

这些特点表明，官僚组织的意识形态不会准确地反映官僚组织的实际行为。它是官僚组织高层领导理想的蓝图——是为他们定制的公共关系的理想媒介。然而，如果官僚组织的意识形态与组织的行为完全无关，那么，其领导人将会逐渐了解到它们很难实现其预期的目的，这样的意识形态对他们的决策是不可靠的。因此，官僚组织的行为至少必须显示其向着意识形态指示的方向发展的趋势。通过塑造其组织行为以适应其意识形态，通过转变意识形态以使其与组织行为一致，或者通过上述两种途径，可以实现意识形态与组织行为的一致性。由于意识形态本质上是一种理论，一般来说，改变官僚组织的意识形态比改变其行为更容易。此外，如果意识形态的概念已经成为官僚组织获得支持的手段，即便是改变意识形态的理论概念也是困难的。

19.3　意识形态的惰性及其影响

通过高层官员的时间和精力的投资，官僚组织逐渐形成了自己的意识形态。意识形态的作用，在于建立外部支持和协调组织内部成员的行为，使他们同意意识形态表明的组织使命和组织职能。因此，意识形态任何显著的变化，都可能导致其外 *244* 部的和内部的支持的变化，除非意识形态的变革能够被证明是在新的环境条件下的理性行为。但是，由于人们不愿获知更多的信息，向意识形态的消费者解释这种变

化或许是困难的。因此，如果需要投入很长的时间使他们习惯接受某种意识形态，可能需要投入同样长的时间才能使他们相信改变意识形态的必要性。

这意味着意识形态通常是滞后的。官僚组织周围发生的事件可能迅速改变官僚组织的环境，只有改变意识形态，才能为官僚组织的受益人提供真实利益。然而，由于理性的无知，如果受益人对这些新情况不了解，他们可能继续支持旧的意识形态，即使这种行为已经不再符合他们最大的利益也如此。

当突然爆发的事件使官僚组织的意识形态不合时宜时，它的高层领导人可以有三种选择。第一，他们可以保持过时的意识形态，并且使他们的行为与之保持一致，因而也就不能为官僚组织的受惠人提供真实利益。这样做会产生滞后的意识形态和滞后的行为，领导人需要承担被指责无效和迂腐的风险。第二，他们可以保持过时的意识形态，但采取与他们的受惠人的真实利益一致的行动方式，尽管这种方式与其意识形态不一致。这样做会产生滞后的意识形态，但是不会产生滞后的行为。在这种情况下，他们需要承担被指责为伪善的直接风险。第三，领导人可以倡导一种与官僚组织的受益人的真实利益一致的新意识形态，并采取适应新意识形态的行为。这样，他们的意识形态和他们的行为就都不会滞后。在这种情况下，他们又要冒着被官僚组织的支持者认为在意识形态上不可靠的风险，除非后者能够相信新的意识形态是正当的，这是最直接的风险。

关于政党的意识形态，政治家也经常被置于相似的进退两难的境地。但是，由于政治家必须面对周期性的选举，而官僚通常是长久的野心家，所以政治家具有典型的短期行为。而且，政治家的选民潜在地包括了选区内的全体成年公民，他们大部分人对政治和经济事务处于理性的无知状态中。因此，在短期内，政治选民一般具有滞后的意识形态。

相反，官僚组织的“选民”主要是由其外部支持者组成的，包括直接的受益人、同盟者和供应商。这些支持者大多非常了解官僚组织，不太可能具有滞后的意识形态。

而且，与官僚组织的官员相比，政治家忽视滞后的意识形态可能产生更加严重
245 的后果。如果政治家迅速改变自己的意识形态和行为，而选民保持着落后的意识形态，那么，就会招致他的选民的短期不满。在他能够教育选民认识到这一点之前，他可能在下一次选举中失败。另一方面，官僚组织的官员能够转变意识形态和行为，而无须担心失去职位，特别是当他知道他的选民不久将会发现他正在以最符合他们利益的方式行动时，更是如此。因此，在回应环境的变化方面，官僚组织的意识形态可能比政党的意识形态更具灵活性。这意味着，当公众拥有的“真实利益”是错误的观念时，官员能够比政治家更好地为公众的真实利益服务。当然，当官僚组织受政治家的统治时，官僚组织的意识形态不可能完全不受到政治家的意识形态的影响。然而，官僚组织的官员们不需要像政治家那样对普通公众的意见非常敏感，因为他们不是选举产生的，不需要对公众直接负责。

这种相对的不敏感性也有其缺陷。一个在特殊利益团体中获得强大的外部支持的官僚组织，能够在很长时间内对抗绝大多数人的利益，尤其是当大众没有意识到

这个官僚组织的存在时。

无论如何，只要官僚组织的领导由于害怕失去支持而在改变其意识形态的问题上受到约束，他们就将部分地失去对意识形态的控制。他们与官僚组织的支持者共同拥有这种控制权，尽管后者可能根本没有意识到自身对意识形态的影响。

19.4　最需要意识形态的官僚组织类型

由于官僚组织的意识形态的主要功能，是为了与没有获得官僚组织的详细信息的群体进行交流，以取得组织内部目标的高度一致。沟通和认同在组织中具有重要作用的官僚组织，最有动机发展和使用意识形态。这类官僚组织包括：

- 大规模的官僚组织。他们需要意识形态为适当的内部一致提供基础。
- 需要招募具有独特个性成员的官僚组织。广泛的意识形态可以吸引具有合适特点的潜在成员。
- 向大多数人提供间接收益的官僚组织。这样的官僚组织需要运用意识形态，以使这些人相信他们确实获得了一定的收益。
- 其组织职能要求组织内部人员的目标高度一致的官僚组织。
- 从事具有高度争议活动的官僚组织。由于处于不断被抨击的环境中，它们需要向其成员和外部世界证明自身存在的正当性。
- 组织职能与其他机构的职能重叠的官僚组织。这种组织经常需要抵制其他组织对其领域内的职能的侵犯，或者需要侵犯其他组织领域内的职能。通常情况下，官僚组织真正关注的议题是获得资金与权力。但是，这些议题必须在组织的意识形态的范畴内，以及在那些只关心官僚组织干得如何的外部人的获益效率的范畴内提出来。 246
- 试图迅速扩张的官僚组织。它们需要向提供资源的人证明，它们想获得更多资源具有正当性。

不论官僚组织的高层官员是否真正相信意识形态，或者只是从自己的利益出发来考虑意识形态，上述类型的官僚组织必须具有自身的意识形态。

无知对政府预算过程的影响

引　言

本章将简明地分析无知、信息成本、组织结构以及官僚组织的预算过程之间的一些基本关系。[①] 首先，我们必须区分两种类型的官僚组织。自治型的官僚组织负责自己的资金筹集和使用，比如教会和私立大学。一部分大型组织属于依赖型的官僚组织，主要负责资金的筹集或者资金的使用，很少同时具有两种功能，几乎所有的政府官僚组织都属于这种类型。

官僚组织属于自治的或者是依赖性的，主要取决于相关分析的规模。例如，哈佛大学的经济学系属于依赖型的官僚机构，但是哈佛大学中的某些部门属于自治型的官僚机构。几乎每一个大型的自治型的官僚组织，都可以看成是依赖型的官僚机构的集合。这里，我们只关注依赖型的官僚组织，因为大部分官僚组织属于这种类型，它们的预算过程遵循一个普遍的模式。但是，我们的许多结论同样适用于自治型的官僚组织。

根据组织内部结构的差异，依赖型的官僚组织还可以分成几类。需要强调指出的是，民主社会的政府官僚组织与非民主社会

---

① 本章的分析应归功于大量的著作。这些著作包括：C. E. 林德布洛姆和 D. 布雷布鲁克的《决策的策略》；阿伦·威尔达夫斯基的《预算过程的政治》（Boston：Little，Brow and Company，1964）；沃纳·R. 希林的《国防预算的政治：1950 年的财政》，发表在沃纳·R. 希林、保罗·Y. 哈蒙德和格伦·H. 斯奈德主编的《策略、政治和国防预算》（New York：Columbia University Press，1960）中；安东尼·唐斯的《民主的经济理论》，以及他的《为什么在民主制中政府预算太小》，541～563 页。

的政府官僚组织有着不同的预算过程。我们将主要关注前者，尽管我们的许多分析也适用于后者。 248

20.1　无知的类型

任何社会的政府预算过程，都不可避免地导致其参与者的无知。理论上讲，民主社会在制定出行动计划之前，每一个政党都必须知道公民需要什么以及什么政策是可行的。每次投票都必须知道执政党及其反对者支持什么。在民主社会和非民主社会中，高层官员必须知道他们的领导者需要他们实现什么目标，他们的竞争对手可能反对什么，他们的下属具有什么样的能力。

然而，所有这些信息都是昂贵的，即使不是在资金方面昂贵，至少也在时间方面昂贵。而且，现代政府必须执行许多政策，它们的性质极其复杂。官僚组织运作的复杂性与个体或者小团体汲取信息的有限能力之间，存在着巨大的差距。这种差距存在于预算过程的核心部分。在民主社会中，官僚组织行动计划的最终决策者，或者是个体（民主政治中的投票者），或者是相对小规模的团体（立法机关、最高行政长官及其民主政治中的全体职员，或者在非民主社会里的中央政治权威）。它们必须在相对无知的基础上做出必要的判断。没有任何组织安排能够改变这个事实，“整个预算过程就是集中有限的能力创造最大化的效果，以减少无知对预算的影响”。

在民主社会中，直到目前为止，对关键的政策决定者最无知的是投票人。对于他们当中的大多数个体而言，政治活动属于边缘化的行为，他们几乎对此没有兴趣。另一方面，立法者意识到他们对政策决定过程的影响，具有种种动机去获取各种信息。而且，投票者的人数众多，单个的投票者认为他不可能影响投票结果；因此，理性计算的态度也会导致他对政治的无知。但是，立法机关规模较小，因而个体的投票者存在很大的能够影响投票结果的概率。而且，个体选民比较关注立法机关的代表性；因而立法机关的个体有强烈的动机去投票，并且熟悉选民的愿望。最后，立法机构内部的劳动分工，使每个立法者都可以在某个问题上对其他人的投票行为产生重大影响。因此，与投票人不同，他们有强烈的动机去影响立法机构的决策过程，这或许是所有的立法机关都保持相对较小的规模的原因。这种情况，对于 249
最高行政长官和他的全体职员同样成立。与投票人相比，最高行政长官、他的全体职员和立法机关深深地卷入预算过程中。预算过程的设计目的，是实现它们的影响，而不是个体选民的影响。与此类似，在非民主社会中，预算过程的设计目的，是帮助实现中央政治权威。

20.2　上一年度预算的中心任务

任何官僚组织的上一年度的实际预算，实质上就是它们的行为及其行为成本的

每个要素的记录。这种记录说明它们以往努力的总和。实际上，官僚组织近期的预算，可以看作是以往时间、精力和支出的资本投资。对组织而言，它是一种沉淀成本，因而往往具有理性的惰性。我们在第 16 章讨论了这种现象，这里仍有四个主要方面值得深入分析。

第一，上一年度的预算代表着一种分配结构已经获得了共识。每个官僚组织都向其权力设定结构中已经获得共识的平衡位置移动。这些共识并不代表获得各个机构的百分之百的赞成，或者甚至只是彼此比较满意。但它意味着这种现状是完全可以接受的，所以，任何具有权力的相关机构都不会试图改变它。只有经过无数次试错的检验，知晓各个机构的愿望及其相对权力后，这种类型的妥协才能实现。

上一年度的预算代表了这样一种妥协。事实上，它可能包含了许多仍然存在争议的项目。在某些情况下，预算的最后期限迫使在缺乏真正认同的条件下形成决定。在下一年度的预算过程中，许多当事人在持续的斗争中试图改变这种格局。然而，过去协商的结果，为相关的利益代表提供了一个形成均势的基础。

当社会条件发生巨大的变化时，必须经过预算过程形成新的妥协。例如，第二次世界大战使美国的军费支出获得了巨大的增长，它在 1945 年之后不得不缩减。这代表了军事官员、最高行政长官、立法机关和政府之外的大量利益团体（例如国防供应者）之间的妥协。尽管军事专职人员对这种妥协不满，他们还是会接受它（或者顺从或者被撤职）。朝鲜战争的爆发改变了环境，需要另一轮的协商，以形成新的妥协。

250 在众多当事人之间进行协商和妥协是极其困难的，而且代价极高。因此，一旦达成可行的妥协，往往会产生很大的惰性，因为许多当事人希望避免为达成新的协议支付成本。沃纳·R. 希林对这种影响做了如下描述：

> 政策过程影响政策内容的“螺旋”效果……在国防预算方面体现得非常明显。国会和行政部门以同样的方式，年复一年地在一般水平的支出上兜圈子，尽管在国家安全方面获得了突破性的发展……与国防预算相关的问题，是政策精英遇到的最复杂的问题之一。它们涉及许多人的利益和权力，在这些精英之间形成不同的派别。在这种情况下，一种思想一旦获得了认同，就很难挑战它的权威地位；一旦达成协议就很难改变……这解释了预算认同的稳定性和为什么要做变动是如此困难，除非通过连续的、延长的和适度的调整，或者在遭遇极度创伤的条件下，如朝鲜战争，才能进行调整。①

第二，在预算过程中，上一年度的预算扮演着至关重要的角色的另外一个原因，是改变预算需要高昂的成本。在提议对预算进行变革之前，先把它与现状进行对比是理性的。对官僚组织的预算的变革，意味着行为方式的改变，由此带来的变革成本是非常大的。因此，立法者希望发现，预算对现状的改变是否与预算变革的成本相符。

---

① 希林：《国防预算过程中的政治》，220～222 页。

第三，在上一年度的预算中，官僚组织获得了进行预算的实际经验。因此，与未经实验的预算相比，官僚组织更容易计算出其未来的收益和降低其中的不确定性。

第四，仅仅重新考虑去年获得的预算是不够的，因为它只能是对过去各种条件的理性回应。它将投入大量的时间去重新设计对各种条件的理性反应，尽管官僚组织从未遇见这类情形。而且，以往对法律的承诺，使其很难对过去的预算进行大幅度的修改。正如阿伦·威尔达夫斯基所言，“预算可以设想为一座冰山，大部分在水面之下，任何人都难以控制它。”① 唯一的理性反应，是把关注的重点放在变化的环境之上，或者重新调整以前导致严重失败或者强烈反对的预算。因此，官员会以今年的预算为基础，制定出下一年度的预算。为了关注过去或未来的问题领域，他们往往会迅速通过那部分看似令人满意的预算。 *251*

这种推理意味着，立法者不应当关注所提议的预算中的变化，而应当关注隐含于预算中的环境的变化。然而，大多数立法者会依赖预算发生的变化，去发现何处发生了潜在的变化。只要官僚组织不能对潜在环境的变化做出回应，它们的策略就会失去作用。因此，立法者需要更多的信息渠道去了解外界重大情况的改变，这种变化与其关注的预算领域息息相关。

20.3　为减少信息成本所设计的预算评估程序

负责颁布政府预算的政治家，寻求使用他们有限的能力，尽可能有效地处理他们所能获得的大量信息。为了实现这个目的，他们主要使用以下降低信息成本的措施。②

第一，在今年的预算与上一年度的预算进行比较时，他们主要关注边际的变化。

第二，他们把全部的政府预算分成可以由专业人士单独进行评估的不同部分。与所有的立法者都行使一般立法权相比，这种专业分工可以增强立法者在某个特殊领域的影响力。国会的小组委员会就属于这种情况。然而，这种策略也有几个不明显的效果。在关于他自己专业之外的事务方面，每一个立法者都变得日益依赖于他的同事的观点。相反，他获得了对有关他自己专业的政策的更大影响力。如此强调专业知识，减少了个人能力、个性魅力和决定每个立法者总体影响效果的感召力。

另一个需要考虑的因素是，立法者越是强调专业知识，他们就越不能从总体上评估政府预算。因此，大量的专业决策经常对整体决策产生难以预料的影响。这增加了立法者严密控制单个官僚组织行为的能力，但降低了实现良好协调的能力。③

---

① 威尔达夫斯基：《预算过程中的政治》，13 页。

② 这些概念有许多来自林德布洛姆和布雷布鲁克的《决策的策略》，4～6 章。

③ 例子见阿瑟·斯密斯：《美国的预算过程》（New York：McGraw-Hill Book Company，Inc.，1955），163～224 页。

这也增加了立法者忽视某些问题的概率，这些问题不在当前任何官僚部门正式界定职能的管辖范围内。它还可能会导致立法者忽视一个官僚组织的政策对其他官僚组
252 织或者社会上相对无组织群体的溢出效应。消除这种潜在影响的方式，是扩大所有可能受预算影响的相关当事人在提供信息上的发言权。

第三，重要的政治家把许多政策制定看作是一个渐进的过程。单一问题将会持续足够长的时间，或者足够频繁地重新发生，以至于所犯的错误能够通过反馈机制得到纠正。但是，要预见到特定政策的所有结果是不可能的。因此，政策制定者只能依靠过去政策的影响来节约成本。为消除偶然事件影响的一次性政策不能使用这种方法。而且，这种试错方法有着严重的缺陷。它假定被影响的当事人能够意识到他们所受的影响，而且会发出自己的呼吁。因此，它往往使没有组织的群体代表性不足，而组织性群体的代表性过度。而且，由于政策制定者先行动后咨询，在缺乏相关信息的条件下，所采取的行动可能产生无可挽回的危害。

第四，预算的评估者关注会引起最多的公众关心，或者会导致最强烈的抱怨的政策区域。这样，部分预算决策的成本将由评估者转移到具有较高专业知识的各界人士身上，例如，压力集团或者持不同政见的官僚组织的官员。这也有助于消除由于预算过程分散化而在不同官僚组织中形成的差距。如果预算建议是从受到损害的当事方大声疾呼出来的，那么，将可能在没有任何来自于其他地方的敌对建议的情况下做出决定。这种策略与前面讲述的策略，其优点和缺陷都是相似的。

第五，在评估官僚组织的预算提案时，政治家利用大量的专家来提供帮助。这是第 12 章中的控制复制定律的又一个例子。该定律的内容是：“任何对大型组织进行控制的努力都会产生另外一个控制问题。”因此，美国总统的“私人”参谋人员（包括预算官僚组织）现在的人数已经超过了 1 000 人。

任何相对较小的群体，试图控制或者检查由一个或多个大型组织提议的项目，都必须在实质上采用这五种策略。官僚组织的上层官员在制定内部预算时也使用这些策略，非民主社会的政治领导人所运用的策略也几乎是一样的。

增长的官僚政治、社会效率和个人自由

引　言

人们普遍相信，由于大型组织在美国生活中的重要性逐渐上升，美国社会正逐渐被官僚政治所支配。人们普遍不希望出现这种趋势。强烈的批评家认为，每个个体都将陷入一个充满各种由那个巨大的、“没有个性的”组织所制定的规则与规章的紧张网络之中。他们也担心，社会将由高大的办公大楼、浪费的支出、惊人的失误、不计其数的官样文章、令人心灰意冷的拖延、推诿责任以及他们将之归因于官僚主义的其他的令人厌恶之事所支配。

本章将讨论官僚政治化是否真的在增长，是什么因素正在导致官僚政治日益盛行，它们对个人自由和社会行为的效率可能发生什么影响。

21.1　社会正在日益官僚政治化吗?

下述现象可以作为一个社会正变得更加官僚政治化的表现：

- 大型的、非市场组织雇用的劳动力的比重正在上升。
- 由这类组织实施的对政治、经济、社会和文化生活的管制正在不断增加。
- 由那些虽然在大型市场导向公司工作，但其产出无法被市

254 场评估的人员组成的劳动力的比重正在不断上升。它以下列一种或两种方式出现：

（1）在大型公司中，被雇用的劳动力比重不断上升，但这些公司中不直接生产可销售产品的雇员的比重并没有发生相应的变化。

（2）在大型公司里的工作配置的变化，增加了不直接生产可销售产品的人员的比重。

由于这是原创性的理论研究，我们将不去考察各种潜在指标的真实性，而仅仅引用一些有关的统计数字来说明。

首先，在美国被政府雇用的劳动力总数的比例，正在以惊人的速度上升，如表21-1所示。

表 21-1　　包括军事人员的全体政府雇员

年份	数量（千人）	占雇用劳动力的比例（%）
1900	1 110	4.1
1910	1 736	4.9
1920	2 529	6.3
1930	3 310	7.3
1940	3 762	8.3
1950	7 245	12.3
1960	10 867	15.7
1965	12 534	16.8

资料来源：美国人口普查局：《美国统计摘要：1965年（第86版）》（华盛顿特区，1965），216、440页；经济顾问委员会：《经济指标：1965年11月》（华盛顿特区，1965），10～13页；所罗门·法布里坎特：《1900年以来在美国政府活动的趋势》（纽约：国家经济研究所，1952）。

由于大多数政府雇员在官僚组织工作，这无论在绝对数上还是在相对数上，都是美国政府官僚政治正在增长的重要证据。而且，与第二次世界大战以前相比，其增长速度非常快。

其次，我们不能设计出准确、可靠的指标，以显示官僚组织的管制程度是正在上升还是正在下降。然而，自第二次世界大战以来，人们普遍认为，在人类广阔的活动范围内，政府管制的绝对水平已经显著增长。下列事实支持这个结论：政府雇
255 用了更高比例的劳动力，并且消耗了比战前的和平时期更高比例的国民生产总值。

再次，一些证据显示，在美国经济部门中，私人部门的大型公司近年来比小型公司增长更快。从1947年到1961年，股份有限公司的数量增长了115.6%，然而，全体公司的数量仅仅增长了41.0%。[①] 尽管不是所有的股份有限公司都是大型的，在1961年，每一个股份有限公司的所有收益的平均数是692 389美元。它比类似的独资公司的平均数大37倍，比盈利的合伙企业的平均数大几乎9倍。而且，尽管在1961年，股份有限公司仅仅占所有私人公司的10.5%，他们吸收了所有私人商业收益的77.1%。这些数据也显示了股份有限公司相对重要性的上升，自1947年以来，它们占了公司总数的6.8%，商业收益的68.8%。

---

① 美国人口普查局：《美国统计摘要：1965年（第86版）》，489～508页。

这些数字没有显示大型私人公司比第二次世界大战刚刚结束时雇用了更高比例的劳动力。然而，这些数据明确显示它们在私人公司全体雇员的比例在不断上升，由于官僚主义者只有在大型组织中才能存在，这提高了私人公司工作人员成为官僚主义者的概率。

最后，在大型的私人公司中，发生了从生产工作到行政工作的重大转变。[①] 到 1964 年止，行政工作的百分比增加到了 26%。通过成本会计计算，生产工作比行政工作更容易与市场价格联系起来。因此，在制造公司里，行政工作的相对比重的增加至少表明，在这些公司里官僚机构增加的可能性提高了。

不可否认，上述证据并不是结论性的。但它印证了美国官僚政治的作用正在增长。

21.2　官僚政治化增长的相关原因

官僚政治日益增长的四个可能原因，都与现代社会的发展趋势相联系，这些趋势是：总人口变得更加庞大，更加复杂的专业分工，更加精密的技术，城市化程度的提高，人均国民财富随着时间的流逝而增长。

第一，随着社会变得更加复杂，它们产生了更多的冲突，需要通过非市场行为特别是政府行为加以解决。通过复杂的专业分工和特定技术和组织的扩展，现代社会的经济获得了很大的发展。复杂的专业分工在个人之间产生了极其复杂的关系网络。这些关系具有很多外部性，也就是说，个人行为无须通过市场机制而直接影响到其他人的福利。而且，城市化使人们紧密地聚集在一起，城市化程度的日益提高加上专业分工的加深，提高了在各种关系中产生外部性的比例。正如在第 4 章中所指出的那样，这些影响需要由非市场组织实行管制。

第二，现代社会正在增长的人口和财富，加大了许多组织的平均规模，而规模巨大正是官僚主义的必要特征。私人公司的规模正在日益变大，因为大规模的生产能够产生规模经济，提高大型公司的效率。政府机构的规模正在日益变大，因为它们必须面对更多的选民，处理更复杂的与其他机构（包括其他的官僚机构）的相互关系。一个组织的规模越大，它的工作职位符合我们对官僚组织工作的四个标准的可能性就越大。

第三，技术变革促使市场导向工作的机械化。这些工作有两个特征有利于机械化。生产的过程和产品的特征比较容易做出清楚的规定，在进行机械化之前，必须对任何操作进行明确的规定。由于可以清楚地确定成本和收益，十分有利于经济核算。这使得以机械代替人工更有利。非官僚工作的机械化的加快，通常增加了在被雇用的劳动力中的官僚主义者的比例（尽管他们的产出在总体产出中的比例并不必然提高）。

---

① 美国人口普查局：《美国统计摘要：1965 年（第 86 版）》，221 页。

第四，随着社会财富的增加，社会成员更加需要由非市场组织生产的产品。由于个人平均收入的增长，经济活动在人们社会生活中的比重会发生系统性的转变。首先，从事第一产业（采矿、捕鱼、农业）工人的比例下降了，从事第二产业（制造业和材料加工业）工人的比例上升了。然后，第二产业相对于第三产业（分配与服务）的工人比例开始下降，甚至是绝对的下降。后期的变化可能包括对一些服务需求的日益增长，这些服务必须（或者传统上是）由非市场导向的组织提供。教育就是一个例证；对艺术活动与娱乐设施进行公共补贴是另一个例证，例如艺术博物馆、音乐中心、运动场和大型停车场。

21.3 官僚组织是否已经过分扩张？

257 这些预期官僚政治日益增加的理由，并不能提供足够的证据，来说明官僚政治已经超出了理论上的最大增长。这个问题可以进行下列设问：

（1）过多的官僚组织有继续存在的内在趋势吗？是因为太多的官僚组织设立起来，还是因为过时的官僚组织没有撤除？

（2）单个官僚组织有无限扩大其总体产出的内在趋势吗？单个官僚组织有无限扩大其单位产出的投入的内在趋势吗？单个官僚组织有无限扩大其总体活动范围的内在趋势吗？

（3）作为整体的官僚组织有无限扩大其总体产出的内在趋势吗？作为整体的官僚组织有无限扩大其单位产出的投入的内在趋势吗？作为整体的官僚组织有无限扩大其总体活动范围的内在趋势吗？

很显然，在回答这些问题之前，必须清楚界定“过多”的含义。然而，这是不可能的。由于官僚组织输出的价值不能由自由市场决定，它必须通过某些其他的方法来决定，经常是通过政治选择机制。由于存在不同的社会价值，官僚组织对某些人无益的输出可能对其他人是极其有益的。这使得要决定它们的真实价值几乎是不可能的。上述问题，本质上属于伦理问题或政治问题，不能简单地按科学方法加以回答。

这并不意味着，没有科学的效率标准可以适用于单个官僚组织的运作。在许多情况下，某些行为方式确实被证明比其他方式优越。即使最终的选择取决于价值或者观念，科学的分析对于官僚组织的政策制定仍然具有很大的价值。而且，我们可以直观地假设，由于官僚组织的增加，社会整体的浪费和无效行动的总体数量可能上升了。因为与私人机构相比，要确定和发现官僚组织的浪费，几乎是不可能的。况且，前者不像后者那样缺乏自动的限制机制。这个公认的未经检验的结论表明：在同等条件下，社会应尽可能地由市场导向的组织提供服务，而不是由官僚组织来提供服务。然而，它并不意味着社会已经过分官僚政治化了或者未来会出现这种情况。

即使我们不能判断官僚组织是否已经扩张，我们也可以提供一个与此相关的重

要结论。官僚组织的批评家经常声称官僚组织的发展就是过分扩张，因为这种扩张来自于内在扩张的冲动而不是真实的社会服务需要。然而，如果没有额外的资源，官僚组织也无法扩张，这些资源或者来自于志愿者的捐献，或者来自于政府机构的分配。但是，正如我们所看到的，在一个民主社会里，外部机构不会提供资源，除非官僚组织为其生产相同价值的产品。（假设官僚组织不是想威胁它们的军事组织。）可以说，在一般的意义上，官僚组织与支持它们的机构进行自愿的交换。所以，民主政体国家的官僚组织的近期扩张主要是为了回应非官僚机构的需求。因而我们可以推测，这些非官僚机构不认为官僚组织已经过分扩张了，否则它们不会继续这一支持。 258

即使每个公民都相信大多数官僚组织的行为是一种浪费，这个结论同样成立。每一个公民可以轻易地认为，许多政府官僚组织的成本超过了它们提供的收益。但是，其他一些官僚组织向少数公民包括它们自身提供了很好的福利。为了获得这些福利，这些受益人必须与其他服务于少数人的官僚组织的支持者形成联盟。只要在互相吹捧的过程中，大多数公民获取的总体效用，超过了他们付出的总体成本，他们就会默默地支持官僚组织的扩张，尽管他们公开抱怨官僚组织存在着大量不利于他们利益的浪费行为。

如果官僚组织总体上规模过大，某些政治党派就会鼓吹，大幅度削减那些只让少部分群体受益的官僚机构。这样的党派愿意接受每个公民的选举，这些公民相信，他们从少数官僚机构获得的收益，远远小于他们为支持浪费的官僚组织所付出的成本。假如这样的公民占多数，那么，想捣毁官僚组织的政党将当选，大幅度削减官僚组织的整体规模也成为可能。只有当这种情况发生时我们才能断定，官僚主义的总体规模与它正在为社会提供的服务相比，其组织规模比较适当。①

这种结论不适用于非民主社会。由于真正的反对党是不允许存在的，是否接受现状或者对官僚组织实行大裁减，公民从来就没有投票机会。而且，统治团体控制了政府，也许会纵容政府官僚组织扩张的内在趋势。因此，非民主社会实际上存在着过多的政府官僚机构。

21.4　个人自由与官僚组织的增长

将美国现在的生活和过去十年的生活相比，无可怀疑，官僚组织对个体的限制的绝对水平提高了。每一个人都发现他自己被迫填写更多的表格，为维持官僚组织支付更多的税收，遵守更多的官僚政治的规则，另外，需要与更多的官员互动。然而，从中得出结论认为，官僚机构减少了个人的选择自由，则是一个严重的错误。关于自由这个词，有两种非常不同的含义：选择的权利和较少的限制。与以前相 259

① 这个问题的深入分析，参见安东尼·唐斯的《民主的经济理论》；《为什么在民主制中政府预算太小》，563 页；以及《实行多数投票制的国防部》，载《政治经济学杂志》，第 69 卷，第 2 号（1961 年 4 月），192～199 页。

比，官僚机构对普通公民施加了多得多的限制是事实。然而，今天的公民也比他的前辈享受了更大的行为选择范围。而且，向他开放的行为选择的数量，由于种种社会变化而每年都在增长。这样的变化有超音速飞机、新的机器、真实收入的增长、对外贸易的增长、高规格的高速公路、较长的假期、更高的退休金以及大量的其他变化。

这个分析可以得出四个重要的结论。

第一，普通公民的个人自由得到了很大的扩展。尽管由官僚机构施加给他的管制继续增加，但他的行为选择增加得更快。

第二，增加的官僚政治的管制，实际上是他获得更多自由的原因之一。产生更多选择的力量，同时也是要求实施更多官僚规则的力量。没有官僚机构管制的增加，像技术革新、城市化和日益加深的劳动分工等力量，或者将不可能增加个人选择的自由，或者将导致社会失控或个人选择的范围缩小。因此，官僚政治化是更多选择自由的内在成本，减少官僚机构必然会减少自由。

第三，官僚机构对个人施加的限制，往往大于其承担的社会功能。因此，即使日益增加的官僚机构整体上扩大了个人选择的范围，仍然有一小部分的管制是对个人选择的不必要的限制，设置这些管制主要是基于官僚机构成员的利益。

第四，不难想象，总有一天，官僚机构的过度扩张会导致整体自由选择范围的减少。假如官僚机构几乎占据了所有的经济活动，进行缺乏市场导向的活动，这种情况就很可能发生。它们可能大大降低总产出，使之低于市场化管理下的产出。它们也可能改变产品的构成，以至于不能满足消费者的真正需要（正如苏联的情况）。

260 政府官僚组织可能使用中央集权的个人控制系统来控制大多数的国家活动。即使这样的系统不存在，假如单个的政府官僚机构控制了需要他们的技能的所有职位，具有一定技术专长的人员可能发现，他们的工作选择被限制了。海关检察员和超声波轰炸机飞行员就属于这种工作。当人们知道他们的生计永远依赖于单一的雇主时，他们呼吁或者采取实际行动反对雇主的行动就会逐渐减少。因此，数量众多、发展稳定的私人经济部门，作为市场导向工作的来源，在政治生活中发挥着重要的作用。

某些国家已经存在过度的官僚政治引起自由的减少的情况。然而，我们并不认为，在不久的将来，美国也会出现这种情况，除了个别官僚机构垄断的职业。因此，在可预见的将来，美国官僚机构的发展，将会继续沿着这样的方向发展，即不断增加个人选择自由的长期趋势与由个别官僚机构制定不必要的限制和无效的短期策略之间的互动。

本书假设概览

本书的目的在于帮助分析者预测官僚组织行为。这要求各个命题可以得出明显的结论，并且经得起经验的检验。在研究过程中，为了形成基本理论，我们提出了许多这样的定律。本章将列出似乎可以经得起经验检验的命题。显然，人们并不总是清楚如何验证各项命题。但是，我们所列的命题都与可观测到的经验性的变量相关，并且可以用事实检验。

这些假设可以分成三类：三个中心假设、关于官僚组织的“定律”以及其他命题。三个中心假设是不能进行直接验证的；它们的证明依赖于对来自于它们的许多其他假设的检验。而且，“定律”和命题之间的区分是比较任意的。“定律”似乎在本质上更加绝对而且不会发生变化。我们首先列出“定律”，由于它们很容易被归入命题的范畴，我们在每条“定律”的后面标明了其出自哪章。为了查阅的方便，我们按其在书中出现的先后顺序列出“定律”和其余命题。

所列出的命题完全基于一种自由的理解。即使一个命题是非常显而易见的，或者与其他命题相比并不存在非常明显的差异，我们仍然将其列出。为何使用这种方法而不是更有选择性的方法，有两个原因。第一，对某人而言是显而易见的道理，对其他人而言可能就是一个全新的观念。第二，命题内容上或重点上的轻微改变，可能会增加它与研究者追寻的特定问题的相关性。

所列的命题限制在本书主体部分中已经明确陈述的部分。我们并不试图通过将不同的假设组合起来或者改变假设的重点来组成新的命题。

22.1 第1章——中心假设

262

- 官僚组织官员（以及其他社会代理人）试图理性地实现他们的目标。
- 每一个官员都在很大程度上受他自己的个人利益的驱动，即使当他纯粹执行正式职责的时候也不例外。
- 每一个组织的社会职能都很强烈地影响它的内部结构，反之亦然。

22.2 定　律

- 渐进保守主义定律：所有的组织，随着自身的成熟，将倾向于变得更加保守，除非它们处于快速成长时期或者内部颠覆时期（第2章）。
- 等级定律：在缺乏市场机制的条件下，对大规模行动的协调需要一个等级制的权威结构（第6章）。
- 日渐保守定律：在每个官僚组织中都存在一种内在压力，促使大部分官员最后都变成保守者（第9章）。
- 不完全控制定律：没有人能够完全控制一个大型组织的行为（第11章）。
- 控制递减定律：组织规模越大，上层领导者对其组织行为的控制力就越弱（第11章）。
- 协调递减定律：组织规模越大，在不同行为之间进行协调的能力越差（第11章）。
- 权力转移定律：无制约的冲突使权力向上转移（第12章）。
- 控制复制定律：任何对大型组织进行控制的努力都会产生另外一个控制问题（第12章）。
- 控制持续扩张定律：监控部门所需要的报告的数量与详细程度，往往会随着时间的推移而稳定增加，而不管被监督行为的总量与特性如何（第12章）。
- 反控制定律：统治者或上层官员越想控制其下属，下属越试图逃避或抵制这种控制（第12章）。
- 免费物品定律：对免费服务的需求常常超过提供免费服务的机构的生产能力（第15章）。
- 非货币价格定律：那些无法为其提供的服务收费的组织，必须将其非货币成本强加到它们的服务对象身上，作为定量配置的工具（第15章）。
- 扩张创新定律：扩张的愿望引起创新（第16章）。
- 个人忠诚定律：所有官员都相对忠诚于控制他们的工作安全和提升的组织（第17章）。

263

- 组织间冲突定律：每一个大型组织都会与那些同它打交道的其他社会机构产

生或多或少的冲突（第 17 章）。

● 目标压力抵消定律：在一个组织中，多样性和创新的需要产生了目标多样化的压力，但是，控制和协调的需要则产生了目标一致的压力（第 18 章）。

22.3　第 2 章——官僚组织的生命周期

(1) 官僚组织的产生有如下四种不同方式：

● 由魅力型组织演变而来。

● 由特定的社会群体创立。

● 从现有的官僚组织中分离出来。

● 通过少数狂热者的企业家精神创立。

(2) 每一个官僚组织最初都是由倡导者或狂热者所支配的。

(3) 狂热行为固有的个性特征会在任何社会的特定部分自发地产生。

(4) 对提升计划特别感兴趣者的有目的性的煽动，会导致从现有的官僚组织中分离出新的官僚组织，或者在一个官僚组织内部从旧的部门中产生新的部门。

(5) 促进官僚组织成长、消亡和大规模变化的主导因素，是它们环境中的外部因素，而不是纯粹的内部发展因素。

(6) 如果官僚组织中占据关键位置的大多数官员是一种类型的，那么，官僚组织和它的行为将由该类型的典型特征所支配。

(7) 快速成长的官僚组织会经历一个权力攀登者数目增长和保守者数目下降的过程。

(8) 官僚组织社会职能的快速发展，导致了加速这种发展的人事特征的逐渐变化。

(9) 随着一个官僚组织的发展，其中有才能者的平均比例先是上升，然后开始下降。

(10) 随着官僚组织中权力攀登者数目的增加，他们的大多数努力被用在内部政治和竞争上面，而不是用在执行社会职能方面。

(11) 衰退的官僚组织会经历一个保守者数目上升和权力攀登者数目下降的过程。

(12) 官僚组织社会职能的衰退或相对停滞，可能会导致加剧这种衰退或停滞的人事特征的逐渐变化。

(13) 在官僚组织的发展过程中，加速因素的作用大于减速因素，产生整体的晕轮效应；因此，官僚组织的规模会逐渐变大。

(14) 只要能够不断地向其成员提供激励因素，一个组织就能够维持高素质的人员，即使没有经历过规模相对快速增长的阶段也是如此。 264

(15) 所有的组织都有扩张的内在倾向。

(16) 任何组织的扩张都使其领导者的权力、收入、声望有所增加；因此，他

们鼓励组织的扩张。

（17）组织的发展可以减少组织中的内部冲突。

（18）大多数官员所面临的激励结构，是促使他们增加开支而不是减少开支。

（19）随着官僚组织的发展：

- 它们通过学习增加了效率。
- 它们形成了包括更多行为的更正式的规则系统。
- 官员们将他们的关注点从执行官僚组织的社会职能，转移到确保官僚组织作为一个自主机构的生存和增长上来。
- 官僚组织中行政官员的数目和比例都倾向于上升。
- 除非官僚组织处于快速发展或内部调整的时期，否则，它们倾向于变得更加保守。
- 它们变得更难消亡。
- 它们的职能范围变得更为广泛。

（20）渐进保守主义定律。所有的组织，随着自身的成熟，将倾向于变得更加保守，除非它们处于快速成长或者内部颠覆时期。

（21）官僚组织比私人营利公司更不愿意发生相互之间的全面冲突。

（22）经历了规模上的相对静止后又快速发展的官僚组织，往往会出现“年龄团块”现象，这将导致：

- 需要提升的人员比较集中。
- 官僚组织的大部分成员转变成保守者。
- 许多权力攀登者的离职使官僚组织中保守者的比例提高。
- 招聘有才华的年轻人到官僚组织中有相当的困难，除非“年龄团块”的成员退休。
- 当“年龄团块”的成员都退休的时候，危机仍然继续存在。

（23）当官僚组织最初所承担的社会职能变得不太重要，受到大幅度的削减或消亡的威胁时，官僚组织将寻找其他职能，尽量减少组织缩减的范围以便生存下来。

22.4 第 6 章——官僚组织共同的内部特征

265

（1）所有官僚组织都具有下列共同的内部特征：

- 一个正式的权威等级结构。
- 正式的等级沟通网络。
- 广泛的正式规则。
- 非正式的权威结构。
- 非正式的和人格化的沟通网络。
- 履行职能的非人格化。
- 官员之间强烈的个人忠诚和个人追求，特别是在高层官员之间。

（2）没有任何大型组织将投票权作为解决内部冲突的唯一方法。

（3）等级定律。在缺乏市场机制的条件下，对大规模行动的协调需要一个等级制的权威结构。

（4）官僚组织的执行权威总是授予单一的官员，使其具有对官僚组织的权威。

（5）官僚组织各个部门之间存在着竞争。

（6）大多数官僚组织拥有一个单一的正式权威等级，履行组织协调、资源配置和信息沟通的职能。

（7）当一个官僚组织的等级结构比较“垂直”而不是比较“扁平”的时候：

- 官僚组织中行为之间的相互依赖性将变得更加纷繁复杂。
- 其成员的不确定性程度将降低。
- 其成员之间的同质性程度将会降低。

（8）权力、收入和声望的不平等问题，在垂直等级结构中比在扁平结构中更突出。

（9）在下列情况下，一个官僚组织的特定职能的规则更可能变得详细、宽泛和无所不在：

- 组织行为重复性强或者比较程序化。
- 官僚组织的组织职能具有稳定性和可预测性。
- 官僚组织执行该职能的时间较长。
- 相关决策的重要程度降低。
- 行为之间相互依赖性增强。
- 组织行为与其组织终极目标之间的联系比较模糊。

与此相对，如果出现与上述相反的情况，则官僚组织的规则将很难变得详细、宽泛和无所不在。

（10）在快速变化和高度不确定环境中运作的组织倾向于依赖非正式结构和程序。 *266*

（11）与低层官员相比，大型组织中的高层官员往往需要承担更多的工作。

（12）一般而言，官僚组织中官员个人参与的强度和深度，与他们的职位存在很大的关系，与低层官员相比，高层官员的个人参与程度要深得多。

（13）大型组织的领导者在他的职权范围中存在一些他并不想公开的行为。

（14）所有大型组织的领导者都反对外部人员调查他们在组织中的行为。

（15）人员经常从一个职位换到另一个职位的官僚组织，比那些工作稳定的官僚组织更加强调正式运作中的非人格化因素。

（16）效忠于一个单一领导者变成一个支配性力量的官僚组织将出现如下情况：

- 由于死亡、退休或职位调整引起领导者的变化，会引起官僚组织中严重的不连续性，包括高层职位的重大调整。
- 领导者往往会向其下属妥协。

22.5　第 7 章——官员中的共同局限和偏见

（1）在等级组织中，每一个官员都倾向于歪曲他向上传达的信息，夸张地反映

对其有利的信息，掩盖对其不利的信息。

（2）每一个官员的偏见表现为，支持有利于增强其自身利益的政策和他们提供的项目，反对那些损害或不能增进其自身利益的政策或项目。

（3）每一个官员在他遵从上级指示时都会有不同程度的改变，这取决于那些指示是不是有利于其自身的利益。

（4）每一个官员在寻找增加责任和接受有风险的职责方面存在很大差别，这取决于是否有助于实现其自身的特定目标。

22.6 第8章——官员的环境、动机和目标

（1）官僚组织的人事评估系统很大程度上依赖于一个官员现在的或过去的上司的意见。

（2）除非受到组织职位的严格约束，官员的行为模式往往与其心理倾向是一致的。

267

（3）各种类型的官员将逐渐依赖于使其成功的行为模式，而逐渐远离不能给其带来成功的行为模式。

（4）在实现自身目标时，具有首创性和创新性行为的官员，比那些仅仅寻求生存和维持现状的官员，更容易遭遇挫折和失败。

（5）与那些只受自身利益激励的官员相比，既受自身利益又受利他主义精神激励的官员更能坚持在初始阶段不成功的行为模式。

22.7 第9章——官员的行为类型

（1）如果上司需要对权力攀登者实行严格的控制，他们必须对权力攀登者的晋升具有重大影响。

（2）与增加对现有下属的控制相比，通过扩大下属的数量，一个官员更容易增加他的权力。

（3）在应对外界变化的过程中，官员往往试图扩大其分配的总体资源，而不是对现有的已获得的资源进行重新分配。

（4）权力攀登者有很大的动机为他们的官僚组织设立新的职能，特别是那些不能由其他部门执行的职能。

（5）如果权力攀登者能够将他们的职能扩张到已经被其他人占据的领域，那么，他们很可能选择那些受到抵制最低的领域。

（6）权力攀登者具有强烈的动机不去节约资源，除非节约下来的资源可以用于满足扩大职能的需要。

（7）一个官员越有机会通过跳槽到其他组织而获得职位的提升或保留其级别，

那么，他现在的组织对他的控制就越少。

（8）最有可能使权力攀登者具有跳槽倾向的职位是：需要某种技术的职位；能胜任该职位的人员供不应求。

（9）官僚部门对那些由具有高跳槽倾向的专家组成的部门的组织与控制，与对那些由“锁定型”的专家组成的部门的组织与控制是不同的，它们会给前者更多的自治权与个人自由。

（10）保守者固执地反对现状的任何改变。

（11）当他们相信他们得到更多提升、增加他们的地位或跳槽到一个更好的工作岗位的可能性都很低的时候，权力攀登者可能变成保守者。

（12）在下面几种情况下，一个官员很可能成为一个保守者：

- 在某个职位上呆的时间越长，就越可能变成一个保守者。
- 年龄变得越大，就越可能变成一个保守者。
- 获得提升的机会不大，而在一个官僚组织中呆的时间越长，就越可能变成一 *268*
个保守者。
- 获取提升的机会不大，拥有越多权威和责任且有很强的工作安全感，就越可能变成一个保守者。

（13）渐保守定律。在每个官僚组织中，都存在一种压力，促使大部分官员最后都变成保守者。

（14）官僚组织等级的中层，与最低层或最高层相比，保守者的比例更高。

（15）年长官员中保守者的比例，通常比年轻官员中保守者的比例高。

（16）官僚组织越成熟，其中的保守者的比例就越高。

（17）官僚组织依赖的正式规则越多，其中的保守者的比例就可能越高。

（18）各个官员的信息都倾向于夸大自己所处领域的相对重要性。

（19）官僚组织工作的激励因素促使官员夸大自身工作的实际的社会重要性。

（20）在危机中，每个官员都相信他所属的官僚组织比任何其他机构更能够在其范围内处理重要的任务。

（21）官僚组织高层的倡导者，比低层的倡导者更倾向于支持更大范围内的政策设定。

（22）随着个体倡导者的职位的转化，他们拥护的政策也往往随之改变，以符合他们现在工作的职位责任。

（23）如果不同的倡导者占据一个相同的职位的时间比较长，那么，他们将支持相似的政策或者具有相似的观点。

（24）一个倡导者在一个特定职位上呆的时间越长，他就越可能拥护那些能够扩大该职位相对重要性的政策。

（25）在官僚组织的外部，倡导者往往具有很强的党派性，而在组织内部下属面前，则是一个公正的仲裁者。

（26）在官僚组织中，倡导者很少被安排在程序化的工作职位上。

（27）在一个官僚组织中，组织的层次越高，倡导者的比例越高。

（28）与权力攀登者或保守者相比，倡导者对长期政策比较敏感。

（29）狂热者是很拙劣的管理者，并且很少占据高层管理的位置，除非他们领导的官僚组织经过快速的扩张，使其快速上升到高层职位上。

22.8 第 10 章——官僚组织中的信息沟通

269

（1）在大型组织中，大部分信息沟通是半正规的。

（2）任何一个官僚组织都需要有一个完整的信息沟通系统。

（3）在下列情况下，官僚组织的非正式渠道的信息沟通和交流比较普遍：

- 组织行为之间的相互依赖程度较高。
- 职责的不确定性程度比较高。
- 执行的时间压力比较大。

（4）强烈冲突的官僚组织的不同部门之间以及不同的官僚组织之间，倾向于避免使用半正式的沟通渠道，而只运用正式的信息渠道进行交流；而紧密合作的官僚组织之间，则主要依靠半正式的信息渠道进行交流。

（5）如果官僚组织成员相互之间具有稳定的关系，而不是经常变化的关系，沟通网络将更加有效。

（6）新建立的、快速发展的或迅速变化的官僚组织的正式和半正式的沟通网络，比完善的、发展缓慢的或更稳定的官僚组织相应的沟通网络的效率低。

（7）当信息必须通过许多官员传播的时候，每一个人都在传播它之前进行某种程度的压缩，最后输出的信息与初始信息存在较大的差别，即严重的歪曲将发生。

（8）在一个官僚等级组织中，向上传播给高层官员的信息经常被歪曲，以使得信息更加符合高层官员的偏好和偏爱，而不是符合现实情况。

（9）成功的高层官员往往会建立外部信息资源的整体非正式网络，通过这种网络他们能够验证下属汇报给他们的情况的真实性。

（10）使用多种信息渠道可以提高所获信息的准确性。

（11）大多数官员系统地进行信息校验，以抵消官员报告中存在的歪曲。

（12）偏差校验往往降低官员对预期事件、定性因素和不易确定的定量因素的信息的依赖程度，使其低估这些信息的实际重要性。

（13）与从事日常工作的官僚组织相比，处理危急事件的组织往往更愿意使用越级汇报的迂回机制。

（14）组织分工的专业化程度越深，其领导通过迂回机制发现实际情况的机会越多。

（15）高层官员经常使用迂回机制会招致中层官员的不满。

270

（16）在下列情况下，官僚组织很可能采用信息校验系统：

- 信息的准确性特别重要的时候。
- 官僚组织的结构比较“垂直化”时。

- 当信息快速从低层传到高层特别重要的时候。
- 当涉及部门决策制定的许多重要的相关变量需要对信息进行比较准确的量化时。

(17) 在下列情况下，官僚组织单位信息的总量将会增加：

- 官僚组织的不同部分相互依赖程度较高的时候。
- 需要密切监督组织行为时。
- 外部环境变化较快的时候。
- 必须应对的外部环境的相关变量比较复杂的时候。
- 决策压力较大的时候。

(18) 官僚组织对信息交流过度承载的反应，是在不改变现有的信息网络和交流规则的前提下，降低信息流通的速度。

22.9　第 11 章——官僚组织中控制问题的本质

(1) 在任何大型、多层次的官僚组织中，在其执行的行动中有很大一部分是与官僚组织的目标完全不相关的，甚至与其高层官员的目标也不相关。

(2) 为了完成正式目标，每个组织必须承担许多和那些目标没有直接关系的行为，但这些行为必须有助于完成正式目标。

(3) 拥有大量“闲置资源”的组织，比那些只有少量“闲置资源”的组织拥有下面的优势：

- 它们能对快速增加的服务作出反应。
- 在组织内部进行资源配置的时候，产生的内部摩擦较小。
- 它们能进行长远的规划和研究。

(4) 随着官僚组织规模的扩大：

- 高层官员有效指导行为的能力持续扩大，但其边际比率降低。
- 组织行为中直接用于执行职能的行为减少，而进行内部管理的比例增加。　271
- 无效行为的比例（从高层官员的立场出发）上升。

(5) 如果高层官员并不承担增加下属的成本，他将有动机不断地扩大其组织规模。

(6) 不完全控制定律。没有人能够完全控制一个大型组织的行为。

(7) 控制递减定律。组织规模越大，高层领导者对其组织行为的控制力就越弱。

(8) 协调递减定律。组织规模越大，在不同行为之间进行协调的能力越差。

22.10　第 12 章——控制的程序与机制

(1) 一个官僚组织变得越成熟，需要内部控制的报告越多。

（2）反控制定律。统治者或上层官员越想控制其下属，下属越试图逃避或抵制这种控制。

（3）权力转移定律。无制约的冲突使权力向上转移。

（4）下属之间的合作倾向于减少他们的共同上级对他们施加的控制。

（5）控制复制定律。任何对大型组织进行控制的努力都会产生另外一个控制问题。

（6）拥有与其所监督的机构相分离的职业路径的监督机构，比那些职业路径不相分离的监督机构更热衷于侦察和报告那些高层官员并不喜欢的行为。

（7）控制持续扩张定律。监控部门所需要的报告的数量与详细程度往往会随着时间的推移而稳定增加，而不管被监督行为的总量与特性如何。

（8）在官僚组织中，监督人员的增加将使组织增加更多的应付监督的人员。

（9）大型组织中的管理人员往往倡导：

- 在做决策之前增加对问题的搜寻。
- 通过权力转移，增强为其服务的一线官员的权力。
- 增强程序的一致性。
- 使用更加秘密的技术。

22.11 第13章——僵化周期

272

（1）在低层官员与最终批准他们的决策的官员之间的等级化距离越大，他们执行职能所遇到的困难和时间消耗就越多。

（2）随着官僚组织的扩张，关键决策点倾向于上升到等级制中更高的层次。

（3）僵化周期在下面的情况下更可能发生：

- 在极权主义或独裁主义社会中比在民主社会中更可能发生。
- 民主制中，在间接服务于选民的官僚组织中更可能发生。

（4）在极权社会中的大型官僚化系统，将试图定期开展旨在“震撼”整个系统的组织结构的改革，但是，这些改革将不会对官僚组织中最低层的日常程序产生很大的影响。

22.12 第14章——搜寻与变革的基本动力

（1）当官员们的绩效低于令人满意的标准，或者他们的常规调查已经揭示存在很大程度的能够改进绩效的机会时，官员们会增加其信息搜寻的力度。

（2）对其组织结构和组织行为进行变革的需求越大，组织或个体对外界环境变化的调整越缓慢。

22.13　第 15 章——官僚组织中的搜寻问题

(1) 为了获得对其有利的信息而排除对其不利的信息，官员将进行信息搜寻活动。

(2) 官僚组织往往对那些涉及现状的重大改变的可能性不大注意。

(3) 为了把对其他官僚组织部门或其他官僚组织的影响降到最低点，官员将尽量完善其行动方案，以降低实现其目标的难度。

(4) 官僚组织的行为往往缺乏对未来不确定性的考虑。

(5) 官僚组织或官僚组织的部门往往比较重视长远的问题或规划，而忽视日常行为的责任。

(6) 当官僚组织面临快速决策的压力时，将出现下列情况：

- 考虑的替代方案较少。
- 官员们将倾向于把主要的注意力给予事先已经思考并且“准备好了的”可选 *273*
择方案。
- 决策者将试图尽可能地限制参与决策的人数和减少观点的多样性。
- 如果可能的话，为了限制决策者的人数，组织将使用保密机制。

(7) 在下列情况下，搜寻与决策相关的行动方案的广度将变大：

- 允许决策的时间较长。
- 进入决策过程的人数较多。
- 参与决策者的观点比较多样化。
- 必须对最终决策进行解释的对象较少。
- 掌握分析技巧或经过参与决策训练的人员的比例较高，或者决策者必须向其证明自身决策的合法性的对象或需要沟通的对象的比例较高。
- 制定某一决策的人员与其他决策的责任压力之间的隔离程度比较高，特别是短期限的决策制定。
- 必须就决策与其交流的极端忙碌的人员的比例较低时。

相反，越背离上述情况，其决策进行搜寻的范围越小。

(8) 如果一个集中的搜寻机构是用来服务于一些不同的官僚组织或官僚部门的，那么，该机构将倾向于：

- 试图建立对偏远的信息资源的垄断。
- 倡导进行集中控制，消除重复设置的信息搜寻机构。
- 夸大自身运作保密的需要。
- 如果不能确保信息的准确性，它将向其官僚组织的顾客提供过多的警报信息。
- 把过多的令人欣慰的信息提供给公众。
- 夸大信息搜寻的成本和分析的相对重要性。

● 过分强调由其内部专业成员进行分析和评估的重要性，反对外部人员的介入。

（9）免费物品定律。对免费服务的需求常常超过提供免费服务的机构的生产能力。

（10）非货币价格定律。那些无法为其提供的服务收费的组织，必须将其非货币成本强加到它们的服务对象身上，作为定量配置的工具。

274 （11）常常卷入潜在威胁的组织，并不对每一个潜在威胁的信号做出反应，甚至不对从其客户那里得到的实际危险做出反应，除非这些警报信号变得非常大，而且已经从多种来源得到同样的警报，否则组织将会受限于初始的重要反应。

22.14 第16章——变革的历程

（1）官僚组织中不可避免的人事变动将更多地改变其行为：

● 其内部或外部环境的不稳定性较大时。

● 与权力设定中的其他机构之间的目标一致性程度不确定时。

（2）在下列情况下，一个官僚组织能够被认为是拥有很强的、相对自治的支持基础：

● 它拒绝改变其行为的某些因素，甚至当其权力设定机构一致认为应当改变时也如此。

● 它试图改变权力设定机构关于它应该做什么的意见，而不是改变它的行为去遵从它们的意见。

● 它否认它的行为与权力设定机构对它的行为预期不同，即使权力设定机构指出这种差异的存在时也如此。

（3）官僚组织的规模越大，它就越不情愿进行变革。

（4）与大型官僚组织相比，小型官僚组织往往更加有弹性和创新性。

（5）为了加快变革方案被接受的速度，应尽可能减少那些可能受到变革的影响的人数。

（6）所有的官员都倾向于反对下列变革：

● 导致其控制的资源减少的变革。

● 减少其社会职能的数目、范围或相对重要性的变革。

（7）一个官僚组织越受保守者支配，它就越抵制变革。

（8）与外部发展引起的变革机会相比，纯粹由内部发展创造的变革机会较少被使用。

（9）狂热者在一个由权力攀登者或倡导者支配的官僚组织中，比在一个由狂热者或保守者支配的官僚组织中，更能成功地进行创新。

（10）扩张创新定律。扩展的愿望引起创新。

275 （11）当相互竞争的官僚组织从同一预算机构获得资源，但具有相互分离的人

事结构，使一个官僚组织的成员不可能成为其他官僚组织的成员的上司、下属或者亲密同事时，竞争会导致更多的创新。

（12）在那些社会职能“偏僻”的官僚组织中，变革更多是由在其国家内部与其职能重叠的竞争对手所推动的，而不是由其本身社会职能的实质性发展所推动的。

（13）组织职能的重要性处于波动之中的官僚组织，在其组织职能的重要性处于非顶峰状态时，倾向于“制造工作”，以减少组织规模的缩减和相对重要性的降低。

（14）在下列状态下，官僚组织成员建议革新的比率较高：

- 官僚组织成员之间的观点差异较大的时候。
- 官僚组织外部环境和内部技术环境的革新率很高的时候。
- 官僚组织激励结构对创新性建议回报较高的时候。
- 要求变化的外部压力很大时，特别是如果等级制所有层次的官僚组织成员与产生这种压力的“外部者”相互作用的时候更是如此。
- 官僚组织承担的职能存在较大差异的时候。
- 官僚组织中不同行为的相互依赖性较大的时候。
- 官僚组织的职能与已经认知的科学领域的关联程度比较密切的时候。
- 官僚组织中人事变动的频率很高的时候。
- 用“外部者”填补高层空缺的力度较大，而不从内部提升人员的时候。

（15）在官僚组织中任何结构层次的普通变革的时间序列中，组织在经过长时期的稳定发展后，会经历一个短期的重组的赶超行为，其后又将是一段平稳发展的阶段。

（16）大型组织中的创新者，一般被看成麻烦和冲突的制造者，特别是在保守者支配的官僚组织中，因此，他们往往成为社会的边缘个体。

（17）在大型组织中，几乎每一个主要的结构或行为的变化，都需要一个或更多个委员会对这种变革的需要进行论证。

（18）在下列情况下，官僚组织经常面临绩效差距问题，因而可能经常改变它们的行为和结构：

- 在应对对快速变化的环境的时候。
- 组织出现大幅度的人员调整，这是由下列因素引起的：履行组织职能需要专门技术人员，而许多其他组织同样需要这种技术人员；其产出具有波动性的职能引起组织雇用的全体职员的极度不稳定性；使用了短期人员的人事周转系统。 *276*
- 组织的运作依赖于革新性的技术。
- 职能明晰而且很容易进行评估。

（19）在快速反馈的权力设定中的官僚组织，并不需要像那些在缓慢反馈的权力设定中的组织一样，为了得到既定程度的知识，而在自己的搜寻网络中投入大量的资源。

（20）官僚组织的内部或外部环境极度不稳定，或者组织职能非常复杂，往往会削弱权力设定机构对它的影响，因而具有较大的自主权。

22.15 第17章——官僚组织的领域

（1）个人忠诚定律。所有官员都相对忠诚于那些控制自己的工作安全和提升的组织。

（2）在官僚组织努力扩张或捍卫各个不同领域的政策边界的过程中，为了在政策空间获得相应的位置，总在持续不断的进行合法性的斗争。

（3）组织间冲突定律。每一个大型组织都会与那些同它打交道的其他社会机构产生或多或少的冲突。

（4）官僚组织在对其行为开展必要的变革时，通常寻求能够使其冲突的数量最小化的战略。

（5）相对不发达国家的官僚组织，在制定高度相互依存的政策时，往往具有好大喜功的倾向。

（6）所有的社会在设计行动方案时，如果与执行的责任是相互分离的，则官员容易倾向于制定宏大的计划。

（7）组织产出相对较低的官僚组织，往往喜欢制定宏大的计划而不是畏缩的计划。

（8）在发达国家，官僚组织的产出相对比较容易测量，或者所提供的服务具有强大的竞争对手，因此，更容易出现的是怯懦综合征，而不是超人综合征。

（9）在所有情况下，狂热者总是制定出宏大的计划。

277 （10）新官僚组织最可能在缺乏主导力量的政策密集区域产生，即那些具有社会重要性的职能领域，在这些领域中，许多官僚组织都有相关的政策，但没有任何官僚组织能够占据支配性地位。

22.16 第18章——目标一致、人员招聘与教化

（1）要达到有序协调和广泛分权的目的，官僚组织成员之间的目标必须高度一致。

（2）目标压力抵消定律。在一个组织中，多样性和创新的需要产生了目标多样化的压力，但是，控制和协调的需要则产生了目标一致的压力。

（3）具有下述职能特征的官僚组织，其组织成员往往具有相对同质的目标：

- 职能范围较小。
- 职能性行为的变量较少。
- 稳定的环境条件。
- 职能明晰。
- 相对简单的职能。

- 职能不可分割。
- 在官僚组织的权力设定中，各个机构对于该组织应该如何履行职能的看法高度一致。
- 只需要在一个地方或者在几个非常相似的地方执行职能。

与上述相反的特征，将倾向于产生相对多样化的目标。

(4) 在下列情况下，一个官僚组织在很大程度上依赖于目标的高度一致：

- 组织职能要求组织成员必须全身心地而不是部分地投入组织正式职能的履行中。
- 官员行使自由裁量权的行为对社会而言特别重要。
- 它的职能要求其成员以强烈反对他们自身利益的方式来行动。
- 单个的官僚组织的成员处于很强的外部压力下履行其职能。
- 它的个体成员必须在各种不同环境下执行一致的政策。
- 在履行组织职能的过程中，需要组织成员强烈控制人性的冲动，或者这种行为背离了正常的社会行为。
- 高层官员很难评估下属的绩效。

(5) 保守者和狂热者一般力图在其支配的官僚组织中增强目标一致的程度。 *278*

(6) 倡导者倾向于在其支配的官僚组织中鼓励目标多样化。

(7) 在人员招聘方面有高度选择性的官僚组织，比之那些虽然执行同样复杂程度的任务，但在人员招聘方面具有较低的选择性的官僚组织，其内部新成员的训练比较少。

(8) 在一个官僚组织中，对内部提升（这种提升反对从官僚组织外部物色人选来填补高层职位的空缺）强调越多，其行为中展示的创新就越少，反之亦然。

(9) 官员服务于特定官僚组织的时间越长，他就越可能倾向于排斥从外部选人的提升。

(10) 单个的官僚组织不可能同时与所有的官僚组织具有密切的关系。

(11) 在下列情况下，对其组织成员进行教化的成本比较高：

- 需要改变的目标层次比较深。
- 获得一致性的需要比较强烈。
- 需要达到的一致性目标和教化前的目标之间的差异比较大。

(12) 官僚组织一般试图通过以下方法降低教化的成本：

- 官僚组织避免履行那些需要对其成员进行教化的程度超过现有组织结构能够允许的职能。
- 选择性地招聘人员。
- 官僚组织尽可能地降低需要达到一致的目标层次。
- 只对在较长时期内极其稳定的相关目标进行教化。
- 官僚机构通常只对为组织长期服务的人员进行强烈的教化。
- 对高层官员的教化多于对低层官员的教化。

(13) 从事教化的官僚组织，倾向于隔离那些被教化的人，以免受其他的影响；

隔离程度的不同与下面的因素有直接关系：

- 要改变的目标的深度。
- 要获得的目标一致的程度。
- 被教化者在教化前与共同目标之间的差异。

22.17 第19章——官僚组织的意识形态

（1）一个官僚组织存在的时间越长，它就越可能形成自己的意识形态，而且该意识形态越复杂。

279 （2）高层官员在传播意识形态的过程中，努力使其生动、有趣、活泼或者令人振奋，而且，通过免费的信息传递途径来进行传播。

（3）在民主制中，与政党的意识形态相比，官僚组织的意识形态的范围比较狭窄，内容比较详细而且比较不乐观。

（4）官僚组织的意识形态：

- 强调官僚组织行为的正面效应，而弱化其成本。
- 表明扩张官僚组织是有益的，缩减官僚组织是有害的。
- 强调官僚组织提供的是整个社会的利益，而不是“特殊利益团体”的利益。
- 强调官僚组织工作的高效率。
- 强调它的成就和将来的能力，而忽视或弱化其失败和无能。

（5）选举产生的政治家与官僚组织的官员相比，比较短视。

（6）选举产生的政治家与官僚组织的官员相比，对公众意见更加敏感。

（7）下列种类的官僚组织最可能形成复杂的意识形态：

- 大规模的官僚组织。
- 需要招聘具有独特个性的成员的官僚组织。
- 向大量人员提供间接益处的官僚组织。
- 组织职能需要组织内部人员目标高度一致的官僚组织。
- 从事有高度争议行为的官僚组织。
- 组织职能与其他机构的职能重叠的官僚组织。
- 试图迅速扩张的官僚组织。

22.18 第20章——无知对政府预算过程的影响

对政府预算的评估及其评估准备的基本方法，是对上一年度的预算做边际性的调整，而不是彻底的重整。

22.19　第 21 章——增长的官僚政治、社会效率和个人自由

(1) 在下列情况下，社会中官僚组织雇用的人员的数量和比例将上升：　*280*

- 社会劳动分工比较复杂，冲突日益增多。
- 社会组织的平均规模扩大。
- 技术变革促进市场导向的工作的机械化，特别是那些进行物质生产的工作。
- 社会的人均财富日益增长。

(2) 尽管官僚组织实施的管制日益增多，但与官僚组织无足轻重的时代相比，现代民主社会中的一般公民享有更广泛的选择权。

(3) 在现代民主社会中，尽管许多公民认为官僚组织的整体规模与其提供的益处相比显得过于庞大，但他们仍将毫不犹豫地支持现有的官僚组织而不是废除这些组织。

参考文献

这里所列的资料并非已包罗研究官僚组织的全部文献或所有重要著作。事实上，它只是此项研究所使用的资料的汇编。

Alchian, Armen A., and Reuben A. Kessel, "Competition, Monopoly, and the Pursuit of Money," in *Aspects of Labor Economics* (Princeton: National Bureau of Economic Research, 1962), 157–183.

Ardrey, Robert, *African Genesis* (New York: Dell Publishing Company, 1963).

Argyris, Chris, "The Individual and Organization: Some Problems of Mutual Adjustment," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 2 (June 1957), 1–24.

____, *Understanding Organizational Behavior* (Homewood, Illinois: Richard Irwin, 1960).

Arrow, Kenneth J., *Social Choice and Individual Values* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1951).

Banfield, Edward, "Are Homo Economics and Homo Politics Kin?" (Mimeographed manuscript, November 1963).

____, and James Quincy Wilson, *City Politics* (Cambridge, Massachusetts: Harvard and M. I. T. Presses, 1963).

Barnard, Chester I., *The Functions of the Executive* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1958).

Bauer, Raymond A., Alex Inkeles, and Clyde Kluckohn, *How the Soviet System Works* (New York: Random House, 1961).

Baum, Bernard H., *Decentralization of Authority in a Bureaucracy* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1961).

Baumol, William, *Business Behavior, Value, and Growth* (New York: Macmillan, 1959).

____, "On the Theory of Expansion of the Firm," *American Economic Review*, December 1962.

Berle, Adolf A., Jr., *Power Without Property* (New York: Harvest Books—Harcourt, Brace & World Inc., 1959).

Berliner, Joseph S., *Factory and Manager in the USSR* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1957).

Bernstein, Marver H., *The Job of the Federal Executive* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1958).

Black, Duncan, *The Theory of Committees and Elections* (Cambridge: Cambridge University Press, 1958).

Blau, Peter M., *Bureaucracy in Modern Society* (New York: Random House, 1956).

____, *The Dynamics of Bureaucracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1955).

____, and W. Richard Scott, *Formal Organizations* (San Francisco: Chandler Publishing Co., 1962).

Bonini, Charles P., *Simulation of Information and Decision Systems in the Firm* (Englewood Cliff New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1964).

Boulding, Kenneth E., *Conflict and Defense: A General Theory* (New York: Harper & Row, 1963).

____, *The Image* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1963).

Brzezinski, Zbigniew, and Samuel P. Huntington, *Political Power: USA/USSR* (New York: Viking Press, 1964).

Buchanan, James M., "Individual Choice in Voting and the Market," *Journal of Political Economy*, Vol. 62 (1954), 334–343.

____, "The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach," *Journal of Political Economy*, Vol. 57 (1949), 496–505.

____, "Social Choice, Democracy, and Free Markets," *Journal of Political Economy*, Vol. 62 (1954), 114–123.

____, and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962).

Bursk, Edward C. (Ed.), *How to Increase Executive Effectiveness* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1953).

Calhoun, John C., A *Disquisition on Government and Selections from the Discourse* (New York: Bobbs-Merrill Company, Inc., 1953).

Cater, Douglas, *Power in Washington* (New York: Random House, 1964).

Chamberlain, Neil W., *A General Theory of Economic Process* (New York: Harper & Brothers, 1955).

Clark, Peter B., "The Business Corporation as a Political Order" (Unpublished manuscript delivered at the 1961 Annual Meeting of the American Political Science Association, St. Louis, September 1961).

____, and James Q. Wilson, "Incentive Systems: *A Theory of Organizations*," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 6, No. 2 (September 1961), 129-166.

Coase, R. H., "The Problem of Social Cost," *Journal of Law and Economics*, Vol. Ⅲ (October 1960), 1-44.

Coser, Lewis, *The Functions of Social Conflict* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1956).

Crozier, Michel, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964).

Cyert, Richard M., and James G. March, *A Behavioral Theory of the Firm* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1963).

Dahl, Robert A., *A Preface to Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1956).

Davies, Arthur K., "Bureaucratic Patterns in the Navy Officer Corps," *Social Forces*, Vol. 27, No. 2 (December 1948), 143-153.

Djilas, Milovan, *The New Class* (New York: Frederick A. Praeger, 1957).

Dorfman, Robert (Ed,), *Measuring Benefits of Government Investments* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1965).

Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Brothers, 1957).

____, "In Defense of Majority Voting," *Journal of Political Economy*, Vol. LXIX, No. 2 (April 1961), 192-199.

____, "The Public Interest: Its Meaning in a Democracy," *Social Research*, Vol. 29, No. 1 (Spring 1962), 1-36.

____, "Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy," *World Politics*, Vol. Ⅻ, No. 4 (July 1960), 541-563.

Drees, Dr. W., Jr., *On the Level of Government Expenditure in the Netherlands After the War* (Leiden: H. E. Stenfert Kroese N. V., 1955).

Drucker, Peter F., *Concept of the Corporation* (Boston: Beacon Press, 1960).

____, *The New Society* (New York: Harper & Row, 1962).

Dulles, Allen, *The Craft of Intelligence* (New York: Harper & Row, 1963).

Durkheim, Emile, *The Division of Labor in Society*, translated by George Simpson (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1960).

Duverger, Maurice, *Political Parties* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1959).

Ellsberg, Daniel, *Risk, Ambiguity, and the Savage Axioms* (Santa Monica: The RAND Corporation, P-2173, August 1961).

Enthoven, Alain, and Henry Rowen, *Defense Planning and Organization* (Santa Monica: The RAND Corporation, P-1640, Revised July 1959).

Etzioni, Amitai, *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (New York: The Free Press of Glencoe, Inc., 1961).

____, *Modern Organizations* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1964).

Fabricant, Solomon, *The Trend of Government Activity in the United States Since 1900* (New York: National Bureau of Economic Research, 1952).

Feldman, Julian, and Herschel E. Kanter, "Organizational Decision Making," Working Paper No. 69, Center for Research in Management Science, University of California, Berkeley (8 May 1963). (To appear in J. G. March (Ed.), *Handbook of Organizations*, Rand McNally).

Fortes, M., and E. Evans-Pritchard (Eds.), *African Political Systems* (New York: Oxford University Press, 1958).

Freeman, Felton D., "The Army as a Social Structure," *Social Forces*, Vol. 27, No. 1 (October 1948), 78–83.

Gardner, John W., *Self Renewal* (New York: Harper & Row, 1964).

Gordon, Robert A., *Business Leadership in the Large Corporation* (Berkeley: University of California Press, 1961).

Gore, William J., *Administrative Decision-making* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1964).

Gouldner, Alvin W., *Patterns of Industrial Bureaucracy* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1954).

Granick, David, *The European Executive* (New York: Doubleday & Company, Inc., 1963).

____, *The Red Executive* (Garden City, New York: Doubleday & Company, Inc., 1961).

De Grazia Alfred, "The Science and Values of Administration," *Administrative Science Quarterly* (December 1960), 362–397 and (March 1961), 556–582.

Gross, Bertram M., *The Managing of Organizations*, Volumes I and II (New York: The Free Press of Glencoe, 1964).

Haire, Mason (Ed.), *Modern Organizations Theory* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1959).

Hallowell, John H., *The Moral Foundation of Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1958).

Hirschman, Albert O., "Models of Reformmongering," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXVII, No. 2 (May 1963), 236–257.

____, and Charles E. Lindblom, *Economic Development, Research and Development, PolicyMaking: Some Converging Views* (Santa Monica: The RAND Corporation, P-1982), May 1960).

Hitch, Charles J., and Roland N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1960).

____, *What Can Managerial Economics Contribute to Economic Theory?* (Santa Monica: The RAND Corporation, P-2155, December 1960).

Hoffer, Eric, *The True Believer* (New York: Harper & Brothers, 1951).

Homans, George, *The Human Group* (New York: Harcourt, Brace and World, Inc., 1950).

Hughes, Emmet John, *The Ordeal of Power* (New York: Dell Publishing Company, Inc., 1064).

Janowitz, Morris, *The Professional Soldier* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1960).

Jones, William M., *On Decisionmaking in Large Organizations* (Santa Monica: The RAND Corporation, RM-3968-PR, March 1964).

de Jouvenel, Bertrand, *The Pure Theory of Politics* (New Haven: Yale University Press, 1963).

Kaplan, Abraham, and Harold D. Lasswell, *Power and Society* (New Haven: Yale University Press, 1950).

Klein, Burton H., *Germany's Economic Preparations for War* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1959).

____, *What's Wrong with Military R and D?* (Santa Monica: The RAND Corporation, P-1267, March 1958).

Koontz, Harold D., and Cyril J. O' Donnell, *Principles of Management* (New York: McGraw-Hill, 1959).

Krupp, Sherman, *Pattern in Organization Analysis: A Critical Examination* (New York: Chilton Company, 1961).

LaPalombara, Joseph (Ed.), *Bureaucracy and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1963).

Latane, Henry A., David Mechanic, George Strauss, and George B. Strother, *The Social Science of Organizations* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1963).

Leibenstein, Harvey, *Economic Theory and Organizational Analysis* (New York: Harper & Brothers, 1960).

Lindblom, Charles E., *Bargaining: The Hidden Hand in Government* (Santa Monica: The RAND Corporation, RM-1434-RC, February 1955).

____, and David Braybrooke, *A Strategy of Decision* (New York: The Free Press of Glencoe, 1963).

Lippmann, Walter, *Essays in the Public Philosophy* (Boston: Little, Brown & Company, 1955).

Lipset, Seymour Martin, *Political Man* (New York: Doubleday Anchor Books, 1963).

Litwak, Eugene, "Models of Bureaucracy That Permit Conflict," *American Journal of Sociology*, Vol. 67 (1961), 177–184.

Long, Norton E., *The polity* (Chicago: Rand McNally and Company, 1962).

____, "Public Policy and Administration: The Goals of Rationality and Responsibility," *Pubic Policy and Administration Review*, Vol. 14 (Winter 1954), 22–31.

March, James G., "The Business Firm as a Political Coalition," *Journal of Politics*, Vol. 24 (October 1962), 662–678.

____, and Herbert A. Simon, *Organizations* (New York: John Wiley & Sons, 1958).

Marris, Robin, "A Model of the 'Managerial' Enterprise," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXVII, No. 2 (May 1963), 185–209.

Marschak, Thomas A., *Centralization and Decentralization in Economic Organizations* (Santa Monica: The RAND Corporation, P-1587, January 1959).

Mckean, Roland, *Efficiency in Government Through Systems Analysis* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1958).

____, *Divergences Between Individual and Total Costs Within Government* (Santa Monica: The RAND Corporation, P-2818, November 1963).

Merton, Robert K., *Social Theory and Social Structure* (New York: Free Press of Glencoe, 1963).

____, Ailsa P. Gray, Barbara Hockey, and Hanan C. Selvin (Eds.), *Reader in Bureaucracy* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1952).

Michels, Robert, *Political Parties* (New York: Dover, 1959).

Minasian, Jora, *The Case of a Pure Public Good: Television Broadcasting* (Santa Monica: The RAND Corporation, P-2773, July 1963).

Monsen, R. Joseph, Jr., and Anthony Downs, "A Theory of Large Managerial Firms," *Journal of Political Economy*, Vol. LXXIII, No. 3 (June 1965), 221–236.

Mooney, James D., *The Principles of Organization* (New York: Harper & Brothers, 1947).

Mueller, Eva, "Public Attitudes Toward Fiscal Programs," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. LLXXVII, No. 2 (May 1963), 210–235.

Neuberger, Egon, *International Division of Labor in CEMA: Limited Regret Strategy* (Santa Monica: The RAND Corporation, RM-3945-PR, December 1963).

Neustadt, Richard E., "Approaches to Staffing the Presidency: Notes on FDR and JFK," *American Political Science Review*, Vol. LLVII, No. 4 (December 1963), 855–863.

____, *Presidential Power* (New York: Science Editions, Inc., 1962).

Olson, Mancur, Jr., *The Logic of Collective Action* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1965).

Parkinson, C. Northcote, *The Law and the Profits* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1960)

____, *Parkinson's Law and Other Studies in Administration* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1957).

Pierce, William H., "Redundancy in Computers," *Scientific American*, Vol. 210, No. 2 (February 1964), 103–112.

Presthus, Robert, *The Organizational Society* (New York: Alfred A. Knopf, 1962).

Reissman, Leonard, "A Study of Role Conception in Bureaucracy," *Social Forces*, Vol. XXVII (1949), 305–310.

Ries, John Charles, *Unification of the Armed Services* (University of California, Los Angeles, mimeographed thesis in Political Science, June 1962).

Riker, William H., *The Theory of Political Coalitions* (New Haven: Yale University Press, 1962).

Rubenstein, Albert, and Chadwick Haberstroh (Eds.), *Some Theories of Organization* (Homewood, Illinois: The Dorsey Press, Inc. and Richard D. Irwin, Inc., 1960).

Runciman, W. G., *Social Science and Political Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1963).

Sayles, Leonard R., *Behavior of Industrial Work Groups* (New York: John Wiley & Sons Inc., 1958).

Schattschneider, E. E., *Party Government* (New York: Holt, Rind- hart and Winston, 1942).

Schelling, Thomas C., *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1960).

Schilling, Warner R., Paul Y. Hammond and Glenn H. Snyder, *Strategy, Politics, and Defense Budgets* (New York: Columbia University Press, 1962).

Schlesinger, James R., "Quantitative Analysis and National Security," *World Politics*, Vol. XV, No. 2 (January 1963), 295–315.

Schubert, Glendon, *The Public Interest* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1960).

Selznick, Philip, "An Approach to the Theory of Bureaucracy," *American Sociological Review*, Vol. 8 (1943), 49.

____, "Foundations of the Theory of Organization," *American Sociological Review*, Vol. XIII (February 1948), 25–35.

____, *Leadership in Administration* (Evanston, Illinois: Row-Peterson, 1957).

Simmel, Georg, *Conflict and the Web of Group Affiliations*, translated by Kurt H. Wolff and Reinhard Bendix (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1955).

Simon, Herbert A., *Administrative Behavior*, Second Edition (New York: Macmillan Company, 1961).

____, *A Comparison of Organization Theories* (Santa Monica: The RAND Corporation, P-219, May 1951).

____, "Notes on the Observation and Measurement of Political Power," *Models of Man* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1957).

____, *The New Science of Management Decision* (New York: Harper & Brothers, 1960).

Smith, Richard Austin, *Corporations in Crisis* (New York: Doubleday and Company, Inc., 1963).

Sorenson, Theodore C., *Decision-Making in the White House* (New York: Columbia University Press, 1963).

Spindler, G. Dearborn, "The Military—A Systematic Analysis," *Social Forces*, Vol. 27. No. 1 (October 1948), 83–88.

Tannenbaum, Robert, "The Manager Concept: A Rational Synthesis," *Journal of Business of the University of Chicago*, Vol. 22, No. 4 (October 1949), 229–240.

Terrien, F., and D. L. Mills, "The Effects of Changing Size upon the Internal Structure of Organizations," *American Sociological Review*, Vol. 20 (1955), 11–13.

Thompson, Victor A., *Modern Organization* (New York: Alfred Knopf, 1961).

Tsouderos, John E., "Organizational Change in Terms of Selected Variables," *American Sociological Review*, Vol. 20 (1955), 206–210.

Tullock, Gordon, *The Politics of Bureaucracy* (Washington, D. C.: Public Affairs Press, 1965).

Udy, Stanley H., Jr., "Bureaucracy and Rationality in Weber's Organization Theory," *American Sociological Review*, Vol. 24 (1959), 791–795.

Von Mises, Ludwig, *Bureaucracy* (New Haven: Yale University Press, 1962).

Waldo, Dwight, "Development of a Theory of Democratic Administration," *American Political Science Review*, Vol. XLVI (March 1952), 81–103. (Rejoinders and replies in June 1952, 494–503.)

____, "Theory of Organization: Status and Problems" (Mimeographed text of an address given at the 1963 Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, September 1963).

Weber, Max, "Bureaucracy," in *From Max Weber: Essays in Sociology*, translated by H. H. Gerth and C. Wright Mills (New York: Oxford University Press, 1962), 196–244.

____, *The Theory of Social and Economic Organization*, translated by A. M. Henderson and Talcott Parsons (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1947).

Whyte, William H., Jr., *The Organization Man* (New York: Simon and Schuster, 1956).

Wildavsky, Aaron, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown and Company, 1964).

Williamson, Oliver E., *The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in a Theory of the Firm* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1964).

Wilson, James Q., *The Amateur Democrat* (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

____, "Innovation in Organization: Notes Toward a Theory" (Mimeographed manuscript delivered at the 1963 Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, September 1963).

Wittfogel, Karl A., *Oriental Despotism* (New Haven: Yale University Press, 1957).

（以下所标页码为英文原书页码，n表示原文的注释）

Administrative jobs，increase in 行政工作的增长，19，255
Advisors，劝导者
　See Staff personnel，参见全体成员
Advocates，倡导者：
　behavior，行为，107-109，268
　bureau dominance，官僚支配，5-6，105
　defined，界定的，88
　personal loyalty，个人忠诚，73n
　pressures to become，有压力成为，103-107
psychological predisposition，心理倾向，102
pursuit of the public interest，公共利益的追求，102
Age groups，effects on bureaus，“年龄团块”，对官僚组织的影响，20-22，264
Aggrandizement，扩张，93-95
　motive in bureau change，官僚组织变革的动力，198-200
Air Force，空军：
　creation，创造，9
　reorganization cycle，重组周期，166
Allies，联盟，46-47
Antidistortion devices，反扭曲机制，118-127，147-148
Aspiration levels，精神层面，174n
Authority structure，权威结构，44-47，210
　flat，扁平，56-57，123-124
　formal hierarchical，正式等级，50-59，265-266
　informal，非正式，62-65，101，113-115，266
　rank levels，等级层次，79-80
　single，单一，56
　tall，垂直，56-57
Authority leakage，权威流失，134-136
Autonomy，organizational，组织的自主权，7-8，215，218，247

Bargaining，商讨：
　personal，个人的，70-71
　response to conflict，对冲突的反应，217n
　“territorial”，“领域的”，181-182
Behavior patterns，行为模式，76-78，180-183，205-206
Behavior predictions，行为预测，91
Beneficiaries and sufferers，受益者和受损者，46
Boundaries of bureaus，官僚组织的边界，211-212
Boulding，Kenneth E.，on changes in bureau behavior，肯尼斯·E. 博尔丁，官僚组织行为的变革，192

Bribery，贿赂，70n
Briefings，简报，125
Bureaucracy defined，官僚组织的内涵，26-27
Bureaucrats defined，官僚的内涵，25-26，59，81n，88
See also Officials，参见官员，25-26，59，81n，88
"Bureaucratic bungling"，"官僚笨拙"，132-133
"Bureaucratic mentality"，"官僚化性格"，100

Calhoun，John C.，on nature of self-interest，约翰·C. 卡尔霍恩，关于自私的本性，83
Caplow，Theodore，on accuracy in rumor network，西奥多·卡普洛，网络中流言的准确性，115
Change in bureau behavior，官僚组织行为的变革，274-276
committee role in，委员会的作用，206-208
conflict，冲突，217
defensive，防御性的，200
depth，深度，167-168
external，外部的，192
incentive effects，激励效果，201
initiation，创始，168，198-200
internal process，内部过程，194-195
irrational responses，非理性回应，217-218
rejection，拒绝，195-197
theoretical model，理论模式，168-171
timing，时机选择，204-206
top downward，自上而下，195
Characteristics of bureau，官僚组织特征，49，58，265
Charisma，魅力型组织，5，7，9，263
Charitable organizations，慈善组织，36
Churches，教会，15，23，36
CIA，中央情报局，215
Civil service，市政服务，231-233，254-255
Civilian Defense，Office of，民兵防卫机构，10，221
Clark，Peter B.，on self-interest，彼得·B. 克拉克，关于自利，8
Client relationships，顾客关系，60，69
Climbers，权力攀登者，4，92-96，267
aggrandizement，扩大，93-95
attitude toward change，支持变革的态度，97
defined，界定的，88
jumping，跳槽，92，95-96
and policy promotion，政策实施，73n
promotion，提升，92-93
transferability，可转移性，13
Coalitions，联盟，76
restrictions，限制，181n
Collective goods，集体物品，33
Commodity Credit Corporation，商品借贷公司，7
Communications，沟通，112，269-270
antidistortion devices，反扭曲机制，118-127
by-passing，迂回，123-126，147，149
collusion，勾结，119-120
costs，成本，112
counter-biases，抵制偏差的策略，121-123
distortion-proof messages，抵制扭曲的信息，126-127
formal and subformal，正式的和半正式的，113-115
hierarchy，等级制，54-56，116-118，265
mechanized，机制化的，125，127
message length，信息的长度，112
message volume，信息容量，128-131
networks，网络，113-116
"noise"，"噪声"，189-190
overloaded，过度负担，129-130
personal，个人的，115
redundancy，重复设置，119-120，149
See also Information，参见信息
Communist countries，共产主义国家：
coalitions，联盟，157
control，控制，153
economic organization，经济组织，36
Great Leap Forward，大跃进，165
party，政党，21
reorganization cycle，重组周期，166
rigidity cycle，僵化的周期，164
Soviet Army，苏联军队，15
Soviet campaigning approach，苏联运动式方法，

164-165
Soviet market system，苏联市场体系，31
Competition，竞争，81n
Conflicts，冲突，50-51
changes in bureau behavior，官僚组织中的变革，217
for control，控制的目的，147-148
functional or allocational，职能性的或配置性的，53-54
of interest，利益的，50
internal，内部的，17，50-54，264-265
interorganizational，组织之间的，216，263，276
organizational responses，组织反应，217n
settlement，解决，51-53
Conservatism，保守主义，20，262，264
Conserverism，保守，99，262，268
Conservers，保守者，96-101，267-268
defined，内涵，88
and policy promotion，以及政策推广，73n
proportional increase and decrease，比例的增加和减少，11，13，263
Consumer protection，消费者保护，34
Consumption levels，消费层次，172
Control，控制，270-271
use of antidistortion devices，反扭曲机制的使用，147-148
basic control cycle，基本控制周期，144
criticisms，批判，132-133
delegation of，授权，133-134
devices，机制，123-127
duplication，加倍，148，252，262，271
counter control，反控制，147，262，271
decreasing coordination，降低协调，143，262，271
diminishing，减弱，143，262，271
ever expanding，持续扩张，150，262，271
imperfect，不完全的，143，262，271
loyalty，忠诚，156-157
monitoring agencies，监督机制，148-153
reports and review，报告和评估，145-147
staff personnel，全体人员，153-156
structured conflict，结构冲突，147-148
Corporation growth，公司发展，255
Coser，Lewis，刘易斯·科瑟：
on intensity of relations，关于关系的强度，66
Council of Economic Advisers，经济顾问委员会，254
Creativity，创造力，203-204
Cyert，Richard M.，on organizational slack，理查德·M. 西尔特，关于组织资源的闲置，138

Daniels，Jonathan，on leakage factors，乔纳森·丹尼尔斯，权威流失的因素，136
Decisionmaking，决策：
basic search process，基本搜寻过程，175，273
consensus in，在……方面目标一致，179，182
Defense Department，国防部，103n
escalation，逐步上升，159-160
limitations，限制，75
organizational，组织的，178-179
rules covering，规则的范围，61
theoretical model，理论模式，168-171
time pressure，时间压力，183-184
uncertainty，不确定性，76
Directives，biased attitudes toward，对上级指示的有偏见的态度，78
Disjointed incrementalism，不连贯的渐进主义，168
Dominance in bureaus，官僚组织中的支配，5-7，11，13-14，19，263

Economic analysis，经济分析，2
Education，government in，教育，政府职能，38-39
Efficiency，效率，39-40
See also Wasted motion，参见多余行为
Elected personnel，选举人员，28
Entrepreneurship，企业家精神，5，7，9，263
Environmental effects，环境影响，209
Expansion，扩张，253-255，279-280
causes，原因，255-256
and individual freedom，以及个人自由，259-260

question of excessiveness，过分扩张的问题，257-258
Expenditures，开支：
government，政府，104
incentive for increasing，开支增长的动机，18，264
rules governing，控制开支的规则，60
specialized，专业化，104
Experimental innovation，创新实验，139
External support of bureaus，官僚组织的外部支持，7-8

Favors，支持，70-71
Fragmentalized bureau systems，分散的官僚组织体系，15-16
Free goods，免费物品，169，188，240，262，273
Free enterprise，自由企业，164-164
Freedom of choice，选择自由，259-260，280
Friedman，Milton，on operation educational facilities，米尔顿·弗里德曼，关于教育设施的管理，38
Functions of bureaus，官僚组织的职能，57-58，209-210，221-222

Goals，目标，2，84-87，262
categories of，目标的分类，85-87
collective，集体的，77
displacement，转移，19，100
divergencies，分歧，76-77，134，179
diversity，多样性，224
emphasis shift，重点转移，19
countervailing goal pressures，抵制目标压力，224，263，277
reinforcement through isolation，通过隔离强化目标，235，236
Government budget，政府预算：
budgeting processes，预算过程，247-249，279
defense，防卫，250
evaluation，评估，251-252
role of last year's，上一年度的政府预算的功能，249-251
size，规模，199
Government bureaucracy，政府官僚组织，7，10
change，变革，199
citizen support，市民支持，258
expansion，扩张，253-258
functions，职能，32-35
fund-raising，筹集基金，53-54
housekeeping function，“家务管理”的职能，34-35
increased government regulation，加强政府管制，254-256，259
increased labor force，增加劳动力，253-255
individual freedom，个人自由，259-260
in nondemocratic societies，在非民主社会，35-36，258
optimal performance，最佳执行，40
output evaluation，产出评估，30，257
proposed private operation，倡议私营运作，38-39
representational function，代表职能，231-233
survival，生存，22-23
Growth of bureaus，官僚组织的成长，9-18，96，122，158，257-258，263-264
Gresham's Law of Planning，格雷沙姆规划定律，139n，184

Hierarchy，等级制，52，116-118，262，265
See also Authority structure，参见权威结构

Ideologies，意识形态，237，278-279
characteristics，特征，241-243
as communication，作为沟通手段，237-238
consumers，消费者，239
defined，定义，237
functions，职能，238-239
goal consensus increase，增强目标一致，228，245
lagged，滞后，244-245
need for，需要，245-246
party，政党，241-242
and waste reduction，以及多余行为的减少，140
Impersonality，bureau，非人格化，官僚组织，

65-66，265
balance，平衡，73
functional causes of，职能原因，68-69
Incentive systems，激励系统，8n
rearrangement of，重组，140
Income distribution，收入分配，33，58
Indoctrination，教化，233-236，278
cost，成本，234-235
goal consensus increase，目标一致的增加，228，234
isolation of indoctrinees，被教化者的隔离，235-236
and waste reduction，以及多余行为的减少，140
Informal associations，非正式联盟，62-63
Information，信息：
acquisition，returns and costs，获取，收益和成本，3，176-178
assessment，评估，189-190
distortion，扭曲，4，77，116-118，266
See also Antidistortion devices，参见反歪曲机制
distribution，分配，58
external sources，外部资源，119
fragmentalized perception，分散性感知，188-190
flow，specialized，专门信息的流动，103
free，免费信息，169，240
insensitivity，不敏感性，189-190
pre-coded，事先编码，127
remote，偏远的，185-186
seeking，*See* Search，寻找，参见搜寻
See also Communications，参见沟通
Innovation，创造，139，198-204
See also Change in bureau behavior，参见官僚组织行为的变革
Inspections，检查，147
Inter-bureau relations，官僚组织内部的关系，115-116，199-200
Isolation for goal reinforcement，为提高目标一致而进行的隔离，235-236

Janowitz，Morris，on impossibility of identifying leadership ability，莫里斯·贾诺威茨，关于领导能力鉴定的不可能性，229
Jobs，工作：
Administrative，rise in，行政工作的增加，225
assignment and performance，分配和执行，63-64
government，*See* Civil service，政府，参见市政服务
mechanization，机制，256
production，shift from，从生产工作中转移，255
transferring，调职，92，95-96
See also Personnel；Selective recruitment，参见人事；选择性招聘
Jones，William M.，威廉·M. 琼斯
on communications，关于沟通，113-116，188n
on competition，关于竞争，81n
Jumping，organizational，跳槽，组织的，92，95-96
Jurisdictions，overlapping，管理权限，重叠，147

Labor force，劳动力：
government，increase in，政府，劳动力的增加，253-255
shifts with rising income，随着收入增加而变换，256
Legislators，立法者：
budget evaluation，预算评估，251-252
informed，知情的，248
Local governments，地方政府，15
power shifts in，权力转移，148n
Lockheed Aircraft "Skunk Works"，洛克希德航空公司的"臭鼬工厂"，161n
Long，Norton E.，on recruitment policies，诺顿·E. 朗，关于雇佣政策，231-233
Loyalty，忠诚，67-68，265
controls，控制，156-157
disadvantages，劣势，74
functions，职责，71-73
self-serving，自我服务，211，262，276

March，James G.，on organizational slack，詹姆

斯·G. 马奇，关于组织资源的闲置，138
Market economy，regulation of，市场经济的管制，34
Markets，and output value，市场和产出价值，29-31
Merton，Robert K.，on personal relationships，罗伯特·K. 莫顿，人际关系，66
Monitoring agencies，监督机构，148-153
advantages，优势，148-153
aggrandizement，扩张，149-150
bureau report costs，官僚组织的汇报成本，152
control of，扩张的控制，153
defensive reactions to，对扩张的防御性反应，150
and increased bureau rigidity，以及渐增的官僚组织僵化，158-159
loyalty，忠诚，151-152
persistence，坚持，162-163
Monolithic power，单一权力，132-133，143
Monopoly regulation，垄断管制，33-34
Motives，private，动机，私人，82-83

NASA，美国国家宇航局，11-12
Nepotism，任人唯亲的，156-157
New Deal agencies，新政机构，5
News media，uses of，新闻媒体的使用，169，240
Nove，Alec，on escaping rigidity，亚历克·诺夫，避免僵化，164

Officials，官员：
age factor，年龄因素，20-22，98-99
behavior patterns，行为方式，76-78，180-183，266-267
biased view of job importance，对工作重要性的偏见，103-107
bureau dominance，官僚组织支配，5-7，11，19，263
definitions，内涵，88
dominant roles，支配性角色，211
goals，*See* Goals，目标，参见目标
indifferent，漠不关心的，97
interdependence，相互依存，2
measures of performance，绩效评估指标，80-81
organizational change，组织变革，194-195
personal involvement and loyalty，个人投入和忠诚，67-68，71-73，74，265，266
psychological predispositions，心理偏向，89-90，102-103，266
quasi-political，准政治的，89n，111
rank levels，等级层次，79-80
rationality，理性，2，262
relationships，关系，66-71
responsibilities，责任，104-105
risks and responsibilities，additional，风险和责任，附加的，78，266
role performance，职能执行，25-26，28，38，61-62
self-defense，自我防卫，200
self-interest，自利，2，8，61-62，64-65，69，82-84，140，198，262，267
significance，重要性，61-62
superior-subordinate relationship，上下级关系，80-81，267
typology，类型，4，11，73n，88-89，266-267
Oral briefings，口头简单汇报，125
Orders，命令，134
distortion in，对命令的歪曲，134-135
issuing，发布命令，144-145
reviewing，检查，146-147
Organization，组织：
defined，定义，24
inertia，惰性，174，195-197，216，221n
layers，层，167-168
size，and wasted motion，组织规模和多余行为，140-143
slack，闲置，138-139，270
special，专业，160-162
Output evaluation，产出评估，25，29-31，59，257

Parkinson，C. Northcote，C. 诺思科特·帕金森：
on triviality，关于琐事，184n

on work expansion，关于工作扩张，16，200
Partisan enthusiasm，派系狂热，105
Party ideologies，党派意识形态，241-242
Performance gap，绩效差距，169，191-195，208-210
Performance reports，绩效报告，145-146
Permanent income hypothesis，长期收入假设，172
Perry，Robert L.，罗伯特·L. 佩里：
on change，关于变革，208
on reorganization cycles，关于重组周期，166
on rigidity，关于僵化，158n
Personal relationships，人际关系，66-73
Personnel，人事：
changes，变革，191-192，208-209
line and staff，边界和人员，153
policies，政策，25-26，28，37-38，68-69
professional，职业的，95-96，203
recruitment，*See* Selective recruitment representativeness，招聘，参见选择性招聘的代表性，231-233
Persuasion，劝说，217n
Planning，规划：
Gresham's Law of，格雷沙姆规划定律，139n，184
long-range，长期的，139
"superman"，"超人"，217-218
Policies，政策：
biased attitudes toward，对政策的偏见，77-78
promotion through personal loyalty，基于个人忠诚的政策推动，72-73
too broad and too narrow，太宽泛的与太狭窄的，217-219
Policy space，政策空间，212
uninhabited，不受限制的，220
Political parties，政党，36
Politics，政治，217n
Population growth，人员增长，256
POSDCORB，计划，组织，配备人员，指挥，协调，报告和预算，44n
Power distribution，权力分配，56n，58-59
Prestige distribution，声望分配，58-59
Private firms，私人公司或私营公司，255-256
proposed operation of service functions，建议由私营公司提供服务，38
survival of，生存，23
Problem-solving，解决问题，217n
Producer disorganization，无组织的生产者，34
Production jobs，shift from，从生产工作中转移，255
Professional personnel，职业人员，95-96
innovations，创新，203
Professional societies，职业社会，36
Promotion，晋升：
climber，权力攀登者，92-93
personal loyalty，个人忠诚，72
policies，政策，28，68-69，230-231，278
Public interest，公共利益，87，101-102
Public ownership，公共所有权，36

RAND Corporation，兰德公司，222n
Rationality in economic analysis，经济分析中的理性，2
Recruitment，招聘
See Selective recruitment，参见选择性招聘
Red tape，文牍主义，100
Regulatees，被管制者，46
Reorganization，重组，165-166，205-206
Reports，报告，134
duplication of，加倍，119-120
performance，绩效，145-146
Representation，代表性，231-233
Research，研究：
basic and operational，基本的和操作的，139
development，发展，34
Resources，资源，8
excess，过多，138-139
Responsibility，overlapping areas of，责任，区域重叠，119-120
Retirement，退休，21
Reviewing，检查，146-147
Rigidity，僵化，158，272
Rivalry，inter-bureau，竞争，官僚组织内部，199-200，275
Rivals，functional and allocational，对手，职能性

的和资源分配性的，9-10，46
Rules，formal，规则，正式的，18-19，59-61，265
control through，通过正式规则进行控制，145
implementation of，正式规则的执行，63-64
rigidity in following，正式规则带来的僵化，100

Scandals，丑闻，71-72
Schools，学校，15
Search，搜寻，167，272-274
asymmetry，不对称，171-174
automatic，自动的，169，171，197n
basic process，基本过程，175-176
central search agency，集中的搜寻机构，186-188
delegation，授权，179
economics，经济，172-173，175
extension and organization policies，幅度和组织政策，184-188
individual biases，个人偏见，180-183
outside agency for，外部机构的，182-183
theory of，搜寻的理论，168-171
time pressure on，搜寻的时间压力，183-184
Selective recruitment，选择性招聘，4，228-233，278
goal consensus，increase，目标认同，增加，228，239，234
identifying traits，鉴别特征，229
levels of entry，进入层次，230
promotion policies，晋升政策，231
representativeness，代表性，231-232
waste reduction，多余行为的减少，140
Simmel，George，on conflict，乔治·西梅尔，关于冲突，105
Simon，Herbert，organization theory，赫伯特·西蒙，组织理论，62
Size of bureaus，官僚组织规模，16-18，23，24，27，37，140-143，158
Social clubs，社会俱乐部，36
Social conflict，社会冲突，105
Social functions，bureaucrats，社会职责，官僚，2，32-36，262
private motives，私人动机，82-83
proposed private operation of，建议由私营公司提供服务，38
substantive contents and structural aspects of，实质的内容和结构方面，42-43
Socialist economic organization，社会主义经济组织，36
Specialists，专家，96
natural selection among，专业分工的自然选择，106
Specialization，专业化：
bureau，官僚组织，103-107，159，160-161
increase in，专业化的增加，256
Staff personnel，全体成员，153-156
biases，偏见，155-156
control advantages，控制优势，154
defined，定义，153
innovation advantages，创新优势，154-155
McNamara's，麦克纳马拉的，156
operational authority，执行权威，154
Starbuck，William H.，on advantages of large organizations，威廉·H. 斯塔巴克，关于大型组织的优势，17
Statesmen，政治家：
behavior，行为，110-111
defined，定义，88
psychological predisposition，心理倾向，102-103
pursuit of the public interest，公共利益的追寻，102
Structure of bureaus，官僚组织的结构，61-65
Study committees，研究委员会，207-208
Sub-optimization，次优化，103n
Subordinate role behavior，62n，下属的职能角色，80-81
"Sunk costs" doctrine，"沉淀成本"学说，195n
Suppliers，供应者，46
Survival of bureaus，官僚组织的生存，9-10

Technical changes，技术变革，192
Technical limitations，技术限制，50-51
Technical superiority of bureaus，官僚组织的技术优越性，39-40

Territorial bargaining，地盘性交易，181
Territoriality，领域，212-213，276-277
Tribalism，任人唯亲，157
"Triviality，Parkinson's Law of"，"帕金森琐事定律"，184n
Tullock，Gordon，on hierarchy，戈登·塔洛克，关于等级制，116，154

Underdeveloped nations，policy formation，不发达国家，政策形式，218，219，276
U. S. Post Office Department，美国邮政部，15
  proposed private operation of，建议由私营公司提供服务，38
Universities，大学：
  functions，职能，36
  growth，增长，14-16
  hierarchy of authority，权威等级制，53，59
  survival of，大学的生存，23
Urban affairs，government handling of，政府对城市事务的处理，220
Urbanization，increased，城市化，增加的，256
Utility function and uncertainty，效用函数和不确定性，172
Utility income and structured behavior，效用收入和结构化行为，172-173
Utility maximization，效用最大化，2，81-83
  in decisionmaking，在决策制定中，168
Utility satisficing，效用满意，2n
  in decisionmaking，在决策制定中，168

Voter ignorance，投票者的无知，248
Voting as conflict-settling，作为冲突解决手段的投票，51-52

Wasted motion，多余行为，135n，136-143
  benefits of，多余行为的益处，136-139
  causes and reduction of，多余行为产生的原因及其减少，139-140
  relation to organizational size，多余行为与组织规模的关系，140-143
Weber，Max，马克斯·韦伯：
  on characteristics of bureaucracy，关于官僚制的特征，25，37
  on efficiency，关于效率，39
  on formal rules，关于正式规则，59
Wilson，James Q.：詹姆斯·Q. 威尔逊：
  on innovation，关于创新，201，203
  on self-interest，关于自利，8
Wohlstetter，Roberta，on communications networks，罗伯塔·沃尔斯泰特，关于沟通网络，190
Work expansion，工作增加，200

Zealots，狂热者：
  behavior，行为，109-110，268
  bureau dominance，官僚组织支配，5-7
  defined，定义，88
  entrepreneurship，企业家精神，5，7，9，263
  importance of，重要性，110
  imposition of managerial techniques，强力推行管理技术，160
  as initiators of change，作为变革的首创者，198
  and policy promotion，以及政策推动，73n
  psychological predisposition，心理倾向，102
  pursuit of the public interest，追求公共利益，101

人大版公共管理类翻译（影印）图书

公共行政与公共管理经典译丛

书名	著译者	定价
公共管理名著精华：“公共行政与公共管理经典译丛”导读	吴爱明　刘晶　主编	49.80元
公共管理导论（第四版）	[澳] 欧文·E. 休斯　著 张成福　马子博 等　译	48.00元
政治学（第三版）	[英] 安德鲁·海伍德　著 张立鹏　译	49.80元
公共政策分析导论（第四版）	[美] 威廉·N. 邓恩　著 谢明 等　译	49.00元
公共政策制定（第五版）	[美] 詹姆斯·E. 安德森　著 谢明 等　译	46.00元
公共行政学：管理、政治和法律的途径（第五版）	[美] 戴维·H. 罗森布鲁姆 等　著 张成福 等　译校	58.00元
比较公共行政（第六版）	[美] 费勒尔·海迪　著 刘俊生　译校	49.80元
公共部门人力资源管理：系统与战略（第六版）	[美] 唐纳德·E. 克林纳 等　著 孙柏瑛 等　译	58.00元
公共部门人力资源管理（第二版）	[美] 埃文·M. 伯曼 等　著 萧鸣政 等　译	49.00元
行政伦理学：实现行政责任的途径（第五版）	[美] 特里·L. 库珀　著 张秀琴　译　音正权　校	35.00元
民治政府：美国政府与政治（第23版·中国版）	[美] 戴维·B. 马格莱比 等　著 吴爱明 等　编译	58.00元
比较政府与政治导论（第五版）	[英] 罗德·黑格　马丁·哈罗普　著 张小劲 等　译	48.00元
公共组织理论（第五版）	[美] 罗伯特·B. 登哈特　著 扶松茂　丁力　译　竺乾威　校	32.00元
公共组织行为学	[美] 罗伯特·B. 登哈特 等　著 赵丽江　译	49.80元
组织领导学（第七版）	[美] 加里·尤克尔　著 丰俊功　译	78.00元
公共关系：职业与实践（第四版）	[美] 奥蒂斯·巴斯金 等　著 孔祥军 等　译　郭惠民　审校	68.00元
公用事业管理：面对21世纪的挑战	[美] 戴维·E. 麦克纳博　著 常健 等　译	39.00元
公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡（第四版）	[美] 爱伦·鲁宾　著 叶娟丽　马骏 等　译	39.00元
公共行政学新论：行政过程的政治（第二版）	[美] 詹姆斯·W. 费斯勒 等　著 陈振明 等　译校	58.00元
公共部门战略管理	[美] 保罗·C. 纳特 等　著 陈振明 等　译校	49.00元
公共行政与公共事务（第十版·中文修订版）	[美] 尼古拉斯·亨利　著 孙迎春　译	68.00元
案例教学指南	[美] 小劳伦斯·E. 林恩　著 郄少健 等　译　张成福 等　校	39.00元
公共管理中的应用统计学（第五版）	[美] 肯尼思·J. 迈耶 等　著 李静萍 等　译	49.00元
现代城市规划（第五版）	[美] 约翰·M. 利维　著 张景秋 等　译	39.00元
非营利组织管理	[美] 詹姆斯·P. 盖拉特　著 邓国胜 等　译	38.00元

书名	著译者	定价
公共财政管理：分析与应用（第六版）	[美] 约翰·L. 米克塞尔 著 白彦锋 马蔡琛 译 高培勇 等 校	69.90 元
公共行政学：概念与案例（第七版）	[美] 理查德·J. 斯蒂尔曼二世 编著 竺乾威 等 译	75.00 元
公共管理研究方法（第五版）	[美] 伊丽莎白森·奥沙利文 等 著 王国勤 等 译	79.00 元
公共管理中的量化方法：技术与应用（第三版）	[美] 苏珊·韦尔奇 等 著 郝大海 等 译	39.00 元
公共部门绩效评估	[美] 西奥多·H. 波伊斯特 著 肖鸣政 等 译	45.00 元
公共管理的技巧（第九版）	[美] 乔治·伯克利 等 著 丁煌 主译	59.00 元
领导学：理论与实践（第五版）	[美] 彼得·G. 诺斯豪斯 著 吴爱明 陈爱明 陈晓明 译	48.00 元
领导学（亚洲版）	[新加坡] 林志颂 等 著 顾朋兰 等 译 丁进锋 校译	59.80 元
领导学：个人发展与职场成功（第二版）	[美] 克利夫·里科特斯 著 戴卫东 等 译 姜雪 校译	69.00 元
二十一世纪的公共行政：挑战与改革	[美] 菲利普·J. 库珀 等 著 王巧玲 李文钊 译 毛寿龙 校	45.00 元
行政学（新版）	[日] 西尾胜 著 毛桂荣 等 译	35.00 元
比较公共行政导论：官僚政治视角（第六版）	[美] B. 盖伊·彼得斯 著 聂露 李姿姿 译	49.80 元
理解公共政策（第十二版）	[美] 托马斯·R. 戴伊 著 谢明 译	45.00 元
公共政策导论（第三版）	[美] 小约瑟夫·斯图尔特 等 著 韩红 译	35.00 元
公共政策分析：理论与实践（第四版）	[美] 戴维·L. 韦默 等 著 刘伟 译校	68.00 元
公共政策分析案例（第二版）	[美] 乔治·M. 格斯 保罗·G. 法纳姆 著 王军霞 贾洪波 译 王军霞 校	59.00 元
公共危机与应急管理概论	[美] 迈克尔·K. 林德尔 等 著 王宏伟 译	59.00 元
公共行政导论（第六版）	[美] 杰伊·M. 沙夫里茨 等 著 刘俊生 等 译	65.00 元
城市管理学：美国视角（第六版·中文修订版）	[美] 戴维·R. 摩根 等 著 杨宏山 陈建国 译 杨宏山 校	56.00 元
公共经济学：政府在国家经济中的作用	[美] 林德尔·G. 霍尔库姆 著 顾建光 译	69.80 元
公共部门管理（第八版）	[美] 格罗弗·斯塔林 著 常健 等 译 常健 校	75.00 元
新公共服务：服务，而不是掌舵（第三版）	[美] 珍妮特·V. 登哈特 罗伯特·B. 登哈特 著 丁煌 译 方兴 丁煌 校	39.00 元
议程、备选方案与公共政策（第二版·中文修订版）	[美] 约翰·W. 金登 著 丁煌 方兴 译 丁煌 校	49.00 元
政策分析八步法（第三版）	[美] 尤金·巴达克 著 谢明 等 译	待出
新公共行政	[美] H. 乔治·弗雷德里克森 丁煌 方兴 译 丁煌 校	23.00 元
公共行政的精神（中文修订版）	[美] H. 乔治·弗雷德里克森 著 张成福 等 译 张成福 校	48.00 元

书名	著译者	定价
官僚制内幕（中文修订版）	[美] 安东尼·唐斯 著 郭小聪 等 译	49.80 元
民营化与公私部门的伙伴关系	[美] E. S. 萨瓦斯	59.00 元
后现代公共行政：话语指向（中文修订版）	[美] 查尔斯·J. 福克斯 等 著 楚艳红 等 译 吴琼 校	38.00 元
公共行政的合法性：一种话语分析（中文修订版）	[美] O. C. 麦克斯怀特 著 吴琼 译	45.00 元
公共行政的语言：官僚制、现代性和后现代性（中文修订版）	[美] 戴维·约翰·法默尔 著 吴琼 译	56.00 元
领导学	[美] 詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯 著 常健 孙海云 等 译 常健 校	69.00 元
官僚经验：后现代主义的挑战（第五版）	[美] 拉尔夫·P. 赫梅尔 著 韩红 译	39.00 元
制度分析：理论与争议（第二版）	[韩] 河连燮 著 李秀峰 柴宝勇 译	48.00 元
公共服务中的情绪劳动	[美] 玛丽·E. 盖伊 等 著 周文霞 等 译	38.00 元
预算过程中的新政治（第五版）	[美] 阿伦·威尔达夫斯基 等 著 苟燕楠 译	58.00 元
公共行政中的价值观与美德：比较研究视角	[荷] 米歇尔·S. 德·弗里斯 等 主编 熊 缨 耿小平 等 译	58.00 元
公共决策中的公民参与	[美] 约翰·克莱顿·托马斯 著 孙柏瑛 等 译	28.00 元
再造政府	[美] 戴维·奥斯本 等 著 谭功荣 等 译	45.00 元
构建虚拟政府：信息技术与制度创新	[美] 简·E. 芳汀 著 邵国松 译	32.00 元
突破官僚制：政府管理的新愿景	[美] 麦克尔·巴泽雷 著 孔宪遂 等 译	25.00 元
政府未来的治理模式（中文修订版）	[美] B. 盖伊·彼得斯 著 吴爱明 等 译 张成福 校	38.00 元
无缝隙政府：公共部门再造指南（中文修订版）	[美] 拉塞尔·M. 林登 著 汪大海 等 译	48.00 元
公民治理：引领 21 世纪的美国社区（中文修订版）	[美] 理查德·C. 博克斯 著 孙柏瑛 等 译	38.00 元
持续创新：打造自发创新的政府和非营利组织	[美] 保罗·C. 莱特 著 张秀琴 译 音正权 校	28.00 元
政府改革手册：战略与工具	[美] 戴维·奥斯本 等 著 谭功荣 等 译	59.00 元
公共部门的社会问责：理念探讨及模式分析	世界银行专家组 著 宋涛 译校	28.00 元
公私合作伙伴关系：基础设施供给和项目融资的全球革命	[英] 达霖·格里姆赛 等 著 济邦咨询公司 译	29.80 元
非政府组织问责：政治、原则与创新	[美] 丽莎·乔丹 等 主编 康晓光 等 译 冯利 校	32.00 元
市场与国家之间的发展政策：公民社会组织的可能性与界限	[德] 康保锐 著 隋学礼 译校	49.80 元

书名	著译者	定价
建设更好的政府：建立监控与评估系统	[澳] 凯思·麦基 著 丁煌 译 方兴 校	30.00元
新有效公共管理者：在变革的政府中追求成功（第二版）	[美] 史蒂文·科恩 等 著 王巧玲 等 译 张成福 校	28.00元
驾御变革的浪潮：开发动荡时代的管理潜能	[加] 加里斯·摩根 著 孙晓莉 译 刘霞 校	22.00元
自上而下的政策制定	[美] 托马斯·R. 戴伊 著 鞠方安 等 译	23.00元
政府全面质量管理：实践指南	[美] 史蒂文·科恩 等 著 孔宪遂 等 译	25.00元
公共部门标杆管理：突破政府绩效的瓶颈	[美] 帕特里夏·基利 等 著 张定淮 译校	28.00元
创建高绩效政府组织：公共管理实用指南	[美] 马克·G. 波波维奇 主编 孔宪遂 等 译 耿洪敏 校	23.00元
职业优势：公共服务中的技能三角	[美] 詹姆斯·S. 鲍曼 等 著 张秀琴 译 音正权 校	19.00元
全球筹款手册：NGO及社区组织资源动员指南（第二版）	[美] 米歇尔·诺顿 著 张秀琴 等 译 音正权 校	39.80元

公共政策经典译丛

书名	著译者	定价
公共政策评估	[美] 弗兰克·费希尔 著 吴爱明 等 译	38.00元
公共政策工具——对公共管理工具的评价	[美] B. 盖伊·彼得斯 等 编 顾建光 译	29.80元
第四代评估	[美] 埃贡·G. 古贝 等 著 秦霖 等 译 杨爱华 校	39.00元
政策规划与评估方法	[加] 梁鹤年 著 丁进锋 译	39.80元

当代西方公共行政学思想经典译丛

书名	编译者	定价
公共行政学中的批判理论	戴黍 牛美丽 等 编译	29.00元
公民参与	王巍 牛美丽 编译	45.00元
公共行政学百年争论	颜昌武 马骏 编译	49.80元
公共行政学中的伦理话语	罗蔚 周霞 编译	45.00元

公共管理英文版著作

书名	作者	定价
公共管理导论（第四版）	[澳] Owen E. Hughes （欧文·E. 休斯） 著	45.00元
理解公共政策（第十二版）	[美] Thomas R. Dye （托马斯·R. 戴伊） 著	34.00元
公共行政学经典（第五版）	[美] Jay M. Shafritz （杰伊·M. 莎夫里茨）等 编	59.80元

书名	作者	定价
组织理论经典（第五版）	[美] Jay M. Shafritz （杰伊·M. 莎夫里茨）等 编	46.00 元
公共政策导论（第三版）	[美] Joseph Stewart, Jr. （小约瑟夫·斯图尔特）等 著	35.00 元
公共部门管理（第九版·中国学生版）	[美] Grover Starling （格罗弗·斯塔林） 著	59.80 元
政治学（第三版）	[英] Andrew Heywood （安德鲁·海伍德） 著	35.00 元
公共行政导论（第五版）	[美] Jay M. Shafritz （杰伊·M. 莎夫里茨）等 著	58.00 元
公共组织理论（第五版）	[美] Robert B. Denhardt （罗伯特·B. 登哈特） 著	32.00 元
公共政策分析导论（第四版）	[美] William N. Dunn （威廉·N. 邓恩） 著	45.00 元
公共部门人力资源管理：系统与战略（第六版）	[美] Donald E. Klingner （唐纳德·E. 克林纳）等 著	48.00 元
公共行政与公共事务（第十版）	[美] Nicholas Henry （尼古拉斯·亨利） 著	39.00 元
公共行政学：管理、政治和法律的途径（第七版）	[美] David H. Rosenbloom （戴维·H. 罗森布鲁姆）等 著	68.00 元
公共经济学：政府在国家经济中的作用	[美] Randall G. Holcombe （林德尔·G. 霍尔库姆） 著	62.00 元
领导学：理论与实践（第六版）	[美] Peter G. Northouse （彼得·G. 诺斯豪斯） 著	45.00 元

更多图书信息，请登录 www. crup. com. cn/gggl 查询，或联系中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社获取

地址：北京市海淀区中关村大街甲 59 号文化大厦 1202 室　　邮编：100872
电话：010－82502724　　传真：010－62514775
E-mail：ggglcbfs@vip. 163. com　　网站：http：//www. crup. com. cn/gggl

Anthony Downs: Inside Bureaucracy
Copyright © 1967, 1966 by The Rand Corporation
1994 Reissued by Waveland Press, Inc.
The English language edition of this book is published by Waveland Press, Inc., P. O. Box 400, Prospect Heights, Illinois 60070, United States of America
Chinese Simplified translation copyright © 2017 by China Renmin University Press Co., Ltd.
All Rights Reserved.

著作权合同登记号
图字：01-2003-1238号

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT CLASSICS

公共行政与公共管理经典译丛

精选书目

新公共服务：服务，而不是掌舵（第三版）	［美］登哈特夫妇
议程、备选方案与公共政策（第二版·中文修订版）	［美］约翰·W. 金登
政策分析八步法（第三版）	［美］尤金·巴达克
新公共行政	［美］H. 乔治·弗雷德里克森
公共行政的精神（中文修订版）	［美］H. 乔治·弗雷德里克森
官僚制内幕（中文修订版）	［美］安东尼·唐斯
民营化与公私部门的伙伴关系（中文修订版）	［美］E. S. 萨瓦斯
后现代公共行政：话语指向（中文修订版）	［美］查尔斯·J. 福克斯 等
公共行政的合法性：一种话语分析（中文修订版）	［美］O. C. 麦克斯怀特
公共行政的语言：官僚制、现代性和后现代性（中文修订版）	［美］戴维·约翰·法默尔
领导学	［美］詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯
官僚经验：后现代主义的挑战（第五版）	［美］拉尔夫·P. 赫梅尔
制度分析：理论与争议（第二版）	［韩］河连燮
公共服务中的情绪劳动	［美］玛丽·E. 盖伊 等
预算过程中的新政治（第五版）	［美］阿伦·威尔达夫斯基 等
公共行政中的价值观与美德：比较研究视角	［荷］米歇尔·S. 德·弗里斯 等

查询图书信息，下载教学资源：www.crup.com.cn/gggl

爱悦读·拓视界

ISBN 978-7-300-23048-1
9 787300 230481 >
定价：49.80元