

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

经典教材系列

CLASSIC TEXTBOOK SERIES

The Politics of Bureaucracy

(Fifth Edition)

官僚政治

(第五版)

[美] B·盖伊·彼得斯 著
B. Guy Peters

中国人民大学出版社

<http://iask.sina.com.cn/u/1644200877> 此处有大量书籍免费下载！

仅供个人阅读研究所用，不得用于商业或其他非法目的。切勿在他处转发！

水隐醉月

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics

官僚政治

(第五版)

[美] B·盖伊·彼得斯 著

B. Guy Peters

聂露 李姿姿 译

图书在版编目 (CIP) 数据

官僚政治. 第五版/(美) 彼得斯著; 聂露等译.
北京: 中国人民大学出版社, 2006
(公共行政与公共管理经典译丛. 经典教材系列)
ISBN 7-300-07500-2

I. 官…
II. ①彼…②聂…
III. 官僚主义-政治制度-研究-世界
IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 086323 号

公共行政与公共管理经典译丛
经典教材系列
官僚政治(第五版)
[美] B·盖伊·彼得斯 著
聂 露 李姿姿 译

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511239 (出版部)	
	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	河北涿州星河印刷有限公司		
规 格	170×228mm 16 开本	版 次	2006 年 7 月第 1 版
印 张	27.5 插页 2	印 次	2006 年 7 月第 1 次印刷
字 数	453 000	定 价	39.80 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·邓恩
尼古拉斯·亨利
戴维·罗森布鲁姆
全钟燮

乔治·弗雷德里克森
马克·霍哲
爱伦·鲁宾
金判锡

顾问

纪宝成

主编

张成福

策划

刘晶

编委

(以姓氏笔画为序)

王佩亨	王浦劬
毛寿龙	刘晶
任宗哲	孙柏瑛
吴爱明	陈庆云
陈振明	竺乾威
周志忍	郭小聪
高培勇	彭和平
董礼胜	董克用
程远忠	潘小娟
薛澜	薄贵利

《公共行政与公共管理经典译丛》

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缺少的。

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的新兴学科。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，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、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。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，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，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为四个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，内容涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共

财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。(2) 公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。(3) 政府治理与改革系列。自20世纪80年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。(4) 学术前沿系列。本系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 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《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，不能够立刻予以普遍化，或被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。按照建设有中国特色的社会主义的要求，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、有选择的吸收，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及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。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管理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教授参与了原著的推荐工作。中国人



民大学、北京大学、清华大学、厦门大学、复旦大学、中山大学、武汉大学等许多该领域的中青年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

2001年8月

中文版序言



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

非常高兴《官僚政治》一书被译成中文。我素来乐于参与信息和思想的国际交流，而有一本关于公共官僚的书被译成中文尤其令我感到兴奋。首先，主要基于历史原因，当代官僚这一组织形式在中国起源于好几个世纪前的官吏。在很多欧洲语言中，我们甚至仍然沿用了“官吏”这一术语来指公共部门的最高级官员。我希望本书尽可能地跟上了时代的发展，但是，认识到公共行政和国家的深远的历史根基，认识到官僚传统所具有的重要性，无疑还是十分关键的。

除了中国官僚的历史根基外，还存在着很多当代的挑战和问题，它们对政治和经济体系的未来发展至关重要。随着经济的飞速增长和变迁，公共官僚必须能够在实施有效控制的同时，保持一个开放和锐意创新的经济。此外，工业化通常伴随着“福利国家”计划的发



展，这些计划所扶助的对象通常不包括在传统的社会支持形式以内。这些经济和社会政策所蕴涵的任务将需要一个庞大和胜任的官僚体系，而这一切都发生在强调精简公共部门的时代。

我希望本书能够传达这样一个关于公共行政的基本观点，即官僚并非仅仅是技术的和管理的，它在很大程度上也是政治的。公共官僚被嵌入政治过程之中，除了来自政治权威的意志外，组织通常有自身的现实政策考虑。这也就意味着对任何官僚而言，责任感是一种十分重要的公共价值观，务必要建立特定机制，确保官僚能够作为一个整体行动，而且是为了公众的利益行事。

所有的国家和政府都面临着来自官僚的挑战，中国当然亦不例外。我希望本书有助于理解公共部门是如何能够做到因时而变，以及它如何能够成为一个更有效率和效能的服务提供者，以满足公众的所需所想。

B·盖伊·彼得斯

中国人民大学出版社

《公共行政与公共管理经典译丛》

经典教材系列

(第一批书目)

1. 《公共管理案例教学指南》 26.00 元
[美] 小劳伦斯·E·列恩 著，郝少健等 译
2. 《公共管理导论》(第二版) 39.00 元
[澳] 欧文·E·休斯 著，彭和平等 译
3. 《公共部门人力资源管理：系统与战略》(第四版) 65.00 元
[美] 唐纳德·克林格勒等 著，孙柏瑛 主译
4. 《公共和第三部门组织的战略管理：领导手册》 43.00 元
[美] 保罗·C·纳特等 著，陈振明 主译
5. 《公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡》(第四版) 39.00 元
[美] 爱伦·鲁宾 著，叶娟丽 马俊等 译
6. 《行政伦理学：实现行政责任的途径》(第四版) 29.00 元
[美] 特里·L·库珀 著，张秀琴 音正权 译校
7. 《公共行政学：管理、政治和法律的途径》(第五版) 58.00 元
[美] 戴维·罗森布鲁姆 著，张成福等 译
8. 《公共政策分析导论》(第二版) 49.00 元
[美] 威廉·邓恩 著，谢明等 译
9. 《公共行政与公共事务》(第八版) 58.00 元
[美] 尼古拉斯·亨利 著，张昕等 译
10. 《行政过程的政治：公共行政学新论》(第二版) 49.00 元
[美] 詹姆斯·W·费斯勒等 著，陈振明 主译

11. 《非营利组织的战略营销》(第五版) 58.00 元
[美] 菲力普·科特勒等 著, 孟延春等 译

经典教材系列

(第二批书目)

1. 《公共组织理论》(第三版) 29.00 元
[美] 罗伯特·B·登哈特 著, 竺乾威 译校
2. 《公共财政管理: 分析与应用》(第六版) 69.90 元
[美] 约翰·L·米克塞尔 著, 马蔡琛等 译
3. 《政治体制中的行政法》(第三版) 78.00 元
[美] 肯尼思·F·沃伦 著, 王丛虎等 译
4. 《现代城市规划》(第五版) 39.00 元
[美] 约翰·M·利维 著, 张景秋等 译
5. 《公共政策评估》 38.00 元
[美] 弗兰克·费希尔 著, 吴爱明等 译
6. 《公共行政经典》(第四版) (待出)
[美] 杰伊·M·沙夫里茨等 编, 陈振明等 译
7. 《公共组织经典》(第五版) (待出)
[美] 杰伊·M·沙夫里茨等 编, 陈振明等 译
8. 《公共管理中的应用统计学》(第五版) 49.00 元
[美] 肯尼思·J·迈耶等 著, 李静萍等 译
9. 《二十一世纪的公共行政: 挑战与改革》 45.00 元
[美] 菲力普·J·库珀等 著, 毛寿龙 译校
10. 《公共管理中的量化方法: 技术与应用》(第三版) 39.00 元
[美] 苏珊·韦尔奇等 著, 郝大海 译
11. 《官僚政治》(第五版) 39.80 元
[美] B·盖伊·彼得斯 著, 聂露等 译

经典教材系列

(第三批书目)

1. 《政府和非营利组织会计》(第十二版) 79.00 元
[美] 厄尔·R·威尔逊等 著, 荆新等 译校
2. 《商业与社会: 公司战略、公共政策与伦理学》(第十版) 59.80 元
[美] 詹姆斯·E·波斯特等 著, 张志强等 译
3. 《公共行政学: 概念与案例》(第七版) 75.00 元
[美] 理查德·斯蒂尔曼二世 著, 竺乾威等 译校
4. 《公共与非营利组织绩效考评: 方法与应用》 35.00 元
[美] 西奥多·H·波伊斯特 著, 肖鸣政等 译
5. 《公共管理导论》(第三版) (待出)
[澳] 欧文·E·休斯 著, 张成福等 译校
6. 《公共政策分析导论》(第三版) (待出)
[美] 威廉·邓恩 著, 谢明等 译
7. 《民治政府》(第二十版) (待出)
[美] 詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯等 著
8. 《政治学理论与方法》(第二版) (待出)
[英] 戴维·马什等 著
9. 《政治学》(第二版) (待出)
[英] 安德鲁·海伍德 著
10. 《比较政府与政治》(第五版) (待出)
[英] 罗德·黑格 马丁·哈罗普 著
11. 《公共关系: 职业与实践》(第四版) (待出)
[美] 奥帝斯·贝斯金等 著, 郭惠民等 译

公共管理实务系列

1. 《新有效公共管理者: 在变革的政府中追求成功》(第二版) 28.00 元
[美] 史蒂文·科恩等 著, 王巧玲等 译

2. 《驾驭变革的浪潮：开发动荡时代的管理潜能》 22.00 元
[加] 加里斯·摩根 著，孙晓莉 刘霞 译校
3. 《政府全面质量管理：实践指南》 25.00 元
[美] 史蒂文·科恩等 著，孔宪遂等 译
4. 《无缝隙政府：公共部门再造指南》 30.00 元
[美] 拉塞尔·M·林登 著，汪大海等 译
5. 《公共部门标杆管理：突破政府绩效的瓶颈》 28.00 元
[美] 帕特里夏·基利等 著，张定淮 译
6. 《创建高绩效的政府组织：公共管理者实用指南》 23.00 元
[美] 马克·G·波波维奇 主编，孔宪遂等 译
7. 《自上而下的政策制定》 23.00 元
[美] 托马斯·R·戴伊 著，鞠方安 译
8. 《21 世纪非营利组织管理》 28.00 元
[美] 詹姆斯·P·盖拉特 著，邓国胜等 译
9. 《职业优势：公共服务中的技能三角》 19.00 元
[美] 詹姆斯·S·鲍曼等 著，张秀琴 译
10. 《全球筹款手册：NGO 及社区组织资源动员指南》 39.80 元
[美] 米歇尔·诺顿 著，张秀琴 译

政府治理与改革系列

(第一批书目)

1. 《政府未来的治理模式》 26.00 元
[美] B·盖伊·彼得斯 著，吴爱明等 译
2. 《摒弃官僚制：政府再造的五项战略》 45.00 元
[美] 戴维·奥斯本等 著，谭功荣等 译
3. 《突破官僚制：政府管理的新愿景》 25.00 元
[美] 麦克尔·巴泽雷 著，孔宪遂等 译
4. 《民营化与公私部门的伙伴关系》 39.00 元
[美] E. S. 萨瓦斯 著，周志忍等 译

政府治理与改革系列

(第二批书目)

1. 《政府改革手册：战略与工具》 59.00 元
[美] 戴维·奥斯本等 著，谭功荣等 译
2. 《新公共服务：服务，而不是掌舵》 25.00 元
[美] 珍妮特·登哈特 罗伯特·登哈特 著，丁煌 方兴 译校
3. 《持续创新：打造自发创新的政府和非营利组织》 28.00 元
[美] 保罗·C·莱特 著，张秀琴 音正权 译校
4. 《构建虚拟政府：信息技术和制度革新》 28.00 元
[美] 简·E·芳玳 著，邵国松 译
5. 《公共决策中的公民参与：公共管理者的新技能与新策略》 25.00 元
[美] 约翰·克莱顿·托马斯 著，孙柏瑛等 译
6. 《公民治理：引领 21 世纪的美国社区》 19.00 元
[美] 理查德·C·博克斯 著，孙柏英等 译

学术前沿系列

1. 《公共行政的精神》 29.00 元
[美] 乔治·弗雷德里克森 著，张成福 译校
2. 《重建民主行政——现代的困境和后现代的挑战》 (待出)
[美] 盖里·L·威斯利等 著，刘霞等 译
3. 《后现代公共行政——话语指向》 22.00 元
[美] 查尔斯·福克斯等 著，吴琼等 译
4. 《公共行政的合法性——一种话语分析》 33.00 元
[美] O. C. 麦克斯怀特 著，吴琼 译
5. 《组织意像》 (待出)
[加] 加里斯·摩根 著，刘霞等 译
6. 《行政哲学》 (待出)

- [美] 乔恩·S·朱安 著，张成福等 译校
7. 《官僚制内幕》 38.00 元
- [美] 安东尼·唐斯 著，郭小聪等 译校
8. 《公共行政的语言：官僚制、现代性和后现代性》 39.00 元
- [美] 戴维·约翰·法默尔 著，吴琼 译

案例系列

1. 《公共管理案例》 28.00 元
- [美] 罗伯特·T·戈伦比威斯基等 主编，汪大海等 译
2. 《组织发展案例：环境、行为与组织变革》 29.00 元
- [美] 罗伯特·T·戈伦比威斯基等 主编，杨爱华等 译
3. 《公共部门人力资源管理案例》 22.00 元
- [美] T·赞恩·里夫斯 主编，句华 孙柏瑛 译校
4. 《公共管理的法律案例分析》（待出）
- [美] 戴维·H·罗森布鲁姆等 主编，王丛虎 译校
5. 《非营利组织管理案例与应用》 21.00 元
- [美] 罗伯特·T·戈伦比威斯基等 主编，邓国胜等 译

目 录



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

第 1 章	政府与行政的维持、增长及变化	1
	现代公共部门	3
	公共支出	4
	政府的增长	7
	政府津贴	7
	财政压力	8
	政治过程	10
	晚期资本主义的衰落	11
	公共官僚	12
	小结	13
	行政的增长	14
	公众关心的问题的数量增多	15
	公众关心的问题的质量提高	17



	制度的弱点	18
	官僚机构的性质	21
	反政府增长趋势	23
	小结	28
第 2 章	政治文化与公共行政	35
	行政文化	37
	总体社会文化	38
	非人格化规则和组织	40
	政治文化与行政	44
	政治文化的维度	52
	文化和组织的内部管理	70
	文化与权威	70
	文化与激励	73
	小结	76
第 3 章	公共行政官的招募	88
	功绩相对庇护	89
	有代表性的官僚	91
	告诫	93
	公共雇佣与私人雇佣	94
	招募的方式	95
	教育和培训	95
	工作安置	99
	职业特征	101
	激励与动力	104
	公共机构的报酬	109
	招募的方式	113
	教育	119
	种族的代表性	123
	性别平等	126
	小结	128
第 4 章	行政结构的问题	140



德国	141
英国	143
法国	147
瑞典	151
美国	153
行政结构	154
按服务地域组织	155
按过程组织	158
按“客户”组织	164
按目标组织	166
小结	169
组织内部	169
组织内部的差异	171
重新组织	173
小结	176
第 5 章 政治与公共行政	188
官僚与压力集团	192
合法的互动	194
网络与社群	196
合法互动的其他方式	198
客户关系	203
裙带关系	207
不合法的组织过程	211
社会运动与官僚	214
官僚与政党	215
小结	217
第 6 章 官僚政治	229
官僚政府	230
政策意图：机构的意识形态	231
“不是不可行的”路径之效用	234
机构间的竞争	235

职位任期	237
拥有管理能力	238
政策执行的高度优先性	240
小结	243
官僚政治中的策略	244
官僚的资源	244
政治机构的资源	246
官僚的计谋	248
政客的计谋	254
小结	261
第 7 章 为政府买单：预算过程	273
基本问题	274
宏观分配	274
微观分配	276
官僚机构之间的竞争	278
资源的重要性	279
预算过程中的递增主义	280
递增主义的性质	280
对递增主义的批评	281
推动递增主义的压力	281
政治和递增主义	283
递增主义的替代方式	283
项目预算	284
零基预算	285
目标管理	286
公共支出调查	287
整体预算	288
对压力的反应	289
资金限制	290
信封预算	291
结构性预算盈余	292

	效率	293
	外部评价	294
	回归理性?	295
	预算中的一般问题	296
	政府间预算控制	296
	年度预算	297
	资本预算	298
	税收与支出的协调	299
	预算外运作	300
	小结	301
第 8 章	行政职责的政治	312
	基本概念	313
	职责	313
	伦理与控制	314
	责任的层面	315
	职责的途径	318
	组织途径	319
	市场和其他外部控制	324
	团体和公共压力	325
	控制的政治措施	327
	伦理的约束	342
	控制的边界	344
	专业	344
	自治与半自治机构	345
	合同与第三方政府	346
	工会	347
	政治结构	348
	文化	349
	行政不作为	349
	小结	350
第 9 章	行政改革	365



改革的观念	366
市场	367
参与	370
放松管制	372
灵活的政府	373
小结	373
特定的改革	374
机构与放权	374
人事管理	375
消费者化的政府	376
责任	378
行政改革的政治	379
为什么改革?	380
结论	383
第 10 章 21 世纪的公共行政	389
匮乏与公共行政	391
政府与行政的挑战增多	392
行政的复杂性	394
新千年的管理	396
小结	397
 索引	 400

图表目录



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

图 形

2—1	文化与公共行政	38
2—2	对行政权力的社会信任的几个维度 之间的关系	66
4—1	行政管理中政策问题的类型	173
5—1	官僚政治的类型	191
8—1	可知的行政难题分类	316

表 格

1—1	公共支出占国内生产总值的比例	5
1—2	初级经济部门（农业、林业和渔业）所占	

国内生产总值的比例	6
1—3 公共支出占可汲取国内生产总值 (第二部门和第三 部门) 的比例	6
1—4 65 岁以上人口的预期增长率	8
1—5 政府规模的扩大: 部门数量	16
1—6 民营化的例子	16
1—7 公众对政府的评价	25
1—8 瑞典公众对公共部门的态度, 1982—1996 年	26
1—9 公众对公共支出的评价	27
1—10 公众希望扩大公共开支用于提供服务的比例, 1987 年	28
2—1 公众对公共官僚的评价	45
2—2 英国公众对机构管理的评价	46
2—3 公众对公共服务的满意度	47
2—4 公众对公共服务资金投入的评价	48
2—5 对法国私有化的预期效果	50
2—6 赞比亚公众对公共服务与公共官员的评价	50
2—7 对公共部门行为的预期	51
2—8 社会组织中的成员关系	61
2—9 工会成员在工人中所占比重	62
2—10 法国公众对政治家的信任	64
2—11 对主要机构的信任 (积极态度, %)	65
2—12 社会和政治文化的类型	70
3—1 英国所招募高级公务员的毕业院校	96
3—2 招募和保留公务员的激励	105
3—3 对英国雇员来说最重要的工作特征	108
3—4 高级公务员的收入与经济领域平均工资的百分比	111
3—5 中央政府工作人员的工资与人均国民收入的比率	111
3—6 高级公务员的社会阶级背景	115
3—7 高级公务员的教育水平	117
3—8 高级公务员的大学专业 (针对那些有大学 背景的人)	121



3—9	公共管理的种族代表性	124
3—10	各国在欧共体文职机构的职位与人口	125
3—11	文职机构中的女性雇员	127
4—1	地方政府数量的减少	142
5—1	压力集团与官僚之间的互动分类	193
7—1	经济增长预测的准确性	275



政府与行政的维持、 增长及变化

开篇伊始，首先要说明的是，政府的作用渗透了我们日常生活的方方面面，而公共行政在政府中也扮演着越来越重要的角色。尽管许多工业化国家由保守党政府长期执政，如美国的罗纳德·里根政府、乔治·布什政府，英国的玛格丽特·撒切尔政府、约翰·梅杰政府，德国的赫尔穆特·科尔政府，以及后来瑞典的中右翼政府，这一论断仍不失其正确性。 2

近年来，左派政党在许多工业化民主国家中重掌政权，但它们不同于以前的社会民主党。^[1] 这些政府大多承认有必要缩小政府规模，而且采取了具体措施减少政府对人们生活的影响。美国的比尔·克林顿和英国的托尼·布莱尔都宣称要维持小规模政府，同时发挥政府在提高国民生活水平方面的积极作用。全欧洲的社会民主党政府，可能除法国以外，都在不同程度上采取了



“第三条道路”。人们改变了对政府的以往看法，不把它当敌人看待，但是人们也不接受像左翼政府那样将政府当成“征税与支出”的工具。^[2]

在工业化民主国家情况如此，对原共产主义国家和许多第三世界国家来说尤为如此。在这些国家，特别是在原共产主义国家，政府结构几乎经历了全盘的转型，而且要求减少政府在经济和政治上的干预，允许更多的个人自由。伴随这些价值观的变化的是公共部门的剧烈转型，很多公共企业进行了私有化改革，公共雇员遭到大幅度削减。

尽管有政治家们的这些努力，很多国家公共部门的作用依然居高不下，一些国家甚至有继续增长的趋势。政治家们发现，政府管理比他们执政前所想象的更难。本章作为一个导论，将简要介绍控制公共部门很难，要缩小它更难——如果需要一个导论的话。事实上，由于国家从一些领域撤退，它必然在另一些领域推进。企业——尤其是公共企业——的私有化将意味着要对那些企业进行管制以便平等对待公众。^[3]东欧进行了大规模的私有化，这意味着必须由政府来制定财产权和契约的立法，并建立管理机制。在中央政府作用较小的国家，次级政府的作用得到提升，有的国家甚至建立了新的政府层级。^[4]在所有这些国家，政府依然以一种比较隐蔽的方式参与经济和社会活动。

3 政府的膨胀和收缩也成为了学术研究的对象。无论是扩大还是缩小公共部门，这些改变政府规模的努力都成为一种集体政治行动的呼声。对公共部门的维持和扩张出现了很多解释。同样，公共官僚的扩张要么被看成公共部门扩张的副产品，要么成为公共部门扩张的根源。而且，如果不能缩小政府和缩小它对社会的影响，人们通常会归咎于公共官僚的扩张。比如，欧共体对12个成员国国民日常生活的影响增大，就经常被称为“欧洲共同市场官员”（Eurocrats）的扩张。关于公共官僚扩张和收缩的讨论很多，这里不详述。^[5]

另一方面，有必要将当代公共行政置于政治和文化环境中来考虑，而且对政府的规模 and 影响力的关注在很大程度上影响了当前对公共部门和公共行政的讨论。在国内，政府在为公众提供更好的服务的同时，也要注意公众对税收的抵制。在国际上，国际金融组织对国家公共组织规模过大往往持怀疑态度，往往通过债券和货币市场对其施加作用。



现代公共部门

从前面所讲的看来，似乎可以精确地测量出“政府规模”^[6]，而事实上，政府和社会的边界——也即什么是公什么是私——变得越来越模糊，这是当代政府尤其是工业化社会的一个基本特征。由于这种不精确性的存在，纯粹地说政府扩大或者缩小了都是不准确和不恰当的。例如，从某些标准来说，俄罗斯政府 2000 年比苏联解体前反而扩张了，因为它的税收在国内生产总值中所占的比例比在共产主义体制下增加了。^[7]

此外，公共部门规模测量的不精确性可以被利用来评价现任政府是否对公共部门行使了适当的控制。在一个对公共部门持怀疑主义和对税收持抵制态度的时代，控制公共部门问题更加具有政治重要性。^[8]反对党政治家们发现，轻而易举就可以批评对手让公共部门“失控”，并收集一些事实来支持他们的论断。同样，执政者也可以收集自己的证据，证明他们就是公共资金的好管家。

举几个政府规模难以测量的例子将有助于理解这一问题。一个例子就是税收系统在定义政府对经济和社会的影响力方面的作用——大部分测量政府规模的方法都不能对此做出充足的判断。例如在美国，税收系统提供的住房补贴（主要通过减免按揭贷款利率和地方财产税）超过政府直接投资公共住房的支出约 150%，即便 1986 年《税收改革法案》后依然如此。^[9]同样，尽管英国有一个大型的公共住房计划（虽然在迅速下降），对占有住房的所有者的税收减免仍然超过了 10 亿英镑。^[10]大部分工业化国家的公民都有类似的税收减免，最高的名义税率（比如瑞典）通常伴随着最多的税收减免。^[11]所有这些税收漏洞都对经济行为产生影响，而且相当于政府收税和支出对经济和社会产生的影响。^[12]然而，税收减免传统上并不算作公共部门规模的一部分，同样目的的公共支出也一样。

政府贷款是政府影响经济而不用从表面上扩大政府规模的另一个方式。在大部分工业化国家，政府对国有企业提供贷款，这些贷款通常不用偿还；然而，这些滞留债务通常不作为公共支出中的一项出现。^[13]即便是对个人的贷款，比如农民或小商人，也不算作支出，因为假设这些贷款最终会偿

还。当政府向处于财务困境中的公司或者想上大学的学生提供私人贷款保证时，例如在美国，政府对经济和社会的参与更是难以察觉。这样的安排需要很少或者根本不用公共支出，但是能对经济产生重要的影响。

不仅仅是支出和其他金融资源的使用介于公共和私人部门之间，组织也是如此。第二次世界大战后，大部分国家的准公共组织数量激增。^[14]为了使组织有更大的决策灵活性，更适应市场秩序，免受潜在的不利的政治压力，或者仅仅为了掩盖政府的真正规模，成立了许多横跨公共和私人边界的组织。在一些情况下，当政府初次进入一个政策领域时，就新建准公共组织，如美国的公共广播协会（the Corporation for Public Broadcasting）。在另一些情况下，这些组织原来是政府的一部分，但现在分离出来处于半独立状态，如英国许多非部门的公共机构和加拿大的国营公司。作为 20 世纪 80 年代和 90 年代激烈的公共部门改革的一部分，大量准政府组织的建立使政府既实现了政策目标，又不显得和以往一样规模庞大。

准政府组织除了模糊政府规模以外，还产生了责任感这个重要问题。由于它们在一定程度上脱离了政府的直接控制，传统的强化责任的政治和立法手段（见第 8 章）可能不再奏效。结果这些组织（以及对它们负责的政治家们）就有机会滥用权力。^[15]另外，由于它们兼具公和私的性质，一般民众可能会发现难于判断谁应该真正对它们提供的服务负责。有点矛盾的是，由于政府追求更小和更有效率，准政府组织给人们带来的不确定性和不负责任感可能会影响政府在公众中的声誉。

公共支出

尽管在我们看来难于或者不可能完整可靠地测量政府的大小，但是我们还是可以通过考察公共支出的数字来了解政府角色的转变。这个变量是测量政府相对规模广为使用的方法，也可能展示了政府活动中最直观的部分。可以通过政府支出和国内生产总值（Gross Domestic Product, GDP）之间的关系来考察公共部门的规模，这是测量全部市场产品和服务的标准方法。

从表 1—1 可以看出，不同国家 GDP 用于公共开支的比例明显不同。最明显的是欠发达国和发达国家之间的差别。即便是公共支出比例最高的欠发达国家（肯尼亚），其支出比例比表中三个发达国家中支出比例最小

的美国也小得多。^[16]当然，只有 7 个国家作样本很容易产生差错，但是即便有更多国家作为样本，也可能会得出相似的结论。此外，发达国家之间以及欠发达国家之间也有差别。比如，美国公共支出占 GDP 的比例是瑞典同一比例的 80% 多。

表 1—1 公共支出占国内生产总值^a 的比例

国家	1960	1970	1980	1985	1990	1998
美国	27.5	30.3	33.4	33.2	34.1	34.0
英国	33.1	33.2	42.2	42.8	41.9	43.4
瑞典	28.7	37.1	57.2	51.9	48.8	49.9
新加坡	11.9	12.8	23.5	39.2	31.5	33.2
哥伦比亚	8.4	16.2	14.9	17.1	16.4	18.9
肯尼亚	11.5	16.2	20.4	30.1	32.2	34.6
印度	11.4	14.1	18.0	25.2	24.0	23.6

a. 以市场价格计算的国内生产总值。

资料来源：United Nations, *Statistical Yearbook* (New York: United Nations, annual); United Nations, *Yearbook of National Accounts* (New York: United Nations, annual); World Bank, *World Tables* (Washington, DC: World Bank, annual).

除了国家间的差别以外，欠发达国家公共支出增长的速度比发达国家要快得多。印度从 1950 年到 1995 年这 35 年之间增长了 1/5，哥伦比亚同一时期增长一倍，肯尼亚从 1960 年到 1990 年增长了两倍，尽管增长实际上已经停止。瑞典的增长速度一度 and 欠发达国家一样快，另外两个发达国家则慢得多，然而，瑞典的增长也已经减缓或停滞。新兴工业化国家新加坡是个例外，它的公共部门增长十分缓慢，十分强调为迅速发展的私营部门提供一个好的商业环境。^[17]

欠发达国家公共支出比例相对较低，部分原因在于它们的 GDP 大部分来自农业，尤其是生存型农业 (subsistence agriculture)，从表 1—2 可以看出这一点。这意味着可以用来征税的“自由流动资源”较少。换一种说法就是政府可以用于提取资源的税收杠杆较少。货币交易比一个人自给自足或实物交易更便于征税。如果我们计算公共支出占第二和第三经济部门（分别为制造业和服务业）的比例关系，就会得出欠发达国家公共支出比例的不同图景。按这种计算方法，表 1—3 表明肯尼亚、印度、哥伦比亚的公共支出占可汲取 GDP 的比例与美国大致相同。因此，当资源汲取比较困难时，欠发达国家的公共开支就显得相当大了。用阿尔蒙德 (Al-



mond) 和鲍威尔 (Powell) 的话来说, 由于这些国家的汲取能力弱, 因此它们的分配能力也较弱。^[18]

表 1—2 初级经济部门 (农业、林业和渔业)
所占国内生产总值的比例 (%)

国家	1960	1970	1980	1985	1990	1998
美国	4	3	3	2	2	2
英国	4	3	2	2	2	1
瑞典	7	4	3	3	3	3
新加坡	4	3	2	2	1	1
哥伦比亚	32	26	26	18	16	16
肯尼亚	38	30	30	29	26	23
印度	47	41	31	30	28	26

资料来源: United Nations, *Statistical Yearbook* (New York: United Nations, annual); United Nations, *Yearbook of National Accounts* (New York: United Nations, annual); World Bank, *World Tables* (Washington, DC: World Bank, annual).

表 1—3 公共支出占可汲取国内生产总值 (第二部门和第三部门) 的比例 (%)

国家	1960	1970	1980	1985	1990	1998
美国	28.6	31.3	34.4	33.4	34.2	34.2
英国	34.5	34.2	43.2	42.9	42.0	44.6
瑞典	30.9	38.7	59.0	52.2	49.5	51.1
新加坡	14.7	13.4	24.0	40.0	38.9	33.2
哥伦比亚	12.4	21.6	20.0	20.8	19.6	20.1
肯尼亚	13.1	22.9	29.1	42.4	43.5	44.6
印度	21.5	24.0	27.6	36.0	33.3	32.6

资料来源: United Nations, *Statistical Yearbook* (New York: United Nations, annual); United Nations, *Yearbook of National Accounts* (New York: United Nations, annual); World Bank, *World Tables* (Washington, DC: World Bank, annual).

这些数据直观地表明政府是一项大“产业”, 尽管增长速度比以往减缓了, 但在继续增长。即便是在公共部门规模较小的不发达国家, 每 7 美元 (不管什么货币单位) 就有 1 美元用于公共开支, 在发达国家中公共开支最小化的美国, 这一比例是 3 : 1。但是我们必须记住, 政府支出的钱并不是投到华盛顿或者内罗毕的“洞”里了, 而是提供给了教育、医院、公路、警察和一系列大部分公民都需要的政府服务。

此外, 这些资金可以用来推动经济增长, 尤其是在欠发达国家。在发

展中国家，政府是未来经济增长所需的资本积累的主要提供者。在发达国家，人力资本是经济增长的主要问题，政府在提供或者促进教育和培训中起着关键的作用。^[19]因此，并不像右翼政党想象的那样，仅仅缩小公共部门的规模并不必然会推动经济增长，有时候结果可能恰恰相反。

政府的增长

现在让我们忘记“政府”难以从数量上进行测量，转而询问为什么这一制度——或者一套制度——在第二次世界大战后在规模和权力上都增加了。第二次世界大战后，政府处在和平时期，其作用有巨大增长。尽管这反映出在一些欧洲国家战前就萌生出来的模式，但第二次世界大战后无论从经济基础还是政治意识上都有更坚实的基础来扩大和加强政府的作用。

过去几十年公共部门的发展也摇摆不定。在美国、加拿大和英国保守党执政时期，公共部门可以抵制各种缩小公共部门的力量。如果按公共收入或者公共支出在国内生产总值中所占的比例计算的话，即便是在美国或英国这样由保守党执政十几年的国家，政府规模也很少或者没有缩小。^[20]而当政治的钟摆向左摇动时，如托尼·布莱尔、比尔·克林顿、格哈德·施罗德、利奥内尔·若斯潘执政，奇怪的是也很少有扩大政府收入和开支的意愿。新左翼主张限制政府的作用——至少从财政上如此，而且更依赖公共和私人部门的紧密配合去影响经济和社会。^[21]

很多学者关注政府增长问题，对此的解释有也很多，但是我们可以从几个基本方面将政府增长与公共官僚的增长联系起来。同样，我们也需要检验面对减少政府对日常生活的干预的要求时，政府是否应该相应缩小规模。

政府津贴

对公共部门增长的一个主要解释是，政府在经济繁荣时期实施了各种“政府津贴计划”，而当经济减退时却没有能够取消这些政府津贴^[22]，比如社会安全、公共健康保险和住房补贴等。当这些计划得到专用税的支持



时更难以削减，因为它让人们感觉买了保险一样。^[23]这类计划在政府支出中占很大部分——美国约为 42%，英国约 45%，瑞典约 59%。此外，当面临降低政府支出的经济或政治压力时，如 20 世纪 80 年代，由于一些自行决定的支出被取消，政府津贴开支在整个公共支出中所占的比例急剧上升。

- 9 如果不是发达国家出现的人口结构转移，津贴计划自身并不一定必然导致公共部门规模的相对扩大。发达国家正在经历老年化过程，退休人口所占比例逐年增加。除养老金以外，老年人比年轻人人均消费更多的医疗保健，因此公共医疗保健计划支出也相应增长，65 岁以上人口人均消费的医疗保健是 45~65 岁人口的两倍。发达国家年龄结构转变十分迅速，例如在人口构成相对比较年轻的美国，65 岁以上人口占 12%，相对而言，瑞典占 18%，瑞士占 16%，美国 65 岁以上人口的增长速度是总人口增长速度的两倍多。表 1—4 所显示的 65 岁以上人口的预期增长将在未来对公共支出构成巨大压力。

表 1—4 65 岁以上人口的预期增长率 (%)

国家	年份		
	2000	2025	2050
澳大利亚	11.4	18.9	24.9
德国	16.8	24.1	26.7
日本	16.7	26.1	29.0
瑞典	18.1	23.0	23.1
英国	15.9	20.3	23.9
美国	12.6	20.3	23.2

资料来源：E. Bos, M. T. Vu, A. Levin and R. A. Bulutao, *World Population Projections*, 1992—1993 Edition (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1992).

财政压力

公共部门经济的性质也使得相对其他经济部门而言公共部门规模增长要快。阿道夫·瓦格纳 (Adolph Wagner) 是这一观点最偏激的主张者，他的观点被称为“瓦格纳规则”。^[24]他认为，随着一国经济增长，用于公共部门的支出比例应扩大，其逻辑就是，随着经济增长，人们的基本生存

需要将得到满足，结果用于私人消费的投资的边际效用将降低。大量经验研究发现很少有证据可以支持这一论断，一些学者认为，政治压力将使公共支出处于可以接受的最低线以下，而不是随着经济增长而增长。^[25]另外，20世纪90年代经济飞速增长的经验似乎表明个人消费的欲望实际上是永无止境的。 10

英国经济学家艾伦·皮科克（Alan Peacock）和杰克·怀斯曼（Jack Wiseman）提出了财政方面的第二个解释。^[26]他们认为存在一个“替代效应”，公众对税收的包容度在困难时期比如战时会提升；危机过后，政府将用新加的岁入来资助新的计划。因此，公众对税收的包容度在每一次危机过后都被向上转移，允许政府实施新的政策和项目。尽管一开始是针对战争而言，但是其他诸如经济萧条甚至是自然灾害也可能有同样的结果。^[27]

尽管这种“棘轮效应”（ratchet effect）有一定的合理性，但是政治家们也可以通过降低税收而不是创立新项目来获得更大的收益。许多民意调查表明公众对税收十分反感。问题在于，项目受益者比纳税人和公共利益代表者更有组织性。^[28]因此，政治家们反对增加开支和支持津贴计划都不会获得太多好处。纳税人利益团体与主张缩减公共开支的政党可以对增加开支的压力起平衡的作用，但并不总是成功。即便是斯堪的纳维亚国家激进的反税组织、美国的税收全民公决和税收限额制度，以及德国和英国数十年来的保守制度，也仅仅是降低了公共开支增长的速度而已。^[29]

第三个财政解释被称为“鲍莫尔病症”（Baumol's disease），或者“相对价格效应”。^[30]政府是一个劳动力密集型“产业”，因此从资本支出中获得的产出很小。政府的大部分职能，比如信件递送、教育提供或者政策制定，即便引入最先进的技术，对成本的降低也很有限。对人力资本的依赖意味着在通货膨胀时期，假设公共部门和私人部门的薪酬基本在同一个水平，那么政府服务的成本比其他类型的产品和服务的成本要增加得更快。因此，为了提供相同层次的服务，政府开支将增加。英国财政部曾估计相对价格效应为每年0.7%。^[31]也就是说，仅仅提供同样的服务，公共 11
开支将以0.7%的年增长率增加。10年累计下来，这一增长率将相当于开支增加了8%。

面对政府的劳动力密集性质，公共部门的管理者有两个选择：增加公共开支（还有税收）或者减少公共服务。对当代政府中的政治家或者行政管理者而言，二者都不是最佳选择。20世纪90年代以来，由于越来越多的私人组织减少固定职员，只在自己需要人手时雇用临时工人，使得政府的劳动力密集性相对更强了。尽管政府也实行了类似的节约成本计划，但是许多受公务员法则和工会保护的限制。此外，政府还需要维持员工公共服务的伦理规范，尤其是那些与敏感问题打交道的员工（查税员）或与公众直接接触的员工（社会工作者）。

尽管相对价格效应曾在战后大部分时期影响了公共支出，但是20世纪末出现了一个相反的趋势。现在，公共部门通过使用计算机使生产力比私人部门发生了更大的变化。^[32]公共部门内信息的控制、存储、传输等许多工作都由计算机完成。政府工作也包括成员之间的各种交流，电子邮件和其他信息服务系统可以协助他们的交流。证据表明，在计算机的协助和公共雇员管制减弱的条件下，公共部门的生产力得到迅速提高。^[33]

政治过程

政府规模扩大的第三个理由可以称为“普乐现象”（pogo phenomenon）。也就是说，“我们遇见的敌人就是我们自己”，或者说政府增长是因为公众要求它提供更多的服务。大众政治途径，例如政党很少表达这样的要求；相反，政治家常常承诺降低支出和税收来获得成功。因此，这些要求更多通过那些和政府有充足接触途径的压力集团表达出来。压力集团有充足的动机对政府施加压力实现自己的要求。它们可以给成员带来集中和具体的利益——农民可以获得更高的补贴，商人可以获得更多的税收减免，老年人可以获得更多的养老金。^[34]这些利益的成本分散在人口中间，使得组织起来对抗这些特别的压力集团十分困难。没有多少人认为投入时间反对扩大支出会给自己带来很大的收益。正如洛伊（Lowi）所指出的，公共部门用纳税人的钱满足了私人的利益。^[35]这样导致了“公地悲剧”（tragedy of the commons）的形成，个人或者团体的理性行为可能对整个社会造成破坏性影响。^[36]

国，类似“共同的事业”（Common Cause）的组织要求对立法程序进行改革，为普通民众和政府打交道时提供帮助。^[37]它们还寻求增加一般民众对抗特殊利益团体的能力。很多发达国家也有相似的行动。一些行动，如德国的绿党已经发展成为政党，但是大部分仍是一种公众活动团体。这些组织，有时也称为公民自发组织团体（*Bürgerinitiativen*），通常针对一个事件，然后可能就解散了；但它们存在时在影响政府的特权方面十分有效。^[38]对公共行政部门来说，困难在于难以同这些随意组成和解散的利益团体建立一种制度化的互动。

最后，我们应该注意到公共部门的确在一定程度上有法国人称的“公用事业”的意义，它们的活动也是公共部门本来应该承担的责任。^[39]当政府希望压缩这些服务时，即便是发达的市场经济国家也可能会遇到政治困难。在市场化较弱的国家，例如欧洲大陆国家，私有化或压缩政府都遭到强烈反对。例如，法国政府的部分活动进行了私有化改革，但是国家对企业的介入仍然很多。^[40]斯堪的纳维亚国家也进行了改革，但是政府在规制和平衡公众的社会经济条件上作用仍然十分积极——很多欧洲小国仍然存在类似“协商经济”的东西。

晚期资本主义的衰退

对发达资本主义国家政府增长的解释之一是“晚期资本主义的衰退”。这一取向很明显是以马克思或者新马克思原则为基础的。它们认为资本主义的内部矛盾——最主要的是资本家攫取利润降低了整体的增长和生产力——促使政府增加公共支出，尤其是福利计划，来补救资本主义体系。然而，由于越来越多的资金用于社会目的，用于维持社会经济活力的就越来越少。公共部门相对整个经济生产力而言取得了增长，但社会经济体系最终将注定被自身的矛盾所压垮。

这一解释通常建立在左翼政党的意识形态之上。此外，随着冷战的结束，可能仅从历史的角度观察时马克思主义才有相关性。然而，有趣的是，这一分析和保守的政治右翼的公共开支分析在很多方面有类似之处。马克思主义者和保守主义者都认为社会开支将降低经济增长率，尽管一方认为是由于利润的存在而另一方认为是由于利润太少。此外，在这两种意



识形态中，社会支出都是经济体系衰弱的原因。当然，他们提出的解决策略不同，马克思主义者认为唯一的解决办法就是结束资本主义，而政治右翼认为应该采取更加资本主义化的解决方法。

公共官僚

最后，公共官僚——我们主要的讨论焦点——自身被认为是公共开支和政府扩大的一个原因。典型的公共官僚体系之一是一套具有获取性和扩张性的组织。威廉·尼斯卡宁（William Niskanen）在他的著作中最有力地表达了这一观点。^[41]他认为行政首领——终身公共官员——是预算最大化者，他们将利用对信息的控制以及自己的能力掩盖提供公共服务所需要的实际费用，使预算远远高于必需的水平。在这一模式中，尼斯卡宁认为，由于部门首领垄断了信息，立法机构几乎无力控制官僚机构。结果立法机构不能对预算进行独立判断，政府开支迅速上升。尼斯卡宁提供的解决策略是建立一个类似于市场的机制，使多个行政部门在一个服务领域内竞争，为更多的公众提供更好的服务。这样的竞争将降低成本，因为表现不好的组织将被淘汰出局。^[42]

然而，这一精致的经济分析是建立在一系列虚弱的假设之上的，而且与公共官僚的现实世界并不一致。^[43]首先也是最基础的一点就是，在一个制度化的官僚体系中，官僚个人有使部门最大化的动力。考虑到相对固定的工资体制以正式职位和工作年限而不是组织规模大小为基础，个人从预算扩大中能得到的很少。这些组织中的低层和中间层雇员可能会通过有新的职位提供而得到更快的升迁，但是对尼斯卡宁模式中的行政首脑而言，他们自己能获得的很少。事实上，扩大组织的规模只会增加官僚管理的困难，而这和一般的官僚形象相矛盾，他们被看做希望缩小个人困难而不是扩大预算。^[44]

这一模式也大大地低估了立法机构形成独立判断方法的能力。正如我们在后面要详细讨论的那样^[45]，立法机构努力建立对公共开支的控制，并形成了关于公共支出和公共项目的独立的信息资源。即便在“反官僚”还不盛行的地方，立法机关也希望自身重组来加强对支出的控制。简言之，尼斯卡宁模式假设的消极的、不负责任的立法机构如果曾经存在过的



话，现在也不复存在。

即便尼斯卡宁模式所指的是美国的官僚机构，它是否适用于其他国家也值得怀疑，主要因为美国官僚首脑的独立性在内阁部门居于主导的国家不具有典型性。^[46]同样，在美国以外，公共官员的职位并不是完全限制在一个组织内的，结果他们将自己的职业未来放在整个官僚体系中考虑，而不是放在一个组织内考虑。这样的想法将导致他们强调建立自己的可信任和可依赖感记录，而不是掩盖成本来获得组织的增长。

最后，如果逻辑和概念的分析不足以驳倒这一模式，它也还有一个缺点。这个模式本身就不能奏效。用来检验尼斯卡宁模式的经验研究很少发现支持它的证据。^[47]这一模式在美国之外不能应用，而且在美国也是如此。公共官僚在政策制定中的作用和预算的动力机制十分复杂和微妙，不可能用这样一个简单的模式进行充分的说明。

“官僚形塑”模式试图指出官僚和公共支出之间的微妙关系。^[48]这一模式的观点在于不同的官僚首脑对公共支出的理解并不相同。

矛盾的是，公共部门的改革者希望使政府更加有效率和成效，事实上更会带来尼斯卡宁所预见的负面效果。例如，使用半自主的组织如代理机构来执行公共计划^[49]，会给官僚提供利用自己的职位谋取自己利益和他们所在的组织的利益的自由。同样，取消内部公共雇员规则和实施“论功计酬”也更容易出现报酬的分化。原来限定给公共雇员的职位现在公开竞争，这样也会失去对公共服务的信任以及削弱限制利用公共职位谋取个人利益的价值观。虽然竞争机制得以引入，但是却失去了内部的控制，似乎形成了尼斯卡宁所指责的公司化的世界。^[50]

小结

政府规模已经变大了。无论用何种测量方式，政府开支增大，雇员增多，对社会的影响都超过人类历史上的任何时期。近来更为重要的是，政府有了抵制缩小其规模的意愿的能力。政府增长和维持的原因很多，包括上面提到的。每一个原因都可以找到或支持或反对的证据。事实上，这些原因都是交织在一起的；没有一个单一的原因，各种因素共同作用。随着政府的增长，公共官僚也成为公共政策制定和执行中的越来越重要的一种机制。

行政的增长

宪法中很少提到公共行政，政治体制设计也很少将其纳入考虑范围，但是它已经成为政府决策制定的中心，而且作用在扩大。正如塞缪尔·克里斯罗夫（Samuel Krislov）所指出的：

在当代政治结构中，官僚制不仅姗姗来迟，而且问题丛生。它在暗处悄悄地生长，很少受人注意，很少被人提及。便利和需要，而不是意识形态和合法性，是它的血液：它不被人热爱和崇拜，只是被容忍和依赖而已。^[51]

这样，尽管公共官僚是最悠久的政治制度之一，但它变得或者被认为强有力只是在近几十年的事。当然，在古代帝国和其他集权国家，公共官僚是一个强权机构，但是仅在第二次世界大战后它才被普遍看做是民主政体中的重要政策制定者。^[52]公共官僚权力增长表现在公共雇员以及公共支出的增长上，以及官僚管理社会和经济的能力的提高上。^[53]在很多时候，人们用不那么定量化的方式对官僚权力的增长进行描述、讨论和表示不满。

在这些讨论中，形成了几个相互冲突的官僚模型。一方面，官僚被看成是寻求增加权力和一体化运作的利维坦。上面提到的尼斯卡宁对官僚的看法表明了官僚追逐权力的观点。同样，欧盟的增长在许多西欧国家也强化了这一观点，认为“布鲁塞尔的官僚”掌握了成员国的政策，结果造成了民主的不足，对欧盟的合法性构成威胁。^[54]

另一方面，官僚被看成宫廷弄臣——是一系列不相协调、漏洞百出的部门的集合，最好就是蒙混过关，最坏就是自己愚弄自己。官僚愚蠢行为的例子主要集中在几个地方，有的是计划互相矛盾，做无意义的备忘，以及其他各种各样的错误。例如，联邦职业安全与卫生管理局（OSHA）要求对建筑设备提供备用预警器，但是环境保护局（EPA）认为这违反了噪音污染条例。美国前参议员威廉·普鲁西米尔（William Proxmire）设

计了一个月度“金羊毛奖”，专门颁给他发现的政府设计中最愚蠢的项目，而加拿大的市民协会（the Citizen's Coalition）也出版了一本年鉴，列出最浪费的项目名称。《华盛顿月刊》（*Washington Monthly*）每月出版一个“备忘录”，列出最荒谬的政府计划，一个电视网络在晚间新闻中主持了一个系列节目，讨论纳税人是否真正需要这样或那样的政府项目。据英国媒体报道，政府行为的失调导致公共组织在两年之内对同一条街道翻挖了十多遍。在任何国家都可以找到很多看起来没有任何意义的行政部门的决定和报告。这些错误百出的记录和对官僚的消极态度在公众当中流传和扩大。

政策形成在定量和定性方面的趋势让我们认识到，要了解当代政治体系中的政策就要了解公共官僚，而且，公共官僚的权力在稳定上升。下面将对制度间相对权力的变化进行解释。我认为主要原因有四个：公众关心的问题数量增多，公众关心的问题的质量提高，立法和行政未能适应政策制定环境的变化，以及公共官僚自身的性质。

公众关心的问题的数量增多

说政府规模扩大是因为公共部门有更多的事要做是没有意义的，但值得指出是，集体行为提供了很多几十年前从来没有听说过或者由私人提供的产品和服务。理查德·罗斯（Richard Rose）提出的发展规划就是公共部门活动范围变化的一个很好说明。政府一开始承担的是“规定的功能”，比如国防和税收。然后活动逐渐增加，首先是资源动员活动（公路、运河、铁路等），最后是社会活动。^[55]表1—5再现和更新了罗斯的证据，说明了这些功能在欧洲国家是如何变化的。

到20世纪80年代中期为止，如果以组织作为测量标准的话，政府活动普遍增多了。到90年代初，公共职能的民营化（表1—6中给出了例子）使资源动员活动大大减少，但是职能部门和社会部门并没有改变多少。^[56]然而即便是那时，如果各种政府活动形式都算上，例如由机构而不是部门提供服务，政府活动也是数不胜数的。^[57]其他国家的情况应该也类似，尽管新兴的发展中国家必须应公众的要求迅速投入行动。因此，除了公共预算提高所展现的政府活动的层次提高之外，政府活动的领域也拓宽了。



表 1—5

政府规模的扩大：部门数量

时期	州	功能（平均个数）			
		规定的功能	资源动员	社会活动	总计
19 世纪初期	22	5.7	1.7	1.1	8.5
20 世纪初期	9	4.8	3.7	1.9	10.4
1913	25	5.9	4.0	1.6	11.5
1936	31	5.7	4.7	2.4	12.8
1972	32	5.6	9.1	4.4	19.1
1984	34	5.1	7.3	3.7	16.1
1992	34	5.4	6.0	4.1	15.5
1997	38	5.2	5.7	4.8	15.7

资料来源：Richard Rose, "On the Priorities of Government: A Developmental Analysis of Public Policies," *European Journal of Political Research*, 4 (1976), 247-289, Table 1 and 2; *Statesman's Yearbook*, 1985, 1986, 1992, 1998.

表 1—6

民营化的例子

英国	法国	日本
英国燃气公司	圣戈班集团	日本国有铁道
英国电信	通用电气	日本电信
英国铁道	法国商业信贷银行	日本专卖公社
公共汽车公司	法国互助保险总公司	
英国石油公司		
国际货运		

政府活动范围扩大的一个原因在于当代经济与社会生活的复杂性增加。这种复杂性至少部分是由于当代生活中的技术导致的，如远程通讯、因特网、原子能、商业航空服务、太空旅游以及大部分产品的商业化等，这些只是技术迅速变迁的少数几个例子，它们深入市民的生活，而市民既是消费者，又是选民。另外，通讯和交通速度的提高，以及人口越来越集中于城市，使得那些在简单社会里个人就能处理的事情要通过集体行动才能解决。因此，用经济学术语来说，由于人口的规模和集中程度增加，个人行动的外部性也增加了。^[58]

不仅仅个人行动外部性增加，对外部性的感觉也增加了。但是，研究这方面变化的很少，通过一些软性证据我们可以对态度变化有所了解。例如，很多国家的组织水平提高了，人们希望对环境污染、欺骗性商业交



易、土地使用，甚至对外经济政策等事情制定规则。同样，社会也不希望个人生活在最低生活线之下，尽管20世纪80—90年代的保守党政府放松了这一承诺。但是，只要存在贫困人口，社会项目计划就代表了对贫困和落魄的外部性的认识，至少认识到集体行动提高人们生活水平的能力。因此，当代社会形成了一种氛围，其中集体行动被看成是高质量生活所必需的机制。大部分人都接受了这种必要性，尽管不同国家和不同阶层的人认识不同，而官僚则成为这些需求的制度化特征。

除了外部性以外，当代社会结构的变化也推动了政府干预社会。例如，越来越多的妇女参加工作，这产生了许多需求，如公共的日间护理、放学后照顾孩子和其他很多帮助工作中的母亲的计划。此外，人们的休闲时间增多，希望有更多的公共娱乐安排。消极一点的情况是，许多西方国家出现的家庭问题引起了照顾受干扰、生活环境不良和犯罪的青少年的计划。由于老年人所在的家庭不愿意或没有能力照顾他们，也出现了照顾越来越多的老年人的要求。社会不是静止的，政府成为处理社会变迁问题的途径。

公众关心的问题的质量提高

除了现代生活的外部性增加，以及公众希望对社会和经济问题进行管理之外，前面提到过的人们生活的技术内容，对决定官僚在决策制定中占主导地位具有重要意义。要求政府去管理的事情越来越多的是具有较强技术性的问题。不仅对涉及自然科学和工程的事情是如此，在发展中的“社会技术”领域，如教育、药品滥用和儿童发展等也是如此。政府中的专家主要集中在官僚部门，立法和执行部门很少。由于政府关注的问题日益受技术的影响，公共官僚作为公共部门中高技术含量的主要部门逐渐成为决策的前沿。

官僚的技术熟练水平不仅影响了官僚和其他政治机构之间的关系，而且影响了官僚和社会之间的关系。由于原子能和太空开发这样的计划的发展，它们要求巨大的资金投入、高水准的雇员以及国家安全考虑，即便法律许可，也很少有私人机构可以积极参与这些领域。这样，政府成为一些社会重要技术服务的唯一供应者。私人如果希望参与这些技术精密的活动，如建立原子反应堆的公司，必须寻求公共官僚的指导，更重要的是接

受公共部门的管理。此外，研究和发展活动从私人市场导向转向政治和官僚指定的方向上。尽管这些研究的成果可能对公众有利，但是研究的动力和方向已经从私人转向了公共部门。^[59]然而，政府发现这一状况并不能生产出最想要的研究结果，尤其是当经济发展必须依赖于国防研究的成果时。因此，公共和私人部门之间的合作日益受到关注，而这又产生了新的问题。

最后，政府的角色在一定程度上被经济和社会生活的国际化所扩大。即便是政治右翼分析家也意识到政府在缓冲国际经济对国内经济的影响方面的重要性。因此，矛盾的是，由于国际市场控制了国内经济政策，政府在诸如世界贸易组织这样的机构中的作用显得更加重要了。如果一个国家的经济成功和它的国民都依赖于国际环境，也许所有国家都面临这一境况，那么政府必须充当协调者和保护者，因为私人组织没有这样做的权利，也没有这样的能力。

制度的弱点

20

当代政治体系中官僚权力增长的另一个原因是制度因素，包括官僚机构以及它的权力竞争者二者的制度特征。机构之间的竞争很少是公开的，但是它的确可以用来解释机构间的权力关系以及可能被采用的政策的性质。本章的这一部分主要介绍传统政治决策制度的不足，后一部分将讨论使官僚成为政策过程中的重要部分的一些特征。

立法部门 立法部门一直是民主政治制度中规则制定的传统中心，在大部分非民主体系中，立法机构也被当成赋予政治体系对内对外合法性的机构。考虑到立法的传统和规范性作用，有必要知道为什么在许多政治体系中，这些制度正在失去如果不是正式的决策权，至少也是实际的角色创造权。这将有助于理解为什么立法权的萎缩恰恰导致了官僚权的增长。

很明显，政府所关注问题的质量和数量上的增长导致了立法权的萎缩。立法部门的主要精力集中在讨论、辩论和对各种观点给予全面公开的考虑的周密程序之上，这样它们在一个议会会期内只能讨论数量有限的问题。例如在 1979—1995 年间，英国议会平均每个会期通过的法案约为 55 个；这些议案中约有一半是涉及巩固和解释已有法令或者重新组阁的问

题。^[60]立法机构面对的通常是有社会重大意义的问题，而且它们通常决定政策的大纲，大量的细节需要行政部门去补充。1979—1995年间，尽管议会平均每个会期制定55项法律，但是平均有2000个解释法律的法律文件出台。^[61]此外，立法部门的招募、普选和升迁所要求的素质不是处理大量技术复杂的材料的能力。^[62]大部分立法委员立法工作以外的职业也不能为法律制定提供训练，当然立法起草除外。

和立法委员的招募有关的问题就是立法机构的结构问题。相对于官僚机构而言，立法机构人员不足，而且也不是专业人员。即便是在美国、德国和瑞典这样立法委员机构发展十分完备的国家，委员会的成员都有很多其他职责，这样就不能专门集中于一个政策领域。^[63]另外，很少有立法机构能够有足够的专门委员会去启动立法，在这些立法机构，政策考虑就经常是一件带有偶然性的事。最后，即便有高度专门化的立法委员会存在，它们也很少有独立的信息资源为政策提供参考，它们一般必须依赖官僚机构收集和提供的信息，而官僚机构很可能对某些政策结果有特别偏好。 21

最后，立法机构相对于官僚机构的不稳定性使立法机构在权力竞争中处于下风。即便在没有经常性的选举或者政府高度不稳定的国家，立法委员和立法者也比官僚的任期要短。因此，立法行为有许多不确定性，这样官僚就可以对新的没有经验的立法委员进行监护。此外，官僚总是可以等到立法期限结束，希望现任政党或立法者在下一次选举中改变想法或者已经走人。

一些分析家认为，希望稳定或者至少希望稳定的个人职位加速了立法机构在决策制定中的衰落。菲奥里纳（Fiorina）和其他学者认为，由于立法委员寻求再次当选的最大可能性，他们发现最有利的方法就是满足选民的需要。他们可以通过帮助公众解决困难和为选民争取“地方建设经费”来提高他们再次当选的机会。^[64]强烈支持一项政策有和选民相抵触的危险，而积极的选民服务就会为选民带来益处。因此，立法委员安全的途径就是在不得不投票的时候才投票，把主要精力放在选民服务上。这样做尽管对个人而言是理性的，但是不能为政府提供一种社会领导作用。

行政部门 立法部门存在的许多问题在当代政府的行政部门同样存在。尤其在议会制国家，行政部门随政治变动而变动，而且通常没有足够

的政策雇员。“政党政府的问题”即描述了这一状况，表明政治行政人员很难将自己的意愿施加到行政部门中。^[65]政治行政官员在自己的部门贯彻自己的想法存在四个问题。

22 第一是缺少理解必须制定的政策的相关技术，也缺少理解和管理这些政策所要求的时间。政治行政官员必须依赖文官来形成政策和对部门管理提供建议。例如，黑迪（Headey）发现在1964—1970年威尔逊政府期间，51个任命的部长职位中，只有5人对政策领域十分熟悉，另外5~6人有一些经验。^[66]在1970年的希思政府中，只有4个最先任命的人有专业知识，另外4人有一些背景。^[67]很多人指出，撒切尔和梅杰政府任命部长并不是基于他们的业务知识——尽管也有例外——而是他们在意识形态上的共同立场。工党在野二十几年后于1997年当选，尽管很多部长有过非政府部门工作的经验，而且在他们所负责的政策领域是专家，但其他人都是影子部长，对政策问题不会有很多经验。

在部长的专业性上，英国比其他国家要差一些。但是美国的内阁听证会以及在很多国家的内阁重组表明，政策领域的知识不一定是内阁任命的前提条件。^[68]例如，克林顿政府有很多专业人员，但是也有很多是政治性任命的。围绕政策问题而形成的“问题网络”的发展可以为政府提供任何意识形态的专业人员，只要政府想雇用他们。这些人可能不能到达政府的最高位置，但是可以把他们安排在次要位置来指导政策的制定。

尽管行政人员缺乏专业知识，但如果他们有足够的时间来管理部门，这也是有帮助的。但实际上，大部分人在他们的部长职位上少有建树。^[69]而且在议会制国家这一弱点会更加明显，尤其是英国。在法国和挪威，部长不能担任议员，这样有助于部长管理部门，但是在大部分国家，部长可以或者必须在议会中保持活跃。^[70]同样，除英国（和其他威斯敏斯特体系国家）以外，那些十分重视花时间在议会的政治体系可以减轻很多政治负担。即便有的国家政治行政官员不是立法委员，他们也是重要的政治人物，必须花时间与公众接触、接见利益团体的代表和参与其他政治活动，结果可用于思考政策问题的时间就被消耗了。因此，部长在理解和控制全职的、相对专业化的文官上就不占优势。

如果时间和前期训练上的劣势还不足以说明问题，那么，当行政官员

试图将外部政治目标施加在官僚体制中时，他们在人数上也不占优势。和大部分行政机构的规模比起来，处于组织顶端的政治任命的人数相当少，但是他们却要控制组织内的所有活动。这个数量因政治体系而异，例如美国和法国比英国或其他威斯敏斯特体系国家的人数要多，而且随着时间的发展很多政府增加了任命的人员。^[71]此外，大部分政治体系中的高级官员，例如德国和奥地利，他们自身有政党归属，因此他们比中立的官僚更倾向于支持他们部长的计划。同样，一个部门中任命官员的数量和终身全职的官僚的人数相比也是相形见绌。

最后，文官是否愿意接受上级的指令，以及是否能够执行带有党派偏向的决定，是实行有效的政治控制的另一个制约因素。尽管很少有文官会有组织性地破坏和阻挠部长的计划，但是他们有自己的部门或意识形态的倾向，这样会阻碍工作的顺利进行。^[72]从目前所了解的组织中的人性和行为的知识来看，一个对政策持不同意见或者完全中立的文官，和一个赞同政策的人不可能有同样的热情和动力。此外，鉴于部长的一些限制，文官们可以完全控制部长的日程，这样，对文官不利的计划通常就不会得到考虑。文官控制日程的权力，以及他们在政策过程中的权力，使人们要求文官更忠诚，即便是在英国这样长期以来以中立的文官制度而骄傲的国家也不例外。另外，在政府转型期，政策的急剧转变使文官和部长之间的关系更为紧张。

这样，行政官员被绑住手脚，至少不会过度干预行政。在政策和社会高度政治化的情况下，这一趋势将得到加强。^[73]例如，当政治体系分裂、内阁的政治领导构成发生变化时，通常要调整高级文官，以便文官和政治家能有效合作。也许需要提及的就是，文官和某些政治家保持过分亲密和公开的合作关系将得不到什么好处。在很多国家（尽管不是所有国家），文官的职业前途一般与政治家没有关系，而且事实上如果他们和一个政党或者一个政治家保持过分密切的关系，就会带来致命的影响——尤其是当这个政治家离任时。

官僚机构的性质

尽管公共部门的增长不应该归咎于（或者归因于）官僚机构，但它们



的确促进了权力从立法机构向官僚机构转移和权力的重新分配。我们不会接受认为官僚部门仅仅关注部门预算增长这样犬儒主义的观点，也不会接受官僚部门完全只关注宪法和立法所规定的任务这样天真的观点。事实可能介于两者之间。此外，官僚的“帝国建设”可能与部门生存相关，也是为了向社会提供高质量生活而必须承担的职能的结果。因此，尽管五角大楼有时增加军事预算来满足他们自身的需要，国防部的官员也的确相信他们为社会提供了至关重要的服务，这样看才算是公平。或者像克里夫斯（Cleaves）曾经描写的智利的官僚一样：

24

对官僚巩固自身的权力（例如帝国建设、声望增长）进行贬低性评价，是因为没有在部门需要增加目标导向行为的能力这一环境中考察问题而作出的价值判断。^[74]

换句话说，帝国建设是机构维持或者公共服务的需要。此外，政策制定中的官僚主导模式假设部门对稀有资源——预算——进行竞争，并争夺政策决策控制权。由于官僚像相互竞争的企业而不是一个整合的政治力量，因此竞争看起来会在一定程度上限制一个一体化的官僚控制的出现。但是，官僚主要在他们的核心利益受到威胁时才会参与竞争，在与他们的生存或基本任务执行相关不大的事情上很少表现竞争性。^[75]同样，在预算过程中他们以知足为主，并不追求需求最大化，以组织生存为目的而不是要控制政策领域。也许最恰当的类比就是国际关系的权力平衡，所有行为者都希望通过有限的或者策略性的合作而不是公开的竞争来获得安全。

即便官僚没有作为整体构成一股联合的政治力量，但是它们在一个机构中是一股强大的力量。我们已经提到全职文官在决定政治首脑议事日程上的作用，由于存在部门合适的目标和实现这一目标的合适的方式，这一能力尤为重要。通过控制信息、政策提案和有关可行性知识的能力，官僚即便不是决定政策，也绝对有能力影响政策。需要一个非同寻常的政治家才能克服部门内的这种控制。

因此，我们可以把官僚看成是政治首脑的竞争对手。他们掌握着信息和政策议案，对所处理的事情有专业知识，有着对事务应该如何处理的部

门思维，因此可以控制来自上面的首脑做出的决定。此外，原本指望部门竞争可以限制官僚的这种权力，但这种竞争一般只在一个或几个部门利益交叉的很少的事情上才会发生。在自己的职能范围之内，每个部门仍然处于最高位置，因此官僚可以控制或影响自己的政治首脑。

反政府增长趋势

为了避免使我们认为现代社会中国家权力增长毫无阻碍，我们需要提到限制政府和公共官僚权力增长的几个重要趋势。事实上，过去十几年的经验使读者不免产生疑问，如何来为政府强大这一立场辩护？然而，我们必须谨慎区分政治家——如克林顿、布莱尔和施罗德——的政治辞令和他们正在做和已经做的事情。只有少数几个工业化民主国家的政府首脑成功地改变了公共部门的规模和结构，比如新西兰对公共部门实行了根本的改革^[76]，还有英国。真正的变革发生在原共产主义国家和一些第三世界国家，国家撤退出来，但是这些国家现在面临着建设全新的国家结构和统治秩序的问题。

东欧和前苏联地区国家的政府撤退表明了反对政府和官僚的上限。^[77]在很多第三世界国家，类似的政府撤退不是内生政治过程所致，而是世界银行、国际货币基金组织等国际组织干预的结果。^[78]然而，即便在这些国家，国家也没有完全放弃权力，革命之后不久，就需要强大公共部门来帮助重建羸弱的经济基础和管理新获自由的社会。

上面提到，大多数民主国家进行了广泛的公共服务私有化改革。^[79]差别在于以前的公共服务变成了私人服务，公民像消费者而不是纳税人一样为这些服务付费。由于很多私有化公司都是垄断行业，如果不对它们加以控制就可能收取过高的价格，因此需要制定公共规则。这样，政府不是作为产品和服务的直接供应者，而是作为规则制定者参与经济部门的活动。

在这许多变化中也包括公众对政府的态度改变。一个明显的事实就是“纳税人的抵制”和从20世纪70年代一直延续到现在的保守政党的联合。此外还有加利福尼亚州限制财产税的《13号法案》，以及随后很多州



和地方类似的反税措施，还有玛格丽特·撒切尔、罗纳德·里根、乔治·布什、布莱恩·穆尔洛尼、赫尔穆特·科尔和瑞典资产阶级政府（1976—1982，1991—1994）的当选。而且，丹麦和挪威的进步党、瑞典的“新民主”等反税团体反映了分解当代福利国家结构的团体政治力量。这些是针对政府，还是针对税收或支出的具体事项仍然值得讨论。威伦斯基（Wilensky）、希布斯（Hibbs）和马德森（Madsen）指出，人们反对的是直接可见的税收而不是泛泛的空谈。^[80]然而，不管出于什么原因，“削减”、“私有化”和“放松管制”成为政治领域的流行用语，而十几年前还在讨论新公共计划或现有公共计划的扩大。

26 除了通过投票支持减税的政党以外，人们也通过直接行动表达自己的倾向。尽管逃税总数是否增加仍有争议，但是人们基本同意存在增长的趋势。人们拒绝政府通过立法向公众征款可以看做是公众反对政府干预社会。事实上，逃税与其说是对征税的一种经济反对，不如说是一种政治反对。^[81]这也是一场反对政府的革命，尽管是以不流血和静悄悄的方式进行的。

与人们行为变化相伴随的是人们态度的变化。表 1—7 和表 1—8 表明了公众对政府的支持率明显降低，尤其是对公共官僚。数据表明，在 20 世纪 70 年代和 80 年代，这些国家中反对政府支出的人数一直占大多数。在美国这一比例尤其高，但值得指出的是，在瑞典这个高福利国家，公众对开支和税收的扩大也越来越持保守态度。在另一组数据（表 1—8）中，瑞典反对缩减公共部门的人数从 20 世纪 80 年代初期到 90 年代初期和中期以来减少了一半。

然而，一旦裁减公共部门的后果明显起来，反对“大政府”的态度就开始缓和。这也反映在人们的行为和态度上。在 20 世纪 90 年代中后期，政治左翼几乎席卷了欧洲各国以及美国和加拿大。这些左翼政党不一定和过去的左翼政党一样热衷于征税和扩大开支，但是和前任政党相比，政府的作用更加积极。同样，民意调查表明，公众对政府的态度比 28 20 世纪 80 年代要积极，认为公共部门和市场一样是良好生活的重要保证。



表 1—7 公众对政府的评价 (%)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
美国 同意“政府浪费了很多纳税人的钱” 同意“所得税太高” 信任行政部门的领导	61		61		70		67		76	
	52	58		66				64	69	72
	41					23		18	28	13
英国 同意目前的支出水平，不赞成扩大支出								47		
					51					
美国 同意“政府浪费了很多纳税人的钱” 同意“所得税太高” 信任行政部门的领导	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1984	1988	1990
	76		80		80		68	66	64	68
	73	69	70		74	72		64	57	61
英国 同意目前的支出水平，不赞成扩大支出	11	23	14		22	26	35	19	17	24
			47				26	17	12	10

资料来源：Douglas A. Hibbs and Henrik Jens Madsen, “Public Reaction to the Growth of Taxation and Government Expenditure,” *World Politics*, 33 (1981), 413—435; “Opinion Roundup,” *Public Opinion*, 1 (July / August, 1978); 30—31; E. H. Hastings and P. K. Hastings, eds, *Index to International Public Opinion* (Westport, CT: Greenwood, annual); Geogre F. Gallup, *International Gallup Polls* (Wilmington, DE: Scholarly Resources, annual).



表 1—8 瑞典公众对公共部门的态度，1982—1996 年

	赞同缩减公共部门	反对缩减公共部门	其他/没有回答
1982	38	45	17
1985	42	42	16
1988	40	33	27
1990	56	18	26
1991	50	23	27
1992	41	34	25
1993	32	43	25
1994	35	38	27
1995	29	45	26
1996	23	49	28

资料来源：SOM Institute, *Trends in Swedish Public Opinion* (Goteborg: SOM Institute, University of Goteborg).

而且，当涉及公共支出的具体项目时，反对“大政府”的多数派就会消失。在表 1—9 中，当公众被问及哪一项公共支出需要削减时，赞成削减的人数很少超过一半。在很多情况下，大部分人甚至是绝大部分人支持增加一些特定的公共服务开支，如健康、教育和老龄人群服务。^[82] 20 世纪 80 年代后期所做的一项调查（表 1—10）发现，在受调查的项目中，有一半的项目大部分人支持扩大开支。调查包括了很多不太大众化的项目（如艺术、国防），而且样本也不包括公共开支大的国家，如荷兰和斯堪的纳维亚国家。而且，可以认为公众对公共部门的评价比原先设想的更为成熟。

但是，需要记住，当代公共部门的很多变化是表面的，并非真实的变化。一些变化只是用不那么明显和昂贵的方式替代了强制的和昂贵的政府干预方式。^[83] 对一个刚刚私有化的电子公司进行价格管制可能会增加私人部门的成本，但对管理这个电子公司的公共部门的预算的影响并不明显，而如果电子公司仍在公共部门内部情况就不一样了。政府通常不能真正从政策领域完全退出；相反，它必须寻找新的途径来实现公共目标，同时又对活动的方式和费用加以控制。

表 1—9 公众对公共支出的评价 (%)

	1968	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1987	1989	1991
美国																	
政府支出太多:																	
1. 对外援助		70	76	73	75	66	67		71	72		74			72	72	76
2. 福利		51	42	43	60	60	58		60	48				22	46	44	40
3. 国防		38	31	31	27	23	22			15	20	32	37	46	42	41	28
4. 援助黑人		22	21	24	25	25	25				20				16	22	19
5. 城市问题		12	11	12	20	19	19		19		19				28	23	22
6. 教育		9	9	11	9	10	11		9	8	5	5		5	6	4	3
7. 健康		5	5	5	5	5	7		7		6			4	4	4	4
英国																	
政府支出太多:																	
1. 国防	37				21				24		27			22		56	45
2. 健康	21				12				4		4			2		1	1
3. 教育	18				15				3		6					7	2
4. 道路	8				23				8		6			9		7	12
5. 养老金	2				3				1		1			1			1

资料来源:“Opinion Roundup,” *Public Opinion*, 1 (July / August, 1978): 32; “Opinion Roundup,” *Public Opinion*, 6 (April / May, 1983): 27; E. H. Hastings and P. K. Hastings, eds, *Index to International Public Opinion, 1982—1983* (Westport, CT: Greenwood, 1984); *Public Opinion*, 9 (April / May, 1986): 29; *Gallup Monthly Report* (Wilmington, DE: Scholarly Resources, monthly).



表 1—10 公众希望扩大公共开支用于提供服务的比例，1987 年

	英国	美国	澳大利亚	联邦德国	奥地利	意大利	平均
健康	88	60	62	52	62	81	67
津贴	75	44	55	46	50	76	58
教育	75	66	64	40	38	63	58
失业救济	41	25	13	35	16	57	28
法律执行	40	51	67	30	23	48	45
环境	37	43	32	83	74	61	55
国防	17	20	46	6	13	12	19
艺术	10	16	10	14	12	33	16

资料来源：Peter Taylor-Gooby, "The Role of the State," in R. Jowell, S. Witherspoon and L. Brook, eds, *British Social Attitudes: Special International Report* (Aldershot: Gower, 1989).

小结

29 本章旨在引介本书将要讨论的问题。这构成了当代公共行政运作环境的重要的一部分。也就是说，20 世纪末的政府都是大政府，这使得公共行政的工作更加困难。首先，当代政府的规模意味着要管理的将是大型组织，它们和其他公共和私人组织有着复杂的关系。即便是小的地方政府现在也要求管理是有效率和成效的。政府需要立法的问题要求熟练而专业的决策制定者。其次是对管理者可用的资源的限制：包括实际的资源，比如资金；或者制定新政策的“政策空间”。^[84]行政管理者想要有所作为，就可能与其他组织在资金和势力范围上构成竞争。在资源有限的情况下，公共组织在资源使用上的冲突变得更为紧张。即便管理者富有合作精神，他或她也需要足够的技巧和努力才能处理好这些协调问题。^[85]

最后，公众对政府尤其是公共官僚更加谨慎和戒备。大部分公共行政管理者不会有意推卸责任，但是公众的关注程度使工作变得更难。此外，即便是在公共服务十分受到尊敬的社会，“官僚”也越来越被当成国家出现问题时的替罪羊。这种消极形象有损士气。士气低落反过来可能影响官僚的招募和任职，这样，批评家所常常指称的低质量的公共行政就不可避免了。



注释

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

[2] 对斯堪的纳维亚国家而言尤其如此。参见 J. G. Christensen, "The Scandinavian Welfare State: Institutions of Growth, Governance and Reform," *Scandinavian Political Studies*, 20, 367-386; 1998.

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

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

[5] 有关这方面的评论请参见 Patrick D. Larkey, Chandler Stolp and M. Winer, "Theorizing About the Growth of Government," *Journal of Public Policy*, 1, 157-220; 1980.

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

[7] 在体制转型前,政府收入主要是来自大型国有部门的贸易收入,税收只占很少一部分。参见 M. A. Newcity, *Taxation in the Soviet Union* (New York: Praeger, 1986).

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

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

[10] Brian W. Hogwood, *Trends in British Public Policy* (Buckingham: Open University Press, 1992), pp. 64-69. 30

[11] B. Guy Peters, *The Politics of Taxation: A Comparative Perspective* (Oxford: Basil Blackwell, 1992), pp. 198-208. 这部分是由于名义税率越高,税收减免也越多。

[12] 参见 Aaron Wildavsky, "Keeping Kosher: The Epistemology of Tax Expenditures," *Journal of Public Policy*, 5 (1985), 413-431.

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

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



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

[16] 肯尼亚政府的开支占国内生产总值的比例高于瑞士。

[17] 另一方面,对包括新加坡在内的亚洲“四小龙”来说,行政当局对经济发展的作用至关重要,行政当局的作用与其说是收税和支出,不如说是经济的助推器。参见 Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press, 1995)。

[18] Gabriel Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown, 1967), pp. 195–196.

[19] S. Adjibolosoo, *Rethinking Development Theory and Policy: A Human Factor Critique* (Westport, CT: Praeger, 1999)。

[20] 这部分是因为这几年的经济增长比以前相对缓慢,因此国内生产总值没有太大增长。

[21] 社会民主党首脑在佛罗伦萨会议上肯定了这种治理方法的优点,并提倡政府采取“第三条道路”。参见 Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (Cambridge: Polity Press, 1998)。

[22] 这些好处被称为福利国家制造的“新财产”。参见 Charles A. Reich, “The New Property,” *Yale Law Review*, 73 (1964), 733.

[23] Richard E. Wagner, *Charging for Government: User Charges and Earmarked Taxes* (New York: Routledge, 1991)。

[24] Adolph Wagner, *Finanzwissenschaft*, 3rd edn (Leipzig: C. F. Winter, 1890)。

[25] Bernard P. Herber, *Modern Public Finance*, 3rd edn (Homewood, IL: Dorsey, 1975), pp. 366–373; William D. Berry and David Lowe, *Understanding United States Government Growth* (New York: Praeger, 1987)。

[26] Alan T. Peacock and Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* (Princeton: Princeton University Press, 1961)。

[27] 即便是自然灾害也会促进人们对一个积极有效的政府的需求,因此公众对政府扩大收入也更加容易接受了。

[28] 参见 A. G. Cuzan, “Political Profit Taxing and Spending in the Hierarchical State,” *American Journal of Economics and Sociology*, 40 (1981), 265–275.

[29] 美国的纳税人组织在地方和州取得了很大的成功,丹麦和挪威的进步党以及瑞典的新民主党也取得了很大的进展,有效地遏制了政府支出。

[30] William J. Baumol, “The Macroeconomics of Unbalanced Growth: Anatomy of Urban Crisis,” *American Economic Review*, 57 (1967), 414–426.



[31] H. M. Treasury, *Public Expenditure White Paper: Handbook on Methodology* (London: HMSO). 公共部门裁员可能使这一数字有所降低, 但是很多公共部门民营化可以提高生产力, 可能会使这一数字提高。

[32] 参见 Christopher Hood, Desmond S. King and B. Guy Peters, *Understanding Changes in Public Employment*, Paper presented at Joint Workshops of European Consortium of Political Research, Bern, Switzerland, April, 1997.

[33] John J. Dilulio, *Deregulating Government* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1994).

[34] James Q. Wilson, *The Politics of Regulation* (New York: Basic Books, 1980). 威尔逊 (Wilson) 认为政治的性质可以通过成本和收益的集中或分散来理解。 31

[35] Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism*, 2nd edn (New York: W. W. Norton, 1979).

[36] Garrett Hardin and John Baden, eds, *Managing the Commons* (San Francisco: W. H. Freeman, 1977); Elinor Ostrom, *Governing the Commons* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

[37] Lawrence S. Rothenberg, *Linking Citizens to Government: Interest Group Politics at Common Cause* (New York: Cambridge University Press, 1992).

[38] Ruud Koopmans, *Democracy From Below* (Boulder, CO: Westview Press, 1996).

[39] Christian Stoffaes, *Services Publics Comparees en Europe* (Paris: La documentation francaise, 1997).

[40] *op. cit.*

[41] William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine/Atherton, 1971).

[42] 不奇怪的是, 一些右翼政府已经试图将这一建议付诸实施, 让公共组织和民营或者准民营组织互相竞争。

[43] André Blais and Stéphane Dion, *The Budget-Maximizing Bureaucrat* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1990).

[44] 参见 Alan T. Peacock, "X-Inefficiency: Informational and Institutional Constraints," in H. Hanusch, ed., *The Anatomy of Government Deficiencies* (Berlin: Springer, 1983).

[45] 参阅第8章。

[46] B. Guy Peters, "the European Bureaucrat: The Applicability of Bureaucracy and Representative Government to Non-American Settings," in A. Blais and S. Dion, *The Budget Maximizing Bureaucrat*, *op. cit.*

[47] Christopher Hood, Meg Huby and Andrew Dunsire, "Bureaucrats and Budgeting Ben-



efits: How Do British Central Departments Measure Up?," *Journal of Public Policy*, 4 (1984), 163-179; Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice* (New York: Prentice-Hall, 1991).

[48] Patrick Dunleavy, "Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconsidering an Instrumental Model," *British journal of Political Science*, 15 (1985), 299-328.

[49] Brian W. Hogwood, D. Judge and M. McVicar (2000) "Agencies and Accountability," in R. A. W. Rhodes, ed., *Transforming British Government, Vol. 1: Changing Institutions* (Basingstoke: Macmillan).

[50] Moshe Maor, "The Paradox of Managerialism," *Public Administration Review*, 59 (1999), 5-18.

[51] Samuel Krislov, *Representative Bureaucracy* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1974), pp. 40-41.

[52] B. Guy Peters, "Bureaucracy and Public Policy," in Douglas E. Ashford, *History and Context in Public Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).

[53] 参见 Cornelius Kerwin, *Rulemaking*, 2nd edn (Washington, DC: CQ Press, 1999); R. Baldwin, *Rules and Government* (Oxford: Oxford University Press, 1994).

[54] 这种观点在像英国和丹麦这样对欧盟持怀疑态度的国家中最为流行。

[55] Richard Rose, "On the Priorities of Government," *European journal of Political Research*, 4 (1976), 247-289.

[56] 履行规定职能的机构数量增加, 部分原因在于管理联邦内部事务和地方政治事务的需求增多, 同时也是管理国际事务的要求, 比如处理与欧盟的关系。

[57] 这对那些原共产主义国家尤其如此, 这些国家已经开始私有化, 但是国家在经济事务中仍有很大的作用。

[58] 参见 R. H. Coase, *The Firm, the Market and the Law* (Chicago: University of Chicago Press, 1988).

32 [59] Anthony Barker and B. Guy Peters, *The Politics of Expert Advice* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1993).

[60] 参见 Brian W. Hogwood, *Trends in British Public Policy* (Buckingham: Open University Press, 1992), 156-159; 作者自己做了更新。有一半的法案得到加强这一数字是从 Burton 和 Drewry 的著作中推断出来的。工党 1997 年执政后进行了一阵频繁的立法活动——其中一些立法活动是十分重要的。

[61] Hogwood, *ibid.*

[62] 这个现象的主要例外是一些欧洲国家, 比如德国, 这些国家立法机构的很大部分是由从行政部门暂时调出的文官组成的。这些文官接受的是律师培训, 但是很多人在工作中都



有从事技术性事务的经验。

[63] Sanford F. Schram, *After Welfare: The Culture of Postindustrial Social Policy* (New York: New York University Press, 2000).

[64] Morris P. Fiorina, *Congress: The Keystone of the Washington Establishment*, rev. edn (New Haven: Yale University Press, 1987).

[65] Richard Rose, *The Problem of Party Government* (London: Macmillan, 1974); Francis G. Castles and Rudolf Wildenmann, eds, *Visions and Realities of Party Government* (Berlin: de Gruyter, 1986).

[66] Bruce Headey, *British Cabinet Ministers* (London: George Allen and Unwin, 1974), pp. 83–109.

[67] *ibid.*

[68] 有关部长遴选的不同方式可参阅 Jean Blondel, “Ministerial Careers and the Nature of Parliamentary Government: The Cases of Austria and Belgium,” *European Journal of Political Research*, 16 (1988), 51–71.

[69] Edwin Marples, “A Dog’s Life at the Ministry,” in Richard Rose, ed., *Policy-making in Britain* (London: Macmillan, 1969), pp. 129–131.

[70] B. Guy Peters, *European Politics Reconsidered* (New York: Holmes and Meier, 1991), pp. 66–69.

[71] Paul C. Light, *Thickening Government* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1996).

[72] John Brehm and Scott Gates, *Working, Shirking and Sabotage* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999).

[73] *ibid.*

[74] Peter S. Cleaves, *Bureaucratic Politics and Administration in Chile* (Berkeley, CA: University of California Press, 1974), pp. 310–311.

[75] Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967).

[76] Jonathan Boston et al., *Reshaping the State: New Zealand’s Bureaucratic Revolution* (Auckland: Oxford University Press, 1991).

[77] Klaus König, “The Transformation of a ‘Real-Socialist’ Administrative System into a Conventional West European System,” *International Review of Administrative Sciences*, 58 (1992), 147–162.

[78] Joan M. Nelson, *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

[79] 对私有化的出色分析可参阅下面这本书的导论: L. Parotti and Vincent Wright,

Privatization (Cheltenham; Edward Elgar, 1999).

[80] Harold Wilensky, *The "New Corporatism," Centralization and the Welfare State* (Beverly Hills, CA Sage, 1976); Douglas Hibbs and H. J. Madsen, "Public Reactions to Growth of Taxation and Government Expenditure," *World Politics*, 33 (1981), 413–435.

[81] O. Listhaug and Arthur H. Miller, "Public Support for Tax Evasion: Self-Interest or Symbolic Politics," *European journal of Political Research*, 13 (1985), 265–282.

[82] 参见 Peter Taylor-Gooby, "The Role of the State," in R. Jowell, S. Witherspoon and L. Brock, eds, *British Social Attitudes: Special International Report* (Aldershot; Gower, 1989).

[83] 参见 Lester M. Salmon, ed., *Handbook of Policy Instruments* (New York: Oxford University Press, 2001).

[84] Brian W. Hogwood and B. Guy Peters, *Policy Dynamics* (Brighton; Wheatsheaf, 1983).

[85] Eugene Bardach, *Getting Agencies to Work Together* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1999).



政治文化与公共行政

人们对政府行为或公共服务的理解不是凭空产生的，相反，他们所处的社会将传递给他们什么是良好的政府和适度的行政。尽管不同国家对政治和公共行政的理解有很大差异，但人们心目中形成的良好政府“形象”是由一系列复杂的认知和评价结构组成，而且它们在社会成员中得到普遍认同。这种普遍享有的心理上的取向被称作政治文化。^[1]

34

尽管有时这种政治文化是通过公民课程和爱国主义训练直接传递给儿童的，但政治文化的获得通常是学习作为社会一员这个更一般过程的一部分。正如孩子们学习有关经济行为、社会交往和餐桌礼仪等一般规范一样，他们也学习如何理解和评价政治与政府。这个习得政治价值和政治文化的过程，就称作政治社会化。^[2]

我们已经看到，一个国家的社会和经济体系将设定

政府尤其是公共行政的行为边界。政治文化也起着同样重要的界定作用，尽管界定不如经济条件的界定那么具体。通过定义政府中什么是好的和不好的，文化认可一些行为，而视另一些行为为禁忌。这些定义的一个重要部分是政策内容；为了成为一个称职的政府，政府必须承担起一些责任，而有些领域却不能介入。

限制的另一个部分就是方式；政府必须通过一定的方式来履行它们的职责。例如，尽管人们希望政府对经济进行一些控制，但是一些方式（规制）比其他方式（公有化）可能更容易接受。对公共行政来说，公共官员满足公众要求和执行公众决定的方式尤其重要；公共部门最通常的改革就是建立更加以委托人为中心的治理方式。方式问题对公共行政十分重要；政策内容和行为方法两部分都是一个成功的政府的关键要素。

35 尽管文化对行为的限制看起来是抽象和模糊的，但是，政府如果违反这些普遍的政治规范就会冒很大的风险。不管对多么古老和久远的政治文化而言，这一点都是确定无疑的。^[3]这并不是说社会文化价值观是一成不变的。文化是经常变动的，而且文化和实际政治之间经常发生互动，对政府的角色赋以新的定义。^[4]例如，我们现在所给予政府的行动自由在两次世界大战之前是不可想象的，经济大萧条和冷战彻底改变了大众对政府作用的认识，而且，随着这些应对危机的措施的成功，自由权也被扩大了。但是，在20世纪80年代，大多数工业民主化国家的主流文化再次强调政府干预的缺陷——当然也有它的长处——即便是在有国家干预社会经济传统的斯堪的纳维亚国家也是这样。^[5]

无论如何，与此同时，政府行动的可接受范围在经济和社会领域内收缩，自由、平等和参与等支持民主政治体系的其他价值观在公众中保持着，或者发挥着越来越重要的作用。同样，在东欧国家，对政府行为的规定和限制与共产主义制度结束以前也大不相同。在中南美洲，威权主义统治结束和大规模私有化运动开始后，政府行为也大大收缩。^[6]

政治文化有时候被看做是比较政治学家在解释国家之间异同时的一个剩余的分类，也就是说，当其他的解释都行不通以后，原因就一定是政治文化了。^[7]尽管这种简单化的研究模式十分流行，但是也有学者重新关注起政治文化变量的解释力来。例如，“政策模式”的概念已经成功地被用来解释国家在政策制定过程中的区别。^[8]国家的“神话”也被证实对政府

行为有深远的影响^[9]，而且政策部门和国家也呈现出独特的文化特征，这些文化特征可以影响政策选择。^[10]政治文化是一个很难精确地分离和测量的概念，但是，它的作用也很难忽略，不能认为它对理解政治和政治管理没有意义。

本章考察了政治文化对公共行政体系性质的作用。从两方面进行了比较：（1）政治体系之间的比较，考察了不同国家行政的差别，这些差别可能是文化差异的结果。（2）一个政治体系不同时期的比较。第二类比较通常被人们忽略，但是鉴于东欧和前苏联地区国家、拉丁美洲和南非（仅列出了最突出的几个地区）经历了巨大的政治转型，一个体系不同时期政治文化的变化将是理解当代行政行为的关键因素。此外，作为这些重大转型的一部分，公共行政自身也随着价值观、技术和人们的期望的改变而改变。实际上，随着人们对公共行政应该做什么和怎么做的预期发生了巨大的改变，公共行政也不断改革去适应变化了的环境，因此我们整章都会关注公共行政改革。

行政文化

为了理解公共行政，我们可以将文化看成三个不同的层次：社会的、政治的和行政的。这三个层次概念的关系可以从图 2—1 看出。要注意所有三个文化层次都对公共行政有影响。社会总体价值倾向将会影响正式组织中成员的行为，以及组织的结构和管理方式。政治文化也会部分地影响官僚精英之间及大众和官僚之间的关系。最后，社会对管理和正式组织中非人格化权威的总体倾向也会影响公共官员的行为。有时候人们认为官僚可以为所欲为，实际上官僚和社会以及社会价值取向有着千丝万缕的联系，而且受其约束。

36

还需指出的是，政府的单个部门也会形成自己的文化。^[11]一些组织文化如英国的财政部（the British Treasury）是精英主义的，另一些组织文化（如社会服务部门）则强调参与性，允许员工和公众对决策施加实质性的影响。此外，一些部门可能会给其成员提供解释总体社会和政治观念的途径，这样他们可以从社会规范的控制中获得某种更大的自由。^[12]尽



管组织文化十分重要，但它更适于对公共部门管理的微观角度的讨论。本章我们将关注影响一国内所有公共机构的文化因素问题。

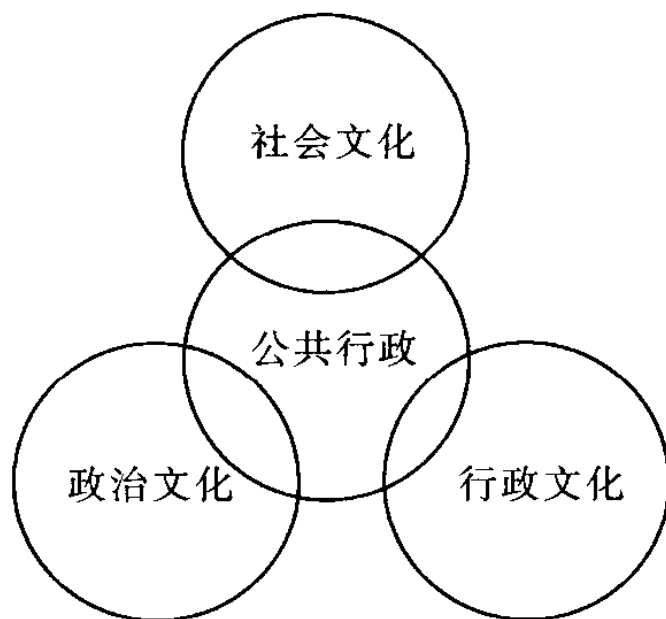


图 2—1 文化与公共行政

总体社会文化

首先，让我们看一看影响行政行为的社会文化的几个方面。文化要素的第一个基本问题就是人们对“官僚”作为社会大型组织管理方式的可接受性。一种文化不仅对政府，而且对所有大型组织的官僚结构都有一套基本的评价体系。同样，那些倾向于采取官僚模式作为一种企业模式的社会更易于将官僚模式作为全部的企业模式。^[13]在关于这些模式的讨论当中，莱因哈德·本迪克斯（Reinhard Bendix）区分了企业型社会和官僚型社会。^[14]本迪克斯列举英国作为企业型社会的例子，这并非意味着企业的领导者十分具有扩张性或创造性，而是说企业是个人化的。尽管英国很早就接受了公司和有限责任的概念，但英国企业的发展和管理历来就是以企业家的行为为中心的。尽管公共行政机构不断扩展，但英国的管理模式仍然倾向个人化。^[15]

英国的公共政策看起来遵循着很多类似的企业原则。尽管白厅形成了一套复杂的官僚体系，但除了通过官僚制度来进行政治决策，个人之间的商讨也是决策制定的一种方式，它们构成了英国公共行政运作的主要模式。即便财政部在公共预算的权威中也包含了很多讨价还价和协商的因素。很

多行政过程是基于人际关系和人际信任的非正式和个人化的行为方式。^[16]所推行的行政改革和目前依赖行政长官管理“下一步”(Next Steps)项目各部门使行政当中的个人化倾向更加明显。^[17]最后,政府中责任的性质也是高度个人化的,因为原则上部长需要对部门中所有发生的事情负责任。^[18]

与企业化行政模式相对应的是以德国为代表的制度化官僚行政模式。当然,这是德国文化的基本特征,但它也是德国行政模式的表现。就像非正式委员会是英国组织中一个常设机构一样,官僚制在德国公共和私人组织中都是主要的组织模式。同样,尽管社会不断变化,但和其他工业化国家相比,权威和社会地位关系在德国社会关系中的作用更为重要,甚至在家庭关系中也是如此。^[19]在这样的社会,官僚以及其对权威关系的强调是公共组织自然和可以接受的模式,而在一个倾向于个人化和非正式决策制定模式的社会,如英国,或者更极端的美国或南欧国家,这种模式是难以接受的。^[20]

由于英国和德国都强调法治对个人平等和公正的应用,因此它们之间的差别显得十分有意思。作为当代社会的一个特征,官僚制度不断发展,它与英国的非正式和平均主义社会规范产生矛盾,而在德国却被普遍接受。^[21]也有人指出,由于后物质主义价值观的兴起,它们在其他方面也存在差别(参见下文)。

本迪克斯主要讨论了西方工业化国家之间的差别,但工业化国家和非西方、非工业化国家之间的差别可能更为显著。总体而言,这些国家比西方国家更不愿意接受官僚制模式。试图将西方概念引入非西方国家导致的结果是,它们采纳了官僚制的形式但是回避了和官僚制相关联的程序规则。弗雷德·里格斯(Fred Riggs)在讨论不发达国家的官僚制模式时提出了行政的三明治模式——有着西方官僚制的形式,但是实际上充满着基于对家庭和共同体保持忠诚的传统规范的个人化的运作方式。^[22]即便是在经济发达的非西方国家,比如日本,个人和组织忠诚也可能取代对权威、业绩和规则的依赖。^[23]

苏联解体后许多东欧国家采取了民主的管理模式,它们形成了另一种行政模式。这可以称为“控制”型行政模式。这种行政模式不是依赖官僚的个人创造力和内部控制——等级结构和法律,而是倾向于使用精致的(通常是昂贵的)外部控制。例如,在大部分共产主义体制中,存在政党



和政府互相监督的两个平行的结构，这种体制的最终目的是行政管理者的服从，并保证和政体的主流思想一致。^[24]这种行政体制是沙皇俄国和苏联共产主义时期的特征，同时被输出到受此影响的其他国家，比如波兰。^[25]在中国也还有某些迹象。

除企业的、官僚的和控制的组织模式以外，还存在另外一种模式——参与式组织。参与模式不依赖一个企业的行为或少量个人的行为、规则与结构的权威，或者外部的控制，它的动力来源于成员及他们的参与。这种组织模式在自愿的组织中相当普遍，但是在工作组织之中较少。^[26]在企业或政府当中，这种组织利用了大部分人试图参与影响自身生活的决策制定的愿望。参与式组织也有助于利用低层雇员在本职工作和组织运行方面的专业技巧。因此，参与式是利用存在于任何组织当中非正式模式的一种机制。^[27]

非人格化规则和组织

和社会对官僚制作为一种组织方式的接受相关的，是非人格化和普遍规则的社会接受度，这也是研究组织和社会时的一个常见话题。塔尔科特·帕森斯（Talcott Parsons）在描述文化发展的一般模式时，把这作为五个不同模式之一进行了讨论。^[28]同样，玛丽·道格拉斯（Mary Douglas）的文化概念强调了个人受规则和其他外部限制所控制的程度，她把外部限制称为“网络”。^[29]同样，霍夫施泰德（Hofstede）对组织价值的经验研究称“个人主义”为四个中心价值之一，和非人格化相对应。^[30]威尔逊（Wilson）从服从的角度讨论了政治文化，认为地位服从与官僚和权威关系类似。^[31]为了使制度顺利运行，官僚依赖人们对非人格化和普遍规则的接受。如果一个组织的规则需要每个成员的讨论——不论是雇员还是委托人——官僚组织就缺乏效率，并且流于肤浅。官僚规则的应用需要一致性和普遍性。这些特点是法律和公平、正义等现代观念的要求。当然，其他的正义概念要求对每个人给予回应，但在官僚体制当中这是不实际的。由于政府允许人们更大地参与法律制定、有权利对行政失误投诉，正式官僚制的价值下降，而且文化接受度也会降低。^[32]此外，公共组织中的雇员可能会寻求脱离等级控制的自由。^[33]

什么样的文化体系会支持普遍性和非人格化的官僚概念呢？通常称为“理性主义者”或“演绎”的文化属于这一类。^[34]这是发达国家尤其是欧洲大陆国家的特征，其中政治意识形态相对重要。这些文化强调从一般的规则中推导出具体的规则和行动。从这种社会文化到决策的官僚制只有一步之遥，这样，对一个问题进行决策的根据是从一个立法前提中推导出来的。成文法的法律体系也体现了演绎性政治文化，它试图具体到法律的各个方面，使人为判断最小化。^[35]在这样的情况下，如果一个决策是正确推理出来的，就很少有争议。委托人和行政官员都可以接受规则的适当性和正义性。在这样的文化环境中，公众可能并不总是喜欢行政官员做出的决定，但是规则的非人格化性质的正确性使人们很难提出质询。这是韦伯式官僚制的理想类型，现实中也在一些国家存在。

与理性主义文化相对照的是“实用主义”或者“经验主义”文化，以英国和很多西北欧国家为代表。在这些文化中，一般性来自于一系列单个的决定或者从观察中归纳得来。可能这种文化类型最典型的就是数世纪以来从单个案例逐渐建立起来的英国（和美国）的习惯法。这种政治文化不像理性主义文化一样服从于官僚制的发展或者非人格化的决策。每一个案例都是新的，而且案例的特殊环境可能会修改或者整个推翻一般原则。在归纳型文化中，行政和立法决策都是个性化的，而且尽管先例起到作用，但每个案件都是单独考察的。^[36] 40

以上所述并不表明美国和英国没有官僚组织。不管怎样定义官僚制，这样说都是不明智的。相反，它意味着归纳型文化比大陆体系的演绎文化少一些僵硬和非人格化特征。此外，行政官员制定的规则不是受成文法控制，而是受先例或者法律中的衡平这种非正式概念控制。经验文化中的个人和个人权利概念增加了官僚的工作难度并迫使其将注意力放到事情的特殊性而不是一般性之上。^[37]

卡兹（Katz）和艾森斯塔德（Eisenstadt）提到了一个有趣的例子，即官僚体系的非人格化规则受到大量涌入的不熟悉这些规则的移民的削弱。^[38]以色列由欧洲犹太人建立，他们对非人格化和普遍规则应用十分熟悉。但是，后来东部犹太教移民涌入后，这些规则便不再适应。受不发达国家人格化和实物交易文化的影响，这些新的居民不愿意接受哪怕最基本的普遍原则，比如每个人乘车都要买票。此外，这些移民成为以色



列社会服务机构的一个主要服务对象。有趣的是，移民和行政体制都发现需要调整各自的行为来包容不同行为模式之间的张力。移民们开始接受部分非人格化思想，而行政官员也更加关注服务对象的差别。凯登（Caiden）发现，老年移民和在以色列出生的年轻人之间存在冲突，老人们习惯于按中东模式行为，而年轻人更倾向于非人格化的官僚模式。^[39]

类似的价值冲突在很多欠发达国家也出现，在那里，在农村长大的人面临城市现代文化的冲击。在发达国家，由于有很多来自欠发达国家的移民的进入，公共官员必须和具有不同价值观的人接触，类似的冲突也越来越频繁。即便是在富裕的和原来具有同质性的国家，如瑞士、丹麦和挪威，移民的涌入也影响了公共行政的效率。^[40]

41 以上例子指出了文化与公共行政之间关系的三个重要方面。首先，很多不发达国家有着“实物交易”式政治文化。^[41] 尽管这些国家的文化模式多姿多彩，但是普遍化和非人格化规则仍然主要存在于发达的西方国家。在非西方国家和部分西方国家，所有的决策都受到个人讨价还价和协商的影响。因此，官僚制定的正式规则只是提供了讨论的起点。同样，里格斯指出从传统向现代转型的社会采用的是“双语”式决策模式，他称之为“棱镜社会”。里格斯写道：

更为典型的是规则的棱镜特征，它提供了一个政策而实际上实行的是另一个政策。政策可以正式颁布，但不能有效地执行。正式的规则和实际行政相对照——官员可以在执行规则或漠视规则之间自由选择。我们已经看到，法律的过分一致和不能执行典型地表现为棱镜的性质。表面上制定了规则，而实际上允许官员各种个人化的决策……表面的规则并没有指导实际的选择。^[42]

有争议的是，在建立了健全的官僚体制但是缺乏文化基础支持的社会里，这种双语行政十分盛行。在非洲、拉美以及很多原社会主义国家都是如此。^[43] 随着东欧各国和苏联控制体系的解体，尽管官僚制的形式得以保留，但失去了非人格化和权威特征。^[44] 这些国家的行政呈现出类似里格斯描绘的棱镜行政^[45]，而且深受腐败的困扰，如第三世界国家。^[46]

因此，我们可以想象一个通往非个人化和普遍规则的文化的连续谱，以里格斯和其他学者提出的交易文化为起点，以欧洲国家的高度理性化、非个人化的态度为终点。在这样的连续谱中，盎格鲁—美利坚民主的实用文化可能位居中间。也就是说，和很多非西方政治体系相比，盎格鲁—美利坚国家更能接受非个人化规则。^[47]但和欧洲其他发达的工业化国家相比，英国的文化比其他处于同样社会经济发展水平的国家显得更加人性化和非官僚化。

其次，互动在形成和改变行政规则中十分重要，卡兹和艾森斯塔德的研究强调了这一点。我们已经强调了低层职员以及他们和公众接触的重要性。这种接触不仅对公众十分重要，而且对组织形成自己的政策也很关键。在以色列与移民的例子中，我们看到组织在将规则应用到特殊群体遇到问题时，修改了对服务对象和行政部门的规定。我们可以认为，至少在形式上，组织原可以继续按非人格化规则运行。然而，这个例子中的组织选择变革，而且成功地满足了服务对象的要求。从长远讲，愿意做出这样的革新的组织将比墨守成规的组织更成功。

42

尽管用来证明革新可以促进效率的例子很少，但是这样的行为对行政效率有很重要的作用。虽然对不发达国家和以色列的研究仍不充分，但对美国的“街头官僚”和很多国家“自下而上”行政模式的研究有很多。^[48]这些研究得出结论，当组织更多地考虑受众的特征和需要而不是机械地按官僚模式办事时，更容易成功。作为当代行政改革的一部分，强调“公众参与”表明人们希望扩大官僚的参与性，而且实际上也是如此。^[49]

以色列移民研究提出的第三点就是，移民对官僚体制的回应表明，公众和政府之间的互动正在成为一种普遍的模式。从20世纪60年代以来，所有西方国家经历了深刻的文化转型，那些在60年代和70年代经历了政治社会化的人现在在国家中承担了重要的领导职位。文化转型的一个主要特征就是对大型组织的非人格化和非人性化的反感，希望建立一个不那么官僚化的社会政治体系。^[50]尽管当时提出的很多想法被认为是乌托邦，但它们实实在在地影响了政治和行政。

从政治上而言，很多政党都表达了对一个更多参与和更少官僚化社会的期望，而且左翼和右翼政党的活动部分也归因于此。这些活动包括德国和其他西欧国家的绿党，丹麦和挪威的进步党，瑞典的新民主党和英国的



社会民主党。^[51]因此，高度官僚化的西方社会面临非官僚化的压力。而且，国际移民浪潮的兴起要求官僚化国家与那些不接受非人格化法律和规则的公众进行合作，例如上面提到的以色列。

总之，我们讨论了社会总体文化观念在理解公共行政方面起重要作用的两个方面。虽然仅指出了这些价值观中的一部分，但更多的列举可能会显得多余，而且还会转移我们对政治文化对公共行政作用这一重要关系的关注。这些政治价值观更接近公务员的决定，对决策的方式和内容都有影响。我们现在把注意力转向文化的政治方面，以及它们和公共行政的关系。

政治文化与行政

43

当我们讨论政治文化时，我们关注的是社会中的个人对作为一种社会行为和集体决策机制的政治的倾向。^[52]公共行政是政府的一部分，因此，从政治化的角度而不是仅仅把它看成一种管理行为可以分析得更为透彻。一些学者和实践者提出公共管理和私人管理有很多类似之处，但是我们这里要指出的是它们存在很多重要差别。^[53]公共行政被看成是公共组织自身的一种管理行为^[54]，但是公众更把它看成政府的一部分，尽管是最不受关注的一部分。对公众而言，公共行政之所以重要在于它们是提供服务而不是一个演练管理技巧的地方。

不幸的是，政治文化的分析和分类一直主要集中在政治体系的输入上。大部分精力放在公众对政治参与、民主程序、政治效用和政治卷入的态度和价值观上。很少有学者区分公众对政治制度的态度以及对政治体系输出产品的态度。我们对大众对公共行政的态度的知识远远少于我们对人们对立法、行政甚至是司法的态度的了解。^[55]

大部分人不喜欢官僚，这一点很难否认，但是很少有实例来支持这一观点。我们有很多人们怎样看待官僚的故事，可是鲜有系统的证明。^[56]但是，现在有越来越多的信息提供了公众评价公共官僚的方式，例如表2—1。这些国家的数据指出，人们对于政府应该做和如何做有着各种不同的评价。公众对官僚的看法也不是铁板一块。

表 2—1 公众对公共官僚的评价

A. 公平（回答的％）				
	美国 （政府）	加拿大		
		政府	企业	
好和很好	43.8	68.9	84.4	
一般	29.2	21.1	10.6	
差和很差	27.0	10.1	4.9	
总计	100.0	100.1	99.9	
B. 政府和企业（美国）（％）				
	政府		企业	
	更好	一样	更好	没回答
人性化	11.5	47.8	37.5	3.2
公平	18.8	33.6	44.5	3.1
C. 公共雇员……（回答“是”的％）				
	美国		澳大利亚	
数量太多	67		54	
不如公司雇员工作努力	67		63	
D. 对公共行政的描述（法国）（％）				
	一体化	效率	能力	责任感
正面描述	79	54	67	41
负面描述	11	38	23	45
未回答	10	8	10	14
总计	100	100	100	100

资料来源：David Zussman, “The Image of the Public Service in Canada,” *Canadian Public Administration*, 25 (1982): 63–80; Daniel Katz et al., *Bureaucratic Encounters* (Ann Arbor, MI: Survey Research Center, University of Michigan, 1975); *The Bulletin* (Sydney), 20 August 1977; J. L. Quermonne and L. Rouban, “French Public Administration and Policy Evaluation: The Quest for Accountability,” *Public Administration Review*, 46 (1986): 401.

如何评价这些数据取决于人们持“杯子空了一半”还是“杯子里有半杯水”的态度。一方面，与各种公共官员不称职和受贿的说法相比，对公共官员的评价相当好。另一方面，公共官员的得分不如私人部门雇员的得分高。即便是在“公平”这一公共部门的最强项上（见第8章），公共部门的得分也没有私人部门高。^[57]而且有很多证据显示，即使公众和公共

官员的接触过程很愉快，但也很难改变公众的态度。对公共部门的评价似乎是文化决定的而不是根据政府的实际表现决定的。^[58] 根据角色理论，很多社会对公共官员的角色定位是不称职、粗暴、不近人情，经验证据很难改变公众的评价。

44 除了讨论公众和公共雇员之间的关系以外，我们可以通过考察人们对政府提供的服务的满意度来看人们对公共服务的评价。在一项英国的调查中，人们对组织的管理好坏做出评价。总体而言，公共部门得分很高。银行被认为是管理最好的组织（见表 2—2），警察、英国广播公司

表 2—2 英国公众对机构管理的评价 (％)

	“管理很好”	
	1983	1987
银行	90	91
工业	43	48
工会	29	27
英国广播公司	72	67
国民保健服务	52	35
国有企业	21	33
大学	—	65
警察	77	66
市民服务	42	46
地方政府	35	29
下列（公共）机构运行顺畅吗？		
邮局		80
警察		69
铁路		65
医院		63
学校		57
社会安全		49
司法体系		29

资料来源：Roger Jowell and Richard Topf, “Trust in the Establishment,” in Roger Jowell, Sharon Witherspoon and Lindsay Brook, *British Social Attitudes, Fifth Report* (Aldershot: Gower, 1988); *L'Etat de l'Opinion*, 1996 (Paris: Editions de Seuil), p. 326.

(BBC) 和大学（都是公共或者准公共部门）分别排名第二、第三和第四。公共部门的管理水平和私人部门的得分几乎一样高。需要注意的是，在 1983—1987 年这一段时期内，英国很多公共组织的正面评价有很大的下滑，而私人部门有微弱上升。

此外，如果我们考察法国和意大利对公共服务和公务员的评价，可以看到这两个国家对大部分公共服务都给予积极评价。实际上，他们的评价在很多情况下都比对私人部门的评价高。这两个国家都是大型公共部门，而且法国比大部分其他欧洲国家更不愿意精简政府。从反对减少政府提供公共服务的运动中可以看到法国民众对政府积极评价的力量。^[59]

另外几项研究也指出了对公共部门提供公共服务的积极评价。加拿大的一项研究表明了人们对大部分公共服务有相当高的满意度，没有任何一项服务有超过一半的人说不满意（见表 2—3）。法国民众的反应稍弱。另一项加拿大的研究表明大部分民众认为公共服务“物有所值”，尽管在类似的英国研究中，人们对公共服务的支持要小些（见表 2—4）。另一项法国的调查询问人们是否认为服务私有化会提高服务的质量。^[60]常见的回答是私有化会使服务质量恶化，只有医院一项大部分人认为会提高（见表 2—5）。总之，尽管公共服务在公众中的总体形象并不好，但是公众仍然认可它所提供的服务。

表 2—3 公众对公共服务的满意度 (%)

A. 加拿大 (1990)					
	十分满意	一般满意	一般不满意	十分不满意	不知道
消防部门	64	27	2	1	6
垃圾收集	61	29	4	3	3
图书馆	49	33	4	2	12
医疗服务	48	38	9	4	1
邮政服务	46	40	10	4	—
警察	46	41	8	3	2
小学	35	32	8	3	22
娱乐	33	42	11	4	10
中学	29	33	12	4	22
街道维修	19	35	24	19	3

续前表

B. 法国（1987）			
	满意	不满意	不知道
消防服务	96	1	3
市政服务	90	7	3
燃气和电力	85	14	1
邮政服务	82	17	1
医院	79	18	3
社会安全	37	58	5
税收	35	62	3
司法	32	53	15
教育	28	57	15

C. 意大利					
	1976	1979	1985	1988	1995
邮政	47	44	64	53	53
电话	65	69	80	76	84
国有铁路	43	33	49	35	53
医疗服务	—	—	—	31	22

资料来源: Jean-Luc Bodiguel and Luc Rouban, *Le Fonctionnaire Détrôné?* (Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991); DOXA, *Alcuni Aspetti dell'Opinione pubblica* (3 March 1995).

47 表 2—4 公众对公共服务资金投入的评价 (%)

A. 加拿大		
	好的评价	
	1983	1988
消防服务	87	89
医疗保健	86	87
垃圾收集	83	83
警察	79	82
教育	58	60
邮政服务	47	58

续前表

B. 英国		
	好的评价	
	1986	1988
警察	73	69
垃圾收集	71	69
国民保健服务——家庭医生服务	65	68
体育和娱乐	60	62
国民保健服务——医院	57	56
初级教育	44	50
家庭津贴	44	39
大学	41	46
住房	41	33
老人服务	40	37
道路	36	29
成人教育	32	42
养老金	31	25
失业福利	31	23
孕妇福利	30	26
C. 意大利		
	诚实和敬业	能力和胜任
1967	33	39
1974	6	7
1976	4	4
1984	19	29
1991	9	23
1993	8	21
1995	46	41

资料来源：E. H. Hastings and P. K. Hastings, *Index to International Public Opinion*, 1988—1989 (Greenwood, CT: Greenwood Press, 1990); DOXA, *Alcuni Aspetti dell'Opinione pubblica* (3 March 1995).

表 2—5 对法国私有化的预期效果 (%)

	积极	消极	没有差别	不知道
健康保险	25	30	27	18
邮政服务	27	27	32	14
教育	29	32	24	15
监狱	20	23	20	37
医院	30	29	24	17

资料来源: *Le Nouvel Observateur*, October 10-16 1986.

以上公众对公共服务的积极评价可能只限于发达国家,在发展中国家远非如此。在发展中国家,尽管证据很少,但是可以感觉到大部分人认为服务质量不好,而且得不到公正的待遇。例如在一项调查中,赞比亚民众认为有四项政府服务差或相当差(见表 2—6)。这项调查还表明赞比亚人认为他们的公务员无能、粗鲁和不公正。尽管数量不太确定,但拉丁美洲欠发达国家的好几项改革都集中在提高公共服务的质量。

表 2—6 赞比亚公众对公共服务与公共官员的评价

	公共服务的质量			
	很差	差	好	很好
教育	23.8	39.1	32.1	5.1
健康	27.0	38.4	31.7	2.9
地方服务	59.0	24.1	14.4	1.7
邮政服务	8.0	18.7	55.4	17.9
警察	29.6	28.0	35.3	7.2

	对公共官员的评价			
	很差	差	好	很好
胜任	41	47	11	1
公正	22	55	20	3
礼貌	12	53	30	5

资料来源: Mamadou Dia, *Africa's Management in the 1990s and Beyond* (Washington, DC: The World Bank, 1994), pp. 65, 67.

人们在调查中显示出对公共雇员的评价不高可能是由于他们对公共官员的行为有很高的期望。例如,在一项英国的调查中,根据官员是企业的雇员还是地方政府雇员,人们对官员从他或她正在合作的公司收取礼物存在不同的看法(见表 2—7)。认为企业雇员完全可以收取礼物的人是认为



政府部门的人可以收取礼物的人的三倍。显然，人们对公共官员行为的预期有不同的标准，因此，当他们在道德上犯错时人们也更加失望。^[61]

表 2—7 对公共部门行为的预期 (%)

	合作伙伴送礼物给	
	公司经理	地方政府官员
没有不对	39	13
有一点不对	23	14
不对	29	43
十分不对	7	28
不知道	2	3

	对公共行政人员的好的描述 (法国)(是的)		
	1980	1989	1996
他们喜欢文书工作	71	75	76
他们讨好上级	40	33	—
他们是诚实的	—	—	78
他们工作很闲	—	40	39
他们胜任工作	64	60	62
他们很友好	47	49	51

资料来源：Michael Johnston and D. Ward, “Right and Wrong in Public and Private Life,” in Roger Jowell and Sharon Witherspoon, eds, *British Social Attitudes*, 1985 (Aldershot: Gower, 1985); *L’Etat de l’Opinion*, 1990 (Paris: Editions de Seuil, 1991), p. 188; *L’Etat de l’Opinion*, 1997 (Paris: Editions de Seuil, 1991), p. 155.

尽管发达国家公众对公共行政的态度的证据是分散的，但是不发达国家的证据更难找到。阿尔蒙德和维巴（Verba）考察了包括墨西哥在内的五个国家公民对行政能力的态度。他们希望测量出公民在多大程度上认为自己有能力影响行政决策。这些国家间差别很大，德国和英国一半以上的调查者认为可以发挥这种影响力，而墨西哥只有 8% 的人认为他们的抗议会奏效。^[62]在贾诺维兹（Janowitz）、瑞特（Wright）和德兰尼（Delany）的研究基础上，埃勒斯威尔德（Eldersveld）、贾根纳汉姆（Jagan-nadham）和巴纳巴斯（Barnabas）对美国 and 印度两国公众对行政的态度进行了比较。^[63]尽管印度的被调查者更愿意在公共部门工作，但他们对公共行政的总体评价不如底特律人积极。印度人认为，他们和行政部门打



49 交道时得到不好的待遇，而且对印度公共部门的腐败和阿谀奉承十分不满。这也许是由于印度政府和行政的“棱镜性质”所致。尽管利维（Levy）和一些学者有不同的结论，但这的确指出美国民众对他们的公共部门的评价不是完全消极的，尤其是和不发达国家的人相比而言。对不发达国家的其他研究也表明了对公共服务的这种消极态度。^[64]

最近一些对东欧原共产主义国家的研究表明它们对公共官僚持相当否定的态度。^[65]鉴于在原来体制下官僚的行为，这种结果是可以想见的。因此，即便政治制度可以确立官僚行为的更多的合法性，但官僚仍需要多年时间才能建立自己在政府的合法性。

由于缺乏足够的公众对行政的态度的直接证据，我们下面可以对政治文化对行政的影响进行分析性的讨论。首先需要确定可能的分析维度。如上面提到，大部分政治文化的分析都集中在大众政治参与，因此，阿尔蒙德和
50 维巴根据人们参与政治输入的意愿提出了地方的、臣民的和参与的文化。^[66]阿尔蒙德和维巴用文化的世俗化作为三个变量之一来描述政治发展。^[67]尽管这是一个比较宏观的概念，但其中一个重要的部分是包括控制在内的对政治的热衷，以及通过政治行动达成个人目标。但是这里不想对此做过多讨论。一些政治文化的讨论集中在权威和政府制度问题上。内特尔（Nettl）用宪政的和精英主义的作为他的文化分析的两个维度，指的是政治和社会内部的权威关系。^[68]因此，这和埃克斯坦（Eckstein）将权威作为政治文化分析的关键维度有点类似。^[69]同样，埃勒萨（Elazar）对美国政治文化的讨论主要讲的是对某种公共政策的文化接受性，而且发现文化和政府采取的政策之间存在关联。因此，这些都指导我们对政府行为和政治制度的政治文化分析。

政治文化的维度

有关政治文化的分类有很多。也许两个最常用的政治文化概念是由卢西安·派伊（Lucian Pye）在《政治文化和政治发展》（*Political Culture and Political Development*）一书的导言和玛丽·道格拉斯的论文《文化偏见》（*Cultural Bias*）中提出的。^[70]派伊提出了考察政治输入的四个维
51 度，这也适用于对行政的分析。尽管不是完全吻合，但这些维度可以和道格拉斯有关文化的内部要素结合起来。

道格拉斯认为,文化是两个方面的互动——“群体”的和“网络”的。“群体”指的是个体在一定程度上融入一个确定的组织,以及个体决策会受到群体的影响。“网络”指的是个体生活会受到外部施加的限制,因此其生活环境要通过个体因素和个体之间的协商来决定;在高度网络化的社会中,个人自主性空间相对较少。在我们讨论派伊的四个文化维度时我们会把这些概念结合起来。二者结合起来组成四种不同的文化关系。

等级和平等 派伊提到的第一个文化维度是等级和平等。大部分行政结构有着等级制的人员结构和权威中心。权威和规则的非人格化的文化价值观对决定等级制管理的接受性十分重要。当谈到行政中的等级和权威时,几个其他政治问题也连带出现。

首先,行政职位的招募方式是什么?帕森斯用“绩效”和“归属”来描述社会招募人员的方式。^[71]在一个绩效导向的社会,个人在社会中的位置是由他或她的能力决定的。升迁由个人的业绩而不是由他的出身决定。在归属导向社会,按照归属的标准——阶级、身份、语言、社会地位来招募人员,人们的地位由这些基本不变的人格特征决定。

人们可以想象,绩效标准是和“现代”社会联系起来的,而归属标准和“传统”社会相联系。正如韦伯和大部分研究行政的学者指出的那样,官僚和行政从本质上说是现代的,是以绩效为导向的政治体系。^[72]选民可能会选择传统精英来统治国家,但是官僚制(在理论上)将选择最优的人,不管他的社会经济地位或其他归属性特征如何。即便是传统的、归属的统治者也可能希望获得训练精良和最具现代化的官僚。这在理论上是如此,但是实际应用在各个国家都不一样。

用道格拉斯的话说,归属和绩效标准是文化的群体功能,或者更具体说是政治文化的群体功能。问题就是,在何种程度上,个人成为政府领导的机会是他或她在社会团体成员关系如何的结果?在传统社会,尽管通过群体和网络两个维度实现计划的机会都很大,但个人的作用很大程度是由归属标准决定的。即便有基于个人能力的讨论(“低层网络”)的空间,归属标准也在很大程度上决定了讨论的范围。在这样的社会,个人将发现很难逃离他们的出生环境,人们被锁定在“命定”当中,无法把握自己的命运。

第4章详细讨论了公共行政招募中的公平问题,但是这里有必要做简要讨论。在英国,招募的平等问题源于社会阶级问题。金斯利(Kings-

ley) 富有启发性的关于英国代表官僚制的讨论指出, 在高层事务官中, 中产阶级的比例偏高。^[73]但是他对这种过度代表的作用的讨论是含混不清的。因为即便是按照最严格的绩效导向标准遴选, 选出的官僚中也可能仍然是中上层阶级占主导, 因为社会阶层和标准化考试、上学期间的成绩等都是相互关联的。尽管这种不公也可能是由其他社会原因所致, 但招募仍然成为了一个政治问题。的确, 我们需要更多的社会阶级平等, 以及更多的语言、宗教、区域和性别的平等。

考虑到公共官僚的服务对象的组成, 招募的平等性十分重要。尽管很多公共行政人员从事工商业、农业、外交和国防工作, 但公共部门直接服务的对象主要来自社会中相对弱势的群体。这样, 中产阶级行政人员需要为工人阶级或底层人民提供解决困难的办法。^[74]尽管这两个群体可能有着共同的文化, 但社会阶层之间的价值观仍存在差别。当阶层的划分和种族、语言或其他划分重叠时, 平等问题就更重要了。

因为种族和阶级影响人们对政府的认识, 因此部分改革者主张按配额制进行行政招募, 以确保行政部门真实反映它所面对的社会。这种认识对和公众有经常接触的底层官员尤为重要。当然, 这种主张可以看成是和绩效取向相对应, 后者是现代行政体系的特征。因此, 有些矛盾的是, 希望提供平等的服务可能导致招募中的某种不平等。

平等还提出了公共行政的第二个问题。正如多次提到过那样, 西方社会的官僚组织包括等级化权威的使用。组织中的上层总是想使用权威告诉下级应该做什么。有的文化群体比其他文化更愿意接受这种权威。克罗泽 (Crozier) 指出了法国、英国、美国和俄罗斯的组织对权威接受的差别。^[75]他指出, 法国组织的成员都不愿意接受上级权威的指挥, 而英国根深蒂固的顺从文化传统使得这种权威很容易被接受。尽管西方社会和俄罗斯对权威的态度发生了巨大的改变, 但是克罗泽指出的很多问题和差别仍然存在。^[76]同样, 发展中国家的公共行政研究也指出, 遵守上级的指令是个人人格魅力和个人的忠诚在起作用, 而不是出于对权威职位的尊敬。^[77]

尽管存在差别, 但对权威的接受在所有发达国家都有所下降。这一趋势可以看做是后工业社会新个人主义的一部分。^[78]传统等级结构被“互动组织”、“协商组织”代替。^[79]另一些分析家主张打破或分解公共组织中的等级结构。^[80]这些和其他众多改革建议的共同点就是, 用自发

的组织模式来取代权威，给成员更大的平等权。在这些概念中，等级组织的“领导”将被“协调者”所代替。

在组织平等方面最重要的改革发生在产业管理中。在“工业民主”的各义下，很多组织用工作组的联合决策代替了领班领导。例如，瑞典很多工厂的工人可以选择自己的工作领班、工作场所和工作时间。很多公司和公共组织也引进了别的机制来激励工人参与工作和提高产品质量，如日本的“质量圈”和其他国家的“全面质量管理”。^[81]最后，在德国和斯堪的纳维亚国家，要求公司给予工人代表在董事会中平等的权利，而其他工业化国家则采用了没那么极端的共同决定（*Mitbestimmung*）模式。^[82]

正如我在本章关于行政改革的讨论将要提到的那样，当代公共部门改革的一个潮流就是“参与”。改革主张者认为，由于政府过于等级化，因此下层雇员不能影响组织内部的决策。这一方面剥夺了工人的组织参与感，同时组织也不能利用他们的专业技能。此外，减少等级控制还可以使政府减少大量专管监督工作的中层管理人员。^[83]在当代政治文化中，不管是公共还是私人部门，给参与者更大的机会是良好管理的关键。

这种新的组织管理模式提出了一个新的问题：公众和组织的关系是什么？公共组织应该是“人工处理”的组织，就是说“产品”和“生产者”一样有很多相同的人性需要。这样，组织必须界定公众是被管理者还是参与者。很少有公共组织可以让公众成为决策制定中的平等主体，不管理论上这种模式多么受研究者（公众）欢迎。尽管如此，上面提到的参与模式主张扩大公众参与，尤其是在学校和公共住房等设施的管理上。^[84]

公共组织还承担一些法律和道德的义务，这使它们不能对公众完全做出反应。同时，公共组织的确有机会和能力让公众参与和他们相关的事件的决策，以及组织的总体运作方面。如果没有其他的因素，公共组织可以确保平等对待公众，并给他们决策制定的参与（而不是控制）权。^[85]事实上，如果他们有机会参与而且被诉之决策的缘由的话，公众也愿意接受对自己不那么有利的决策。

后工业社会最初几十年的经验表明，公众越来越不愿意接受作为和官僚相对的被管理者的消极角色——用道格拉斯的话说，他们寻求低网络的位置。对涉及面广的计划中那些受过更多教育的人而言尤其如此——比如



类似社会安全的公共退休计划——而且对社会经济低层人员更加如此，对他们来说，“授权”意味着试图改变他们和官僚的关系的意愿。^[86]同样，类似“公民宪章”的改革使一般公众与官僚的相对权利更加明晰。^[87]

自由和强制 和等级与平等紧密相关的是自由和强制这一对关系。笼统说来，我们讨论的大部分国家都经历了价值观的历史变迁：经济自由下降，表达和社会行动自由上升。官僚必须决定这两种自由的限度，而且要决定在执行这些决策时多大程度的强制是可以接受的。这对经济管理部门的确如此，但是我们经常忽略警察也是最普通的行政机构之一。很多工业化国家执行了诸如“工作福利”改革的计划，其中也包括对一些公民自由的限制。^[88]

55 我们可以说，民主社会的稳定依赖于规则执行者和公众之间的价值共识。正如 20 世纪 60 年代末的学潮以及对种族不平等、核武器、核电站、环境恶化的持续抗议表明，人们对于希望获得多大的自由和必要的强制力的大小之间存在价值观的分歧。韩国等的学生运动也表明，自由和强制可能是价值分歧的中心问题。最后，在堕胎和离婚等问题上的冲突表明宗教、文化以及代沟的作用显现，它们导致了对政府应该如何规定人们的行为的价值上的分歧。

除上面提到的冲突与矛盾之外，直接应用身体暴力在当代社会不被接受，也较少使用。另一方面，作为一种政治控制的技巧，间接遏制经常被使用，但是颇受争议。我们这里指的不是潜在使用心理工具实施思想控制，像奥威尔（Orwell）的小说《1984》中描写的那样，而是指行政部门将自己的思想施加到大众身上而不引起他们的反抗。公共部门可以通过很多方式实现思想的强制，最常用的是声称自己更有效率，以及决策中的技术标准。^[89]

现在，一般公民甚至是某些问题的专家都很难对拥有专业知识、政治上完全中立的官僚所做出的决定提出质疑。因此政府成为大型组织的联合体，这些组织自己制定决策然后强加在个人身上。伊米特·雷德福（Emmette Redford）写道：

大部分人服从国家的首要特征就是他们对大部分与自己相关的决策是无知的。他们的参与和他们的服从不相称。服从来自于人的关注

点太多，而他能积极参与的极其有限，因此不能涉及对他有影响的事物的方方面面。如果人们要参与和他相关的所有事情，将会令他陷入迷惘、精力枯竭和人格分裂。从人们参与和他相关的所有事情角度来说，民主在这个行政管理的社会是不可能的。^[90]

我们和雷德福教授也许有点言过其实，但是，即便是在行政最为完备的现代社会，行政专制也是很明显的。明显的例子就是很多对公众有影响的环境和能源问题一般都没有公众参与。这些问题的决策一般都被专家控制，尽管他们之间也有分歧，但公众缺少信息和机会来做出选择。^[91]这里我们只从文化的角度谈这个问题，可能的解决方案的分析留到第9章。

此外，尽管在行政国家或后工业国家实施控制的可能性很大，但我们不能忽视这一事实，就是用非强制性手段控制个人的方式在传统国家可能更多。这一点在道格拉斯的讨论中很明显，她分析了社会对个人行为的限制以及在群体和网络维度同时存在的控制。^[92]因此，20世纪早期和中期的大众民主和自由主义可能仅是介于两个“极权主义”模式之间的一个过渡阶段。在传统社会，非肉体的控制基于宗教或意识形态的教义是合法的。在后工业化社会，思想控制可能通过对技术、效率、媒体的追求而变得合法，它们构成了追求社会积累与经济理性的当代社会的教义。

56

人们教育水平的提高以及他们对自己参与政治决策能力的自信的增强，可能导致后工业社会的冲突增加。一种情况就是，将有足够多的人有充足的能力对政策和行政施加实实在在的影响。如果悲观一点假设，对技术要求的增长将超过公众能力的增长，因此公众产生对政治体系的疏离感。^[93]这种冲突现在存在于对核武器、生殖技术、环境以及国防政策上。不管哪种假设是正确的，根据不同的政策事件，两种都有可能出现，官僚和技术社会里的公众参与将是后工业社会依然存在的问题。尽管技术要求高得让人望而却步，使有效的参与变得很难，但制度变化和公众对参与机会的认识将继续促进大众参与。

民主社会里技术和精英控制决策的危险并没有得到充分认识，但是也没有简单的解决办法。一个方法是电子民主，公众可以通过大量的电子投票获得参与决策的机会。一些批评家认为这种简单的参与是不够的，因为提交讨论的问题首先在公众参与之前就已经做出了决定。这些人主张更细



致的民主，即公众可以参与决策过程，并有机会对社会问题进行思考和讨论。^[94]对细致民主的批评者反过来提出了这一方法的可行性问题。^[95]

忠诚和义务 派伊提出的政治文化的第三个维度是忠诚和效忠，主要是指个人忠诚最后指向的共同体。在很多发展中国家，即便是发达国家，人们很少对家庭之外的人产生认同感。即便在家庭认同不是十分重要的地方，对语言、宗教、社会团体或种族团体的忠诚也将减弱个人对国家政治体系的忠诚，导致潜在的政治不稳定。此外，在欧洲，人们将忠诚转移到欧盟上去，国家认同感从另一个方向受到冲击。^[96]

公众对国家忠诚的降低对公共行政的影响是深刻的。当这些忠诚转移到家庭之外的次国家团体时尤其如此。首先，这种社会分裂使权力集中于官僚。在剧烈的社会冲突环境下，政治决策制定十分困难，甚至无法进行决策，尽管一些欧洲国家已经形成了一些结构和行为的机制来缓和这一问题。例如，荷兰和瑞士已经发现了与个人合作的联合方式，用稳定的精英联盟来控制潜在的语言和宗教冲突。^[97]

但是，在大部分冲突中，墨守成规或强加决定都会限制立法和行政决策的有效性。在这种情况下，公共官僚可能是唯一有效的决策机构。此外，如果韦伯和其他学者提出的官僚特征，即官僚是超政治的，能够深入人心，那么官僚运作起来将十分有效。它可以表现出独立行动的形象，同时当传统的民主制度不能运行时，它可以做出政策决定。当然，第四共和国时期的法国，当代的意大利、比利时以及一些第三世界国家可能具有这种特征。^[98]但是，随着它的中央决策角色越来越明显，对官僚概念的侵蚀将会限制官僚在一个墨守成规或者碎片化的国家的未来的有效性。官僚将不再是一个中立的争议仲裁机制，而是变成了政治申诉的对象。^[99]

政治文化碎片化的第二个意义涉及管理者和大众的关系。正如在讨论社会阶级对招募的关系时指出的那样，我们也必须注意到种族群体的雇佣比例。在第三世界国家，一个群体主导十分常见，尤其是在目前的国家边界是由前殖民者划分的国家，建立国家时没有考虑社会组成。例如，卢旺达、布隆迪、尼日利亚和其他国家的种族冲突很大部分都是由一个或另一个团体控制公共部门（包括军队）来进行的。当然，这些种族分裂并不限于第三世界，在北爱尔兰新教占统治地位的地方和加拿大历史上说英语的地方也是如此。

这些分歧的意义不仅在于造成社会的不稳定，而且带来了日常的政治冲突。社会群体间冲突的一面在于，主流文化的成员在行政部门中占据着多数职位。他们通常处在帮助臣服文化人群的行政职位上。从社会阶级来讲，我们通常发现大部分行政人员来自主流文化群体，而绝大部分服务对象来自臣服文化群体。这种状况不仅构成了群体间潜在的冲突，而且可能还制约行政结构的有效性。

大部分公共行政是由人的活动组成的。首先是大众和行政人员交流需求和愿望，然后行政管理者做出决定，再将决定传达给大众。很明显，这是一个交流过程，而且和所有交流过程一样，有赖于共同的价值、符号和认知结构的存在。不同的亚文化群体之间不一定存在这种共识。在这样的情况下，管理者和大众互动的可能结果不是有效交流和同情感的形成，而是敌对、怨恨和加深现有的偏见。当计划影响管理者和大众的价值观时情况尤其如此。直接例子大部分来自关于不同社会阶层的研究，但是如果概括来看，我们可以认同斯多博格（Sjoberg）、布雷默（Bremer）和法里斯（Faris）提出的“官僚组织在保持社会分层中起着重要作用”这一观点。^[100]

信任和不信任：一个关于官僚权力的理论 政治文化的第四个也是最后一个维度是人们之间的信任和不信任程度。政治信任成为解释不同政治体系的相对成功，尤其是建设政治民主不同程度的成功时十分通用的方式。^[101]在这一维度的讨论中，我们试图提出不同国家中公共行政权力的不同发展的一个理论解释。

我们认为，当代国家行政决策权力的增长不完全取决于随机的和非理性的力量，相反，它至少部分反映了这些国家的政治文化模式。政治文化中的信任模式起着尤为重要的解释作用。开始讨论之前，我们要区分两种不同的社会或政治信任。第一种是对个人的信任，它和个人疏离相对。这个变量指的是社会中的个人对家庭以外其他人的信任程度，或至少是不敌对的态度。同时，信任别人的人一般持性善论的观点。

不同文化对人的信任感并不是一样的。阿尔蒙德和维巴对这些差异提供了最为直接的证据。他们在调查中发现，在接受调查的人中，55%的英国人和49%的英国人认为他们相信“大部分人可以信任”，而意大利人中只有7%持这一观点。^[102]在其他几项中也可以发现类似的信任和不信任

的分布。怀利（Wylie）对法国的社会不信任做了很精彩的描述，他指出很多他熟悉的法国当地人认为：

既然每个人总体上都是邪恶的，既然社会永远不可能驯化这种深层的自我，每一个人实际上都受一种隐蔽的、可能是敌意的力量的驱使。^[103]

尽管自从怀利写下这些话以来，法国的社会和政治进行了深刻的现代化变革，但潜在的消极人性观依然存在。^[104]最近的调查证实存在不同层次的信任度（见下文）。

59 政治文化中的信任和不信任对行政权力增长的重要性在于，缺乏社会信任排除了社会中非正式的和自我规制活动的可能性，至少是或然性。在一个更具有信任感的社会，这些行为可以用来弥补政府调整社会关系的不足。在美国、英国或斯堪的纳维亚国家，社会信任度高，替代行政的非政府活动很容易出现。人们觉得他们可以安全地组织起来，并且可以允许这些组织控制成员的生活。一些很显然的例子是用律师事务所和医学协会作为调节公共政策的重要部分。^[105]很多共同提供公共服务的机制——防止犯罪的街区守望、住房计划中的出租管理——都属于这一类。^[106]不同国家工会在管理经济事务上的不同权力也可以进一步说明信任问题，但美国是个例外。因此，在人们的信任度高的地方，我们可以发现有很多私人提供本应该由公共提供的服务。

罗伯特·帕特南（Robert Putnam）指出不同程度的社会资本在解释社会差别中的重要性。^[107]在他看来，建立成功的民主有赖于个人组成家庭与直接社会群体以外的社会团体的能力。这些群体不仅仅提供了民主参与的练习场所，而且表明愿意与和自己不同的人共事。此外，这些社会组织和国家、社会相交织，使强加于个人的权威达到最小化。^[108]帕特南用这些差异来解释一个国家（意大利）内不同地区的差别，以及一个国家不同时期的差别。^[109]

政治文化也会经历系统的变化。在 20 世纪 80 和 90 年代，中右翼政府的最通常的改革就是公共服务的私有化。即便是在原来公共部门行动十分积极的国家，例如法国、意大利和很多第三世界国家，很多服务都被私



营化了。^[110]是否这只是一种失常现象、“新右翼”潮流过后就会回归国家社会主义仍然有待观察。但是，如果私营化实施成功，行为变化后随之而来的就是态度的变化。

和经济行为的公开私营化一样，公共服务的提供可能比以往更依赖于非营利组织——“第三部门”——的积极参与。现在公共服务的提供存在各种公私结合的形式，其中公—私伙伴关系最为重要。这种方式积极有效，而且允许服务的去官僚化。另一方面，它提出了责任和控制问题，要求政府能够监控各种契约和合作安排，而不是简单地运用等级控制。^[111]

人际信任的指标 用结社的意愿作为人际信任的指标，我们可以发现国家之间也存在差别。例如，阿尔蒙德和维巴发现 40% 的美国人和 30% 的英国人喜爱户外休闲活动，他们中有大部分人都是某个协会的成
60
员。^[112]相反，仅有 7% 的意大利人和 11% 的墨西哥人喜欢这类活动。更早对法国的调查发现法国人的兴趣也很低（只有 11% 的人热衷于任何类型的团体活动）^[113]，尽管后来证明法国人的社团生活也是丰富多彩的。^[114]一项在多个发达国家进行的调查表明，法国、意大利和日本不如其他国家的人那么热衷于参加志愿组织（见表 2—8）。当没有一个共同的群体参与模式和社团模式时，长时期的平静就会被大规模甚至是暴力社会运动所打破。^[115]

表 2—8 社会组织^a 中的成员关系 (%) 61

	日本	英国	爱尔兰	法国	比利时
一个或更多	29	52	53	27	42
没有	71	48	47	73	58
	德国	荷兰	西班牙	丹麦	意大利
一个或更多	50	62	31	62	26
没有	50	38	69	38	74

a. 慈善组织、宗教组织、政治组织、专业协会、环境组织、工会等。

资料来源: Leisure Development Center Study, cited in E. H. Hastings and P. K. Hastings, eds, *Index to International Public Opinion*, 1982—1983 (Westport, CT: Greenwood, 1984).

愿意结社的另一个指标就是雇员中属于工会的人数的比例。工会在西方社会是最主要的组织团体，尤其是就它们对政治体系的影响而言。因此，如果我们查看经济活动中参与这些组织的人数的比例，我们就可以得知不同国家人群的组织技巧和兴趣的指标，如表 2—9 所示。从这里我们



看出，欧洲小国、英国和澳大利亚工会成员的比例比其他国家要高得多。我们已经提到，英国有高度的人际信任，而且多次提到斯堪的纳维亚国家

表 2—9

工会成员在工人中所占比重

(%)

冰岛	94
瑞典	91
芬兰	80
丹麦	76
比利时	73
挪威	68
奥地利	62
卢森堡	61
菲律宾	58
波兰	57
爱尔兰	53
澳大利亚	51
捷克	39
英国	39
加拿大	37
意大利	36
新西兰	36
德国	35
希腊	34
爱沙尼亚	33
瑞士	32
荷兰	30
阿根廷	27
日本	26
西班牙	20
新加坡	17
美国	15
津巴布韦	13
南非	13
印度	8

资料来源：M. Upham, ed., *Trade Unions of the World* (London: Cartermill, 1996).

有组织的倾向。^[116]同样，第三世界国家没有强大的工人运动，表明这些国家人际信任度较低，在经济部门中的工人比例也相对较小。

表2—9中最有意思的是意大利、美国和日本的工会成员比例很低。正如我们已经从信任的讨论中看到的，意大利和法国社会信任度较低。这种较低的人际信任反映在那里的低水平的组织活动上。不仅这些数据证明这两个国家缺少组织特征，而且定性研究也表明它们的组织程度的确较低。法国和意大利的工人运动不是作为一个团结的整体行动，而是受意识形态和政治争论所分裂，这制约了其有效地制定和执行公共政策。

基于社会信任态度和户外休闲活动的研究结果，可以推测美国可能有较高的工会成员比例。显然，这只是对加入组织缺乏兴趣的一个特殊的例子，不能作为判断是否有结社意愿的一个普遍性的指标。最后，尽管日本被认为是群体导向型社会的典范，但是其中工会成员很少。在这种情况下，这可能是由于一个组织（公司）代替了另一个组织（工会）成为工人的核心。如果目前的经济衰退迫使日本企业裁员，这种模式可能就会改变。

对政府的信任 信任的第二个方面是对政府和政治制度的信任。这里我们感兴趣的是人们认为“政治”制度和政治家而不是行政结构在多大程度上值得信任。政治信任，或者对应的政治犬儒主义，还意味着政治家在做决策时应该将公众的要求考虑进去。这种信任对行政权力增长的作用可能比一般的社会信任的作用更大。如果大部分民众，或者某部分少数群体不相信政府和政治家是公平、诚实和不偏不倚的，那么政府的统治就有困难。人们很难认为一个高度缺乏信任感的政治体系做出的决定是合法的，因为他们认为决策中存在腐败、欺骗或者偏袒。 62

我们也发现，和人际信任一样，不同文化的政治信任有着很大差异。 63
阿尔蒙德和维巴提供了关于这个轨迹分布的直接可比的证据，尽管现在看来有点过时了。调查问到“是否相信自己能影响地方和国家法规”，五个国家的受访者中有75%的美国人、62%的英国人认为他们可以影响国家法规，只有28%的意大利人认为可以。^[117]在一项法国、荷兰和美国政治社会化的研究中，阿布拉姆森（Abramson）和英格哈特（Inglehart）比较了儿童对父亲和国家首脑的信任感。在荷兰和美国，儿童对政治官员的

信任略高；在法国，儿童更相信父亲而不是政治体系的代表。^[118]最近的研究发现，法国公众对政治家的信任低于对其他职业群体的信任——包括公务员（见表 2—10）。斯堪的纳维亚和低地国家对政治的信任也十分高，尽管这种信任有下降的趋势。^[119]

表 2—10

法国公众对政治家的信任

(%)

	和以下人员相比，你认为大部分政治家更诚实、 不太诚实还是同样诚实？			
	更诚实	不太诚实	同样诚实	没有评价
银行家	6	15	68	11
律师	7	24	53	16
公共雇员	4	42	37	17
实业家	6	24	52	18

资料来源：CSA/Le Journal du Dimanche Survey, April 5 and 6 1990.

如果说发达国家的政治信任程度不一样，但若能得到欠发达国家的调查数据的话，这种差异可能更显著。^[120]我们可以通过其他的方法得到关于政治信任程度的数据。结果发现，这些国家对政府的信任度很低，而且普遍认为人们进入政府部门工作一定是为了实现个人目的。^[121]考虑到其他政府形式可能很难有效地得到公众的顺从，这种态度是和这些国家的威权政体相关的。

自阿尔蒙德和维巴从事他们的研究的时候以来，发达国家对政府的信任程度一直在下降。其中最为明显的是美国，越战创伤和水门事件接二连三。例如，在问到“你觉得华盛顿政府总是/大部分时候/仅仅有时候正确行事”时，回答“总是”和“大部分时候”的人在 1964 年占 77%，到 1977 年这一比例下降到 32%。从另一个角度看，1964 年 22% 的人说不相信政府会做正确的事，但是到 1977 年 64% 的人说可以有条件地相信政府。^[122]民意调查显示，尽管里根政府时期对政府的信任有所回升，但是“伊朗门事件”和国会银行丑闻让民众对政府的信任再度下跌。例如，到 1993 年只有 24% 的民众认为可以相信政府在做正确的事。^[123]

考察民众对政府的信任的另一个方式是看他们对政府机构的信任，尤其是行政机构。1979 年对 9 个主要部门作了民意调查，行政部门在公众

信任中排名倒数第二，劳工协会排在最后。1966年行政部门排名第四。最近的调查表明行政部门的排名有所上升，超过了立法部门。1991年的调查中，26%的人对行政部门有信心，但只有18%的人对国会有信心。^[124]

公众怀疑政府并不是美国仅有的现象，这似乎是工业民主国家的一个普遍现象，也许部分因为政府没能够实现经济增长和提高社会条件。例如，34%的美国人对他们的公务员很少或几乎没有信心，35%的英国人持同样的态度。更奇怪的是，超过1/4的联邦德国民众对他们的行政部门也有同样的看法。^[125]这样，正如上面谈到，政治文化的确变化了。但是，我们还不能确定，我们在20世纪后期看到的现象究竟是对特殊事件的短期反应，还是公众对政府评价的深刻转变。

尽管对政府的信任在下降，但是空了一半的杯子也还有一半是满的。比如，欧盟曾调查成员国公民对本国民主程度是否满意。^[126]1989年平均满意度^[127]（包括“十分满意”和“基本满意”）是60%，1998年下降到58%。即便新加入的三个国家（希腊、葡萄牙和西班牙）的满意度都低于平均水平，但1998年58%的水平明显高于1973年（47%）。

国家间的满意程度有很大差别，1998年的满意度介于28%（意大利——只比1973年高1个百分点）到84%（丹麦）之间。总体而言，南欧国家比其他欧洲国家的政府满意度要低。我们希望世界各国的公民对本国政府的运行满意，但是公众对政府的支持的确有很多保留。^[128]

同样，当我们问到他们对政治制度的看法时，西欧国家的公民表示很有信心（见表2—11）。各国对公务员的信任也不一致，丹麦、爱尔兰等国家很高，意大利、西班牙和葡萄牙等国则很低。此外，在一些国家（丹麦、法国和爱尔兰），公众对公务员的信任比对议会的要高。同样，总体而言20世纪80年代公众对公务员的信任有所下降。

表 2—11 对主要机构的信任*（积极态度，%）

	军队	教育	法律	出版	工会	警察	议会	公共服务	主要公司
比利时	33	74	45	44	37	51	43	42	50
丹麦	46	81	79	31	46	89	42	51	38
法国	56	66	58	38	32	67	48	49	67
德国	40	54	65	34	36	70	51	39	38

续前表

	军队	教育	法律	出版	工会	警察	议会	公共服务	主要公司
爱尔兰	62	73	47	36	43	86	50	59	52
意大利	63	48	49	32	34	67	32	27	62
荷兰	32	65	63	36	53	73	54	46	49
挪威	65	79	75	43	59	88	59	44	53
葡萄牙	47	51	41	36	29	44	34	32	45
西班牙	42	62	45	51	40	58	43	37	49
瑞典	49	70	56	33	40	74	47	44	53
英国	81	47	54	14	26	77	46	44	48

* 可得到的近期数据。
资料来源：European Values Survey.

信任与行政 我们已经讨论了信任的两个维度——对个人的信任和对政府的信任。^[129]这两个维度可以从类型学上相互关联起来，如图 2—2 所示。在该图中，我们从两个维度来解释不同的政治权力层次和公众对行政的影响。这里的行政的政治权力，我们指的是公共官僚相对政治体系中其他决策机构（例如立法机构）而言的决策制定权。随着时间的推移，行政的决策权增长，但是不同国家增长程度不一。

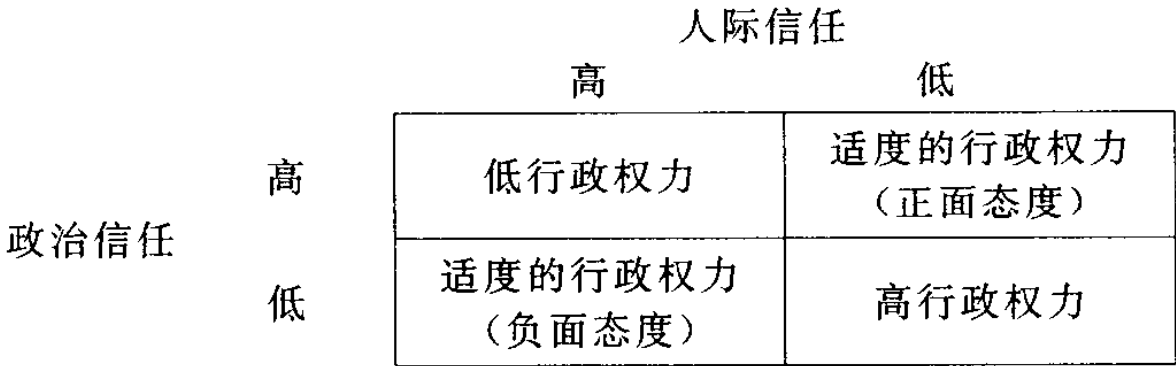


图 2—2 对行政权力的社会信任的几个维度之间的关系

这幅图中的第二个变量是公众感觉能对行政施加影响力的大小。人们很难对官僚有亲近感，除非他或她是你的亲人。但是有的文化对行政机构是比较宽容的，有时甚至是积极的。一些人将公共官僚当成传统的社会精英来尊重。在另一些文化中，这种积极的态度可能只是出于对他们的行政能力和技术能力的尊重，但是态度也是积极的。

66 如图 2—2 所示，我们并不包括我们预期中这两个关联变量所有可能的结合。相反，我们选择限定我们的想法，将两个方格作为适度行政权力。但是，这并不是一个简单的划分，它将政治和社会体系中相关特征也

包括到这些类型中。下面就一一讨论四种类型，希望解释和验证我们对行政权力的预期。

第一个方格指的是人际信任和政治信任都很高的社会。在这些地方，我们会发现最弱的行政结构。在这些政治体系中，政府的正式“政治”机构能够很好地管理国家，有力地把握了决策制定特权。它们可以制定和执行决策，不用公共官僚的额外帮助。同时政府以外有很好的决策机构，它们可以执行很多原本必须由官僚来执行的管理工作。

这一类型最突出的例子就是英国。在英国，内阁和议会组成了一个有效的政治决策机构。^[130]正如诺德林格（Nordlinger）所指出的，英国的政治信任度十分高，公众给予政治决策制定者选举后相当大的自主权。^[131]这样，公众只有在选举时期可以对当选的政治家施加直接的政治控制，尽管很多非正式的短期参与机制也越来越重要。^[132]此外，英国社会长期以来有很多组织自己制定的规则。政府很少参与工人和管理层之间的纠纷管理就是政府对自治规则的依赖的最好说明。保守党政府不定期会颁布和实施一些劳动立法，但是，即便是撒切尔政府通过的法令和美国或英联邦成员国相比也是十分少的。

这并不是说英国的官僚完全被排除在决策制定之外。英国公共官员对政策制定的作用也很大。^[133]但是与其他很多国家不同，英国内阁和议会对行政官员的控制不仅仅是橡皮图章一样的权力。议会控制部长的传统避免了法国一样的官僚权威的增長。此外，新政府上任后（包括1997年当选的工党政府）也担心官僚的权力，因此对他们会施加更大的政治控制。^[134]因此，英国仍是行政管理和控制程度较低的政治体系。

它对角的方格就是政治信任和人际信任都不高的国家。在工业国家中，法国和意大利（尽管社会正在发生变化）可能最为接近这一类型。表2—11列出了发达国家的人际信任程度的指标，这两个国家的人对他人的信任度很低。这个特征可能适合很多第三世界国家，尤其是那些种族多元化且没有建立有效的国家制度的国家。在这些国家，根本没有建立有效的政府以外的组织来管理一些经济或社会事务的基础。^[135]很多学者也注意到法国和意大利这类组织比较弱小。这些国家并不是没有利益集团，但是这些利益集团是分散的和防御性的。其成员缺乏稳固、规范的政治责任感，这是其他国家除工会以外的利益集团所应该具有的特征。^[136]



尽管法国在戴高乐主义和密特朗社会主义统治下加强了政治体系的作用，这些国家政府的政治部门的统治能力还是相对较弱。表 2—11 部分指出了这一趋势。政治一般被认为是分裂、意识形态的斗争与“围堵”。^[137] 这些困难部分在于制度自身，部分在于社会价值强调家庭和个人的作用而不是政府的作用。因此，人们不愿意接受政府信条，更愿意接受家庭需要或者地方保护者的指导。这样，就要求官僚的介入来填补政治体系的空隙。必须有人管理国家，而议会或行政逻辑的权力继承者就是官僚了。不幸的是，这一模式也许会自我强化。由于更多的权力和决策制定权转移给官僚，
68 公众对政府的权威和非人格化的认识就被强化了。这种认识进一步削弱了政治体系在公众心中的合法性，使立法和行政机构不能成为有效的决策制定机构。因此，官僚统治会使自身永恒化，但具有“卡里斯玛人格”的人可以打断这一循环，他可以通过或围绕正式的政治渠道促成有效的政治行动。

这些问题在第三世界国家尤其明显，即便是那些取得了经济发展的国家以及原共产主义国家。这些国家缺乏人际信任和政府信任。^[138] 缺乏信任通常是由于种族分裂占上风，以及通过保护主义来对抗处于上升的群体所导致的。社会中每一部分都维护自己的利益，反对别人的利益，而不提供另一种社会决策方式；前南斯拉夫的冲突和卢旺达的种族冲突是这一类型的极端例子。同样，长期的殖民统治和缺乏与民主政府相关的社会和经济基础，使官僚和军队成为这些国家的两个权力竞争对手。^[139]

一些国家存在另一种对社会组织的不信任。例如，在南美洲南三角地区，国家十分强大，有时还充当公民的庇护者，所以，那些寻求履行部分国家职能的第三部门受到怀疑。这些国家希望适应管理型和新自由主义的治理模式这些世界通用标准，但它们对政府的完全依赖成为其主要障碍。

尽管官僚和军队是不得已的选择，它们也具有一些现代化特征，使它们能够管理发展中的经济和社会。它们都和现代化程度高的国家有较深入的接触，因此它们比其他政治精英有更接近于现代国家的价值观和态度。因此，与法国和意大利等发达国家一样，不发达国家的官僚也填补了权力的空隙。现在的问题就是，这个现象会持续下去，还是说不发达国家能够形成大部分发达国家已经形成的政治信任和人际信任。

下面讨论两种信任混合的情况。这种情况的共同点是它们有适度的行政权力，不同点在于人们对行政体系的印象不一样。第一种是人际信任低

和政治信任高。低地国家、奥地利、瑞典和（曾经的）黎巴嫩都是这种“联合民主”模式的典型。在这些国家，宗教和语言群体之间的分裂反过来使人际信任感相对较低。洛温（Lorwin）指出，在比利时：

佛兰芒人很少知道瓦隆人的想法；瓦隆人对佛兰芒人也知之甚少。每一边的人都把对方看成反对自己的顽固的团体，互相心存怨恨。^[140]

同样，尽管比利时社会现代化程度很高，但1987年政治冲突和语言分歧造成了暴力冲突，不得不采用十分极端的联邦制模式。^[141]同样，传统的荷兰政治社会学也强调荷兰社会的“多极化”，三个主要的群体（基督教、天主教和无宗教群体）相互独立，和其他群体很少接触。^[142]大众传媒和世俗化大大地减少了这种隔离，但是一些分裂仍然存在。^[143]

很明显，这些社会存在形成保守主义和冲突的倾向，就像法国和意大利政府曾经经历的那样。然而，幸运的是，“团体”精英之间都有良好的相互信任感以及对政府的信任感。因此，尽管各自独立，精英之间的妥协和互动使政治体系可以有效运转。仅有适度的行政权力也能运行。立法机构在政治上是分裂的，但是在公众的支持下形成了联合政府。这种对政府的信任感和支持导致人们对行政结构形成好感。

最后一种是政治信任低和人际信任高的国家。这种模式以美国为例。美国的政治文化传统是，偏爱个人和集体行动胜于政府行动。^[144]在美国，很多可以由政府或政府介入来提供的服务仍由私人提供。最明显的例子就是健康计划，尽管很多其他职业团体和企业也有自我管理的权力，并能自我决策在其他国家可能是属于公共的事务。除此之外，调查表明，尽管美国人的要求比英国要低，他们仍希望至少从政治体系得到公正对待，而且，和人际信任相比，政府总是屈居其后。因此，如果我们用人际信任的水平作为信任度的期望标准，那么对政府的信任就很低。

美国是否是这种模式的典型？这对行政权力的影响是什么？首先，我们可以期望有适度的行政权力。使用非政府组织来承担很多管理功能减少了行政部门的工作量；同时，由于人们对政府的政治机构没有好感，很多问题通过行政的而非政治的方式解决。分权与制衡削弱了政府政治部门的

作用，因此必须用官僚来填补决策制定的真空。官僚制定的规则而不是其他方法得到广泛使用，而且总统也发现难以控制名义上受命于自己的官僚，这都可以证明上一观点。^[145]但是，即便官僚有一定的权力，美国公众对官僚的看法仍是消极的。美国人可能尊敬官僚个人，但是，罗纳德·里根政府和比尔·克林顿政府的总统竞选成功说明了政治文化的主题，这两届政府都强烈批判华盛顿政府和公共官僚。

总之，一个相对简单的类型学有助于解释现代政府行政权力的差异，其中变量是人们对两种社会对象——个人和政府——的信任感。很明显，这种类型学和它的结论是对复杂现实的一种简单化。但是，类型学的预测和这种对代议制政治体系的描述性分析之间的紧密关联，证明了所假设的关系的正确性。

文化和组织的内部管理

到目前为止，我们已经考察了社会和政治文化之间的关系（见表 2—12 的分类），以及对公共官僚的角色规定；也就是说，我们已经考虑了官僚在政治体系中的作用，而不是其执行任务所选择的方式。我们现在将问题转向文化对复杂的行政组织的内部管理的作用上来。这个问题十分复杂，需要几本书才能讲得清楚。但这里只讨论两个问题：组织中上级和下级之间的关系；激励工人工作的文化基础。和本书中其他问题一样，我们的关注点主要集中在这些内部管理对政策输出的作用上。

表 2—12 社会和政治文化的类型

		群体	
		高	低
网络	高	等级主义者	宿命论者
	低	平等主义者	个人主义者

文化与权威

71 一个人接受另一个人的权威及对权威的定义是受文化和社会影响的。

事实上对所有的文化而言，都存在对规范的个体解释，因此也会有个体差异，但是其中会形成某种文化模式。正如在正式的官僚管理模式中提到的那样，用非个人化和“理性—立法”权威作为管理个体的模式是由文化决定的。首先，它最初是和西方的社会—文化模式联系在一起的，是西方思想中的一小部分。这种管理战略如果要成功，需要一个普遍的等级和官僚社会的支持——可能韦伯时代的德国有这样的条件。强调个人美德和个体平等的文化将很难接受这样一个非人格化的管理体制。

韦伯提出了经典的对社会权威的讨论。^[146]组织中的权威模式也很类似。韦伯认为权威有三种来源：传统、卡里斯玛人格和理性。第一种是大部分传统社会的特征。政府或私人组织中个人行使的权威是由于个人在社会传统等级结构中的地位。这种等级结构可以通过某种宣称的神圣血缘关系或者财产所有权来规定，但是权威的来源不受到任何理性的挑战。

卡里斯玛权威是权威的一种过渡形态。这种权威来源于个人的人格力量。韦伯谈到卡里斯玛权威主要是指社会和政治领导者，但是这种权威也存在于组织领导中。一些行政人员可以通过他们的个人人格获得尊重和服从。韦伯指出，随着时间的发展，卡里斯玛会制度化，因此转向理性—立法权威。

在第三种权威中，个人愿意接受上级的权威只是因为社会或组织中的等级结构。因此，如果一个人占据了组织中的高级职位，那么就可以获得权威。用赫尔伯特·西蒙（Herbert Simon）的话说，服从者故意不使用自己的判断，不加考虑地接受上级给出的指令。^[147]领导者可能滥用自己的权威资源，导致“负面的卡里斯玛”，但是他们即位时就拥有可以管理组织的权威。

大部分公共部门中的管理思维仍然局限于韦伯式的理性—立法权威，认为上级有权命令下级。幸或不幸，很多现实生活中的管理并不依赖这种权威和服从的明确分野。佩吉（Page）在对韦伯的官僚模式的研究中指出了讨价还价和非正式权力的作用——即便是在被看成韦伯式公共官僚典型的国家（德国）。^[148]进行等级管理的想法越来越不现实，事实上，这已经成为今日西方国家对大型组织不满的一个主要原因。这些国家的文化



转向了由人民自己决定自己的未来。工人尤其是年轻工人希望更多参与决策。这种愿望主要是针对工业企业管理，但公共组织也同样。低层雇员也要寻找新的管理模式，协助人们参与和自己（雇员和大众）相关的决策。此外，他们的上级（如果这个词仍然有意义的话）通常支持更多参与的管理模式。在一些政府的重要管理改革计划中，比如加拿大的公共服务2000（PS2000）运动和美国的“全国绩效评估”计划，都提议促进组织中雇员的更大参与^[149]，进一步促进市民的参与，试图将低层行政职员和公众都包括在内。

对等级权威的另一个挑战是专业技术。现代社会对技术的专业需求强烈，其影响潜移默化。专业技能成为组织中领导卡里斯玛的新的基础。问题在于，这种资源经常（有时？）和理性—立法资源冲突。维克多·汤普森（Victor Thompson）早就指出，专业技能和正式权威之间的分离是现代组织的基本问题。^[150]权威集中在等级结构金字塔的塔尖，而专业技能在塔底。在这样的状况下冲突是显然的。在公共组织中，专业通常不仅仅是技术，而且也包括了对公众和他们的问题的了解的直接知识，上层人员也许认为这些知识无足轻重。因此两种知识和价值观之间的冲突在所难免。

欠发达国家的权威和管理问题则十分不同。很多国家对等级和理性立法权威的接受是形式上的。这种权威模式和其他关系中的传统权威基础相冲突。即便是在殖民统治时期，殖民者也借用传统的权威结构为自己服务^[151]，而随后的现代化过程则对传统的权力结构提出了新的限制。在很多情况下，现代化要求推翻现有的权威体系或者绕过它们，这些权威体系的削弱形成了理性—立法权威难以填补的新的权力真空。因此，现代制度成为披在传统行为方式上的一层面纱，类似于里格斯的二元行政模式。此外，卡里斯玛领导为政治和公共官僚提供了另一个主要的权威来源。

但是，公平地说，不是只有第三世界的行政结构才包含了传统的和卡里斯玛的权威面具。很多发达国家的中央部门的行为也是基于个人的领导的。^[152]一个人只要信任处在行政职位的人，无论是总统、首相还是其他人，他就依然隶属于这个组织。具有这种个人权威的组织是大部分国家行政结构的一个重要的部分。此外，由于政治领导发现自己被现有的职业组

织牵制，希望打破这种模式，因此这些组织的重要性还会上升。同样，公共官僚很多职位的任命也被加上了政治标准，以便确保加强对人事和政治的控制。

文化与激励

如何激励工人参加一个组织并且在加入后继续支持组织？在某种程度上，由于韦伯假设权威自身就是足够的激励机制，这是权威的一个先在问题。^[153]抛开这一看起来天真的期待来看，公共组织的管理者如何才能激励其下属积极工作，或者使下属对他们所归属的组织至少有一点忠诚？^[154]从真正或威胁使用身体遏制，到允许提高工人对决策的参与，答案多种多样。无论哪一种情况，激励机制的选择在某种程度上都是社会文化的产物。

总体而言，我们认为管理者有四种激励方式可以使用。第一，如果非要加上一个名称的话，就是遏制。幸运的是，当代社会已经超越了用直接遏制作为获得组织顺从的方法这一时期。间接或者隐含的遏制仍然是一个经常使用的方法。遏制很少是肉体上的，但是包括了对雇员其他方面的剥夺。特别是包括通过免职和降职导致的声望、地位和所得的丧失。报纸有时会报道失利的行政官员被放逐到类似西伯利亚的地方（比如美国的联邦调查局人员调到蒙大拿的视频切换台工作）。在一般人眼中，尽管这种调配比公开批评要好，但是这无论从身体还是从心理上都是一种严重的剥夺。

一种比较微妙的遏制方式是用意识形态和宗教教义作为驱动力。也许最有名的例子是新教伦理。新教伦理的宗教和意识形态教义被看成西方工业社会发展的主要原因之一。^[155]通过将商业或职业的成功与救赎等同起来，新教伦理为西方工商业发展提供了重要的激励动力。即便是现在，当对成功和上帝的选民之间的直接的联系的信念衰减时，西方文化还是受到成功本身是好的这样的教义的影响。最近，穆斯林原教旨主义在激励中东几个国家的政治和社会行为上起着类似的作用，比如伊朗。^[156]

需要指出的是，用意识形态和宗教作为激励方式既昂贵又不昂贵。 74

一方面，一旦人们接受了一个意识形态，就需要象征性的控制。这比用金钱激励人民或者让他们参与决策要廉价。因此，和文化机制一样，意识形态为掌权者提供了一套可以控制的符号，意识形态也为那些不服从意识形态的人提供了一套心理剥夺感。至少从心理上而言，符号控制接近于遏制。当它限制了组织可以采取的行动方式时，意识形态作为激励机制将变得十分昂贵。意识形态的一个特征就是它限制和规定了个人与组织的行为，这反过来限制了组织和社会行动的自由。政治领导善于将任何政策变成与主导意识形态相一致，但是这可能很费时间，而且可能导致个人对组织忠诚的削弱。试图改变意识形态来适应变化了的社会条件会产生同样的问题。因此，意识形态可能短期来讲是一种很不昂贵的激励方式，但是会附加很多长期的代价。因此，对这种激励机制的优点进行理性评价有赖于长期代价的大小和短期要求的大小。

75 第三个激励机制是物质奖励。也许在西方社会流行的管理概念是，金钱奖励是使工人符合组织要求的足够的激励因素。金钱作为管理和激励方式的重要性在于它是最便宜的，尤其对行政组织而言。这里主要的产品不是商品或服务，而是决策。如果大部分工人可以通过报酬来激励他们，那么允许他们参与决策制定的需要就降低了。这将给管理者更大的自由，比在意识形态和参与模式中的要大。实际上，这种激励是韦伯理想官僚制的一个主要前提。这使官僚真正成为一个中立的机制，管理者可以用来为任何目的服务，他们工作的目的仅仅是为了获得薪酬。尽管这种前提假设有点言过其实，但是通过金钱激励获得自由权是很多管理者一个重要的考虑。但是，这种选择不是个人而是文化决定的。

公共部门市场化这一理念的传播强化了用金钱作为激励公共官员的方式。“按劳付酬”成为这一改革中最常用的观点。这可以通过个人和管理者之间的契约来实现，对值得奖励的低层人员进行绩效测量。这种方法可能会提高部分公共雇员的动力，但也可能削弱其他人的积极性。很多公共雇员认为不像平常一样，他们现在在为服务大众的公司而工作，而且认为按业绩付酬几乎是一种侮辱。^[157]

决策制定和服务的问题将我们带到第四种动力来源。那就是让工人

参与组织的决策制定。一些国家的工人参与发展得很好，例如前南斯拉夫和中国。^[158]但是，这种管理模式随时间的改变而改变，不同时期的差异甚至超过了不同文化之间的差异，被普遍认为是“后工业社会”或者“后福利社会”的结果。总体来说，这种管理方法使工人认为他们对自己的生活和工作有更大的控制权，因此激励他们工作。激励的研究表明，对白领和专业人员的主要激励是让他们感觉从事的工作十分重要，以及对自己工作中发生的事情有控制权。鉴于大部分行政工作所要求的教育水平和技术训练，相同的激励模式也适用于行政人员。此外，由于行政部门中越来越多的工人要求参与和自己有关的决策，参与变得越来越重要。这种发展和理想的官僚模式是相矛盾的，而且和很多公共管理研究结果强调行政控制的重要性和顶层领导的作用也是矛盾的。

有意思的是，不仅行政部门内部人员要求扩大参与，而且公众也有这样的要求。因此，管理需要考虑这股新的力量，而且就像对待工人一样，管理者也必须考虑激励公众来使他们顺从。诱使人们顺从的方法除了扩大开支（服务的提供）以外，还包括了参与决策。在很多情况下，这种参与将扩大到共同提供服务，例如公共住房的租赁管理。^[159]一些方法的确使政府服务更有成效，如垃圾回收和一些邻里政策都包括很多的公众参与。^[160]

无论是面对工人还是大众，通过参与获得组织顺从是很昂贵的。它减少了管理者的自由权，对组织管理回馈的却很少。不像意识形态可以在“正常”时期满足工人要求，参与要求经常修改政府目标和首要考虑。同时，和意识形态改变一样，这种变化对组织而言也很昂贵，不论是时间损失还是斗争失败者付出的代价。在公共组织中，目标变化还包括对公共政策一些方面的重新定义，这需要与其他政治制度进行协商。因此，计划延续性的丧失、重新定义首要考虑、个人重新调整工作的首要考虑，这些都使得参与成为一种十分昂贵的激励机制。无论如何，有时这是唯一可以成功的激励方式。劳工协会寻求工厂决策的参与权，德国等一些国家也建立了有效的工厂共同管理机制。^[161]教师和政府的技术人员都要求决策制定时能够考虑自己的建议。可以想见，即便是在经济困难时期，除了工资问题以外，工人也会要求更大的参与。参与将成为代替提高报酬的一种激励



方式。

我们不能只看到决策参与作为组织激励机制的负面作用。就人的价值而言，这是可以设计出的管理的最好方式。此外，这可能是解决汤普森困境（Thompson's dilemma）——组织中专业和权威的错位问题——的方式。^[162]工人（和大众）的参与可以消除组织中的信息垄断，使高层管理者知道正在发生的事情的真相。从短期来说这种管理方式是成功的，尽管它的长期作用还有待观察。由于工人需要对组织投入更多，因此，如果参与并没有真正改变他们的境况将会导致疏离。但鉴于当代文化的特点，参与的要求不能被忽略。

到目前为止，我们没有讨论传统的观点，即公共雇员的动力只是或主要是为公共利益服务。这并不是为了贬低大部分尽职的工作人员的贡献^[163]，相反，我们认为公共组织中的大部分人和在其他组织类型中工作的人的激励机制（也许他们有自己的价值结构）没有差别。因此，公共服务应该被看成是激励人们结社的另一种文化或意识形态观念。公共服务的信念将弥补在公共部门工作的人经济上的不足。但是，现在很多公共官员面临的问题在于，公共服务的理念得不到社会和政治领导的尊重，同时经济收入也低于私人部门。

小结

77 本章试图指出政治文化和总体文化价值观对行政体系运作的影响。它们不仅影响行政体系的输出，而且影响组织的内部管理。在这两种情况中，我们发现文化对公共行政行为都有重要作用。但是，对这种作用的评价仍然不具有说服力，因为它们的关系缺乏有力的证明。文化概念尤其是政治文化概念的主要问题是它是模糊和不定型的，可以用来包括研究者的任何想法。我们希望我们尽可能避免了这种不足，公正地提出了论据。但是我们也是文化的产物，会从自己的视角看待世界。我们从一出生就在学习文化传递给我们的指令，这难以避免。要对文化及其对行政（或政治的其他方面）的作用做进一步研究，必须对文化进行更完整的经验界定和检验。希望本章的讨论为分析文化的

潜在和可能的作用奠定了基础,以便进行更深入的经验研究来检验这些作用。

注释

[1] 参见 Lucian W. Pye and Sidney Verba, *Political Culture and Political Development* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1965); John R. Gibbins, ed., *Contemporary Political Culture* (London: Sage, 1989).

[2] 参见 Harry Eckstein, "A Culturist Theory of Political Change," *American Political Science Review*, 82 (1988), 791-793.

[3] 比如,人们认为英国政治文化中似乎已经过时的要素对英国政治体系的维持起着重要的作用。参见 Richard Rose, "England: A Traditionally Modern Political Culture," in Lucian Pye and Sidney Verba, eds., *Political Culture and Political Development* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1967). 相对的观点参见 Stephen Haseler, *The End of the House of Windsor — The Birth of a British Republic* (London: I. B. Tauris, 1993), 这一观点越来越为人们所熟知。

[4] Aaron Wildavsky, "Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation," *American Political Science Review*, 81 (1987), 3-22.

[5] 参见 Jan Erik Lane, "The Decline of the Swedish Model," *Governance*, 8 (1995), 579-590.

[6] 参见 Phillipe C. Schmitter and Terry Karl, "Types of Democracy Emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America," in Peter M. E. Volten, ed., *Bound to Change: Consolidating Democracy in East Central Europe* (Boulder, CO: Westview Press, 1992).

[7] David J. Elkins and Richard E. B. Simeon, "A Cause in Search of An Effect; Or What Does Elite Political Culture Explain?," *Comparative Politics*, 11 (1979), 117-146.

[8] Jeremy J. Richardson, *Policy Styles in Western Europe* (London: George Allen and Unwin, 1982); Franz Van Waarden, "Persistence of National Policy Styles," in B. Unger and Van Waarden, eds., *Convergence or Diversity?: Internationalization and Economic Policy Response* (Aldershot: Avebwy, 1995).

[9] John Girling, *Myths and Politics in Western Societies* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1993).



[10] Gary Freeman, "National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation," *Journal of Public Policy*, 5, 467-496.

[11] J. Steven Ott, *The Organizational Culture Perspective* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1989); B. Guy Peters, "Administrative Culture and Analysis of Public Organizations," *Indian Journal of Public Administration*, 36 (1990), 420-428.

[12] 关于文化在促进组织能力方面的作用的重要性可参见 John P. Kotter and James L. Heskett, *Corporate Culture and Performance* (New York: Free Press, 1992).

[13] Paul J. Dimaggio and Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review*, 48 (1991), 147-160.

[14] Reinhard Bendix, *Work and Authority in Industry* (New York: John Wiley, 1956).

[15] 就像美国一样, 企业通常和个人相关联, 如理查德·布兰信和维珍集团、穆罕默德·法耶德和哈罗兹百货公司。

[16] Hugh Heclo and Aaron Wildavsky, *The Private Government of Public Money* (Berkeley, CA: University of California Press); Colin Thain and Maurice Wright, *The Treasury and Whitehall* (Oxford: Clarendon Press, 1995).

[17] A. Davies and J. Willman, *What Next?: Agencies, Departments and the Civil Service* (London: Institute for Public Policy Research, 1992).

[18] 实际上这已经成为一个神话, 但是这一原则仍然是宪法的一个主要部分。参见 Geoffrey Marshall, *Ministerial Responsibility* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

[19] 参见 Petra Bauer, "Politische Orientierungen im Übergang," *Kolner Zeitschrift für Soziologie*, 43 (1991), 433-453.

[20] 所有工业化国家都存在官僚化趋势, 参见 Joseph LaPalombara, *Democracy, Italian Style* (New Haven, CT: Yale University Press, 1987).

[21] Roger Jowell, Sharon Witherspoon and L. Brock, eds, *British Social Attitudes*, 1986 (Aldershot: Gower, 1986).

[22] Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society* (Boston: Houghton-Mifflin, 1964).

[23] Yung H. Park, *Bureaucrats and Ministers in Contemporary Japanese Government* (Berkeley, CA: Institute of East Asian Studies, 1986).

[24] 有关官僚体系中的服从的讨论参见 John Brehm and Scott Gates, *Working, Shirking and Sabotage* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999)

[25] A. V. Obolonsky, "The Modern Russian Administration in the Time of Transition," *International Review of Administrative Sciences*, 65 (1999), 569-577.



[26] 布劳和斯科特从“谁是受益者”的角度讨论组织，认为俱乐部这样的共同利益组织就是按这种参与模式组织的。参见 Peter M. Blau and W. Richard Scott, *Formal Organizations* (San Francisco: Chandler, 1962).

[27] 参见 Camilla Stivers, “The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State,” *Administration and Society*, 22 (1990), 86–105.

[28] Talcott Parsons and Edward A. Shils, *Toward a General Theory of Action* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1951), p. 77 ff.

[29] Mary Douglas, *In the Active Voice* (London: Routledge and Kegan Paul, 1982).

[30] Geert Hofstede, *Culture's Consequences* (Beverly Hills, CA: Sage, 1980).

[31] Richard W. Wilson, *Compliance Ideologies: Rethinking Political Culture* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

[32] Organization for Economic Management and Development, *Administration as Service, The Public as Client* (Paris: OECD, 1987); *Implementing the UK Citizen's Charter* (Ottawa: Canadian Center for Management Development, 1992).

[33] 参见 O. P. Divedi and James Gow, *From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of Canada* (Peterborough, ONT: Broadview Press, 1999).

[34] Giovanni Sartori, “Politics, Ideology and Belief Systems,” *American Political Science Review*, 43 (1969), 398–411. 79

[35] Mirjan R. Damaska, *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process* (New Haven: Yale University Press, 1986).

[36] 由于有大量的（通常是互相矛盾的）先例存在，这一点更是如此。

[37] 正如在第9章将要看到的，20世纪80和90年代的改革强调扩大公众的参与以及公众影响决策的权利。

[38] Elihu Katz and S. N. Eisenstadt, “Some Sociological Observations on the Response of Israeli Organizations to New Immigrants,” *Administrative Science Quarterly*, 5 (1960), 113–133.

[39] Gerald Caiden, *Israel's Administrative Culture* (Berkeley, CA: University of California, Institute of Government Studies, 1970); 也可参见 Gregory Mahler, *Israel: Government and Politics is a Maturing State* (San Diego, CA: Harcourt, Brace Jovanovich, 1990).

[40] Rey Koslowski, *Migrants and Citizens: Demographic Change in the European State System*. (Ithaca, NY: Cornell University Press).

[41] Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries*, *op. cit.*, pp. 200–202.

[42] Riggs, *ibid.*, p. 201.

[43] David J. Gould, “Administrative Corruption: Incidence, Causes and Remedial Strate-



gies,” in Ali Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (New York: Marcel Dekker, 1991).

[44] Obolonsky, *op. cit.*

[45] Joachim Jens Hesse, *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe*, (Oxford: Blackwell, 1993).

[46] Atilla Agh, “Eastern and Central Europe,” in Joachim Jens Hesse, Christopher Hood and B. Guy Peters, eds, *Paradoxes of Administrative Reform* (Berlin: Duncker and Humblot, 2001).

[47] Richard Topf, “Political Change and Political Culture in Britain, 1959 –1987,” in John R. Gibbins, ed., *Contemporary Political Culture* (London: Sage, 1989).

[48] Michael Upsky, *Street Level Bureaucracy* (New York: Russell Sage, 1980); M. Adler and S. Asquith, *Discretion and Power* (London: Heinemann, 1981); Stephen H. Linder and B. Guy Peters, “A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Precision,” *Policy Studies Review*, 6 (1987), 459–475.

[49] 这种改革模式在加拿大政府十分普遍，例如 Jane Jenson and Martin Papillon, “The Changing Boundaries of Citizenship: A Review and a Research Agenda,” Paper presented at Research Planning Conference, Canadian Centre for Management Development, Ottawa, May, 2000.

[50] Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1977); *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990).

[51] Paul Taggart, “The New Populism: The Case of *New Democracy* on Swedish Politics,” Paper presented at Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, April 1993; Ferdinand Muller-Rommel, *New Politics in Western Europe* (Boulder, CO: Westview, 1996).

[52] John R. Gibbins, “Introduction to Contemporary Political Culture,” in Gibbins, *Contemporary Political Culture*, *op. cit.*

[53] Hal G. Rainey, Robert W. Backoff and Charles H. Levine, “Comparing Public and Private Organizations”, *Public Administration Review*, 36, 234–242; B. Guy Peters and Vincent Wright, *The New Handbook of Political Science* (Oxford: Oxford University Press, 1997).

[54] 其他观点可参见 Graham Allison, “Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects,” in Frederick S. Lane, ed., *Current Issues in Public Administration* (New York: St Martin’s Press, 1986).



[55] 参见 Anke Grosskopf, *Citizen Support for Supreme Courts*, Ph. D. Dissertation, Department of Political Science, University of Pittsburgh.

[56] 其中一个例子可参见 E. Brunet, *La Betise Adininitrative* (Paris: Albin Michel, 1998).

[57] David Zussman, "The Image of the Public Service in Canada," *Canadian Public Administration*, 25 (1982), 63-80. 80

[58] Daniel Katz et al., *Bureaucratic Encounters* (Ann Arbor: Survey Research Center, University of Michigan, 1975); Charles T. Goodsell, *The Public Encounter Where Citizen and State Meet* (Bloomington, IN: Indiana University Press, 1981).

[59] 参见 B. Guy Peters and Christian Hunold, *European Politics Reconsidered*, 2nd. edn (New York: Holmes and Meier, 1998).

[60] 参见 F. Lemaitre, "la gestion des entreprises de service public en Europe se rapproche de celle du secteur prive," *Le Monde*, 6 October 1996.

[61] Richard A. Chapman, ed., *Ethics in the Public Service* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1993).

[62] Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture* (Boston: Little, Brown, 1963), pp. 70-73.

[63] Samuel J. Eldersveld, V. Jagannadham and A P. Barnabas, *The Citizen and the Administration in a Developing Democracy* (Glenview, IL Scott, Foresman, 1968).

[64] Randall Baker, "The Role of the State and Bureaucracy in Developing Countries Since World War II," in Ali Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (New York: Marcel Dekker, 1991).

[65] Adam Sarapata, *A Portrait of Bureaucracy* (Delft: Akademos, 1992).

[66] Gabriel Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture*, Chapter 1.

[67] Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown, 1966), 57-63.

[68] Peter Nettl, *Political Mobilization* (New York: Basic Books, 1967).

[69] Harry Eckstein, "Authority Patterns: A Structural Basis for Political Inquiry," *American Political Science Review*, 67 (1973), 1142-1161.

[70] Lucian W. Pye, "Introduction: Political Culture and Political Development," in Pye and Verba, *Political Culture and Political Development*, *op. cit.*; Mary Douglas, *Cultural Biases* (London: Royal Anthropological Society, 1975).

[71] Parsons and Shils, *Toward a General Theory of Action*, *op. cit.*

[72] H. H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber Essays in Sociology* (New



York: Oxford University Press, 1946, pp. 198-200).

[73] J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy* (Yellow Springs, Ohio: Antioch University Press, 1944).

[74] 对这一问题的一种观点可参见 Steven Wineman, *The Politics of Human Services* (Boston: South End Press, 1984).

[75] Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964).

[76] Geert Hofstede, *Culture and Organizations: Software of the Mind* (New York: McGraw-Hill, 1991); Philippe d'Iribarne, *La logique de l'honneur: Gestion des entreprises et traditions nationales* (Paris: Editions de Seuil, 1989).

[77] 南欧一些地方也有类似保护主义和侍从主义的现象。

[78] Ronald Inglehart, *The Silent Revolution*, *op cit.*

[79] 参见 Orion F. White, "The Dialectical Organization - An Alternative to Bureaucracy," *Public Administration Review*, 39 (1969), 32-42; Robert Denhardt, *In the Shadow of Organization* (Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1981).

[80] Michael Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy* (Berkeley, CA: University of California Press, 1992).

[81] David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government* (Reading, MA: Addison-Wesley 1992).

[82] Hans Diefenbacher and Ulrich Schasse, *Mitbestimmung, Norm und Wirklichkeit* (Frankfurt: Campus Verlag, 1984).

81 [83] 通过裁减对提供直接服务作用不大的人员来减少政府财政支出。这是美国“全国绩效评估”改革中的一个主要部分。参见 B. Guy Peters, "Institutional Theory and Administrative Reform," in Per Laegreid and Morten Egeberg, eds, *Organizing Political Institutions* (Oslo: Scandinavian University Press, 1999).

[84] E. Sorenson, *Public Administration*; Hess, G. A., "School Based Management as a Vehicle for School Reform," *Education and Urban Society*, 26 (1994), 248-263.

[85] 20 世纪 80 年代末 90 年代初的很多改革——如英国的公民宪章，加拿大的 CS2000 * ——都主张扩大公众对政府决策的参与权。第 7 章关于责任感的讨论中会详细论述。

[86] 一些人认为这种后工业化政治学的观点过于理想，现代人——不管是不是服务对象——想要的是更多的自我放纵。参见 Bo Reimer, "Postmodern Structures of Freedom: Values and Lifestyles in the Postmodern Age," in John R. Gibbins, ed., *Contemporary Political Culture*, *op. cit.*

* 疑为 PS2000。——译者注

[87] 参见 M. Connolly, P. McKeown and G. Milligan-Byrne, "Making the Public Sector User Friendly?: A Critical Analysis of the Citizen's Charter," *Parliamentary Affairs*, 47 (1994), 23-37.

[88] 参见 Paul Pierson, "The New Politics of the Welfare State," *World Politics*, 48 (1996), 143-179.

[89] Anthony Barker and B. Guy Peters, *The Politics of Expert Advice* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1993); 还可参见 Werner Bussmann, "Von der Doppelbödigkeit des Verhältnisses zwischen Wissenschaft und Politik," *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* (Bern: Paul Haupt, 1989).

[90] Emmette Redford, *Democracy in the Administrative State* (New York: Oxford University 1969), p. 66.

[91] Paul Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework for Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein," *Policy Sciences*, 21 (1988), 129-168.

[92] Douglas, *op. cit.*

[93] Samuel P. Huntington, "Post-Industrial Politics: How Benign Will It Be?," *Comparative Politics*, 6 (1974), 163-191.

[94] 参见 Jon Elster, *Deliberative Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

[95] J. Knight and J. Johnson, "What Sort of Equality does Deliberative Democracy Require?," in J. Bohman and W. Rehg, eds, *Deliberative Democracy* (Cambridge, MA: MIT Press, 1997).

[96] 参见 Bernhard Wessels, "Development of Support: Diffusion or Demographic Replacement?" in O. Niedermayer and R. Sinnott, eds, *Public Opinion and Internationalized Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

[97] 由于社会越来越世俗化, 宗教分歧引起的社会动荡可能较小, 但是这种包容性策略可以用于管理其他方面的分裂, 包括移民引起的问题。

[98] 很多第三世界国家的行政部门在旁人看起来可能是缺乏效率的, 但是比政治机构甚至私人机构的效率仍要高。

[99] 已经提到过, 尽管美国的最高法院和德国的宪法法院也是公开的政策制定者, 但它们维持了自己的合法性。参见 Anke Grosskopf, *op. cit.*

[100] Gideon Sjoberg, Richard A. Bremer and Buford Fairs, "Bureaucracy and the Lower Class," *Sociology and Social Research*, 51 (1966), 325.

[101] 这在一定程度上始于罗伯特·帕特南关于意大利政治的富有争议的讨论, 弗朗西斯·富凯亚马 (Frances Fukuyama) 等学者后来也进行了研究。Frances Fukuyama, *Trust*:



Social Virtues and the Creation of Prosperity (New York: Free Press, 1995).

[102] Gabriel Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture*, p. 213.

[103] Laurence Wylie, "Social Change at the Grassroots," in Stanley Hoffman et al., *In Search of France* (New York: Harper and Row, 1963).

[104] James F. Hollifield, "Still Searching for the New France," in Hollifield and Ross, eds., *In Search of France* (New York: Routledge, 1991).

82 [105] 英国撒切尔政府降低了一些专业组织的自我管理权, 这样做部分是由于这些组织被认为是垄断组织, 阻碍了市场的自由运行。

[106] Steven G. Koven, "Coproduction of Law Enforcement Services: Benefits and Implications," *Urban Affairs Quarterly*, 27 (1992), 457-469; Max Neiman, "Government Directed Change of Everyday life and Coproduction: The Case of Home Energy Use," *Western Political Quarterly*, 42 (1989), 365-389; Charles H. Levine, "Citizenship and Service Delivery: The Promise of Coproduction," *Public Administration Review*, 44 (1984), 178-187.

[107] Robert D. Putnam, with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracy Work* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993).

[108] 这和科恩豪斯 (Kornhauser) 关于大众社会的讨论类似。参见 William Kornhauser, *The Politics of Mass Society* (Glencoe, IL: Free Press, 1959).

[109] Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon and Schuster, 2000).

[110] 参见 Jeffrey R. Henig, Chris Hainnett and Harvey B. Feigenbaum, "The Politics of Privatization: A Comparative Perspective," *Governance*, 1, 4 (1988), 442-468; "Italy: Stopping the Rot," *The Economist*, 324 (September 12, 1992), 51; Attiat F. Ott and Keith Hartley, *Privatization and Economic Efficiency: A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries* (Aldershot: Edward Elgar, 1991); Salamat Ali, "Barons vs. Bureaucrats," *Far Eastern Economic Review*, 15 (April 18, 1991), 60 ff.

[111] Kevin Kearns, *Managing For Accountability: Preserving Trust in Public and Non-Profit Organizations* (San Francisco: Jossey-Bass, 1996).

[112] Almond and Verba, *The Civic Culture*, p. 270.

[113] SOFRES, *Sondages*, 25, 2, 1963.

[114] Francois Bloch-Laine, "Le renouveau du mouvement associatif," in Jean-Daniel Reynaud and Yves Grafmeyer, *Francais, qui etes-vous?* (Paris: Documentation Francaise, 1981), pp. 363-368.

[115] Charles Tilly, *The Contentious French* (Cambridge, MA Belknap Press, 1986)

[116] Johan P. Olsen, *Organized Democracy* (Oslo: Universitetsforlaget, 1986);

Henry Milner, *Sweden: Social Democracy in Practice* (Oxford: Oxford University Press, 1990), pp. 73–100.

[117] Almond and Verba, *The Civic Culture*.

[118] Paul R. Abramson and Ronald Inglehart, "The Development of Systemic Support in Four: Western Democracies," *Comparative Political Studies*, 2 (1983), 419–442.

[119] 参见 K. A. Rovik, *Den "Syke" Stat* (Oslo; Universitetsforlaget, 1992).

[120] 更多例子参见 Geert Hofstede, *Culture's Consequences* (Beverly Hills, CA: Sage, 1980), pp. 115–118; Ali Kazan, "Bureaucracy and Egalitarianism," *Public Administration Review* (Lahore), 22 (1984), 19–40; 还可参见上面引用的书中关于赞比亚行政官员的例子 (pp. 50–51).

[121] Keith Hart, "Kinship, Contract and Trust," in Diego Gambetta, ed., *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations* (Oxford: Basil Blackwell, 1988).

[122] "Opinion Roundup," *Public Opinion*, 1 (July/August, 1978), p. 31.

[123] *The Public Perspective*, 4 (March / April, 1993), 89; 还可参见 Seymour Martin Lipset and William Schneider, *The Confidence Gap: Business, Labor and Government in the Public Mind*, rev. ed. (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1987), 47–60.

[124] *The Public Perspective*, 3 (November/December, 1992), 85.

[125] *The Public Perspective*, 3 (November/December, 1992), 96. 在一项民主德国的调查中, 一半的受访者对公共服务毫无信心。

[126] *Commission of the European Community*, Euro-Barometer (Brussels: European Community), quarterly.

[127] 这个平均数不是按人口权重计算的, 每个国家被看做一个样本。

[128] 情况可能是这样。其中大部分是发展多年的成熟的民主国家, 它们给公众提供了很多福利国家的好处。

[129] 也有一些关于公共组织雇员对公共组织的信任的研究。参见 David G. Carnevale and Barton Wechsler, "Trust in the Public Sector," *Administration and Society*, 23 (1992), 471–494. 83

[130] Geoffrey Marshall, ed., *Ministerial Responsibility* (Oxford: Oxford University Press, 1989).

[131] Eric Nordlinger, *The Working Class Tories* (Berkeley, CA: University of California Press, 1967).

[132] A. F. Heath and Richard G. Topf, "Political Culture," in Jowell, Witherspoon and Brook, *British Social Attitudes*, The Fifth Report, *op. cit.*

[133] Kevin Theakston, *The Labour Party and Whitehall* (London: Routledge, 1992).

[134] Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993); Andrew Grice and Colin Brown, "Blair Turns Up Heat on State Sector," *The Independent*, 9 July 1999.

[135] 关于非洲市民社会的发展可参见 E. Gyimah-Boadi, "Civil Society in Africa," *Journal of Democracy*, 7 (1996), 118-132.

[136] Dominique Labbe and Maurice Croisat, *La Fin des Syndicats?* (Paris: L'Harmattan, 1992).

[137] Michel Crozier, *La société bloquée* (Paris: Seuil, 1970)

[138] S. Fortescue, "Soviet Bureaucracy and Civil Society," in D. Lovell, C. Kukalhas and W. Maley, eds, *The Transition from Socialism: State and Civil Society in Gorbachev's USSR* (Melbourne: Longman Cheshire, 1991); 还可参见 Norbert Lechner, ed., *Cultura politica y democratizacion* (Santiago de Chile: Salesianos, 1987).

[139] M. A. H. Wal Lis, *Bureaucracy: Its Role in Third World Development* (London: Macmillan, 1989).

[140] Val R. Lorwin, "Belgium," in Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven: Yale University Press, 1966), p. 174. 由于比利时国家体制向联邦制方向发展, 它的协商的特质逐渐衰弱。

[141] John Fitzmaurice, *The Politics of Belgium: A Unique Federalism* (Boulder: Westview Press, 1996).

[142] Kenneth Gladdish, *Governing From the Center: Politics and Policymaking in the Netherlands* (DeKalb, IL: Northern Illinois University Press, 1991), 33-48.

[143] H. J. G. A. van Mierlo, "Depillarisation and the Decline of Consociationalism in the Netherlands, 1970-1985," *West European Politics*, 9 (1986), 97-119.

[144] Robert N. Bellah, *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life* (Berkeley: University of California Press, 1985).

[145] Cornelius Kerwin, *Rulemaking*, 2nd edn (Washington, DC: CQ Press, 1998).

[146] Gerth and Mills, *From Max Weber*, pp. 295 ff.

[147] Herbert Simon, *Administrative Behavior* (New York: Free Press, 1947).

[148] Edward C. Page, *Bureaucratic Authority and Political Power: A Comparative Analysis*, 2nd edn (New York: Harvester, 1992).

[149] *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service in Canada* (Ottawa: Privy Council Office, 1990).

[150] Victor Thompson, *Modern Organizations* (New York: Alfred A. Knopf, 1961).

[151] 英国在非洲的殖民统治尤其如此。参见 L. Rubin and B. Weinstein, *Introduction to*

African Politics (New York: Praeger, 1974), pp. 34-41.

[152] Colin Campbell and George Szabloski, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies* (Toronto: Macmillan of Canada, 1979).

[153] Gerth and Mills, *From Max Weber, op. cit.*, pp. 199-202.

[154] John Brehm and Scott Gates, *Working, Shirking and Sabotage, op. cit.*

[155] Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (London: George Allen and Unwin, 1930); R. H. Tawney, *Religion and the Rise of Capitalism* (New York: Harcourt, Brace, 1926).

[156] Jamil E. Jreisat, "Bureaucratization in the Arab World," in A. Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (New York: Marcel Dekker, 1991).

[157] Patricia W. Ingraham, "Of Pigs and Pokes and Policy Diffusion: Another look at Pay for Performance," *Public Administration Review*, 53 (1993), 348-356. 84

[158] Wen-fang Tang, "Workplace Democracy in Chinese Local Industries," *American Journal of Political Science*, 1993, 37, 920-940.

[159] 参见 Richard Hula, "Alternative Management Strategies in Public Housing," in William T. Gormley, Jr, ed., *Privatization and Its Alternatives* (Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1991).

[160] 当然, 这些服务的对象通常是中产阶级, 他们比其他社会服务计划针对的群体更加有效率, 也更有组织能力。

[161] S. Pejovich, *The Codetermination Movement in the West: Labor Participation of Business Firms* (Lexington, MA: Lexington Books, 1978).

[162] Victor Thompson, *Modern Organizations, op cit.*

[163] 第4章将讨论公共服务作为招募和维持公共雇员的激励机制的作用。



公共行政官的招募

86

在执行公共项目的过程中，任何人要想取得较大的进展，都必须由政治体系招收和培训一批公共行政官。这是一个常识，但它非常简单地指出了公共行政研究中招募的重要性。为了能够说出来一个公共机构将要做些什么（以及怎样做），我们首先必须了解一些概念，即，谁将执行任务以及为了什么目标——不管它是公共的还是私人的——所有的人都将起作用。韦伯曾经对官僚进行理想类型的概念化，泰勒主张科学管理流派，与早期关于组织管理的理论预设不同的是，公共机构的工作人员无法随意地相互替代。^[1]对此，党派政治领袖——总统们，总理们等——普遍能够理解，但是，同样的意识形态和特征，能够假设普遍地影响了政治领袖，却通常不能假设也影响了官僚及其工作表现。

公共服务者和任何一个政治精英一样，给工作带来

许多价值、倾向以及执行惯例，这些将深刻地影响他们在官僚机构的表现和决策的类型。^[2]其中一些倾向是其社会、伦理和经济背景的结果。另一些有决定性的前提则源于公务员的学术和专业素养。还有一些影响来自于雇员的工作经历，不管他们是曾在公共机构还是私人机构工作。因此，尤为重要是理解政府如何选择雇员，社会中哪些人希望为政府工作，以及他们为什么那样做。

我们必须再次强调，公共行政官，哪怕是组织层级中的低层官员，才是真正的公共决策制定者。有一个著名的故事，讲的是法官烤吐司用早餐后判决被告死刑，虽然现实可能不那么极端，但是这样的故事是真实的，就好像成千上万的行政官每天决策公众对政府服务的成千上万的需求一样。

本章着重考察政府选择行政官的方式，这种方式同样有利于他们缩小决策结果的范围。招募既是预测行为和改善管理的问题，也是一个民主的问题。好政府的一个标准是，政府及其决策应该代表所服务的公众。因此，我们也有兴趣探讨，一些国家的公共服务能够反映公众的程度如何，代表性及其缺位对提供的服务将造成多大的影响。

功绩相对庇护

在行政招募的讨论中，几个主要的问题相互冲突。第一个是考察通过功绩式招募的效率。韦伯之官僚模式的一个明显特征是，选择公务员的基础应该是成就标准和功绩，而非诸如身份等级、种族、阶级或语言等归属性标准（ascriptive criteria）。这被认为是根据“中立性”挑选。^[3]所以，挑选人员的标准可能是官僚制中某个被确定的职位所需要的培训和专业技能，也可能是一般的资格和智识能力。无论哪种情况，通过功绩选择人员的理论假设是，官僚制必须能够选择最优秀的可能人选，而通过功绩招募则是最合格的人选填充适当职位的符合逻辑的途径。

然而务必记住，在某些情况下，归属性标准对于实现公共机构的目标可能非常重要。在必须为少数派的社区成员提供服务的组织中，任何别的事情可能都是平等的，但是录用一大批与社区有关的少数派的雇员，相比录用主流社会的成员，前者能工作得更好。公共机构中“功绩”的概念有



时候比所设想的要更为复杂，种族、信条、肤色和性别可能对政府提供服务的真实水平发挥着重要的决定性影响。^[4]随着工业化国家和发展中国家内部政治的分化，少数民族、性别和其他的归属感标准的重要性持续上升，上述维度的代表性问题在未来也可能更加关键。

按照发展的术语，采用功绩招募的第二个动力是，希望改变行政职位的任命，从政治庇护转化为要求功绩资格。^[5]所以除了减少归属感招募的不平等和可能的低效率之外，文职机构的功绩式改革也旨在消除政治任命的无效率和任人唯亲（favoritism）。公共机构的每一个职位应该录用最优秀的人选，这样理想的观念可能来自于现代社会所强调的成就规范的视角，也可能来自于发展中国家实现社会平等的现代性目标的视角，不过，功绩式招募的效率也可能非常低。

与替代选择——政治任命相反，功绩式招募潜在的低效率特别明显。功绩式招募似乎包含着比较机械的行政官或官僚的概念，即，作为价值中立的项目执行官，他们将执行公共项目而不必考虑其意图或对社会的影响。上述概念假设，充分的法律和技术标准将洞悉他们的选择，个人对所执行项目的忠诚或排斥对其行为影响甚微。简而言之，这种行政官的概念与现实并不相符。对于执政党的项目，分肥制（spoils system）挑选的个人起码更具有倾向性，而功绩制选择的中立的被任命者事实上则更有敌意。责任官僚制要求政治任命的人选既有政治倾向也有行政能力，而不是仅仅强调他们的政治倾向。因此，为了保证良好地完成政府任务，“灵敏的反应”或许比“中立的特征”更加重要。

88 政治任命和功绩任命的区别当然可能只是程度的问题。实质上，所有的政治体制都有一些明显的政治任命的层级——通常担任“决策”的职位——也有一些工作是按照功绩制常规地进行任命。那么，问题是，在多大的行政层级上，功绩制任命可以有效进行，或者不再完全是政治的任命；反过来说，政治任命的边界在哪里？

两大行政体系——美国 and 英国——之间的差异说明了任命的范围。美国的总统可以任命三万左右的官员，在职业公务员和国务卿之间有四个层级甚至是五个层级的政治任命。^[6]英国除了部长或国务卿负责的以外，只能有少数政治任命——目前财政部的数量最多，有六个被任命者——即便如此，政治领袖和行政领袖之间庞大的接口仍然出现在部长和常任秘书这

一单个公务员之间。^[7]不过，英国文职机构的改革给政治任命开放了一系列职位，包括机构的主要执行官和数量不断增长的“准非政府组织”的职位。^[8]上述体系迥然不同，但是它们在各自的背景（context）和政治文化中发挥着有效的功能。

在采用政治任命努力保障组织内部服从的意义上，如何解释国家之间的差异呢？一种观点认为，官僚机构与历史一同发展变化，没有人能够发现什么真实的原因来改变它。^[9]一个更理性主义的假想则是，政府决策机构越分散，越可能允许部长进行大量的政治任命，对政治意图和现实执行加以整合。与美国的情况相反，英国政治精英与政策系统之间的相对整合可以证明，英国只不过不需要那么多的高层政治任命来保障政府机器内部的服从而已。

我们以美国为例说明拥有大量政治任命的国家，其实一些欧洲大陆国家也是如此。但是在欧洲的许多例子中，政治任命不是直接塞进各个部门的机构中，而是直接与部长或他们的私人办公室挂钩。^[10]这种制度消除了被任命者凌驾于部门之上的那种直接的权威，却使得部长既拥有政策建议，也拥有在部门中任何地方都可以使用的一批人。在另一些制度下，部长可以超越为之服务的公务员履行自己的抉择，辞退一些人并任命另一些人。在某种程度上，这种制度结合了职业公务员的专业技能和政治任命的忠诚。

除了由内阁和其他政策顾问进行政治任命外，更为公开的政治化的形式也越来越多。^[11]例如，在准政府组织、新成立的委员会和机构中，允许政治领袖通过政治任命加以控制，所以这些机构中政治任命的数量不断增加。^[12]还有，许多公务员体系的去制度化（deinstitutionalization）提供了额外的机会，对那些原来留给职业公务员的职位可以进行政治任命。

有代表性的官僚

在公共行政职位招募的讨论中，第二个主要的论题是机会平等和公共管理者的代表性。^[13]自从金斯利（Kingsley）创造了“有代表性的官僚”（representative bureaucracy）这一术语以来，下述问题一直受到关注，那



就是，由于官僚是打着公众的旗号在执行政策，所以他们完全应该体现公众的特征。因此，正如一些学者强调招募公共行政官时功绩的必要性；另一些人主张招收另一种特定的行政官，他们的社会和经济特征类似于他们的服务对象。这个观点有两层含义。首先，局限于某一个社会阶层的狭隘的招募将对项目和政策产生偏见。在社会项目中，这是一个尤其重要的因素，因为这些人很可能是少数派社团的工作者，可能会强加主流的价值观。对教师、社会工作者、警察和其他公共雇员的研究揭示了一种趋势，即回应并接受主流文化的顾客将得到奖励，拒绝的人则遭到惩罚。^[14]价值结构的差异不仅有害于顾客和行政官之间个人的互动，而且往往阻碍许多符合条件的个人得到服务。

有利于更充分的代表性的第二层含义是，公共管理者的人事录用应该被视为一条积极的途径，改变国家的社会和经济文化。由此，雇用少数派社区的成员不仅可以制约社会偏见，而且可以提供一条途径，改善少数派社区成员的经济状况。美国采取了“援助行动”（affirmative action）的形式，其中雇主（特别是政府）承诺采取积极的努力，雇用女性和少数种族的成员。^[15]类似地，印度政府被要求尽可能雇用传统上受到印度社会歧视的种姓和部落的成员。^[16]在多种族的社会中，种族社区之间的差异并不必然是主导和附属的差异，种族之间的分裂也不是严重地政治化的，所以，对有代表性的招募的观点稍加修改就可以认为，它有助于维护社会结构和保障政策执行中各个种族社区的权利。^[17]

90 上述观点的两层含义都预设的一个前提是，管理者应该有代表性。这不仅因为那么做是民主的，而且因为招募的方式随着时间的流逝对社会结构和社会阶层有着根本的影响。所以，政府特别有责任促进更广泛的雇用平等，并且久而久之形成更广泛的社会平等。^[18]这种招募方式就其本身而言是被用来提高社会平等，也很有利于改善公共机构提供服务的效率和效果。作为选择管理者的标准，要求管理类似于其面向的公众，代表性无疑非常重要。

关于有代表性的官僚的政治争论尚未结束，目前还在持续。2000年春季，对于主持英国大学和文职机构招募的可疑的精英主义，英国工党政府表达了多方面的关注，要求大学和文职机构更应该体现整个国家的特征。最终，政府采取了额外的途径，提高文职机构的代表性。^[19]这里提

出的问题并非完全不同于金斯利 1944 年所提出的，即强调效率和民主因素相结合的代表性的观点。

告诫

然而，在深入探讨有代表性的官僚的观念之前，必须先提出一些重要的告诫。第一个告诫是，对有代表性的官僚的研究不断发现，中产阶级（广义的理解）背景的公务员代表过度（over-representation）。这可想而知。文职机构本身是一个中产阶级的职业，相比工人阶级的子女，中产阶级的子女更倾向于获得中产阶级的职业。面向中产阶级招募的趋势，一部分原因是根据教育招募的性质，而即便在现代的“福利国家”，根据教育招募实质上也过度代表着中产阶级；另一部分原因是中产阶级家庭所谆谆教诲的目标和激励。^[20]无论什么情况，对于管理者的性质来说，文职机构内中产阶级的数量都不是值得谴责的发现，而是反映了社会分层和流动的普遍模式。有趣的是，在试图废除公共生活的阶级障碍的国家，例如中国和原苏联，也出现了上述模式。^[21]我们已经说明了诸如数据中的高级公务员所来自的家庭中，往往其父亲也拥有“中产阶级”的职业。一般地，公务员过度代表着那些出身于公务员和政治家家庭的个人。

第二个告诫是，主张有代表性的官僚的人假设，父母的社会阶级通常决定了子女的行为。大量的精英研究都暗含这样的假设，但是对于背景和行为的最新研究却提出了相当令人失望的结果。^[22]对于社会背景影响公共机构的行为的假设，帕特南形容为“似乎合理，但模糊而不牢靠”^[23]。社会化是一个终生的过程，当出身工人阶级背景的行政官获得中产阶级的地位，他们往往接受了中产阶级而非原来阶级的价值观。^[24]而且，虽然少数种族团体的成员无法很快地改变他们的地位，但是，相比少数团体的其他成员，那些在公共管理岗位（特别是高级岗位）任职的人更容易接受主流团体的价值观。^[25]这个现象产生了某种困境。如果不考虑招募公务员的代表性，那么社会的和政治的价值观将具有更深的同质性。然而我们必须记住，公务员的构成对于象征性目标和政治目标的重要性，并不亚于它对“真正的”决策性目标的重要性。

最后，我们必须知道，根据功绩招募与“援助行动”项目之间的差

异，并不像乍看上去的那么大。^[26]在某种程度上，对于公共项目的有效执行而言，拥有归属标准可能是一个很重要的资格，在顾客式管理的层次上尤其如此。由于顾客可能把语言、种族或阶级方面的差异看做一个标准，来衡量项目满足他们需求的程度，因而上述差异可能妨碍公共项目的有效执行。为了避免这些差异在执行中太过显著，必须关注人员在种族和性别上的平衡。所以在某种意义上，对能够胜任工作的最佳人选的定义，依赖于他们的人口统计学上的特征，就好像依赖于正规教育和拥有特定技能一样。

公共雇佣与私人雇佣

关于公务员的招募和保留的最后一个普遍性问题是，在收入、福利(benefits)、工作条件等方面，公共雇佣和私人雇佣各自有相对的优势。大多数公民希望拥有高效而合格的公务员系统，但是很多人并不希望公务员系统为了最佳的人选与私人机构进行过度竞争。由于政府工作相对稳定，公共职位的吸引力在经济衰退时期尤其强烈。反对公务员职业应该更有吸引力的观点认为，政府通过税收事实上强制支持了公务员在劳动力市场上的竞争；而且公共机构缺乏有效的途径评估自己的产品。因此在某个时候，以劳动力被市场雇用的实际生产力标准来衡量，政府能把劳动力的价格提高到不可思议的程度。如果允许公共雇员组成工会进行活动，这种不经济可能更加显著。所以我们接下来将面临一个简单的问题，即对公共和私人产品的相对需求以及相应地对每一种产品付费的愿望。证据表明，与对私人产品的需求相比，对公共产品的需求相当少——特别是当它们有着公共产品的特征时。^[27]公民似乎更看重一辆新的汽车或一台新的电视而非一个新的公园。这种较低的需求可能加重了公共职位的不经济。这个问题没有现成的解决方案，当我们讨论公共管理机构任职的范围和种类时，必须对其加以思考。

即便我们暂且不考虑雇用“最好的和最聪明的人”的经济观点与合适的公务员（有时候也是最好的）之间的矛盾，也必须提出政治和行政的问题。^[28]问题之一是，公众虽然没有表达对提供公共服务的强烈需求，这

些服务仍然是很重要的。我们已经讨论过，事实上它们对于现代社会越来越重要。因此，雇员的质量必须高于公共机构的经济模型所要求的。另外，还得再次考虑象征性因素，一些公民希望他们的大部分命运掌握在——不管这样的命运指的是一份养老金、航空交通的控制或者是核毁灭——对工作而言“足够优秀”的人手中。公共机构确实提供着敏感而重要的服务，拥有训练有素和聪明能干的人至关重要。

招募的方式

除了上述关于招募的比较宽泛的问题，还有一些问题涉及更具体的招募的方式和对任职资格的评估。当然，如果政治庇护者插手或采用其他非成就的标准，问题就会大大地简化，因为那样仅仅需要适当的政治官员简单地进行任命。

教育和培训

第一个问题是工作所需的培训类型以及录用考试的类型。对此，我们首先关注的是高层的管理者而非职员的工作，因为对前者要求的技能比较一致。总的来说，决策职位的招募需要某种专科教育（post-secondary education），主要问题是教育专业化的程度。这把我们引入关于公共管理者的通才（generalist）和专才（specialist）的经典讨论之中。^[29]通才的观点以英国的实践为典型，选择高级公务员的人选，基本上是根据一般化的智识能力和专科教育的表现。1854年诺斯考特-崔维元报告（the Northcote-Trevelyan Report）不仅呼吁英国建立以功绩为基础的文职机构，而且强调传统的培训可能是未来管理者最好的准备。^[30]报告的假设是，很大程度上现在仍然保留着这样的假设，一般化的智识（而不是专业教育或培训）是所需要的全部能力，能够胜任筛选信息并为部长提供建议的任务。

尽管政府工作的科技含量不断提高，尽管《富尔顿报告》（the Fulton Report）（1968年）和文职机构的公、私投资方攻击政府政策，但是“优秀的门外汉”（talented amateur）的传统在英国仍然保留着。^[31]正如表

3—1 所示，艺术和人文学科的毕业生进入高级公务员职位的比例有所降低，但是直到 1987 年，该比例还是保持在总数的一半以上。诚然，那些进入英国高级公务员职位的人在智力上都是很聪明的，任职也能符合所需的大多数资质，但是当面临科技（包括经济）问题时，他们只能在极端不利的情况下开展工作。

表 3—1 英国所招募高级公务员的毕业院校 (%)

	艺术与人文	社会科学	自然科学/应用科学	其他
1961—1967 ^a	62	24	11	3
1975 ^b	54	28	17	—
1985	56	27	17	—
1989	56	32	12	—

a. 直接进入行政阶层；全部相关的百分比。

b. 行政被培训者的职位招募。

资料来源：A. H. Halsey and I. M. Crewe, “Social Survey of the Civil Service,” *The Civil Service* (London: HMSO, 1968), vol. 3, pt. 1, p. 93; House of Commons, Expenditure Committee, 11th Report, 1976—1977, *The Civil Service* (London: HMSO, July 25, 1977); Civil Service Commission, *Annual Report* (London: HMSO, 1985); Civil Service Commission, *Annual Report* (London: HMSO, 1989).

大多数欧洲大陆国家招募公务员则要求不同形式的通才教育。其中许多国家管理者的角色非常类似于法学学者，几乎所有的高级职位都需要法学的文凭。例如，一份研究表明，德国联邦共和国 66% 的高级公务员 (*Beamte*) 都有法学文凭。^[32] 另外一些研究表明，别的欧陆国家文职机构招募的律师有着类似的规模。^[33] 但是即便如此，各个部门对律师的依赖程度也并不相同。对澳大利亚的研究揭示，一些部门（国内司法部）80% 以上的高级公务员是律师，而其他部门（卫生部、农业部）律师的比例不到 10%。^[34] 对于英国公务员来说，可能针对工作进行科技问题的培训，而对于德国和其他欧陆国家的公务员而言，在更为技术性的问题上，尤其是经济问题方面，普遍要求更高的文凭。另外，德国拥有国家公务员学院，为身处职业牢笼的人提供培训和教育，以便他们能随时获得所需要的技术性教育。

美国和法国体现了两种不同的公务员职业的专才培训。基于拥有预先获得的专门的教育资格，美国的公民可以被许多公务员职位所招募。例如，如果一个人想任职于农业部 (the Department of Agriculture)，那么



他将被期望受过农业经济学、农业工程学或者其他相关专业的培训。这种招募方式的结果是，美国联邦政府 1/3 以上的高级公务员都拥有某种正规的科学或专业资格。^[35] 为了公平起见，法学文凭通常是在政府工作的普遍资格，而不是与法律相关岗位的任职资格。

一个人成为法国高级公务员所需要的专业培训，是由政府自身提供的。高级公务员的主要来源是法国国家行政学院（ENA），该学院讲授财金、管理与法律。政府为其经济角色所需的工程师和技术人员则来自高等院校的培训，例如巴黎综合工科大学。下级管理者则在地方行政专科院校（IRA）受到培训。总的来看，法国政府拥有大约八十种不同类别的学校来培训公务员。^[36] 根据这样的体制，政府可以为自己储备好未来的雇员，无论他们作为管理者还是科技人员，其行为方式都将恰好是政府所想要的。

欠发达国家面临通才和专才的招募战略时处境更为困难。首先，国家刚刚获得独立，留给它们的公务员通常受到过前殖民国家的训练，而且是根据欧洲国家的传统来训练的。^[37] 另外，大多数欠发达国家往往缺乏科技力量，在新职位的招募中，不得不选择通才的标准。一些国家试图引进西方国家——通常是前殖民国家——的人才作为技术人员，但民族自豪感与国民就业的需求常常要求把上述职位给予本国人，当国民不如潜在的外国雇员能干时，情况尤其如此。同时，从某种极端的观点看，上述行政体制在专业能力上可能有些不足，国家在该专业方面可能存在着相对的垄断。许多发展中国家一个主要的特征是，政治体制被迫处于社会和经济改革的主要领导力量的地位。正如一位评论家所写的：

很多新独立的国家虽然没有一致的经验模式，但是却表现出越来越强调集中进行发展项目的计划、指导和执行。因此，政府更加依赖官僚而非私人机构来实施各项任务，包括民族和国家建设、经济增长和社会改革——治理者和被治理者所认为的首要任务。^[38]

许多发展中国家愈加依赖私人机构，部分原因是外部的压力，但与发达国家相比，发展中国家所依赖的私人机构的执行能力比较勉强。

但是，发展中国家的招募没有单一的模式。例如，中美洲与南美洲的国家已经独立了许多年，有足够的时间发展自己独特的招募方式。某些情

95 况下，这些招募方式是通才型和高度政治化的，另一些情况下，它们则更为技术性和以功绩为基础。^[39]大多数的非洲国家和许多亚洲国家，比如印度和巴基斯坦，延续了前殖民国遗留下来的模式，通常没有对过去几十年执行的管理和组织技术进行现代化。来自诸如世界银行和美国等捐助者的压力，促使上述所有国家的招募和管理实践越来越向着发达的“第一世界”的模式靠拢。

西方发展模式——宽泛地说，因为西方经济和社会体制的进化有一些迥然不同的道路——极为幸运地获得了长期的时间，并且避免了来自大众和社会有组织的分裂势力对发展施加的压力。^[40]如今，在发展和消费主义之辉煌的信息广泛传播的语境下，发展中国家面临着缔造变革的任务。它们的领袖清楚增加消费物资生产的要求，同时，它们也明白必须投资资本项目。从长期看，这些投资将带来更大的生产效益，但需要一个短期的撤退，从以消费者定位的经济转向更为国家主导的经济。它们还面临着国外的压力，要求它们明察国家干涉经济的实质的部分，以便“让市场有效运作”。鉴于上述问题及制衡的压力，显而易见，这些社会必然特别需要专业管理者来针对上述问题提出解决方案，必然特别需要一大批能干的人员来实际上管理国家直接经营的经济事业。

从极端的逻辑看，中央集权的行政和中央指令的行政功能，可能比较精确地描述了苏联和其他原共产主义国家（集权程度稍弱）行政的性质。^[41]诸如中国和古巴这样的国家也大体有上述特征。^[42]由于国家不仅是经济计划者、管制者和建议者，还是重要的企业管理者，政府对专业技能的需求将不断增加。因此，普通的苏联行政官即便不是管理着高度技术性的项目，往往也拥有科学的或社会科学的训练。例如，到20世纪60年代为止，80%以上的政治官僚（politburo）和地方精英都受过技术性培训，这种模式一直持续到苏联解体。^[43]有趣的是，带有意识形态倾向和对苏联的特定国家目标具备广泛知识的更通才型的人，却受到高层管理者的贬低，在这方面，后者与其他社会的公共管理者几乎没有什么不同。^[44]他们面临着其他管理者所面临的同样的或者更大的需求，他们还常常面临着高度技术性的问题，这些问题只有具备科技背景的人才能完全理解。更为重要的事实是，政治领袖和行政精英一样，往往拥有科技教育的背景，以至于文职机构无法对技术和信息形成某种垄断——其他国家往往如此。^[45]



上面讨论了高级公务员的招募。有时候，各级公务员都是根据狭义的、具体的工作标准来招募的。例如，雇用打字员是根据打字的能力。因此，大多数公务员的招募是基于专业化标准和完成具体工作的能力。但是，现代社会日新月异的工作性质改变了对大量的各种各样专业技能的需求——今天的许多管理者在文字操作过程中都是自己打字。公共招聘越来越强调理解力而非机械的技能。

96

工作安置

可想而知，与培训有前途的公务员相关的问题接下来就是，根据什么途径，申请者和职位恰好相互适应。这里再次提供两个答案：人事机构集中招募，或者寻找雇员的机构单独招募。美国、英国、法国、比利时、意大利和大多数第三世界国家采用集中的方式。最后一类国家采用集中的方式，主要是所继承的行政体制的结果。集中招募的模式设有某种集中的公务员机构，负责对新的职位发布广告，测验申请者，挑选少数申请者为寻找雇员的机构做最后的选择。

集中模式的通常程序是，垂直机构通知人事机构存在职位的空缺，接下来由人事机构进行竞争性的测试，然后送给寻找雇员的机构一个三人或更多人选的名单，从中选择新的雇员。选择的基础可能是面试，也可能挑选考试分数最高的人，或者是根据别的合理的或不合理的标准。这种招募模式显然符合按照功绩招募的要求。采用竞争性测试进入新的职位，这些测试集中进行以防止偏见，雇佣机构只能接受那些考试合格的人选。在实践上，功绩制也有很多方式，特别是对于那些有专业资格的人，比如医生、律师、图书馆员等类似的专业人员。仅仅根据他们的学位和资格，就可以不经考试而确认其合格。另外，招募高级公务员不需要太多的专门机构规定的专门条件，而是根据培养一名管理精英式的、获得政府部门终身任职的干部的需求来进行选择。

北欧国家、西班牙和很多拉美国家采用了另一种雇佣和招募的途径。这些体制没有集中的人事机构；每个机构负责自己的人事雇佣。最常见的程序是，雇佣机构发布职位空缺的通知，接受可能人选的申请。判断这些申请的基础通常是适当的、最低的工作资格——特别是斯堪的纳维亚国家



（瑞典、丹麦和挪威）、德国和澳大利亚要求的法学训练。个人被认为符合最低的资格要求后，选择的基础就不再是成就性的标准。

- 97 分散的招募体制显然为采用党派的、归属性的标准招募公务员提供了足够的空间，加上公共任职可以连任，所以继任政府实质上几乎无法撤销他们。对这样体制下公务员的党派性质的攻击确实存在，在瑞典和丹麦，公务员有着长期的独立尊严的历史，但是也遭到了类似的批评。例如，对在任 35 年的社会民主党政府雇用的官员能否服务于 1976 年瑞典选举胜出的资产阶级政府的问题，表达了一些担忧。类似的问题出现于 1991 年大选之后，该大选产生了偏右翼的政府，主张明显的市场定位的激进改革计划。^[46]当不存在严格的约束时，雇用党派成员是一桩简单的事，执政党如果没有尽量为自己的支持者提供就业，则是极端愚蠢的。它们也能够雇用那些原本就倾向于所执行项目的管理人员。很多行政实践显示，这不是简单的功绩招募或庇护用人的问题，而是一条招募的中间道路，结合了两种理想类型的特征。事实上被庇护的人选也颇有潜力，但是受到行政官的规范、程序和自豪感的限制。欧洲每一个采用机构各自招募行政官的国家——可能西班牙例外，文职机构都被充分地制度化并尊重专业技能，只有少数实践者为了公然地滥用自身的权力，才试图贬低它。

当引入联邦制的变量时，机构招募的性质变得更为复杂。德国和瑞士招募行政官时，不仅由单个机构组织，而且由不同的、有时高度依赖国家以下层次的政治主体来组织招募，这些政治主体同时负责国家项目的执行。^[47]在瑞士的官僚政治中，文职机构需要保持类似于人口的地区、语言和宗教特征的平衡，这使得上述制度更加复杂。^[48]总之，采用国家以下层次的机构履行招募的职能，更有可能实行非功绩的标准。但是，在德国和瑞士，我们再次发现官僚体制的规范根深蒂固，从未间断地强调功绩的标准。被雇用的人拥有必需的就职资格——法学训练或预先的法律实践——必须通过考试，在被确认获得终身管理者职位前，需要经过行政工作的上岗培训。^[49]还有一种尝试——在实践上是很彻底的尝试——被雇用的人应该具有符合法律要求的正规资格。因此，无论在哪种情况下，尽管僵化的官僚制常常是改革的障碍，但是它也能作为保护措施而服务社会，防止不合法和不道德的政府行为。



职业特征

有关招募的第三个问题是，在什么意义上，公共服务是一种独特的职业 98
业，个人需要为此进行特别的准备，而且被视为是与经济类职业不同的。强调下述情况无疑很有意义，那就是，公共职业和私人职业之间的流动——特别是决策职位——被认为体现了社会和政治体制之间的两种不同关系。一方面，通常认为上述流动反映了政府价值结构和社会价值结构之间的良性协调，有利于保证管理体制的代表性，甚至能够促使“标准的”公民对公共政策施加影响。如果公共管理职业更加开放，那么公务员的行为将更符合公众所理想的合法和认可的方式。

另一方面，部门之间的流动也被认为反映了官僚对社会的殖民，或者反过来说，社会某种既得利益的代表对公共服务的殖民。上述负面理解中的前者最好地体现在法语“违约者”(*pantouflage*)或“空降兵”这些词汇中，它们表示高级公务员进入私人经济中重要而有利的职位。^[50]它还被认为反映了公务员和技术专家尝试管理整个经济和社会，而不仅仅是政府机关。另外，它还意味着公共费用培养的一大批执行人才无偿地输出到私人机构中。日本有类似的模式，那里的公务员结束某个政府任职后，常常被私人机构雇用到有权力、受尊重的职位中。^[51]这种流动模式有助于保证日本政府持续地支持私人机构。

公共机构和私人机构后一种流动的负面理解体现在美国。常常听到这样的意见说，太多的管理美国政府的行政官，都是刚刚从大公司、大的工会和社会主要利益集团中离职而来。^[52]相应地，有一种确信的观点是，大部分的政府管理是为了那些利益集团而非公众的利益。当然，从美国政府到私人企业的管理职位的流动规模也很大，特别是从军用和民用国防的职位流动到国防签约企业。从规范上，卡特政府时期通过的政府法案限制了上述流动的频率，也使得上述流动可以合法地进行。^[53]其他国家也试图管制公务员向私人机构职位的流动，他们是冲突性利益的潜在来源。^[54]

对于公共和私人机构之间边际流动的担心或者不信任，似乎源于对某些社会规范的忧虑，尤其是当这些忧虑涉及政府的行政角色时。一种忧虑

99 是如何认识公共管理的价值、工作和规范，它们均不同于私人机构。法国的公务员被自身以及所有的人认为是社会的一个特殊群体。这种理解既有负面因素也有积极因素，但最常见的是，违约（*pantouflage*）成为一个途径，由此公务员能够对社会施加自己的社会观念。当把公共机构的前雇员置于关键的经济职位，以便确保经济紧随政府政策时，情况更为明显。^[55]

有的国家试图尽可能区分官僚职业和私人职业，因此，公共管理者的职业被认为应该具备一系列独特的价值观和重要的前提。例如，德国和瑞典公共管理者在传统上被认为扮演着类似于法官的角色。^[56]在人们看来，他或她应该像一个法官一样行为，中立地为大众执行项目，遵守法律的规定。对一个单独的人来说，这种期望或许太高，但是区分和理想化行政官及其职业模式有助于合法化行政官的决策，这些决策的制定大多基于管理公共事务的行政工作。英国、加拿大和其他“盎格鲁—美利坚的民主政体”同样区分公共职业和私人职业，但没有从司法上加以理解。公共服务者的角色被认为仅仅是把工作时间全部奉献给公共服务的人。^[57]

第二种相关的规范性忧虑是社会对官僚的警惕程度，以至于必须遏制庞大、灵活的官僚体系凌驾于社会之上的发展趋势。控制官僚发展的途径有很多，从外面进入较高级别毫无疑问是各种途径之一。^[58]行政门外汉的观念可能属于逻辑的范围，但它确实也是一个办法，把普遍的社会价值输入到政府和行政中，同时也可能降低机构的效率，事实上这些机构早已被攻击为效率低下。

在公务员是否拥有政府外工作经历方面，公务员体系的差异很大。差异程度的一端是英国，该国公务员很少有政府外的经历，往往在政府中工作一生。例如，对英国公务员的职业调查发现，只有29%的高级公务员具有中央政府外的工作经历。在这些人中，8%的人从事其他种类的政府工作，12%的人从事教育，只有7%曾在私人公司工作。^[59]这个专门的研究已经过去十多年了，英国公共机构招募高级公务员也发生了一些变化。继续区分政策和执行，执行功能赋予从文职机构外聘用的管理者领导的机构，这些从一定程度上打开了原有的体系。^[60]在某种意义上，变化确实发生了，但他们一直允许个人从私人机构进入公共职位，而不允许文职机构人员在别处短暂地工作一段时间。瑞典文职机构也比私人经济更为特

100

殊，但是管理主义的压力促使该体制被开放，至少从原则上如此。实践上，只有少数高级管理者选择离开私人机构，进入公共机构类似的职位（总监）。^[61]对瑞士的研究显示，最重要的公务员在公共机构和私人机构之间的职业流动有所减少，但是对于联邦年轻的公务员来说，似乎更希望有一些政府外的工作经历。^[62]

有三种模式来假设文职机构与经济和社会其他行业区分不大。一个是美国的旋转门，或赫克洛（Hecklo）描述的“陌生人的政府”观念。^[63]在这种体制下，公共机构和私人机构之间有大量的流动，大多数人在政府中仅仅工作几年。稍晚些时候他们可能再次回到政府。大多数“进进出出的人”是总统及其内阁的政治任命，但是他们的职位在其他国家通常是由公务员来担任的。虽然这些政治任命的人占据了政府主要的职位，但仍然有庞大的终身公务员系统，后者为换届的政府继续工作。^[64]法国政府采用了各种方式，使政治任命的人占据高级行政职位，以最大化政治对官僚和政治家的就业机会的控制。^[65]

第二种模式是，个人在特定的职业阶段离开政府进入私人机构工作。美国的退休军官首先将流动到国防生产商那里工作，这在法国和日本的民政管理者那里更为常见。它被认为是一部分常规的职业构成，比如，日本通产省高级公务员从政府早退后进入私人机构非常赚钱的职位。^[66]其他部门的公务员离开政府后也能找到类似的谋利职位。由于存在着很多安置退休人员的公共或准公共的公司，所以寻找退休后的职位非常方便。^[67]

最后，许多有趣的案例表明，公务员并非不能从事职业政治。德国非常突出地体现了上述模式，个人一旦获得公务员的职位，几乎毫无例外地将保持该职位。公务员可能暂时离开政府服务，谋求政治生涯，然后又回到政府服务中或者获得全额退休金早早退休。在典型的议会下院（议会）中，一半以上的成员都是为了职业政治而离职的公务员。^[68]同样，法国大职团的成员也是如此，无论他们是否真的能够那么做，国民议会和各个部门确实充斥了职团的成员。当然，在苏联以及其他共产主义或一党制国家，行政和职业政治的联系非常密切，在执政党为管理国家提供各种用途的精英之际，这种密切性是不可或缺的。



激励与动力

101 当我们概括地论述招募公共管理者的各个方面时，已经提到了激励的问题。现在，我们进一步讨论招募和保留公共管理者的有效办法。通过一般性考察组织和组织成员的关系，克拉克（Clark）和威尔逊对组织为成员提供的激励进行了分类；他们提到的三种类型包括物质、目标和团结。^[69]物质激励是诸如报酬、福利和直接经济回报等因素。目标激励涉及组织中的个人是否有能力影响政府公共政策的决策过程，或者仅仅是在工作中能有所作为。最后，团结激励源于职业和组织的成员关系的社会意义，在某些国家，公共职业归属于社会最受尊敬的团体之一。

作为一种镜面想象（mirror image），上述每一种激励都可能对公共机构的工作提供负面的激励。一些人或许为政府工作的薪水所吸引，但是大多数国家政府高级公务员的薪水实际上低于私人机构肩负类似责任的职位。^[70]同样，很多人认为通过政府工作能够有机会获得政府目标，而深受吸引，但是由于政府常常显得工作缓慢以及行动的种种障碍，他们又受到挫折。最后，公共雇员逐渐成为愈加有敌意的公众以及对其能力和团结进行攻击——通常来自于他们的政治主管——的总的目标，这妨碍了很多加入公共服务的行业。^[71]因此，我们可以发现，为什么人们说他们不选择公共服务的职业，为什么他们离开，就如同可以看出为什么他们加入到这个职业中一样。

任何组织实质上都为雇员提供了上述三种类型中的某一种激励。然而，在什么程度上，现在的和未来的行政官认为哪一种激励最为有效，国家之间存在差异。关于这些差异的证据可以通过调查数据得知，不过这些数据只适用于很有限的一些国家，主要是西方国家。如表 3—2 所示，即便是比较类似的国家，模式也有不同。首先，有趣的是必须指出，目标激励可能被认为是影响人们进入公共管理的最重要的途径，事实上并非那么重要。在我们的资料中，较多比例的回答者提及最多的激励之一是团结。这个普遍性的唯一例外是日本，新加入公共管理的回答者表示认可高度的目标激励。这部分地反映了日本公共管理精英的性质以及他们在治理日本中的核心地位。^[72]

表 3—2

招募和保留公务员的激励

(%) 102

激励	英国 ^a	美国 ^b	法国 ^c	新西兰 ^d	西班牙 ^e	意大利 ^f	土耳其 ^g	印度 ^h	瑞士 ⁱ	澳大利亚 ^j		日本 ^k
	1967	1985	1969	1966	1967	1978	1965	1968	1987	1975		1990
											加入	留任
物质	20	37	24	36	21	48	25	38	20	34	30	7
目标	19	23	32	27	39	11	12	6	52	13	27	49
团结	56	40	34	21	30	36	56	29	22	26	15	6
其他	6	—	10	16	10	6	6	26	6	—	—	38
总计	101	100	100	100	100	101	99	100	100	73	72	100

资料来源：a. Brian Chapman, "Profile of a Profession: The Administrative Class of the Civil Service," in *The Civil Service* (Fulton Report) (London: HMSO), v. 3, pt. 2, p. 12.

b. US General Accounting Office, *Reasons Why Career Members Left in Fiscal Year 1985* (Washington, DC: US Government Accounting Office, 1987) GAO/GGD-87-106FS.

c. Ezra Suleiman, *Politics, Power and Bureaucracy in France* (Princeton: Princeton University Press, 1974), p. 120.

d. R. L. Green, M. R. Palmer and T. J. Sanger, "Why They Leave," *New Zealand Journal of Public Administration*, 30 (1967), p. 27.

e. Manuel Gomez-Reino and Francisco Andres Orizo, "Burocracia Publica y Privada," in *Anales de Moral Social y Economica, Sociologica de la Adminiistracion Publica Espanola* (Madrid: Raycar, 1968), p. 267.

f. Franco Ferraresi, *Burocrazia e politica in Italia* (Milan: Il Mulino, 1980), pp. 120-121.

g. Leslie L. Roos and Noralou P. Roos, *Managers of Modernization: Organizations and Elites in Turkey* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971), p. 123.

h. Richard P. Taube, *Bureaucrats Under Stress* (Berkeley, CA: University of California Press, 1969).

i. Paolo Urio, *Sociologie politique de la haute administration publique de la Suisse* (Paris: Economica, 1989).

j. Royal Commission on Australian Government Administration, *Report*, Appendix 3 (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1976). Percentage Listing each type as "important" or "very important".

k. Ministry of Civil Service, Japan, *Annual Report* (Tokyo: Ministry of Civil Service, 1990), p. 6.

一般认为，文职机构内的次级组织贬低了目标激励的相对价值，这层组织是我们比较熟悉的。该组织大多由接近较高行政层级的行政官组成；他们已经工作了一段时间，所以可想而知培养了较强的组织认同感而非认可组织表面的目标。根据安东尼·唐斯（Anthony Downs）的术语，他们成为组织的维护者而非有意见的人或狂热分子。^[73]但是，从澳大利亚调



查到的有限的资料似乎与此相矛盾，加入文职机构的原因相比那些留任者更缺少目标激励。

我们调查过的各种行政官之间的差异并不特别显著，但是仍然可以推导出三个相当有趣的要点。第一，当问及工作激励时，非常高比例的英国行政官回答是团结的激励。这个答案似乎与英国行政官一贯的“传统男士”（old boys）的类型非常一致，他们以学院式的、绅士式的方式管理行政，作为优秀的门外汉的角色避免了公务员内部产生任何有效的政策倡议。当然，最近关于英国行政设置的大量研究显示，尽管他们没有经过教育成为某个科技专业的专家，但是很多行政官在政策制定中并没有负责特别重要的工作——事实上，这些实践者很久以来就知道这一点。^[74]另外，在某种意义上，这些实践者对于加入或留任其职位都给予了更为社会性的理由。

在我们拥有调查数据的国家中，法国高级公务员的回答显示了最高水平的目标激励。^[75]这一发现符合法国公务员作为整个社会的团队领袖的角色。^[76]在传统上，法国政府的事务都是通过行政来完成，我们可以推测，行政官可能认为要通过他们的技能完成任务需要较强的能力。最后，很高比例的意大利行政官选择的答案是物质激励，这揭示了常常讨论的一个趋势，即，把行政管理作为个人发展的途径而非政策改变的动力。^[77]

另外一个对英国各种职业的激励和动力的研究，完全不同于对公共和私人雇员的激励。^[78]该研究与人们认为最重要的激励也截然不同。所有被调查的组织都认为工作的挑战性和某种团结是选择工作的最重要因素。不过，公共机构的雇员同样把工作的稳定性视为比较优先的考虑。公正地说，他们认为对社会的可能的贡献（目标激励）也非常重要，而私人机构雇员认为该价值非常之小。对公共机构雇员而言，诸如高收入和边缘性福利等物质激励属于最不重要的有效激励。部门之间的差异不是很大，也能够支持大多数研究发现以及我们对于公私机构的动力的普遍理解。它们还证实了早期关于英国强大的团结激励的研究成果。比如，对加拿大的类似研究发现，虽然公共机构雇员与私人机构雇员一样不在意物质的激励，但是团结的激励也不是那么重要。^[79]

料几乎根本就不存在。然而，迄今为止的关于土耳其行政官的资料表明它非常类似于西方国家。^[80] 根据一系列更为描述性的研究，我们可以很快建立下述假设，即，非西方社会行政体系的主要激励在于团结和物质的激励而非目标激励。首先，考虑到这些国家殖民地经历的背景，国家体系尚不具有天生的通过行政获得目标成就的模式。另外，拉美国家独立时间虽然比较长，但是行政官并不总是受到功绩和任期的保护，所以试图通过行政改变现存的社会和经济安排，结果却常常被从办公室清除出去。^[81] 文职机构对于很多有前途的雇员来说有更为积极的吸引力。公共管理是稳定而相对有报酬的社会机制，与私人机构的机会相比，公共管理的工作机遇常常是很有吸引力的经济选择。^[82]

在发展中国家行政体系中，团结激励的影响可能不太明显。很多欠发达国家的社会和文化基础强调界定社会行为的地位和级别。在许多这样的国家中，公共管理能够成为地位较高的职业。这一地位部分来自于刚刚结束了根据归属性标准招募政府职位的历史，事实上，最好的家庭往往为子女选择公共服务的行业。正如卡尼（Kearney）和哈里斯（Harris）谈到当时的斯隆（Ceylon）（今天的斯里兰卡）时所说的：

但是，公共服务者所享受的极大的尊重使得职业的吸引力起码应该归功于尽可能多的物质优势和职业的稳定性。现代官僚的社会地位很大程度上可以衡量出斯隆的封建和殖民的历史遗产。^[83]

作者进一步指出，殖民的行政官拥有“社会排斥性和至高无上的信心”，它倾向于强化行政职位相当于高等社会地位的印象。^[84] 即便殖民统治已经过去了几十年，其中的一些价值观念却依然存在。另外，某些社会更重视社会地位而非通常与西方社会相关的功绩定位的标准，在这样的体制中，可想而知，进入公共管理的人必然受到较高水平的团结激励。

进入欠发达国家公共管理的行政官的激励，显然不同于负责推进重要的社会和经济变化的行政官的激励类型。我们已经指出过转型时期行政的负担，这里我们发现，在社会变化的需求和招募的员工的动机之间存在较

大的落差。^[85]当然，这样的情况无法为行政改革提供一个令人乐观的前景。

表 3—3 来自于对英国的一个非常有趣的研究。该表反映了一批高级公务员的态度，后来他们面临着被政府（an administration）解雇的状况，该届政府努力限制官僚对政策的影响以及公共服务所享有的报酬和地位。这里，离开政府高级职位的原因再次表现为对各种激励（或负面激励）的平衡。特别有趣的是，诸如污蔑公务员和对人事管理的政治干涉等团结的激励，远远重于一些实质性的攻击（例如报酬）。^[86]进一步考察英国政府高级职位和一些类似的但不那么量化的工作表明了同样的状况，确认了上述印象，即，公共服务的自豪感对于招募和保留高级公务员是一个重要的因素。研究加拿大的公共服务发现，同样的自豪感更为强烈。

表 3—3 对英国雇员来说最重要的工作特征

公共机构		私人机构	
女性	男性	女性	男性
挑战	挑战	挑战	挑战
成员友好	稳定	地点	自主性
稳定	社会贡献	成员友好	成员友好
社会贡献	成员友好	受尊重的组织	受尊重的组织
地点	自主性	被欣赏	影响力

资料来源：Beverly Alban, “What Motivates Managers: An Investigation of Gender and Sectors of Employment,” *Public Administration*, 67 (1989) pp. 95–108.

如果对激励的讨论作出推断，那么关于中国、苏联和其他共产主义国家行政的性质，可以得出一个假设性的结论。根据描述性资料和对以前行政体系的描述，可想而知，这些官僚的激励结构非常类似于西方行政官。那就是，存在对物质的、目标的、团结的激励的平衡。目标激励非常明显，比许多西方国家有过之而无不及，共产主义国家大多认为行政是实现目标的途径。由此可知，个人通过在行政机构内工作，将获得一些真正的能力来完成特定的目标。在假设没有阶级的社会，物质激励似乎有点荒谬，但是我们都很清楚，即便没有阶级，也存在经济报酬迥异的群



体。^[87]公共管理者就是这样一个群体：作为国家“设施”的成员，通常不仅有直接的报酬，还由于能够接触到稀缺的消费物资而拥有间接的报酬。最后，对俄罗斯行政的传统描述是，较大的政府机构中存在着小范围的、彼此关系密切的主要集团。^[88]我们可以推测，在苏联行政中也存在着同样的小集团，因此集团内部的工作者必然有高水平的团结激励。我们还可以推测，这些国家的公务员必然因年龄而有差异。经历过革命和二战的人可能认为他们的工作更可谓是爱国的、团结的，而年轻人可能认为公务员仅仅是比较稳定的社会中收入不错的一个职业。当然，这只是推测上述公务员的动机，但是资料表明每一种激励都可能是有效的。我们所不了解的是，各种动机和激励的相对权重。

公共机构的报酬

上面已经论证了金钱不是唯一或者最好的激励途径来促使可能的雇员接受政府工作，或者一旦被雇用将持续工作下去。然而，金钱毕竟是公共机构中的一个重要问题，这不仅仅因为很多公民认为政府雇员工作得少而钱拿得多。^[89]政府雇员不仅获得了导致公众愤恨的报酬，还拥有公务员的各种福利，至少包括不受通货膨胀影响的养老金。为了考察政府工作人员是否满意自己的工作，以及公民是否满意他们的公共服务者，有必要认真地比较公共机构与私人机构的报酬差异。

确定政府雇员适当的报酬不是一项简单的任务。很多公共机构的工作确实可以与私人机构的工作相比较；政府秘书的任务跟私人机构秘书的任务也差不多。^[90]但是，一些政府工作在私人机构中没有同类项，很多看起来相似的工作，事实上却不然。警察的职业不同于任何私人机构，也不同于私人的保安人员。虽然政府行政的工作可能接近于同等规模私人企业的经理，但是私人机构的经理不像政府的管理者那样，他可以免于政治责任、公众曝光和管理的困扰（例如，公务员体系令人纠缠的人事管理实践）。另外，决定与各种指数（index）相关的养老金的价值，或者公共职业的稳定性，涉及一系列的关于未来的通货膨胀率、未来的就业率和员工对未来和现在收入的偏好的假设。罗纳德·里根总统曾经建议公务员的收入应该相当于私人机构同类工作的94%；另外的6%是养老金和工作的稳



107 定性。^[91]然而，这个数据只是对公务员总体收入的各个组成部分的一个最乐观的猜测。

许多比较公私机构收入的研究发现，下级政府雇员比私人机构的同行收入要高。^[92]对于非技术性或非技术性职位来说，例如卫生工作和公交司机，情况尤其如此。公共机构的这种相对优势，部分地由于这些雇员有能力进行真正的或威胁性的罢工来对政治领袖施加压力，部分由于公共机构不需要私人机构用来控制雇员的“利润约束”（bottom line）。但是，随着责任的增加，政府雇员比私人机构的报酬开始减少。公共组织高层的工作人员与私人机构肩负同样责任的人相比，前者的收入只是后者的一部分而已。^[93]

关于公共机构报酬的普遍现象也有一些重要的例外。有的政府在传统上就很强大而受人尊重，其高级公务员报酬颇丰。例如，虽然英国文职机构高层办公室〔“开放的机构”（open structure）〕公务员的收入自20世纪70年代以来也有所降低，但是与私人机构的许多类似管理者相比收入仍然很不错。^[94]即便是英国高级公务员的收入有些减少（与私人机构相比），但是仍然高于其他的公务员，后者收入下滑得更多。^[95]这些公务员没有某些固定的福利，比如像高层私人机构雇员那样拥有汽车，但是他们确实可以期望退休后没有贬值的养老金。在政府主导的社会中，例如前苏联或许多现在的第三世界国家，政府一直是回报最高的职业。报酬最优的公务员来自亚洲四小龙之一新加坡，他们的总理有一句著名的话“……如果拿出来的是花生，那么吸引来的只能是猴子”（…if you pay people peanuts you get monkeys）。

表3—4和表3—5比较了公私机构报酬相称的职位，并把公共机构与私人机构的平均工资进行了对比，关于高级工作人员更为详细的信息则只有有限的一些国家。进行这样的比较有难以克服的困难——例如，公务员体系和私人机构内部职业结构的困难——在某种意义上，这些数据反映了两类工作人员的相对地位。许多工业化民主国家的公务员的报酬与私人机构的收入相差不大，但许多欠发达国家公务员的收入则比私人机构的实质上高出不少。^[96]这反映了政府及其雇员在社会管理和发展中的重要地位。工业化民主国家的高级管理者的地位没有那么重要，所以他们的收入往往也没有那么丰厚。

表 3—4 高级公务员的收入与经济领域平均工资的百分比

108

国家	公务员的收入
美国	541
德国	487
法国	461
比利时	444
瑞士	385
丹麦	302
瑞典	223
挪威	189

资料来源：Unpublished data from Christopher Hood and B. Guy Peters, *Rewards of High Public Office* (London: Sage, 1994).

表 3—5 中央政府工作人员的工资与人均国民收入的比率

国家	公务员的收入
布隆迪	15.11
塞内加尔	9.90
喀麦隆	7.39
埃及	5.70
印度	4.80
奥地利	1.06
澳大利亚	1.16
新加坡	1.16
挪威	1.48
瑞典	1.49

资料来源：Peter Heller and Alan A. Tait, *Government Employment and Pay: Some International Comparisons* (Washington, DC: International Monetary Fund, 1983).

决定公共机构的报酬不仅仅是一个简单的人事管理问题。由于现在的政府雇用了很大比例的劳动力（美国是 18%，英国是 31%，瑞典是 42%），公共机构的报酬影响着总体经济状况。这是政府能够最直接地影响经济的一个方面，当政府尝试执行一项收入政策时，公共机构的收入就是其他经济领域的指路标。^[97]另外，如果政府与劳工协会就工资的问题发生冲突，达成的安排可以被视为当权者的暗示或政府的解决方案。例如，英国 1974 年、1982 年和 1985 年的保守党政府。相反，法国政府在

20 世纪 90 年代屡屡纠缠于工会的要求，结果法国公共机构比其他欧洲国家吸收了更多的人力资源。

109 决定公共机构雇员的报酬有许多种方式。一个是把报酬与私人机构或消费价格的变化直接挂钩。例如，荷兰公务员的收入根据私人机构工资的变化每两年调整一次，澳大利亚则基于物价变动每年都加以调整。^[98]美国公务员的收入通常与私人机构的进行比较，却由总统和国会就适当的收入水平作出独立的决策。20 世纪 80 年代，根据独立的顾问委员会关于联邦费用建议的比较数据，总统和国会不断地通过低于该数据的工资增长。1990 年报酬法案使公务员收入与国会收入脱钩，消除了公务员获得适当报偿的另一个政治障碍。^[99]一些国家公共机构争取报酬的运动直接与整个经济的回报相联系。这有助于打消政治家降低公务员收入的动机。如前所述（见 65~67 页），很多国家把攻击公务员的收入看做良好的政治，政治家通过在报酬费用上表现得严厉能赢得实质的名誉。

与工会谈判是确定公共机构收入的另一条途径。在丹麦，这样的谈判是整个经济领域工资谈判的一部分，在意大利、加拿大和其他国家，上述谈判则独立于其他劳动谈判。但是在所有的谈判中，相互比较绝对是谈判过程中必不可少的一部分。德国对工会提出的收入加以修改，通过与工会协商来确定普通公务员（*Angestellte*）的收入；议会则决定高级公务员（*Beamte*）的收入。高级公务员拥有法定权利，能获得与其国家代表的地位相称的一份生活（“生活费原则”）。^[100]

回报公务员的传统方式是同等级别同等报酬，报酬调整的原因可能由于年资，也可能由于雇员抚养子女的数量等社会原因。20 世纪 80 和 90 年代管理主义观念的普及导致对公务员大量采用功绩报偿，根据他们的表现给予不同的报酬。^[101]有时候，对表现优秀的人发放奖金，在另一些制度中，他们的基本工资则得到提高。一些奖励制度有比较完善的方式来决定酬金的发放，但是在另一些制度下，政治的和文职机构的领袖对待下属的奖励却采取很多差别待遇，实际上秘密地给予奖金。^[102]有时候预先确定功绩，根据个人表现和成就而采用不同的合同聘用高级公务员。^[103]一些根据功绩付酬的制度也规定了将降低表现糟糕的人的收入，不过，通常很难证明表现是否足以糟糕到应当减薪的程度。

然而，所有根据功绩付酬的制度都假设公务员的激励更多来自物质报

酬，而不是像统一的工资制度那样假设激励更多来自于团结的动力。这些计划也假设能够充分而公平地评估功绩。^[104]这对于许多下级职位，例如打字员或技术员来说可能比较容易，但是对高级管理者和专业职位而言却很困难。对首要职责是给部长提供政策建议的公务员来说，评估则更加困难。在某种意义上，这就是现实，即，根据功绩付酬的计划往往强调公务员工作的管理和技术性质，而贬抑这些职位的政策建议的功能。

尽管公共机构确定收入的方式各有不同，但是也存在一些通则。首先，在赤字约束和需要吸引与保留合格的员工之间必须进行平衡。这里针对的主要是政府高层而非低层雇员，也可能涉及有专门技能的员工，例如电脑维护者以及执行者。其次，在经济紧缩和不稳定时期，公共机构的工资是那些想控制政府成本的人的便利的目标。虽然员工成本只构成政府总体成本比较小的一部分，但是上述情况确实存在。例如，瑞典中央政府的工资和收入仅占同等层次支出的6%；美国的数据仅是11%。^[105]在这两个国家，政府机构所有级别的工资和收入高于中央政府的比例，也仅仅是不到总支出的1/4。欠发达国家公共机构的工资和收入占总支出的比例较高。比如，肯尼亚和许多非洲国家的公共机构的收入占总支出的一半以上。^[106]但是，对大多数发达国家来说，降低公共机构的收入除了其象征性意义外，可能只是控制公共支出所需的总体预算约束的一小部分。

关于公共机构收入的第三个重要因素是，公共机构雇员借助于他们在经济和社会（公共交通的工作人员、消防队员、国防等）中的核心地位以及加强团结，能够强有力影响自己的工资水平。最后，工资只是整个报偿的一部分，为了充分理解公共职业的福利，还必须考虑诸如与各种指数相关的养老金等因素。^[107]另外，如上所述，公共机构的工作可能是通往更盈利的私人机构职位的垫脚石，因此短期内较低的工资对于长期的高额回报来说是一笔可以接受的交易。

招募的方式

我们已经讨论了选拔行政官的方法以及选择各种方法所涉及的一些

111

问题，下面通过考察招募行政官的实际模式来检验各种方法的效果。由于缺乏行政体系尤其是欠发达国家行政体系的有效资料数据，我们再次感到颇受局限。除此之外，尽管资料的时间段均不相同，仍然可以区分超过 25 个国家的行政体系的有效资料。这些资料涉及社会背景、学术准备、代表性等各个方面，它们为关于怎样选择行政官提供了重要的信息。然而，还必须提到一些关键的漏洞。所收集资料来源于不同的人、不同的时间、针对不同的公务员。大多数数据关系到高级公务员，但有时候范围则更加广泛。因此，在解释这些国家的差异时，必须非常慎重。不过，这些数据能够反映各个国家的一般趋势。每一个案例都将交代来源、年代和对行政人员（如果不同于“高级”行政官的话）的定义。

这些资料的第一个方面是行政官的社会经济背景。鉴于公共行政实质上是一种中产阶级的职业，因此这里主要的变量是行政官父亲的职业——或原初的阶级。从表 3—6 和表 3—7 中，我们可以看出，不仅公共行政是一种中产阶级的职业，每一个案例最多的、唯一的原初阶级也是中产阶级。如果把项目合并为工人阶级和中产阶级（把中等阶级和上等阶级加和），上述情况更为令人吃惊。在每一个案例中，如果有的话也是极少数工人的孩子进入到了较高的行政级别中，美国的体系显然最为开放，大约 1/4 的联邦行政人员具有工人阶级的背景。法国文职机构虽然带有精英主义的想象，但是也有较大比例的就任者（inductee）来自工人阶级。除了明显的开放性以外，密特朗政府针对工会官员和其他工人阶级的人建立了进入 ENA 的第三条道路。^[108] 该计划真正的成果非常小，后来被中止，但是在 20 世纪 90 年代早期被重新执行。德国的公务员体系看起来最没有代表性，因为在对高级公务员的取样中，没有一个人具有工人阶级的背景。^[109] 有些研究显示了德国更有代表性的招募模式，但是不比其他欧洲国家的代表性更大。阿巴贝克（Aberbach）、帕特南和罗克曼（Rockman）调查了不同的对象，发现法国工人阶级背景的公务员少于德国，法国文职机构中工人阶级任职者的数量似乎也正在减少。^[110] 如前所述，这些不同主要源于不同的个案、对高级公务员的不同定义和对原初阶级的不同理解。

表 3—6 高级公务员的社会阶级背景 (%) 112

社会阶级 背景	英国 ^a 1995	美国 ^b 1959	法国 ^c 1971—1975	德国 ^d 1987	丹麦 ^e 1974	瑞典 ^f 1972	瑞士 ^g 1980	意大利 ^h 1965
上等阶级	28	19	40	1	47	42	61	17
中产阶级	58	44	30	69	43	44	16	65
工人阶级	14	21	14	11	10	14	23	5
其他或未知	—	16	16	19	9	—	—	13
总计	100	100	100	100	99	100	100	100
	加拿大 ⁱ 1977—1988	印度 ^j 1947—1963	土耳其 ^k 1962	韩国 ^l 1962	西班牙 ^m 1967	巴基斯坦 ⁿ n. d.	赞比亚 ^o 1969	荷兰 ^p 1988
上等阶级	44	17	29	13	—	22	5	55
中产阶级	19	66	62	70	96	76	43	23
工人阶级	36	—	1	7	4	2	23	18
其他或未知	—	17	8	10	—	—	27	4
总计	99	100	100	100	100	100	98	100
	澳大利亚 ^q 1970	比利时 ^r 1973	挪威 ^s 1976	巴西 ^t 1972	芬兰 ^u 1970—1980	以色列 ^v 1986	希腊 ^w 1988	
上等阶级	} 78	13	} 71	36	31	18	—	
中产阶级		59		53	59	59	86	
工人阶级	22	11	14	11	4	23	—	
其他或未知	—	17	15	—	6	—	14	
总计	100	100	100	100	100	100	100	

资料来源：a. Peter Barberis, *The Elite of the Elite* (Aldershot: Dartmouth, 1996); 113
I. M. Crewe, *Social Survey of the Civil Service*, vol. 3, pt. 1 of *The Civil Service* (The Fulton Report) (London: HMSO, 1968) p. 19.

b. W. L. Warner et al., *The American Federal Executive* (New Haven: Yale University Press, 1963), p. 29.

c. Pierre Racine, "L'origine sociale des enargues," *La Fonction Publique. Cahiers Français* (La Documentation Française, 1980).

d. Hans-Ulrich Delien and Renate Mayntz, *Elinstrllungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987* (Bamberg: University of Bamberg Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, 1988).

e. T. Rau, *Den dansk cenraladministration og dens embsmand* (Copenhagen: University of Copenhagen, Institut forsamfundsfag, 1974).

f. U. Christofferson, U. Molin, B. Mansson and L. Strömberg, *Byåakrati och politik* (Stockholm: Bonniers, 1972).

g. Paolo Urio, *Sociologie politique de la haute administration publique en Suisse* (Paris: Economica, 1989), p. 146.

h. Paolo Ammassari, "L'estrazione sociale dei funzionari dello Stato e degli enti local," in

- Ammassari *et al.*, *Il Burocrate di fronte alle burocrazia* (Milan: Giuffe, 1969), p. 21.
- i. Jacques Bourgault and Stéphane Dion, *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers 1867—1988* (Ottawa: Canadian Center for Management Development, 1991).
 - j. V. Subramanian, *Social Background of India's Administrators* (New Delhi: Ministry of Information, 1971), p. 145.
 - k. C. H. Dodd, "The Social and Educational Backgrounds of Turkish Officials," *Middle Eastern Studies*, 1 (1964), p. 271.
 - l. Dong Suh bark, "Korean Higher Civil Servants: Their Social Backgrounds and Morale," in Byung Chui Koh, *Aspects of Administrative Development in South Korea* (Kalamazoo, MI: Korea Research Publication, 1967), p. 27.
 - m. Juan J. Linz and Amando de Miguel, "La elite funcionarial Española ante la reforma administrativa," in *Añales de Moral Social y Economica, Socillogical de la Administracion Publica Española* (Madrid: Raycar, 1968), pp. 208–209.
 - n. Ralph Braibanti, "The Higher Bureaucracy of Pakistan," in Ralph Braibanti, ed., *Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition* (Durham, NC: Duke University Press, 1966), p. 271.
 - o. Dennis L. Dresang, "Ethnic Politics, Representative Bureaucracy and Development Administration; The Zambian Case," *American Political Science Review*, 68 (1974), p. 1609.
 - p. F. M. van der Meer and L. J. Roborgh (1993), *Ambetenaren in Nederland* (Alphen aan den Rijn: Willink), p. 334.
 - q. Royal Commission on Australian Government Administration, *Report* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1976); Appendix 3.
 - r. Andre Molitor, *L'Administration en Belgique* (Brussels: Centre de Recherche et d'information socio-politique, 1974).
 - s. Per Laegreid and Paul Roness, "De statliga anställda i Norge," in Lennart Lundquist and Krister Ståhlberg, *Byråkrater i Norden* (Åbo: Åbo Akademi, 1983).
 - t. Paolo Roberto Motta, "the Brazilian Bureaucratic Elite," unpublished ph. D. dissertation, University of North Carolina, 1972.
 - u. Krister Ståhlberg, "De statliga Anställda i Finland," in Lundquist and Ståhlberg, *op. cit.*
 - v. David R. Nachmias, "Israel's Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage," *Public Administration Review*, 51 (1991), p. 414.
 - w. George Vendendrakis and Catherine D. Papastathopoulous, "The Higher Civil Service in Greece," *International Review of Administrative Science*, 56 (1990), p. 474.

为了避免过于苛求官僚体系，我们应该指出，精英主义招募模式远非这些机制中根本的精英主义缺陷。这些官僚都是拜教育制度所赐，尽管许多工业化国家的政府努力普及专科教育，它仍然是中等和上等阶级独享的领地。鉴于绝大多数高级公务员职位的要求，无论他们是通才型还是专才型，都必须是真正的专科教育。而在多数国家——即便有社民主义历史的国家——只有比较少的工人阶级的子女才能获得上述机遇。事实上，教育的纽带可能是美国显示出积极状况的原因。美国的专科教育比其他国家都更容易获得，所以可能申请高级公务员职位的贫困者也更多。^[111]

表 3—7

高级公务员的教育水平

(%) 114

	英国 ^a 1967	美国 ^b 1984	法国 ^c 1984	德国 ^d 1983	瑞士 ^e 1987	加拿大 ^f 1977—1988	苏联 ^g 1950—1966	日本 ^h 1975—1986
高中	2	3	0	} 5	12	} 2	10	1
大学	27	10	7		42		50	—
研究生	52	55	93	29	45	34	} 40	99
研究生以上	19	32	—	66	—	65		—
总计	100	100	100	100	99	101	100	100

	韩国 ^j 1988	土耳其 ^j 1962	巴基斯坦 ^k 1948—1964	缅甸 ^l 1962	以色列 ^m 1969	荷兰 ⁿ 1988	芬兰 ^o 1977	中国 ^p 1989
高中	2	2	0	—	—	33	} 72	30
大学	1	—	—	24	49	} 67		8
研究生	} 97	98	35	76	28		21	47
研究生以上		—	65	—	23	7	15	
总计	100	100	100	100	100	100	100	100

	比利时 ^q 1973	意大利 ^r 1961	西班牙 ^s 1996	瑞典 ^t 1978	丹麦 ^u 1996	挪威 ^v 1970—1974	巴西 ^w 1972	希腊 ^x 1988	尼日利亚 ^y 1979—1983
高中	} 19	} 18	40	} 20	} 6	} 11	} 14	} 10	2
大学			—						
研究生	} 81	} 82	} 60	} 80	} 94	} 89	} 86	50	75
研究生以上								40	19
总计	100	100	100	100	100	100	100	100	96

资料来源：a. A. H. Halsey and I. M. Crewe, *Social Survey of the Civil Service*, Vol. 3, pt. 1 of *The Civil Service* (The Fulton Report) (London: HMSO, 1968), p. 64. 115

b. US Office of Personnel Management, *Statistics of Federal Civilian Workforce*, 1986 (Washington, DC: USOPM, 1986).

c. Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administratif de l'État* (Paris: Editions de Seuil, 1991).

d. Hans-Ulrich Derlien and Renate Mayntz, *Einstellungen der politisch-administrative Elite des Bundes 1987* (Bamberg: University of Bamberg, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, 1998).

e. Paolo Urio, *Sociologie politique de la haute administration publique en Suisse* (Paris: Economica, 1989).

f. Jacques Bourgault and Stéphane Dion, *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers 1867—1988* (Ottawa: Canadian Center for Management Development, 1991).

g. Philip D. Stewart, *Political Power in the Soviet Union* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1968), p. 142.

h. B. C. Koh, *Japan's Administrative Elite* (Berkeley: University of California Press, 1989), p. 221.

i. Pan S. Kim, "Who Serves the State: Educational Background of South Korean and Japa-



nese Bureaucrats," unpublished paper, Department of Urban Studies and Public Administration, Old Dominion University, 1991.

j. C. H. Dodd, "The Social and Educational Background of Turkish Officials," *Middle Eastern Studies*, 1 (1964), p. 273.

k. Ralph Braibanti, "The Higher Bureaucracy of Pakistan," in Ralph Braibanti, ed., *Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition* (Durham, NC: Duke University Press, 1966), pp. 279-281.

l. James F. Guyout, "Bureaucratic Transformation in Burma," in *ibid.*, p. 424.

m. Nimrod Raphaeli, "The Senior Civil Service in Israel; Notes on Some Characteristics," *Public Administration*, 48 (1970), p. 174.

n. F. Van der Meer and J. Raadschelders, "Senior Civil Service in the Netherlands," in E. C. Page and V. Wright, eds, *Bureaucratic Elites in West European States* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

o. Charles Debbasch, *La fonction publique en Europe* (Paris: CNRS, 1980); total civil service.

p. Xiaowei Zang, "Elite Formation and the Bureaucratic-Technocracy in Post-Mao China," *Studies in Comparative Communism*, 24 (1991), pp. 114-123.

q. Andre Molitor, *L'Administration en Belgique* (Brussels: Centre de recherche et d'information socio-politique, 1974).

r. Franco Ferraresi, *Burocrazia e politica in Italia* (Milan: Il Mulino, 1980).

s. I. Molina, "Spain: Still the Primacy of Corporatism," in E. C. Page and V. Wright, eds, *op. cit.*

t. Christofferson, "De statligt anstallida i Sverige," in Lennart Lundquist and Krister Ståhlberg, eds., *Byråkrater i Norden* (Åbo: Åbo Akademi, 1983).

u. H. N. Jensen and T. Knudson, "The Danish Central Administration," in E. C. Page and V. Wright, eds, *op. cit.*

v. Per Laegreid and Paul Roness, "De statligt anstallida i Norge," in *ibid.*

w. Paolo Roberto Motta, *The Brazilian Bureaucratic Elite*, unpublished Ph. D. dissertation, University of North Carolina, 1972.

x. George Vendendrakis and Catherine D. Papastathopoulos, "The Higher Civil Service in Greece," *International Review of Administrative Sciences*, 55 (1989), pp. 603-629.

y. Bola Dauda, "Fallacies and Dilemmas: The Theory of Representative Bureaucracy with a Particular Reference to the Nigerian Public Service 1950-1986," *International Review of Administrative Sciences*, 56 (1990), p. 477.

116 另一方面, 我们不当太快地消除官僚机构特别缺乏代表性而带来的所有弊端。所有的组织都倾向于自我复制, 所以必然会招募与在职者类似的员工。在高级职位的任命通常所需要的面试中, 这种组织偏见特别强烈; 许多国家对外服务的职位能够最为突出地体现人事选择中的阶级偏见。官僚还利用正式的规则, 诸如文凭的要求或者从一级公务员进入另一级别的困难 (例如, 《富尔顿报告》之前英国文职机构中的行政和执行阶层), 来保持招募的模式, 即便面临社会的民主化和许多西方社会的文化

也是如此。保持精英主义招募模式的趋势甚至不是有意的，那些进行招募的人可能仅仅因为头脑里有一个优秀的候选人的图像，这个图像排除了可能的非常优秀的来自工人阶级的人选。

教育

现在我们已经比较了解教育是描述公共管理者的一个重要特征，特别是那些层级较高的公务员。我们的资料虽然不是非常全面，但是对于文化和教育体制各异的教育水平也能得出某种印象。我们尝试尽可能将各种数据归类，使之可以进行跨国的比较并对多数读者来说有意义。这样做可能丧失一部分准确性，但是这一不足可以通过提高数据的可比性得到弥补。

对于行政人员选择过程中教育和阶级的关系的讨论，必然促使我们认为，高级公务员应当是受到良好教育的人。资料能够很好地证明这一假设。高级公务员相当普遍地拥有某种形式的专科教育，大多数完成该教育的人相当于获得学士文凭。有时候，这种教育可能局限于专门的行政院校，但是对多数行政官来说，专科水平的教育是必需的。即便是受教育者稀缺的欠发达国家也是这种情况。来自于阿巴贝克、帕特南和罗克曼的资料显示，公务员比经济领域类似的任职者受到更高的教育。^[112]可想而知，大多数国家都是这种情况，仅仅因为公务员任职的正式条件规定了上述教育资格。有趣的是，美国和加拿大这些常常被认为拥有更为“民主”的政治文化的国家，其缺乏专科教育的高级公务员的比例往往比其他多数工业化国家的更多。以色列的行政体制迄今为止最为开放，一部分原因是这是个新生的国家，另一部分原因是收入水平比较低。

高级公共行政官完成大学或同等教育后，通常进入更著名的学院或大学。例如，对英国文职机构的研究表明，2/3以上的高级公务员曾经进入牛津或剑桥。但是申请“牛津剑桥”（Oxbridge）研究生的公务员似乎有所减少。^[113]萨伯曼尼安（Subramanian）在对印度行政官背景的研究中提出，“绝大多数招募的人来自六所古老而知名的（大学）……在适当的院校接受教育的重要性是确定无疑的”^[114]。苏雷曼（Suleiman）也提出，大多数人——事实上 3/4 以上——都是在巴黎的法国国家行政学院



(Ecole Nationale d'Administration, ENA) 接受的大学教育。42%的人在巴黎 ENA 接受了全部的教育。后来的一个研究表明,一半以上的学生在巴黎 ENA 接受了全部的教育,另 1/4 的人在巴黎接受了高等教育。^[115]日本重点大学的主导性特别显著,东京大学和京都大学是高级公务员的主要来源。^[116]类似的模式呈现在当时韩国的汉城国立大学和希腊的雅典与萨罗尼加 (Salonika) 的大学。^[117]因此,在上述情况中,重要的不仅仅是进入大学而且是进入适当的大学,这一点是确定无疑的。

美国从大学招募的模式与别的政治体制有些不同。沃纳等人 (Warner et al.) 关于美国职业公务员毕业院校的 (有些过时的) 研究揭示,大的州立院校对行政官的教育有强烈的影响。^[118]如果排除对外服务的公务员,没有一所常青藤联盟的院校位于公务员所毕业的前十名院校之中,只有三所进入前三十名。然而,如果包括对外服务的公务员,有三所常青藤院校位居前十名,总共八所常青藤院校均在前三十名之中。后来的证据倾向于确认,大的州立院校特别是中西部院校是培养未来公务员的摇篮。这些资料似乎有助于理解比其他国家都更加开放的美国社会和行政体制。它还支持了下述观点,即,美国的公共管理是社会流动的重要途径,它也是我们讨论文职机构的代表性时需要审慎考虑的一个因素。

对行政官的教育背景提出的最后一个问题是,他们获得了什么类型的文凭。这里,我们感兴趣的是,行政官带入工作中的、作为大学教育结果的技术性或功能性知识的学位。我们已经描述过英国这个方面的情况,在表 3—7 和表 3—8 中将再现英国的状况,同时也显示了其他国家有效的资料。主要的区别出现在受教育的类型而非受教育的程度,在非随机的行政体系的案例中,很明显存在三个独特的教育文凭的类型。

英国体现了第一种模式,重点强调一般性教育、艺术和人文学科,相应地不太强调技术能力。如前所述,这反映了英国关于通才型行政官的定义。第二种模式的典型国家是德国、奥地利和瑞典。这些国家很重视法学训练,所以大约 2/3 的行政官有法学背景。其他人中的许多也有某种形式的专业资格,例如工程学、医药或教育学学位。法国与之有些类似,但是更进一步通过 ENA 为未来的高级行政官提供法学、管理和经济训练。上述所有制度都着重于公务员的法律角色,以至于这种教育模式对于在体制内获得成功至关重要。

表 3—8 高级公务员的大学专业 (针对那些有大学背景的人)

118

专业	英国 ^a 1970—1974	美国 ^b 1986—1988	德国 ^c 1987	日本 ^d 1986	韩国 ^e 1982	土耳其 ^f 1963	印度 ^g 1947—1963	加拿大 ^h 1977—1988
自然科学	26	32	8	23	5	34	33	28
社会科学	—	—	—	—	16	6	9	—
人文学科	52	23	—	18	13	13	21	42
经济和商务	—	28	18	—	32	16	36	53
法律	3	19	63	59	32	18	—	19
其他	18	—	12	—	15	13	1	—
总计	99	102	101	100	100	100	100	142
	瑞士 ⁱ 1987	以色列 ^j 1986	荷兰 ^k 1988	比利时 ^l 1976—1984	意大利 ^m 1972—1974	丹麦 ⁿ 1993	芬兰 ^o 1980	挪威 ^p 1980
自然科学	20	17	20	20	10	—	14	8
社会科学	7	21	39	28	—	11	19	26
人文学科	11	27	—	12	37	—	—	12
经济和商务	12	25	—	—	—	20	—	—
法律	49	10	32	35	54	10	43	38
其他	2	—	19	6	—	19	24	17
总计	101	100	100	101	101	100	100	101
	巴西 ^q 1972	希腊 ^r 1988	西班牙 ^s 1996	法国 ^t 第五共和国				
自然科学	22	14	20	2				
社会科学	22	} 67	5	42				
人文学科	—		7	7				
经济和商务	—	19	20	6				
法律	22	—	45	73				
其他	34	—	3	—				
总计	100	100	100	140				

资料来源: a. Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981), p. 52.

b. Joel D. Aberbach, Hans-Ulrich Derlien, Renate Mayntz and Bert A. Rockman, "Hauts fonctionnaires fédéraux américains et allemands: attitudes technocratiques et politiques," *Revue internationale des sciences sociales*, 12 (1990), p. 7.

c. Hans Ulrich Derlien and Renate Mayntz, *Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987* (Bamberg: University of Bamberg, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, 1988).

d. B. C. Koh, *Japan's Administrative Elite* (Berkeley: University of California Press, 1989) p. 137.

119

- e. Pan S. Kim, "Who Serves the State: Educational Backgrounds of South Korean and Japanese Bureaucrats," unpublished paper, Department of Urban Studies and Public Administration, Old Dominion University, 1991.
- f. Republic of Turkey, Office of the Prime Minister, State Institute of Statistics, Government Personnel Service Statistics 1 (Ankara: State Institute of Statistics, 1965), pp. 32-39.
- g. V. Subremanian, *Social Background of India's Administrators* (New Delhi, Ministry of Education, 1971), p. 155.
- h. Jacques Bourgault and Stéphane Dion, *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers 1867 to 1988* (Ottawa: Canadian Center for Management Development, 1991).
- i. Paolo Urio, *Sociologie politique de la haute administration publique en Suisse* (Paris: Economica, 1989), p. 40.
- j. David Nachmias, "Israel's Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage," *Public Administration Review*, 51 (1991), pp. 418-419.
- k. F. van der Meer and J. Raadschelders, "Senior Civil Service in the Netherlands," in E. C. Page and V. Wright, eds, *op. cit.*
- l. R. Depre and Annie Hondeghe, "Recruitment, Carrière et formation des fonctionnaires supérieurs en Belgique," in Desire De Saedeleer et al., *La haute fonction publique en Belgique et dans les pays industrialisés* (Brussels: International Institute of Administrative Science, 1988).
- m. Aberbach, Putnam and Rockman, *Bureaucrats and Politicians*.
- n. H. N. Jensen and T. Knudsen, "Danish Central Administration," in E. C. Page and V. Wright, eds, *op. cit.*
- o. Krister Stahlberg, "De statliga anställda i Finland," in *ibid.*
- p. Per Laegreid and Paul Roness, "De statligt anställda i Norge," in *ibid.*
- q. Paolo Toberto Matta, "The Brazilian Bureaucratic Elite," unpublished Ph. D. dissertation, University of North Carolina, 1972.
- r. George Venderdrakis and Catherine D. Papastathopoulos, "The Higher Civil Service in Greece," *International Review of Administrative Sciences*, 55 (1989), pp. 603-629.
- s. I. Molina, "Spain: Still the Primacy of Corporatism," in E. C. Page and V. Wright, eds, *Bureaucratic Elite in West European States* (Oxford University Press, 1999).
- t. L. Rouban, *Les Prefets de la Republique* (Paris: Cevipof, 2000).

美国和一些欠发达国家典型地体现了教育背景的第三种模式。这些国家的主要特征是，自然科学（包括工程学）背景在文职机构中的比例较高。如上所述，美国倾向于雇用具有专业背景而非一般资格的人从事专业工作。第三世界国家需要集中国家有用的科技人才并且最有效率地利用这一稀缺资源。这么做的一个方法就是，尽可能招募更多的人才到政府中，把政府当作分配社会资源的途径。而且，考虑到许多这样的国家不发达的经济状况，对受过教育的个人来说，唯一现实的职业选择恐怕就是为政府工作。^[119]很多政治考虑可能会妨碍欠发达国家的公共管理者充分发挥他们的能力，延缓执行社会和经济变革的计划。但是，这些资料揭示出，这些国家在管理者（特别是那些有用的受过教育和训练有素的人才）的意义上确实拥有一批生力军，能够带来社会经济改革的成功。

种族的代表性

在呈现文职机构背景资料时，需要考察的另一个问题是官僚的种族代表性。正如存在某种原因导致我们关注官僚基于社会阶级的代表性一样，我们也关注着社会不同的种族在招募中的平等性。我们可以推测，类似于阶级的模式，主流的社群在文职机构成员尤其是精英的职位上享有不相称的比例。如表3—9所示，上述猜测能够得到确证。在多数情况下，主流的种族、语言或宗教组织得到过度的代表。与社会阶级的研究发现一样，这可能是适用通常的教育标准的结果而非源于公然的歧视。

关于公共管理的种族代表问题有三个要点。第一，采用的资料首先针对的是高级员工。随着我们自上而下地深入研究官僚体系，组织代表性越来越重要而非越来越次要。我们已经提出，与顾客有关联的机构员工对于机构成功地为顾客服务非常关键。上述员工存在于下级公共机构这样有限的信息说明，他们比高层、管理性的职位更具有代表性。^[120]所以，这些下级职位也被认为比上层管理能更成功地与顾客打交道。仅仅因为与顾客打交道的人，只是更有代表性的下级员工，所以在大家看来公共机构并不是那么没有代表性。

122

关于种族和代表性的第二个要点是，它通常是社会试图管理严重的国内种族分裂而进行谈判的一个问题。在一些社会中——最明显的是比利时——上述情况发展为根据种族（比利时的情况是根据语言）分成几个部门，建立两个种族性的结构相同的单位而不是一个统一的单位，因为后者往往有利于某一种组织。同类模式的另一个变化是奥地利的办法，即在每个部门中根据种族，或者奥地利根据宗教或非宗教的偏好划分不同的岗位。^[121]同样地，黎巴嫩行政体系根据社会多种宗教组织划分岗位也是进行谈判的重要部分，如果不是这样，1975年以前将很少出现团结的局面。^[122]因此，在种族多元化的社会中，官僚机构并不必然缺乏代表性，但是平等的服务通常需要公开的谈判和对种族差异进行行政制度化的认同。

第三个要点是，即便存在积极的计划来招募少数种族的成员，他们也难以改变文职机构的代表性。援助行动计划似乎没有使美国文职机构招募非白人的情况发生变化。类似地，根据有利于特定“计划内的”以及历

表 3—9 公共管理的种族代表性

(%)

种族团体	美国 ^a			加拿大 ^b		以色列 ^c	马来西亚 ^d	印度 ^e	赞比亚 ^f		巴布亚新几内亚 ^g	
	全部	高级	全部	全部	高级	1985	1960	1974	全部	高级	全部	高级
多数派	63	8	73	1978	1977—1988	81	67	96	72	27	92	50
少数派	37	92	27	27	30	19	33	4	28	73	8	50
总计	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
南非 ^h 黎巴嫩 ⁱ 瑞士 ^j 尼日利亚 ^k												
全部	1989	1989	1989	1989	1989	1955	1992	1987	1987	1987	1988	1988
白人	41	82	82	马龙派	马龙派	40	法语	24	天主教	38	伊博族	18
有色人种	17	3	3	逊尼派	逊尼派	27	德语	72	新教	58	豪萨族/富拉尼族	6
亚裔	4	1	1	什叶派	什叶派	4	意大利语	4	其他/未知	4	约鲁巴族	54
黑人	38	14	14	希腊正教	希腊正教	12	罗马语	—	其他/未知	—	其他/未知	22
总计	100	100	100	希腊天主教	希腊天主教	9	—	—	—	—	—	—
				德鲁兹派	德鲁兹派	7						
				总计	总计	99	总计	100	总计	100	总计	100

资料来源: a. United States Office Personnel Management, *Affirmative Employment Statistics* (Washington, DC: USOPM, biennial); minority=non-white.

b. P. K. Kuruvilla, "Public Sector Recruitment in Canada," *Indian Journal of Public Administration*, 26(1980), p. 86 Jacques Bourgault and Stéphane Dion, *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers 1897—1988* (Ottawa: Canadian Center for Management Development, 1991); minority=francophone.

c. David Nachmias, "Israel's Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage," *Public Administration Review*, 51(1991), p. 415; minority=Sephardim.

d. Robert O. Tilman, "Public Service Commissions in the Federation of Malaya," *Journal of Asian Studies*, 10(1961), p. 194; minority=non-Malays.

e. B. A. V. Sharma and K. M. Reddy, *Reservation Policy in India* (New Delhi: Light and Life, 1982); minority= scheduled castes and tribes.

f. Dennis O. Dresang, *The Zambia Civil Service* (Nairobi, 1975); minority=non-Zambian.

g. P. Pitil, "Public Personnel Administration," in O. P. Dwevedi and Nelson E. Paulia, eds, *The Public Service of Papua New Guinea* (Boroko; Administrative College of Papua New Guinea, 1986), p. 168; minority= expatriates.

h. Sunette van der Walt, "Employment in the Public Service of South Africa," *SAIPA*, 27(1992), p. 23.

i. Ralph E. Crow, "Confessionalism, Public Administration and Efficiency in Lebanon," in Leonard Binder, ed., *Politics in Lebanon* (New York: John Wiley, 1966), p. 172.

j. R. E. Germann, *Administration Publique en Suisse* (Berne: Haupt, 1996), p. 155.

k. Bola Dauda, "Fallacies and Delimmas: The Theory of Representative Bureaucracy with a Particular Reference to the Nigerian Public Service 1950—1986," *International Review of Administrative Sciences*, 56(1990), 467—495; approximate figures based on state of origin.

史上遭受歧视的种姓和部落的法律条款，印度吸收了少数公务员，包括人数更少的高级公务员。^[123]与公务员根据阶级来代表一样，教育和其他社会障碍能够产生更大的影响，胜过法律为了更大的种族代表性而发挥的特定作用。

关于文职机构种族代表性的最后一点是，文职机构能够促进少数民族的社会进步，部分原因来自于相对客观的招募标准。例如，黑人和拉美裔美国人在美国文职结构中仅构成相当小的部分，但他们事实上却高于在整个经济中的就业比例。对于非白人在白领和管理职位中的就业，上述情况完全属实，尽管公共机构的薪水相对降低，尽管商务对于少数民族雇员愈加开放，使得美国公共机构的职业显得不那么吸引人。同样，文职机构也服务于意大利南部贫困人口的社会和经济进步。1978年，56%的意大利公务员来自于南部半岛和西西里地区，而只有33%的人口居住在那里。^[124]即便是北部政治团体越来越憎恨受到南方人的统治而不断施加压力，这种地区性招募的模式恐怕也不会迅速改变。^[125]

欧共体提供了政治体制试图确保公共服务平等招募的一个特殊的案例。共同体法律和规定要求，公务员的招募应该与成员国人口相称，但是，在欧共体文职机构（见表3—10）中，成员国提供的人口数量与获得的职位普遍地不成比例。鉴于大多数欧共体办公室坐落于布鲁塞尔和卢森堡，所以毫不奇怪比利时和卢森堡的雇员比较多，但是欧共体高级公务员的来源也有很大的差异。西班牙在所有层级的欧共体机构中明显地代表不足，英国和德国次之。这种模式可能既关系到高级公务员职位对不同国家的吸引力——在职业和经济的意义上，也关系到确保所有国家在欧共体布鲁塞尔办公室的高级职位中都有自己的代表。不同的招募也反映了某些国家的一个政治问题——这些国家认为它们没有获得非常好的职位，认为欧共体的决策者背弃了它们。

123

表 3—10 各国在欧共体文职机构的职位与人口 (%)

	高级职位	职位总数	人口
比利时	7.9	12.0	3.1
丹麦	3.6	6.5	1.6
法国	17.8	15.2	17.2



续前表

	高级职位	职位总数	人口
德国	15.5	10.2	18.9
希腊	5.6	6.2	3.1
爱尔兰	3.6	2.0	1.1
意大利	12.5	17.3	11.5
卢森堡	2.3	8.7	0.1
荷兰	5.6	6.3	4.5
葡萄牙	4.3	3.7	3.2
西班牙	6.3	3.9	12.0
英国	14.9	8.1	17.6

资料来源：House of Lords Select Committee on the European Communities, 11th Report, *Staffing of Community Institutions*, HL66 (London: HMSO, 1986).

性别平等

最后一个代表性的维度是性别。女性待遇平等的问题在所有的社会和政治生活层次都越来越重要，公共管理也不例外。总的来说，文职机构的问题并非女性雇员的总体数量问题。多数政府已经雇用了大量的女性，很多国家女性雇员占半数以上。^[126]即便是历史上平等对待女性的国家，女性雇员上也有增加。^[127]性别平等问题的核心首先在于女性雇员从事的职位类型。女性构成公共机构雇员的较大比例，一些国家是一半以上，但她们集中于下级的职位。几乎所有国家文职结构的大多数女性都被雇用到较低级别的工作，例如科员和打字员，而很少进入高级公务员行列。

表 3—11 清楚地显示了公共机构女性雇员的总数和政府高级职位的女性数量。尽管在某些情况下一半以上的文职机构雇员是女性，但是高级职位女性雇员的比例从没有超过 15%。只有挪威达到了 15% 的比例，而高级职位女性雇员的平均比例却只有 4.6%。^[128]女性在国家以下的层级中比例较高，德国某些州 1/4 以上的高级雇员是女性。^[129]但是，高级公务员中女性的比例在迅速增加。

表 3—11

文职机构中的女性雇员

(%) 125

国家和地区	文职机构任职总数	高级公务员数量
澳大利亚	39	2
比利时	40	7
加拿大	47	23
捷克斯洛伐克	67	—
芬兰	51	4
法国	48	13
希腊	31	7
瓜德罗普岛	51	—
圭亚那	39	—
中国香港	—	7
以色列	52	3
意大利	35	4
荷兰	19	2
新西兰	—	2
挪威	47	15
西班牙	14	—
瑞典	42	5
瑞士	26	2
英国	55	7
美国	51	16
德国	47	9

资料来源: Charles Debbasch, ed., *La fonction publique en Europe* (Paris: CNRS, 1981); Andre Molitor, *L'Administration de la Belgique* (Brussels: Centre de recherche et d'information sociopolitique, 1974); Per Laegreid and Johan Olsen, *Byråkrati og Beslutninger* (Bergen: Universitetsforlaget, 1978); John P. Burns, "The Changing Pattern of Bureaucratic Representation: The Case of the Hong Kong Civil Service," *Indian Journal of Political Science*, 27 (1981), pp. 398-429; Royal Commission on Australian Government Administration, *Report*, appendix 3 (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1976); P. K. Kuruvilla, "Public Sector Recruitment in Canada: Some Perspectives and Problems," *Indian Journal of Public Administration*, 26 (1980), pp. 62-90; Jacques Bourgault and Stéphane Dion, *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers 1867-1988* (Ottawa: Canadian Center for Management Development, 1991); Phillipe Clerdieu and Christian Theresine, "La fonction publique en Guadeloupe-Comparisons avec les autres DOM," *Revue Française d'Administration Publique*, 31 (1984), pp. 89-120; *La fonction publique de L'État* (Paris: La Documentation Française, 1998); Richard Rose et al., *Public Employment in Western Nations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985); David Nachmias, "Israel's Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage," *Public Administration Review*, 51 (1991), p. 415; Robin Williams, "The Staffing and Structure of the Public Sector," in R. M. Alley, ed., *State Servants and the Public in the 1980s* (Wellington: New Zealand Institute of Public Administration, 1986); US Office of Personal Management, *Affirmative Employment Statistics* (Washington, DC: USOPM, biennial); Data from Comparative Public Service Project, Department of Politics, University of Strathclyde.



与阶级和种族的代表性情况类似，我们必须考察所发现的招募模式是否根源于歧视或其他的社会、经济和历史因素。尽管文职机构可能比其他行业更加开放，但是很难反驳政府机构高级职位的招募公然歧视女性的论点。另外，从历史上看，很少的女性能够不断奋斗，进入到高级职位中，或者根本不具有必需的教育资格。随着公开的歧视越来越少，更多的女性踏入高级职位的起点，并在职业阶梯上不断攀升，仍然需要时间。诸如美国这样拥有更为开放的职业结构的国家，将能迅速适应上述变化，而拥有封闭式结构的国家则需要更多时间建立开放的职业阶梯。

小结

关于公共管理的构成和代表性，这里强调一些一般性的结论。首先，尽管公共管理可能是代表性较低的机制，但是他们与同一国家内其他公共精英的代表性差别不大。例如，帕里斯（Parris）认为，最起码英国下院议员的代表性类似于文职机构的行政阶层，如果前者不是比后者更不具有代表性的话：

如果行政阶层中牛津毕业生比例过高，那么下院的情况也是如此。应该责怪的是选民，他们做出了上述错误的选择，如同行政专员们一样。如果拥有科学和技术背景的公务员人数太少，同样的批评也可以适用于工业的管理者。因此，公共机构和私人机构的管理反映了组织良好运作所必需的社会价值。^[130]

126

简而言之，精英不具有代表性，仅仅因为精英之作为精英的功能。在社会中获得成功，关系到社会背景、教育机会和兴趣，社会选择的统治精英在很多方面与任命的统治精英其实没什么不同——起码在社会背景和教育背景的意义上。公共生活中精英主义的危险和缺乏代表性是普遍的，不是公共管理所独有。他们不过是在公共管理中表现得更为明显，因为公共管理强调功绩标准和公开招募，促使它在人员选择方面成为更加公开民主的机制。但是，正如马克斯·韦伯所指出的：

关于专业技能的考试制度，民主采取了模棱两可的态度。一方面，这种考试制度意味着，或者至少看起来意味着，在贵族统治的所有社会阶层中选择合格的人。但另一方面，民主担心考试和教育的专利将产生一个特权“阶层”，所以又反对该制度。^[131]

这些话不应该用来证实官僚通常的精英主义实践的无辜，而是提供了一个视角，把官僚的代表性和缺乏代表性的问题置于更为清晰的视野中。另外，我们应该记住，大多数关于文职机构缺乏代表性的研究，都是针对高级公务员的研究，文职机构的总体状况往往更具有代表性。由于下级公务员直接与顾客打交道，政府可能事实上变得更有代表性，甚至比它本身更为民主。

其次，关于行政官尤其是高级行政官的社会阶层、种族背景的所有问题，可能都是对机制的错位的攻击。很多分析显示，社会背景对公共机构的行为产生相当微小的影响。对议员、法官和行政官来说，都是如此。一个更重要的行为决定因素似乎是组织的性质和机构的目标。这对高级公务员尤为真实；下级公务员需要更大的代表性，仅仅为了能够恰当地对待机构所服务的顾客。这不是说机构一方仅仅需要摆出装饰性的姿态，而是真正地需要与顾客沟通并服务于他们。但是，比较一般的观点也认为，为了改变公共管理的政策结果，不仅需要逐步地从一个阶级扩大为从整个社会招募行政官，还需要做得更多。机构的操作流程、组织普遍的保守趋势、组织社会化的过程，都倾向于抑制机构内个人的变化，此处暂不考虑他们的社会背景。因此，改变政策将是一个相当困难的问题，也是本书其他文字将深入研究的问题。

公共政策确实涉及人的因素。通过讨论传统官僚模式的前景，本章开始考察人的差异与变化。然而，价值、动机和目标的差异可能与社会背景的不同一样多（或者更多）。在讨论公共管理的激励结构和社会的行政文化时，我们已经简要地触及了该问题。因此，对招募的研究需要深刻剖析进入行政职业的人的性质，不仅了解他们来自于哪里，更重要的是确认他们（以及社会）将去向何方。相关的价值除了个人所执行项目的价值，还应该扩展到官僚的责任和对官僚的政治控制等问题。这些价值并不必然涉及教育或背景，却必然涉及为了在政府工作尤其是在一个民主的政府中工



作而进行招募的适当性。

注释

[1] Max Weber, "Bureaucracy," in H. H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1964), pp. 196–244; Frederick W. Taylor, *Principles and Methods of Scientific Management* (New York: Harper, 1911).

[2] Robert D. Putnam, "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe," *British Journal of Political Science*, 3 (1973), 275–290; Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981).

[3] Herbert Kaufman, "Emerging Conflicts in the Doctrine of Public Administration," *American Political Science Review*, 50 (1956), 1059–1073.

[4] 即便在南非，公共机构平等招募与援助行动的问题也被纳入了日程。参见 the special issue of SAIPA (South African Institute of Public Administration), 27 (1992).

[5] Ari Hoogenboom, *Outlawing the Spoils* (Urbana, IL: University of Illinois Press, 1968); Jane Caplan, "Profession as Vocation: The German Civil Service," in G. Cocks and K. Jarusch, *German Professions, 1800—1950* (Oxford: Oxford University Press, 1990).

[6] 参见 Paul C. Light, *Thickening Government* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1997).

[7] 一些比较小规模的体系，例如芬兰，政治任命的职位比英国还少，以至于部长发现他们根本没有足够的决策支持。

[8] Chris Skelcher, *The Appointed State: Quasi-Governmental Organizations and Democracy* (Buckingham: Open University Press, 1997).

[9] 参见 Bernard S. Silberman, *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain* (Chicago: University of Chicago Press, 1993).

[10] 这些政治任命的人通常在人事办公室或部长办公厅工作。就法国而言，可参见 Monique Dagnaud and Dominique Mehl, "L'Elite de la Cohabitation," *Pouvoirs*, 42 (1987), 137–153; 也可参见 Axel Mursweick, "Policy Advice and Decision-making in the German Federal Bureaucracy," in B. Guy Peters and Anthony Barker, eds, *Advising West European Governments* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993).

[11] 参见 B. Guy Peters and Jon Pierre, *The Politicization of the Civil Service?* (forthcoming).

[12] Skelcher, *op. cit.*

[13] J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy* (Yellow Springs, Ohio: Antioch University Press, 1944); Kenneth J. Meier, "Representative Bureaucracy: An Empirical Assessment," *American Political Science Review*, 69 (1975), 526-542.

[14] 比如, 可参见 Ellen E. pinderhughes, "The Delivery of Child Welfare Services to African American Clients," *American Journal of Orthopsychiatry*, 61 (1991), 599-605; Laura A. Schmidt, "Problem Drinkers and the Welfare Bureaucracy," *Social Service Review*, 64 (1990), 390-406; David Burn, "Ethical Implications of Cross-Cultural Counseling and Training," *Journal of Counseling and Development*, 70 (1992), 578-583. 128

[15] T. Edward Kellough, "Affirmative Action in Government Employment," *The Annals*, 583 (September, 1992), 117-130.

[16] B. A. V. Sharma and K. M. Reddy, *Reservation Policy in India* (New Delhi: Light and Life, 1982).

[17] 围绕着欧共体人事问题经常发生激烈的政治行动是这个观点的一个例证。参见 Morten Egeberg, "Organization and Nationality in European Commission Service," Paper presented at ECPR Joint Sessions Bourdeaux, France, April, 1995. 这些政治任命被认为是社群影响国家的重要因素。

[18] 关于作为“模范雇佣者”的政府的争论, 参见 P. B. Beaumont, *Government as Employment-Setting an Example?* (London: Royal Institute of Public Administration, 1981).

[19] John O'Leary, "Four-year Study Looks for Bias in Entry to Oxford," *The Times* 14 August, 2000.

[20] 比如, 可参见 Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'état* (Paris: Minuit, 1989), pp. 101-139.

[21] 参见 Xiaowei Zang, "Elite Formation and the Bureaucratic-Technocracy in Post-Mao China," *Studies in Comparative Communism*, 24 (1991), 114-123.

[22] Samuel J. Eldersveld, *Political Elites in Modern Societies: Empirical Research and Democratic Theory* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1989).

[23] Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1967), p. 44.

[24] 参见 Albert Somit and Stephen A. Peterson, "Political Socialization of US and Japanese Adults," *Comparative Political Studies*, 13 (1980), 3-32.

[25] 这有一部分可能是自助。成功的工人阶级或少数派成员可以说他们“形成了那些意识”, 如果其他人也有能力和决心的话, 也可以这么说。

[26] 参见 Jack Rabin, ed., "The Future of Affirmative Action and Equal Employment Op-



portunity: A Symposium," *Review of Public Personnel Administration*, 4 (1984), 1-82.

[27] 典型的表述, 参见 Anthony Downs, "Why the Public Budget is Too Small in a Democracy," *World Politics*, 12 (1960), 541-563.

[28] 美国里根政府一位官员说他想要合格的公务员, 以便让 "最优秀和最聪明的人" 能够进入私人机构。Terry W. Culler, "Most Federal Workers Need Only be Competent," *Wall Street Journal*, 21 May 1986.

[29] F. F. Ridley, *Specialists and Generalists: A Comparative Study of the Civil Service at Home and Abroad* (London: Routledge and Kegan Paul, 1968).

[30] Sir Stafford Northcote and Sir Charles Trevelyan, *Report on the Organization of the Permanent Civil Service*, reprinted in *Committee on the Civil Service Report* (the Fulton Committee), Vol. I. Appendix B (London: HMSO, 1968).

[31] 参见 John Garret, *Managing the Civil Service* (London: Heinemann, 1980).

[32] Hans-Ulrich Derlien, "Repercussions of Government Change on the Career Civil Service of West Germany: The Case of 1969 and 1982," *Governance*, 1 (1988), 50-78.

[33] Aberbach, Putnam and Rockman, *Bureaucrats and Politicians*, p. 52; James W. Fesler, "The Higher public Service in Western Europe," in Ralph Clark Chandler, ed., *A Centennial history of the American Administrative State* (New York: Free Press, 1987).

[34] Heinrich Neisser, "Die Rolle des Burokratie," in Heinz Fischer, ed., *Das politische System Osterreichs* (Vienna: Europaverlag, 1978).

[35] 成员当中几乎 1/3 高级执行官是科学家或工程师, 另外 1/4 拥有其他的专业资格。US Office of Personnel Management, *The Fact Book: Federal Civilian Workforce* (Washington, DC: OPM, June, 1992).

129 [36] Serge Salon, "Recrutement et formation," in *La Fonction Publique*, Vol. 2 (Paris: Les cahiers Français, 197, 1980), 2-7.

[37] 极端地看, 拉丁美洲的官僚机构仍然认为自己受到一个半世纪以前的殖民经验的影响。参见 M. Hanson, "Organizational Bureaucracy in Latin America and the Legacy of Spanish Colonialism," *Journal of Inter-American Studies*, 16 (1974), 199-219. 从另一个极端看, 东欧国家的官僚机构刚刚告别按照苏联的模式训练的历史。参见 Jaroslaw Piekalkiewicz and Christopher Hamilton, *Public Bureaucracies Between Reform and Resistance* (Providence, RI: Berg, 1991).

[38] Fred A. Clemente, "Philippine Bureaucratic Behavior," *Philippine Journal of Public Administration*, 15 (1971), 119-147.

[39] Harry Taylor, "Public Sector Personnel Management in Three African Countries: Current Problems and Possibilities," *Public Administration and Development*, 12 (1992),



193-208.

[40] 参见 John A. Armstrong, *The European Administrative Elite* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1974); Rolf Torstendahl, *Bureaucratization in Northwestern Europe, 1880—1985: Domination and Governance* (London: Toutledge, 1991).

[41] Jerry Hough and Merle Fainsod, *How the Soviet Union is Governed* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1979); E. Huskey, *Executive Power and Soviet Politics: The Rise and Decline of the Soviet State* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1992).

[42] Kenneth Liberthal and Michel Oksenberg, *Policymaking in China: Leaders, Structures and Processes* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988).

[43] T. H. Rigby, *Political Elites in the USSR: Central Leaders and Local Cadres from Lenin to Gorbachev* (Aldershot: Edward Elgar, 1990).

[44] Jerry F. Hough, *The Soviet Prefects* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1969), pp. 292-305.

[45] Rolf H. W. Theen, "Party and Bureaucracy," in *The Soviet polity in the Modern Era*, Erik P. Hoffman and Robbin F. Laird, eds (New York: Aldine, 1984), pp. 254-265.

[46] 法律严格要求禁止公然采用庇护的方式安排职位。“瑞典”模式在右翼政府大选之前也开始改革。T. Petterson and K. Geyer, *Varderingsforandringar i Sverige: Densvenska modellen, individualism och rattvisa* (Stockholm: Brevskolan, 1992).

[47] Klaus von Beyme and Manfred Schmidt, *Policy and Politics in the Federal Republic of Germany* (London: Gower, 1985).

[48] Paolo Urio et al., *Sociologie politique de la haute administration publique de la Suisse* (Paris: Ecomomica, 1989).

[49] Wolfgang Pippke, *Karrierdeterminanten in der offentlichen Verwaltung* (Baden-Baden: Nomos, 1975).

[50] Jean-Louis Quermonne, *L'Appareil Administratif de l'Etat* (Paris: Editions de Seuil, 1991), pp. 185-186.

[51] 这被认为是“从天堂降落”。参见 Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1982), pp. 65ff.

[52] 参见 G. Calvin Mackenzie, *The Politics of Presidential Appointments* (New York: The Free Press, 1981); *The In and Outers* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1987).

[53] 但是, 该行动缺乏军工复合体的批评家的尖锐声音。其他政府机构的管制没有这么严格。参见 US General Accounting Office, *DOD Revolving Door: Process Have Improved but Post-DOD Employment Reporting Still Low* (Washington, DC: USGAO, 1989), Report



GAO/NSIAD 89-211.

[54] Kenneth Kernaghan, "Promoting Public Service Ethics: The Codification Option," in Richard A. Chapman, ed., *Ethics in Public Service* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1993).

[55] 这远远不是彻底的成功。参见 Harvey Feigenbaum, *The Politics of French Oil* (Princeton: Princeton University Press, 1986).

130 [56] 瑞典该职业的独特性开始发生变化。试图对公务员采用管理主义的角色概念,使体系向外来者打开了大门,尽管这并非倡议者所希望。

[57] Kieran Walsh and John Stewart, "Change in the Management of Public Services," *Public Administration*, 70 (1992), 499-518.

[58] 20 世纪 80 年代,一些行政体系的管理主义改革试图对外界开放公共服务,尤其是从商务方面开放。参见 Andrew Massey, *Managing the Public Sector* (Aldershot: Edward Elgar, 1993).

[59] Peta E. Sherif, "Outsiders in a Closed Career: The Example of the British Civil Service," *Public Administration*, 50 (1972), 397-418.

[60] 参见 Anne Davies and John William, *What Next?: Agencies, Departments and the Civil Service* (London: Institute for Public Policy Research, 1992).

[61] D. Soderlind and O. Petersson, *Svensk förvaltningspolitik* (Uppsala: Diskurs, 1988), p. 169.

[62] Paolo Urio et al., *op. cit.*, p. 46.

[63] Hugh Heclo, *A Government of Strangers* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1978).

[64] 随着任命者人数增加,公务员经验减少,许多人由于低工资和士气低落离职,体系的持续性越来越受到威胁。

[65] Jean-Luc Bodiguel, "A French Style Spoils System," *Public Administration*, 61 (1983), pp. 295-300; Monique Dagnaud and Dominique Mehl, "L'élite rose confirmée," *Pouvoirs*, 50 (1989), 149ff.

[66] 详细的描述,参见 B. C. Koh, *Japan's Administrative Elite* (Berkeley, CA: University of California Press, 1989), Chapter 8.

[67] Hans-Ulrich Derlien, "Wer macht in Bonn Karriere? Spitzenverbände und ihr beruflicher Werdegang," *Die öffentliche Verwaltung*, 43 (1990), 311-319.

[68] 这个数据包括学校教师、低级公务员以及高级公务员;一份权威的引证称,1/3 以上的议员来自于高级公务员队伍。Russel J. Dalton, *Politics in Germany*, 2nd edn (New York: HarperCollins, 1993), pp. 216-220.



[69] Peter B. Clark and James Q. Wilson, "Incentive Systems: A Theory of Organizations," *Administrative Science Quarterly*, 6 (1962), 129-166.

[70] Hood and Peters, *op. cit.*

[71] Charles H. Levine, "The Quiet Crisis of the Civil Service," *Governance*, 1 (1988), 115-143.

[72] National Personnel Authority, *Handbook on Japan's Civil Service Statistical Overview*, (Tokyo: National Personnel Authority, 1990).

[73] Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967), pp. 96-101.

[74] Christopher Hood, "De-Sir Humphreying the Westminster Model of Bureaucracy," *Governance*, 3 (1990), 205-214.

[75] 关于非量化激励的视角, 参见 Direction Generale de l'Administration et de la Fonction Publique, *Les Administrateurs civils dans les services centraux de l'Etat face a leur carriere et a leur travail* (Paris: La Documentation Francaise, 1991).

[76] 20 世纪 90 年代法国官僚机构的特征不如过去明显。参见 Jean-Luc Bodiguel and Luc Rouban, *Le fonctionnaire detrone?* (Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1991).

[77] 自我发展的因素对意大利来说特别重要, 那里的文职机构被认为是国家南部地区的人们经济进步的途径。参见 Sabino Cassese, "The Higher Civil Service in Italy," in Ezra N. Suleiman, ed., *Bureaucrats and Public Policy* (New York: Holms and Meier, 1984).

[78] Beverly Alban Metcalfe, "What Motivates Managers: An Investigation by Gender and Sector of Employment," *Public Administration*, 67 (1989), 95-108.

[79] Jak Jabes and David Zussman, "Motivation, Rewards and Satisfaction in the Canadian Federal Public Service," *Canadian Public Administration*, 31 (1988), 204-225.

[80] Leslie L. Roos and Noralou P. Roos, *Managers of Modernization: Organizations and Elites in Turkey* (Cambridge, MA: Harvard university Press, 1971).

[81] Ben Toss Schneider, *Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991); Fernando Uri-coechea, *Estado y burocracia en Colombia* (Bogota: Universidad Nacional de Colombia, 1986).

[82] M. A. H. Wallis, *Bureaucracy: Its Role in Third World Development* (London: Macmillan, 1989).

[83] Robert N. Kearney and Richard L. Harris, "Bureaucracy and Enviroment in Ceylon," *Journal of Commonwealth Political Studies*, 2 (1964), 254-255.

[84] *ibid.*, p. 255.

[85] John W. Thomas and Merilee S. Grindle, "After the Decision: Implementing Policy



Reforms in Developing Countries,” *World Development*, 18 (1990), 1163–1181.

[86] 参见 Patricia W. Ingraham, “Building Bridges or Burning Them?: The President, the Appointees and the Bureaucracy,” *Public Administration Review*, 47 (1987), 425–425.

[87] M. S. Voslenski, *Nomenklatura: The Soviet Ruling Class* (Garden City, NY: Doubleday, 1984), Bruno Rizzi, *The Bureaucratization of the World* (New York: Free Press, 1985).

[88] Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964), pp. 228–229.

[89] 幸或不幸的是，最近公共机构收入问题的政治化使得政府政治和行政官员的收入对公众更加公开。参见 Christopher Hood and B. Guy Peters, eds, *The Rewards of High Public Office* (London: Sage, 1993).

[90] 但是，即便在这里，一个公共机构的雇员也有特定的义务和责任。政府办公室的秘书可能打印无数的高度政治敏感性的文字，所以被认为应该保持适当的自由裁量，不将自己所看到的复述给他人。

[91] Peter M. Benda and Charles H. Levine, “Reagan and the Bureaucracy: The Bequest, the Promise, the Legacy,” in Charles O. Jones, ed., *The Reagan Legacy* (Chatham, NJ: Chatham House, 1988).

[92] Siv Gustaffson, *Lonebildning och lonestruktur inom den statliga sektorn* (Stockholm: Almqvist and Wicksell, 1972); INSEE, “Remunerations des Agents de l’Etat en 1987 et 1988,” *INSEE Premiere*, 50 (1989), 1–4.

[93] 据报道，一个瑞典公务员在一次会议上曾对私人机构的同行说，他希望给他的评价比他本人的表现好两倍，因为这样他将获得两倍的报酬。参见 Barbara Czarniawska, “The Ugly Sister: On the Relationship of the Private and the Public in Sweden,” *Scandinavian Journal of Management Studies*, (1985), p. 93.

[94] *Review Body on Top Salaries, Report No. 33*, Cmnd. 2015 (London: HMSO, 1992) 报告称，1985—1992 年期间，高级公务员的实际收入下降了 3%，与之相反，私人机构高级经理的收入上升了 41%。

[95] Christopher Hood, “Rewards at the Top,” in Hood and Peters, *Reward of High Public Office*.

[96] Peter S. Heller and Alan A. Tait, *Government Employment and Pay: Some International Comparisons* (Washington, DC: International Monetary Fund, 1983).

[97] J. L. Fallick and R. F. Elliott, *Incomes Policies, Inflation and Relative Pay* (London: George Allen and Unwin, 1981).

[98] Renk Robough and Wendy Kooistra, “Rewards in the Public Sector: The Case of the

Netherlands,” Paper presented at Conference on the Rewards of Higher Public Office, Erasmus University/Riksuniversiteit Leiden, February, 1993.

[99] Desmond S. King and B. Guy Peters, “Rewards of Higher Public Office: The United States,” in Hood and Peters, *The Rewards of Higher Public Office*.

[100] Hans Ulrich Derlien, “The Structure and Dynamics of the Reward System for German Bureaucratic and Political Elites,” in Christopher Hood and B. Guy Peters, *The Rewards of Higher Office* (London: Sage, 1993).

[101] 在诸如瑞典、挪威和荷兰这样的国家，历史上公共机构的工资低而有差异，整个经济领域则是“固定”工资，上述情况也确实存在。Per Laegreid, “Lønspolitiske reformforsøk i staten,” *LOS Senteret Notat* No. 52 (Bergen: LOS Center, 1989); Lennart Lundquist, *Ambetsman eller director* (Stockholm: Norstedts, 1993); Robough and Kooistra, “Rewards in the Public Sector: The Case of the Netherlands,” in Christopher Hood and B. Guy Peters, *Rewards of High Public Office* (London: Sage, 1994). 132

[102] Luc Rouban, “Rewards of High Public Offices in France: Political Arguments and Institutional Changes,” in Christopher Hood and B. Guy Peters, *The Rewards of High Public Office* (London: Sage, 1994); Marlene Brans, “Public Office and Private Rewards: Rewards for High Public Office in Belgium,” in Hood and Peters.

[103] On Sweden, see Maivor Sjolund, *Statens Lønepolitik 1966—1988* (Stockholm: Publica, 1988).

[104] 参见 James L. Perry, “Merit Pay in the Public Sector: The Case for a Failure of Theory,” *Review of Public Personnel Administration*, 7 (1986), 57–69.

[105] International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook*, Vol. 14 (Washington, DC: International Monetary Fund, 1990). 任何发达国家大部分的总体支出都是可转移费用 (transfer expenditure), 例如养老金和其他社会福利。这些远远超过公务员的费用。

[106] 同上。从某个角度看，政府可能成为就业的最后一个避难所，以便防止城市人口失业水平过高。另外，公然的腐败和把朋友和支持者塞进公共机构也是数据膨胀的原因。

[107] Christopher Hood and B. Guy Peters, *The Rewards of High Public Office* (London: Sage, 1994).

[108] Jean-Luc Bodiguel, “Nouveaux concours, nouveaux enarques,” *La Revue Administrative*, 186 (1978), 610–618. 直接进入者的数字有所增加，例如进入财务流通的庞大机构中。

[109] Wolfgang Zapf, *Wandlungen der Deutschen Elite* (Munich: Piper, 1966), pp. 180–182. Derlien 和 Mayntz 后来的研究发现，只有 5% 的高级公务员拥有工人阶级的背景。Hans-

Ulrich Derlien and Renate Mayntz, *Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes* 1987 (Bamberg: Universität Bamberg, Lehrstühle für Verwaltungswissenschaft, 1988).

[110] Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981). 也可参见 Bodiguel and Rouban, *Le fonctionnaire detrone*, pp. 104–110.

[111] 即便美国高等教育是付费的而许多欧洲国家都是免费的, 情况也是如此。

[112] Aberbach, Putnam and Rockman, *Bureaucrats and Politicians*, pp. 48–49.

[113] Gavin Drewry and Tony Butcher, *The Civil Service Today*, 2nd edn (Oxford: Blackwells, 1991); Nicholas Holgate, “Is Fifty-Nine Percent Enough?,” *FDA News* (June, 1990), 2.

[114] V. Subramanian, *The Social Background of India's Administrators* (New Delhi: Ministry of Information and Broadcasting, 1971), p. 39.

[115] Pierre Bourdieu, *La Noblesse de L'Etat* (Paris: de Minuit, 1989) .

[116] Koh, *Japan's Administrative Elite*, pp. 86–94.

[117] Pan S. Kim, “Who Serves the People: Educational Backgrounds of South Korean and Japanese Bureaucrats,” unpublished paper, Old Dominion University, Department of Public Administration, 1990; George Vernardakia and Catherine D. Papastathopoulos, “The Higher Civil Service in Greece,” *International Review of Administrative Sciences*, 55 (1989), 603–629.

[118] W. Lloyd Warner, *The American Federal Executive* (New Haven: Yale University Press, 1963), p. 372.

[119] 批评家认为, 国家主导是这些国家社会经济发展的主要障碍。

[120] 如上所述, 代表性对于公共机构的这个层级来说可能特别重要。参见 M. Adler and S. Asquith, *Discretion and Power* (London: Heinemann, 1981).

133 [121] 这种实践越来越不是建构而成的。参见 Barbara Liegl and Wolfgang C. Mueller, “Senior Officials in Austria,” in Edward C. Page and Vincent Wright, eds, *Bureaucratic Elites in Western European States* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

[122] Ralph E. Crow, “Confessionalism, Public Administration and Efficiency in Lebanon,” in Leonard Binder, ed., *Politics in Lebanon* (New York: John Wiley, 1966), pp. 71ff.

[123] Sharma and Reddy, *Reservation Policy in India*.

[124] Franco Ferraresi, *Burocrazia e Politica in Italia* (Milan: IL Mulino, 1980), 114–117.

[125] Sabino Cassese, “Italy's Senior Civil Service,” in Page and Wright, *op. cit.*

[126] 相关证据可参见 Richard Rose et al., *Public Employment in Western Nations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).



[127] Monirah Rawaf, "The Changing Status of Women in Management in the Public Administration of Saudi Arabia," *Public Administration and Development*, 10 (1990), 209–220.

[128] 德国一些州在高级公务员中雇用了大约 15% 的女性。参见 *This Week in Germany*, September 10 (1993), 7.

[129] "Higher-Echelon Positions Remain Largely a Male Domain in the German Bureaucracy, Though Some Improvement May Be Seen," *This Week in Germany*, September 10 (1993), 7.

[130] Henry Parris, *Constitutional Bureaucracy* (London: Allen and Unwin, 1969), p. 315.

[131] Gerth and Mills, *From Max Weber*, p. 240.



行政结构的问题

136

组织的结构与设计一直以来都是公共行政研究的主题。这可能是由于没有现成的评估公共组织绩效——比如利润——的方法，所以重点转向了关于组织设计的应用和理论问题。^[1]此外，公共组织对外部政治行为主体和制度的责任，以及和“官僚”这个词相伴随的坏名声，也促使公共行政官设计出最好的组织来。不管是什么原因，公共行政的目的在于设计最好的组织结构来执行公共计划。^[2]

对组织结构的关注在 20 世纪 20 和 30 年代达到了顶峰，那时以科学行政理论为主，主张命令的统一、控制范围和管理的管理的七大原则（POSDCORB）等概念，后来西蒙对此并不赞同，称之为“行政谚语”。^[3]20 世纪 80 和 90 年代进入研究行政结构可能模式的另一个高峰。这一时期的改革包括程序和行为变革，但也包括了



很多结构的重大调整（见第9章）。

此外，公共部门的结构受到历史、经济和社会条件以及政府目标的重大影响。政府改革是一件平常的事，但是，不管组织理论是如何告诉我们的，没有改革可以排除植入政府机器内部的传统的影响。^[4]我们必须理解宏观层次对组织的制约，否则，任何改变组织内部功能性质的想法都会以失败告终。

本章有两个目标。第一是简要介绍五个主要的行政体系，它们代表了公共行政在众多方面的差异。这些介绍将让读者基本了解行政体系的结构，以及各部分是如何组合在一起构成一个基本统一的整体。第二，本章将考察组织理论有关政府结构的几个要点，并评价各国对此所进行的行政结构重组。不同国家的不同回应有助于我们更好地理解组织结构和公共部门的功能之间的关系。

德国

德国有悠久的行政发展历史，最早始于1807—1811年的普鲁士改革。这种发展形成了一个基于品质、对国家高度忠诚的专业官僚体系。自霍亨索伦王朝（Hohenzollern empire）以来，德国经历了无数的政治变迁，但官僚体制的性质却没有太大改变。很多古老的文官法在民主德国和联邦德国都存在，因此两德统一后，除了法律的应用以外，文官的法律资格在民主德国和联邦德国十分接近。^[5]

137

从某种方面讲，尽管当代行政结构有一些方面仍然是集权的，但总体而言是高度分权的。在德国，全部文官中只有一小部分直接受雇于中央政府。中央政府的主要部门都是小型组织，负责制定政策由州政府去执行。^[6]军队、邮政部门和少数国有企业除外。德国510万公共雇员中，只有11%受中央政府雇用（见表4—1）。但是，尽管执行的机构是分散的，但执行程序 and 标准是中央统一的。所有的公共雇员，包括那些特殊职位的人，都须符合同样的录用标准，都要遵守法律的规定。同样，进入公共部门后的培训也是集中的，受中央政府监管。同时，和其他国家的一般情况不同，很多国有企业的雇员也要遵守类似的立法要求和程序，如国有铁路部门。



表 4—1 地方政府数量的减少

国家（基层单位）	地方政府数量		平均每单位人口数
	1951	1982	1982
法国（市镇）	37 983	36 391	1 500
美国（地方政府）	41 029	38 732	6 700
联邦德国（市）	24 500	8 510	7 200
挪威（市镇）	746	454	9 000
比利时（市镇）	2 670	596	16 700
荷兰（市）	1 014	820	17 000
瑞典（市镇）	2 500	279	29 800
英国（区）	约 1 500	484	115 100

资料来源：Richard Rose, *Understanding Big Government* (London: Sage, 1984); US Bureau of the Consensus, *Statistical Abstract of the United States* (Washington, DC: Government Printing Office, annual).

德国的公共录用分为三大类，每一类对教育水平有不同要求。要求最高的是文官，或公职人员（*Beamten*），他们的录用条件由文官法规定。这一级录用需要大学学历，并通过由文官和专家（事实上，德国的教授都是文官）组成的考试小组主持的一个考试。文官相当于美国的高级行政官员，或者英国的传统的行政阶层。他们负责主要的决策制定，因此可以对政策制定产生影响。第二类雇员是专门办事人员（*Angestellten Dienst*），他们并不完全由文官组成，但大部分办事员和其他低层白领雇员都包括其中。^[7]最后是工人（*Arbeiter*s），他们在国有企业和传统的政府功能部门工作，如负责卫生和街道工作的蓝领工人。

尽管一些专业和技术化的职业文官拥有经济或理工学位，但大部分文官要有法学学士学位（the *Justiemonopol*）。但是，不断强调法学的重要性，体现了对德国行政概念的法条主义理解 [法治国家（*Rechtsstaat*）的概念在德国行政中占主导地位，指的是由法律规定的政府和统治]。一般认为，公共行政不是制定政策，而是将法律应用于具体环境。当然，这是比较机械地理解行政的政治过程，然而，这个概念自从韦伯用来描述行政后就一直沿用至今。这种对法律的过分依赖在两德统一时也产生了问题，因为民主德国和联邦德国的法律训练完全不一样，而且民主德国的文官也不能很好地应用联邦德国的法律。^[8]

与很多盎格鲁-撒克逊国家的情况不同，在德国，一旦一个人取得了文官的位置，职位就成了他或她的。所以，地位赋予了个人，而不是个人所在的职位。这种体系允许文官参与政治活动，尽管如果个人获得了选举职位，他或她就必须辞去文官职位。但是，与文官职位同样重要的是，德国的职位比很多其他国家受政治领导的影响更大。政治领导有权免去任何高层文官的职位（尽管这些职位有法条主义的特征，但被认为是“政治职位”），也有权任命任何人来填补空缺。很多文官职位可以通过额外的候选人来填补，政党更替时尤其如此。因此，尽管这是一个文官职位，但它受到很大的政治影响，最高层职位通常是由政治家任命的。^[9]

在联邦德国，政治和行政相互关联的一个特殊情况就是不允许参与过激进政治活动的学生担任文官（the *Berufsverbot*）。在20世纪60年代末70年代初的学潮时期尤其如此，这个规定后来成为确保政府录用的人都支持联邦德国战后建立的民主政治体制的一种手段。这样做可能是出于对制度脆弱的担心。^[10] 尽管这一政策受到法条的挑战，但它基本上没有改变，近来还被应用于基督教科学派的成员。^[11] 这一方法也可以用来剔除来自民主德国的文官，决定哪些人可以留任，哪些必须走人。

139

因此，联邦德国的行政结构内部是矛盾的。一方面，文官的角色被认为是高度法条主义的，行动严格受到法令的规定。另一方面，行政首脑大量干预政治，政治也干预行政。法条的、韦伯式的行政定义不适用于复杂的政治体系，在这种政治体系中有众多带有政治敏感性的事务，但是，保持文官的高地位和半司法性质的意愿依然存在。这种混合并不会造成功能紊乱，因为法条主义的、地位较高的文官可以使政治决策更容易为公众接受。

英国

试图在几页纸中把握英国行政的复杂性是很艰难的，而且随着行政改革的推进，这变得更为困难。不像其他国家，英国行政数世纪演进中很少（成功者更少）要将政府机器理性化和进行结构重组。此外，不同于大陆国家，在英国人对政府的理解中，官僚和行政并不占据很重要的地位。这些因素的结果是，英国行政发展缓慢，很少有计划，也没有一个中央组织

模式，这使得这个体系更加混杂，尽管对此仍有争议。主要的例外是撒切尔和梅杰政府，他们计划的改革把很多政府功能下放到一系列半自主性的行政部门。^[12]

为了理解英国行政的复杂性，首先有必要明确英国政府中的主要机构。它们主要有六种类型，每一类型的机构和议会、内阁的关系都不一样。行政部门，例如健康和社会安全部（the Department of Health and Social Security），和这两个权威机构关系最为密切。它们主要由文官（严格意义上的文官）组成，首脑在内阁中有席位，并且组织结构也很类似。通常在文官金字塔尖有一个固定的秘书，他起联结少数政治领导和常任文官的作用。尽管它们很重要，并且公众对它们十分熟悉，但是这些组织雇用的公共雇员数量很少，而且比例还在减少（现在少于6%）。但是，它们的行为奠定了立法框架，大部分其他组织和公共雇员都参照执行。同样，财政部和内阁办公室是这类组织的中心，它们协助政府制定总体性的政策。

140 撒切尔政府在“下一步”项目中将很多行政部门的行政和执行功能转移到一系列行政机构中。^[13]这些机构单独和一个部门相关联，但是在自我安排上也有相当的自主权。这个项目的意思是，如果那些组织可以出售它们的服务，如护照部（the Passport Office），它们将像私人企业一样寻求服务收入的最大化；如果它们有固定的预算，它们将寻求成本最小化。同时，机构的首脑并不是技术文官，而是签约雇用的人员，这样他们就可以根据机构的绩效来获得报酬，而且比文官更容易辞退。

第三种组织是地方政府。英国是一个单一制国家，所以地方政府的数量和职能受中央政府控制，地方政府的支出也受中央控制。尽管是中央集权化，但是地方政府仍有一些自由，它们可以建立自己的组织结构，而且在录用的标准上也有一定程度的自由。在这些方面，它们和联邦德国的次级政府拥有相当的自由权，尽管在政策制定上权力小一些。

在保守党政府下，六个大区政府与大伦敦委员会的分离，一系列有专门目标的权威机构如交通部门覆盖了市区，促使情况更加复杂。^[14]同样，需要指出的是，联合王国的组成部分北爱尔兰有它自己的文官。英国将部分权力下放到苏格兰和威尔士，意味着这些政府也有行政权，并有自己的雇员。即便是中央政府对政策的控制正在增加，英国次国家层次的政府结

构仍是相当复杂的。这些政府的雇员也很多（占了全部公共雇员的70%），负责执行很多中央政府及本级计划。^[15]

第四类公共雇员包括保健服务系统的相关人员。这些雇员和政府关系不一，取决于他们的录用程序和工作职能。总体而言，国民保健服务系统雇用的人是公共雇员，但他们不是文官。结果，很多文官的福利和限制不适用于他们。医院的医生（会诊医生）和其他雇员是由政府付薪的公共雇员，尽管他们本质上不是由政府雇用，而是由国民保健服务系统雇用的。另一方面，全科医生根据他们所看的病人的数量以及他们为病人提供的具体服务计酬，他们会和国民保健服务系统签订协议。

最后，还有很多非部门的公共机构。这些组织分为两类。一类由国有企业组成，例如英国铁道部、英国钢厂、国家煤炭委员会等。这些企业有部门资助，而且，尽管其雇员属于公共雇员，但他们没有文官的地位。一些改革试图使这些企业的管理至少部分从政府分离出来，使它们尽可能按市场原则办事。由于政府只要能找到买家就将企业出售——如英国电讯、英国航空公司和英国燃气公司，国有企业的比例逐渐下降。在国有企业中，有15万名企业公共雇员有完全的文官地位，主要在支持国防部（the Ministry of Defense）的企业中工作。随着冷战的结束和政府市场概念的到来，这类雇员迅速减少。

除了国有企业外，还有很多非政府机构，一般称为准非政府组织（quangos），它们实际上是指和政府关系不一的各种组织。^[16]一些是内阁部门的分支，由于各种原因被分离出来，但雇员可能仍然是文官，比如人力资源服务委员会和后来的就业服务部。^[17]这些机构和美国的独立执行部门很类似，它们执行行政功能但是不属于内阁部门。大学代表了另一类非政府机构，它们显然是公共部门，但是出于学术的自由始终与政府保持距离。但是，20世纪80和90年代期间，为了控制大学的支出和委任它们更高层次的工作，大学与政府关系密切起来。

最后是真正的准非政府组织，它们是私人或部分私人的，但是花政府的钱，并拥有政府的权威。^[18]同时，它们中也有很多部门的咨询机构。这些机构都处于政府的边缘，反映了行政责任和管理中的困难，它们在撒切尔政府时期遭到了“抨击半官方机构”浪潮的冲击。^[19]但需要指出的是，撒切尔政府的很多举措，例如大区的地方政府重组事实上增加了半官



方机构的数量，梅杰政府和工党政府中这一趋势继续维持。^[20]

142 这些机构雇用的雇员的类型和这些机构自身一样多样化，在我们的讨论中，我们将集中在文官，尤其是高层文官上。1854年“诺斯考特-崔维元报告”提出后，英国的文官迈出了现代化的第一步，强调以品质为基础的合格文官的重要性。^[21]同样，这个报告强调的品质是抽象的智力上的各种要求，而不是美国传统录用标准所要求的具体的操作技能。这个报告及其影响就是，文官中形成了一个主导阶层，他们几乎都是人文学科（尤其是古典文学）的荣誉毕业生，尽管他们出类拔萃，但是缺乏经济和技术事务的训练，而这些技术对管理者来说越来越重要。这些行政阶层的职业是变化的，职位经常变化，有时部门也变化；文官一开始并不精通某一个部门的专业，后来才逐渐熟悉。行政阶层是一个十分封闭的职业，如果某个人一开始并没有被列入这一阶层，要往上走的机会是十分小的。同样，后来从私人部门进入的很少。总之，这一体系形成了由“优秀的非专业人员”组成的文职机构。

英国的文官通常因为以下原因受到批评。最深刻的批评来自1968年的《富尔顿报告》，建议取消文官内部的职层分类。^[22]取而代之的是一系列级别，类似于美国的“GS等级结构”（general schedule），从上到下所有非企业文官的提升都以他们在上一职位的表现为基础。此外，《富尔顿报告》还建议取消技术专业雇员和一般文官之间的区分，指出这种体制使技术人员“随叫随到，却不能达到顶层”，即便在那些高度技术化的部门也如此。报告还建议降低文官职业的封闭性，任何职位都可以吸纳私人部门的人进入。随后的报告，如《梅高报告》（Megaw Report），重申了其中有关文官改革的要点。^[23]

可以预料，现任文官不会赞同《富尔顿报告》。报告指出了现有文官制度的很多缺陷。经过谈判协商后，报告中的一些改革建议被采纳了。行政、执行和文书职层的分类被取消，行政组取而代之，建立了高层文官的开放式结构。此外，从社会的和训练的角度而言，行政组的组成和以前的行政阶层十分类似。同样，专业技术人员和其他文官的区分依然保留，私人部门和地方政府人员后来进入文官的渠道也没有打通。简言之，除了一些表面的变化外，“优秀的非专业人员”——反对《富尔顿报告》改革的人——很大程度上保留了下来。即便是当代政府对技术的要求增加并且这

一点变得越来越明显，人文和“软”科学专业的人仍然占大多数。文官在一定程度上对外界开放了，尤其是在管理职位上，但是主导模式依然是在政府内终身任职。^[24]

英国文官另一个重要的性质是政治中立性。它假设文官可以服务于任何政治主人，无论是保守党、工党还是别的政党。这一原则也受到了挑战。批评者之一认为，英国需要对国家计划效忠的文官，这样更多的职位，尤其是高级职位，将通过政治甄选和任命来获得。^[25]一些评论家相信，过去15年来保守党政府实际上已经尽量在现存制度安排允许下这样做了，而且政治体系更加政治化，尤其是在高层政府官员的任命上。^[26]此外，总体上而言文官更具责任感了。他们对政策目标负责，特别注重维持自己部门的现状。从党派角度而言，文官可能是中立的，但是从政策角度而言就不中立了。

148

撒切尔和梅杰政府赋予了英国政府的人事体系更大的开放性。首先，撒切尔夫人不相信职业文官向她提供的建议，所以她带了很多自己的咨询人员进入政府。更重要的是，上面提到的“下一步”项目的改革使新成立的部门的行政职位对私人 and 公共部门的申请者开放，这样，很多重要的管理职位由公共部门经验不够丰富的人担当。尽管布莱尔政府增加了更多的政治咨询者（尤其是在首相办公室），主要的政策建议权仍然掌握在职业文官手中。同样，有人指出，现在的政府比往届政府更关心一个问题：“他是我们的人吗？”这个问题指工作方式或者党派立场，但也反映了政治对任命的影响力。

总之，英国的行政体系在外界变革的压力下缓慢推进。它仍然是一群存在很多内部差别的优秀的非专业人员的集合。尽管保守党政府十多年来对他们的能力持怀疑态度，高层公共行政官员依然是政治体系的主导。尽管受到私人机构的技术和管理者的侵占，但公共行政仍然是政府机器的一个重要的轮齿。

法国

法国拥有悠久的中央集权和强大的中央政府的传统，至少可以回溯到



路易十四王朝时期。拿破仑作为皇帝统治法国时形成的很多制度至今仍在使用，政府行为指向依然是从巴黎投向四周。除了密特朗和希拉克政府实行的分权化改革，以及新建立的地区在欧盟关系上的激进主义外，中央集权是法国行政的主流。法国政府如果不是受官僚主导，至少也是高度官僚化的。有人认为，由于法国政体变动不居，加上第三和第四共和国时期政府的动荡不定，要管理法国就得用中央集权的方式。这种观点可能言过其实了，但是官僚在法国政府和政治中发挥着很重要的作用。^[27]

144 尽管法国官僚是中央集权的，但内部也有很多分类。首先，行政职层有很多垂直分类（现在为 A~G），基本代表职位对教育水平的要求，F 类和 G 类表示高层行政职位，要求至少有大学层次的教育。较低层级的类别要求中等教育，最低的不需要专门教育。和传统的行政概念一样，如英国执行和文员职层的区分，职层之间很少流动。尽管密特朗政府试图让高层文官职位向低层雇员开放，但这种情况并没有改变。^[28]此外，每一职层内部有基于职位性质、职位的个人专业等的分类。由于法国公共行政分类有悠久的传统，1946 年试图形成一个统一文官体系的努力结果以失败告终。

也许最重要的分类是 A 职类公务员（class A）下分成许多大的职团（*grands corps*），以及一些不属于这些任何职团的文官。大职团体制沿袭了拿破仑行政的传统，而且在受拿破仑体系影响的其他国家，如西班牙、意大利和一些拉丁美洲国家也有应用。职团代表了文官内部的组织，而且兼有兄弟团体的特点。^[29]当一个人成为一个职团的成员时，他或她还是自己的职业成员之一。有两种主要的技术职团：矿山职团（*Mines*）与桥梁和道路职团（*Ponts et Chaussées*）；还有五种主要的行政职团：财政总监职团（*Inspections de Finances*）、国务院（*Conseil d'Etat*）、审计法庭（*Cour des Comptes*）、外交职团（*diplomatic corps*）和部际高级公务员职团（*prefectoral corps*），以及几个其他的小职团。这些职团的名字反映了它们承担的政府职能，如财政管理。不管职团的职能是否履行，一个人都是职团成员。此外，即便是在私人部门工作，一个人也是职团成员，而且事实上，由于文官“空降”到私人部门，公共和私人部门之间的联系增加了（也许到了很高的程度）。^[30]即便正式渠道被堵塞了，由于成员间的非正式接触形成了一种交往的方式，这几个大职团就代表了政府内部能够接

近政府的力量。

个人要成为职团的成员需要根据他们在以下两个学校的表现，这两个学校是人们进入文官的主要途径。一个学校是为技术职团提供人员的综合技术学院 (*École Polytechnique*)，是拿破仑为培养建设法国现代化和军队现代化的工程师而建立的。另一个学校是专为行政职团提供人员的国家行政学院 (*École Nationale d'Administration*)。国家行政学院建于1946年，是未来公共文官的训练基地。^[31]其课程以法律、行政为主，金融次之，强调法国行政的法条概念——与德国的相似。进入国家行政学院需要通过两个国家考试之一：一个是针对完成大学教育的学生的，另一个是针对那些已经进入政府、在低职位任职的人。社会党执政时提出了第三种考试，即针对那些在私人部门工作的人，尤其是对工人、工会领导等，但后来被取消了。它很少提供合格的候选人，而且由于20世纪80年代末公共部门开始收缩，对新的“国家行政学院官僚”需求量锐减，同时要求高层文官更具有代表性。

145

法国行政的另一种分类是部门和机构内部的分类，这在一般国家很普通，但是法国显得比较激烈。法国行政有官僚结构的传统，一个部门分成很多部室和次级部门。这种结构和政治体系中政策形成的竞争性，使行政体系中的部门对本部门预算，以及自己和内阁、总统的关系有很强的保护感。

大职团的成员和法国的文官都有可能参与政治。大职团的成员作为政治接触的作用十分重要，因为他们和组织中成员有牢固的和成熟的关系。他们作为部长办公厅 (*Cabinets*) 的成员十分重要。^[32]这些办公厅是政府部长的咨询机构，而且在办公厅有职团成员被认为相当重要，例如财政总监职团。社会党政府希望将高层行政长官纳入办公厅来驱逐旧的精英职团的势力。在莫鲁瓦 (Mauroy) 总理和密特朗总统时期的随从人员中这种清除尤其明显。^[33]当1986年戴高乐主义者 (Gaullists) 和吉斯卡尔主义者 (Giscardians) 联合获得了议会选举的胜利后，职团得到复兴，即便是在若斯潘政府时期，职团也一直主导着法国的行政。

因此，法国的文官不像英国一样是中立的。很多高层文官公开政治倾向，甚至参加政治和担任公职。事实上，大部分政府部长是文官或者原来曾担任过文官。当然，如果一个文官参与政治，他或她可能会成为继任政府“不受欢迎的人” (*persona non grata*)。在这种情况下，大职团的成员



总有政府外的机会存在。

大部分法国的公共雇员不是文官，而是为国有企业或者半国有企业工作的人（见表4—1）。尽管现在有一些改变，但法国的私有化进程没有其他欧洲国家快，因此仍然有很多企业中的公共雇员。^[34]公共企业的雇员是公共雇员，但是不一定需要其他政府雇员的文官条件。有人主张对这些组织尽可能进行市场化改革，因此，它们的雇员是没有任何任期的（除非工会有所安排），雇员工资也不像其他文官一样受条文（*grille*）的严格控制。其他的公共企业，主要有邮政、电信，是政府的组成部分，它们的雇员是文官。所有这些公共企业都受到私有化的压力，因此国家可能不会像以前一样行使强大的经济职能。

146 法国地方政府只有独立于中央政府的有限自由。地方和地区政府的录用标准是全国规定的。^[35]此外，地方政府的主要功能——教育——是全国性的，而且地方学校的雇员直接受雇于巴黎教育部。同样，很多地方公共事务是由技术型大职团垂直控制，因此地方政府自主投资资本项目的自由也受到限制。

地方省级体系进一步限制了地方政府的自由。法国被分成95个省（*départements*），每个省根据地理特征命名。这些省是拿破仑设计用来去除法国传统省（*préfet*）的影响的，例如勃艮第和诺曼底，认为这些省对国家不够忠诚。省长（*préfet*）也是拿破仑创立的，其目的是为了让每一个省按照巴黎中央政府希望的方式进行管理。每个省有一个省长，他向内政部负责，管理自己辖域内的政府政策。20世纪60和70年代开始改革之前，几乎任何地方政府想做的事——例如修整地方街道，都要征得省长的同意，甚至还要请示巴黎政府官员。社会党进一步削弱了省长的权力。^[36]一些变化是形式上的，例如将名字改成“共和国专员”（*Commissioner of the Republic*）；另一些变化是实质性的，大部分执行权力转移到地方选举的省理事会主席手中。专员还有一些监督权，尽管他们的行政监督权（*tutelle*）被取消了。现在，他们不能通过法令阻止他们认为非法的地方行动，相反，必须向行政法庭提出诉讼。专员在确保地方经费（*saupoudrage*）进入他们的省和他们的地方政府方面仍然很重要。^[37]

总之，法国行政体系是一个庞杂和有一些矛盾的制度。它是政府中央集权的有力武器，但自身是分裂和分散的。原来高度中央集权的行政体系

现在变得更加分权化，而且受地方政府影响很大。法国行政对自己的工作以及它与公众的关系的定位是高度法条化的，但是同时也深受政治影响。个人通过与大职团的关系来获得地位，但也可能终身或大部分时间在私人部门就职。当政治家没有替代性统治方式时，这一体系可以治理法国，但是，对于它是否总是能有效地统治其自身，尚不完全清楚。

瑞典

尽管瑞典工业化进程开始较晚，但瑞典很早就形成了一套成熟的中央化官僚体制。这一进程起始于古斯塔夫·阿道弗斯（Gustavus Adolphus）王朝，当时古斯塔夫·阿道弗斯王朝卷入三十年战争，要想在国内统治这样弱小的国家，并且打赢这场重要的对外战争，就需要一个成熟的官僚体制。^[38]在18和19世纪，按人均而言，瑞典比其他国家有更多的文官，而且文官们被认为十分称职和忠诚。 147

尽管当代福利国家计划使得文官总数扩大，但瑞典当代文官的数量也增长了。和其他工业化民主国家相比，瑞典公共官僚规模较大，而且总体上十分称职。除此之外，瑞典的文官也比其他国家的文官更有责任感，因此官员滥用权力的机会比其他国家更少。即便是这种程度的控制也没有使瑞典文官免于公众对他们滥用权力的抱怨，但是和其他国家相比，瑞典的官僚们的形象要好得多。

瑞典政府的组织综合了集权和分权的特征。政府的总体构架和政府内的具体操作都体现了这一特点。首先，尽管瑞典是一个单一制国家，但是地方政府有自由的传统。政府的最底层（市镇）和中间层（the *lan*）有较多的决策权，包括对某些税种的独立征收权。比如，中间层政府十分关注提供医疗保险，它们在设施和服务的质量上互相竞争。中层政府由民选立法机构和一个由中央政府任命的终身总督组成，这是集权和分权的另一个表现。

除了不同政府层次的区分之外，还有很多国有企业，以及有公共参与行为的合资企业。在这些商业领域中，公私之间的界限变得十分模糊。^[39]但是，总体而言，合资企业的雇员不被看做文官，但是那些国有



企业，尤其是像林业局这样的传统机构的员工被看成是公共雇员。和其他工业民主国家一样，瑞典有很多国有企业已经被私有化，一些正面临私有化的压力。1991年资产阶级政党上台后，私有化的压力更增大了。

公共企业的正式结构也有分权化的特征，即便是在中央政府自身内部。瑞典的中央部门规模相对较小，主要负责制定计划和政策。政策实施的任务则由委员会（*styrelsen* 或者 *ambetsverk*）执行，它们在很多方面独立于部门的监督。^[40]这些组织的分离与瑞典政府希望对这些组织的角色界定尽可能清晰的趋势有关。委员会和部门之间通过法律和预算程序这一重要步骤进行协调。^[41]执行政策的委员会有三种主要管理方式。少数委员会延续上级同事管理的模式，由一个主管对多个成员的团队进行日常管理。另一些直接由国王钦点（实际上是政府提名）的部长管理。大部分——而且越来越多的委员会都是由部长召集的非专业小组管理，但其中有很多在这一个政策领域的重要的利益团体的代表。但是，在所有这些情况中，委员会是公共雇员最主要的雇主，它们管理瑞典政府的日常行政事务。^[42]

瑞典行政的人事政策比其他国家更为分权化。部门可以自由招聘和雇用它们需要的人员。但是公共招聘有法定的框架。因此，尽管可以自由挑选雇员，但是选出来的人必须符合规定的要求，由此可以选择的范围也就受到了限制。瑞典 1935—1976 年、1982—1991 年和 1994 年至今都是社会民主党执政，这对文官政治化影响很深。政府和社会民主党结合如此紧密，所以文官们都迎合社会民主党人员的需求。1991 年资产阶级政党当选后，他们抱怨继任的文官不称职，试图通过自己任命来改变政府方向。

与法国、德国和英国一样，瑞典的文官内部也有分层。此外，尽管瑞典通常被看成是社会主义社会的典型（这样的描述显然不十分准确），这些分层也和其他国家一样被制度化了。不同职层的文官不仅在工资级别上不同，他们也从属于不同的团体。拥有大学教育的人属于瑞典专业协会联合会（SACO-SR），这个团体只包括大学毕业生，而那些没有受过大学教育的白领则属于瑞典专业雇员联盟（TCO）。^[43]最后，蓝领工人则属于瑞典工会联合会（LO）这个重要的工会组织。此外，最高层的行政官（*tjänsteman*）和联邦德国的高级文官（*beamte*）的地位类似，尽管这个职位没有德国的半司法特征。

瑞典行政还存在另一个明显的矛盾之处，那就是试图在一个全世界最

大的（相对于人口数量而言），而且在当代史大部分时期内受一个温和的社会民主党控制的政府中强调效率。瑞典政府在提高管理上有一套做法，而且能够十分有效地控制管理人员和文职人员的数量（尽管不包括卫生和教育人员）。^[44]此外，尽管瑞典政治通常强调平等，瑞典政府也采用了“按质付酬”的报酬体制来提高政府效率。^[45]

美国

从某种意义上说，美国的行政体系可以说是源自英国，而且事实上二者有很多重要的共同之处。如前所述，美国的公共行政既是美国历史发展的一个缩影，也是美国应对不断的行政挑战而进行的回应。很多欧洲人认为美国是小政府的典型，政府主要承担国防事务和对其他事务进行界定。但事实上美国公共部门有大约 2 000 万雇员，其中大部分在教育和社会政策组织工作（见表 4—1）。美国以外的人认为美国政府小是因为州政府和地方政府，而不是联邦政府。 149

除了高度分权以外，美国行政的另一个特征是政治卷入程度很高。在中央政府层次上，行政部门有大约 3 000 个政治任命的职位，远远多于其他工业化民主国家。此外，由于总统和内阁部长们希望控制政府部门的运作，政治任命的人数还在增加。^[46]尽管高度政治化可能影响管理效率，但幸运的是，很多被任命的人都是政策领域的专家。他们都是围绕政策问题的“政策社群”中的一员，而且不管他们是否在政府内任职，他们从事的工作都是一样的。

除了公共部门高层人员是政治任命以外，还有一个庞大的择优录用的职业文官队伍。他们首先按照工作类型分成大的职类，然后细分为各种级别。^[47]一般倾向于录用在某一个特殊的政策领域有专长的人，而不是那些通才。1978 年的《高级文官法》（the Senior Executive Service）就试图在联邦政府内建立一个一般的管理职层，但是在这一体系中专业人士依旧要在一个部门中度过其职业生涯。^[48]过去十几年的改革使得择优录用中“优”一词的含义变得越来越模糊，但一些客观要求依然是十分必要的。^[49]

美国的联邦行政体系中有各种各样的组织。^[50]首先是 14 个内阁部

门，内阁部长（加上几个其他官员）组成了总统内阁。还有 50 多个也对总统负责的独立行政机构，但是它们不包括在内阁中，如国家宇航局和小企业管理局。^[51]还有很多独立的管理委员会，它们原则上独立于总统和国会，但在预算程序上受其控制。还有一些政府企业，它们或者是独立的，或者隶属于其他类型组织。最后还有很多对立法部门而不是行政部门负责的重要组织，包括审计总署和国会预算办公室。

150 美国行政的责任体系相当复杂，一般而言，文官既要向行政机构中的内阁部长或其他官员负责，也要对监督行政机构的国会和各委员会负责。^[52]美国比很多其他盎格鲁-撒克逊国家有更完备的行政法体系，1946 年颁布的《行政程序法案》（the Administrative Procedures Act）为行政规则制定和裁决提供了一系列指导方针。^[53]此外，总检察官驻在每个大型组织内部，对其行为进行内部监督和制约。最后，随着《政府绩效与成果法案》（the Government Performance and Result Act）的出台，绩效管理受到重视，提供了另一种强化责任的方法。

行政结构

行政结构最基本的问题也许就是行政机器的组织基础是什么。公共服务是如何组织起来执行它所赋予的任务的？在公共行政的研究早期，卢瑟·古立克（Luther Gulick）认为，公共行政的组织有四个建立原则：所服务的地域范围、运作程序、“客户”（服务的人或事）的类型以及服务的目的。^[54]每一种组织形式都有例子。服务地域原则通常适用于部以下一级，比如地方办公室，也可以用于部一级，比如意大利南部地方办公室^[55]，英国的苏格兰和威尔士办公室^[56]，或者加拿大的地方部门^[57]。

过程组织原则也通常用于部以下一级，比如审计局、法律服务部、工程部等机构的设计。但是，这个原则也可以用于部一级，而且随着财政紧张要求对中央部门进行更紧密的监督和管理，这一趋势还在增加。^[58]按“客户”（服务的人或事）来组织包括美国的退伍军人管理局和其他国家的类似组织，新西兰毛利人事务部，以及很多欧洲国家设立的为外国劳工和移民提供服务（或对此进行抗议）的委员会和机构。最后，按服务目的来

组织是最普通的组织原则，比如国防部、教育部和卫生部等都是按这一原则组建的。

每一种组织模式有其优缺点，古立克和其他学者对此已有充分的讨论^[59]，这里不再赘述。我们来考察一下如何使用四种组织原则来分析不同国家的行政结构，以及这些区别对行政意味着什么。没有哪个国家会只采用一种组织原则，因此，问题在于在什么条件下选择哪种组织方式，以及这些组织之间如何整合才更有效率。我们选择模式作为分析的主体是因为模式是最普通和变化最小的。

按服务地域组织

从通过服务的地域范围来组织可以看出文化间的差别。这些行政组织上的差别主要是和整个政治体系相关，尤其是中央的集权程度。事实上，按地域组织的两个最主要的模式来自于对这一问题两种不同的解决方法。方法之一是中央政府试图控制和监督全国的政策执行。保持这种一致性最有力的方法就是在地方设省长。总体上讲，省长是中央政府官员，负责国家计划在地方的执行。每个部门有自己的服务地域范围，但它们受省长的协调，某种程度上还受它监督，省长向监督行政部门的内政部或其他部门负责。在法国和其他有拿破仑传统的国家，省长还负责地方事务的管理，尤其是财政管理。尽管法国的地方分权改革削弱了省长的权威，但是它们仍然负责监督地方政府。每个国家的省长体系不一样，但是这种体系面临一个共同威胁，那就是省长需要对地方制定的政策进行协调并负责，比如法国、意大利和日本就有这样的情况。^[60]

事实上，省长体系的实际运作通常和中央控制的正式模式不一样。除了作为中央政府在地方的代表之外，它们也代表地方——以及它们自己的利益。也就是说，省长通常得到地方的协助，而且在国家计划中支持地方的不同意见。沃姆斯（Worms）、西奥宁（Thoenig）和其他学者已经指出，省长及类似省长的中央政府官员与地方官员在利益上有很多重叠之处。^[61]其他对法国省长的政策角色的分析也表明，它们主要是地方利益的代表而不是中央的代表。^[62]实际上，省长就像一个中间人，将地方选民的特殊要求和紧急行动与中央政府对统一的要求连接起来。省长还必须

考虑他们自己的职业，这样有助于他们和所在的地方协调，使地方政府顺利成功地执行任务。^[63]

解决中央控制问题的另一种通用方式是放松管制，主要是指各种行政授权和行政联邦主义的制度安排。也就是说，要么将行政控制权下放到次国家级层次，要么实行行政分权。也许德国和瑞士是这方面比较极端的例子。在这两个国家，联邦官员的职责主要是负责政府部门的计划发展和管理国有铁路、邮局与几家国有企业。大部分行政工作（联邦和次国家层次的）由相当于州一级的政府承担（德国称 *Länder*，瑞士称 *Cantons*）。^[64]

152

尽管联邦政府的部长有责任确保计划正确执行，但是除了联邦和州的法律和法治主义之外，他们很少有其他资源来确保中央与地方保持一致。事实上，由于存在历史、文化和实践的差异，很多国家并不将完全一致作为目标。瑞士和合并后的德国在这一点上都十分典型。这样的行政分权体系提出了很多有关政策责任的问题，以及是否可以对政策和行政进行公共控制。尽管中央集权可能不够灵活和易于独裁，但至少政策的责任是明晰的。因此，在公共组织的内部管理中，集权和分权的矛盾、决策责任和灵活性之间的冲突在总体上制约着组织。

尽管德国的行政分权有点极端，但事实上所有的中央政府都会利用次国家层级的政府来管理国家政策。^[65]例如在美国，主要的联邦社会计划——公共医疗补助、改革后的社会福利计划和很多其他计划——都由州政府和地方政府管理。在加拿大和澳大利亚这两个大的联邦政府，中央政府也借助省或州政府来管理很大一部分社会和经济政策。即便是在更为集权化的国家，地方也管理一些中央政府的计划。比如在单一制的斯堪的纳维亚国家，诸如健康、教育甚至税收等重要功能都由地方或者社区来承担。^[66]

英国是单一制国家内部分权化的一个十分有趣的研究对象。在 1999 年的授权改革中，取消了原来的苏格兰和威尔士办公室，授予这两个地区更大的自治权。同样，2000 年春天新成立的北爱尔兰政府也从伦敦接管了大量事务，尽管它只维持了很短的一段时间。中央政府仍然管理这些地区的一些行政事务，但这些地区应用不同的行政法（有些情况下是法律）。^[67]此外，地方政府（大区和市镇）代替中央管理诸如住房、刑事判决和教育等政策。^[68]当然，地方和中央政府在政策执行的方式上会有分歧，例如，（工党控制的）兰贝斯委员会（Lambeth Council）反对限制健

康公共开支，而利物浦在撒切尔政府时期也拒绝执行很多中央政策。这些冲突的形成有政治诱因，但是对法律的不同解释也很容易引起冲突。此外，即便是在中央集权政府，地方政府也可以获得很多政策管理自由。^[69]

现在，行政分权被广泛用于处理中央集权国家内的种族和地区差异问题。比如，西班牙要求将行政权下放到要求特别待遇的种族和语言地区，比利时的地区分权已基本结束。^[70]法国将经济计划权下放到新成立的大区以及意大利政府的地方化，都反映了对自主权的要求，同时也反映了政府增加灵活性适应地方环境的需要。^[71]

欧盟内部存在另一种行政分权模式。尽管12个成员国首脑抱怨“布鲁塞尔的官僚主义”，但欧盟自身的公共服务规模十分小——除翻译和文书外有大约2000个雇员。和德国的中央政府一样，欧盟依赖次国家级政府——对欧盟来说就是国家——来执行政策。^[72]这样，欧盟内部的行政和法律传统比德国的地方政府（*Lander*）（即便包括了原民主德国的地方政府）更加多样化，这样差异也更大。^[73]此外，很多欧盟法律依赖成员国把它看做国家法律的一部分来使用，这样，成员国的法律和欧盟的政策保持一致的程度也有很大差异。^[74]

和决策分权相关的是行政单位规模或者地方政府自身的规模，这是第二个区域问题。各国都倾向扩大地方政府规模，如表4—1所示，瑞典将地方政府从2500个合并成279个，其他斯堪的纳维亚国家、英国和德国也有类似的改革。这样，公共产品和服务具有规模经济，而且大单位有能力提供更多的公共服务，这都证实了改革的有效性。^[75]此外，城市也要求服务整合（尤其是交通），这反过来要求扩大地方政府的区域范围。

但这些设想的好处是否能变为现实仍然缺少系统的证明。首先，随着政府规模的增大，营运费用在全部支出中的比重增加，经济规模的收益被营运开支抵消。^[76]此外，每一个服务有不同规模的能够最有效率地提供服务的单位。垃圾收集在大范围有效率，但是小范围可能更有效率。政府是一个复杂的多目标体系，采用一种政府规模的模式不能提供最有效的服务。^[77]为了回应对效率、私有化和控制地方财政的要求，很过国家采用了目标机构多元化的模式。例如美国在过去十几年平均每年增加400多个专门职能的政府机构。^[78]同样，英国大区政府的分裂产生了很多提供单一服务的权威中心，尤其在交通领域。比利时、法国和很多其他国家用市



镇联盟来提供单个市镇不能提供的服务。

- 154 除了经济原因外，随着规模的增大，人们对服务的满意程度也会降低。这也许源于人们对政府实际提供的服务和政府可能的成本之间关系的理解。另一方面，正如费斯勒（Fesler）指出的，随着政府规模扩大，人们感觉政府离自己远了，结果形成一种疏离感。^[79]这种疏离感引起了一种矛盾的现象：在大城市中出现了很多邻里型的政府和组织。这些组织可能是在市政府内活动的一般组织，也可能有出于联合需要而成立的特别目的组织，如社区邻里为了防止犯罪而建立的邻里联防。不论哪种情况，它们都提高了参与感和公民能力。因此，即便面临提高效率和改善服务的压力，我们仍然应该主张小的和“低效率”的政府。

按过程组织

政府不一定要通过目的来组织，它既可以通过工作过程来组织，也可以通过组织成员办事过程和他们的专业来组织，例如，将这一方式应用极端一点，政府所有审计或采购活动都可以集中到一个部门，或者将所有工程师集中到工程部门，或者将所有律师集中在法律部门，由他们为其他部门提供服务。

纵向机构和管理层（line and staff） 采用上面的例子可能会降低效率，但是的确存在这样的可能。这样做可以集中专业技术人员，或者提供统一的专业化服务，疏通其他组织的运作。最常见的过程分类是在纵向机构和管理层之间的分类。纵向机构指的是直接为公众提供服务的部门，管理层的工作是协调纵向业务机构并提供政府需要的集中的服务。

管理层这一概念最初指的是直接为政府行政部门提供咨询的私人顾问，如理查莲（Richelieus）、马扎林（Mazarins）和奥森蒂纳（Oxenstiernas）。但是，由于行政部门的职责扩大，对管理层的定义也扩大了。行政部门发现自己的雇员已经扩大到不能实行个人监督，而且提供咨询工作的不同组织也发展起来了。例如，美国的总统行政办公室现在有雇员 1 700 人，可能是世界上雇员最多的管理部门。但其他国家也有类似的情况。例如英国的首相办公室从几十个人扩大到 300 人，德国的总理办公室（*Bundeskanzlersamt*）现在有 500 多名工作人员。^[80]

155

我们很自然地使用了“管理层功能”这个词。但管理层或者管理层机构的功能、职责是什么？来自纵向机构或者操作部门的人可能会说，它们的作用是使那些提供公共服务的人和行政隔离开来。这并不是它们的真正作用，但是也指出了管理层机构和纵向业务机构之间的潜在冲突。管理层部门的目的是做那些纵向机构没有时间、权力或者能力去做的事。也许最重要的就是协调纵向机构的计划。纵向机构的功能有限，对政府任务的了解比较狭窄，不能协调自己的项目计划。实际上，它们的激励——如果我们假设部门增长是官僚机构的一个重要目标——是将服务延伸到已经由其他部门提供的政策领域当中，提供一种即便不是重复也是竞争性的服务。因此，为了避免不必要的重复，行政长官和他/她的雇员（这里宽泛地理解为个人顾问或者顾问机构）必须介入。政府部门的重复发展不仅是官僚扩张的结果，而且可能反映了部门想做好工作的真实意愿，以及它们不能与其他组织有效协调面临的挫败。

政府的“中央部门”主要是控制重复和进行协调。^[81]这些部门包括中央财政和预算机构，例如美国的管理和预算办公室，英国的财政部。也包括中央人事组织，比如美国的人力资源管理办公室，加拿大的文官委员会。计划也是协调和预算中很重要的方面。纵向机构专注于手头的工作，通常没有时间考虑不太重要的问题，比如未来的工作安排，而且任何综合计划都需要一个开阔的眼界，不能局限于一个部门。计划部门直接隶属于行政，可以为它打开未来发展的思路。这些部门的计划可能仅限于政府自身，也可能是要求公共部门参与的经济社会计划。

管理层部门的使用有很多差别。彼得·塞尔夫（Peter Self）对英国和美国的管理层的作用进行了十分有趣的讨论。他指出英国的人力资源工作没有美国那样制度化，这部分是因为两国政府形式存在差异。特别是在英国的内阁政府，协调问题主要是水平的而不是垂直的，很多（声称是）平级的政府部门为资金和计划相互竞争。^[82]由于这些部门的首脑都是内阁成员，所以协调变成一个实施集体决策的问题，而不是通过行政法令来进行协调和分析。此外，英国大部分协调工作由一个部门——财政部来进行，它的首脑也是内阁成员，而没有单设一个总统部门如管理和预算办公室来协调。^[83]英国也曾通过文官部门协调人事关系，但是实行13年后依

156



府那样的同质性和整合性的国家，不能采用这样的协调体系。^[84]塞尔夫进一步指出，除了财政控制之外，英国政府内部基本上没有其他的正式协调方式。英国政府在过去十几年发生了很多重要变化，例如随着首相办公室的扩大，唐宁街 10 号人员剧增，但是和大部分其他国家相比，英国的中央协调机制十分精巧，有时甚至是隐而不见的。^[85]

有的国家会建立大的部门来实现部门间的协调；这个部门管理任何可能出现的重复或者竞争的服务，而且由一个领导进行层级式管理。^[86]同样，也有人试图在现有内阁结构上建立一个“上级部门”或者一个超级部长，来确保有效的政策控制。实际上，随着部门规模的扩大，传统的行政谚语“控制范围”应该受到挑战，所以实际上一个人应该接受较少的协调，或至少部门中的“管理层”工作应该减少。^[87]

尽管大规模机构会造成管理问题，但它在 21 世纪初期依然十分流行。^[88]这一趋势在社会服务部门尤其明显，它们与健康或劳工部门合并在一起，为公众提供综合服务。大部门的管理得到信息技术的协助，正是信息技术使高级官员可以比以前更轻松地监督工作和与下级沟通。

此外，部门减少意味着部长的减少，这样内阁中的决策制定和首相的领导可以更加顺畅。在某种程度上，部门数量的减少被更多高级部长、副总理的设立所抵消，这些部长职务是对各种计划进行协调。高层部长通常对那些要求多个部门提供服务 and 照顾的群体负责任，如妇女、家庭和移民。这些发展反映了政府现在最重的任务之一就是政府活动的横向管理。^[89]

我们已经从几个方面指出了在纵向机构和管理层之间存在的冲突。这些冲突是组织体系内部所固有的。纵向机构认为管理层是象牙塔计划主义者，他们不关心实际问题，自我标榜为专家，而且比操作部门有更多的参与决策权。管理层还被看成组织增长的重要障碍。^[90]另一方面，管理层通常对纵向机构持怀疑态度，认为它们抵制协调和公共服务理性化，而且对纵向机构可以动员行政以外的政治支持的能力十分不满。管理层认为纵向机构挥霍无度，侵占大众的财产，被它们所服务的利益集团收买。因此，通过过程组织政府的一个内在的制约就是容易导致组织间冲突，以及不能进行协调和提供通畅的服务。这些矛盾自政府产生以来就存在了，随着对政府管理和效率的强调，矛盾变得更加明显。

纵向机构和管理层的潜在冲突可能不仅存在于整个政府层次，也存在



于一个部门内部。正如行政部门要求管理层承担纵向机构不能完成的功能一样，部门内部的操作机构有同样的需要。在部门层次，管理层也提供计划和协调相关的服务。如果像上面提到的那样，部门规模变得越来越大，那么部门内部的协调和控制也和部门之间的协调控制一样需要扩大。

部门内的管理层最重要的例子是法国和比利时的部长办公厅。法国政府的每一个部长都可以任命一个由十几人以上人员组成的部长办公厅，为部长提供各种服务，如政策建议、与新闻机构联系、控制持反对意见的文官、协调内部工作与计划制定。尽管部长可以随意决定办公厅成员的任免，但除了对成员业务能力和政治忠诚的考量以外，实际上有深远的政治上的考虑。^[91]从政策方向来看，最重要的是技术顾问 (*conseiller technique*)，他们作为政治任命者，起着联系部门内部正式官僚组织成员和任命的办公厅成员的作用。有意思的是，社会党 1981 年上台执政后没有像人们想象的那样更换很多办公厅成员^[92]，它们也需要专家来管理和协调政策。鉴于社会党的大幅度改革和戴高乐主义 (Gaullism) 传统，它们可能比其他政府更需要新的咨询者。右翼政党执政时情况也是如此，尽管社会党若斯潘政府的改革政策更加激烈。^[93]

比利时的部门办公厅更为常见，它们被称为“反行政”主义者。^[94]比利时社会分化程度高，这样就更迫切需要雇用可靠的部门管理层来对抗文官，因为文官可能高度政治化，不对部长负责。此外，比利时和英美的对比也很明显。人们可能认为，法国和比利时启用部长办公厅，很大程度上是因为法国和比利时部长不愿意或不能够依靠他们的文官。这样，就需要通过政治任命加强部长对组织的控制，而且可以对组织执行部长命令的情况进行控制。在美国，内阁官员和高层职业文官之间有多个层次的政治任命人员，他们构成一种“管理层”组织，任命者可能实际上在“纵向机构”部门工作，控制那些被看做是思想独立的文官。随着“高级行政服务”职位也可以政治任命，实施政治控制的机会也扩大了。里根政府利用这个机会任命了忠诚于自己的人取代原来的职业文官^[95]，随后几任总统也利用人事任命权来控制政府^[96]。

158

在英国和一些联邦体系国家，如加拿大，部长通常愿意接受职业文官的建议，部长也同意文官管理部门内大部分日常事务。^[97]但是，这些国家也尝试建立类似部长办公厅体系的机制。例如，加拿大穆尔洛尼

(Mulroney) 政府在每个部门设立了“参谋首长”职位，允许部长在部门高层参照职业文官结构建立一个政治任命的机构。布莱尔政府也在部长层次增设了一些政治咨询职位。它们并不像部长办公厅体制一样制度化，但是代表了往这个方向发展的趋势。

瑞典和芬兰是按过程组织的一个特例。^[98]在这两个国家，公共行政的两个基本功能——公共政策的制定和执行——由两个独立的机构承担。首先，部负责公共政策的制定。部的规模很小，职责主要是“幕僚”类型——规制、协调和制定计划。公共计划的执行留给一系列行政委员会来完成，尽管这些行政委员会和各部委在预算过程和很多其他方面有牵连，但基本上是独立的，发挥的是执行计划的“业务”功能。

尽管瑞典的功能区分最清楚，但当代所有国家某种程度上都进行了这样的区分。首先，英国、新西兰和荷兰等国的行政结构和瑞典十分类似。^[99]20世纪80和90年代行政改革的特征之一就是使用新的代理机构。总体而言，通过公共活动的私有化和服务提供的“第三方”机制，政治和行政实现了分离。^[100]实质上，政府组织继续履行“管理层”功能，而私人或半公共组织执行“纵向机构”功能。

内阁的使用和政治上层官员的政治化反映了管理层和纵向机构在一定程度上是对行政与政治分离这一的古老传统的回应。^[101]管理层功能可以看做计划创议、政策制定和确保文官按部长意愿行事等政治功能。纵向机构部门的功能可看做按规则执行政策。正如我们指出——后面将有详述——政治与行政二分法是一个误导，但是需要注意公共行政在很大程度上吸收了它的理念。

159

职团 按过程组织政府的另一个途径是通过职团或者内部具有同质性的行政机构来组织。职团体制在法国发展最为成熟，其他国家，尤其是具有法国或拿破仑政治传统的国家也有。^[102]职团指的是有类似的教育背景和专业技能的行政机构。每一个大职团在理论上是功能专门化的，实际上它们对法国行政影响深远而且作用正在加大。苏雷曼指出，为了使预算有一个申请和协商的场所，就很有必要让一名财政总监职团（*Inspection des Finances*）的成员作为办公厅成员或者部长。^[103]社会党政府比此前几任政府较少依赖财政总监，但财政总监仍是法国行政的重要组成部分。很多其他职团的成员也是办公厅成员。在西班牙，职团（*cuerpos*）也开始

控制一个部门，尽管其他更有影响力的职团对政府的作用更大。^[104]

职团是功能专门化的，但它们联合在一起就成为公共服务的领军，如果没有职团组织和职团精神 (*esprit de corps*)，就不可能有这样的领导。此外，大职团不受一般行政压力影响，它们的声望、个人才能和管理能力使它们可以在政府内实施统一标准，这加强了法国的中央集权政府。

有几种功能易于按职团或过程组织。工程是其中一个，很多国家在文官体系和部队中有专门的工程职团，例如美国的军事工程职团。从更广的角度来看待行政，军队官员职团和外交服务职团可以看做专业化职团，也是按功能或过程区分的组织。同样，和法国的财政总监一样，财政检查人员也通常组成一个独立的部门，以确保其在审计上的中立。美国在这方面走得更远，审计员和其他的公共服务部门完全隔离（在审计总署中）。政府中的其他监察员也和其他公共部门分开，如英国的皇家督学或美国的总监察长。^[105]因此，按过程组织的功能通常是那些要求：（1）有技术训练或高度专业技能的，（2）有高度的内部忠诚和团队精神的，或者（3）中立性，不受官僚组织政治压力的。随着改革的推进，对官僚的预先 (*ex ante*) 控制削弱，政府转而通过监察员作为提供有效而独立的事后 (*ex post*) 控制的方式。^[106]

多中心主张 按过程组织的另一个可能的意义是，组织可以建立相互竞争的政策和多个中心。例如，美国的联邦贸易委员会 (FTC) 由经济学家和律师/法学家组成，分布在不同的小组。^[107]在联邦贸易委员会做出决定之前，这两个部门必须就事件进行讨论，并从它们不同的专业和理论视角对反垄断法进行协调。此外，在联邦政府这两个反垄断组织中，联邦贸易委员会以经济学家为主，司法部门以法学家为主。过程组织可能看上去有些重复，但它可以使组织免于形成过分狭隘的运作程序，尽早纠正政策和政策执行中的错误。

小结 总之，通过过程来组织政府可以在不同职能的公共部门之间进行划分，但是，作为一个总体的组织原则，它是难以控制的。即使是在它有限的形式中，它也会导致办实事的人（至少从他们自己的角度来说）和“仅仅”负责写计划、协调和控制的人员之间的政治紧张。同样，作为过程组织的一个特例，职团组织也会形成类似的反对精英团体的政治冲突和竞争，后者在前者执行任务时几乎无处不在，而且非常靠近那些进行决策



的人。因此，公共组织不仅仅是行政学家思考的问题，也是政治家面临的问题。二者都要提供有序而高效的政府结构，通过组织设计来保护各自的利益。

按“客户”组织

第三个可能的组织基础是组织服务的对象。如果服务对象有特殊的需求，或者他们的生活方式、职业或其他特征十分突出，政府可以为他们并按他们的需求提供一个专门的组织。以“客户”为基础来组织有两个理由：（1）可以为特定的群体（尤其是那些有政治势力的群体）提供良好的服务，例如退伍军人、城市居民和农民；（2）相反，可以协调和控制缺少政治庇护的人群，比如美国土著居民和外国劳工。

161 客户团体的上述两个理由关系到这样一个重要事实，即它们所形成的组织成为通过客户获取政治影响力的场所。也就是说，通过客户团体，即便是出于管制的需要，也比其他组织对行政产生更大的影响。原因也许很明显；第6章讨论行政的政治学时会更详细展开。^[108]但这里我们要指出，客户团体必然会产生交换过程和相互依赖。客户团体需要公共组织提供参与决策制定的机会，而这些机构反过来要求客户团体在政治冲突中提供大众支持。此外，那些公共组织可能会将特殊群体作为自身存在的理由，因此在“公共利益”上比其他组织更易于迎合这些群体的需求。

也许客户和行政之间的共栖共生趋势最重要的表征是在独立管理委员会中。委员会的内在含义是它们应该作为一个行政的司法机构，控制社会经济的部分事务，美国和其他国家都这样规定。委员会的设置是为了防止政党对决策施加过大的影响。它们为公共利益进行管理，没有政治上的考虑。

不管从理论上说这种独立的观念多么值得赞扬，它们在实践中注定要失败。这些委员会要管制的是十分敏感和具有重要社会作用的部门，例如交通、能源和通信部门。^[109]但是，它们在管制这些产业时与政治要求隔离开来，也就缺少政治支持。它们和行政没有强大而直接的关系，因此它们的管制功能缺少财力、人力和一般支持。任何的行政干预都被认为是破坏了委员会的去政治化和非党派性。因此独立委员会必须寻求其他政治支持，最可能的支持就是它们要管理的利益群体。这种观点的关键就是，由

客户形成的组织很快就会变成了为客户服务的组织。

委员会被“收买”的观点受到很多挑战。例如，有人认为它们和所管制的产业之间没有特殊关系。^[110]

按客户进行组织也可以在次部门一级实行，其结果和部门层级的结果一样。但是这一层次的结果主要是组织间竞争，而不是隔离和破坏公共目的。一个部门建立一个协调或管理特殊群体的机构，这些机构通常被那些特殊群体收买，而且成为他们的代言人。与按客户组织的部门一样，次部门机构也需要政治支持，它们的主顾可以提供这样的支持，但支持的代价就是提供有利于他们的条件或规则。

按客户组织通常和按地域组织难以分开。两种组织方式都会产生组织被同化的问题。两个有意思而作用相反的例子是护林员和工程职团，它们反映了组织和客户团体之间存在的互动关系。在这两个例子中，当地社区或更具体而言当地的企业利益团体是客户。在美国国家森林局中，管理者希望限制地方参与规则制定。护林员的任务之一就是对国家森林作为商业目的使用进行管理，如伐木和放牧。森林局规定，一个护林员不能在同一个社区工作两年以上。这样做是为了避免他与当地社区关系过于紧密而应允当地过度使用森林。^[111]

另一个例子是法国和美国的工程职团。这些组织通过与当地社区融合为当地提供特别服务而培养了大量政治支持。为地方社区提供服务形成了强大的政治支持力，可以防止行政或立法部门限制职团的自主权。^[112]第一个例子表明为了防止客户团体侵犯组织的正式目标而进行的努力，第二个例子表明可以利用客户团体确保组织在政治冲突中获胜（也许以牺牲更多的公共利益为代价）。

如果其他方面不变，客户团体可能在将来更为常见。20世纪八九十年代的政府改革对客户作为政府服务的消费者的角色和权利给予了极大的关注。^[113]这种管理中心的转移意味着，即便不是按客户团体的机构，也会在次部门层次建立客户团体来满足服务对象的需要。组织结构的变化反过来会导致被客户同化的问题，以及公共部门的总体目标和客户目标之间的冲突，很多客户团体目前就遇到了这样的问题。此外，有点矛盾的是，这样做还会产生民主责任的问题。^[114]

客户团体有时难以避免。首先存在按照某些团体的利益来组织政府的



压力，而且当客户的确有特殊利益需求时，有理由设立这样的组织。另一方面，这种组织有很多可能的危险。按这种方式组织的部门很难和客户保持距离，难以客观地执行计划和代表公共利益。它们可能用它们和一个团体关系的政治力量来脱离政府其他部门的控制，或者与之竞争。

按目标组织

163 组织行政的最后一个可能的方法是组织的主要目的。这一类型与前面讨论过的模式并不是泾渭分明的。例如，农业部是按目的——农业进步——组成的，还是按客户——农民——组织的？在研究政府结构时，和前面提到的标准相比，按目标组织可能更强调这一分类的非排他性。大部分国家政府中四个原则都有体现。

但是按目标组织的确提出了公共行政中的一些重要问题。首先，组织目标来自哪里？可以假设建立组织的法律会明确规定组织应该履行的任务。但是，大多数情况下这些任务只是以纲要的形式列出，存在进一步精确和阐释的空间。在理论上，组织目标的精确化是一个政治过程，包括政治选举出的领导提出的目标的介入。但考虑到政治领导所面临的障碍，这些外部领导对组织的影响作用，远远小于我们通过了解文官和政治家们的正式角色而认为的作用。^[115]

如果公共组织的目标不是政治领导决定的，那它来自哪里？最明显的答案就是，公共组织的目标是内生的。如果是这样，那我们将面对正式组织经常提到的一个问题：目标的错置。^[116]组织会将公共目标逐渐而且不易觉察地转变成私人目标。即便是为了满足社会需要而建立的组织，随着时间的推移，组织的维持和组织的发展也会超越那一目标。安东尼·唐斯讨论了组织中个人从激情到保守态度的转变过程。^[117]当组织成员年轻时，他们通过在公共服务中任职来实现社会目标，但随着时间推移，由于自然的老化过程、个人责任的增加，或许出于对社会变革可能性的不信任，他们对变革的兴趣递减，对个人目标和个人安全的兴趣增加。他们的主要目标变成：（1）维持组织的存在；（2）尽可能的扩大组织的作用和预算；最后，（3）为社会做点事情。同样，摩尔（L. B. Mohr）指出了组织的传递目标（transitive goals）和回应目标（reflexive goals）之间的差别。

传递目标是那些对外部目标群体而言的，例如客户；而回应目标是对内部维持而言。^[118]即便努力创设更多可度量的组织目标，组织也会为了自身利益将其转化。^[119]

即便我们不接受犬儒主义的观点，即组织成立后不久就成为自我服务的了，我们也必须了解，随着时间的推移，部门追求的目标变成组织的角色需要它们承担什么功能。也就是说，政府组织会形成一种文化和意识，它们事先规定了组织的功能以及完成任务的方式。此外，通过控制人员的任免、社会化和一定程度上成员的维持，组织会保持这种意识形态，即便有新成员进入也不会改变。^[120]组织的目标和实现目标的方式，通常源于组织在任者升迁为领导职位的政治和组织社会化过程。例如，美国大部分社会服务部门都是在新政时期形成或扩大的。这一时期社会发展的基本逻辑是用钱处理问题，将中产阶级的价值观施加到服务对象身上。^[121]这些组织不完全接受用新的和客户为中心的方法来解决社会问题，因此要在现有框架以外建立新的组织来提出新的社会政策。

现存的组织文化导致新组织的产生，如约翰逊总统对贫穷宣战的经济机会办公室，成为解决贫穷问题的一个不同的方法。英国布莱尔政府也有一个类似的“消除社会孤立”（social exclusion）组织。同样，现在全世界的社会服务组织都面临政治体系施加的新目标：低成本服务、私有化和自我维持。完成这些目标需要重组或建立新组织。在法国，出于现有组织结构外的快速行动的需要，建立了“任务局”，它有具体的任务，也有具体的存在时间。^[122]受制于特定时间、以特定的方式完成任务的组织的问题并不仅限于国内部门。例如，很多西方国家的外交办公室仍然深受“慕尼黑心态”（Munich mentality）的影响，也就是说，任何与敌人的妥协都是软弱的表现，也会导致进一步的威胁和要求。

组织目标和对外人对组织的期望值之间的差距的另一个例子就是第三世界国家，它们从前殖民者那里继承了精英主义和保守主义的文官体制。这些文官通常没有被组织起来承担人们希望他们承担的社会和经济发展计划，他们中的一些人对这些计划甚至从思想上就不接受。因此，这些国家的政治领导常常对那些阻止社会迅速变革计划的冥顽不化的文官表示不满。^[123]关于目标设置的讨论值得指出的就是，公共组织的目标并不一定就是立法或官方政策宣言所规定的目标，目标制定是一个政治过程，而且



通常是一个跨组织的政治过程，处于公众的监督控制之外。

目标来源问题之后的问题就是，组织完成任务后它该去向何方。很多有意思的例子表明，组织在目标完成之后继续存在，而且剩下的雇员成了挂名职员。我们关注的不是无效率和冗余，而是组织的目标维持，也即一个组织如何将它的基本目标和方向从一个转向另一个。基于前面的讨论，我们明白这很难，但组织为了生存必须这样做。私人组织中有很多这样的例子，两个最著名的就是出生缺陷基金会（March of Dimes）和基督教青年会（YMCA）。^[124]公共组织中的例子没那么明显，但也存在。老牌欧洲国家最普通的例子是原来主管殖民领地的管理部门转换成海外发展和不发达国家援助办公室。尽管这些组织面对的对象在地域范围上是一样的，但他们的目标、运作和政治都有巨大改变。同样，冷战结束迫使很多国家的军队重新界定自己的任务，执行诸如维和的任务，包括重新培训和重新组织。我们可以看出，组织会转换目标，但是要有强有力的推动力，部门支持的下降和衰微——来自预算过程和大众——是公共组织转变的最重要的动力。

关于组织目标的讨论主要集中在那些至少希望有稳定的任务和持久的生命的组织上，但我们要知道，政府有时希望用短期、临时的组织来完成任务。不管是为了提供专门服务还是协调其他更固定的组织提出的计划，都有可能建立这样的组织。尽管传统经验告诉我们，临时公共组织会变成永恒组织，我们仍然应该考察使用短期方式来解决问題。

这种类型组织的一种形式是为了协调政策领域内的活动，因为尽管该领域有很多组织，但是没有一个起着主导作用。美国设立“毒品沙皇”和“艾滋病沙皇”职位就是一个例子。在某种程度上这类似于建立一个中央机构（见 155~156 页），但有两个区别。第一，这些部门是临时的，一旦问题“解决”就不复存在。第二，这些办公室处理的问题比较单一，打交道的组织也比较少，不负责协调政策和政府开支。事实上，这些组织经常成为政策的支持者和竞争性组织间的仲裁者，而不是组织间稀缺资源（金钱、人员和权威）的分配者。

解决具体政策领域内的协调问题的另一个组织方法是建立部门间的委员会。这一类型最成熟的是法国，它在三个层次（文官、部长、总统）都有委员会来处理冲突和重叠问题。^[125]不像用一个“沙皇”利用自己的权威来协调，这种模式通过商议和信息交换来实现协调。斯堪的纳维亚国家



也有类似的机构，它们建立了大规模的部门咨询委员会。这些委员会一般包括对这一政策有兴趣和参与这一政策领域活动的其他部门的代表。^[126]

小结

我们已经讨论了四种组织公共行政和政府的基本原则。正如前面指出的，这些分类之间的界限并不是泾渭分明的。但可以明确的一点就是，任何一种模式都不能为如何组织公共服务的问题提供一个万全之策，每一种方式各有利弊。使用其中哪一种取决于两个因素。第一个是服务的性质。一些服务，如警察、消防，要求按地域分布；而另一些工作则需要高度集中化。一些服务，如审计，需要专家集中，而另一些则需要专家分散。公共服务的建筑师必须清楚地了解新建组织所提供的服务的性质。

166

第二个因素是政治体系的性质。它是建筑师的工作环境。比如，在其他方面都平等的前提下，对不同语言、人种或思想分裂的国家最好按地域或客户团体来组织。另一方面，一个尊重专家和控制的社会最好按目的组织。公共组织的性质不仅必须与组织理论家的理想一致，而且要和国家的政治现实一致。

组织内部

到目前为止，我们考察了国家层次公共服务的组织问题，考察的重点比较接近宏观分析。现在我们简要讨论内部组织和管理，尤其是公共组织内部的层级控制和交流问题。

层级控制或者命令链条，以及信息和决定的交流，是正式组织的研究重点。^[127]把组织看成标准金字塔结构的人认为，处于这个层级结构顶端的人做决策，这些决策组织中所有成员都必须遵守。同样，下级要向上级报告所有相关信息，这样上级才能做出正确的决策。但是，对那些希望组织这样运转的人来说，这样管理组织的方式在实际生活中很少见到。事实上，很多人认为理解组织的最好方法不是将其看成一个层级体系，而是将它看成一个合作和协商的体系。^[128]这样，所有组织层次都被看成拥有资

源和权力的机构。^[129]结果，管理指的是组织内部和组织之间的合作，而不是发布命令。

167 组织的非层级方法尤其适用于公共组织。首先，公共组织对成败没有明确的定义，没有经济中的利润观念。^[130]因此，管理者可以不那么强调发布命令和雇员的效率。同样，大部分公共部门的雇员是或几乎是终身文官，这样很难运用私人组织中的强制和激励机制。^[131]第三，由于公共组织的公共性质，政府组织在合作中不仅要考虑员工利益，也要考虑服务对象的需要。它们必须对客户和与客户有经常接触的下层员工的要求保持敏锐。最后，由于很多公共组织混合了事务官和政务官，每个人对组织的责任感、组织的动力机制和何时进行改革的理解都有差异。这些因素使有效管理公共组织变得十分困难。

层级控制的主要目的是统一组织中服从人员的行为。层级组织的好处之一是可以消除组织决策中的个人影响和任意性。对公共组织来说，统一和可预测性十分重要，因为它必须确保公平对待和尊重所有的客户。对那些管理组织的人以及喜欢武断和专权的个人而言，层级结构让他们不能随意对待客户，只能提供一些个人创议。此外，他们喜欢和上下级建立人际关系——例如不受组织规则严格控制的关系。很多正式组织试图避免为成员提供那些机会，这样对个人和组织带来很多负面影响。除了对个人的影响之外，我们首先看一下对组织的影响。

层级制最重要的结果就是在组织内部造成层级隔离。^[132]上下级关系僵硬，层级之间除正式交流之外没有其他机会。每一级和其他层级隔开，对上级指令的服从各自有行为规范。这些行为规范一般不违反组织的正式规范，事实上它们在程序上和规则与指令保持一致，但实际上有可能违背组织的目标。由于下层官员严格遵守规则条文以使自己免受上级的处罚，不在规则之外发挥可能引起惩罚的任何个人能动性，这样就导致了官僚的低效率。他们的顺从是事实，但矛盾的是，他们顺从规则会降低组织的效率和效能。这构成另一种目标错置，即规则自身成了目的，而不是完成部门目标的手段。而且，一个普遍的现象是，层级隔离和规则顺从是一些文化的特征，尤其是那些不喜欢面对面的权威关系的国家。^[133]

渠道。^[134]重叠是富兰克林·罗斯福总统阻止现有的部门破坏或拖延新计划而采取的一种策略。苏联行政中双重层级结构是重叠的极端形式，目的是确保对行政过程中所有阶段的行为和信息进行钳制。随着其政权的结束，对总统的层级忠诚结构取代了对党的忠诚和党政二重制度。在一定程度上，法国和比利时的部长办公室，美国的总统办事机构都是多重结构的应用，以制约行政行为。唐斯还提到建立交叉的和多重结构确保组织内机构间真实信息的流动。^[135]同样，尼斯卡宁和其他人——采用经济学方法研究公共行政问题——认为重叠和竞争可以提高政府效率和降低成本。^[136]有意思的是，这些方案主张建立的组织与传统的管理和公共行政学者的主张相反，后者认为命令的一致性和任务缺少交叉是良好组织的两大主要因素。

组织内部的差异

组织内部的问题是一些通有的问题，我们会发现，不同国家和不同政策领域之间都存在差异。西方国家和非西方国家、发达国家和不发达国家之间也存在差别。^[137]除了它们自身的变化之外，西方文化比非西方文化更易于接受非人格化、层级和官僚制度。因此，如果推行官僚体制的话，那么官僚制度的一些弊端在非西方文化的国家将更为突出。实践表明，试图在这些国家通过规则和程序来排除行政和政策中的人格因素是不可能的。许多非西方国家的正式官僚结构与西方国家类似，部分是由于殖民遗产的结果，部分是由于它们需要与某种模式保持一致，以便从发达国家或国际组织那里获得援助。但是，这些结构的实际运作与形式相去甚远，非官僚标准取代了正式结构的规则、程序和层级结构。官僚机制在交流中的弊端可以通过地方自治主义和招募时的非官僚化标准来弥补，比如不能灵活对待服务对象。其代价就是认为官僚结构不应该被置于最重要的地位；也就是所谓的官僚的行为和对服务对象的态度高度的统一。但是，很多第三世界国家并不推崇这样的做法，而且实际上会认为它们是不道德的，就像西方人看待贿赂和裙带主义一样。西方国家对有效率的行政的看法不一。这一问题在关于这些国家的“行政文化”的讨论中已经有所涉



及。^[138]其中重要的是，文化差异在多大程度上会削减或加剧官僚制度的弊端。克罗泽指出的一个趋势就是权威和平等概念对组织的官僚结构的影响。^[139]例如，他指出，也许出于对权威的接受和听从，英国舰队的组织结构比美国舰队的结构简单，而且对非人格化规则的依赖较少。美国的船员受个人化环境的社会化影响，不愿意接受上级的人格化权威，因此不得不设计正式的规则将人格因素排除在外。在体系的另一端，社会接受并尊重权威，身处权威地位的人带有家长式色彩，因此可以采用简单的社会组织，没有官僚制规则也能获得行为的统一。在海尔（Haire）、吉瑟利（Ghiselli）和波特（Porter）对各国管理取向的研究中，他们发现西方国家在管理角色这一概念的理解上可以分为几大类型：北欧式的、盎格鲁—美利坚式的和拉丁—欧洲式的。^[140]这些群体的差别十分微妙，但是指出了各国对管理实践和管理权威的态度呈现的差异，即便发达国家内部也有差别，而且鲁斯（L. L. Roos）和鲁斯（N. P. Roos）发现文化变量可以用来解释土耳其管理者是如何促进发展的。^[141]最近，霍夫施泰德（Hofstede）根据管理文化将国家分为不同的群体。^[142]组织类型的差异也有赖于组织所肩负的责任。这是权变理论作为理解公共组织和私营组织的方法的一个重要论点。但是，在公共部门已经进行的研究发现，这一方法经常使用的变量和公共组织的结构或行为之间没有什么关系或相关性很小。^[143]

另一方面，阿米泰·伊兹欧尼（Amitai Etzioni）提出了一套有用的分类方法。^[144]他根据组织对其成员使用的权力类型以及成员的顺从方式来进行分类。他将权力分为遏制的、有回报的和规范的三类。组织成员的顺从分为疏远、算计和道德三类。尽管存在其他的混合类型，但三种典型的组织模式分别是遏制—疏远，回报—算计，规范—道德。很明显，和另外两种类型相比，规范—道德模式组织，例如教堂或高度忠诚的公共部门，结构更简单，人格化规则较少，运转也更为顺利。另一方面，这样的组织在改变目标和维持成员方面比回报性权力的组织更难。三种类型的公共组织在社会中都存在，尽管管理者不用这些术语，但他们需要知道如何使用每种类型组织的适当的激励机制。

其他的组织分类方法主要根据提供的服务的性质，布劳（Blau）和斯科特（Scott）的组织分类标准是“什么人得益”（*cui bono*），也就是说谁是受益者。^[145]大部分公共组织属于公共福利组织，公众是主要的受益

人。其他的公共组织是服务型组织，主要受益人是客户，如社会服务部门。我们可以发现，一类组织向所有市民免费提供非排他性服务；另一类组织根据特殊群体的需求向有限群体提供服务，这两种组织存在不同的组织问题。此外，公共福利组织的客户（服务的消费者）比服务部门的客户对组织的依赖少，这样，对服务型组织来说，与公众代表的许多冲突大多发生在支出和责任方面。

裴洛（Perrow）以及汤普森（Thompson）和图登（Tuden）采用权变方法来分析组织。^[146]这种方法将政策问题的性质和可能采取的决策方式的类型联系起来。^[147]他们这两种方法（见图 4—1）都适用于所有组织问题，也可用来分析公共行政部门的问题。在汤普森和图登的分析中，公共部门对结果的同意与对方式的同意不一致的现象更为普遍。图 4—1 的例子也许不是人人认同，但需要指出，首先存在这样的差别，其次这对公共组织有影响。同样，裴洛模型主要基于技术和原料的性质，也以公共组织为例子。它假设处理稳定（或被稳定下来的）原料的组织，比如监狱，和处理不知道原料是什么的部门，例如研发部门，两者的组织类型不一样。^[148]当然，组织中的个人特征和他们承担的职责对组织类型也有一定的影响，但了解组织和原料——最常见的就是人——之间的相互关系十分有帮助。

171

		倾向	
		同意	不同意
对理由的认识	同意	列入计划的决定 (公共健康)	协商的 (收入政策)
	不同意	实用的 (综合教育改革)	有希望的 (研究与开发)

图 4—1 行政管理中政策问题的类型

资料来源：Derived from James D. Thompson and Arthur Tuden, “Strategy, Structure, and Process of Organizational Decision,” in *Comparative Studies in Administration* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Administrative Science Center, 1959); Charles Perrow, *Organizational Analysis* (Belmont, Calif. : Wadsworth, 1970, pp. 80–91).

重新组织

到目前为止，我们讨论了行政结构的静态结构，看到的是一幅静态的



图景。但是，无论对学者还是政府工作人员来说，这样的稳定状态很少达到，事实上政府的组织结构经常处于变动和重组中。因此从动态角度来看可能更为准确。事实上，当政府发觉自己能做的很少，或当它们不能进行真正的变革时，它们就进行结构重组。^[149]这样，它们至少做了事情，而且可以告诉批评者它们已经采取措施解决问题。重组当然能起一些作用，政府结构调整本身就是变化。但是，组织变化并不像政治家和公共行政学者所认为的那样是万灵药。

20 世纪 80 年代政府组织活动频繁。最普通的变化是大的部门分成小的半独立组织。这些组织名称各异，如部门（美国）、特别运作机构（加拿大）和各种其他名字。新西兰的改革最为激烈，组织重组后中央组织规模缩小，大部分职能交给独立的部门或“公司”。^[150]新的组织形式使政府结构接近前面提到过的瑞典的模式。改革给予执行机构更大的自主权，通过市场而不是传统的政治压力来增加组织的责任感。

20 世纪 80 年代和 90 年代初的行政改革主要是程序变革而不是结构变化，主要强调用公共管理而不是传统的文官价值观指导组织内部的行为。^[151]即便在法国和斯堪的纳维亚国家这样公共官僚受到尊敬的地方，也进行了大幅度的公共服务现代化和“革新”运动。^[152]除了分权和缩小部门规模之外，也进行了很多官僚体系的结构改革。特别是很多国家效仿卡特总统时期的《文官改革法案》（Civil Service Reform Act）^[153]提出建立高级行政主管职位。^[154]总体而言，这些改革形成了一个高级行政人员阶层，他们负责公共部门内部的重要管理问题。

和工业化民主国家的改革一样，东欧原共产主义国家也进行了激烈的改革。^[155]这些改革不仅为了去除共产主义体制的意识形态色彩，而且试图赶上西方国家几十年的管理和组织变革。这些改革处在社会、经济和政治的大转型时期，而且经济相对比较疲弱。改革的任务十分艰难，现在要做评价尚为时过早。然而它们为理解政治变化过程提供了富有意义的经验。

本章不能将世界各国政府重组的研究一一列出，恐怕几本书也不能穷尽。^[156]但是我们可以在比较的基础上指出行政改革的几个重要原则。首先，政府变革比人们想象的更为经常。有人主张政府组织会无限期存在，一旦组织建立就不会消失，也很少改变。这种观点在一般人中间十

分流行，尤其是那些对政府持批评态度的人，而且得到一些学者的赞同。^[157]

这种无限期和不改变的特征并不准确。政府组织经常变化。在一项关于美国政府组织的研究中，我们发现在1933—1986年间，联邦政府有2 000项组织变化。^[158]一些是取消组织，一些是建立新的组织，大部分是对现有组织和组织群的调整。英国、瑞典和法国都是如此。^[159]因此，如果从远距离观看，政府是不变的，比如美国自从第一个内阁部门确立以来只增加了9个内阁部门，但如果近距离仔细观察，就会发现稳定中存在很多组织重组和改革。因此我们需要更多地理解组织变化。

第二点是组织变革起一定作用，但作用很有限。组织重组有时仅仅被看成组织构架（或组织关系）的变动。可能这是事实，但即便是组织位置的变化也会改变它的运作和制定公共决策的方式。^[160]例如，美国海岸防卫队建立200年来曾经隶属过很多内阁部门，最近它从财政部转移到交通部（the Department of Transportation），这个改变表明，除了其他情况不变之外，会增加关于船只安全的报告和减少关于走私的报告。因此，政府重组对政策模式产生的影响是具体而细微的。

另一方面，可能正如有的学者所言，重组对提高效率的作用就像是“镜花水月”。^[161]从效率的角度而言，所有的组织形式都相差不多。也就是说，组织的公共和私有性质，社会的组织文化等宏观因素比组织形式对效率的影响更大。事实上，进行组织变革本身就会提高效率；组织重组过程中，重新组合和采取某一种组织形式对提高效率的作用差不多。即便是私有化这样的剧烈的组织变革，对效率也只能起短暂的影响。当然，这些结论未能打消政治家、实干家和学者对组织变革的热情。人们都喜欢变化，这再显然不过了，不能因为它的实际效果不明显就不去做它。

最后一点就是，组织重构是一种政治实践。如果人们相信改革可以提高效率，或相信存在良好的政府，那么组织重构主要被当作一种管理或行政活动来看待。但是，我们更应该看到，通过政府结构改变可以制造政治好处。这些好处大部分只是符号性的。结构重组表明政府看到了问题，而且关注问题中公众的切身利益。另一方面，有些政治好处是实实在在的。比如，多民族国家的政治重组会增加那些认为受到主流文化压制的群体在决策制定中的代表权，或者给予他们管理部分自己事务的权力。^[162]即便



不涉及种族敏感问题，重组也会给一些群体更大的权力。例如，英国不断重组贸易和产业部（the Department of Trade and Industry）给不同经济发展和不同地区的群体带来了不同的好处。^[163]

总之，政府想让组织结构趋于完美，但常常事与愿违。也许没有最好的结构，只有或多或少令人满意的结构。但重组仍然是有意义的，首先因为在交流和作用的方向改变的情况下，可以按设想来影响政府政策。此外，可以使社会中一些事件和因素引起政治重视。鉴于政治组织重组可以带来象征性的和实在的好处，重组绝非一无是处。

小结

本章简要论述了公共组织的结构这一复杂问题。这里仅仅介绍了所出现的问题，并没有提供对问题的解答。无论如何，公共行政的设计和重组并不仅仅是一个技术问题。它涉及政治体制的性质等更为广义的问题，这些问题需要政治家或制宪者而不是文官来回答。他们的回答可能会对公共机构的效率及公众对公共机构的满意程度产生重大影响。

除此之外，组织内部和公共企业的管理都存在很多问题。这些问题必须置于具体的国家和要完成的任务中去考虑。然而，组织分析的基本作用在于对公共组织进行设计，使官员可以向公众提供有效的服务。没有任何组织构架或责任图表可以确保有效服务，管理者的任务是使它的实现变得更为可能。组织的最终成败取决于组织中的每个个体。

注释

[1] 近来对公共组织设计的研究相对较少，提供以下著作以供参考：Karen Marie Hult and Charles E. Wolcott, *Governing Public Organizations: Politics, Structures and Institutional Design* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1990); David Weimer, *Approaches to Institutional Design* (Dordrecht: Kluwer, 1995).

[2] 例如，可参见 Jack H. Nott and Gary J. Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics*



of *Institutional Choice* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987).

[3] Gulick and Urwick, *Papers on the Science of Administration* (New York: Institute of Public Administration, 1937); Herbert Simon, *Administrative Behavior* (New York: Free Press, 1947).

[4] 关于传统的作用, 参见 B. Guy Peters, "The Anglo-American Administrative Tradition," in John Halligan, ed., *Public Administration in the Anglo-American Countries* (Cheltenham: Edward Elgar, 2001).

[5] Heidrun Pohl, "Verwaltungsrechtsschutz," in Klaus König, ed., *Verwaltungsstrukturen der DDR* (Baden-Baden: Nomos, 1991).

[6] 参见 Klaus König, H. J. van Oertzen and F. Wagener, *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland* (Baden-Baden: Nomos, 1981).

[7] 他们的录用是依据一般劳动法而不是应用于文官的法令。

[8] 一些来自民主德国的文官过于执著于民主德国的法令, 因此不能成为统一后的公共雇员。

[9] Hans Ulrich Derlien, "German Unification and Bureaucratic Transformation," *International Political Science Review*, 14 (1994), 319-334.

[10] Gerhard Braunthal, *Political Loyalty and the Public Service in West Germany: The 1972 Decree Against Radicals and its Consequences* (Amherst, MA: University of Massachusetts Press, 1990).

[11] 要了解基督教科学教派的立场, 可参见 Herbert Druks, *Discrimination Against Scientology in Today's Germany* (New York: H. M. Druks, 1997).

[12] 参见 Patrick Dunleavy, "The Architecture of the British Central State," parts 1 and 2, *Public Administration*, 67 (1989), 249-275, 391-417; Anne Davies and John Willman, *What's Next?: Agencies, Departments and the Civil Service* (London: Institute for Public Policy Research, 1991).

[13] "Symposium on Improving Management in Government," *Public Administration*, 66 (1988), 429-455.

[14] 例如, 可参见 Ken Young, "Metropolis R. I. P. ?", *Political Quarterly* (1986), 36-46. 175

[15] 摘自 Brian W. Hogwood, "Towards a New Structure of Public Employment in Britain," *Policy and Politics*, 26 (1999), 321-341.

[16] D. C. Hague, Bruce L. R. Smith and Anthony Barker, *Public Policy and Private Interests: The Institutions of Compromise* (London: Macmillan, 1975); Brian W. Hogwood, "Quasi-Government in Scotland: Scottish Forms within a British Setting," in Anthony Barker, ed., *Quangos in Britain* (London: Macmillan, 1982).

[17] Mike Fogden, "Managing Change in the Employment Service," *Public Money and*



Management, 13 (1994), 9-16.

[18] Christopher Hood, "The Hidden Public Sector: The Quangoization of the World?" in Franz-Xaver Kaufmann, Giandomenico Majone and Vincent Ostrom, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (Berlin: deGruyter, 1986).

[19] P. Holland and M. Fallon, *The Quango Explosion* (London: Conservative Political Centre, 1978).

[20] 准非政府组织很方便, 部分是因为它为政府提供了很多荫护职位来回报自己的支持者。

[21] Sir Stafford Northcote and Sir Charles Trevelyan, *Report on the Organization of the Permanent Civil Service* (London: House of Commons, 1853).

[22] Committee on the Civil Service, *Report* (June, 1968), Cmnd. 3638 (The Fulton Report).

[23] *Inquiry into Civil Service Pay* (The Megaw Report), Cmud. 8590 (London: HMSO, July, 1982).

[24] 现在一些国家中央和地方政府之间的流动也增强了, 但是德国并非如此。

[25] Sir John Hoskyns, "Whitehall and Westminster. An Outsider's View," *Fiscal Studies*, 3 (1982), 162-172.

[26] 参见 Gavin Drewry and Tony Butcher, *The Civil Service Today*, 2nd edn (Oxford: Basil Blackwell, 1988), pp. 166-170.

[27] Thierry Pfister, *La Republique des fonctionnaires* (Paris: Albin Michel, 1988).

[28] Jean-Luc Bodiguel and Luc Rouban, *Le fonctionnaire detrone* (Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1991), pp. 99-103.

[29] Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'Etat* (Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986).

[30] Luc Rouban, *Les cadres superieurs de la fonction publique et la politique de modernisation administrative* (Paris: Fondation nationale des sciences politiques, 1992).

[31] Jean Francois Kesler, *L'ENA, la societe, l'Etat* (Paris: Berger-Levrault, 1986).

[32] Rene Remand, Aline Coutrot and Isabel Boussard, *Quarante Ans de Cabinets Ministériels* (Paris: Presses de la Fondation des sciences politiques, 1982).

[33] Anne Stevens, "L'Alternance and the Higher Civil Service," in Philip G. Cerney and Martin A. Schain, eds, *Socialism, the State and Public Policy in France* (London: Frances Pinter, 1985); Monique Dagnaud and Dominique Mehl, "L'Elite Rose Confirmee," *Pouvoirs*, 50 (1989), 142.

[34] Alice Rawsthorn, "So Far the Omens Are Not Ideal," *Financial Times*, June

24, 1993.

[35] Howard Machin, *The Prefect in French Public Administration* (London: Crown Helm, 1978).

[36] Jean-Paul Costa and Yves Jegouzo, eds. *L'administration française face aux défis de la décentralisation* (Paris: Editions STH, 1988).

[37] Jack Hayward, *Governing France: The One and Indivisible Republic*, 2nd edn (New York: Norton, 1983), pp. 24–25.

[38] Kurt Samuelsson, *From Great Power to Welfare State* (London: George Allen and Unwin, 1968).

[39] 参见 B. Guy Peters, “Sweden: The Explosion of Public Employment,” in Richard Rose et al., *Public Employment in Western Nations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

[40] D. Soderlind and O. Petersson. *Svensk förvaltningspolitik* (Uppsala: Diskurs, 1988).

[41] 参见 Daniel Tarschys and Maud Eduards, *Petita* (Stockholm: Petita, 1975); Bengt Jacobsen, *Hur styrs förvaltningen* (Lund: Studentlitteratur, 1984).

[42] Hugh Heclo and Henrick Madsen, *Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism* (Philadelphia, PA: Temple University Press, 1987), pp. 10–12.

[43] Peters, “Sweden: The Explosion of Public Employment,” in Richard Rose et al., *Public Employment in Western Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985). 176

[44] 参见 A. Beckerus and A. Edstrom, *Doktrinsiftet: Nya ideal i svenskt ledarskap* (Stockholm: Svenska Dagbladet, 1988).

[45] Maivor Sjolund, “Rewards at the Top: the Swedish Case,” in Christopher Hood and B. Guy Peters, *Rewards of Higher Public Office* (London: Sage, 1993).

[46] Paul C. Light, *Thickening Government* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1996).

[47] 最大的分类是白领工人的最低工资体系和蓝领工人的薪资体系。邮政系统、田纳西流域管理局、美国联邦调查局都有自己的薪资和层级体系。

[48] Patricia W. Ingraham and Carolyn Ban, *Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978* (Albany: SUNY Press, 1984).

[49] Patricia W. Ingraham, *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995).

[50] 参见 Harold Seidman, *Politics, Power and Position*, 5th edn (New York: Oxford University Press, 1998).

[51] 美国小企业管理局和商业部分开设立, 很大程度上因为它认为商业部更关注大企业而不是小企业。

[52] 一般而言, 每个组织负责对上下议院小组功能委员会和支出小组委员会报告。

[53] Christopher F. Edley, *Administrative Law: Rethinking Judicial Control of the Bureaucracy* (New Haven, CT: Yale University Press, 1990).

[54] Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organizations," in L. Gulick and L. F. Urwick, eds, *Papers on the Science of Administration* (New York: Institute of Public Administration, 1937), pp. 3-50; Schuyler Wallace, *Federal Departmentalism* (New York: Columbia University Press, 1941).

[55] 实际上, 意大利负责南方地区 (Mezzogiorno) 事务的办公室设在总理办公室内。

[56] Richard Rose, *Ministers and Ministries* (Oxford: Clarendon Press, 1987).

[57] 现在变成了一个部门内的不同分支机构, 但是管理的区域不变。

[58] Colin Campbell and George Szabrowski, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies* (Toronto: Macmillan of Canada, 1979).

[59] Gulick, "Notes on the Theory of Organization. . .,"; *op. cit.*

[60] Robert Fried, *The Italian Prefects* (New Haven: Yale University Press, 1967).

[61] Jean-Pierre Worms, "Le prefet et ses notables," *Sociologie du Travail*, 12 (1966), 249-275; Jean-Claude Thoenig, *L'Ere des Technocrates* (Paris: L'Harmattan, 1987).

[62] Douglas E. Ashford, *Policy and Politics in France, Living With Uncertainty* (Philadelphia: Temple University Press, 1982).

[63] *op. cit.*

[64] Ulrich Kloti, "Switzerland," in Donald C. Rowat, ed., *Public Administration in Developed Democracies* (New York: Marcel Dekker, 1988); Heinrich Siedentopf, "West Germany," in *ibid.*

[65] Mirjan R. Damaska, *The Faces of Justice and State Authority* (New Haven, CT: Yale University Press, 1986).

[66] 参见 Jorgen Gronnegard Christensen, "The Scandinavian Welfare State: Institutions of Growth, Governance and Reform," *Scandinavian Political Studies*, 20 (1997), 367-356.

[67] 参见下书所选文章: Richard Parry, Ian Thomas and P. N. Bell in Richard Rose, *Ministers and Ministries* (Oxford: Clarendon Press, 1987).

[68] R. A. W. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall* (London: Unwin Hyman, 1988).

[69] 撒切尔政府时期社区税 (人头税) 征收出现的冲突表明地方政府拥有一定的自主权。参见 Arthur Midwinter and Claire Monaghan, *From Rates to the Poll Tax*, (Edinburgh:



University of Edinburgh Press, 1993).

[70] Michael Keating, "Does Regional Government Work?: The Experience of France, Italy and Spain," *Governance*, 1 (1988), 162-183.

[71] Robert D. Putnam, Robert Leonardi and Raffaella Nanetti, *Making Democracy: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993). 177

[72] Joseph Jamar and Wolfgang Wessels, *Community Bureaucracy at the Crossroads* (Bruges: De Rempel, 1985); Heinrich Siedentopf and Jacques Ziller, *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation by Member States* (London: Sage, 1988).

[73] Yves Meny, Pierre Mueller and Jean-Louis Quermonne, *Adjusting to Europe* (London: Routledge, 1998).

[74] Rory Watson, "Who Tops the Table in Europe," *The European*, July 11, 1993.

[75] 对这些变化进行最系统的评估的是 Jorgen Westerstahl, *Ett forskningsprogram: Den kommunale sjalvstyrelsen* (Stockholm: Almqvist and Wiksell, 1971).

[76] 参见 Jeffrey S. Sax, "Is There a Leviathan in Your Neighborhood?," *American Economic Review*, 79 (1989), 560-567

[77] 参见 Kirkpatrick Sale, "The Polis Perplexity: An Inquiry into the Size of Cities," *Working Papers for a New Society* (January/February, 1978), 64-77.

[78] US Department of Commerce, Bureau of the Census, *Census of Governments*. 1992 (Washington, DC: Government Printing Office, 1995). 同时参见 Kathryn A. Foster, *The Political Economy of Special Purpose Government* (Washington, DC: Georgetown University Press, 1997).

[79] James S. Fesler, *Area and Administration* (University, AL: University of Alabama Press, 1949).

[80] F. Muller-Rommel, "The German Chancellor's Office," in B. Guy Peters, R. A. W. Rhodes and Vincent Wright, eds, *Administering the Summit* (London: Macmillan, 2000).

[81] Campbell and Szablowski, *The Superbureaucrats* (Toronto: Macmillan of Canada, 1979).

[82] Peter Self, *Administrative Theories and Politics* (London: Allen and Unwin, 1972), p. 128.

[83] 财政部部长——财政大臣——不同于一般部长，他在内阁中有很大的权威，特别是在他的观点和首相的观点一致的情况下。参见 Peter Hennessy, *Cabinet* (Oxford: Basil Blackwell, 1986).

[84] Self, *Administrative Theories and Politics*, pp. 133-134. 撒切尔夫人担任首相时试图通过扩大首相办公室自己来行使协调功能。

[85] 布莱尔提出的“协调型政府”这一概念实际上更加强调中央的协调能力。

[86] 参见 B. Guy Peters, “The Structure of Government: Issues of Concepts and Theory,” in Colin Campbell and B. Guy Peters, eds, *Organizing Governance: Government Organizations* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1988).

[87] 对此的分析可参见 William H. Starbuck, “Organizational Growth and Development,” in James G. March, ed., *Handbook of Organizations* (Chicago: Rand-McNally, 1965), pp. 496-498.

[88] Geert Bouckaert, Derry Ormond and B. Guy Peters, *A Governance Agenda for Finland* (Helsinki: Ministry of Finance, 2000).

[89] B. Guy Peters, “Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination,” *Public Administration*, 76 (1998), 295-312.

[90] 尤其是控制和审查支出的财政部。参见第 7 章。

[91] Remond, Coutrot and Boussard, *op. cit.*

[92] Anne Stevens, *op. cit.*

[93] Luc Rouban, “La politisation des Fonctionnaires en France: Obstacle on Necessite?,” *Revue française d'administration publique*, 86 (1998), 167-182.

[94] Len Moulin, “The Politicization of Administration in Belgium,” in Dogan, *The Mandarins* (New York: John Wiley, 1975), pp. 163-184.

[95] Peter M. Benda and Charles H. Levine, “Reagan and the Bureaucracy,” in Charles O. Jones, ed., *The Reagan Legacy* (Chatham, NJ: Chatham House, 1988).

[96] Paul C. Light, *Thickening Government* (Washington, DC: The Brookings Institution).

[97] 请参见 F. F. Ridley, “The British Civil Service and Politics: Principles and Traditions in Flux,” *Parliamentary Affairs*, 36 (1983), pp. 28-49.

178 [98] Jon Pierre and Peter Ehn, “The Welfare State Managers: Higher Civil Servants in Sweden,” in E. C. Page and V. Wright, eds, *The Higher Civil Service in Western Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

[99] Jonathan Boston, “Reorganizing the Machinery of Government,” in John Martin Boston June Pallot and Pat Walsh, *Reshaping the State* (Auckland: Oxford University Press, 1991); J. L. Boxum, J. de Ridder and M. Scheltema, *Independent Administrative Bodies* (Kluwer: Deventer, 1989).

[100] Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (Wash-

ington, DC: The Brookings Institution, 1993); Christopher Hood and Folke Gunnar Schuppert, *Delivering Public Services in Western Europe* (London: Sage, 1988).

[101] Colin Campbell and B. Guy Peters, "The Politics/Administration Dichotomy: Death of Merely Change?," *Governance*, (1988), 79-109.

[102] 参见 B. Wunder, ed., "The Influence of the Napoleonic 'Model' of Administration on the Administrative Organization of Other Countries," Special issue of *Cahiers d'Histoire de L'Administration*, 4 (1995).

[103] Ezra Suleiman, *Politics, Power and Bureaucracy in France: The Administrative Elite* (Princeton: Princeton University Press, 1974), pp. 188-191.

[104] Carlos Alba, "Spain," in Jon Pierre and B. Guy Peters, eds, *Politicians and Bureaucrats in Administrative Reform* (London: Routledge, 2001).

[105] Paul C. Light, *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1993); Gerald Rhodes, *Inspectorates in British Government* (London: Allen and Unwin, 1981).

[106] Christopher Hood, Colin Scott, Oliver James, George Jones and Tony Travers, *Regulation Inside Government* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

[107] Marc Allen Eisner, *Antitrust and the Triumph of Economics* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991).

[108] 参见第5章。

[109] Richard A. Harris and Sidney Milkis, *The Politics of Regulatory Change* (New York: Oxford University Press, 1989).

[110] 对这一问题的讨论可参见 Mathew D. McCubbins, "The Legislative Design of Regulatory Structure," *American Journal of Political Science*, 29 (1985), 721-748.

[111] Herbert Kaufman, *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1967), pp. 176-183. 职位的频繁调动可以起到另一个作用, 即将护林工作看成一个独立的组织和职业。

[112] Arthur Mess, Muddy Waters, *The Army Crops of Engineers and the Nation's Rivers* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1951); Daniel Maztnanian and J. Nienaber, *Can Organizations Change?: Environmental Protection, Citizen Participation and The Army Corps of Engineers* (Washington, DC: Brookings Institution, 1979); Thoenig, *L'Ere des technocrates*, *op. cit.*

[113] Organization for Economic Cooperation and Development, *Administration as Service, The Public as Client* (Paris: OECD, 1987); Kenneth Kernaghan, "Career Public Service 2000: Road to Renewal or Impractical Vision?," *Canadian Public Administration*, 34 (1991)



551-572.

[114] B. Guy Peters, "Is Democracy a Substitute for Ethics?," in Richard A. Chapman, ed., *Public Sector Ethics in the New Millennium* (Aldershot: Ashgate, 2000).

[115] 参见 Richard Rose, *The Problem of Party Government* (London: Macmillan, 1976); B. Guy Peters, "Public Bureaucracy and Public Policy," in Douglas E. Ashford, ed., *History and Context in Comparative Public Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).

[116] Robert Merton, "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action," *American Sociological Review*, 1 (1936), 894-904; "Bureaucratic Structure and Personality," *Social Forces*, 18 (1940), 560-568.

[117] Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967), pp. 98-99.

[118] Lawrence B. Mohr, "The Concept of Organizational Goal," *American Political Science Review*, 67 (1973), 4711-4781.

179 [119] J. Bohte and K. J. Meier, "Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating," *Public Administration Review*, 60 (2000), 173-182.

[120] Joanne Martin, *Cultures in Organizations* (New York: Oxford University Press, 1992).

[121] Edward D. Berkowitz, *America's Welfare State: From Roosevelt to Reagan* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991).

[122] Gerard Timsit, *Administrations et Etats: etude comparee* (Paris: Presses universitaires de France, 1987), pp. 98-110.

[123] 比如可参见 Merille S. Grindle, ed., *Politics and Policy Implementation in the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1980); Jean-Claude Garcia-Zamor, "Problems of Policy Implementation in Developing Countries," in Ali Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (New York: Marcel Dekker, 1991).

[124] 这方面的经典论著之一是 David L. Sills, *The Volunteers* (Glencoe, ILL: The Free Press, 1957).

[125] Jacques Fournier, *Le travail gouvernementale* (Paris: Dalloz, 1987).

[126] Robert B. Kvavik, *Interest Groups in Norwegian Politics* (Oslo: Universitetsforlaget, 1976); Olof Petersson, *Maktens Natverk: En undersokning av regeringskansliets kontakter* (Stockholm: Carlssons, 1989).

[127] Arthur L. Stinchcombe, *Information and Organizations* (Berkeley, CA: University of California Press, 1990).

[128] 这一观点的早期提倡者是 Mary Parker Follett, "The Process of Control," in

L. Gulick and L. F. Urwick, *Papers on the Science of Administration*, *op. cit.*

[129] 参见 Chester Barnard, *The Functions of the Executive* (Cambridge: Harvard University Press, 1960).

[130] Neil Carter, Rudolf Klein and Patricia Day, *How Organizations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government* (London: Routledge, 1992).

[131] 当然, 经过过去二十几年的市场化改革, 出现了很多签订短期合同的公共雇员。

[132] 克罗泽的组织分析主要基于层级隔离这一概念, 参见 Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964), pp. 190-208.

[133] 克罗泽指出法国是这一类型的典型。很多第三世界国家也属于这一类型, 它们认为面对面的权威可能会危及现有秩序。

[134] Martin Landau, "The Rationality of Redundancy," *Public Administration Review*, 29 (1969), 346-358.

[135] 参见 Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy* (Washington, DC: Public Affairs Press, 1965), pp. 137-142; Jonathan Bendor, *Parallel Systems* (Berkeley: University of California Press, 1985).

[136] William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine/Atherton, 1971); 对这一观点的评价可参见 Andre Blais and Stephane Dion, eds, *The Budget-Maximizing Bureaucrat* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).

[137] Donald J. Horowitz, "Is There a Third-World Policy Process?," *Policy Sciences*, 22 (1989), 197-212.

[138] 见 pp. 43-50.

[139] Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, pp. 231-236.

[140] Mason Haire, Edwin E. Ghiselli and Lyman W. Porter, *Managerial Thinking: An International Study* (New York: John Wiley, 1996).

[141] L. L. Roos and N. P. Roos, *Managers of Modernization* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971).

[142] Geert H. Hofstede, *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values* (Beverly Hills, Sage, 1984).

[143] D. C. Pitt and B. C. Smith, *Government Departments: An Organizational Perspective* (London: Routledge and Kegan Paul, 1981).

[144] Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (New York: Free Press, 1961), pp. 3-21.

[145] Peter Blau and Richard Scott, *Formal Organizations* (San Francisco: Chandler, 1962). 180

[146] Charles Perrow, *Organizational Analysis: A Sociological View* (Belmont, CA: Wadsworth, 1970); James D. Thompson and Arthur Tuden, "Strategy, Structure and Process of Organizational Design," in *Comparative Studies in Administration* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Administrative Science Center, 1959).

[147] 对政策领域差异的重要性的讨论参见 Gary Freeman, "National Styles and Policy Sectors Explaining Structured Variation," *Journal of Public Policy*, 5 (1985), 467-96. 不同于下面的权变方法, 弗雷曼 (Freeman) 讨论的是健康、教育和国防这些名义政策领域。

[148] W. Henry Lambright and Albert H. Teich, "The Organizational Context of Scientific Research," in Paul C. Nystrom and William H. Starbuck, *Handbook of Organizational Design* (Oxford: Oxford University Press, 1981).

[149] 参见 Robert Miewald and Michael Steinman, eds, *Problems in Administrative Reform* (Chicago: Nelson-Hall, 1984).

[150] Jonathan Boston, "Reorganizing the Machinery of Government," in John Marlin Boston, June Pallot and Pat Walsh, *Reshaping the State* (Auckland: Oxford University Press, 1991); Graham Scott, Peter Bushnell and Nikitin Salle, "Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience," *Governance*, 4 (1990), 138-167.

[151] Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services* (Oxford: Basil Blackwell, 1990); Andrew Massey, *Managing the Public Sector* (Aldershot: Edward Elgar, 1992).

[152] Luc Rouban, "La modernisation de l'Etat et la faim de la specificite francaise," *Revue francaise de science politique*, 40 (1990), 521-545; Johan P. Olsen, "Modernization Programs in Perspective," *Governance*, 4 (1991), 133-157.

[153] Patricia W. Ingraham and Carolyn Ban, *Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978* (Albany: State University of New York Press, 1984).

[154] Patricia W. Ingraham and David Rosenbloom, *The Promise and Paradox of Civil Service Reform* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992); Colin Campbell and John Halligan, *Political Leadership in an Age of Constraint* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).

[155] 参见 Theo A. J. Toonen, "Analyzing Institutional Change and Administrative Transformation: A Comparative View," *Public Administration*, 71 (1993), 151-168; Joachim Jens Hesse, "Administrative Modernisation in Central and East European Countries," *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, 2 (1991), 197-217.

[156] 参见 Gerald Caiden, *Government Reorganization Comes of Age* (Berlin: DeGruyter, 1991); Johan P. Olsen and B. Guy Peters, *Learning From Administrative Reform* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Scandinavian University Press, 1996).

[157] Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1976); Paul C. Nystrom and William H. Starbuck, *Handbook of Organizational Design* (Oxford: Oxford University Press, 1981), pp. xv-xvi.

[158] B. Guy Peters and Brian W. Hogwood, "The Death of Immortality: Births, Deaths and Metamorphoses in the US Federal Bureaucracy," *American Review of Public Administration*, 18 (1988), 119-133.

[159] Brian W. Hogwood, "Much Exaggerated: Death and Survival in British Quangos," 论文提交政治研究协会 (Political Studies Association) 1993 年 4 月在莱斯特 (Leicester) 举办的研讨会。

[160] Lester Salamon, "The Question of Goals," in Peter Szanton, ed., *Federal Reorganization: What Have We Learned?* (Chatham, NJ: Chatham House, 1981).

[161] Rufus Miles, "Notes for a President Bent on Reorganization," *Public Administration Review*, 37 (1977), 155-162.

[162] 这方面最极端的例子可能是比利时, 它将教育部和通讯部这样与文化有关的部门分成法语和佛兰芒语两个部门, 它们在内阁中都有各自的位置。

[163] Brian W. Hogwood, "The Rise and Fall and Rise of the Department of Trade and Industry," in Colin Campbell and B. Guy Peters, eds, *Organizing Governance, Government Organizations* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988).



政治与公共行政

182

前面几章实质上是本章和接下来三章的基础。通过详细考察行政的社会经济环境，行政功能发挥的文化背景，公共行政在上述环境中遴选官员的尝试，官僚系统内部组织化结构的模式，我们已经讨论了公共行政与环境的关系。在本章中，我们开始检验政治与公共行政管理、政治与行政官制定的政策之间的关系。有时候，公共行政易于被认为是管理，但这是一种误导。行政与社会中的正式和非正式的行为主体的互动，对于行政官的行为及其决策产生深远的影响。这种影响的范围，发挥影响的方式，都是本章和接下来几章考察的主题。

或许我们的讨论最好从重温现存的公共生活的古老格言开始，即，政治与行政是独立的事业，无论对于政府制度与行为的分析，还是对于公共事务的实际管理，上述区分都是有效的。^[1]虽然无数的学者试图放弃这个

古老的格言，但是它显示了惊人的生存能力，并且在无数的政治制度的无数的设置中不断重现。^[2]因此，我们不得不假设，从分析的角度看，上述格言必然有效地或部分有效地服务于行政官和政治家的某些目标。人为地区分这样两种活动究竟是为什么，使得保留该“有用的虚构”那么符合两类行为主体的需要？

对行政官来说，区分政治与行政容许他们致力于政治（组织的而非党派的）事业，而不必对行为后果承担政治责任。而且，他们可以致力于政策制定——假设采用了技术的和法律的标准进行决策——而无须受到政治主体的干涉。否则，这些政治主体发现自己能够从政治和意识形态上影响政策，必然对行政官提出修改政策的要求。^[3]由此，行政官的行为可能被政治家、公众甚至他们自己视为仅仅是将理性的、法律的、技术的标准简单适用于政策问题。这种明显的专业区分可能促使公众难以接受的决策显得令人愉快些。^[4]在英美民主政体中，为了促使文职机构在政府党派中保持政治中立而付出了巨大的努力，最终肯定了理性和技术性决策的形式。

区分政治与行政也为政治家保留了他们可能缺乏的一部分空间。实质上，区分两种制度性选择，有助于现代政府的很多困难的决策，组成政府的个人将不必在接下来的选举中面对公众。^[5]由此，政治家可以制定或影响那些由“非政治的”、不用承担公众责任的机构宣布的重要决策。在公共生活中政治和技术性决策可以分离的观念，允许政治改革者使许多重要的公众决策尽可能脱离“政治”的领域——意味着政治是严重腐败的机器和带有贬义的政治生活侧面。这样做导致很多政府功能从党派政治的控制转移到独立机构、官僚和技术统治精英。^[6]

显然可以假设，在上述环境下进行决策的行政官事实上独立于政治压力，并且因为独立而能够作出公共的（*pro bono publico*）决策。但是正如下面所揭示的，这种人为地区分政治与行政的功能，并没有使决策脱离政治影响，事实上更可能将它们置于不同的、更令人厌恶的政治影响之下。这些影响之所以被认为更令人厌恶，是由于它们被界定为不存在而导致公民们难以区分也更难控制。尤其是，如果采用比较秘密的程序，官僚为社会制定约束性规则的能力，除了最机敏的一些社会成员能够有所察觉，大多数人将被蒙蔽。^[7]

在穷尽区分政治与行政的全部弊端之前，我们现在起码已经理解了为什么政策过程中的行为主体愿意接受那样的信条，以及为什么学者逐渐地相信了它。所以，尽管学者在抽象层次还不完全接受政治与行政的两分，但是当他们面对行为主体如何理解自身角色的现状时，至少必须接受上述区分的观念事实。下面，我们将继续讨论行政决策的政治环境以及那些决策的政治影响。为此，区分行政官政治行为的几个基本维度是有帮助的。

第一个维度被称为“内部—外部”，或者可能更恰当地被称为“政策—维持”。在这个维度的一端，机构内的政治行为尝试从压力集团、党派、政治的参与者以及其他资源中吸收各种不同的输入，形成一项政策。在这个连续谱的另一端，政治行为致力于组织的维持与发展——用摩尔的术语讲是目的性的、灵活的目标。^[8]在现实生活中，两类政治形式很少截然不同，而且每一类政治形式都有助于成功地实现另一类政治形式的目标。但是，我们可以为了分析的目的，功能性地区分两类形式，讨论可能带来的各种影响，以及每一类政治冲突的主要领域。

行政政治的第二个维度是官方的或者说正式的。行政官既与其他政府官员〔立法者、政治执行者（the political executive）、其他行政官、中央政府以下层级的代表〕互动，也与非官方政治主体（大多是压力集团的代理人）互动。这些互动同样无法清晰地加以区分，因为官员常常坚持不懈地为特定利益服务，而压力集团则通过半官方的效能发挥作用。但进行上述区分还是有益处的，因为互动的形式、其合法性以及它对政策的影响，将明显不同于其他行为主体的功能和其他机构行为的功能。

184

公共行政的政治行为的两种维度以及每一种行为的举例，体现在图 5—1 中。基于两种维度的交叉分类，我们给出四个类别。由此可以看出，行政政治化的行为既有正式的特征，也有非正式的特征。它既趋于政策形成，也趋于政策维持。内部（政策）—正式的行政政治的例子是上层公务员与他们法定为之服务的内阁部长的关系。^[9]部长们除了管理庞大复杂的官僚机构，还负责广泛的政治琐事，没有理由期望他们充分把握所有的问题，对于很多决策了解足够的有用的信息。因此，那些决策或者与高级行政官协商达成，或者委托给高级行政官制定。^[10]所以，部长与公务员之间的互动成为政策过程的主要特征之一，分析家必须较好地理解这一点，才能在现代政治制度中预测政策过程的结果。为了促进上述理解，已

经形成了一些模式，取得了一些进步，但是仍然需要从根本上改进理论和概念化。^[11]

		内部	外部
正式性	正式	行政官/部长 关系	预算：责任
	非正式	行政游说	客户支持 (clientele support)

图 5—1 官僚政治的类型

外部—正式的行政政治或许最好从两方面来界定。第一个方面是公共预算过程，行政机构从其他政府机构那里寻求维持和扩大预算。很多研究者指出，由于预算在机构未来工作中的重要作用，它可能是行政政治最关键的地方。^[12]的确，上述政治行为正是机构大量的努力的焦点，也是大众化的文章和学术文献备受关注之处。如果机构希望成功地获得期望的预算，预算过程就会涉及动员该机构充分的政治支持，那么，这同样也涉及非正式政治的行为——通过利益集团和机构本身进行游说。

外部—正式的政治的第二个重要方面是公众责任的政治，其他的正式机构通过这一途径努力限制公共行政的自主性。公众方面的大量机构有责任监督公共行政者没有滥用自由裁量权，监督他们遵守组织章程和官僚必须遵守的法律。考虑到两种“外部—正式的”政治的重要性，后面的章节将对这个问题进行专门讨论。^[13]

内部—非正式的行政政治最突出地体现为政策制定过程中压力集团和行政的关系。事实上，所有的政治制度、政治努力都来源于利益（压力）集团对公共决策的影响。^[14]公共行政对这些影响因素的公开，各种组织成功地获得所寻求的政策，同样来源于大量制度的、政治的和文化的因素的作用，这些因素都需要深入讨论和考察。但是，除了最极权的（totalitarian）社会，组织行为和组织影响对于文职机构的决策过程通常有较大的机会空间。

最后，外部—非正式的行政政治的典型表现是利益集团、一般公众以及特定公共官僚之间的关系，这些官僚为了工作和预算过程中机构的长期



获胜而努力获取各种支持。官僚们拥有很多途径影响哪怕是疏忽大意的公众，包括做广告和提升积极的公众形象，譬如，“海军需要一些优秀的人”^[15]。如前所述，这种政治行为本质上源于压力集团影响政策的能力，也是机构在竞争性环境中生存的能力。

现在，我们对于行政政治的范围和种类已经有了一个大致的印象，接下来我们从考察非正式互动入手，集中探讨行政的政治——也就是说，考察行政与压力集团、政党、非官方政治组织之间的关系。非官方政治组织不仅努力影响公共政策过程，行政官也依赖它们为未来的工作和预算辩护。对政党与行政之间关系的讨论，本质上比压力集团与行政之间关系的讨论简单。之所以如此，很大程度上是因为当政党的成员获得正式的政府职位，并对官僚努力强加其观点时，政党的主要影响可以通过官方机制体现。差不多根据定义就可以知道，政党的动力主要来源于领导公共行政，而非通过游说得到影响政策的机会，所以，理所当然地应该关注党派活动的官方层次而不是非官方层次。这个普遍现象的主要例外是小党派，它们知道自己有很小的机会或者没有机会主掌政府，所以在很多方面像利益集团一样发挥作用。

官僚与压力集团

186 我们必须假设，对大多数社会而言，决策方面利益集团的需求和官僚角色的冲突是政府最基本的方面之一。一方面是政府机制，代表国家权威并中立，在德国法治国（*Rechtsstaat*）传统中甚至具有公正的气质。在冲突的另一面，组织的性质就是代表特定的狭隘的利益，从政府那里寻求有偏向的待遇。这种国家角色和利益角色的区分，不同的政治文化对其有着不同的理解。冲突的激烈程度，在挪威与在法国不一样，在许多欠发达社会更不如在挪威或法国那么强烈。但有趣的是，在大多数社会，官僚和利益集团之间的冲突已经得到充分改善，以至于两类组织不仅能够共存，还能有效地合作。^[16]特别有趣的是，公共行政概念最积极的社会——例如德国、荷兰和斯堪的纳维亚国家，比起公务员观念相对消极的国家，更能成功地把压力集团的角色融入到政策制定中。^[17]事实上，需要比较乐观

地评价民政事务，这样才能给予公务员足够的空间对待压力集团，协调压力集团对良性关系的需求。

考虑到两类政治主体和机构之间明显的角色冲突，它们在政策制定中怎样才能良好并频繁地合作？首先，老一套的两类政策角色的描述模糊了一些真实的互动。民政系统很少作为统一的实体说话或行动。它分裂成无数的组织，每一个组织都有自身狭隘的利益，恰好对应于某个压力集团的利益。这样，内部的官僚机构，特别是像美国或斯堪的纳维亚国家分散的公共行政，对于同样的政策议题，可能与利益集团有很多共同点。另外，大多数西方民主国家的压力集团发现，在政治上以不那么张扬自身利益的方式行为，对它们及其成员能产生长远的和较大的政策利益。

其次，利益集团和官僚之间的冲突被缩小，因为两类行为主体都需要成功的对方。行政官在与其他政治机构的外部关系中需要压力集团的政治支持和影响，也需要压力集团提供的信息来制定和维护其政策。同样，压力集团需要进入政治过程，影响决策的采用。鉴于现代政府决策的分散化，这种相互需求为公共行政和压力集团之间频繁的合作提供了基本的动力。^[18]留给我们的更为艰巨的任务是，描述这两个伙伴如何通过互动进行交换，以及不同的互动方式产生怎样的影响。

我们可以把压力集团和官僚之间的互动分为四个基本类型。表 5—1 体现了上述分类以及每一类假定的特征和影响。行政和压力集团之间的互动可以分成四个宽泛的类别，它们共同构成一个非正式连续谱，从压力集团对政策的影响被视为非法到该影响被视为合法且必需。四个类别都比较宽泛，每一类还包含一些变量，但是对于理解政治行为主体间不同的宽泛的关系，上述分类仍然有用。与互动的形式相联系的，是描述维持关系和影响政策的不同方式。

表 5—1 压力集团与官僚之间的互动分类

187

类别	特 征			
	范围	影响	方式	效果
合法的	宽泛	广大	讨价还价	重新分配/自我调整
客户关系	狭隘	中等	共生的 (symbiosis)	自我调整/分配
裙带关系 (parantela)	狭隘	中等	亲缘关系	调整/分配
不合法	不确定	无/大	对抗	无/重新调整



合法的互动

第一类官僚与压力集团的互动行为被称为“合法的”。这表示，在一些政治制度中，压力集团不仅是政治生活可以接受的事实，它们还能够合法地、以官方的形式涉入制定和执行公共政策的过程。实际上，在这种政府概念中，利益集团涉入公共机构不仅是合法的，还几乎是必须的。该类别的典型例证可以在德国、低地国家以及斯堪的纳维亚国家找到，也有很多国家给予压力集团合法的角色，但是形式更为严格。

法团主义（*corporatism*）与公共行政 利益集团和政府的合法关系的一个变量被形容为“法团主义”或者“新法团主义”（*neocorporatism*）。^[19]事实上，这是对合法关系的一个比较极端的看法，因为它倾向于限制卷入政策过程的利益集团的数量，在某种程度上将这个有限的数量相当直接地纳入国家机器。菲利普·斯密特（Phillipe Schmitter）把法团主义定义为一种安排，它的特征是“一些数量有限的单一的、强制的、非竞争的、层级次序的、功能分化的”组织，这些组织实质上被许可有资格代表特定的领域。^[20]他进一步区分了社会法团主义和国家法团主义，前者指在政策制定中私人联合凌驾于国家之上，后者强调国家是主导性因素。^[21]这种法团的安排的定义意味着在特定政策领域，利益集团拥有垄断性关系，某些国家机构也认可这种关系。上述模式恰恰不同于多元主义的利益集团制度的特征，即更加开放的协商的安排。

188

格哈德·雷姆布拉什（Gerhard Lehmbruch）提出了一种不那么极端的法团主义观点，认为利益集团和政府的关系比较正式，在政策制定过程中各种组织之间有较多的讨价还价。^[22]这个令人联想起多元主义的变种被称为“自由法团主义”或“法团多元主义”（*corporate pluralism*）。^[23]后来的法团主义研究和文献对概念的区分更加不同，使用“中层法团主义”（*meso-corporatism*）和“协商经济”（*the negotiated economy*）等术语来表示对公共机构和私人利益关系的一般模式而言不那么极端的变形。^[24]

如前所述，利益集团和政府关系的上述观点没有详细地讨论组织和公共行政的关系问题。法团主义理论家考察的主要政策领域，是国家经济政

策的制定，诸如瑞典的“哈桑民主”（Harpseud Democracy）以及联邦德国的“协作方案”（Konzertierte Aktion）。劳工与资方的主要高层组织与政府的会议就将来的工资、价格和利润进行协商。这直接涉及政府最高长官，可谓是“高层政治”，不是行政官僚制定政策那样更琐碎的政治。^[25]

但是，法团主义与日常的政策制定也有关系。主要的影响类似于利益集团和行政之间的顾客关系所强调的，限制进入官僚系统的建议和观点。^[26]例如，在日本的政府与利益集团的（值得商榷的）法团式安排下，劳工被排斥而商业团体占支配地位。^[27]如果真正适用斯密特提出的严格法团主义概念，那么政府和利益集团之间将是一对一的关系。在这样的安排下，只有具有官方地位的利益集团才能有渠道表达意见。同样，这种关系形式可能在政府中产生的不协调，更甚于其他情况下政府中存在的协调。如果农业组织跟农业官员（不管是政治的还是行政的）对话，劳工组织跟劳工官员对话，依此类推，那么政府的优先性和决策将会高度分散。如果在政治执行方面也是分散的，那么情况就更加明显——例如，通过内阁委员会能够把个人化的优先次序输送到政治最高层。^[28]法团式安排不可能无视利润，但是，一个受到政府吸引的利益集团在增强合法化和政策执行中提供的帮助，无疑有利于政府机构。此外，由于利益集团上层和成员之间的关系是等级式的，所以，适当地控制压力集团的高层，就可能阻止其对政策合法性提出潜在的挑战。

采用法团式安排制定和发布公共政策的另一个重要性，是政府面临越来越大的压力，要求采取替代性机制来提供服务。随着“委托政府”（government with proxy）或“空心国家”（hollow state）的观念愈加盛行，提供服务的可能是利益集团、其他非营利组织或者诸如订立合同等私人机构的途径。^[29]政府则非常积极地促使利益集团参与，推进公共和私人机构的伙伴关系，这样的两类机构都能提供服务和维护政策的合法性。^[30]当政府的公众信任度和自信心下降时，合法化功能变得格外重要。

总之，对于理解政府如何管理与利益集团关系的问题，法团主义可能作用有限。目前，由于几乎所有的发展中经济实体都遇到赤字压力，压力集团与政府越来越不合作，越来越不愿意继续合作，因此完整的关系模式正在受到威胁。^[31]除此之外，法团主义仅仅描绘了利益集团与政府之间较少的一部分活动——即便是那些根据合法权利参与政府的利益集团。最

后，对于西欧的一些比较发达的法团制度而言，融入欧洲联盟的进程意味着打破国内既有的令人惬意的关系。

网络与社群

大多数法团主义都暗示限制参与政府互动的组织的数量。法团多元主义是该通则的某种例外，关于利益集团与政府、利益集团与公共组织之间的关系，最近提出的一些概念为一系列利益集团影响政府提供了更大的空间。越来越多的文献聚焦于“政策社群”和“议题网络”，把它们界定为某个政策领域非常松散的组织聚合，与公共机构发生（大体上）合法的互动。^[32]

网络理论背后的基本概念是，每一个政策领域都由大量的利益集团构成。每个组织都希望自己的政策观点能被采纳，成为法律，并同其他组织合作表达自己的观点。为此，它们与负责政策的立法机关和官僚机构保持接触。如果利益集团对尚有疑问的政策有类似定位，则相互合作缔结联盟以实现彼此的利益。构成这些“网络”的，还包括具有冲突的和互补的政策利益的其他政府组织。这些网络不仅影响政策制定，也卷入政策执行，非常类似于法团式安排。

研究该领域的学者不断争论，探讨“网络”相对于“社群”的不同含义，甚至是社群的不同类型 [政策型社群相对于认知型社群 (policy versus epistemic)]。^[33] 这里我们不打算深入探讨该辩论，但是希望指出“网络”倾向于一个更中立的术语，仅仅指代互动的组织。而另一方面，“社群”倾向于指代在政策领域拥有共同的定位。例如，一个认知的或解释性的社群对于政策问题分享共同的观点，对于解决该问题拥有比较普遍的科学和专业基础。欧洲联盟对公共政策问题日益增长的重要性提供了一个特别有趣的例子，因为在 12 个成员国之间，经常会对政策有迥然不同的观点。^[34] 但是，欧洲的情况可能是一个特例，随着以国际“机制”为背景的政策产生国内影响，国际主体对国内政策的重要性增强。^[35]

网络方面的文献为学习政治的人提供了很多重要的帮助。最重要的是，它指出了尽管政府常常试图限制卷入政策领域的组织的数量，但是在民主政治制度下这样做很困难。即便比较重要的组织试图限制参与来维护

自身的寡头政治地位，难度也很大。一些资源丰富的组织总是会以某种方式参与进来，哪怕只能以不合法的形式。这并不意味着能预测互动的结果^[36]，而仅仅是能预测谁将卷入，也意味着描述互动方式的能力将有所提高。

网络研究的另一个优点是，它集中考察政府机构与其他主体之间的互动——其他的政府组织、政治家和私人利益集团。无论其是否借助正式的委员会或别的顾问机构，互动都是重要的。在公共政策的决策过程中，关于谁跟谁对话涌现出越来越多的案例资料。例如，瑞典“权力规划”（power project）的研究描述了部门、机构以及其他重要主体在特定环境下互动的方式。^[37]大量的挪威的经验研究也指出，该国公共机构和私人机构的互动在扩大。^[38]美国的诺克（Knoke）和劳曼（Laumann）完整地描述了两个政策领域的互动方式。^[39]在上述所有情况下都存在着广泛的互动，决策者身边围绕着各种各样的公共和私人机构。

上述研究方法的实证性质使我们能够以独特的研究方法来比较利益集团对政策的影响。例如，我们总体上期望，欠发达国家的互动涉及的制度化组织和政府部门之间的接触，比发达国家要多。在不同的政策领域，互动的数量、变化和种类也不尽相同。例如，诸如健康保健等复杂的政策领域，比诸如农业或国防等相对简单的政策领域，可能有更广泛的互动。^[40]又如在前面提到的瑞典的经验中，国防部平均下来比其他部门有比较少的接触，而环境和能源部则有非常高层次的互动。^[41]

网络研究的最后一个积极方面是，它并不像法团主义那样预设政策上的合作与共识。如果法团世界里的组织是官方的，那么它显然得接受很多预定的政策框架。然而在网络或社群的世界里，允许甚至期望存在冲突。¹⁹¹例如，撒贝提尔（Sabatier）认为，通过围绕着政策议题和问题方案的不同解释形成一些“顾问团”的冲突，能更好地理解政策的变化。^[42]根据这种观点，在控制议题的政治斗争中存在着数个网络。比起法团主义模式几乎僵硬地强调存在着共识，网络研究对大多数问题的观点更符合现实。^[43]

除了分析上的优点，网络研究在理解利益集团影响政策方面，也存在一些问题。^[44]最重要的问题是网络的无目的性。网络研究非常正确地认为，组织可能对制定政策感兴趣，但是较少解释如何看待成功和失败。^[45]对于利益表达的成功与失败，难道没有一些解释性因素吗？简约

的法团主义研究和顾客主义研究能比较好地进行预测，尽管并不总是很精确。此外，考虑到网络的形成和管理，恐怕只有政府而非利益集团才能真正比较成功地进行预测。

合法互动的其他方式

下面两种互动方式虽然在某种程度上涉及法团主义和网络的安排，但是它们更为普遍、更加广泛地影响公共机构的行为。它们或许能在法团主义中找到，但也可以在其他不是非常正式的互动方式中找到。

法定协商 (*required consultation*) 正如名称所暗示的，对于合法的压力集团参与政策制定而言，法定协商机制是各种规则的结果，这些规则要求行政机构咨询相关压力集团的观点，寻求它们的建议和信息，来酝酿新的法规。有时候，这么做发生在立法预备案送至立法机关准备颁布之际，有时候，它发生在行政机构作为被授权的立法权威颁布法规之时。无论哪种情况，法定协商都允许利益集团直接进入行政政策的制定过程中。

保障输入的一个办法是瑞典和挪威的非义务请愿 (*remiss petitions*)。在这两个国家，当考虑修改政策时，行政机构就向利益集团要求给予书面的请愿。请愿书将陈述集团的观点以及集团认为跟法案相关的一些信息。刚开始，该制度仅仅适用于直接受到新法规影响的压力集团（例如，农业集团受到农业市场委员会的新规定的影响）。最近，该制度扩大了应用，实质上包括了希望提出观点建议的任何组织化团体，尽管各个团体权力仍然存在差别。^[46] 该制度并不确保团体的建议受到关注，它保证能够接近相关的决策者。另外，既然请愿书提出的任何立法建议按照惯例都能呈现出来，所以该制度也保证了最后制定法律的人了解利益集团的观点。在德国，试图起草新的立法或规定的公共机构必须依法向有兴趣的压力集团咨询意见。德国就某项议题所咨询的压力集团总体上没有斯堪的纳维亚国家那么广泛，但是德国在制度上允许直接、合法地输入信息和观点。^[47]

非义务请愿制度依赖于正式的书面沟通，借此压力集团可以表明观点，其他法定协商的办法则是更私人性质的途径。这个方面最著名的莫过于顾问委员会，斯堪的纳维亚国家的行政就是这样的情况。^[48] 这些国家中不计其数的公共委员会包括一些组织化的利益代表。例如，在丹尼士委

员会的调查中,约翰森(Johansen)和克瑞斯唐森(Kristensen)发现功能性利益集团在大多数委员会中都有代表,政府中的地方性利益和制度化利益通常也是如此。^[49]后续的研究表明,利益集团代表比例上升,官方代表比例稍稍下降。^[50]在挪威,每一个委员会都包括各种各样的行政和利益集团的人员,负责在公共政策的适当阶段为各自的行政机构提出建议。这些委员会为利益集团提供了一个论坛,使其成员能够在公开的论坛上为了特定利益陈述论据并加以证明。然而有趣的是,委员会的大多数代表并不认为他们的角色是持有特定立场的顾问,而是技术专家和管理者。^[51]这种角色观念显然有助于委员会哪怕在棘手的政策问题上达成妥协。此外,所有相关的利益都能在委员会中体现出来,既需要开放性,也有利于促进妥协,允许从各个方面来分析论证。

顾问机构的应用并不局限于斯堪的纳维亚国家,事实上它是世界各地行政生活的普遍现象。在德国,利益集团拥有法定权利在部长的顾问委员会中设置代表。实际上所有国家都有各种顾问团和委员会。法国在20世纪60年代大约有1700个,后来持续增加,最近估计有15000个。^[52]美国两年一次的顾问委员会报告列举了数千个,英国的顾问委员会虽然不是那么正式,但是也大量存在。^[53]理查森(Richardson)认为,采用顾问委员会是英国公共行政的一个特征。^[54]

政策制定过程中组织角色的官方认可,能够区分德国和斯堪的那维亚顾问委员会的功能。^[55]正如卡瓦韦克(Kvavik)所述,这些制度将压力集团的角色从输入(input)转变为“内部输入”(withininput);用非东方论调的(non-Eastonian)话语来说,政治制度承认压力集团是政策制定过程内在的一部分,所以赋予它们与政策过程的其他官方参与者相平衡的平等地位。^[56]在德国,这种状况被视为传统国家法人观念的继续,但是在所有的国家机制中,对于一般的包括选举和立法机关等在内的自由主义代议制,上述影响提供了一种替代选择。^[57]而且,随着制定行政政策的急剧增多,它在对公共政策的影响上将很快超过自由主义途径。

执行 利益集团合法参与行政的第二种主要形式是,组织的功能体现为公共政策的执行机构。利益集团作为政治体系半官方的队伍,执行一些具有专业知识和技能的项目。这种参与方式再次鲜明地体现在斯堪的纳维亚国家中,并且在低地国家频频出现。^[58]这种形式最普遍的领域是农业,

无论是商业组织还是地方农民组织都帮助政府执行法规、出售土地或者与之缔结合同关系。在瑞典，大部分劳动法都留给最受该法影响的组织来执行。^[59]在荷兰，委员会执行了很大一部分复杂的国家经济法规，这些委员会大多由利益集团的代表组成，负责形成特定的产业政策，与国家保持灵活的经济平衡。^[60]

在上述利益集团协助执行的案例中，政府实质上允许组织以公共的名义行动，仅仅加以间接的“政治”控制。如果同一个委员会出现竞争性利益，那么组织将受到某种限制，但是，这显然只是利益集团非常直接地影响政策制定和执行的方式。在大多数欧洲国家，这种角色已经充分制度化，然而，在大多数盎格鲁—美利坚体系中，理论上国家和社会的区分使得上述执行结构还很不确定。

我们需要再次指出，在什么程度上，政府需要以更经济或更少阻碍的方式执行政策，以至于利益集团作为执行机构的合法角色越来越重要。^[61]在这种互动中，国家自然需要用适当的权威换取执行的便利，甚至是服务对象更大的合法性。在某些案例中，上述交易可能受到抵制，但是21世纪初期的赤字和民众压力足以使其非常受欢迎。用国家理论的话语来讲，当国家越来越依赖私人利益和受到私人利益的束缚时，它将愈加脆弱和缺乏自主性。^[62]

194 当我们通常考虑国家受到的影响时，随着利益集团成为国家政策制定和执行机构的一部分，它们也丧失了某种自主性。由于利益集团维护与政府的关系，同时必须改变政策，所以它们冒着成为政府派生组织的风险。^[63]利益集团领袖希望进入政府层级和成为在编成员的恒心与努力，一直是自愿组织的一个问题。^[64]当领袖角色经常参与重要的政府政策协商或者频繁接触政府时，尤其需要特别声明。危险在于，利益集团为了充分表达成员对政府的期望，以至于成为政府系统的一部分。

制度化组织 制度化压力集团构成合法的压力集团的一个特殊层次。根据定义，这些组织是重要的社会和政治建制，试图影响公共政策。^[65]一些很明显的例子包括教会、军队和公共行政自身。即便在单一制下，地方政府也能像制度化组织那样行为。制度化组织如同所有利益集团，希望为自身或成员获益，行动合法性可能来自于组织的威望，在某些社会中军队行动的合法性则可能来自于极端主义活动的威胁。维翰森和克瑞斯唐森

指出，在丹麦公共委员会代表比例上，制度化组织的增长快于功能性组织。^[66]在法国，杜赫农（Tournon）认为它们是体制中最有效的组织。^[67]

即便在利益集团与行政趋于合法互动模式的国家，事实上也更适合把制度化利益集团理解为客户集团的一个特殊层次，因为它们有合法的途径，而大量竞争性团体都不具有；因为它们试图寻求更独立的特定利益，而别的团体只是在合法的压力集团体系中谋求一个实在的位置。当地方政府机构无论作为一个组织或者为了特定群体而游说中央政府时，往往出现上述情况。^[68]在很多发展中国家，军队（在某种程度上也包括官僚）是强大的制度化组织的特例，它通过游说或者威胁从相对软弱的政府中获得想要的东西。

如表5—1所示，该表描述了行政机构与压力集团的互动，“合法”互动的范围更加宽泛。一个单独的压力集团可能对各种政策提供咨询，所有的政策领域实质上服从利益集团的输入。合法组织对政策的影响极大地关系到其他的互动模式。组织的合法性、它们与行政机构互动的频率以及它们的官方或半官方地位，都使组织获得在别处没有的影响。一方面，这种功能促使组织不必非要增加资源来获得进入途径；另一方面，这种功能促使组织采取某种角色参与到过程中。这些被认同的角色有助于互动中讨价还价的方式。正如卡瓦韦克所述，上述协商中的主导角色是专家，他们提供信息和观点，但是不仅仅充当特定观点的建议者。^[69]斯坦·罗坎（Stein Rokkan）描绘了讨价还价的行为，他描述的基本模式迄今没什么变化：

经济政策领域重要的决策都不是在议会开会时制定的：核心圈集中在谈判桌上，在这里，政府权威直接会见工会领袖、农民代表、小股东代表、渔民的代表以及雇佣者协会的代理人。对于层级中的和在编的政府官员而言，数年的谈判回合比正式的选举更有意义。在密切互动的过程中，一人一票和多数原则的议会观念意义更加淡薄。决策并非由人数统计达成，而是来源于对相互妥协中的短期优势的复杂考虑。^[70]

195

当压力集团的影响更加隐蔽时，上述重要的谈判互动模式就必须通过获得进入门槛的政治过程来淘汰，这使得少数集团而非多数集团能够参与

决策。在前面描述的法团主义安排中，这个特征当然并不存在。在接下来描述的客户主义关系中，这个关系也并不特别，它缺少多数合法互动模式都具有的广泛的协商方式。

最后，压力集团和行政机构的上述互动方式产生的政策影响通常可以归纳为两类〔就洛伊（Lowi）和索尔兹伯里（Salisbury）类型学的术语而言，该类型学对于从政治上检验公共政策具有持续的实质性的影响〕：重新分配（redistribution）和自我调整（self-regulation）。^[71]换言之，在行政机构能够与各种组织讨价还价和相互协商而进行选择的情况下，决策的采用更像是来自于一个组织而施加于另一个组织。但是，这种政策协商的方式采取了比较安全的途径（政治的）来重新分配政策，保证了胜利者和失败者双方的参与，也保证了将技术性知识应用于选择。这两个特征——参与者的技术性知识和所有竞争方的参与——事实上也是卡瓦韦克的抽样调查中被调查者认为决策合法化最重要的标准。^[72]在奥尔森（Olson）最近的著作中可以发现类似的参与和卷入模式。^[73]艾尔万德（Elvander）和其他人同样认为，在瑞典，对于顺利执行与政府合作的压力集团所制定通过的政策，所有竞争性组织的参与至关重要。^[74]除此之外，海斯勒（Heisler）与卡瓦韦克还指出，持续地参与政策制定，能够产生足够的动力，使组织与决策保持一致，即便面临短期内相反的政策也能如此。^[75]

在政治实践中，精英可能缺乏必需的团结和共识去执行再分配政策，所以，精英往往利用集团和行政机构之间的互动，促成政治上的自我调整。^[76]在这种情况下，组织通常能够管理好自己的事务，实质上也就能管理好政府公共政策的分支工作。这种政策类型的一个例子是农业领域，各个部分之间矛盾较小，所以几乎不需要直接的再分配政策，另外，该领域的某些政策——例如分配出售的土地——可能对其他组织影响甚微。^[77]可即便在这样的情况下，也存在潜在的冲突，例如农业组织想获得高补贴以及高食品价格，劳工组织想要低价格和低补贴；或者农业组织希望使用杀虫剂，而环保组织则坚决抵制。^[78]再分配和自我调整政策之间的选择，依赖于组织卷入某项政策的深度以及精英制定和执行政策的一致性。在别的政策领域，一个组织可能独占信息和专业知识，并且在该专业知识的基础上被赋予自我调整的责任。对于美国的医药和法律组织，这

种情况完全属实，对于别的政治体系而言，类似的组织也普遍存在。^[79]

大多数西方民主国家在20世纪70年代甚至到90年代遇到的经济困难，对于利益集团和公共行政之间的合法互动模式，具有相反的影响。一方面，我们已经指出，不断地采用利益集团或者“政府第三部门”，缓解了一部分政府的行政负担，提高了工作的合法性。^[80]另一方面，法团主义安排和别的压力集团合法参与的形式特别适合在公共机构内部瓜分扩大的蛋糕，而不是讨论从哪里开始切蛋糕。^[81]当能获得较大利益时，进入非常重要，但是，当没有多少资源可供分配时，进入对利益集团来说简直就是负担。然而，当面临压力和大量冲突的需求时，政府往往不得不削减外部组织的进入，独自作出决策。在现实决策中，这些相反的压力表现方式，依赖于一些文化的和形势的因素，但政府和利益集团的正式关系也将受到考验并发生变化。这种模式在西方国家很常见，但现在变化也出现在欠发达国家，尤其是政府越来越依赖政策执行的第三方。^[82]

客户关系

第二种利益集团和行政互动的关系是拉帕罗巴若（LaPalombara）讨论的两种类型之一。所谓客户关系产生的情况是，不管由于什么原因，某个行政机构认为特定利益集团成为特定社会领域利益表达的自然代表，因而，该特定社会领域也构成行政机构行为的自然目标或参照标准。这么冗长的定义意味着一个单一的组织成为某个领域的排他性代表，在单一的组织 and 单一的机构之间存在着密切的联系。

上述互动的特征是，行政机构承认一个**单一的**组织的合法性，而不是正式地规定所有的组织或者实质上所有组织的合法性。但是，这种看起来微乎其微的区别，却有相当重要的影响。首先，压力集团和行政互动的范围有着非常严格的限制。每个行政机构通常选择一个单一的压力集团作为特定社会领域的“那个”合法代表，避免很多其他的组织提供信息和建议。这样，前面提到的“法定”安排要求机构与各种组织广泛协商的情况，在客户关系中就变成接受非常有限的信息和建议。当两个或更多团体试图组织某个社会领域，却只有一个获得进入决策的常规途径时，上述缩减格外明显。这种情况很容易导致信息来源按照行政机构一开始提供的方

向而被扭曲。苏雷曼和其他人都认为，在法国——当然也包括别的地方——合法组织通常倾向于拥有不可否认的经济实力，其需求与政府政策保持一致。^[83]法国政府和行政的很多方面从根本上已经现代化以后，依然保持着上述模式。

这种互动模式的第二个影响是，随着某个组织作用的增强，压力集团对政策的总体影响减弱。不具有正规意义上的合法性，显然减弱了特定利益对普通公共政策的影响，官僚接受建议的能力也受到限制。而且，每个压力集团必须相对地扩大组织资源来寻找进入的途径，以至于相对地减弱了提供信息和建议的作用。此外，在寻找进入途径的过程中，“公共利益”——哪怕是压力集团利益之总和——的概念逐渐消失，代之以一系列私人利益，每一项私人利益都在政府某个机构中拥有代表。^[84]与上述种种相关的需求是，维持利益集团和行政机构之间的协商，维持互动的私人性和非正式性特征，尽量远离公众检查和责任。互动范围和方式的所有特征表明，压力集团对政策的影响不再那么宽泛，事实上在普通公众中产生的任何影响都带有某种不合法的污点。

如果我们从利益集团和政府的互动概念中去除不合法的污点，那么就难以区别客户关系和根据部门路线发展的法团主义安排，尤其是根据政策部门的路线，例如在农业部门，几乎每一个国家的政府和组织都有密切的合作。^[85]在界定互动的动力和影响结果的合法性上，这个“污点”当然是非常重要的，但它不过是一个很细微的差别。

198 在客户主义政治中，利益集团和公共行政的互动导致了共生的关系特征。正如自然界的共生，这种关系意味着两个参与者的相互依赖。行政机构依赖压力集团提供决策的信息、建议和调整优先次序，最重要的是，在行政机构与其他机构争取政府的有限资源中获得政治支持。另一方面，压力集团依赖行政机构进入政策制定并最终在某种政策选择上得到偏好的政策。对双方而言，保持客户关系有助于调整政治环境，在潜在的敌意的政治世界中建立友谊。

意大利的拉帕罗巴若提出的压力集团与行政的关系形式，曾经被一些人用来描述美国大部分的政策政治，现在它在很多别的政治体系中非常盛行，这些国家具有强大的利益集团，但是这些组织和政府的互动处在被接受的边缘。^[86]然而，赫克洛（Heclo）与其他人认为，上述模式对美国的

描述力比以前有所减弱，华盛顿拥有广泛的利益代表。^[87]或许它在民主体制下显得比较美好，但是它使得政策过程比以前更难以预测。另一方面，或许因为怀念美国政府“单一议题政治”的意义，所以人们还继续采用客户主义来进行描述。^[88]

美国虽然是客户政治的一个典型范例，但它绝不是唯一的例子。有的国家即使在某些领域存在着合法的互动，也可以在特定部门或者一系列广泛的部门中发现客户主义的行为。^[89]正如所述，农业领域常常按照客户主义操作，哪怕在左翼政府领导的国家，金融利益也能保持这个地位。^[90]同样，由于可供选择的组织太多，欧洲联盟也是挑选一个特定的客户发生关联，通过它产生影响。

最后，客户主义的政策安排产生了自我调整和分配两种结果。拉帕罗巴若提出，调整是客户主义概念的特征，它的调整活动并不是为了提升“公众兴趣”。^[91]它们毋宁是直接提升了所调整的利益。如前所述，这种调整的方式被称为“自我调整”。自我调整的趋势对行政机构来说是地方性的，对美国独立的调整委员会来说尤其如此。洛伊曾经提出，“利益集团自由主义”或国家权力专门用于私人目的事实上是美国现代公共政策的主导特征。^[92]麦康奈尔（McConnell）发现，“关于独立调整委员会的显著事实是，它们已经成为由以建立并调整的工业的保护者和推进者”^[93]。但是，其他政治体系的证据表明，上述现象并不局限于美国，而是工业社会的普遍现象。在各种建制中，政治支持的需求足以促使必须用客户主义和自我调整代替政府调整。行政官面临强大和组织良好的集团的反对时，可能缺乏资源和中央的政治支持保障调整的工作，所以他们必须从其他集团获得支持。然而，正如赫克洛对美国客户政治的分析所强调的，美国调整的对象不如以前普遍，尤其是在“新的社会调整”中，调整机构拥有司法权在各种工业中缩减开支。^[94]另外，设计某种调整机构越来越受到关注，它能最小化行政被利益集团俘获的几率。^[95]

199

除了自我调整，客户关系也关系到分配结果，这不过是更明显地体现了自我调整。但是在政治分配中，一个组织得到长期的益处代替了自我调整。按照洛伊的术语，政治分配“产生了特权，而且是一种与国家象征有关因此难以接受和抗争的特权”^[96]。政治分配的另一个特征是，给予所有合法组织以相应的益处，而不是选择一些有价值的而认为另一些没有价

值。利益集团和政府机构之间的密切关系能保证客户从政府持续地得到好处，而重新分配的问题和调整相关利益的需要很少是讨论的结果。

如果我们再次考察下述两个问题的影响——一个问题是公众对政府解决社会问题的能力的信心下降，另一个是多数政府存在的预算来源减少——那么客户关系体现出相反的意义。一方面，当面临合法性下降而资金缺乏时，政府普遍存在的危机意识倾向于强化中央控制。与预算和管理公共部门相关的中央机构将努力对政策过程施加其优先次序，而不允许部门和机构与私人利益密切合作形成政策。^[97]分配和自我调整不再被认为是政策结果，政府将在各种项目中排列优先次序并进行困难的决策。在第7章中我们将看到，对付此类问题的办法也有很多，但是所有的办法都依赖于优先次序和作出的决策。

另一方面，政府的赤字压力，以及很多国家存在的统治体系的信任危机，可能迫使公共行政接近组织化的利益，增强了形成客户关系的趋势。如果政府需要利益集团执行政策，或者向政府机构及时提供信息和建议，那么政府很难对那些惠及集团利益的政策实施严格的控制。如上所述，这或许是客户关系除去污点转变为合法互动的途径。同样地，这些压力如何释放依赖于文化和形势的因素。

200 客户政治的发展受到公共行政的特定政治与经济的很大影响。除了认为管理者（bureaucracy）和官僚（bureaucrats）是统一的和同类的行为主体，集体地寻求擅用政治体系的控制权（在最低限度上），大多数行政体系都是高度分散的。由于分散，它们被迫进行竞争，仅仅因为中央缺乏符合工作条件或者社会需求的分配资源的有效途径。当资源不足产生优先性的压力时，上述情况尤其突出。在大量行政的“公共选择”研究中，以及关于竞争的功能是对工作的忠诚而非为了预算最大化目标的大量的讨论中，非常轻易地夸大了行政为资源而进行的竞争。^[98]不过，分散的公共部门确实有助于发展客户政治。

预算的过程则迫使公共行政寻求公众支持，并且为了支持而进行分配。这个结果也常由于预算过程中其他行为主体的分支以及他们对其他利益的需求而被夸大。压力集团和行政之间的客户主义可能延伸为立法委员会与表面上监督的行政机构之间的客户主义。^[99]这种情况产生的原因，部分是参与的主体维护稳定的功能，正像美国国会那样，但是更普遍的是

行政官和议员服务选区的需求相互重合。例如，对农业感兴趣的议员通常来自于农业占优势的区域；这些选区肯定不会很好地接受削减农业项目的试图，并且在选举中威胁到议员的当选机会。^[100]

制度化利益集团与行政的关系中包含着一个特殊层次的组织。客户关系存在着多种重要的关系类型，尽管它们可能在某种压力之下。在工业化社会中，它指的是地方政府，也包括政府内部的利益集团。在欠发达国家，它可能包括教会、军队或者行政机构自身。^[101]这些组织都对政府提出难以拒绝或不能拒绝的要求，而在其他客户组织中，特殊的要求通常是要求特殊的优势。

我们同样也要说明公共行政与利益集团之间客户政治的影响，即利益集团、行政与议员形成了紧密的结合，三者通过提高某种公共开支分别获得了一些东西。这些内部联系产生的政策类型，类似于索尔兹伯里和海因茨（Heinz）在相同情况下的预测：公共预算给予每一个组织化部门一些好处，由此有效地分配物资与服务。^[102]反过来，这么做在整个公共机构内部也产生了不协调和不一致。^[103]

裙带关系

这是拉帕罗巴若在讨论意大利利益集团时提到的第二类行政与利益集团的关系。裙带关系描述了压力集团与政府或执政党之间的“亲缘”关系或亲密友情的情形。^[104]这些关系通常是前工业社会或意识形态体制的特征，但是我们讨论的对象出现在拥有一个支配性的政党或派系的政治国家。其中，压力集团通过依附于特定政党而非通过代表某个社会部门获得进入途径和合法性。

压力集团和行政之间的裙带关系是间接的，而非客户关系讨论的直接关系。这种重要的关系指的是，利益集团必须对一个政党——最常见的是一个执政党——建立某种血亲感情。由此，压力集团之所以能进入行政政策制定，来自于政党心甘情愿地在行政机构面前为其游说，并由此实质上控制行政决策。当考虑裙带关系时，我们肯定会把诸如智囊团或咨询公司之类的组织当成相关的利益集团。由于意识形态政党执掌着政府，所以必须确保提供给它们的建议非常“纯粹”。当然，政党可能期望自己能够提

出那样的建议，也可能期望其他组织提供的可接受的观点和政策建议。^[105]

因此，必须是由一个政党主导政策制定，这通常与西方民主体系无关，但是它在那些体系中也存在着。例如，拉帕罗巴若发现在意大利与基督教民主党的关系中存在上述类型。^[106]在法国第五共和国初期，戴高乐派（Gaullists）偏向于特定的利益集团并直接卷入行政，农业领域尤其如此。^[107]同样，当社会主义者上台后，他们倾向于发布政策，行政则趋于跟较小的但更左翼的农业组织联盟。^[108]尽管法国农业政治有很多内部问题，促使情况变得复杂，但是最基本的问题一目了然，那就是政党为了讨好某个组织强行控制行政。在共治时期，总统与总理可能支持不同的裙带组织。^[109]

上述互动类型确实出现在西方政治体系中，但是在下列政治制度中更为典型——苏联、大多数非洲单一政党国家、很多拉丁美洲国家——其中，一个政党或联盟占支配地位。^[110]法国既有政党竞争，也存在一个政党支配政府的趋势——例如，意大利、日本、印度和墨西哥。^[111]在更具竞争性的政治制度中，组织化的劳工组织与政党之间普遍存在上述关系，例如英国的全国劳工组织大会（the Trades Union Congress）与工党之间，或者瑞典的劳工组织（LO）与社会民主党之间。另外，利益集团通过其成员作为政治职位的候选人进入政党，也可能对政党施加影响。^[112]

202 民主社会中普遍存在的另一类裙带主义利益集团尝试代表政府，组织传统上难以组织的一些社会领域。例如，在美国，城市复兴与模范城市计划（urban renewal and model cities programs）要求，在项目涉及的居民区中建立组织代表居民的利益。这种组织角色很少获得成功，大多成为政府沿袭下来的控制居民的社会途径。^[113]在一些西欧国家，政府积极参与组织消费者团体——传统上同样难以组织的——这些组织经常被谴责为政府指定。政府建立团体来整合难以对付的社会成分，并且将这些团体为自己所用的一个非常鲜明的例子，是新加坡发展了与政治平行的团体。^[114]人民行动党建立了大量超越社会传统的组织，为该党建立了新的政治基础。

裙带关系的影响相当普遍。事实上在一些政治制度下，当执政党试图努力控制社会和经济时，裙带关系成为一个趋势。形成裙带关系的一个主要途径是，在大量的社会领域中指定现存的利益集团，或者建立与政党联

盟的新组织，借此促进裙带关系。法国的经验是，在现有利益集团与其他集团争取代表同样的社会利益时，政党站在前者一边；在原西班牙体制内，劳工组织或者半官方的辛迪加则是政党建立自己的利益集团机制的案例。^[115]任何一种情况都是有效的途径，政党借此自上而下地在社会中扩大影响，控制被动产生的输入，管制社会特定领域的行为，与党的领导保持一致。在原共产主义国家，这种组织控制途径特别普遍，只有在诸如团结党（波兰）这样的自由组织获得接近合法的地位时才受到挑战。它也是检验特定政策领域内官僚自主性的一条途径。

上面的描述似乎意味着卷入裙带关系的压力集团几乎就是支配性政党的爪牙，在很多情况下这种理解非常正确。例如，韦纳（Weiner）描述了印度国大党及其附属工会的关系，他写道：

印度全国工会大会（the Indian National Trade Union Congress）——实际上是国大党的劳工阵线——根据政治责任和支持政府基本工作的原则建立起来。它的领袖自豪地宣称他们的需求体现为全民的利益，而不代表局部的利益。他们首先忠诚于国大党，其次是现任政府，再次是国家，最后是那些属于工会的工人。^[116]

印度的例子说明了很多裙带关系的情况，但它绝不是普遍地适用。在西班牙，安德森（Anderson）写道：

辛迪加没有代表性和影响力的传统印象基本上可以被推翻。政府和辛迪加在公共政策上没有以一个声音说话。该体系希望辛迪加的领袖能够扮演劳工的强有力的发言人的角色……根据他们的语言和斗争方式，很多辛迪加的领袖不像西方国家的那些同行们。他们是经纪人，他们为其客户讨价还价，但是在最后的分析中他们接受任命的权威的判断。^[117]

在工党政府的政策方面，英国全国劳工组织大会激进分子的行为代表了裙带关系的伙伴在逻辑上的极端独立性。^[118]在这样的制度安排下，压力集团通常能够对公共政策过程施加实质性影响，由于同样的原因，这种

制度安排也能够激励裙带关系的压力集团。执政党和压力集团之间共生关系的重要性肯定不同于客户关系，但它是当前的现实。由于压力集团与执政党的特殊关系，可以期望压力集团影响行政的选择。其典型做法是，执政党将垄断行政，建立自己的利益集团伙伴。而且，政党和行政都受惠于组织的专业知识，因而减少了政策形成和筹划的直接成本。由于政党建立了次级组织，行使着中央政府行使的某些功能，政党也减少了控制社会的直接成本。上面提到的西班牙政府与辛迪加之间的关系是这种控制的一个例子，无论是执政还是竞争，共产党及其组织的关系也是这种控制的例子。在中国，大量的政党创建的团体典型地体现了上述政党与组织之间的关系。

有趣的是，裙带关系组织的发展也可能改变执政党的行为，促使一党制国家的政治更加多元化（至少是轻微的）。政治开始类似于客户关系，政策领域指定的情况仍然较多。迪特莫（Dittmer）描述了共产主义政治体系的现代化伴随着实践“隐蔽政治”（cryptopolitics）的“准利益集团”（quasi-interest groups）的兴起。虽然它们还不是自主的，也不能像多元主义体系的利益集团那样指挥有效的资源，但是它们能够在功能专门化的领域，也就是它们被认为具有专业能力的领域，对政策施加越来越多的影响。这样的组织不认为自己是广泛的民众选区的代表，所以这种发展很难被称为“民主的”，但它是协商的、沟通良好的、贤能政治的发展。^[119]

204 在某种程度上，裙带关系的参与者采纳的政策通常具有执政党的意识形态和任务功能，因此从极左到极右任务各有不同。但总体上存在着分配任务的趋势。这种被证明存在的趋势是，随着在忠诚的和直接的组织之间分配各种物资和服务，促进这些组织作为特定社会领域的代表对特定的公共物资和服务提出要求。在这个意义上，政府通过对依附者和官方组织提供补贴，支持它们在压力集团市场中的地位，实质上充当了它们的“食堂”，也由此剥夺了竞争或是潜在的竞争。^[120]当执政党能完全控制社会经济资源并能够分配政治和物质奖励时，上述情况无疑至关重要。

这样，在某些方面，裙带主义的安排非常近似于前面描述的利益集团之间的法团主义模式，特别是国家法团主义模式。^[121]个人基于适当的法团成员资格而非基于个人权利或许将获得好处。而且，裙带关系与经济、社会和政治利益普遍分化的现代政治观念背道而驰。那些利益——即便是

组织和参与的最基础的政治权利——在裙带关系中主要根据政治依附关系来定义，任何组织都希望拥有的对决策过程和结果的影响，无不源于血亲关系的作用。

裙带关系的第二种影响显然也是规定性的。政党试图通过限制输入的建议来限制行政的输出，并通过中间组织更广泛地控制整个社会。这些中间组织既组织输入也执行体制的任务。裙带关系如同往返的道路；信息——在较低程度上的权力——可以双向流动。但是，权力向上流动的程度归根结底依赖于支配性政党面临改变和挑战时的意愿。

不合法的组 织过程

行政与压力集团互动的最后一个类型被称为“不合法的”。这个称谓描述的政治状态是，压力集团与行政的互动超出了正常的政治行动的界限，但这样的互动频频出现。这种互动可能源于整个政治制度的性质，该政治制度压制社会上的自主性团体，这种互动也可能由特定组织的性质决定，该组织在代表社会成分上被界定为非法。在前面讨论的三种互动中，一些或者所有的压力集团被认可为某种社会领域的合法代言人。至于不合法的集团，无论是整个制度，还是个别行政官都不希望接受压力集团的所有合法输入。但是，很少有政治制度试图排斥所有的利益集团。即便是最“极权”的体制，也能发现有用的、可尝试建立裙带关系的组织。^[122]

205

由此可以推测，这种压力集团的影响不是政策制定的常规模式。该影响意味着决策机制在满足一个或更多社会领域时出现某些根本性的失败。因此，一些人感到不得不到“正常”体制之外去寻找他们从政治体制中想要的东西。所以，我们将讨论压力集团试图通过抗议、示威和暴力来施加影响的很多“反常”行为。但是，讨论不必完全局限于使用暴力作为表达方式的组织，因为在很多情况下，被裙带关系和客户主义安排宣称为非法的压力集团仍然寻求影响政策，而且不时地对政策产生某些影响。后者的情况比较少见。正如拉帕罗巴若在意大利的一个抽样调查对象所说的：

我清楚工业部和商业部的政策都并未规定哪些意大利社会中特定的团体的代表得不到认可。事实是，如果这么做了，我们将对那些组



织提供给我们的建议赋予不同的重要性或者权重，但是他们能够自由地接近我们。[123]

苏雷曼认为，在法国被压制的集团（*groups de pression*）（与被认可的“专业”集团相反）能得到行政官的认可，但是不太可能实现它们期望的结果。[124]

不合法组织继续按照行政的规则玩政治游戏，礼貌地进行请愿和抗议，通常也明白成功的几率接近于零。我们可能会问为什么这些组织继续那些非理性的行为。实际上，它们能在偶然的机会中发挥作用。更普遍的原因则是，它们的成员希望它们坚持那样做。这也是成员对组织履行义务、付出忠诚的原因，是领袖必须进行似乎没有意义的实践的原因。[125]最后，由于尽量遵守游戏规则，它们可能进一步采取看起来更能接受的特别的政治举动。

如果常规政治对组织来说无效，那么它们将理所当然地采用暴力或煽动的途径，即便在非常乐于接受利益集团的需求的社会中也是如此。工业化国家的某些区域确实存在着“社会运动”。[126]这些组织没有固定的组织结构与政府长期合作，由于意识形态原因甚至刻意疏远上述关系。社会运动通常与政治左派相关——反对核武器团体、和平运动、佃户组织等——但是有的也与右派相关。无论哪种情况，它们都希望采用暴力或者对抗的策略来将政治观点坚持到底。

206 不合法压力集团与行政之间的互动通常在组织中产生高度的挫折感和敌意。即便在总体上接受——如果不是片面的——组织影响的政治制度中，对压力的分类也相当武断。例如，在美国，虽然压力集团对农业政策的影响已经有很长的历史，全国农民组织（the National Farmers' Organization）仍然由于种种实际的原因被界定为不合法，组织成员则驾驶拖拉机攻击华盛顿特区作为反抗。[127]在镇压——而非仅仅是忽视——被宣称为非法的利益集团的活动时，挫折感可能更强烈。波兰政府对团结党的镇压就是立刻令人联想起来的这种行为的案例。

为了更好地理解，我们可以把不合法团体的影响视为实质上违法的行为——通过与体制的某种冲突——以及断断续续的行为。同样，它们的行为对公共政策的影响，如果最终产生了的话，也是很难预测的。除了这些

限制，很有必要理解它们有时候会导致重要的变化。1968年5月法国学生运动及其各种行为，被视为人所共知的政治现实，但是这并不影响我们指明，这是不合法的压力集团对体制及其公共政策制定产生实质作用的一个例子。^[128]美国学生及其抗议越战是另一个例子，同时一些拉美国家的观点认为，完成任何一种政策转变，都需要不合法组织对体制提出根本的挑战。^[129]波兰团结党早期成功地实现了体制的某种自由化，尽管最终被强行实施了军事法。

如果不合法集团没有别的目标，只是强迫体制认可早先被宣布不予考虑的一系列需求，那么如果它们成功，将导致重新分配。大多数不合法压力集团试图改变现存政治制度，促进政治、社会和经济特权的重新分配。一些最明显的例子是，少数民族和种族集团早期被排斥在政治过程之外，他们要求承认他们的公民权利和平等待遇。

另外，我们讨论的四种互动方式还有其他明显的差异。首先，不合法压力集团的活动最容易区分。在其他三种模式中，一个或多个集团的行为和作用具有一定的合法性，所以组织和行政之间的互动受到认可。不合法集团的互动——尤其是它们对政策结果产生了显著的影响的时候——仅仅在政治危机时被界定出来。这样，三种合法模式意味着某种稳定的制度化的影响，而不合法模式意味着断断续续的影响或者根本没有影响。

其次，在四种互动模式中，唯有不合法的互动模式没有政治进入途径。在这种安排下，进入途径事实上为任何努力寻找的组织准备着——甚至是那些在别的制度下几乎肯定被宣布为非法的组织。在一个著名的案例中，阿姆斯特丹有组织的巷战者被赋予代表的角色；组织成为这里最关键的变量。通过废除政治的进入途径，上述互动模式促使压力集团实现多元主义之梦，形成公共政策的自我调整，当然如果多元主义还不是现实的话。^[130]只要进入途径仍然是稀缺的、严格管制的商品，在冲突的压力集团中发现“公共利益”的可能性就非常遥远，或者根本不存在。压力集团与行政合法互动——或许更重要的是压力集团在为行政提供建议时彼此开放的互动——绝不能保证隐蔽的“公共利益”能够浮出水面，但是在利益集团被迫协商的过程中，而非在每一种利益获得行政份额的过程中，它更有可能出现。同样，如果不是每一个人都把执政党当作人民利益的正确代表，政党对压力集团和行政的控制也很可能歪曲本应谈判协商形成的决



策，当执政党不承认很多利益的存在时尤其如此。用原来的互动类型学的术语来表述，即，如果政治决策不能剥离现存的组织化政治，那么竞争性团体简单的协商形成的政策很可能是被严重歪曲的。

还必须指出，虽然案例通常对应着某种模式，但我们从来不认为某种特定的互动模式能够描述特定的国家。首先，不管党领导政治的制度是明显民主还是不民主，如果执政党仅仅利用它们作为社会控制和管制的途径，那么它将趋于利益集团与行政官之间的裙带关系。其次，合法互动描述了北欧国家的特征，在这些国家，组织化团体有很长的参与社会或政治生活的历史，政治领袖觉察到必须设法处理最初是种族的和社会经济方面的各种潜在的冲突。再次，客户主义安排在各种社会中都相当普遍，在利益分散和缺乏整体性协调机制的政治制度（比如，一个支配性政党或机制）中尤其如此，整体性协调机制能够规范利益集团或者冲突性行政机构之间的竞争；美国是这方面一个主要的但不是唯一的例子。最后，不合法的利益集团事实上可能在任何制度中形成，但是在它们最不可能出现的社会，比如在压制利益集团的社会，或利益集团为数众多的社会中，它们显得特别重要。换言之，在组织成为体制的根本挑战的制度下，它们是至关重要的。这意味着，虽然它们与行政之间日常的互动没什么效果，但是它们促成了政治体制的实质性转型。

政治制度规定的利益集团与官僚的互动模式基本上不存在，利益类型或政策领域类型的模式也是如此。现在出现的趋势是，有些利益集团具有清晰的地域性，更容易动员政治支持，所以它们能够与行政建立客户关系。这种模式最明显的例子是农业，在几乎所有政治制度中，农业在利用客户关系方面取得了臭名昭著的成功。同样，可以垂直地整合到政党中的利益集团——例如通常是工会和工党——即使在竞争性政治制度中，也能发展裙带关系。^[131]最后，有的团体被日常社会事务所排斥，或者与执政党有不同政见，如果最终有可能，它们往往与行政建立不合法的关系。

社会运动与官僚

利益集团代表了社会中大多数社会和经济团体，但绝不是所有的团

体。社会结构的变化和政府面临的问题衍生出各种各样的社会运动。^[132] 这些群体在很多方面与传统的利益集团不同。首先，它们通常存在时间较短，为表达某个单一的问题而建立，随着问题的解决或问题不再突出而解散。其次，它们通常与非经济的问题相关联，比如环境、和平、人权等，而非与“面包与黄油”等经济问题相关联。最后，它们的组织不如大多数利益集团或政党那样稳定和制度化。

如上所述，社会运动通常拒绝在原则上比较直接地跟政府合作，往往像不合法利益集团那样发挥作用。由于特定利益集团与行政之间存在的密切合作，希望排除其他平等而重要的社会成分，不希望它们的呼声被听到，所以导致产生了社会运动。因此，社会运动的成员把大多数现存利益集团理解为跟政府存在裙带关系或客户关系，即便是这些组织自认为那种关系是开放的和大体上合法的。由此，社会运动以不同于政治制度传统的方式定义议题和参与，开展了大量的政治活动。

前面已经提到，任何单独的社会运动都不会在国家政治生活中存在太久。它们总是很随意地解散，但是其中的一些也能变得更制度化，像其他的利益集团一样，甚至成为政党。环境运动是随时间延续而发生上述变化的最明显的例子。虽然一些更激进的环境组织仍然像社会运动一样行为，但是大多数已经成为政府日常的利益集团环境（the normal interest group environment of government）的一部分，在利益集团活动具有广泛的合法性时尤其如此。在很多欧洲国家，以前的社会运动已经像绿党那样制度化并且成为执政联盟的一部分，在这方面德国最为显著。

官僚与政党

在很多现代政治制度中，党派对行政的直接影响自觉地受到一系列结构性和程序性制度的限制。其中最重要的当然是文官根据功绩任命和继任的制度化，这样，在执政党派发生变化时，党派再也不能强行发生大规模的行政人事变动。在所有的政治制度中确实存在着一些赞助性的安排，西方国家通常把广泛地使用赞助看做腐败和行为不当的证据。20世纪80年代以来，这种观点发生了变化，因为很多西方国家开始促使文职机构政治



化，并且为部长们招募更多专门的政治顾问。^[133]

除了前殖民国家保护下的国家以外，大量的非西方国家继续把不按照能力任命行政岗位制度化——哪怕是最常规和工作琐碎的职位。它的正当性很大程度上来源于当国家面临发展困难时国家团结和动员的需要。在那种形势下，对国家的忠诚——或者更准确的说对现任体制的忠诚——比拥有客观的考试的一定分数或者拥有某种必需的文凭都更为重要。这种实践绝不是普遍存在于所有的非西方国家，但是很多一党制国家往往以这种方式招募行政人员。正如奎姆·恩科路姆（Kwame Nkrumah）在谈论加纳行政时曾经说过的：

在规定中严格限制并清除文职机构中不忠诚的因素确实是我们的目标，哪怕这么做意味着行政的脱节，我们也受到牵制。因为不忠诚的公务员和破坏者一样恶劣。^[134]

同样在非洲的法语区，很多一党制国家试图用党派控制的“爱国的社会主义”代替“自私的个人主义”。^[135]在语言不那么具有政治色彩的西方民主国家，政治领袖也表达了他们的愿望，即，建立“效忠”的文职机构，服从执政党的意愿。^[136]在那些国家，少数人事实上已经建立了效忠于政治的文职机构。迄今，这些机制虽然没有总是遵守原有的主要惯例和理解，但还受到文职机构法规的局限。然而潜在的浪费和滥用职权、腐败制度的重新制度化，都非常明显。在这种情况下，我们必须牢记，在盎格鲁—美利坚民主中被认为寻常的政治中立的文职机构其实仅仅一个世纪之久，对政治忠诚的需求却更加古老或许也更加强烈。

210 在强调“政治信念”（conviction politics）的时代背景下，随着文职机构政治化的加深，文职机构的政治和决策功能不断萎缩。^[137]无论公务员表现得多么忠诚和努力，仍然带有客观和中立的“污点”，被认为不值得信任。即使在早已完全接受行政对决策有实质性影响的国家，仍然出现了怀疑的论调。所以，为了应对更高的政治忠诚的需求，或许可以接受传统的政治—行政两分法，至少政府工作人员应当如此。

党派控制国家行政最明显的例子，出现在苏联和东欧共产主义国家，在一些权威主义政府中仍然继续存在。通过采用双重层级制——一

一个是党的，一个是行政的——来执行政策和检查个人的政治正统性，上述统治达到了很深的程度。^[138]对很多西方的分析者来说，双重的体制显得多余和没有效率，但是，在政治正统性至关重要的制度中，它是关键所在。在欠发达的非西方国家，党派控制和利用行政作为应对基本的社会和经济变化的机制，这二者似乎携手而行。如果政治中立不能被真正接受，它就不是那么有价值，那么，与党派中立的功绩任命制相关的很多西方教条也将无法作为适当的标准，来评估行政官的招募和执行。

小结

我们建立了对官僚政治进行分类和分析的一条途径。从政治与行政相互区分这一现实生活和分析上不太有用的观念入手，我们试图提供一些途径，更好地理解行政如何与政治、政治行为主体发生关联。本章首先考察了行政与利益集团的关系，揭示了在非常敌意的政治环境中，两类政治行为主体为了影响决策和维持生存，在什么意义上相互依赖。讨论的四种互动模式中，有三种建立了合法的互动关系，所以，在政策制定——官僚政治的内部层面——中，可以应用组织和行政之间稳定的互动模式。反过来，对于特定官僚机构的工作与生存，这些关系提供了直接的（通过客户主义）或间接的（通过裙带关系或合法互动）支持。两个行为主体为了实现各自的目标，以尽可能有效的方式相互满足需求。两者都行走在政治许可的边缘，在各自的战斗中都需要朋友。在合法化和寻求支持方面，显而易见，行政与利益集团都倾向于建立共生关系。问题是，这种共生关系能否被接受——与合法团体之间的——或者，它将被迫发展到灰色政治区域中。

211

接下来我们将讨论官僚政治，它更直接地关系到权力和政策而非进入途径。正是在公共行政与正式的政府机构打交道时，产生了上述政治。在制度化行为主体中，每一种都能进入政治斗争的舞台，其舞台位置比行政更为安全。这里，行政必须努力采取各种不同性质的政治行为，既要维护组织的自主性，也要对公共政策产生影响。在某种意义上，官僚的目标就



是拥有获得合法政治权力的途径，正如利益集团面对官僚时所不得不做的那样。

注释

[1] 这样的区分通常归功于美国公共行政的理论家。例如 Woodrow Wilson, “The Study of Administration,” *Political Science Quarterly*, 2 (1887), 209–213. 该信条主要是被 Willoughby、Pfiffner 和 Goodnow 等学者提炼出来的。对其的代表性批判文献是 Paul Appleby 的 *Policy and Administration* (University, AL: University of Alabama Press, 1949).

[2] 这方面的例子参见 Colin Campbell and B. Guy Peters, “The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change?,” *Governance*, 1 (1988), 79–100.

[3] Richard Rose, “Giving Direction to Permanent Officials,” in Jan-Erik Lane, ed., *Bureaucracy and Public Choice* (London: Sage, 1987).

[4] 虽然普通公众不喜欢官僚机构，但是由于该机构是政治性的，而且拥有专业技能，所以也得到某种尊敬。参见 Morris P. Fiorina, “Flagellating the Federal Bureaucracy,” *Society*, 20 (1983), 66–74. 最近，官僚机构与政治权威更加密切地结盟，以至于威胁了后者的合法性来源。参见 Joel F. Handler, *Down From Bureaucracy* (Princeton: Princeton University Press, 1996).

[5] B. Guy Peters, “Public Bureaucracy and Public Policy,” in Douglas E. Ashford, ed., *History and Context in the Study of Comparative Public Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).

[6] 关于这种现象的一个经典的讨论，参见 Karl Mannheim, *Ideology and Utopia* (New York: Harcourt, Brace and World, 1946), pp. 105ff.

[7] 参见 Cornelius Kerwin, *Rulemaking*, 2nd edn (Washington, DC: CQ Press, 1999); Robert Baldwin, *Rules and Government* (Oxford: Oxford university Press, 1996).

[8] Lawrence B. Mohr, *Explaining Organizational Behavior* (San Francisco: Jossey-Bass, 1982).

[9] 这方面的例子参见 Colin Campbell, “Review Article: The Political Roles of Senior Government Officials in Advanced Democracies,” *British Journal of Political Science*, 18 (1988), 243–272.

[10] 现代社会中，政策建议已经成为统治的一个重要方面。参见 William Plowden, *Ad-*



vising the Rulers (Oxford: Blackwell, 1987); B. Guy Peters and Anthony Barker, eds, *Advising West European Governments* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993).

[11] 参见 Robert D. Putnam, "Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany and Italy," in Mattei Dogan, ed., *The Mandarins of Western Europe* (New York: Halsted, 1975); B. Guy Peters, "Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policymaking," in Jan-Erik Lane, ed., *Bureaucracy and Public Choice* (London: Sage, 1987); Donald J. Savoie, *Governing From the Centre* (Toronto: University of Toronto Press, 1999).

[12] 参见 Eduardo Zapico Goni, "Many Reforms, Little Learning: Budgeting, Auditing and Evaluation in Spain," in Andrew Gray, Bill Jenkins and Bob Segsworth, eds, *Budgeting, Auditing and Evaluation: Functions and Integration in Seven Governments* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1993); Dirk-Jan Kraan, *Budgetary Decisions: A Public Choice Approach* (Cambridge: Cambridge University press, 1996). 212

[13] 参见第7章和第8章。

[14] 参见 Graham Wilson, *Interest Groups* (Oxford: Basil Blackwell, 1991); Jeremy Richardson, ed., *Pressure Groups* (Oxford: Oxford university Press, 1993); David S. Goodman, *Groups and Politics in the People's Republic of China* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1984); Clive S. Thomas, *First World Interest Groups* (Westport, CT: Greenwood Press, 1994).

[15] 上述案例中,对机构的宣传和对普通公众的宣传相同。最近,公共服务宣传,比如说禁止毒品,成为工作的目标。

[16] 参见 Johan P. Olsen, *Organized Democracy* (Oslo: Universitetsforlaget, 1983); Frank L. Wilson, *Interest Group Politics in France* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987); Marcia Drezon-Tepler, *Interest Groups and Political Change in Israel* (Albany: State University of New York Press, 1990).

[17] 这方面的例子参见 Olof Ruin, "Sweden in the 1970s: Police-making [sic] Becomes Difficult," in Jeremy Richardson, ed., *Policy Styles in Western Europe* (London: George Allen and Unwin, 1982).

[18] Edward C. Page, *Bureaucratic Authority and Political Power*, 2nd. edn (Brighton: Wheatsheaf, 1992).

[19] Grant Jordan, "Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process," *Journal of Public Policy*, 1 (1981), 95-123; Phillipe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch, *Trends Toward Corporatist Intermediation* (London: Sage, 1982).

[20] Phillipe C. Schmitter, "Still A Century of Corporatism?," *Review of Politics*, 36 (1974), 93.



[21] *Ibid.*

[22] 斯密特更严格的法团主义理论, 是他早期研究拉美和伊比利亚地区法团主义的结果。

[23] Gerald Lehmbruch, "Liberalism and Party Government," *Comparative Political Studies*, 10 (1977), 91-126; Martin O. Heisler, "Corporate Pluralism Revisited: Where is the Theory?," *Scandinavian Political Studies*, 2 (1979), 277-297.

[24] Alan Cawson, *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism* (London: Sage, 1972).

[25] Hugh Heclo and Henrick Madsen, *Politics and Policy in Sweden* (Philadelphia: Temple University Press, 1987); H. Adam, *Die Konzierte Aktion in der Bundesrepublik* (Cologne: Bund Verlag, 1972).

[26] 参见本章 196~200 页。

[27] Harmon Zeigler, *Pluralism, Corporatism and Confucianism: Political Associations and Conflict Regulation in the United States, Europe and Taiwan* (Philadelphia: Temple University Press, 1988), p. 164.

[28] Thomas T. Mackie and Brian W. Hogwood, *Unlocking the Cabinet: Cabinet Structures in Comparative Perspective* (London: Sage, 1985).

[29] Donald F. Kettl, *Government by Proxy: (Mis?) Managing the Federal Government* (Washington, DC: CQ Press, 1988); Brinton Milward, "'Symposium on the Hollow State', Capacity Control and Performance in Interorganization Settings," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (1996), 193-195.

[30] Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1993); Jon Pierre, *Partnerships in Urban Governance* (London: Macmillan, 1999).

[31] Brigitta Nedelman and Kurt G. Meier, "Theories of Contemporary Corporatism: Static or Dynamic?," in Phillippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch, *Trends Toward Corporatist Intermediation* (London: Sage, 1982); Peter Gerlich, "A Farewell to Corporatism," *West European Politics*, 15 (1992), 132-136.

[32] Walter Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop Koopman, *Managing Complex Networks* (London: Sage, 1997); Edward Laumann and David Knoke, *The Organizational State* (Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1987); Olof Petersson, *Martens Natverk* (Stockholm: Calssons, 1989).

[33] Ernst B. Haas, *When Knowledge is Power* (Berkeley, CA: University of California Press, 1990); Michael M. Atkinson and William D. Coleman, "Policy Networks, Policy Com-



munities and the Problems of Governance," *Governance*, 5 (1992), 154-180.

[34] Sonia Mazey and Jeremy J. Richardson, *Lobbying in the European Community* (Oxford: Oxford University Press, 1993).

[35] Yves Meny, "The National and International Context of French Policy Communities," *Political Studies*, 37 (1989), 387-399.

[36] 社会学结构主义的研究试图建立那样的前提,但是结论却不是所预期的。参见 David Knoke, *Political Networks: The Structural Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

[37] Olof Petersson, *Maktens Natverk* (Stockholm: Carlssons, 1989).

[38] Tom Christensen and Morten Egeberg, "Noen Trekk ved forholdet mellom organisasjonene og den offentlige forvaltningen," in Christensen and Egeberg, eds, *Forvaltningskunnskap* (Oslo: Tano, 1993).

[39] Knoke and Laumann, *The Organizational State*.

[40] 地域而非国家的差异,被认为是比较的恰当基础。参见 Gary P. Freeman, "National Styles and Policy Sector: Explaining Structured Variation," *Journal of Public Policy*, 5 (1985), 467-496.

[41] Petersson, *Maktens Natverk*, p. 172.

[42] Paul A. Sabatier, "An Advocacy Coalition Model for Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein," *Policy Sciences*, 21 (1988), 129-168.

[43] 法团主义模式最适当的一个例子是,20世纪60和70年代关于经济政策的三方谈判。经济模型也有广泛的认同,它最佳地分析了相关的问题(Keynesianism),而且非常清楚,只有三个相关方面。

[44] 参见 Keith Dowding, "Model or Metaphor: A Critical Review of the Policy Network Approach," *Political Studies*, 42 (1995), 136-158.

[45] Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop F. M. Koopenjaan, *Managing Complex Networks* (London: Sage, 1997).

[46] Michele Micheletti, "Interesseorganisationerna-i gar, i dag, i morgon," *Statsvetenskaplig tidskrift*, 91 (1988), 41-54.

[47] Neil Johnson, *State and Government in the Federal Republic of Germany*, 2nd edn (Oxford: Pergamon, 1983), pp. 105-143.

[48] Neil Elder, Alastair H. Thomas and David Arter, *The Consensual Democracies* (Oxford: Martin Robertson, 1982), pp. 105-143; Tom Christensen and Morten Egeberg, eds, *Forvaltningskunnskap* (Oslo, Tano: 1997).

[49] Lars Norby Johansen and Ole P. Kristensen, "Corporatist Traits in Denmark, 1946—



1976,” in Gerhard Lehmbruch and Phillippe C. Schmitter, eds, *Patterns of Corporatist Policy-Making* (Beverly Hills, CA: Sage, 1982), pp. 199–203.

[50] Jorgen Gronnegard Christensen and Peter Munk Christiansen, *Forvaltning og omgivelser* (Herning: Systime, 1992), p. 74.

[51] Kvavik, *Interest Groups in Norwegian Politics*; Micheletti 认为, 这些团体向党派而非技术专家发展。参见 Michele Micheletti, “Interest Groups in Transition and Crisis,” in Clive S. Thomas, *First World Interest Groups* (Westport, CT: Greenwood Press, 1993).

[52] Yves Weber, *L'administration consultative* (Paris: Librairie Generale du Droit et Jurisprudence, 1968); Frank L. Wilson, *Interest Group politics in France* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987).

[53] Office of the Federal Register, *Federal Advisory Committees* (Washington, DC: Government Printing Office, 1998).

214 [54] Jeremy J. Richardson, “Interest Group Behaviour in Britain: Continuity and Change,” in Richardson, *Pressure Groups*.

[55] Jakob Buksti, “Interest Groups in Denmark,” in Richardson, *Pressure Groups*.

[56] Robert B. Kvavik, *Interest Groups in Norwegian Politics* (Oslo: Universitetsforlaget, 1976), pp. 68–73.

[57] Klaus von Beyme, “West Germany and the New Germany: Centralization, Expanding Pluralism, and New Challenges,” in Clive S. Thomas, *First World Interest Groups* (Westport CT: Greenwood, 1993), pp. 166–167.

[58] 参见 Jan Van Den Bulck, “Pillars and Politics: Neo-corporatism and Policy Networks in Belgium,” *West European Politics*, 15 (1992), 35–55.

[59] Jonas Pontusson, “Labor, Corporatism, and Industrial Policy: The Swedish Case,” *Comparative Politics*, 23 (1991), 163–179.

[60] 参见 M. P. C. M. van Schendelen and R. J. Jackson, eds, *The Politicisation of Business in Western Europe* (London: Croom Helm, 1987). 荷兰审计委员会 1999 年报告也确定了成打的管制机构, 利益集团是其中的主要行为者。

[61] Lester M. Salamon, “Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Public Action,” *Public Policy*, 29 (1981), 255–275.

[62] 最近的研究挑战了国家自治和相对强势的观念, 该研究认为, 国家拥有或多或少对抗组织化利益的权力, 但是这些观点仍然是理解它们的行为的一个重要途径。参见 Michael M. Atkinson and William D. Coleman, “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Nations,” *British Journal of Political Science*, 19 (1989), 47–67; see also Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, the State and Public Policy* (Basing-

stoke: Macmillan, 2000).

[63] 参见 Martin O. Heisler with Robert B. Kvavik, "Patterns of European Politics: The 'European Politics Model'," in M. Heisler, ed., *Politics in Europe* (New York: David McKay, 1974); Michael Saward, "Cooperation and Power: Who Gets What from Formal Incorporation," *Political Studies*, 38 (1990), pp. 588-602.

[64] 政党的例子比较经典。参见 Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies in Modern Democracies* (London: Collier-Macmillan, 1962).

[65] Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Analysis* (Boston: Little, Brown, 1966), pp. 77-78.

[66] Johansen and Kristensen, *op. cit.*, pp. 200-203.

[67] Jean Tournon, "Les pressions Publiques: les pouvoirs publics sont le premier lobby de France," in Maurice Duverger, ed., *Jean Meynaud ou l'utopie revisitée* (Lausanne: Université de Lausanne, 1988).

[68] R. A. W. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall* (London: Unwin Hyman, 1988).

[69] Robert B. Kvavik, "Interest Groups in a Cooptive Political System," *op. cit.*, pp. 111-112.

[70] Stein Rokkan, "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism," in Robert A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven, CT: Yale University Press, 1968), p. 107.

[71] Theodore J. Lowi, "The Public Philosophy: Interest Group Liberalism," *American Political Science Review*, 61 (1967), 19; Robert H. Salisbury and John Heinz, "The Analysis of Public Policies: A Search for Theories and Roles," in Austin Ranney, ed., *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham, 1968).

[72] Kvavik, "Interest Groups in a Cooptive Political System," *op. cit.*, 113.

[73] Johan P. Olsen, *Organized Democracy* (Bergen: Universitetsforlaget, 1986).

[74] Nils Elvander, *Interessorganisationerna i dagens Sverige* (Lund: CWK Gleerup, 1969); Lennart Lundquist, *Forvaltning och demokrati* (Stockholm: Norstedts, 1991), pp. 154ff.

[75] Heisler with Kvavik, *op. cit.*

[76] 参见 Leonardo Parri, "Neo-corporatist Arrangements, 'Konkordanz', and Direct Democracy: the Swiss Experience," in Ilja Scholten, *Political Stability and Neo-Corporatism* (London: Sage, 1987).

[77] 有一个扼要的讨论, 参见 Salisbury and Heinz, "Analysis of Public Policy," *op. cit.*, 215 55-59.

[78] Peter J. May and Soren Winter, "Regulatory Enforcement and Compliance: Examining



Danish Agro-Environmental Policy," *Journal of Public Policy Analysis and Management*, 18 (1999), 625-651.

[79] Robert Alford, *Health Care Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1975); Ellen M. Immergut, "Institutions, Veto Points and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care," *Journal of Public Policy*, 10 (1990), 391-416.

[80] Donald Kettl, *Government by Proxy*, *op. cit.*; Christopher Hood and Gunnar Folke Schuppert, *Delivering Service in Western Europe* (London: Sage, 1988).

[81] 参见 Jorgen Hermansson, Torssten Svensson and Per-Ola Oberg, "Vad blev det svenska korporativismen," *Politica*, 29 (1997), 365-384.

[82] E. A. Brett, "Adjustment and the State: The Problem of Administrative Reform," *IDS Bulletin*, 19 (1988).

[83] Suleiman, *Politics, Power and Public Policy in France*, *op. cit.*, pp. 338-339.

[84] Wolfgang Worth, "Control in Public Administration: Plurality, Selectivity and Redundancy," in Franz-Xavier Kaufmann, Gidomenico Majone and Vincent Ostrum, eds, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (Berlin: deGruyter, 1986).

[85] 关于日本, 参见 John Creighton Campbell, "Bureaucratic Primacy: Japanese Policy Communities in an American Perspective," *Governance*, 2 (1989), 5-22; Wayne Moyer, *Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EC and the USA* (Ames, Iowa: Iowa State University Press, 1990); Jeffrey Ira Herbst, *State Politics in Zimbabwe* (Berkeley: University of California Press, 1990).

[86] Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism*, 2nd edn (New York: W. W. Norton, 1979); John T. S. Keeler, *The Politics of Nercorporatism in France* (New York: Oxford University Press, 1987); Cinzia Dato Giurickovic, *Senso dello Stato e anarchia delle lobbies* (Naples: Edizioni Scientifiche Italiane, 1990).

[87] Hugh Heclo, "Issue Networks and the Executive Establishment," in Anthony King, ed., *The New American Political System* (Washington DC: American Enterprise Institute, 1978); Jack L. Walker, *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions and Social Movements* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991).

[88] Robert H. Salisbury, "The Paradox of Interest Groups in Washington- More Groups, Less Clout," in Anthony King, ed., *The New American Political System*, 2nd edn (Washington, DC: AEI Press, 1990).

[89] Olsen, *Organized Democracy*, pp. 157ff; Ruin, "Sweden in the 1970s," *op. cit.*

[90] Jack Vowles, "New Zealand: Capture the State," in Clive S. Thomas, *First World Interest Groups* (Westport, CT: Greenwood Press, 1993).

[91] LaPalombara, *Interest Group Politics*, pp. 272-274.

[92] Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism*, 2nd edn (New York: W. W. Norton, 1979).

[93] Grant McConnell, *Private Power and American Democracy* (New York: Knopf, 1966), p. 287.

[94] William Lilley III and James C. Miller III, "The New Social Regulation," *The Public Interest*, 4 (1977), 49-61.

[95] Jonathan R. Macey, "Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies," *Journal of Law, Economics and Organization*, 8 (1992), 93-110; Mathew D. McCubbins, Roger G. Noll and Barry R. Weingast, "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies," *Virginia Law Review*, 75 (1989), 431-482.

[96] Lowi, "The Public Philosophy...", p. 19.

[97] Peter Aucoin, "Organizational Change in the Machinery of Canadian Government: From Rational Management to Brokerage Politics," *Canadian Journal of Political Science*, 14 (1986), 3-27; Donald Savoie, *Governing From the Centre* (Toronto: University of Toronto Press, 1999).

[98] 参见 Andre Blais and Stehane Dion, eds, *The Budget-maximizing Bureaucrat* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).

[99] 例如, Von Beyme 发现, 通过关心同样政策领域的议会委员会, 议员与利益集团的联系非常集中。参见 Klaus von Beyme, "West Germany and the New Germany," 170.

[100] 参见 B. Guy Peters, *American Public Policy*, 3rd edn (Chatham, NJ: Chatham House, 1993), p. 71. 216

[101] 下面的例子说明了格外强大的政府游说, 参见 Ulrich Kloti, "Political Ideals, Financial Interests and Intergovernmental Relations: New Aspects of Swiss Federalism," *Governments and Opposition*, 23 (1988), 91-102. 政府内部的游说甚至跟集权体制下的情况一样重要。e. g. Pierre Gremion, *La Pouvoir Perpherique* (Paris: Seuil, 1976).

[102] Salisbury and Heinz, "Analysis of Public Policy," p. 48.

[103] 参见 B. Guy Peters, "Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination," *Public Administration*, 76 (1998), 295-312.

[104] LaPalombara, *Interest Group Politics*, pp. 306-307.

[105] 它甚至出现于竞争性政府体制中。例如, 德国每一个政党都有一个党派的基金会, 它的功能是政党的思想库, 并且资助一些对该政党有益的学术研究。英国的 Adam Smith 协会是撒切尔政府的政策和顾问的来源, Heritage 基金会也为里根政府提供了同样的服务。世界各地的工人运动和社会民主党的紧密联系是另一个例子。



[106] LaPalombara, *Interest Group Politics*, pp. 306–315; 参见 Paul Furlong, *Modern Italy* (London: Routledge, 1994), pp. 149–151.

[107] Philip M. Williams and Martin Harrison, *Politics and Society in De Gaulle's France* (Garden City, NY: Doubleday, 1972), pp. 339–342.

[108] Sarah Sokoloff, "Socialism and the Farmers," in Philip G. Cerny and Martin A. Schain, eds, *Socialism, The State and Public Policy* (London: Frances Pinter, 1985).

[109] 关于共治, 参见 Maurice Duverger, *La Cohabitation des Français* (Paris: Presses Universitaires de France, 1987).

[110] 这方面的例子参见 Friedrich-Ebert Stiftung, *Organisationen und Verbände in der DDR* (Bonn: Neue Gesellschaft Verlag, 1987).

[111] 参见 the relevant chapters in Kay Lawson, ed., *How Political Parties Work: Perspective from Within* (Westport, CT: Praeger, 1994).

[112] 例如, 发现 (那时候的) 联邦德国的大党在议会中有无数的成员与利益集团有直接的联系。参见 F. Muller-Rommel, "Interessengruppenvertretung im Deutschen Bundestag," in Uwe Thaysen et al., *US-Kongress und Deutscher Bundestag* (Oplanden: Westdeutscher Verlag, 1989).

[113] Marilyn Gittel, *Limits of Citizen Participation: The Decline of Community Organizations* (Beverly Hills, CA: Sage, 1980).

[114] Seah Chee Meow, "Parapolitical Organizations," in Jon T. S. Quah, ed., *Government and Politics of Singapore* (Singapore: Oxford University Press, 1985), pp. 173–194.

[115] Charles W. Anderson, *The Political Economy of Modern Spain* (Madison: University of Wisconsin Press, 1970), pp. 30–34.

[116] Myron Weiner, *The Politics of Scarcity* (Chicago: University of Chicago Press, 1962), p. 78. 这个引证比现代印度议会党派和工会的关系更能说明该理论观点。

[117] Anderson, *The Political Economy of Modern Spain*, p. 69. 自法西斯体制以来, 工会与政府关系的变化, 参见 Victor Perez-Diaz, *El Retorno de la sociedad civil* (Madrid: Instituto de Estudios Economicos, 1987).

[118] Colin Crouch, "The Peculiar Relationship: The Party and the Unions," in Dennis Kavanagh, ed., *The Politics of the Labour Party* (London: Allen and Unwin, 1982).

[119] Lowell Dittmer, "Comparative Communist Political Culture," *Studies in Comparative Communism*, 16 (1983), 17.

217 [120] "食堂" 的术语描述的是政党与利益集团之间的特定关系, 它的提出者是 Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society* (Boston: Houghton Mifflin, 1964), pp. 105–109.



[121] Schmitter, "Still the century of Corporatism?," p. 93.

[122] Victor C. Falkenheim *Citizens and Groups in Contemporary China* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1987).

[123] LaPalombara, *Interest Group Politics*, p. 265.

[124] Ezra N. Suleiman, *Politics, Power*, pp. 340–346; 又见其著作 *Private Power and Centralization in France: The Notaires and the State* (Princeton: Princeton University Press, 1987).

[125] 这与 Mancur Olson 的观点明显是冲突的, 他认为, 个人如果没有因为集团成员资格得到实质性好处, 可能不会加入该集团。参见 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968).

[126] J. Paluski, *Social Movements: The Politics of Moral Protest* (Melbourne: Longman Cheshire, 1991); Thomas R. Rochon, *Mobilizing for Peace: The Antinuclear Movements in Western Europe* (Princeton: Princeton University Press, 1993); Chris A. Rootes, "The New Politics and the New Social Movements: Accounting for British Exceptionalism," *European Journal of Political Research*, 22 (1992), 171–191; Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, 2nd edn (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

[127] William P. Browne, *Private Interests, Public, Policy and American Agriculture* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1988).

[128] Michelle Salvati, "May 1968 and the Hot Autumn of 1969: The Responses of Two Ruling Classes," in Suzanne Berger, ed., *Organizing Interest in Western Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).

[129] 参见 Peter Snow and Luigi Manzetti, *Political Forces in Argentina* (Westport, CT: Praeger, 1993).

[130] Martin J. Smith, "Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism: The Role of Pressure Groups in Policy-Making," *Political Studies*, 38 (1990), 302–322.

[131] Lewis Minkin, *The Contentious Alliance: Trade Unions and the Labour Party* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1991).

[132] Tarrow, *loc. cit.*

[133] Sir John Hoskyns, "Whitehall and Westminster: An Outsider's View," *Fiscal Studies*, 3 (1982), 162–172; *Revue française d'administration publique*, Special issue on politicization, April-May, 1998.

[134] Kwame Nkrumah, *I Speak for Freedom: A Statement of Africa Ideology* (New York: Praeger, 1961), p. 173.



[135] William Tordoff, *Government and Politics in Africa* (Bloomington: Indiana University Press, 1993), Chapter 10.

[136] Hoskyns, "Whitehall and Westminster...".

[137] Trichard Rose, "Loyalty, Voice or Exit?: Mrs. Thatcher's Challenge in the Civil Service," in Thomas Ellwein et al., *Yearbook on Government and Public Administration*, 1987/88 (Baden-Baden: Nomos, 1989).

[138] Rolf H. W. Theen, "Party and Bureaucracy," in Gordon B. Smith ed., *Public Policy and Administration in the Soviet Union* (New York: Praeger, 1980).



官僚政治

上一章讨论了官僚与“非正式”政治主体如压力集团和政党之间的政治关系。现在我们转向官僚与政府内正式的制度化主体之间的政治关系。在这些关系中——我们的分类称之为“正式—内部的”和“正式—外部的”——官僚的合法性发生了变化。与压力集团打交道时，官僚代表国家高高在上；与立法机关、总理、总统以及法院打交道时，官僚却表现得好像政府事务的体制外来客。因此，正如前面分析的压力集团，官僚也必须寻求行动的正式合法性，或者能够谈判成功得以影响政策。它还必须为了预算而讨价还价，维持组织的存在和运作。不必比较更多的相似点，官僚应对政治机构时的选择，恰好对应于压力集团应对官僚时的合法选择和客户主义选择。^[1]

220

官僚接近决策的方式很少类似于压力集团对税收那



样，即便有些类似，更有代表性和合法性的政治机构也倾向于授权给官僚，而不是拒绝官僚对权力的要求。这些代议机构不能正式放权（即便它们想这么做），只能在决策和仅能由官僚提供的执行方面，通过协商得到帮助。官僚拥有信息和专业，这是现代政府有效决策所必需的。所以，代议机构必须找到获得信息的途径，即便这意味着非正式的放弃责任。

官僚与很多代议机构的权力转换涉及微妙的政治过程和对公众舆论的某种关注。很多人一直认为，他们选举的官员应当对公众事务的管理负责任，为此很多官员在他们与官僚的互动中必须保持做决策的样子（如果不是实质的话）。^[2]在权力、影响、信息和金钱的交换中，两类行为主体由于笨拙的操作丧失了很多，这样的冲突和妥协的政治“游戏”却也颇有成果。这种游戏大部分隐藏在公众视线后面，但它是政府的必要成分，除了明显不具有合法性之外，它事实上在很多情况下提高了决策的质量。

为了更好地理解官僚在现代政府中发挥的作用，必须考察两个要素。第一个是理解统治（governing）的需求，不管是由合法政治机构统治还是由官僚统治。第二个是彻底地考察官僚的决策功能的研究，包括给人留下深刻印象的分析路径。^[3]我们并不是期望政治机构放权给官僚，也不是期望从雾谷（Foggy Bottom）、白宫或卡拉瓦根（Karlavagen）某个办公楼的深处诞生一个官僚政府。我们更加感兴趣的是，在什么程度上——考虑到领袖都不希望被政府传统机制包围，以及最能干的领导也很难管理政府部门——官僚能够提供需要的指导和领导。对此，后工业社会的理论家已经提出了很多假设，我们希望在概念化、评估和分析上提供导向。

官僚政府

一个政治组织必须怎样做才能治理国家？“政府”的词根意味着控制和驾驭；哪一个组织能够真正说控制着工业化国家庞大和复杂的社会和经济？此外，不断发展的经济和社会生活的全球化给政府治理者的能力增加了额外的约束。第三世界国家一些年来一直是这种情况，现在它不断出现在工业化国家。^[4]政府常常无法控制国内强大的力量，更加难以控制其他

国家或诸如国际货币基金组织或世界银行等国际组织。

理查德·罗斯 (Richard Rose) 提出了一系列标准, 如果当选政党需要组成政府的话必须满足它们。^[5] 对这些标准稍加修改, 去掉那些严格适用于政党的内容, 重新表述如下, 也适用于任何希望治理社会的组织:

- (1) 组织的工作规则必须体现政策意图。
- (2) 这些意图必须得到明确的行之有效的支持, 即, 达到目标的途径“不是不可行的” (not unworkable)。
- (3) 在资源分配上应该存在竞争。
- (4) 在体制内最重要的位置上, 组织应该具有足够的可量化的力量。
- (5) 获得职位的人应该具有必要的管理能力管理一个庞大的官僚组织。
- (6) 目标的执行必须给予高度优先性。

如上所述, 这些标准是修改和简化适用于政党的标准而形成的, 但是它对原来的分析目标所产生的弊端并没有消失。为了统治, 拥有政策理念的个人必须有能力通过现存政府机构执行其理念, 这个基本的观念在修改后的模式中更为清晰。为了评估每一个标准对于考察官僚在治理中的角色的重要性, 让我们开始逐一检验它们。

政策意图: 机构的意识形态

政府的第一个标准是, 当公共行政作为其他政府形式的有效替代时, 它通常被认为是最致命的缺点。很多社会在传统上认为, 官僚政治面对要控制的政府机制时, 不知道应该做什么。但是, 对于政府应该做什么, 官僚机构有自己相当完善的见解。^[6] 这些见解不是笼统的陈述, 比如那些在政党纲领中写的东西, 而是局限于机构专门知识的狭小领域。思考这些意识形态的另一种方式类似于“组织文化”, 它不断地用来解释私有部门的组织行为。^[7] 为了更好地理解“机构意识形态”, 必须区分两种不同的意识形态, 这里把它们称为“软性”的和“硬性”的。

软性意识形态指, 现存程序自身就是一系列官僚偏爱的、通常是沿袭下来的观念。表达得再明确些, 我们可以把一个机构延续不断的程序看做机构意识形态的构成要素。政治执行者 (political executives) 进入控制

官僚机构的名义权力地位时，几乎必然会宣称受到了或明或暗的抵制，这些抵制来自于公务员及限制政治领袖作用的“部门观点”。例如，长期以来，英国外交部（the British Foreign Office）被认为在中东政治中亲阿拉伯；教育部（the Department of Education）即便面临保守党的部长们努力扩张私有部门，仍然偏好普及公共教育。因此，执政的部长如果有不同的观点，遭遇的难题将是如何超越他或她的“仆人”的偏见。^[8]对工业化社会的官僚或执行领袖的评论，很少不涉及软性官僚意识形态的存在，所以，如果我们认为起码存在着官僚的政策观点，那么这些观点客观上就确实存在。

政策意图的硬性标准指，官僚不仅对维持机构现存的政策感兴趣，还必须对强加一套新的政策优先性感兴趣。部分原因在于，公务员是或者将成为他们的政策领域的专家，对于如何更好的制定政策有自己的见解。公务员的任职时间一般比政客长，在理论上，他们能够随着时间的推移，以他们认为合适的方式改变政策，但是公务员对所谓好政策的观念也因时而易。

公务员政策观念的转变，可能有多种形式。首先，官僚和官僚政治通过组织和专业成员身份越来越内在地联系在一起，所以，他们想从政策中得到的，可能随着时间发生变化，以便“最好地实践”其专业技术。公务员从属的一些组织可能是严格的“官僚”组织，也可能仅仅关系到公共管理，另一些组织则可能是健康、教育、卫生工作等诸如此类的次要问题的专门组织。无论哪种情况，官僚都凭借专业性，挑战那些以新观念为基础的现存政策，或者抵制鼓吹政策改革的论调。

223 在西欧，诸如欧洲联盟等跨国组织促进了官僚政策议程的传播和发展。这些议程通常涉及公共事务工作的命令或建议的标准，这些命令和标准产生于公共行政内部，而非政府政治的层次。^[9]诸如联合国、国际劳工组织和世界银行等国际组织也经常传播政府应该做什么的观念，这些观念反过来充当了公共官僚的观念来源。^[10]对管理者来说，中央政府和国际组织的日常接触尤其是观念的主要传播途径。

但是即便没有观念的传播，官僚本身也持有政策观念。它们主要来自于日渐趋高的呼声，要求公共管理者应该具备专业资格和培训。莫舍（Mosher）研究了20世纪50年代“专家国家”（professional state）兴起的时间。^[11]这种国家形式描述了官僚机构采用功能分化的专业技术进行

的统治。莫舍首先指的是美国；在其他国家——例如法国——这种国家组织的形式可能出现得更早。^[12]机构的专家由于既有专业知识，又对机构扩张有兴趣，在其能力范围内成为新政策的来源。这些对改变政策有兴趣的官僚在实施其观念前，不得不等待许多年，所以能够发动足够的民众和政治支持。美国的医疗保健运动和社区精神健康计划的发展是官僚导致政策变化的案例，在政策形成和执行之间经历了很长时间。^[13]

总的来看，官僚的政策观念因国家不同而有显著的差别。差别的一个来源是中央化的政治控制中机构的相对独立性。因此在美国或瑞典，具有实质独立性的机构（或体系）必须为了预算直接竞争，可以预期它们的政策主张必然多于行政体系集中的政治制度，后者类似于英国财政控制的体系。^[14]同样——尽管戴尔芒（Diamant）显然驳斥了上述观点——缺乏能干的政治领袖将不得不容许官僚更多的自由裁量和政策建议，如果政治执行者稳定而能干，情况则不然。^[15]例如，在法国第三和第四共和国时期，“长期政策是官员而非政客的工作……这种情形是执政不稳定的副产品；虽然理论上行不通，但是它确实没有长期政策”^[16]。当国家必须长期忍受如下两种困境，即或者先缔结联盟才能建立政府，或者很多党派形成联盟政府——荷兰、丹麦和比利时是明显的例子——的时候，公共管理必须强大而能干。^[17]第三世界国家的情况也差不多如此，虽然它们的问题是普遍的政治不稳定和缺少能干的政治领袖。

相反，法律对英国内阁责任的强调促使哪怕不能干的政治领袖在理论上也变得强有力，如果他们在实践中不总是如此的话。当这样的法律遇上一个能干的政治领袖，比如丘吉尔或撒切尔，那么领袖的权能将真的非常强大。英国及其联邦国家统治形式的变化倾向于向首相集权并使工作更加总统一化。^[18]但与此同时，也存在着相反的压力，要求部门更加分散，给予公务员决策性质或管理性质的权力。^[19]

224

影响政策主张的第三个因素是公务员在机构内的任职时间。我们可以预期，允许个人在一个单一的机构或者有限的几个机构内终身任职的官僚人事制度，比起多种职业模式的行政制度，将经历更多的行政政策主张。因此，在斯堪的纳维亚国家，公务员直接雇用于机构或部门而非集中的人事机构，在美国，职业倾向于锁定单一的部门，相比英国或法国，美国官僚机构的政策主张更为强烈，尽管法国机构臃肿，法国的高级公务员仍然



拥有数项工作。^[20]德国常常提供多样化的工作，但是它起码从国家的甚至是地方的政府管理中招募一些高级联邦官员。^[21]在美国，由于高级公务员在机构间流动较大，建立了高级公务执行机构（the Senior Executive Service），目的就是促使一部分美国行政制度接近于欧洲同行。^[22]

最后，态度结构也与官僚的政策主张显然有关联。阿巴贝克、帕特南和罗克曼讨论了从六个工业化国家抽样调查的高级公务员的态度结构，补充了许多信息。^[23]很多不那么量化的研究也探讨了积极的公共管理者的文化和气质要素。^[24]有时候，一个国家之内出现的变形与国家之间的变形一样多，但是个人对文职机构的积极作用的态度，将决定着那种作用的发挥。

“不是不可行的”路径之效用

如果政治家全面地考察拥有政策观念的人，必然会认为官僚精通常规和技术。因此，他们将不再怀疑官僚能够提供可行的途径执行任务。事实上，危险表现得恰恰相反——什么可行通常被解释到政策中。因此，正如林德布洛姆（Lindblom）重塑偏好的观点，官僚通过界定什么可行，往往能够不仅技术性的而且政策性的塑造政策。^[25]这种可行性的界定通常表现为什么项目被认为是“可执行的”，因此，便于执行的行政标准将可能支配基于其他标准制定的政策。^[26]

225 行政机构能够诉诸可行性塑造偏好，机构自身也可能成为程序的牺牲品，就像成为它的主人一样。官僚或许希望革新，但是常常依赖可接受的程序，并受到这些程序的束缚，该程序恰恰界定了能——或者应该——做什么。可行性可以根据机构的标准运作程序和任务执行能力来界定，正如阿利森（Allison）关于政策制定的组织过程模式的含义。^[27]由此，机构或许能真正建立执行任务的可行机制，但是这些途径反过来也可能蒙蔽官僚和政客，使他们看不到更多有效的政策选择。正如梅琼（Majone）所指出的，可行性并非如想象的那样受到局限，有创造力的行政官或决策者能使得那些开始看上去不可行的政策看起来具有可行性。^[28]

工业政策领域可以看到可行性和标准运作程序的影响。美国、西欧和其他工业化国家都有某种形式的工业政策。在很大程度上，它们的区别表

现为可行性任务的不同。在美国，规范、税收补助和有限的直接补助的任务有常见的途径。^[29]在大多数欧洲国家——即便是保守党执政的国家——常见的途径见于工业国有化或政府直接卷入经济。多数欧洲国家有实质性的私有化，但是它们比美国保留了更多公有产权。^[30]在日本，政府直接参与工业的风险融资以及积极卷入工业被认为是可能和可欲的。^[31]

官僚显然有程序来执行他们喜欢的任何任务，但是，这不纯粹是不可消除的优势，有时候还是一种义务。机构能够执行相对软弱的政策主张，但是也可能由于可行的程序和方法，在对任务进行某种实质性改变时受到阻碍。他们的议程由做事的习惯决定，不是由他们喜欢做什么决定。所以，在官僚作为政策革新的建议者和程序的保守者的角色之间，存在着一种紧张状态。^[32]

正如官僚作为政策建议者的角色，其作为程序的保守者的角色，也是一个变量。一方面，官僚的传统和文化功能发生变化，这也与特定的政治和结构性特征相关。特征之一是，一些国家强调法条主义的公共行政。如果政府和行政的自我定义倾向于司法活动，那么正式程序几乎肯定是支配性的。^[33]第二个重要方面是，存在某种外部控制压力，促使行政官在日常的程序中，非常留心自己的违法行为。在所有的民主——以及一些非民主——国家，对提高公共行政责任施加了越来越大的压力。^[34]在这种压力下，公务员自然倾向于撤退到程序之墙背后寻求保护，结果自然是丧失创新性和灵活性。在公共行政应付的很多情形中，上述两种属性之间存在明显的交换，而且缺乏决策的坚实基础。

机构间的竞争

统治的一个标准常常与民主相关，党派政府就是竞争者获得政府的斗争。官僚已经获得了职位而且不愿意失去它。他们所缺乏的是资金。所以，党派竞争的资本是选票，而官僚竞争的资本是金钱。机构间为了预算的竞争，在组织的层次上产生的益处，类似于党派政府在民主政治中预定产生的益处。正如在党派竞争的预设中，允许选民选择不同的政府和不同的政策，官僚的竞争允许政治的和行政的个人更为直接地选择不同的政策。^[35]这种竞争常常不受到选举官员的直接控制，例如英国财政部或者

大多数国家的金融部门制定开支的决策。

后面将有一个完整的章节专门讨论预算过程，我们这里仅仅强调预算过程中激烈竞争和决策的方面。在机构间竞争的性质和效率方面，对官僚的分析存在实质性分歧。一些人认为冲突紧张而普遍，冲突的主要目的是机构预算的最大化。^[36]另一些人认为，冲突并不频繁且受到限制，冲突旨在寻求机构的“公平份额”，甚至在瓜分有效的预算蛋糕时寻求合作。^[37]一些人可能认为，如果机构的发展威胁到他们的基本目标，会暴露他们现有工作的弱点，他们将选择避免冲突和约束机构的发展。^[38]另外，唐斯和一些学者认为，官僚的竞争类似于自由市场经济模式中的企业，能够积极地推动政策革新，也可以借此检测官僚的自主性。^[39]上述观点都认为，机构间的竞争的确能够在政策竞争中作为资源分配的途径，促使一些机构兴旺另一些机构衰败，或者偶尔消失。^[40]

无论官僚竞争的风险怎样，这种竞争在不同的制度中表现的程度也不同。一些政府的结构——例如美国或瑞典分散的体制——比起更为集中管理的体制，给予官僚更大的空间，为了预算而竞争和讨价还价。^[41]很多机构除了预算过程以外合作相对较少——以及那些机构直接争取拨款和动员政治支持的能力——促使竞争成为一部分重要的机构生活，对机构的存在当然也非常重要。这意味着，相比受到政治和行政的中央控制的机构，竞争性机构更能够提供多样的治理资源。因此，由于政策观念提供了控制竞争的一条途径，官僚的竞争与强硬的政策主张能够并行。

227

官僚竞争的性质对政治与政府有两个主要影响。首先，它导致了过去几十年里政府规模的急剧增长——这也表现在公共开支上。^[42]原有的计划作为政府的承诺——也是公民的权利——被制度化，为提高预算而竞争的需求则从行政机构内产生了新任务和新政策。^[43]一些学者认为，机构间相反的竞争缩减了政府的规模，然而，这样的分析似乎过分低估了机构的持久性和它们在“核心”领域之外约束其竞争范围的能力。^[44]为预算和新的政策倡议而竞争，确实关系到公共开支的扩大。但是，原因不完全是官僚的愿望，政治家也喜欢政府扩张，因为这样可以给选民分配更多的好处，也给政治家提供再次当选的好机会。比如，一个研究美国政府发展的报告认为，扩张的主要来源是议员努力通过新的项目来扬名，以树立威信。^[45]但是，上述研究是在保守观念开始流行之前进行的，后来议员竞

争的主题是为了减少预算谁能做的更好。可是，即便在保守的时期，议员仍然要求提高直接有利于选民的开支。^[46]

官僚竞争的第二个主要影响是，它限制了政府内部的协调和一致。官僚不再是统一的公共工具，而变成次级政府的设置，每个机构服务于一个在政治生存游戏中关键的客户团体。依赖于采取稳固的“铁三角”观念或者更灵活的“议题网络”的途径，上述次级组织或者保持不变完全以自我为中心，或者仅仅是政府专业化和技术化的重要方面。^[47]但是由于机构高度竞争，实际上存在着数个官僚政府（bureaucratic governments）而非一个官僚政府（bureaucratic government）。正如纳契兹（Natchez）和巴普（Bupp）所述：“联邦行政的优先性设置类似于19世纪的资本主义；优先性由积极的企业家在政府的操作层次上确定。”^[48]重申保守主义政治观念和经济的问题，改变了增加开支的动力。例如美国的行政管理预算局（the Office of Management and Budget），或者很多国家的金融部门等中央机构现在对议程设置有更大的（但绝不是完全）控制，而且试图限制开支的水平。^[49]

职位任期

官僚机构能够提供不同治理资源的另一个必要条件是，官员必须占据最重要的决策职位，并且，他们必须有足够的人数能够使政策有效。官僚机构显然能满足这个标准的量的要求，哪怕它不能保证下级官僚总是服从上级的命令。但是，官僚不能满足这个标准的质的要求，政治家一向被认为处于最重要的决策位置，而官僚仅仅处于执行决策的位置。 228

但是，存在两个要素符合传统的预设。首先，官僚与机构环境有接触，机构下层人员集中于专门技术，这些情况促使官僚实质性地影响那些对决策至关重要的信息和技术。汤普森的研究在此非常关键，他分析了现代组织中技术与权威的分化，控制信息是对官僚决策的主要影响。^[50]另外，在信息经由官僚层级传达的意义上，信息被有选择地扭曲。因此，尽管官僚机构中有很多人——甚至有一些编外的人——但是在上层决策者和下层官员之间，存在着重要的裂隙，因为那些下层官员能以有用的信息重新进行决策。

官僚建立了独立的信息来源而形成了对信息的垄断，政治机构则试图



打破这一垄断。这些“反官僚机构”（counterbureaucracies）在美国数量庞大——例如，总统执行办公室等机构、国会预算办公室以及不断增多的国会委员会成员——但是它们也存在于很多别的政治制度中。^[51]一些国家尝试由部长办公厅提供信息^[52]，另一些国家则建立政府调查办公室，或者强化总理办公室——例如德国扩大了财政部及办公厅（*Bundeskanzlersamt*）。^[53]有些政府仍然不成功地试图把政党作为政策调查的工具。尽管存在上述努力，对于政策信息的积累和集中，官僚保持着核心的作用，因此也占据着强有力的决策地位。

评估官僚的决策地位和政治地位的第二个关键因素是，在界定政策时执行的分量。如上所述，“政策”易于被认为是已发生的，而不是法律中规定的。事实上有些人认为，对于提出有意义的政策，下层官僚拥有更全面的知识，所以政策本应该由他们来定义。^[54]很多公共项目给予政策执行一定的空间，例如在警察工作中或者在界定社会项目的申请者资格时，下层官僚和名义上的决策者对于政策界定同样重要。^[55]

最后，应该再次强调官僚在权力和政策的斗争中保留了一个主要的优势——那就是数量巨大。控制庞大、复杂、有知识的、拥有实质性政治支持的公共管理者的任务是无边无际的，这打败了除最厉害的政治家之外的一切政客。即便在美国，与其他国家相比拥有大量的政治任命，官僚的规模、官僚与重要的政治力量的关系同样使得它难以被控制。正如一位总统助理所说，“在每个人来到白宫之前，他都是相信民主的”，这意味着总统希望更强有力地控制政府而非偶尔为之。^[56]

总之，官僚可能占据着政府中最重要的职位，仅仅因为他们占据着最多的职位。另外，他们占据的职位通常既关系到直接提供服务，也关系到定义哪些项目对顾客而言有意义。这意味着，他们可能与机构的政治领袖产生分歧——除了机构是否存在这样关键的问题。他们一旦对成员和专业的能力放松控制，将产生和机构间的竞争一样的效果。机构及成员特立独行的能力逐渐增强，政府计划之间的不一致也随之不断加深。

拥有管理能力

政治领袖通常缺乏管理一个庞大、复杂的组织比如一个政府部门所需

要的管理能力。^[57]长期占据这些组织的官僚被假设确实拥有管理能力，原因仅仅是他们维持了机构的日常运作。所以，当政治家以为自己正站在具有重大历史意义的政策列车上时，他们进入各个部门，发现他们名义上管理的机构倾向于自我运作，受到的上层指导微乎其微。

如果在某种绝对的而非政治家的能力的意义上比较，官僚的能力并没有占据多大优势。事实上，很多对官僚的经典的抱怨、对公共管理者的特定的不满，都涉及他们内部管理的功能紊乱。繁文缛节、目标错置、普遍的长期的效率低下等讨论充斥着官僚研究的文献。^[58]因此，当传统政治机构被证明效率低下时，我们必须考虑，这些内部问题是否严重到了限制官僚提供有效治理的能力。

公共管理的“公共性”以及缺乏可评估的输出都增加了管理公共组织的难度。由于是公共的，这些机构要比私有的组织更加注意遵守法律、规范、程序以及诸如此类的规则。他们对公共资金负责，以公众的名义行为，因此，他们必须对公众负责任。反之，责任强迫官僚保护自己，抗拒那些可能的抱怨，这种唯一的保护表现为严格地甚至是僵化地遵守规则和程序。^[59]上述保护在应对上级时与应对顾客时一样重要，机构上层的政策交易也可能受到机构官僚的教条主义和程序的妨碍。如果负责执行的官僚更关注自身保护而非项目成功，那么经过酝酿的政策革新也会失败。

230

由于大多数公共机构缺乏对输出的评估，所以上述普遍的控制问题被夸大。评估公共管理机构成功与否的主要方式是花费而非产出。^[60]这意味着，成功的评估标准是更大的预算而非提供给公众更多的服务。因此，正如利润标准可以评估效率，由于缺乏这样单一的评估标准，公共部门的管理者不能像其他的管理者那样，而只能采用法律、规定和层级来进行控制。所以，经常的情况是功能紊乱而非顺畅的执行。

官僚内部管理功能紊乱的问题原因很多。一些是纯粹的组织功能紊乱，也是大型结构的通病；另一些关系到权威概念和层级控制的文化差异。^[61]很多功能紊乱是普遍存在的，但是在一些机制中特别突出。例如，抵制非人格化权威的社会比接受它的社会，更易于产生官僚主义功能紊乱。^[62]有些矛盾的是，对外的公务员行为出现不当后，受到惩罚的可能性越大，官僚机构越可能功能紊乱，而对外的公务员个人越可能退回到法则、规定、耽搁之墙背后寻求保护。

这些管理问题与它们在政治家和公民眼中的重要性，产生了大量的政府反应。^[63]反应的目的是形成完善的内部管理，提高中央的控制能力。一个例子是英国首创的财务管理，尝试让政府采用商业的逻辑，例如“成本中心”。^[64]瑞典政府体系内部成立了一个组织——国家事务中心（Statskontor）——来促进管理的改善，特别是通过管理信息体系和改变技术来改善管理。事实上在所有的政府中，政府管理者关注的一个主要问题是生产力，以及找到促进员工生产力的动力。^[65]

最后，已经成为老生常谈的是，在现代政府的管理中，公共部门和私人部门的相互依赖越来越深。^[66]政策既必须从上层传达下来，又必须从下层体现出来。这促使官僚位于公共部门和私有部门的连接之处，又使得他们的工作更加困难。他们不仅要与公共组织相一致，还要与社会一致，所以在“分界点”（clearance points）上有很多设置。^[67]这些自然而然使管理更加困难，增加了官僚机构的延误和失败的可能性。随着政府采取更多的措施，例如“政府第三部门”和私有化，使私人机构更直接地参与提供公共服务，上述管理问题更加明显。有时候技术性手段好像政府问题的万灵药一样，实际上它们可能产生了而非解决了问题。^[68]

政策执行的高度优先性

231 我们已经讨论了公共机构内部的一些管理问题。但是仍然有大量的沟通问题限制信息流自上而下的流动，内部的僵化又限制了权威自下而上的流动。^[69]所以政府的第六个标准直接关系到把上层机构的决策翻译为基层有效的行动。如上所述，一个政府“真正的”政策是执行的政策，而非议员、政治执行者和其他人所说的政策。很多研究描述了基层工作者身负的各种压力，这些压力限制了他们执行立法机关通过的项目，使之不能充分产生预期的效果。^[70]对下级行政官服从既定法律的关注，可能与我们开始对灵活性和自由裁量之实践的关注相互矛盾。但是，相比对政策实质的关注，对繁文缛节的关注更强调与机构程序保持一致。

很大一部分执行失败可以从政治因素而非组织因素上去解释。随着行政官发现自己越来越远离机构的权力中心，他们也逐渐丧失了政治支持和政策援助。行政官更加服从机构外的政治压力，仅仅因为这些压力比来自

办公室的压力更相关更直接。考夫曼（Kaufman）目前所研究的美国林业部（US Forest Service）恰好是基层官员受到地方性压力的一个例子。^[71]普雷斯曼（Pressman）和瓦尔达沃夫斯基（Wildavsky）对执行的研究在政府背景下揭示了上述问题，德国分散的行政结构确保服从的问题也是如此。^[72]即便是法国地方行政长官（*prefet*）（现在官方的称谓是“共和国的使者”）也必须通过谈判和努力指定地方官员才能成功地治理他或她的辖区。^[73]甚至是在（看起来）中央集权的国家例如法国，地方设置执行政策的需求也会将很多权力给予地方政客乃至民众。

当一个人试图使立法生效时，政治过程中的根本问题是，必须动员对该政策的政治支持，政策提出者必须通过谈判消除中央政府的某些政策意图。但是，正如普雷斯曼和瓦尔达沃夫斯基一些年前曾经指出的，这只是政策过程的一个领域，对此我们至少还有一些客观的资料。^[74]关于执行研究的一个流派，尤其与欧洲经验相关，认为理解政府中究竟发生了什么的唯一途径是，理解政府低层组织如何工作，它们彼此如何发生互动，又如何与公民发生互动。^[75]如果这是真的，那么官僚的治理立刻就变得更加重要和困难。重要的是由它来定义什么将要发生。困难的是在如此分散的环境中保持协调和控制极为困难。

由于缺乏执行过程的研究资料——一个将很快被弥补的不足——所以很难对有效执行的各种资源进行合理的假设。一个明显的假设是，在高度分散的国家比如德国，相比中央集权的国家有很多执行的保障问题。同样，部门主义的程度和地方自主性将关系到执行失败，正如有强大的部门基础的政治家有能力对官僚产生压力，要求官僚对他们的领域给予特别的考虑。^[76]一些对第三世界国家执行问题的研究表明，地方的权力关系和庇护关系在限制有效的政策执行方面非常重要。^[77]同样，纵向的客户与机构中心接触的层次也促使相对低层的工作者更可能——也更需要——与地方的和客户的利益讨价还价。最后，正如美国的独立调整委员会，由于缺乏政治支持，机构制定可行的政策成为关键所在，这些政策不同于通过立法表现的意图。^[78]

除了政治代表着客户的和地域性的利益之外，公共行政内部还有其他因素限制了有效的执行。很多研究罗列了这些组织因素。^[79]前面讨论机构意识形态时已经简单提及了一些因素，更为重要的是，机构有自己的目

标，所以不愿意接受政治领导的常规目标。官僚很少公开反对政治家的政策，因为这样会破坏选举官员和终身官员之间的正式关系。更为寻常的是，官僚通过应付、延误和利用法则、规定及程序来击败政客。^[80]政客作为短期的职位占有者，很少能像他们日常的仆人那样理解程序机制或者政策实质，所以，他们往往只能靠公务员施恩。如果几个部之间形成了有问题的政策，结果将是“无数官员在上千个部门间会议、午餐和电话中不断要求执行该政策”^[81]，这种时候，上述情况更为明显。政府部门之间以及政策层次上存在着一个机构网络，个人事实上需要较长的时间才能认识该网络，并且学会如何从中获得他或她想要的东西。^[82]公务员有这个时间段，而政客则很少有。

然而，我们不应该太早排除政客。他们建立了大量的机制，试图恢复对机构和政府政策的控制，因为官僚被认为支配了后者。我们已经提到法国和比利时采用了部长办公厅，英国出现了中央政策评论顾问（the Central Policy Review Staff）的角色。政治任命也在逐渐增多，填充那些以前政客不经常担任的职位。英国有着悠久的公务员政治中立的历史，即便如此，撒切尔政府也任命了一些看起来非常政治化的高级公务员职位，包括给财政部任命了一些政治顾问。^[83]斯堪的纳维亚国家政治官员的任命也在增加。^[84]诸如德国这样公务员职业和政治委托还不是那么不相容的国家，采用政治任命比过去也更加明显和重要。^[85]另外，法国政府（*Bund*）建立了“矩阵结构”（matrix organizations），部分是为了改进机构内的控制，因为对负责执行的基层行政官施加控制非常困难。^[86]当中央政府和基层政府存在党派分歧时，上述困难格外突出。

在现代政治体系中执行是一个核心问题。执行故障代表了政治体系把政治理念转化为有效行动时的根本失败。官僚机构是失败的主要原因，但这通常不是由于恶意，而是由于它们结构僵化，或者由于它们的成员忠心地信仰原来追求的或被认为偏好的政策。执行对政府虽然重要，但它不是唯一的问题。下述趋势时不时的出现，即，为了便利项目的执行，不需要去问政府究竟应该怎样做才能“解决”某个特定的政策问题。^[87]这类似于前面已经讨论过的公共行政中程序对实质的支配问题，执行考虑支配着真正的政策考虑，政府将做它们认为它们所能做的而非它们应该做甚至是想做的。当然，政策的真正意义是现实执行的政策而不是写在官方文件上

的东西。但是，如果政策首先是错误的，那么执行它将没有什么意义。所以，我们不能把政策失败只归咎于项目的执行，而应当也把它归因于界定和设计项目时更为根本的问题。

小结

我们已经剖析了官僚为政府提供一系列连贯的政策意图并在现代政治体系中执行那些意图的能力问题。结论是，虽然官僚能在一定程度上进行领导，但是也受限于那些约束政客寻求统治的同样问题。那些首先关注民主政治和政府的民众控制的人可能开始会欢迎这个分析，但是反思之后想法或许会更加成熟。这个分析说明，在公共管理和政府中存在问题，它们比所谓的现代政治问题，即短期政治和经济力量的问题更为基本。

现代政府面临治理时有一个非常重要的问题，用术语讲是“超载”。这个术语虽然在20世纪70年代被创造出来，但是同今天的政府也有关联。^[88]这些问题形成的原因是：公民丧失信任，公民服从和保持缄默的程度下降，没有能力提供有意义的新的利益——最后但肯定不是最少——没有能力保证政府机制本身。官僚机构的臃肿和惯性，对客户团体外部政治支持的需求，对控制的瓦解，对治理问题的关注转向机构的存续。在机构存续问题上，政治生活以及某种程度上官僚机构的价值被捆绑在一起。

234

因此，官僚政府是一个问题。官僚或许能提供一个政府，但是不同于政党提供的“没有管理的共识”（directionless consensus）政府，官僚提供的是“没有共识的管理”（non-consensual direction）政府。官僚提供的政府可能向很多方向发展，依赖于机构及其与客户的关系。由于同样的原因，它也可能是没有共识的不连贯的政府。没有统一的意识形态或者哲学，只有一些关于特定政策问题的特定意识形态。这些意识形态而非统一的政府活动，使政府更加分裂，导致一系列竞争，或者起码的不合作，各自为政。即便最受欢迎的领袖，例如罗纳德·里根、玛格丽特·撒切尔以及皮埃尔·特鲁杜（Pierre Trudeau）在位很长时间，仍然发现难以超越政府中根深蒂固的离心力。在整合程度不高的政府中，例如欧洲共同体的国家或者那些欠发达国家，这种离心力更加强大。^[89]

官僚政治中的策略

即便我们认为官僚政府，即统一和果断的文职机构精英的官僚政府不太可能出现，也不意味着当选官员和终身官员之间对公共政策施加权力和影响的斗争将不再继续。^[90]在这场战争中，每一方都拥有重要的武器和采用了重要的计谋。这一部分将讨论他们的一些武器和应用的办法。

官僚的资源

官僚的第一个或许也是最重要的资源是信息和专业技术。在某种程度上，政府拥有自己的信息，这些信息集中于官僚机构。与信息相伴随的是理解和解释信息的专业技术。对信息的相对垄断可以在很多方面转化为权力。最显著的观点是，既然他们（机构）更了解问题，所以他们应该控制问题。换言之，在特定的问题领域的决策上，他们比那些相对无知的政治执行者和立法机关可能（在技术上）做得更好。如果这个观点像往常那样不成立，那么政客将充分大胆地自己做决策，那么决策所需的主要信息来源仍然是由官僚掌握。^[91]这意味着官僚所处的位置至少能够含蓄地用政策信息交换对政策的影响力，而且事实上信息可能被有选择地提供出来，致使某种政策成为实际上不可避免的政策。根据同样的逻辑，巴特利特（Bartlett）指出立法机关为了获得运作的信息为官僚提供“补助”，即用信息换金钱。^[92]

235 官僚采用的第二种权力是决策的权力。除了对官僚（特别是公共管理者）的繁文缛节和效率低下的“形而上学的愤怒”外，与其他政治机构相比——尤其是立法机构——他们堪称效率的模范。^[93]官僚机构几乎没有与自由讨论相关的程序规则，例如选举或类似的程序，在很多问题上他们相比立法机关更加行动迅速。当然存在着一些程序性保障和耽搁，以便为可能的官僚立法者所用——例如美国的行政程序法案——相比较而言，官僚能够迅速行动。^[94]由于官僚机构迅速决策的能力，比立法机关更容易采用技术性信息，所以一直存在着给他们授权的趋势。^[95]官僚机构在决策时也

不必对来自选民的政治压力过于敏感。政客在独立于立法机关的情况下，将能分享快速的决策，比如权威主义领袖或者一系列行动中的法国或美国总统，但是更为常见的是他们受到民主制度的约束，依赖于立法法案和许可。

第三，同政治机构一样，官僚机构也拥有自己的政治支持者。在上一章中，我们讨论了官僚和利益集团的关系。在四种互动的前两种类型中，利益集团和机构之间存在着确定的政治联系。官僚有能力动员这些政治支持者，要求获得预算或者政策的自主性。其他机构的政治支持者不像官僚的支持者那样有特定政策倾向，相应地，在某个问题上官僚机构与试图反对它的立法机关相比，能够动员更有兴趣的声援者和支持者团体。^[96]考虑到立法机关内部的决策困难，这种情况完全属实。由于立法机构的分散决策，委员会或其他专门机构对政策和预算有着实质性影响，特定问题的政治支持就显得格外重要。行政机构能够在适当的委员会之前动员政治支持，而后者或许没有兴趣或空间来考虑预算的不同使用，这样能够形成对官僚机构服务的大量需求。这种协商由客户团体发起，不断接近立法机关并发生影响，通常在立法委员会形成之前任务就已完成。^[97]

讨论了官僚的政治权力之后，我们现在讨论他们由于不关心政治所带来的优势。这或许是一个矛盾，但也是一个很重要的途径，来理解官僚如何能通过竞争，成功地获取对决策的影响力和权力。官僚有正式地脱离党派政治的优势。公务员无须通过代表选举，不用面临选区的压力或者与政党保持一致，在很多社会中能保持政治中立。孤立于党派政治促使他们主张，他们不仅在他们所做的事情上是专业的，他们的决策也不受到必须取悦于选民的影响。党派与官僚专家公平地携手前进，形成了一个强有力的观点，即，基于技术的官僚决策将比那些政治机构采取的政策更为优越。如果没有什么特殊原因，那么，官僚的时间期限越长，他们越愿意制定长期计划，越能产生更好的决策。

如上所述，官僚机构形成了机构意识形态作为行为合法化的工具。这些意识形态在关于影响力的斗争中是重要的武器，因为他们倾向于不为外部“非专家”的观点和证据所打动，而是仅仅服务于自己的机构。这种机构意识形态的一个经典案例是美国空军的战略轰炸观点。简单地说，这种观点是，令敌人屈服的最好办法（如果不是唯一的话）是战略性地轰炸战争军需品的供应途径。据称这导致了第二次世界大战中德国和日本的失

败，而且这些例子被引用证明上述观点。尽管这些例子基于轰炸的效力，但是它仍然表明战争物资的生产在轰炸期间没有下降反而上升了。^[98]空军——由于明显的原因——坚持自己的主张，认为轰炸是战争问题的答案。即便使用的是所谓“高智能的”弹药，海湾战争中打击主要目标（例如，SCUD 导弹）的轰炸记录仍然充斥着失败，不过，这并没有妨碍美国空军继续宣扬战略轰炸的意识形态。

在军事官僚固执地拘泥于意识形态方面，还有很多例子，在社会和经济官僚那里，也可以发现同样的行为。鉴于大多数社会问题有多种层次，许多社会性机构的人员虽然提供了起码的边缘性的服务，但是他们大多从自己的专业出发，看待那些问题并对其采取行动。他们努力抓住客户而非把他们送到别处寻求帮助，并且提出增加预算以便提高他们根据特定程序解决社会问题的能力。行政机构与社会服务的大量的协调问题是一个指标，反映了机构对政策和解决问题的意识形态的依赖程度。^[99]

回到讨论的核心即官僚意识形态，我们可以看到，对于官僚机构成功地应对政治机构而言，上述意识形态的存在格外重要。政治主体很少有现成的对策去回应特定政策的意识形态。他们在很多不利条件下与官僚竞争，诸多不利中并非最小的一个是常常缺乏特定的政策观念。当很多政治领袖处于部长或内阁成员的位置时，根本没有政策领域的背景来帮助确定政策方向，而工作的需求又往往限制他们形成政策的方向。在部门内工作的公务员——哪怕是相对高层的总管——很少有上述难题，完全能指导部门项目的方向。

最后，官僚有持久和稳定的优势。解雇一个公务员很难，甚至就连调走一个公务员也很难。公务员总是采用等待和延误的策略。部长来来去去，但是公务员的基本工作却没有变化，仅仅因为部长很少有时间了解什么必须改变或者将项目贯彻实施。另外，终身公务员有较长的时间观念，这使他们能够选择那些长期的但能根本解决问题的方案，而不是在下次选举前仅仅提供一次“快速修理”的做法。

政治机构的资源

或许政治机构最主要的武器是其合法性。与合法性相联系的是政府计

划做某事的正式和宪法权威。很少有宪法提到授予官僚什么正式的决策权。因此，是否经过代表、预算和同意，官僚的行动必须由此得到宪法规定的行为主体的合法化。更为常见的是，官僚的合法性来自于不作为和同意，而非来自于正式的行动，但是这仍然涉及权力的转让。

与完成任务的正式权力和权威几乎一样重要的是执行所需的资金：钱。政治机构拥有的第二个主要权力就是钱袋的权力。为了生存、繁荣和发展，机构需要资金，并且必须能影响政治机构为他们提供资金。预算过程——或者如我们前面所指出的，生存的政治——是官僚政治互动的关键之一。官僚机构寻求资金和使用资金的自主性，而政治机构寻求控制预算，也努力保证资金使用的责任。对两类行为主体而言，预算的重要性导致双方发展出大量技术试图抵制对方的权力。

第三，跟上述两方面相联系的是，我们可以称为空间，或机构自主性的东西。总的来说，机构努力获得尽可能大的空间。这首先指决策的空间；他们可能在政策领域寻求权力的真空。这也可能指预算；他们可能寻求使用资金的某种空间。鉴于事务的数量和现代政府的复杂性，官僚可能被给予较大的空间。另一方面，认可上述空间的权力是政治机构强有力的武器，用它来获得信息的让步，或者在别的问题上保持一致。政治机构的宪法角色是控制政策及其执行。而且，它们必须肩负为国家工作的政治责任，如果将为此负责，那么它们必然想要控制政策。因此，除了关于资金的讨价还价，官僚机构和政治机构还必须就自主程度、资金的责任和义务以及权力代表的程序进行协商。

在这方面提到的政治机构的权力大多是正式的和合法的。这些机构也有实质性资源，纯粹来源于它们在某种程度上代表着公众。或许应该讨论一下这些机构在很多方面代表性如何如何，但是它们通常是最具代表性的有效的机构。^[100]因此它们能通过与公众、政党和利益集团的关系动员政治力量。公众很少由于义愤而聚集起来，但是政客擅长于使他们看起来是那么回事。通过任何一种手段——调查、公开、选举竞争、演讲和辩论——政治机构能促使“公众”与官僚作战。鉴于公共官僚的职业特征和孤立性，即便在被激发起来的状态下，也几乎没有官僚会那么做，但官僚却能长期地忽略公共舆论。另外，被激发起来的公共舆论促使政治机制更容易使用所拥有的正式权力。



官僚的计谋

讨论了双方围绕着政策和资金的斗争武器之后，我们考察运用上述权力的有力途径。这仅仅需要把有效的计谋罗列出来，不过也应该交代官僚和政治领袖如何看待在正式机构内玩政治游戏的方法。

我们先考察一系列策略、计谋和建构，它们大大有助于官僚实现控制政策的目标，如果不扩大预算承诺的话，也有助于官僚保持稳定。在多数情况下，这些计谋关系到官僚动员信息和专门技术的能力，其次关系到动员压力集团对项目的支持的能力。这些计谋大多为了把政策从政治官员的考虑中转移到预定为中立、专业和客观的行政官手中。同它的理论表述一样令人欣赏的是——至少对那些主张政府内部“理性”决策的人来说——它代表了一种运动，即摆脱当选或挑选的领袖控制政府的趋势，摆脱政治领袖根据公众的要求提供物资和服务的数量和质量。

计划 扩大官僚机构影响的第一个或许也是最重要的策略是公共计划。这个策略首先是控制经济的一个途径，但是已经扩大到各种社会和经济领域，例如土地使用、交通、城市领域乃至社会服务。^[101]甚至早在 20 世纪 90 年代，政府计划在多数公众中就落下一个坏名声，现在它仍然是官僚强有力的武器。

从各个角度看，计划的需求和合法化都显而易见。首先，计划关系到知识系统应用于人们关注的重要领域，并且鼓励某些计划长期实施于国家的经济与社会。同样，它促使经济的性质更能为公众的愿望所接受，通过从市场转移走很多决策，允许投资那些社会需要的但在私人的市场上没有什么特别利润的项目。通过把宏观经济政策转移到政治议程上，该测量可能成功地平息很多政治冲突，尤其在政治严重受到社会分裂主义冲突影响的地方。正如艾伯特（Abert）关于荷兰经济计划所说的，“……经济计划的技术性过程符合主要的权力格局，（因为）它们缺乏通过选举过程解决经济问题的政治共识”^[102]。因此，采用计划作为制定长期政策的趋势把公共政策的一些因素从政治党派和分裂中转移出来，定位在精细考究的“理性”决策氛围中。

应该明确的是，计划是官僚政治的一个重要武器。它促使国民经济或

者其他一些国家政策的规划掌握在他或她手中。如果计划被接受为制定国家政策的“正确”途径，则正确的政策将是计划者主张的政策，而证明的责任将落到主张其他政策的人身上。这在经济领域之外可能更为真实，因为在经济领域中，由于通货膨胀和失业，政策的效果对公众而言可能不是很明显，而且由于投资的要求政策效果或许将来很多年后才能出现。^[103]

有利于官僚计划特别是经济计划的第二点是外行人——或政客——难以理解。现在很多经济计划通过诸如复杂的数量经济模型来完成，那些模型由电脑制作，依赖于大量的经济理论。政治群体中很少有人能够或者愿意花费获得这些能力所需要的时间，去完全理解数学方法或者理论假设，也就是支持这些计划的基础的理由。制定计划者把计划和含义解释给政客听，是前者对后者的恩惠。^[104]如果政治体系没有拒绝的话，计划甚至被允许付诸实施。^[105]考虑到理解的过程对政客来说非常困难、耗时而回报又低，加上选民可能也不理解，所以政治体系很少采取积极的阻止行动。

有利于官僚和计划者的第三点是计划的统一性。几乎在界定问题时，计划者就已提供了社会和经济生活的综合的观点，并且在该政策领域为了获得确定的目标提供了一系列配套政策。所以，政治机构任何修改该计划的尝试，都可以因其扰乱整个计划而遭到反对。正如肖恩菲尔德（Shonfield）所表述的：

如果国会想有效地参与国家计划的事务——而且如果民主的愿景不是更加苍白——那么国会成员也将不得不承认，他们的集体主权的实践存在一些理论的和现实的限制。这些理论上的限制适用于对一系列倡议提出国会修正案的程序，而那些倡议的优点是知识上的一致和连贯。如果改变它们中间任何一个重要的要素，就必须调整全部构造来适应这种改变。^[106]

他进一步提出，对计划者来说上述调整也很重要，但是统一的计划使得任何政治机构都难以在自己所擅长的方面进行某种改变或修补。证明的责任将再次落到那些试图改变计划而非试图接受它的人身上。在计划的极盛时期已经有了这样的规定，在政府必须制定环境、健康保健和各种复杂



的政策领域的综合性计划时，情况尤其如此。

接下来，政治机构攻击计划过程在资源分配上的作用无疑非常困难。诚然，一些计划比另一些成功，除了一些国家全部采取计划方法之外，还留有足够的独立空间，所以计划的失败可以归因于那些不是计划的经济部门，或者归因于石油价格，或者归因于干旱。这既可以用来作为一种工具，要求更多的对市场的公共控制，也可以防止公众及其代表以评估诸如垃圾收集或者水的供应等其他的政府项目的输出的方式，来评估官僚或者计划的输出。因此，计划也是一种前面提到的经常无法正确评估的公共产品。

在讨论中，我们应当非常谨慎地不去假设计划者与其他官僚机构具有同样的性质。事实上，在很多情况下，在传统官僚体系和传统框架之外的计划机构之间存在着突出的矛盾。由于纵向机构与管理层之间的冲突，计划机构的出现威胁了纵向机构，计划也倾向于吸引那些机构所偏好的项目的资源。但是，计划过程可以被理解为把政治机构的政治控制和权力吸引到官僚机构（特别是当每一个机构或部门做自己的计划时）或者技术性机构那里。

不论在机构的层次上还是在社会的层次上，计划都成为官僚机构手中的主要武器。它对于强化和量化官僚机构的地位提供了技术性手段，同时从党派决策者的手中转移了很多重要和敏感的问题。计划者可以声称他们的决策比党派机构的决策更加客观，与政客相比，他们能从更长时期的视角来看待问题，他们可以在决策时不去考虑特殊利益。除了这些值得表扬的优点之外，我们必须考虑的是，计划把决策从负有政治责任的官员手中转移到了官僚精英那里。这种转移在大多数公众舆论看来是不民主的。在那些政治右派，即那些在 20 世纪 80 年代有较大影响的人看来，这种转移促使公共决策更加远离了他们所偏好的解决社会和市场问题的方案。

241 **预算** 后面有整个一个章节讨论公共机构生活中预算的作用，但是由于预算对于官僚和政客来说都是非常重要的一个武器，所以这里有必要简单谈论几点。在解决资源分配问题时，官僚拥有一些高度复杂和技术性的方法，使得制作预算的过程变得隐秘。这些技术又使得比较业余的政客处于不利地位。预算的方法，例如 PPBS [计划—项目—预算体系 (Planning-Programming-Budgeting System)，简称项目预算]、ZBB [零基预算

(Zero-Base Budgeting)]、RCB（一种法国式项目预算）以及英国预算手册（PESC 体制），都希望通过提高公共决策的客观质量，并把预算更直接的与公共项目的最终产出挂钩，以实现期望的目标。有趣的是，设计上述革新的预算体制是为了通过增量主义打破官僚对预算的牢固控制。但是，制度的效果似乎强化了公共机构与国会或政治执行者的关系。很多方法提出后不久就无影无踪，但是换了一种形式又不断重现在其他的国家。

首先，项目预算比传统的政策项目预算要求更多的官僚机构活动的信息。信息来自何处？很明显，它必须来自官僚机构自身。假设官僚机构没有就它们的运作直接撒谎，这种信息的功能仍然能给予它们对预算结果的实质性影响。项目预算要求深思熟虑后投入的时间和资金必须有效果，所以，该预算每年都挑选一些项目和机构进行细致的分析。中央预算机构——如果存在的话——通常缺乏足够的人员来详细地审查官僚机构的活动或者收集独立的信息。因此，为了保证预算而进行检查的策略可能无法有效地约束官僚机构。

其次，项目预算尽管要求被置于政府最优先的地位，但是它促使官僚机构的内部控制非中央集权化。相比传统的项目预算，立项过程的影响之一是，它能给予官僚机构的领导相当大的空间。传统的项目资金被指定给人力、设备以及诸如此类具体的项目，现在这些资金可能被分配给某个工作。官僚机构的领导拥有一定的自由来决定如何使用资金。例如，如果他发现使用简便的机器和较多的人力能更廉价地修建道路，那么他就能那样做。那样做的结果，成本可能相同或更低，而政策输出的效果则更好，不过，其政治功效却使中央对官僚及机构的运作更加难以控制，尽管中央仍然能够决定优先次序。

最后，很少有政治机构情愿或者能够投入所需的时间和资金，来对官僚机构进行项目评估。它们几乎没有人员来与官僚机构的人员竞争，所以围绕着控制的竞争成为“电脑和消失的规则”之间的冲突。^[107]即便立法机关或者政治执行者愿意采用管理技术——以及他们大多没有的论据——他们在试图理解和改变公共机构的以及中央预算机构的项目预算的结果上，也处于非常不利的地位。

与计划和项目预算都相关的是我们所谓的“技术性预算”。我们用它

特指把预算功能指定给一个专门机构的趋势，该机构拥有高度发达的技术手段和负有较少的（如果有的话）政治责任。另一个有同样含义的预算方式是，对于五到七年期的项目预算建立中期预算预测。^[108]挪威国家预算的建立可能是技术性预算的最好的例子。预算仍然大部分由一组公务员和技术人员采用一个非常复杂的挪威经济模型来制定。^[109]这种“技术统治”先拟订预算草案，接着由从公务员和政府中挑选的委员会检查并重新制定预算草案，最后国会表决通过与否。

国民议会授权（*Storting*） 该程序把挪威制定预算的重要权力赋予一系列公务员。正如希格利等人（Higley et al.）所分析的：

公务员收集和分析了大量数据资料，这些数据资料是国家预算建立的基础，然后公务员作出对结果具有决定性的选择，这一切符合自然的过程。之所以如此，是因为公务员事实上垄断了预算过程所必需的技术性知识，因为该过程给予了他们自始至终的动力……并且，公务员对政府的许多沟通采取了相反的形式：公务员告诉政府如何制定预算。由此，他们不仅控制了决策的总体框架，还界定了重要问题，影响了政客关注的方向，在难以驳斥的秘密知识的帮助下为他们提出的解决方案辩护。^[110]

作者指出，选举的部长能够并确实对最后的预算案有影响力，但是他们所做的选择似乎与整个预算关系不大，而且这些选择倾向于符合已经建立的总体参照。计划改动预算的一个方面，将不得不改动整个文件，而代替部长和政客的判断的是专家的选择。对政客来说，忍受并努力保持对政策的控制简直是一种负担。随着挪威经济问题在20世纪80—90年代日益增多，政客重新获得了一些政治控制，但是计划仍然是一种重要的决策模式。^[111]这里，由于计划者和传统官僚的矛盾，我们再一次发现“官僚”作为一个整体很少步调一致。在花钱的部门和财政部之间几乎天生存在冲突。总的来说它们都是官僚机构，但是显然缺乏某种共同的利益，使它们成为控制公共政策的统一整体。在官僚机构相互冲突的意义上，我们能够更好地理解预算过程中发生的各种情况。事实上，这意味着区分不同的专业知识的冲突：一个是政策领域，一个是经济影响。在任何情况下，除了

在冲突中胜出以外，立法机关和总统的政治机构都被排除在外。行为主体预期的反应可能受到施加政治权威的威胁的影响，但在日常的运作中，这是一场官僚的战争。

顾问机构 官僚影响政策领域的另一个有效策略是在制定政策时采用顾问机构或者委员会。我们前面讨论过的这种机构附属于各个部门，但是它们也提供了一个有效的途径，来理解行政对政策的影响。实际上，这些机构能成功地辅佐行政机构运用自身的权力，部分的原因来源于与压力集团的关系。在顾问机构对决策影响较大的社会中——主要是斯堪的纳维亚国家和低地国家——承认利益集团对于政策合法化非常关键。由于这些顾问委员会附属于各个部门并与公务员发生很多互动，所以它们很可能对政策产生实质性的互惠式影响。另外，顾问委员会的成员很多自身也是文职机构的成员。例如，挪威的一个研究表明，1966年，272个公务员在351个（或许是954个）顾问委员会中担任着623个职位。^[112]后来的研究表明，全部公务员中的2/3，高级公务员中几乎90%参与了这种类型的顾问委员会。^[113]尽管在法国政府各部顾问委员会中的公务员总数并不大，但是他们都担任着主席或报告人（*rapporteur*）等非常重要的职位，所以委员会建议的内容在散布出去以前起码会为官僚所知。^[114]日本的官僚兼任大量的顾问委员会的成员，并且常常被指责操纵他们建议的内容。^[115]

由此可知，官僚对部门顾问委员会的结论有重大的影响，而且这些委员会常常对决定最后的政策结果有关键的作用。董事会或委员会的结论倾向于得到压力集团和官僚的认可，拥有重要的信息背景，因此任何人都很难从政治上加以反对。因此，很多压力集团与各个部门垂直地整合，加上各个部门支配特定政策领域的总体能力，使得制定大多数公共政策在实践上——如果不是官方的——成为压力集团的代表和官僚相互协商的结果。例如，一位瑞典官员的报告认为：

很多机构得以建立并在福利国家的各个部门获得了认可。这些机构和它们部门的利益集团之间的联系通常很密切。因此，机构和专业化的部门往往作为特殊利益集团的使节发挥作用。^[116]

244

第二种顾问委员会倾向于独立于特定的部门，尽管它可能负责由部门利益所清晰界定的问题。在讨论压力集团对政策的影响时，我们已经分析了诸如王室委员会、总统办公机构以及诸如此类的机构。^[117]这些组织同样吸纳重要的官僚，而且官僚机构的影响近年来仍然不断增强。^[118]这种不断增强的影响，部分是因为官僚的技术性知识在各种政策领域中比例上升，部分是因为项目一旦被采纳生效，就必须得到官僚机构的合作。

应当明确指出，无论谁直接得益于上述顾问委员会的设置，政治主体都不必对委员会的行为和政策最终负责。这些政治主体短期内分散敏感的问题，但是久而久之，类似的结果将增强官僚对政策的影响。另外，可能被送到这类委员会的问题都是真正敏感的问题，不能为政治主体所轻松解决。因此，如果我们愿意承认大多数常规决策都是由官僚制定的，那么现在我们可以看到许多极为宽泛和敏感的决策也越来越受到官僚的影响，政治机构的功能正在相当迅速地减弱。它们没有时间或人力来解决大多数常规决策，也缺乏共识解决大多数重要决策，那么，它们只好就问题确立笼统的、已经具有相当共识的政策方针。这可能是一个极端的表述，但是论据的分析似乎能够支持这一点。

官僚常常不经意而拥有的各种有用的策略和计谋的清单，对于他们的专门技术、内部组织和政府地位被转化为有效的政治权力的方式，能提供一些启示。上面罗列的计谋大多依赖于官僚有效的技术和信息，相应地，这些都为政治机构所缺乏。接下来，我们将观察政治机构采用什么方式，努力抵制官僚对政策不断增加的影响。

政客的计谋

鉴于政治机构所拥有的一系列众所周知的正式权力，它们也需要探寻新的途径来保障其权力以及对政策和预算的控制，这可能看起来有些奇怪。但是，官僚的技能和专业（至少在相对的意义）以及很多结构过时的政治机构使得上述探寻成为必需。立法机构或许善于审慎地考虑但往往不善于决策，而政治执行者又通常缺乏必需的技能来管理官僚庞大的公共机构。

245

专门预算机构 政治机构必须从潜在的支配性公务员那里收回的首要

职权之一，是对公共预算的有效控制。为此，设立了各种形式的专门预算机构。最常见的是模仿美国的行政管理预算局（OMB）。^[119]上述机构的主旨是建立专家机构，直接对政治执行者而非对官僚负责。多数预算体制要求在金融、财政或类似部门中评估其他官僚机构的需求，但是很少有一个专门的办公室直接对政治主体或机构负责。由此可知，这样一个机构的存在将使得执行者能够独立监督开支，并有一个政策顾问直接关注开支和政策。一个生机勃勃的官僚机构例如英国财政部或瑞典财政部或许能提供类似的控制，但是与首席政治执行者的联系并不总是非常清楚。这种联系的缺乏常常导致公务员在政策而非强加的执行方针之间反复考虑。

不幸的是，对于行政管理预算局在集中与分配方面有效控制开支的能力所知甚少。估算机构实施总统目标的能力表明成功是局部的，正如通常情况所体现的，它的弱点是过分深入到官僚层级当中。根据该制度，预算检查官附着于官僚机构，负责密切监督官僚机构的开支，并在即将到来的财政年中共同提出开支要求。对一个预算检查官来说，他常常很容易被官僚机构所俘获。^[120]典型的检查官谨慎地发现，他们监督的对象，即官僚的人数远远多于要求他们监督的政治执行官员，因此，检查官往往认同了官僚的而非预算机构的政策优先性。另一方面，行政管理预算局非正式的规定是以削减预算为标准，只有那些拥有成功地削减预算记录的人才能在机构内得到晋升。在戴维·斯多克曼（David Stockman）执掌机构时这些规定特别明确。^[121]在机构的B（预算）人员支配M（管理）人员时，这些规定更加明确。

虽然行政管理预算局不能完全成功地对预算过程施加自己的（以及总统的）意愿，但是，相比把任务分配给那些努力控制预算的重要执行者，它具有明显的优势。如上所述，多数国家实质上采用官僚机构行使预算检查的功能——英国的财政部和大多数国家的财政金融部。除了这些机构的规范之外，它们本质上属于官僚机构，因此可能不愿意接受政治执行者努力推进政治前途的目标。另外，很多议会政治制度考虑由总理而非内阁集体控制预算，所以围绕着预算的内部协商变得非常困难，进一步导致了官僚的支配。德国总理比多数议会执行者的职权都更强大，但由总理确定预算的优先性仍然不被很好地接受，很多权力被委任给财政部。事实上，财政部在内阁中被赋予了特殊地位，以至于很难推翻它的决策或它的部门的



决策。因此，关于控制公共开支和官僚机构的权力，独立的预算执行机构虽然不算完美的解决方案，但可能是大多数政治体制中所能发现的较好的解决办法。

立法机关也开始建立一些专门机构来处理预算问题。美国建立了国会预算办公室，拥有大批素质良好的成员，这些是立法机关控制公共开支和经济政策的典型。^[122]在这个典型中，官僚机构和总统之间的矛盾非常明显。英国相当成功地采取了一些有效的政策，包括重新建立公共财务委员会以及采用议会的其他财政工具。另外，财政部和公务员遴选委员会还提供了其他的合法机制，监督行政执行者的财务活动。^[123]从立法机关的角度看，虽然还没有经过证明，但上述努力的方向毫无疑问是正确的，总的来说，努力的方向是降低立法机关在预算过程中的作用。

组织分化 建立委员会是组织分化总趋势的一部分，很多政治机构尝试控制公共开支和政策时鲜明地体现了上述趋势。为了抵制官僚机构的分化和差异，行政与立法采取了一些类似的组织策略。总体来看，首席执行官的办公室组织呈上升态势，即便是英国等国家，首席执行官的个人权力也受到种种惯例的约束。例如，唐宁街十号首相的私人助手现在已经增加到70人——少于美国总统执行办公厅的人数，但是比历史上的纪录要多。^[124]一党制国家面临官僚的反对或者缺乏积极性时，组织建立和分化的趋势更为明显。这种形式迫使那些国家的政治领袖建立自己的渠道监督项目执行，或者事实上通过自己的执行机构执行项目。

247 很多公共机构的分化能力受到法律的限制，所以机构在与官僚的竞争中处于非常不利的地位。例如，法国国民议会根据宪法约束有六个委员会，这反过来极大地限制了它们与高度发达的官僚机构和政治执行者之间的竞争。另外，国会法案约束着美国总统重组办公系统和增加人员的能力。由于政治原因对组织分化的束缚，将影响行政机构对官僚进行有效的管理。

同类人员 (counterstaffs) 在试图控制官僚机构的权力时，政治领袖可以采用的一个极为重要的措施是，组成自己的工作人员以及独立的信息来源。这些措施能促使官僚克服收集信息上的偏见。独立的信息来源应当是机构性的，正如美国的总统执行办公厅或者德国的总理办公室，或者更多地不定期的使用外部顾问。^[125]无论情况如何，所用策略的目标是为

了打破官僚对专业的垄断。它也有助于政治领袖打破观念上的牛角尖，即官僚常常提出政策倡议。

在不同的政治体制和政策领域中，同类人员的使用也显著不同。首先，必须建立同类信息的来源。迄今为止，在诸如原子能、空间科学或国防等政策领域还不存在上述来源。在多数欠发达国家，国家有效的科学和技术能力倾向于集中在公共行政，所以根本不存在内部信息的其他来源。同类人员和信息主要适用的议题包括：高度政治性的议题、与发达的专业机构相关的议题以及与压力集团有直接利益的议题。但是，对于其中大部分议题，每个政治家可能都拥有一些信息或意识形态许诺，因此，大多数信息都是多余的。

使用同类人员根源于社会的分裂主义和政治化的状况。首先，冲突和起码的不信任可能存在于部长和竞争性公务员组织之间，该部长可能属于社会的某个社群或种族组织——例如天主教的、说法语的或国际文凭组织(Ibo)等团体。政治激发了分裂性矛盾，新兴国家的政治领袖往往不信任自己的公务员，因为许多公务员可能曾经被放逐或者在殖民主义体制下受过培训。即便这些可疑的本土的公务员来自不同的社会群体，信任的程度也不会很高。

在比较发达的政治体制中，很多即将上任的政治领袖也感到无法信任前任内阁关于公务员的建议。来自左翼政党的部长把公务员看做——或许是正确的——保守的建制时，上述情况更可能出现。^[126]这并不是说公务员故意阻挠或者破坏某个项目——这方面的证据很少——而是说或许不经意间，官僚对项目的执行和提出的建议不再那么有活力。

影响政治领袖使用现有公务员的第二种政治化的形式是机构政治化的水平，或为了控制政府政策，不同组织发生冲突的程度。例如，美国之所以形成庞大的总统执行班子，以及国会班子之所以不断扩充，是因为两个政府机构认识到在控制决策机制方面存在矛盾。^[127]拉丁美洲制度化不那么完善的总统制往往发生更严重的类似的机制冲突，每一种机制都试图提高自己的决策能力。^[128]在法国的行政双头制中，总统和总理之间也存在矛盾，必须建立一系列机构协调他们的活动。^[129]

在某些国家，官僚强有力地控制政策的历史非常悠久，或者那些国家比较认同官僚对政策的控制，也认识到了与官僚的冲突。所以，法国的部

长办公厅吸纳了一些同类人员，部分原因是对抗部门内官僚机构的影响。^[130]另一方面，有的国家行政机构政治整合的程度比较深，例如英国，因而需要直接对政客负责的人员也较少。^[131]由于公务员值得充分信任并不带有意识形态倾向，政客往往在很长时间的对抗之后仍然能接受他们的建议。其实，关于公务员的中立性几乎没有什么客观的证据，诸如此类的观念导致英国公务员为政策提供服务的状况并不理想。虽然与多数政客相比，公务员是专家，但是与其他国家的同行相比，英国的公务员也只不过是“聪明的门外汉”。结果，大多数政策还是通过“模糊的途径”或通过“没有管理的共识”来制定。但是，撒切尔政府时期，聘用了更多的个人助理，树立了类似于法国和比利时的改革观念，甚至包括对内阁的改革观念，借此对抗受到认同的门外汉观念和文职机构内强烈的意识形态偏见。^[132]

管理主义 20世纪80年代，强化政治官员和机构的功能的另一个策略是管理主义。换言之，政客力促公务员成为管理者而非政策建议者和政策制定者。这种公务员的角色观念特别关系到掌握政治权力的政府，比如英国和其他威斯敏斯特体制出现的许多所谓的变化。^[133]甚至一些左派政府，例如法国实施了“现代化”和“管理”项目，也强调公务员的管理角色。世界银行和国际捐赠机构则促使第三世界国家的政府实行管理主义。^[134]

不可否认，管理在公共机构中是一个艰巨的任务，需要花费高级公务员大量的时间和精力。此外，要求政府更为经济和有效率，对于公务员有效地管理组织施加了更大的压力。引发管理主义压力的要素，还常常来源于降低公务员对政策的影响力的呼声，而非提高他们管理能力的需求。采取的策略则是尽量区分政策和行政，确保政治上可信赖的人控制公共政策。

249 管理主义采用了执行合同和其他与功绩相关的办法，激励和惩罚政府内的高级管理者，提供了控制公共行政权力的另一种手段。除了特殊情况以外，公务员制度是保护雇员不被解雇的典型，而执行合同则使解雇非常容易。这些机制依赖于监督者（通常假设为政客）评估工作表现的能力，而且正在逐步向中层官僚以下渗透，但是它们确实钳制了官僚的权力和终身任职。^[135]

顾客驱动政府 20世纪90年代影响政府的另一个趋势是，政府存在的前提应当是为“顾客”服务，行政机构的功能应当体现该基本价值。因此，公务员的目标是满足被界定为“顾客”的形形色色的公众。随着私人部门对管理主义的强调，自然而然引申出了上述前提。服务顾客的趋势把官僚的权力下放到基层，他们直接接触顾客，就与顾客相关的服务进行决策。在这种政府观念下，高层管理决定服务规则和个人行为的功能受到贬低。^[136]

政府不应该为顾客好好服务的观点，很难得到认同。但是，这个策略在弱化高级公务员决策权的同时，对政客一方也有反弹。最重要的是，在某种意义上，它把公民角色转变为顾客有限的权利和义务来对抗国家。另外，谁是机构的顾客，常常并不清楚。海关总署的顾客是旅行者（以及潜在的走私者）还是寻求保护和公平纳税的大多数公众？公民和顾客一样享受政府的服务，那是否要扮演各种不同的（通常是冲突的）角色？迄今为止，我们还没有充分地理解治理重点的改变，而已经显现的一些含义就已经导致了公民与政府关系的倒退。

控制成员 在公务员试图控制政策时，一个有效的武器是他们任职的永久性。政客来来去去；公务员岿然不动。这不仅对不喜欢现任“主人”的行政官提供了一些长期战略，还给政客提出了一些控制公务员的难题。同类人员是这个问题的解决方案之一，在公务员和私人政策的特定语境下还有其他办法。

政客控制公务员的最明显的办法是，允许政客挑选自己的、起码是直接的下属，以及更重要的是挑选自己的政策顾问。这样，不需要建立多余的双重权力班子，就可以享受同类人员的某些益处。鉴于大多数官僚制度的限制，选择范围局限于合格的公务员，但是诸如法国等某些国家允许部长在合格的公务员中挑选直接的下属。^[137]德国的部长被授予宽泛的选择范围，而且能够辞退（起码是暂时的）他想任命的那些职位的高级公务员。^[138]美国的制度在效果上与此类似，但是执政者的直接下属都是政治任命的人而非公务员。这些人不受到法定任期的保护，也可能被随意调动。所以，美国的政治任命填充了别的民主制度下政策顾问和管理的职位，也充分允许从政治上监督执行，提出直接的党派性质的政策建议。^[139]英国公务员即便独立于政治控制，撒切尔政府也能深入地干涉高



级人事的选择和更替，最重要的是财政部高级官员。^[140]

很多拉丁美洲国家还没有把公务员的中立性和任期完全地制度化，所以政府的任何变化也都是公务员的某种变化。^[141]这可能首先出现在公务员上层，因此政府的日常工作照常进行，但是该制度也允许政治领袖灵活地听取公务员的建议。上述制度受到了“适当的”公共人事制度的倡议者的广泛批评，也可能影响那些不管制度如何都想留任的官僚的行为。但是，对于政党政策差异较大的政治形式而言，这种人事上的灵活性是管理高级公务员的重要措施。另外，我们必须记住，在许多欧洲和北美国家，公务员制度已经得到充分的发展，但政党的变化也造成了类似的影响。

政党 政治领袖拥有的另一个强有力的武器是，存在一个强大的政党或政治运动，它可以强化公务员的服从和控制公务员。在前共产主义国家，这种机制卓有成效，在第三世界的一党制国家，情况也是如此。在上述国家中，政党的存在及其相关的意识形态，均有利于控制公共管理者提出的政策倡议。首先，政党提供了明确的意识形态和政策方针，机敏的公务员或者将之内部化，或者遵循它来制定政策或提出建议。由于意识形态体制的开端往往伴随着对公务员的重大调整，所以大多数担任要职的人倾向于使意识形态和项目内部化，但是，即便在现存的公务员全部留任的情况下——通常因为缺乏合适的代替人选——意识形态本身就能够指导他们应该建议什么和执行什么。我们还必须记住，支配性政党能发挥民主政治制度下的政党的同样功能，正如瑞典的社会民主党或者意大利的天主教民主党。

251 强有力的意识形态政党为了减少官僚的倡议，控制官僚对决策的支配，采取的第二条途径是，检查官僚的执行状况，通常也是矫正不恰当的执行状况的一种措施。相比大多数民主政治制度下的政党，上述制度下的政党更深地涉入日常生活，更彻底地审查官僚的活动，更痛恨官僚对政策的控制。例如在中国，共产党和意识形态通过指导和自我批评不断修正官僚的政策。^[142]在原苏联和东欧国家，虽然难以区分个人的政治身份与行政身份，但是政党和行政的双重层级制对各级政府的政策制定提供了双重审查。这并不必然意味着苏联的政策制定比其他地方少一些官僚主义，在某种意义上，我们所谓的官僚政策是不同于那些被市场力量或公共舆论控制的政策的，然而，它确实意味着制定公共政策的官僚相比其他官僚对政

治暗示更为敏感。由于政治组织给公共机构投下了阴影，它们通常更愿意服从政治精英的要求。此外，由于意识形态极为明确，它们更容易发现领导想要做的事情。所以，虽然政策没有直接受到公共舆论的支配，但矛盾的是，它们比民主制度制定的政策更能反映出政治力量的影响。“红”与“专”之间的矛盾并不总是以倾向于“红”来解决，但是它们的分歧比意识形态较弱的体制表现得要小。^[143]

军队 军队是政党或意识形态政府的一个特殊情况。之所以如此，很大程度上是因为军队更愿意采用武力来达到目的，包括官僚屈服于政客的需求——在这种情况下政客指军阀。除了意识形态和一套连贯的原则以外——或者时不时地发生变化——军队所拥有的是枪。然而，其结果是，军政府应对官僚时并不是必须采用暴力来实现目标。在很多情况下，军队和官僚是最保守的力量，它们常常愿意联合起来，反对政治左翼的力量或者反对比较温和的改革者。^[144]这种模式在拉丁美洲比较普遍，同时，军队代表现代化观念、反对保守主义的官僚机构——一些官僚及其行为通常来源于殖民主义时期——的模式，曾经而且仍然盛行于非洲。^[145]

小结

本章首先考察了官僚在什么意义上逐渐在政府中发挥了支配性的或重要的作用。不知道现代社会是否已经发展到如此地步，以至于依赖信息、专门技术、职位和政策观念的精英阶层将决定谁得到什么，何时，何地，以及为什么。

对于这个问题，我们的答案是模糊的，决定于看问题的视角。从某种角度看，官僚精英是统一的，他们制定政策，拥有共同的价值，实质上图谋从更负责的政治决策者那里转移权威。从另一个角度看，政策精英众多而彼此独立，权力局限于特定政策领域，常常与处于类似位置的精英发生冲突。如果我们愿意深入考察统一的政治精英——正如相当担忧的一些想法——如何在装备着电脑的象牙塔中管理国家，我们会了解这样的理论假设并没有真实出现，罗斯形容政府出现的特征是“没有管理的共识”无疑也是恰当的。另一方面，如果我们愿意讨论一下官僚精英的团体，其中每



个人负责一个特定领域，通过彻底地垄断该领域的信息来发挥作用，那么这种状况非常类似于“官僚政府”的理念。但是如上所述，这将是一个“没有共识的管理”的政府。现代政府的特征之一就是日益增长的不一致和缺乏真正的治理。

由此可知，公共官僚处于相当强有力的位置以对抗潜在的其他决策机构。它们拥有现代决策者所需要的专业、时间、稳定性和技术。它们所需要的是合法性和公众的控制。合法性或许能通过效率获得，如果大多数官僚决策能够产生公众认为有价值的结果，那么官僚机构将会被认为是适当的决策者。它们可能缺乏正式的合法性，但在拥有运作合法性方面，它们可能成为集体分配价值的适当选择。

公众控制的问题则更为困难。这有两个可能的解释。第一，公众有能力通过某些还不确定的方式使官僚了解他们的偏好，并使官僚的决策符合他们明确的偏好。如果我们引申一下本章的观点，那么普通的公众在与官僚打交道时，与政治精英相比处境更加困难。公众控制的第二个可能途径是，当特定的行政行为侵犯个人权利时——经济的或公民的——公民有能力通过行政诉讼获得救助。这是一种现实的控制，为此建立了许多程序性设置，也遇到了各种成功和失败。第8章将详细讨论公众和民主控制的问题。届时，我们将更加集中考察官僚的决策广泛应用于个人的情况，以及个人遭遇不公正的对待时如何有效救助。在此之前，我们将先讨论预算过程，这是官僚机构决策的另一个例子，或许也是政治精英与官僚精英解决矛盾的主要领域。

注释

[1] 见第5章。

[2] 但是，那种形式包括，努力为选民提供服务，给予回家的人高速快行的特权，而不是有效地应对宽泛的全国性问题。美国最突出地体现了这种趋势，不过几乎各个国家都出现了这种趋势。

[3] B. Guy Peters, "Public Bureaucracy and Public Policy," in Douglas E. Ashford, ed., *History and Context in the Study of Public Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).

[4] Donald J. Savoie, "Globalization and Governance," unpublished paper, Canadian Centre for Management Development, Ottawa, 1993; Roger Wettenhall, "The Globalization of Public Enterprises," *International Review of Administrative Sciences*, 59 (1993), 387-408.

[5] Richard Rose, *The Problem of Party Government* (London: Macmillan, 1974); 又见 Francis G. Castles and Rudolf Wildenmann, *Visions and Realities of Party Government* (Berlin: De Gruyter, 1986).

[6] 更全球性的观点参见 Michael E. Urban, *The Ideology of Administration* (Albany: State University of New York Press, 1982).

[7] J. Steven Ott, *The Organizational Culture Perspective* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1989).

[8] 这方面的例子参见 Kenneth Theakston, *The Labour Party and Whitehall* (London: Routledge, 1992); 又见 David Marsh and R. A. W. Rhodes, *Implementing Thatcherite Policies* (Buckingham: Open University Press, 1992).

[9] Joseph Jamar and Wolfgang Wessels, *European Community Bureaucracy at the Crossroads* (Bruges: College d'Europe, 1985); B. Guy Peters, "Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community," in Alberta Sbragia, ed., *Euro-Politics* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1992).

[10] 这些措施通常不仅仅是建议。例如, 国际货币基金组织倾向于对政府施加自己的意志, 以便获得对其货币的支持。世界银行把逐渐实施金融和其他限制作为收回贷款的条件。

[11] Friedrich C. Mosher, *Democracy and the Public Service* (New York: Oxford University Press, 1968), pp. 105ff; "Professionals and Public Service," *Public Administration Review*, 38 (1978), 144-150.

[12] 19 世纪初期, 拿破仑式体制强调著名院校和高级官员, 却把基础工作留给了专业的行政国家。参见 John A. Armstrong, *The European Administrative Elite* (Princeton: Princeton University Press, 1973).

[13] Henry A. Foley, *Community Mental Health Programs: The Formative Process* (Lexington, MA: D. C. Heath, 1975); Martha Derthick, *Policymaking for Social Security* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1979), pp. 17-37.

[14] Bengt Jacobssen, *Hur Styrs Forvaltning* (Lund: Studentlitteratur, 1984).

[15] Alfred Diamant, "Tradition and Innovation in French Administration," *Comparative Political Studies*, 1 (1968), 251-274.

[16] Philip Williams, *Crisis and Compromise: The Politics of the Fourth Republic* (New York: Doubleday Anchor, 1965), pp. 365-366.

[17] Michael Laver and N. Schofield, *Multiparty Government: The politics of Coalitions*



in *Europe* (Oxford : Oxford University Press, 1991).

[18] 参见 Chapters by George Jones and Peter Aucoin in Colin Campbell and Margaret Jane Wyszormirski, eds, *Executive Leadership in Anglo-American Systems* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991).

[19] Anne Davies and John Willman, *What Next: Agencies, Departments and the Civil Service* (London: Institute for Public Policy Research, 1991); Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Service* (Oxford: Basil Blackwell, 1990).

[20] Marceau Long, "Les Corps," *Cahiers français*, 194 (January, 1980).

254 [21] Hans-Ulrich Derlien, "Repercussions of Government Change on the Career Civil Service in Germany," *Governance*, 1 (1998), 59-78.

[22] 最乐观地看, 成功的证据也是有瑕疵的。参见 Patricia W. Ingraham and David H. Rosenbloom, *The Promise and Paradox of Civil Service Reform* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).

[23] Joel D. Abernethy, Robert D. Putnam and Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981).

[24] 相关案例参见 Ezra N. Suleiman, ed., *Bureaucrats and Policymaking* (New York: Holmes and Meier, 1986); 又见 Hans-Ulrich Derlien, "Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe—Rather Comparable than Comparative," *Governance*, 5 (1992), 279-311.

[25] Charles E. Lindblom and Edward J. Woodhouse, *The Policymaking Process*, 3rd edn (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1993), pp. 24-27.

[26] Stephen H. Linder and B. Guy Peters, "Research Perspectives on the Design of Public Policy: Implementation, Formulation and Design," in Dennis J. Palumbo and Donald J. Calista, eds, *Implementation in the Policy Process* (New York: Greenwood Press, 1990).

[27] Graham T. Allison, *The Essence of Decision* (Boston: Little, Brown, 1972).

[28] Giandomenico Majone, "On the Feasibility of Social Programs," *European Journal of Political Research*, 3 (1975), 259-275.

[29] Lester M. Salamon and Michael S. Lund, eds, *Beyond Privatization: The Tools of Government Action* (Washington DC: Urban Institute Press, 1989).

[30] J. R. Hening, C. Hammnett and Harvey B. Feigenbaum, "The Politics of Privatization: A Comparative Perspective," *Governance*, 1 (1988), 442-468; Ralph H. Kramer et al., *Privatization in Four European Countries* (Atmonk, NY: M. E. Sharpe, 1993).

[31] 参见 Samuel Kernell, ed., *Parallel Politics: Economic Policymaking in Japan and the United States* (Washington DC: Brookings Institution, 1991).



[32] 组织决策的“垃圾箱”模式反映了这种紧张状况，该模式追求目标而不是相反。参见 Michael D. Cohen, James G. March and Johan P. Olsen, “The Garbage Can Model of Organizational Choice,” *Administrative Science Quarterly*, 17 (1972), 1–25; 又见 Nils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy* (New York: John Wiley, 1989).

[33] 例如，在前文的叙述（第5章）中，德国行政体系突出的法条主义不同于英国和美国的管理与政治的方式。

[34] Paul C. Light, *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1993); Dawn Oliver, *Government in the United Kingdom: The Search for Accountability* (Milton Keynes: Open University Press, 1991); 又见第8章。

[35] Breton 认为这是把竞争从公共领域转移到私人领域。参见 Albert Breton, *The Economic Theory of Representative Government* (Chicago: Aldine, 1974), pp. 162–163.

[36] 这种观点的经典论述可参见 William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine/Atherton, 1971).

[37] Robert E. Goodin, “The Logic of Bureaucratic Backscratching,” *Public Choice*, 24 (1975), 53–68.

[38] Matthew Holden, “Imperialism and Bureaucracy,” *American Political Science Review*, 60 (1966), 943–951.

[39] Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967), pp. 198–199.

[40] 公共组织确实经常被取消，不像有时候人们假设的那样。参见 B. Guy Peters and Brian W. Hogwood, “Births, Deaths and Metamorphoses in the U. S. Federal Bureaucracy 1933–1983,” *The American Review of Public Administration*, 18 (1988), 119–134.

[41] B. Guy Peters, “The European Bureaucrat,” in Andre Blais and Stephane Dion, eds, *The Budget-Maximizing Bureaucrat* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991).

[42] 参见 Gary Miller and Terry Moe, “Bureaucrats, Legislators and the Size of Government,” *American Political Science Review*, 77 (1983), 297–322; Patrick Dunleavy, “Bureaucrats Budgets and the Growth of the State: Reconstructing and Incremental Model,” *British Journal of Political Science*, 15 (1985), 299–320.

[43] Ole P. Kristensen, “The Logic of Bureaucratic Decision-Making as Cause of Government Growth: or Why the Expansion of Public Programmes is a Private Good and Their Restriction is a Public Good,” *European Journal of Political Research*, 8 (1980), 249–264.

[44] Downs, *Inside Bureaucracy*, *op. cit.*

[45] Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *The Federal Role in the Federal System* (Washington, DC: ACIR, 1980).



[46] R. Douglas Arnold, *The Logic of Congressional Action* (New Haven: Yale University Press, 1990).

[47] A. Grant Jordan, "Iron Triangles, Woolly, Corporatism or Elastic Nets: Models of the Policy Process," *Journal of Public Policy*, 1 (1981), 95-124.

[48] Peter B. Natchez and Irving C. Bupp, "Policy and Priorities in the Budgetary Process," *American Political Science Review*, 67 (1973), 963.

[49] 参见 Allen Schick, "Governments Versus Budget Deficits," in R. Kent Weaver and Bert A. Rockman, eds, *Do Institutions Matter?* (Washington DC: The Brookings Institute, 1993).

[50] Victor Thompson, *Modern Organizations* (New York: Knopf, 1961).

[51] 参见 William T. Gormley, Jr., "Counter-Bureaucracies in Theory and Practice," paper presented at 1993 meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, September, 1993.

[52] Guy Thuillier, *Les cabinets ministeriels* (Paris: Presses universitaires de France, 1982).

[53] Gordon Smith, "The Resources of a German Chancellor," in George W. Jones, ed., *West European Prime Ministers* (London: Frank Cass, 1991).

[54] Richard F. Elmore, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision," *Political Science Quarterly*, 94 (1980), 601-616.

[55] M. Adler and S. Asquith, *Discretion and Welfare* (London: Heinemann, 1981). 不同的观点可参见 Chris Ham and Michael Hill, *The Policy Process in Modern Capitalist States* (London: Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1993), Chapter 8.

[56] Thomas Cronin, "Everybody Believes in Democracy Until He Gets to the White House," *Law and Contemporary Problems*, 35 (1970), 573-625.

[57] Edwathd C. Page, *Bureaucratic Authority and Political Power*, 2nd edn (Brighton: Harvester, 1992).

[58] 参见 Herbert Kaufman, *Red Tape* (Washington, DC: The Brookings Institution). 相反的观点可参见 Charles T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy*, 3rd edn (Chatham, NJ: Chatham House, 1994).

[59] Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964), pp. 213-220.

[60] Martin Cave, Maurice Kogan and Robert Smith, eds, *Output and Performance Measurement in Government: The State of the Art* (London: Jessica Kingsley, 1990).

[61] 见第3章。

[62] 对此最好的论述来自 Michel Crozier, *The Buraucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964), pp. 213-220.

[63] Christopher Hood, "A Public Administration for All Seasons?," *Public Administration*, 69 (1991), 3-19.

[64] Andrew Gray and William Jenkins, "The Management of Change in Whitehall: The Experience of FMI," *Public Administration*, 69 (1991), 125-141.

[65] 多样化的例证, 参见 Gerald Caiden, *Administrative Reform Comes of Age* (Berlin: de Gruyter, 1991).

[66] 这方面的例子参见 John Waterbury, *Exposed to Innumerable Decisions: Public Enterprise and State Power in Egypt, India, Mexico and Turkey* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).

[67] Jeffrey L. Pressman 和 Aaron Wildavsky 在分界点的概念基础上发展出了一个执行模型。可参见其著作 *Implementation* (Berkeley: University of California Press, 1974)。对此的评论, 可参见 Judith Bowen, "The Pressman-Wildavsky Paradox," *Journal of Public Policy*, 2 (1982), 1-21. 256

[68] Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1993)。法国和瑞典的公共机构庞大而有力, 而且历史悠久, 即便是这样的国家, 在管理公共机构方面, 也采用了变化的技术。参见 Jean-Luc Bodiguel and Luc Rouban, *Le fonctionnaire detrone?* (Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1991)。

[69] 参见 Arthur L. Stinchcombe, *Information and Organizations* (Berkeley: University of California Press, 1990)。

[70] 参见 Alan Peacock, *The Regulation Game: How British and German Companies Bargain With Government* (Oxford: Basil Blackwell, 1984); B. Hudson, "Michael Lipsky and Street Level Bureaucracy: A Neglected Perspective," in L. Barton, ed., *Disability and Dependence* (London: Falmer, 1989)。

[71] Herbert Kaufman, *The Forest Ranger* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1960), pp. 75-80.

[72] Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* (Berkeley, CA: University of California Press, 1973); Renate Mayntz and Fritz W. Scharpf, *Policymaking in the German Federal Bureaucracy* (Amsterdam: Elsevier, 1975)。

[73] Yves Meny, "Decentralization in Socialist France: The politics of Pragmatism," *West European Politics*, 7 (1984), 70ff.

[74] Pressman and Wildavsky, *Implementation*, *op. cit.*

[75] Benny Hjorn and David O. Porter, "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis," *Organizational Studies*, 2 (1981), 211-227; Kenneth Hanf, "Enfor-



cing Environmental Laws: The Social Regulation of Co-production,” in Michael Hill, ed., *New Agendas in the Study of the Policy Process* (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1993).

[76] 很多国家都有这种情况，即便是那些名义上是中央集权的国家。参见 Basil Chubb, “Going Around Persecuting Bureaucrats: The Role of the Irish Parliamentary Representative,” *Political Studies*, 11 (1963), 272–286. 又见 Thomas D. Lancaster and W. David Patterson, “Comparative Pork Barrel Politics: Perceptions from the West German Bundestag,” *Comparative Political Studies*, 22 (1990), 458–477.

[77] Merrilee S. Grindle and John W. Thomas, “Policy Makers, Policy Choices and Policy Outcomes: The Political Economy of Reform in Developing Countries,” *Policy Sciences*, 22 (1989), 213–248.

[78] 这是关于规范的组织之“成果”的标准看法。越来越多的研究指出，上述成果是不可避免的，但是通过适当的组织和法律设计可以取消它。参见 Randall Calvert, Mathew McCubbins and Barry Weingast, “A Theory of Political Control and Agency Discretion,” *American Journal of Political Science*, 33 (1989), 588–611.

[79] 最精确的计算之一来自 Christopher Hood, *The Limits of Administration* (New York: John Wiley, 1976).

[80] 关于这种互动的讨论带有积极的色彩，参见 Colin Campbell, “Review Article: The Political Role of Senior Government Officials in Advanced Democracies,” *British Journal of Political Science*, 18 (1988), 243–272.

[81] Dudley Sears, “The Structure of Power,” in Hugh Thomas, ed., *The Crisis in the Civil Service* (London: Anthony Blond, 1968).

[82] Michael M. Atkinson and William D. Coleman, “Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance,” *Governance*, 5 (1992), 154–180.

[83] Treasury and Civil Service Committee, *Seventh Report*, 1985–1986, 728ff.

[84] Krister Ståhlberg, “Politicization,” *International Review of Administrative Sciences*, 53 (1987), 363–382.

[85] Derlien, “Repercussions of Government Change,” *op. cit.*

[86] Fritz W. Scharpf, “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration,” *Public Administration*, 66 (1988), 239–278.

257 [87] Stephen H. Linder and B. Guy Peters, “A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Precision,” *Policy Studies Review*, 6 (1987), 459–476.

[88] 参见 B. Guy Peters, “Overload in American Government,” in Richard Maidment, ed., *Democracy in America* (Milton Keynes: Open University Press, 1993).

[89] M. Donnelly, “The Structure of the European Commission and the Policy Formation



Process,” in Sonia Mazey and Jeremy J. Richardson, eds, *Lobbying in the European Community* (Oxford: Oxford University Press, 1993).

[90] Barbara Wake Carroll, “Politics and Administration: A Trichotomy?,” *Governance*, 3 (1990), 345–366.

[91] William Plowden, *Advising the Rulers* (Oxford: Basil Blackwell, 1990).

[92] Randall Bartlett, *The Economic Foundations of Political Power* (New York: The Free Press, 1973), pp. 63–64, 70–75.

[93] Alvin W. Gouldner, “Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy,” *American Political Science Review*, 49 (1955), 496–507.

[94] Gary C. Bryner, *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies* (New York: Pergamon, 1987).

[95] 关于代表的一个批判研究，参见 David Schoenbrod, *Power Without Responsibility* (New Haven: Yale University Press, 1993).

[96] 分散成本、集中利益这样比较熟悉的政治，分析者为 James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989).

[97] Phippi Norton, “Legislatures in Perspective,” *West European Politics*, 13 (1990), 143–152.

[98] Harold Wilensky, *Organizational Intelligence* (New York: Basic Books, 1977), pp. 24–34.

[99] Hugh Heclo, “Towards a New Welfare State,” in Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer, eds, *The Development of Welfare State in Europe and America* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1981).

[100] 参见 David M. Olson and C. E. S. Franks, *Representation and Policy Formation in Federal Systems: Canada and the United States* (Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California, 1993).

[101] 参见 Rob Flynn, “Restructuring Health Systems: Comparative Analysis of England and the Netherlands,” in Michael Hill, *New Agendas in the Study of the Policy Process* (New York: Harvester-Wheatsheaf, 1993).

[102] J. G. Abert, *Economic Policy and Planning in the Netherlands, 1950–1965* (New Haven: Yale University Press, 1969), p. 39.

[103] 由于现在的利益集团把几乎所有的政策问题都组织化了，加上媒体暴露了很多问题，所以由公众来审查，起码是有兴趣的公众来审查。

[104] Richard Topf, “Advice to Government—Some Theoretical and Practical Issues,” in B. Guy Peters and Anthony Barker, eds, *Advising West European Governments* (Edinburgh:



University of Edinburgh Press, 1993).

[105] 如果在计划过程中, 有充分的公众参与途径, 那么这样的需求必须是民主的。参见 Frank Fischer and John Forester, eds, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (Durham, NC: Duke University Press, 1993).

[106] Andrew Shonfeld, *Modern Capitalism* (London: Oxford University Press, 1965), p. 235.

[107] Rudolf Klein, "The Politics of PPBS," *Political Quarterly*, 43 (1972), 280-281.

[108] Frieder Naschold, "Probleme der mehrjahringen Finanzplanungen des Bundes," in V. Ronge and G. Schmieg, eds, *Praxis* (Munich: Piper, 1971), 125-154.

[109] Higley, Brofoss and Groholt, "Top Civil Servants," *op. cit.*

[110] John Higley, Karl Erik Brofoss and Knut Groholt, "Top Civil Servants and the National Budget in Norway," in Mattei, Dogan, *The Mandarins of Western Europe* (New York: Halstad, 1975), pp. 266-267.

[111] 相反的论述来自于 Tom Christensen and Morten Egeberg, "Ministerial Budget Making: Behavioral Characteristics and Organizational Constraints," paper presented at Joint Sessions of European consortium for Political Research, Paris, April, 1989.

258 [112] Higley, Brofoss and Groholt, "Top Civil Servants," 262-263.

[113] Per Laegreid and Johan P. Olsen, *Bureaukrati og Beslutningar* (Bergen: Universitetsforlaget, 1978).

[114] Yves Weber, *L'Administration consultative* (Paris: Librairie general du droit et jurisprudence, 1968), p. 3.

[115] Frank Schwartz, "Of Fairy Cloaks and Familiar Talks: The Politics of Consultation," in Gary D. Allison and Yasunori Sone, eds, *Political Dynamics in Contemporary Japan* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993), 89-104.

[116] *Nya Villkor for Ekonomi och Politik*, SOU 1993: 16, p. 166.

[117] 见第 5 章。

[118] Schwartz, "Of Fairy Cloaks and Familiar Talks"; 又见第 5 章。

[119] David G. Mathiasen, "The Evolution of OMB," *Public Budgeting and Finance*, 8 (1988), 3-14.

[120] 更加强调依赖性, 倾向于减少检查者的自由。但是参见 James W. Davis and Randall B. Ripley, "The Bureau of the Budget and Executive Branch Agencies: A Note on their Interaction," *Journal of Politics*, 29 (1967), 749-769.

[121] David A. Stockman, *The Triumph of Politics: How the Reagan Revolution Failed* (New York: Harper and Row, 1986).

[122] Allen Schick, *Congress and Money* (Washington, DC: Urban Institute Press, 1980), pp. 131–165.

[123] 财政部和民政部通常在开支前进行, 而公共审计委员会则在事前进行。参见 Gavin Drewry, *The New Select Committees* (Oxford: Clarendon Press, 1985).

[124] Colin Campbell, *Governing Under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London and Ottawa* (Toronto: University of Toronto Press, 1983), pp. 16–22.

[125] Phyllis Berry, “The Organization and Influence of the Chancellory During the Schmidt and Kohl Chancellorships,” *Governance*, 2 (1989), 339–355.

[126] Anne Stevens, “L’Alternance and the Higher Civil Service,” in Philip G. Cerny and Martin A. Schain, eds, *Socialism, the State and Public Policy in France* (London: Frances Pinter, 1985).

[127] 那种冲突常常导致决策上的“僵局”和困难。参见 James L. Sundquist, “Needed: A Political theory for the New Era of Coalition Government in the United States,” *Political Science Quarterly*, 103 (1988–1999), 613–635. 相反的观点, 可参见 David Mayhew, *Divided We Govern* (New Haven: Yale University Press, 1991).

[128] Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); Scott Mainwaring, “Presidentialism in Latin America: A Review Essay,” *Latin American Research Review*, 25 (1989), 157–179.

[129] Jacques Fournier, *Le Travail Gouvernemental* (Paris: Dalloz, 1987).

[130] E. Searls, “Ministerial Cabinets and Elite Theory,” in J. Howarth and Philip G. Cerny, eds, *Elites In France* (London: Frances pinter, 1981).

[131] 参见 Donald Savoie, *Thatcher, Reagan and Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994).

[132] John Gaffney, “The Political Think Tanks in the UK and Ministerial Cabinets in France,” *West European Politics*, 14 (1991), 1–17.

[133] Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience* (Oxford: Basil Blackwell, 1990); Peter Aucoin, “Contraction, Managerialism and Decentralization in Canadian Government,” *Governance*, 1 (1988), 144–161.

[134] World Bank, *The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience* (Washington, DC: The World Bank, Country Economics Department, 1991).

[135] Jonathan Boston, “Assessing the Performance of Departmental Chief Executives: Perspectives from New Zealand,” *Public Administration*, 70 (1992), 405–428.



[136] Donald F. Kettl, "Reinventing Government," *LaFollette Report* (Madison: LaFollette Center, University of Wisconsin, 1993).

259 [137] Jean-Luc Bodiguel, "A French Style Spoils System?," *Public Administration*, 61 (1983), 295-299.

[138] Hans-Ulrich Derlien, "Regierungswechsel, Regimewechsel und Zusammensetzung der Politisch-Administrative Elite," *Leviathan*, 12 (1991), 253-270.

[139] Hugh Heclo, *A Government of Strangers* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1978); Patricia W. Ingraham, "Building Bridges or Burning Them: The President, the Appointees and the Bureaucracy," *Public Administration Review*, 47 (1987), 425-435.

[140] 关于如何形成政治任命, 有一些专门的争论。参见 F. F. Ridley, "Politics and the Selection of Higher Civil Servants in the United Kingdom," in F. Meyers, ed., *La politisation de l'administration* (Brussels: Institut internationale des sciences administratives, 1986).

[141] K. Ruffing-Hilliard, "Merit Reform in Latin America: A Comparative Perspective," in Ali Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Administration* (New York: MarcelDekker, 1991).

[142] 参见 Gu Jiaqi, "Restructuring Government Organization in China and Transforming Government Functions for an Efficient and More Productive Bureaucratic Performance," *Governance*, 5 (1992), 391-401.

[143] Baohui Zhang, "The State Central Economic Bureaucracies and the Outcome of Systemic Economic Reform: An Institutional Explanation for the Soviet and Chinese Experiences," *Governance*, 5 (1992), 312-341.

[144] 迄今较为熟知的观点来自于 Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1979).

[145] 参见 Henry Bienen, "Public Order and the Military in Africa," *The Military Intervenes* (New York: Russell Sage, 1968).



为政府买单：预算过程

预算过程是政治过程中对公共行政影响最大的部分。显然，如果行政部门要完成所规定的任务，就需要足够的资金支持。除了资金的重要性之外，还有另一个原因促使部门希望在预算中取得成功。部门获得预算就可以向其他部门显示自己的政治势力及重要性。 262

另一方面，通过限制将资金分配给公共部门，尤其是那些不受欢迎的项目，政治官员可以向纳税人展示自己的权力和关注的焦点。随着政府面临的提供服务和压缩开支的压力的增加，预算过程成为机构之间竞争的重要场所。这不仅影响单个政府部门发展，而且会影响民选官员的未来，以及人们对生活水平提高和整个的经济发展的期待。

基本问题

当我们从国别的角度来看待预算过程时，有几个基本问题需要提到。这些问题在所有政治体系中都会出现，但答案或者可能的答案则因各国的政治、经济和社会特点而异。同时，由于每个国家都会面临同样的预算问题，因此各国的经验可以有助于我们理解通过各种机制和程序创新控制公共开支的可能性。但是，当我们假设一国的经验可以应用于另一国时要保持审慎。^[1]同样，我们也要记住控制支出并不是预算的唯一目的，提高效率和有效性也相当重要。

宏观分配

预算过程中所固有的问题就是资源分配，而首要考虑的分配模式是在公共和私人部门之间的分配。政府要决定征多少税来提供公共服务。在工业化国家，这些决定使公共部门（按税收岁入计算）占国内生产总值的比例从超过 52%（荷兰）到 14%（日本）。^[2]尽管这些决定对公共计划的性质和经济管理十分重要，但有几个因素制约了政府决定自身规模大小的能力，在理解政府如何分配资金中这些制约因素十分重要。

263

政府试图控制公共部门规模所遇到的第一个问题是，公共开支并不像人们说的那么容易控制。例如，1988 年美国一个财政年度的联邦支出中有超过 77% 是不可控制的。^[3]其中用于社会安全、医疗、失业救济等政府津贴项目占到 8 000 亿美元，这种支出水平既是由人口和经济条件决定的，也是政策决定的结果。公共债务的利息也是一笔不可控制的支出，必须支付，以免投资者对美国经济失去信心。其他工业化国家的不可控制支出的比例可能更高，因为它们国防预算较小，而社会计划庞大。我们估计英国的不可控制支出占预算的 81%，瑞典可能占 84%。瑞典政府的官员曾声明只有 2% 的预算不受自动变化的影响。^[4]

正如决定公共部门相对规模的分子是不可控制的一样，它的分母也是不可控制的。至少从第二次世界大战结束开始，政府开始控制经济，但

是，除了 20 世纪五六十年代以外，政府在促进持续的经济增长上的作用一直在下降。深思熟虑的预算分配和安排常被经济波动所打乱。政府投入大量时间和精力预测经济走势，但成效甚微。这部分是由于必须在一定时间期限内作出预测——预算过程一般在预算执行前 18 个月启动，部分由于对经济动力的知识还不充分。^[5]

政府总是喜欢向公众预报乐观的前景。这样不仅表明管理得力（至少在实际情况到来前），而且还可以扩大开支而预算赤字不会有表面上的增加。表 7—1 指出了可能出现的预测误差大小。即便是对经济的主要变量进行控制的社会主义经济国家，也很难对经济进行提前几个月的预测。^[6] 预算预测问题对第三世界国家更加明显，尤其是那些以初级商品作为经济来源的国家。^[7]

表 7—1 经济增长预测的准确性

年份	瑞典		美国	
	预测值	实际值	预测值	实际值
1992	-0.7	1.1	2.7	2.0
1991	-0.6	-1.4	3.4	-1.2
1990	1.1	0.3	3.5	2.6
1989	2.2	2.1	3.4	2.8
1988	3.2	2.3	2.2	2.5
1987	2.2	1.8	4.0	3.8
1986	1.6	1.7	4.0	3.2
1985	2.1	2.2	4.0	2.1
1984	2.6	3.4	5.6	2.7
1983	1.5	1.9	6.1	6.4
1982	1.0	0.08	-1.2	-1.7
1981	0.7	-0.8	2.8	1.9
1980	3.6	1.8	-0.6	-0.2
1975	3.0	0.9	-3.3	-1.1
1973	2.5	1.5	6.75	5.2

资料来源：Ministry of Finance, *The Swedish Budget* (Stockholm: Almqvist & Wiksell, annual); Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government* (Washington, DC: US Government Printing Office, annual); Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States* (Washington, DC: US Government Printing Office, annual).

限制宏观分配效率的另一个因素在于通常有多级政府参与决定公共开



264

支的大小。联邦政治体系尤其如此，它的次国家级政府有相当的财政自主权。例如美国的州政府的收支决策完全独立于联邦政府，联邦政府对开支的主要影响在于配套拨款的激励性效应。^[8]一些联邦制国家的中央政府发觉不能接受地方过度的财政自主权，于是设计了各种协调各级政府支出的机制（见 286~287 页）。

最后，对预算过程中大多数行为者而言，公共开支占可支配的经济资源的比例并不是首要考虑的。对支出部门而言，不管它们是否管理“不可控制”的计划，主要考虑的是自己的成功，或者说能从中央那里获得什么资源。^[9]从行为学术语讲，这意味着支出部门会联合起来反对财政部长或者行政首脑控制支出的方案。如果它们联合起来获得成功，使部门开支占国内生产总值的比例增加，那么就有别的部门的支出受到削减或取消。这个问题不仅限于政府中的行为者，公众也会有同样的想法。公众对公共预算的观点也是矛盾的：他们反对税收，但是想扩大公共开支，尤其是对自己有益的开支。^[10]这样，政治家很难限制特别是那些有公众支持的计划，即便是他想这样做。事实上，政治家扩大开支比压制开支能获得更多的好处。

微观分配

265

宏观分配的最后一点将我们带到预算过程的微观分配阶段。这一阶段需要在相互竞争的计划中做出选择，而每一个项目都自认为很重要，而且它们争夺的总资源是有限的。将这些决策和宏观分配决策区分开来只是分析的需要，因为对一个部门进行限制是控制政府的经济管理功能的人削减整个开支的结果。当与以前的开支水平和通胀水平相比，支出水平降低时，那些不可控性最小的计划就会大幅度削减。很多国家为了控制公共开支采取这样的方法。公共开支中可自行决定的部分，特别是非国防计划，被大量压缩。例如，从 1980 年到 1992 年，美国预算中不可控因素从联邦支出的 72% 增加到 77%^[11]，瑞典从 82% 增加到 91%。^[12]

微观分配组成了预算政治的重头戏。正是在这一层次，政治领导互相交换各自的重点，形成政府内的资源分配。尽管在当代公共部门中集中预算这一工作任务庞大，但是人们逐渐将预算看成一个进行资源分配的理性过程，它们满足公众的政策偏好，或至少满足了他们选举出来的领导人的

要求。^[13]但有很多因素阻碍达到这一理想状态。

阻碍理性分配的一个原因是将预算过程分散成单独的部分。一般而言，相互独立的预算委员会或者预算监督小组是进行分析和预算决策的主要机构。例如在美国，国会重要的预算都是在拨款委员会中的小组委员会中进行的，每一个小组委员会都有自己的优先考虑。在加拿大，预算的“信封”体系（见280~281页）将主要权力集中于12个左右的有优先权的委员会，它们将资金分配给其职权范围内的各种相互竞争的计划，并且是支出的最后决策者。^[14]同样，在瑞典，一个部门下的委员会（*styrelsen*）之间的资金分配，并不是比较资金用于不同功能的边际价值，而是预先决定了的资金块的分配过程。更为极端的是，丹麦联盟政府通过部门之间一系列协商和合约来制定预算，每个合约都可能得到议会中不同党派的支持。

只有在制定全面预算规划的财政部或公开讨论整个预算（至少理论上如此）的内阁会议上，才会对各种相互竞争的要求进行各种仔细考量。但即便在那里，其结果也可能受文官的操纵，或者由内阁中少数占主导的人的偏好所决定，所以不会出现对公共资金的替代性使用方案的系统对抗。对上百亿美元的预算进行统筹考虑对任何一个领导者来说都过于庞大，考虑到他们的时间问题，情况尤其如此。

266

影响预算选择的考虑范围并导致预算增长的第二个关键因素是现状。当代政府庞大的预算使得立法机构很难对预算的可能模式进行深入分析——即便是专门预算分析机构，如预算管理办公室或财政部都做不到。结果它们倾向于接受上一年的分配作为前提，仅对变化了的部分进行考察。事实上，这种递增的结果明显出现在法国的预算过程中，其中经过决议的事项（*services votes*）除非受到明确的挑战一般照单全收，只对新的措施（*mesures nouvelles*）才进行详细考察。^[15]

现在，人们不仅接受现有的开支分配，而且也接受开支的增加。证据表明，部门的资源分配每年以相同的速度递增。各部门增加的速度不一，有时差别很大，但是对每一个部门而言，在可接受的基础上有一个可接受的增长率，它允许预算逐年在可预测的情况下增加。预算过程的很多改革都是为了纠正预算中的递增主义而提出的。

官僚机构之间的竞争

上面关于开支分配过程的讨论已经涉及了预算过程的一个重要特征：预算造成了幕僚部门和业务部门之间的冲突。^[16]希克（Schick）从“索求者”和“保护者”两种相对的需求分析了这种冲突。美国预算管理办公室和英国财政部（H. M. Treasury），或大部分国家的财政部都是保护者。它们的任务是计划预算，在这个过程中形成了保护公共资金的利益考虑。尽管它们处于中心位置，而且和行政首脑关系密切，但它们会受到索求者——支出部门的强烈反对。^[17]这在内阁政府中更明显，因为开支部门和财政部的部长必须一起进行预算决策，而且如果有人支持财政部长的话，那只会是政府首脑。

267 同样，尽管我们希望决策建立在理性的基础上，但相互竞争的部门之间的预算决策将是政治性的，双方都有重要的影响力。中央部门的部长与行政长官关系密切，而财政部长通常是副总理。这种关系使支出部门难以反对做出的决定。事实上，中央部门可以通过发布命令，或者像德国内阁那样通过特殊情况来推翻财政部门的决定。^[18]同样，瑞典的财政部长可以决定如果一个提议^[19]目的只是为了增加投入，那这个提议将不被送交利益群体。在芬兰，如果财政状况要求紧缩预算，财政部将不允许增加开支或安排新的职位。^[20]此外，财政部门都是专门的机构，全部精力集中在预算上，而开支部门和部长有很多其他工作要做，尽管预算对他们很重要，但也只是他们工作的一部分。

另一方面，支出部门有政治优势，它们为公众直接提供服务，因此有选民支持。同样，部门的选民也是民选官员的选民，因此部门的支持度可能超过中央财政部门，甚至是行政首脑。最后，行政部门控制了信息，而且可以对中央预算机构隐瞒真实的服务成本。^[21]中央部门不得不用资金交换信息，以便更好地管理经济。因此，中央财政机构的宏观管理角色会与它的微观角色相冲突。

这两种部门哪一个更强势取决于制度环境以及它们在政治过程中的相对权力。一个因素是经济。在经济不安全时期，中央财政部门的预算限制将占优势。当国外财政机构，例如国际货币基金组织或者外国银行实行贷

款要胁时，它们的权力还会增强。很多不发达国家的预算过程受国际组织的决定的影响。^[22]国际货币基金组织和其他国际机构，包括私人机构的作用越来越重要，即便对发达国家也是这样。另一方面，专项开支需求，例如增加经济基础设施或者健康的开支，会有助于支出部门。很少有部门愿意压缩自己的支出来帮助另一个部门扩张，结果，如果一个部门可以得到对专项需求的额外资助，那整个支出就可能增加。

最后，预算引入很多新的变革为财政部门提供了各种武器来控制支出部门。方法之一就是复杂化和模糊化。例如，绩效预算方法中十分强调评估，使中央部门可以施加一套新的标准来控制开支部门。^[23]但这些工具的作用也可能被夸大了，毕竟技术是政治的补充而不能替代它。^[24]

268

资源的重要性

影响预算形式的一个重要因素是预算的经济环境。亚伦·瓦尔达沃夫斯基（Aaron Wildavsky）提出了两个影响预算形式的重要原因：财富和可预测性。^[25]财富很明显，可预测性需要解释。我们指出过，即便发达国家也很难预测收支，第三世界国家的经济受气候、国际经济和国内政治经济变化影响更大，预测的难度也更大。工业化国家的行政首脑的想法也会受国际环境的影响，而对不发达国家来说，这些变化会完全打破它们的计划。

在瓦尔达沃夫斯基的环境对预算的影响的分析中，富裕的国家将采用递增预算。这是政治稳定的表现，因为政府可以兑现自己的承诺，不用在相互竞争的项目中艰难决策。另一方面，收入不稳定的财政困难国家将会采用重复预算，在一个财政年度内不断进行预算，以应付环境变化。相对较穷但是可以对预算进行一年预测的国家将会采用“岁入预算”。收多少花多少——不会多也不会少——但是不会像发达国家一样实行可以预测的递增预算模式。最后，富裕但是预算体系不稳定的国家将介于递增预算和重复预算之间，如果行政能力不足则会实行追加预算。在后一种模式中，基本的预算方案将不变化，但是在整个财政年度中随着收入和支出越来越清楚将会对财政实行追加。

瓦尔达沃夫斯基最初提出这种观点时，他假设美国和英国这样的工业



化国家将会是递增预算模式。但是，该书出版的一年之内，经济因素迫使英国一年内公布了三次预算，类似贫穷和不稳定国家的预算模式。美国也采取了重复和追加预算模式，这在20世纪70年代中期的经济困难以前是前所未闻的。20世纪80年代末和90年代初这种模式更加明显，在财政年度正式开始后几个月内，就要以预算决议而不是拨款法案的形式通过整个年度预算计划，而且追加拨款在联邦预算中越来越重要。^[26]

预算过程中的递增主义

269 瓦尔达沃夫斯基模型认为递增主义仅适用于很少的富裕国家。但是，尽管人们认为递增主义需要特殊的条件才能产生，但所有国家的预算过程都可以用递增主义来描述。即便是瓦尔达沃夫斯基模型中认为不能实行递增主义的国家在预算过程中也面临递增的压力，这样可能会超出它们的实际经济能力和预算环境不可预测性的控制范围。预算过程本身也倾向于带来递增的结果，即便是在“理性的递增主义”国家。^[27]这一部分将讨论导致预算递增主义的压力，接下来两部分讨论各国试图控制这些压力使预算结果更切合社会和经济环境的变化而采取的机制。

递增主义的性质

递增主义是一个描述性和规范性的概念。说它是描述性，因为它指的是可以观察到的预算和其他政策过程结果的变化模式，其中结果以稳定和可以预测的方式增长。例如，在戴维斯（Davis）、登普斯特（Dempster）和瓦尔达沃夫斯基所进行的关于递增主义的经验研究中，他们分析了预算拨款在美国联邦机构之间的分配。^[28]他们发现拨款的变化以上一年支出为基础呈线性变化的趋势。他们还发现国会给部门的预算拨款也是每年以同样的比例上升。尽管不同部门增加的比例不同，但每个部门的增长是稳定的。简言之，立法机构（和其他所调查的机构）倾向于按简单稳定的方式分配资金。

说它是规范性的，因为递增主义者认为这些决策中的稳定和可预测性是有积极意义的。这样可以使部门计划更简单，而且减少立法部门的决策

成本。立法部门得以使决策成本最小化，将重点集中在特别事务而不是常规决策上。更重要的是，他们认为由于缺少关于未来的信息以及对整个预算中出现的社会和经济问题缺少充分的理解，那么总体的（大纲式的）决策制定方式不一定能得出更好的决策。^[29]此外，对预算现状的重大偏离将需要很多的资金才能恢复。因此，递增主义者认为最理性的预算方式是和目前的预算保持较小的差距，先检验新政策的影响，在以后的决策中再调整政策。他们认为，如果决策制定者超出这个范围就会冒很大的风险，尽管递增主义自身会使小的错误不被发现而继续保留下来。^[30]

对递增主义的批评

对递增主义的批评也直接指向它的描述性和规范性特征。研究者认为 270
预算中的递增是集中的结果：项目或组织越大，结果就越呈现增加的趋势。项目拨款有很多变化，有的增加了，有的取消了。^[31]批评者们还指出，递增主义也许可以用来解释和描述大部分时间大部分项目的状况，但是不能解释拨款增加的比例变化，也不能解释每年给不同部门的拨款的增长比例的差异。事实上，戴维斯、登普斯特和瓦尔达沃夫斯基后来的研究中提到了困扰递增决策体制稳定性的问题。^[32]

从规范的角度讲，他们认为递增主义维持现状，因此制约了对稀缺资源的更有价值的使用。在递减而不是递增主义更适合的时期这一点尤其正确。也就是说，经常使用的削减预算的方法将应用到对所有项目进行相同比例的削减。这对大型项目而言影响很小，但是小项目将因此而不得不关门。^[33]这并不是递增主义，但是和它有同样的逻辑——决策成本最小化。此外，批评者指出递增主义并不一定就是可以撤销的，因为增加项目也会使项目服务的对象希望获得持续的服务。^[33]事实上，增量调整更加有可能导致项目的持续存在，由于每一个小的变化都增加了一份人们对项目合法性的信念。

推动递增主义的压力

预算过程中有两个基本因素促进了递增主义的形成。首先是预算过程

271

的自身规模。工业化国家的预算一般包括对整个经济中产品和服务的 $1/3$ 到 $1/2$ 进行分配。美国的联邦预算“仅”占国民生产总值的 23% ，但是分配款项达到约 1.1 万亿美元，要在数百个项目间作出分配。这些款项还必须各种政治压力之下在很短的时间内做出分配。因此，人们倾向于接受现有的分配作为基础，将时间和精力集中到数量较少的发生变化的项目上。法国预算制度就是很好的体现，其中“新的措施”会得到特别的审查，而“经过决议的事项”则不会受到检查。美国的联邦预算过程使用“当前服务预算”，也采用这种区分。国会只需要查看维持常规水平服务需要花多少钱，然后在这个“基础”上进行拨款。因此，由于没有时间和人手每年对预算进行重新计划，立法者就以现有的预算为基础，对变化的项目采用简单的经验法则，比如保持稳定的增长幅度。

公共预算的巨大规模导致了“细致法则”的出现。^[35] 由于现在预算规模太大，旨在用资金权控制行政部门的一般立法者不能对款项有全面的理解。因此，他们将时间和精力集中在他们可以考虑的范围内——例如用几千美元/英镑/法郎雇用人员，而对上亿的款项不予考虑。由于变化的比例看起来是合理的，因此立法者也会同意开支的提议。

预算过程中引起递增主义的第二个原因是预算的连续性和重复性。每年都要提出新的预算，有时更加频繁。因此，立法者和行政人员都相信当年的错误在来年会得到修正。此外，预算的参与者——官僚、立法者和分析家的在职时间都较长。在中央机构有专门人员主导预算过程的国家，如英国的财政部，或者主管预算计划的人员不随政府更迭而改变的国家，这一点尤其重要。^[36] 预算中主要参与者长期的任期使他们有机会互相磨合形成相互可以接受的预算模式。因此，他们每年需要做的就是对已经认可的模式进行局部的调整。

预算中的行为者想要对目前的模式做大的修改就必须保持谨慎。他们要知道自己介入的是一个长期的“游戏”，而且预算安排的渐进调整比急剧的改革的可接受性更大。此外，他们还要参与“信心游戏”，要想得到自己想要的就必须获得其他参与者的信任和尊重。^[37] 预算过程是谨小慎微的，那些带着新的观念进入政治领域，希望预算一夜之间就发生变化的人很容易受到挫折。

除了这些基本因素会导致预算中的递增主义以外，一些技术因素也起

到一定作用。一个因素就是现在很多公共开支是根据通货膨胀自动调整的。^[38]这些开支一般指的是社会项目，如社会安全，但是一些国家公共部门的工资也是自动调整的。^[39]如果立法规定公共开支要根据物价上升而变化，或者公共部门的工资根据私人部门工资的变化而变化，那么政府对公共开支的控制力就小多了。考虑到税收的起征点也是随物价指数而变化的，所以政府没有自动增加的收入来资助这些支出。^[40]

272

政治和递增主义

尽管预算过程中存在递增主义的压力，但也存在改变预算方式的政治压力。最重要的是党派更迭。当左翼政府取代右翼政府，意识形态发生转变时会有改变。在党派变更没有如此剧烈的情况下变化也会发生。例如，邦斯（Bunce）发现政府首脑更替对公共预算的首要考虑有很大影响。^[41]共产主义国家执政党领导人的更换也是如此。

影响预算变化的另一个没那么明显的政治作用是，民主政府中政治家需要做一些让人感觉对选民有益的事。仅仅保持现有的计划不能维持这一形象。尽管人们主张维持现有计划，但很多政治家发现提出公共问题的革新意见对自己更加有利。尽管新计划只是递增主义支配下的一部分，但采取新计划给人一种变化和重新调整预算的优先考虑的感觉。

递增主义的替代方式

递增主义要求的富有和可预测的经济环境在大部分工业国家都不再现实，在其他国家更不可能。^[42]在20世纪70和80年代世界各国都面临财政压力的情况下，政治家和行政首脑设计了很多旨在挣脱公共部门资源分配递增方法的机制。这些方法显示了政治家和文官们的创造力，但实施的效果各不一样。但是，没有一种方法能改变预算递增中的缓慢推进的增长趋势。

替代递增主义的动力不仅仅来自财政危机。即便在富足时期人们也提出了很多“理性”的预算方法，因为它们更接近人的理性，可以打破递增主义的循环。人们认为，一定有一种更好的方法可以代替递增主义中简单



273

的、非理性的决策规则，即便是资源充足也不应该浪费。他们认为，政府应该财尽其用，让资源分配达到“庇古最优”状态。^[43]也就是说，预算的每一项支出的边际效用要相等。当然，现实中这样的最佳分配难以实现，但公共部门应该尽量达到完美。

下面将介绍提高分配效率的预算机制，以及解决当前财政问题的方法。有时这种区分是不必要的，但这有助于理解政府如何处理治理中的这一基本问题，即如何决定什么是最重要的。^[44]首先讨论提高预算理性化的几种方法。这些方法主要应用于美国，其他国家也纷纷效仿。除美国以外，其他国家也提出了解决自己预算问题的方法。尽管它们的方法不适用于别的国家，但也有借鉴作用。

项目预算

最通常的替代方法是项目预算，或美国实行的 PPBS（计划—项目—预算体系）。尽管这个方法与罗伯特·麦克纳马拉（Robert McNamara）当主管时的国防部相关，但实际上美国在第二次世界大战期间就实行了，而且在几个国内部门中得到应用，其中最为突出的是农业部。^[45]其他国家也采用了类似的模式。比如，加拿大预算改革中的一环就是项目预算，法国也开发了名为“预算选择理性化”（RCB）的预算计划。^[46]联合国将项目预算作为第三世界国家管理有限的经济资源和将公共预算与发展目标相挂钩的最佳方式。^[47]因此，为了从联合国获得援助，一度最不能达到预算计划的数据和分析的要求的国家也希望达到这些标准。

项目预算是以政策和政府的系统概念为基础的。与预算的一般的组织和计划基础不同，项目预算假设组织不是不可侵犯的，也不是独立的，所有计划都是相关的，而且达到目标的方式是多种多样的。PPBS 试图界定政府的目标以及如何最好地实现这一目标。它要求参与预算的各部门列出各种可能的行动方案及其财政意义，然后选出最佳方案。

274

这种方法和递增主义一样适用于发达国家，因为它要求有充足的信息和分析能力，以及对政府收支的预测能力。项目预算也是一种中央集权的和精英主导的预算体系。它是中央集权化的，因为它要求最高级的目标保持一致，利用中央权威执行以项目为基础的决策。^[48]因此，像美国这样

高度分权、行政部门相对自主的国家不适用项目预算。法国和瑞典这样的中央集权国家则比较适合 PPB 体系。^[49]同样，立法部门在政治体系中的作用也影响到是否能够采用计划预算。

由于项目预算按项目而不是按那些受立法控制的业务部门分配资源，因此得不到立法机关的青睐。同样，强大的立法机关倾向于将资源分配给它们偏爱的组织，并在预算讨论中支持这些组织。项目预算中立法机构的卷入程度较小，但有意思的是，在行政部门主导的政治体系中，例如法兰西第五共和国，项目预算使得分配标准比平时更受立法机构的监督。^[50]这很大程度上是因为这比传统的预算方式中的选择更加透明。

不同政策领域对项目预算的适用性也不同。国防是最常使用项目预算的领域。因为没有验证预算议案的数据合理性的方法——没有进行战争。^[51]预测中使用的复杂方法和信息的缺乏使外人无法质询它的结果。另一方面，像社会政策这样的领域易于理解，它包括的价值考虑也较多，容易引起预算冲突，立法机构和非政府机构的参与也更多。因此，项目预算所要求的技术化和中央集权化的决策机制不适合这些领域。

项目预算在 20 世纪 90 年代初有所退潮。在一些有经理主义倾向的国家，如奥地利，系统概念和对资金其他使用方式的分析很受管理者青睐。^[52]同样，尽管项目预算很少成为政府资源分配的主要机制，但它作为一种计划工具在很多国家依然存在。^[53]对政府目标进行界定，不同类别公共支出间的互动，这些都有助于理解政府。但这离大部分国家的政治现实太遥远，因此只能在技术化高的国家或一国内技术化程度高的政策内实行。项目预算有理性化的所有优点，但当公共部门充满了市场价值观时，这种方法仍不适应政治现实。

零基预算

第二种理性预算模式是零基预算，它基本仅限于美国。递增预算的前提假设是存在一个有保障的预算基础——上一年的分配水平，问题只是要增加多少。^[54]正如上面所指出的，这在部门层次的确不假，但对单个项目而言却不尽然。即便这种说法不完全正确，但这是对预算的普遍认识，而且零基预算就是为了解决这一问题而设计出来的。^[55]

零基预算背后最基本的理念是，每个部门每年都要重新证明整个预算的合理性。考虑到国家预算的规模，这有点不切实际，因此零基预算促使每个预算单位形成几个可能层次的投资方案。最基本的层次是“维持方案”，即组织生存和提供最低服务所需的资金。部门也可能被问到当预算削减5%~10%时会如何应对，以及要维持目前的服务需要什么。最后，需要提交反映各种新计划的“替代性决策方案”，说明组织发展的首选方向。加拿大政府曾经使用称作“A、B和X”的体系来获得类似的可供选择的方案。^[56]然后对每个组织的“决策方案”进行连续考察，最后形成一套“稳固的决策方案”，反映政府部门以及它的各种组成部分的优先考虑。

这种预算模式不会形成项目控制组织的威胁。因此它可能比复杂的项目预算模式更适合欠发达国家。^[57]但零基预算也有很多问题限制了自身政治上的接受性。显然，组织都不希望外人知道维持自身所需的最低资金额度。而且如果组织的维持水平每年都面临公开的挑战，那么政治冲突就会不断，旧的争端每年重现。^[58]这对那些缺少广泛的大众支持或没有有组织的选民团体支持的项目——如社会项目——十分不利。最后，立法机构和很多公众倾向于用增长点而不是预算“方案”来思考，因此，从政治的角度而言，零基预算可能难以得到推广。

目标管理

276 尽管目标管理（MBO）并不是严格意义的预算体系，但它对公共支出有重要意义，需要简单介绍一下。^[59]和零基预算一样，目标管理是从私人部门中移植而来的。同样和零基预算一样，目标管理背后的意思十分浅显，即管理者应该建立明确的目标和实现目标的计划，组织中的个人应该根据他们对目标实现的作用付酬。在公共部门，这些看起来简单的观点对管理者和项目受益人都有重大意义。

目标管理的政治意义之一是它是中央集权化的。政府的特点之一是各个部门有自己的目标，如果要列出各部门一致同意的目标，必须由中央政治（行政）官员来构想。^[60]和项目预算一样，这种目标管理的中央化过程与美国政府目标高度分散的模式不一致。尼克松政府是在联邦层面实行目标管理的主要支持者；这些中央化趋势可能会因为政府中的个人因素而

加剧，但这些问题在任何一种政府中都有可能发生。如果由政府来决定要实现的目标，那么中央官员必将参与并成为最终目标决定者。

困扰目标管理、项目预算或任何试图将“理性”的政策分析注入政府的模式的另一问题就是必须制定达到目标的操作指标，以使绩效评估体系奏效。但是，这样的指标与它的实现之间总是存在张力。^[61]政府的很多行为都是通过公共部门（不是私人部门）来完成的，因为它们的结果是模糊的、定义不明的、相互矛盾的和不能测量的。即便假如我们可以测量政府组织的活动，但事实上，这些行为可能与政府真正要实现的目标相反。例如，我们可以计算出接受福利的人数，但社会服务体系的最终目标是让接受福利的人能够自食其力。

很多政府的人事体系也限制了目标管理的作用。这些人事体系的报酬不灵活，而这是目标管理的前提。大部分公共雇员的工资标准由工龄和工作类别决定。只有很少的人事管理体系——美国的高级管理职位制度和挪威的管理层工资级别制度——有个人补贴机制。^[62]公共部门工资机制的中心是同类别内部的平等，工作分类是由工作和个人决定的，因此很少有机会对工作积极和消极的人都进行额外的奖励或惩罚。

因此，尽管很少有人理论上反对目标管理，但它与很多国家的政府实践相背离。最重要的是，目标管理把决策权置于行政首脑手中，让他们来决定政府目标，而政府是由目标冲突的组织 and 人群组成的。因此目标可能是毫无意义，或不为执行它的人所认同。高度分权的国家如美国、加拿大尤其如此，其他中央集权国家也一样。

277

公共支出调查

尽管英国存在一些危机管理的机制，在20世纪六七十年代面临财政紧张的压力时仍然设计了公共支出调查委员会（PESC）体系来改善公共支出分配。^[63]公共支出调查委员会在公共支出管理中有五个程序。第一是计划。预算过程的一个通病是未能考虑一年的支出的长远意义，一项计划可能在开始时支出很小，但如果它有自由接受代理人的能力，或者不保底，那么计划就会迅速膨胀使开支达到相当水平。公共支出调查委员会对所有项目的支出进行预测，并对公共支出与其他经济之间的平衡进行中期预测。

公共支出调查委员会还包括对相互竞争的项目的分配。委员会提出分配建议,但这些建议需征得财政部和内阁的同意。对理性的政策制定而言,公共支出调查委员会的结果十分重要。

公共支出调查委员会的第三步是预算执行的管理。预算问题之一就是确保实际支出与计划支出相一致。使所有的支出合法是一个法律问题,也是一个经济问题,因为当代政府将预算作为控制经济的主要机制。如果支出超过或低于计划水平,会带来严重的经济影响。

公共支出调查委员会体系的第四步是对公共支出进行评估。与项目预算一样,这一体系包括对公共开支的成本效应的评估,并提出达到政策目标的替代方案。在项目分析与评估(PRA)体系解体之前,它的全面政策分析能力为公共支出调查委员会提供了很大的帮助。^[64]此后,公共支出调查委员会得到效率小组(雷纳审查)严格的评估工作的协助。^[65]近来,从递增预算中可以看到项目分析与评估体系的一些影子。

最后,公共支出调查委员会还包括审计政府的支出。这是对支出的事后管理,而上面提到的公共支出调查委员会的控制功能包括对支出的全年持续控制。事后审计是政府的长期功能,但随着预算规模的扩大和预算对国民经济的重要性增加,持续控制变得越来越重要。^[66]

当1972—1973财政年度首次提出公共支出调查委员会时,主要强调的是计划和预测。当时英国财政宽松,主要问题是为将来的公共支出做决策。但是此后英国经济屡受打击,重点很快转移到支出控制上来。^[67]公共支出调查委员会的基础是规模预算(考虑服务的实际支出而不是当前价格下的成本),在资源充足的情况下,这是一个控制预算发展的不错的理性的方法。当资金不足时,需要实行更严格的控制。^[68]尽管这一模式的重点变为管理当前的支出而不是进行预测,但公共支出调查委员会仍强调资源的理性分配。不过,公共支出调查委员会体系已经发生了很大的改变,它的前提仅仅在名义上维持下来,实际的支出控制体系有很大不同了。

整体预算

新西兰可能是第一个全面实行“整体预算”(bulk budgeting)的国

家。^[69]这个概念相当简单。不同于传统的给组织专项方面的资金，如人事或设备专项资金，政府给组织一笔资金，并要求它进行自我管理。它预设管理者在做预算要求时可以进行资金分类，一旦资金拿到后就可以在法律允许的范围内为实现组织目标自由支配资金。这种预算模式给管理者实现目标的更大自由，尤其是应对环境的改变的自由。一旦支出总额确定下来，管理者就要提供服务，并根据服务提供的情况进行评估。这种预算和项目预算很相似，但不需要专业人员，也不会对组织生存构成潜在威胁。

一揽子预算的成功执行需要几个条件，有些政府不一定具备这些条件。一个必要条件是良好的信息系统，管理者可以以此评估绩效以及所选择实现目标的工具的效果。^[70]另一个是有效的专业审计机构，确保支出使用恰当，或者像美国的审计总署或者瑞典的国家审计局（*Riksrevisinsverket*）一样，能对公共支出的效率和效果提供一些独立的建议。^[71]整体预算要求雇员晋升灵活，这可以在经济困难时期控制政府的增长，也要求报酬的灵活，来激励管理者将自己的灵活性发展到最佳状态。正如前面看到的，和立法机构希望通过立法来控制预算一样，立法部门也想通过控制人员的升迁和标准的工资体系来控制文官。然而，尽管存在这样的困难，整体预算为管理者提供了进行管理和根据工作绩效进行评估的机会。

279

现在，整体预算的概念传播十分迅速，尽管大多称作“框架”或“框架”预算。^[72]框架预算反映了管理重点从政府输入转向输出这一趋势。最近一轮的管理改革强调绩效和目标实现的测量，并将预算、工资和绩效三者集合起来。^[73]如果公共管理者有更大的资金使用自由，那么就更适合用这个方法评估他们实现政治和行政上司目标的效果。^[74]

对压力的反应

我们已经提到英国公共支出调查委员会面对经济环境变化所进行的调整。公共支出调查的循环变化是反映在财政预算过程中的对西方政治经济财政压力的一种回应。我们首先讨论公共支出调查的变化，然后讨论应对现实的和预期的财政压力的资源分配——通过宏观和微观预算过程——的替代方案。^[75]当然，对很多贫穷国家而言，财政压力无时不在，而且一

些发达国家的财政问题在那些不发达国家反而易于控制。

资金限制

在公共支出调查计划最初的设计中，支出预测是根据固定英镑价格做出的（尽管计算的基础经常调整）。也就是说，公共支出调查将根据服务规模而不是按当前货币单位价格计算服务的成本来分配资源。在通货膨胀时期，这意味着普通群众纳税所缴的按英镑或便士计算的服务成本会迅速增加，但按固定价格计算成本不会改变。由于计算是根据“膨胀的通货”做出，国会对预算难以控制，而且对行政人员的限制很少，他们事前不十分清楚他们能够——或应该——支出多少。

280 由于这种容量预算（volume budgeting）带来的政治和管理上的困难，1976年4月英国规定了资金限制。它依据目前的英镑价格对75%的公共支出规定了一个绝对的支出限制。这个限制应仅用于公共支出调查五年中的第一年，由于这是最重要的年份——年度预算真正实行的年份——它表明英国在不断增长的财政压力下加强了对计划的控制。除了资金限制外，另一个措施是将公共支出的“意外储备”作为短期控制的一种手段，而不是每个超支的人都可以提取的“蜜罐”。^[76]有意思的是，引入资金控制之后，政府出现了节约开支的趋势。尽管财政保守主义者认为这是一个好的局面，但那些试图管理经济的人——更不用提那些支出的可能受益者——并不这样认为。节约开支和资金限制产生的困难使公共管理者希望有更大的自由来支配年终资金余额。^[77]在几乎所有公共财政体系国家，这些资金都必须回到财政部手中而不由节余下来的部门自己持有。^[78]

英国政府已经放弃了原来采行的资金限制，而倾向于对当前年度预算进行资金限制，而对未来的预算仍然用资金来计算，但是基于预期的价格水平。一个分析家称这一体系为“打嗝资金”，因为它是另一种按货币计算的容量预算。他认为这种变化将让人们发布的预算数字更为费解。^[79]

资金限制是英国政府控制公共开支的有效方法。出于同样的理由，一些发达国家和不发达国家都采用了类似的模式。^[80]但是，这种方法并不成熟，尤其对有大量政府津贴项目的政府而言。资金限制的另一个作用是向不了解当代预算复杂性的公众指出，和使用更复杂的技术——如公共支

出调查委员会或项目预算——来进行分配相比较而言，一般的预算机制可能更难执行。这使得家庭预算和中央政府预算的类比（通常是错误的）更为公众所接受。

信封预算

应对 20 世纪七八十年代经济衰退的另一种方法是加拿大的信封预算 (envelope budgeting)。^[81]这种预算有赖于双层分配体系。第一层是在 11 个“信封”或政策领域内的预算分配，例如国防、社会事务。这些信封的分配部分是以传统为基础，部分是以内阁、财政部秘书处和财政部决定的首要考虑为基础的。在每一个信封内部，相关的部长可以协商对有限资源进行分配。因为每个信封的总额是固定的，一个项目的增加意味着其他项目的减少。部长和代理人（文官而不是政治家）负责信封内的分配。他们的决定还要受议会和全体内阁的审查和批准，通过后就成为预算的最终分配方案。 281

信封预算是分配有限资源的一种方法，首先于 1979 年由任期不久的克拉克 (Clark) 政府提出。进步保守党政府的首脑试图加强对各部门的财政管控。这种控制公共支出的“裁撤与重建”的方法不仅限于加拿大。例如自 1980 年起，作为公共支出官员委员会 (COPE) 体系的一部分，新西兰部门申请新项目时要说明它们如何从其他计划中节约相应的资金。尽管也许还有空间，但是要削减原有项目为新项目腾出空间。这与加拿大不一样，它仅限于一个部门考虑，部门的节余由公共支出官员委员会和财政部共同管理，政治家的作用是决定新老计划哪一个更重要。澳大利亚也有类似的体系，尽管没有那么正式；日本政府也奉行“裁撤与重建”哲学。最后，美国 1990 年采取的《预算执行法案》(the Budget Enforcement Act) 也要求对新计划实行“现收现付”的方式，即在采纳一个新的支出项目前要提供节余或者找到新的资金来源。^[82]

这种预算体系十分有利于促进不同部门的部长和文官共同决策。该体系不尽如人意之处是每一个重要的项目最初应该分配多少资金。这仍然需要采用普通的预算制定方法。然而，信封预算的方法确实提供了一种相关各方最能接受的“扩大痛楚”的方法来解决资金紧缺问题。

结构性预算盈余

282

尽管宏观预算是预算准备中的第一步，最终的预算数字也同样反映了每个项目的集中决策，不亚于在公共和私人部门之间分配服务和产品的决策所反映出来的集中决策。结构性预算盈利是使公共支出宏观控制制度化的机制，也是使两个部门间的平衡制度化的方式。另外，这种预算体系是基于经济增长的中长期趋势，因此应该尽量避免很多预算制定中的短期政治考虑。

结构性预算首先需要对经济增长和通货膨胀对政府收入的影响进行评估。由于工业化国家的累进税收结构，无论是通货膨胀还是实际的经济增长，政府收入增加大于私人部门。这种“财政红利”可用于税收减免或增加开支。荷兰 20 世纪七八十年代实行这种体制，为的是使公共部门维持和项目启动时的相同规模（相对于私人部门而言）。^[83]

荷兰实行的结构性预算和美国的布鲁金斯研究所（the Brookings Institution）提出的“完全就业预算”十分类似。^[84]布鲁金斯研究所提出的这个概念，其意义在于计算出经济处于完全就业状态时的预算是多少。如果没达到完全就业，税收会下降，各种社会项目会增加。这会造成“完全就业赤字”，人们认为用这种方法做预算将会把经济带到完全就业状态。但超过这个水平的赤字在经济上就是不合理的，因为政治家可能利用项目来换取选票，而这些项目不是用税收而是用借来的钱支付的。^[85]德国的“周期中性”预算通过年度计算来控制支出也有类似的理念。^[86]

在某种程度上，结构性预算是关于制定决策的决策。它通过规定最大的总增加额划定了预算过程中的协商范围。它十分适于荷兰的政治。^[87]荷兰党派林立，利益团体与各部门之间关系密切，使类似公共支出调查委员会的自下而上的预算控制十分困难。通过给支出（基于不提高税收或者税收减免后可用的资金量）加上最高限额——尽管这种方法不能解决部门之间的资源竞争，但可以限制宏观层次的结果——促进经济更快增长。同时它也使问题的考虑不基于政治的短视，而是着眼于长期经济发展和增长。此外，有一个去政治化的预算委员会建议荷兰政府根据预算过程进行程序上的和实质上的调整。这些方法使预算更技术化，并减少了党派对公共政策的政治控制。

结构性预算盈余还表明了预算和其他经济政策之间的相互依赖。由于政府总支出的主要部分是雇员的工资（荷兰1979年实行这一计划时占到预算的30%），因此限制预算扩张的政策需要与工资和价格政策相协调。^[88]如果协调达成，政府可以维持雇员的相对购买力，同时控制整个支出。

283

效率

人人都谈论政府的效率问题，但是随着一度丰富的资源变得越来越稀缺，政府开始做一些事情来提高效率。从术语的严格意义上说，效率在公共部门是不可能的，因为很难对政府的项目结果进行测量和赋予有意义的价值。^[89]但是，也可以引入程序规则促使政府管理者思考更好、更为可能的管理方法。

让管理者思考效率的一个简单的方法就是减少他们的资金而不减少任务。这就是人们熟悉的“全面削减”^[90]，瑞典称为“奶酪切片机”^[91]。瑞典目前实施的“主要替代途径”是更为成熟的做法。瑞典的预算在分配考虑时加入了通胀因素；它最初是一种容量预算。一旦支出预算中加入通胀因素，主要的替代途径就是降低因通胀而形成的数字2%。这种方法很简单。即便是很难提高生产率的公共部门也可以通过这种适度裁减来增加效率。为了公平起见，瑞典并不要求管理者自己提出提高生产率的方法；有几个部门来协助这一工作，如内部咨询组织（Statskontor）、国家审计局（Riksrevisionsverket），它们对增加效率和合法开支提出建议。丹麦政府也有类似机制，而且让各部门和财政部就支出和效率指标进行协商讨论。在实践中，指标有时会超过瑞典的2%。^[92]爱尔兰政府也有类似的制度。^[93]

由英国最先提出的财务管理创新（FMI）是一种更成熟的提高效率的制度。^[94]这一概念是从企业中借来的，即管理者必须将自己的组织看成“成本中心”（“利润中心”这一概念可能在政府中难以接受）。当管理者接受了这一概念时，他们可以开始考虑生产什么以及单个的生产成本，还有公司的整个战略。他们的任务就是降低每个单位的生产成本。这样，他们可以系统考虑各种方法，包括使用私人部门。^[95]简言之，财务管理创新是将管理信息系统应用于考虑政府成本，以便达成提高服务生产效率的战略。

284

简单来看，财务管理创新的目标看起来十分单纯。但实际上，很多批评家认为这并不是简单的对政府服务功能的检验。首先，这个方案的提出是在撒切尔政府“贬抑文官”时期，因此它被看成是一种贬抑政府鼓吹私人部门的做法。^[96]此外，财务管理创新的影响是使高级文官成为管理者，而不是成为政策咨询家和真正的政策制定者。这也削弱了文官的作用，降低了文官职位对维持自身高水准所必需的优秀人才的吸引力。^[97]最后，也是最具有技术性的一点就是，公共部门的产出和效率难以测量，或者几乎是不可能的。因此，财务管理创新是在测量不可测量的任务，对政策和公共管理的判断是不真实的。尽管有这么多异议，撒切尔政府依然坚持财务管理创新及其管理和效率价值。梅杰政府和布莱尔政府继续强调公共部门中的管理者主义，但是财务管理创新自身已经基本被放弃了。^[98]

澳大利亚的财务管理创新被称为“财务管理改善计划”（FMIP）。^[99]它将政府分成一系列成本中心，允许管理者决定如何利用分配的资金达到最想要的结果。这种方法在加拿大被称为“增加部门的权威和责任”（IMAA），也即放松政府管制，将更多的预算、采购和人事权下放到部门，削减中央的控制。^[100]在中央依然控制的领域，财政部秘书处（加拿大）或者财政部（澳大利亚）将和其他单个部门进行磋商。^[101]

外部评价

财务管理创新是从私人部门借用概念来改进政府工作。另一种方法是从私人部门输入人员或在公共部门中使用管理专家。与财务管理创新一样，这种方法也是使政府像私人企业一样运作，将企业行政人员当作咨询人员。

“总统的私人部门成本控制调查”是这种方法的最大规模尝试，它根据其主席彼得·格里斯（Peter Grace）命名为格里斯委员会。^[102]数千个企业行政人员到华盛顿进行一段时间的政府运作审查。他们提出了2 478项政府节约资金的建议。尽管专家认为其中很多建议并不适用于政府管理，还有很多建议没考虑政府的现实状况，但这种方法仍然大大降低了联邦政府的成本。^[103]美国很多州政府采用这种方法也大大节约了成本。^[104]

美国政府比较开放，因此也更易于用格里斯委员会这样的组织来提供效率建议。当政府比较封闭时，如英国，就要寻找其他途径。在英国，德里克·雷纳爵士（Sir Derek Rayner）（现在是雷纳勋爵）从马克斯 & 斯彭莎百货连锁店调到政府来对政府的管理问题进行评估。^[105]有部分年轻的文官协助他的调查，每一项“雷纳审查”都要在一个时间段里完成并提出建议。建议的执行由内阁办公室下属的效率小组监督。尽管结果并不是如期望的那样，尤其是对那些认为公共部门应该向私人部门看齐的人来说，但管理有了明显的改进。^[106]

美国和英国并不是将私人部门管理方法引入政府和评估政府政策的唯一国家。加拿大政府用类似格里斯委员会的方式——内尔森委员会（Nielsen Commission）提出减少支出的建议。与格里斯委员会不同，它的成员一半是职业文官，一半是外来人员。^[107]在瑞典，由于社会民主党担心公共部门规模过于庞大，对政府项目采取了一个系列评估。保守党政府也对政府规模进行了考虑，直到社会民主党再次执政又继续进行。^[108]20世纪90年代初保守党政府执政时加剧了对政府作用的反思。在荷兰，“重新考量”程序每年对很多政府政策及大部分预算进行审查和论证。^[109]和我们讨论过的其他预算控制机制一样，这些审查也并不是十全十美的。但这些调查为政府提供了试图加强控制公共开支的方法。

回归理性？

我们讨论了很多20世纪八九十年代对压力的回应，从中可以看到很多试图用理性的方法控制预算过程的想法。英国财务管理改革方案和英联邦国家的很多方法中都包含理性主义的成分。例如，它们假设公共部门的产出可以进行明确的测量，公司管理模式可以用来提高效率。它们还假设预算决策要以产出水平为依据。这些方法依赖地方和组织的方案提高效率，而不是项目预算这样全球适用的解决方法。

286

如前所述，即便是项目预算这样的方法也大行其道起来。澳大利亚在20世纪80年代的改革将项目预算作为一种扩大管理者自由度的手段。这是在财政预算紧缩时期，而不是在20世纪60年代政府扩张的情况下采取的。但是，其目的是让管理者比在中央集权的约束下更好地进行决策，而



不单纯为了降低公共开支水平。

也有回归绩效标准和将组织绩效和预算决策结合的趋势。例如 1973 年的《政府业绩和成果法案》（the Government Performance and Results Act, 华盛顿称为 GPRA）要求所有部门制定绩效计划和指标，以及对目标实现进行评估；审计总署成为主要的看门人。^[110] 尽管不可能将政治因素从预算中去除，但《政府业绩和成果法案》的目的是想让这一过程尽量受绩效的推动，使这一过程更加理性化和自主化。

预算中的一般问题

上面讨论的都是西方国家回应财政危机采取的变革。^[111] 很多不发达国家也有同样的问题，不同的是没有一个从财政宽松向财政紧缩转变的过程。由于存在政府支出增长过快的趋势，这些例子说明了一些必须指出的问题。这些方法在某种程度上说都是对短期问题的短期解答，尽管它们为长远策略提供了值得反思的东西。但是还有几个问题没有提到，政府在决定支出多少和如何支出时都要考虑它们。

政府间预算控制

联邦制国家的一个重要问题是不同层级政府间的支出政策的协调。即便在单一制国家，次国家级政府对自身支出也有足够的控制力，抵制协调性财政政策的出现。预算协调之所以重要，在于它利用预算作为管理经济的手段，要求中央政府控制整体收支平衡，而不是仅仅考虑自身的利益。
287 如果中央政府采取扩张性政策并降低税收，而次国家级政府增加税收，那前者的作用就白费了。例如 1963 年肯尼迪政府的税收减免措施遭到同时期及后来地方政府的税收增加的削弱。^[112] 在单一制的英国，地方政府有时反对政府预算的一般性质和具体条款。它们有时通过提高地方房地产税税率来增加收入，使开支或高于或低于中央政府的预期。^[113]

撒切尔政府采取了多项措施来应对这个问题。首先是利用“税率上限”，即限制地方政府自筹资金的数额，每个地方政府对开支进行严格审

查。第二是用“社区费用”或选票税代替地方房地产税，它们对社区内每个市民都一样。^[114]由于这是一种递减的税收，地方政府都不愿意提高，因此这个策略可以限制地方政府能够筹集的资金。这项措施和中央政府对企事业财产税的控制旨在加大中央的财政控制权。由于社区费很不受人们欢迎，所以，梅杰政府取代撒切尔政府后就回归原来的地方房地产税。^[115]

德国处理政府间财政控制的机制更为复杂。在“一般”年份中，州政府（*Land*）和地方政府可以决定自己的税收与开支（尽管州政府和联邦政府的收入是紧密相关的）。^[116]但是，也有一些条款规定联邦政府可以使用地方政府的经济工具为自己服务，如税率调整、政府信用准备金，如果在经济危机时期还可以使用紧急资金。^[117]这些条款的启用不能指导地方政府如何确定支出，仅能对整个支出产生间接的影响。但这些机制提供了财政政策协调的机会，尤其是当它们与经济理事会、财政计划理事会这样的咨询机构联系在一起时。

这种协调财政管理的方法将提高中央政府实现目标的能力——德国经济战后比其他工业化国家发展更快就是明证。其他的联邦政府，例如奥地利、加拿大也有保持经济稳定的条款，但财政协调没有达到德国的程度。^[118]

年度预算

预算的另一个传统问题就是时间跨度太短，尤其在现代社会，资本投资规模巨大，科技项目开发时间长，要在一定时期内对财政扩张进行控制，这些都要求长时间跨度。传统的预算模式是提出年度开支计划，年终对支出或盈余进行审计。这是一个十分复杂的预算模式，立法部门对行政部门的支出有严格的制约。

288

预算改革提议进行长期预算。现在，最短的预算也有2~3年的滚动方案，决策者可以逐年修订计划。有的项目开始支出很少，但随着各种名目建立起来以及知道的人越来越多，项目也会扩张，这种滚动预算方法能有效地查出这类项目。当然不能要求这些项目的主张者完全承认或是意识到这样做的意义，但长期分析至少能引起他们对此的一些思考。

一些国家现在对多年预算也很谨慎。例如，芬兰政府多年滚动预算运行有十几年了，但在2000年对多年预算框架做了更严格的支出限制。^[119]



此外，这些限制还须征得立法部门的同意。让立法部门参与的意义在于当支出计划如果没有仔细审查时也不会有问题。此外，通过使这些项目得到立法部门的同意，政府的计划可以获得更多的政治支持，这在芬兰这样的多党合作制国家十分重要。

资本预算

大部分政府预算是从运营预算的角度来讨论的。但资本资源在社会中的分配也十分重要。^[120]当有大量国有企业的资本需求都依赖政府时，资本分配问题尤其重要。资本分配向政府提出了几个重要的问题。最重要的问题是，国家的资本储备在公共还是私人部门能得到最佳利用。在某种程度上，运营预算也提出了同样的问题，但是资本预算对社会有更大的长期影响。首先，公共部门所做的决策会形成某些产品“储备”，这会影响未来的政策制定，并限制未来的选择。例如，撒切尔政府以前的英国政府的决策造成了很多公共住房，而撒切尔政府主张私人提供住房，因此给撒切尔政府带来了问题。此外，把资源用于购买和建设公共部门的资本产品，意味着用于购买私人部门产品的资源会减少，结果会降低经济增长。^[121]

289 最后，还存在一种使用公共资本来打击失败者而不是扶助胜者的趋势，这在国有企业中尤其明显。^[122]也就是说，考虑到国有企业在提供就业方面的政治重要性，任何一个政府都会将资本分配给现有国有企业来提供固定的工作机会，而不会将资金资助给新成长的企业。同样，即便有的国家的立法部门对支出有严格控制，它们也更愿意将支出用于资本项目——尤其是自己所在的辖区，而不是运营项目。资本支出可以为立法者建功立业，他们可以向选民证明自己的能力。但最终，如果立法者的确想建立自己的功绩，最好建议他们立雕像而不是建医院、学校或国防设施。雕像只需要偶尔的打扫，但其他的公共资本投资需要持续的维持和运营费用，很快就会超过最初的资本投资。

很难对资本投资的分配模式进行讨论和做出评价。人们采用了很多不同的分析途径，尽管很少具有纯理论上的意义，但其中有几点值得指出。首先，资本预算中欺骗性成分很大，尽管不知道谁是愚弄者，谁是被愚弄者。也就是说，国家一般会将资本贷款分配给国有企业或其他经济不景气

的企业，但是了解这一状况的人都知道这些贷款不会得到偿还。也许通过预算提供贷款（也许贷款事实上并不出现在预算中），然后找一个不易察觉的机会将债务抹去，这样做可能更受欢迎。同样，政府向企业提供资本贷款也不用花一分钱，就像政府向企业提供私人贷款保证一样。^[123]除非企业不能偿还贷款，政府不需要支付任何直接的费用，只需要盖一个章，用政府的税收权力保证贷款。但资源进入了企业——如美国的洛克希德公司和克莱斯勒公司——尽管如果没有公共部门的保证，这些贷款用于私人部门从经济上说是站不住脚的。

最后需要指出的一点是，资本预算是递增可能性最小的预算模式。资本支出由最简单的支出类型构成，避免对个人的义务。也存在原来的资本支出需要追加额外的资本提高生产率的情况，但即使没有给它资金，损失的也仅是公司的潜在的收益，而不是个人的直接利益。因此，当政府面临收缩的压力时，压缩资本支出首当其冲。这样做可能是“因小失大”，因为从短期来看资本支出和长期的运作节约相关，比如安装一个新的非劳动力密集型的机器，或者建设一座节约能源的建筑。此外，如果资本预算是以年度为基础的，如果预算削减，计划可能动工后不能完成，结果既浪费钱也浪费资源。

税收与支出的协调

困扰政治家和行政管理者预算决策的另一个问题是税收和支出的协调。公共预算的这两个因素紧密相关。可以从不同角度看待两者的关系，税收可以刺激支出，同时支出压力也要求增加税收。无论哪种情况，如果不知道有多少收入就不知道该支出多少；反之，如果不知道要支出多少就不知道该收多少税。尽管这两者关系密切，但它们的决策都是独立进行的，很有可能产生差异。在议会制国家这种情况发生的可能性较少，因为立法机关可以通过内阁对政策加强控制，而在总统制国家，由于行政机构有更大的立法权，因此差异出现的可能性较大。但是，即便是在议会制国家，收入议案和支出议案投票的时间可能不一致，同时提出的机构也不一样。由于历史原因，或者出于组织政治学和集中专家的需要，负责支出计划的部门与负责税收方案的部门是分开的。^[124]这样做使组织关系清楚，

但对将预算平衡作为目标而言没有太大意义。

税收与支出的决策制度的分离，以及二者在公众和政治决策者心理上的分离导致了不平衡预算的趋势。^[125]1950—1993年的44年间，美国政府通过了40个不平衡预算，尽管还是经济增长时期。发生这种情况的不仅仅是美国：同时期英国通过了42个不平衡预算，意大利和爱尔兰每年出现赤字。即便是财政预算十分谨慎的德国也有30年通过了不平衡预算。^[126]因此，并不是经济危机造成了财政赤字，决策中收入与支出制度的分离也可能导致这样的结果。而选民赞同扩大开支反对税收也加剧了这种分离。

如果说税收与支出的协调在发达国家难以做到，那么在第三世界国家就更难。它们对税收和支出的预测能力都十分有限，预测的误差使预算成了模糊预测和不断调整的过程。这也意味着在经济增长时期，这些国家必须首先将收入投入到增长较慢的部分，这样，在经济低迷时经济便更可预测。同样，这些国家将更加依赖下列跨国金融机构的贷款和资金援助：国际货币基金组织、世界银行、美洲开发银行等。由于不发达国家的经济和社会发展较为落后，在预算有盈余时就会面临政治压力将盈余支出。而当财政出现赤字时，它们只能向国际组织求助。

预算外运作

预算过程的最后一个问题是，大部分国家的预算文件和计算并不能包括政府的所有活动。^[127]此外，“预算外”活动在很多国家政府中的比例逐渐扩大。^[128]预算外活动有很多类型，其中之一就是将一些投资——包括收入和支出——分开独立使用。很多国家的社会安全项目就是这样管理的，工资税指定用来作为养老金、健康保险等类似的用途，整个体系像民营保险公司一样运作，而且法律上很多国家也是这样规定的。^[129]

与预算过程相分离的另一层是诸如贷款一类的金融工具。贷款——如果我们假设它要偿还——并不能算作真正的支出，在很多国家贷款并不列入预算当中。^[130]即便贷款列入预算中，它也是对贷款权的上限限制而不是预算过程的一部分。还有另外一些政策工具，如保险和贷款担保，它们不要求近期的资金投入，但是会形成很大的或有债务；政府可能不能完全

承担这些未来的成本。最后是税收体系——也被称为税式支出，或者说得不好听一点是“漏洞”——通过这种方式，政府不用进行支出决策也可以将社会中的经济资源进行转移。^[131]

政府增加预算外运作存在政治和行政上的理由。首先，从政治上说，通过预算外活动，政府可以向大众提供产品和服务，同时使表面财政成本最小化。因此，当政府面临公众既要提供服务又要降低成本的压力时，这种预算外操作可以让政治领导者完成这个看起来不可能完成的任务。同样，通过使用税式支出这样的政策工具，政府刺激了经济行为，同时大部分实际支出仍然是私人的。

其次，将一些资金分开使用十分重要，这一方面可以使收入来源免于受到攻击，另一方面可以宣称它们并不是政府的一部分。社会安全就是一个例子，让市民感觉到他们交钱给保险基金比直接向政府交税要好。最后，政府的一些活动，例如保险，最好被看成独立的、半商业的行为。如果将这些活动从政治冲突的中心分离出来，比如从反映政治冲突的公共预算中分离出来，并通过公共预算表明出来，而且像私人企业一样管理的话，它们能运转得更好。

要对预算外支出进行足够的财政和政策控制是很难的。一些预算外活动，例如税式支出，不受一般的支出限制，而是依赖在预算外活动提供的刺激下单个人的行为，同时会受到价格或利率变化的影响。^[132]其他的政策工具，例如保险，则根据天气（农作物保险或水灾保险）或国际市场来决定政府该支出多少。贷款支出则将要靠贷款者的诚实，甚或是他们的记忆力了。简言之，如果政府想要通过控制全部公共支出来控制经济的话，那么将有很多政府经常使用的方法可以削弱这一目的的实现。

292

小结

公共预算一直以来是政府的主要任务之一。它一度表达了政府在经济和社会事务中想做的事情，也是政府权力的象征。20世纪80和90年代，随着大部分国家政治出现的保守氛围和对政府税收与支出的控制加强，公共预算的重要性得到了提升。这也是因为很多国家不能使税收和支出协调

一致而出现了大量赤字。最后，大部分国家的一般经济问题使得流向公共财政的资金不如以前那么稳定。当代的政治领导必须对公共预算的发展保持关注。

尽管政治领导看起来十分强大，但他们控制预算仍有一定的难度。首先，预算应该包括的内容和预算赤字并没有明确和广泛接受的定义。^[133]其次，递增主义和开支的不可控制性使预算控制和辨别的难度增加。第三，很多开支的决定权并不在政府官员手中，而是在大众和私人组织手中。最后，尽管没有人主张扩大征税，但政治家总是面临扩大开支的压力。扩大开支的压力主要来自政府内部的组织。在公共行政的动力的讨论中我们看到，预算过程是政府组织关注的焦点，它决定了组织是继续保留还是被取消，以及如果组织保留下来，组织继续存在的规模和自由权有多大。预算过程还伴随着心理上和声誉上的因素，这些因素甚至超过了不同年份之间和部门与部门之间拨款的细微差异。预算过程中的胜利是展示政治斗争中的胜利者和失败者的一种方式，预算结果还表明了政府的兴趣和首要考虑的变化。

293 由于很多国家的公众开始质询一些公共开支项目的合理性，尤其是通过征税来支持这些项目是否可取，因此预算变得更加重要。面对这些质疑，政府进行了很多程序和制度上的变革。改革的初衷都是很好的，但是人们一致认为，如果没有控制开支的诚意，那么程序变革就没有意义。如果有诚意，那程序也是多余的。制度和程序显然很重要，但是它们不能代替政府中的行政人员和政治家的决心与能力。

注释

[1] Richard Rose, *Lesson Drawing in Public Policy* (Chatham, NJ: Chatham House, 1993).

[2] International Monetary Fund, *Government Financial Statistics Yearbook* (Washington, DC: IMF, annual).

[3] Office of Management and Budget, *Budget of the United States, FY—1989* (Washington, DC: Government Printing Office, 1988).

[4] Bjorn Ericksson, "Sweden's Budget System in a Changing World," *Public Budgeting and Finance*, 3 (1983), 64-80.

[5] 参见 Howard A. Franck, "Expenditure Forecasting" and William Earle Klay, "Revenue Forecasting: A Learning Perspective," in Jack Rabin, ed., *Handbook of Public Budgeting* (New York: Marcel Dekker; 1992).

[6] Rudolph G. Penner, "Forecasting Budget Totals: Why Can't We Get It Right?" in Michael J. Boskin and Aaron Wildavsky, eds, *The Federal Budget: Economics and Politics* (San Francisco: Institute of Contemporary Studies, 1982).

[7] Eddy Omolehinwa and Emery M. Roe, "Boom and Busy Budgeting: Repetitive Processes in Nigeria, Kenya and Ghana," *Public Budgeting and Finance*, 9 (1989), 43-65, Naomi Caiden, "Unanswered Questions: Planning and Budgeting in Poor Countries Revisited," in Ali Farnmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Administration* (New York: Marcel Dekker, 1991).

[8] Edward Gramlich, "Intergovernmental Grants: A Review of the Literature," in Wallace E. Oates, ed., *The Political Economy of Fiscal Federalism* (Lexington, MA: D. C. Heath, 1977), 217-237.

[9] Jorgen Gronnegard Christensen, "Hierarchical and Contractual Approaches to Budgetary Reform," *Journal of Theoretical Politics*, 4 (1992), 67-91.

[10] David O. Sears and Jack Citrin, *Tax Revolt: Something for Nothing in California*, enlarged edn (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985).

[11] 美国联邦政府已将“不可控制的”改成了“规定的”，这些数字是按原来的名称估计的。参见 *Budget of the United States, FY1993* (Washington, DC: Government Printing Office, 1992).

[12] 这是作者的估计，根据 *The Swedish Budget* (Stockholm: Ministry of Finance, annual).

[13] 对此的批判参见 Peter Self, *Government by the Market: The Politics of Public Choice* (Boulder CO: Westview, 1993).

[14] Rick Van Loon, "The Policy and Expenditure Management System in the Federal Government: the First Three Years," *Canadian Public Administration*, 26 (1983), 255-284.

[15] Guy Lord, *The French Budgetary Process* (Berkeley: University of California Press, 1973); R. de la Geniere, *Le budget* (Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1976).

[16] 想了解中央部门的定义和它们的重要性可参见 Colin Campbell and George Szablowski, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour of Central Agencies* (Toronto: Macmillan of

Canada, 1979).

294 [17] Hugh Heclo and Aaron Wildavsky, *The Private Government of Public Money* (Berkeley: University of California Press, 1974), p. 160.

[18] Nevil Johnson, *State and Government in the Federal Republic of Germany; The Executive at Work*, 2nd edn (Oxford: Pergamon, 1983), p. 113.

[19] 参见第 4 章。

[20] Pertti Ahonen and Esa Tammelin, "Muddling Through, Too: Evaluative Auditing of Budgeting in Finland," in Andrew Gray, Bill Jenkins and Bob Segsworth, eds, *Budgeting, Auditing and Evaluation* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1993).

[21] 这是威廉·尼斯卡尼的一个中心论点。William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine/Atherton, 1971).

[22] Caiden, "Unanswered Questions," *op. cit.*

[23] Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (Oxford: Oxford University Press, 2000).

[24] 参见 Peter S. Cleaves, *Bureaucratic Politics and Administration in Chile* (Berkeley: University of California Press, 1974), pp. 316–318.

[25] Aaron Wildavsky, *Budgeting: A Comparative Theory of the Budgetary Process*, 2nd edn (New Brunswick, NJ: Transaction, 1986), pp. 14–20.

[26] James D. Savage, *Balanced Budgets and American Politics* (Ithaca, NY: Cornell University, 1988).

[27] Daniel Tarschys, "Rational Incremental Budgeting," *Policy Sciences*, 14 (1981), 49–58; "Curbing Public Expenditures: Current Trends," *Journal of Public Policy*, 5 (1985), 23–67.

[28] Otto A. Davis, M. A. H. Dempster and Aaron Wildavsky, "A Theory of the Budgetary Process," *American Political Science Review*, 60 (1969), 529–507.

[29] William Ascher, *Forecasting: An Appraisal for Policy Makers and Planners* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978); Stephen H. Under and B. Guy Peters, "From Social Theory to Policy Design," *Journal of Public Policy*, 4 (1984), 231–259.

[30] Robert E. Goodin, *Political Theory and Public Policy* (Chicago: University of Chicago Press, 1982).

[31] P. B. Natchez and I. C. Bupp, "Policy and Priority in the Budgetary Process," *American Political Science Review*, 67 (1973), 951–963.

[32] Otto A Davis, M. A. H. Dempster and Aaron Wildavsky, "Toward a Predictive Theory of Government Budgeting," *British Journal of Political Science*, 4 (1974), 419–452.

[33] Robert E. Goodin, *Political Theory and Public Policy* (Chicago: University of Chi-

cago Press, 1982).

[34] 参见 Brian W. Hogwood and B. Guy Peters, *Policy Dynamics* (Brighton: Wheatsheaf, 1983).

[35] 参见 Gisli Blondal, "Balancing the Budget: Budgetary Practices and Fiscal Policy Issues in Iceland," *Public Budgeting and Finance*, 3 (1983), 55.

[36] Brian W. Hogwood, *From Crisis to Complacency?: Shaping Public Policy in Britain* (Oxford: Oxford University Press, 1987), 129-151.

[37] H. Hedo and A. Wildavsky, *The Private Government of Public Money* (Berkeley: University of California Press, 1974).

[38] R. Kent Weaver, *Automatic Government: The Politics of Indexation* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1988).

[39] 为了控制政府支出,这种做法在大多数国家已经被废除了。意大利也是这样,它的工资提升是导致通货膨胀制度化的重要因素。

[40] 在税收的起征点调整之前,由于收入提高者已经进入了高税收群体,政府从中获得“财政红利”。

[41] Valerie Bunce, *Do New Leaders Make a Difference?* (Princeton, NJ: Princeton University, 1981).

[42] Naomi Caiden and Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries* (New York: Wiley, 1974); Peter N. Dean, *Government Budgeting in Developing Countries*, (London: Routledge, 1989).

[43] A. C. Pigou, *A Study in Public Finance* (London: Macmillan, 1928).

[44] 这就是耶克兹克尔·德罗尔 (Yehezkel Dror) 描述的“元政策制定”问题,参见 295
Yehezkel Dror in *Public Policymaking Reexamined* (San Francisco: Chandler, 1968).

[45] David Novick, "Origin and History of Program Budgeting," *Rand Corporation Paper* No. P-3427 (Santa Monica, CA: Rand Corporation, October, 1966).

[46] Jacques Bravo, "Le R. C. B. et le Management de l'Etat," *Revue de Science Financiere*, 64 (1972), 289-356; Douglas Hartle, *The Expenditure Budget Process in the Governance of Canada* (Toronto: Canadian Tax Foundation, 1978).

[47] A. Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Control: Theory and Practice* (Washington, DC: International Monetary Fund, 1983); G. Timmaiah, "Budget Innovation in India: An Evaluation," *Public Budgeting and Finance*, 4 (1984), 49.

[48] Aaron Wildavsky, "A Budget for All Seasons: Why the Traditional Budget Lasts," *Public Administration Review*, 38 (1978), 501-509.

[49] Rolf Sandahl, "Connected or Separated?: Budgeting, Auditing and Evaluation in Swe-

den,” in Andrew Gray, Bill Jenkins and Bob Segsworth, *Budgeting, Auditing and Evaluation* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1993).

[50] Jean-Claude Ducros, “The Influence of RCB on Parliament’s Role in Budgetary Affairs,” in David Coombes, ed., *The Power of the Purse* (London: George Allen and Unwin, 1976).

[51] 美国军队在几个地区维和行动遭遇的困难说明了五角大楼的预算和计划上的失误。

[52] 参见 John Halligan, “Australia and New Zealand,” in J. J. Hesse, C. Hood and B. G. Peters, eds., *Paradoxes of Public Reform* (Berlin: Decker and Humblot, 2001).

[53] Naomi Caiden, “Comparing Budgetary Systems: The ASEAN Countries,” *Public Budgeting and Finance*, 5 (1985), 38; Maurice F. Doyle, “Management of Public Finances in Ireland,” *Public Budgeting and Finance*, 3 (1983), 75–76.

[54] John R Gist, “‘Increment’ and ‘Base’ in the Congressional Appropriations Process,” *American Journal of Political Science*, 21 (1977), 341–352; Michael T. Hayes, *Incrementalism and Public Policy* (New York: Longman, 1992).

[55] Peter Phyr, “The Zero-Base Approach to Government Budgeting,” *Public Administration Review*, 37 (1977), 1–8.

[56] A. M. Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Control: Theory and Practice* (Washington, DC: International Monetary Fund, 1983), 335.

[57] A. Q. Yoingco and M. M. Guevera, “Budgetary Politics and Developments in the Philippines,” *Public Budgeting and Finance*, 4 (1984), 107.

[58] Aaron Wildavsky, “A Budget for All Seasons: Why the Traditional Budget Lasts,” *Administration Review*, 38 (1978), 501–509.

[59] Rodney H. Brady, “MBO Goes to Work in the Public Sector,” *Harvard Business Review* (1973), 65–74.

[60] Richard Rose, *Managing Presidential Objectives* (New York: Free Press, 1976).

[61] 参见 *Public Money and Management*, Vol. 13, 4 (October, 1993), 整本期刊。

[62] 高级管理职位的薪水只是奖金的差别，基本工资没有差别。参见 109~110 页对按成果付酬的详细讨论。

[63] Sir Richard Clarke, *Public Expenditure Management and Control: The Development of PESC*, (London: Macmillan, 1978).

[64] Andrew Gray and Bill Jenkins, “Policy Analysis in British Central Government: The Experience of PAR,” *Public Administration*, 60 (1982), 429–450.

[65] 见第 285 页。

[66] 参见 Gray, Jenkins and Segsworth, *Budgeting, Auditing and Evaluation*.

[67] Maurice Wright, "From Planning to Control: PFSC in the 1970," in M. Wright, ed., *Public Spending Decisions: Growth and Restraint in the 1970s* (London: George Allen and Unwin, 1980).

[68] Hogwood, *From Crisis to Complacency?*, pp. 131–139.

[69] June Pallot, "Financial Management Reform," in Jonathan Boston, John Martin, June Pallot and Pat Walsh, eds, *Reshaping the State* (Auckland: Oxford University Press, 1991).

[70] 关于政策工具的讨论参见 Stephen H. Linder and B. Guy Peters, "Instruments of Government: Perceptions and Contexts," *Journal of Public Policy*, 9 (1989), 35–58. 296

[71] 参见 Frederick C. Mosher, *The GAO: The Quest for Accountability in American Government* (Boulder, CO: Westview, 1989). 又见 Gray, Jenkins and Segsworth, *Budgeting, Auditing and Evaluation*.

[72] Christopher Pollitt and Geert Bouckaet, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p. 65.

[73] Hal Rainey and P. Steinbauer, "Gallopig Elephants: Developing Elements of a Theory for Effective Public Organization," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9 (1999), 1–32.

[74] 当然，这提出了使用这种方法的合法性和可靠性问题。参见 Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Perspective* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

[75] Allen Schick, "Macro-Budgetary Adaptation to Fiscal Stress in Industrialized Democracies," *Public Administration Review*, 46 (1986), 124–134; "Micro-Budgetary Adaptation to Fiscal Stress in Industrialized Democracies," *Public Administration Review*, 48 (1988), 523–533.

[76] Sir Leo Pliatzky, *Getting and Spending: Public Expenditure, Employment and Inflation* (Oxford: Blackwell, 1982).

[77] Peter Mountfield, "Recent Developments in the Control of Public Expenditures in the United Kingdom," *Public Budgeting and Finance*, 3 (1983), 97–98.

[78] 例如，美国的戈尔委员会建议部门有权保留大部分预算节余。参见 *Creating a Government That Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review* (Washington, DC: US Government Printing Office, 1993).

[79] Harold Copeman, "Analyzing Public Expenditure: (1) Planning, Control and Price," *Journal of Public Policy*, 1 (1981), 289–306.

[80] Allen Schick, "Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Countries," *Public Administration Review*, 46 (1986), 124–134.

[81] Jerry McCaffrey, "Canada's Envelop Budget: A Strategic Management System," *Public Administration Review*, 46 (1984), 316-323.

[82] Congressional Budget Office, *The Economic and Budget Outlook, 1992-1996* (Washington, DC: Government Printing Office, 1991).

[83] J. Diamond, "The New Orthodoxy in Budgetary Planning: A Critical Review of the Dutch Experience," *Public Finance*, 32 (1977), 56-76.

[84] Alan S. Blinder and Robert M. Solow, "Analytical Foundations of Fiscal Policy," in A. S. Blinder *et al.*, *The Economics of Public Finance* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1974), 3-14.

[85] 支出的政治合理性和税收的政治成本之间的脱节是所有政治体系的潜在冲突。参见 B. Guy Peters, *The Politics of Taxation* (Oxford: Basil Blackwell, 1991).

[86] Roland Sturm, "Budgetary Politics in the Federal Republic of Germany," *West European Politics*, 8 (1985), 56-63.

[87] Kenneth Gladdish, *Governing from the Center: Politics and Policy-Making in the Netherlands* (DeKalb, IL: Northern Illinois University Press, 1991).

[88] J. L. Fallick and R. F. Elliot, "Incomes Policy and the Public Sector," in Fallick and Elliot eds, *Incomes Policies, Inflation and Relative Pay* (London: George Allen and Unwin).

[89] Neil Carter, Rudolf Klein and Patricia Day, *How Organizations Measure Success* (London: Routledge, 1992).

[90] Charles H. Levine, "Organization Decline and Cutback Management," *Public Administration Review*, 38 (1978), 315-357; Andrew Dunsire and Dhristopher Hood, *Cutback Management in Public Bureaucracies* (Cambridge University Press, 1989).

[91] Ericksson, *op. cit.*

[92] Ministry of Finance, Department of Budget, *Improving Productivity in Central Government* (Copenhagen: Ministry of Finance, 1987); 相关的更多信息可参见 Ministry of Finance, *Budgetanalyse af politiet* (Copenhagen: Ministry of Finance, 1999).

[93] T. P. Hardiman and Michael Mulreany, *Efficiency and Effectiveness in the Public Domain* (Dublin: Institute of Public Administration, 1991).

[94] Geoffrey K. Fry, "The Thatcher Government, the Financial Management Initiative and the 'New Civil Service'," *Public Administration*, 66 (1988), 1-20.

[95] 要求地方政府将很多服务进行公开竞标。参见 Andrew Massey, *Managing the Public Sector*, 182-186.

[96] 参见 Donald J. Savoie, *Reforming the Bureaucracy: Reagan, Thatcher and Mulroney* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994).

[97] 对文官的攻击可能成了一种自我应验的预测，由于不能招募到合格的候选人，公共部门的雇员和批评者一直以来所指向的官僚的负面形象不谋而合。参见 B. Guy Peters, "Burning the Village," *Parliamentary Affairs*, 39 (1986), 79-97.

[98] Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Service* (Oxford: Basil Blackwell, 1990); Andrew Massey, *Managing the Public Sector* (Aldershot: Edward Elgar, 1993).

[99] Department of Finance, *FMIP and Program Budgeting: A Study of Implementation* (Canberra: AGPS, 1988).

[100] James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: The Free Press, 1991).

[101] Treasury Board Secretariat, *The IMAA Handbook: A Guide to Development and Implementation* (Ottawa: Supply and Services, 1988).

[102] President's Private Sector Survey on Cost Control, *War on Waste* (New York: Macmillan, 1984).

[103] Congressional Budget Office and General Accounting Office, *Analysis of the Grace Commission's Major Proposals for Cost Control* (Washington, DC: Government Printing Office, February, 1984); Donald J. Savoie, *Reagan, Thatcher, Mulroney: In Search of the New Bureaucracy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994).

[104] B. Guy Peters, "State Cost Control Commissions," 未发表的论文, Department of Political Science, University of Pittsburgh.

[105] Norman Warner, "Raynerism in Practice: Anatomy of a Rayner Scrutiny," *Public Administration*, 62 (1984), 7-22.

[106] Gavin Drewry and Tony Butcher, *The Civil Service Today* (Oxford: Basil Blackwell, 1988), pp. 202-203.

[107] Vincent S. Wilson, "What Legacy?: The Nielsen Task Force Program Review," in K. A. Graham, ed., *How Ottawa Spends, 1988/89* (Ottawa: Carleton University Press, 1988).

[108] Asser Lindbeck, Torsten Persson and Agnar Sandmo, "Options for Economic and Political Reform in Sweden" (with commentary), *Economic Policy*, 17 (October, 1993), 219-264.

[109] D. J. Kraan, "Towards More Flexibility of Government Expenditure: Some Recent Developments in the Netherlands," *Policy Sciences* 16 (1984), 413-427.

[110] Beryl A. Radin, "The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?," *Public Administration Review*, 58 (1998), 307-316.



[111] 参见 Maurice Wright and Christopher Hood, *Big Government in Hard Times* (Oxford: Martin Robertson, 1981).

[112] 1963—1965 年美国联邦所得税收入仅增加了 2.5%，和通货膨胀增长率基本一致。同期州政府的所得税增加了 12.9%。这一时期，有一个州新设了所得税，另外有 10 个州提高了所得税税率。

[113] George W. Jones and John D. Stewart, "The Treasury and Local Government," *Political Quarterly*, 54 (1983), 209–222; Arthur Midwinter and C. Mair, *Rates Reform: Issues, Arguments and Evidence* (Edinburgh: Mainstream, 1987).

[114] G. Bramley, "Explaining the Puzzles in Policy Change: Local Finance Reform in Britain," *Journal of Public Policy*, 10 (1990), 45–65.

[115] Chris Game, "The Underwhelming Demand for the Poll Tax," *Public Money and Management*, 8 (1988), 55–58; Arthur Midwinter and Claire Monaghan, *From Rates to Poll Taxes: Local Government Finance in the Thatcher Era* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1993).

[116] Hans Klausen Korft, "Planning and Budgeting in the Federal Republic of Germany," *Public Budgeting and Finance*, 3 (1984), 57–70.

[117] Jack H. Knott, "Stabilization Policy, Grants-in-Aid, and the Federal System in Western Germany," in Wallace Oates, ed., *The Political Economy of Fiscal Federalism*, 75–92.

[118] 协调联邦政府与省之间的关系是加拿大自由党政府解决巨大预算赤字的重要战略之一。参见 Edward Greenspon, "Finance Ministers Emerge Optimistic on Major Changes," *The Globe and Mail*, 2 December, 1993.

[119] 这是一个框架预算，仅对每个机构或项目的总数进行资金限制，而不决定细节的分配。

[120] Alberta M. Sbragia, *Law, Markets and the Public Investment Game* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, forthcoming).

[121] 这个问题引起了经济学家之间和不同观念的人之间不休的争论，争论的双方各有道理。尽管用于公共资本预算的资金也许没有被浪费，但它不会产生用于私人投资的加速效应。

[122] Gunnar Eliasson and Bengt-Christer Ysander, "Picking Winners or Bailing Out Losers," *IUI Working, Paper No. 37* (Stockholm: Industriens Utredningsinstitut, 1981).

[123] 关于英国的这一问题参见 Brian W. Hogwood, *Trends in British Public Policy* (Buckingham: Open University Press, 1992), 181–182.

[124] 英国政府 1993 年末进行了一项革新，即将收入和支出决策的时间放到了一起。

[125] A. G. Cuzan, "Political Profit: Taxing and Spending in the Hierarchical State," A-

merican Journal of Economics and Sociology, 40 (1981), 265–275.

[126] 德国统一和经济衰退使预算赤字有增加的趋势。参见 Gordon Smith et al., *Developments in German Politics* (London: Macmillan, 1992).

[127] 有关预算外支出问题的严重性的强调可参见 James T. Bennett and Thomas J. DiLorenzo, *Underground Government: The Off-Budget Public Sector* (Washington, DC: Cato, 1983).

[128] “预算外”指的是那些单独核算的资金，它们不公开表现在公共支出或者公共债务上。

[129] Eric M. Patashnik, *Putting Trust in the US Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

[130] Allen Schick, “Controlling Non-Conventional Expenditures: Tax Expenditures and Loans,” *Public Budgeting and Finance*, 6 (1986), 3–19; Dennis S. Ippolito, *Hidden Spending: The Politics of Federal Credit Programs* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1986).

[131] Stanley S. Surrey and Paul R. McDaniel, *Tax Expenditures* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985); Organization for Economic Cooperation and Development, *The Personal Income Tax Base* (Paris: OECD, 1990).

[132] 参见 Aaron Wildavsky, “Keeping Kosher: The Epistemology of Tax Expenditures,” *Journal of Public Policy*, 5 (1985), 413–431.

[133] Donald F. Kettl, *Deficit Politics* (New York: Macmillan, 1992). 比如美国用于“储蓄与贷款”业务的“保证金”并不算入预算赤字中，它们是主要支出之一。



行政职责的政治

300

我们已经描述了公共行政的扩张与行政机构影响的增强。这些发展促使控制行政的政治问题比以往都更加重要。该问题可以用“控制”、“职责”(accountability)或者“责任”(responsibility)等术语来表示,但是基本的问题是一样的:政治领袖和普通公众如何哄劝或强制行政机构和行政官个人做好本职工作?这个问题和政府一样古老,但是机构的政策执行问题越来越突出,促使它成为核心问题。

更为根本的问题是,当公众意愿可能损害社会长期利益或者侵犯一些社会成员的公民权利时,公共行政是否总是应该遵循公众的意愿。一方面,政治领袖希望公务员服从命令,忠实地履行职责;另一方面,公务员希望制定符合自身伦理和合宪的决策,不愿服从错误的指示。^[1]如果公务员应该选择不服从,那么制定决策对普

通的公务员而言不仅困难而且冒险。

关于责任问题，政治学有两个比较宽泛的思想流派。第一个假设由“内在的个人义务感”进行控制；第二个假设个人义务感是不够的，必须采用某些外在的强制保证负责任的行为。^[2]第一个解决问题的途径预设了公务员拥有自身伦理价值和专业标准来指导他们执行任务；第二个途径预设了官僚的伦理价值是不够的，还需要一种方式来界定不符合法律和立法意图的应受惩罚的行为。或许还应该有奖励公务员的方式。

基本概念

本章的标题为“职责”，但这仅仅是控制公共部门的重要概念之一。在规范公务服务的过程中，有三个基本术语。^[3]这三个术语经常交替使用，但是含义迥然不同。事实上在某些情况下，三个术语意义恰好相反，所以在这个方面做得好，可能意味着在另一个方面做得不好。

职责

本章的标题用“职责”一词，它可能也是使用最普遍的术语。^[4]简言之，职责指一个公共机构（或者可能是一个个人）对别的机构负有报告的法定义务来解释自己的行为。这可能仅仅是不得不提交一份年度报告，也可能是政治上负责的部长在政治冲突时期所做的国会斗争。另外，报告可能是财务的、行政的或关于决策的工作。因此，职责依赖于某个外在的机构，通常是有合法性的机构，来考察和评估官僚的作为。

301

责任的含义比较复杂。除了对外部机构负有职责，官僚还必须遵守自己内部的、基于职业伦理和作为公共服务的公务员培训的行为规则。^[5]另外，公务员必须遵守法律，既包括关于如何执行公共政策的一般法律，也包括规定程序的特定的法律。公务员对于合法的和适当的行为必须作出自己的决策。这些决策可能反过来造成他们与日常的政治主管的冲突，导致辞职或被“吹哨”（whistle-blowing）罚出场外。^[6]

笼统地讨论控制官僚自由裁量的第三个层面是“回应”。回应的理念



指政府和单个公务员应该回应公众的需求——尤其是项目的顾客。因此，回应是一个明确的民主观念，为行政官提出了某些问题。问题之一是，为了回应顾客的需求，行政官在实际行为中既可以不服从政治主管的意愿，也可能违逆自己的想法。另外，界定项目的顾客并不总是很简单，所以，如果仅仅关注项目的直接顾客，就可能忽略作为纳税者和选民角色的更不确定公众的利益。再者，最大限度地进行某一方面的控制可能不利于采取其他控制方式。

伦理与控制

本章将详细地探讨强化职责和责任的措施，主要原因是政府为此花费了太多精力。但是，我们始终要记住，比起在私有部门工作的员工，公务员本质上既不更好也不更坏。主要的区别是公务员为政府工作，在民主制度下，它被假设为起码是间接地为全体公民工作。即便在自由民主政体中，国家也拥有许多推定的对个人的权利（例如逮捕、征税和征用），有可能导致国家机构滥用职权。所以，责任问题在公共机构中更加敏感。这倒不是因为雇员毫无责任感，而是因为工作的性质，政府执行的任务的性质以及政府不断实践的合法权威。

302 产生控制和责任问题的第二个因素是行政更深地卷入统治过程。公共管理者不仅执法，而且有意识地立法甚至司法。当今立法机关的很多法律事实上促使官僚能够立法。法律建立宽泛的政策纲领，要求官僚制定规则来填充细节。^[7]正如艾斯纳（Eisner）关于美国经济政策的制定所写的：

作为国家的边界，规则扩大了在很多负有高度政治责任的问题领域进行决策的权力，而选举官员也已经接受了这一点。立法者就政策细节缺乏专门知识来作出理性的、技术上合格的判断，他们也无法预期执行中出现的问题。^[8]

如果没有转移责任，立法机关将比现在负担更重。

同样，很多国家的行政裁判而非常规的法院进行了更多的判决。^[9]尽管行政官的裁判是非正式的，但是跟在常规法院听到的判决一样，对个人

产生类似的影响。^[10]因此，控制行政的问题从控制政策的执行，发展为控制政策制定和裁判。然而，既然执行和判决在某种意义上都能界定政策，那么即便有可能区分行政活动的各种情况，这种区分也是困难的。

责任的层面

在讨论控制官僚的自由裁量时，基本的二重性是公众——更不必提政客和学术评论家——认为官僚政治是显而易见的。^[11]一方面，官僚的特征是一种利维坦式的、一言堂的、本质上不可控制的力量，吞噬着个人自由和经济资源；另一方面，官僚也是一个傻瓜：个人的碎片化的设置，必然伴随着繁文缛节和连篇累牍的规则，他们任何时候都不知道自己干什么，给没有电的地方送电视，为了最佳的马桶座盖的形状进行调查。同样在评论家的观点和文献中，也有截然相反的观点。这些不统一的说法都不重要，重要的是应该指出，关于现代政府官僚问题的两个视角对应着责任和控制方面的不同问题和需求。

在更为个人化的意义上，对官僚的回应也有一个二重性，虽然同样的人很少提出这样的观点。一方面是频频抱怨权力的范围、官僚机构和官僚运作的越权（*ultra vires*）。埋怨警察的暴力，在得克萨斯大卫教派（Branch Davidian）连续引发的灾难中酒业、烟草和消防局的行为，瑞典税收官闯人民居，丹尼士（Danish）福利工作者从父母身边带走孩子等，都是遭到埋怨的明显非法或武断的官僚作风。^[12]从这个角度看，官僚超

303

越了预定的权力范围，基于个人价值观和“创制权”而行为。另一方面，我们常常听到公共机构的顾客埋怨，说公共雇员过分拘泥于规则和程序。在这些情况中，顾客——大多是社会服务机构的顾客——确信，由于官僚严格拘泥于程序，他们需要的或者事实上应该得到的帮助遭到了拒绝。^[13]这里，官僚因为报复而拘泥于规则，最后导致项目初衷落空。上述两种行政弊端体现在一位英国部长关于官僚弊病的清单中：“……偏见、轻视、疏忽、磨蹭、无能、愚钝、固执、邪恶、武断等诸如此类。”^[14]同样，杰拉尔德·凯登（Gerald Caiden）也列了一个清单，用150多个词形容行政的弊端——官僚病理学——对初学政府知识的人以及



普通公民来说是再熟悉不过了。^[15]

在把官僚视为一个实体的意义上，上述两种官僚的弊病，即利维坦和傻瓜，实质是制度性问题。第二种问题更多地指层级中的个人行为——通常是最低级别。^[16]两种问题都涉及滥用职权和规避法律，或者正相反，没能成功地在常规渠道之外获得信息、建议或者合作。行政职责的四种问题可以被定义为两个层面的控制相互作用的产物。第一个是问题发生的个人或制度层面；第二个是行政官行为不当（过度或不及）的程度。两种层面和产生的四种类型的问题见图 8—1。

		行为主体	
		制度	个人
行为	过度	中央情报局 监视	警察暴行
	不及	繁文缛节	“推卸责任” (buck-passing)

图 8—1 可知的行政难题分类

这不是一个学术的尝试，从行政遭到的埋怨的两个层面进行交叉分类，促使我们从概念上更好地理解行政职责的政治。在制度一个人层面上，政治是官僚与其他政治机构之间的制度性冲突，反对在政治上干涉官僚与顾客的互动行为。制度性控制涉及大规模的、通常非常激烈的政治冲突，个人控制则仅仅涉及改变某个人的行为。很明显，上述两个问题需要不同的解决方案。但是，个人问题也可能升级为制度性冲突，例如美国和其他国家警察的个人行为和城市重大的动荡局面。^[17]

在责任的另一个层面，政治的差异体现为两种不同的行为，一种是制度化，另一种在强化控制与放松管制之间摇摆。这些行为似乎性质相反，但都能够促使行政官做公众、顾客和政治领袖希望他们做的事。前者涉及起草立法的政治活动，或许更重要的是强化现有制度的政治意愿。它还涉及公民个人是否愿意花费时间和资金，反抗他们认为行政过程带来的不公正。

放松约束公务员的制度规则或程序是一个更艰难的过程。在某种程度上，这种控制意味着进行立法，限制行政官宽泛的自由裁量权，因为该权力与优先考虑责任和控制相互冲突。它也与宪法规定的政府政策的政治执

304

行者相冲突。诚然，当前许多政策领域都需要更大的灵活性。解决“不合理的管制”（regulatory unreasonableness）的方案之一是，给予单个监察员更大的决策空间。^[18]还有一些国家允许自由裁量，它们比诸如美国那样限制自由裁量的国家，在环境政策上已经成功地获得了服从。^[19]而美国（以某种程度上说也有别的国家）无家可归者的社会问题的部分成因，就是不可思议、自相矛盾的规则控制着福利机构的决策。^[20]很多分析家认为，更大的灵活性和自由裁量能够解决一些行政问题，但是这种解决方式遭到了某些人强烈的政治反对，因为他们希望更严厉地控制行政机构。

为了放松繁文缛节的束缚，比较人性化的层面是，培训行政官更理解他们的顾客。行政官个人——以及行政机构的内部文化——可能发生一些变化。公务员的个人想法可能转变为对行为承担个人责任，用规则为顾客利益服务而非保护自己。每一种变化，尤其是后者，都是说起来容易做起来难。组织的规则和程序为成员提供了很多保护，要放弃那些保护对公务员来说将非常犹豫。当政府总体上怀疑官僚，渴望抓住官僚行为不当和出错的把柄时，情况尤其如此。促使政府对“顾客”更友好的运动有助于提高顾客的待遇，但是改进行政机构对待顾客的观念，还需要很长时间。^[21]

研究行政责任前还需要考虑的一个因素是，经常提到政治与行政的区分。^[22]在讨论的所有问题中它尤其重要，很多西方国家根据这样的先例，努力从政治控制中区分出大量的行政任职。在过去的分肥制度中——不一定是“过去的好日子”——根本没有今天遇到的那么多行政责任问题。行政官由于受到某个政治官员的青睐得到职位，如果这位公仆没有按期望的去做，他或她就会被请出该职位。这种制度并不能保证任何对公众的责任，很多改革者已经详细地分析了它的困境。^[23]

很少有人公开主张回到分配公共职位的庇护制度中，但关键是记住，公共管理的功绩制可能导致行政责任的缺乏。其中最重要的是工作的安全性以及公务员没有回应。公共服务产生的物资与服务不是市场化的，而是垄断性的。不能产生利润甚至是破产，与公共职业的任期没有关系，所以几乎不存在什么因素促使公务员回应市场、政客或公众的期望。

上述讨论不是暗示公共雇员道德低下，他们选择工作仅仅为了一种稳



定的生活。相反，它恰恰反映了多数公务员制度中的激励机制过于强调工作的安全而非工作表现或公众反应。^[24]因此，由于公务员脱离了政治压力，公共服务的改革也促使公共服务远离现实的压力，产生了责任和控制上的重大问题。这些问题现在更加严重，以致改革中（见第9章）取消了公共管理的许多控制机制。^[25]

当然，政治领袖影响政治任命的能力有很大不同。在美国，任命的数字相对庞大而且还在上升，它们随着行政的变化而变化，各执行部门更负有政治责任。^[26]同样，瑞典和德国的政治领袖有相当的自由裁量权挑选自己的高级公务员，还能辞退现任公务员。^[27]法国、西班牙和比利时的政治领袖在自己的部门中可以对高级公务员的任命实行某种控制，还能指定政治上忠诚的人员组成办公厅协助管理各个部门。

上述国家的情况与英国相反。直到最近，英国政治领袖才对公务员实行微弱的控制。撒切尔夫人宁愿主动挑选高级官员，努力塑造公务员以符合自己的政府观念，工党政府继承甚至可能加重了这一趋势。^[28]英国的变化反映了发达国家从政治的角度看待公务员的总体变化。^[29]这个发展在很多方面是积极的，因为它促使政府责任和职责的边界比过去更为清晰。

与大多数工业化国家相比，发展中国家更依赖庇护式的职位任命。私有经济能够为受教育的人提供的好的就业机会太少，所以政府职位的经济意义就更为关键，在传承政治忠诚上也更加关键。^[30]另外，很多制度都不是竞争性的民主制度，政治信赖非常重要，所以公务员的中立性自然没有完善地制度化。这种职业政治化的模式通常被西方分析家称为“腐败”，但是在本国并不被看做负面现象，因为它对于体制保存有重大意义。

我们对行政责任和控制有了一些认识后，接下来考察强化职责的途径。我们将描述行为主体试图控制官僚机构的有效途径，并且尝试评估在不同的国家和机构中这些途径的功效。上面谈论的责任的基本层面以及控制的特定类型都关系到具体的控制途径和效果。

职责的途径

试图进行控制的程序、机制和行为主体的清单迄今非常长，而且五花

八门。我们不能期望在一章甚至在一本书中谈到每一种方法。所以，下面将集中阐述那些对行政分析者和大部分公共舆论而言将产生最大效果的途径。连接各个解决方案的纽带是，它们都依赖于某个人的执行，这正是控制链条上最薄弱的环节。大多数方法都是有效的，但都依赖于人的执行。这可能冒着控制无限循环的风险。如果我们确立了某种机制或个人负责监督公共行政，那么，谁将反过来监督监督机构？拉丁文的警句优雅地将它表达为：谁来监督监督者（*Quis custodiet ipsos custodientes*）？^[31]因此，找出不依赖于执行者的良好愿望或技能的控制机制非常重要。

关键之处涉及威廉·格姆雷（William Gormley）的观点，他把强化行政责任的途径描述为“强制与规劝”（muscles and prayers）。^[32]他认为，责任有两种基本策略。“强制”涉及使用某种权力，这意味着使用法律和政治手段，强制正确的行为或者惩罚不法行为。另一方面，“规劝”涉及对公务员进行道德劝诫，或者对他们的正确行为形成积极的激励。格姆雷认为，鉴于规劝更多依赖于对公共机构的多数人提高整体的伦理和公众利益的价值观念，所以规劝的途径更为有效。

组织途径

监督公共行政最简单的办法是让公务员自我监督。这样做的一个途径是，弗里德里希（Friedrich）提的建议——依赖公务员的内部价值观——稍后我们将回到这个观点。^[33]这里我们感兴趣的是机构内保障服从的学院式限制或法律限制。因此，如果机构内的人并非都接受弗里德里希提出的伦理标准，那么机构本身是否有一些控制的办法？最简单的控制方法很明显，但是因为机构可能出现内部竞争，所以这种方法需要付出最高昂的政治代价。一个机构如果对外公开自己内部的矛盾，很容易使立法机关或政治执行者减少它的预算或对它进行处罚。

公开 公开本身就是一种方法，同时也是控制行政的一个组织途径。对于超越和拘泥于规则的个人行为，公开越来越有效。它作为组织途径的特征可能令读者感到有点奇怪，但关键是公开几乎不造成任何直接的处罚。毋宁说，这种机制主要依赖组织来纠正曝光了的错误。这样做，既是为了履行对公众的义务，也可能仅仅为了避免更大的尴尬。无论什么情



况，结果都将改善工作表现。如果行政机构本身对于公开了的问题没有反应，那么行政的、立法的或法律的手段都将开始介入。不过相比较而言，组织反应更加便利、经济、快速。这样做将减少外部对机构的控制，维护行动的自主性。如果一个机构获得了妥善处理问题的好名声，那么它将更能抵制外来的政治或法律压力。

在采取公开作为控制策略方面，瑞典的行政体系最负盛名。瑞典公共官员被描绘成在“金鱼缸”里工作，因为他们的工作几乎完全对公众监督开放。^[34]每当官员制定一个决策，这个决策的理由立刻形成书面文字，成为公民（们）可以查阅的有效文件。另外，许多国家视为机密的资讯——例如税收的返还——在瑞典都是公开的。^[35]这种制度旨在使行政制度和政治制度作为一个整体对人民负责，原因很简单，如果人们知道决策是怎样形成的，以及为什么，他们将更能理解政策并围绕政策而争论。

308 此外，对新闻出版公开促使信息进一步传播。公开也必然对行政官形成有效的束缚，使他们不能做没有充分合法性的行为。当然，公开也受到很多限制。每个部都有一名官员决定哪些材料是不公开的或者秘密的，尽管公民可以对官员的决定提起上诉，但在多数情况下那都是最终决定。同样，敏感的信息可能由秘密的途径而非公开的渠道传输。最后，新闻出版界经常被批评为对文件揭示的问题没有足够的兴趣；信息过多反而没有效用。^[36]尽管存在种种问题，上述制度确实反映了对公共行政进行更多公共控制的正确方向。

瑞典最公开地根据信息进行控制，其他国家也有类似的控制机制。挪威采取了和瑞典类似的公开制度。在美国，太多的水门事件和对政府的不信任导致联邦出台了《信息自由法案》，大多数州也有类似的法案。^[37]在国家和地方政府层次还有很多“阳光法案”，允许公众查阅文件记录，面见行政官员，尤其是那些以准立法或准司法的方式发挥作用的行政官员。^[38]加拿大行政程序也进行了修改，更广泛地公开决策和信息。^[39]

英国的中央政府虽然是极为封闭的政府典型（见下文），但地方政府也采取了开放的政治，法院的判决也要求中央政府公开。约翰·梅杰首相数次承诺要使政府对公众更加公开和负责，布莱尔政府也有类似的承诺，但是中央政府仍然相对封闭。^[40]英国地方政府已经遇到了冷漠和信息超载的问题，这些问题在政府公开的国家曾经降低政策的效用。^[41]或许可

以公正地说，由于对政府的不信任和公众政治意识的提高，形成不断增加的压力，要求政府对公众和新闻出版界公开其程序。

讨论政府决策公开，通常是在决策达成后公众获得信息的途径的意义上。对于了解政府做了什么决策、谁做的以及为什么，政府公开很重要，但是它无助于改变制定政策的实际方式。另外，政府公开意味着制定政策时对公众开放决策过程。这可以用很多方式来完成。一个最基本的方法是公众听证。例如，美国很多联邦程序要求政府采取行动前举行公众听证。^[42]这种规定适用于很多环境项目、一些城市项目和社会保障计划的正式审查。另外，全国和地方政府在很多问题上也被要求听证，最常见的是改变城市区划的问题。在多数工业化社会，存在类似的地方政府对区划和土地使用的控制。政府决策公开的一个信条是，那些非常明确地影响公民的决策，例如土地使用的决定等，应该在实施前服从公众的意见。

除了在公众听证中公民和政府的直接联系外，公民参与行政决策还有别的途径。这些途径体现在1946年行政程序法及其对联邦行政机构所规定的程序。^[43]在美国联邦机构颁布一项规则（第二等法律）之前，必须在联邦登记册（Federal Register）中就制定规则的意图和规则草案发表声明，然后留出几个月的时间让有兴趣的公民或团体发表意见。这些意见成为记录的一部分，在最后决定该规则时必须从内容上反映出这些意见。一些项目更严格地要求类似于法庭程序那样的正式会议。^[44]这种对公民的公开促使官僚机构颁布第二等法律的过程比国会起草第一立法还要民主。

309

协商民主（deliberative democracy）的观念虽然主要是一种政治理论，不太涉及实际的行政，但是它反映了向更加公开的政府的努力。公开的听证和与公众相关的传统措施大多是一次性的行为，由公众回应待决定的议程。协商民主则希望更加持续地与公众发生关联，允许公众在讨论的议题上有一定的发言权。由于缺乏为工作而努力以及代表选民的需求，官僚机构可能比立法机关更欢迎这些活动。^[45]

现在的政府也能够利用信息来促使官僚对工作表现以及不法行为负责任。政府不断地要求拥有相对自主性的学校系统、医院系统以及其他系统公布“团体表格”，向公众汇报团体的表现。如果父母看到他们子女所在的学校属于表现不好的学校，他们很可能对教师和学校施加压力，把学校



提高到合格的水平。这种责任途径意味着，“顾客”形成了自觉的和积极的组织，也因此，它可能对某些组织有用，对另一些组织没用。

正如行政责任和职责具有多个层面，公众性和政府公开的作用也不完全是积极的。公众有办法获得相关的行政信息诚然重要，但因此在金鱼缸里工作很少能像秘密地工作那样有效率。另外，在比较封闭的体制中，公开对不能直接感受到的政治压力暴露了行政官的活动。这立刻让人想起与英国的比较。英国行政的传统一直是对行政官几乎是集权式的保密和不公开。^[46] 尽管新闻出版对此施加了压力，正如多数公众所知道的——尤其是对政策决定和建议——官僚仍然“不露面”。保密是为了保证行政官脱离短期政治压力，自由地根据他们认为的“公众利益”进行决策。^[47] 与公开一些日记和类似回忆录相关的法庭判决一样，国会调查官的制度化，遴选委员会的制度，公务员个人的信息泄露以及持续的公众压力打开了原来封闭的体制，但是它仍然不如大多数国家那样公开。秘密行政的封闭制度能最大化某些价值，正如非常开放的制度也能获得特定的利益。对公众和政治家精英而言，他们仅仅需要选择想要哪种制度，判断哪种形式的行政体系能最好地适应其政治文化和政府机构。

内部纪律 公共机构的内部纪律是不需要实施外部政治控制的一个内在的有效控制途径。在花费的时间和消耗的制度能量上，它是相对“经济”的控制途径。与此同时，这种途径假设在层级中负责任的官员拥有的价值观类似于公众的价值观，而非走入歧途的下级甚至是上级的价值观。我们已经提出，普通的公共行政官员比普通的公民既不更好也不更坏，所以在层级中很容易找到那样的官员。然而，对机构内特定的人而言，存在很多因素阻碍他用权力处理下级的某种过错而非不恰当的办公行为。

首先，在传统的公务员制度中，有效的惩罚并不特别严格，尤其是当事人不是为了晋升向上爬的时候。^[48] 如果上级希望责难的人仅仅犯了过度适用规则而不是逃避规则的错误时，才可能明确适用内部处罚。另外，现有的组织控制机制通常要求长期而复杂的行政听证，其规模往往有利于公务员。^[49] 例如，警察审查委员会总是包括很多警官，他们除了维护自身力量统一的目的外，还非常理解特定的警官面对危险或妥协的情景时出现的问题。公共雇员的团结——既包括工业国家也包括非工业国家——增加了实行内部控制的难度。^[50] 公务员体系需要复杂的程序来实施的的确

确存在的处罚，例如卡特行政机构中的一名官员试图放弃对一个雇员的处罚，因为那样做将花费他所有剩余的任职时间。^[51]因此，能够及时采用的处罚非常软弱，对近在咫尺的人都难以执行。

组织拥有强有力的理由不责难雇员。如前所述，官僚政治对很多公共管理者和行政机构发挥着巨大的作用。^[52]它们必须为了金钱、雇员和适当的时间与其他机构竞争，而丑闻是一条捷径，阻止它们在关于资源的冲突中获得胜利。尽管机构可以说正在“内部清理”，尽可能地改善状况，但是丑闻仍将在下一个预算时期给机构造成很大的困难。^[53]在公共预算紧缩时期，解雇雇员意味着不可能雇用另一个人，机构将失去这个职位。另外，行政官（个人希望）想把事情压下去，所以，也不想花费太多的时间和精力对付自己的同事。评估高级官员通常也是根据实现目标的能力而非根据机构的内部纪律。所以，虽然必须考虑法律和道德的约束，但是成功地管理项目通常比其他工作都更为重要——至少在公共部门的管理主义时代如此。

311

有利于放松机构内部规则的另一个因素是，常常需要逃避规则来实现组织目标。在出现重大政治丑闻的国家，这个理由在很多读者听起来非常可疑，但是在许多情况下，行政规则和法令妨碍了提供服务或执行工作。布劳提供了联邦调查局的一个典型案例，该机构为了较好地执行任务，明确地违反了必须报告可能的贿赂行为的规则。^[54]航空运输的控制者每个小时管理的飞机通常多于根据合同应当管理的飞机——如果他们不那样做，空中运输的状况将比现在更糟糕。与想当然的社会服务相关的很多规则促使顾客很难获得帮助，行政机构雇员为了提供这种帮助只能常常忽略上述规则。^[55]但是，为此辩护的困难在于，它要求雇员来判断什么是机构真正的目标。这种实践在最佳的时候也值得怀疑，在民主体制中则可能相当危险。

最后，我们必须记住，文职机构也是一种职业，好像任何别的机构或专业组织的职业一样。因此，存在特定的友情和团体精神（*esprit de corps*），使得更难以严格执行内部纪律。除了正式的权力级别，非正式机构涉及相当于上级或下级的一些人，这也为实行内部纪律增加了难度。在文职机构被认为显著不同于社会其他部分（法国或日本可能如此），或者被认为内部非常统一（警察或者军队）时，谁都不愿意给机构带来耻辱，



所以也不会曝光很多内部的失误。^[56]行政官普遍感觉不应该批评自己的下级公务员失职，因为它可能在将来的表格中表现出来。

吹口哨是对官僚滥用职权进行内部控制的一个特例。^[57]这个术语指对机构内的错误行为进行揭露的人，特别是揭露上级的错误行为。吹口哨的一个早期的著名案例是，国防部的一名会计揭露 C—5A 飞机的巨额成本过度超资。这导致国防部非常尴尬，并且解雇了那名会计。^[58]从那以后，对被“吹口哨”的人的保护纳入美国联邦机构，包括在每一个部设置督察长，负责听取揭发滥用职权的报告，报告者不必太担心受到报复。^[59]另外，《联邦错误申诉法案》（the Federal False Claims Act）^[60]规定为那些向司法部报告错误行为的个人提供了高额的资金激励（高达所揭露的赃款的四分之一）。

312 美国不是唯一开始支持揭发者的国家。例如，瑞典政府对公众的普遍公开意味着，吹口哨的人并没有走到常规行为的边界以外，这在其他制度中可能已经超出了边界。^[61]但是，多数国家不那么支持吹口哨的人，诸如英国等一些国家常常辞退和压制那些揭发者，因为那些人把揭露政府中不正确的行为置于机构利益之上，破坏了保密的铁定规则。^[62]英国的制度正在逐渐开放，但是对于支持吹口哨的人还有相当长的距离。对于比较意识形态的或权威主义的体制来说，揭露体制不法行为的公务员肯定不会得到支持。

对官僚的内部控制不仅依赖于机制和程序，还依赖于高层官员采用控制程序的愿望。对机构纪律而言，程序和使用程序的愿望都是缺位的。愿望的缺位很少源于共谋或道德沦丧，而是由于官僚机构的政治和他们在敌意的政治环境中生存的需求。同样，有效的内部纪律措施在最好的情况下是尴尬而麻烦的，在最不好的情况下则是无效的。越来越多的途径采用胡萝卜进行激励——例如功绩薪酬——但是难以采用大棒之类的有效的强制措施。

市场和其他外部控制

公共部门的变化和私有部门影响的加深，产生了控制行政的另一种办法。例如，政府不必采用财务或预算控制来影响服务的开支，而是对服务进行竞争性的招标来约束开支总量。即便没有正式的市场，公共部门内部

也可以建立准市场，提供某种市场性的考察和竞争力。^[63]例如，英国的国家卫生服务机构以及其他国家的卫生服务机构，通过区域性卫生委员会和普通人掌握预算，把可以购买的服务从医院提供的服务中区分出来。^[64]

市场控制官僚的一个优点是，它们相对自主地发挥作用。不需要另一个公共机构来确定决策的适当性——如果决策者遵循正确的经济规则，他们将有办法以尽可能少的成本提供服务。如果这种控制途径有效，就无需那么担心法律标准和公共行政监督者的组织利益。监督成为通过市场信号反馈的相对自主的过程。另一方面，这种途径的问题在于，它仅仅在效率上有影响。效率无疑是一个重要的价值，但绝不是唯一的价值。而且，如果一项服务的经济效率最大化，它可能使其他价值最小化，例如对顾客的服务，是否彻底调查意见等。总的来说，控制公共机构是众多价值的平衡，但是依赖市场导致关注单一的、相当有限的价值。

团体和公共压力

除了借助机构间的正式冲突控制行政外，还有一种控制途径是压力集团的活动和公共舆论。我们已经讨论了压力集团和官僚机构之间关系的一些方面，结论是压力集团常常是行政集团没有为“公众利益”而运作的渊源。^[65]同样这些压力集团在控制行政方面也能发挥作用吗？首先，尽管压力集团可能事实上没有为广泛定义的公众利益服务，但是它们确实服务了它们的顾客，而顾客往往最多地受到行政机构活动的影响。因此，通过向成员通报行政机构的活动，它们可以施加一些有影响的公众控制途径。当然，上述过程的结果往往有利于特殊利益的立法或行政行为，但是即便如此也构成机构的某种责任。

其次，近年来一个重要的政治发展是出现了所谓的公共利益的压力集团，它们在组织和功能上像任何一个压力集团那样，但显然不代表任何特殊利益。在美国，上述运动首先通过共同使命团体（Common Cause）和顾客运动体现出来。^[66]这些组织经常采用的武器是公开和出版对政府的抱怨，但是它们也游说议员和行政机构。^[67]最后，在美国的语境中，这些组织在法院将理所当然地获得成功，但在欧洲各国，建立了很多处理顾

客事务的部门和委员会, 听取各种意见而不必诉诸司法途径。

再次, 与顾客团体的发展紧密相关的是, 欧陆国家建立了很多所谓的“行动组织”或公民自发组织团体 (*Burgerinitiatieven*)。^[68]它们是典型的单一议题的组织, 旨在抗议某个单独的决策或政策, 在成功或受到挫折后解散。这些组织通常既定位于政治官员制定的决策, 也与行政决策有关。随着欧洲很多国家的环境组织转变为绿党, 上述组织越来越制度化。^[69]虽然这些组织中的大多数是“自由主义左派”——生态的、反对核武器的、和平的等——但是也有很多右翼组织, 例如纳税者团体。^[70]

314 利用利益集团来控制官僚机构的一个有趣之处是, 政府培养的组织几乎发展为政府的对立面。在美国向贫穷的宣战中, “有效参与最大化”的信条本来的意思是, 允许与社会项目有关的社区居民影响政策的制定和执行。^[71]它的观念和参与的倡议, 培养了居民的政治能力, 阻止了项目过于官僚主义和繁文缛节。^[72]在英国, 国家卫生服务的重组工作包括了社区卫生委员会的发展, 该委员会防止某个医生垄断服务, 督促更多地考虑社区的意愿。^[73]这些措施及其后续措施强有力地抵制了保守主义对国家卫生服务机构的削减, 促进了工党政府的扩张。^[74]在很多第三世界国家, 政治自主、社会变迁、农村委员会和其他地方性团体不断发展, 它们的目的是提供地方性输入和控制过度的行政。^[75]在上述各种情况下, 政府都拥有积极培育的团体, 作为官僚机构的反对者和一个有趣的, 但并不总是成功的途径, 来保证官僚履行职责。

有助于利益集团控制行政的另一个发展是, 要求培育顾客组织, 这些组织在早期更为自主, 例如美国的维护福利权利组织。这些组织有一段时间曾要求中上层阶级的服务, 例如教育, 但一个更有趣的发展是社会利益的下层阶级成员也建立了自己的组织。这些顾客曾经被社区甚至被自己视为仅仅是要求利益。现在他们的呼声是, 要求提高福利和改善行政官对他们的态度。对老人日益增强的政治动员——“灰色的权力”——有效地给政府施加了压力, 要求提高养老金和改善养老金计划的执行。这些团体很明显不代表宽泛的公众利益, 但是对社会行政却产生了影响。极端地看, 顾客团体甚至能够预期未来的社会服务的管理。例如, 自我管理在公共住宅项目中越来越重要。这种顾客参与模式在北欧非常明显, 它们的参与文化强而有力, 公共项目则较少瑕疵。^[76]对自我管理项目的参与反过来提

供了一些基础，发展其他的社会服务计划，或者促使一些服务私有化，或者普遍地授权给某些团体，这些团体曾经被排除在有效的政治参与过程之外。^[77]

授权顾客团体进行自我管理的一个变形是在教育中融入家长的管理。例如，在芝加哥，对地方学校的不满产生了一种运动，允许家长参与控制学校。^[78]英国1988年《教育改革法案》(the Education Reform Act)为了便于家长的管理，允许学校脱离地方教育权威的控制。北欧尤其是丹麦也给予家长很多对地方学校的权力。类似地，建立“可信任的医院”计划允许雇员和管理委员会握有更大的控制权，尽量削减国家卫生服务机构的层级结构施加的限制。^[79]修改后的这种管理模式被适用于社会福利服务。^[80]

尽管这些组织获得了明显的成功，我们仍然无法乐观地看待它们一揽子解决行政控制问题的能力。约束其效力的因素，和约束压力集团效力的因素一样，更普遍的和主要的原因是，它们必须通过第二或第三方才能实现目标。另外，有些社会组织虽然受惠于顾客团体的形式，获得了短期的成功，但它们缺乏必需的政治和组织能力，来获得持续的成功。最后，从长期看，顾客团体或许被证明与其他压力集团没什么区别。它们可能也代表了特殊的利益，或者更准确地说是顾客问题的特定解决途径，我们或许需要一种新的方式控制那些控制者。

315

控制的政治措施

如果公开措施、组织措施和机构内部纪律措施都被证明不能有效控制行政——或许事实并非如此——那么将需要第二层面的控制。这种控制通过政治机构实行。逻辑是，政治机构视自己为人民的代表，即便它们不是直接选举产生的。它们把自己视为官僚行使的委托权的来源，如果委托权被滥用，它们有权力收回。我们已经讨论了政治机构和官僚机构围绕政策的冲突。^[81]讨论的要点同样适用于这里。所以，这里我们不讨论两种机构在宽泛的意义上控制政策的能力，而是考察它们在特定情况下，即便是事后追溯的情况下控制决策的能力。一些机构拥有类似的权力，但是需要考察在特定的行政或行政不当的情况下使用这些权力的方式。

立法机关 立法机关近年来日益走到了对行政作战的前沿。这种情



况部分由于选民不断的关注，选举代表将民意转化为了行动。另外，行政执行任务的绝对数量，也意味着需要立法机关进行监督。尤其是不断增多的行政法规具有法律的效力，根据立法机关的授权由行政机构加以颁布。立法机关即便不能控制法规的内容，也必须尝试跟踪这些法规。最后，作为行政的领导，政治执行机构把苦恼不堪的官僚机构置于单个议员之下，他们拥有的少数途径之一是代表广泛的公众和国家的地位。^[82]

316 1. 部长责任。在议会制政府中，立法机关对官僚机构最根本的控制机制是确立部长责任。^[83]根据议会制的传统，部长对自己部门中发生的情况负责。^[84]因此，在原则上，他或她必须对部门内公务员的行为有所交代，而无论该公务员是服从了部长的命令还是仅仅进行了合法的自由裁量。下面要讨论的一些立法控制机制，例如质询时间，有助于强化责任意识，但是在议会制政府中，应该在基本的宪法背景下来理解责任。

部长责任渐渐地成为一个简单的虚构。^[85]对于下级公务员给部长的政治前途带来的风险，部长们越来越犹豫。他们虽然必须就那些确定的问题回答议会的质询，但是他们更愿意把政治视线转移到应当受到谴责的公务员身上。公务员不为人所知而部长因为下级的错误对外承担责任的传统原则（尤其在威斯敏斯特体制下），逐渐地只是在口头上受到尊重，在实际上却难以遵守。

议会责任的观念在诸如美国这样的总统制下意义微乎其微。^[86]在多数拉美和非洲的政治体制中，部长或类似任职者不需要像议会制一样对立法机关负责。议会制权力合一的含义是，立法领域的困境也意味着部长效力和执政的终结。立法机关也有很多途径实施监督，这些控制途径在总统制分权框架下却难以实施。另外，总统制下的制度性竞争使得立法控制的实践非常有争议。

2. 基金。基金是立法机关对行政实施控制的一个主要途径。通过基金实行政策性控制的一些问题已经得到了充分讨论。对于控制政策来说，钱袋的权力虽然是一个迟钝的武器，但是却能够成功地对付一个反抗的行政官或机构。虽然我们希望立法机关集会时能做些更有意义的事，但委员会甚至是整个立法机关的实际情况是，议会大军花费了大量的时间在单个机构甚至是单个行政官的琐碎问题上。这种“琐碎的法则”促使议员处理很小一部分预算，因为他们只能理解那些部分，却在匆匆的审查之后通过

了巨额开支。^[87]另外，通常只有那些小事能使选民激动，议员关注那些看起来好像在为选民工作的细节。

立法对预算的参与，有时候被称为“干扰”，但这在美国特别重要。在其他政治制度中，很少允许立法机关在预算中自由地调查官僚机构的财务和行政细节。在美国中央政府以下的层次上，立法机关通过预算干预行政更加明显，以至于仅仅拒绝给某些职位拨款，就可以把那些职位上的人从办公室请出去。对不恰当行政的惩罚，很少是直接的，但是却常常出现对整个机构拨款的削减。这样的预算权力使美国国会和立法机关能够有效地控制官僚机构，而这些控制在议会制更严格的党派纪律下荡然无存。^[88]

然而，即便在议会制下，立法机关也试图对预算，并借此对行政以及官僚机构实行某种控制。在多数情况下，这种控制被缩减为仅仅审查发生的情况，而不能积极地干预开支顺序的形成。^[89]但是在其他制度下，这种控制更为真实和可以预期。更重要的是，立法机关试图恢复自己历史上对公共财务的控制权，而且它们一直在培养分析能力，后者对于任何真正的影响来说都是核心的能力。^[90]20世纪90年代，很多政府面临的赤字危机促使立法监督成为重中之重。^[91]财务权控制行政的另一面能力欠佳，即通过立法权制定秘密的、由于行政行为对个人进行补偿的法律。很多政治制度提供了通过“秘密法案”的途径来加以弥补，但是都没有规定如何惩罚违法的公务员，也没有规定如何从政治上平衡那些提起行政诉讼的公民。此外，这种权力容易被滥用，成为强权议员的个人政治资源。

立法机关通过基金对行政的控制是重要而强大的，但是与很多立法手段一样，它难以被有效地实施。由于其性质，立法机关非常麻烦，而且关注在敏感或高度政治性的情况下行政行为的细节。即便是诸如美国这样的体制——以预算控制的能力为荣——也存在上述情况。越来越重要的宏观经济政策同样意味着，实际的预算控制已经从立法转向了行政和中央银行。^[92]预算变得如此重要（在经济上和政治上），以至于不能允许立法机关利用它来惩罚道德低下和奖励公正无私。

3. 调查。最经常被引用的立法机关控制行政的权力是调查权。调查的范围从立法机关开会的简单问题，到委员会的全面调查，再到立法机关专人调查的制度化。上述种种措施共同依赖于公开修正错误，也可以用来



起草新的法律和矫正原有法律的缺陷。

立法机关调查的最简单的形式是国会质询阶段。实际上在所有的议会制中，议员都有一些途径向政府部长发问。问题可能是关于部长的决策，也可能与部门内的行政有关。在威斯敏斯特体制下尤其如此，部长被认为应该对部门中所有的事负政治责任（起码根据传统），甚至包括下级办事员的行为。质询阶段可以使议员获得信息、为难政府、用当前的行政问题提醒“关注的公众”。然而，对于具体的议题，它除了产生较为广泛的辩论外，很少有所深入。在少数情况下，质询阶段提出的问题能导致辞退某个政府成员，甚至解散整个政府，但这非常少见。国会质询更多地依赖政府行动、行政官或许还有公众，来推动真正的变化。

318 在美国的背景下，最为普遍的立法审查形式是国会委员会的听证。^[93]功能分化的国会委员会，以及次级委员会、专门委员会和临时委员会，提供了扩大的、素质良好的调查机构。20世纪50年代的麦卡锡时期，国会的调查功能最为显著，最近，在调查“用武器换人质”来对付伊朗的问题上，以及在食品和药物管制问题、克林顿政府的各种丑闻等问题上，该功能再次凸显。^[94]尽管这些听证只公布会议概要，但是它们处于对联邦政府的每一个政策领域都进行了大量实质性调查的阴影之下。调查的公开目的是制定法律，但是在实践上，发布信息和详细地调查活动都影响着公共管理的行为。

虽然美国国会及其调查的委员会制度是一个极端的例子，但是别的政治体系也存在类似的措施。德国拥有广泛的功能分化的立法委员会，对行政实施监督。^[95]瑞典的议会（*Riksdag*）也有功能分化的委员会制度，委员会根据宪法拥有不寻常的权力，可以审查内阁会议的全过程。^[96]英国建立了一系列专门的国会委员会，大体上对应着不同的行政机构，是立法监督最近便的工具。^[97]然而，仅仅是存在立法委员会并不意味着它们能有效地监督。挪威的国民议会（*Storting*）也存在着发达的委员会制度，但是监督委员会信誉不高，对自己的工作缺乏兴趣，使得其基本上失去了影响。^[98]另外，国会委员会虽然存在，却没有人员或者其他的工作支持，正如很多国家出现的情况那样，所以很难进入公共管理复杂的决策领域。

我们可以接着列举国会委员会和调查机构的细微差别^[99]，但是基本

的一点是立法调查，它倾向于借助委员会工作，而且通常涉及对特定的政策领域实行监督。这些委员会及其调查普遍拥有某种非常有效的手段来影响行政行为。委员会和行政机构之间的关系将一直持续下去，所以行政机构从长期的运作中受益良多。另外，委员会委员大多是专家，能够长期在委员会任职。不过，委员会和行政机构太过友好也有危险，这就好像行政机构和压力集团之间的关系那样。^[100]

由于兴趣原因，立法调查采取的最后一个措施可以单独来讨论。那就是，监察官（ombudsman）或类似职位的制度化。^[101]虽然它通常被说成是一种神奇的对策，能有效解决行政的和社会的难题，但是这种控制措施也要依赖立法机关的执行。各国监察官的权力有所不同，但普遍都不包括对行政官作出有约束力的裁定的能力，也不包括影响对提起行政诉讼的公民进行赔偿的能力。总之，监察官可以调查、与公务员谈判、向立法机关报告或者提出法案。如果发现进一步行动的理由，立法机关将继续调查下去。监察官制度能为公民提供申述的途径，只有一些体系允许监察官提出一般化的程序建议来防止将来的问题。^[102]

监察官制度通常为斯堪的纳维亚国家采用，但是如下国家（和其他国家一起）也采取了类似的机制，如英国、新西兰、以色列、日本、南斯拉夫、印度、加纳及变革后的波兰和前苏联地区国家。^[103]德国和瑞典设有专门的监察官，处理军事事务以及新兵对军官的大量投诉。加拿大更进一步有一系列“专门的监察官”——监狱监察官、交通监察官、官方语言官员、人权官员、隐私权官员。^[104]一些国家把监察官制度化，保护公民对抗政府对信息资料的垄断。^[105]除此之外，很多美国的州、加拿大的省、澳大利亚的州以及很多国家的地方组织，都采取了形式不同的监察官制度。^[106]即便是官僚机构强大而自主的法国，也于1972年把“联系人”（mediator）办公室制度化，来帮助公民免于强大的官僚机构的侵害。^[107]

上述可以统称为“监察官”制度，但是该职位的功能却有实质的不同。一个主要的区别是独立行动的能力，比如英国的议会特派员在采取行动之前必须得到至少一位议员的请求。^[108]另一个变数是提出法案的能力，比如芬兰监察官有法定权利提出法案。^[109]还有政策的范围问题；一些国家把制度扩大到了囚犯和士兵身上，一些国家则仅仅局限在官僚机构。^[110]

评估监察官制度是困难的。一方面，它为公民提供了一种保护，对政

320

府内部和外部都有益处。它的内部性，正确地说是官方内部处罚讨厌的人，促使监察官获得有效的途径，要求严肃对待他或她的发现。另一方面，由于监察官能对大多数行政机构自由地提出倡议，因而能自由地为“公众”代言，所以在外部公众看来，他们好像一个独立的实体。然而，监察官的任职往往是象征性的，实际的成功还需要很多步骤。最需要帮助的公民很可能根本不清楚监察官何在。成功主要依赖于立法机关是否愿意采取监察官的建议。这种意愿又部分地依赖于监察官的地位、工作制度化程度、处理监察官建议的立法程序。^[111]它也可能依赖于政府期望哪种类型的结果，是赔偿个人还是惩罚行政官。前者容易实现，因为钱的数量通常较少或超额得较少。处罚行政官则比较困难，因为这将不利于官僚机构的士气，反而强化官僚机构内的那些根深蒂固的问题。因此，这种制度有助于个人提起行政诉讼，但是明确地想要改变程序或政策，不太可能成功。

4. 选区服务。立法机关影响行政行为的第四种主要途径是美国所谓的“选区服务”。在爱尔兰，同样的行为被称为“围绕着实施迫害的公务员”（going around persecuting civil servants）。^[112]它的观念是，普通的公民在面对官僚机构时常常感到无能为力，所以寻求一些影响官僚机构的途径。一种解决途径是当选的代表，公民把这个人选到办公室，当然应该从他那里得到某种帮助。所以，公民希望议员花费足够的时间，解决选民与官僚机构打交道时的问题。或许是选民没有及时得到赔偿的资金，或者是地方政府承诺的项目没有兑现。议员能够直接介入，了解发生的情况，促使问题尽快得到纠正。

除了对单个选民提供服务外，议员也能为他们代表的地理区域提供服务，而且与国家的立法者一样，常常成为派往中央政府以下的各级政府的使节。这种角色在美国非常明显，在别处也一样普遍。^[113]所以，法国和比利时的双重委任（*cumul des mandats*）导致国家层次的政客同时也是当选的地方官员。^[114]他们在国家的任职允许他们对公共管理施加压力，为自己的选区提供利益，还可以短期地巡视巴黎的或布鲁塞尔的官僚机构。^[115]

实践中，很多议员发现选区服务是工作表上很重要的一部分，是选民看得清清楚楚的活动，很受选民的欢迎。^[116]这种活动或许是一个有用的

控制途径，但是常常没有效率。它集中于特定的事件，对于公务员的不法行为和设计拙劣的项目等更普遍的问题，立法机关则没有时间形成立法。通过议员在相对琐碎的问题上“压制”官僚，也消耗了很多议员对付官僚的资信。从服务对象的利益看，它作为控制措施普遍受到重视，但从长期看，它延续了而非解决了控制的问题。

5. 审查第二等法律。除了对官僚机构实行全面的监督，立法机关也审查第二等法律——美国政府称“规章”，英国称“法规的手段”——由官僚机构颁布。^[117] 在所有的民主政体中，官僚机构（以部长的名义行为）都被授予某种实质性权力来颁布有约束力的规则，前提是这些规则与立法机关在法律中表达的意愿相一致。立法机关的问题是监督官僚机构制定的大量第二等法律，撤销它们认为破坏立法机关意图的决策。^[118]

为了保证立法机关了解官僚机构制定规则的活动，一个办法是要求报告对立法机关来说敏感的规则。例如，美国国会从机制上确立了“立法机关的否决权”，要求向立法机关报告，立法机关对特定的规则有否决权。该程序不具有宪法性质，但它是确保立法监督和控制第二等法律的机制。^[119] 为了保证其效力，该制度规定由一个官员专门审查报告提出的法规。

在确保立法控制上，虽然只有少数国家发展到了美国的程度，但是大多数国家都设立了审查机制。它主要通过国会委员会进行——例如，英国下院有一个常设委员会处理各种法规。当然，仅仅审查官僚机构做了什么，对于真正的控制来说还不够。但是，真正的控制需要政府的参与，而在政府一直负责颁布的法规中，有一些正是国会所讨厌的。于是，对第二等法律的控制成为一个更严格的政治问题，而不是维护立法特权和法律统一的问题。

6. 事后审计（post-audit）。立法权力控制行政的最后一个途径是政府财务的事后审计。^[120] 立法机关在拨款过程中拥有权力，在拨付资金后也可以发挥监督功能。在美国，总审计局由国会创设，负责向国会报告行政机构不适当地使用公共资金的问题。^[121] 无数的审计机构，例如德国的审计署（*Bundesrechnungshof*）、意大利的审计庭（*Corte di Conti*）都要向国会报告。法国的审计法院是一个例外，通过招募和人事安排与官僚机构相关联，通过正式结构又与共和国总统相关。^[122] 英国的事后审计功能越来越受到财政部而非国会的支配，但是1983年全国预算办公室的建立

以及专门委员会更活跃的角色，在某种意义上又把该功能退回了国会。^[123]另外，英格兰和威尔士建立了审计委员会来审计地方政府的财务。

事后审计的概念相当简单。立法机关为特定目的拨款，因此必须确保为了拨款的目的而使用开支。在一些政治制度中，这种功能为分权的观念所维护，在其他制度中，它仅仅是为了保障公共财政不为非法要求所损害。无论在什么情况下，实际开支都需要同法定开支相比较，任何矛盾之处都要记录在案。根据处理问题的具体制度，部长或公务员应当对任何出入承担个人责任。

322 如果政府的账簿像老爷爷放在楼上的旧账本一样，那么作为立法机关控制官僚机构公共开支的途径——事后审计制度是极为合理的。它仍然是控制所发生情况的一个有效途径，但是随着政府财政在各种购买项目和财政安排上越来越复杂，它的效力有所降低。政府项目不再以年度拨款为基础计算。建造一座大坝或者一艘航空母舰需要太长时间，所以每年的资金拨款将储存起来，若干年后被完全合法地支出。此时，分配资金的最初目标或恰当的目标可能已经过时，或者功能的运行成本已经变得低廉，所以储备的基金也将发生变化。五角大楼曾经计算过，即便国会削减越战的开支，它也有足够的储备基金来支持几个月的军事冲突。

除了资金可能滞留在预算储备中以外，还有大量的公共资金在秘密的渠道里流通。随着政府第三方的增长，财政责任问题实际上更加突出。其中一些问题仅仅涉及是否有能力跟踪现金流通过复杂的渠道到达最后的目标。为了给公共机制提供更大的灵活性，政府建立了一系列基金计划——信任基金、公共法人公司、交易基金等。这样的灵活性促使跟踪和控制基金更加困难。

另一些问题可能比较概念化，涉及公共部门和私人部门在审计和责任标准上的差异。即，随着公共部门越来越受到私人部门管理观念的支配，私人部门不那么负责的标准也将扩及公共部门。

一个更加灰色的区域是对效率或“金钱价值”的审计兴趣日深。^[124]审计机构不只是关注开支的合法性，诸如总审计局那样的审计机构对产出也越来越感兴趣。^[125]类似地，英国新建立的全国审计办公室在传统的财政审计之外，还关注“投入评估”的可能性。^[126]这种趋势在瑞典最为突出，那里一些机构不仅监督效率，还成立了新的机构为更有效率的政府制

定程序。^[127]这些机构虽然有良好的目标，但是界定输出的基本问题——也包括输入——促使效率的评估成为政府最大的难题。

从输入预算到输出预算的转变，预算得到增加或被限制，加剧了强化赤字责任的问题。资金发放不再有预定的目标，决定资金使用是否恰当，依赖于是否真正提供了所承诺的输出。现代政府财政促使审计工作更加困难，立法机关理解审计官的发现也同样困难。除了明显不当的拨款，立法机关必须应对很多法律 and 政策的灰色区域，导致很难进行控制。

7. 小结。立法机关控制行政的有效而重要的途径，受到许多问题的困扰，这些问题在我们谈论立法机关和官僚机构相对的决策力量时就已经提到。各种途径依赖于立法机关行动上的配合，这并不总是现成的。另外，即便采取这种行动，也很可能由于现实中的委员会以及咄咄逼人的行政破坏活动而被取消。同样，立法机构越来越难以适应现代政府所需的工作量，所以把立法权委托给行政机构对政府来说更有效率。最后，跟踪官僚机构及其活动这样花费时间的、辛劳的、普遍乏味的工作，也不能提高议员的政治权力基础。除了极少数问题能够吸引公众和受到政治上的欢迎，大多数监督工作都不太有利于议员的前途。 323

但是，立法控制有两个主要的资源。第一，重要的资源是立法机关的价值结构——在某种意义上为美国国会的特定委员会和德国联邦议会（*Bundestag*）所拥有——它非常重视跟踪官僚机构。^[128]这些价值观对议员的再次当选很难提供帮助，但是它们对于有效的控制却至关重要。第二，随着政策制定权转移给官僚和政治执行者，立法机关的角色也逐渐转化为监督者。它们拥有更多有效的时间和精力，来查找问题和处罚违法者。事实上，鉴于工业社会中政策的技术性复杂程度加深，这或许是立法机关在公共政策中产生影响的最高效的途径。

执行者（the executive）政府的组织章程可能给人的印象是，在控制公共官僚机构的工作方面，政治的执行分支处于最佳的位置。权力级别和控制都已经在组织章程中明文规定，所需要的只是运用该权力的意愿。如果我们仅仅看到了正式的结构，情况或许如此。但在实践中，强化执行者对官僚机构的权威却着实困难。公务员制度和人事安排的一些内容往往阻止政治执行者获得行政官的服务以及可能采用的行政官的建议。很多立法机构都感到，自己面临这样的难题——可能还很准确——控制执行者的最

佳途径，就是控制他们领导官僚机构的权力空间。因此，执行者控制官僚机构的能力——他常常作为政府分支机构运作——被大大削减。另外，正如组织的经理并不想曝光组织内的任何问题一样，政治执行者也不愿意纠正——以及曝光——政府中的不当行为。在内阁制政府中，政治执行者在理论上对部门中发生的一切承担政治责任，他可能也不会从政治上被建议提出官僚机构的错误行为。^[129]

324 由于执行分支没有能力雇用、提升、调动、解雇他或她想要或想处理的人，所以一些不太公开的控制开始发挥作用。上面已经提到，通过预算过程的运作能提供一些控制途径，当然，更激烈的执行者也可以用财政权如扣押来控制官僚机构。上述种种途径构成一系列比较迟钝的措施，无法应付急需，还不能立即采用。如果需要对付固执的个人或固有的行政问题，上述措施将无能为力。

1. 个人权力。在不同的政治制度中，执行者对付官僚机构的权力各有不同。主要的差异在于任命和撤换官员的能力，在机构间调动雇员的能力，增加或减少个人助理的能力以及使用执行权威重组政府的能力。关于任命的能力，上面已经讨论了一些情况。美国总统有能力在执行部门中任命大约 3 000 人，不经参议院的同意可以撤掉其中的大多数，还能任命自己的私人助理，这些权力即便受到惯例和程序控制的约束，也是重要的权力。^[130]跟英国首相相比，美国总统的上述权力非常突出，英国首相拥有相对小的任命权，首相的部长们对为其服务的常任秘书和公务员只能够使用有限的权力。虽然撒切尔政府在某种程度上加强了任命权，但是与法国、比利时和德国的部长选择自己的直接下属或类似任职的能力相比，仍然非常薄弱。^[131]但是，英国政府做了很多努力，试图使更多任命政治化。^[132]同样，很多欠发达国家——尤其是拉丁美洲国家——在形式上没有真正的公务员制度，以至于新政府能广泛地选择高级公务员和顾问。^[133]极权主义或权威主义体系对人事控制非常严格，能够轻易地撤换、降级或重新任命那些曾被认为政治上不可靠的人。^[134]

2. 调查。执行者还有能力控制对行政活动的调查。当国会中存在令人困扰的问题，足以驱动执行程序时，立法机关可能会提起调查。调查通常在内部进行，事实上很多行政部门设立了专门机构，与不间断的调查和审查打交道。军方可能是这方面最有名的例子，设有诸如总检查官这样的

机制，控制行政和服务的效率。美国的大众政府现在也采用了总检查官的措施，监控执行者的行政管理工作。^[135]同样，在法国行政制度中，检查官职位渊源于古老的传统，现在也成为普遍的特征。^[136]这些检查官大多是财政上的，但是最近扩大到了诸如社会服务等领域来强调他们的重要性。

在别的国家，设立检查官还有特定的重要功能，例如英国一系列高级检查官（H. M. Inspectors of Schools）。事实上，英国行政改革的一个反应是设立了许多新的检查官职位，用来监督政府的活动和评论，纠正个别的和普遍的错误。^[137]由于公共部门检查官的工作不完全是调查，所以它必然涉及实质性地探究法律的正确执行，尤其是财经方面的法律。 325

最后，很多政治执行者，这里主要指议会制下的部长，可能提出调查的问题和程序，仅仅因为他们关注自己部门的功能。但是，正如官僚机构那样，一个“花钱的部长”有很强的动力掩饰自己执行中违规的问题而安然无事。行政调查也可能被更高级的执行者提起，例如总统和首相，结果通常是普遍地调查行政机构。在美国，布朗诺委员会（the Brownlow Commission）和两个胡佛委员会是由行政提起、彻底审查行政的机构和程序的例子。^[138]在英国，诸如富尔顿和布劳顿这样的委员会也参与广泛地调查行政的基本结构和程序，而且建议改革清除许多建制^[139]，正如格拉斯哥委员会（the Glasco Commission）、兰博委员会（the Lambert Commission）、最近加拿大的麦克唐纳委员会（the Macdonald Commission）以及澳大利亚官僚机构改革中一系列的委员会所做的那样^[140]。执行分支对公共行政的调查倡议往往由丑闻和危机引起。所以调查并不深入和彻底。即便是社会对官僚机构和良好的行政一直非常尊敬，重大的丑闻通常也将导致大规模地调查行政机关。

3. 重组。赋予执行分支的一个重要权力是重组政府。这项权力不完全是执行权，立法机关很多时候有同样或类似的权力。立法机关可能帮助改变组织章程，然后静观其变，执行分支则有机会在新的班子下工作。因此，诸如富兰克林·罗斯福这样积极的执行者能影响广义的重组，并且利用它为自己的目标服务。^[141]大多数时候，政府很难充分预期重组的结果，例如20世纪60和70年代英国政府重组时的情况，20世纪80年代英国激进改革时期尤其如此。^[142]但是，执行分支仍然有机会推进改革的

效果。

重组被用来控制未来执行者的行为，因此，也能用来控制未来的行政。重组——如果这不是一个过于软弱的词——例如工业的国家化使得任何未来的执行者都难以推翻原来的行政机关制定的经济政策。原因很简单，每一次选举后不可能都国有化和重新私有化，所以国有化一旦确定，将持续下去。同样，当政府活动彼此脱节以及去政治化（depoliticized），诸如“准非政府组织”（quangos）之类半自主的机构成为替代机制，后来的执行者如果在公共政策上不表现出强硬的党派特征，将难以改变上述结构。^[143]虽然那些去政治化的机构相比政府内的组织，对人民不那么负责，但很多公民却似乎很喜欢它们。因为去政治化的机构显得有些商业的效率，超越了政府的政治斗争，所以看起来好像管理良好。由于公众喜欢这种组织形式，“彼此脱节”的事实上也随之被“掩盖”起来。

重组对于行政控制也很重要。很多中央政府及其下级组织已经较程度地去政治化，彼此脱钩，政治决策司法化。大量任命的使团、委员会、机构和其他团体的存在，许多永久性的或长期的办公室，都用来防止政治执行者真正地控制管理工作，这些将严重削弱执行者的控制能力。他或她像德国的洛伊斯塔特总统那样，成为一个谈判者而非命令者。^[144]独立机构的合法性众所周知，但是也应当考虑其潜在的后果。执行者由于政府中实际发生的一切而受到谴责，那么他们当然希望对发生的事实能实施控制，相应地，也希望将尽可能多的功能纳入自己的机构。这么做也不能保证他们成功地进行控制，而不过是给予他们一个可以努力的结构性平台。即便是执行者能够控制行政机构，也可以进行重组，促使它们与执行者更加一致，这正如减少传统部门下独立的经济就业办公室的功能的情况。^[145]这里，成功同样是没有保障的，但是有可能提高对官僚机构行为的影响力。

虽然重组的理由多而且非常实际，我们还是必须记住这样的活动也不过是象征性的。^[146]可能的情况是，由于顾客集团或立法机关的权力，政府不可能有效地控制官僚机构。这种背景下的重组或许能证明首席执行官的权力以及他或她的政治支持者，或许将获得更大的服从。另外，通过改变权威模式和沟通渠道，重组即便没有提高政府决策的效率，也可能改变政策的方向。^[147]

4. 财政权。执行者可能通过财政权努力控制官僚机构。在多数政治制度中,预算是执行机关的功能和执行机关的文件。立法机关确实参与最后的决定,但是在议会制下,这种功能常常跟一个橡皮图章差不多。立法机关往往缺乏人力和时间彻底审理预算,也缺乏更改单个项目的权力。因此,执行者有机会公开地报答朋友和惩罚敌人。这种权力的实践,可能通过政府向某个友好的政客的选区作出承诺,或是对友好的利益集团的税收让步。

执行者运用财政权的实际效果更为有限。首先,这些权力并不总是敏感的或灵活的。很难通过预算惩罚一个行政官,有时甚至是一个机构。因为这样将意味着减少或撤销对更大的行政单位的拨款,而那樣的行政单位恰恰可能是执行者寄予希望的政策领域,他们可能希望那里活动更多而非更少。另外,即便执行者的财政权更加敏感些,行政机构的政治基础也令执行者不可能真的削减其拨款。诸如授予美国各州州长以及向总统建议的法定否决权,将有助于强化执行者的财政权。^[148]而根据这种权力,削减的选择将更加明确,也将实现对特定政策和行政官的某种真正的影响。

执行者还受限于控制预算过程的许多行为主体的能力。例如,英国的首相可能发现难以控制财政部的行动,正如其他的执行者难以控制经济、财政计划者或中央银行的行动。^[149]因此,财政部长及同行获得了预算方面实质的制度性权力,首席行政官却难以或不可能介入其过程,如果这种介入看上去是由政治驱动时尤其如此。例如,德国需要特定的内阁多数才能推翻财政部长的一项决策。^[150]而且,财政部的专业知识使政治介入显得颇不明智。首席执行官确实能够对财政部的行动产生政治影响,但是这种影响通常无法转化为对预算的控制,所以首席执行官运用财政权的能力大小,依赖于获得财政官员的忠诚和服从的能力。

美国总统的一项财政权力是扣押,这在多数政治制度中仅仅是隐含的授权。在1974年《国会预算和扣押控制法案》(the Congressional Budget and Impoundment Control Act)下,总统减少国会拨款的权力非常有限。如果总统希望取消一项拨款——通过复议(a rescission)——他必须在45天内获得国会两院的同意,否则拨款将继续。但是,如果总统仅仅希望延误一项开支——延期——那么只要国会的一个院不反对,总统的愿望就能实现。这些开支上的权力,甚至包括国会可能的否决权,促使总统实质上独立控制开支和优先顺序。这些权力在议会制下有些不切题,因为议会制

度的执行分支产生于立法机关，议会中还存在党派纪律。即便如此，议会制下的执行者也希望确保控制执行预算的能力。

5. 部长顾问及内阁。在一些政治制度中，部长面对他们的公务员时显得非常孤单。有些国家，尤其是英国和威斯敏斯特体系的国家，部长在办公室里的支持者非常少。即便在某个大的政府部门中，也只有五六个政治任命（一名部长、几个大臣、一个议会私人秘书）。^[151]同样在德国，设立议会国务秘书这样下级官员的职位产生了重大的政治争议，辩论提出部长既然拥有合格而忠诚的公务员，为什么还需要这样的人。^[152]有的政治制度允许部长任命顾问班子——在法国或别的国家称为办公厅（*cabinet*）——并且把这些官员的名字放入公共雇员薪水册上。即便是威斯敏斯特体系，也增设了私人顾问和相当于办公厅的功能来辅佐部长们。^[153]

328 无论公务员多么合格与忠诚，部长都感觉到，他们需要的那种帮助不是公务员能够或者应该给予的。在主要依赖公务员吸纳输入的制度中，部长也希望建议部分地来自于独立的政策建议机构。^[154]这是在输入的层次上控制现代民主制中的官僚机构，而且不乏为一个重要的控制。无论通过直接发布第二等法律，还是通过为国会起草第一等法律，现代民主制下的政策大多由执行部门产生。因此，一个部长拥有可靠地提供建议的顾问无疑会有帮助，这些建议来自同一政治阵线，既有政治含量又有技术含量。

部长办公厅的设置也有助于政府的输出。为数不多的部长无法控制部门中大量的执行活动。部长办公厅一打左右的成员当然也无法监督和控制部门的所有活动，但是他们比数量有限的部长却有更多的机会。另外，如果办公厅招募的人员是基于能力和培训选拔的，例如，根据管理和财经方面的能力而非根据其政治可靠性，那么政治领袖有机会提高官僚机构服从的程度。

在需要为政治执行者提供额外的建议和支持方面，首席执行官是一个特例。^[155]他们通常所需要的帮助，不仅用于控制官僚机构，还要控制和协调政府中的其他成员。作为控制官僚的途径，首席执行官建立了自己的官僚机构，对应于并监督着政府的其余部分。该机构的成员普遍效忠于执行者本人，所以他们能提供首席执行官需要的执行建议和帮助。

6. 小结。除了政府的正式地位外, 执行者对付官僚机构的权力, 在某种意义上颇受制约。例如, 行政机构的内部纪律虽然有助于增强责任, 但是将带来执行分支的政治风险。另外, 19 世纪和 20 世纪的很多改革缩减了执行者控制组织机构的大量选择。因此, 执行者虽然保留了一些权力, 但是他们都难以敏锐地区分整个机构、单独的行政官甚至是对顾客的影响。执行者所处的强势位置可以概括为, 在政策上与官僚机构谈判要求后者服从, 根据程序而很少根据职位命令他们服从。

司法官 对官僚机构的最后一个制度性约束是法律体系。我们已经强调, 官僚机构是一个主要的政策制定者, 也是处理对政府提出的要求的一个主要的司法官。这是很关键的, 也因此对该权力的实践能够进行法律的制约。事实上, 所有的政治制度为公民提供了途径, 可以挑战行政活动以及行政制定的政府政策。即便欧洲共同体常常由于其遥远而不受控制的官僚机构受到批评, 它也可以在法庭上对质。^[156] 这里, 对官僚机构应用司法权的程度和性质上的重要差异, 对于理解行政的司法控制尤其关键。 329

在西方和源于西方的法律体系中, 第一个主要的差异在于, 拥有独立的行政法院制度还是依赖普通法院处理行政案件。但是这种差异并不是完全清晰的。即便是采用普通法院处理行政事务的法律体系 (例如美国、英国和英国前殖民地), 在其行政机构内独立的行政裁判所, 也举行了大量的行政听证。^[157] 起码在卷宗的意义上, 那些案例的数量远远超过了普通法庭。而且, 这些制度倾向于设立独立的行政法的实体, 处理诸如正当的行政程序、行政官的权利与义务等类问题, 甚至包括普通法院审理的案例。最后, 即便在采用普通法院的国家, 也有专门法庭处理纯粹的行政案件, 特别是税收问题。除了上述三种需要注意的情况以外, 以下国家之间存在着差异, 如英国、丹麦和挪威均采用了普通法院, 而法国、德国和瑞典 (还有别的国家) 则采用了行政法院处理行政事务。为了进入普通法院, 一个案件通常需要具备普通法案件的成立条件——在美国, 需要涉及宪法问题或侵害了所保障的权利, 诸如正当程序或平等保护。这种限制使得行政案件的成立非常困难, 比那些采用制度对待严重行政违法行为的国家还难。

一般的行政法院模式可以由法国来代表, 它的一系列行政法院大体平行于普通法院系统。法国行政法院享有终审权。^[158] 法院的法官通常是以前的行政官或者起码是法国行政法院作为行政官来培训的学员。因此, 作

为法官的角色，他们拥有专门的知识，也产生了在冲突中倾向于行政官的问题。法院有权力撤销行政行为，为受到行政行为侵害的个人提供申诉的机会——有时候申诉被严厉的行政官驳回。他们也能惩罚违法的公务员，甚至从办公室辞退某个人。

行政法有效的法律保护确实重要，但是在公民由于不正确的行政行为而寻求救济时，行政法也设置了突出的障碍。司法过程是法律性的，在拥有独立行政法院的制度下也是如此，因此该过程涉及关于程序和形式的专业知识，这只有律师才能提供。因此，请律师的成本——哪怕在某些制度下公民胜诉后获得了赔偿——是公民的一个障碍。同样，行政诉讼必须严重到能够进行辩护，而非仅仅投诉行政态度粗鲁或拖沓，却没有产生对个人和财产的损害。作为控制不法行为的一个世俗和有效的措施，行政法的功能由于上述要求受到了限制。

330 最后，行政法大多作为事后控制发挥作用。它一般只能申诉侵害或撤销行为，仅仅在少数情况下才能命令行政官或机构采取行动。结果，它对官僚机构发挥着负面的控制。除了行政法本身能够制约官僚机构外，该控制还受到如下局限，即大多数程序的复杂性、过程的迟缓（法国行政学院有数年的积压）以及有效救济的负面作用。

伦理的约束

强化行政职责的最后途径——也是弗里德里希所主张的——是伦理的控制。^[159]我们用它指官僚机构和官僚个人内部形成的机制，用以建立“为公共利益”服务的行政。无疑，这是可达到的最经济的控制形式，最终的也是最有效的形式，因为它能防止行政冤案，而非仅仅事后纠正。即便是前面简要谈到的制度化控制形式比我们想象的还有效，缺乏为公共服务的义务感——或者更准确地说，为公民个人服务的积极义务感——将无法约束他们正确地工作。如果普遍持有为公共服务的义务感——像我们事实上所认为的那样——将几乎不需要采用制度化机制，他们中的任何一个人都能胜任该工作。

即便考虑到投诉官僚的数量，行政实践的现状看起来似乎并不是那么糟糕，官僚的不法行为也并非层出不穷。如果把投诉的数量与决策和行动

的数量相比,平均地看,似乎大多数公务员体系的工作是合格的。尽管我们仍然需要制度化机制处理反常情况,但是,对政府违法和不道德行为的主要意见根源于政治官员,而非职业公务员。

应当指出,所有的行政体系并不需要——它们也没有——同样的关于公共官员职责的价值观。伊克曼(Ilchman)曾说,在人民的预期和行政官的行为之间需要有一致的角色。^[160]一些实证研究调查了价值一致性的程度,结果各不相同。发展中国家看上去价值差异最大,其中一些公务员接受了西方的责任观念,其他很多人对政府的理解却颇不相同。^[161]普适主义和平等观念,在西方受到高度赞扬,成为针对官僚机构的很多意见的思想基础,在非西方世界却少有支持者。事实上,根据上述价值观制定决策的行政官遇到的困难,与西方世界的行政官根据派别成员资格或种族进行决策遇到的困难,是一样的。换言之,责任问题和行政文化都是因国家而异,基本的考虑应当是行政官按照公民的期望行为。

这里先不必为高尚的行政价值唱赞歌。如何通过伦理约束提高行政责任?从短期来看,恐怕无能为力。如上所述,多数政治制度拥有精心构建的官僚机构观念,而且在多数政治制度中,这个观念通常并不积极。^[162]由于公共管理规模和成本的上升,官僚机构的观念更加不讨人喜欢。因此,良好的行政价值的培育工程通常不是从宏观的外部产生,而必然是从内部产生。这么做对于公务员的精英群体相对容易,因为公务员精英通常具有强烈的集体精神,即指导社会的责任感以及优越的社会地位。^[163]在普通的公共雇员中,这么做却相当困难,因为他们跟私人部门中的雇员几乎没什么不同,而对私人雇员却不会要求为公共服务和忠诚。我们并不认为,为公共事务挑选的人比起私人雇用的员工更好些或更差些;主要的差异在于工作的要求和预期。如果一个私人企业的雇员没有使顾客满意,结果将依赖于顾客以后的行为。如果一个公共雇员没有使顾客满意,这将毫不夸张地成为一个联邦案件。

大幅度提高公务员的薪水和福利,虽然遭到很多文章的谴责,却能够从内部有效地控制官僚机构。较高的薪酬水平能促使公共服务成为一个稳定而有回报的就业职位,他们也将对职务需求给予实质的回报。较高的薪酬水平还能招募更多有能力的人到公共服务中,低廉的报酬肯定无法吸引人才的进入。20世纪80年代到90年代甚至更后来的时期,随着提高公



务员薪酬的趋势在很多国家复兴，被公共部门吸引和留下的人员的素质有明显提高。^[164]我们还没有看到这对于留任公务员的行为将发生什么影响，不过士气普遍低迷似乎意味着效果很不令人乐观。^[165]

在提高公共部门薪酬中的某些偶然因素——公共雇员的团结——对于提高公共服务的士气和标准，可能发挥较大的作用。团结将促使公务员的工作更专业化，正如较高的薪酬吸引了更合格的人员。这对于美国或澳大利亚这样的社会特别重要，因为它们不重视官僚机构，官僚也不享有西欧或加拿大的同行那样较高的社会地位。但是，一个可能的片面的后果是，促使公共服务完全成为一个专业，更加脱离社会。不过也存在着相反的趋势。公共服务不断政治化，更多国家公开行政工作以保证政治义务，促使公共服务与社会紧密相联。随着选举的胜利者把更多的支持者带入政府，公共服务也将更密切地反映公众的价值变化。

332 伦理控制是官僚机构的根本性控制。它低廉、可靠、在伤害之前发挥作用而非仅仅事后提供惩罚或赔偿。多数社会事实上已经幸运地拥有这种高水平的控制形式并发挥着作用，以至于不必频频采用上述制度化机制。即便采用已有的一些控制机制，如果大多数公共雇员没有接受其价值伦理，也将不可能发挥作用。

控制的边界

除了一般的行政责任和控制的问題，还需要关注一些更特定的问題。在这些问題中，公共控制和责任的传统机制由于其局限，常常被滥用。而且，滥用不再是反常情况，所以需要进一步思考甚至重新定义，考察有关机构是否遵循了传统的官僚机构的责任观念。此外，政府及雇员为了应对变化的政治和经济需求，进行了很多改革，也产生了新的、困难的控制问題。

专业

一个常见的行政控制的边界是公共管理内部存在专业雇员。差不多根

据定义就可以知道，一种专业拥有一类内部化的价值结构，这在前面被认为是公务员的最终控制。这些价值结构，由于专业本身被传播、教诲以及监督，把顾客的利益置于操作者之上，在处理顾客的利益和隐私时规定了严格的优先顺序。^[166]这里的问题是，专业价值常常与专业人员为之工作的机构价值相互冲突。一个常见的例子是在政府研究机构工作的科学家。科学专业的一个伦理是信息和观念的自由流通。^[167]但是如果在政府保密部门工作的话，观念的自由流通恰恰是不允许的。同样的道理，公共机构雇用的医生坚持自己对病人的首要责任，这个信念却与公共机构治疗标准的需要相矛盾。^[168]类似冲突的清单还有很多，但基本要点已经非常清楚。专业的价值可能与公共职务的要求相互矛盾。公共机构需要雇用专业人员，所以双方的价值必须进行某种协调。在此，正常的控制和责任程序无法适用。

当公共服务被定义为一种专门职业时，出现了控制专业化的特殊问题。今天，美国出现了越来越多的公共服务院校，这些院校的毕业生把自己视为专业人员，尤其是法律和社会工作方面的毕业生，而且拥有与其他职业一样的内部价值体系。^[169]在别的国家，例如法国的行政学院，专业化的历史更长。因此，控制的困难在于，专业的自我界定促使公务员更加抵制来自政治性机构的“外行”的控制。通过培训和关注顾客或“公共利益”，公务员可能认为他或她知道得最多。^[170]

自治与半自治机构

政府目前利用广泛的自治与半自治机构提供公共服务。我们在前面已经指出，各种代理机构、准非政府组织以及许多类似机构，是基于经济效率获得的正当性。过去的公共法人公司就是如此，它的一个主要假设是，这些没有直接控制的组织将根据经济标准和工作表现决策，而不会把政治考虑作为决策基础。另一方面，这些组织产生了新的责任问题。^[171]

公共法人公司产生的控制问题似乎最少，毕竟，它们公开全部利益或损失（通常是后者），以至于人们一眼就可以看到它们的管理状况。然而，这些公司在实践中却不是那么轻松。首先，对一个公共法人公司而言，营利只是一个目标，而且可能不是一个非常重要的目标。如果是营利性行

为，利润是我们关注的全部，那企业将是私人的。以公共交通为例，它的种种目标，如提供廉价快速的交通，减少路上的汽车数量，分配交通堵塞的高峰时间、重新发展衰退的区域等诸如此类，都与利润的目标相互冲突。因此，评估公共法人公司的管理应考虑得更多，而非仅仅是看年终的平衡表。

对于从直接政治控制中“脱钩”的公共法人公司，控制的难题是类似的。^[172]一个普遍的治理上述组织的方式是，拥有一个独立的或半独立的指导者委员会，成员来自于正式的执行权威。^[173]传统的层级管理虽然没有控制的万灵药，但是至少与政治权威有联系。一个机构或公共法人公司的前提是独立于上述控制，所以能够就其发展进行独立的、管理的决策。这使得机构在职位上属于政治实体，但与政治领袖和政治指导的联系却很有限。^[174]对于管理者和公众来说，这样的职位或许有些尴尬。对于无法或几乎无法控制的行为还需要负责的政治领袖来说，这个位置同样尴尬。

334 在发展中国家，公共法人公司的责任问题实际上特别重要，因为它们对于经济发展战略具有核心作用。这些相对贫穷的国家也能为公共雇员提供很多优越的位置。这说明政治领袖在任命官员时需要平衡政治和技术标准。^[175]拉美的工业国有化（墨西哥的国有石油公司、委内瑞拉的石油产业、委内瑞拉的原油公司）和亚洲新兴的工业化国家获得了巨大的成功，但是总的来说，这些国家的管理太强调政治标准而非经济标准。这种模式有助于建立政治联盟，但不利于促进更繁荣的社会经济发展。^[176]

合同与第三方政府

工业国有化国家遇到的经济和管理问题促使许多国家对大量的工业进行私有化。^[177]总之，工业国有化和直接提供服务被各种合同的和第三方的机制所代替，这些机制涉及公共部门和私有部门的相互作用。^[178]从经济的角度来看，这些机制的变化或许会受到欢迎，但是它们也提出了管理上的挑战。这些挑战在控制和责任方面非常明显，需要从本质上重新思考政府提供服务的途径。

契约政府常常出现难以控制政治官员的问题。^[179]只要在公共部门内

部出现个人执行项目，必然对之实行相当多的层级控制。同样，相比私人部门雇员尤其是为“营利”机构工作的员工，公共雇员的价值观更可能服从“公共利益”。^[180]另外，相比复杂的合同式或伙伴型的安排，公共部门的执行最终将更为直接。因此，即便其他都相同，公共部门也更易于被监督。

监督政府合同的困难普遍出现在从私有部门采购物资和服务中——特别是国防采购。^[181]美国国防采购中发生的无数可怕的故事，多过任何一个国家，美国建立的国防规模也使明显的管理不善达到了极致。国防采购的困难，源于它是可预期的，只需要合同方生产新型武器系统即可。除此之外，诸如飞机等大型系统的提供商数量有限。政府也愿意在采购中保留少数大型合同伙伴，以便拥有将来所需要的武器以及现有武器的备用零部件，所以许多达成的妥协不过是“老相好的交易”。上述种种，并非偶尔出现在国防合同中“骗人的浪费和滥用”的借口，而是难以实行严格控制的理由。

还应当指出，政府合同中出现的多数问题来自于私有部门的不道德行为，而非公共部门的腐败。^[182]诚然，政府机构与私有部门订立合同，就应该尽其所能监督合同，确保没有滥用公共资金，但这显然不是如下问题，即，如果我们像对公共部门那样吹毛求疵，那么私有部门还能否存在。公共合同的监督者确实偶尔会出现不称职的情况，但总的来看不属于腐败或不法行为。

335

工会

公共雇员的工会对公共服务带来积极作用的同时，也产生了一些控制问题。公共雇员除了受到官僚机构规定的保护外，很多人现在也从工会中获得保护。同样，很多企业雇员不仅至少受到行政程序的保护，还更多地受到工会的保护。这些模式在现代社会中越来越普遍。在当今社会，管理和政府关注的核心是个人权利，它们促使公共管理者的工作难度增大。在遵守雇用、解雇和调动员工的公务员规则与工会规则时，存在程序性问题。这意味着，按照经理喜欢的方式操纵员工的难度变得很大。另外，在重要的服务诸如警察、消防和卫生方面，公共雇员都能以罢工相威胁，因

此必须把雇员当成群体来对待。在大多数企业中，如果出现罢工，在相当长的时间内，工人不工作，企业不开工，仅此而已。但不同的是，公共管理者和政治官员却必须在压力之下找到解决纠纷的方案——通常必须对工会的要求让步。虽然像保洁工那样的工作的地位比较低，但他们对社会的重要性却很大，所以他们能获得类似于公共部门的医生的谈判地位。所以，由于工会的原因，政治体系存在着对预算以及人事政策失控的风险。^[183]

政治结构

国家的政治结构对于控制公共行政也提出了重要的难题。对于行政控制的边界而言，联邦主义可能是最明显的结构因素。联邦主义的安排不必像德国或欧共体那么极端，它们的中央政府有太多项目需要各州或成员国来执行，但是，即便不那么极端的联邦主义，也有一些项目需要更下级的行政官来做。^[184]例如，美国多数联邦社会福利法由国家雇员和地方政府执行，多数联邦教育法也是如此。它的意义很简单，即联邦政府的控制减弱了。因此，它主要保留了从项目撤回联邦资金这一滞后的权力。在里根的“新联邦主义”中，传统上详细分类的项目被转化为一股脑的承诺，这更加削弱了控制能力，监督联邦资金的使用也更加困难。由于资金是一揽子提供的，很难监督哪些服务使用了哪部分资金，所以，各州能对联邦项目施加自己的优先顺序。重新排列优先顺序也是一个项目意图，使政治能为公众所理解，但是也增加了财政责任和控制的难度。

在行政控制的边界上，一个结构性变化是决策机构和执行机构的区分，这在瑞典存在了很长时间，还被英国、荷兰和新西兰等许多国家效仿。^[185]在这种体制中，部长对决策负责，委员会对执行决策负责。控制现实状况的较大的难度，与仅仅控制字面上政策的难度，也相互区分。

区分政策和执行导致的变化之一是，政府越来越依赖非政府行为主体提供公共服务。共同执行公共项目的人，既有间接在政府任职的人，也确实包括政府以外的雇员。^[186]在这方面，我们已经强调了政府的现金流产生的财政问题。当审计权威或责任等不如金钱那样有形的因素时，问题更为严重。随着相关行为主体不再是全国政府的下级组织而是非营利机构、商务或利益集团，问题将进一步增多。对那些希望对政府采用目标控制的



人来说，不幸的是，上述提供服务的方法一天比一天普遍。

文化

我们已经列举了文化中的各种变量，它们影响着官僚执行政策的成功与失败。^[187]在控制官僚方面，我们或许应该记住上述变量。主要的意图是，一些政治制度和文化缺乏对公共道德和正确行政的伦理义务，而这些义务对控制至关重要。事实上，很多人认为西方行政模式是异端且不道德的。拥有官僚的职位或许不是公众信任 and 责任的体现，而是个人和家庭的一个机会。个人如果不能为家庭或自己带来好处，在某些文化中甚至被视为不道德。虽然西方的价值观确实在普及，但它还不够普遍，所以当我们谈论某种文化下出现的行政控制问题时，必须保持头脑清醒。

即便在西方国家，文化也在发生重要的改变，影响着行政行为以及行政控制。起码从20世纪60年代以来，一种更加个人主义的、更平等的政治文化不断复兴。由于这种文化促使人们不再盲目地服从等级制以及机构内权威的命令，因此重新提出了很多传统控制方法存在的问题。另一方面，传统伦理观念得到重申，正如我们已经讨论过的，这些观念使得伦理控制发挥了核心作用，能够有效地强化控制——也对于公务员个人的决策产生最重要的影响。 337

行政不作为

正如政策的缺位，行政不作为（non-administration）也难以控制。^[188]控制没有发生的事情，相比对不正确或不公正行为的赔偿任务，更为艰巨。换言之，要求官僚机构做应该做的事，相比制止它正在做的不应该做的事，更有难度。督促个人或机构进行决策的正面因素非常之少，而制止它们或为错误的决策进行补偿的程序为数甚多。政治执行者作为法定的能够命令官僚机构行动的人，实际上却无法指挥它们，而只能与无数的行为者协商，因为他们关系到政策的执行。即便是关注古巴导弹危机或奥克兰城市问题的总统，或者关注教育改革的教育部长，也无法指挥行动。^[189]官僚机构显然有自己的做事方式，这意味着当政府执行者想要



它们做事时，那些事并不一定要做。如果总统和首相都存在这些问题，那普通公民又能怎么样？答案是：第一，我们必须普遍接受公共服务中大多数人构成“好政府”的观念；第二，当内部规范没有效果时，我们必须不怕麻烦地采用有效的政治措施。

小结

本章的基本结论事实上已经概括出来了。在政府和官僚机构扩张的现状下，控制公共行政看起来依赖于两个相当个性化的特征。第一个是公务员对自身角色的内在认识。对公共事务责任、义务甚至荣誉的认识因文化而不同。即便在西方政府的狭义分类中，也是如此。但实际上在所有的制度中，都能发现在关于要求、对政治领袖的责任以及职责的回应方面拥有基本的观念。它们并不总是付诸实施，但其价值观普遍能够得到理解。大多数公务员看起来都能接受这些价值观，而且通常努力付诸实践。如果不是广泛接受了这些价值，那么这里谈到的所有制度性控制机制将被淹没在不计其数的行政错误之中。

338

恰当的功能主义的行政责任制度的第二个方面是公共服务的对象。多数责任机制依赖于个人或团体在执行之前提出要求。因此，责任和职责暗示了一对行为者——必须有负责的对象。如果政治家发现公众毫不关心，即便是立法机关那样的制度化机制也将无所作为。没有花费时间和精力，也就没有办法保证为冷漠、犬儒主义的人群提供恰当的行政。

如果我们回到讨论的起点，看看职责和责任的几个层面，我们可以发现所讨论的责任机制掩盖了两个要点。首先，对官僚机构的控制很多，对个人的控制较少，这很大程度上因为个人被机构隐藏了起来。对政治机构来说，与个人打交道通常更加困难。因此，为了使政府的车轮继续运转，很多个人行为没有受到惩罚。同样，针对行为的错误存在很多程序，但是对于疏忽大意或过分的教条主义却少有控制。事实上，“不作为的行政官”虽然根据规定技术无误，但是由于他们拘泥于法规字眼，在操作上破坏了项目的目标。

从前面的章节中可知，公共管理在公共政策方面的作用显然在上升。因此，责任和控制的问题也更加重要。对于未来的公民和政治家来说，社会和政治趋势使得该控制更容易也更难。一方面，大众教育和大众传媒的普及促使公众更多地了解官僚机构的活动。在很多国家，公开所需要的法制改革有效地广泛传播了信息。大众教育还意味着公共管理者将来自更为多元化的人群，因而也能更深入地领会公民的问题，更好地理解官僚的公众观念。最后，一些国家的近况——比利时、日本、德国和意大利都是例子——促使人们更加关注政府，也更愿意质疑公共官员的行为。如果这种健康的怀疑主义没有发展为冷嘲热讽和对抗不道德与本质上不公平的政治制度，那么它将有助于人们有效地控制行政行为。

同时，也存在某些发展，更深地促使行政脱离控制。官僚机构规模扩大，执行任务的复杂性提高，除此之外，一些公共项目，诸如美国和许多国家的社会保障，成为“神圣的祭祀”，很少有政治家能坚忍不拔地坚持下去。随着公众项目时间拖长，它们的顾客和程序被制度化，项目也将变得没有效率和难以否定。还有，公共服务中的一些个人行为将进一步孤立官僚机构。尤其是，公共雇员工会的发展限制着管理者控制人事的能力。最后，还存在公共服务分化与去政治化的趋势。这是公众反感政治的一部分体现，原因也有服务的市场特征增多，以及成本的削减。无论如何，去政治化在多数情况下都无非是官僚权力的变形。

总之，强化责任的压力似乎比独立的压力要大。我们期望公众更多地关注和参与公共事务，因为官僚机构的效率最终决定于人们是否愿意不断提出要求和采用有效的机制。危险则源于暂时的失败产生长期的犬儒主义，人们与政府事务互不沟通。文章里讨论的各种机制有助于考察责任问题，但是从长期来看，政府责任只能来自于负责任的官员和公民的相互作用。

注释

[1] 参见 Richard A. Chapman, ed., *Public Sector Ethics in the New Millennium* (Aldershot; Ashgate, 2000); 又见 Report of Deputy Ministers' Task Force on Ethics (Ottawa: Privy Council Office, 1998).

[2] Carl J. Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility," in *Public Policy*, Friedrich and A. T. Mason, eds, (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1940); Herbert Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government," *Public Administration Review*, 1 (1941), 335-350, 见 Judith Gruber, *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance* (Berkeley: University of California Press, 1987).

[3] 关于公共部门的管制, 参见 Christopher Hood et. al., *Regulating Inside Government* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

[4] 这方面的例子参见 Patricia Day and Rudolf Klein, *Accountabilities: Five Public Services* (London: Tavistock, 1987).

[5] 这方面的例子参见 Deputy Minister's task Force, *op. cit.*

[6] 洛杉矶的 Rodney King 一案也许是最明显的例子。参见 Lou Cannon, *Official Negligence* (New York: Times Books, 1997).

[7] Gary C. Bryner, *Bueaucratic Discretion* (New York: Pargamon, 1987); C. Harlow and R. Rawlings, *Law and Administration* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1984).

[8] Marc Allen Eisner, *Antitrust and the Triumph of Economics* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991), p. 6.

[9] 英国行政法庭每年解决成千上万的案例。参见 Brian W. Hogwood, *From Crisis to Complacency: Shaping Public Policy in Britain* (Oxford: Oxford University Press, 1987), p. 217. 有关美国方面的, 参见 Jerry Mashaw, *Bureaucratic Justice* (New Haven: Yale University Press, 1983).

[10] Christopher F. Edley, *Administrative Law: Rethinking Judicial Control of Bureaucracy* (New Haven: Yale University Press, 1990); Yves Meny, *Government and Politics in Western Europe*, 2nd, edn (Oxford: Oxford University Press, 1993), pp. 333-338.

[11] Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967), pp. 132-133.

[12] 参见 Kenneth O'Reilly, "Bureaucracy and Civil Liberties: The FBI Story," in Ronald M. Glassman, William H. Swatos Jr and paul L. Rosen, eds, *Bureaucracy Against Democracy and Socialism* (New York: Greenwood Press, 1987).

[13] 参见 Michael Hill ed., *New Agendas in the Study of the Policy Process* (New York: Harvester, 1993).

[14] Richard Crossman, *H. C. Debates*, 18 October 1966, v. 734, 55, col. 51.

[15] Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age* (Berlin: de Gruyter, 1991), p. 127.

[16] 向官僚机构下级人员授权的运动可能激化了这个问题。这个运动从加强员工的参与

获得的收益，通过顾客潜在的疏远可能再次失去。

[17] 有些相反的观点参见 Frank Anechiarico and James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective* (Chicago: University of Chicago Press, 1996).

[18] Eugene Bardach and Robert A. Kagan, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness* (Philadelphia: Temple University Press, 1982).

[19] David Vogel, *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States* (Ithaca: Cornell University Press, 1986); Lennart Lundqvist, *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1980). 340

[20] 例如，为了符合援助的条件，必须有一个邮政地址，但是对于无家可归者来说，他们没有而且如果没有援助也不可能得到一个固定的邮政地址。

[21] 参见 Old Borre and Elinor Scaborough, *The Scope of Government* (Oxford: Oxford University Press, 1995).

[22] Colin Campbell and B. G. Peters, "The Politics/Administration: Death or Merely Change?," *Governance*, 1 (1998), 79-100.

[23] Ari Hoogenboom, *Outlawing the Spoils* (Urbana, III: University of Illinois Press, 1968); Henry Parris, *Constitutional Bureaucracy* (London: Allen & Unwin, 1968).

[24] 正如第3章所述，与公共机构的激励结构相关的论据说明，比较少的人受到其为社会或针对社会而行为的能力的激励，大多是受到社会和经济回报的吸引。

[25] 参见 B. G. Peters, *The Future of Governing*, 2nd edn (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2001).

[26] G. Calvin Mackenzie, *The In and Outers: Presidential Appointees and Transient Government in Washington* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986).

[27] Hans-Ulrich Derlien, "Repercussions of Government Change on the Career Civil Service of West Germany," *Governance*, 1 (1988), 50-78; Kurt Holmgren, "Suede," in Francois Meyers, ed., *La Politisation de l'administration* (Brussels: Institut International Des Sciences administratives, 1985).

[28] Peter Hennessy, *Whitehall*, rev. edn (London: Collins, 1990), pp. 635-640.

[29] Francois Meyers, *La Politisation de l'administration* (Brussels: Institut International Des Sciences administratives, 1985); Hans-Ulrich Derlien, *op. cit.*

[30] Oscar Ozelak, "Public Policies and Political Regimes in Latin America," *International Social Science Journal*, 38 (1986), 219-236.

[31] "Who will be the guardian of our guardians?" 见 Martin Shapiro, *Who Guards the*



Guardians? (Athens, GA: University of Georgia Press, 1988).

[32] William T. Gormley, *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers and Other Strategies* (Princeton: Princeton University Press, 1989).

[33] John Rohr, "Ethics in Public Administration," in Naomi Lynn and Aaron Wildavsky, eds, *Public Administration: The State of the Art* (Chatham, NJ: Chatham House, 1989).

[34] H. Stromberg, "the Press Law in Sweden," in P. Lahav, ed., *Press Laws in Modern Democracies* (New York: Longmans, 1984).

[35] Stanley V. Anderson, "Public Access to Government Files in Sweden," *American Journal of Comparative Law*, 3 (1973), 419-473.

[36] Roger Choate, "The Public's Right to Know," *Current Sweden*, 93 (Stockholm: Swedish Institute, 1975), p. 4.

[37] B. G. Peters, "Regulation of Administrative Data Collection in the United States," *Journal of Behavioral and Sciences*, 29 (1989), 1-15.

[38] Bernard Rosen, *Holding Government Bureaucracies Accountable*, 2nd edn (New York: Praeger, 1989), pp. 138-139.

[39] Gregory Albo, David Langille and Leo Panitch, *A Different Kind of State?* (Toronto: Oxford University Press, 1993).

[40] 参见 Peter Hennessy, "The Blair Style of Government," *Government and Opposition*, 33 (1998), 3-20.

[41] 1985 年地方政府 (信息公开) 法案是相关的立法。参见 Bob Franklin, "Public Relations, the Local Press and the Coverage of Local Governments," *Local Government Studies*, 12 (1986), 21-33.

[42] Barry Checkoway, "The Politics of Public Hearings," *Journal of Applied Behavioral Science*, 17 (1981), 566-582.

341 [43] James O. Freedman, *Crisis and Legitimacy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1978); Philip J. Cooper, *Public Law and Public Administration*, 2nd edn (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1988), pp. 111-180.

[44] 制定所谓的正式规则出现在诸如食品和药品管理局等机构, 还涉及咨询权和其他的合法保护。参见 Glen O. Robinson, *American Bureaucracy: Public Choice and Public Law* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991).

[45] Christian Hunold and B. G. Peters, "Deliberative Democracy and Bureaucracy," in Matti Malkia, ed., *Citizen Involvement and Bureaucracy*, forthcoming.

[46] P. Birkinshaw, *Freedom of Information: The Law, The Practice and the Ideal* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1988).

[47] 相反的观点参见 Clive Pinting, *The Right to Know: The Inside Story of the Belgrano Affair* (London: Sphere, 1985).

[48] 术语“向上爬的人”(climber)来自于 Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967).

[49] 这些保护在设置专门行政法庭的政治制度中发展得比较完善。另外, 20 世纪 80 年代总体上政府对公民意见的公开, 使公民获得了比较强大的申诉能力。参见 Marie-Christine Henry-Meiningner and Anne Gazier, "Fonction Publique: stabilite juridique et effets des changements sociaux," *L'Annee administrative*, 88 (Paris: Institut Internationale d'Administration Publique, 1988).

[50] 见 335 页。

[51] Leonard Reed, "Firing a Federal Employee: The Impossible Dream," *Washington Monthly*, 9 (July, 1977), 14-25. 联邦人事制度已经有某种放松, 但是还存在基本的困难。

[52] 见第 5 章和第 6 章。

[53] 正如 Wildavsky 多次认为的, 信任是预算过程的核心要素。参见 Aaron Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, 2nd edn (New York: Harper Collins, 1992), pp. 111-113.

[54] Peter Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, 2nd edn (Chicago: University of Chicago Press, 1963), pp. 137-193.

[55] Alex Bryson and John Jason, *Policing the Workshy: Benefit Controls, the Labour Market and the Unemployed* (Avebury: Aldershot, 1992).

[56] 参见 Ezra Suleiman, *Elites in French Society: The Politics of Survival* (Princeton: Princeton University Press, 1978), pp. 140-144. 美国海军试图掩盖“Tail Hook”的丑闻, 是这种现象的一个极端和最新的例子。

[57] Myron Peretz Glazer and Penina Migdal Glazer, *The Whistle-Blowers* (New York: Basic Books, 1989).

[58] Edward Weisband and Thomas M. Franck, *Resignation in Protest* (New York: Viking, 1975).

[59] Paul C. Light, *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1993).

[60] 它也作为《林肯法令》而知名, 因为它首先被林肯所倡导, 帮助从内战的国防合同商那里重新获得资金。

[61] Lennart Lundquist, "Freedom of Information and the Swedish Bureaucrat," in Richard A. Chapman, ed., *Ethics in the Public Service* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1993), pp. 81-83.



[62] Richard A. Chapman, "Reasons of State and the Public Interest: A British Variation on the Problem of Dirty Hands," in Chapman, ed., *Ethics in the Public Service* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1993).

[63] M. Jerome-Forget, J. White and J. M. Wiener, *Health Care Reform Through Internal Markets* (Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995).

[64] John Appleby, "The Use of Markets in the Health Service: The NHS Reforms and Managed Competition," *Public Money and Management*, 10 (1990), 27-33.

[65] Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism*, 2nd edn (New York: Norton, 1979); Jeremy J. Richardson and A. Grant Jordan, *Governing Under Pressure* (Oxford: Martin Robertson, 1982).

342 [66] Lawrence S. Rothenberg, *Linking Citizens to Government* (Cambridge: Cambridge University of Press, 1992).

[67] 一位小说家所描绘的英国这些团体的角色, 参见 Michael Frayn, *Now You Know* (London: Viking, 1992).

[68] David P. Conradt, *Germany's New Politics* (Tempe, AZ: Arizona State University Press, 1995).

[69] Hebert Kitschelt, *The Logic of Party Formation* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989); Thomas Poguntke, "Unconventional Participation in Party Politics: The Experience of the German Greens," *Political Studies*, 40 (1992), 239-254.

[70] Paul A. Taggart, "The New Populism and the New Politics: Transformation of the Swedish Party System in Comparative Context," Unpublished Ph. D. Dissertation, Department of Political Science, University of Pittsburgh, 1993.

[71] 关于很多负面评价之一, 参见 Daniel Patrick Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding*. (New York: Free Press, 1969).

[72] 参见 Jack DeSario and Stuart Langton, *Citizen Participation in Public Decision Making* (New York: Greenwood Press, 1987).

[73] Rudolf Klein, *The Politics of the National Health Service* (London: Longman, 1983), pp. 95-98.

[74] 参见 "Health Critics Attack Moore from All Sides," *Financial Times*, 20 January, 1988; Fedelma Winkler, "Consumerism in Health Care," *Policy and Politics*, 15 (1987), 1-8.

[75] R. B. Jain, *The Panchayati Raj* (New Delhi: Indian Institute of Public Administration, 1989).

[76] E. Sorenson, "Democracy and Empowerment," *Public Administration*, 75 (1997), 553-567.



[77] Thomas A. Laveist, "Segregation, Poverty and Empowerment: Health Consequences for African Americans," *Milbank Quarterly*, 7 (1993), 41 - 64; Don Tomlin, "A Professional's Reflection," *Journal of Housing*, 49 (1992), 616-618.

[78] Robert Guskind, "Rethinking Reform," *National Journal*, 25 May 1991, 1235 - 1239.

[79] Department of Health and Social Security, *Caring for Patients* (London: DHSS, 1989).

[80] Gerard Wistow and Marian Barnes, "User Involvement in Community Care: Origins, Purposes and Applications," *Public Administration*, 71 (1993), 279-299.

[81] 见第6章。

[82] 爱尔兰在这个方面看起来特别突出。

[83] 一般性的讨论参见 Geoffrey Marshall, *Ministerial Responsibility* (Oxford: Oxford University Press, 1989.)

[84] 在宪法文件和条款中,议会制关于部长责任的含义绝不是统一的。一般地说,威斯敏斯特体制的传统比别的传统更强调部长的责任。

[85] Sharon L. Sutherland, "The Al-Mashat Affair: Administrative Accountability in Parliamentary Institutions," *Canadian Public Administration*, 34 (1991), 573-603; "Responsible Government and Ministerial Responsibility," *Canadian Journal of Political Science*, 24 (1991), 91-120.

[86] 在法兰西第五共和国时期,存在调整后的“半总统制”。参见 Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, 8 (1980), 165-187.

[87] Hans Klausen Korft, "Planning and Budgeting in the Federal Republic of Germany," *Public Budgeting and Finance*, 3 (1984), 57-80.

[88] 但是,党派政府远非全能,立法机关也有行动的自由。参见 Richard S. Katz, "Party Government: A Rationalistic Concept," in Francis G. Castles and Rudolf Wildenmann, eds, *Visions and Realities of Party Government* (Berlin: de Gruyter, 1986); 其特例可参见 *European Journal of Political Research on Party Government*, 24, 1 (July, 1993).

[89] 这方面的例子参见 Donald J. Savoie, *The Politics of Public Spending in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1980), pp. 26-37.

[90] Allen Schick, *Congress and Money* (Washington, DC: Urban Institute Press, 1980); John R. Nethercote, *Parliament and Bureaucracy* (Sydney: Hale and Iremonger, 1982); Anne Robinson, "The Financial Work of the New Select Committees," in Gavin Drewry, ed., *The New Select Committees* (Oxford University Press, 1985).

343 [91] 极端地看, 欧盟的 Masstrict 协议要求国家大幅度降低债务和赤字, 作为进入欧洲货币体系的条件, 该协议为意大利和比利时提供了一条强化政府对抗特殊利益的要求的途径。

[92] John B. Goodman, *Monetary Sovereignty* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1992).

[93] 参见 Joel D. Aberbach, *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1990).

[94] Aberbach, *Keeping a Watchful Eye*, pp. 52-5.

[95] Thomas Saalfeld, "The West German Bundestag After 40 Years: The Role of Parliament in a Party Democracy," *West European Politics*, 13 (1990), 81-83.

[96] Torbjoun Larsson, *Att vara riksdagsledamot* (Stockholm: SOU 27, 1985).

[97] Gavin Drewry, ed., *The New Select Committees*, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press, 1989).

[98] Toril Skard, *Utvalgt til Stortinget* (Oslo: Gyldendal, 1980).

[99] 参见 Christian Hunold and B. Guy Peters, *European Politics Reconsidered*, 2nd edn (New York: Holmes and Meier, 1998), Chapter 4.

[100] 参见第 6 章。

[101] Donald C. Rowat, *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea*, 2nd edn (Lanham, MD: University Press of America, 1985).

[102] 这些可预期的权力在斯堪的纳维亚国家发展得比较完善, 因为它们与制度打交道的历史比那些后来才开始面对制度的国家要长。主要的例外是新西兰, 那里的监察官有明确的权力提出程序救济的建议。

[103] "Poland's Ombudsman Swamped with Complaints," *Financial Times*, 1 March, 1988; Victor Ayeni, "State Complaints Officer in Nigeria - Coping with a Federalised Ombudsman System in the Third World," *Indian Journal of Public Administration*, 28 (1992), 153-168.

[104] V. Seymour Wilson, *Canadian Public Policy and Administration* (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1981), pp. 252-254.

[105] Colin J. Bennett, *Regulating Privacy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1992).

[106] Robert D. Lee, Jr., "The Ombudsman in a Political Context: The Commonwealth and Victoria Ombudsman in Australis," *International Review of Administrative Sciences*, 57 (1991), 441-464.

[107] Jean-Claude Masclet, *Nouveaux Droits d'administrés*, Documents d'Etudes 4.03

(Paris: La Documentation Francaise, December, 1986).

[108] D. Clark, "The Ombudsman in Britain and France," *West European Politics*, 7 (1984), 64-90; Roy Gregory and Jane Pearson, "The Parliamentary Commissioner After Twenty-Five Years," *Public Administration*, 70 (1992), 469-498.

[109] Paavo Kastavi, "Finland's Guardians of Law," in Rowat, pp. 58-74.

[110] 例如, 德国仅仅设置了军队监察官, 而瑞典和挪威有独立的军队监察官。在几乎所有的国家, 监察官都可以从囚犯那里听取意见, 但是斯堪的纳维亚国家有少数例外。

[111] Donald Rowat, *The Ombudsman Plan*; Frank Stacey, *The Ombudsman Compared* (Oxford: Clarendon Press, 1978).

[112] Basil Chubb, "Going Around Persecuting Civil Servants: The Role of the Irish Parliamentary Representative," *Political Studies*, 11 (1963), 272-286; *The Government and Population of Ireland*, 3rd edn (London: Longman, 1992), pp. 143-146.

[113] Philip Norton and D. Wood, "MP's Constituency Service and the Personal Vote," *Parliamentary Affairs*, 43 (1990), 196-208.

[114] 法国的改革开始限制这种实践。

[115] Andrew Knapp, "The Cumul des Mandats, Local Power and Political Parties in France," *West European Politics*, 14 (1991), pp. 18-40.

[116] 例如 Morris Fiorina, *Congress, Keystone of the Washington Establishment*, 2nd edn (New Haven, CT: Yale University Press, 1988).

[117] Robert Baldwin, *Rules and Government* (Oxford: Clarendon Press, 1995).

[118] 关于第二等法律非常负面的意见, 参见 David Schoenbrod, *Power Without Responsibility: How Congress Abuses the People Through Discretion* (New Haven: Yale University Press, 1993).

[119] 参见 *I. N. S. v. Chadha* 462 US 919 (1983); Barbara Hickson Craig, *The Legislative Veto* (Boulder, CO: Westview Press, 1983).

[120] Ray C. Rist, "Management Accountability: Signals Sent by Auditing and Evaluation," *Journal of Public Policy*, 9 (1989), 355-369.

[121] Frederick D. Mosher, *The GAO: The Quest for Accountability in American Government* (Boulder, Co: Westview Press, 1979).

[122] *La Cour de Comptes* (Paris: La Documentation Francaise, 1998).

[123] Sir Gordon Downey, "National Audit Reports," *Public Money*, 4, 3 (1984), 10-11; Anthony Harrison, "Auditing the Public Sector," *Public Money*, 4, 3 (1984), 31-35.

[124] M. Henkel, "The New 'Evaluative' State," *Public Administration*, 69 (1991), 121-136.



[125] Andrew Gray, Bill Jenkins and Bob Segsworth, *Budgeting, Auditing and Evaluation* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1993).

[126] Downey, "National Audit Reports"; Harrison, "Auditing the Public Sector."

[127] Rune Premfors, "Sweden," in *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service* (House of Commons, Treasury and Civil Service Committee, 8 March, 1982).

[128] Thomas Ellwein and Joachim Jens Hesse, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 6th edn (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1987), pp. 266ff.

[129] Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions: Rules and Forms of Political Accountability* (Oxford: Clarendon Press, 1984).

[130] Mackenzie, *The In and Outers*; Robert Moranto, *Politics and Bureaucracy in the Modern Presidency: Careerists and Appointees in the Reagan Administration* (Westport, CT: Greenwood Press, 1993).

[131] 这方面的例子参见 Hans-Ulrich Derlin and Renate Mayntz, "Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970—1987," *Governance*, 2 (1989), 384—404; Leo Moulin, "Politicization of Belgian Administration," in Mattei Dogan, ed., *The Mandarins of Western Europe* (New York: Halstad, 1973).

[132] Sir John Hoskyns, "Whitehall and Westminster: An Outsider's View," *Fiscal Studies*, 3 (1982), 162—172; David Dillman, "Personnel Management and Productivity Reform: Taming the Civil Service in Great Britain and the United States," *International Journal of Public Administration*, 8 (1986), 345—367.

[133] 参见 John W. Sloan, *Public Policy in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1984) pp. 136—148; Ben Ross Schneider, *Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991), pp. 70—92.

[134] 关于这种模式对于原共产主义国家民主化的影响, 参见 Hans-Ulrich Derlien and George J. Szablowski, eds, *Regime Transitions, Elites and Bureaucracies in Eastern Europe*, Special Issue of *Governance*, 6 (1993).

[135] Paul Light, *op. cit.*

[136] 这方面的例子参见 Pierre Lalumiere, *L'inspection des finances* (Paris: Presses universitaires francaises, 1959).

[137] Christopher Hood et al., *Regulating Inside Government* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

[138] Peri E. Arnold, *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning 1905—1980* (Princeton: Princeton University Press, 1986).

[139] Geoffrey K. Fry, *Reforming the Civil Service: The Fulton Committee on the British Home Civil Service 1966—1968* (Edinburgh: University of Edinburgh Press, 1993).

[140] Michael Atkinson, "Academics and Public Policy: The Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada," *Governance*, 1 (1988), 205–209; *Reforming the Australian Public Service* (Canberra: Australian Government Publishing Service, December, 1983); Peter Wilenski, "Administrative Reform: General Principles and the Australian Experience," *Public Administration*, 64 (1986), 257–276.

[141] 参见 Arthur M. Schlesinger, *The Coming of the New Deal* (Boston: Houghton Mifflin, 1959), pp. 521–527. 345

[142] Richard A. Chapman and J. R. Greenway, *The Dynamics of Administrative Reform* (London: Croom Helm, 1980).

[143] Christopher Hood, "The Politics of Quangocide," *Policy and Politics*, 12 (1980), 247–266.

[144] Richard Neustadt, *Presidential Power* (New York: John Wiley, 1960). 最新的讨论, 参见 Matthew Robert Kerbel, *Beyond Persuasion: Organizational Efficiency and Presidential power* (Albany: SUNY Press, 1993).

[145] "Who is Responsible for Caring for the Poor?," *Congressional Digest*, 52 (August, 1973), 195–224.

[146] 参见 B. G. Peters, "Government Reorganization: A Theoretical Analysis," *International Political Science Review* 13 (1992), 199–217.

[147] 参见 Lester M. Salamon, "The Question of Goals," in Peter Szanton, ed., *Federal Reorganization* (Chatham, NJ: Chatham House, 1981).

[148] 参见 *Prospects for the Line-Item Veto at the Federal Level: Lessons from the States* (Washington, DC: National Academic of Public Administration, 1988).

[149] Sir Leo Pliatzky, *Getting and Spending* (Oxford: Basil Blackwell, 1982).

[150] Nevil Johnson, *State and Government in the Federal Republic of Germany: The Executive at Work* (Oxford: Pergamon Press, 1983), p. 113.

[151] 这方面的例子参见 Kevin Theakston, *Junior Ministers in British Government* (Oxford: Basil Blackwell, 1987).

[152] Hans-Ulrich Derlien, "Piecemeal Reforms in Germany: The Intelligence of Bureaucracy in a Decentralized Polity," in Johan P. Olsen and P. Guy Peters, eds, *Learning from Experience: The Lessons of Administrative Reform* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994).

[153] William Plowden, "Providing Countervailing Analysis and Advice in a Career-Domi-

nated Bureaucratic System; The British Experience, 1916—1988,” in Colin Campbell and Margaret Jane Wyszomirski, eds, *Executive Leadership in Anglo-American Systems* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991).

[154] B. G. Peters and Anthony Barker, *Advising West European Government: Inquiries, Expertise and Public Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993), especially articles by Bulmer, Muerswick and Mills.

[155] 参见 B. G. Peters, R. A. W. Rhodes and Vincent Wright, eds, *Administering the Summit* (London: Macmillan, 2000).

[156] Anderw Hill, “When Bureaucrats are Brought to Book,” *Financial Times*, March 2, 1992.

[157] Patrick Birkinshaw, *Grievance, Remedies and the State* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1986).

[158] 参见 Francoise Dreyfus and Francois d’Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France* (Paris: Economica, 1987).

[159] Carl Friedrich, “Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility”; Lennart Lundquist, *Byråkratisk etik* (Lund: Studentlitteratur, 1988).

[160] Warren F. Ilchman, *Comparative Public Administration and the “Conventional Wisdom”* (Beverly Hills: Sage, 1971), pp. 35–38.

[161] Sammuel J. Eldersveld, V. Jagannadham and A. P. Barnabas, *The Citizen and Administrator in a Developing Democracy* (Glenview, IL: Scott, Foresman, 1968); Akira Nakamura and Osamu Koike, “Responsible Governance and Problems of Administrative Reform: Experiences of Developing Countries of Asia,” *Governance*, 5 (1992), 484–492.

[162] 关于该观点的一个有趣的反击是 Charles T. Goodsell, Jr, *The Case for Bureaucracy* (Chatham, NJ: Chatham House, 1994).

[163] 法国机构膨胀和日本的高级公务员是明显的例子。这方面的例子参见 Yves Meny, “A la jonction du politique et de l’administratif: Les hauts fonctionnaires,” *Pouvoirs*, 40 (1987), 5–24.

[164] 参见 Nicholas Holgate, “Commission Fails to Find Recruits in FDA Grades,” *FDA News* (May 1986), 4–5; Charles H. Levine and Rosslyn S. Kleeman, “The Quiet Crisis in the American Public Service,” in Patricia W. Ingraham and Donald F. Kettl, eds, *Agenda for Excellence: Public Service in America* (Chatham, NJ: Chatham House, 1992).

[165] B. G. Peters, “Morale in the Public Service: A Comparative Inquiry,” *International Review of Administrative Sciences*, 57 (1991), 421–440.

[166] Andrew Abbott, *The System of the Professions* (Chicago: University of Chicago

Press, 1988).

[167] J. W. Grove, *In Defense of Science: Science, Technology and Politics in Modern Society* (Toronto: University of Toronto Press, 1989); Malcolm Goggin, *Governing Science and Technology in a Democracy* (Knoxville, TN: University of Tennessee Press, 1986).

[168] James W. Bjorkman, "Professionals in the Welfare State: Sociological Saviours or Political Pariahs?," *European Journal of Political Research*, 10 (1982), 407-428.

[169] 参见 Kenneth Kernaghan and O. P. Dwivedi, eds, *Ethics in the Public Service: Comparative Perspectives* (Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1983).

[170] 例证参见 Harry Smart, *Criticism and Public Rationality: Professional Rigidity and the Search for a Caring Government* (London: Tavistock, 1987).

[171] 以下文献讨论了与传统的差异, 参见 Patricia Day and Rudolf Klein, *Accountabilities* (London: Tavistock, 1987).

[172] Raymond Vernon, "Linking Management with Ministers: Dilemma of State-Owned Enterprise," *Journal of Policy Analysis and Management*, 4 (1984), 39-55.

[173] 参见 G. Bouckaert, D. Ormond and B. Guy Peters, *Restructuring Central Government: The International Dimension* (Helsinki: Ministry of Finance, February, 2000).

[174] Harvey Feigenbaum 指出, 法国的公共法人公司偶尔很深入地参与到政策中, 个别时候还参与政府总体目标。参见他本人的 *The Politics of Public Enterprise: French Oil and the State* (Princeton: Princeton University Press, 1985).

[175] Ben Ross Schneider, *Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Brazil* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991).

[176] John W. Sloan, *Public Policy in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1984), pp. 136-139.

[177] V. V. Ramandham, *Privatization: A Global Perspective* (London: Routledge, 1993); Ralh M. Kramer, *Privatization in Four European Countries: A Comparative Study* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1993).

[178] Lester M. Salamon, *Beyond Privatization: The Tools of Government Action* (Washington, DC: Urban Institute Press, 1989).

[179] 有一个精彩的评论, 参见 H. Brinton Milward, "Nonprofit Contract and the Hollow State," *Public Administration Review*, 54 (1994), 73-77; 又见 also John Stewart, "The Limitation of Government by Contract," *Public Money and Management*, 13, 3 (1993), 7-12.

[180] 见 91 页。

[181] Catie Meyer and Mitchell Norton, "Government Contract Fraud," *American Criminal Law Review*, 29 (1992), 429-484.

[182] Robert Pear, "Federal Audit for Clinton Finds That Billions Are Being Wasted," *New York Times*, 8 January, 1993.

[183] 参见 Sar A. Levitan and Alexandra B. Noden, *Working for the Sovereign* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983).

[184] 与德国 (以及欧共体) 行政联邦主义相反的观点, 可参见 Fritz W. Scharpf, "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration," *Public Administration*, 66 (1988), 239-268.

[185] 例证参见 Brian W. Hogwood, "Restructuring Central Government: The 'Next Steps' Initiative in Britain," in Kjell Eliasson and Jan Kooiman, eds, *Managing Public Organizations*, 2nd edn (London: Sage 1993).

[186] Christopher Hood and Gunnar-Folke Schupert, *Delivering Public Service in Western Europe* (London: Sage, 1988).

[187] 见 39~42 页。

[188] Peter Bachrach and M. Baratz, "The Two Faces of Power," *American Political Science Review*, 56 (1962), 947.

[189] Graham T. Allison, *The Essence of Decision* (Boston: Little, Brown, 1971); Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* (Berkeley: University of California Press, 1974).



行政改革

公共行政的诸多困境之一是，多数公众认为政府决策大多无的放矢，认为政府几乎天生没有效率（见第 2 章），在这样的时代背景下，选举的领袖花费了大量的时间和精力来改革公共行政。这些改革的大多数目标与美国《戈尔报告》（国家绩效评估）中表达的一样：使政府工作得更好，使成本更低。^[1]定义“工作得更好”，可能因政府而异，因同一政府的不同部门而异。但基本的要点是，如果政府希望克服公民的不满和不信任，就必须找到使制定和执行政策的过程更为经济有效的办法。然而，压力也同时存在，要求政府对公众更负责任，政府决策方式更加透明。

348

在任何时期，促使政府更加经济有效的目标都是有价值的，也存在很多实现目标的途径。一些改革是激进式的，例如东欧原共产主义国家以及很多第三世界民主

国家的改革。^[2]另一些改革是渐进型的，例如第一世界的很多政府对于政策执行进行微调。^[3]几乎所有的政治体制都严格地审查了自己的公共行政并实施了某种方式的改革。^[4]变革的程度和变革的方式各有不同，但是变革是普遍存在的。

本章将从比较的角度关注公共行政的改革。为此，我们首先讨论在过去几十年中推动改革的观念，而非针对每个国家、每个政策领域逐一分析问题。我们也将看到改革观念上的流变，讨论什么因素导致很多国家采取了与既有的客观政治和经济条件不相适应的改革，至少在表面上如此。事实上，我们将质疑很多制度性改革的效率，并且简要介绍替代性战略。

改革的观念

在某种意义上，“改革”一词本身就具有积极的含义，以至于仅仅承诺要进行改革，在政治上就足以激励变化的发生。关于 20 世纪 80 和 90 年代以及 21 世纪头十年的改革，其区别在于说明变化和为之辩护的概念和观念。有时候，概念被非常明确地使用来指导改革，例如玛格丽特·撒切尔采用经济学家威廉·尼斯卡宁的观念，为改革英国官僚机构的战役辩护。^[5]然而，在多数情况下，观念总是比较模糊，尽管只是匆匆阅读一下改革文件，也可以把这些观念区别出来。

349

这些观念虽然是一系列指导改革的观念，但不必然相互配套，所以，由某一类观念驱动的改革，或许意味着后来采取了其他类型的变革，因为后者看起来更富有感染力，导致出现另一类型的改革，到最后与改革的初衷截然相反。因此，改革者必须非常审慎，必须关注改革理论的不足，及其与进行改革的政治与行政机制的相容性。各类的政治和行政领袖似乎偏爱公共部门的改革，并有兴趣推进行政改革，但在实践上，它比仅仅形成改革的政治共识要困难得多。在此，我们或许应该把古老的格言倒过来问：“在实践上好的，在理论上是否奏效？”

市场

在过去二十年里，改革采用的主导观念是市场。它的理论假设是，公共机构如果像私人机构一样将更为经济有效。撒切尔夫人非常偏好的经济学家威廉·尼斯卡宁著名的观点是，政府内官僚机构的管理者就是野心勃勃的企业家，他们希望最大化自己的事业。^[6]通过扩大机构和预算的规模，官僚机构的领袖在公共部门内追求个人的目标。官僚机构的垄断特征，导致官僚机构信息不对称，使它们能掩盖物资和服务的实际生产成本。对信息的控制使他们能从“赞助人”立法机关那里获得比需要更多的预算。

政府在市场途径上的错误主要表现为，多数政府服务是垄断性的，因此它们的管理者缺乏使之变得更为经济或公开生产成本的动力。垄断的范围，既包括那些明显是公共的，而且永远不会从属于真正的竞争的服务——如国防以及在公众中分配福利——还包括那些诸如邮政等服务，它们在历史上是公共的，但能轻易地从属于私人竞争。另一个极端的的服务，在许多国家是私人的，但是在某些国家则是公共的——例如航空或电信。大多数政府服务介于两个极端之间，一些潜在的特征从属于竞争，也保留了一些公共机构的特征，并作为公共垄断者提供服务。例如，邮政服务长期以来都是公共部门的行为，但是它的传统垄断地位现在遭到了快递公司、私人投递的挑战，更不必说电子通讯的侵蚀。

在极端的情况下，引入市场性改革意味着对政府行为的私有化，这些行为曾经在公共部门的直接所有和控制之下。在东欧和中欧原共产主义国家，私有化意味着大规模地出售工业，尽管许多时候，很难寻找购买苏联时代遗留的过时的企业的买主。^[7]当一些第三世界国家面对国际组织要求调整经济的压力，以便更深地卷入市场时，也出现了类似的出售公共设施的问题。^[8]多数西欧国家过多地出售了公共企业，尽管这些国家执行私有化的方式存在着本质上的不同。^[9]矛盾的是，西欧的私有化比起原共产主义体制，往往不是那么彻底。在很多例子中，如果“最好的股份”只是在管理委员会上给予一些投票权的话，政府将对以前的事业保留某种程度的参与。

除了出售公有公司以及使工业重返私人机构经理的控制之下外，政府也通过区分政策制定和执行，贯彻市场的理念。执行机构也被破坏，为了在可能的时候每一个组织都能仅仅负责单一的项目。分散执行责任的逻辑在于，单一机构拥有多个功能将导致各种活动相互支持。如果活动被分散，赞助者将更容易区分确定每一种活动的成本，更好地决定它们的基金，也更好地实现它们的效率。

除了公共部门结构上的调整，引入市场改革还意味着使用市场观念改变政府本身的运行。这在公共部门人事管理中或许看得最清楚。^[10]我们在前面已经讨论了公务员制度的本质，尽管这些人事制度象征着某种成功的优良政府的类型，但是它们也由于私人机构雇员同样的压力和激励而辞退雇员。例如，基于职位和年资级别的传统薪酬体系，被替代为“业绩薪酬”和其他私人机构的技术。^[11]类似地，公共机构职位不再是保持公共服务的终身制，而是向公开的竞争开放，政府职位也像私人职位那样通过广告来进行招聘。^[12]

即便政府不能放弃公司和服务，它们也一直在寻找决策方面市场思维的措施。市场的建立，一部分通过内部市场的概念，促使人们在公共部门内行为，如同切实置身于竞争性环境中。例如，英国的国家卫生服务，以及其他国家的卫生计划，在“购买者”和“提供者”之间形成了一条鸿沟。^[13]例如，在卫生保健中，一个地方性卫生机构是购买者，而医院是提供者。医院可能对卫生管理机构的许多不同领域的事务进行投标，比如外科手术。考虑到进入机会有限，以及相关的资金都是来自税收，这或许仅仅是对市场的模仿。然而，这种安排仍然能给决策带来某种市场观念。

除了通过内部市场决策外，市场模式还提倡允许公众对公共政策作出更多自己的选择。鉴于对市场模式中固有垄断的根本性指责，从政策上允许公众选择他们想从政府获得的服务，这是市场改革的逻辑核心。^[14]依赖于市场的一个典型的政策救济是凭单（voucher）。^[15]凭单的概念指，政府不再以垄断的方式提供诸如教育等公共服务，取而代之的是，政府将为消费者提供一个凭单，借此他们可以用来在一系列不同的提供者之间选择。例如，政府可能继续提供教育，但是父母能够用凭单来选择不同的地方性公立学校，或者各种私立学校。因此，如果这些私人性的选择机会确

实存在的话，那么公民将成为进行决策的真正的消费者。

凭单对公共行政来说也有不利之处。转换为私人机构提供服务意味着对公共雇员的需求不再那么大。因此，毫不奇怪的是，公共部门的工会倾向于反对改革，把自己的利益隐藏在顾客利益的名义下。另外，如果凭单成为提供服务的基本途径，对顾客甚至是私人机构来说，也存在某些潜在的问题。对顾客来说，主要是需要信息——了解这些选择都是什么。对大多数公民来说，评估各种选择并非易事。同样，作为纳税者角色的公民可能发现他或她正在为两所学校或两个建筑机构付费，而两者的水平都不理想。^[16]

在典型的行政责任问题上，相比传统的运行模式（见第8章），市场模式提供了不同的答案。与威廉·尼斯卡宁关于垄断和最大化的观念一样，利用市场途径改革的另一个学术思想流派是首长—机构模式（principal-agent model）。^[17]从这个观点来看，组织可以被视为一系列首长和机构之间的关系，并假设前者指挥后者的行为。这种观点与传统层级制思维之间的不同在于，机构被假设为自利的，并且试图“逃避”——要求获得服从的报酬，同时追求自己的目标。因此，可以把合同看做控制逃避的措施，以及确保公共机构责任的主要途径。

利用市场和竞争的观念在目前新一轮改革中最为成功，但它们并没有被普遍接受。对该观念的支配性地位，存在着很多激烈的批评。^[18]对市场模式最重要的批评或许是规范性的，认为政府与私人机构不同，所以试图开展真正的竞争，允许（或鼓励）公民做不同的选择的结果，将威胁平等的价值，而平等价值是公共机构的核心。另外，诸如卫生保健这样的服务非常之重要，以至于不能被干涉并建立人为的市场，这些市场往往用财务会计替代医务人员来管理内部复杂的互动。

如果提供的服务不同于公共机构的服务，那么管理是否也是如此呢？从经验上看，尚不清楚市场激励能否总是在公共机构中奏效。除了金钱，公务员是否还有兴趣在工作中追求其他的价值，而这些价值是目前的市场模式还无法涵盖的。^[19]另外，从规范上看，也并不清楚为金钱所激励的公共雇员能否最好地服务公众。如果很多公共项目效率低下，花费了大量的工作人员的时间和精力，那么它们在事实上能否更好地服务公众？还有，相比对个人利润的追求，服务和对公众利益的义务这样老式的价值观



或许更能提供比较完善的公共项目。

参与

很明显，市场模式的基础是经济方法。第二种改革模式——参与——则倾向于政治方法。这里，公共机构的问题被诊断为：政府过度等级制。所以，该模式认为组织首先需要的是参与。参与式改革者的假设是，如果政府机构的成员有机会密切参与机构的决策，那么将改善政府机构的工作。另外，参与模式的倡导者也给这些雇员提供了为自己决策的机会。

参与模式像市场模式一样，实际上也是古老的管理观念，起码可以回溯到组织的“人际关系”途径上。^[20]因此，这些参与观念的基础是关于人性的更为基本的假设。尤其是，参与模式假设个人对自己的工作有兴趣，如果有机会，他们将做得最好。虽然雇员的确想得到一个适当的薪酬，但金钱不是唯一激励人们把工作做好的途径——参与和拥有一份有价值的工作可能更为重要。对公共机构而言，雇员形成价值和承诺非常关键，对自己执行工作的真诚承诺以及对公共服务的普遍观念，往往能强烈地激励公共雇员（尤其是组织金字塔的上层）。很多高级公务员被孤立的实际原因，是他们的政治主管假设他们首先关注的是货币报酬。

除了促进公共雇员的参与外，改革公共部门的参与途径强调，顾客乃至更普通的公众应参与到项目的设计和執行中。这些改革假设，公众有兴趣对公共部门施加某些影响，也愿意为此花费时间和精力。对公众来说，他们难以在传统的政府官僚机构内施加上述影响，所以改革将提供参与的机会。参与的范围从全民公决时简单的投票，到公众听证，再到顾客讨论项目的实际管理问题。

353 参与式改革途径对结构的一个主要建议是减少政府内部的层级。例如，在美国，“国家绩效评估”（戈尔委员会）尝试自上而下地减少联邦机构层级，在此过程中，也撤销了对下级工作人员的控制层。^[21]这种机构性变化虽然为参与和授权的意识形态所辩护，但它之所以可能，很大程度上源于信息技术的发展，促使高级公务员在没有原来那么多直接监督的情况下，也能监督和控制下级工作人员。^[22]由于扁平结构就其本身而言并没有促进更多的内部参与，所以诸如“再造”（reinvention）和全面质量

管理 (total quality management, TQM) 的观念, 确实激发了雇员的角色意识和他们关于组织运行的想法。

作为工作人员参与的途径, 也作为管理这些工作人员的途径, 质量运动只是采用参与机制的众多方式之一。一方面, 上述措施可能是关键的途径, 即使工作人员参与, 也能使他们获得改善组织绩效的办法; 另一方面, 质量运动机制也有潜力管理同样一批工作人员。仅提供他们参与的形式, 就可以换来服从或积极支持机构的工作。另外, 员工们不会真明白, 提供给他们的是远非真正的参与, 他们却以为是真的公开和参与。

除了参与执行, 参与也被扩大到决策。同样地, 这种参与既包括项目的顾客, 也包括项目的雇员。如下级被“授权”^[23]作出更多自己的决策, 并能拥有更大的自由裁量, 那么他们将在决策中起到更加重要的作用。另外, 作为美国“国家绩效评估”的核心要素, 诸如全面质量管理和再造过程等机制都假设, 机构的下级雇员将比在传统政府的官僚机构下更密切地参与决策。^[24]

有很多途径可以实现对顾客的授权。市场模式倡导公民与顾客的选择, 参与模式也是如此, 尽管选择的形式有很大的不同。在市场模式中, 选择通过经济机制实现, 在参与模式中, 选择通过更多政治途径实现。例如教育, 参与模式不依赖凭单或机遇来购买服务, 而是假设父母必须参与直接管理学校的委员会或团体。又如, 在丹麦, 大多数地方院校虽然在国家教育权威的指导下, 但实际上受到父母和教师的管理。这是一种更花费时间的选择、一种依赖集体选择的选择, 而不仅仅是一个人决定如何使用凭单。

“公民宪章” (citizen's charter) 的观念是允许作为顾客的公民更多参与公共服务的另一种形式。这种形式基本上强化了责任, 但列举了一系列公民有权预期的质量标准, 并用这些标准授权公民对抗官僚机构。由于宪章包含的行政诉讼仅仅是事后追溯, 所以, 意见可以被用来作为指导管理者的途径, 以便努力改善服务、奖励或处罚雇员。这种观念首先在英国得到广泛的关

354

注, 现在已经普及到更多国家, 包括美国、法国、新西兰和阿根廷。

市场模式有自己的问题, 改革公共机构的参与模式也不例外。我们已经强调了参与模式并不货真价实, 顾客或雇员以为他们能决定政策, 但事实上他们却不能。由于法律和管理的原因, 情况确实如此。而且, 顾客和下级雇员在很多情况下在项目利益上存在矛盾, 试图给他们授权将造成

这些团体之间的冲突。^[25]另外，项目的顾客和一般公众也有不同的利益，特别是顾客希望扩大项目，而普通公众则通常希望限制项目及相关税收。

放松管制（deregulation）

关于公共机构改革的另一个思想流派认为，政府的错误在于，公共机构中的人受到法律和规则的束缚，阻碍他们有效地工作。这些规则体现了以前改革的成果，但是现在（至少在这一派改革者的眼中）已经失效。例如，很多国家建立公务员制度经过了一个漫长艰辛的过程，要求超越政治领袖的控制，而后者希望继续把公共职位当作对政治同盟的奖励措施。公务员制度的重要性在于，为公共职务确立了正直廉洁的伦理，但现在很多改革者也认为它已成为良好管理的障碍。^[26]官僚机构的管理者通常不能按照自己的意愿雇用、解雇或补偿雇员；同样，适用采购规定是为了保证政治官员和行政官员无法利用政府合同来使他们的朋友和政治支持者谋利。这些规则现在似乎妨碍了政府获得最便宜的物资价格，也可能延长了程序过程。^[27]

对于过度管制的问题，最明显的解决办法是废除其中一些规定，这也是许多国家进行改革的原因。例如，美国不再强调通过公务员制度招募和留任公共雇员的指导规则，组织在人事过程中享有实质性自由。同样，如果管理者可以提供所做选择的正当理由，那么他们可以用很高的价格自由地采购物资和服务，而不需要通过竞争性招标过程。^[28]很多国家也减少了预算过程中的规则，用预算“总量”（bulk）和“框架”（frame）代替了传统的垂直项目（line-item）预算。管理自由的增加旨在“让管理者管理”，该类型行政改革常用这个词语作为其正当理由。

355 这种政府改革观念中的管理者也不仅仅是管理者，在某种意义上，他们还是决策者。其假设是，关于他们的政策领域中应该做的事情，他们与政治家知道得一样多，或许比后者还更多些，因此应当把政策制定者的权力给予他们。^[29]放松管制来改革政府的观念中，管理者是英雄。他或她被设定为善于有效地管理，也是政策执行的专家。这是对管理者本质的预期，但是与传统的对部长行为的预期相比，差别不大。^[30]实际上，公共

管理者有一个独特的优势，那就是不必为职务所驱使，不负有那些极为耗费时间的政治责任。另外，管理者不必多想（起码不必非常想）政策对选举的影响，所以能够进行技术上恰当的而非公众性的决策。

由于强调管理者在放松管制中的作用，从公共机构改革的角度看，这些官员也是责任的核心焦点，这应该不令人感到奇怪。在放松管制的政府中，部长不用像以前那样对本部门的日常工作负责，而在传统的威斯敏斯特体制下却不得不如此。^[31]由此可知，责任的焦点将转向政府机构的总体表现，而不是拿例外情况为难现任的部长和政府。因此，在某些社会的政府管理模式下，责任问题倾向于成为管理责任而非政治责任。

灵活的政府

行政改革或许尚不完善的最后一个途径被称为“灵活的政府”。^[32]在这种改革途径中，政府的问题被确定为组织过度稳定，以至于使治理模式制度化，而该模式可能在特定时间有效，但不一定适应社会经济环境的变化。另外，分派给政府部长的任务固定而且定义得相当严格，较之治理模式不那么制度化的情况，前者更加难以适应围绕着新问题进行工作。

建立灵活的政府对于传统政府机构来说是一个有趣的挑战。政府的政治和预算激励，通常促使行政机构抓住出现的问题并把它们定义为政策“财产”。同样，可能启动政策过程的利益集团也倾向于狭义地界定议题和问题，而且不喜欢一个更负责、更一致的政府隐含的灵活性。政客和公众也怀疑更有适应性的政府安排，在传统体制下，监督和强化责任的任务已经足够困难，与之相比，灵活的体制将使该任务更加困难。

小结

通过讨论政府应该怎样、能够怎样以及传统的政府和行政模式的失误，我们已经了解了行政改革的一些观念。事实上，所讨论的任何变革模式都有一定的功效和明确的局限。执行这些观念的问题在于，改革的执行者与理论家和政治家相比，并不十分了解这些观念及其局限，却全力以赴地执行它们。换言之，改革的执行者假设，他们只需要从一系列在别处有

效的机构性和程序性变化中加以选择，就可以在随意设置的结合点上运作。

然而我认为，许多观念和项目互不相容，选择一类改革可能排斥其他类型改革的有效执行。以前的模式通常这样乱七八糟地照搬概念和项目，但是现在的改革中这么做似乎很难成立。这种今昔差别，主要源于现代改革的意识形态内容乃至理论含量^[33]更成熟。例如，市场模式中个人主义的潜在重要性与参与模式中更为集体主义的观点无法兼容。同样，在某种意义上，市场模式与放松管制的改革对管理和实践的强调也不合拍。

特定的改革

上述讨论涉及过去几十年政府变革的一些例证，但是在实践中还相当抽象。接下来将要探讨同时期发生的一些特定的改革倡议。我们这里没有时间和篇幅详细讨论所有的改革并评估它们在行政各个方面的成功。所以，我们将集中于一些重要的改革类型，尤其是在多个国家执行的改革。

机构与放权（deconcentration）

357 主要的机构改革之一是，像英国那样打破政府部长与部门的整合。部长制结构制定并执行政策，拥有自上而下相对清晰的层级制。上述被普遍接受的组织形式的替代模式被称为“代理模式”，指执行活动转移到相对自治的组织，而政策制定的活动仍然留在小范围的内阁里。而且，代理机构的雇员不再（但不是必须）是传统意义上的公务员，代理最高级别的雇员尤其如此。

代理体系的逻辑是，放松政府的执行功能，允许代理以更商业化的方式完成任务。它假设，如果代理只有单一的执行功能，并对执行活动严格负责，代理体系将更好地工作，胜于把活动淹没在大型的多功能组织中。另外，执行活动从各部门区分出来，将使它们更加从属于私人机构或公共机构的其他部分的竞争。例如，建立了一些信息技术机构，它们没有固定的预算，希望通过与其他机构的合同赚到资金。当然，如果服务更优，或者成本更

低，那么代理机构也可以在别处（别的机构或私人部门）获得交易机会。

采用代理模式最著名的例子是英国的“下一步”计划。^[34]虽然该计划在十多年前才开始实施，但大约75%的英国中央政府职位的聘用都转移到代理机构中。这些代理机构的领导是固定期限合同的首席执行官而非传统的职业公务员，如果这些执行官的表现不令人满意，那么在合同到期前就可以解除其职务。虽然没有广泛地普及，还是有一些国家尝试了这种模式。例如，加拿大建立了数量有限的“特别运行机构”，澳大利亚和新西兰的一些改革也有代理模式的要义。日本正在试行一种有限的代理模式。^[35]在某些情况下，改革向相反的方向发展，芬兰原有的工业国有化也暗暗转向代理模式。

有趣的是，许多国家不断破除整合的部长机构和原有机构，与此同时，别的国家却正在建立上述结构。瑞典和有些国家即是如此，虽然它们曾经是英国机构模式的主要原型。瑞典保留了存在数世纪之久的基本结构形式，同时也在尝试使部长能更严格地制约代理机构，将代理机构的决策和政策模式与政府的优先顺序更紧密地联系起来。^[36]在丹麦，一些部门（尤其是教育部）在代理和更集中的结构之间摇摆。^[37]

人事管理

如前所述，改革的一个主要领域是公共机构的人事管理。既然人事成本构成大部分政府运行成本，所以这也是很自然的。^[38]因此，一些改革的核心内容试图允许行政工作人员表达对本 ze 工作的意见。另一方面，一些改革有助于公民表达对政府工作的意见。正如我们在本书始终强调的，公共行政是政府和公民订立契约的要点所在，所以，如果能改善这一关系，那么将提高公民对政策的信心和信任。

358

尽管人们对人事管理改革充满兴趣，但确实没有实现该目标的常见途径。如前所述，执行功绩报酬和更一般的功绩管理的计划，是市场改革模式的关键内容。它们假设，促使报酬更有竞争性，将促进员工的积极表现。放松管制者希望取消制约管理高层的许多控制，但是对政府下级员工表现的评估和报酬似乎考虑得比较少。管理主义途径假设，有效的管理将考虑政府结构的任何级别中出现的所有问题。参与式改革者更关注政府低

层的雇员，假定如果雇员更有效地参与到组织中，那么公共实体自身将更有效率。

因此，在改革政府的过程中，公共人事状况显然非常重要，但我们需要明白，考虑的是哪些人事，关于公共人事及其与政府的关系存在什么设定。实际上，关于公共人事的有些设定和建议几乎截然相反。例如，市场性改革倾向于使雇员与组织的关系个人化，而参与性改革试图建立团队和促进组织内部的合作。如果组织绩效和个人绩效之间缺乏明确的关联，那将无法期望成功地实行各种不同战略。^[39]

公共机构总是有数量巨大的雇员。技术变革正是为了减少对雇员的需求，虽然雇员们执行着公共机构大量的基本的例行工作，但政府中仍然人满为患。鉴于这种状况，决定如何最好地管理人事对于政府“做得更好，成本最低”尤为关键。人事政策也指改革中暗含的某种交易。那就是，通过货币激励对雇员工作表现施加压力，实际上或许无法构建热心而有效的政府。在这一领域，正如在其他领域，必须进行重要的政策选择，执其一端将排斥不同选择。

消费者化的政府（consumerizing government）

359 改革公共机构的另一种普遍的策略是，试图促使政府对“顾客”更加友好，并在公共服务中制度化“服务顾客”的观念。在政府问题的市场解读中，消费者的观念可能最为强烈。如果可能，市场模式希望使公民成为真正的顾客，并就如何获得服务——教育、卫生保健、住房等这些他们对公共机构的需求——提供真正的选择。例如，公共机构的市场思维的一个重要内容是，凭单的措施以及在公共和私人提供的服务中为公民提供真正的选择机会。^[40]

更多参与型政府的倡导者也有兴趣服务顾客，在公共政策中为公民提供更多的选择。毫不奇怪，参与模式中“服务顾客”观念的解释，与市场模式不同。特别是，市场模式在单个顾客选择项目的意义上看待选择，而参与模式更加感兴趣的是，顾客和消费者如何作为一个群体就提供给他们服务的状况进行选择。因此，这里的消费者化指公民有能力直接参与决定公共服务的政治与行政过程。这种消费者化的观念也涉及他们就服务进

行集体决策的能力。如果个人不说服他人某个选择是正确的，自己将无法选择，根据这样的集体选择逻辑，参与模式与市场模式相比并不是消费者化的一个明显的例证。

在很多国家采纳的教育体系管理变革中，可以发现参与型改革的一个主要例子。那里的变革允许父母和教师针对学校的具体情况共同决定教育的性质，而不是依赖更集中的学校委员会来进行决策。^[41]在政府提供的住房和其他方面服务中也建立了类似的制度。^[42]这些参与的方式或许产生了更多的有效参与者的平等能力问题，因为除了选举之外，所有的参与形式都必须拥有那些有效的参与者。换言之，从政治过程中获得想要的东西的能力包括有效地发言、组织以及劝说他人的能力，还包括诸如利用网络等技术手段的能力。这些能力在人群中并非是平均分配，而是集中于更富裕和受到更好教育的群体。^[43]

关于参与政府的消费者的含义，上述两种迥然不同的观点并没有穷尽该术语可能的解释。例如，一个关于公共服务消费者化的分析有16种不同的解释。这些不同来源于对参与者预期行为的考察，也来源于他们的行为影响政策性质的程度。在这个分析中，市场和参与技术相互交融，但是与市场途径相比，参与机制将更直接地影响政策。

当政府试图在项目中采取消费者的观念时，基本的问题是谁是项目的顾客。在教育、社会福利或经济计划等项目中，似乎比较容易界定项目的顾客。一方面，公众就是顾客，希望受到保护，免于监禁等非法行为；另一方面，即便囚犯受到监禁，他们也有受到公正对待的权利，而且应该有某些途径保证他们受到公正的对待。同样，公众有受到税务官良好对待的权利，但是最终的顾客是公众整体。^[44]因此，任何服务顾客的简单想法，将无法纳入必须服务的顾客的范围，以及必须提供的、可能的、竞争性服务之中。

尽管消费者化存在不同的含义，它也有一个核心的伦理问题，这个问题几乎毫无疑问对公共服务的状况最为重要。即，应当建议公共机构把公众当作消费者还是公民，哪一个更好？该问题有两个要点。第一，作为消费者考虑，仅仅是关注公众参与政府的经济和服务接受者的性质，而这种关系实际上更加复杂和具有多面性。第二，集中于消费者的角色，将贬低以政治为基础的公民角色，以及公民资格包含的政治和公民权利。所以，

对消费者的强调，意味着忽略公共机构的公共性质，假设公民所想要的无非是对公共服务的消费。

责任

各种观点最终都是为了提高公共机构的透明度和责任，尽管那些术语的含义以及相应的改革的性质，在每一个模式中都迥然不同。在实践中，一些改革的后果纯粹是客观上降低了责任的重要程度，至少在传统地理解该术语的意义上是如此（见第8章）。作为改革目标的某些政府特征，例如行政与政治权威的关系，对于保持对政府自由裁量的控制尤为关键。^[45]

与控制官僚机构的传统政治途径相比，改革的意识形态拥有不同的责任概念。市场模式假设，建立竞争以及有效地替代传统的垄断性服务，足以控制自由裁量，这正如其倡导者针对其他政府问题所做的一样。并且，对出色表现予以正面奖励，对糟糕表现有能力实施处罚（例如，辞退），将解决官僚机构中的各种个人行为。在这种政府管理观念中，层级控制和政治监督不仅不是必需，反而妨碍了控制的实施。

361 市场观点中责任的内容还包括采用绩效目标。其建立的假设是，建立可衡量的指标，促使管理者负责实现那些目标，将改善政府的工作。在某些方面，和“羞耻与责难”的传统政治责任相比，这是一种高级的责任形式。聚焦绩效是为了尝试评估平均的绩效，而不是为了区分相对平均水平的令人尴尬的例外，或者最终目标上的例外。^[46]另一方面，这种办法使责任过于机械，不适合政府行为的政治与管理维度。如果没有实现预定目标，是否必然是管理者的错误，还是有可能因为资金不足，或者因为预定目标不现实？^[47]

如同我们所预期的，参与式改革依赖大众途径保证责任。这些改革主要假设，当顾客和普通公众不满意所提供的服务时，他们应该能够表达出来。类似地，公共雇员被期望监督组织的运行，并对如何改善组织的工作提出建议。从民主的角度看，这些观念应当肯定，但这些观念也有些天真。首先，对公共组织的很多顾客来说，他们的基本生活依赖于项目的执行，所以不敢提出严厉的意见。其次，很多项目没有清晰界定的顾客（见

上文)，所以无法实行长期的监督。最后，过分依赖公共雇员的良好动机和专家主义，使公众面临不法行为和不当行为时缺乏自我保护能力。^[48]

放松管制的改革者强调公共管理者确保责任的义务。对于该观点的倡导者来说，把责任赋予能干的管理者，然后评估他们的绩效，是加强责任最有效的方式。确立绩效目标，并采用那些目标管理政府其他监督形式，也有同样的益处。从某个角度看，放松管制的改革有些类似于市场改革。二者主要的差别在于，这种观点聚焦于管理者，而非普遍强调公共机构的某一方面。此外，管理而非竞争以及更放权的机制被认为是保证责任的核心。

上述对责任的讨论指的是工业化民主国家中常见的问题。其他国家的责任问题以及改革的动力问题与之截然不同。特别是，从共产主义政治体制发展而来的国家和大多数发展中国家的责任问题，关注的是腐败和以权谋私。^[49]鉴于这些体制对公共机构缺乏敬意，很多政府雇员工资低微，社会存在主导性的家族和顾客关系，所以很难根除腐败。^[50]对此加以改革的强大的国际压力，来自于捐助机构（政府和非政府）以及内部某些新生的政治领袖。但是，距离根除腐败仍然相当遥远。

无论结构如何，公共行政关注的核心是责任。传统的责任形式基于设立政治机制或行为主体。上述讨论的责任之改革观更多地依赖于设置绩效目标或有能力促使管理者对个人行为和机构行为负责。这些机制可能是有效的，但它们确实采取了官僚机构内部途径而非外部因素来强化责任。而且，上述变革并没有依靠公务员的内在价值或他们对法律的遵守。

362

行政改革的政治

在梳理所有的观念和改革之后，一个明显的问题是，政府为什么应该投入所有的时间和精力致力于改革？毕竟，以前重组和改革的历史并非那么成功，不足以让人们将来的改革萌生乐观主义。^[51]即便真正实施了改革，在政府绩效上也没有发生多少真正的变化。事实上，较多的证据表明，改革产生的结果恰恰与倡导者的初衷相反。



为什么改革？

改革的正当理由有很多方面，从经济和项目成本，到党派政治和寻求选举优势。改革很少有单一的原因，而是体现了政治机会、改革观念的普及以及经济危机的影响。但我们仍然可以探讨一下改革的根源以及它们通过政治过程运作的方式。

成本与效率 进行改革的一个主要的正当理由是政府成本太高。在政府总体的成本和效率或者每一个单位输出的成本上，情况确实如此。例如，新西兰推进大规模的改革，部分是由于国家在国际经济领域要“打破壁垒”（hitting the wall），必须寻找解决问题的途径。^[52]同样，很多原共产主义国家改革的推进，也来源于重建经济和在国际市场参与竞争的需求。伴随着全球经济问题的，是公共机构的经济问题以及税收和公共债务投资经济的成本。

上面曾经谈到，在某些案例中，真正的经济问题产生了很小的或没有产生行政的反应。20世纪90年代的德国就是这方面的一个例子，尽管对德国的描述存在着争议。^[53]在另一些案例中，（相对）经济成功的故事和成本相对较低的政府，往往来自于高层次的改革——这里，澳大利亚是一个明显的例子。^[54]因此，如上所述，在对该问题的认识中，必须把经济状况理解为重要的因素，而且需要结合一系列的改革观念，这些观念承诺将进行所希望的积极的改革。

质量 政府服务常常被认为昂贵而质量低下。这可能同样是缺乏竞争的结果，正如尼斯卡宁关于成本太高的观点。^[55]政府机构缺乏动力改进工作，继续随意地提供服务。公众认为公仆们态度恶劣，提供的服务本身设计得也很糟糕。在某些方面，上述担忧很有道理，项目质量一直在下降。在这些情况中，公共项目的成本也一直是主要的关注对象，它导致了质量的下降。^[56]

我们已经强调，绩效评估和目标措施是现代改革的一个主要特征。聚焦于绩效并非一个全新的方法；20世纪60和70年代的项目预算措施也依赖于量化的评估，并把指标与预算过程相联系。^[57]尽管不是一个新方法，它却比过去更为积极地得以实施，也更加强调为顾客提供服务的质

量。另外，现代改革的特征，即顾客主要强调尽量以客观的形式评估质量和绩效。

雇员 公共机构的雇员也构成了改革的主要原因。但是，对不同的人来说，改革有不同的含义。改革的一个原因是，公共机构的雇员受到传统公共机构管理模式的抑制，对政策没有足够的权力和影响。如上所述，参与式改革为雇员提供了更多的对本职工作的控制，以及对组织决策的影响。改革者假设，改革应当使公共机构的工作对于有前途的雇员来说更有吸引力，也使组织更为有效。

其他对公共行政现有功能的批评认为，职业公共管理者对政策有着过多影响，决定政策的当选政治领袖常常受到官僚的掣肘。因此，改革公共机构的另一种途径是削减高级公务员的权力，使政客更明确地对政策负责。例如，英国撒切尔政府提出的一些改革，旨在减少公共机构中高级公务员的权力，并使政客更明确地负起责任。^[58]

机构 过去最为常见的改革原因，也是现代变革的持续动力，是希望使政府机构“适当”——这通常指重组。曾经有这样一个假设，认为单个组织以及公共机构存在着最好的组织方式。^[59]关于组织结构科学基础的观点基本上消失了，但是仍然存在着改变组织提高政府绩效的愿望，政治和行政领袖仍然积极地寻求实现这一愿望。 364

普遍的重组模式之一是，合并类似的组织和活动。重组政府合乎逻辑的途径是合并相关的活动，减少总的行政成本。问题是，政府项目很少只有单一的活动或目标。因此，大多数组织可能联合了不同类别的其他组织。例如，美国海岸警卫在不同时期分别属于财政部、国防部，而现在是交通部。

改革政府机构的另一个原因是，促进公共机构大量活动之间的合作。政府总体上非常合理地垂直分工，使社会利益与服务和保护那些利益的机构、部门发生关联；如，农业部与农业方面的利益集团和相关的委员会相互联系。政府不是那么擅长组织跨领域的合作，也不擅长制定综合协调的目标和项目；同样，农业部很少对抗环保主义者。因此，重组只是偶尔被采用，以促进工作的协调一致。

改变政策 莱斯特·塞拉蒙（Lester Salamon）认为，采用重组作为改变政策的途径，比指望通过重组以产生效率，似乎更可能成功。^[60]塞拉蒙假设，



通过改变组织的沟通和互动模式，可能改变公共政策，但通过改革获得的效率却比较短暂。例如，如果我们继续分析上面的例子可以看出，虽然海军司令的机构一直执行着海事安全与禁止走私两种功能，但是把海岸警卫从财政部转移到交通部意味着，它将获得较多的关于前者的报告；获得较少的关于后者的报告。由此可知，组织的优先顺序随着政府的变化而变化。

市场改革者追求改革时拥有根本的政策目标。他们想把更多的政策改变为基于市场的政策，因为后者意味着项目面临更多竞争，参与者可以选择不同的服务提供者。同样，市场改革者也想使价格机制制度化，该机制作为一种可能的途径，既能减少项目的税收价格，又能显示公众所需服务的真正水平。因此，20世纪80和90年代，很多曾经“免费”^[61]的项目开始收费，来掩盖一部分或全部成本。

365 **透明度和责任** 正如我们多次提到的，要求改革的众多原因之一是希望提高公共机构的透明度和责任。这些术语对于管理政府以及定义政府与公共机构留任者的关系非常重要，但是它们的含义却令人困惑。而且，透明度和责任的概念只是政治修辞的一个方面，它们与不同的公共机构观念又发生关联。很多改革的倡导者表达了改革的很多不同观念，他们假设公共机构的传统责任机制发挥的作用很不理想。

有趣的是，对改革过程的一个普遍反应是，重申原来责任机制的重要性，并且试图恢复它们。这种情况尤其出现在威斯敏斯特体制中，因为责任理论在该体制中有实质性的宪法地位。这种情况还出现在某些法条主义行政体制中，因为恢复法律责任和制约公务员行为的更严格的形式，在该体制中被认为至关重要。然而，上述对责任问题的保守被淹没在新的需求中，那就是，公众需要建立新型的和更受欢迎的形式，从而能够对官僚机构施加自己的意愿。

政治 最后，在行政改革的过程中，政治是一张王牌。尽管存在很多客观的、善意的改革理由，如果没有改变行政制度的政治愿望，可能也不会有什么变化。我们已经表示，公共机构被大多数人认为是一个问题。因此，好的政治意味着在竞选中攻击行政，并且表示一旦当选，将努力采取措施来控制 and 制约官僚机构。

通过谴责官僚机构能够获得某种政治利益，但是有讽刺意义的是，实际投入真正的政治资本来改变公共行政者，在政治上却少有收获。即便是

过去几十年进行的改革，公众也很少关注，因此也没有为推行它的政客带来任何实际的选举优势。^[62]很多国家的公众似乎以为官僚机构的变化大多是装饰，而非公共服务的提供方式的真正变革。因此，政客通常是三分钟热度，当计划改革官僚机构时，伴随着创新的积极性；一旦执政，就对变革明显失去了兴趣。

但是，政治并非都是党派的、选举的政治。在所有政府中，都有大量的组织化政治参与行政改革。一方面，中央机构^[63]通常是至关重要的，它能推进改革并鼓励（或集中）公共机构其他方面的改革；另一方面，这些组织本身是政府最保守的部分，因此，关于某种改革的含义以及应该怎样实行，常常存在大量的争议。在所有的官僚政治中，一个明显的结果是，在放权被认为是主要目标时，项目权力反而更加集中到中央机构。在改革公共机构之际，这只是众多自相矛盾的结果之一。^[64]

结论

在过去几十年里，行政改革是政府的一个主要活动。但是，它并非完全雷同，而是在许多不同的政治设置中，存在许多不同的形式。在某些方面，差异与不同的改革理论相关。不同的解释又与国家的政治和行政传统相关。因此，改革的含义得到政治的和文化的建构，公共机构内同样名义的变革在实践中可能会迥然不同。这些差异尤其出现在工业化国家和中东欧以及第三世界新兴国家之间。比较富裕的国家采取的一些改革，也在欠发达国家实行，但它们的含义却颇不相同，既可能避免也可能激发制度中的责任和控制问题。

366

在行政改革观念存在重要差异的同时，改革本身也存在着（正如我们已经强调的）突出的共性。几乎所有国家都实施了很多相同的变革，尽管方式不同、速度不同，甚至原因也不同。比较研究的重要性就在于，我们利用同样的激励产生的不同结果，来观察政治和行政体系对需求变化的不同反应，以及对要求解释政策和管理观念的不同反应。

好消息是改革对于了解世界各国的公共行政提供了全新的文献资料。因此，为了对政治和行政过程进行比较研究，一个有效途径就是，考察不

同的国家如何回应同样的改革推动力。在过去几十年的改革过程中，一直存在着一些普遍的推动力，正如通过自发的方式，或者通过国际组织和顾问等机构行为，关于是什么构成良好的公共行政的观念也被普遍传播。这些观念在理解和执行上发生歧变，当它们结合不同的行政文化时，同样的改革语言就遮盖了更多的复杂与差异。

注释

[1] National Performance Review, *Creating a Government that Works Better and Costs Less* (The Gore Report) (Washington, DC: Government Printing Office, March, 1993).

[2] 参见 Tony Verhiejn and D. Coombes, eds, *Innovations in Public Management* (Cheltenham; Edward Elgar).

[3] 通常认为，例如，德国和其他行政体系所采用的以德国法治国的行政途径，与世界其他地方普遍的改革相比，几乎没有什么变化。它确实没有很多国家实行的清除性改革项目。
367 但是，另一方面，那里存在着一系列较小的改革，导致了制度上重大的变化。参见 E. Schrotter and H. Wollmann, "Public Sector Reform in Germany: When and Where," *Haillonen Tutmikus*, 3 (1997), 184-200.

[4]这方面的例子参见 M. M. Khan, *Administrative Reform in Bangladesh* (New Delhi: South Asian Publishers, 1999).

[5] 参见 Peter Hennessy, *Whitehall* (New York: The Free Press, 1987).

[6] William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine/Atherton, 1971).

[7] Atilla Agh, "Paradoxes of Reform in Eastern and Central Europe," in J. J. Hesse, C. Hood and B. G. Peters, *Paradoxes of Administrative Reform* (Berlin: Nonmos, 2000).

[8] E. F. Rosenbaum, Frank Bonker and Hans-Jurgen Wagener, *Privatization and the Emergence of Markets* (New York: St. Martin's Press, 2000).

[9] 参见 Vincent Wright, *Privatization in Western Europe*; L. Parotti and V. Wright, *Privatization Policies* (Cheltenham; Edward Elgar, 2000).

[10] S. Horton and D. Farnham, eds, *Human Resource Flexibilities in the Public Service: International Comparisons* (London: Macmillan, 1999).

[11] 参见 Organization for Economic Cooperation and Development, *Private Pay for Public Work: Pay-for-Performance for Public Sector Managers* (Paris: OECD, 1993).



[12] 在某些制度中, 这种情况一度存在, 但即便在那些职业结构比较固定的制度中, 某些岗位上现在也存在竞争。

[13] M. Jrome-Forget, J. White and J. M. Wiener, *Health Care Reform Through Internal Markets* (Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995).

[14] 当然, 这些改革的倡导者假设, 如果既可以选择公共的, 也可以选择私人的, 那么这将促进选择。

[15] E. Steurle, "Vouchers," in L. M. Salamon, ed., *Handbook of Policy Instruments* (New York: Oxford University Press, 2000).

[16] 参见 E. Steurle, "Vouchers," in Lester M. Salamon, ed., *Handbook of Policy Instruments* (New York: Oxford University Press, 2001).

[17] 参见 Murray Horn, *The Political Economy of Public Administration* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995); J. Brehm and S. Gates, *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999).

[18] Peter Self, *Government by the Market?* (Boulder, CO: Westview, 1995); James G. March and Johan P. Olsen, *Democratic Governance* (New York: Free Press, 1995).

[19] 参见 Patrician W. Ingraham, "Of Pigs and Pokes and Policy Diffusion," *Public Administration Review*.

[20] Rensis Likert, *The Human Organization: Its Management and Value* (New York: McGrawHill, 1967); Chris Argyris, *Increasing Leadership Effectiveness* (New York: Wiley, 1976).

[21] 联邦机构失去的很多职位是中层管理者职位, 它们的工作是检查实际履行政府工作的“基层官员”。

[22] 关于授权, 参见 B. Guy Peters and Jon Pierre, "Citizens Verses the New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment," *Administration and Society*, 22 (2000), 9-28.

[23] 授权是参与倡导者的核心战斗口号之一。问题在于, 由于在很多方向扩大授权, 它不仅深化了参与, 还激发了矛盾。

[24] 在决策上建立参与机制, 通常不如执行上的参与机制运作得那么好。如果说有什么效果的话, “民主”途径意味着公众听证使普通公众而非机构成员发挥更大的作用。

[25] Peters and Pierre, "Citizens Versus the New Public Manager," *op. cit.*

[26] 参见 Constance Horner, "Deregulating the Federal Service: Is the Time Right?" in J. J. DiIulio, ed., *Deregulating the Public Service* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1994).



[27] 参见 Steven Kelman, "Deregulating Federal Procurement: Nothing to Fear But Discretion itself?," in J. J. Dilulio, ed., *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1994).

[28] *ibid.*

[29] R. Raamamurti, "Public Entrepreneurs: Who They Are and How They Operate," *California Management Review*, 28, 142-158.

[30] 参见 Richard Rose, *The Problem of Party Government* (London: Macmillan, 1974).

[31] 参见 Peter Auction and Ralph Heintzmann, "New Dimensions of Public Accountability," in B. Guy Peters, and Donald J. Savoie, eds., *Governance in the 21st Century* (Montreal: McGill/Queens University Press, 2000).

[32] S. E. Bleecker, "The Virtual Organization," *The Futurist*, 28 (1994), 9-12; D. Chisholm, *Coordination Without Hierarchy* (Berkeley: University of California Press, 1988).

[33] 如前所述, 这些模式尤其是市场观念与政府和行政的学术文献有明显的联系。

[34] Chancellor of the Duchy of Lancaster, *Next Steps: Agencies in Government*, 1997 Report (London: HMSO, 1998).

[35] Jong S. Jun and Hiromi Muto, "The Politics of Administrative Reform in Japan: More Strategies, Less Progress," *International Review of Administrative Sciences*, 64 (1998), 195-202.

[36] S. Wilks, "Sweden," in N. Flynn and F. Strehl, eds., *Public Sector Management in Europe* (London: Prentice-Hall, 1996).

[37] A. -S. Krarup, "Administrative Reform in Danish Central Government," Paper prepared for Administrative Reform Seminar, University of Aarhus, Denmark, Fall, 1999.

[38] 也就是说, 政府运行成本与通过项目分配给公民的资金相反。

[39] 个人和组织绩效的关系是公共 (以及私人) 行政中的另一块哲学基石。

[40] Steurle, *op. cit.*

[41] M. Vander Weele, *Reclaiming Our Schools: The Battle Over Chicago School Reform* (Chicago: Loyola University Press, 1994).

[42] E. Sorenson, "Democracy and Empowerment," *Public Administration*, 75 (1997), 553-567.

[43] J. Hoff, "Medbergskab, brugerrolle og makt," in J. Andersen, ed., *Medbergsmakt* (København: Sistema, 1993), pp. 75-106.

[44] 税务官对待公众的情况是美国内部津贴服务改革的一个考虑。

[45] 参见 P. Auction and R. Heintzman, *op. cit.*

[46] 参见 B. Guy Peters, *The Future of Governing*, 2nd edn (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2001).

[47] 关于英国国家卫生部发现的困难, 有一个有趣的说明, 参见 Melanie Phillips, "Think the NHS is Sick? They'll Make it Sicker," *The Sunday Times*, 17 October, 1999.

[48] "谁监督监督者" 这一名言非常适合用在这里。

[49] 当然, 在发达民主政体中也存在大量的腐败。参见 D. Della Porta and Yves Meny, *Democracy and Corruption in Europe* (London: Pinter, 1997).

[50] Vito Tanzi, *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics* (Cheltenham: Edward Elgar, 2000).

[51] Per Laegreid and Paul G. Roness, "Administrative Reforms as Organized Attention," in M. Egeberg and P. Laegreid, eds., *Organizing Political Institutions: Essays for Johan P. Olsen* (Oslo: Scandinavian University Press, 1999).

[52] J. Boston, "The Theoretical Underpinnings of State Restructuring in New Zealand," in J. Boston et al., eds., *Reshaping the State* (Auckland: Oxford University Press, 1991).

[53] 参见 Eckhard Schroter, "Bureaucrats and Politicians In Germany," in J. Pierre and B. Guy Peters, eds., *Bureaucrats and Politicians in Administrative Reform* (London: Routledge, 2001).

[54] John Halligan, "Australia and New Zealand," in J. J. Hesse, C. Hood and B. G. Peters, eds., *Paradoxes of Public Reform* (Berlin: Decker and Humblot, 2001).

[55] William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine/Atherton, 1971). 369

[56] 英国国家卫生部是一个例子。大约占 GDP 一个百分点的卫生成本在发达国家中是最低的, 但卫生工作的成果显著, 例如癌症患者的存活率也比别的国家低更多。

[57] 见第 7 章。

[58] 参见 Christopher Hood, "De-Sir Humphreying the . ." The reference is to the character in the BBC television series, *Yes, Minister*.

[59] 对这个问题一个典型的批评, 参见 Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (New York: Free Press, 1947).

[60] Lester Salamon, "Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action," *Public Policy*, 29 (1981), 255-275.

[61] 总是存在着成本, 但纳税者而非消费者可以容忍。

[62] 英国撒切尔夫人可能是这个普遍性的一个例外。参见 Christopher Hood, "Of Shocks and Long-Tenure," in J. P. Olsen and B. G. Peters, eds., *Lessons from Experience: Learning About Administrative Reform* (Oslo: Scandinavian University Press, 1996).



[63] 中央机构是控制其他组织的组织，通常与首席执行官关系密切。参见 Colin Campbell and George Szablowski, *Superbureaucrats: Central Agencies in Comparative Perspective* (Toronto: Macmillan of Canada, 1974).

[64] 关于一系列矛盾的讨论，参见 J. J. Hesse, C. Hood and B. G. Peters, eds, *The Paradoxes of Administrative Reform* (Berlin: Decker and Humblot).



21 世纪的公共行政

公共行政工作从来不是一项容易的任务。政府项目的性质——目标分散、无法评估甚至无法界定的利益以及政治性质——使有效的行政非常困难。20 世纪 90 年代，公共项目的执行难上加难，随着我们进入 21 世纪，问题仍然堆积如山。有效的公共管理方面不断增多的困难，来源于行政运行之经济、社会和政治环境的许多不同方面的共同作用。况且，对于管理者来说，他们已经熟悉了层级管理、韦伯式官僚机构以及责任的政治形式，管理观念和意识形态的变化对他们提出了严重的挑战。

372

影响行政的最重要的因素或许是公共行政有效资源的真正的——或认知的——匮乏。20 世纪 60 年代经济的繁荣时代已成为遥远的过去，70 年代混乱的经济图景也令政治领袖们可以容忍，然而，在新的世纪伊始，

他们不得不对收入和开支进行决策。众所周知，20 世纪 80 年代的衰退不同于战后经济的衰退，因为前者没有短期的解决方案，缓慢或经济增长停滞的阶段可能长期存在。除了阶段性增长和下滑，不确定的时期已经持续了 15 年以上，迄今人们仍看不到尽头。

绝对的（低的）增长水平并不是 21 世纪影响行政的唯一因素。即便恢复到早期的发展水平，就业增长的速度也必定跟不上生产率的发展水平。蓝领阶层如此，白领阶层也日益受到影响。它意味着，工业化国家很大一部分劳动力将不得不重新思考自己的经济前景，如果希望继续就业，则需要准备迅速地调整。它还意味着，公共机构必须涉及更多的成人教育和工作培训等，还必须重新思考以稳定就业为前提的社会项目，例如社会保障。对欠发达国家来说，它们将与工业化国家进行新一轮竞争，因为后者宁愿减少经济中的薪金和福利，以便与低收入国家竞争。

造成行政困难的因素不仅来源于国家经济。公民越来越警惕官僚机构干预自己生活的“权力”，即便在历史上政府强大而相对仁慈的国家（瑞典），也存在着对抗官僚和行政的行为。在一些官僚化程度较深的国家（如古巴），对经济更快速进步的需求导致了某种实质性的非官僚化。^[1]大众对公共机构的抵制，起码有一部分原因是过去政策和项目的失败，现在它致使人们怀疑各种“新”项目的功效。经济管理不善是首要的失败，但是注定要失败的许多社会和教育项目也有其自身的不足。^[2]

第三，政府不断加深的离散性和复杂性也促使行政更加困难。公共组织与私人机构直接联系在一起，可能使公民感到不解，即公共机构的行为是否真正是为了“公共利益”。而且，在公共机构内部，很多组织影响了单一项目的执行，因为内部组织的政治使明显的单一项目的执行更加复杂。^[3]此外，不断依赖私人机构提供公共服务，强化了既有的离心力。

最后，正如政府组织受到私有机构的包围，中央政府也受到了国际力量的包围。^[4]政府曾经能够真正地控制国内经济和社会制度，到 20 世纪 90 年代却发现上述控制受到普遍的国际环境的约束。这种形式将激发组织和政策工具的发展，与公共机构遇到的问题相比，它们更灵活也更具适应性。另外，必须改变政策目标，以适应全球经济中生产要素尤其是资本的流动性。因此，如果政府希望影响商业的布局，恰当的目标应当是共同

体中的公民而非公司。

匮乏与公共行政

对世界上大多数国家来说，匮乏是生活基本的和长期的事实，对大多数西方国家来说，它是一个近来产生的现象。几乎所有第三世界国家面临的长期匮乏，对于它们执行公共项目产生了巨大的障碍。不确定的预算和计划过程，以及没有足够的资源来满足人们的正常需求的简单事实，即便是最能干的行政官，试图管理经济和社会也非常困难。^[5]

西方世界经过几十年持续快速的经济增长，才出现了对经济的制约。^[6]随着环境的变化，国家需要调整以经济持续增长为前提的政策和决策方式。对政治领袖来说，匮乏还意味着调整组织的国际功能、组织与项目顾客的关系、组织对项目未来的预期。曾经通过扩大项目而闻名的行政官，现在必须通过限制发展乃至谨慎地精简来保全自己的形象（以及职业）。

一个曾经的基本要素是，经济增长不能依赖资助不断提高工资的公务员。金钱不是唯一的——甚至不是最好的——激励公务员的手段，当然，它也没什么损害。^[7]当公务员的实际收入开始下降——很多国家已经这样了——士气也开始低落。^[8]当公务员必须执行对顾客削减实际福利的项目时，士气的低落更加明显。与上述削减相联系，产生了对项目乃至更笼统的对政治制度的失败和离异的情绪。员工不认可他们的薪酬，也不满意按照他们和顾客都乐意的方式服务顾客的间接报酬。相应地，行政领袖（非常困难）的任务转变为提供替代性资源来满足员工。正如我们下面将要讨论的，在某种程度上，他们通过项目管理实践的变化来完成任务。

374

与80年代相比，20世纪90年代精简和撤销公共机构的做法可能更加普遍，但这一威胁并没有减轻对就业的不满。传统观点认为政府的做法组织是不会终结的，可是80年代的事实并没有支持上述观点。^[9]多数工业化国家以及其他国家出现的根本性文化变革，使公共机构的行为更加可疑。在美国，里根政府讨论了撤销新建立的教育部、能源部以及大量的下级机构。在英国，一轮“重拳出击准非政府组织”废除了几百个小型半官方机构。^[10]即便是福利国家和大政府的典型瑞典，也撤销和大幅削减了



许多组织机构。事实上，对于提高开支和降低实际收入的需求，所有国家的反应都是减少雇员数量或撤销整个机构。所以，管理者艰巨的任务是，以对保留的机构、人员和顾客产生最小的混乱的方式，执行上述削减行为。鉴于政府很少进行功能性削减而较多地撤销项目或机构，所以上述任务格外重要。换言之，尽管一些雇员和机构不太重要，但是政府还将继续提供某些类似的服务，还必须找到强化或重组项目执行的机制，与此同时，不能完全打乱政府的常规工作。为实现这些目标，最重要的办法是公共项目“私有化”，采用各种不同的服务提供机制来满足公共目标。

查尔斯·莱文（Charles Levine）为公共机构的“削减管理”提供了某种指导。^[11]任何管理者必然作出的第一个决定是，是否抵制削减或者仅仅从提供充分的服务平稳过渡到提供不充分的服务。这些策略可能差异很大，因为顽固地对抗外来的侵犯，可能导致继续进行削减的难度非常之大，也可能导致彻底取消该项目而不只是某种削减。同样，一个管理者必须判断他或她的困难原因何在。如果困难全部来源于经济，那么相比问题
375 来源于对提供服务的需求的变化，或者来源于机构有效的政治支持，对策将非常棘手。在经济衰退的时候，更有效的是抵制变化，把较大的削减转移到其他机构，而当支持下降时，尽可能采取没有损害的过渡则获益良多。对于增长和扩张年代培养出来的管理者而言，任何选择都不令人愉快，但这是唯一的选择。

因此，20世纪80和90年代，管理的任务成为而且将继续成为试图以较少的资源产生积极的结果。这么做需要特别能干的管理者，然而，资源日渐减少，公共机构薪金不断下降，使那些管理者不再受到政府的吸引。政府似乎处于双重的束缚之中——那些认为政府没有效率的人将约束政府提高效率的能力。例如，美国里根政府对联邦官僚机构的攻击导致政府效率下降，而无视后者对效率的解释。^[12]

政府与行政的挑战增多

不仅经济环境为行政制造了困难，公民也不再是统治者曾经的顺民。行政官不断遭遇的难题涉及很多因素。当面对这些因素时，他们的选择是

“退出、发言或忠诚”。^[13]也就是说，他们可以试图逃避政府的影响，可以表达他们对行动的不认同，或者他们仅仅是接受发生的一切。

促使公民思考上述三个选择的一个因素是当代政府的规模。随着政府的发展，一些公民感到处于弱势，相应地，不愿意接受政府的命令。这种反应可能是特定的，例如公民拒绝尊重特定类型的法律或规定，比如税收法律；上述反应也可能是普遍的，例如一些公民试图从货币化的、管制的经济回复到比较简单的生活。^[14]即便没有这些极端的反应，公民也可能毫无原因地只是不愿意接受法律和规定，可能试图逃避而非规避被认为侵犯个人利益的税收和其他法律。

与政府规模相关联的，是政府更加复杂以及许多法律和规定的互动。现代社会的个人受到大量政策的影响，其中一些是相反的或者相互抵消。为产业或某种行为制定政策的单个官僚数量太多，太缺乏协调，以至于公民感到，如果政府不知道想要什么，公民为什么应该替它构思出来？在社会政策及其与税收政策的关系中，这些政策互相矛盾、自我维护，可以最为清楚地看到上述情况。^[15]

公民对此并不陌生。行政官试图执行一个“新”项目，却发现事实上它是以前尝试过的项目——往往也是以前失败的项目。政府通常似乎重新发现了它们以前拒绝的解决方案，尤其是当政府发生变化并且制度的记忆部分丧失的时候。^[16]即便没有采纳以前的方案，政策领域的大量变化也可能产生犬儒主义和不情愿接受任何项目的革新。社会政策领域中上述问题格外突出，不断变化的项目被宣传为解决资源不足问题的方案，但是，每一个项目实际上不过是解决问题的漫长路程中的又一个里程碑。

最后，很多政策仅仅是无效的或没有产生预定效果。^[17]很多奏效的政策也可能显得不经济和过分笨拙。政府常常呼吁解决公平问题——因为私人机构已经被证明是不充分的——但是仍然存在很多明显的错误和无效。很多意见直接针对管制而提出，并成为产生社会所需的特定利益的机制。这些意见直接否定了一些活动，因为它们还不如激励或税收机制有效。相应地，公众直接干预的一些替代选择为政府干预提供了建议。

最常提到的一种替代性直接干预是采用税收激励，尤其是在环境管制方面。不再需要禁止污染或设置最高许可标准，而是根据工厂排放污染的总量要求纳税。这种税收威胁激励工厂变得清洁环保。另外，鉴于更有效



率的工厂也更支付得起排放物的税收，所以它们相比不太有效率的工厂利润也将更高，而且也将从总体上提高经济资源的利用率。

对于认知性的政府无效和笨拙的问题，极端的途径是对不确定的公共活动重新私有化。^[18]换言之，政府根本不必执行所有的项目，而是重新回到私人机构中，但进行某种公共控制和管制。原则上说，几乎所有的公共机构项目都可以由私人机构来提供，美国和一些国家也已经重新开始私有化。甚至一些传统上定义和政府功能，诸如消防和警卫保护，也能够——而且已经——由私人机构提供。^[19]某种偏激的观点坚持诸如公共街道这样的项目也应当出售给私人企业。在实践中，越来越多的地方政府要求发展私有财产的人为自己的新项目提供所有的基础设施，而不要依赖政府。但是，除了满足倡导者的意识形态偏好外，该制度能否提供更多的满足还不清楚。正如很多公共服务涉及对垄断权的承认——例如一条街道——所以，竞争可能不比公共机构提供的服务更多。另外，在提供政府服务上发现的很多无效率，可能是大规模组织所致，就其本身而论，它与私有机构中大规模的组织存在同样的局限。

但是，几十年来发生变化的，并不仅仅是公民的偏好。雇员的态度——不管他们在公共部门或私有部门中工作——与 20 世纪 80 年代以前颇不相同。在传统上，大型组织依赖于雇员愿意接受上级组织的权威以及组织规则和程序的正当性。大多数雇员不再毫无疑义地接受上述控制。规则和命令需要解释，工人希望参与影响他们工作的决策。由于工人的参与或“授权”将使雇员对组织的目标和程序更加认可，所以从长期看它将提高绩效。这种情况在日本的组织中特别明显，在斯堪的纳维亚的组织中稍次之。但是，对于尚不适应以这种方式对待雇员的管理者来说，调整过程将非常困难。管理不再由权威来进行，而逐渐成为解释和讨论的过程。有趣的是，即便在基本上由权威来指导的公共机构组织中，例如军队，也出现了上述情况。

行政的复杂性

上述与公共职能私有化相关的观点涉及 20 世纪 80 年代行政的一个突



出特点，它也增加了公共部门管理者工作的难度。那就是，管理者管理的“执行结构”越来越复杂。复杂性的一个方面是公共部门和私有部门更加融合。另一个方面是公共部门自身的复杂程度。传统自由主义的社会理论在国家与社会之间加以区分，前者的服务体现了后者合法的权威，直到实现基本契约和自然权利。^[20]20世纪80年代，国家与社会之间的截然区分在大多数工业化社会已经没有什么意义。类似地，国家机制的过度分化也没有在多数工业化程度较差的国家^[21]出现，在少数社会主义国家也是如此。

首先，公共部门越来越多地利用私有部门的资源和资本。私有组织执行了大量的公共项目，范围从工作人员在飞机上通告，要求乘客系好安全带，到专业组织决定谁将有或没有资格从事某种专业无所不包。私人机构执行公共政策的更为复杂的模式是，广泛采用农业机构来执行农业的公共政策。^[22]执行上述法律主要涉及地方组织在成员之间执行中央决定的土地分配计划。最后，私人机构通常提供本应由公共雇员直接提供的服务。例如，英国政府与法律协会订立合同，要求后者为公民提供法律服务。政府订约获得了各种物资和服务，但是合同本身有很大不同。为了执行法律，它们使——也要求——一个组织能以政府的名义行为。契约政府是变化的政府，但是公共行政的核心问题，即责任和控制问题却更加显著（见第8章）。当政府必须依赖与私有部门的伙伴关系来提供重要的服务时，出现了类似的责任问题。例如，政府和私有部门越来越联合起来共同推进经济发展，潜在地影响着未来发展的方向。

378

其次，不仅政府采取私人途径来实现自己的目标，私人部门也很擅长利用公共部门达到自己的目标。我们已经讨论了一些出现这种情况的途径。总的来说，政府分化为很多“次级政府”，这一几乎所有发达国家的特征，意味着当选领袖很难在整体上协调和控制政策。每一个政府分支拥有的专业技术，加上公共部门机构和私人部门机构之间牢固的政治联系，促使协调和控制格外困难。官僚管理的政府追求许多目标——其中一些自相矛盾——而不再是用一个声音说话、追求有限目标的传统政府。^[23]

最后，政府自身也愈加复杂。一些复杂性来自如下事实，即，政府所做的事情，远远多于它在二战结束时所做的。即便是在政府宣称不干涉的领域建立的组织，也很可能与原有组织发生千丝万缕的联系。考虑到特定的政治环境，公共组织很有可能彼此交叉和重复建设。例如在美国，成打



的联邦机构在某种程度上影响卫生政策，说明任何政治体系都难以解决权限交叉和重复的问题。根据解决该问题的传统方式的理论预设，公共行政并不是简单的命令体制——例如，伍德罗·威尔逊的措施——然而，复杂程度却显著加深。公共机构现在面临的“执行结构”包括一些中央机构、提供补充（或者可能竞争性）服务的相关机构以及私人组织。随着复杂性加深和公共部门规模的扩大，与预算、人事和其他领域相关的中央机构反过来控制更为严密。同样，由于匮乏成为现代行政比较重要的特征，所以其他机构也更趋于资源的竞争。相比 20 世纪 70 年代的情况，上述一切加大了行政和决策体系的复杂性。

新千年的管理

公共机构的管理从来不是一件轻松的事情，在 20 世纪 90 年代变得更
379 加艰难。资源匮乏、社会和文化价值变化、组织和组织内复杂性加大，都使它比以前的公共部门更难于开展工作。然而矛盾的是，对于政府中负责执行的人来说，它却更加重要。资源匮乏以及限制管理者，使他们的能力价值更大。对他们的简单需求是，从每一美元、英镑和卢比中获得最大的产出。20 世纪 80 和 90 年代的管理改革旨在让管理者进行管理，但是，即便这些变化也不足以评价公共管理者的工作能力和贡献。

如前所述，对需要政府更经济有效的众多反应之一是，试图重新私有化许多公共服务。但是，从长期看，这可能造成降低政府效率的后果，虽然短期看经济上有所节约。随着政府丧失对公共职能的控制，它可能丧失有效指导社会的能力，也可能丧失“政府”一词的字根*的本质含义。短期成本的效率是有限的，因为私人提供服务也将出现公共服务提供的很多垄断特征，有限的节约以长期的疏远和无效为代价。政府丧失了仅仅通过权威来统治的能力，而不得不诉诸采用更加武断更加昂贵的机制来进行干涉。

前面提到治理的“市场模式”只是 20 世纪 90 年代中期倡导政府运作的许多竞争性模式之一。它是替代现状的最普遍的主张，但绝非唯一的有

* government 的字根为 govern vt. 统治，治理；控制，支配。——译者注

效选择。^[24]例如，与市场模式有不同意识形态，但也包含类似内容的一个选择，被称为“参与模式”。^[25]这种观点认为，不必由经济考虑来支配行政决策和结构，而是以良好的管理为基础，强调下级组织和顾客的参与。这种模式和市场模式都不同于传统的层级管理，前者放权是为了强化竞争，后者放权是为了参与最大化，包括允许那些通常被大型和复杂组织排除普选权的人参与。

在公共组织管理上，替代现状的第三种选择是致力于建立更灵活的机构和更灵活的劳动力机制。通过公务员制度永久性雇用员工，通过法律和预算促使政府机构实际上永久存在，造成了大量潜在的不经济。它的救济措施在于建立临时的、非正式组织，依赖兼职的、临时的公共雇员。这毫无疑问是私人机构的特征，政府也有必要适当地遵循。比起现存的几乎终身制的组织，上述重组的模式将迅速提高效率，并对公共需求的变化反应更迅速。当然，采用这种管理模式也有问题，诸如激励临时雇员等，但总的来看利大于弊。

最后一个替代模式被称为“放松管制的政府”。这里主要的措施是，我们在公共组织中发现的功能失调的问题，大多是别的行为主体——通常是政治机构——强加许多法令和规则的结果。例如，公共人事制度难以管理的大多数原因，是立法机关施加了一层又一层的保护和法令。有时候，公共行政的功能不协调成为自我证实的预言，因为认识到需要控制不经济和无效率，恰恰归功于它们的效率低下。要想治理上述弊病，必须信任公共雇员的自我感觉和适当的伦理，并且让他们从事自己的工作，才能促进政府的发展。这类似于市场模式的“使管理者进行管理”的途径，但是它并非像该模式一样，假设私有部门是优质管理的来源，而是假定公共雇员也有能力和献身精神来顺利完成工作。

380

小结

公共机构在新的世纪面临一系列巨大的难题。除了应对匮乏，管理者还不得不面对工作人员和顾客的消极态度。我们有理由认为，组织程式和管理方式的变化跟不上社会变化的节奏。大规模组织的就业在经济上比较普遍，但许多——如果不是大多数的话——工人对此却并不满意。因此，

管理者的定位在于,努力从不满意的员工那里获得更好的表现,以便为不满意的顾客提供减少了的服务。促使员工和顾客广泛参与并对其“授权”的组织形式,一直在试验并将继续试验下去,而在充分激励和回报雇员方面留下了一系列问题。在人们所能关注的几乎所有国家,新世纪的公共管理需要高度的坚忍和能力。更重要的是,它需要无比地坚信生活质量能通过集体行动来得以提高。它还需要坚信,行政不仅仅是“法律的应用”,还是政府过程的重要组成部分,因为它在帮助创设更好的经济和社会方面,拥有巨大的——常常是尚未使用的——潜能。

注释

[1] 也存在提高人权的需求,但在产生自由化方面,这些压力不如经济压力那么重要。

[2] 在某种意义上,失败的程度源于意识形态和社会建设以及真正的失败。鉴于政府项目的评估问题,很难说什么时候以及为什么项目会失败。参见 Martin Cave, Maurice Kogan and Robert Smith, *Output and Performance Measurement in Government* (London: Jessica Kingsley, 1990)。

381 [3] Benny Hjern and David O. Porter, "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis," *Organisation Studies*, 3 (1981), 211-224.

[4] 参见 Donald J. Savoie, "Globalization and Governance," in D. Savoie and B. Guy Peters, *Governance in a Changing Environment* (Montreal: McGill/Queens University Press, 1995)。

[5] Naomi Caiden and Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries* (New York: John Wiley & Sons, 1974)。

[6] 参见 Richard Rose and B. Guy Peters, *Can Government Go Bankrupt?* (New York: Basic Books, 1978)。

[7] 见第4章。

[8] Christopher Hood and B. Guy Peters, eds, *The Rewards of High Public Office* (London: Sage, 1994)。

[9] Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1974)。

[10] Christopher Hood, "Axeperson, Spare that Quango...", in C. Hood and Maurice Wright, *Big Government in Hard Times* (Oxford: Martin Robertson, 1981)。

[11] Charles H. Levine, "Organizational Decline and Cutback Management," *Public Ad-*

ministration Review, 38 (1978), 316–325; Andrew Dunsire and Christopher Hood, *Cutback Management in Public Bureaucracies* (Cambridge: Harvard University Press, 1970).

[12] Robert F. Durant, *The Administrative Presidency Revisited* (Albany: State University of New York Press, 1992).

[13] Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty* (Cambridge: Harvard University Press, 1970).

[14] B. Guy Peters, *The Politics of Taxation* (Oxford: Basil Blackwell, 1992), pp. 135–147.

[15] Hermione Parker, *Instead of the Dole: An Enquiry into the Integration of the Tax and Benefit System* (London: Routledge, 1989).

[16] Brian W. Hogwood and B. Guy Peters, *Policy Dynamics* (Brighton: Wheatsheaf, 1983).

[17] Sam D. Sieber, *Fatal Remedies: The Ironies of Social Intervention* (New York: Plenum, 1981); Brian W. Hogwood and B. Guy Peters, *The Pathology of Public Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1985).

[18] E. S. Savas, *Privatization: Key to Better Government* (Chatham, NJ: Chatham House, 1987).

[19] Richard Rose, "On the Priorities of Government," *European Journal of Political Research*, 4 (1976), 247–289.

[20] P. E. Kraemer, *The Societal State* (Meppel, The Netherlands: J. A. Boom, 1966).

[21] 在某种意义上, 制度已经分化, 而社会利益仍然是支配性的。参见 Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States* (Princeton: Princeton University Press, 1988).

[22] John T. S. Keeler, "Corporatism and Official Union Hegemony: The Case of French Agricultural Syndicalism," in *Organizing Interests in Western Europe*, ed. Suzanne D. Berger (Cambridge: Cambridge University Press, 1981); Clemens Pedersen and P. H. Knudsen, "Landbrugets organisationen andelsbevaegelsen," in *Landsbrugsradet, Landbruget i Danmark* (Copenhagen: Landsbrugsradet, 1977), pp. 99–139.

[23] B. Guy Peters, "Public Bureaucracy and Public Policy," in Douglas E. Ashford, ed., *History and Context in Comparative Public Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992).

[24] On the *Status quo*, or the *status quo ante*, see John Stewart and Kieron Walsh, "Change in the Management of Public Services," *Public Administration*, 70 (1992), 499–518.

[25] 对这些模式的综合讨论, 参见 B. Guy Peters, *Models for Governing in the 1990s* (Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1994).

索引



经典教材系列
公共行政与公共管理经典译丛

(所列页码均为原书页码)

Aberbach, Joel D., 阿巴贝克, 乔尔·D,
111, 116, 224
Abert, J. G., 艾伯特, J. G., 239
accountability, 职责
 basic concepts, 基本概念, 300-302
 control of, 职责的控制, 315-330, 332-
 337
 instruments of, 职责的途径, 306-320
 politics of, 职责的政治, 299-346
 quasi-governmental organization, 准政府
 组织, 5
 reform, 改革, 360-264, 364-365
 responsibility, 责任, 302-306
achievement and ascription, 成就与归属,
51-52

administration, 行政
 in 1990s, 20 世纪 90 年代, 371-381
 challenges to government, 对政府的挑
 战, 375-377
 complexity, 复杂性, 377-387
 managing, 管理, 378-380
 scarcity, 稀缺, 373-375
citizens' attitudes towards, 公民的态度,
43-50
concept, 概念, 137-138, 139
culture and, 文化与行政, 38-42, 184
growth, 发展, 1-32
non-administration, 行政不作为, 337
politics of, 行政政治, 33-83, 181-217
 accountability, 职责, 299-346

- budgetary incrementalism, 预算递增主义, 272
- bureaucratic, 官僚的, 219-259
- agency competition, 机构竞争, 226-227
- incumbency of position, 职位空缺, 227-229
- managerial skills possession, 管理技能资产, 229-230
- "not unworkable" means, "不是不可行的" 路径, 224-225
- policy implementation, 政策执行, 231-233
- policy intentions, agency ideology, 政策意图、机构意识形态, 221-224
- resources, 资源, 234-237
- pressure groups, 压力集团, 185-208
- clientela* groups, 顾客团体, 185-208
- corporatism, 法团主义, 187-189
- interactions, 互动, 187, 191-196, 204-208
- networks and communities, 网络与社群, 189-191
- parantela* relationships, 裙带关系, 200-204, 208
- political parties, 政党, 209-210
- social movements, 社会运动, 208-209
- reform, 改革, 362-326
- resources, institutional, 资源、机制, 237-238
- strategies, 战略, 234-251
- transparency, 透明度, 364-365
- administrative accountability *see* accountability, 行政职责, 参见职责
- administrative culture, 行政文化, 35-36
- administrative norms, effects of interaction-on, 行政规范、互动的影响, 41-42
- administrative power, social trust and, 社会信任与行政权力, 66
- Administrative Procedures Act (USA), (美国) 行政程序法案, 235
- administrative reform, 行政改革, 347-369
- accountability, 职责, 360-362
- agencies, 机构, 356-357
- consumerization of government, 消费者化的政府, 358-360
- deconcentration, 放权, 356-357
- ideas for, 观念, 348-356, 356-362
- participatory, 参与, 53-54, 352-354
- personnel management, 人事管理, 357-358
- politics of, 行政改革的政治, 362-366
- procedural, 程序, 171-172
- administrative structures, 行政结构
- France, 法国, 143-146
- Germany, 德国, 136-139
- internal, 内部的, 166-171
- local government, 地方政府, 138
- problems of, 问题, 135-180
- reorganization, 重组, 171-173
- Sweden, 瑞典, 146-148
- types, 种类, 150-166
- United Kingdom, 英国, 139-143
- United States, 美国, 148-150
- Administrators, 行政官
- political appointment, 政治任命, 87-88
- political executive, 政治执行者, 21-23

recruitment, 招募, 85-133

advisors, ministerial, 顾问, 部长, 21-23

advisory bodies, 顾问机构, 243-244

advocacy, multiple, 倡议, 多样化, 159-160

affirmative action, 援助行动, 89, 91, 122

agencies, 机构, 347-369

 administrative reform, 行政改革, 347-369

 autonomy, 自主性, 237, 333-334

 competition amongst, 机构间的竞争, 226-227

 deconcentration, 分散的, 356-357

 ideologies, 意识形态, 221-224, 236

 implementation, 执行, 193-194

 outliving their purposes, 比目标更持久, 164-165

 policy intentions, 政策意图, 221-224

Allison, Graham T., 阿利森, 格雷厄姆·T, 225

allocation, budgetary, 分配, 预算, 262-266

Almond, Gabriel, 阿尔蒙德, 加布雷尔, 7, 48, 49-50, 58, 59-60

Anderson, Charles W., 安德森, 查尔斯·W, 202-203

Annual budgets, 年度预算, 287-288

apolitical power, 厌恶政治的权力, 235-236

area served, organization by, 按服务地域组织, 151-154

ascription, 归属感, 51-52

authority, 权威, 52-53, 71-73

autonomous agencies, 自主性机构, 333-

334

Barnabas, A. P., 巴纳巴斯, A. P., 48-49

barter political cultures, “实物交易”式政治文化, 40-41

Bartlett, Randall, 巴特利特, 兰德尔, 234

Behaviour, 行为, 48, 54, 55

Bendix, Reinhard, 本迪克斯, 莱因哈德, 37-38

Blau, Peter, 布劳, 彼得, 170

Bremer, Richard A., 布雷默, 理查德·A, 58

Budgetary processes, 预算过程, 261-298

 basic questions, 基本问题, 262-268

 budgetary allocation, 预算分配, 262-266

 budgeting, 预算, 240-242

 bulk budgeting, 整体预算, 278-279

 capital budgeting, 资本预算, 288-289

 control by legislature, 立法机关控制, 246

 economic growth, 经济增长, 264

 envelop budgeting, 信封预算, 280-281

 general problems, 普遍的问题, 286-292

 incrementalism, 递增主义, 269-272

 alternatives to, 替代性选择, 241, 272-286

 program budgeting, 项目预算, 241, 273-274

 reactions to stress, 对压力的反应, 279-286

 special institutions, 专门机构, 245-246

 technical budgeting, 技术预算, 242

 zero-base budgeting, 零基预算, 275

budgeting *see* budgetary processes, 预算, 参见预算过程

- bulk budgeting, 整体预算, 278-279
- Bunce, Valerie, 邦斯, 瓦莱利, 272
- Bupp, Irving C., 巴普, 欧文·C, 227
- bureau-shaping model, 官僚形塑模式, 14
- bureaucracies, 官僚
- acceptability of, 认可, 36-38
 - apolitical power, 厌恶政治的权力, 235-236
 - budgetary competition, 预算竞争, 266-268
 - bureaucratic government, 官僚政府, 221-234
 - bureaucratic ploys, 官僚的计谋, 238-244
 - bureaucratic societies, 官僚社会, 37
 - citizens and government, 公民与政府, 42
 - clientela* groups, 顾客团体, 194, 196-200
 - communities and networks, 社群与网络, 189-191
 - corporatism, 法团主义, 187-189
 - expertise, 技能, 228
 - government growth, 政府发展, 13-14
 - institutionalized, 制度化, 37
 - models of, 官僚的模式, 13-14, 15-16
 - nature of, 官僚的性质, 23-24
 - networks and communities, 网络与社群, 189-191
 - output measurement, 输出评估, 229-230
 - parantela* relationships, 裙带关系, 200-204, 208
 - perceived difficulties with, 困难认知, 303
 - political parties and, 政党与官僚, 209-211
 - politics of, 官僚政治, 219-259
 - popular evaluations, 大众评估, 43-50
 - power, theory of, 权力理论, 58-59
 - pressure groups, 压力集团, 185-208
 - social movements, 社会运动, 208-209
 - social stratification, 社会分层, 58
 - technological change, 科技变革 19, 55
- cabinets, 办公厅, 327-328
- Caiden, Gerald E., 凯登, 杰拉尔德·E, 240, 303
- capital budgeting, 资本预算, 288-289
- capitalism, decline of late, 晚期资本主义的衰落, 12-13
- career distinctiveness, 职业特征, 98-100
- cash limits, 资金限制, 279-280
- centralized placement, 集中配置, 96
- challenges to government, 对政府的挑战, 371-381
- charismatic authority, 卡里斯玛型权威, 71, 72-73
- citizens, 公民
- attitudes, 态度, 25-26, 28, 29
 - Citizens' Charters, 公民宪章, 54
 - effects on bureaucracy, 对官僚的影响, 42
 - evaluations, 评估, 17, 27, 43-50
- civil service, 公务员
- education of, 教育, 93, 114-115, 118-119
 - employment of women, 女性就业, 123-124, 125
 - pay, 收入, 106-110
 - public private sector distance, 公私机构的

差距, 99-100

recruitment, 招募, 102, 209

social class, 社会阶级, 112-113, 126

see also administrators, 参见行政官

Clark, Peter B., 克拉克, 彼得·B, 101

Class see social class, 阶级, 参见社会阶级

Cleaves, Peter S., 克里夫斯, 彼得·S, 23-24

clientela groups, 顾客团体, 196-200, 220

clientele, organization by, 顾客, 组织, 160-162

coercion, 强制, 54-56, 73-74

commitment and loyalty, 承诺与忠诚, 56-58

communities and networks, 社群与网络, 189-191

competition, 竞争, 226-267, 266-268

concepts, 概念

 accountability, 职责, 300-301

 administration, 行政, 137-138, 139

concepts-cont, 概念

 control, 控制, 301-302

 ethics, 伦理, 301-302

 good government, 良好的政府, 34

 responsibility, 责任, 301

consociational democracies, 联合民主, 68-69

constituency service, 选区服务, 320

consumerization of government, 消费者化的政府, 358-360

contingency theory, 权变理论, 169, 170-171

contracts, limits of control, 合同, 控制的约束, 334-345

control, 控制

accountability, 职责, 315-330, 332-337

budgetary processes, 预算过程, 246, 286-287

concepts of, 概念, 301-302

ethics and, 伦理与控制, 301-302

executive, 执行, 323-328

 cabinets, 办公厅, 327-328

 fiscal powers, 预算的权力, 326-327

 investigation, 调查, 324-325

 ministerial advisors, 部长顾问, 327-328

 personnel powers, 人事权力, 324

 reorganization, 重组, 325-326

hierarchical, 层级的, 166-168

instruments of, external, 外部控制的途径, 312

intergovernmental, 政府内部的控制, 286-287

judiciary, 司法控制, 328-330

legislature, 立法控制, 315-323

 constituency service, 选区服务, 320

 funding, 基金, 316-317

 investigation, 调查, 317-318

 ministerial responsibility, 部长责任, 315-316

 ombudsman, 监察官, 318-320

 post-audit of government accounts, 政府财务的事后审计, 321-322

 reviewing secondary legislation, 审查第二等法律, 320-321

limits of, 限制, 332-337

political methods, 政治措施

 executive, 执行, 323-328

- judiciary, 司法, 328-330
- legislature, 立法机关, 315-323
- of staff, 对员工的控制, 249-250
- corporatism, 法团主义, 187-189, 191-194, 204
- the corps, 职团, 100, 142-146, 159
- costs, administrative reform, 成本, 行政改革, 362-374
- counterstaffs, 同类人员, 247-248
- countertrends, government growth, 相反的趋势, 政府发展, 24-29
- Crozier, Michael, 克罗泽, 迈克尔, 52-53, 169
- culture see political culture, 文化, 参见政治文化
- customer-driven government, 顾客驱动的政府, 249
- Davis, Otto A., 戴维斯, 奥托·A, 269-270
- decentralization, 放权, 151-154
- decentralized placement, 分散配置, 96-97
- decision, power of, 决定, 权力, 235
- deconcentration, agencies, 放权, 机构, 356-357
- deductive cultures, 演绎文化, 39
- deinstitutionalization, 去制度化, 89
- democracy, 民主, 55, 56, 64, 68-69
- demographic change, 人口统计的变化, 9
see also population growth, 又见人口的发展
- Dempster, M. H., 登普斯特, M. H., 269-270
- deregulation, 放松管制, 354-355
- Diamant, Alfred, 戴尔芒, 阿尔弗雷德, 223
- dimensions of political culture see political culture, dimensions 政治文化的维度, 参见政治文化, 维度
- distrust, trust and, 信任与不信任, 58-59
- Dittmer, Lowell, 迪特莫, 洛厄尔, 203
- domination, 主流, 19, 55-56, 57
- Douglas, Mary, 道格拉斯, 玛丽, 39, 50-21, 54, 55
- Downs, Anthony, 唐斯, 安东尼, 103, 163, 226
- Eckstein, Harry, 埃克斯坦, 哈里, 50
- economic growth, predicted versus actual, 经济增长, 预期的和实际的, 264
- education, 教育
administrators, 行政官, 92-96, 114-115, 116-120
social tensions, 社会紧张, 56
- efficiency, 效率, 283-284, 362-263
- Eisenstadt, S. N., 艾森斯塔德, S. N., 40, 41
- Eisner, Marc Allen, 艾斯纳, 马克·艾伦, 302
- electronic democracy, 电子民主, 56
- Elersveld, Samuel J., 埃勒斯威尔德, 塞缪尔·J, 48-49
- Elitist culture, 精英主义文化, 39-40
- Elvander, Nils, 艾尔万德, 尼尔斯, 195
- employees, administrative reform, 雇员, 行政改革, 363
- employment, 招聘, 60, 62, 91-92, 123-125



entitlement programs, 政府津贴计划, 8-9
 entrepreneurial societies, 企业型社会, 37
 envelope budgeting, 信封预算, 280-281
 equality, 平等
 affirmative action, 援助行动, 89, 91, 122
 ethnic, 伦理, 52, 57, 89, 120-123
 and hierarchy, 平等与等级, 51-54
 representative bureaucracy, 有代表性的官僚, 89-90
 sexual, 性别平等, 123-124
 ethics, 种族, 301-302
 ethnic divisions, 种族分裂, 57
 ethnic representativeness, recruitment, 种族代表性, 招募, 52, 89, 120-123
 Etzioni, Amitai, 伊兹欧尼, 阿米泰, 169
 examinations, recruitment, 考试, 招募, 126
 executive, 21-23, 323-328, 执行
 expenditure, 支出
 GDP relationship, 支出与国内生产总值的关系, 5-7
 public, 公共支出, 5-7, 27, 28
 taxation co-ordination, 支出与税收的协调, 290-291
 expertise, 技能
 bureaucratic, 管理技能, 228, 234
 technological, 技术技能, 72
 Faris, Burford, 法里斯, 伯福德, 58
 feasibility, policy intentions, 灵活性, 政策意图, 224-225
 Financial Management Initiative (FMI), 财务管理创新, 283-284, 285

Fiorina, Morris P., 菲奥里纳, 莫里斯·P, 21
 fiscal powers, 财政权力, 326-327
 fiscal pressures, 财政压力, 9-11
 FMI *see* Financial Management Initiative, 财务管理创新
 forecasts, economic growth, 预测, 经济增长, 264
 France, 法国, 48, 63, 143-146
 Friedrich, Carl J., 弗里德里希, 卡尔·J, 307, 330
 funding, accountability, 基金, 职责, 316-317
 GDP *see* domestic product, 国内生产总值, 参见国内生产总值
 generalists versus specialists recruitment, 92-94, 通才型相对专才型招募
 Germany, 德国, 136-139
 Ghiselli, Edwin E., 吉瑟利, 埃德威, 169
 goals, origin of organizational, 目标, 组织目标的起源, 163-165
 good government, 良好的政府, 34, 86
 Gormley, William, 格姆雷, 威廉, 306
 government, 政府
 bureaucratic, 官僚政府, 221-234
 challenges to, 对政府的挑战, 375-177
 citizens effects on, 公民对政府的影响, 42
 consumerization of, 消费者化的政府, 358-360
 evaluation by citizens, 公民评估, 17
 expenditure, GDP, 支出, 国内生产总值, 5-7
 flexible, 灵活的政府, 355
 good, 良好的政府, 34, 86

- growth, 发展
- bureaucracies, 官僚的发展, 13-14
 - and change, 发展与变革, 31-32
 - countertrends, 逆流, 24-29
 - decline of late capitalism, 晚期资本主义的衰落, 12-13
 - entitlement programs, 政府津贴计划, 8-9
 - fiscal pressures, 财政压力, 9-11
 - ministries, 部门, 9
 - political process, 政治过程, 11-12
 - size of, 增长的规模, 3-5
 - managerial skills, 管理技能, 229-230
 - models of running, 运作模式, 379
 - paying for, 买单, 261-298
 - post-auditing accounts, 财务的事后审计, 321-322
 - responsibility for public services, 公共服务的责任, 12
 - social changes, 社会变迁, 18
 - third-party, 第三方, 334-335
 - trust in, 信任, 62-65
- grands corps* see the corps, 大职团, 参见职团
- grid positions, 网络位置, 51, 54
- gross domestic product (GDP), 国内生产总值, 5-7
- group pressures, accountability, 集团压力, 职责, 313-315
- Gulick, Luther, 古立克, 卢瑟, 150
- Haire, Mason, 海尔, 梅森, 169
- Harris, Richard L., 哈里斯, 理查德·L., 104
- Headey, Bruce, 黑迪, 布鲁斯, 21
- Heclo, Hugh, 赫克洛, 休, 100, 198
- Heinz, John, 海因茨, 约翰, 195, 200
- Heisler, Martin O., 海斯勒, 马丁·O., 195
- Hibbs, Douglas, 希布斯, 道格拉斯, 25
- hierarchical control, 等级控制, 166-168
- hierarchy and equality, 等级与平等, 51-54
- Higley, John, 希格利, 约翰, 242
- Hofstede, Geert H., 霍夫施泰德, 吉尔特·H., 139, 169
- ideas for reform, 改革观念, 348-356
- ideologies, 意识形态
- agencies', 机构的意识形态, 221-224, 236
 - of coercion, 强制的意识形态, 73-74, 251
 - motivational techniques, 激励技术, 73-74
 - of participation, 参与的意识形态, 75
- Ilchman, Warren, F., 伊克曼, 沃伦·F., 330
- illegitimate group processes, 不合法的组织过程, 204-208
- impersonal organizations, 非人格化组织, 38-42
- impersonal rules, 非人格化规则, 38-42
- implementation agencies, 执行机构, 193-194
- incentives, in recruitment, 激励, 招募, 101-106
- incrementalism, 递增主义, 269-272
- alternatives to, 递增主义的替代, 272-286
- incumbency of positions, 职位空缺, 227-229
- information, bureaucratic resource, 信息, 官僚资源, 234
- institutional pressure groups, 制度化压力集

- 团, 194-196
- institutional weaknesses, 制度的弱点, 20-23
- institutions *see* political institutions, 机制, 参见政治机制
- instruments, of accountability, 途径, 职责, 306-332
- interactions, 互动
- citizens and government, 公民与政府, 42
- clientela*, 顾客, 196-200
- effects on administrative norms, 对行政规范的影响, 41-42
- implementation agencies, 执行机构, 192-194
- pressure groups, 压力集团, 187, 191-196, 204-208
- required consultation, 法定协商, 191-193
- interest group *see* pressure groups, 利益集团, 参见压力集团
- intergovernmental control, budgetary process, 政府间控制, 预算过程, 286-287
- internal discipline, 内部纪律, 310-312
- internal management, 内部管理, 70-77
- internal organization, 内部组织, 166-168, 168-171
- interpersonal trust, 人际信任, 59-60, 65
- investigation, accountability, 调查, 职责, 317-318, 324-325
- Jagannadham, V., 贾根纳汉姆, V., 48-49
- jobs, 工作
- desired characteristics, 期望的特征, 105
- placement, 安置, 96-97
- see also* employment, 又见职业
- Johansen, Lars Norby, 约翰森, 拉斯·诺比, 192
- judiciary, 司法的, 328-330
- Katz, Elihu, 卡兹, 伊莱休, 40, 41
- Kaufman, Herbert, 考夫曼, 赫伯特, 231
- Kearney, Robert N., 卡尼, 罗伯特·N, 104
- Kingsley, J. Donald, 金斯利, J. 唐纳德, 52, 89
- Knoke, David, 诺克, 戴维, 190
- Krislov, Samuel, 克里斯罗夫, 塞缪尔, 15
- Kvavik, Robert, B., 卡瓦韦克, 罗伯特·B, 192, 195
- labor unions, 工会, 60, 62, 109, 335
- LaPalombara, Joseph, 拉帕罗巴若, 约瑟夫, 196, 198, 200-201, 205
- late capitalism, decline of, 晚期资本主义的衰落, 12-13
- Laumann, Edward, 劳曼, 爱德华, 190
- legislation, review of secondary, 立法, 梳理第二立法, 320-321
- legislature, 立法机关, 20-21, 246, 315-323
- legitimacy, 合法性, 191-196, 237
- Lehmbruch, Gerhard, 雷姆布拉什, 格哈德, 188
- Levine, Charles H., 莱文, 查尔斯·H, 374
- liberty and coercion, 自由与强制, 54-56
- Lindblom, Charles E., 林德布洛姆, 查尔斯·E, 224
- line and staff, 纵向机构与管理层, 154-158
- local government, reduction, 地方政府, 削

- 减, 138
- Lorwin, Val R., 洛温, 瓦尔·R, 68-69
- Lowi, Theodore J., 洛伊, 西奥多·J, 11, 195, 198
- loyalty and commitment, 忠诚与责任, 56-58
- McConnell, Grant, 麦康奈尔, 格兰特, 198
- macro-allocation, 宏观分配, 262-264
- Madsen, H. J., 马德森, H. J., 25
- Majone, Giandomenico, 梅琼, 加尔多明尼戈, 25
- Management, 管理
- budgetary, 预算管理, 275-277
 - internal, 内部管理, 70-77
 - perceptions of UK institutions, 认识英国机制, 45
 - personnel, 人事管理, 357-358
 - public sector, 公共机构, 371-381
- managerial skills, government's, 管理技术, 政府, 229-230
- managerialism, 管理主义, 248-249
- the market, 市场, 312, 349-252
- material incentives, 物质激励, 104
- measurement, outputs of bureaucracies, 评估, 管理的输出, 229-230
- membership, 成员资格
- social organizations, 社会组织 61
 - trade unions, 工会, 62
- merit pay systems, 按功绩付酬制度, 109
- merit versus patronage recruitment, 功绩相对庇护主义的招募, 86-89
- methods, 措施
- instruments of accountability, 职责的途径, 307-312
 - public sector pay determination, 决定公共机构的收入, 108-109
 - recruitment, 招募, 92-110, 110-127
 - see also* control, political methods, 又见控制, 政治措施
- micro-allocation, 265-166, 微观分配
- the military, politicians' ploys, 军队, 政治家的谋略, 251
- ministerial advisors, 部长顾问, 327-228
- ministerial responsibility, 部长职责, 21-23, 315-316
- ministries, 部长, 149, 156
- Mohr, L. B., 摩尔, L. B., 163
- monetary reward, 货币报酬, 74-75
- Mosher, Frederick C., 莫舍, 弗雷德里克·C, 223
- motivation, 动机, 54-56, 73-76, 101-106
- Natchez, Peter B., 纳契兹, 彼得·B, 227
- Nettl, Peter, 内特尔, 彼得, 50
- networks and communities, 网络与社群, 189-191
- Neustadt, Richard, 洛伊斯塔特, 理查德, 326
- neutral competence recruitment, 中立的招募, 87
- Niskanen, William, 尼斯卡宁, 威廉, 13-14, 348, 349
- Nkrumah, Kwame, 恩科路姆, 奎姆, 209
- non-administration, 行政不作为, 337P
- Nordlinger, Eric, 诺德林格, 艾瑞克, 66
- normative restraints, 规范约束, 330-332



“not unworkable” means, “不是不可行的”
途径, 224-225

off-budget operations, 预算外运作, 291-292

Olsen, Johan P., 奥尔森, 约翰·P, 195

ombudsman system, 监察官制度, 318-320

organizational differentiation, 组织差异,
246-247

organizations, 组织

accountability, 职责, 307-312

impersonal, 非人格化的, 38-42

internal management, 内部管理, 70-77,
168-171

origin of goals, 目标起源, 163-165

participatory, 参与的, 38

quasi-public, 准公共, 4-5

structures, 结构

by area served, 按服务地域组织, 151-
154

by clientela, 按客户组织, 160-162

by process, 按过程组织, 154-160

by purpose, 按目标组织, 162-166

internal, 内部结构, 166-168

Page, Edward C., 佩吉, 爱德华·C, 71

parantela relationships, 裙带关系, 200 -
204, 208

parliamentary systems, 国会制度, 21-23

Parris, Henry, 帕里斯, 亨利, 124

Parsons, Talcott, 帕森斯, 塔尔科特, 38 -
39, 51

participation, 参与, 53-54, 75, 352-354

participatory organization, 参与式组织, 38

the party, 政党

politicians' ploy, 政治家的策略, 250-251

see also political parties, 又见政党

patronage, recruitment by, 庇护, 招募,
86-89

pay, public sector, 收入, 公共机构, 106 -
110

Peacock, Alan, 皮科克, 艾伦, 10

perceptions, 感觉

effects of privatization, 私有化的影响,
48

management of UK institutions, 英国组织
管理, 45

Perrow, Charles, 裴洛, 查尔斯, 170-171

personnel management, and reform, 人事管
理, 改革, 357-358

Pigou, A. C., 庇古, A. C., 272-273

planning, bureaucratic ploy, 计划, 官僚的
策略, 238-240

policy, 政策

agency ideology, 机构意识形态, 221-224

changing, 改革, 364

feasibility, 灵活性, 224-225

group processes, 组织压力, 204-208

implementation, 执行, 231-233

making, 制定政策, 204-208

“not unworkable” means, “不是不可行
的” 路径, 224-225

politics of changing, 变革的政治, 37

typology of problems, 问题的类型学,
170

political appointment, administrators, 政治
任命, 行政官, 87-88

political culture, 政治文化

accountability, 职责, 336-337

- administration, 行政, 33-83, 35-36, 40-41, 184
- authority, 权威, 71-73
- barter, 易货贸易, 40-41
- control of limits, 对约束的控制, 336-337
- deductive, 演绎的, 39
- dimensions, 维度, 43-70
- elitist, 精英主义, 39-40
- impersonal organizations, 非人格化组织, 38-42
- impersonal rules, 非人格化规则, 38-42
- internal management of organizations, 组织的内部管理, 70-71
- motivation, 激励, 73-76
- organizational, 组织的, 36
- pragmatic, 实用的, 39-40
- rationalist, 理性主义者, 39
- social, 社会文化 36-42
- types of, 文化类型, 69
- values and administration, 价值和行政, 38-42
- political institutions, 政治制度, 237-238, 245-246
- political methods of control *see* control, political methods, 控制的政治措施, 参见控制, 政治措施
- political parties, 政党, 209-211, 221, 250-251
- political processes, government growth, 政治过程, 政府发展, 11-12
- political socialization, 政治社会化, 34
- political structures, 政治结构, 62-63, 335-336
- politicians, trust of (France), 政治家, 信任(法国), 63
- politicians' ploys, budgetary institutions, 政治家的策略, 预算机制, 245-246
- politics of administration *see* administration, politics of, 行政政治, 参见行政, 政治
- population growth, 人口发展, 7
- see also* demograhic change, 又见人口统计的变化
- Porter, Lyman W., 波特, 莱曼·W, 169
- positions, incumbency of, 职位, 空缺, 227-229
- post-audit, government accounts, 政府财务事后审计, 321-322
- Powell, G. Bingham, 鲍威尔, G. 宾厄姆, 7
- power, 权力
- administrative, 行政权力, 66
 - agency autonomy, 机构自主, 237
 - apolitical, 厌恶政治的权力, 235-236
 - classification, 分类, 169-170
 - of decision, 决策权力, 235
 - fiscal, 预算权力, 326-327
 - personnel, 人事权力, 324
 - of the purse, 财务的权力, 237
 - theory of bureaucratic, 官僚权力理论, 58-59
 - trust and, 信任与权力, 66
- pragmatic culture, 实用文化, 39-40
- prefectorial systems, 监察官体系, 151
- Pressman, Jeffrey, 普雷斯曼, 杰弗里, 231
- pressure groups, 压力集团, 185-208
- primacy sector, 隐私机构, 91-92, 99-100, 105
- privatization, 私有化, 10, 25, 48, 59

- procedural reforms, 程序改革, 171-172
- process, organization by, 按过程来组织, 154-160
- professions, controlling, 专业, 控制, 332-333
- program budgeting, 项目预算, 241, 273-274
- public administration *see* administration, 公共行政, 参见行政
- public bureaucracies *see* bureaucracies, 公共官僚, 参见官僚
- public concerns, growth of, 公共关注的增长, 16-18, 19
- public expenditure, GDP, 公共支出, 国内生产总值, 4, 6
- Public Expenditure Survey (UK), 公共支出调查 (英国), 277-278, 279-280
- public pressures, accountability, 公众压力, 职责, 313-315
- public sector, 公共部门, 3-7
- in 1990s, 20 世纪 90 年代的公共机构, 371-381
- activities, 活动, 16-18
- desire job characteristics, 期望的工作特征, 105
- expectations of behaviour, 行为预期, 49
- fragmentation, 分散, 199-200
- growth, 增长, 8, 10
- pay determination methods, 决定收入的途径, 108-109
- problems of measurement, 测量的问题, 3-4
- public attitudes towards, 公众对公共部门的态度, 26
- public services, 公共服务, 12, 28, 43-50, 59
- public spending, 公共支出, 5-7
- recruitment, 招募, 106-110
- union pay negotiations, 工会工资谈判, 109
- public servants, perceptions of (Zambia), 公众对公共服务的态度 (赞比亚), 50
- public services, 公共服务
- governmental responsibility, 政府的责任, 12
- perceptions of, 对公共服务的认识, 28, 43-50
- Third Sector, 第三部门, 59
- public spending, 公共支出, 5-7, 27, 28
- publicity, accountability, 公共性, 职责, 307-310
- purpose, organization by, 按目标组织, 162-166
- purposive incentives, 目标激励, 104
- Putnam, Robert D., 帕特南, 罗伯特·D, 59, 90, 111, 116, 224
- Pye, Lucian W., 派伊, 卢西安·W, 50-51, 56
- quality, administrative reform, 质量, 行政改革, 363
- quasi-governmental organizations, 准政府组织, 5
- quasi-public organizations, 准公共组织, 4-5
- rationalist cultures, 理性主义者文化, 39
- rationality, 理性, 271, 285-286
- recruitment of administrators, 行政官的招募, 85-133
- criteria, 标准, 51-52

- education levels, 教育水平, 93, 114 - 115, 118-119
- employment, EU bureaucracy, 职业, 欧共体的文职机构, 123
- employment of women, 女性就业, 123 - 124, 125
- ethnic representativeness, 种族代表性, 53, 121
- incentives, 激励, 101-106
- job characteristics (desired), 工作特征 (期望的), 105
- merit versus patronage, 功绩相对庇护, 86-89
- methods, 措施
- actual patterns, 实际模式, 110-127
 - career distinctiveness, 职业特征, 98 - 100
 - education and training, 教育和培训, 92-96
 - incentives and motivation, 激励与动力, 101-106
 - job placement, 工作安置, 96-97
 - public sector pay, 公共机构收入, 106-110
- neutral competence, 中立, 87
- pay comparisons, 收入比较, 108
- public versus private, 公共相对私人, 91-92
- representative bureaucracy, 有代表性的官僚, 89-91
- social class, 社会阶层, 52, 112 - 113, 126
- specialists versus generalists, 专才相对通才, 92-94
- values, 价值, 127
- Redford, Emmette, 雷德福, 伊米特, 55
- reform of administration *see* administrative reform, 行政改革, 参见行政改革
- Relative Price Effect, 相对价格效应, 10-11
- religious doctrines, 宗教信条, 73-74
- reorganization, administrative, 行政重组, 171-173, 325-326
- representative bureaucracy, 有代表性的官僚, 89-91
- equality, 平等, 89-90
 - social class, 社会阶级, 90-91, 126
- required-consultation groups, 法定协商的团体, 191-193
- resources, 资源, 234-238
- responsibility, 责任
- accountability, 职责, 302-306
 - concept, 概念, 301
 - ministerial, 部长, 21-23, 315-316
 - public services, 公共服务, 12
- retention, incentives towards, 留任, 激励, 102
- Richardson, Jeremy J. 理查森, 杰里米 · J 192
- Riggs, Fred W., 里格斯, 弗雷德 · W, 38, 41
- Rockman, Bert A., 罗克曼, 伯特 · A, 111, 116, 224
- Rokkan, Stein, 罗坎, 斯坦, 194-195
- Roos, L. L. and N. P., 鲁斯, L. L. 和 N. P. 169
- Rose, Richard, 罗斯, 理查德, 116, 221, 252
- rules, impersonal, 非人格化规则, 38-42

Sabatier, Paul A., 撒贝提尔, 保罗·A, 191
 Salamon, Lester, 塞拉蒙, 勒斯特, 364
 Salisbury, Robert, H., 索尔兹伯里, 罗伯特·H, 195-200
 satisfaction with public services, 对公共服务的满意度, 46
see also citizen, attitudes, 又见公民, 态度
 scarcity, 稀缺, 373-375
 Schmitter, Phillipe, 斯密特, 菲利普, 187, 188
 Scott, Richard, 斯科特, 理查德, 170
 Self, Peter, 塞尔夫, 彼得, 155-156
 self-regulation, 自我调整, 198
 sexual equality, recruitment, 性别平等, 招募, 123-124
 Shonfield, Andrew, 肖恩菲尔德, 安德鲁, 239-240
 Simon, Herbert, 西蒙, 赫伯特, 136
 Sjoberg, Gideon, 斯多博格, 吉迪恩, 58
 social changes, government scope, 社会变迁, 政府范围, 18
 social class, 社会阶层, 52, 90-91, 112-113, 126
 social culture, 社会文化, 36-42, 69
 social movements, 社会运动, 208-209
see also pressure groups, 又见压力集团
 social organizations, membership, 社会组织, 成员资格, 61
 social stratification, 社会分层, 58
see also social class, 又见社会阶级
 social tensions, education effects, 社会冲突, 教育效果, 56
 socialization, political, 政治社会化 34,
 societal culture *see* social culture, 社群文化,

参见社会文化
 societies, 社会
 bureaucratic, 官僚型社会, 37
 entrepreneurial, 企业型社会, 37
 solidary incentives, 团结的激励, 104
 sorting, bureaucratic politics, 分类, 官僚政治, 234-251
 stress, budgetary, 预算压力, 279-286
 structural budget margin, 结构性预算盈余, 281-381
 structures, 结构
 administrative reform, 行政改革, 363-264
 organizational, 组织结构, 151-168
 political, 政治结构, 62-63, 335-336
see also administrative structures, 又见行政结构
 Subramanian, V., 萨伯曼尼安, V., 117
 Suleiman, Ezra N., 苏雷曼, 埃兹拉·N, 197, 205
 Sweden, 瑞典, 26, 146-148
 tax evasion, 逃税, 26
 taxation expenditure, 税式支出, 290-291
 technical budgeting, 技术预算, 242
 techniques, motivational, 技术, 动机, 54-56
 technology, 技术
 electronic democracy, 电子民主, 56
 hierarchical authority, 等级权威, 72
 implications for bureaucratic dominance, 官僚主导的意义, 19, 55-56
 Third Sector, 第三部门, 59
 Third Way, 第三条道路, 2
 third-party government, 政府第三方, 196,

- 334-335
- Thompson, James D., 汤普森, 詹姆斯·D, 170
- trade unions, 工会, 60, 62, 109, 335
- traditional authority, 传统权威, 71
- training, public administrator recruits, 培训, 招募公共行政官, 92-96
- transparency, politics of, 透明度, 政治, 364-365
- trust, 信任
- and administration, 信任与行政, 65-70
 - and distrust, 信任与不信任, 58-59
 - in government, 对政府的信任, 62-65
 - indicators of, 信任指标, 59-60
 - interpersonal, 人际信任, 59-60, 65
 - in political structures, 对政治结构的信任, 62-63
- Tuden, Arthur, 图登, 阿瑟, 170
- typologies, 分类学
- perceived difficulties with bureaucracy, 对官僚的认识困难, 303
 - policy problems, 政策问题的分类, 170
 - political culture, 政治文化的分类, 69
 - pressure groups and bureaucracies interaction, 压力集团与官僚的互动, 187
 - social cultures, 社会文化, 69
 - variations in trust, 信任的差异, 65-70
- United Kingdom (UK), 英国, 139-143
- United States (US), 美国, 148-150
- value for money, public services, 对投入的评价, 公共服务, 47
- values, 价值, 38-42, 54-55, 127
- Verba, Sidney, 维巴, 西德尼, 48, 49-50, 58, 59-60
- Wagner, Adolph, 瓦格纳, 阿道夫, 9
- Warner, W. Lloyd, 沃纳, W. 劳埃德, 117
- weaknesses, institutional, 制度的弱点, 20-23
- Weber, Max, 马克斯, 韦伯, 51, 71, 73, 372
- concept of administration, 行政的概念, 137-138, 139
 - recruitment, 招募, 86-87, 126
- Weiner, Myron, 韦纳, 迈伦, 202
- Wildavsky, Aaron, 瓦尔达沃夫斯基, 亚伦, 231, 268, 269-270
- Wilensky, Harold, 威伦斯基, 哈罗德, 25
- Wilson, James Q., 威尔森, 詹姆斯·Q, 101
- Wiseman, Jack, 怀斯曼, 杰克, 10
- women, 女性
- employment of, 女性就业, 123-124, 125
 - see also equality, sexual, 又见性别平等
- Wylie, Laurence, 怀利, 劳伦斯, 58
- zero-base budgeting, 零基预算, 275

官僚政治

(第五版)

这是一本杰出的百科全书式的著作,充满了真知灼见……作为一本被广泛征引的著作,它在同领域的研究著作中无可匹敌。

——尼古拉斯·洛维利奇(华盛顿州立大学)

彼得斯教授的《官僚政治》是学习和理解公共管理的著作中的佼佼者。

——中村章教授(明治大学)

本书立意恢宏博大,综述了几乎所有二十世纪以来的官僚政治发展和变革;论说微妙精深,触及了官僚政治的每一根末梢神经;它读来让人倍感流利酣畅而豁然开朗。

——责任编辑

经典教材系列

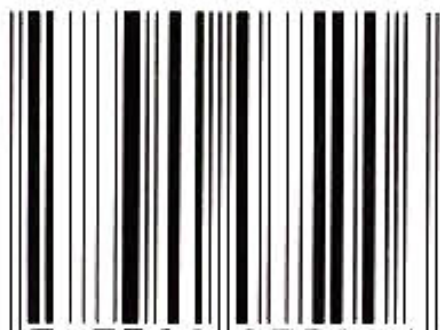
CLASSIC TEXTBOOK SERIES

第二批书目

- 《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
- 《政治学》(第二版) [英] 安德鲁·海伍德 著
- 《官僚政治》(第五版) [美] B·盖伊·彼得斯 著
- 《公共组织理论》(第三版) [美] 罗伯特·B·登哈特 著
- 《组织领导学》(第五版) [美] 加里·尤克尔 著
- 《现代城市规划》(第五版) [美] 约翰·M·利维 著
- 《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
- 《公共管理中的应用统计学》(第五版) [美] 肯尼思·J·迈耶 等著
- 《政府和非营利组织会计》(第十二版) [美] 厄尔·R·威尔逊 等著
- 《公共管理导论》(第三版) [澳] 欧文·E·休斯 著
- 《公共财政管理:分析与应用》(第六版) [美] 约翰·L·米克塞尔 著
- 《政治体制中的行政法》(第三版) [美] 肯尼思·F·沃伦 著
- 《公共与非营利组织绩效考评:方法与应用》 [美] 西奥多·H·波伊斯特 著
- 《企业与社会:公司战略、公共政策与伦理》(第十版) [美] 詹姆斯·E·波斯特 等著
- 《二十一世纪的公共行政:挑战与改革》 [美] 菲利普·J·库珀 等著

著作权合同登记号 图字:01-2004-0210号

ISBN 7-300-07500-2



9 787300 075006 >

ISBN 7-300-07500-2/D · 1452

定价:39.80元