美国官僚政治

Dushu.com

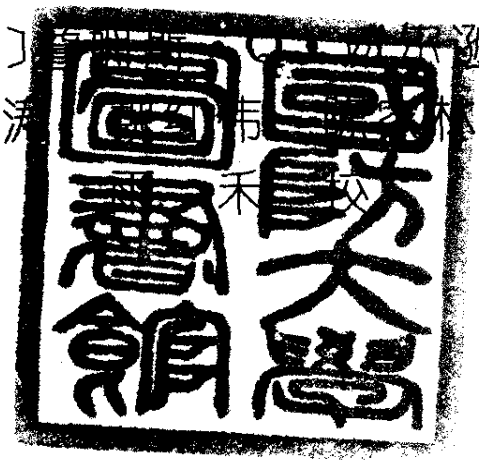
国防大学 2 061 7299 7

·美国研究丛书

美国官僚政治

——政府机构的行为及其动因

〔美〕[illegible]逊著
张海涛[illegible]等译
[illegible]校



中国社会科学出版社

(京)新登字030号

美国官僚政治:政府机构的行为及其动因/(美)威尔逊(Wilson, J. Q.)著;张海涛等译,—北京:中国社会科学出版社,1995.2

(美国研究从书/资中筠,刘颖主编)

书名原文:Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It

ISBN 7-5004-1639-3

Ⅰ.美… Ⅱ.①威… ②张… Ⅲ.国家行政机关-概况-美国 Ⅳ.D771.22

中国版本图书馆CIP数据核字(94)第15829号

中国社会科学出版社出版发行

(北京鼓楼西大街甲158号)

中国科学技术信息研究所印刷厂印刷 新华书店经销

1995年2月第1版 1995年2月第1次印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张14.5 插页:2

字数:365千字 定价:17.50元

《美国研究丛书》

编委会

顾　问　李慎之　段连城　李　凌

主　编　资中筠　刘　颖

编　委　（按姓氏笔划为序）

刘瑞祥　刘李胜　龙治芳　陈宝森

李道揆　吴新平　陆震纶　袁　明

周兴泉　郑明哲　范道丰　赵　博

张也白　张海涛　曹宏举　董乐山

程明琨　谭君久　蔡德诚　潘嘉玢

学术秘书　章新语　田　雪　颜晓维

《美国研究丛书》

出版说明

美国建国虽仅200多年，却在人类发展史上竞争最激烈的这个阶段崛起成为当代最发达的名列世界前茅的超级大国。这是依靠什么样的力量取得的？可以说是众说纷纭——是仅仅基于美国有较优越的自然地理条件，还是在于它抓住了有利时机，在脱离英国殖民统治而独立之后，又在政治、经济等领域进行了一系列适应客观规律的重大变革？是唾手可得，还是披荆斩棘、勇于开创和不断攀登新高峰才得到的？今日的美国又面临着许许多多矛盾和困难，那么，它将如何对待，今后的兴衰前景如何，出路何在？它的发展历程中有哪些经验与教训，其他国家是否可以或如何从中加以借鉴？……这些问题是当代许多国家人士所十分关注的。美国学术界的特点之一是着重自我反省，因此历史虽短，对自己国家的研究却很发达。不少学者专家对美国本身进行了多层次、多视角的研究，形成了丰富多采、形形色色的美国学。

为了增进我国读者对美国的了解与研究，尤其是了解美国人自己怎样看美国，以便有所借鉴，我们决定选择一些研究美国各领域的重要著作，编辑出版一套《美国研究丛书》，以满足学术界和广大读者的需要。

在编辑出版这套丛书的过程中，我们得到了中美双方学术界和有关机构的大力支持与协助，我们谨表谢意，并欢迎大家继续给予关心、支持和帮助，以便共同努力把这套丛书编辑出版得更好。

丛书编委会

1993年4月14日

本书译校者

张海涛		序、第一、三、四、五、十七章（部分）
魏红伟		第二、六、七、八、十七章（部分）
陈家林		第九、十、十一章
龙治芳	杨　红	第十二、十三章
王乃红	丁　可	第十四、十五章
郑明哲	陆霞伦	第十六章
王玉海		第十七章（部分）
顾　矾		第十八章
田海军		第十九章
颜晓维		第二十章

全书由雨禾统校

责任编辑　李兆东
责任校对　朱文苓
封面设计　木　子
版式设计　张仁佳

GDA86/32
47
11

译者的话

在美国，公共管理学研究与工商管理学研究一样，已经发展到较高的水平。但一般地说，公共机构远不如私营企业管理得有效，公众常常指责政府部门呆板、低效和无能。

那么政府机构表现欠佳的原因究竟何在呢？普通人往往将此归咎于这些机构的人员本身，这显然有失偏颇。专家、学者们也各有各的见解，但许多人用自己的理论去生硬地解释存在的现象，有些则回避现实存在的多元性和可变性，以就事论事的方法向人们传授所谓的管理"窍门"。未能深入掌握美国行政管理机构现状这一弱点，使得这些人的论著要么缺少深度和系统性，要么离开现实太远，故无重要的指导价值。

《美国官僚政治》(Bureaucracy)是当代美国公共管理学、组织学顶尖学者之一、加州大学教授詹姆斯·Q·威尔逊撰写的一部关于美国政府机构运作机制的力作，1989年出版后得到学术界和政界的高度重视和评价。美国参议员丹尼尔·帕特里克在谈及本书时指出：

> 威尔逊是我们的韦伯。这本书是他的总结。

弗吉尼亚大学政府及外交事务教授马撒·德西克和朱莉娅·阿伦说：

> 读这本书，是认识我们政府机构的一条令人愉快的捷径。

作者在本书中几乎未花任何篇幅探讨有关管理的学术理论，而是直接使用其几十年从政、学术研究和教学生涯中积累的大量实例、数据和研究成果，采取以实说理、以点求面的方法，分层次、分步骤地描述了美国政府机构的运行状况，并很有说服力地推出了如下结论：

政府机构如何运行，关键取决于其所处的政治环境和面对的组织机制；每个机构都有其特有的组织文化，这种文化形成的基础是该机构应付、适应政治环境和组织机制的需求；政府机构人员的行为主要取决于其所承担任务的性质和要求，他们工作效率低下的主要原因在于其必须遵从的各种陈规俗套以及工作程序和结果的不可见性；要提高政府机构的效率就必须进行改革，但改革决不能以新的官僚机制代替旧的官僚机制，最佳的也是唯一有效的途径便是简化程序，下放权力。

随着我国社会主义现代化建设的发展，公共管理学的研究也在不断取得进展。与此同时，从国外公共管理学研究成果中借鉴其有益的知识和见解也是十分重要的。为此，我们翻译了这部在美国颇受重视的专著，供我国管理部门、学术界研究参考。

本书的译校得到了中国社会科学出版社刘颖同志的直接指导和李兆东等同志的大力帮助，在此真诚致谢。

由于本书涉及领域和专业很广泛，译校者水平有限，译文一定存有错误和疏漏，望读者不吝指正。

1995 年 1 月

目　录

译者的话……（1）
序……（1）

第一部分　组织

第一章　军队、监狱和学校……（7）
第二章　组织机制……（20）

第二部分　操作人员

第三章　环境……（41）
第四章　观念……（63）
第五章　利益……（89）
第六章　文化……（110）

第三部分　管理人员

第七章　制约因素……（139）
第八章　人员……（168）
第九章　遵从……（189）

第四部分　机构领导人

第十章　势力范围……（217）
第十一章　策略……（237）
第十二章　变革……（264）

第五部分　环境要求

第十三章　国会……（285）
第十四章　总统……（311）
第十五章　法院……（334）
第十六章　国家的差别……（355）

第六部分　变化

第十七章　存在的问题……（377）
第十八章　规定……（399）
第十九章　市场……（413）
第二十章　官僚政治与公众利益……（435）

序

本书力求阐明政府部门——官僚机构——的行为特点以及其中的缘故。对于那些对外国政府机构的行为感兴趣的人来说，书中也许不乏经验之总结，但本书论述的重点乃是美国。在本书的末尾处，我花了一章篇幅分析美国与外国官僚机构之间的差异。

书中包含了众多机构的细节情况，如警察局、学校、中央情报局、军队、国务院、管理委员会、邮政总局、社会保障总署、陆军工程兵部队、林业局，等等。使用这些细节材料并不是为了加大本书的篇幅，而是为了让读者认识到这样一点：官僚机构并不是人们有时主观想象中的那种简单而一成不变的现象，现实常常与学术理论或普遍观点相悖。

凡想了解现代美国演变过程的历史学家和社会学家都不得不研究这个社会的官僚政治化问题。马克斯·韦伯是这一传统的创立者，他的许多具体观点遭到了反驳，而他却以仔细倾听来回报对方。韦伯的态度表明了这样一种观点：官僚机构是一个自成方圆的独立体系——一种社会组织的特殊形式，其存在便于将总体法规应用于具体情况，从而增加了政府行动的可预见性。官僚机构的成员拥有其部门的权威，享有终身职业和社会的尊重，并以独有的方式掌握着权力的操纵杆，这使官僚机构成为一种巨大的势力，一种常常无法抵御的势力。

上述观点在一定程度上是正确的，但是不加任何实质性修正便接受这一观点将会使读者带着错误观念去理解美国官僚机构（或许是所有官僚机构）的某些重要特征：许多机构不只是没有将

总体法规应用于具体情况，他们甚至极力抵制任何旨在将其政策以明确的总体法规形式表现出来的尝试。假如增加机构人员的数量，那些靠其专业训练建立权威的人员将使那些靠其职务建立权威的人员在权力和地位方面黯然失色。政府官僚机构拥有的理论上巨大的权力与这个国家的立法机关对这些机构的质询、批评和影响是不相容的。官僚机构的行为有时具有规律，可以预测；有时却没有规律，无法预测。有些部门反对变化，但也有一些部门似乎始终在改编其机构，调整其指导思想。马克斯·韦伯的意见的确有用，但有限度。一旦越过了这一限度，个性将比共性更重要。

经济学家和政治学家已开始使用曾经用于研究商业公司的分析方法来研究政府机构。人们认为企业家始终在最大限度地提高他们的“收益”，如今人们认为政府的人员同样在最大限度地提高他们的“收益”。一位商人的收益被认为是利润，一位政府机构人员的收益则被认为是类似于利润的工资、官衔和权力。由于政府人员和企业人员都是人，所以有理由认为他们都希望获得更多（而不是更少）他们喜欢的东西。有些关于政府人员行为的有趣理论正是通过上述假设而创立的，但这些理论至今尚未解答多少问题。我认为，其中一个原因是政府人员有各种各样的偏好，他们的行为只有一部分可以通过假设他们在争取获得更高工资、更漂亮的办公室或更高的经费预算来解释。另外，政府人员并不能像企业人员那样决定他们自己工资的多少、办公室的好坏和预算的高低。鉴于上述以及其它有待寻找的原因，如果我们发现有拒绝承担新的任务或试图放弃现有工作的政府机构，我们就不该感到吃惊。

公众和纳税人对官僚机构持有他们共同的看法。在他们看来，政府人员都是毫无生气、能力低下、唯命是从的政治奴仆，他们把时间都花在繁文缛节和官样文章上，而且拖拖拉拉，旨在躲开他们职责之内的工作。他们所在的部门工作质量低下，欺骗公众，滥用权力，管理不善。上述说法可谓夸大其词，民意测验的结果

可以说明这一点。当被问到他们与政府机构打交道的亲身经历时，绝大多数接受测验的人反应，他们的经历令人满意，他们所接触的政府机构的人员乐于提供帮助，态度友好，精明能干。这只能表明，那些懒惰、无能的政府人员在其它某个机构——接受测验的人从未见到过的某个机构——工作，但谁也不会知道这究竟是个什么机构。无人能够找到它，但所有人都确信它的存在。也许这就是那个花435美元购买一把锤子的部门。可仔细一想，这也有点太夸张了——值435美元一把的锤子并不存在，尽管说服人们相信这一点也许已经太晚了（在第十七章中，我将设法说明这一点）。

公共管理学研究人员已经写出了详细的有关无数个政府机构情况的调研报告，这些报告——假如有人坐下来把它们都看一看的话——是可以说明上述问题的。这些著作说明，有些政府人员是唯命是从的，但大多数不是；政府机构有许多自我维持性的工作，但也有不少工作看来的确针对着更重要的目标；有些机构正像韦伯描述的政府机构那样——制订和实施规章，有些则不是如此。没有多少人会坐下来阅读所有那些著作。然而，我本人设法这样做了，本书总结了我的发现。

这本书吸收了我1/4世纪从事官僚机构研究和教学的经验，也吸收了其他人撰写的书和文章的内容，尤其是那些与我一起工作过的研究生撰写的博士论文和研讨会论文的内容。另外，我当过3年海军军官，曾是各种总统委员会的兼职顾问或成员，这些经历则是对上述学术知识的补充。虽然我从这些切身经历中了解到许多情况，但本书并不包含任何无法从已经公开的材料中获得的“内幕消息”。我不喜欢如今变得非常流行且非常赚钱的那种不负责任地披露内幕的回忆录。这些回忆录有许多玷辱了公众曾经赋予其作者的信任。本书会不时地出现一些资料来源不明的有关联邦调查局、中央情报局、国务院和毒品管制局等机构工作情况的描述，这些（那些标明出处的除外）皆为我本人在担任顾问期

间耳闻目睹的情况。我想，任何研究这些机构的学者都能在没有获取第一手材料的条件下很快了解到相同的情况。

我希望能够通过本书的写作论证——至少是阐明——一种关于官僚机构行为的全面的、明确的理论。当我还是个年轻、知识肤浅的学子的时候，我就曾希望能够（最好是由我本人）创立出这样一种理论。我甚至还做了几种理论的试验性研究，可没能研究出一个关于官僚组织的理论，而是在长长的有关官僚组织某一方面的理论的单子上加上了几个无足轻重的种类。30 多年前，詹姆斯·G·马什和赫伯特·A·西蒙曾写道："尽管理论方面的兴趣被各种各样的言词反反复复地表达出来，但没有多少是涉及组织机构的。"今天的情况也大体如此，人们仍然经常引用马什和西蒙的研究论著以论证某一观点。在与这一问题打了几十年交道之后，如今我已产生重大怀疑：真正称得上"组织理论"的东西是否会真的出现？理论当然会存在，但它们往往过于抽象或笼统，所以说明不了什么问题。令人感兴趣的论点也会存在，有些还以事实作为论据，但这些将是不够完整且在地点和时间上都有局限性的论点。许多学者并不同意我的观点，我为他们鼓劲、加油。没有什么事情会比找到一个全面的、系统的、经过检验的、能够真正解释有关各种组织的众多有趣问题的理论更能使我高兴了。同时我觉得，如果有人能够尽可能准确地依据真正的官僚机构中的实际，阐明我们已知的有关政府机构所有（至少是大部分）方面的情况，那将有助于公众的讨论和大学生的学习。

本书的内容没有很强的理论性，但也没有很强的实用性。读了这本书，你并不能了解很多管理一个政府机构的方法（尽管你也许能弄清一个政府机构为什么会在你极力敦促其改变管理办法的情况下仍然坚持其原来的做法）。那么为什么要阅读这本书呢？就因为你有兴趣，而且可能想知道更多的关于我们政府为何如此运行的原因。我认为这已构成了充分的理由，近 30 年来我就是一直这样认为的。

第一部分

组　　织

第一章

军队、监狱和学校

1940年5月10日，格尔德·冯·朗德斯特德将军的第一军团离开其在德国的驻地，毫未受阻地穿越卢森堡，并在抵抗非常微弱的情况下穿过比利时南部地区，向法国发起了进攻。到5月13日，欧文·隆美尔将军率领的第一装甲师已经越过了迪南一段的马斯河，海因茨·古德里安将军的第十九装甲军则越过了色当一段的马斯河。5月14日，古德里安派遣两个装甲师全速西进。5月19日他们已跨过索姆河，当日黄昏即已抵达距英吉利海峡不远的阿布维尔。5月底，英国人从敦刻尔克撤退。6月22日，法国被占。仅用6周时间，德军便击败了英国、法国和比利时联合部队。许多人认为，这是现代史上最大的军事胜利。

德国人的成功是“闪电战”的范例。“闪电战”一词已为我们如此熟悉，以致我们错误地认为该词本身便是对这种战争内涵的注解。对于这一点，军官和历史学家们了解其区别，而广大公众则很可能认为，德国人胜利的关键因素可从“闪电战”一词在我们心目中的含义中找到：一个全面动员的德国在未发出任何警告的情况下突然发起攻击，利用其在数量上的优势和大量先进坦克、飞机征服了藏身于马其诺防线碉堡之中的法国军队。按照这种观点，德国人在战略、资源和投入战斗的狂热欲望——这种欲望是通过思想灌输和集中统一指挥而形成的——等方面皆优于法国人。

事实上，这种解释的每一个方面要么完全错误，要么令人误

解。战争即将来临，关于这一点，德国人预先已向法国人和英国人发出了充分的警告：1939 年 9 月，德国入侵波兰；法、英两国进行了战争动员；同盟国军队进入前沿阵地，以抗击预料之中的德国人的进攻。当然，在长达 8 个月的“假战争”期间，法、英军队无事可为，士气逐渐低落下来。但在波兰（以及后来的挪威）陷落之后，有关方面曾对德国人的图谋发出了充分的警报。3 月，法国情报机关已经准确掌握了德国人在色当正面军事集结的情况；法国驻瑞士武官曾报告说，德国人已在莱茵河上架起 8 座军用桥梁，甚至非常准确地预报：德国人将于 5 月 8～10 日间进攻色当。不幸的是，法国的空中侦察几乎毫无收获。一位法国轰炸机飞行员曾报告，有一支长达 60 英里的德国车队正日夜兼程地向阿登方向行驶，但谁也不相信他的报告。可这些的确都是现成的线索。

德军要比法军小，拥有的坦克也少于法军。1939 年，法军拥有2342辆坦克（德军只有2171辆），法军最好的坦克也要比德军最好的坦克大且更有威力（但法国坦克缺少德国坦克装备的无线电设备，所以很难进行统一调动）。法国飞机略差于德国飞机，然而，假如把英国、比利时空军和法国空军加在一起，德国空军的力量也许就并不强于（甚至可能弱于）其敌手了。德军用于最初进攻的装甲部队的摩托化程度很高，但整个德军并非如此。由坦克阵列发起的闪电进攻总会出现在我们模糊的记忆中，但我们往往忘记的一点是：1940 年，德军大部分部队靠的是步行，而且其大部分供给品是由马车运送的（直到 1943 年，一个典型的德军步兵师拥有 942 辆机动车和1 133辆马车；在其需要的供给品中，干草和燕麦的重量比机油和汽油多 1 倍）。

再者，马斯河战线的重大突破并不是通过坦克或飞机实现的，而是由步兵实现的——他们划着橡皮筏越过河道，然后爬上陡峭的河岸，或在敌人的炮火下躲闪着越过空旷的田野。大炮、飞机及坦克的火力支援帮助他们向前推进，但关键的战斗还是取决于步兵。

与第一次世界大战不同，在第二次世界大战中，法国士兵并没有以高涨的爱国热情来响应战争动员令。征兵处前没有拥挤的场面。历史学家阿利斯泰尔·霍恩后来写道："人们对第一次世界大战仍记忆犹新，此时的口号已变成'让我们从战争中摆脱出来'。"但是，我们也很难相信德国人会成群地涌向他们的征兵处。1914～1918年，参战的双方毕竟都经历了可怕的痛苦。德国政治领导集团极力将纳粹思想灌输到其经过改组的军队中，这一努力在军官队伍中似乎获得了成功，而这种成功在党卫队中则是确信无疑的。曾有一个时期，学术界人士一致认为，意识形态并没有在德国军队的战斗力方面起任何作用；而如今，新的研究正向这种观点提出挑战。但是，不管纳粹集团在动员德国士兵方面取得了多大的成功，有一个问题仍未弄清：这种动员是通过在军队官兵中制造纳粹狂热而进行的吗？德国人在1940年战斗得很顽强（与他们在1944年面对拥有巨大优势的同盟军而败退时一样顽强），但我们毫无理由认为政治狂热与他们的战斗力有着紧密联系。无论是当时还是现在，德国与任何其它国家一样，士兵投入战斗的动力是一种恐惧加上不想让同班或同排伙伴失望的欲望的混合体。

人们可以认为，德国的高明战略足以克服人力和物力方面的各种局限性。德国的战略的确高明，因为它奏效了；但它也是一种完全可能失败的战略，因为决定性因素究竟是不是战略本身，这一点并不清楚。

起初，希特勒曾想派德军越过荷兰和比利时，从英吉利海峡进攻法国。1939年10月，埃里奇·冯·曼斯坦将军获得了这项计划的材料，并得出了这一计划行不通的结论：它缺乏任何明确的战略目标，无法获取摧毁法国军队的机会，因为法军大部分力量可能会集结在德军攻击区的南方。另外，一名带着绝密文件的德国军官在其飞机坠落之后落到了比利时人的手中，这些文件清楚地表明了德国进攻比利时的意图，法国部队因此北移。

可是，如果不通过比利时，那么通过哪儿呢？曼斯坦建议通过比利时和卢森堡最南端的阿登森林。这条路线的优点是：它可以使德国军队——一旦穿过阿登森林并越过马斯河——沿着一条平坦而开阔的大道直逼巴黎。但是，怎样才能让坦克、卡车及数万名官兵穿过那片森林、越过那条河呢？

设想一下其中的风险：通过铁路运输一个装甲师起码要 80 列 55 节车厢的火车。而当这支装甲部队离开火车，开上一条像样的公路之后，它将形成一条 70 英里的长龙，前进的速度则不会超过步行的速度。法国侦察机可以发现这一行动，从而在德军发起进攻数日之前弄清进攻的方向。如果将这支长长的装甲队伍开上一条狭窄的蜿蜒于山谷、丘陵和森林地带的道路，一旦最前面的坦克抛锚，紧跟其后的成百上千辆坦克和卡车就会受阻，侵略行动就会中断。

退一步说，即使没有空袭，也没有出现难以处置的故障，在钻出森林，跨越一条宽达一两百码、对岸陡峭（进攻者难以爬上而守卫者容易固守）的河道时，各路坦克纵队还必须避免相互堵塞纠缠在一起。再退一步说，这些困难也设法克服了，最后你驶入一马平川的开阔地，向巴黎和英吉利海峡进发，但在由南转西之后，你的坦克纵队的整个南翼就会暴露在法军面前。德国元帅费德·冯·博克曾认为，试图设想这样的计划能够成功，简直是“失去理智”；“你在距离马其诺防线 10 英里的地带徐缓前进，侧翼面对法军，却希望法军眼看着这一切而无动于衷！……你是在希望能够指挥一次征战目标远至英吉利海岸的行动，然而把 200 英里的南翼暴露给布防的法军重兵集团！”

颇受当代观点嘲讽的法国马其诺防线曾是德国人制订计划时考虑的重要因素。从卢森堡南部的西南角和东南部直至瑞士边界的防御工事被认为是一个坚不可摧的体系。在历史向我们提供某一答案之前，我们只能接受这一说法。除一个较小的堡垒之外，整个防线在法国投降之前始终没有被德国人突破。德国人不愿意对

它进行军事攻击，担心对方的反击会对德军侧翼造成严重的威胁。

博克的观点未起任何作用。在德军发起进攻 3 个月之前，希特勒批准了曼斯坦计划。这一计划最终获得了成功。

当约翰·J·迪卢利奥教授走进得克萨斯州亨茨维尔监狱时，那里井然的秩序使他大为吃惊。犯人们身穿白色囚服，过往不声不响，跟看守说话很有礼貌，称他们“先生”或“长官”。很少有囚犯走过来与迪卢利奥或其他参观者攀谈。牢房里很简陋，但很整洁。走廊很干净，窗户玻璃完好无损。餐厅的饭菜丰盛而卫生，大都是监狱农场自产的。教室里的教学活动有条不紊，教师显然控制着课堂上的一切，无人吵闹，教学计划正得到实施。几乎所有的囚犯都在一个监狱企业——具体地说便是监狱的农场——上班。

形成鲜明对照的[illegible]安州杰克逊监狱时，他面对的是一种吵[illegible]。这里没有白色囚服，囚犯们喜欢穿什么就[illegible]与看守们说话往往使用威胁的口气和粗[illegible]囚犯[illegible]卢利奥告诉他们他是什么人，正在干什[illegible]监狱长的家系血统和外貌特征。牢房里[illegible]堪。餐厅的饭菜质量很差。课堂教学——如果还有的话——在[illegible]片设有黑板的露天场地上进行，那里的一切与整个监狱一样，叫喊声、捉弄性游戏、威胁性的辱骂向教师袭来。这些并非偶尔发生，而是家常便饭。

马萨诸塞州瓦尔波兰监狱的情况则更糟。迪卢利奥看到了这样的情景：囚犯们裹着床单、蜷曲着身子躺在床上。一位狱吏解释说，这是为了躲蟑螂。一位犯人手拿一根一端带有锋利铁钉的棍子朝一位看守挥舞。还有一位犯人威胁要把一位看守从牢房的三层扔到底层水泥地上。饭菜的质量和数量也时好时坏，有的时候连热咖啡都没有。

迪卢利奥的考察结果得到了其他参观者和国家教养当局统计材料的验证。得克萨斯州监狱的暴力率远远低于其它各大州的监

狱。1977～1979 年，得克萨斯州囚犯的行凶率不到密执安州囚犯的一半，大约为加利福尼亚州囚犯的 1/6。“在大州中，”布鲁斯·杰克逊写道：“只有得克萨斯州的犯人在狱中面临的危险小于狱外。”兰德公司的一个调研小组得出的结论是：在保证囚犯安全方面，“得克萨斯州的管理体制被认为是全国最成功和最有效的……那里设施整洁，不受任何侵袭”。尽管得克萨斯州的看守有着执法严厉的传统，而密执安州的看守有着放任囚犯违纪行为的名声，但得克萨斯州囚犯中因严重事件（如威胁、走私禁品、行凶、企图越狱）而受到一次以上纪律惩罚的人数比例要远远小于密执安州囚犯。得克萨斯州囚犯的自杀率也大大低于密执安州囚犯。

得克萨斯州监狱良好的秩序并不是通过牺牲教育或改造方面的工作而建立的。该州不仅建立了各种监狱产业（从农业到计算机编程），而且还建立了一整套医疗和教育服务项目。

然而得克萨斯州监狱良好的秩序并没有显示出其持久性。大约从 1983 年开始，暴力和骚乱事件有所增加。1978 年，得克萨斯州监狱尚没有行凶事件；而在 1983 年则发生了 10 起，1984 年又增加到 25 起。6 年之间，凶杀率增加了 6 倍，其它方面的统计材料也证实了这种令人不快的趋势。曾经一尘不染的走廊已变得污迹斑斑，当初明亮而完好的玻璃窗已变得又脏又破。按照种族和民族组成的野蛮的犯人帮派不断出现，犯人的外表和举止渐渐变坏。但是，在过去若干年时间里，得克萨斯州的监狱仍是全国的样板。

这种优势的原因何在？仔细研究的结果表明，人们心中首先想到的答案是错误或不全面的。原因不在于钱：密执安州（以及其它大州）花在每个囚犯身上的钱要比得克萨斯州多；原因不在于人力：得克萨斯州为每 100 个囚犯雇用的看守人数少于密执安州；原因不在于看守接受训练的多少：得克萨斯州的看守上岗之前接受 80 小时的正式训练，而密执安州的看守接受 640 小时的正式训练；原因不在于监狱是否拥挤：得克萨斯州的监狱每平方英

尺容纳的囚犯要多于密执安州或加利福尼亚州；原因也不在于镇压：关于这一点尽管有一些不同看法，但大多数视察者（包括迪卢利奥）并没有发现有关看守暴行的证据。（人们有理由相信，一些犯人头儿，即所谓的“牢房监管人”，滥用他们的权威，体罚别的犯人。但总的来说，狱中暴力事件并不严重，这一点说明，那种犯人对犯人使用的暴力本身并不能解释得克萨斯州监狱秩序较好的原因。）

得克萨斯州囚犯与加利福尼亚州和密执安州囚犯的确有所不同。由于得克萨斯州的法官更倾向于将罪犯关在狱中，得克萨斯州囚犯的犯罪记录往往要少于加利福尼亚州和密执安州的囚犯。可以想象，这一点或许会使一名普通的得克萨斯州囚犯比其它地方的囚犯更容易管教，少行使暴力。然而，正如迪卢利奥指出的，有关囚犯履历的记录与其现实表现之间的关系（如果有的话），我们知道得很少。另外，在得克萨斯州监狱的状况开始恶化之后，囚犯本身的情况并没有发生太大的变化。得克萨斯州那套管理体制当初在一批囚犯身上获得了成功，但如今用在同样的囚犯身上未必奏效。迪卢利奥在描述一家采用得克萨斯州方式（但不用牢房监管人）管理的加利福尼亚州监狱（管理该监狱的是一家得克萨斯州监狱前监狱长的兄弟）的情况时称，这家监狱的管理很能说明问题。该监狱非常拥挤，而且关押有重犯，但它比加利福尼亚州大多数类似监狱的暴力率更低，外观更整洁，教育项目也更有效。所以说，囚犯本身的特点并不能决定一切。

还有其它东西——比钱、训练、拥挤状况或囚犯特性更为重要的因素——在起作用。那么这是什么因素呢？

70 年代，佐治亚州亚特兰大的乔治·华盛顿·卡费高中曾陷入绝境。该学校位于一个低收入黑人居住区，其 900 名学生主要来自栖身于公共住宅的家庭，其中大部分是母亲单亲家庭，靠救济为生。

学校的教师都不住在本区。他们士气低落——这一点可以理解。学校的走廊肮脏不堪，许多设备已经损坏。学生不守纪律，打架事件司空见惯，学习几乎谈不上。不管用什么标准衡量，教学效果都是差的，属全城最次之列。卡费高中作为一个“问题学校”出名之后，其它学校便极力把“问题学生”转到那里，以便眼不见心不烦。卡费中学成了这个城市教育系统的垃圾场。城市主管部门负责人开始考虑关闭它。

80年代初，当萨拉·劳伦斯·莱特福特教授前往参观这所学校的时候，很难让人相信曾有人考虑过关闭这所学校。如今，走廊、房间干干净净，设备正常工作。学生穿着整齐，举止文明，看上去都为他们的学校感到骄傲；有些教师已经离开，但大部分留下了，而且对自己的教学工作充满热情；学生的学习成绩已有回升，尽管幅度不大；学校已不再被视为垃圾场，其它穷区的学生开始设法转到卡费高中来。

卡费高中并不是唯一由自己改变了面貌的老城区的学校，在其它许多城市也可找到类似的例子。是什么因素造成了这些变化？关于这一点很难一概而论，但通过好坏学校的比较而进行的研究足以证明哪些因素与这些变化没有关系。

在卡费高中，无论是教学人员还是学生都没有发生多大的变化。学校转变之前和之后，基本上是同样的教师教着同样的学生。1966年，著名的《科尔曼报告》(即《关于教育机会均等的调查报告》)发表，从前谁也不曾想到——在数百所美国学校对数十万名学生进行的教学成果调查发现——学生及其家庭的特点是预测教学成果最好的依据。只要学生及其家庭的情况不变，谁都很难仅从学生成绩的微小差别上轻易地得出造成众多学校之间明显区别的原因。

《科尔曼报告》反映的另外一些情况也与卡费高中发生的事情相符。科尔曼小组发现，学校楼房的质量、费用开支的多少或教室的大小并不会造成教学效果方面的差异。其他一些研究人员也

得出了相似的结论。例如，经济学家埃里克·A·汉努谢克在研究130份办学效果调查报告之后得出的结论是，用物质水准是无法评估学生成绩好坏的。在英格兰，迈克尔·拉特及其同事对伦敦12所中学在办学效果方面的差别进行了调查，发现这些差别与学校楼房的大小与新旧、每平方英尺容纳学生的数量或学生与讲课教师人数的比例都没有太大的关系。卡费高中并没有盖新楼，学生人均费用并未增加多少，教室容纳学生的人数也没有变化。

然而，卡费高中和其它类似的学校肯定发生了某种变化。不管是什么变了，我们都很难通过对学校“客观”状况的考察去发现这种变化。

本书一开始便简述了三种普通而重要的政府组织之间的差异，也就是官僚机构之间的差异。下一章将设法阐述这些任务相似的机构为什么会行为各异（或者说——就以卡费高中的情况为例——是如何改变其行为的），并总结出可以从这些例子中吸取的经验、教训。

但是，按照这样的方法往下写并不是为了教读者如何管理军队、监狱或学校，而是为了提醒我们自己：官僚机构是一种复杂而多变的现象，而不是一个简单的社会范畴或政治名称。在重复展开的关于政府应该有多大（大体上应该达到何种程度的官僚化）的争论中，所有各方都习惯于把政府机构当作老套陈俗看待。希望政府在社会中发挥更大作用的自由派往往要么轻视官僚化管理造成的问题，要么认为问题可以通过增加费用、建造更好的设施、雇用更好的人员或赋予这些机构的服务对象更多的权利来解决。主张政府在我们的生活中扮演更小角色的保守派则嘲笑自由派对官僚机构本质错误的乐观态度，并敦促缩减官僚机构。但他们对官僚机构的批评常常自相矛盾：“让我们减少社会福利机构，建立一支更大规模的军队。”

我们有必要认真思考这样的问题：哪些公共目标最适合于通

过公共组织实现？哪些公共目标最适合于通过私营方式实现？本书将就此提出一些看法，总结出上述问题的答案。但是，不管公共部门应该达到多大的规模才为合适，这个国家任何时候也不会决定取消军队或将军队转交给私营企业。私营企业也许能更好地管理监狱和学校，但在可以预见的将来，美国和大多数其它国家一样，将充分依靠公共监狱和公立学校来实现改造罪犯和发展教育的重要目标。私营保安公司很多，而且数量在不断增加，但公共警察机构将继续存在。国务院也许是众多关于官僚机构的笑话的笑柄，但是干外交工作不是说笑话，其大部分工作只能由公共官僚机构承担。

观察政府机构可以用两种方法：一是自上而下，二是自下而上。大多数关于这一问题的著作以及几乎所有选举出来的官员都习惯于采取第一种方法。受马克斯·韦伯影响（近来则受商界经济理论影响）较大的学院派一般研究的重点是政府机构的组织结构、目的和资源，从政治角度进行研究的人则注重政府机构高层官员的个性、信仰和所作决定。这些因素都很重要，但对它们的过份强调已使我们看不到政府机构究竟在做什么以及他们所做的与实现目标或满足公众需要之间的关系。

有两种情况可以采用自上而下的方法，这两种情况都要求我们知道某一机构每天在做些什么。一种情况是，一个机构致力实现的目标精确而又具体，机构的最高官员能够十分有把握地掌握工作的进展情况。在第九章中，我把这样的机构称作“生产型组织”，并用社会保障总署对退休金项目的管理作为例子进行了阐述。另一种情况是，某一利益集团严密注视着某一机构（哪怕是一个目标模糊的机构）的工作，并很有说服力地将其作出的判断报告给立法机关。在第五章中，我把这种情况称作“委托人政治”，并列举了过去的民用航空委员会和现在的农业稳定和保护局两个例子。

但是，许多（也许是大多数）政府机构并不符合这两种情况，

尽管我们有时认为他们符合。谁都知道士兵、监狱看守和学校教师做什么工作，所以，有关军队、监狱和学校的情况，人们感兴趣的是它们的组织结构、经费预算和规章制度。然而，如果这一点是正确的话，那么卡费高中为什么会在没有改变其组织结构和经费预算的情况下发生了如此巨大的变化呢？德国军队为什么能够在没有人力物力优势的情况下击败法国军队呢？国家教养机构的组织结构大体上是相同的，可它们管理下的监狱却各色各样，而这种差异并不是由经费预算高低造成的。

在某些情况下，我们并不能确切了解某一政府机构人员究竟在做什么。我们不知道，有时还担心，中央情报局的官员或毒品管制局的特工究竟做些什么。但我们会认为，他们的行为由规章、法律和机构的组织结构决定，所以我们可以通过改变规章、法律和组织结构来改变他们的行为。这种观点常常指导着那些敦促进行政府机构改组的领导人的行动。因为抱有这样的观点，那些领导人——或评估这些领导人行动的学者——一旦发现机构改组并没有达到他们的目的，往往就会感到意外。好几份研究报告已揭示了机构改组的失败，这种失败许多是由于采用了自上而下的方法去看待接受改组的机构而造成的。

例如，政治学家帕特里夏·雷恰尔曾对 70 年代为了改变联邦政府在执行麻醉品管制法方面的作用而进行的机构改组进行了研究。这次改组包括在司法部设立一个新的机构——毒品管制局。原来的麻醉品和危险品管理局（该机构本身则是 5 年前一次改组行动的产物）并入了新的毒品管制局，海关总署的部分人员也划入了毒品管制局的编制。这项改组计划的目的是结束海关与麻醉品和危险品管理局之间相互竞争和任务重叠的状况，以便提高调查大型毒品走私集团工作的效率。然而，部门之间的争斗并没有停止，调查方法也无大的变化，因此，1981 年又开始了另一次机构改组。雷恰尔对这种失败的解释是：改组之所以失败，并不是因为改组仅仅具有门面装饰性的政治目的，也不是因为执行改组计

划的人员无能或出发点不对，更不是因为改组针对的问题是凭空想象出来的；改组失败的原因在于其设计者没有充分了解麻醉品管理人员的工作内容，以及他们为什么会采取这种方式而不是另一种方式。

用自下而上的方法观察官僚机构，我们就可以分析它们的管理体制和方法与其承担的任务相适应和不相适应的程度。使用这种方法，我们就能够解释看似令人费解的行为现象。例如：

·田纳西河流域管理局于30年代成立的时候，曾受到保守派的攻击，因为它对私营电力公司构成了威胁。可几十年之后，它又受到了自由派的批评，因为它表现得与私营公司完全一样。为什么？

·罗伯特·S·麦克纳马拉于60年代担任国防部长期间曾增加军费，但他并没有受到高级军官们的欢迎。而当梅尔文·莱尔德于70年代担任国防部长期间削减军费时，他却受到了高级军官们的欢迎。为什么？

·在过去若干年里，国务院一直雇用苏联公民在美国驻莫斯科大使馆里充当厨师、司机和维修工，这些人中有许多（如果不是全部的话）是克格勃间谍。当有人建议用美国人替换那些克格勃间谍的时候，国务院却表示反对。为什么？

·美国空军如今严密把守着其对一大批洲际弹道导弹的控制权，而且始终在试图改进这些导弹。可当初，当有关洲际弹道导弹的建议首次提出的时候，空军对这种导弹毫无兴趣，甚至抱消极态度。为什么？

·美国政府希望增加妇女在造船厂工作人员中的比例，但私营造船厂比国营造船厂增加了更多的妇女职工。为什么？

·每当一位新的警察局长接受任命以加强当地执法工作的时候，当地的犯罪率很少下降，而违反交通法规的罚款单却常常增多。为什么？

• 环境保护局成立之初，已对环保问题进行研究的经济学家几乎一致提出，减少污染最有效的办法是对污染者征收排污费。环保局没有理睬这一建议，而是向法庭起诉污染制造者。为什么？

在后面几章里，我将采取自下而上的方法来分析政府机构的工作，以解答以上提出的和其它一些令人费解的问题。我认为这一方法能够对许多在政界、法律界和学术界人士中流行的观点起到矫正作用。但是，如果过分强调这一方法，就会使我们忽视总统、州长、市长、立法机关和法院在政策和机构方面所做的选择。政府人员的行动自由会在很大程度上受到其政治领导人所做决定的制约，甚至会完全由他们的决定左右。在第五部分里，我将设法说明这一点。我还将在其它章节具体说明，在什么样的条件下，官僚机构中会或多或少地出现政治倾向起主导作用的现象。我已首先分析了军队、监狱和学校这三种重要的政府组织的情况，但愿我已借此说明了这样一点：研究一个机构的目标、资源和组织结构并不是一种始终非常有效的弄清其工作内容的方法。在下一章里，我将提出一些更好的方法。

第二章

组织机制

德国军队、得克萨斯州的监狱和卡费高中比其对手做得更好，原因在于他们是（或者说变成了）出色的组织。

军　　队

1940年德国军队与其法国对手之间关键的差别并不是总体战略不同，而是战术及适于实施这些战术的建制、部署迥异。双方都对第一次世界大战这场灾难性的战壕战进行了总结，其中德国人有效地从中吸取了教训。

到那场战争结束时，由步兵在大炮的支援下向固守在战壕里用机枪扫射的士兵发起大规模正面攻击不会取得成功，这一点已显而易见：步兵必须穿过300码的无人地带，他们一步一滑，步履蹒跚地走过己方大炮轰炸后留下的无数个弹坑，不顾一切地试着爬过或绕过带刺的铁丝网，面对战壕内固守的机枪喷射的凶猛火舌，他们毫无获胜的希望。法国人断定优势将属于防守的一方，因而把军队编成了由12人组成的班（或战斗小组），其任务就是使用机枪射击、为机枪部队提供服务或支援。步枪被认为是一种辅助性武器；每一个小组仅有3名步兵，他们的训练水平也不高。这些士兵们致力于支援机枪手，用于防守战壕是非常理想的，但用于一场机动战则极不适合。

德国人则从中吸取了不同的经验。战壕战常常会造成双方僵

持对立的局面，而德国的周边都是有着极大人力资源的潜在敌人，所以它打不起持久战。因此，它必须设法消除敌方壕内固守的机枪手的防御优势。但是该怎么办呢？方法只有两个：要么用装甲车运送士兵，这样枪弹打不着进攻的士兵；要么就派遣渗透力量，先突破敌人防线的薄弱段，从敌人后方向机枪群发起攻击，从而躲开敌方的射击。一想起拥有数百辆坦克的德国装甲师，我们就会认为德国人可能选择了第一种方法。然而他们并没有选择第一种方法。装甲师主要是用来为突破创造条件，而不是用于突破本身。为了突破，德国人采用的主要手段是渗透战。

1916 年，他们首次在凡尔登战役中使用了这种方法。德国人抛弃了在长时间炮火（使进攻失去了突然性，而且炸烂了进攻部队必须通过的地带）的掩护下由步兵发起密集进攻的常规做法，转而采用了在短暂炮火轰击之后由步兵小分队攻破敌方防守能力较薄弱阵地的做法。这种做法取得了成效，但并未被广泛采用。一年后，一支德国部队运用这种战术，有计划地向里加发动了进攻，里加两天之后陷落。类似的战术后来又在卡波雷托战线获得了成功。

德国人企图运用渗透战术打包围战：利用向敌人指挥部纵深挺进（闪电战）的效益，从侧翼和背后迂回包抄敌人，大范围地包围敌方阵地。20 年代初，在陆军司令汉斯·冯·泽克特将军的指挥下，这种机动战的学说得到了改进和丰富。它不仅符合从第一次世界大战中吸取的教训，而且符合德国在地缘政治中的处境。根据《凡尔赛条约》，德国只能拥有一支小型的职业军队，用以对抗其东西两翼的敌人。假如所有这些对手联合起来，德国根本无法与之抗衡，它也经不起消耗战。因此，由人数处于劣势的部队发起一场快速、决定性的攻击战成了夺取胜利的关键。

这种战术需要某种建制与之相匹配，于是德国人便着手创立这种建制。一支能够渗透敌人防线、突破其薄弱地段并快速利用突破采取包围行动的部队，不可能是一支依靠中央指挥或事先制

定了详细计划进行作战的部队。它应该是一支装备和建制都能使其以最小单位（班、排、连）独立行动的部队。一个班的任务不应局限于携带或服务于水冷式重机枪，它应被编成两个组。大的一个组 7 名士兵，配备步枪，条件允许时，可配备轻便、速射的自动手枪和半自动步枪。小的一组 4 名士兵，装备一挺仅有 25 磅的新型轻机枪。

组建和装备这样一支部队是非常容易的任务。困难之处——也是关键之处——在于如何为之配备指挥人员，使之具备独立处置情况和采取攻击行动的能力。这就是说，要把最好的士兵编到各班，尤其是突击班中，而不是把他们分派到司令部或后方的其它单位。指挥这些小单位的军官和士官理应被授予相当的行动自主权。军官和表现同样突出的士兵们应授予英勇作战奖（尤其是需要他们冒生命危险的时候），以资鼓励。每打完一仗都应对战斗中的表现和取得的成果进行严格的评价。20 年来，德国军队一直致力于解决这些建制问题。

最终形成的是一套与由盲目服从普鲁士总参谋部指挥的狂热士兵所组成的德国军队的固定模式完全相悖的体制。纪律是严明的，正是这种严明的纪律保证了为实现战斗目标而采取的独立行动的顺利进行。在这一点上，1920 年以后的方案是 19 世纪以来形成的军事传统的继续，其核心思想便是 AUFTRAGSTATIK，马丁·冯·格雷维尔德在对德国战斗力所作的卓越分析中将它诠释为“以任务为中心的指挥体系”。指挥官们必须告诉下属需要完成什么具体任务，但不必告诉他应该如何去完成。作战任务必须“准确无误地表达指挥官的意志”，而执行任务的方法只要不超越“与其它部队协调一致的范围”即可。与其对手（甚至与同时代的美国军队）相比而言，德国军队的日常文书工作相当少，其命令简短明了。

德国最好的士兵是那些被认为会成为突击队员的士兵，而最好的军官则是那些在战斗中带兵打仗而扬名的军官。为军事专职

（步兵、运输和给养部队等等）挑选人员不是后方人事部门职责范围内的事情，而是由战斗（通常是团级）指挥官负责。在选拔军官时，品质，尤其是意志力和责任感比其接受的教育更为重要。首先，由团长从提出申请的候选人中选拔人选，然后由审查中心考核确认，重点考查体能、教育程度和领导能力。即使到了那时，团长仍然掌握着最终选择权。

官兵们受到战斗第一和主观能动性非常重要的思想教育。1936 年的《指挥手册》是这样写的："空旷的战场要求参战人员在任何情况下都要独立思考和行动，考虑周全，处事果断，英勇无畏。他们应当充分地认识到只有结果才是最重要的这一事实……**因而，果断的行动一直是取得战争胜利的先决条件**。"虽然在纳粹思想的灌输方面做出过一些努力，但这些并不是在纳粹领导人的统一领导下进行的，因此很可能收效甚微。现实生活中的思想灌输被称作"强化思想"，这是指挥官们的职责。

奖章主要授予成功地采取了独立行动的人（格雷维尔德估计，出于这一原因授奖在德国军队比在其它军队中更为常见）。惩罚则通常非常严厉（据估计，第二次世界大战期间有11 000多名德国官兵被处死，其中许多人是因为"削弱战斗力"而丢命），但惩罚并不仅仅降临在不幸的士兵身上，军官和士官们因为虐待下属受罚的人数几乎和士兵因攻击上级而受罚的人数一样多。或许正是因为这一点，或许是因为德国军官（与法国和美国军队不同）在不值班时可与士兵友好地交往，所以德国士兵在接受采访时对士官和军官们评价很高，认为他们既勇敢又体贴下属。

夺取战斗的胜利与班、排、连的斗志关系如此紧密，以致德军为了保持这种斗志而按照官兵来自地区的不同而组建军队。直至师级编制的军事单位都是由来自相同地区的人——普鲁士人、撒克逊人、巴伐利亚人等等——组成。一旦需要补充兵员，只要战时情况允许，这些新兵将从同一地区招募，然后再由师属的战地兵员补充营负责将其编入进行最后训练的各组中去，以确保这

些新兵由他们即将与之并肩作战的人组织和训练。

结果就形成了这样一套建制：它非常适于在远离部队总部且没有明确的详细指示的情况下，在混乱、多变的环境中，完成与占有优势敌人作战的任务。正如格雷维尔德概述的那样，德国士兵“出于人们一直为之奋斗的原因而战：因为他认为自己是一支水乳交融、领导有方的队伍中的一员，其结构、管理和职能被认为是……公平合理的”。

当然，战略和技术方面的因素也起了一些作用。尽管曼斯坦计划有些冒险，但它的优点在于可以引发一场决定性的战争，而不会造成不可避免的僵持局面。施图卡式轰炸机曾经是对付法国军队有效的心理战武器，因为他们还从未耳闻目睹过其俯冲呼啸而下的场面。德国坦克有无线电装置，法国坦克却没有。法国把过多的精锐部队北调到比利时（那里并没有发动总攻），而调往色当的部队则太少（恰恰在这里发动了总攻）。但是在战争中，高明的战术常常可以扭转因战略的缺陷而造成的败局，而糟糕的战术则极少能使极好的战略取胜。法国不论是在战术上还是在战略上都做好了再打一场第一次世界大战——一场阵地固定、火力密集的战争——的准备。他们为打一场这样的战争做了相当充分的准备：草拟了详细的动员计划，修筑了大量的防御工事，获得了大批的坦克和大炮，并以重机枪为核心编组作战班，同时保持了由高度集权的中央统一指挥作战的做法。如果他们采用了一种较为灵活的建制所带来的不同战术，那么他们的战略错误也不致于对他们如此不利。

监　　狱

在管理美国最佳监狱体系的那些年月里，得克萨斯州教养局把对各监狱的管理建立在明确监狱长和看守所面临的中心问题的基础上：当监狱的犯人比你们人多力壮时，你们怎样维持大墙内

的秩序？

仅靠使用武力是不行的。看守们联合起来可以降服一名囚犯，但是他们不能总这么做或者这样对付每一个犯人，再说，不服管理的行为所构成的威胁无时不有、无处不在。看守可以使用武器对付监狱里滋事的犯人，就像一个国家可以诉诸武力来打击敌人一样。可是，和国家一样，看守只有在面对最严重威胁的情况下才能使用武力，这样就给富有想象力和创造力的犯人提供了制造事端但不超越可能引起武力报复行为界限的机会。

一些监狱负责人认为，应该通过鼓励犯人对自己行为负责的做法来维持秩序。约翰·迪卢利奥把这种做法称为“责任模式”，并引用了密执安州一位监狱管理人员就这种做法对该州监狱管理的影响发表的一番讲话：“你必须控制住局面……但我们不能为了控制局面而压制人。我们试着尊重犯人并期望得到同样的尊重。我们比得克萨斯州更愿意给予他们活动的天地（如自由活动），同时让他们对自己的行为负责……我们设法在限制尽可能少的环境里安全地运转。”

当然，密执安州的这种做法并不宽恕暴力行为。但如果没有暴力事件发生，规章的实施就应该减少到最低限度。入狱时犯人们被按照其可能的表现分类并被送到适合其可能的表现且限制最少的环境中去。规章提醒看守们“不必在犯人每次违反规定时”都正式处理或予以制裁，并特别提到“在很多情况下，对明显的不轨行为首先应该口头劝告或当场酌处”。

监狱应该允许犯人相对自由地走动走动、按个人的喜好着装、在牢房里保存私人物品，如果他们实在不愿意参加教育和改造活动，那就不要勉强他们参加。外面的人可以常给犯人打电话或探望他们。犯人组织不但允许存在，而且“作为囚犯自我表现和自我发展”的一种渠道而受到鼓励。犯人应该服从命令，但是如果他们对某一命令持不同意见，应有上诉和表示不满的机会。

如同我们在第一章中所看到的那样，采用这种管理方法最终会使一批监狱变得杂乱无章且时常发生暴力事件（尽管不像其它一些州的监狱那么严重），这里很少开展有意义的工作或进行教育，监狱看守的士气也很低。因为允许犯人接收和保存大量的私人物品（常被用来制成武器或隐藏违禁品）而增加了治安的难度。迪卢利奥发现，囚犯中有一种等级制度：因为一些囚犯比别人身强力壮，或比别人拥有更多的贵重物品，所以就可以对他人发号施令或占他人的便宜。假设有关囚犯权利、纪律、上诉和表示不满的规定十分详细，那么管理人员就会因连续不断的日常文书工作而不胜其扰。

得克萨斯州教养局在前任局长乔治·贝托的领导下，在维持秩序方面形成了一种完全不同的解决问题的方法。这种方法以“控制模式”而著称，它是以这样一种假设为基础的：犯人大都是危险分子，容易冲动，一旦任其行事，他们就会设法占别的犯人和看守的便宜。在贝托眼里，囚犯是一些缺乏纪律意识的人，这一点无论从其犯罪行为还是从其对日常生活习俗所持的漠不关心的态度都不难看出：

> 请观察一下这些犯人。他们中大多数根本就没有纪律之意识（无论是内在的还是外在的）。……在监狱里，这些人（大部分是有生以来第一次）被迫尝到了受纪律约束的滋味。他们必须每天洗一次澡，他们必须刮脸，他们必须穿着整洁的服装，他们必须排队等待，必须尊敬他人。

根据这一观点，犯人们不是被看作被监禁的公民，而是被看作被判刑的罪犯。考虑到他们性格上的缺点，贝托把其管辖的监狱办成了可以在最安全的环境中管理所有犯人的监狱。在这里，就连日常生活中最微不足道的细节都会受到严格的约束。这些监狱被当作准军事机构来管理。

按照要求，犯人们必须洗澡、刮脸、穿着整洁的服装。他们一天中的每一分钟都得按照详细的日程安排去做。他们得早起，在食堂吃过早饭后便沿着走廊地板上划定的线无声无息地走到自己的工作岗位上去。他们必须称呼看守“长官”或“先生”。监狱里禁止犯人拉帮结派。就连在走廊或院子里偶然围聚在一起也会被驱散。

如果犯人们遵守规定，上课、工作都守规矩，那么他们就可以挣得能换来额外照顾的分数，更重要的是能换来提前释放的权利。（从 1982 年起，狱中的囚犯毫无问题地度过一天便可得到少服两天徒刑的分数。）一旦犯人违反了规定，那么他很快而且肯定会受到惩罚，要么是多干活，要么是被单独监禁一段时间。所有这一切并不是为了改造（尽管得克萨斯州的一些官员认为外在纪律可能会有助于达到这个目的），而是为了养成习惯：使一位蛮横无礼的罪犯成为易管教的犯人。

这些规定虽然清楚、详细，但条目并不太多，因此很容易把它们编成一本小册子。每逢有新犯人入狱，便发给他一册。看守和管理人员需要填写许多报告单（譬如说，犯人们所有的不轨行为都得立即以书面形式汇报），但是日常文书工作并没有多到使得管理人员（包括贝托在内）没有多少时间用于监狱日常工作的地步。

据迪卢利奥观察，“控制模式”并非没有问题。落到残酷的管理人手中，它就会成为一个残酷的工具。它在组织方面的弊端容易被利用。例如，监狱管理人员挑选一些犯人作为所谓的“楼长”协助他们管理监狱的分区。凡是有人群的地方都会出领袖，就连监狱里也不例外。得克萨斯州的监狱管理人员认为，必须由他们，而不是囚犯在犯人中选择领导人。这些楼长拥有一定的特权和权力，如果不进行严格挑选和控制，他们可能会滥用这种权力。

贝托退休后，对于那些不具备贝托拥有的手腕但却面对数量

剧增的囚犯的监狱管理人员来说，领导那些楼长的任务便变得太艰巨了。一些楼长开始滥用权力。为了自己的要求得到满足，他们有时对其他犯人采用暴力。得克萨斯州监狱被指控滥用职权，在联邦法院为此举行的听证会上，楼长们的行为成了一个重要问题。1980 年威廉·韦恩·贾斯蒂斯法官发布的判决令终止了这种楼长制。

到 80 年代中期，得克萨斯州监狱原有的秩序好、暴力少的特点已不复存在。至于为什么会发生这样的变化，众说纷纭，莫衷一是。一些人把它归咎于联邦法官的干预；另一些人则归罪于外部对教养局政治支持的消失；还有一些人认为是狱中人口的增长使旧秩序走到了崩溃的边缘。然而大部分人认为，由于种种原因，贝托的后任们没能继承其管理制度，而且其中一些人（像从加利福尼亚“进口”来“整顿”得克萨斯州监狱的雷蒙德·普罗库尼尔）根本就没有做过尝试。一度使得克萨斯州监狱成为全国大部分地区楷模的体制和理论被抛弃了。

学　　校

亚特兰大的卡费高中发生的巨大变化是由充满活力的新任校长诺里斯·霍根斯带来的。霍根斯精力旺盛，意志坚强，令人敬畏。他深信，要想把这所学校办成一所出色的学校，首先得把它办成一所安全、秩序井然的学校。

正如萨拉·莱特富特对整个过程所做的描述那样：霍根斯颁布了有关衣着的规定，禁止在过道和操场播放收音机和立体声，清除墙壁上乱涂乱画的东西，要求保持过道和卫生间的清洁卫生。他的管理体制具有权威性，甚至是独裁式的。教师和学生都能感觉到他的存在；根据莱特福特的描述，他是一个“严厉、唯我独尊”的人，是一位“专横的家长式的人物”。

命令固然很重要，但它只不过是达到目的的一种手段而已，并

不是目的本身。霍根斯强调教育的重要性，尤其是职业教育。他创立了一项新的学习－工作计划：学生一半时间在学校学习，一半时间在市里工作。为了帮助他们了解工商业和就业机会，霍根斯设计了一项“开拓者计划”，让身着白色制服的学生参观亚特兰大一家又一家公司并和总经理们见面。霍根斯每年还主持一次“自由企业日”活动，纪念“民主、自由企业和资本主义”，并给那些已完成学习－工作计划的学生颁奖。

霍根斯在卡费高中的做法并非独一无二之举。迄今为止已有大量作品描写过办学有方的学校以及这些学校取得进步的过程。格温多林·J·库克描述了一所处于混乱状态的黑人中学（更确切地说是初中）的情况。这所学校的信条是“不干涉教师们做什么，学生们不及格就不及格吧”!新上任的校长带来的改革包括一些和卡费高中相同的策略（尽管做法不尽相同）：校长强有力的领导，着重强调创造一个安全、有秩序的环境，在一种重视学习的环境中把重点放在讲授基本技能上。与卡费高中的霍根斯迥然不同的是，这位校长试图和教师委员会一起领导教学工作，但没过多久，教师们就想让这位越权的校长调走。然而，最后还是校长把几十名教师调走了。

肯尼思·特韦尔是纽约昆斯区弗兰克林·K·莱恩高中的校长。这所学校同卡费高中一样曾经一度是纽约教育系统人人避而远之的学校。这位校长不得不重新让教师们把教育当作首要目标，而这就需要他解决他们关心的安全和治安问题。他的那些使学校面貌一新的经验促使他撰写了一篇博士论文，文中他把自己在实践中的认识同其它三所中学校长的经验做了比较。他得出了这样的结论：他们对自己的使命有着完全一致的看法，那就是“清除危机并为学生能够平安地上课、学习创造条件”。为了达到这一目的，每一位校长都不得不对工作人员采取独裁式的态度，并保持对变革的严格控制。不过，一旦这些学校走上了正常发展的轨道，采取另一种协商式的管理制度似乎更为可取。

至于“办得好”的学校在不考虑学生的天生智商和家庭背景的情况下，能把学生的学业成绩提高多少，学者们各执己见。一些研究人员认为学校的作用很大，而另一些人则认为没起什么作用。詹姆斯·S·科尔曼、汤姆斯·霍弗和萨利·基尔戈在对美国公立和私立中学的研究中所做的比较是最全面最系统的。根据迄今为止收集到的最详细的资料，他们得出了这样的结论：在家庭背景相同的情况下，按标准化测试进行统计，私立和天主教中学的教学成绩普遍优于公立中学。

私立学校和教会学校取得这种给人以深刻印象的成绩的原因，对人们从卡费高中或莱恩高中改革的尝试中吸取经验极为重要：“私立和公立学校在成就方面形成的巨大差别，取决于学校行为的变量，即打架、学生威胁老师等事件发生的频度。”换句话说，教学成就的差异主要取决于秩序和纪律方面的差异。你可能会得出这样一种结论，即创造一个安全、公平的环境是学习所必不可少的先决条件。迈克尔·拉特及其同事在对伦敦12所学校进行的研究中也得出了类似结论。这些结论虽然受到了批评，但还没有被其它研究结果取代或彻底推翻。在我看来，他们的结论可能还有需要修正之处，但主要的研究成果则会在总体上得到证实。对于迅速增加的描写办学有效者的报告，已有一些评论文章，而且许多评论都得出了相似的结论，这种结论有时被称作“六因素模式”：办学有效的学校往往有强有力的校长抓教学问题，有对学生成绩期望很高的教师，强调学习基础技能，维持良好的秩序和纪律，定期对学生做出评估，把大量时间用于学习。

至于这几种因素中有多少是不可或缺的，以及证明其重要性的根据如何，人们众说纷纭。但是有一点是毫无疑问的：无论它们对教学成果有何影响，学生相似的学校可能而且确实在秩序、环境和精神方面有着天壤之别。对大部分学生及其家长来说，这些可谓了不起的成就。

几点综合性论点

即使在政府机构中，组织机制也很重要。如果上述三方面情况是某种启示，那么造成较为成功和不那么成功的政府机构之间差异的首要因素是机构运行的制度，而经费、人员或法律等则属次要因素。

只有两部分人否认组织机制的重要性，即经济学家和其他类似人士。对于许多经济学家而言，政府机构同公司一样，是一些（只要有一位企业家愿意）可把投入转换成产出的黑匣子。直到最近，公司才成为经济元素——这是超现实的分析人员用于计算各种可供选择行为过程的边际成本和收益的一种无法再缩小的分析单位。近来，一些经济家们已渐渐对公司存在的原因产生了兴趣，这样，他们就会渐渐地对公司负责人如何从公司的利益出发让下属做其认为合理的事情产生兴趣。这种关注已经被演变成理论上引人入胜的（但迄今为止仍以经验主义为依据且相当枯燥无味的）有关委托人与代理人关系的争论。这是我们要反复涉及的一个问题。但是当经济学家们把对公司的兴趣延伸到政府机构之际，总的说来，他们也带来了对公司的习惯看法，即有人（一位企业家或政府机构负责人）在市场或政治的制约下，会最大限度地发挥他的效用。政府机构可能采取会带来不同结果的各种组织手段，而一些公司则会按照边际成本经济学无法预测的方式行事，这其实是两个涉及不同问题的概念。

非经济学家并不需要别人告诉他们：公司和政府机构是复杂的实体，其内在生活远比任何可以被描述为最大效用的东西更为微妙而易变。但是他们在倒掉经济学家的洗澡水的时候，常常会把组织管理这个婴儿也一同倒掉。我从各界人士那里最常听到的有关组织机制的议论是，最重要的并不是组织本身，而是组织中的人。

当然，人的影响最大这一观点同我们大多数人（在大部分时间里）将按照会增加我们纯收入的行为步骤行事的观点一样具有一定的道理。但是“只有人才是重要的”这种观点犯了两个错误。首先，人不仅是生态、家庭和学校的产物，还是某个组织中的地位(按社会学家的说法叫作“角色”)的产物。许多年前，赫伯特·西蒙说过，假如一个人“所在的组织可以与外界联系却自我封闭起来，而这里又没有什么能对其所知、所信、所专心、所希望、所渴求、所看重、所惧怕、所建议的东西产生极为深远的影响，那么他就不会在这个组织的某一职位上呆很长时间”。埃里奇·冯·曼斯坦和海因茨·古德里安、乔治·贝托、诺里斯·霍根斯和肯尼思·特韦尔等并不只是碰巧成为将军、监狱长或校长的有才华的人；他们的观点和能力还要受到他们为之工作的组织的影响。

再者，他们能达到什么样的目标取决于他们拥有可付诸行动的权力和资源。这是只有人才重要这种观点碰到的第二个难题。赫伯特·西蒙还说过：

> 如果组织是无关紧要的，如果我们所需要的一切仅仅是人，那么我们为什么还要坚持为人设立一个职位呢？为什么不让每个人自己创立适于其个人能力和素质的职位呢？为什么一个老板在其创造力作用于全公司之前就被称作老板呢？最后，如果在一个人的素质被转变为有效的影响之前，我们就不得不给予他一些有限的权力，那么他取得的成果会在哪些方面取决于他人团结在其周围的方式呢？

许多读者都会同意这种观点，但仍然会这样回答：“是啊，实际的组织结构的确没有对古德里安、贝托或霍根斯的成功起决定作用。”事实或许就是如此，但这种观点是以一种常见的错误——把组织同组织的结构混为一谈——为基础的。一个组织并

不仅仅是或主要是一张组织结构图上的一个方框、线条和名称。用切斯特·巴纳德的话说，组织是“一个由有意识的协作行动并由两人或两人以上力量组成的体系”。而应该弄清的最重要的事情则是怎样完成这种协作。

在德国军队里，协作体系旨在增强基层官兵在整体纪律的制约下为了共同目标采取独立行动的能力。在得克萨斯州监狱，这种体系则为了达到完全相反的效果：不是为了共同的目标而采取独立行动，而是立即服从具体的规定。在卡费高中，主要的协作努力则是为了减少骚乱和逐渐培养学校精神和个人自尊。

如果组织至关重要，那么不存在某一种最好的组织方式也是事实。这里以权力的集中或分散这个问题为例。在得克萨斯州监狱，权力高度集中，这种集中常常是通过乔治·贝托经常巡视囚犯活动场所或牢房实现的。在德国军队，权力等级同样森严，但是，在一定程度上使法国或英国将军大为吃惊的是，下达命令或做出决策的权力（这是权力的精髓）却留给了士官和尉官。在卡费高中，关于谁是老板这一点是勿庸置疑的，可是那位老板无法管理每一个教室，诺里斯·霍根斯只能让教师去上课（也就是说行使相当多的权力）。他所能抱的最大希望就是能够逐渐培养起一种强烈的目标感，能够实施一套强有力的激励措施，这样教师们就会为了共同目标更加努力工作以恰当地行使他们的权力。如果在前面一章中列举更多有关组织的实例，那么我们就会看到更多种类的协作体系。研究实验室或外交部是不可能按照德国军队或得克萨斯州监狱的方式管理的。

在设法弄清上述三个组织成功原因的时候，我们还必须了解他们是怎样处理三种组织问题的。首先，每个组织必须决定完成**中心任务**的方式。所谓中心任务，我指的是那些一旦其主要组织成员圆满地完成了这些任务便会促使该组织解决关键性的环境问题的行为。对德国军队而言，问题在于固守战壕的机枪和大炮的杀伤力，中心任务是找出解决这个问题的办法，其中有一种技术解决方

法(坦克)和战术解决方法(渗透)。对得克萨斯州教养局而言,关键性的环境问题是在人数占优势、易冲动、爱寻衅闹事的囚犯中维持秩序,中心任务则成了详细说明和实施非常明确、易懂的规定从而使囚犯们不会得到采取独立或集体行动的机会。对卡费高中而言,关键性的环境问题是恐惧、混乱以及教师和学生中的低落士气,中心任务则是通过打扫教学楼、保证人身安全、鼓励学生上进这一套强行措施向上述问题发起非常鲜明的强有力的进攻。

请注意,这里我指的是任务,而不是目标。事情常常是这样:许多希望改善组织状况的研究人员和机构领导人往往从设法说明组织的目标开始。有的时候,这么做是非常有益的。但是,与公司不同的是,政府机构很可能有着不那么具体、明确或固定的目标,人们对这些目标很少能够完全弄清和取得共识。通常努力阐明这些目标不是造成废话连篇就是暴露出更深的不一致。德国、法国和英国军队都有着同样的目标——打败敌人。对这个目标想得再多也不一定会使人们对战胜敌人的方法产生更深的理解。在某种程度上,得克萨斯州和密执安州监狱可能有着相似的目标,即维持秩序、改造囚犯、剥夺罪犯的权利并威慑可能成为罪犯的人。但是如果这两个监狱中任何一个试图通过对这些目标的冥思苦想来改善自身的状况,那么这个监狱就会发现,它对如何实现部分上述目标(改造)仍一无所知,它只能推测该监狱是否具有实现另一些目标(威慑)的能力,监狱内部会对其它目标(维持秩序、剥夺权利)的相对重要性甚至含义看法不一。在卡费高中,"教育孩子"在某种程度上被公认为该校的目标。不过如果新上任的校长只是致力于阐明教育的含义,这所学校就会开一次有趣的研讨会,而绝不会发生多大的变化。

当然,给任务下定义不能完全不考虑目标这个概念。二者之间是相互联系的,尤其在政府机构中,这种联系通常是复杂、变化无常的。在后面几章中我将进一步论述这种关系。我希望现在足以断言:根据目前对这三种情况的分析,任务和目标之间并不

存在“手段”与“目的”必然一致这一概念中所包含的那种直接关系。

这三个组织战胜的第二个挑战是对定义中心任务的方法取得一致意见，并且赢得普遍（即使不那么热烈）的赞同。一旦定义被广泛接受并得到普遍赞同，我们就说这个组织具备了**使命**感。（德国军队甚至使用了使命一词的变异词——AUFTRAGSTATIK——来给其要达到的目标下定义。）在这三个组织里，所有的成员都对其组织的工作及工作方式引以为荣。同许多进行大变革的学校一样，卡费高中的员工为之感到骄傲的方面并不一致。一些教师反对变革中的权力分配，还有一些人可能对强调秩序和虚饰表示反感。但是通过说服和人员的更换，霍根斯的使命感终于成了这所学校的使命感。

每个组织必须解决的第三个问题是得到足够的行动自由和外部的政治支持（至少不是反对），这样它才能在合适的时候重新定义自己的任务并给其定义注入一种使命感。每个组织都设法得到了一定程度的**自治权**。乔治·贝托得到了得克萨斯州主要政治家和企业领导人的支持；诺里斯·霍根斯得到了亚特兰大市中学系统领导人在精神上的（不是经济上的）支持；在德国军队中提议把侧翼包抄和渗透战术同闪电突破相结合的人并未在没有得到协助的情况下就开始行动，他们中有许多人，包括古德里安、隆美尔和曼斯坦在内，必须战胜那些比较保守的德国指挥官的怀疑甚至是敌对的态度。一些骑兵、炮兵甚至步兵的军官都反抗这种新学说。最终阿道夫·希特勒支持改革派的干预起了决定性作用。

有关组织的分析性论述

本书以描述为主，它是描写美国政府机构内部官僚生活基本特征的一次尝试。在第二部分，我试着描写了这些机构中普通雇员是怎样决定该做什么工作的；第三部分描写了机构部门的管理

人员是怎样决定该做什么工作的；第四部分则描写了机构领导人是怎样决定该做什么工作的。但是本书的笔墨并未仅仅放在描述上。在挑选实例时，给我印象最深的是，适用于解释德国军队、得克萨斯州监狱和卡费高中与众不同之处的概念同样适用于解释警察局、管制机构、林业局和园林局、国务院和中央情报局、社会保障总署和邮政总局的雇员、部门管理人员和行政长官们是怎样行使职能的。

首先，普通雇员（也就是我在后面所说的操作人员）：他们为什么做正在做的工作？组织的正式目标有些时候也有助于解释这一点，但是操作人员的工作常常取决于他们遇到的情况（即被他们看作是“关键性的环境问题”）、他们以前的经历和个人信仰、同伴的期望、其组织涉及的利益集团以及该组织的创始人赋予它的原动力。对于任何一个有特点的官僚机构来说，所有这些因素联在一起便产生了一种组织文化（观察官僚世界并对其做出反应的一种独特方式），它对操作人员拥有的自主权（通常很大）产生一定的影响。当这种文化成为人们骄傲和承担义务的源泉时，这个组织就有了使命感。

第二，管理人员：管理人员接触日常工作越少，他们的生活受操作人员正在完成的任务或机构为之奋斗的目标的影响就越小，而受政治环境对该机构制约因素的影响则越大。这些制约因素限制了他们分配资源、指挥工作人员和为目标奋斗的能力。尽管有这些制约因素，管理人员还得设法做管理工作。至于应该怎样做，这取决于他们所在机构的性质。为了简化数不清的机构的种类，我在第九章中描述了 4 种类型的机构——按机构目标的清晰程度和操作人员的工作观察到的程度进行分类。根据我观察的实例，它们在不歪曲事实的情况下被分成“生产型”、“工艺型”、“程序型”和“应付型”机构。

第三，行政长官：在竭力维持机构以及自己在机构中地位的同时，行政长官们为保持对自己的地盘（官僚团体中非常流行的

一种说法，我称之为“自治区”）的控制而忧心忡忡。没有一个机构能拥有或可以拥有绝对的自治权，但所有机构都力争得到并且保住尽可能多的自治权。在追求维持机构以及自己在更大政治圈子里政治地位这两个目标的同时，行政长官们往往会采取种种策略（将在第十一章中详述），有的时候则鼓励变革（将在第十二章中详述）。

在读者对美国各级政府（尤其是联邦政府）机构有了大概的了解之后，第五部分将详细描述这些机构所处的复杂环境。其中包括总统、国会和法院为控制政府机构的行动而展开的争斗。第五部分结尾处则从广义上审视这些描述，提出了这样一个问题（见第十六章）：美国的公共管理体制与其它民主程度不等的国家有何不同，原因何在？

最后一部分描写了官僚机构的主要弊端，尤其是公众怨声载道的低效和专横问题（第十七章），并对解决这些问题的两种主要方法——实施规章（第十八章）和利用市场（第十九章）——分别进行了分析。作为对我们前面描述的回应，最后一章又回到了军队、监狱和学校这个话题上，并提出了问题：为何只有极少数政府机构表现出他们已经吸取或愿意吸取这三个实例提供的教益呢？

这并不是一本关于如何管理官僚机构的书，而是一本描述官僚机构为什么会按其现有的方式运作的书。然而，我还是情不自禁地在最后几页就如何更好地管理这些机构提出了一些并不要求大家都接受的建议，同时对这些建议未必会引起注意的原因表明了我个人的看法。我要再一次向可能阅读这本书的政府人员保证，不按照我的忠告（和他们的，因为我这些观点有许多是从他们那里得到的）行事的原因与政府人员个人的弱点或不足并无关系，而与他们置身其中的宪法规定的政体有着千丝万缕的联系。那些想立即弄清“真相”的读者可以将这后面的几百页略过不看，马上翻阅两个世纪之前詹姆斯·麦迪逊撰写的收集在《联邦党人文集》中的文章（《联邦党人文集》第五十一篇）。

第二部分

操作人员

第三章

环　境

对于一位企业经理来说，任务和使命的重要性可谓老生常谈。如何确定任务并调动员工的积极性以完成这些任务，设法找到解决这一问题的最佳方法常被称为真正的管理艺术的创造性活动。有关成功企业的论著总是强调这方面的因素，鼓动企业的经理们效仿“百家最佳企业”，或“日本人”，或“Z 理论”，或一切经营得当之企业的时髦模式。然而，有关公共行政管理的论著却很少涉及这些内容。除几部名著之外，有关政府机构的论著根本就不提及管理工作。关于组织结构、计划、决策、议会监督等问题——所有这些当然都很重要——的论述很多，而有关组织的具体工作内容以及调动人员工作主动性的方法却只字不提。

这些书中没有关于任务和激励手段的论述，这一点在某种程度上也许反映了作者们学术方面的兴趣，但在更大程度上则准确地反映了政府行政部门的现实。在美国，政府高级行政官员总是喜欢将他们的机构保持在一个错综复杂、充满矛盾和不可预测的政治环境中，政府中层管理人员则整天忙于应付这种环境对其机构造成的无数限制。

政府机构领导人花在当面接触外围人员上的时间和精力要远远多于企业领导人。例如：拥有近 40 亿美元资产、每年收益近 15 亿美元、员工总数超过5000人的新英格兰电气公司的总经理每年只与董事会成员开 6 次会议，每次会议仅三四个小时，而且许多议题都是例行公事，会议总是开得很和睦，总经理几乎每次都能

获其所需。曾有一段时间，本书作者作了一番研究，结果发现，在这段时间里，拥有22400名雇员和14亿美元预算的联邦调查局局长与其“董事会”——几个能够对联邦调查局行使一定权力的国会委员会——每年要开18次会议，这些会议往往冗长而充满矛盾，局长经常实现不了其愿望。新英格兰电气公司可以使用自己的赢利或通过证券市场筹措资金来资助其各项工程，而联邦调查局既不能自积经费也不能筹措资金，只能从国会获取拨款。新英格兰电气公司所借经费属于其自己的借贷资金（贷款期限一般为数年），而联邦调查局所获经费以一年为期，下一年中必须重新拨款。新闻界很少调查新英格兰电气公司的情况，但经常调查联邦调查局的情况。

政府机构领导人必须花费很多时间去对付其机构的外部环境，所以他们只有较少的时间管理其内部事务。另外，总统任命的官员的平均任期只有2.5年(如果不把那些管理委员会成员计算在内，平均任期仅为2.2年)。所以，与企业相比，政府机构任务的确定在更大程度上取决于各种外部因素，而不取决于该机构领导人的主观愿望。

任务与目标

你也许会认为，对管理人员的这些限制并不十分重要。不管怎么说，我们难道不能根据一个政府机构为自己列出的目标来推测其可能采取的行动吗？如果你认为能够这样做，那就请你看看《美国政府手册》的每一页。在这部手册中，你会看到这样的陈述：

- 促进美国的长期安全和富强（国务院）
- 加强印第安人和阿拉斯加土著人人力和自然资源潜力的全面开发（印第安事务管理局）
- 为维护我国的和平、安全和国防，组织、训练并武装

现役和预备役部队（陆军部）

• 创造良好的居住条件和适宜的生活环境，以建设充满活力的城市（住房和城市发展部负责城区规划和发展的副部长办公室）

• 促进、推动和发展美国劳动者的福利事业（劳工部）

• 确保广播业的顺利发展和运行（联邦通信委员会）

所有这些都是模糊不清的目标，因为对于诸如“富强”、“潜力”、“安全”、“充满活力”、“良好的”、“适宜的”、“福利事业”、“顺利”和“发展”等词的内涵，凡能思考的人都会有自己的理解。另外，即使他们赞成某些目标的含义，他们仍会在牺牲哪些目标以实现另一些目标的问题上持不同意见。印第安人的“全面”开发假如意味着对某一部落土著文化的破坏，那么，这一目标仍然应该追求吗？提供“良好的”居住条件能否置成本于不顾？在“发展”广播业的过程中，怎样平衡无线广播、有线广播和卫星广播经营者之间的利益呢？是否应该在不考虑预备役人员的文职工作和个人意愿的情况下将他们训练到能够随时被征招为现役军人的程度呢？

许多私营机构的目标与政府机构的目标同样模糊不清且难以实现。哈佛大学的目标是什么？是教育青年？还是保存和促进文化？这些词句的含义是什么？我们如何按照我们对这些词句含义的理解去实现它们所描述的目标呢？如果你回答不了这些问题，那么你怎么能够断定哈佛大学的教授们应该做些什么呢？既然无人能够根据大学的目标推断教授们的任务，那么谁来确定他们的任务呢？对他们的任务又如何确定呢？私立大学与大部分别的私营机构在确定自己的任务方面并不比政府机构做得好，但由于其属私人所有，它们是受到顾客和捐助人自愿资助的竞争性企业。这些捐助者拥有帮助他们喜欢的大学的自由，也拥有回避他们不喜欢的大学的自由。相比之下，一个政府机构通常是某一项服务的

唯一的提供者，并且受到来自立法机关的拨款的支持，拨款的来源则是从公民手中收得的税金，而纳税的公民并不一定能够受益于这个机构。目标模糊的私人企业经营者的任务是通过试验、失误、内部磋商（这种磋商的依据是竞争性的自然选择的原则）这样一种程序来确定的。有些企业获得了成功，有些勉强维持着自己的生存，还有一些则失败了。目标模糊的政府机构操作人员的任务也许是通过同样的程序确定的，但并没有一个能够衡量其成果的恰当的标准。

要想了解一个政府官僚机构，我们就必须了解其第一线的工作人员是怎样确定自己的工作任务的。在此我们将这些工作人员称为“操作人员”（什么样的人可谓操作人员？这个问题并不总是容易解答。但一般地说，所谓操作人员，就是其工作决定某一机构之运行的人员——学校的教师、监狱的看守、医院的医生和护士、警察局的巡警和侦探、军队的士兵、财务机构的财会人员、邮局的信件分拣员和邮递员、基金组织的拨款人员、国务院的外交官，等等）。操作人员的工作是研究的起点，因为他们的工作决定了这些机构的“委托人”（即我们广大公众）是否满意。一个机构的领导人和职能部门应该分别指导和组织什么活动？其激励手段应该鼓励什么行为？一个人如果不弄清这些问题，那他就说不出多少有关这个机构领导、部门和激励手段的情况。

人们通常并不从上述角度来观察政府机构。正如在上一章中指出的那样，在我们当中存在着一种倾向：大家总是抱怨一个机构的实际工作与其目标存有多么大的差距，并猜测着可能造成这种工作欠佳状况的行政“病源”。但是，这样的抱怨和猜测只有在下述情况下才能成立：某一机构的目标非常明确，人们对这些目标的含义及该机构赖以实现这些目标的行动自由（权威和资源）不持异议。一个明确的目标才是一个“可操作目标”。

有些政府机构的确具有明确的（可操作的）目标，第一线工作人员的工作内容即可根据这些目标推断出来。在下一节里，我

们将看看几个例子。当一个机构的目标既不明确又不具有一贯性（通常情况都是如此）的时候，工作人员的工作内容就将取决于他们所面对的工作环境、他们带入工作中的信条和经验或其工作承受的外部压力。本章相当一部分篇幅将用来探讨环境因素，尤其是我称之为“要求”和同伴期望的因素。在下一章中，我们将讨论一个机构的成员带入这个机构的 4 个因素——过去的经历、专业标准、个人性格和思想观念。在第五章中，我们将讨论机构环境中的势力因素，即利益集团的要求。

确定任务：目标

社会保障总署具有可操作目标（至少由其管理的退休福利计划是这样），并拥有实现这些目标所需要的自由度和资源。根据法律要求，美国所有具有退休身份的人员每个月都应获得一张支票，支票的金额是通过复杂但精确的公式计算出来的，退休金享受者的资格则是由明文颁布的法律和规定确立的。社会保障总署要向3500万人支付各种款项，还要从 1.1 亿人那里收税，但其工作的精确度很高。

在实现其另一目标——帮助残疾人——的过程中，事情就复杂多了，因为法律关于残疾的定义很不明确。所以，人们对社会保障总署确定帮助残疾人这一任务的做法所持的异议要多于对其确定帮助老年人之任务的做法。

当然，对于社会保障计划的目标是有争议的。有些人认为，每个人应该根据其付出的个人所得税多少而享受社会福利；如果采取这种做法，富人获得的退休金就将高于穷人。有些人则认为，征税的目的应该在于为穷人享受的福利确定一个最低限额；如果采取这种做法，福利就不再与福利享受者交纳税金的多少挂钩。另外，福利是否应该根据通货膨胀情况作相应调整？完全享受社会福利的年龄应该定为 62 岁、65 岁还是 68 岁？人们对于这些问题

意见不一。但是，这些政策性问题本身并不会在退休福利工作中造成组织方面的困难，因为社会保障总署可以根据其目标（无论是选择的哪种目标）确定其任务。

社会保障总署由于明确自己的目标，所以能够确定自己的任务。但这并不意味着它不会遇到行政方面的问题。我们在后面的章节里可以看出，该机构在获取和使用高效能的计算机方面曾遇到了许多困难，并被各种各样的组织工作弄得焦头烂额。当然，这些问题并不是由于目标不明而产生的，而是由于政治方面的限制而出现的。这些限制限定了行政管理费用、用以吸引人才的工资额度、署长的个性，以及购置新设备的程序。这些限制并不影响机构在确定其任务过程中的做法（尽管这些限制在另外一种政治环境中会影响机构任务的确定）。概括地说，社会保障总署在逻辑上具有根据其（大部分）目标确定其任务的能力，在政治上也拥有根据目标确定任务的自由度。

社会保障总署对其任务所下的传统定义为："我们的中心任务是及时并准确地支付福利金。"在此观点的基础上（至少在社会保障总署各分支机构中）产生了一种强调服务的组织文化。总审计局的一份研究报告称："社会保障总署的文化"是"面对面的公共服务"。结果，这种文化使得许多福利事务所不得不配备大量人员以维持它们的运行（哪怕精简机构和裁减人员可以节省大笔行政开支）。社会保障总署一位高级官员曾在 1987 年的一次采访中确认了这种情况："福利事务所的服务规范非常严格"，尽管"一贯性"（即坚持适度的原则）与"服务"同样重要。另外，国会坚持不能减少福利所的数量（总共1300个，还有大约4000个较小的"联络站"），这一点也强化了这一文化。有一个例子可以说明这种服务规范的确严格至极：社会保障总署一位新署长宣布，她要求晚上和周末有更多的福利所开门服务，并允许福利金领取者进行预约（而不是临时排队等候）。别的政府机构可能会将此视为一个令人生厌的负担，而社会保障总署的福利所却大都欣然接受了这

一要求。

美国邮政部在转为半独立的“美国邮政总局”之前也有比较明确的目标，这就是尽可能迅速、廉价而准确地投递邮件。当然，有一个问题仍有争议：人们愿意在廉价和准确方面作出多大的牺牲来加快投递的速度？但那些目标至少使邮政部长能够确定邮政部应该执行的具体任务：邮件的收集、分类和投递。然而，与社会保障总署不同的是，当初邮政部没有自行确定这些任务的政治自由。邮递员对其任务的确定拥有足够的影响力，国会议员拥有足够的权力决定设立邮局的数量和它们的设立地点，白宫可以确定何时要求提高邮资，代表各种用户（如出版社、贺卡厂家和直接邮寄广告商）的组织则会敦促国会保持低邮资。即使在通过改组成立“邮政总局”之后，当初对邮政部长的限制有一部分仍然有效，阻碍着——尽管不像过去那样严重——旨在实现该机构之目标恰当文化的形成。

确定任务：环境要求

当目标模糊不清时，环境便变得非常重要。这些环境中包括了操作人员每天必须应付的局面。假使你当上了一名警察、监狱看守、学校教师、国务院部门负责人或职业安全健康署的检查员，当你报到的时候，不管那个机构为自己规定了什么样的目标，你的服务对象和所能获得的技术将对你的工作内容产生巨大的影响。

新警察头一天上班执行巡逻任务就会被告诫这一点。资深的伙伴或中士会告诉他们：“忘掉你们在警校学习的东西，我会让你们知道警察工作究竟是什么。”能干的警察管理人员会经常极力避免这种放任自流现象的出现，但他们只能在很小的范围内获得成功，因为一位独自活动或仅有一位搭档的巡警必须在行为难以预测、手脚敏捷且常常带有敌意的人面前树立威严。在大多数情况

下，当一位巡警接到无线电呼叫或听到过路市民的呼喊时，他会预想到，他必须对这样一种情况做出重大决断：事情极端重要（可能关系到生死、荣辱），牵涉到了受到惊吓的、喝醉酒的、正在吵架的、不知所措的、鬼鬼祟祟的或狂暴凶狠的人。面对如此境况，这位警官必须行使其权力——必须“负起责任”。至少在美国各大城市（我想在其它地方也是如此），警服和警徽并不一定代表人们遵从的权威。这种权威要靠警察在法律允许的范围内以行动去补充和扩大。每当有人陷入争吵（内部争执、街头吵架或地主与佃户、店主与少年伙计之间的争论）的时候，这一点尤为重要。在这些情况下，恢复和维护秩序势在必行。然而，正如我们所知，秩序是一种主观概念，维护秩序的方法则是一种艺术，而不是科学。上述工作是警察最困难的任务，也是最普通的任务。有一项研究的结果表明，在所有要求警察帮助的请求中，有近 1/3 是涉及维护秩序的。如果算上偶然发生的事件（经常涉及到相互争论不休的汽车司机），这类请求在警察接受的请求中所占的比例大大高于 40%。形成鲜明对比的是，涉及到制止或处理犯罪行为的请求只占 10%。

即使在发生严重犯罪事件、警察的目标非常清楚（“将罪犯缉拿归案”）的时候，调查所面临的局面也经常是令人费解的，甚至是混乱的。警察会很快发现，受害者当中并不是所有人都能全面或诚实地报告他们受到的损失：“被盗的电视机”也许是被它的主人从早先借用它的“受害者”那里取回去了；“被盗的汽车”也许根本就不存在；“袭击”也许是由后来在打斗中输掉的受害者本人首先挑起的。警察很快意识到，保持谨慎和警觉很有价值。当一名嫌疑犯被发现（这种情况并不常发生）之后，他往往会说谎，有时还会试图逃跑。

所有这些环境导致街头警察从“应付局面”的角度而不是从“执法”的角度确定自己的任务。为了应付局面，一个警察必须首先“负责”。出于负责的需要和对警察职业固有的人生危险的认识，

警察们便养成了杰罗姆·斯科尔尼克称之为“职业个性”的性格。威廉·米尔则证明，这种个性并非一成不变：在其对奥克兰市警察局进行的一项出色研究中，他发现该局警察们负责的方法（有的好些，有的差些）各有不同，但所有人都是负责任的，因为这是他们任务的本质。

所以，人们会认为，类似“负责”这样的“环境要求”并不能描述一项工作的特点，尤其是当“负责”具有各种不同的方法的时候。事实的确如此。更为准确地说，这些难以处理的现场环境所产生的问题是当事人必须妥善应付的具有压倒性利害关系的问题。现场环境形成了他（她）行动自由的外部限制，也形成了组织目标或个人性格在发生作用方面的外部限制。鉴于在第十一章中所列举的原因，政府机构的领导人常常忽视环境因素，因而允许工作人员凭直觉对待那些因素，或引导他们采取那些可能导致低效、混乱或腐败的方法去对待那些因素。第十一章和第十二章中列举了几个（为数很少）说明这种情况的例子：行政官员不仅理解环境规则，而且懂得采取何种方法将操作者争取生存的愿望与行政官员对效率的追求结合在一起。

与警察一样，监狱和精神病医院的工作人员所面临的环境因素影响力极大，甚至会使正式组织目标变得毫无意义。一家监狱确定的目标可能包括打击犯罪行为和改造罪犯，但监狱生活的现实比这些目标更能决定负责改造、教养工作人员的工作内容。对于这些现实，已有一些人进行过充分的阐述。格雷沙姆·赛克斯就曾作过这样的概括：囚犯通常是精力旺盛的年轻人，他们在第一次入狱之前一般都犯过好几次罪，其中许多人已是第二次或第三次服刑。他们的人数超过了监狱看守。在许多监狱里，他们毫不费力地将工厂车间的工具和餐厅的刀叉制成了武器。骚乱不时地发生，有时会出现暴力事件（就像1980年新墨西哥州出现的情形一样），有时还会发生越狱事件。

假设你是一名负责劳教工作的官员，你所在机构领导人的话

就是该机构的目标，而对你来说，最主要的任务就是避免受到伤害，平安地活下去。如果发生骚乱或越狱事件，你至少会受到批评，弄不好还会被杀。为了避免这种事情的发生，你就必须控制住囚犯。控制——不是威慑，也不是改造——变成了你工作的核心。你用于实现和保持控制的方法取决于你的个性和监狱的管理。你也许会使用恐怖手段，你可能会将监狱的管理交给那些很有势力的犯人头儿，他们可以使用武力、敲诈和玩弄诡计等方法管住囚犯，以消除他们对你的威胁。（那些犯人头儿则会要求给予好处——享受禁品、优待和权力，以作为他们提供有价值的服务的条件。你可能会给予犯人更多的权利和自由，希望以此安抚他们。）你还会利用系统性的奖惩制度来控制他们的日常生活。而你执行任务的方式和方法又取决于你自己受到的管理，但核心问题将取决于——不管你受到的是什么样的管理——你每日面临的环境要求。

在很长的一段时间里，精神病医院的护理人员就曾面临类似的环境要求。

医院的目标可能是治疗精神病或促进精神健康。然而，即使医院的管理人员能够就精神健康的内容给予明确的定义，医院通常仍然没有现成的实现精神健康的办法。医生、精神病学者和社会工作者会尽力照顾好病人，但对于一位护理人员来说，每日生活最主要的事实是，你管理的是这样一群人：他们的行为怪僻，不像健康人那样听从命令，有时语无伦次，不能控制自己的行为，甚至会行使暴力。你的任务就是妥善管理这些人，将他们对你形成的威胁降低到最小限度。完成这一任务的手段包括压制、对病人使用镇静剂、隔离、电震治疗、给予或取消优惠待遇等。具体的手段将根据医院的规定确定（有些情况可作例外处理），但采取这些手段的目的在更大程度上取决于病房的现场情况，而不取决于医院的规定目标。就这一点而言，你作为一名护理人员所处的位置与一名监狱看守或巡警所处的位置一样，即实施和保持控制，尽

管在法律上你所管理的人员并不是嫌疑犯或囚犯。

精神病医院已发生变化。镇静药物的出现已使减少精神病住院人数成为可能，同时为控制医院病人提供了更多的无副作用的化疗方法。这无疑改善了许多医院生活的质量。但这是否从根本上改变了护理人员的任务，这一点尚不清楚。精神病医院不同于普通医院，因为普通医院的病人在出院回家时一般会受到家人和朋友的欢迎，所以在普通医院里无需配备专门人员去监管那种不愿呆在医院、家人又不愿接他们回家的病人的行为。

学校老师一般不必与罪犯、囚犯或精神病人打交道，他们机构的目标——教育青少年——也要比其它服务机构更为明确。我们也许会对教育所应包含的内容各持己见，但我们可以就其某些方面达成一致意见。例如，几乎所有人都会认为学习阅读和写作是教育的一个基本组成部分。一位教师如果教给学生这些技能，那他就是在实现学校的目标；反之，他便不能实现学校的目标。

然而，学习尽管在一定程度上是一个可以理解的目标，但它并不是讲课的教师关心的唯一问题。正如威拉德·沃勒在半个世纪前指出的那样，教师面临两项任务：一是将学生的精力集中在学习上，二是控制学生的精力以维持秩序。原则上说，这两个任务是相辅相成的：要进行学习，就必须有秩序。但实际上，这两个任务之间可能会出现巨大偏离。在某些情况下，对秩序的重视超过了对学习的关心。例如，有些迹象表明，较低社会阶层的学校比较高阶层的学校更关心秩序。这种差别存在的原因在于，这两个阶层的期望或学生的行为（或二者）影响着教师对其任务的确定。

当一个机构必须面对面地应付那些不抱合作态度或具有威胁性的顾客时，环境的要求可能会对机构人员确定其任务产生最大的影响。但环境影响任务的范围并不限于迈克尔·利普斯基称为“街头层次的官僚机构”的组织。美国国务院并没有将某个明确的目标作为确定其任务的依据。事实上，有些评论家声称，在国务

院工作的男女没有任何具有实际意义的任务。外交官被讽刺为“讲究形式的冠冕堂皇者”、“言之无物者”或“晚会上的正人君子”。不用说，作为国务院职业人员之核心的外交官并不如此看待自己。在他们看来，他们的活动涉及到实现这样一项重要目标：代表并促进美国的海外利益。他们致力于制定“外交政策”。国务院还从事其它工作——办理与其它国家的教育交流项目，但其中心任务乃是帮助制定外交政策。

然而，何为外交政策？何为美国的合法利益？无人能够明确地回答这些问题，部分原因在于，人们对何为我们的利益持不同意见；另一部分原因在于，即使不持异议的那些人也认识到，随着环境的变化，我们的那些利益也将以不可预测的形式发生变化。退一步说，就算我们能就利益的某一定义达成一致意见，我们又怎么知道通过什么途径才能获取那些利益呢？国务院有目标，但这些目标过于笼统，所以谁也无法从中概括出有关这个机构任务的定义。

尽管存在这种含混和矛盾，数千名外交官每天上班各有所为。他们都在做些什么呢？他们为何干这些工作而不干别的工作呢？他们的活动内容在很大程度上取决于他们随时面对的环境。日复一日，他们面对的是成堆的文件和源源不断的外国使团。每份文件，每个代表团，都涉及到某项外交行动。这些外交官必须制订出日常工作程序，应付文件和代表团的洪流，以实现“代表和保护国家利益”这一模糊的目标。正如唐纳德·P·沃威克在其富于内涵的有关国务院的研究报告中论述的那样：外交政策的产生涉及到国务院各个层次的任务，反映了该部门所有活动（甚至那些并不重要的活动）的内容。“一位领事官员关于拒绝为一位拉美学生运动积极分子办理签证的决定与反对学生激进主义的正式声明一样反映了美国的外交政策。”在“政策”与“行政”之间并不存在任何界线，几乎所有行政活动都具有政策意义，甚至就是事实上的政策，不管主观上是否有这种打算。

外交官们谨慎地交换书面备忘录，以“保持”他们之间以及与外国代表之间的关系。沃威克评述道：“说到具体任务，阐明政策最直接的方式便是提供一份书面报告。辞令和文章在国务院的生活中具有极为重大的意义。”外交官的中心任务取决于是否需要提供、答复和评论书面报告。国务院于1970年进行的一次自我评估以无可挑剔的语言确认了这一点：

> 本机构对公文写作能力要比对几乎其它所有技能更为重视。我们在招聘中强调这一技能，在我们职务晋升制度中也极力奖励这一技能。在本机构中，报告是高级工种。外交监察官习惯于检查报告工作人员的记事文档，以确认其工作是否取得了足够的成果。因此，不足为奇的是，无论是否急需，我们那些最有能力和最有干劲儿的人员总是一门心思寻找报告的机会。

每当某一行动与政策有关并因此会在政治上遭到事后批评的时候，当事人自然会谨小慎微。警官们知道这一点，所以（尽管偶尔出现的有关滥用职权的报道使人们普遍认为警察在工作中热情过头）在大多数情况下会小心翼翼地行事，甚至会消极执法。但警察工作一向不留字面痕迹，所以巡警们拥有自主行事的自由，而不必担心其所有行动都会受到那些能够经常接触有关自主行事的材料的人的审查。

对于那些负责报告任务情况的外交官来说，最主要的约束因素是：他们始终知道，书面的东西就是政策，所以必然会受到仔细的、经常是带有敌意的审查。我们在后面的章节中将会发现，这项任务左右着国务院管理制度的形成，并导致了外界对国务院的许多批评，这些批评意见的基础则是有关外交官应该和不该做些什么的误解。根据环境要求确定的任务便导致了一种强调谨慎的组织文化的形成和发展。

即使在目标比较明确的时候，只要有一种更为容易或吸引人的工作方法，环境就仍会对任务的确定发生作用。在此，我们的说法是，技术（泛指一切技术）决定任务。法律赋予职业安全健康署颁布旨在改善工人安全和健康的条例的职责。要求制定这项法律的组织一致认为，工业危害对工人健康的威胁要大于对安全的威胁。工人们常常会被缺少安全装置的机器或设计不佳的梯子伤害。然而，不管有多严重，这些风险终究不如这样一种前景可怕：成千上万的工人由于接触有毒化学物质而病倒或面临死亡。另外，工人和工厂管理人员都被鼓励减少事故，事故的减少可以明显减轻雇员们的痛苦，提高生产效益，减少病假，降低保险费用。与此形成对比的是，无论是工人还是管理人员都不清楚健康面临的危害；即使他们知道这种危害，他们也会低估这种危害有朝一日造成若干人员死亡的严重性。

在这些情况下，人们可能会认为职业安全健康署在其成立初期颁布的条例大部分是针对健康危害的。事实并非如此。正如约翰·门德洛夫指出的那样，职业安全健康署在解决安全问题方面所做的工作要多于在解决健康问题方面所做的工作。其中的原因与用心不良之利益集团的压力或个人偏见并没有任何关系。条例的起草者发现，安全危害问题要比健康危害问题好解决得多，前者要比后者容易发现、描述、分析和控制。一位工人从一个平台上摔了下来，原因很清楚——没有栏杆；损失也很容易计算——数日住在医院里，数日没有工资，这就是因为没有栏杆而付出的巨大代价；指导性意见很好写："在平台上装上围栏。"但是，如果一位工人在其进入一家化工厂工作15年之后得了癌症，致癌的原因将很难弄清，人们对此问题也会有争议，此病的代价将很难计算，解决问题的方法将很难具体化，指导性意见可以写为"减少对X化学物质的接触"，但医学对"减少到什么程度？""以多长时间作为标准？""可能会有什么好处？"等问题只能提供不完整的且会引起争议的答案。因为存在这些难题，职业安全健康署自从建

立以来就一直受到批评：颁布健康标准太慢。然而那些已经颁布的标准则又引起了激烈的争论。

战争也许能够提供说明技术决定任务的最有说服力的例子。一支军队也许会因为一种新式武器的存在而确定和安排战斗部队的任务。将军们经常受到这样的指责：他们总是准备打最后一场战争。这种批评是不公正的。没有哪位将军——至少在当今时代——能够确切地知道下一场战争会是什么样子，所以在备战过程中，一位将军只能依靠过去的经验和对未来的推测。而推测毕竟是预测性的，所以经验将不可避免地在制订计划的过程中起到应有的重要作用。成功的将军从不忽视过去的经验教训。谁也无法预先知道将来会有什么样的经验教训，但有的人会预测得比别人更为准确。

正如我们在第一和第二章中看到的，法国和德国的将军们从第一次世界大战中吸取了不同的经验教训。法国人认为，大炮和机枪将会和过去一样主宰未来战场，因此以这些武器为基础而确定了步兵的任务。他们组建了专门小分队以维修保养机枪，并为保护步兵建筑了固定的防御工事。德国人则吸取了不同的经验教训：机动灵活可以抵消大炮和机枪的优势。他们组建了专门小分队，由它们独立行动，寻找和利用敌方前线的弱点。法国人的计划将注意力集中于技术上，德国人的计划——非常成功——的基点则是以智能战胜技术。就法国而言，这种在确定任务方法上的区别使得指挥系统组织过于集中，缺乏灵活性，因而无法快速而有效地应付德国人出人意料的战术。而就德方而言，指挥系统比较松散，临时应变能力较强，因而能够应付几乎一切突发事件。

有些观察家认为，美军在越南采取的假如不是那种最终被证明是不适合于那场战争的以新型技术作为出发点的指挥方法，其战斗力可能会更强。由于拥有直升飞机、计算机、先进的通信系统，战争的指挥权极其危险地集中到了遥远的总指挥部的手中。过去曾是中士、上尉和少校在战场上执行的任务现在却由乘坐直升

飞机观察战斗情况、通过无线电听取战况汇报或从计算机中获取数据的上校、将军和政治家承担了。

当时，在环境方面最关键的挑战并不在于单纯地打败北越正规军，而在于从越共游击队手中夺取对南越村庄的控制。在战争的大部分时间里，美军没有做到这一点，甚至没有非常积极地争取。村庄战斗需要派遣小分队前往那些他们将与当地人共同生活和劳动的偏僻地区。在这种情况下，拥有强大火力或先进技术也谈不上拥有什么优势（可能还会有相当大的风险）。

美军的核心任务早已由击退苏联装甲部队对西欧的进攻这一压倒一切的军事目标所确定。派往越南的大部分部队的编制和训练都是在这一目标的引导下进行的。在巴伐利亚平原上奏效的战术在越南偏僻的高地就未必奏效了。有趣的是，当初极力研究村庄战斗的是美军海军陆战队，其编制和训练目标并非针对欧洲的大规模装甲战。装备轻便、具有打小型战争经验的海军陆战队很快制订了一套村庄战术（“联合行动分队”战术）。根据这一战术，小型分队将进驻南越村庄，负责击退敌人对这些村庄的进攻，并帮助村民加强自卫能力。据各方面反映，海军陆战队在保护越南村庄方面比陆军更为成功，伤亡率也比陆军低。

安德鲁·F·克雷潘维奇评论说，陆军对上述评论的反应“如果不是彻底的否定，那便是掩饰不住的失望”。陆军在学习海军陆战队的战术方面半心半意，他们主张（至少在格雷顿·艾布拉姆斯将军于战争后期接任指挥官之前）采取搜寻—摧毁行动，即由大部队向越军发起大规模进攻，诱使越军使用大规模战术。美军为何没有调整军事战略以适应东南亚战争的现实呢?关于这一点，学者们意见不一。起初的军事战略强调的重点是，根据保卫西欧的需要确定军队的任务和结构，并装备重型武器，使用先进技术，以使人员伤亡达到最小限度。在越战中，这一重点似乎因为国内的政治压力而变得更为突出了。这种压力在于这样一种明显的需要：打胜仗，给敌人造成重大（而且是可以测算的）损失，并在

总体上实施一种能够迅速带来胜利的战略（从而避免渐渐失去政治上的支持）。这种军事思想的辩护者的论点是：当初美国缺少用于实施村庄战略的部队，何况北越正规军的大规模力量是在南方作战。批评者则宣称，当时拥有足够的部队既打村庄战争又打大规模战争。有一点是很清楚的：不管原因何在，当时确定任务在更大程度上是依据拥有的技术和过去的经验，而不是依据对何种任务才适合于越战环境这一问题的明确认识。

确定任务：同伴的期望

战争是对官僚组织的最大考验。一个政府机构招募大量薪水微薄的青年，将他们派往遥远、敌对的国家，并将他们置于一支情况不明的敌军的凶猛进攻之下。很难判断哪种战斗最为可怕——站立于操练式阵列之中，子弹从你和同伴的耳边呼啸而过；在肮脏、潮湿的战壕里挤作一团，炮弹壳飞落到你的身上；走在茂密的丛林里，不知何时会闯入致命的伏击圈；在空旷的田野上迎着机枪猛烈的射击向前冲锋。有人认为，一个组织的行为是其具有合理自我意识的成员的行为之和。这种观点并不适用于作战部队。正如杰出的军事史学家约翰·基根表述的那样："在任何一支军队中都有一群试图逃跑的士兵。"

当然，总有一些奖惩措施可以用来促使一支军队坚持战斗。假如一名士兵在战斗中开小差，他可能被抓、被送上军事法庭并受到惩罚。然而，如果士兵们集体逃跑，那就无人去抓获他们。即使大批士兵被抓并受到惩罚，任何一名士兵都能作出这样的合理判断：任何一种被延迟了的惩罚的前景都没有痛苦死亡的近期结果可怕。士官和尉官们可以威胁、当场枪毙逃跑者，有的时候他们也正是这样做的。可是，有什么措施能够阻止士官和军官们逃跑呢？被人数较少而且通常是远离战场的校官或将军枪毙的可能性不大。在古代，获取战利品的希望激励着士兵们去赢得战斗的

胜利。但是，就像接受军法审判的前景一样，获取战利品的日子遥不可测，而敌人的炮火却是一目了然的现实。另外，古代的军队规模较小，打仗是为了实现某一王朝的目标和物质利益，因而战利品具有重大意义；而在现代战争中，大规模军队投入战斗，旨在实现政治目标，所以战利品已无什么意义。1916 年，参加索姆河战役的士兵谁也不会想出巴堡姆会有什么战利品值得他冲入德军的机枪火力。在一定程度上，逃跑（至少是躲藏）的合理本能可以用麻醉品来克服。基根写道：当初在滑铁卢和索姆河，很多士兵在战斗打响前夕喝醉了酒。可是，醉得连其面临的危险都不知道的士兵恐怕也无法坚持战斗。而在这两次战役中，士兵们都能坚持下去。

对祖国、对整个战争或对自己在军队中作用的一般信念，也无法解释自愿投入战斗的原因。在第二次世界大战中，许多观察家曾认为那些士气较低的士兵（他们一般不愿意当兵，尤其不愿意参加那场战争）的战斗力要低于士气较高的士兵。而事实上，正如塞缪尔·斯托弗及其同事在其经典研究报告《美国士兵》中指出的那样，在第二次世界大战中，士气与战斗力之间并不存在必然的联系。

真正起作用的则是一位士兵从其他士兵那里获得的评价。在滑铁卢战役中，面对敌人而畏缩不前的士兵受到了其他士兵的责骂。为了做到这一点，部队被编成特定的阵列，以使每个人始终知道自己的身边还有其他士兵。在战友的眼中，当逃兵是一种耻辱。同时，这种紧凑的阵列具有一种矛盾效应：所有人都不安全，但每个人又都觉得自己比较安全。其实，如果一名士兵脱离阵列，敌人恐怕不会在他个人身上浪费子弹；而他如果留在阵列中，就必然会成为集中火力的目标。要想保证部队的统一，集体的团结一致是关键。

当时这种团结的加强靠的是领导、榜样的作用和军官的强制力量。那么是什么促使军官们坚持战斗下去呢？他们并没有被编

入严密的阵列，也没有人拿着手枪逼着他们。在滑铁卢，对军官们起作用的是他们的荣誉感。“军官们最在乎的是他们在其他军官眼中的形象。荣誉是最重要的。”一个世纪之后，在索姆河战役中，当有些士兵不再步调一致地投入战斗、部分军官不再在乎自己的光荣身份时，促使英国军队面对可怕伤亡仍保持统一的仍是同样的因素——一定程度的强制，加上集体的团结一致和荣誉感及廉耻心。

士兵们在其周围的同伴期望他们战斗下去的时候就会坚持战斗；身处具有凝聚力的小集体之中，并由他们信任的军官率领，士兵们就会打出漂亮之仗；而当一个集体缺乏凝聚力、军官们无法赢得信任时，他们就打不好仗。他们的一般态度和政治观点——他们个人对于当兵、爱国主义及战争的看法——似乎是次要的。

利用同伴间的期望服务于组织需要是极为困难的，起码的条件是：互为同伴的时间必须很长。一个小集体的成员如果经常变换，那么他们就不会那么注重同伴的看法。从感情角度来看，新来人员就没有老人员那么重要。许多评论家评论说，单个地而不是成批地替换美军参战士兵的做法降低了部队的凝聚力。在越南，小集体的凝聚力常常几乎完全丧失，逃兵率高得反常，士兵使用手榴弹袭击军官并拒绝参加战斗等现象便是例证。造成这种危机的原因自然是复杂的，但经常性的人员轮换对此产生的影响是明显的。士兵们对经常轮换的同伴及领导信心不足。每逢一名士兵即将回到美国的时候，这种组织的不稳定性就会变得特别严重。假如一名士兵与其战友缺乏紧密的联系，当他一两个月之后就要踏上回国之途的时候，他就会格外不愿冒险。事实证明，当一名士兵即将起程返回美国的时候，他就会变得格外缺乏纪律性。

当一个将其人员置于极度危险之中的组织无力做好小团体的统一协调工作时，那些小团体就会撇开这个组织自行确定任务。美军在越南采取的是“搜寻—摧毁”战略，但集体凝聚力已经丧失的排、连常常会随意采取“搜寻—回避”策略，名义上是开出去

迎战敌人，实际上是回避敌人。这种现象并不仅仅存在于军队之中。艾尔文·古尔德纳在其有关一家石膏厂情况的调研报告中反映，一群工人，即矿工，有时会公开反抗公司的领导人，因为他们在工作中遇到的化学危险极为明显，所以他们会拒绝接受某些命令。“在这里，我们是自己的主人”，矿工们这样说。因此，他们会拒绝在他们认为风险太大的地方工作。但有一点应该注意，无论危险有多大，工友之间的团结一致足以使他们在矿下工作。同伴的期望既是动力的源泉，又是决定何为可以接受、何为不能接受的任务的因素。

如果说同伴的期望在殊死战斗的条件下或采矿工作蕴藏的危险中具有如此重大意义，那我们就有理由认为，同伴的期望在一般条件下也会发生一定程度的作用。就拿毒品侦缉人员来说，减少危险毒品来源这一目标并不能清楚无疑地说明确切的任务是什么。如果危险毒品被大型犯罪组织带入并散发，那么最好的办法通常是查出这些犯罪组织，直至能够在法律上立案起诉他们。但是，要想确认某一毒品的非法出售，首先就必须让一密探向非法商人购得毒品。对犯罪组织立案起诉的手段之一便是先抓获一名毒品商，并说服他充当密探，以此作为撤销起诉的条件，然后利用他提供的情况查出并抓获更高级的毒品商，从而最终找到“大老板”。另一种手段是利用情报线索查出犯罪组织的上层人物，并使用跟踪、窃听及文字材料的核查等办法调查他们的罪行。

对上述两种手段，毒品管制局（及其前身麻醉剂和危险药品管理局和联邦麻醉剂管理局）时而重视前一种，时而重视后一种，而工作人员——街头特工——则喜欢把暗中购买赃物、缉拿低层人物作为自己的任务。他们不愿将收集情报和阅读文件作为自己的任务，原因在于，街头特工这一行当的特性为善于购买赃物并缉拿罪犯的特工创造了施展才能的机会。一位毒品管制局局长曾说，街头特工们认为：“谁要是放弃今晚的买卖，那他一定是脑筋出了毛病”。秘密工作要冒风险，且需要过人的胆量和高超的技能。

在执行这些任务的过程中，特工们需要赢得同伴的尊敬以支撑自己。而这种尊敬所带来的期望则排斥变化，所以将街头特工转为阅读文件的机关人员绝非易事。对于熟悉在西部电力公司霍索恩分厂进行的调查的人来说，同伴因素影响任务执行这一观点并不新鲜。所有研究组织的人都知道，在这家工厂里，一起从事电话设备接线工作的人员对他们的工作量作了限制，以形成一个集体标准，因而完成的任务量要低于能够使他们的工资最大限度地提高的标准。同伴的奖励非常重要，足以抵消金钱奖励。

在此，我想表达一个不同的观点：同伴的期望不仅影响人们在工作中的努力程度，而且影响他们对自己工作内容的确定。士兵们会坚持战斗，而不会中途逃跑（此时同伴的期望将起激励作用，而不是限制作用）；矿工们会在危险的——但不是太危险的——地方坚持采矿；缉毒特工们会购买赃物，抓获罪犯，而不会等闲视之；警察们则会判断何时及怎样使用武力逮捕案犯。

结　论

以上描述的是政府各机构在确定任务的方法上存在的巨大差别。由此可以看出，将官僚机构作为一种单一现象来评述是可笑的。当一个政府机构的任务能够简单地根据确定的目标推断出来的时候，这些任务就可以由这个机构的领导人确定；如果领导得法，这些任务就可能成为一种特点鲜明的组织文化的基础。社会保障总署就是一个例子。当目标相对的不模糊但其机构缺乏政策上的自由度去把这些目标转化成任务的时候，相应文化的形成就会非常困难。在这方面，邮政总局就是一个例子。当目标过于模糊、以致不能作为确定任务的现成依据时，任务往往就不能取决于领导者的偏好，而取决于工作人员看重的激励因素。政府中的情况尤其如此。对于政府机构来说，获取并保持外部支持极为必要，这种必要性会促使所有人——那些最能干、精力最充沛的人

除外——在确定任务时放弃仔细严谨的态度。另外，鉴于第八章将要阐明的原因，政府官员对下级的影响力极为有限，因为管理人员拥有的激励手段作用不大，且难以使用。因此，在一个公共行政机构中，其主要工作人员任务的确定往往取决于自然激励因素，而不取决于由机构控制的激励手段。

那些自然激励因素包括环境要求（当处于难以捉模之环境中的当事人，如警察、精神病医院的看护人员和学校教师，受到额外制约的时候，或当一个组织，如军队，已经拥有某一种占有优势的技术的时候，这一因素显得尤为重要）和同伴的期望（当某一组织将其成员，如矿工、缉毒人员和参战士兵，置于危险环境中的时候，这一因素显得格外重要）。

这些自然激励因素皆产生于组织内部。一位有能力的领导人有时能够促使这些因素引导工作人员按照他的希望来确定他们的任务，这一点将在第六章中进行探讨。然而，工作人员的态度、愿望与偏好会使他们对组织难以控制的激励因素作出特有反应，这一点则是下一章的议题。

第四章

观　念

1969年，当理查德·尼克松成为总统的时候，他担心联邦官僚体制会破坏其政府的计划。尼克松认为，他在名义上领导的政府机构的人员是当初民主党官员聘用的，这些人会抵制他的保守政策。政治学家理查德·内森曾对尼克松政府旨在控制或回避常被称为“新政官僚”的政府人员的努力作了生动的描述。

尼克松的担心已有先例。1945年，当工党在英国上台之后，其领袖怀疑英国政府公务人员——大部分是保守党政府雇用的——会破坏工党提高社会福利和将重要产业国有化的计划。更糟糕的是，英国官僚机构中的高层人士大都是从英国著名的大学（主要是牛津和剑桥）的毕业生中招聘的，这些院校被认为是保守党派的堡垒和保守观念的温床。工党获胜前夕出版发行的一本书反映了这些担心。J·唐纳德·金斯利在书中提出了这样的观点：民众对政府的控制受到了极大的削弱，因而负责政府工作计划实施的官员在总体上不能代表广大民众。

态度与行为

自由派和保守派人士都担心，政府官员的态度将决定他们如何确定和完成自己的任务。这种忧虑自然会困挠大多数人。在日常生活中，我们常常会把丈夫、妻子、孩子、朋友或同事的行为解释为其态度的反映。一位家庭成员假如不愿或凭情绪干家务，我

们就说他缺乏合作态度或性情不佳。如果某些政界人士主张高福利开支，我们就会说他们是自由派；如果他们主张削减这方面的开支，我们就会认为这是他们属于保守派的标志。基于这些共同的体验，许多读者可能会发现，上一章的内容也许并没有明显错误，但与上述观点却大相径庭。既然外交官、警察或反托拉斯的律师的所做所为是他们所持态度的必然反映，那么为什么还要谈论环境要求和外部体验呢？

假如你持上述观点，你会惊奇地发现，心理学家并没有找到多少表明行为是态度之后果的证据。有两位学者在对这一问题进行详尽的论述之后概括道："在过去 40 多年中，说明态度倾向与行为准则之间并不存在紧密的或有意义的联系的报告越来越多。"另一位学者在完成其研究之后得出了这样的结论："目前的研究还提供不了表明一个人具有潜在的、能够影响其言行的一贯态度。"一次极为引人注目的旨在进行社会科学预测的测验证明，工党和 J·唐纳德·金斯利担心的问题并不存在：工党上台之后通过了增加社会福利和扩大企业国有化的法律，理应持逆反态度的英国政府公务员不折不扣地执行着新的政策。

那么，人们对态度之影响力的共同的看法为何显得如此不符合现实呢？所谓态度，就是一个人对其周围的某一存在（一项政策、一种物质或一个人）的看法。态度影响行为，这种观点的含义可以举例说明：我们在工作中的表现取决于我们如何看待自己的工作（我们是否喜欢自己的工作）。但是，我们面对某种事物时的表现不仅会受到我们对它的看法的影响，而且取决于因行为差异而可能受到的奖励或惩罚。产生这些影响的不仅包括那些由处于支配地位的人物（如我们的父母、我们的上司）决定的因素，而且包括那些由同事决定的因素（如他们的同意或反对）。一旦我们认识到态度必须与激励因素竞争对行为的影响力，我们就会毫不惊奇地发现，态度常常会让位于我们追求的奖励或极力避免的惩罚。

就拿社会福利事务所的接待人员来说，他们接待“多子女家庭补助金”或“一般救济”的申请者，并判断他们是否符合接受救济的条件。许多观察家认为，社会福利工作人员的所做所为取决于他们对救济接受者的态度。自由派人士常常认为福利工作人员小气吝啬；保守派人士则常常把他们视为愚蠢的社会改良家。如果你观察一下那些社会福利事务所的环境，你也许就会得出这样的结论：自由派的看法是对的。那些事务所并不那么吸引人，甚至使人觉得害怕。曾经花费数月时间观察马萨诸塞州公共福利局好几个事务所工作情况的杰弗里·普罗塔斯是这样描述它们的：

> 申请救济的人常常要等待好几个小时才能受到工作人员的接待。那里的环境有失体统。等候区总是非常拥挤、沉闷，没人能够（或愿意）说出等候的时间会有多长或下一步会发生什么情况。总有一些申请救济的人直到最后也见不到工作人员，只好毫无收获地离去。

然而，假如我们从这些事实中得出福利工作人员如此对待来客是因为前者对后者不抱好感这样的结论，那我们就大错特错了。其中一个原因在于，福利事务所雇用的人与旅馆、保险公司、房地产公司雇用的人之间并无本质区别。在那些地方，你面对的是另一种环境——工作人员聪明伶俐、活泼爽快且乐意助人。这种情况的出现与态度之间并没有什么联系，而与激励因素有着紧密关系。在福利事务所里，工作人员是在设法向寻求“免费”好处（一张救济支票）、急需帮助的顾客合理分配紧缺物资；而形成鲜明对照的那些企业，则在努力引导顾客主动购买商品。

另外，不同的福利工作人员在处事方法上的差异与他们的态度并不存在什么关系。塔纳·佩索对马萨诸塞州两家福利事务所进行了比较性研究，他发现：其中一家事务所的接待人员比另一家事务所的人员更尊重和体谅顾客。在第一家事务所里，工作人

员让顾客进屋之后便关上门，与他们交谈时态度非常友好，当顾客难以看懂需要签名的材料时，工作人员便给予帮助；在另一个事务所里，就没有那么多隐私可言，也没有那么多解释，其它帮助则根本谈不上。其实，这两家事务所工作人员的背景差不多，区别在于他们所接受的管理不同：第一家事务所的负责人强调工作人员应体谅顾客，第二家事务所的负责人则不重视这一点。

但是，这两家事务所之间的差别还是比不上他们之间的相似之处。两个事务所的工作人员更为重视的是方便和公道，而不是礼仪和别人的反应。这就是说，这些福利工作者都在设法减少花在接待一位顾客上的精力，何况顾客要求往往很高，常常会提出一些难以处理的问题，甚至不给予合作；同时，这些福利工作都想尽量避免他们的决定事后被指责为不公正或不合理。方便和公道（或合理）的代价便是对个人要求缺乏反应。这一点与普罗塔斯发现的情况完全吻合。顾客越是讲道理、有礼貌，工作人员就越肯提供帮助；顾客越是莽撞、挑剔、抱怨，工作人员就越是不给予帮助。换句话说，当顾客与工作人员合作以减少其工作量时，后者就会提供更好的服务；而当顾客拒绝与工作人员合作，从而增加后者的工作量时，后者就会提供较少的服务。

简而言之，在社会福利事务所里，环境要求比工作人员的态度更能影响工作的方式。最关键的要求则是将各色各样的并不完全让人信任的申请者的要求与寻求公平、统一处理的组织需要融合在一起。

福利工作者当然必须在他们上司的监督下工作，因此，我们会认为他们的态度对他们的行为只会产生轻微的影响。然而，许多公职人员并不在上司的眼皮底下上班，他们或单独工作，或搭伴行动。我们可以想一想在一个多种族混居城市工作的巡警的情形。1966 年，社会学家唐纳德·布莱克和艾伯特·赖斯对三个北方城市的一些巡警进行了采访，寻问了他们在种族问题上的态度。大部分白人警察发表了针对黑人的批评意见，其中有些白人警察

持有地地道道的偏见。布莱克和赖斯同时观察了这些警察在执行巡逻任务时的表现。尽管他们持有偏见，但他们在等同情况下逮捕黑人和白人的比例基本相同。在这里，确定任务的重要依据——决定是否用逮捕的方式去处理某种情况——与嫌疑分子的种族并不存在什么关系，因此可以断定，与那些警察在种族问题上的态度无关。态度也许会影响警察与市民谈话的方式（布莱克和赖斯在这方面没有提供任何资料），但态度并不影响怎样执行任务。比如说，在什么情况下应该逮捕，这一点似乎取决于现场情况（例如现场有无受害者要求逮捕），也取决于警察们对于构成逮捕之因素的共同认识。

个人态度甚至决定不了警察在紧急情况下是否开枪射击。詹姆斯·法伊夫在纽约市对警察开枪射击的概率与黑人被白人警察射击的概率进行了对比，发现黑人警察比白人警察开枪射击黑人的可能性要大 1 倍。当这些警察承担的任务（如负责管辖某一特定地区）稳定不变时，黑人和白人警察在采取极端手段方面基本相同。鉴于这一发现，人们便很难相信这样一点：对于种族问题的态度是决定警察行为的唯一的或者还是最重要的因素。

即使态度能够产生影响，一个组织仍会在不改变态度的情况下改变行为。70 年代初，阿拉巴马州伯明翰的警察开枪射击平民（其中绝大部分是黑人）的次数是华盛顿特区的 4 倍，尽管华盛顿的犯罪率是伯明翰的 2 倍多。底特律和加利福尼亚州的奥克兰两个城市的犯罪率和人口基本相同，但底特律的警察采取极端行动（绝大多数情况下也是针对黑人）的次数是奥克兰的 2 倍。然而，当伯明翰和底特律警察局换上新领导人之后，虽然两市的犯罪率都上升了，可警察采取极端行动的次数却大幅度减少了。很难想象，这些行为上的明显差别和鲜明变化会是态度上的巨大差别或突然变化造成的。这种情况更可能是管理方面的奖惩措施产生的结果。

工业心理学家和社会学家的调查也发现了许多类似的现象。

假如态度决定行为，那么士气不高、对工作不够满意的雇员与士气较高、对工作较满意的雇员相比，前者的旷工率就会高于后者，工作效率也会低于后者。但实际情况是，对工作的满意程度与旷工率和工作效率关系并不大。当然，这不等于说在工作效率方面人与人之间没有差异。正如我们将在第八章中看到的，有些人的个性的确预示着其在工作中的表现，但这些个性并不包括他们的一般态度。

假如一项工作的内容不明确，也就是说，在工作如何进行方面缺少明确的规定，也缺少用来确保那些规定得以遵守的刺激手段，那么态度（和观念）就会影响工作的开展。各种选举中的投票便是一种缺少明确定义的“工作”（用社会学家的话说则是“角色”）。所以，人们可以根据自己的看法去投票。波士顿红索克斯队跑二垒是一项定义非常明确的任务。该运动员的活动位置和方式将受到有关具体规则和习惯的制约，并将受到各种具有影响力的激励因素——裁判的判决、教练的处罚、与老板签订的合同、观众的掌声——的左右。任何一个狂热的棒球迷都不会浪费时间去了解跑二垒运动员的态度或政治观点。

一个政府机构的作用大到相当于一名二垒跑垒员，小到相当于一个投票人的作用。有些人整天坐在计算机前输入社会保险收入，他们的工作是如此的机械，以致人们会想到他们总有一天会被机器所替代。但有些工种，如警察和教师的工作，就不那么机械，他们的工作内容在很大程度上取决于变化莫测的环境。一名反托拉斯律师或一名外交官的作用则介于上述两种情况之间。如果法律、规章及环境都说明不了某一工种的作用，而且承担此项工作的人很少能够受到其组织的奖励，那么，工作人员的信念就会对工作内容的确定产生很大影响。

许多政府机构充斥着作用很不明确的工作人员——律师、科学家、工程师、外交官、医生、刑事调查人员、森林看守、行政法官，等等。这些人当中有的如果在私营企业中做类似的工作，他

们的工资就会比在政府机构中高。对如何进行他们的工作，所有这些人员都不同程度地有着固有的看法。这些固有的看法来自他们往日的经验：他们对专业标准的认识和他们的政治观点，也许还来自他们的性格特点。一旦这样的工作人员承担的任务内容没有明确规定，他们往往就会根据自己的固有看法去工作。

确定任务：过去的经验

当一个政府机构建立的时候，它所招录的人员并不是其所能够任意在上面书写的空白石板。除了那些头一次找到工作的年轻雇员外，所有的工作人员都在其它组织——往往是其它政府机构——工作过。实际上，大部分新机构的工作人员都是来自老政府机构，例如：能源部从内政部、联邦动力委员会和原子能委员会吸收人员；教育部从过去的卫生、教育和福利部雇员中吸收人员；毒品管制局则从海关总署和麻醉剂和危险药品管制局接管了调查人员。这些人都已学会从事某些工作的方法。如果某一新机构拥有雄心勃勃的目标，其雇员过去的经验将对其工作的内容和方式产生影响。

为了实施以“马歇尔计划”而闻名的援助欧洲计划而于1948年成立的经济合作总署曾有过一段赫伯特·A·西蒙所说的“胎儿期”。决心尽快开始行动的首任署长保罗·霍夫曼从其它政府机构借来了工作人员。但他借用这些人并不是为了完成已为大家所熟悉的工作——美国在此之前从未实施过“马歇尔计划”这样的项目，谁也拿不准该如何实施该计划。

结果，至少是在刚开始，经济合作总署的任务是由那些在其它机构工作的人确定的。当时国务院已有一个小组在负责向法国、希腊以及其它几个国家提供过渡性援助。农业部、商务部及内政部也有人知道如何寻找物品并运往海外。这些人在来经济合作总署报到的时候带来的固有观点涉及到许多方面，其中包括哪些国

家需要多少什么样的物品（小麦、石油，等等），哪些物品可运，哪些不可运。因为当时必须有所行动，所以使这些人很快便获得了在不受经济合作总署官员监督或指导的情况下决定工作内容和方式的权利。

但是，实施一项外援计划还有其它办法。其中之一便是鼓励欧洲国家进行经济合作，以复兴遭到战争破坏的工业，开辟更大的跨越整个欧洲大陆的市场。一些来自国务院的人员带来了这一观点。另外一种方法是，根据具体工程所需费用向这些国家提供贷款，让欧洲人自己利用这些资金生产他们自己的产品，建立自己的服务业。从进出口银行调入经济合作总署的人员带来了这一方案。第三种办法是用美国的资金帮助改善欧洲的贸易状况。这种观点主张对欧洲的消费和生产以及消费需求与生产能力之间的差距进行预测。经济学家带来了这套方案。

正如西蒙所明确表述的那样，预先谁也没有细想过该机构未来任务的具体内容是什么，为了执行援欧任务而建立的这一机构的组建方案并没有考虑到其将承担的具体任务。“假如从（预算局）拟出的组织机构图上删除这个机构的名字，那将很难判断该机构的任务是外援、开发盐矿还是执法。”

随着时间的推移和经验的积累，有关该机构之任务范围的观点有些占了上风，有些则逐渐消逝了，决定有关其任务范围之观点是否能够被最终接受的关键因素有两个，一是它是否切实可行（人们是否的确能够完成提出的任务），二是它能够获得何种程度的外部（其它政府机构和国会团体）支持。起初，关于运送商品的意见占了上风，因为持这种意见的人中有人知道如何向海外运送物资，而且他们获得了其它机构中一些人的支持。主张经济合作的观点则没有产生多少影响，因为谁也不知道如何进行“合作”；即使能够促成合作，这项工作也必须在国外即经济合作署驻巴黎办事处开展，而不是在华盛顿进行。所以，这一方案不太可能在机构总部人员中占主导地位。最后，还是提出贸易平衡方案

的经济学家击败了那些纯粹的商品专家。

当中央情报局刚刚成立的时候，其它机构的经验也曾帮助确定了它的任务。当初建立中央情报局（首先是于1946年通过行政命令，后于1947年通过专门法案）的目的在于形成一个综合管理其它机构（主要是国务院和军队）对外情报工作的协调机制，其任务应为“协调、计划、评估和通报”。如今，人们常常忘记中央情报局局长有两项职责：领导中央情报局以及为协调整个情报界提出建议。

可是，当一个人需要“就协调方法提出建议”时，他能做些什么呢？对于这一问题，我们在后面的章节中还将讨论。其实，我们现在就有足够的理由说，鉴于政府机构之间存在着旨在争夺势力范围的斗争，上述问题的答案将很难找到。中央情报局到底将做些什么工作，这在很大程度上取决于其雇员。在他们当中，有些精于起草情报报告——这与该机构应该承担的综合和协调工作属同类任务。但是，当政府决定建立一个能够搜集情报并执行秘密行动的秘密机关时，除中央情报局之外，别无任何机构能够担任这一角色。这是一个重大变化，因为它促使中央情报局吸收了许多原在战略情报局工作的人员，而战略情报局是一个战时机构，其当初不仅从事研究，而且指挥间谍在敌后组织秘密行动。

战略情报局的男女人员将他们在一个非常活跃、高度机密、无所不能的组织中形成的关于情报工作的概念带到了中央情报局：通过秘密搜集的方式产生情报，采取秘密行动，支持朋友，反对敌人，扩大美国的利益。1947年之前，差不多1/3的中央情报局雇员来自战略情报局，他们的影响甚至超过了其人数所能说明的程度。1976年为一个负责调查中央情报局活动的参议院委员会准备的一份历史材料作了这样的概括：“在很大程度上，中央情报局的职责范围、组织结构及专长是从战略情报局转移而来的。”尤其值得指出的是，“中央情报局建立的主要目的是向决策者提供情报分析报告，在随后的3年之内，秘密行动便变成了该机构的拿

手好戏”。

这种变化并不是无声无息地发生的，也不是小人物篡权造成的。战略情报局的谍报老手带来的经验促使形成了中央情报局的主要任务。该机构面临的选择是（形式极为简单的）“协调”和“行动”。谁也拿不准头一项任务的具体含义，但所有人都知道，这项职责如果真能履行，中央情报局就会成为其它情报机构的竞争对手，而那些机构自然会愤恨和反抗，极力阻止一个新崛起的机构成为它们的操纵者或代言人。战略情报局的老兵们明白第二项任务的确切内容，因为他们多年来一直在执行这种任务。其它情报机构也许会痛恨一个对手在秘密搜集情报方面的对抗，但这要比协调角色容易让人容忍。至于其余组织，主要是国务院，并不想介入国外秘密行动。

战略情报局的人员引入了一项内容明确且切实可行的任务。中央情报局很快发现，这种任务帮助它解决了作为一个组织生存下去的问题。中央情报局在政界的上司们极为担心苏联在东欧扩张并在西欧操纵那里的内战，所以他们乐于拥有一个由他们指挥的能够对上述情况作出反应的机构。他们的确做到了这一点：中央情报局为意大利的选举筹资，在危地马拉组织革命运动，在伊朗指挥反伊斯兰革命的行动。

不同机构的经验对确定任务的影响，在集中了来自陆、海、空军军官的联合军事指挥部里大概是显而易见的。当然，所有人都会承认，一个军事单位或其它组织的成员每当被放在涉及到众多组织利益的位置时，他们将会设法维护和发展本单位的利益。关于这一点，我们将在专门论述自治和领地的一章中进行全面探讨。在此我想阐述另外一点：即使在不想为领地争斗的情况下，旧机构的经验也将影响到新机构任务的确定。

具有非凡战争经历的新闻记者阿瑟·T·哈德利曾经谈到一支部队——特别是在战时——怎样让其成员以一种独特的眼光去看待新的任务。一个组织如果不能很好地协调其成员的行动，那

它将一事无成。陆军军官则必须学会充当这样一个组织的一分子。陆军最小的合成战斗单位是一个拥有数千人的承担各种任务的师（或加强团）。坦克、大炮、步兵、防空部队、通讯、工程及情报工作都必须在一个统一计划的指导下各尽其能。然而，这支部队如果想求得生存，还必须与其它团或师协同行动。另外，陆军军官还愿意接受上级军官经常性的检阅。陆军的经历使其人员比其它军种的人员更容易接受协同性任务，建立联合军事指挥部和参谋机构，这正是完成协调性任务的需要。

年轻的海军军官们有不同的经历。一艘军舰本身就是一支能够独立行动的部队。在舰上，上下级制度非常严格，舰上人员的行动始终受到严格控制，但各舰自身却有着行动的自由，与其它部队（以及整个社会）之间存在着一定程度的隔绝，这种自由和隔绝要比一名普通陆军军官体验得更多。空军飞行员的独立性最强。驾驶喷气式飞机是一种不同寻常的、独立的、需要非凡技能的工作。哈德利认为，精于这一活动的人往往不能容忍那些不擅长这一活动的人，尤其是那些从未尝试过这一活动的人。哈德利对于不同军事经历产生的结果的描绘（他承认这种描绘有点过份）也许有助于解释海军和空军军官为什么在完成诸军种协同任务方面往往不如陆军军官。

确定任务：专业标准

在一个星期里，位于华盛顿特区商业中心的联邦贸易委员会通常会收到个人和企业寄来的数十封批评某些企业之“不正当经营”的信。负责审阅这些信件的是一个由几名律师组成的审查办公室。这些信中有许多只是反映了一些并不违反联邦法律的行为，有些则对某些可能违法的行为提出了指控，还有一些则检举了一些明显违法的行为。在审阅这些来信的同时，审查办公室还从报纸上了解有关公司合并计划的消息。假如通过合并而成立的企业

很大，涉及合并的各公司必须直接向联邦贸易委员会通报。同时，联邦贸易委员会的经济学家们还将提出旨在调查某些可能被少数几个大公司控制或者有迹象获取非正常高额利润的行业的建议。所有相关资料集中于审查委员会，由它向联邦贸易委员会的负责官员建议哪些问题应该调查、哪些问题不该调查。

在作出这类决定的过程中，联邦贸易委员会很少能够从法律文件——《联邦贸易委员会法》和《克莱顿法》——中获得指导。这些法律规定以下行为为非法：使用“不正当的”或“欺骗性的”竞争手段；采取某些不公平价格形式；购买或吞并其它企业，从而“大大减弱竞争或制造垄断”。正如政治学家罗伯特·A·卡茨曼及其他人指出的那样，这些说法太模糊，无法为具体工作提供指导性意见。联邦贸易委员会编了一本《操作手册》，但它并不能准确地告诉审核委员会这些法律词语的确切含义以及如何确定立案审查的项目。然而，总有案子被设立，并有律师去处理。不知怎么的，联邦贸易委员会的任务总是十分明确，从而能够使其人员知道应该做些什么。

真正影响联邦贸易委员会行动的，在很大程度上是他们已经熟悉的专业标准和这些专业为他们提供的立业机会。

医疗、护理、工程、经济、法律——所有这些以及其它领域的无数种工作被普遍称为专业。拥有专业的人要比做普通工作的人更受人重视和尊敬，收入更高。但一个被公认的标签并不能成为有用的定义。鉴别一种专业工作人员之特殊性——至少就解释组织行为而言——不能依据其地位高低、收入的多少或受到尊敬的程度，而应依据其享受这些待遇的缘由。一名专业人员应是这样一种人：他之所以享受高级待遇是因为他是一个特殊基础群体的一分子，这个群体的成员只限于那些经过正规专业教育并接受该群体确立的行为准则的人。一个人越是允许其行为接受想从这个基础群体中得到好处这种欲望的影响，他就越会往专业化方向发展。所以，在我们认为是从事专业工作的人当中并不一定都是

专业人员。一位律师如果在律师协会和法律学校的教授们对其向某一委托人提供服务表示不满的情况下仍然向这位委托人提供服务，那他就算不上一名专业人员（尽管他可能是一名优秀的律师）；由于同样的原因，一位医生如果按照其他医生和医科学校的教授们的意见工作，哪怕这样做不符合这位医生的利益，那他也算是一名合格的专业人员。

在政府机构中，称得上专业人员的是那些能够从其所在机构以外的行业组织的同行那里找到众多激励因素的官员。所以，政府机构中专业人员的行为并不完全由其所在机构控制的激励因素决定。(我们可能会把政府官员定义为那些只从自己所在机构中获取激励的人员。)由于一名专业人员的行为不完全取决于其所在组织的激励因素，所以他确定自己任务的方法反映得更多的可能是其所属外部基础群体的标准，而不是其所属机构内部的偏好。

联邦贸易委员会人员的工作内容在很大程度上取决于他们是律师还是经济学家。正如罗伯特·卡茨曼所证明的那样，律师喜欢追查那些有充分证据证明某个企业有违法行为的案子，他们有强烈的起诉意识。这种倾向不仅反映了他们在法律和法庭程序方面所受的教育，而且在许多情况下反映了他们想利用在联邦贸易委员会培养的技能去向某家薪水丰厚、声望较高的法律事务所求得一份工作的欲望。他们根据证据的可靠程度以及有关反托拉斯法的占主导地位的解释去分析潜在的案子。与律师不同的是，经济学家的专业决定了他们会根据对消费者福利的影响去分析潜在的案子。在他们看来，一起容易起诉的生意方面的案件对消费者购物的价格或他们所购商品的质量并不会产生什么影响，因此，他们反对受理这样的案子，而提倡调查那些在经济方面具有重大影响的案子，这些案子一旦被查清，就可能激发竞争，从而改善消费者的经济状况。另外，联邦贸易委员会中的经济学家有很多人或毕业于芝加哥大学，或深受芝加哥大学的影响。“芝加哥经济学”强调自由市场的社会收益。

律师们的说法是：经济学家，尤其是芝加哥学派，喜欢根据经济理论——而不是法律上的现实——选择调查的案件，那些案子很难调查，而且很难在法庭上得到支持。两种极端的情况是，一名律师非常乐于假设两个公司非法密谋，垄断价格；一名经济学家则极为乐于发现埃克森公司的规模和在市场上的影响力会减少石油工业中的竞争。

联邦贸易委员会内部在有关该机构工作方向问题上的分歧不仅是不同专业人员之间在政策选择方面的不同意见，它们也是在如何履行公共职责的问题上的针锋相对的观点，这些观点有时还渗入了大量的感情因素。律师们有时把经济学家们称作“案子糟蹋者”和“爱讲大道理”的“教条主义者”。经济学家往往将自己视为社会科学家——“不带偏见的真理寻求者”；而律师则被视为这样一种人：他们更感兴趣的是为事先已有结论的案子寻找可作证据的事实，而不是寻求真理。

阿瑟·马斯在其有关联邦监察部门对联邦和地方政界腐败行为进行的调查的研究报告中也描述了政府中那些律师在起诉问题上的态度。美国律师起诉一些市长、法官、市政会成员和州立法人员的案子被新闻界闹得纷纷扬扬，但联邦法律不能提供这些案子成立的依据。寻求党派优势的欲望并不能解释此类案子自 70 年代中期以来急剧增加的原因，因为共和党和民主党政府的检察官对这些案子的调查都抓得很紧。马斯概括说：真正促使立案调查的因素是“检察官的专业意识”和通过将腐败的地方官员送入监狱而能获得的个人利益。

然而，律师在观点上并未完全专业化。他们所接受教育的目的毕竟是为委托人的利益服务，所以他们在为委托人服务时可能很少考虑其他律师的看法。即使在联邦贸易委员会中，一些律师也认同了 70 年代开始的、许多联邦贸易委员会委员支持的调查大型组织案件的风潮。而个人从中得到的好处，比如在一家大公司获得一份工作或为竞选州长打下基础，则强化了他们热衷于起诉

的专业倾向。

而工程师就很少能够通过将工程专业标准带入政府部门获取个人利益。当他们使用符合工程人员专业偏好的方法确定显得模糊不清的任务的内容时，他们一般并不存有争取竞选某个官职这种机会的动机。这种明显的专业倾向有助于解释国家高速公路交通安全管理局履行其降低公路死伤率之职责的做法。按照惯例，国家高速公路交通安全管理局应该致力于改进驾车人的技巧和习惯，提高道路的设计水平以及消除汽车故障。这三件事，该机构在一定程度上都做了，但它在更大程度上喜欢的是改变汽车，而不是驾车人或公路。查尔斯·普鲁伊特认为这是决定该机构应主要配备工程技术人员的结果。在一定程度上，决策者在作出此决定的时候就知道——也希望看到——它将产生的结果。

国家高速公路交通安全管理局成立于国会对汽车制造商进行猛烈攻击后的危机气氛之中，所以感到有必要采取迅速而显而易见的行动改善汽车安全。教育人们更安全地驾车是一种需要数年才能见效的政策（如果这样做能有什么效果的话）；重新设计汽车以达到联邦标准则可以更快地做到。能在最短时间内进行的重新设计是使汽车更能“经得起撞击”——比如减少司机被顶在方向盘或灯钮上的可能性。毫无疑问，国家高速公路交通安全管理局的政策的确使汽车变得更能承受撞击了，从而证明了其当初的决定的正确性。但是，决定为该机构配备专门研究撞击的工程师（而不是司机教育、饮酒或高速公路设计方面的专家）产生了决策者当初没有考虑到的后果。[①] 这些工程师热情而不懈地工作——要求安装气袋（一种在遇到碰撞时自动就位保护乘车人的装置），尽管这项建议在政界引起了激烈争论。国家高速公路交通

① 雇用科学家和工程师的做法对公共机构和私营企业都有影响。如果想阅读有关这一问题的早期力作，请看汤姆·伯恩斯和乔治·M·斯托克的《革新的管理》（The Management of Innovation，伦敦塔维托克出版社 1961 年版）174～176 页。

安全管理局还拒绝了其它联邦机构关于其在公路安全问题上应该更加重视人和环境方面因素的要求。

工程专业对国家航空航天局的工作产生的影响经常受到批评。“挑战者”号航天飞机发生爆炸并炸死机组人员之后，有关方面对事故的原因进行了核查。航空航天局的工程师们以及为该局提供服务的公司是一个富有智慧、具有奉献精神且功绩卓著的集体，但他们的工作方法可能造成了意想不到的失误。工程师只重视数据，而不相信人的看法。因此，尽管有人担心即将发射的航天飞机是否准备就绪，但这种担心未能充分表达出来，也没有得到应有的重视，因为它被认为是一种感觉，而不是事实或数据。一位参与“挑战者”号工作的工程师这样说：“我本人曾因在马歇尔（宇航中心）的飞行准备核查中使用‘我感到’或‘我想’而受到处罚。我之所以受到处罚，是因为‘我感到’和‘我想’是一种在工程上缺乏依据的表述，但这种表述同样具有说服力。”

即使在一家非常官僚化的社会福利事务所里，一些接待人员也因为他们的经历和所受的培训而对他们的顾客采取了半专业化态度。因此，尽管现实迫使他们平等但冷淡地对待顾客（如前面阐述的那样），普罗塔斯所观察的福利工作人员中仍有几位竭力将自己当作社会工作者，而不是普通接待人员。有些人认为福利工作者总是轻视或试图折磨申请救济者，但与他们的看法相反的是：这些政府人员中有许多希望利用他们拥有的有限权威去帮助顾客，至少是帮助那些看上去理应受到帮助的人。在客观环境允许的情况下（即在接待工作量不是太大，所需物资不是太多的情况下），“他们希望得到表现为社会工作者的机会，也就是能够做一点比日常接待更为高级的工作的机会”。

最能体现专业标准之影响的要算林业局和园林局这两个理应相似的机构的截然不同的历史。林业局成立于 1905 年，园林局成立于 1916 年，二者都管理着大片公共土地。他们的管辖范围如此相似，以致难以划分。两个机构由于职能相似，所以常常相互敌

视。但林业局从一开始便立足于发展并遵循一种“专业”林学理论，也就是对森林实行科学管理，从而确保木材和其它自然资源永不匮乏。这种功利主义的指导思想后来得到了调整，但对专业教育和专业研究的崇尚从未改变。当赫伯特·考夫曼于50年代对此进行研究时，森林管理人员中有90%是受过正规培训的林业专家，也就是说他们至少拥有林学或相近专业的学士学位，有的则拥有硕士学位，其中大多数人是美国林业工作者协会的会员。林业局推动了这种职业教育的开展，如今则受到这些学校和协会创立的学说的影响。近年来，林业局的许多做法，如公开低价出售木材，已经遭到非议。然而，不管这些政策正确与否，实行这些政策并不是出于经济利益的考虑。这些政策反映了林业界人士对良好的林业管理之要求的看法。要想改变今日林业局的工作方法，就必须同时改变如今的林学理论。而这一点恐怕不是林业局本身所能做到的：父母已经成为孩子的俘虏。

与林业局不同的是，园林局的许多土地，包括黄石公园在内，是从军队手中接管过来的，而且它认为自己的工作就是既保护自然生态，又满足人们欣赏野生动植物的欲望。这些目标的实现似乎需要法律和工程技术——法律可使露营者遵守规章，工程技术可为露营者建造设施。所以其任务在更大程度上被确定为管理游人而不是管理公园，也从未有人想建立一个以科学和高等教育为基础的园林管理职业。直到今天，园林局招聘人员的履历要求仍然采用着“看护人”的标准，即只要求具备保护游客安全方面的经历，而不要求包括从事研究在内的自然保护方面的经历。据阿尔斯顿·蔡斯——一名园林局的批评者——报道，这种看护人的履历要求被正式归为非职业性工种要求，其中不包含具有高中以上高级学历条件。园林局里为数不多的科学家则影响太小。1985年，管理着300多个园林的园林局在研究方面只花了1600万美元，还不足一个林业局实验站的预算。

两个机构的工作人员在观念上的差异所产生的结果之一便是

二者管理游客的不同方法。克雷格·W·阿林发现，即使在吸引着同类游客的同类地区，林业局也不像园林局那样重视对游客的控制。和林业局一样，园林局——尤其是黄石公园于1988年遭到一场大火破坏之后——受到了广泛的非议。问题涉及的方面包括公众进入与自然保护之间的矛盾，驯养野生动物与遵从自然之间的矛盾，以及面对大火是“让它烧吧”还是设法控制火势之间的矛盾。两个机构处理外界非议的方法都有自己的特点：林业局采取的方法是精心计划和研究，为其关于正确的林业管理方法的观点辩护；园林局采取的方法则是寻找外部同盟，定期改变工作方向。①

政界人士和利益集团知道专业人员会采用一些领导人难以更改的方法去确定工作内容，所以改革一个机构的策略之一便是诱使它聘用一个思想观念与那些希望改革的人员相似的领导人。我们已经看到公路安全支持者是如何极力确保国家高速公路交通安全管理局雇用撞击工程师从而使这个机构从一开始便有一个明确的工作重点的。与此相似的是，随着职业安全健康署雇用越来越多的从事研究的科学家与公众健康专家，其对改善安全比对制定健康标准更为重视的倾向（这种倾向在第三章中已谈到过）将让位于更加关注健康问题的趋势。那些专业人员并不急于找到在官僚程序上最为容易的任务，他们更为关注的是确保其机构把精力集中在这样的问题上：他们的专业技术确认这些问题已成为工作中的障碍，他们的专业标准促使他们认真对待这些问题。

即使那些已经形成明显专业传统的机构也可能因一种新专业的介入而发生变化。陆军工程兵和林业局都改变了处理某些问题的方法，因为他们必须雇用一大批已经加入环境保护专业队伍的

---

① 我把林业局描绘成一个专业性组织，而把园林局描述成一个非专业性组织，这并不意味着我认为前者好，后者不好。专业化和非专业化两者都可能产生好的或坏的结果。

人。《国家环境政策法》要求各联邦机构重视各自的工程对环境的影响。为此，他们除了做好其它工作之外，还必须拟出环境影响报告，因此也就必须雇用能够草拟这种报告的人员——生物学家、生态学家、生物化学家以及其他类似人员。1984 年，塞奇·泰勒发表其有关环境影响报告草拟方法的文章之后，两个机构雇用了数百名这类专业人员。通过这种方法，对不同价值观念的重视在那些处于发展过程中的组织中形成了惯例，但代价是：由于互为竞争对手的专业人员确定了任务范围，从而削弱了这些机构发展和保持共同任务意识的能力。

例如，当赫伯特·考夫曼于 1954 年对林业局进行考察的时候，林业局是一个由单一专业文化支配的组织。而到了 80 年代，它则变成了一个由多种专业文化支配的组织。今天，林业人员必须与工程师、生物学家、经济学家和其它方面的专家竞争。林业专家反对工程师们追求机械完美而忽视自然美，反对生物学家重视面临危险的小物种而忽视大物种，反对经济学家给林业学家们认为是无价之宝的东西定价。这一问题我们将在第六章阐述机构的任务意识时重新探讨。

政治观点

在美国，联邦政府上层人员比普通民众更具自由派思想，也就肯定比企业管理人员更具自由派思想。斯坦利·罗斯曼和 S·罗伯特·利希特曾对各种联邦机构的 200 名高层职业官员进行了采访，其中一半以上声称自己在政治上是自由派，曾经于 1972 年投票选举乔治·麦戈文为总统；近 2/3 的人于 1976 年投了吉米·卡特的票。这些人绝大多数支持妇女拥有堕胎权，认为环境问题严重。另一方面，他们普遍对美国社会不抱反感，绝大多数人认为私有化企业对工人是公平的，对企业减少限制有利于国家。只有一小部分人认为美国应向社会主义发展。

在不同政府机构任职的高层官员之间存在着实质性区别。那些受雇于“活跃”机构（如环境保护局、消费品保障委员会以及卫生和公众服务部）的官员要比受雇于“传统”机构（如农业部、商业部和财政部）的官员更富有自由主义思想，在“活跃”机构中任职的官员比他们在传统机构中的同行更可能说：妇女和黑人应优先就业；穷人是环境的受害者；美国对外政策的出发点是保护经济利益。

乔尔·艾伯巴赫和伯特·罗克曼在对理查德·尼克松担任总统期间的政府高层官员进行调查之后也得出了基本相同的结论。他们的调查证明，尼克松对于官僚机构的看法——那些官员比他本人更富有自由主义思想——是正确的，而最富有自由主义思想的官员则集中在那些社会服务机构中。在那些活跃机构的民主党人中，有90%被艾伯巴赫和罗克曼划归左翼；而在那些传统机构的民主党人中，只有25%属左翼。

上述发现证明，那些担心政府高层官员将持保守观点的自由派人士是错误的。只要回忆一下便可清楚地看出，金斯利当初认为政府官员由于不是广大民众的代表因而愿意保持现状是不对的。对政府官员的自由主义思想感到害怕的保守派人士的确有担心的理由，但这种担心究竟有多大的必要性，这一点根本不清楚。我们丝毫不在乎政府官员想什么，我们只关心他们做什么。思想观念决定行为吗？关于这一问题，尚无系统的答案。

基于现有的关于态度与行为的论述，我们不会期望观念在普通或复杂情况下产生明显不同的作用。投递信件或颁发驾驶执照不可能分自由派方法和保守派方法。警察采取逮捕和射击行动的情况也可以说明，即使在担负任务比较模糊的工作时，不同的个人观念在产生作用方面的差异也是有限的。当然，在这方面还有许多有待弄清的问题。

其中有些问题可以从杰里米·拉布金对于民权局发展历史的描述中得到答案。民权局是于1965年为了实施各项民权法律而成

立的，它在确定其任务方面拥有很大的自由。它被赋予的职责是保证任何“接受联邦资助的项目或活动”都不实行种族、人种、性别、残疾或国籍歧视。如果发生歧视现象，负有责任的组织就可能失去联邦政府的资助。那么，何为所谓的“项目或活动”呢？为了将有关组织置于法律监督之下，接受联邦政府的资助必须采取直接方式还是间接方式？什么东西会构成歧视？这些问题的裁决权便落到了民权局身上。

经过初始阶段的摸索和踌躇之后，民权局开始颁布一些充分仰赖法律之影响和效力的规定。学校和任何其它接受联邦资助的组织——不仅仅是那些直接接受资助的机构——严禁歧视。例如，假如一家学校的图书馆用联邦资助购买图书，那么该学校的食堂和体育场所即使没有接受资助也不许采取歧视做法。对歧视所下的定义包含的范围很宽。例如，一个学校的雇员中黑人所占比例如果低于黑人在该地区所占的比例，即使没有任何歧视的证据，这个学校也将被视为存在歧视。民权局所作的最有争议的决定也许就是禁止学校举行父子和母女同餐会。后来，国会应公众的要求推翻了这项禁令。

民权局如此广泛地行使其权力有多种原因。民权和女权组织经常谴责它“误事”。中、小学和大学不能有效地说服民权局取消那些禁令。内阁官员和国会委员会也未采取什么措施制约民权局。而民权局在某种程度上仍然我行我素，因为它吸引了那些“对其工作抱有很高热情的人”。

情形如此的并不只是民权局一个机构。1935 年成立的国家劳工关系委员会曾吸引了一批亲劳工的律师，这些律师将一套独特的思想带入了该机构。这种吸引力一直延续到其工作人员失去对他们思想的热情为止。为了管理露天煤矿开采而成立的露天煤矿开采管理局则吸引了一批坚定的环境保护工作者，这些人草拟的采矿规定远远超越了法律条文的内容。

观点为何对民权局人员、劳工关系委员会的律师和露天煤矿

开采管理局的环境保护工作者的行为产生了影响，而没有对警察作出逮捕决定产生影响？我想答案可以从这些政府人员不同的工作环境中找到。民权局、劳工关系委员会和露天煤矿开采管理局都是新成立的管理机构，它们在一种政治环境中工作，这种政治环境则是在具有相同思想倾向的国会议员以及持支持态度的利益集团的影响（假如不是操纵的话）下形成的。态度——无论是民权局人员的观点、经济合作署当初的经验，还是联邦贸易委员会的专业标准——非常容易影响那些工作任务不很明确的人员的行为；当他们的态度因其它因素而得到强化的时候，情形则更是如此。在一个负责制定新政策的新机构中，任务的范围和内容可能会模糊至极；另外，一个新生的机构总是被其政治上的父母所包围，这些人和集团急于为那种与争取建立该机构获得成功的人士的热望相符合的行为鼓掌喝彩。

警察在执行任务时有很大自主权，但这并不意味着他们的任务不明确，而只是说明正式的组织规范中并没有对他们的行为作出明确的限制。他们的工作受到多年实际工作经验的影响，同时也受到他们从每日在街头与人的接触中形成的非正式的看法的影响。这些经验和接触告诉警察如何对付不法之徒，何时采取极端手段，什么行为会得到上司的赞同，以及何种逮捕行动会在法庭上站得住脚并会受到晋升奖励。局外人可能会忽视这些决定工作内容的因素，因此会认为警察可以为所欲为。但这种结论是错误的。而当这种结论导致考虑不周的旨在通过制订规章来改变行为的努力时，其效果是很坏的。

上述对于观念的分析表明，一个管理机构的初建阶段对其行为具有决定性影响。一个机构与一个人一样，童年的经历影响成年之后的行为。这就是说（这一点将在第六章中详细论述），一个人必须研究历史。

与成年人一样，机构也从过去的经历中吸取教益，所以说童年岁月只能起一部分作用。官僚机构最终会形成自己鲜明的个性

和组织文化，这种个性和文化将影响加入这些机构的人的态度。这一点在第六章中也作了论述。当那些批评一个具有较长历史的机构的人指责“态度不端”之官员决定了该机构的行为时，他们往往把因果关系搞颠倒了。事实上是这个机构培养了其人员的态度。

许多事实表明，政府官员的政治观点往往与他们所在机构的思想倾向一致，而并不一定反映他们的社会形态。肯尼迪·迈耶和劳埃德·尼格罗曾对联邦高级公务员的观点进行抽查，发现这些官员的社会形态对其观点只能起50%的解释作用；而其所在组织的观念倾向则能起更大的解释作用。伯纳德·梅尼斯曾把从事相似工作的外交官和军官——大部分负责对外政治和国际安全方面的事务——作了比较，发现他们在政策方面的观点差异出人意料：外交官的思想较开放，军官的思想较保守。尽管这两个群体的社会背景大体相同，但差异依然存在。正如查尔斯·古德塞尔在总结上述调查研究时所说：“政府官员的立场与其所在机构的立场密切相关。”

确定任务：官僚机构的个性

即使个人的态度不会始终决定官僚机构的行为，但许多人认为那些为政府机构工作的人具有与众不同的个性。就像关于态度的看法一样，不同的政治派别关于何为这种与众不同的个性的看法也不相一致。自由派人士有时称政府人员谨小慎微、循规蹈矩、不愿冒险。保守派人士有时则说他们是一心想利用公众利益扩大自己权力的狂热的帝国营造者。或许还有一些人认为，政府人员既是循规蹈矩者，又是狂热者。

社会学家罗伯特·K·默顿是最早提出关于官僚机构个性之存在的学者。他并没有断言政府人员生来带有这种倾向，而只是说官僚机构的工作特性容易孕育或促使产生这种观念。在一个大型、复杂的机构中，工作人员看重的往往是方式而不是结果。也

就是说，他们在乎的主要是遵守规定，而不是实现最高目标。默顿将这些称为“目标替代”，用他的话说，就是一种方法标准变成最终标准的过程。

组织生活的确具有促使人们不愿冒险的因素，否则就不合情理，因为组织的成立首先就是为了减少不确定因素和风险。所有组织（至少在一定程度上）都是变化的天敌，而政府组织尤其不愿意冒险，因为他们被一张极为复杂的压制之网所覆盖，任何变化都可能激怒某些重要人物。但是，政界或某个组织对于循规蹈矩的要求与人们想象中的官僚机构喜欢聘用或特别容易吸引不愿冒险的循规蹈矩者的倾向大不相同。就我们从为数不多的已经进行的研究中所得到的印象而言，上述想象是错误的。

1963 年，劳埃德·沃纳及其伙伴发表了一篇关于13000名联邦公务员情况的调查报告。这13000人中大部分是在文职机构中任职的 GS－14 级以上人员。作为调查的一部分，报告的作者们对其中 257 名联邦政府官员进行了“主题理解测验”①。正如许多读者所知，“主题理解测验”要求被测验者面对若干套普通场所的画（比如一位老者与一位青年在一家咖啡厅交谈）编出故事。这些故事将被按照一套极为规范的标准打出得分。沃纳及其伙伴的测验表明，政府官员显示了一种从总体上来说带有理想主义色彩、非常看重成就的个性倾向。作为公务员，他们之间当然存在互不相同的地方，但作为一个整体，他们并未表现出突出的循规蹈矩、谨小慎微的倾向。

梅尔文·科恩也曾于 60 年代做过相似的研究，并于 1971 年发表了他的研究报告。科恩的研究数据并不来自对“主题理解测验”故事的释义，而来自人们对其进行调查时提出问题的回答。调查选择的对象也不同——大约 3000 名在不同文职岗位上工作的

① 一种心象描述技术，广泛应用于临床心理学，根据受试者对一系列黑白图象的口述反应而估量其人格和心理动态并进行诊断。其英文缩写为 TAT。——译者注

男人。这些人所在组织的官僚化程度是根据这些组织中所划等级的多少而确定的。调查的结果表明，官僚化程度较高的组织的雇员比官僚化程度较低的组织的雇员更可能显示出思想上的灵活性，更重视组织以及新鲜经验。政府机构的雇员往往比其它类组织的雇员受过更多的教育，而教育（或与教育相关的素质，如个人智商）则可能培育上述调查中发现的那些个性。

查尔斯·古德塞尔曾对类似于科恩所做调查的许多调查进行分析，发现大部分这类调查所获结果相同。当然也有一些例外。有人做过这样一种试验：请一些企业管理人员和公立学校管理人员在高投资、大风险和低投资、小风险之间做出选择。成功的企业人员收入很高，而许多（不是所有）政府人员则能获得更大的福利保障。因此，在这两类人员之间发现差异完全在预料之中。但并没有明显的证据说明这两种行业会使其人员产生不同的个性。

结　论

过去的经验和专业标准（以及随之出现的获取个人成功的机会）肯定会影响官僚机构各个层次人员的行动；政治观点可能会产生影响，但我们没有足够的证据来充分说明这一点。当法律、规章和环境不能明确工作人员的任务时，经验、专业倾向和观点将会产生其最大影响。

几十年来，授予其人员广泛自主权的机构的数量一直在增加。国会乐观地相信非党派专家能够有效地管理复杂的经济事务，因此在碰到某些问题时允许许多管理机构在有利于“公众利益”的前提下为所欲为。在这种情况下，国家的权力（至少在一开始）便交给了那些可以根据自己的观点和专业标准进行选择的官员。另外，政府雇用更多专业人员的原因有三：一是政府机构开始推行更多的被认为需要专业训练的复杂任务；二是就业人员中受过专业培训的人越来越多；三是雇用专业人员似乎可以增强机构工作

的信誉和权威性。联邦贸易委员会、国家劳工关系委员会、中央情报局、经济合作署、民权局及职业安全健康署分别于 1914、1935、1947、1948、1965 和 1970 年允许个人观点影响它们任务的确定，原因就在于它们是新机构。这些机构可以作出选择，但在其法律文件中并没有明确应该作出什么样的选择。同时，这些机构还表现出进步主义的信心——即使没有法律文件的指导，好人仍会用正确的方法确定任务。可是“正确的方法”是一个有争议的问题，律师、经济学家、外交官、工程师、谍报人员和民权活动家对此各持己见。

我们从以后的章节中可以看出，70 年代出现了旨在避免授予当时新建机构自主权的尝试。但导致这种变化的原因并不是减少专业人员或理论家的愿望，而是关于拥有广泛自主权的机构容易受到外部利益集团控制的观点。所以，分析专业标准（或许包括政治观点）抵御外部压力的限度非常重要。我们下面将要讨论的正是这个问题。

第五章

利　益

当田纳西河流域管理局于1933年成立的时候，自由派人士曾为此欢呼，称之为国家在地区规划和基层民主方面作出的一个新的承诺的例证。当弗兰克林·罗斯福总统向国会提交田纳西河流域管理局议案时，他曾声称这是一项涉及到“一条河流整个流域之国家规划”的能够解答“人们关心的各种问题”的计划。田纳西河流域管理局最早的理事会成员之一、原来担任理事会主席的戴维·利连撒尔在《前进中的民主》一书中对其经历作了充满热情的描述。他认为，田纳西河流域管理局是新政时期皇冠上的明珠，因为它可以通过一项半自治的资源保护、洪水控制、电力生产、农业开发和地区规划工程，全面解决各种各样的问题——灾难性的洪水、农村的贫穷以及经济上的落后等问题。与自由派的热情形成对照的是保守派的愤怒。保守派认为，所有这些关于规划的论调只不过是“社会主义蔓延”的开端。

30年之后，双方的立场变得正好相反。自由派转而抨击田纳西河流域管理局是一个残忍的、麻木不仁的权力公司，指责它只顾发电而破坏了环境，一心想着核能而冒着带来灾害的危险。一位记者深表痛惜地写道：田纳西河流域管理局已失去了“昔日人们对它的理想主义的巨大热情”。环境保护人员指责田纳西河流域管理局的煤发电厂造成的污染，极力抵制其在这条田纳西镖鲈（一种被列为濒临灭绝的野生动物的淡水鱼）繁衍生息的河道上建造特利科大堤的计划。许多自由派人士感到一个梦想被出卖了：田

纳西河流域管理局在其开始工作后脱离了大众民主的道路。

究竟发生了什么?关于田纳西河流域管理局行为变化的原因，最为人们广泛接受的解释是利益集团的压力。根据这一观点，该机构尽管在法律上具有广泛而令人憧憬的职权，但其任务实际上是由田纳西河流域各大利益集团决定。社会学家菲利普·塞尔兹尼克把这种现象称为“成员增补”。他在其经典研究报告《田纳西河流域与大众》中阐述道：为了政治上的生存，田纳西河流域管理局不得不放弃其有关规划的承诺，而将其农业项目的实施交给了该地区富有影响的土地授予大学[①]和农民组织。更为特别的是，田纳西河流域管理局将美国农业部的开垦局作为其工作的骨干力量。开垦局与地方政治有着千丝万缕的联系，也是美国农贸联合会的亲密盟友，它代表了该地区较为富裕的农民。这种关系反过来则在田纳西河流域管理局中促使形成了一个同情开垦局、不愿执行宏伟的规划和土地改革项目的团体。

直到今天，塞尔兹尼克具有划时代意义的研究报告仍然为许多人所引用。这些人担心任何赋予其工作人员太多自主权的政府机构都会使这些工作人员的工作受到外部利益集团压力的影响。这种情况在美国特别容易出现，因为政治权力在美国极为分散，使得任何一个新成立的机构都处于毫无自我保护能力、孤立无援的境地，因而不能有效地抵御外部压力。这些人认为，林业局、土地管理局、食品和药物管理局以及无数其它机构目前的情况就是田纳西河流域管理局当年情况的翻版，这些机构都不得不面对那些具有强大势力的利益集团的压力。简单地说，任务的确定并不取决于环境、标准、经验、指示或观念，而取决于利益。

但是，关于田纳西河流域管理局发生的变化还有另一种不同的解释，即：决定该机构任务的是法律、经验和专业标准，而不

---

① 靠官地建立的大学，根据 1862 年和 1890 年莫里尔法案得到联邦政府拨给的土地而建立的高等教育机构。——译者注

是别有用心的集团的利益。首先是法律：如果不采取推断的方法是不能从新政中找到赋予田纳西河流域管理局真正权威的成文法规的。有关法律授予了田纳西河流域管理局建坝发电的权力，但没有明确赋予其规划的权力。其次是积累的经验：无论是政界的希望还是法律的条文都提出了建造水坝，所以水坝自然就建造了。而事实上，有一些水坝是继承下来的。1933 年田纳西河流域管理局成立的时候，它就接管了位于马瑟·肖尔斯的一个国有水力发电厂。从一开始，该机构就干上了水力发电这一行。一年之内，它就开始了另外两个大坝的建设，并将其发电能力提高了 4 倍，从而成为美国第六大公用事业公司。当第二次世界大战使电力需求猛增的时候，管理局很快作出了有效的反应——到战争结束的时候，其发电量又翻了一番，从而成为美国最大的公用事业公司。最后是专业标准：为了接管现有的水电厂，同时建造和管理新的水电厂，管理局必须雇用上千名工程师。这些“电力人员”很快成为管理局最大的专业群体，而他们跨入管理局大门的时候就对自己的任务目标有了明确的看法——设法建造最高效率的发电厂。如果每发 1 千瓦电的成本降低了，效益最高的便是那些最大的发电厂。另一方面，一家大型发电厂要维持下去又需要大批的用户。因此，这种工程效益的标准导致那些持这种看法的人将田纳西河流域管理局的任务定义为：建设大型、高效的发电机，以服务于众多的用户。管理局的一位局长用非常精炼的语言将其机构的任务概括为：“以最低的成本、良好的经济效益供电。”在一个上述专业文化占主导地位的组织环境中，很难想象出那些热衷于农村规划或环境保护的人如何在工作上取得进展。事实上他们一愁莫展。当那些河流的水力发电潜力不复存在的时候，管理局便开始建造煤发电厂。等到煤价上涨时，它则开始筹建核发电厂。田纳西河流域管理局与地方利益集团的关系也许产生过影响，但很明显，即使这些利益集团从未存在过，该机构的发展也仍然会如此。

当爱德华·曼斯菲尔德著书介绍联邦海运委员会的时候，该机构因不能实现国会确定的工作目标而在华盛顿名声不佳。国会为其确定的工作目标是制止海洋运输公司在收取运费时采取歧视（如照顾某一托运人或港口而歧视其他托运人或港口）或其它不合理的做法（如收费太高）。但实际上，海运委员会几乎从不拒绝批准那些公司呈报的任何收费标准；偶尔不批，也往往是因为呈报方面有技术性的错误，而不是因为它确认收费标准太高。

一个国会委员会被称为“玩忽职守”的典型有多方面的原因。例如，被选为海运委员会委员的人常常是唯命是从的无能官吏。但曼斯菲尔德认为，领导上的失误既是机构失职的原因，也是机构失职的后果。联邦海运委员会面临的主要困难是：“该机构必须在一种由诸海运公司（即被管理的行业）控制的政治环境中实施一套内涵模糊的规章。”代表这些海运公司的大约有30家法律事务所，而代表这些公司的托运人的只有一家法律事务所。正如一家海运公司的一位官员所说：“那些海运公司生意兴隆。”轮船公司经管得法，效益良好，因为他们获准收费的标准对它们的赢利具有决定性作用。那些大货主不需要联邦海运委员会的帮助，他们可以直接与轮船公司谈判，以确定合适的收费标准。经营不善、效益不佳的则是那些小货主。所以说，真正应该得到法律保护的人——小货主——事实上并没有得到保护。

有些观察家说联邦海运委员会被理应受其管理的行业集团控制了。但“控制”一词并不能说明事情的真象。海运界并没有贿赂海运委员会人员，也没有许诺等他们从政府退职之后给他们安排工作。其实他们是利用了一种对海运公司极为有利的客观环境。当时，运费标准种类繁多，海运委员会人员不得不将他们的工作惯例化。一旦大量的工作形成了惯例，含义不明的法律条文也只好不加解释地运用（如同这样两条规定：定价协议不得带有“不公平的歧视”或“损害公众利益”；提出的收费标准不能“太低”或“太高”）面对源源不断地送到海运委员会办公室的文件，谁也

没有时间或精力弄清这些模糊词句的确切含义。因此，委员会人员对自己的工作采取一种应付的态度：如果托运人不对运输公司的收费标准提出异议，那么此标准就一定是合理的。而托运人只是偶尔提出异议，所以大部分收费标准都能被批准。

我们看到，田纳西河流域管理局和联邦海运委员会这两个机构皆易受到利益集团的影响。有关这两个机构建制的法律文件含义都非常模糊，因此给两个机构的人员留下了很大的自行其事的自由。两个机构都身处这样一种政治环境，一些利益集团与这两个机构的工作有着很大的利害关系，因此这些集团有必要设法对它们的工作施加影响。然而，就田纳西河流域管理局而言，决定其工作内容的是其初建阶段的经验（需要管理现有水坝）和其职业文化（其雇用的电力工程师的观点）；至于联邦海运委员会，决定其工作内容的是其所处环境的要求（需要在这样一种环境中处理大量文件：一个利益集团——但并不是其竞争对手——具有对其施加影响的欲望）。所以说，并不存在一种能够公平评价现实中发生的事情的机械理论。

政府机构与利益集团

如果两个同样容易受到外部利益集团控制的机构具有如此不同的经历，那么法律渊源和所处政治环境相异的机构就更可能具有不同的经历。毫无疑问，有些机构任务的确定受到外部利益集团的巨大影响。发生这种情况有时是因为国会本来希望如此：其授意某一机构照顾某些个人利益或特意规定该机构的工作程序，从而使那些个人利益事实上受到照顾。第十四章将讨论这种现象发生的频度。也有一些机构即使在无人蓄意行事的情况下也同样深受外部利益集团的影响，这种情况就可以称为“控制”。另外还有一些机构可能导致受影响的利益集团强烈地指责那些“无法无天”、“狂热”、“目光短浅”的官员“过严地限制”某些产业

或行业。

很显然，有些差异是符合情理的。就上述第一种情况而言，外部利益集团对某一公共机构的影响将取决于这些集团在该机构工作环境中的位置。非常简单地说，一个政府机构可能处于下列4种政治环境中的一种：它可能（1）面对一个占主导地位的与其目标相一致的利益集团；（2）面对一个占主导地位的与其目标相冲突的利益集团；（3）面对两个或更多互为竞争对手的与其目标相冲突的利益集团；（4）并不面对任何重要的利益集团。各利益集团面对什么样的环境将决定他们如何在政府机构人员确定其任务的过程中施加影响。

就第一种情况而言，那个公共机构是“被保护人”政治的产物。当一个工程的大部分或全部好处都落在了个别的小利益集团（一个产业，一个行业或一个地区）身上，而大部分或全部开支由众多人（比如所有纳税人）分担时，被保护人政治就会出现。换句话说，当人均获利额较高而人均支出额较低时，被保护人政治就会出现。由于受益者获利很大，他们便具备了寻求法律保护的原动力；因为出钱者承担的人均开支较低或看不出来，他们便不具备反对有关法律的原动力。

民用航空委员会在其历史的大部分时间里就是被保护人政治的一个例子。该委员会成立于1938年，目的在于减少“破坏性的竞争”，并利用合同的形式提供补贴，扶持航空运输，从而保护和发展新兴的航空业。成立一个将对进入航空业加以限制并将确定几乎能够确保赢利的空运价格的机构，这必然会使各航空公司获得巨大利益。花钱乘坐飞机的旅客无法知道那些定价实际上要高于市场竞争价；即使他们知道这一点，他们也不会在乎，因为价格上的差异一旦分担到每个人的身上就会极其微小。因此，航空公司便积极支持有关法案，而且最终也未有人反对。可以作为被保护人政治例子的还有些机构，如为了保护广播电台（以及后来的电视台）使用频率的知识产权的联邦通信委员会，以及为了给

农民补贴其产品市场出售所得与国会认为他们应得收入之差的商品信用公司。

与被保护人政治相反的是“倡议人”政治。在这种政治环境中，费用绝大部分由某个产业、行业或地区承担，但好处却由许多人（如果不是所有人的话）分享。高额人均支出使受到影响的集团具备了反对有关法律的原动力；低额人均获利则使受益者失去了敦促实施有关法律的原动力。在这种情况下成立一个机构或通过一项法律显然非常困难，但这样的事情的确会发生。1966 年成立的国家高速公路交通安全管理局就是一个例子。该机构得以建立的主要原因在于一位精于政策之道的企业家（拉尔夫·纳德）的存在、一个使其对手陷入尴尬境地的丑闻（通用汽车公司调查纳德的拙笨行为）的出现、数位政客（参议员亚伯拉罕·里比科夫）及其他一些人利用某一问题进行竞选的企图以及许多记者和编辑对纳德讲述情况的接受。纳德的观点与这一丑闻在政界和传播界的影响一起发生了作用，接踵而来的国会听证会则足以使反对有关措施的产业集团节节退守，并使一个政策问题（“政府对公路安全应负什么责任?”）转化为一场道德之战（“谁敢反对一项旨在惩罚并不具备特殊地位但具有破坏作用的汽车业呢?）。

为了管理药品、控制有毒物质、防止大气和水的污染、禁止向儿童出售易燃服装而制定的一系列法律也碰到了同样的情况。有时会出现丑闻——比如：一种药品导致了畸形儿，一种化学物质损害了工人的健康，一名儿童由于睡衣着火而被烧死，或一次漏油事件破坏了加利福尼亚海滩。但是，即使不出现丑闻，非常微妙的国会听证会也可以将反对有关法律的产业——比如承认自己的新药赢利很高的药品制造商——置于不利的地位。听证会的主持人可能是一位一心想往上爬、寻求作为人民的保护神之声誉的政客。例如，当初埃德蒙·马斯基参议员就曾坚决为其提出的净化空气法案辩护，以回击拉尔夫·纳德关于他向产业界出卖自

己的指控。在企业政治环境下成立或获得权力的机构（至少在一开始）会面对一个与其对立的利益集团——某些承担该机构工作所需费用比例过大的群体。但是，这个机构初建阶段的许多领导人是从旨在促成该机构成立的社会运动的参加者中吸收的，这些人会获得由政治盟友组成的监护集团的支持。在一段时间内，这些势力集团能够抵御那些承担费用的利益集团的压力，甚至能够给这个机构的工作注入活力。然而，这样一个机构将面临巨大风险：一旦其初建阶段的盟友失去了热情，它就会发现自己面对着一种不同的环境——其需要的许多信息掌握在一个从根本上反对其工作目标的利益集团手中，其必须随时对之作出反应的政治因素也受到这个利益集团的左右。

第三种情况是：一个机构是一些相互对立的利益集团施加压力的对象，但它既不是某一集团的工具，也不是某一集团的受害者。可以这样说，这些相互对立的势力将这个机构夹在中间。当这个机构的工作既造成了高额人均支出又造成了高额人均获利时，上述“利益集团”政治就会出现。无论是那些可能受益的集团还是那些可能出钱的集团都具有为自己的需求而对这个机构施加压力的原动力。

1970 年成立的职业安全健康署实际上是劳工组织和工商集团斗争的产物，斗争的焦点则是政府应该如何有效地解决工作人员在工作地点面临有害物质的问题。为了有关法律条款而在国会展开的斗争使工会和雇主之间矛盾尖锐；后来在职业安全健康署中进行的旨在影响有关具体规定内容的斗争使工会与雇主继续处于对立状态。1935 年成立的国家劳工关系委员会同样是劳工组织与工商集团斗争的产物；与职业安全健康署碰到的情况一样，这种斗争在国家劳工关系委员会成立之后延续了很长时间。1886 年成立的州际商业委员会则是众多利益集团之间斗争的产物——长途铁路运输公司希望保持高运费而愿意参加竞争；农场主和石油公司则希望降低运费并让铁路公司进行更多的竞争；而许多城市

又希望得到铁路的良好服务。

最后一种情况是：有些公共机构面对的是不存在任何长期活跃的重要利益集团的环境。当这个机构及其工作既广泛分配利益又能广泛分配开支负担的时候，上述情况就会发生。由于人均获利额较低，所以无人刻意追求；由于人均支出额较低，所以也无人极力拒绝。我们把这种情况称为“多数人政治”。

于1890年通过并导致司法部成立反托拉斯司的《谢尔曼反托拉斯法》就是多数人政治的一个例子。正像苏姗娜·韦弗所写的，《谢尔曼法》“并不是对产业界获取联邦政府保护以避免受到竞争之不确定因素损害的要求作出的反应，而是对大众产生的这样一种担心作出的反应：大公司对居民生活拥有过大的影响力”。当时新闻界出现了揭露产业托拉斯化以及利用托拉斯化获利现象的报道。政客们便设法利用公众激奋的情绪。但在此同时，并没有哪个公司或产业感到自己尤其受到了这种鼓动的威胁，因为反托拉斯法并不针对某个具体的产业。由于这项法律言词含糊（它禁止“旨在限制贸易的公司合并”），它当初究竟是针对的什么目标，这一点并不完全清楚。有人反对这项法律，但他们主要是从宪法角度而不是经济角度提出了自己的观点：宪法并没有赋予联邦政府足够的权力让产业界遵守谢尔曼参议员的法规。批评者最终失利了，但并不是因为某一产业在投票表决中失利了。

利益集团与公共人员

政府机构人员的工作受外部利益集团压力影响的程度将取决于这个机构面对的是上述四种政治环境中的哪一种。

被保护人政治机构

一个被保护人政治机构必须奋力抗争，以避免其工作受到其必须天天与之打交道的某一单个利益集团的影响。许多机构做不

到这一点，有些机构则根本不去努力做到这一点。在这一领域不可能有腐败现象或阴谋存在。联邦海运委员会雇员们获取的信息几乎全部来自于那些希望其定价协议和协议获得批准、每一报价得到维持的轮船公司。一般地说，没有人告诉海运委员会的分析人员那些协议和定价是否有利于消费者或整个经济。在其历史上相当一段时间里，民用航空委员会了解的情况几乎全部来源于民航界本身。航空公司之间的竞争可能会给民航委员会带来就某一具体情况作出明智选择的机会，比如，当美国航空公司和联合航空公司竞争在芝加哥与檀香山之间进行空运的权利的时候。但是，这种竞争只涉及到两个城市的市场情况，所以收集的有关数据也只涉及到同样范围。这种竞争通常并不能告诉民用航空委员会的分析人员卡特尔集团对航空运费标准的影响，卡特尔集团正是该委员会本身促使建立的。

有的时候，一个公共机构对其保护下的私营企业的依赖关系会形成一种正规的模式。农业稳定和保护局负责联邦政府向农场主提供补贴项目的监管工作。该局的工作受到由3000多个县委员会组成的网络的严密监督，而每个县委员会则由该县农场主选举出来的 3 名农场主组成。这些农场主坚决反对这样的说法：他们作为一个利益集团与农业稳定和保护局的关系和轮船公司与联邦海运委员会的关系完全一样。从某个角度看，这些农场主的意见是正确的：农场主在制定农业政策方面的作用是得到国会正式认可的，而轮船公司的作用只是环境的产物。但换一个角度看，这些农场主已经利用他们的政治影响使农业稳定和保护局成为他们的保护机构。实际情况是，他们的影响非常大，足以产生一种正式的（而不是非正式的）保护与被保护的关系。

这种关系并不仅仅限于那些与经济界打交道的机构。里根总统与国会进行一场激烈的斗争之后更换了民权委员会的领导班子。在此之前，该委员会一直受到民权组织的巨大影响，这些组织几乎是其所处政治环境中唯一活跃的势力集团。并不出人意料

的是，该委员会的工作往往反映了这些组织的观点。美国科学院和国家科学基金会的工作则反映了它们的主要基层力量——致力于研究的教授——的偏好。

倡议人政治机构

一个在倡议人政治的影响下建立的公共机构将处于一种不稳定的地位。当初对某些利益集团的攻击导致了这个机构的成立，其现在的任务则是对这些利益集团实行管理，那么该机构的雇员就必然会担心：当初促使确定其职责的社会力量可能会因为利益格局的变化和热情的减退而抛弃这个羽毛未丰的机构，使它独自面对一个对立的利益集团而得不到保护。类似这样的情况历史上不乏例证。由于公众对某些普通药物和专卖药物造成伤亡的愤恨而成立的食品和药物管理局理应能够阻止不安全和无效药物的扩散。但是，每个涉及药物的丑闻（如 1937 年磺胺剂导致的死亡或 1961 年酞胺哌啶酮造成的婴儿先天缺陷）发生之后，消费者和医学团体都会在相当一段时间内失去对食品和药物管理局的兴趣。当然，制药从来不会失去对食品和药物管理局的兴趣，因为他们的赢利在很大程度上取决于该机构是否很快批准新药品投放市场。另外，食品和药物管理局不能提供理想的工资待遇和足够的研究机会去吸引众多的一流科学家成为其工作人员。该机构人员中有不少很能干，但出类拔萃者很少。其雇员的任务又很令人生畏：对某一种新药的应用进行鉴定。尽管他们知道接受鉴定的新药可能有效，但他们必须在法定的 180 天内阅读多达 200 卷关于这种药的应用的材料。食品和药物管理局每天打交道的通常是产业界的代表，而不是药品应用审批问题的批评者。这种情况过去屡有发生。50 年代末和 60 年代初，食品和药物管理局曾有这样的声誉：缺乏主动精神，甚至偏袒产业界。

但在许多情况下，食品和药物管理局的工作人员确定其工作内容时采取的是另一种大不一样的方法。他们在日常工作中有压

力，但他们最担心的则是——正如保罗·夸克所指出的那样：假如他们批准一种日后造成伤亡的新药上市，丑闻就会发生。丑闻并不经常发生，但一旦发生就会给有关工作人员留下长久的记忆，这种记忆在有些人的头脑中尤其难以抹去，因为他们知道：一位心怀不满的同事可能会采取告发行动——向国会或新闻界透露审查工作中的失职行为。

简而言之，在倡议人政治环境中成立的机构面临受到控制的危险，但这种被控制的现象并非不可避免。在这一章的后半部分，我们将研究一下近年来使某些过多承担有关费用的利益集团无力影响公共机构工作的各种因素。

利益集团政治机构

面对利益集团政治环境的机构的工作人员似乎日子比较好过：他们夹在相互争斗的集团中间，所以在确定自己的工作任务时可以进行选择；他们知道肯定有人会成为自己的盟友，所以总是心安无忧。但事实上他们的日子并不那么好过。其原因是，他们在政府和国会中的上司会根据政治风向时而偏袒一个利益集团，时而又偏袒另一个利益集团。在这种情况下，就很难知道应该做些什么。过去曾经受到奖励的行为如今却受到了惩罚，而曾经受到惩罚的行为如今却受到了奖励。

职业安全健康署在制订规定和检查工作场所情况时，每天都会碰到上述问题。在从事这些工作的过程中，职业安全健康署很难同时让产业界和劳工界都满意。他们甚至常常不能让自己的领导满意。莫顿·科恩担任署长（由福特总统任命）期间，职业安全健康署以积极颁布新的安全健康法规而闻名；在尤拉·宾厄姆担任署长（由卡特总统任命）期间，该机构一方面坚持严格的标准，另一方面又小心谨慎，以免得罪其批评者；而在索恩·克特担任署长（由里根总统任命）期间，该机构更为关注的是其规定所需要的经济投入，而不是这些规定可能产生的好处。一任署长

称赞的规定及相应的实施工作会遭到下任署长的禁止。这就造成了这个机构不同时期之行为的差异。

戴维·P·麦卡弗里一直在对职业安全健康署的历史进行跟踪研究，目的在于弄清最能解释该机构行为的因素——产业界的控制、利益集团的压力或机构本身的需求。麦卡弗里微妙的分析当然值得仔细研究，但其发现的情况在总体上证明利益集团的压力和领导人的不断更换可以解释职业安全健康署的大部分行为。过去，劳工组织是职业安全健康署面对的最为活跃的利益集团，因为劳工组织在促使建立该署方面发挥了重要作用。劳工组织走出的这第一步使其能够影响职业安全健康署最初的决定，如为了限制炼焦炉污染和各种危险化学物质（如聚乙烯氯化物）之使用而制定的近乎苛刻的标准。然而，随着对职业安全健康署越来越了解，产业界增强了其影响力。结果，产业界认为过于严格的那些老规定变得比较松动了，职业安全健康署在提出新规定时也变得犹豫不决，不愿不加仔细分析地匆忙行动。

利益集团的压力为职业安全健康署的工作设置了一个（不断变化的）限度，但在这个限度之内，该机构的人员能够根据专业标准确定他们的任务（请看第四章）。正如史蒂文·凯尔曼所发现的："职业安全健康署的官员们在该机构安全和健康专家的观点和该机构的组织目标的基础上形成了他们保护安全和健康的意识，而解释该机构在有关规定上所作决定的最重要的因素便是这种意识。"最能说明上述专业标准的例子便是该机构官员所作出的这样一个决定：减少就地改装机器而产生噪声之害的办法主要是减少工人在工作地点所呆的时间，而不是为了省钱而要求工人佩戴耳塞。

多数人政治机构

多数人政治促成了反托拉斯司的成立，并使该机构获得了一种不存在任何重要利益集团的工作环境。它的积极或懒散的态度

几乎完全取决于其领导人的个性及其获得的总统的支持。《谢尔曼法》涉及范畴很宽，条文含义非常模糊，这就使反托拉斯司能够采取一些不会促使敌对利益集团形成的方式去工作。该机构极力避免与整个产业界相对抗，以防止出现一个决意击败它的利益集团。它总采取一种就事论事的方法去听取一个企业关于其竞争对手有非法行为的指控并采取对应的措施。一个公司在某一件事上是原告，而在另一件事上就可能变成被告；被告也同样可以变成原告。有时，一个面临反托拉斯起诉的公司会设法利用政治影响阻止案件的审理（例如，1971 年国际电话电报公司就曾主动提出向尼克松政府提供一笔竞选资金，以便让尼克松政府阻止对该公司进行反托拉斯起诉）。但是，一个单枪匹马地行动的公司比一个大型联合集团对一个公共机构自主权利的威胁要小得多。就国际电话电报公司的案子而言，尚未发现反托拉斯司的工作有不妥的地方。

当一个在多数人政治环境中成立的公共机构的行为促使形成了一个敌对的利益集团时，会出现什么样的情况呢？联邦贸易委员会的情形可以说明这个问题。联邦贸易委员会被赋予的实施反托拉斯法的职责与反托拉斯司的职责非常相似，而它在其历史上大部分时间里也总是按照反托拉斯司那种就事论事地处理一个公司的指控的方法去行事。但到了 70 年代，根据国会的明确授权，它开始颁布针对整个产业界行为的规定。最终未能实施的《殡葬品制造业行为规则》要求将葬礼的每一项费用（棺材、棺椁、葬礼承办费，等等）单独标价（作为一种传统，过去所有费用都隐含在一次性支付的棺材费中），另一项未能实施的规定《旧汽车经营规定》则要求经营者对每一辆拟卖的汽车进行详细查验并将查验结果标在车窗上。贸易委员会建议颁布的这些规定激怒了葬礼承办人和旧汽车经营者。国会议员很快查明了各自所在选区葬礼承办人和旧汽车经营者的人数以及这些人与他们之间的密切关系。联邦贸易委员会突然间激活了几个对立的庞大的利益集团，这

些利益集团成功地敦促国会迫使贸易委员会改变了原来的主张。

反控制措施

现实中自有摆脱观念影响的渠道。一旦众多政治观察家确认政府机构受到私人利益集团的控制，政治制度就会随之变化，从而为这种控制设置障碍。产生这种情况有好几个方面的原因。

政治组织的低费用

吸引和引导那些不把个人利益寄托在公共政策上的人的注意力始终是一件困难的事情。当一项计划的投资或收益人均额度低的时候，大多数人（与此计划有关但也许并不知道这一点）可能觉得介入政治的负担要比这种介入可能带来的收获大得多，并且认为他们个人对这类工作的任何贡献均不能决定它是否能够获得成功。简而言之，公众要么对自己与一项公共政策之间的关系毫无了解，要么就跟在别人后面“随波逐流”。

技术上的进步为邮购筹资创造的条件以及愿意为自己喜欢的事业捐资的大型基金组织的出现降低了组建一个政治组织的费用，而这样一个组织可以成为一个企业政治机构的保护者。向仔细选择的公众意见征求处邮寄具有感染力的呼吁信(“保护鲸鱼!”“拥有武器权必须得到维护!”）就可以促成一个“组织”的建立。当然,这并不是一个由一批成员聚在一起协调行动的常设组织,而是一个由大批追随者捐资支持的为数不多的几位领导人组成的组织。除了这些捐资之外，还有一些由支持这项事业的基金会提供的资金（传统上，这些基金会大多数持自由主义观点，但如今越来越多的基金会转而支持保守主义事业)。1970～1987 年,各基金会向自由派公共利益法律事务所提供了约 1 亿美元资金，其中福特基金会一家就提供了约2100万美元。有时这些团体还利用向

“成员”(实际上就是顾客)提供有偿服务的形式筹集额外资金。比如,代表退休人员的组织利用邮购的方式出售保险和卫生用品。这些资金——不管它来自何处——可以满足聘用宣传人员、律师和研究人员。

这种情况产生的结果可以在环境保护局的工作中看到。承担减少大气和水污染所需费用的各产业并没有进行游说的天地。一位担心污染问题的普通人也许不具备加入一个可能代表他向环保局开展游说活动的组织的原动力,但类似环境保护基金会这样的团体完全可以表示它将代表许多这样的普通人说话。这并不是说政治资源的分配已在所有相关利益集团中实现了公平化,而只是说如今很难找到一个能在一种纯粹的保护与被保护的关系中与一个独一无二的相关集团打交道。

当然,并不是所有的政府政策都鼓励邮购筹资或能调动基金组织的积极性。要想写出一封关于联邦海运委员会的工作并能感动成千上万的人给一个保护人权的组织邮寄 25 美元支票的信,那将是非常困难的。“降低胶合板运费”不可能像“救救小海豚”这样的口号具有感染力。

参政权利的再分配

20 世纪中叶,美国政治发生了明显变化:在经济资源没有进行均等再分配的情况下出现了政治资源的再分配。参与政府事务的权利得到了更广泛的分配,因为走进整个体制的人口有了成倍的增长,而特权集团独占的人口大大减少了。这倒不是说改变政府的政策变得容易了,所谓人口多了只是指更多的人获得了发言权,而结果有时只是空想计划,而不是现实决定。

其实这种变化是蓄意造成的——那些政治精英认为过去参政权利受到了过份的限制。这些人——国会议员及其助手、记者及编辑、教授和社会活动家——形成了这样的看法:政府远远没有达到多元化,它非常容易受到利益集团,尤其是工商集团的控制。

这种看法不全对，但有一定的道理。在这种看法的影响下，新工作计划的内容和实施程序的确定就会本着防止控制的指导思想，而旧的程序也尽可能修改，以达到同样的目的。

许多新建立的管理机构，如环境保护局和职业安全健康署，只设了一名领导人，而没有设立一个多成员的委员会。这样做的目的是增强这些机构抵御工商界压力的能力。既然不设委员会，就不存在让机构的监管人代表有关利益集团的机会或理由。而机构唯一的领导人的任务则是做决策，而不是代表某人，这就限定了他的职责。

《竞选资助法》严格规定，在任何联邦选举中，个人向竞选人捐助资金额不得超过1000美元，每个政治行动委员会则不得超过5000美元。理论上，这样可以阻止贪婪的利益集团收买政界人物采取某种对这些利益集团有利的方式控制一个机构。同时，国会权力分散到人的特点也减少了任何议员（无论是否被收买了）随心所欲地对某一机构施加影响的机会。这种分散化造成了各种小委员会同时管理一个机构的状况，并且增加了这样一种可能性：负责监管一个机构的几个委员会对于该机构应该如何开展工作各持己见。

例如，食品和药物管理局就曾受到参众两院议员——埃斯蒂斯·基福弗、盖洛德·纳尔逊、爱德华·M·肯尼迪、劳伦斯·方丹、保罗·罗杰斯等——的近乎无休止的调查，因为这些议员对食品和药物管理局同意某些新药上市持批评态度。该局有一任局长曾在这种批评声浪的压力下诉苦道：国会议员中似乎从未有人关心这个机构是否会走向反面——不及时批准一种应该投入使用的新药上市。环境保护局也面临政界猛烈的批评。假如它不批准一种杀虫剂投入使用，代表农民的国会委员会就会攻击它；假如它批准了，其它代表环境保护者的委员会就会攻击它。监护集团几乎总能找到一个富有同情心的国会议员替他们办事。

通向法院的入口也增加了。根据有关法律和法院判决，比过

去多得多的利益集团获得了起诉的权利。国会已经授予私营集团就许多政府过去可以免受起诉的问题起诉政府的权利，而起诉人中有些可能与起诉结果并不存在任何直接和密切关系。如今，代表大批当事人进行集体起诉也更容易了。另外，在许多案子中，假如被起诉的政府机构在法庭上败诉，那它就必须支付私人起诉的费用。由于发生了这些变化，我们可以想象，环境保护局作出的任何决定都可能面临法庭上的挑战。

这些旨在减少特权、扩大竞争的努力已给所有联邦机构（那些最缺生气的机构除外）的工作带来了一定程度的可争论性，而这种可争论性在 30 或 40 年代是不可想象的。当然，无论哪种变化也不能确保一个企业集团能够击败一个政府机构，但这些变化促使形成了一种环境，在这种环境中，一个政府机构仅仅接收一方面的信息和影响的状况将越来越不可能存在。

观　　点

我们已在第四章中看到了众多关于观点——专业标准——如何影响公共机构工作方式的例子。对此持怀疑态度的人也许认为，决定公共机构专业人员工作的并不是他们的观点，而是他们想在离开政府之后到他们当初管辖的公司中找一份高薪工作的愿望。如果法律事务所聘用政府律师，医药公司聘用政府科技人员，那么这些律师和科技工作者难道不会为了自己退出政府之后重找工作而确定自己的工作方式吗？

他们可能会这样做，但有两点必须记住：首先，一些专业人员并不想到私营企业去工作，因为他们对公共人员物质和非物质待遇的满意程度可能等同于甚至超过对私营企业人员待遇的满意程度。我们并不知道以上描述符合多少人的实际情况，但它肯定符合一部分人的实际情况，因为许多专业人员事实上一辈子都在政府中任职。其次，政府人员能否讨得私营企业雇主的好感并不一定取决于其工作是否有利于工商界，而取决于他能否显示出才

华和能力。一位为联邦贸易委员会或反托拉斯司工作的律师是否有才华和能力取决于他能否积极而成功地执法。假如一个法律事务所希望雇用一位通晓反托拉斯法的政府律师，那它肯定不会雇用一个输掉与该事务所的某个委托人的官司的律师，而会雇用一个赢得这样一场官司的律师。威廉·拉克肖尔斯曾是一位重视环境问题的环保局局长。在他离开政府之后，他的法律事务所成了一家担心环保局规定的塑料制造商的法律代理。拉克肖尔斯受到聘用是因为他有能力，而不是因为他支持或反对工商界。关键的问题是，政府雇员对工商界的价值是在于他“知道如何幕后策划”并“给我们指点迷津”，还是在于此人“懂得法律”并“能打赢官司”。一种工作的专业性越强，申请职位的人就越需要凭其技能——而不是关系网——受到聘用。

田纳西河流域管理局的专业电力工程师所采取的工作方法减轻了对该机构规划职能持批评态度的保守人士的担忧，这是因为他们希望高效率地发电，而不是因为他们想讨好农业局。另外，我们从民航委员会的情况中看到，尽管民航委员会在一种有利于保护政治的环境中工作，但专业人员确定工作任务的方法直接损害了工商利益集团的利益。

民航委员会的经济学家是政府内部呼吁放开对加入民航业竞争价格和条件限制的首批群体之一。一个五人工作小组于 1957 年发表的一份报告说：“对于加入和退出竞争的保护性限制以及联邦航空法有关公共事业价格的规定不符合商业空运成本与需求结构的特征。”民航委员会的经济学家得出这样的结论（后来又被其他人的研究所进一步证实）表明他们的立场与学术界的同行完全一致，而与航空业人士明确表达的主张相反。马撒·德西克和保罗·夸克在他们对反限制政治进行的权威性研究中证明，民航委员会中许多经济学家始终持上述看法（“持异议者”），有些则改变了他们的看法（“改变信仰者”），另外还有不少新被聘用的（加入该机构之前就已经相信上述观点的“新来者”）。工作人员中

各种观点交织在一起，这种状况引起了委员会领导人和国会议员的关注。反限制的努力直到许多其他角色——两位总统、其它一些联邦机构以及好几位参议员和众议员——登台之后才获得成果，但最初的重要步骤是民航委员会人员自己采取的，他们的表现似乎表明其机构与民航业之间并不存在保护与被保护的关系。

从民航委员会的情况来看，其它类似机构的类似专业人员在什么样的环境下才会采取同样的做法？既然工作人员能在民航委员会发起反限制运动，那么州际商业委员会的工作人员为什么没有这样做呢？简单的回答是：我们不知道。德西克和夸克对此作了一些推测。民航委员会是一个人才济济的机构，它比州际商业委员会拥有更多的专业工作人员。民航委员会主席利用其人员的力量鼓励反限制的经济学家；而在州际商业委员会中，这种力量并不存在，即使存在也得不到利用。另外，两个机构人员面临的工作也不一样。民航委员会的人员每年不需要处理太多有关价格的问题，而州际商业委员会的人员（与联邦海运委员会的人员一样）必须处理源源不断的来自铁路和公路运输公司的材料（州际委员会每年接收5000多份申请项目的报告）。

更广范围的政治观点也会影响政府机构工作的环境。过去，一个政府机构的日常活动不会引起传播媒界的兴趣，除非发生的某一具有新闻价值的丑闻或出现关于一个机构给偏远地区拨款的消息。对政府持更为逆反态度的新一代记者的出现已多多少少改变了过去的状况。如今，“揭短者”更易引起新闻记者的注意。国会议员及其周围的工作人员曾经认为应该对加入某一产业的价格和条件进行限制；但现在有许多人转而认为，只要存在竞争，那么价格就应该由市场确定。工作场所造成事故和疾病的危险是工作人员始终担心的问题。如今，这种危险也是政府关心的问题。过去，制造商只是在由于疏忽而造成事故的情况下才对产品的副作用负责；而现在，许多企业在没有疏忽行为的情况下也照样要负责任。这种新的政治和文化环境已经改变了政府机构工作人员必

须面对的各种力量的平衡。

结　论

政府机构并不是台球，它不会被势力和利益集团影响的冲力推近或推远。如果政府机构人员能够自己选择行动的方式，那么他们的选择将会反映出影响他们行为的各种激励因素：有些反映了应付工作任务的无奈；有些则反映了与自己一起工作的同事和不一起工作的专业同行的希望；还有一些则反映了他们自己的观点。

也有一些会反映出委托人——即那些受到某一机构工作特殊影响的个人或群体——的需要。利益集团对政府机构的影响至少取决于 4 个因素：立法机关希望这种影响的程度；政府机构拥有的自主权的大小；政府机构所处环境中各种利益集团的分布格局；期望的行为与当事人面对的刺激因素之间的关系。

如果国会希望某一机构照顾某一利益集团的需求，它往往会将这种希望明确表达出来。如果国会在这方面无所谓，或者国会中有些人希望帮助某一利益集团，有些则不希望这样做，那么有关政府机构就会获得许多自主权并利用这种自主权（往往不引人注意地）避免陷入麻烦。一个机构如何利用这种自主权将取决于其政策的投资和收益的分配是否为了创造一种包含委托人、企业、利益集团或不包含任何人或群体的环境。委托人给予的报酬会使政府机构的行为服务于委托人本身或服务于其竞争对手，而这取决于委托人给予的报酬是否能够被专业标准融合。当一名律师工作的效果仅仅是使委托人满意或失望的时候，那他的行为就会具有其特定的方式；而当他的工作必须首先让法官或陪审团满意的时候，那他的行为就会具有另一种完全不同的方式。

第六章

文　化

多年来，美国国务院一直雇用外国人在美国驻世界各国的大使馆中从事大量的服务性工作。这些外国人充任司机、话务员、信使、房屋管理人、接待员等。这就意味着美国驻莫斯科大使馆有几百名雇员即使不是受雇于克格勃，也是处于克格勃的控制之中。例如，曾经给大使开车的司机就是一位苏联特工。你可能会认为，让这么多敌国的情报官员在一个最敏感的外交使团中工作，且与其主要官员这么接近，国务院肯定会感到惊恐不安。而事实并非如此。当华盛顿有人试图让美国公民接替苏联人在美国使馆的工作时，国务院却拼命反对，声称苏联人所提供的服务是难得的，也是美国人不能或不愿承担的（一位美国官员曾经说过，他要依靠自己的司机——一名克格勃特工——帮助他在莫斯科的街头巷尾辨认方向，并为他从莫斯科芭蕾舞剧院购票）。另外，如果美国人被迫承担起苏联人曾为他们承担的工作，使馆内的士气就会受到很大的影响。正当这个问题处于关键时刻之际，为了报复联邦调查局在纽约逮捕一位苏联间谍，苏联政府将苏联公民全部撤出了美国大使馆。

美国在莫斯科建造新使馆时，雇用了几家苏联公司负责大量的营建工作。直到80年代中期使馆建筑几乎全部完工的时候，美方才了解到，该使馆的构造非常有助于苏联人收集情报。它的设计图纸和建筑工艺方案事先都曾得到美国国务院营建办公室的认可。但直到大楼即将交付使用时，美方检查人员才发现这座新建

筑与原设计之间的差异。

这一莫斯科插曲并不是一个孤立的事件。多年来，美国陆续发现了许多苏联渗入美驻外使馆的证据。通常在无意之中便能发现隐藏着的窃听装置。派往国外调查情况的检查小组常常带回关于使馆防卫措施不力的报告。报警系统不健全，门卫盘查不严，对来访者的行动监视不周密。

在国务院外部，各种顾问组织在整个80年代一直不断地施加压力，试图使国务院改善大使馆的安全状况，但是收获甚微。当一位被派至莫斯科使馆的海军陆战队哨兵承认他曾与在那儿工作的一位苏联女人有过浪漫关系时，事情最终发展到了严重的地步。几乎可以肯定，这个女人是一位克格勃特工。尽管在6个月前曾得到有关另外一起类似事件的报告，国务院并未采取任何行动。后来，那位海军陆战队队员被判有间谍罪。总审计局在调查此案时发现，国务院中负责调查违反安全法规行为的部门管理不善，忙于应付，不与其它机构保持联系，也不向外交官提供正规的反情报培训。

凡是有头脑的读者都会认为，这些过失是由美国政府内部的不良影响造成的。但有关这一点并没有任何证据。相反，已经发生的事情是由一种根本不重视安全保密的组织文化所致。国务院既然不重视安全保密，就不致力于这项任务，也不奖励致力于该项工作的人。

组 织 文 化

每一个组织都有自己的文化，也就是说，有一个特有的、一贯地对待其中心任务和人与人之间关系的思维方式。一个组织如同个性对于一个人一样。正像人类文化一样，这种文化也是由上一代人传给下一代的。即使有什么变化，这种变化也是缓慢的。

在工商界，“公司文化”是一个热门话题。畅销书中充满了关于国际商业机器公司（IBM）或惠普公司（HP）如何重视集体协作、精益求精、在竞争中胜过那些思维僵化缺少协作精神的对手的描述。一些专家学者一直在研究这一重大问题，并已开始赋予组织文化一些有争议的（通常也是极为抽象的）定义，寻找更能准确地描述这一概念的词句。这一概念至少半个世纪之前就已提出来了，但现在仍很流行。1938 年，切斯特·巴纳德曾撰文讨论组织中的“道德因素”和领导阶层中的“道德因素”。谈及道德，他并不仅仅是指遵守法律或规章，而是指“反复灌输对待该机构的看法、基本态度及忠诚程度的过程……这将使个人利益……服从公司的整体利益”。20 年后，菲利普·塞尔兹尼克把“组织特征”的产生比作一个人的性格构成：一个具有活力的组织不仅仅是一个相互协作的技术体制（正如一个人也不单纯是一个能够消化食物、知冷知热的机体一样），而且还是一个始终“充满价值观念”并且能够显示出一种“非凡能力”（或许是极为无能！）的机构。当一个组织不仅能够回答“我们应该做些什么”而且还能回答“我们应该成为什么样的人”的问题时，它就具备了一种与众不同的能力或使命感。

把体制看作一种文化确实是有些困难。其错误观点之一认为，一个组织只有一种文化；其实有许多组织，或者说大多数组织，集几种通常自相矛盾的文化于一身。美国海军内部的文化差别就很大，这完全取决于你是被派上潜艇、航空母舰还是战列舰。其错误观点之二则对文化——即对组织内部人员的主观情况——如此重视，以致于忽视了机构内部协作的客观条件。在促使人们关注我们现在所说的文化方面最有名的一项研究（在西部电器公司的工厂里就集体规范决定工人工作成果这一问题进行的众所周知的调查）严重地夸大了观念的作用，低估了报酬、监督管理及主要的经济条件的影响。其第三个问题是，研究组织文化的理论家们一直没有对有关文化的假说作出解释，未能进行精密的验证。以

致于许多评论家争论说，文化与那些将缺少主见的新闻作家的预感和直觉美化为学识的毫无说服力的词句别无二致。

上述最后一点评论虽然有某些道理，但却犯了根本性错误。组织文化被公认为一种模糊的概念，但是它同民族文化和人的个性这样的概念一样具有实质性内容。我们知道，要解释清楚意大利人与德国人或性格内向者与性格外向者之间的细微差别确实不容易，可是我们毫不怀疑这两者之间存在着许多差异。让我们一起回忆一下第一章中列举的几个例子：德国军队、卡费高中和得克萨斯州的监狱与远不如它们成功的对手的不同之处并不在于他们付给工作人员的报酬高，而在于其设法合理地确定了自己的中心任务，并引导其成员与之同舟共济。这样他们就创造了一种适合于迎接严峻环境挑战的组织文化，激发了工作人员认真对待这种文化的积极性。

人的个性是由其本身具有的使其对相同刺激因素作出与众不同之反应的那些持久不变的特性构成的。面对别人的侵犯时，我们当中有一些人退却了，有些人奋起反击，还有一些人则吓得不知所措。面对能赚钱但需冒风险的机会，我们有些人会抓住它，有些会不予理睬，还有一些人会为之苦恼不已。组织文化则是由协调运转机制所具有的使其对相同的刺激因素做出与众不同之反应的那些已经形成的且持久不变的特性构成的。面对环境条件的变化，一些组织坚持传统的运转方式，另一些组织则会采用新的运转方式。受到批评时，一些机构会采取回避的态度，而另一些组织则会进行一次彻底的自我检查。

正如每个人都有自己的个性一样，每一个组织都具有一种或多种文化。一个组织内部文化的产生，部分是由前三章中所谈到的那些因素造成的。因此，我们可以作如下概括：人员的事先安排、组织具备的技术和组织必须妥善应付的环境要求，赋予了该组织一种独特地看待和处理世事的作风。当一个组织的定期目标不是十分明确时，情况尤为如此。当这些因素使不同的人（更可

能是不同的下属单位）对核心任务产生了不同的解释时（情况往往如此），该组织就会有几种不同的文化。然而，有时一个组织内部的所有成员或大多数成员对本组织的中心任务及完成方式持有一致意见，在这种情况下该组织就只有一种单一的文化。

再看国务院

国务院的核心任务一直被确定为保持对外关系和回复公文（参见第三章）。这个定义导致了一种重视外交的组织文化的产生。对于一位外交官来说，外交就意味着交流，交流就要开放。这样看来，安全就成了开放的大敌。你也许会同意外交与安全之间事实上并不矛盾这种说法；甚至会表明这样一种观点：有效的外交需要良好的安全防卫手段。可是许多外交官却认为，一座安全的使馆似乎是对外封闭的，不但没有吸引力，而且令人生畏。安全意味着寡言少语，外交则意味着畅所欲言，只是措辞要有分寸。安全还意味着与外国人保持一定的距离；外交则意味着采取包括雇用外国人在内的各种方法逐渐增加对他们的了解。一些外交官不愿费心为自己的观点辩解；他们嘴上说要注意安全，实际上却把构成整个安全体系的人员、技术装置及组织程序视为常常提出荒唐要求的累赘。

在这样一种文化环境里，可以肯定，安全事务专家不会得到很快的晋升（尤其是当他们在与外交官竞争时）；在为争取获得所需资源的斗争中，安全事务也不能获胜。国务院内所发生的一切正是如此。负责安全事务的人员及部门处于从属地位，在预算和人事方面没有独立权，只能被动地等待新的资源。在外部势力的强大压力下，几年来国务院改善了其安全机制，雇用了更多的安全事务专业人员，但从未表现出热情。每一个调查过这一问题的外部委员会都断定言说，国务院故意拖拖拉拉。

尽管职业外交官在国务院全部雇员中只占一小部分，但是他

们却控制了国务院的文化。由职业外交官构成的这支精英队伍起源于《1924 年罗杰斯法》。这项法律确定了一个“半独立于”其主管机构国务院及整个文官体系的职业外交系统。在 1980 年对这项法律进行修改之前，外交部主要由多面手而不是专家组成，他们参与政治报告及谈判工作。工作人员的派遣轮换制，保证这些人不会成为单面手；他们的晋升要以其所写的报告为依据，从而确保他们不会成为单纯的行政管理人员。

在公司及许多政府机构中，人员晋升的依据是其将专业知识与行政技能相结合的能力。外交部成立时，人们抱有各种希望。现在的情况与其初建时期的经历相比尽管已有很大的变化，它仍表现出了对专业化及行政管理的轻蔑态度。外交官自己所处的环境又进一步强化了这种态度；同时，这种态度也有利于外交官应付自己的处境：各种信息蜂拥而至，他们不得不独立处理这些信息。

外交官对“外交手法”“高度重视”。“外交手法”意味着“思维敏捷、善于谈判、有很高的文化修养、对人彬彬有礼”。也就是说要小心翼翼，语言或行为绝对不能粗俗无礼，要有集体观念。一些人辩解说，这些是外交官所属社会阶层具有的特点，或是仿效欧洲外交官作风的结果。这种说法也许有些道理，不过我认为理由并不充分。假如将一位有理智的人（无论具有何种背景）置予这种工作环境中——环境要求、外交规范以及那些按照上述规范适应上述要求的刺激因素，我可以肯定地说，他的行为举止会同其他外交官别无二致。环境要求工作人员处理文件，组织文化要求由多面手而不是专家来处理文件。精于处理文件会得到奖赏，而精于其它事务——使馆安全为其一，一般行政管理为其二——则不会得到奖赏。国务卿乔治·舒尔茨曾试图通过让每位大使负责使馆安全来改变这种文化，但是效果有限。

由于每一个组织都有一种文化，因此每一个组织都不适合于完成不属于其文化范畴内的任务。在这一点上，国务院并不是唯一的例子。田纳西河流域管理局长期拥有（或许至今仍然拥有）一

种倾向于工程的文化，即重视高效发电，忽视环境保护。许多大学则拥有这样一种奖励教授从事研究而不是课堂教学的文化。在本章后半部分，我们将详细探讨组织文化的不足之处。但我们首先要重视其优点，这一点十分重要。当一个组织对一种明确的、通常是有意识地创造的文化引以为豪时，要意识到其优点是非常容易的。

组织使命

当一个组织拥有一种为其工作人员及管理人员共同享有并热烈拥护的文化时，我们说这个组织具有使命感[①]。使命感赋予这个组织的成员一种非常特殊的感觉，从而为招收新成员并使其适应社会的需要奠定了基础，也会促使管理官员尽量少使用其它刺激手段。正如我们将要在讨论遵从问题的那一章里看到的那样，在一些组织里（就像许多政府部门的情形那样），工作人员的实际工资不能直接取决于其为达到该机构的目标而做出的贡献的大小，因而，具有使命感成了领导人克服人员偷懒这个问题的主要途径。

精明能干的领导人是不会允许其组织的文化在主观倾向、专业标准、利益集团的压力或环境要求的影响下形成的。这样的领导人会尽力通过精心计划来改变那种文化，以便造成一种不仅为人们广泛享有，而且为人们热烈拥护的文化——简而言之，即使命感。

没有一位组织领导人认为创造一种使命感是件易事，政府机构领导人感到尤为困难。当一个组织的目标模糊不清时，简明扼要地向其工作人员说明他们应做的事情确非易事。因此，任务只

① “使命”有时被官僚们用来指其所在机构的主要目标。我在这里使用这个词是以一种略有不同的方式来指菲利普·塞尔尼兹克称做“卓越的才能”或莫顿·哈尔普林称做“精髓”的东西。其他几位学者也曾用过这个术语：乔纳森·本多、杰里·马修、罗伯特·F·杜兰特和马撒·德里克。

能采取领导人对之控制有限的方法来确定，结果，工作人员所接受的关于任务的定义可能不是领导人所需要的。由于政府机构通常具有不止一个目标，因而要完成的任务也不限于一种，这样，他们就会面临许多种具有竞争性的文化，而要把这些文化融入一种为大家共有的使命感则是十分困难的。由于政府机构领导人在法律和政治方面受到各种各样的束缚，他们通常无法把其自身的使命感强加于其名义上领导着的机构。由于在一个机构的初建时间培养一种使命感是很容易的事情，大多数领导人接管一个历史悠久的机构后往往很难对该机构的文化产生影响，更不用说将文化转变为一种强烈、统一的使命感了。

但是，有时一个组织的目标尽管不明确，并受到个人主观倾向、利益集团的压力及环境要求的影响，它还是能够具备一种使命感。这种情况通常发生在这个组织的初建时期，这是由其创建者设计或解释的一段经历。在此期间，创建者将他的意志强加于第一代工作人员身上，因此对后来几代工作人员也产生了深远的影响。[①] 约翰·R·金伯利借用生态学中的术语将此称为“留下印记”的过程。当创建者具有很强的个性且能令人信服地向人们展现该组织的前景时，这种印记最深，也最为持久。

赫伯特·考夫曼曾权威性地记述了林业局为控制其远在各地的人员的活动而采用的多种方法。现存的管理技巧中，再没有比吉福德·平肖所创造的招聘和培训林务员的办法更了不起了。

平肖于1898年开始**统帅**（语气缓和的字眼无法准确地表达意思）林业局时，他曾表示自己期望林业局不仅研究森林，还要培养人。他期望着林业局能够管理森林。他开始了一个培训森林管理人才的项目，所以到1905年，当他成功地从内政部夺得联邦所

① 一个组织初创时所处的历史时期具有的社会结构和流行的意识形态也能对其使命产生影响。在此我不想进行那种引人入胜但十分艰难的溯源。阿琴·L·斯廷奇库姆在一篇著名的文章中提出了这个问题，自那以来我一直是在自愿协作的前提下探讨这一问题。

有的森林时，他已做好把拥护其观点的工作人员派往各处去管理那些广袤的土地的准备工作。

平肖从一开始就注意让他领导的林业局熟悉精英机构的做法。他对未来的新成员强调了在森林中生活的危险处境和艰难困苦以及遵守严格的行为准则和实行严密的等级管理的必要性。多年来，被此机构拒之门外的求职者远远多于其接纳的人（1940 年吸收了 18%）。头 3 年内，它招聘的人中有 15%打了退堂鼓。如今，就连林业学校的毕业生也要经过严格的在职培训，目的主要是将森林管理的实际技术与森林管理理论相结合。当护林员们走上工作岗位时，他们就会意识到自己已置身于 1905 年平肖创建的一个检查机构的严密注视之下。这项检查制度要求使用“直率、措辞强烈”的报告对该机构每位成员的工作进行全面而连续不断的评估。

初建时期的这些经验促成了一个以林务员为骨干的组织的形成。这些林务员对保罗·J·卡尔哈尼所说的“先进的森林管理”——为了许多不同用户的利益而对国家森林实行的专业性的、不受任何党派控制的专业化管理——深信不疑。此时此刻这一点对我们来说当然是显而易见的，但请仔细想一想，如果一个组织初建时期的经历与现在不同，那么这个羽毛未丰的机构将会发展成什么样子。一个由于工作人员独自在外执行任务而管理松散的组织可能会做出这样的决定：其任务要讨得当地占支配地位、政治上有影响的任何集团的欢心。博伊西的环境要求，可能会致使林务员完全服从采矿业的利益，而在波特兰要完全服从木材加工业的利益，在圣巴巴拉则要完全服从大自然爱好者的利益。事情发生了某种变化，平肖则是这种变化的推动者。

J·埃德加·胡佛对刚建立的联邦调查局有着同样的影响，他所采用的方法与平肖在林业局的做法大同小异。司法部所属的老调查局由于竭力煽动红色恐怖、指挥驱逐外侨出境及暗中监视哈定政府的政敌而声名狼藉。在红色恐怖年代，胡佛作为司法部长

A·米歇尔·帕默的得力助手曾是这段早期历史的一部分。任何一位软弱的人都可能会被最终突然降临在老调查局身上的非难所压倒，或者会继续那种已使其腐败堕落了的政治运动。但是，胡佛吸取了其经历的教训。当他于1924年从司法部长哈伦·菲斯克·斯通手中接过联邦调查局局长任命状的时候，他决心不让新调查局重犯老调查局过去所犯的错误。

老特工人员被清理出去了。在补充人员的选择过程中，党派因素不在考虑之列，因而减弱了反激进主义的浪潮。新命名的联邦调查局将把其使命限制在收集潜在的违反联邦法律的事实这一范围内。政策宣传者的角色至少在形式上放弃了，在正常的文官制度之外还建立了一套独立的人事制度，它在雇佣、解聘以及晋升或降级方面赋予胡佛几乎无限的权力。同时还创办了一所培训学校，以及一个监察机构，以检查特工人员工作的详细情况。胡佛担任普通情报处（负责追踪激进分子的组织）负责人时开始精心设计的交叉索引档案系统现已扩大范围，将普通罪犯也包括在内。这样就开始了联邦调查局特工注重仪表的神话，有关衣着、修饰和行为的规定对特工人员提出了详细的要求。凡有腐败行为或滥用权力的人会立即受惩处。胡佛竭力给人们留下他对联邦调查局工作事必躬亲的印象（表面现象与真实情况相差不多）。“对于一名普通的联邦调查局特工来说，联邦调查局已成为其所属的一个大家庭、其所持的许多政治和社会价值观的源泉以及终身可依的‘兄弟会’”——斯坦福·J·昂加尔后来这么写道。

正如我们将会看到的那样，这种组织制度本身也付出了代价。在瞬息万变的政治环境中，甚至在1972年胡佛去世前，它就使胡佛采用的办法成了一种不利条件。但是在创建阶段，它对这个组织的新成员来说是一次难以忘怀的初始经历。胡佛对此毫不怀疑：一位联邦调查局特工的本职工作应该是以增强公民对联邦调查局的信心的方式与其交谈，为得到检察官的支持设立互见索引，并按照合法程序逮捕罪犯。

美国陆军工程兵部队是世界上最大的工程及建筑组织。正如穆罕默德·艾尔－索德指出的那样，陆军工程兵部队被普遍认为是联邦政府内最好的部门。这个组织设计并监督美国国内民用工程和美国及其它国家政府的军事工程的建设。为了便于管理其分散在外的企业，工程兵部队向美国本土、拉丁美洲、欧洲、非洲、中东和远东派去了代表。在不受总部严密监视的情况下，这些外派代表享有充分的自主权，但在每一位观察者的眼中，这些外派代表使当地的承包商在不超支、不出丑闻的情况下按照具体要求建设工程，这实在令人钦佩。正如我们将会在后面的章节中看到的，工程兵部队正式的人事管理机制本身无法解释这种令人羡慕的状况。

其实，成功的原因就在于工程兵部队的成员有着强烈的使命感，艾尔－索德称之为“职业规范”。这种规范可追溯到西尔韦纳斯·塞耶将工兵部队创建为美国陆军的工程精英部队之时。当时塞耶是美国西点军校的校长。塞耶曾就学于法国的综合工科学校。他模仿这个学校的形式，为工程教育设计了一套切实可行的课程。工程兵部队严格地以才能、功绩为尺度招募新成员和提升人员。

约翰·C·卡尔霍恩通过集中管理陆军建筑工程并使其系统化扩大了工程兵部队的影响。美国内战结束后，学院不只培训工程师，而且还培训军官。但是从西点军校毕业的高才生往往被分配到工程兵部队，从而巩固并扩大了其作为精英部队的地位。到1910年国会批准工程兵部队雇用大批的文职人员来管理日益扩大的工程时，作为工程兵部队的传统不可分割的一部分，高标准和诚实的原则已被普遍接受。因此，这个组织的人员尽管大多数是文职人员，但并没有失去由其军事创始人培养、发展起来的使命感。有关工程兵部队承担的传奇般的工程——华盛顿纪念碑、国会图书馆、巴拿马运河、五角大楼和曼哈顿工程——的传说增加了这种使命感。

如同林业局和联邦调查局一样，工程兵部队招募和培训新成

员主要着眼于保持使命感，并着力树立自己作为一个拥有特权、标准严格、任务艰巨的机构。一位可能会成为其一员的人会被告知，他可能会被派到世界上偏僻的地区工作，而且可能会在他刚刚舒适地安定下来时突然又被调往另一个遥远的新岗位上去。与此同时，工程兵部队强调它会照顾自己的雇员，尽力避免由于削减预算而裁员的事情发生，它会竭尽全力将已完成一项工程的实地代理人重新派往其它同样重要的工程去工作。

国有森林看守、联邦调查局特工、建筑工程师——按照政府的标准，这些都是非常吸引人、通常也是富有刺激性的工作。人们很容易认为“使命”其实只不过是“刺激”而已。而事实上远非如此。当需要完成的任务平淡无奇甚至索然无味时，一个组织仍可能具有一种强烈的使命感——也就是说，对该组织的中心任务，人们有着共同的认识和态度。社会保障总署的情况就是如此。

正如我们已经看到的，社会保障总署的工作再平常不过了：判断是否符合救济条件，决定救济金的数目并开写支票。可是，1935年社会保障体系建立时，它的几位主要领导人，尤其是阿瑟·J·阿尔特迈耶和约翰·G·怀南特极力争取并成功地赢得了在特殊情况下抛开公务员条例的正式规定行事的权利，以便他们能够雇用有突出才能的人为其服务。这些人通常拥有社会科学学历背景，并且愿意献身于一种统一的退休制度。该制度规定，作为一种权利，所有交纳退休基金者都可在免受家庭经济状况调查的情况下享受退休津贴。为了确保这一点，这些目标都明确写入了有关法律中。但是不难想象的是，一个组织可能会以完全不同的态度执行有关法律规定。创始人也许曾这么说过：“我们的工作是保护纳税人的利益和节省资金。因此，我们应对每一位要求获得退休金的人持怀疑态度，对其要求进行详细耐心的审查。而且，当国会考虑修改法律时，社会保障总署至多只能保持中立，也许还应找出要求增加津贴之申请的不合理之处。

社会保障总署的创始人创立了一个拥有马撒·德西克（同其他人一样）所说的“为委托人服务的思想”的组织。阿尔特迈耶和怀南特用了许多时间精心挑选基层机构人员，以确保这些人具备全心全意为委托人服务的精神。新成员招聘和培训计划不仅强调步骤，而且强调社会保障的“哲学”（其意即承诺为受益人服务）。

交给社会保障总署的是一项由法律详加规定，相对单纯的任务。社会保障总署的创始人既用不着解释这项任务，也不会碰到可能导致其它解释的环境因素。与联邦调查局的“委托人”所不同的是，社会保障总署的委托人所需要的正是该机构必须提供的服务。但那些创始人并不满足于单纯管理一个能高效地把要求转换为津贴的技术性机构；他们想把社会保障总署建成一个在很大程度上靠其工作人员在提供服务方面的奉献而运转的机构。

近半个世纪来，这种奉献一直非常令人满意。在官僚机构与在生活里一样，做好事决不会受到惩罚。国会对社会保障总署所取得的成就非常赞赏，但是（显而易见）对它取得成功的原因并不了解，所以又交给这个组织两项可能危及其使命感的任务——管理“补贴性保障收入”和“残废保险”两个项目。补贴性保障收入是联邦政府为穷人、盲人、老人和残疾人提供收入补贴的一项计划；残废保险则是在所得收入之外向伤残职工提供伤残抚恤金的一项计划。这两项计划所包含的工作与原来的退休金计划所包含的工作有着本质的区别。过去，凡是向社会保障基金纳税而且又到了一定年纪的人都会得到退休津贴。依据明确的国家标准，人人享受同等待遇。补贴性保障收入计划要求社会保障总署裁决哪些人生活贫困——即设计并进行家庭经济状况调查。残废保险计划则要求社会保障总署裁决哪些人因残废而无法工作——即对健康状况进行评估。

马撒·德西克对社会保障总署为完成这些任务所做出的努力做了深刻的描述。她向我们展示了这个组织被这两项任务弄得无

所适从的情况。多年来，社会保障总署依靠各州来裁定哪些人有残疾，从而巧妙地克服了这一困难。可是当国会和总统下令降低标准并停止向那些并非真正的残疾人发放补贴时，社会保障总署则不得不绕过州当局进行调查和评估。由此产生的结果便是一片混乱。补贴性保障收入计划要求建立一个规模庞大的计算机管理系统来判断补贴之“需求”；残废保险计划则要求将权利授予数以百计的行政法官，让他们倾听那些声称其补贴被不公平地中断了的人的申诉。为了管理这些计划，按照倾向于根据需求发放补贴的国家标准，依据复杂的法庭裁决和模棱两可的要求，社会保障总署被迫放弃了将补贴作为一种权利发放的承诺。它不仅在管理方面经历了一场恶梦，而且“在其威望、士气和自信心方面蒙受了不可估量的损失”。该机构的成员发现自己与曾一度支持自己的委托人有了冲突，与过去持不干涉态度的国会和法庭有了冲突，而且彼此之间也有了冲突。

文化的作用：一些普遍性结论

从社会保障总署的情况来看，拥有强烈的使命感的益处是显而易见的。依据全体国人认定的权利而为大家共有并普遍赞同的奉献态度减少了管理这个庞大的组织的难度。人们并不总需要别人告诉他该做些什么，他们知道该做些什么；更重要的是，他们愿意把事情办好。补贴性保障收入计划和残废保险计划引起的争论是对该组织的使命的严重冲击。下一章将详述有关文化所起的积极作用的其它一些例子。但是，要有所收益，就可能付出代价：首先，不属于该组织文化范畴的任务与属于该组织文化范畴的任务相比，投入的精力和财力要少一些；其次，由于一种文化的保护人会竭尽全力支配另一些文化的代理人，那些拥有两种或多种争夺优先地位的文化形式的组织会经历一些严重的冲突；再次，这些组织会拒绝接受那些看起来与其主要文化不相一致的新任务。

文化的形式越坚固、越单一——即文化越接近于使命感，这些结果就越明显。

有选择的侧重

国务院并不是拥有决定哪些任务是至关重要的组织文化的独一无二的例子。中央情报局曾拥有两种主要文化，每一种文化都自成体系。一种文化强调对其它国家的意图和能力进行情报分析，另一种则强调秘密收集情报和在国外进行秘密活动的重要性。“白”（分析）“黑”（秘密行动）两派曾有过激烈的竞争，而后者一直处于主导地位。因此某些任务被忽视了，反情报和管理叛逃者便是两个例子。

大体上说，反情报就是保卫自己的组织或国家，使之免遭敌方情报机关活动的侵害。完成这一任务的一条途径是努力识别和挫败敌方派遣间谍和双重间谍打入中央情报局的阴谋。反情报人员接受对一切持怀疑态度的训练。他们通常对一位声明自愿叛逃到美国或在为克格勃工作的同时为中央情报局效力的苏联情报官员的诚意表示怀疑；他们担心他实际上是一位探子或双重间谍。普通情报官则恰恰相反，他们会因招募苏联特工或引诱他们叛逃而受到奖赏。反情报官似乎总是在他们的同事期待他们给予肯定回答时给予否定回答。不夸大这种方向上的差异是很重要的。情报官常常需要很长时间才能断定他们要招募的人确有诚意而不是探子；而反情报官通常要判断自称叛逃者的人是否是真的叛逃者。不过每当出现冲突时，文化则会决定事情发展的结果。在中央情报局，情报与反情报相比一直占上风。

曾经有一段时期，反情报似乎占了上风，几乎每一位经历过这一阶段的人每每回忆起这段往事时都不无心酸。当时，詹姆斯·杰塞斯·安格尔顿是反情报处的处长。在仰慕他的人看来，安格尔顿是一位富有才智的人，他为了防止克格勃在中央情报局里安插间谍或双重间谍做出了大胆但最终并不成功的努力。而在持

批评态度的人看来，他是一个妄想狂，他偏执地认为有阴谋，其实这种阴谋根本就不存在。他提出的鲁莽而错误的指控使中央情报局无法招募真正从苏联叛逃的人，且毁了一些中央情报局情报官的生涯。安格尔顿及其反情报人员总是满腹疑虑地对叛逃者的诚意提出指控，他们反复表示害怕有苏联秘密特工打入了中央情报局。他们的这些举动几乎使中央情报局濒于疯狂的边缘。而情报官们极易相信每一位声称叛逃的人，这在安格尔顿看来简直是幼稚之举。同时他们还不愿意对他们认为已揭露的“秘密”表示怀疑。所有这些则使得安格尔顿濒于疯狂的边缘。1974 年，中央情报局当时的局长威廉·科尔比解除了安格尔顿的职务。

然而，就组织结构而言，即使在安格尔顿处于权力的巅峰时，反情报处也只是中央情报局的一个养子。他个人的影响对组织结构并不未起什么作用。他下台不仅是他个人的失败，而且是其组织之缺点造成的结果。他的反情报人员从未能支配中央情报局的组织文化；他们（是好是坏完全取决于你的看法）是这个组织内向多数派开战的游击战士。拉宾·温克斯教授注意到，由于反情报似乎总妨碍情报官去做他们想做的事情——收集秘密情报和招募叛逃者，因此它“一直是这个组织内部最易受责难的机构”。这位教授的看法是非常正确的。但是，无论其权力源于何处，解雇安格尔顿、遣散他的反情报人员进一步确认了中央情报局的整体力量并证明了主流文化的正确性。之后，科尔比立即给在外工作的人员下达了书面指示，鼓励他们招募苏联官员，而不要把他们全都看作别有用心者。

每一种文化都有误区，因此每一个组织都要为其拥有的文化付出一些代价。二十多年来——包括安格尔顿在职的那些年在内，古巴的情报机构成功地在中央情报局里安插了双重间谍以监视中央情报局在古巴的一举一动。

叛逃者管理工作也受到了同样的文化倾向的影响。譬如说，即使中央情报局的所有人都认为一个到美国大使馆寻求避难的克格

勃上校是真心诚意叛逃的，以往在美国重新安置叛逃者的具体做法也说明，在中央情报局的组织文化中这项任务不受重视。着手重新安置叛逃者通常意味着要为那些惶恐不安、性情急躁且爱提要求的人安排住房，办理驾驶执照和银行帐户，寻找就业机会等。用官僚政治的语言来说，做这些事情并不能帮助自己“立业”。简单地说，在一种强调精明和大胆行动的文化环境里，仅靠证明自己是一位有才能的临时保姆是无法快速晋升的。在这样的情况下，就不难想象，许多有才能的中央情报局官员可能会拒绝从事为叛逃者服务的工作，所以这项工作会受损失。我们知道，有一些叛逃者曾公开抱怨过。不幸的是，主流组织文化的中心任务——收集秘密情报——要求妥善进行叛逃者的管理工作，以吸引敌国情报机构的成员叛逃到美国来。总而言之，因为一种组织文化扭曲了组织的奖赏制度，那些置身于那种文化环境中的人就难以出色地完成自己的工作。

有关这方面的例子不胜枚举。在第五章中，我们已经看到电力工程师在田纳西河流域管理局创造了一种主流组织文化，结果田纳西河流域管理局的其它目标，如地区规划和环境保护，就蒙受了损失。美国华盛顿特区公共交通体系的情况也是如此。60 年代和 70 年代，即这个体系的初建时期，负责这项工作的机构（华盛顿首都区运输管理局，或称“地铁”）就以铁路运输的计划和管理为其中心任务和组织文化的源泉，并以此为依据确定了其组织结构。但在这个地区，该管理局仍然要提供公共汽车服务。管理公共汽车需要一种完全不同的文化，而管理局并没有创造出有利于那种文化发展的组织环境。结果公共汽车服务越来越差，该机构长期以来一直无法解决这个问题。公共汽车成了这个组织的养子。（譬如说，尽管公共汽车上的犯罪行为比地铁上的还要多，但是多年来，所有的安全人员都被派到列车上或地铁车站工作，而公共汽车或汽车站上则没有安全人员。）这里，同中央情报局中的叛逃者管理处一样，只有被赋予足够的组织自主权，各种不同的

自立文化才能发展并且得到其所需的资源。只有这样，各种不同的任务才能出色完成。

从对 1986 年 1 月 28 日“挑战者”号航天飞机爆炸、7 人丧生的事故调查中，我们可以看到一个有着强烈使命感的组织可能会落得悲剧性的结局。国家航空航天局里拥有一种工程文化，这种文化取得了如此之多的非凡成就，并且使其追随者为之如此着迷，以致很少有人对其价值产生过怀疑。正如调查这次事故的罗杰斯委员会所描述的，那是一次在勤勉而系统地艰苦工作和运用工程原理的基础上被确认“可行”的发射。工程师们在发射阿波罗登月舱和首架航天飞机方面的辉煌成就使航空航天局满腔热情地接受了一次又一次的挑战，但同时也渐渐地消耗了财力和人力，并使其开始忽视技术细节和精心操作。罗杰斯委员会后来写道：“航空航天局的态度反映了其成立以来所持的‘我们什么都能干’的观点。实际上这也可能是对的，然而，航空航天局后来认识到它并不是什么都能干，这自然使其乐观主义的态度经受了一次考验。”

有几位工程师对航天飞机运载装置的设计，尤其是两个燃料箱的联结部分，曾有一些重要的保留意见。他们担心这些接合处会在受重压的情况下或在极为寒冷的天气里分离——1986 年恰恰发生了，并且造成了毁灭性的后果。持上述意见的工程师之一罗杰·博伊斯乔利受雇于航空航天局的一位承包商莫顿·西奥科尔。他后来对罗杰斯委员会说他怯于表示自己的忧虑：

> 在飞行准备检查中，我个人就曾因为使用了“我感到”或“我认为”的字眼而受到惩罚，因为“我感到”和“我估计”都不能作为工程性论据陈述观点，而只能作为判断性的论据。……由于觉得这种陈述不恰当，我曾为之苦恼不已。正是由于这个原因，在没有一套完整、证据充分且可信的资料的情况下，无人会提出反对意见。

当然，工程师们并没有杀死机组人员。引发事故的因素有许多：及早进行发射的压力、预算削减造成的备件短缺、对质量检查员不明智的减少以及主管人员因为“直到最后一分钟没出任何差错”而做出的具有更大风险的决定。应该得到重视的警告没有受到重视，用于实施安全规则的组织检查和平衡未起作用。但是，人们或许能容忍这些起作用的因素，某种程度上是由于有着高度使命感的组织对其接受挑战、克服困难抱有信心。与传说不同的是，政府机构并不总是由反对派构成，有时政府机构里充满了随声附和的人。部门领导人所面临的挑战就是要在他们当中权衡得失，做出决定。

多重文化

许多政府机构拥有多种相互竞争的文化。一些机构能妥善处理这种竞争，而另一些则处理不当。正如塞尔尼兹克所说的那样，一位政府部门领导人的主要责任不仅是向其组织灌输价值观，而且是发现一条各种不同价值观（及拥有那些价值观的各种不同的文化）能够富有成效地共存的途径。

自从莫顿·H·哈尔普林写出《官僚政治与外交政策》一书以来，研究政府机构的人员已敏锐地注意到多重组织文化（哈尔普林称之为组织的基本要素）对军队的行为产生了怎样的影响。长期以来，美国空军表示飞行携带核武器的战斗机是其首要任务。二次大战为轰炸机飞行员带来了荣誉和权力；战争结束后，美国空军在文化上逐渐成为一个以轰炸机飞行员为主体的机构。轰炸机飞行员上升为军队内部地位最高的工作之一。这就意味着驾驶其它种类飞机——歼击机、运输机或地面支援战术飞机——的军官们发现他们并不在主流文化之列。阿瑟·T·哈德利发现，自空军创立到1982年，担任空军参谋长的没有一位是歼击机飞行员。从这一现象中不难领会其中的内涵。军事空运司令部则处于更为次要的地位。这是一个不仅要担负运输机（而不是轰炸机）的飞行

任务，而且要负责把陆军人员运送到遥远战场的军事组织。(在以后的章节里我们将谈到，各军种之间达成协议，陆军无权拥有自己的运送部队的飞机)。而为陆军提供“空中客运服务”在美国空军中并不是一项能获得很高奖赏的任务。

但是对美国空军主流文化的主要挑战并不来自歼击机或是运输机，而是来自导弹。我们将在以后的章节中看到，60 年代初空军并不急于拥有新型洲际弹道导弹。这些新发明的东西对轰炸机的至高无上的地位构成了威胁。公平地说，实际上没有人知道这些导弹是否有用。而且，正如哈尔普林所说：“呆在发射井里，当然比不上驾驶轰炸机飞上蓝天。”但是，空军做不了决定。文职官员决意要获取导弹，这样空军就面临着进退两难的境地：要么让陆军和海军拥有将来会成为世纪武器的导弹，以此为代价来保持主流文化；要么就调整主流文化，赶上时代的潮流。虽然有些勉强，空军还是顺应了时代的潮流。它转而接受了新的导弹技术(以及伴之而来的导弹文化)，并在现有洲际弹道导弹逐渐过时之际，热情倡议建造更为先进的洲际弹道导弹。但它坚持强调轰炸机的重要作用，同时不断地致力于制造更先进的轰炸机，开始是 B1，后来是 B1B，再后来则是隐形飞机。

美国海军至少有三种不同的组织文化，每一种都可用拥护这种文化的海军军官所穿的鞋子作为其象征。“黑鞋”海军是指由战列舰、巡洋舰和驱逐舰这些大型战舰组成的海军，主要用于保护海上航道和炮击敌方海岸。“褐色鞋”海军由航空母舰和舰载飞机构成。海军飞行员脚穿褐色鞋，就连航空母舰的舰长们一般也都当过飞行员。“毡布鞋”海军是潜水舰官兵的世界(他们脚穿布鞋，以减少噪音，从而抵御敌人监听系统)。第二次世界大战以来，航空母舰，或者说褐色鞋海军，一直是海军的主流文化，不过它不像战略轰炸力量在空军中的地位那么占优势。航空母舰的海军将官们在争取供给时通常能够获胜，但也并非每次都是如此；潜艇部队在国会及舆论界拥有颇具影响的外部盟友(海曼·里科弗海

军上将是核潜舰海军的创始人，生前始终是一位深受欢迎的政治英雄)。就连一度被用作学生们的水上博物馆的战列舰也由于里根政府的支持东山再起。与空军相比海军内部各种相互竞争的文化之间能够保持较好的平衡，这表明拥有多重文化这一问题毋需一种文化占另一种文化的上风即可得到妥善处理。

脚穿褐色、黑色与毡布鞋的军官之间难得的平衡或许是正常的，但缺乏完整性。至少海军要完成的另外两项任务——海上军事货物运输“海运”和扫雷——相对而言很少得到组织的支持。1987 年，当海军开始在波斯湾为油轮护航以保护他们免遭伊朗袭击时，使其感到十分尴尬的是，它发现自己没有一支强大的扫雷舰队为护航队扫除伊朗海军在航道上布下的小得可怜的老式水雷。统帅一艘扫雷舰并不像统帅一艘航空母舰或潜艇那样有助于个人的发展；因而，建造的扫雷艇寥寥无几也就不足为怪了。

一些政府部门一直有着如此强烈的部门使命感，以致于他们在处理相互竞争的文化群之间的紧张关系时比其他人做得更为出色。国家安全局是一个负责截取它国情报并尽力破译其密码的组织。该机构认为其本身就是一个杰出的情报机构。其目标明确，且已为大家充分理解；因此国家安全局内部不同职业群体之间存在的文化差异实质上并没有妨碍相互间的协作。在最坏的情况下，这些群体形成了一个威信等级制度，理论数学家和密码破译家位于最高层，紧接着是“计算机操作者”和语言工作者。身份地位的不同或许很重要，但正是因为目标具体且得到了充分的理解，他们对于目标的实现似乎构不成威胁。

同样，林业局也有着一种强烈的使命感，但是这种使命感比起国家安全局明确的目标所包含的内容要含糊得多。在由构成林业局主体的专业林务员填写的组织任务细目中，对其服务性任务的充分描述是达到森林的“用途多样化及持续稳产”。但是当对该组织中新的需要使其引进新的职业和专业群体时，目标含糊其词、

模棱两可就变得更重要了，甚至会造成组织的分裂。一片森林的产量是多少，这主要看你是在对生物学家还是在对经济学家说话；是在对工程师还是在对林务员讲话，其中差异很大。每一群体所得到的通俗且并不总是讨人喜欢的名字可以表明这些不同的观点。例如，牧场专家被认为是“牛仔”，建筑家是“庭园设计师”，自然资源保护者是“狂热的自然资源保护论者”，研究野生动物的生物学家是“动物迷”。

克里斯托弗·莱曼对林业局始终能够适应这么多种新文化的缘由做了番描述。工作人员被派到许多偏远的工作岗位上，这使得许多不同专业的专业人员不得不朝夕相伴，而不像这个组织其它地方或其它组织那样——专业一致的同行在一起共事。这就使得双方能够更多地互相宽容、互相尊重，而如果每一专业的人员局限在其独立的组织单位里，情况就大不相同了。林业局人员的一些任务（如测量土地）可以在独立于其他专业人员之任务的情况下完成；既然不需要相互密切协作，那么争夺支配地位的现象也就不常见了。而且这种组织传统常常使得其工作人员把他们与其组织看作是一个整体，他们对于这一点的重视程度不亚于甚至超过他们对与专业同行关系的重视程度。

但是这种相互适应的关系只是在某种程度上起着作用。莱曼同时还指出，专业特性的增强已经造成了不少损失。正如第四章中提到的那样，经济学家、工程师、自然资源保护者和护林人员争相把其对中心任务之内容的解释强加于该组织，结果致使工作人员对组织的忠诚程度有所下降。1981 年进行的一次调查表明，大部分工作人员认为士气低落，人与人之间关系也有所疏远。1983 年人员的流动率几乎是 70 年代的 2 倍。

拒绝接受新任务

联邦调查局从过去到现在一直有着很强的使命感。几十年来，该局强烈的使命感足以使它拒绝接受那些似乎对其中心文化构成

威胁的任务。因而，尽管集团犯罪和毒品走私都是违法行为，但是联邦调查局并没有参与有关的调查工作。即使调查局实际上像一些评论家所说的那样有帝国主义的特点，但它的管辖范围也是十分有限的。调查局避免参与这样的调查自然有一些原因。不过，按联邦调查局的文化标准来看，为了调查类似的案子而让联邦调查局特工人员采取相应行动则太冒险了，这是原因之一。

对一桩银行抢劫案或绑架案的调查是从原告的控告开始的：银行行长或被绑架者的亲属打电话给调查局请求帮助。不难确定：有人违反了法律。于是给此案立档，并派出特工人员同受害者和证人面谈。为了寻找线索，他们对所有有可能犯罪的人的档案进行了研究，与罪犯中的内线人物取得联系。一旦找到嫌疑犯，就会对他进行审讯。如果破了此案，就会把罪犯捉拿归案。当然能否做到这一点则通常要看联邦调查局特工人员有无能力进行富有成效的交谈，再加上运气及在实验室对物证的分析等诸多方面的因素。所有这些可以或者说已经按照有关逮捕、搜查和审讯以及特工的行为规定去做了。这些有关特工人员行为举止的规定要求特工人员的一举一动必须符合J·埃德加·胡佛一直设法树立的联邦调查局形象（即使命）——整洁雅观，光明正大，不受任何党派的影响。

然而要调查诸如毒品走私这样的需要各方证据加以确认的罪行就完全不同了。没有受害人提出指控，没有明显的犯罪事件可以调查。如果要确定某一犯罪行为的存在（更不要说确认某一罪犯的存在了），特工人员就必须参与非法交易（佯装成毒品的买主），或是打入犯罪集团（佯装成黑帮分子）。秘密工作不仅对特工人员来说具有风险，而且对调查局来说也具有风险——在从事秘密工作的同时，特工人员会违反法律，受贿或者做一些其它的事情，从而有可能使调查局陷入窘境，或引起人们对调查局的争议。

几十年来，调查局的文化使其许多主要官员对使用秘密手段

持反对态度。也正是由于这一原因（还有其它一些原因），他们反对调查与麻醉剂有关的案件。曾不时地损坏那些真正处理毒品案件的机构——开始是联邦麻醉剂管制局，后来变成了麻醉剂和危险药品管制局和毒品管制局——形象的许多丑闻进一步激发了调查局人员远离这些具有威胁的活动的愿望。调查局最终不得不接管缉毒的原因何在以及结果如何，这些问题将在后面的章节里详述。

许多年来，美国农业部一直负责承办“食品券”项目，以使低收入人凭证券购买价格极优惠的食物。那些相信“政府官僚就是帝国主义者”的人们可能会认为农业部会小心翼翼地保护其对快速发展的食品券项目的管理权。一旦他们了解到农业部事实上一直想摆脱该项目，他们一定会大吃一惊。

70年代初期，理查德·尼克松总统提交了一份要求将美国农业部负责食品券及其它项目的食品营养局转由卫生、教育和福利部（现在的卫生和公众服务部）的改组方案。他是经农业部部长同意并在其鼓励下才这么做的。农业部负责帮助农民种植庄稼并给予补贴。尽管这些看起来似乎有些矛盾，但至少他们受一种将他们作为农民的朋友、经营“粮食业”的组织文化的统筹管理。而食品券则是“福利事业”的一部分。农业部的几个主要部门都是同农民以及县农民组织打交道的；食品营养局却不得不同各州以及地方福利机构打交道。向农民提供的援助是以庄稼的价格为依据，用条理清楚的公式计算出来的；而对穷人提供救济则以人们判断是否“需要”为依据。研究过这项方案的马克·蒂珀斯发现农业部的代表认为食品营养局继续留在农业部会“逐渐妨碍农业部有效地处理其它所有项目的能力”。

农业部的一位高级发言人抱怨道，食品营养局“消耗了我办公室的资源——就管理而言，如审计人员、计算机分析员、金融分析员、食品分析员及部长的私人时间”。乍一看，这种解释难以让人接受。农业部的津贴项目既庞大又复杂，而且相当花钱。不

过还从来没有一位农业部部长因为这些耗费他时间和精力的“负担”提出把它转交出去。使食品券项目成为其负担的并不是其所需的费用，而是它的本质；它要求农业部完成与过去完全不同的任务。事实上，这被看作是涣散人的精神。如果是一项规模不大或者起码与其文化一致的任务，部门领导人就有能力处理非常复杂且费用昂贵的项目。如果是与其文化完全不同的任务，那么要经管复杂且费用昂贵的项目就难多了。农业部看到了这个问题，想摆脱这项与其组织文化不相干的任务。不过，它没有获得成功，迄今为止，它仍负责管理着食品营养局。

文化与使命：结论

每个组织都有一种文化，许多组织拥有多种文化。当一种单一的文化为人们广泛拥有并热情拥护时，它就成了一种使命。使命感的最大优点在于它使得组织的领导对其工作人员在特定情况下的表现更有信心，即使他处在工作人员的位置上也会如此行事。因为传送信息的人和接受信息的人双方有着共同的认识，所以信息流通过程中很少会引起曲解。调查局特工人员的一举一动十分谨慎，就好像J·埃德加·胡佛正在身后督查着一样。在某种程度上，这是因为特工人员认为这么做才是最恰当的。工程兵部队的工地代表、社会保障总署的办公室主任和林业局的地区林务员也同他们一样，在某种程度上，他们感觉到了西尔韦纳斯·塞耶、阿瑟·奥特迈耶和福德·平肖的灵魂仍在监督着他们。当然，世界上根本没有灵魂；实际上，这些机构内的许多人可能从未听说过这些人的名字。但是在活着的同事及上级的期盼中一直孕育着这些人促使形成的组织风气，因此在组织上赋予了这些去世已久、渐为世人淡忘的创始人新的生命。

当组织风气开始衰退时，它的重要性也就不言而喻了。可能出现这种情况的原因有二，或是因为拥有不同专业或专业文化的

群体（例如林业局）加入了这个组织，或是新上任领导所做出的决定所致。这些领导人有意安排或是无意之中摧毁了过去的使命感，或是企图用一种新的、可能不太适合组织需要或不能引起工作人员热情的使命感取而代之。正如我们已在第二章中看到的，得克萨斯州的使命感几乎没有持续到乔治·贝托离任。

要付出一定代价，才能换得拥有一种明确的使命感的优势。那些不能被解释为其使命的中心任务常常不能得到很好的完成或急需资源。从属性的文化可能会围绕着这些边缘任务发展起来，但是属于这些文化范畴的人员的晋升机会非常有限，因此就连最有能力的人都会避免被分配到这样的下属单位工作，因为这些工作没有发展前途。我们将会在后面的章节中看到，一种强烈的使命感可能会使组织忽视已改变的环境状况，以惯常的行为而不是随时调整的行为去迎接新的机会和挑战。不过即使在主要文化没有大的变化时，一种组织文化所产生的观念有时也可以使其官员按照这种文化的期盼行事，而不是按照实际情况的需要行事。

第三部分

管理人员

第七章

制约因素

到上午8点45分办公室开门时，排在马萨诸塞州沃特敦市的机动车辆注册处门前的人常常多达25人。到正午时分，尤其是临近月底之际，人们围着这座房子排起的队伍则更长。注册处内，驾车人在无明显标记的窗前慢慢地随着队伍往前移动着脚步，等着办理驾驶执照或汽车注册手续。当你终于排到队首时，办事员却常常告诉你排错了队："到那边取申请表，然后再到这儿来。"有时会说："这儿只办理新执照，如果执照丢了，需要补办，就去下一个窗口。"顾客们不耐烦地抱怨着，办事人员有时举止无礼，说话不文明，甚至非常粗鲁。看上去简单的事情可能要用45分钟甚至更长时间才能办完。等到大家为办理执照而拍照时，通常已满面怒容了。摄影师大胆地试着让他们一展笑容，但很少获得成功。

就在离这儿不远的麦克唐纳汉堡包快餐店里，人们也在排着队。里面有几列队，每一列都不长，而且队伍移动得很快。菜单清清楚楚地写在引人注目的标牌上。柜台里的服务员自始至终彬彬有礼。如果某位顾客要的东西不能马上得到，服务员会请他在一边稍等片刻，食品做好后会被请回到队首取他所订之食品。这里气氛友好而亲切，餐厅窗明几净，一尘不染。

很多人已经注意到办理驾驶执照与订一份大号汉堡包之间的差别。大多数人都会用官僚机构与商业机构不同来解释这一点。"官僚机构"之所以如此是因为管理这些机构的人都是不称职的"官僚"，而且这些机构处处受到"规定"和"烦琐办事程序"

的束缚。

不过，商业公司也是官僚机构，麦克唐纳就是其中之一。实际上，它采用了一套复杂、全面的规章制度管理其雇员的一举一动。它的《工作手册》有600页，重达4磅。从工作手册中，你可以了解到炸土豆条有9/32英寸厚，炙烤工要把汉堡包小馅饼从左到右放到烤架上，6个1排，一共有6排。然后，他们先翻动第3排，接下来翻第4、5和6排，最后翻第1、2排。每一个小圆面包上需加多少调味也有严格的规定。窗户必须每天清洗。地上一有杂物，工人必须趴在地上或跪在地上拾起来。制定上述以及其它无数规定的目的是使雇员达到可以相互替换而工作程序和质量完全一致的标准，设在一座价值4 000万美元的设施内的汉堡包大学则负责向那些预备管理人员灌输这些规定。管理那家机动车注册处的规定也很多，但那些只不过是麦克唐纳快餐店管理每一项操作的每一个细节的许多规定中的一小部分而已。实际上，如果机动车管理局的负责人试图将一套与管理麦克唐纳快餐店雇员一样的规定强加于自己的雇员身上，雇员们很可能会群起而反之，而他本人则会丢了自己的职位。

要从雇员的素质或报酬的角度来解释这两个组织的差异也同样不容易。注册处的工作人员都是成年人，大多数起码上过高中，而麦克唐纳快餐店的雇员则多为青少年，许多人仍在校上学。快餐店里的大部分工作人员只能拿到法定最底限度的工资，与之相比，注册处的职员报酬优厚。80年代中期，由于缺少劳动力，麦克唐纳的许多店都开始雇佣像长期在注册处工作的职员一样的成年人（尤其是家庭主妇）。这些人上班后的举止与被他们取代的十几岁的青少年没什么两样。

这两个组织之间的差异不但无法从“规章制度”、“烦琐程序”或“工作人员不称职”的角度来解释，而且还让人想起了许多人们就政府机构应该如何运行而经常提出的意见。例如：“政府机构花钱大手大脚。”沃特敦机动车辆注册处设在一栋几乎应付不

了每日顾客量的简陋的房子里。用来核查那些要求更换执照的人提交的信息的电传打字机已经过时，容易出错。三四名办事员不得不排队等候使用这部办公室主任所说的“由汤姆斯·爱迪生亲笔签名”的设备。没有计算机或文字处理机来办理执照和注册；办事员用手动打字机打印表格，只要一出错，就得换一份新表格从头开始。

人们也会抱怨说：“政府机构雇用人员不考虑是否真正需要这些人。”马萨诸塞州的公民与注册处的接触比与其它机构的接触要多，因而这些公民对注册处服务的意见也更大，但与所有的注册机构一样，沃特敦注册处的人员严重不足。1981 年，这个机构失去了 400 名工作人员，占其劳动力的 25%，尽管其工作量仍在不断增大。

人们还会抱怨说：“政府机构是帝国主义，总想把新职责抓到手。”但没有任何证据表明注册处做过这样的事情，尽管人们可以想象州政府可以在注册处建立起实用的“一条龙”多种服务中心——在这里，人们不仅可以办理驾驶执照，还可以交税、交付停车罚款、获取咨询及其它官方服务。注册处似乎安于只提供一种服务的现状。

总而言之，许多广为流传的关于政府机构及其工作人员的说法有些是不可信的，有些则是不全面的。要解释政府机构为什么会有如此表现，只知道它们是“官僚机构”是远远不够的，也就是说，只知道“这些机构庞大、复杂或规章繁多”是不够的。关键因素在于它们是**政府的**官僚机构。正如前几章已经说明的那样，并非所有的政府官僚机构都是如此或都有类似的问题。其它州有的机动车辆注册处也许比马萨诸塞州注册处做得好。然而，所有的政府机构都有某些共同的特征，正是这些共同的特征使得对政府机构的管理远远难于对一家麦克唐纳快餐店的管理。这些共同的特征就是政府机构面对的制约因素。

主要的制约因素有 3 种。与私营官僚机构相比而言，政府机

构在更大程度上受到如下制约：(1) 不能合法地保留其获取的收入并把它用于其工作人员的个人利益；(2) 不能按照其领导人的喜好分配生产因素；(3) 必须实现并非该机构自己选择的目标。然而对经费、生产因素和机构目标的控制权，全部赋予了该机构外部的实体——立法机构、法庭、政治家和利益集团。因此，机构领导人还必须注意这些外部实体的需求。所以，政府机构领导人往往受其机构面对的制约因素的左右，而并非受其机构**任务**的左右。换句话说，企业领导人盯着“底线”(即利润)，而政府机构领导人盯着“上线”(即制约因素)。由于政府机构领导人不像私营企业领导人那样具有强烈的规定其下属任务内容的动机，所以这些任务常常受到前 4 章中所述因素的影响。

经费与刺激因素

每年在 9 月 30 日即将来临的日子里，联邦政府是位灰姑娘，许多个人和组织纷纷向她求爱。这些个人和组织急于获准使用或以合同的形式留存尚未用完的资金（此时，这笔资金仍在每一机构的控制之中)。到了 9 月 30 日午夜时分，政府的四轮马车就变成了一个南瓜。此时此刻——该财政年度结束之际，每一个机构(极少有例外）必须向财政部交还所有仍未用完的资金。

除某些像田纳西河流域管理局这样半独立的政府公司外，任何机构都不能保留其盈余经费（即它得到的国会拨款与其当年所耗资金之差)。由于同样的原因，在该财政年度结束之前资金就已用完的任何机构都可以向国会申请更多的资金（一项“追加拨款”)，而不必被迫用余留的经费填补赤字。正是因为这些财政规定，各机构都没有促使其节约的物质刺激：如果你不能保留你节省下来的钱，为什么还要节省、存钱呢？

政府官僚个人也不能合法地将多余经费挪为私用。当一家私营公司有好年成时，许多管理人员和职员可能会拿到奖金。即使

没有奖金，这些雇员也可以在公司里买股票，这样他们可以从公司增长的利润中获利（而且，如果他们适时将股票卖出，还可以在公司利润下降时依然获利）。而政府机构人员如果被发现做了和私营企业人员同样的事情，那么他就会被指控贪污。

对于官僚不得利用其公职谋利，我们视为理所当然；当靠这种手段牟利的官僚被揭露出来并受到审判时，我们会点头表示赞同。但是我们为什么会持这种看法呢？与之截然不同的一种观点曾一度占了上风。在17世纪，一位法国上校能够从国王那儿买来委任书，再用国王的钱来管理自己的军团，把利润装入私囊。曾经有一个时期，在欧洲，收税官保留其所收税款的一部分作为酬劳。在美国，一些监狱也曾一度靠给监狱长一笔钱来实施管理。这笔钱的数额取决于监狱长所辖犯人的人数，监狱长可以将这笔钱与养活这些犯人所需费用之间的差额据为己有。如今这种行为会成为刑事诉讼的理由。为什么呢？发生了什么变化？

主要是作为公民的我们变了。我们是启蒙运动的产物：我们认为国家不应该是统治者的财产；法律应该使社会更加合理并（如果可能的话）使人类完美无缺；公务员应该是中立的、无私的。我们担心，按过去的方法付给监狱长报酬会强烈地刺激他，使他为了把自己的收入增大到最大限度而让犯人挨饿；靠一位贪婪的上校供养的军团可能会装备不齐；授予收税官留存报酬的权利可能使他从我们身上勒索过多的税金。这些变化反映了我们要消除道德障碍——即为人们犯错误创造刺激因素——的欲望。但是，为什么这种欲望不包含这样一点呢？即根据是否实现了正式批准的目标付给政府管理人员报酬，并允许效率高的机构把未用完的预算经费留到第二年使用。

部分原因是显而易见的。通常我们不知道一位管理人员或一个机构是否已达到了我们希望达到的目标，因为这些目标或模糊不清或变化无常，或无法确认其实现与否，或上述兼而有之。如果国务院下属部门领导人的薪水取决于其令人信服地表明他们已

达到本部门目标的能力，那么他们将不得不靠领取救济过日子。

但是许多政府机构有着相当明确的目标，工作进展情况也可进行测量。社会保障总署、邮政总局和总务管理局便是这样的机构。那么为什么不把工作成效作为决定收入的主要依据呢？为什么不让各机构保留剩余的经费呢？

至于为什么没有这么做，我不敢完全肯定原因何在。在某种程度上，这是由一种广为接受的文化规范——人们不能从公职中谋利——所致。如果的确如此的话，那么在其它国家的文化中（包括美国早期的文化中），我们会看到许多这样的例子：在很大程度上，付给官僚的工资来自于他们从公众那里获取的费用或他们保留下来的机构的剩余经费。马克斯·韦伯在封建统治——王侯统治——时期的公共行政的历史著作中描述过许多这样的例子。

但是，在某种程度上，原因在于我们知道这样一点：即使是那些目标明确且行为容易观察的政府机构的工作，也只能通过政治性（因此而隐藏矛盾的）判断进行衡量；如果福利部每次在收到救济申请24小时内就送去救济支票的话，史密斯参议员可能会感到满意，但琼斯参议员则会对此感到恼火，因为几乎可以肯定地说，快速投递会放松有关合格标准的要求，这样许多不符合条件的申请人也会拿到救济金。没有一种客观标准可以用来评价福利部速度与准确性两方面的得失。因而，我们不愿让福利部的雇员为达到快速之目标或准确之目标而获取大笔奖金。

我们所能想到的最非政治性的、非专断的评价一个机构工作的方法是看它是否具备从顾客身上赚得超过成本之收入的能力。这是评价企业、私立大学和大部分医院的方法。但是政府机构不能用这种市场测试的方法来评价，因为有些政府机构提供的是一种顾客非心甘情愿上门的服务（如监狱或国内收入署），有些则是唯一能够提供某种宝贵服务的单位（如福利部和机动车辆注册处）。无论是对那些没人愿意登门的机构，还是对那些拥有为顾客

提供某种独一无二的服务之特权的机构，都不能靠了解它们吸引了多少顾客这一方法来评价。既然没有外在的、非政治性的评价一个机构工作的方法，就无法让这个机构保留不属于该机构控制的那部分经费。

如果各机构或其管理人员都不能将剩余收入挪为己用，那么就很少有机构会尽力节省开支以获得盈余；相反，你会发现他们花起钱来大手大脚。在其拨款及有关法律允许的范围内，他们确实如此，尤其是实行拨款和合同承包的机构，每年 9 月大肆挥霍。作为许多经济学家的代表，威廉·尼斯坎南已将这种意见归纳成一条关于官僚行为的理论。他认为，各部门希望把拨款额增加到最大限度，它们并不希望花费超出其所必须支付的款项，但是它每多生产一单位的产品实际上花费了多少(例如每多投递一封信、多投放一枚炸弹或多阻止一次犯罪行为所需的美元)，立法机关无从知晓。结果，每个机构都会得到一笔远远超过其所“需要”的拨款——也就是说，远比一个知道实情的立法机关愿意提供的拨款要多。因而，官僚政府就意味着花钱多的政府。

在第十三章中我们会更详细地探讨这些观点。现在只要注意到尼斯坎南的预言有许多显而易见的例外就足够了。马萨诸塞州的机动车辆注册处既没有大量的办公室或众多的职员，也没有昂贵的计算机，甚至与一家规模不大的保险公司相比，它的设备也是简陋的。社会保障总署设在一座大办公楼里，但是内部设备很简陋，办公室面积很小。在几乎每个州里，监狱都是拥挤不堪的。在波士顿，警察局的总部大楼是其自 1925 年以来一直办公的大楼；而在此期间，这座大楼的四周已建起奢华的供企业公司办公的新楼。在五角大楼里，将军们坐在小银行的出纳领班会认为小得让人得幽闭恐惧症的办公室里。我既在公立大学又在私立大学任过教，在我的心目中，毫无疑问，后者能为教师提供比前者更好的办公室以及舒适的环境。

你可能会感到纳闷：如果官僚们不能享受取得的成果，为什

么尼斯坎南认为他们会如此希望把预算增加到最大限度呢？正如我们已经看到的，他们不能把盈余收入挪为己用，他们的薪水也不会随着预算额的增加而增加(薪水的标准是由立法机关制定的，与雇用机构毫无关系)；如今，他们连搬进铺有厚地毯、能够眺望市区美景的大办公室的想法都不敢有。至于官僚们到底在哪方面获得了最大收益，这个问题将留到下一章探讨；我们现在看到，他们的工作面临的政治环境使他们无法将对一个机构的管理转变为物质上的赢利。

政府机构的批评者们喜欢把政府机构称作“膨胀的官僚机构”，而为之辩护的人则说它们“匮乏资金”。而实际情况则更加复杂。立法者对政府计划项目的判断与他们对政府部门的判断截然不同。像社会保障这样的项目，有许多选民可从中受益，所以选民们向立法者施加压力以求增加该项目的费用。如果在很多地区都有这样的选民，那么就会有很多立法人员感觉到这些压力。这些压力一般不会受到任何希望削减福利的团体的反对。官僚们可能是也可能不是选区的选民。如果他们人数少或集中在一个立法地区，那么他们就没有足够的政治影响力来促使增加机构的人数或待遇。譬如说，社会保障的费用自 1935 年该项目开始以来一直稳步增长，可社会保障机构的人员数量、办公室和工资却没有相应地随之增长。

如果官僚们人数众多且组织起来，而且遍布许多选区（如原邮政部的邮递员或纽约市的环卫人员)，他们也许会有足够的影响力确保其津贴比工作量增加得快些。但是，即使是人数众多且有组织的官僚们也必须在身处一种战略劣势的情况下努力争取，这种劣势主要是因为立法人员发现限制对官僚们的投入比控制其产出要容易得多。其中的原因，部分是概念性的，部分是政治性的。就概念性而言，一栋办公大楼或一份工资报表都是有形的资金投入，其内涵容易得到大家的理解；而“良好的健康状况”或一份“像样的退休金”或一个“有知识的孩子”则是一些内涵模糊的概

念。就政治性而言，立法人员面对着程度不等的压力：在增加福利投入的同时保持低税率。概念上的模棱两可同政治现实巧妙地结合在一起：对一位立法人员来说，合理的行动方针是通过炫耀性地控制办公楼、工资的增加以及管理经费的预算来迎合纳税人，同时高声为争取更多的用于医疗、退休或教育的资金而呐喊以迎合受益者。(请看：即使在教育经费增长时期，学校教师如不威胁要举行罢工也很难增加工资。)结果，在这个国家里就出现了许多由那些在拥挤的办公室里使用过时设备且薪水不丰的官僚们负责的乱花钱的项目。①

政府机构领导人不能把盈余收入挪为己用，这便改变了政府机构工作中的激励方式。只要超出限度，额外的努力并不能产生额外的收入(在这个国家里，国会有时已经批准为高层官僚加薪，可随后又对他们的实际工资额加上上限，所以他们的工资从未得到增加。这么做的目的是确保在国会议员们不愿以提高自己的薪水为代价而造成政治上的损失的时候行政官员挣的钱不会超过他们。结果，最高行政级官员和其下面几级官员的工资额差几乎消失了)。如果政治上的限制减少了金钱刺激的副作用，那么其它的非金钱刺激方式的相对重要性就会随之增加。我们在第一部份中已经看到了其它的刺激方式——专业声誉、个人观念、利益集团的需求以及环境要求。

大部分政府机构的官僚行为不能与金钱利益相联系，这并不是公共与私人管理部门两者不同之处的全部解释。私立机构中也有许多其成员不能把盈余收入挪为己用的例子。私立学校的办学目的通常并不是赢利，大多数这样的学校甚至根本无利可赚，相反他们还得通过恳求朋友及校友捐献勉强应付经费支出。无论如

---

① 在其它国家，政府官员则可以享受丰厚的薪水和奢华的办公室。在一些不发达的国家，来访者在其周围可见到许许多多政府慷慨、个人贫穷的迹象。这两者也许是紧密相连的。

何，有一点是显而易见的，即私立学校（无论是不是教会学校）在教育孩子方面通常比公立学校成绩显著。再者，正如政治学家约翰·查布和特里·莫指出的那样，这些私立机构雇用的管理人员越少，成绩反而越突出。还有一些其它的因素在起作用，其中之一便是一个机构必须获得能够使用劳动力和资本的自由。

获取和利用生产因素

工商企业通过留存利润、借款或出售公司所有权股票的方式获得资本；政府机构（有一些例外）则通过说服立法机关拨款的方式获得资本。企业有相当的自由（尽管不是完全的自由）雇用、提升、降级和解雇人员；而联邦政府机构则由国会决定它能够雇用多少人以及薪水该有多少，由人事管理署制定它在挑选及分配人员时必须遵循的规定，由行政管理预算局决定它能够雇用每一级人员的数量，由保护考绩制度委员会决定它实行降级或解雇人员时应遵循的程序，由法庭判决它是否忠实地执行了国会、人事管理署、行政管理预算局和保护考绩制度委员会的规定。企业按照内部规定的程序（包括这样的规定：如果有一位出价更高但似乎更为可靠的卖主，公司就可以不必购买最低价投标人的货物）购买货物和服务，或越过招标程序采取直接谈判的方法办事；而政府机构购买其使用的大量货物时必须非常正式地做招标广告，接受最低价，并与卖主保持距离。当企业与承包商建立了良好的工作关系时，它往往不再寻找新的承包商而与该承包商持续合作；而当政府机构与一家承包商建立了令人满意的关系时，它通常不能在尚未就一项新工程招标的情况下再次与该承包商合作。当企业发现某些部门或工厂不再节约时，它会关闭或合并它们；而当政府机构希望关闭某个派驻机构或军事基地时，它通常必须得到立法机关的批准（即使不必得到正式批准，非正式请示也是必不可少的）。当企业制定年度预算时，每一项开支额可自行决定（除法

定要付给政府的税金及付给银行和股东的利息外)；而当政府机构制定预算时，许多具体的开支项目则由立法机关审定。

无论对公众还是对公司来说，所有这些在政府中或与政府一起办事的复杂程序都是众所周知的。这些在雇用人员、购买货物、承包和预算方面的复杂性通常被说成是“官僚机构对烦琐程序的偏爱”造成的结果。但是，如果由官僚们自行决定，那么就不会有多少造成这种复杂性的规定（如果还有的话）制定出来，因为许多规定不仅官僚们的服务对象不喜欢，就连官僚们自己也不喜欢。这些规定是被外部的演员们，尤其是立法机构，强加到这些机构身上的。它们不是官僚规定，而是政治规定。原则上讲，立法机构可以允许社会保障总署、国防部或纽约市公立学校系统采用与 IBM 公司、通用电气公司或哈佛大学相同的规定。但实际上他们不能这么做。原因在政治方面，更为准确地说，是在民主政治方面。

史蒂文·凯尔曼对政府机构和私营公司购买计算机的过程所做的比较，清楚地说明了这两者之间的不同之处。他所会见的政府机构官员，对他们购买的计算机和辅助设备的质量远不如私营公司对自己所购计算机和辅助设备那么满意。原因在于私营公司可以像每一住户购买洗碗机或汽车那样自由选择——看看他以前曾与之做过生意的人的表现并根据自己的判断去购买一件新产品。与许多人想象的恰恰相反，购买计算机的大多数公司并不是把具体的规格写成文，然后再去招标，最后与达到规格要求、出价最低的投标者签约，而是与他们自己（或与他们一样的其它公司）打过交道的计算机厂家进行会谈。在这些会谈中，他们形成了对何为自己所需的辨别力，并对他们可能要与之做生意的人的品质和可靠性作出判断。当最终购买时，他们只向一个公司招标，然后再根据双方共同确定的（有时是相当笼统的）原则条件达成协议。

没有一位政府采购员能够如此做生意，他会被（未获胜的投

标者及其国会盟友）指控勾结、偏袒卖主并吃回扣。相反，政府机构必须要求进行封密招标，或要求对内容详细（非常详细）的“建议”征求书作出投标性书面答复。不允许政府机构考虑合作对象过去的表现和无形的管理质量。因此，政府机构不得不放弃利用一个人可能拥有的最重要的信息——由本人亲自了解的情况和过去的经验形成的判断。政府因而常常会从不可靠的供货厂商那里买来不好的计算机。不过，过一会儿我们就会看到，国会——无论它自己怎么表白——重视“公正”胜于效果。

产生作用的制约因素：邮政总局的状况

从合众国建立到 1971 年，邮政部是一个内阁机构，它完全隶属于总统和国会。它以这种身份获得年度拨款作为资金，其人员由总统任命并通过公务员考试录用，其机构的分布取决于那些具体的关于各邮局适当位置的政治决策，各种邮件的邮资额在由寄量很大且有组织的利益集团（如直递邮件广告商和杂志出版商）操纵的听证会之后由国会确定，并受到这样一种意识的影响：提高公众个人（大多数人参加投票）邮寄的一类邮件的邮资会产生不良的政治作用。国会通过压低邮资（尽管永远不会低到让相互竞争的利益集团平静下来的地步）对这些压力作出反应，并从国家税收中抽出大笔经费来补偿邮政部所收邮资与支出费用之间的差额（在政治上，掩盖通常不会导致增税的数目较大的拨款要比掩盖肯定会立即导致顾客多掏钱的高邮资容易得多）。邮政局雇员工资的确定则要考虑代表这些雇员的工会的政治力量：国会很少会忘记每一个议员选区都有数以千计的参加工会的邮递员。

1971 年，邮政部改为美国邮政总局，变成了一个半自治的政府机构。邮政总局由一个 11 人组成的董事会领导，其中 9 人由总统任命，参议院批准；然后由这 9 人任命一位局长和一位副局长。它的收入全部来自其收取的邮费和借贷的资金，而不再来自国会

的拨款（尽管在过渡时期仍获得补贴）。各种邮件的邮资不再由国会确定，而是在立法机关规定的标准（邮政总局必须收支平衡，它所处理的每一类邮件必须按照比例负担该局的部分支出）和一个独立的顾问机构（邮资委员会，其对邮寄价格提出建议）的原则指导下由邮政总局自己确定。在理论上，不再为补贴某一类邮件（比如说二类邮件即书籍和杂志）的邮资而提高另一类邮件（比如说一类邮件即信件）的邮资。邮政总局有其自己的人事体系，与联邦政府的其它人事体系不再有联系。它可同自己的工会直接讨价还价。

由于摆脱了部分制约，邮政总局就可以做过去必须克服极大困难方能做（如果还能够做点什么的话）的事情。约翰·蒂尔尼对这些变化作过描述：当它还是一个普通的政府部门时，它只有经过与来自受影响地区的国会议员的一番苦战才能关闭当地的一家小邮局。所以关闭的邮局为数不多。改组之后，关闭邮局的数目有所增加：1976～1979 年，邮政总局平均每年关闭约 24 家邮局；1983～1986 年，每年关闭 200 多家邮局。该局研究制订了一套方案，把成本费用分配到各类邮件中去（以便由各类用户分担邮资）。不顾利益集团的反对，最高法院确认此方案有效。原来的邮政部为了减少成本开支曾试图取消送件到门的做法，并提出代之以把邮件（起码在新建的郊区居民区）送到人行道边或“组合信箱”[①]。国会受到了强大的压力，这迫使邮政部放弃了这一想法。到了 1978 年，尽管国会仍然怨声载道，但邮政总局已经有了充分的自主权来实施这一想法。因为它可以通过发行债券的方法筹集资金，它已经具备了稳步发展分拣邮件自动化系统的能力。现在它拥有数以千计的高级光学扫描器和条形码阅读器。与以前相比，这大大地提高了邮政工人分拣邮件的速度。时至 1986 年，光学字

① 组合信箱由金属制成，每个含有 12～100 个分信箱，通过它将邮件送至每户居民。

符阅读器一天能处理9000万份邮件。尽管政界反对，邮政总局最终还是在缓慢地推广9位数邮政编码的使用。

简而言之，获得较大自主权增加了邮政总局获取、分配及管理种种生产因素的能力。更广泛地说，邮政总局的整个风格都改变了。它开始采用具有公司风格的管理方法，出版内容详尽的“任务说明书”，发布言词漂亮的年度报告，建立更为严密的组织结构，并把一些决策权下放给地方管理人员。

尽管国会放松了控制，但它并没有放手不管。在许多关键性的问题上，“半自治”就意味着一点儿也不能自治。无论何时，国会都可以修正《邮政改组法》来限制该局的行动自由。委员会的听证会就可表明作出类似修正的威胁，而这样一种威胁往往就足以改变该局的计划。9位数邮政编码制度最终被正式通过了，但其具体实施则被国会推迟了2年多时间，因而阻止了邮政总局让工商界自愿服从的尝试。

当邮政总局于1977年在一项旨在节省4亿美元且因此可避免增加邮资的动议中宣布它计划取消每周六的邮递服务时，邮政总局提供了表明大多数人宁愿没有周六邮递服务也不愿提高邮寄价格的公众舆论数据。但这无济于事。众议院以压倒多数票通过了一项反对这种变革的决议，邮政总局只好让步。工会似乎担心取消周六邮递服务会导致解雇邮政工人。

与此相似的是，1975～1976年，当邮政总局试图关闭许多乡村邮局时，它有总审计局作为同盟军。总审计局进行的一项调查表明，如果关闭12000家这样的邮局，每年可以节省1亿美元，而且邮局的服务不会受明显的影响（许多类似的小邮局仅为十来户人家服务，而且这些邮局离其它能够更经济地提供同样服务的邮局只有几英里远）。可那些乡村邮局的局长对此有着截然不同的看法，而且他们在国会里有抱同情态度的听众。参议院、众议院宣布“乡村邮局一直是美国特有的一种公共机构”，“服务”比“利润”更为重要，并共同修正了《邮政改组法》，以阻止暂时关闭这

些邮局并禁止永久性的关闭。正像约翰·蒂尔尼特别提到的，邮政总局胆颤心惊地关闭了其拥有的30521家邮局中的72家。就在那年，大西洋—太平洋茶叶公司关闭了它拥有的1634家店中的174家，“事情就是如此”。邮政总局即使作为一个“半自治的政府公司”，它也受到了强有力的控制；相比而言大西洋—太平洋公司作为一个完全自治的私营公司则不受任何束缚。

我的论证并不是说邮政总局想要进行的所有变革都是合情合理的，也不是说该机构的管理中不应有一丝一毫的政治痕迹（关于私营组织提供公共服务应该达到何种程度，我们将在下一章讨论）。更确切地说，你不能简单地凭它们是官僚机构这个事实来解释政府机构的行为；重要的事实在于他们是政府官僚机构。我也不是想说明政府（或是更广义上的政治）不好，而只是说它对选民的需要不可避免地（在某种程度上是合乎情理的）十分敏感。

我这里想阐明的是对生产因素的政治性管理会使管理人员变得重视制约因素，而不重视任务。如果政治领袖们（总统和国会）相信他们能够观察到和评估一个机构的产出，如果获得预定的产出是这些领袖们唯一关心的事情，那么他们就会给一个机构一笔预算和一个目标，并由其自由使用其资源来达到那个目标。譬如说，如果国会当初满足于让原来的邮政部以尽可能最低的成本在3日之内投递完所有的一类邮件，那么它就会让邮政部按自己的想法建立投递系统，确定邮资的高低、确定邮局的位置并按自己的意愿雇用人员，前提当然是它能在3天之内把信送到，而且邮价又不会使邮局客户放弃邮局的服务而选择私营公司提供的投递服务。然后再根据管理人员在实现这些目标过程中的工作质量来对他们作出评价。

当然，国会并不是只有一个目标，而是有许多目标：它想讨好许多邮寄各类邮件的客户，满足选民拥有许多家小邮局而不只是拥有几家大邮局的愿望，妥善处理工会对增加工资的要求，并对公众针对邮递服务的批评作出反应。国会不能把这些目标始终

如一地排好队，也就是说它无法判定，为了更好地达到一个目标（比如使乡村邮局开门营业），另一个目标（比如保持低邮价）应该作出多大牺牲。国会不能作出决定并不是因为其愚蠢；相反，这是国会作为一个代表机构带来的必然结果。因为不同的国会议员对不同的选区会作出不同的反应。

无论是国会还是邮政当局都从未支持过某种明显地让顾客自己作出决定的办法——即允许私营公司与邮政总局竞争一类邮件业务。一个多世纪以来，邮局一直是邮件投递业务的合法垄断者。“采取定期运送方法或在约定时间通过任何邮递线路”建立任何“信件或包裹私人快递业务”都是犯罪行为。关于这一点，邮政机构领导人的理由是，私人竞争者会抢走最有利可图的业务（如在大城市投递商业信函或汇票），而把最花钱的业务（如将堪萨斯州尤多拉市安妮婶婶的圣诞贺卡送到马萨诸塞州韦克菲尔德的马特叔叔手中）留给政府机构。后来，邮局开始面临来自私营包裹和信函快递公司的竞争，这些公司不定期或按约定时间投递（意在避免违反私营快递法规），同时也开始面临电子信函和汇款行业的竞争。但这时邮政部已经变为邮政总局，这不仅给了它更多的自由，也赋予了它迎接上述竞争的原动力。

政治领袖们认为，把重点放在投入上不仅在概念上易为人接受，而且在政治上也很有必要。面对这种态度，机构领导人也倾向于把重点放在投入上。最能说明这一点的就是国防采购项目。国防部通过国防后勤局管理一个拥有 200 多万个项目的供给系统，同时兼管1 860多亿美元的政府合同，每年采购价值达（1984 年）150 亿美元的食品、燃料、服装和备件。国会和总统已反复表明，他们希望这一系统高效率地运行，尽量利用市场上现成商品（而不是价格更昂贵的“定货”）。可是新闻界仍然不时有关于花 435 美元买一把锤子和 700 美元买一只马桶垫圈之类丑闻的报道。尽管有一些报道言过其实，但毫无疑问，浪费和不称职现象时有发生。国会进行了调查，总统委员会受命寻求解决这些问题的途径。人

们提出了解决办法，包括要求实行更严格的规定，雇用更多的审计人员，以及进行更详细的汇报。

不像关于丑闻及高价锤子的报道那样惹人注目但却更为常见的是，各类选民不断要求对采购程序施加影响。有时这种要求采取申请得到特惠的方式，比如把合同优先给予政治上受宠的公司。但是意义同样重要而且更为深刻的是为确保“公平”的合同而对采购程序采取的法律上的限制。也就是说，让所有公司平等参加投标，同时给予政治上更为重要的公司以特别机会。比如说，《联邦采购条例》第五十二款中就有几十条规定要求特别照顾小型企业（尤其是“处境较差”的小企业）、妇女开办的小企业、残疾人或伤残军人及越战老兵开办的企业或位于“劳动力过剩”地区的供应厂商。[①] 另外，根据《购买美国货法》，除非政府证明价格“不合理”，或发现在美国没有足够数量的现货或质量不合要求，否则只能购买美国制造的产品用于公共事业。

“公平”之目标构成了采购程序中几乎每一个阶段的基础，这并不是因为美国政府要全心全意地投入到一种抽象的社会公益中，而是因为一旦某一采购决定受到质询，如果能够表明这个决定是按照客观标准“公平”地作出的，那么要证明这项决定是正确的就容易得多了。《联邦采购法》这份长达6000多页的综合性文件中详细阐述了那些标准。其主要规定是：必须为所有潜在的供应厂商提供平等投标的机会；机构所作的采购决定必须以书面形式规定好标准，以便客观地说明决定的合理性；在密封投标的基础上授予的合同必须给予索价最低的承包人；必须给予未中标的

① 例如法律规定，“全部采购或合同的相当一部分”必须“照顾给小企业”，“经济和政治地位较低的人开办的小型企业将最有机会参加任何联邦机构负责的承包项目”。〔15《美国法典》637（d）（1）〕根据这项法律，将其采购的“相当一部分授予”小型企业和经济、社会地位较低的小型企业（《联邦采购条例》19. 201a）。“社会和经济地位较低的人”包括（但不限于）黑人、西班牙裔美国人、印第安人、亚太裔美国人或印度 美国人（同上，52. 219. 2）。

投标人对其不赞同的决定提出抗议的机会。可是，为了与政府反复表明的对提高购买产品质量及可靠性的要求相一致，这项法律的部分条款允许各机构在考虑价格的同时亦考虑其它因素。当两家公司在没有进行密封投标的情况下为得到一份合同而竞争时，考虑到价格和“招标书提及的其它因素”（如可靠性、质量和过去的性能），政府机构必须把合同给予其计划“对美国最有利的”“可信赖的一方”。

只有处于国防后勤局局长的位置上，你方能理解这些规定对于行政机构的重要意义。有人认为你把合同给了一家不符合条件的公司或买了一些质量不合格的产品，因而你作出的决定受到了质问。那么你该如何答复呢？你何以判断这是同一家可靠的公司做的一笔合算的买卖呢？这就等于请你自己向一个怀有敌意的国会委员会解释清楚为什么你认为你作的判断是合理的。一个最为保险的回答是：“我是按照规定办事的。”这些条款对于构成质量的内容（一个主观的问题）的说明含糊不清，但对于如何进行招标及授予合同则有明确的规定——让大家都参与竞争（尤其是小公司和社会地位较低的公司）并以价格这一“客观”标准为依据授予每一份合同。即使供应厂商提供的产品质量合格，也许还会有人投诉说它靠这份合同发了横财。作为国防后勤局局长，你可能会这样回答：“利润是他们的事，与我无关。”但这等于要你对另一个有敌意的委员会解释你为什么对“损害公家利益、大发横财”的公司不闻不问。更为有力的辩护是，你审查了厂商的材料，并且让他遵守了详细的合同中规定的每一项条款。

如果尽管你忠实地执行了各项规定，而国会却揭露了一件为极不值钱的东西花了过多资金（如一个价值3000美元的咖啡壶）的事件并对此大肆渲染，那么你最为明智的反应就是建议制定更多的规定，雇用更多的审计员，采取更严格的制约措施。这么做也许能防止人们再花3000美元买咖啡壶；也可能会增加采购程序和复杂性，这样就不会有多少好的厂商会为出售咖啡壶而投标；也

可能会增加监控采购程序所需费用，致使购买便宜的咖啡壶并将节省下来的钱花在雇用更多的咖啡壶检查员上。或者以上三点兼而有之（见第十七章）。

由于需要公开向立法机关说明所作采购决定的合理性，使得明智的管理人员按最有辩护力的标准作出每一项决定。这在很大程度上就意味着不考虑是否达到了目标（锤子好用吗?），而考虑是否符合有关选购锤子的更为客观、量化且有形的规定。

许多对这种程序持批评态度的人时常提出：受制约因素驱使的管理，可能是重视目标的管理的大敌。但是，对政治领袖们来说，察看你是否服从了这些制约因素比察看你是否达到了目标容易得多，因此要找到一些改变局面的途径非常困难。所以你对下面所列的这些建议就不能太乐观（这些建议摘自一篇本应是有关国防后勤局采购管理的出色的文章）："吸引和留住能干的采购人员，这对于巧妙地区分各种产品必不可少。"招募、保留能干的工程师和经验丰富的合同管理人员不但对政府来说十分困难（总审计局的一项调查表明，国防后勤局41%的管理人员从事这种工作不满3年），而且也很难想象，那些能干且经验丰富的人员为什么要去冒作出"微妙的"（因而难以为之辩解的）判断的风险而不以最实际的方式照章行事呢?

管理人员重视制约因素的程度取决于该机构为达到所定目标而做出的努力是否容易看到并得到评价。你很可能会认为邮政总局或社会保障总署的管理人员比国务院的管理人员更关注机构所定目标。但是，即使在目标明确的机构里（正如我们对邮政总局的分析理应已经说明的那样），制约生产因素之分配的因素也难以回避。

管理人员通过观察其他管理人员而明白事理。他们通过观察机构中如何对待忽视制约因素的人员来判断一个制约因素的重要性。不顺从者付出的代价越高，说明这种制约因素就越重要。因而，管理人员（及普通雇员）会认识到其自身的弱点何在，并作

出相应的反应。他们会反对任何可能冒犯某一重要制约的行为。这类制约因素越多，管理人员就越反对冒险。这些后天弱点的产生是组织文化形成的另一种方式。

环境目标

一个机构的基本目标可能很明确，也可能模糊不清，但它的基本性质通常是非常清楚的。“教育孩子”、“防止犯罪”、“保持与其它国家之间的关系”——尽管这些目标的内涵模棱两可，但它们显示了学校系统、警察力量及国务院存在的必要性。

不过这些基本目标并不是一个机构应该努力实现的目标的全部。除此之外，它还必须满足许多环境目标——不仅要实现机构建立时所定的宗旨，还必须满足实现这一宗旨的前题条件。例如，一个警察局不仅要尽力防止犯罪、抓获罪犯，而且必须保护被告的权利，对卷案保密，并为被捕者提供必要的医疗服务，这些目标便确定了实现首要目标的环境条件。

环境目标的数目及重要性近几年来急剧上升。1946 年通过的《行政程序法》要求大部分联邦机构按照一定标准的合理程序办事。如果事先不采取书面形式通报其打算（通常是在《联邦注册报》上刊登一份“关于制订规章的通报”）并征求有关当事人的意见，他们就不能实施一项新规定或政策。如果这些机构举行听证会，那么他们必须让有关当事人出席并作证。1981 年，里根总统要求每个机构打算实施的规章必须呈交行政管理预算局所属的信息与制订规章事务办公室。如果行政管理预算局判断所需代价超过了收效，那么它有权阻拦这些规章的实施。

1966～1967 年通过、1986 年修正的《消息自由法》赋予公民查阅除有关军事、情报、贸易机密及那些一旦曝光就可能造成侵犯隐私权或危及执法调查的案卷以外几乎所有政府案卷的权利。就连这些例外也并不总是绝对的，例如，按照《消息自由法》的

一项要求，联邦调查局必须在提供他人要求查阅的所有文件之前涂掉那些含有受到保护的消息的文字或句子。但是一位敏锐的读者往往能从上下文推断出被删除部分的内容。为了进一步减少任何一个机构为了其自身利益利用《消息自由法》的机会，法律要求每一个机构必须证明它没有必要公开某一消息（而不要求公民证明它必须发表这则消息）。1974 年通过的《隐私法》为确保政府为每一位公民所建档案（如社会保障、法律及人事档案）的秘密，规定了详细的保护措施。1976 年通过的《公开会议法》（又称《置政府于阳光之下法》）要求“任何一个机构每次会议的每一部分都应公开以接受公众的监督”，除非讨论的问题涉及某些特定内容（如：军事或贸易秘密、秘密人事档案）。1969 年通过的《国家环境政策法》要求所有联邦机构（及其它许多机构）在采取“任何涉及面较大、会对人类生存环境之状况产生重大影响的联邦行动”之前，必须在做好其它准备的同时准备一份关于环境影响的声明，说明其行为会给环境带来的后果。

70 年代期间，法律规定，各种联邦机构要为那些希望介入其政策制定过程的团体支付部分或全部费用。例如，希望联邦贸易委员会同意限制电视台在星期六早晨儿童卡通片中广告数量和种类的团体不仅有权介入联邦贸易委员会有关工作，而且这种介入所需费用也由联邦贸易委员会承担。这种介入项目在 80 年代受到了大幅度缩减。还有许多其它环境目标并未在法律中得到反映，这些目标由审批机构预算的国会委员会确定并监督实施，而委员会审批某一机构预算时要看该机构的目标是否是委员会所重视的。例如，作为使其拨款申请得到批准的一个条件，园林局可能不得不修整一些主要国会议员十分喜爱的国立公园（而园林局可能并不那么珍视这些公园）。这种协定是完全非正式的，但并非没有约束力。

一位欧洲观察家可能会对所有这一切感到迷惑不解。正如史蒂文·凯尔曼所观察到的：“很少有国家要求达到美国程序中的那

种公开性。”在欧洲国家政府中也许有磋商，但它往往是非正式的，而且是在幕后进行的。外国政府机构需要实现的环境目标也远不如相应的美国机构那么多。如果听说美国公民可以查阅许多政府案卷而政府只能查阅很少的公民案卷，任何一位欧洲人都会感到惊讶。在欧洲，情况往往恰恰相反（第十三章和第十六章将探讨产生这些差异的原因）。

这些环境目标的确定有两个主要但存有某种差异的动机。第一种是保证公平程序的愿望（如：“预先通报”、“召开听证会”、“鼓励介入”、“考虑证据”、“公开档案”和“允许被捕的人与律师交谈”）。第二种则是照顾众多群体中某些群体利益的愿望（如：“购买美国货”、“购买妇女开办的小企业的产品”）。前者也许会被描绘为努力建成一个水平面的赛场，后者则会被描绘为使赛场有一定的倾斜度。

制约因素和环境目标的作用

如此之多的环境目标和政治制约因素的存在已对公共机构的管理产生了各种影响。首先，管理人员受到强烈刺激因素的驱使而担心制约因素胜过组织任务，也就是说，担心程序胜于结果。结果往往难以预测、事后才能看到且富有争议；而程序则是立竿见影的、广为人知的，而且是由法律或规章明确规定的。让管理人员对实现一个目标负责不容易，而要让他们对遵守规章负责则不难。甚至当一个部门的主要目标清楚明了且实现过程清晰可见时，该部门的领导也不会满足于使用最少的资源达到目标；他们还必须想着实现该机构的环境目标。这些环境目标受到权威势力或能够接近重要权力中心——法院和国会委员会——的个人和团体的保护。工程兵部队能精确地描述应该如何建造一条堤坝，并验证那条堤坝确实是按照那种方法建造的，但是如果它是在未经广泛的公开审议的情况下建造了这条堤坝，又未密切关注环境问题，那

么它只有自认倒霉了。

其次，制约一个机构的因素的增加，强化了潜在的介入者在该机构的权力。每一种制约因素或每一个条件目标都是对一些外部选民所提要求的书面肯定。因而这个机构没有明显的疆界，它拥有大批、形形色色的“成员”——所有的那些与维持一种或多种制约因素有关系的人。在美国，法院拥有极大的权力，但公众接近它们相对来说并不难，所以制约因素的增多加强了法院对行政程序的控制权。如果一个机构受到一条程序规定（如召开听证会的义务）的限制，受到该机构决定影响的人们就可以通过起诉来强制实施这条程序规定。这些规定已授予人们有关权利；法院的存在就是为了确保这些权利的兑现。如果一种势力（比如要求防止大气污染的势力）获得了特殊的法定权利，那么要求享受这种特殊权利的愿望就可以通过向法院起诉来实现。1963～1983年，美国上诉法院审理的由联邦行政机构的决定引起的上诉案的数量几乎增加了2倍。

第三，在许多政府机构的管理中，公平要比效率更为重要。由前两点可得出这样的结论：如果管理人员必须按正确的程序办，如果法院之所以存在就是为了保证这些程序的实施，那么有关那些程序的规定就可以解释为公平或合理地对待机构人员或客户的基本条件。公平问题似乎总比效率问题容易判断：我们无法轻易地说学生们是否受到了教育、街上是否安全了或者某些疾病得到了预防，但是我们可以说学生们是否拿到了同样的课本、每位公民是否得到了警察同样的对待以及每位病人是否都注射了同样的疫苗。

从收容少年犯的政府和私营机构的不同之处可以看到让公平问题左右行政决定的一些后果。戴维·斯特里特、罗伯特·温特和查尔斯·佩罗从两种类型的收容所中各挑出了3家进行研究，发现政府收容所管理犯人比私营收容所难度大得多。原因在于政府收容所必须接收法院委托收容的犯人，而私营收容所则可以自

由选择接收（什么类型的）犯人。（他们运用这种自由拒绝接收“难以对付的”人：有的拒收性犯罪者，有的则拒收暴力罪犯。）从收容所管理的方方面面都可以看到因接收的犯人不同所产生的影响。假设面对的是不同类型且有危险性的犯人，政府收容所会强调监禁和纪律，并把处理权交给负责管理的工作人员。面对同一类型且较温顺的犯人，私营收容所强调教化和改造，并把处理权交给负责治疗的工作人员（这项调查没有提及强调改造是否真正起了作用；根据对其它项目的调查判断，这不大可能）。

第四，多种环境目标的存在，如限制资源使用的因素的存在，往往使管理人员更不愿意冒险。警察局的官员很少会因为犯罪率上升而丢了工作或因为犯罪率下降而得到晋级；但是如果有人确凿地证明警察局人员曾侮辱过公民、打过犯人或没有尽职，那么他们多半会丢了饭碗。学校管理人员也很少会因为学生的阅读课分数下降而丢了工作或因为分数上升而获得晋升；但是如果学生受了体罚，选定的教材有争议，或家长受到了无礼的对待，那么他们就会失去工作或其前途受到影响的其它惩处。在这样的情况下，警察局长花费大量时间竭力确保其手下警察照章办事，以及学校校长花费大量时间培养与家长之间的友好关系，就不足为怪了。

第五，每一个机构形成的一些标准办事程序减少了违背重要环境目标或制约因素的概率。所有规模庞大的官僚机构都有一些标准办事程序；政府官僚机构的标准办事程序更多，因为除了由于规模和复杂性引起的管理问题外，它们还必须应付在外部选民中形成的政治制约因素。我们将在后面几章中看到，规章增加到一定程度，如果每一行为都必须遵守每一条规定的话，那么就很可能什么事也干不了。尽管如此，规章还继续存在着，既做为尊重选民要求的一种成文的许诺，也作为惩罚那些让选民心绪烦乱的工作人员的一种方法。

第六，承担相同的任务，政府机构比私营机构拥有更多的管

理人员。更多的制约因素要求更多的管理人员去监督并确保其实施。马克·A·埃默特和迈克尔·M·克劳将41家政府的与46家私营的“研究与发展”实验室做了比较。政府和私营研究与发展实验室的规模和建立时间差不多，但政府实验室中管理人员与工作人员的比例远远高于（几乎达2倍）私营实验室。在很大程度上，政府机构比工商机构更“官僚化”，因为我们——人民和我们的政治代理人——坚决要求他们如此。

最后，必须实现的环境目标和应付的制约因素越多，机构中的自由行动权就会更多地集中到最高领导层。在大部分组织中，第一线的工作人员比上级管理人员更能对工作中出现的问题做出判断。上级管理人员对具体问题即使了解，也只是通过简要且迟到的报道略知一二。当要达到的目标只有一个且明确无疑时，让第一线的工作人员自由处之就容易得多。目标越多、越复杂，授权予工作人员所冒的风险也就越大。因为尽管政府机构常常承认权力下放的原则，但他们更多地奉行的是中央集权的原则。如果管理人员会因一位工作人员的所做所为受到责备，那么他就会设法为后者做出决定。邮政总局的历史就证明了这一点：当初由邮政部管理时，权力高度集中；等到半自治性的美国邮政总局接手管理之后，制约因素的减少使它朝着分权管理的方向发展。可是，一些政府机构在执行任务时，其管理权无法集中——如警察局或公立学校。在这样的官僚机构里，让工作人员行使决定权的必要性与一旦出错管理人员将会受到责备的必然性之间的矛盾，是工作人员和管理人员互相怀疑的一个主要原因。

公共管理与私人管理

已故教授华莱士·塞尔曾说过，公共管理与私人管理在一切非重要的方面都是相似的。这种观点已受到许多人强有力的质疑。这些人相信，政府机构面临的任何问题都会影响私营组织。在约

翰·肯尼思·加尔布雷思所著的《新产业国家》一书中可以看到有关这种观点最清晰的陈述。加尔布雷思认为，大公司和公共机构一样，受“技术专家”的支配，这些“技术专家”则受其官僚逻辑而非市场引导的左右。这些公司通过控制需求（靠出色的广告）和设定价格（靠垄断一个行业）使其自身摆脱市场的影响。给予这些公司的技术人员的报酬是薪水，而非利润；而这些技术人员奋斗的目标则是对其管理自治权的确认和维护。这样，公司变成了一个自治的权力中心，而不再是一家受市场支配的企业了。这样，公司似乎同政府机构（而不是同参与竞争的资本家）具有更多的相似之处。

加尔布雷思教授的书是在美国企业处于无竞争对手而获得成功之际出版的，其华丽的文字似乎捕捉到了一些颠扑不破的真理。但是时间的推移把这些有说服力的措辞变成了一纸空文。10 年内，通用汽车公司便面临着令人痛心的现实，即它无法像加尔布雷思所说的那样“为汽车确定价格……相信没有任何个人买主能通过拒买方式迫使其进行变革”。来自丰田、尼桑和本田的竞争赋予了个人买主极大的权力；再加上经济衰退，那种竞争使通用汽车公司像其它所有的汽车制造厂家一样开始采用提供现金回扣、低息贷款及降价出售等手段。尽管美国公司做的广告仍“具有诱惑力”，但他们已失去了原来在市场上的地位。尽管他们仍“垄断”着这个行业，但是他们只能眼看着利润消失得无影无踪。

不过，加尔布雷思所做的分析不仅未能预测到未来的一切，而且还有更严重的缺点——它使许多读者得出了错误的结论：所有的官僚机构都雇用带薪职员，受烦琐办事程序的束缚，竭力确保其自治权，所以“所有的官僚机构都差不多”。大公司当然比小企业更官僚化，但是在变成官僚机构的过程中，它还未成为政府机构的近亲。区分公共与私营组织的标准，既不在于其规模大小，也不在于其“设计”（即控制）所处环境的愿望，而在于他们获得并使用资本和劳动力所必须遵守的规定。通用汽车公司靠卖股票、发

行债券或留存利润获取资本；而国防部则从国会年度拨款中获取资本。通用汽车公司开办和关闭工厂时虽然要遵守政府的某些规定，但可自行决定；而国防部建立和关闭军事基地则需在国会的密切监督下进行。通用汽车公司支付管理人员薪水的标准由其自定，奖金与公司利润挂钩；而国防部支付管理人员薪水的标准则由国会确定，奖金（如果有的话）与其任务的完成情况毫无关系。通用汽车公司工人的人数由其生产水平决定；而国防部工作人员的数量则根据法律和公务员条例确定。①

如果回过来看看机动车辆注册处和麦克唐纳快餐店情况的对比，上述这一切意味着什么就一目了然了。假设你刚刚被任命为沃特敦注册分局的局长，你想改进那里的服务质量，使其更接近麦克唐纳快餐店的服务水平，而良好的服务说不定需要多花钱（用于雇用办事员、购买设备和修建大楼）。那么，你的政治领袖们为什么要给你那笔钱呢？如果需要提高税金或从另一机构弄到资金，那对他们来说代价太高；补偿这些真正的近期费用的是那些无把握到手且不知何时才能到手的利润。如果人们排的队伍短了，顾客们就会高兴起来，但是立法人员则一无所获。人们的怨言可能会减少，但是怨言只是偶发的，对任何一位立法人员都不会产生任何影响。恰恰相反，麦克唐纳快餐店短短的队伍和快速服务意味着每小时能为更多的顾客服务，因而每小时能赚到更多的钱。麦克唐纳快餐店的经理可以估算出他用于改进服务质量的每一美元为其带来的边际利润；而注册处的负责人无论花多少钱都不会产生任何有形的利润，因而，他们难以说明这笔支出的正

① 在加尔布雷思的著作的修订本中，他对许多认为他没有拿出具有说服力的证据证明大公司通过控制需求和价格摆脱了市场的批评者作出了反应。他的回答是："坚持我的论点——以亲眼所见为依据。"这种"证据"在很大程度上就是公司把大笔钱用于做广告这一事实。他没有设法弄清公司用其经费买了些什么。70年代后期，美国汽车制造厂家的销售量减少，利润下降。如果他们将广告预算翻倍，他们的销售量也许会降到最低点，并且破产。

当理由。

在注册处改进服务质量可能要求用动作快、性情欢快的人取代动作慢且脾气大的工作人员。可是作为负责人，你既不能随意雇用也不能随意解雇工作人员。你会向常常不预先通知就用称职的工作人员取代不称职的工作人员的麦克唐纳快餐店经理投去羡慕的目光。或者，你可能希望设立大量的培训项目（或许创办一所能与麦克唐纳汉堡包大学匹敌的注册大学），以向雇员们灌输服务业的文化。但是除非注册处规模大到立法机关既不关注也不在乎为此目的而花费资金的地步——实际上它并没有那么大，你要让别人相信用于此虚饰项目的开支并非浪费之举就相当困难了。

如果你旨在使注册处顾客高兴的努力取得了成功，那么你会从中获得乐趣；当一位顾客找到你，并感谢你所做的一切时（这种事情一般不大可能发生）你可以陶醉于这值得自豪的瞬间。你在麦克唐纳快餐店设法使顾客高兴的同事同样也能从改进服务中获得乐趣，但除此之外，他还会因为销售额的增加而挣到更多的钱。

总有一天，你会渐渐地明白，如果你对服务质量改进得过多，顾客们会开始到沃特敦注册处而不去波士顿注册处。结果，你成功地缩短了的队伍会再度变长。如果你希望压住怨言，你就得在沃特敦注册处投入更多的资金。但是如果说在过去要说服立法机关这么做不容易，那么现在要做到这一点则根本不可能。波士敦注册处人员充足（很自然，顾客不来，也不会有人被解雇），根本就不用排队，可纳税人为何要在沃特敦多花钱呢？从立法机关的角度来看，恰当的开支水准并不意味着能使一个注册处比另一个注册处工作得更出色，而意味着使所有的注册处顾客的不满意的程度处于同一水平上。

最后，你要记住，你的顾客别无选择：注册处提供的是一种垄断性的服务，它——只有它办理汽车驾驶执照。归根到底，对立法机关而言，重要的不是对服务的抱怨“太多”。与麦克唐纳快

餐店不同的是，注册处不必担心顾客们会将其生意转给汉堡包大王快餐店或温迪快餐店，也许你应该把心放宽。

如果公共管理部门的情况仅此而已的话，那么在做实际工作的人员中就会很快且不可避免地产生玩世不恭的倾向。但实际情况并非完全如此。一则政府机构所面临的问题各有不同，再则许多政府管理人员尽管面临这些难以应付的制约因素，但他们还是在竭尽全力把工作做得更出色。在下一章里，我们将更详细地讨论管理人员的行为。

第八章

人　员

1977年的一天，美国海军设在圣迭戈的海军海洋系统中心的一位人事专家拜访了一位致力于鱼雷设计的电子工程师。那位工程师被告知："我是来给你的工作定级的，你做什么工作？"对这次不受欢迎的造访感到厌烦的工程师咕哝着说，他"是搞发明的"。这位人事专家记下了这一情况，回到了办公室。她从架子上取下一册名叫《电子工程师岗位分级标准——GS－855系列》的书。这本书是美国公务员委员会于1971年出版的，书中描述了各种不同等级的工程师应该具备的技能。当时，这位工程师已到GS－15级（美国公务员制度把所有雇员分成18个级别，从最低级GS－1到最高级GS－18）[①]。她断定"搞发明"不在一位GS－15级工程师工作范围之内，而可能是GS－13级工程师工作的一部分。于是，她建议这位工程师的上司降低这份工作的等级。

上司勃然大怒。一了解才知道这位工程师是一位在世界鱼雷制导装置逻辑系统研究方面处于领先的专家，没有他，海军海洋系统中心的鱼雷研制计划就会受到巨大影响。如果将其从事的工作降低等级，他很可能会退出这项计划。

这件事是许多曾经造成海军海洋系统中心和其它一些单位中政府人事官员和政府管理人员之间的冲突——一位管理人员称此为"极端仇视"——的插曲之一。部门管理人员认为人事专家愚

① GS是"General Schedule"的缩写。

昧无知、爱管闲事，认为他们连工程师和电梯工也分不清楚。而人事专家们则认为部门管理人员是爱放空炮的不负责任者，不明白为了确保公平、合理且无政治偏见地对待每一位政府雇员，就必须把各种工作分成不同的等级。用另一位官员的话说，管理海军海洋系统中心就是部门管理人员和职位分类人员之间的“掰手腕比赛”。

而在中国湖[①]海军武器中心，事态则要严重得多。因为有众多的人愿意在圣迭戈市生活和工作，所以海军海洋系统中心能雇用到称职的工程师。可是中国湖位于加利福尼亚沙漠的中央，不仅与海滨相隔很远，而且离任何一个算得上城市的地方也有数英里之遥。政府固定工资制使其难以提供诱人的薪水或奖励工作出色的雇员。等到一位初级工程师在工作中技术学得差不多时，他会为一份可以在市郊工作和生活且薪水较丰的工作离开这里。“我们这儿不是海军武器中心，而成了海军宇宙空间工程培训基地。”——中国湖中心的一位官员痛惜地说。如果说把一名工作人员从一个岗位调往另一个岗位需要一大堆案头工作，那么降低一名工作人员的级别则被认为是几乎不可能的事情。

人事专家们不愿意成为所有这些敌对行动的目标，他们的工作应该是帮助招聘和挽留出色的雇员；而实际上，他们所做的就是完成大量的书面工作——描述工作要求和定级标准，而且文字工作一经完成，就将存档，被人遗忘。对海军海洋系统中心鱼雷工程师的岗位定级要求进行不空行的打印也需五六页纸。“我在中国湖从事的第一次分级工作是为一位GS－13级数学家定级，”一位人事专家回忆说，“花了9个月时间才最后定下来，简直让人无法容忍！”

当政府决定减少其工作人员（即“精简队伍”）时，一些规定的荒唐可笑也就无庸置疑了。在两家海军研究实验室合并成一家

---

① 又译“柴纳湖”。——译者注

新的“海军海洋系统中心”8 个月之后，颁布的精简令意味着要解聘 150 名雇员。按照（当时的）公务员委员会实施的精简规定，主要根据资历深浅而非功绩大小来解雇人员。这也就是说，如果一位要被“精简”掉，那么他（如果有资格的话）就会转而解雇一个资历较浅的人，而这个人又会解雇一个资历更浅的人，依此类推，根本不考虑专业特长因素。理论上讲，一位工程师会解雇指挥官的秘书，而后者会解雇管子工。

面对所有这些制约因素，部门管理人员会想方设法避开这个体制。他们不是把雇员从一个职位调往另一职位——这一程序需要花许多时间办理书面手续，而是把雇员“借调”（技术术语叫“选派”）到新的岗位上去；不是解雇不称职的工作人员，而是把他们派到不受欢迎的岗位上去，希望他们会主动辞掉其工作。即使他们不辞职，起码他们已不再碍手碍脚了。如果一位管理人员想提升一位工程师，但发现更高一级的职位只能给予一位有领导职责的人，那么一个小规模的新单位——比如说，由 3 个人组成的新课题小组——就会应运而生，以便那位被提升的工程师能够“带领”它。

人事制度

前面对海军海洋系统中心和中国湖中心的描述使用的都是过去时态，因为那些单位的情形已发生变化。不过大部分联邦人事制度及许多仿效联邦规定的州人事制度并未发生多大变化。随着《彭德尔顿法》的通过而开始实施的有关制度有 3 个目标：根据功绩大小而非政治关系聘用政府职员；有效地管理这些雇员；并一视同仁地对待同一级别的雇员。

基本概念：何为“功绩制”？

功绩制建立在公开考试的基础之上。长期以来，这种考试常

常用来测验综合能力和知识水平，同时测验从事某种工作所需要的技能。例如，速记员和文档员等文书职位的招聘至今仍沿用这种考试方法。申请工作的人参加打字测试，并展示其按字母顺序编排文档材料的能力。不过，还可以使用考试以外的其它方法来考核每一位候选人，例如，对其教育程度、受训情况及阅历进行评估。对科学、技术和工程方面的工作人员的“考核”主要是对其大学学历和工作履历进行评估。

考核人员中碰到的主要问题是如何考核那些申请管理职位的人员。与办公室文书职位候选人不同的是，对文书职位候选人可以采取模拟操作的方法测试其实际工作能力，而对管理人员却无法采取有效的模拟操作方法来判断其实际工作能力。而且，考试的目的在于寻找有能力**成长为**管理人员的人，而不是发现那些已成为管理人员的人。与科学、工程系列工作不同的是，管理技能未必能在大学里就学到手（如果能学到手该有多好！）。从1939年开始，公务员委员会设计了一系列考题，用于测验有可能作为GS—5级或GS—7级管理人员进入政府机构的人的综合能力。目标是要寻找一条能够通过测试能力而判断将来在各种工作岗位上的工作能力的相对简单而经济的途径。1974年，这种努力终以“专业和管理职位考试”的形式获得成功。这是用来评估100多种联邦工作职位（多属管理类）候选人的一种考试方法。24名从事研究的心理学家花了35年时间方才研制出这一考试办法。

选拔过程是这样的：参加专业和管理职位考试的人员必须是4年制大学毕业生或具有3年工作经历（事实上，几乎每个人都是大学毕业生）。允许的最低分数是40分；而要成为联邦某一职位的候选人则必须得70分以上（如果你大学期间成绩优异，那么通过一个公式的计算可以提高你的考试成绩，保证你的最后得分起码不会低于70分）。如通过了考试，成绩中还可以加上退伍军人优先分（每个退伍军人增加5分，在服役期间致残的退伍军人加

10分)。[①] 人事管理署(其前身是过去的公务员委员会)列出所有通过考试的候选人名单,按名次排列顺序。所有残废退伍军人自然会排在名单的前面,其他退伍军人则与非军人排在一起,如果分数相同退伍军人排列在前。打算按这个名单雇用人员的联邦机构必须从名单上的前三名中挑选。并不是每一个联邦机构都必须采用专业和管理职位考试的形式选拔人才,它们还可以通过内部提升(例如提升一位秘书)的方法来填补管理或专业职位空缺。

专业和管理职位考试是一种综合智力测试。作为一种考试,它同其它类似的考试,如"武装部队资格考试"、美国就业署采用的"综合水平测试"以及"学术水平测验",拥有许多相同之点。这些考试只有在其能够准确地预测工作表现的情况下方才有效(或——以学术水平测试为例——在学校里有效)。没有一种考试是完全有效的;也就是说,没有任何考试能够准确无误地预测日后的工作表现。关键问题在于,与其它预测手段(如面试、证明材料的核查以及阅历的审核)相比,一次性考试的预测准确吗?

长期以来,工业心理学家们认为,任何一次性考试都无法预测多种岗位的工作情况,因此应主要依靠专门为某一种岗位设计的考试以及面试和阅历情况来审核候选人。最近进行的调查表明,这种观点是错误的。通过综合成千上万次对各种工作所做调查的结果,学者们已经能够证明各种综合智力考试在预测工作表现(按照管理人员对工作表现的评定等标准来衡量)方面优于任何一种单项工作考试。这种研究还表明,任何一种能力测试都比诸如面试这样的评估方法更为有效。

在使用专业和管理职位考试的前5年期间,100万人中有近3/4的人参加了这种考试,通过考试的人中有35000多人受聘。后来一位联邦法官下令停止使用这种选拔程序。1979年1月,代表

① 那些已死亡或残废军人的母亲和配偶也有资格另外增加10分。GS—9级或高于此级的科学和专业职位则不采用退伍军人优选制。

黑人和西班牙语系居民提出控告的律师称专业和管理职位考试歧视少数民族，违背了1964年《民权法》的第七款。对1978年参加专业和管理职位考试的人员进行的抽样调查表明，42%的白人分数高达70分或70分以上（在未增加退伍军人优先分的情况下），只有5%的黑人和大约13%的西班牙语系公民得了70分或70以上。

这起诉讼案从未受到审理。联邦政府和诉讼律师进行了长达两年之久的谈判。1981年1月9日，里根政府就任前11天，卡特政府提出了一项法令提案，要求3年之内废除专业和管理职位考试。人事管理署同意用一系列不同的选拔步骤来取代专业和管理职位考试，这些步骤将会“尽可能地消除对黑人和西班牙语裔的不利影响”，并且会“合理、公平地考核本应参加专业和管理职位考试的求职人的相应能力”。乔伊斯·格林法官批准了这项法令提案。

废除考试之后，各机构通过三种途径招聘初级管理人员。首先，为某些职业岗位设计专项工作试题。但设计出一套合理的试卷需要大量的时间和精力，因此只有部分专业岗位（到1988年有16个）有相应考卷。要为其它上百种管理职位设计试卷就要花数十年的时间。第二，允许政府机构不经考试直接任命专业人员。这多少有几分讽刺意味。法院通过的旨在增加少数民族就业机会的法令中废除了不让政府机构领导人根据其个人爱好、偏见雇用人员的一套做法（专业和管理职位考试），而让其采用叫做“B类任命”的程序。这给机构领导人提供了使用自己标准（或根本没有任何标准）的机会。而在对全国财政雇员联盟提出的一项诉讼案的审理中，另外一个联邦法院则宣布B类任命程序不合法。第三，各机构通过内部提升的方法填补管理或专业职务的空缺。

人事管理署公开地否认废除专业和管理职位考试造成的严重问题。但私下里，一些高级官员说这造成了初级管理人员素质的下降。一位机构领导人把这种素质下降形容成“恶性循环”。但有些机构领导人则不同意这种说法。事实上，就连人事管理署也无

法断定联邦劳动大军的素质提高了或者变低了，或者还是老样子。尽管它的建立是为了实行在功绩制的基础上招聘人员，但它没有收集任何数据资料，没有做任何调查来证明它招聘的人员的功绩有何变化。不过提及这件事的人事管理署官员和大部分从事研究的心理学家认为，由于专业和管理职位考试是一种已被证明可以预测工作能力的手段，它的废除也就意味着联邦政府无法确保有才能的候选人优先于不那么有能力的人受雇于政府。1986 年，对21000名联邦雇员的调查表明，认为新的求职人员的素质有所下降的政府官员要远远多于认为素质提高了的官员。

与此相反，机构领导人则对废除专业和管理职位考试之后他们享有的那种新的自由感到很满意。许多人认为 B 类程序允许他们毋需经过烦琐的程序快速聘用人员，并且可以更大胆地选用他们需要的人才。这种权力下放导致了雇用黑人和西班牙语裔百分比的上升。

寻找一种新的选拔程序的探索开始了。据 1988 年 6 月公告，它有几个组成部分。首先，对每类相似的职位，采用书面考试的办法。尽管为 100 多种专业岗位逐一设计一套试题所需费用太高，但还是可以为密切相关的一些岗位设计出一套试题。第二，通过“个人考绩档案”来评价每位候选人的素质，即用问答题单的形式，设法衡量每位候选人利用所获机会取得的成绩，对工作习惯、工作经历、实际成绩和业余活动作出评价。第三，机构领导人可以自由地聘用优秀学者。任何一位平均学分值达到要求（直到 1989 年为止，人事管理署尚未决定应为 3.0 分还是 3.25 分）的大学毕业生皆可不经考试直接受雇于政府机构。人事管理署进行的调查表明“个人考绩档案”和大学平均成绩能相当准确地预测一个人的工作能力。

人员的管理：定级、评估和工资制度

在政府机构中任职意味着你必须在人事管理署手册中详细说

明的某一岗位的18个工资等级（GS—1至GS—18）上奋斗。对岗位工资规定的解释，通常不由聘用并管理雇员的管理人员负责，而是由受过人事管理署手册使用培训的人事官员负责。为打字员或档案管理员岗位进行描述并为之分级并不会碰到多大的困难。而一旦涉及到诸如两个海军实验室的情况所反映的那种从事复杂工作的人员时，各种各样的问题就会出现。

你必须阅读实际岗位分级标准，方能体会到人事专业的奥秘所在。起始薪水（1989年）为33169美元的GS—11级电子工程师能够“运用多种工程概念和程序的广泛知识”；起始薪水为37294美元的GS—12级电子工程师能够“把深奥的多种多样的知识运用于非同寻常的或高难度的工作”；起始薪水为41121美元的GS—13级电子工程师“是其专业领域中知识极为渊博的专家”，他们“善于革新并具有独创性”。就连有才能的《圣经》学者也无法解释清楚“广泛的……多种”与“深奥的、多种多样的”知识之间的区别，或阐明一位GS—13级工程师“善于革新并具有独创性”比GS—12级工程师从事“非同寻常的”工作多值3827美元的原因。

在同一级别上（如GS—12级）则按不同“档”增加工资。理论上讲，按这些档次增加工资需要得到工作良好的评语，但实际上几乎每个人都能获得令人满意的评语，因此，每上升一档只不过反映了时间的流逝而已。一旦某人在一个级别上资历很深，已升至工资的最高档，那么要再增加工资就必须把他晋升到更高一级（当然碰上整个工资系列进行调整除外）。但这需要人事署批准才能将此人的工作改定为更高一级，这就使我们回到了岗位分级标准模棱两可（但冗长）的话题上了。

如果一位管理人员想把一位雇员调至另一工作岗位，那么这位管理人员首先必须弄清那份新工作与这位雇员现有的工作等级相同（譬如说12级），否则这位管理人员就必须向人事署证明这位雇员应晋升到GS—13级。而要这么做，这位管理人员就必须在

岗位分级标准中找到能说明晋升合理的文字。这就是说，管理人员得花大量时间逐一记住每一个抽象的词句，把其精力消磨在起草词藻华丽的晋升推荐书上以及与岗位定级人员的辩论上。

1978 年，国会通过了《公务员制度改革法》。在某种程度上，这项法律旨在推行（在一个级别）上按功绩付酬，而非按资历付酬，同时增加高级文官岗位调动的灵活性。《公务员制度改革法》设立了一种新的政府雇员职位系列——“高级行政官员”，这些职位由文官最高 3 个级别（GS—16，GS—17 和 GS—18 级）及其它对等岗位上的专业和非专业文官升任。专业高级行政官员每年按其工作表现可得到相当于薪水 20%的奖金（一个机构支付的全部奖金不得超过其发放的专业高级行政官员工资额的 3%）。另外，由总统授予“优秀”和“杰出”专业行政官员称号的官员每年可得到 1 万美元或 2 万美元的奖金。最后，《公务员制度改革法》批准对中级管理人员（GS—13，GS—14 和 GS—15 级）实行功绩工资制。1978 年以前，这些级别的工资反映的只是工龄上的差异，几乎排斥了任何其它方面的因素。现在，一位官员年薪增加多少则能反映其工作表现。

几乎没有迹象表明奖金或功绩工资制已对政府机构的行为产生大的影响。一则，奖金主要基于个人而非机构的表现。一位高级行政官员可能出色地完成了他自己的任务，但这个机构的工作可能很糟糕。与此形成鲜明对照的是，许多公司把个人奖金同组织成就联系起来，这样支付的酬金在基于个人努力的同时，也取决于公司的利润。而且，高级行政官员认为，就连个人表现的标准也不公平，或者说毫无意义。1982 年凯斯西部保留地大学的韦瑟黑德管理学校所做的调查表明，调查涉及到的政府机构的大部分高级行政官员对奖金持漠不关心或无所谓的态度，他们认为奖金要么是随意给予的，要么就是作为一种报酬付给受宠雇员的。部分原因可能在于机构领导人常常是给许多人小笔奖金，而不是给少数人大笔奖金，这是由尽量减少不满情绪的愿望和在目标模糊

而复杂的组织中难以对雇员的表现做出评价所造成的。与此相似的是，1982 年密执安大学的社会研究学院进行的调查发现，大部分中级官员对功绩工资制的益处持怀疑态度。由于投入的钱很少，普通工作人员和出色的工作人员之间的工资差额也很小。同高级行政官员的奖金一样，按其功绩，大部分官员有资格加薪，但数额很小。

虽然雇员和官员双方有时原则上赞同功绩工资制，但实际上往往不喜欢这种制度，这便增加了把工资与表现挂钩的难度。尽管海军海洋系统中心的雇员已逐渐接受了功绩工资制，但是其它许多政府工作人员更喜欢按资历取酬和按“客观的”考绩而非管理人员的评价提升人员的做法。学校教师一般都反对功绩工资制，警察大都要求按书面考核及资历而不是按警察局长和分局长的看法提升一个人。无论在哪里，你都会发现有政府雇员利用他们这种（通常是很大的）影响来削弱管理人员对工资方案的干预权。你可能会猜想在私营公司中人们也会这么做（在按工会合同研究工资的范围内，他们确实会这么做），但是公司并不是其雇员能够影响的立法机关。而且，公司常常能够证明事实上某些工资方案（如奖金制度）确实达到了节约或增加销售量的目的。

许多管理人员同样不喜欢按表现付酬之做法的某些方面。尽管他们愿意以功绩为基础提升下属人员，但是以此为基础分配工资则属冒险之举。这就意味着要把以后必须继续与之共事的许多人区别分类，而这种分类本身并不能自圆其说。每当要对下属作出考核评价时，任何填写过雇员考评表的人都知道在标有“优秀”或“优良”字样的小方格上划钩的诱惑力有多么大（正如每一位教授都知道在推荐毕业生求职时使用这类评语有多么大的吸引力一样）。我们当中几乎所有的人都想得到别人的喜爱；我们都不会喜欢令人不愉快的场面或是难看的脸色（记住，考评表要同雇员见面）。讨人喜欢的评语容易给，因为给这样的评价并不花人们任何力气——这种宽宏大量不会给我们的薪水和我们部门的预算带来

不利影响。当然，如果这样做或提升素质差的雇员会害了我们自己……假如我们的组织正为生意竞争或我们自己的工资取决于我们部门的效率——那么我们通常会有勇气做出强硬的选择。在政府中，不能把机构作为一个整体进行评价会影响到这个机构的每一个环节，因此，规则取代了实际表现，成了管理人的基础。

免　职

与人们的普遍看法完全不同的是，解除一位政府职员的职务并不是一件不可能的事情，只不过难度很大而已。

在富有竞争性的机构中工作的大部分联邦雇员都有权利就自己所在单位对自己采取的不利行动提出上诉。这些不利行动包括开除、降职、不予增加级别内的档次工资，或在一段时间内停薪留用等。申诉通常向功绩制保护委员会设在当地的办事处提出，由它把案子交派给一位行政法官办理。行政法官尽力解决争端；如果未能做到这一点，那位受到侵害的雇员（申诉人）有权要求召开一次听证会，由双方提供证据，并向宣过誓的证人进行调查。行政法官在 120 天之内做出判决。无论是这位雇员还是其所在机构都可以针对那一判决向功绩制保护委员会（由 3 位总统任命的官员组成）提出上诉。该委员会可能会决定再举行一次听证会，并做出自己的裁决。之后，上诉人还可以针对委员会的裁决向美国联邦巡回区上诉法院提出上诉(如果此案涉及到有关歧视的控告，则可向就业机会均等委员会[①] 提出上诉)。

在截止 1987 年 9 月 30 日的一年中，功绩制保护委员会的行政法官审理了大约6500件案子，其中他们拒绝受理的约占 1/3(通常是因没有裁决权)；余下的案子中，他们解决了的约占 1/3（常

① 控告因肤色、种族、性别或个人残疾等原因受到歧视的雇员可针对机构做出的人事决定向就业机会均等委员会提出上诉。该委员会的审查人员会举行一次听证会，让双方提供证据并听取证词。这位雇员可以向法院提出上诉。

常是通过上诉人和机构之间的谈判得以解决)。在剩下的2500件未经正式判决的案子中,上诉人胜诉的案子不到1/4。许多败诉的人向功绩制保护委员会提出上诉,其中大多数人再次败诉。就统计资料来看,将一雇员开除或降职的机构最终大都能够维持原来的决定。

但是这种漫长的上诉过程所消耗掉的费用及时间,使得机构的行政长官不愿意对任何乐于打官司的雇员采取对立行动,除非该雇员有严重的渎职行为或其表现差到值得为此采取行动的地步。行政法官做出一项判决平均需用75天时间,如果上诉,功绩制保护委员会复审此案还需149天时间。目前,还没有数据表明法院做出判决需要多少天时间,不过那很可能是个大数字。

代价高昂的事件极少发生,成为对立行动目标的雇员也并不多。1987年试用期满后因渎职、表现欠佳或两者兼而有之被开除的雇员大约有2600人(另有2500名雇员未受惩处而自动辞职了)。谁也不知道具体有多少雇员受到了功绩制保护委员会的保护,但至少可能有200万人,也就是说每1000人中只有不到2人被开除了。

改革公务员制度

1978年的《公务员制度改革法》中有一项鲜为人知的规定,这条规定授权人事管理署实施"示范工程"以察看人事制度的改革能否提高联邦管理水平。类似的实验进行了不到10次,但没有一次能够持续5年以上,每个试点最多影响到5000名雇员。

如果不是海军武器中心和海军海洋系统中心的人事官员拼命争取,这条规定很可能仍不会引起人们的注意。前者不能招聘到足够称职的工程师,后者则在两个独立的实验室改组成海军海洋系统中心后立刻陷入了行政官员与专业官员之间在如何重新编写职位说明和分级标准方面展开的激烈争斗中。

结果便有了“海军示范工程”，它在海军武器中心地点确定之后通常被称为“中国湖试验”，其目的就是授予专业官员更大的调动、提升和奖励下属的权力。具体做法是：把实验室所有的工作分为5大岗位系列（专业职位、技术职位、专家职位、行政职位和办事员职位），并把18个一般行政级别归并为（依不同的岗位系列而定）4个、5个或6个大的工资级别（或“带”）①。两个实验室约有5000名雇员，其中大部分（不是全部）科学、专业和技术人员参与了示范工程。

管理人员在多方面受益。在海军海洋系统中心，送给他们的不再是用好几页纸写成的对每一岗位的详细描述，而是一页有关每一职业系列的简要说明。在为某一岗位划分等级时，他们只需复印一份简化的说明，把它附在一张岗位表后面，然后在表上的有关职位栏目上打勾。当他们招聘新雇员时，他们可灵活地根据市场调节决定新来人员的工资级别。管理人员毋需说明理由，便可将某一雇员晋升至一个新的级别或将其调往一个管理岗位，并可在每一工资带范围内增加表现突出人员的工资。拨给所有管理人员的专款由其自行分配，可用作鼓励性的增加工资，也可用作一次性的突出表现奖金。这笔专款的数目和有关他们使用这笔钱的规定使其无法给每个人增加工资或发放奖金，因而管理人员只好根据工作表现做出选择。假如必须精简人员的话（海军海洋系统中心和海军武器中心至今尚未精简过人员），高级雇员只能把自己专业系列中的其他人从其岗位上挤掉，而排挤他人的权利主要取决于对其工作表现的评语，其次才是资历。

这次试验很快就受到了管理人员的欢迎，并渐渐地为工作人员所接受。人事官员和专业官员之间的游击战结束了。前者不再

---

① 例如，GS－9、GS－10和GS－11级的所有工程师被一起分在第二工资带中，一位工作成绩突出、刚刚升到GS－9级的工程师的工资可以在此工资带中得到增加，从而使他可以在未被调往新的工作岗位、未被授予管理职责或未被晋升到一个新的级别的情况下拿到相当于一位GS－11级工程师的工资。

像警察一样告诉管理人员不能做什么了，后者也不再被迫应付或回避规则以完成任务了。与《公务员制度改革法》批准的一般功绩工资制不同的是，这两个海军实验室**真正地**把工资基于功绩之上，即奖励表现出色的人员而不是表现欠佳的人员。

人事管理署做出的评价进一步鼓励了从事实际工作人员的热情。人事管理署把 8 年来加利福尼亚州两个实验室的情况同位于东海岸两个类似的海军实验室的经历作了对比，发现中国湖海军武器中心通过向工程师提供较高的起始工资及较快晋升的机会能够更有效地在竞争中招聘到工程师。示范工程实施的前 5 年中，西海岸实验室人员补缺率下降了，而东海岸实验室人员补缺率则与往年一样。更重要的是，有可能离职的人员本身发生了变化。无论在试验型实验室还是在控制型实验室中，工作水平高的人都比水平低的人离职的可能性小，其中试验型实验室比控制型实验室做得更好。圣迭戈海军实验室（海军海洋系统中心）管理人员一致认为，示范工程正帮助他们维持或提高技术人员的素质。

所有这一切都需要花钱。加利福尼亚示范实验室的工资额比东西岸控制型实验室增长得快。但是这并不足为怪。如果一个组织的目标只是减少其工资额的数目的话，那么它会雇用低价人才，一旦开始大笔赚钱，就会摆脱资历较深的人员，代之以新手。当然，质量会受到损害。要保证质量，你就得聘用最出色的人员，并且尽量长时间地留住他们，即使工资福利优厚也应如此。加利福尼亚实验室正是这么做的。

抵制变革

既然较为灵活的人事制度受到了管理人员、雇员以及人事管理署的一致称赞，你也许会以为联邦政府会迅速在全国范围内推行这一制度。

人事管理署向立法机关呈送了一份议案，这项议案允许但不

要求其它机构采取中国湖一圣迭戈方案的形式。然而国会没有行动。这样的议案或类似的东西也许能够获得通过，但它首先必须克服一些利益集团的反对。联邦管理人员协会在其2万名中级文官中进行了民意测验，发现70%的人反对在全国范围内推行中国湖一圣迭戈工程模式的功绩工资制。许多联邦雇员工会也表示反对。总审计局一位研究示范工程的人员说："我不敢肯定，我们的现行制度究竟有什么不好。"

部分阻力也许反映出了单纯的惰性。正如圣迭戈的一位人事官员对我所说的那样："那些属于守旧派的专业分级员墨守旧制度。"这些官员反对下放行政权。对他们而言，联邦人事制度应该在中央集中管理，否则就不叫制度了（当然，要使其成为一个中央集中管理的制度就要求发行一本厚达6000页的人事手册）。但是起作用的远不止惰性和旧习惯。雇员工会对功绩工资制持怀疑态度（如果说不是彻头彻尾地反对的话）。按资历支付工资要安全些，因为它把管理人员的权力减少到最低限度。一些国会议员担心行政权力下放的做法会导致同工不同酬，例如：同类工程师在这个国家不同的地区会拿到不同数额的工资。当然，他们这种担心是有道理的；地区不同，工资的等级也各不相同。但是一位企业经理能够理解的东西，对国会却成了一种威胁，因为议员们认为选民受到不公平待遇会抱怨他们。最后，里根政府作出了决定：任何新的人事制度"费用不变"——花费不超过现行制度。许多人认为，这就意味着如果玛丽·史密斯因其出色表现得到了奖金，那么这笔钱很可能来自约翰·琼斯的腰包。这样一种一方得益而引起另一方相应损失的游戏并不英明。

官僚化与专业化

任何一种政府人事制度陷入进退两难的窘境都与选择官僚化还是专业化工作方式有关。前者由一套详细说明雇用什么类型的

人员，如何管理他们，以及让他们从事什么工作等内容的规定构成；后者则由这样的规定构成：详细说明雇用什么样的人员，但赋予工作人员或其直接上司极大的自主权，让他们决定这些被聘雇员该做什么工作以及如何管理他们。正如我们在第四章看到的，一种专业就是这样一种工作岗位：在这种岗位上的人员的行为将受到一个外在集团的极大影响，这个集团的成员则是那些同行业的专家，他们指导培训，评估工作情况，制定标准。医生、经济学家和工程师，就绝大部分而言都是专业人员；办事员、调查人员和临时合同雇员则不属此类。专业人员应该置顾客的幸福或对真理的追求于个人利益之上。社会大量投资于培训专业人员，这在某种程度上是因为顾客——如内科病人——不能对他们接受的服务的程序作出评判。

在政府机构里，专业人员的地位极不正常。一方面，许多专业人员被雇用是因为他们能够将深奥的知识用于自己的工作中——他们知道如何处理那些别人不容易学会但必须做的事情，也因为他们会根据专业规范调整自己的行为。另一方面，民主的政府要求承担行政责任。这就是说，在作出重大抉择时，任何人都不能够得到完全信任而不受法律和行政制约因素的限制。

这种不正常的问题通常是这样解决的：为了获得专门知识而雇用专业人员，但是拒绝给予他们认为怎么办恰当就怎么运用知识的权力。许多政府工作的完成情况事先无法详细描述，这就致使在任务完成之后仍无法评判完成质量。我们无法告诉海军海洋系统中心的 GS—15 级工程师如何设计鱼雷制导系统，但起码我们可以判断出设计的系统能否制导鱼雷；我们无法告诉加利福尼亚大学的哲学教授如何上哲学课，而且在其授课之后我们也无法判断这堂课上得是好、是差还是一般。

联邦人事体系中最大的斗争就是争夺自主权——允许当事机构官员做决策并允许专业或准专业人员自己处理工作。如果政府只由办事员组成（曾一度如此），我们就会为是否应该在全国范围

内采用中国湖实验的模式而争论不休了（虽然管理人员只要拥有较大的权力雇用和解雇办事员，对办事员的管理也会有所改善）。一个19世纪的人事制度——那时我们确实拥有一个由办事员组成的政府——现在必须应付一个由工程师、科学家、律师、医生、经济学家、审计员和教师组成的政府。

教师的问题尤为棘手。他们在高等学府接受培训以完成其至关重要的任务，但是这种培训不易于人们观察或做出准确的评判。许多评论家怀疑那些教师在高等学府所学的东西足以满足其必须从事的工作的需要，也怀疑他们自己的判断及其同业伙伴的监督能够决定他们做其工作的方式。在许多人看来，教师充其量不过是一种准专业人员，因此必须得到管理，似乎他们都是官僚。

在这个国家里，钟摆在促使公立学校教学官僚化和专业化两种努力之间摆来摆去。与此相反，私立学校的教学则一直处于几乎完全由市场调节的状态：个人所有的私立学校始终能够自由地雇用自己愿意雇用的人员，这些学校的委托人（家长）也能够自由地选择自己喜欢的学校（只要每个学校达到政府制定的某些最低标准）。

19世纪初，随着公立学校运动的兴起，霍勒斯·曼以及其他人士试图使教学专业化。[①] 第一家“师范”或教师培训学校创建于1839年。本世纪末开始的“进步运动”迫切要求教学成为一种类似法律和医学的职业；为达到这一目的，它支持各大学创办了教育学院，但教学从未获得法律或医学那样的地位。在大学内部，教育学院总是因为缺少大学文科包含的或其它专业学院具有的课程内容而遭到批评。另外，因为教育学院的毕业生主要受雇于当地政府（而大部分律师和医生则受聘于私营企业），总有一种强大的

---

① 在下面的段落中，我大量使用了兰德公司的琳达·达林一哈蒙德、巴尼特·贝里、阿瑟·E·怀斯、米尔布里·W·麦克劳克林、理查德·F·埃尔莫尔和哈里特·T·伯恩斯坦几项研究的成果，在此表示万分感谢。

习惯势力把教师视为官僚机构人员——总之，他们的工作相似并且都受控于政府。

全国性危机或精英们热情转移[①]的结果导致人们不断地试图这么做：1957年苏联人造地球卫星的发射引起了人们对数学、科学和外语培训的极大重视；50年代末和60年代初在学校中取消种族隔离的危机使联邦就提高招收自身条件较差和少数民族学生的学校的教学质量进行了立法；60年代末大学入学分数的下降激发了公立学校回到“基础知识教学”上去的要求；对移民和残疾人日益增长的关注导致产生了让学校提供使用两种语言和针对“特别需求”的教育的要求；公众因校园内犯罪现象而产生的不安致使为确保安全、保护学生权利或二者兼而有之而强制实行了一些新的做法。所有这些压力共有“一种倾向：用外来权威——社会科学方法、大学研究专家、规章要求及法律准则——取代教育工作者的权威和专长”。

因为各州和联邦政府及其在公众中的支持者们不信任关于教师们专业化的判定，所以教师被官僚化了。但是正如理查德·埃尔莫尔和米尔布里·麦克劳林特别指出的，这种不信任给人们提出了一个难题：“改革的命运最终取决于那些不被信任的人。”官僚化采取了这样的形式：不仅详细说明谁可以成为教师，而且还规定教师该做些什么。他们必须更频繁地对学生进行考试，按新设置的数学和自然科学课程上课，更详细地汇报其活动情况，并改变授课方式（使用计算机、分组数学、外语教学或其它方式）。琳达·达林—哈蒙德和贝尼特·贝里的研究报告说，1969～1974

---

① 这些精英的热情有时使人们做出使教学官僚化的古怪努力。1910年，卡内基促进教学基金会聘用了效率学专家弗雷德里克·W·泰勒的门徒莫里斯·L·库克，请他调查大学的教学情况。他在报告中建议教授们使用标准化教案以提高大学的效率。一位评论家说库克的报告“读起来就好像其作者曾在肥皂厂里受过教育”。见塞谬尔·哈伯的《效率与提高》（芝加哥大学出版社1964年版）第65～66页和雷蒙德·E·卡拉汉的《教育与效率崇拜》（芝加哥大学出版社1962年版）。

年，各州的立法机关起码制定了 66 条法律，要求或鼓励学校采用新的管理、预算、计划、考核和考试程序。到 1983 年，38 个州已批准把学生能力考试作为毕业的必要条件，所有 50 个州都采取为公立学校制定新标准的形式做了些工作。

80 年代中期，钟摆开始摆向另一个方向。因为，对全国将缺少出色的教师这样的警告感到惊恐不安，各州的立法人员开始通过旨在吸引更多的教师及提高在职教师质量的议案。吸引人才的措施包括加薪、提高地位和权威，同时提高资格要求。到 1986 年中，有 46 个州已在使用或设计了全州教师能力考试，而且教师的薪水自 1980 年以后已增加了 35％以上。26 个州已制定政策要求把达到某一最低考核成绩或考试分数作为参加教师培训项目的先决条件。几十个州已增加了预备教师用于学习专业课程或“学术”课程（尤其是大学文科课程）的学时。一些州甚至考虑要求预备教师在开始教师培训前先在一家 4 年制的文科大学拿到一个学士学位。有几个州现在把教师资格证书限定于其精通的一门学科(如数学或物理)，而不是授予他们一个涉及面广泛的通用证书。

除 4 个州以外，所有的州现在都要求进行教师能力考试。其中有一种考试叫做“全国教师考试”，目前起码有 20 个州在使用。与专业和管理职位考试一样，在全国教师考试中，少数民族不如白人考得好，这就导致了法院对使用这种考试的异议。另外，教师团体申诉这些考试的项目同兽医或建筑师考试一样，一直是由政府机关或考核组织的非专业人员设计出来的。一些州正考虑建立教师委员会来设计并实施考试。

一旦拿到了证书，这些新教师将按照越来越严格的要求进行见习，见习期间的工作将受到评判。通过了考核之后，他们也不会像以前的教师那样得到一份永久或终身证书；相反，现在有 32 个州要求他们通过进修或在职培训更新证书。除了这些变化之外，诸如卡内基教育和经济论坛、全国学校董事协会这样的教育改革的提倡者，一直在急切要求给予学校校长和教师更多的自主权。这

股新的改革浪潮反映出教学应该专业化而非官僚化的信念。这就意味着教师做些什么将更多地由教师自己及第一线主管人——校长酌定。

达林—哈蒙德和贝里如此巧妙地概括了这种变革:“第二次浪潮中的改革者们建议更严格地管理教师……以此换取教学权的下放。”这种转换的原因在于承认了“改革如果仅仅注重具体内容和教学方法，只能从表面上对实践产生有限的影响”。

然而，现在并不比50年代更有理由认为钟摆摆到专业化这一端之后将不再有任何变化。公立学校的教学一直受到对公众意见敏感的政客们的控制。这就是说，无论利益集团自称代表公众提出什么样的要求——使用两种语言、教新数学、计算机扫盲、控制犯罪、性教育等等，教师的自主权都会受到影响。

公立学校在推行工作表现或功绩工资制时遇到了极大的困难，这暴露了人们目前对下放权力、实行专业化及授予教师自主权等做法的热情的不稳定性。阿瑟·E·怀斯及其同事调查了32个学区对教师考核的做法，没有发现很多成功的经验。存在的共同问题在于教师的敌视与校长的消极态度。他们发现了4个获得过成功并且值得研究的学区，这些学区都有着能力非凡、积极性很高的教育领导人。他们在教师们的积极配合下设计了一套适合于学区和学校特点的工作成绩考核制度。简而言之，当有才能、富于奉献精神的人在学区的积极支持下发挥作用时，办好公立学校是可能的。了解这种可能性固然好，但期望处处都会成为现实就是奢望了。

结　论

为政府工作的人们总是希望得到在不受过多制约因素束缚的情况下完成自己任务的自由度，但他们却抵制根据其工作表现的考评及奖励他们的做法。最近，随着越来越多的专业及准专业人

员受聘进入政府部门，以及立法、司法因素对政府工作制约的增加，这一问题变得更加尖锐了。任务变得越复杂，工作人员就越想得到更多的自由；随着制约因素的增加，他们对管理人员（负责实施这种制约）或政治制度（促使形成了制约因素）会越来越不信任。

当政府工作人员对自己面对的压力采取守势或敌视态度时，政客及利益集团便把其守势误作胆怯，将其敌视误作造反，因而容易加入攻击他们的行列：嘲笑政府工作人员目光短浅、专门利己且无能无为。而被攻击的对象自然会对此感到不满，其中一个主要原因就是这种嘲讽性攻击并不反映真实情况。

管理人员被夹在工作人员和政客之间，他们面临的挑战和应付的方法将在下一章中探讨。

第九章

遵　从

假如公共机构的管理者受到种种束缚，也就没什么管理可言了。管理者们要协调工作人员的工作，以实现该机构的组织目标。对管理者而言，要做好这一点，目标必须明确，工作必须行之有效，其权力必须足以发号施令。我相信，后面的章节会使读者认识到这样一点：在公共机构中，这些条件极少能够满足，通常，目标极其含糊，行动效果很差，权力十分有限。

然而，管理者们也确实管点事。人们打电话叫警察，他们（通常）会来；孩子们去上学，教师们已备好了课；森林失火，护林人员会采取措施；工人一旦退休，社会保险汇款单就开始寄来；一旦接到作战命令，士兵们就会投入战斗。即使在沃特敦，只要你在注册处排队等上足够长的时间，你就会领到一张驾驶执照。

如果你认为所有的政府官员都是彻头彻尾的自私者，只谋求最大的私利，那么，以上列举的许多情况就不会发生。老师为什么不在课堂上让学生玩游戏或消磨时间以逃避工作呢？大多数学生都不会主动向父母抱怨他们在学校里光玩而没有好好学习；即使他们真的抱怨，校长们要辞退一名教师或降他的工资也是很困难的。士兵们为什么不开小差而要打仗？假如他们真要临阵脱逃，也只有离他们很近的军官才会知道，何况这些军官自己存有逃跑的念头也不足为奇。警官们为什么不会对某一公民关于其汽车被盗的叙述充耳不闻呢？他们的上司除了通过阅读他们的报告别无任何方法知道是否有汽车被盗，以及他们是否采取过任何行动去

寻找汽车。当然，某些教师是不讲课，某些警察并不做调查，某些士兵也不打仗，但大多数还是在履行自己的职责。

假如工作人员不为实现其组织的目标而努力，他们就是在偷懒。近来，经济学家们已注意到偷懒这一问题并已创立理论，说明这个问题为什么很普遍，并提出了避免这一现象的条件。这些条件被称作委托人一代理人模式，其意为这种模式能够解答这样一个问题：一个委托人（如某家公司的老板或某个政府机关的负责人）怎样才能调动激励其代理人（如一位工人或低一级负责人）的种种因素，从而使后者按照前者的愿望行事？在委托人能够直接观察和控制其代理人行动的情况下，偷懒的现象就不会出现；而当代理人的行动观察不到或当代理人能够向其委托人隐瞒其工作的某些情况时，偷懒的现象就会发生。假如一个公司的总裁不能观察到一个工厂厂长的行为，后者工作就可能不那么努力，因而也就不会带来总裁所期望的那样多的利润。发生这种情况的原因可能是以下两种因素中的一种或两者兼而有之：其一，申请工厂厂长职位的人可能隐瞒了他不能胜任的真相，但因为总裁错误地认为他能胜任，他还是被雇用了；[①] 其二，厂长可能认为，既然收入并不依赖于工厂利润的多少，他也就没有必要像总裁所期望的那样拚命干。[②] 无论是哪种情况，总裁都没有得到他所期望的那份努力和那么多的利润。

关于这个问题，经济学家的解决办法是，设计出巧妙的聘用合同书。比如，合同保证厂长一份最低限度的固定工资（否则，他就根本不会接受这份工作），外加根据赢利多少而定的奖金。但做到这一点并不像想象的那么简单，因为除了管理者的行动之外，还有许多因素——天气、原材料的成本、技术更新——都会影响利润。那么，究竟多少（如果有的话）利润应归功于管理者的努力

① 用专门术语来说，这就是“逆向选择”问题。
② 用专门术语来说，这就是“道德危机”问题。

呢？要弄清这点很难。（再细一点说，要估算出个人努力的边际效用十分困难。）鉴于以上原因，大多数人的报酬绝大部分或全部都以工资形式支付，而不是以利润分成的方式支付。

总的来说，偷懒的问题在政府部门中更为严重。这不仅因为许多人都在其上司的视力范围之外工作，而且因为他们的工作不能产生事后能够进行验证的成果。假如一位巡警没有拘留任何人，这可能意味着两种可能性：一是根本没有发生犯罪事件；二是确实发生了几十起犯罪事件，但这位巡警一起也解决不了。当然，在有些部门，其工作人员的工作成果是可以观测并估量的。在邮政部门，管理人员知道职工分拣邮件的数量和速度（美国邮政总局使用“起讫点信息系统”来测量邮递一类邮件所花的时间）。也许确有什么办法能将邮件的邮递速度与某个邮电部门的职员或主管的工作联系起来（这是个大胆的设想），但由于政府部门主管们受到的约束太多，要想根据职员的工作表现来决定报酬并在此基础上设计出一份聘用合同几乎是不可能的。

在一个政府机构中消除偷懒现象的困难远远超出了标准的委托人－代理人理论所涉及的范围。首先，一个机构的工作成果也许不仅无法观测，而且无法知晓。假如一个机构的目标含糊得毫无意义（比如“发展美国的利益”），那么，该机构的领导人通常情况下就会不知所措，因而也就不能指望他告诉下属该做些什么，更不能在事后评估其工作。其次，政府部门的每个工作人员都如同一位代理人，他可能有许多委托人——不仅包括其所在机构的负责人，而且还包括行政管理预算局、白宫、法院、几个国会委员会等部门的上司。更有甚者，随着选举的不断进行，这些上司也频繁更换。再者，代理人——外交官、医生、工程师、飞行员、警官、教师、反托拉斯律师、公共卫生官员——都会将其政治倾向、专业标准和以前的经验带入其工作中。在其它条件与过去相同的情况下，他们自然希望有更高的薪水。可是其它条件极少能与过去相同，而且薪水的增加与资历的关系往往比与工作表现的

关系更为密切。我们在第一部分已经看到，政府官员都有自己的倾向性观点，这些观点既涉及工作应该如何干，也涉及到其工作应该获得多少报酬。只要有一位抱怨其下属干得太少(偷懒)的机构负责人，就会有另一位抱怨其下属干得不对(暗中破坏)的机构负责人。目标含糊或相互矛盾，委托人太多，官员带有政策倾向，在这样的环境下，经济学家们在寻找解决偷懒问题的办法——哪怕是理论上的办法——方面进展甚微也就不足为怪了。令人惊奇的是，政府官员们全都在工作，而不是一有机会就偷懒。

为什么会这样呢？一部分原因是，即使在政府部门，管理人员也在某种程度上控制着其下属的物质奖励。要解雇一个人或将其降职可能有困难，可是分配给他一份令人羡慕的工作或一份苦差事，或加快或放慢其晋升的速度，这些并不太难。还有一部分原因可以从这一问题本身找到：官员们都有偏好。干工作的欲望便是其中之一。这种欲望可能出于一种责任感，也可能出于一种愿望，即与同事和上司的期望保持一致，哪怕这样做并不能立即产生经济实惠。

我们（从第三章）回顾一下士兵为何打仗：并不是因为某个聪明的经济学家已经设计出一种聘用合同书，使得他去冒生命危险，以获得最多的收入；而是因为他不想让他的伙伴失望或在他们面前显得懦弱。在美国南北战争时期，联邦军队和南方邦联军队的纪律都极其松弛：军官经常由士兵选举产生，即使被任命也得不到敬重；命令难以得到执行；开小差盛行；军事审判和正式处罚很难被接受，因而难以采用。但是，他们在战斗中毫不畏惧。深受荣誉感的激励，忠诚于各自的集体——这种忠诚又因为许多连队的士兵都来自同一个村镇而得到巩固。出现在家庭纠纷现场的警察是冒着风险的：争吵的双方可能转而粗暴地对待警察。一旦到了现场，警察们的所做所为，比如制止严重的错误行为，并不会被他们的上司知道。一位理智而为个人着想的警察往往不去现场，即使到了现场也尽可能什么也不干。然而，许多警察总是

努力平息双方的争吵并劝慰受害者。[①]他们之所以这样做，是因为人们期望他们这样做，现场的情况也似乎要求他们这样做；假如他们不能显示自己能够“控制局面”，他们的同事就会瞧不起他们。

使命与遵从

人不能仅仅靠面包来生活，这一点是常识。可是，学者们在探求解释人类行为的最简洁的方法和引导人类行为的最佳途径时却经常忘记这一点。人们可能认为，在工商界，金钱刺激能解决一切问题。然而，那些效益最好的公司却花大气力用一种基于企业文化之上的使命感来补充这种刺激。政府机构的领导人在对金钱奖励的控制方面远远赶不上他们商业界的同行，因而在使用物质奖励时大概要冒更大的风险。这样的奖励有三种：责任和目标感；由于对个人价值和对个人权力的承认而产生的地位；作为某个受到其成员或整个社会高度评价的机构（或该机构中的一个小集体）的一分子而获得的相应好处。目标、地位和集体意识，这些便是可以从中获得一种使命感的三个因素。

但是，有些公共机构的领导人感到，要通过使用这些因素有计划地创造出这种使命感非常困难。移民国籍管理局以其淡漠的使命感和低下的士气而闻名。其主要原因在于它的目标含糊而矛盾：“禁止非法移民，但允许必要的农业工人移入”；“仔细审查试图入境的外国人，但为外国旅游者入境提供方便”；“寻找并驱逐非法外国侨民，但不要拆散家庭、强加困苦、侵犯民权，或使雇主失去廉价

① 他们这样做而不顾以下情况：假如他们干干脆脆地将被指控打人的一方抓走，结果对双方都会更有利。理查德·伯克和劳伦斯·谢尔曼通过一个巧妙的实验证明：假如不抓走男方而是劝说他冷静下来，妇女事后成为受害者的可能性就会小得多。（见劳伦斯·W·谢尔曼和理查德·A·伯克合著的《拘留在家庭殴打事件中的具体威慑效应》，《美国社会学评论》1984年第49期，261～272页。）在这里，警察的行为置以下事实而不顾：另一种处理办法不仅效果好得多，而且有助于拘留统计数字得到上司的承认。

工人”。没有哪个组织能做好所有这些事，尤其是由于每项目标的倡导者都有权让报纸和国会对该部门的“失败”进行调查。目标的相互抵触导致经费紧缺；移民国籍管理局工作量的增加大大快于其经费的增加。移民国籍管理局当然是个极端的例子，可它并不是唯一的例子：监狱系统应该既管制囚犯又改造囚犯；国务院既要在外国面前代表本国又要在本国面前代表外国。一个机构甚至不能在原则上确定其最主要的任务，那它就无法形成一种使命感。

可是，使命感却能在某些公共机构中找到。前面几章中已提出一些：陆军工程兵部队、联邦调查局、国家航空航天局（在“挑战者号”遇难之前）、海军陆战队以及社会保障总署的许多基层事务所。显然，遵从组织目标的问题在有些部门已得到解决。即使在缺少显著使命感的部门，大多数工作人员通常情况下都在为了机构的目标而工作，而没有严重的偷懒问题。在引导人员遵从组织目标方面，各机构的方法肯定不一样，其中某些差异可以进行系统阐述。

机构的类型

从管理学的角度来看，机构间的差异主要体现在两个方面：其工作人员的活动能观察到吗？这些活动的结果能观察到吗？第一个因素涉及到“付出”——教师、医生、律师、工程师、警察、拨款人员每日之所为。付出，由机构所做的工作组成。第二个因素涉及到“成果”——这个世界因为上述的付出而发生了怎样的变化（假如有变化的话）。成果，可以被看成机构工作的结果。警察的“付出”（或工作）就是无线电呼叫应答、巡逻、开具罚款单、调查事故、拘捕案犯，其“成果”（或结果）就是本管辖区在安全、治安、秩序和礼节方面的变化（如果有变化的话）。

由于工作人员的所为深奥莫测（比如，医生进行诊断或物理学家创立理论），或者因为工作人员在其上司的视力范围之外工作

（比如，警察处理家庭争吵或森林看守巡视森林），因此，付出——工作——可能不容易观察到。假如工作人员的所为深奥莫测或不可观察，道德危机的问题就可能会出现：工作人员可以偷懒或暗中破坏。一个机构工作的成果——结果——可能难以看到，一是因为它缺少一种搜集有关其行动成果的信息的方法（比如，一个防止自杀的机构可能确实阻止了自杀事件的发生，但它并没有一种方法来统计可能发生的潜在自杀事件的数量），二是因为工作人员缺少一个被证明有效的手段来获取预期成果（比如，犯罪心理学家不知道怎样才能改造好罪犯），三是因为其工作成果来自工作人员的行为和其它不可知因素的综合影响（比如，儿童考试的分数反映了学生的智力、父母的影响、教师的水平等因素的综合效果），四是因为成果需要经过很长一段时间的延迟之后才会显示出来（比如，罪犯所受的惩罚可能导致其犯罪行为有所减弱，或是更甚，但这可能要在5年之后才知道）。当然，我知道，何为成果那只是个判定。美国就业署工作的成果是指让失业者获得一份工作，但使用的方法是让任意一个雇主雇用他，还是帮助此人找到一个有意义的长期职业呢？下面我将主要列举那些接近于有关机构目标的最可行的（或者至少是含糊的）定义。

要观察付出和成果，可能是困难的，也可能是容易的。如果根据最典型的例子归类，我们可分出四种机构：付出和成果二者都能观察得到的机构；可以观察到付出但观察不到成果的机构；可以观察到成果但观察不到付出的机构；付出和成果二者都观察不到的机构。鉴于某些原因——我希望这些原因会随着我们下面的探讨而变得非常清楚，我称第一种机构为生产型组织，第二种为程序型组织，第三种为工艺型组织，第四种为应付型组织。①

---

① 在进行这种分类时，我受到了亨利·明茨伯格《组织的结构》一书（特别是第四部分）的影响（尽管我没有承袭其分类法）。我这种分类是一种原始的努力，试图将一些重要的差异分拣出来。它几乎不是什么理论，而且许多部门不适合这种分类。故请谨慎使用。

生产型组织

在一个付出（或工作）和成果二者都能观察到的机构中，管理人员有机会设计（在外部约束的限制范围之内）一个遵从目标的体系，从而获得良好的成果。国内收入署能够观察其职员和审计人员们的活动，并且能够计算在他们的努力下通过收税获得的钱款。它能够比较精确地计算出通过增加某类接受审计的税务申报书的比例而增加的税款额。美国邮政总局能够观察其信件分拣人员和其他工作人员的行为，并且能够计算出他们接近该机构邮递标准的情况，比如要求在 3 日之内将 95%的写明邮政编码的一类邮件从波士顿邮至洛杉矶。社会保障总署能够测出（它的确是这样做的）退休金（老人及生存保险）领取单付讫的速度。在这些例子中，我猜想国内收入署偏爱的成果是使每个职员征稽的税款达到最高额；邮政总局则希望达到以最少的开支传递邮件的目标；至于社会保障总署，在资金允许的情况下，它希望及时适量地将汇款单发出，越多越好。

能够观察到的付出（审计人员、信件分拣人员、领取单处理人员的活动）和能够观察到的成果（税款已征稽、邮件已邮递、汇款单已发出）的存在简化了管理问题。但这并不是说管理这些机构很容易。从总体上看，社会保障总署的老人及生存保险工作既简单又可测算，但它的执行法律条文却极为复杂。一开始，社会保障总署必须给全国每个合法公民一个独特的标志符（社会保险号），为所有这些人建立并保持终生收入档案，并决定什么是其年龄和身份的证明。有些人改变了自己姓名的拼写，有些人则没有正式的出生证明，这些（至少在一开始）都是令人头疼的难题。

社会保障总署已经解决了这些问题。在此过程中，它向其许多基层雇员灌输了一种强烈的使命感——“职业道德”。为了维护这种道德，它利用了公务员法律中的修改条文——这些条文允许它对高级职员的突出表现给予奖励，并试图在提拔和使用人员方面体现奖励优秀的原则。

虽然存在着以付出为中心的管理条件，但它并不能保证这样的管理一定会出现。机动车辆注册处发放驾驶执照是一项付出（职员在工作）和成果（执照到手）都可观察的活动。一方面，美国邮政总局和国内收入署追求效率的努力与社会保障总署的服务之间有差距；另一方面，机动车辆注册处在效率或服务方面并未作出相同的努力。其中的原因有许多种解释，有些将在后几章中讨论。它们包括马萨诸塞州的政治与华盛顿特区的政治在文化上的差异，还包括以下事实：政界领导人从税收征稽和发放退休金中获得的益处要远远大于他们从发放驾驶执照中获得的益处。

所有生产型机构的领导人都面临的一个问题是：他们有意或无意中可能将大部分注意力集中到更容易测算的成果上，而忽略了那些不那么容易观察或测算的成果。格雷沙姆定律在许多政府部门中发生作用：能够产生可测算成果的工作往往会排挤产生不可测算的成果的工作。我们可以看一看国内收入署的例子。该机构希望通过其审计人员的工作最大限度地获得税款。因此，它在评判审计人员工作时就会倾向于用这样一种单一标准：每一个审计项目能带来多少钱，他们完成了多少审计项目。这样做可能导致审计人员对审计工作过分热情，从而激怒那些感觉受到不公平待遇的纳税人，或造成审计中小差错不断的问题。

一个福利事务所的接待人员也会面临这样的问题。福利事务所工作的某些方面——处理申请的数量及准确性——是很容易观察到的。因此，福利事务所的负责人就会要求其工作人员多处理申请，少出差错（同时做到这两点可不是件容易的事；处理更多的申请要求职员办事利索，少出差错则要求职员细心谨慎。而既利索又细心的职员总是太少）。而另一种不容易观察到的成果会因此受到忽略——热情接待来客。假如细心而利索的职员短缺，那么细心、利索而又热情的职员就更难寻觅。即使找到了这样的职员，一心盯着数字的主管人员也会引导其职员重视速度和精度，而忽视热情与礼貌。

皮特·布劳在对一家州就业机构进行调查的过程中发现，机构领导人计算接待人员推荐给雇主的求职者人数时，好事与坏事都会发生。评价接待人员的工作要看有多少待业者被告知有职位空缺，因此接待人员（绝大部分是白人）对黑人求职者的任何歧视倾向都会受到禁止：安排一名黑人就业与安排一名白人就业会同样算作工作成果。但与此同时，假如职员们发现难以保住自己的饭碗，他们就会将不合格的求职者也推荐给雇主，因为安排一位勉强合格的求职者就业与安排一位合格的求职者就业一样会被算为工作成果，因此没有必要在条件较差的求职者身上花费太多时间。此外，由于职员之间在安排就业方面互相竞争，他们有时会相互隐瞒职位空缺情况。

生产型机构的雇员对他们必须应付的管理体制并不是漠不关心。他们会伺机编造作为评价他们工作的依据的数字，也许是出于偷懒（即尽量少干活）的欲望，也可能是出于暗中捣乱（即产生观测不到的结果）的欲望。约翰·蒂尔尼曾列举邮电局职员和基层管理人员操纵被用来测算邮件邮递速度的起讫点信息系统的事例。在某些城市，迟到的邮件在被抽样测算到达此处所花时间之前就已经从邮递单位抽走了。

在J·埃德加·胡佛担任联邦调查局局长期间，其它机构都不像联邦调查局那样热衷于玩“统计游戏”。特工人员被期望着创造更高纪录的拘捕量、查获量（比如找回一辆被盗汽车）、逃犯抓获量和经费节省量（即公民申请的但美国政府不一定非付不可的资金）。在克拉伦斯·凯利局长上任而使联邦调查局发生变化之前，每一位特工人员都承受着巨大压力来创造这些“统计数字”。这就导致联邦调查局特工人员从地方警察局找来查获被盗汽车的清单用以充当“查获量”，尽管他们在追查汽车过程中没做什么事或根本就没插手。逃犯抓获量会被人为地加大到最高限度。他们的统计主要是部队逃兵数（大多数是在家中找到的），而不是偷偷逃跑、藏踪掩迹以逃避重罚的重罪犯数。70年代，联邦调查局的

一份调查报告披露，该机构提请地方检察官起诉的案件中有60%被驳回了。许多案件被驳回的原因是案子太轻，不值得起诉。

国内收入署、上面提到的那家州就业机构和联邦调查局所犯的错误在于把成果定义得太狭窄，因而只有部分而不是全部期望获得的成果得到了观察和计算。国内收入署和那家就业机构的行为可能是无意的；而联邦调查局的行为则是胡佛在国会的恩宠下为维护其机构地位而蓄意使用的重要战略（参见第十一章）。任何组织都很容易犯这种错误，尤其是政府机构。那里的成果并不以市场上自由交易的销售额来计算。在衡量工作表现方面，私营快递服务公司就没有过去的邮政部（在某种程度上相当于现在的邮政总局）存在的问题；倘若普罗莱特信使公司的顾客开始被联邦快递公司或联合包裹邮寄公司夺走，它就会知道它在管理上出了问题。

在你能管理好一家生产型机构之前，你首先必须肯定那的确是个生产型机构。这意味着你能肯定所有重要的成果都会被观察到。在这一点上，社会保障总署和美国邮政总局比国内收入署或那家州就业机构更容易做到；而后二者做起来又比联邦调查局容易。值得称赞的是，70年代联邦调查局终于断定办案的质量比数量更为重要，并相应地改变了其管理体制。这种改革曾遭到联邦调查局许多管理人员的极力反对，这足以证明纯粹的数字统计式管理体制的诱惑力是何等强大。

程序型组织

假如管理人员能观察到其下属正在做什么但看不到这些努力获得的成果（如果有成果的话），那么他们管理的就是一个程序型组织。精神病医院的管理人员能够了解医务人员在做什么，却不易观察到（假如能观察到的话）各种疗法的效果，这也可能是因为根本没有效果，也可能是因为效果要在遥远的将来才会看到。在少年犯教养所，管教人员的工作能够观察到，可其工作是否已经

产生积极效果却不得而知；只有时间能说明，而到那时那些年轻人已经重新出现在街头。职业安全健康署的管理人员知道或能轻易地发现他们的安全和健康检查人员在做什么，但管理人员只有花费很大力气才会弄清那些活动是否从根本上改善了他们所检查的工厂的安全和健康状况（的确，关于健康方面的情况，他们可能永远也不会知道，因为由工业中毒所引起的许多疾病潜伏期长达几年或几十年）。

政府系统中最大的程序型组织也许是和平时期的美国武装部队。训练、装备、部署的每个细节都处于连长、舰长和飞行中队长们的直接监视之下。可是，除非在战时，这些因素无一能通过唯一有效的办法——面对真正的敌人——得到验证。对于那些为核威慑战争而设计的武器系统而言，这一点就更为真实。自 1945 年以来，这些武器从未对敌人使用过，人们希望将来也不要使用。使用抽样的办法从这些核导弹中抽出一部分，卸下弹头，将它们发射出去，即可验证它们能否飞行并估算出它们的命中精度。可是这并不能告诉我们真正需要知道的东西：这些武器能阻止敌人侵犯吗？一旦发射，它们能按设计击中敌方吗？为准备打下一场战争，军界领导人受到质询；但考虑到在下一场战争之前无法针对真正的敌人检验他们的准备情况，这种批评是多少有点不公平了。

程序型官僚机构定义的条件似乎适合鼓励专业化管理方式。人们也许会问，在管理（其成果不能从任何管理者的位置上观察到的）组织的活动方面，还有什么方法比按照最高专业标准招聘专业人员更好呢？这些标准将迫使其实行者把顾客的利益放在个人利益之上，并投入到最可能产生预期成果的活动中去。这种情况有时会发生（比如在管理得当的精神病医院），可是更多的时候则不会发生。我认为原因在于：当行使自我权利的后果不可预测或有争议的时候，政府机构就担不起让其工作人员行使这种权利的风险。正如我们在前一章中所见，公共机构的管理受到约束因

素的左右。有时，如果一位领导人能令人信服地说："瞧，我们所做的工作确实有效。"那么，那些约束就会减轻些。假如这位领导人不能以结果为依据证明工作人员按其眼光自行其事是正确的，那他就必须使上层政治人物信服：支配政府工作的规定得到了忠实的执行。将专业化的无花果叶粘贴在结果不明的裸杆上是糊弄不了任何人的。

简而言之，因为受到约束因素的左右，在程序型机构里，管理变得以手段为中心了。工作人员如何干工作比干这些工作是否产生预期效果更为重要。让我们回顾一下那家州就业机构的情况：皮特·布劳发现，那些管理人员一心想找到牢牢控制其职员和接待人员行动的方法。也许他们有一种错误的印象，即该机构是一个简单的生产型组织（就是说，它能轻易地观察到工作成果），而事实上它不是。更有可能的是，他们非常清楚他们不能准确地判断他们是否在实现其目标；他们能弄清楚的只是：假如他们违犯了程序方面的重要规定，比如超支或搞种族歧视，麻烦就会出现。

在程序型组织里，到处都有标准作业规程。有关和平时期陆军和海军服役情况的描述充满着关于规定和规程的传闻（"假如它移动，就向它敬礼；假如它不动，就把它提起来；假如它太大提不起来，就刷上涂料。"）。在下一章中，我们将会看到，近几十年来，美国陆军将大部分和平时期的精力放在了如下方面：设法使标准作业规程达到高级战术的水平，然后抛弃各种作战理论。但是，一旦战争爆发，标准作业规程也就不管用了。原因很清楚：成果突然之间可以看见了。保全性命、抢占物资、杀死敌人，这些成果极为重要，因此，继续有效的标准作业规程只能是直接有助于获得这些成果的规程。这一点至少接近于实际情况。某些标准作业规程，如那些似乎对组织的使命至关重要的规程，继续在产生影响，尽管实际上它们妨碍获得好的效果。越战中的美国陆军试图在越南村寨的非常规战争中应用为中欧的大规模常规战争设

计的战略和标准作战规程。最小的作战单位——班、排、连——总是在近距离面对敌人，所以他们首先发现了其中的错误。因此，有些小分队改变了战术，尽管大型作战单位——由远离战场的人指挥的师和军——坚持旧的观点。

工艺型组织

战争时期，许多陆、海军单位都从程序型组织变成了工艺型组织。如果说先前这些单位的成员是在管理人员的直接监视下行动（队列操练、步枪射击训练、舰艇演习），那么现在则是在遥远的战场上，在一片硝烟、喧闹和混乱中作战。和平时期对每个士兵的行踪都很清楚的指挥官们在战时如能知道整个部队的位置和行动就算是幸运的了。这就是战争“摩擦力”的一部分，对此克劳塞维茨曾作过令人信服的论述。可是战时的指挥官们确实知道（通常很快地）他们的部队是否打胜了。工艺型组织由这样的人员组成：他们的活动很难观察到，但其成果却比较容易测算。

工艺型组织的例子并非只能在战争的环境中找到。皮特·布劳曾描述过一家“联邦就业机构”（几乎可以断定是劳工部的工资工时司）的情况。在那里，被称为“督察员”的主要工作人员大部分时间并不在办公室工作，而是根据检举外出调查雇主违犯有关雇员工资和工时的联邦法律的情况，[①] 所以观察不到他们的活动。这些官员与雇主和雇员见面（经常是在他们家中），检查档案，与雇主们就遵法协议进行谈判，这些协议的内容包括关于未来良好行为的承诺，有时也包括关于支付拖欠的薪金的保证。违约的雇主将被诉诸法律。

---

① 最主要的法律是《公平劳动标准法》，它规定了该法所列行业的最低工资和最大工时量。该司还负责实施《大卫·培根法案》（该法案对联邦工程项目的承建费用作了规定）的条款。1978年，司法权被移交给另一个机构。在此之前，它实施《同酬法》（它禁止在报酬方面实行性别歧视）和《就业法》中有关年龄歧视的条款（对40岁以上的工人在雇用、辞退和报酬方面提供保护）。

工资工时司人员的日常活动比布劳研究过的那家州就业机构人员的活动受到的控制要松得多。其原因很清楚：对于前者的表现，在某种程度上可以根据他们的工作成果进行评估，而对于后者的表现则无法采取这种方法评估。由工资工时司的官员们促使达成的遵法协议和提出的法律诉讼案在法律上的准确性和完整性是可以审核和评估的。法律条文和机构规定清楚地描述了什么是应有的成果，而且这种成果是能够观察到的。督察人员可能会获得这种成果，也可能无法获得这种成果。没有任何法律或规定清楚地阐明了那家就业机构的求职人员接待者应有的成果（给某一求职者分配一份工作？帮助其找到一份工作？使其获得一份期限只有一年的工作，还是使其获得终身职业？）。在任何情况下，该机构都无法观察到除工作分配之外的成果。由于这些差异的存在，工资工时司的管理便主要注重目标；而那家就业机构的管理则以手段为核心。

许多调查机构实行以目标为中心的管理办法。评价警察局的侦查人员是看他侦破了多少罪案而不看他是如何侦破的。司法部反托拉斯司的检察官们在立案和办案时行使相当的自主权利。该司之所以敢于授予他们这一自由，是因为高层官员将审查最终的报告并判定它是否能够构成起诉的基础。正如苏珊娜·韦弗所指出的，这些判定通常都是例行公事（立案检察官的判定将得到认可）。即使这种判定难以作出，该司领导人也有非常明确的依据去评估工作成果：按照已有的证据和联邦法院已作的裁决，该司如果决定起诉，它最终能胜诉吗？

在联邦机构中也极少有什么人员的日常工作会比陆军工程兵部队的基层代表的日常工作更难观察到。他们在偏远地区工作一两年，监督军事基地或其它设施的建设。1986 年，穆罕默德·艾尔·索德视察该部队时，它巨大的工程之一位于沙特阿拉伯内陆的纵深处。这仅仅是他们4 000多项投资额在 60 亿美元以上的工程之一。这些工程分布在非洲、欧洲、拉美、中东、远东，

当然还有美国。尽管管理人员巡视过这些地方，但总的来说，“基层代表们在如何完成其任务方面很少得到指示”；的确，“他们极少受到其上司的监督和检查”。路途遥远并不是造成周密检查稀少的唯一原因，是任务本身的性质决定了这一点。谁也无法事先打包票，说他能保证一个空军基地将在预算内按要求如期完工。付出——工程兵的野外日常工作——基本上得不到指导。但成果却能评估：要弄清该空军基地是不是在预算内如期完工的确很容易，但要知道它是不是按要求修建的则太困难了。

有关政府部门设法管理其在偏远地区工作人员行为的最著名的研究报告大概要算是赫伯特·考夫曼的《护林员》。考夫曼提出了这样一个问题：林业局华盛顿总部的领导人如何才能克服近800名（其中有许多在偏远地区看管国有森林）护林员的离心倾向呢？他的答案是推行多重正规管理：多卷本的《林业局工作手册》中明确的护林细则；要求林区护林员叙述他们每日、每时、每刻所做所为的汇报制度；涉及到多种不测事件的政策指南（考夫曼称之为“已实践的决定”）、经常性检查和在职培训；以及旨在防止形成严重地方观念而要求护林员对调林区的轮换制度。

考夫曼关于一个松散官僚机构如何做到政策统一的引人入胜的论述似乎可以反驳这节中的论点——假如一个机构在工作中的“付出”难以观察而“成果”却容易观察，那么其领导者就不会试图控制工作人员的日常活动。当然，一个国家森林的伐木量或接待游客的多少并不难观察到；就连那里的野生动物的状况在某种程度上也是可以观察的。如果真是这样，林业局的官员们为何不根据林区护林员的工作成果对他们作出评价而不顾为了弄清护林员们每时每刻的行动而付出沉重负担呢？我认为答案是：与工程兵部队、反托拉斯司或警察局侦查部门相比，森林里的工作成果事实上并不那么容易观察。一棵树需要很长时间才能长大，森林的生态环境会逐渐变化，变化的原因可能是护林员能够或不能够左右的。评判某护林员工作是否对林业局的总目标——管理森林

以获得“最大的效用和稳定的产量”——有所贡献从来就不容易。由于这些原因，我认为林业局是一个有趣的各种情况的混合体。护林员的工作只能观察到某一程度——人们能说出他是否设法扑灭了一场森林大火或修建了一条道路，却说不出森林20年后是否会有一片耐寒林或保存了种类繁多的野生动物。因此，该机构是通过程序控制与成果评估相结合的方法来管理其职员的。

然而，林业局在一个重要方面和其它工艺型组织一样：它在很大程度上依靠其工作人员的风气和责任感来管理其行为。对于反托拉斯司的律师、陆军工程兵和林业局的众多护林员而言，这种风气产生于一系列已深入人心的职业规范。对于工程兵部队的非工程人员、工资工时司的督察官员、许多警探和战时的士兵而言，这种风气并非产生于一种职业，而产生于根据工作而结成的行会，这种行会则是由关系密切的工作小集体联合组成的（假如有所联合的话）。

正是这种由自学或专业培训而获得的技能与群体或行业风气之间的结合，才使我们有理由称这种机构为工艺型组织。当初阿瑟·斯庭奇库姆首先使用工艺型组织这一概念，是为了将我在此描述的相对分散、进行程序性自我调节的组织与一般官僚机构区别开来。他举的例子是建筑业：“那里的木工、管子工、电工和其他工人组合在一起，在极少受到集中管理的情况下建筑房屋，而他们作业的程序受到作业者经验的支配。”对于他们工作的质量则依靠承包商或房屋主人鉴定竣工房屋质量的能力，以及各工种人员共同的要“干出漂亮活儿”的决心。

能够根据工作成果而不是工作程序来评判其成员的机构很少满足于只做到这一点。公共机构的领导者——至少是优秀的公共部门领导者——并不是如此无情的只看重结果的功利主义者。原因之一就是，每个公共机构都会获得许多种成果——不仅包含在实现机构主要目标方面的进展，而且包含对机构子目标和所受制约因素的遵从。就拿从事调查工作的人员来说，不管是侦探、工

资工时司的官员，还是反托拉斯司的律师，每人都有许多滥用手中权力、受贿、使用强权或不正当的调查方法或带着政治偏向行事的机会。尽管管理上的检查会阻止部分此类事情的发生，可大多数要靠工作人员自己的责任感来控制。布劳曾指出，经常有人向工资工时司的官员行贿，而且这种行贿几乎不会向上汇报，但据他所知，几乎无人接受过这种贿赂。韦弗也没发现在反托拉斯司的律师中有任何滥用职权的迹象。某些警探的确腐败，但大多数不是这样；某些警察部门腐败现象普遍，但大多数并非如此。腐败的程度取决于多种因素，包括重要的文化因素。在以技能为核心的机构中，成功的领导不仅尽力教会其职员正确的技术，而且设法引导其职员在何为责任和优秀工作的问题上达成共识。

应付型组织

有些机构既不能观察其主要工作人员的付出也不能观察他们的成果。学校校长不能监视教师上课（除非到教室听课——那样可能暂时改变教师的行为），也不能判断学生们学到了多少（除非通过标准化测试——那样仍然区别不清教师所传授的和学生在没有教师上课的情况下所学到的）。警察不会受到其上司的监视，他们在巡逻中维持秩序的程度也不会立即被观察到；即使观察到，也不能说明警察们努力的程度。外交官们的某些活动（比如与其外国同行们的私下交谈）不会被观察到，而且许多成果（比如别国对美国利益的看法或对美国所提倡议的态度的变化）也不容易判定。

这些机构的领导们必须应付一个困难的局面。他们可以设法招聘最佳人员，至于“最佳人员”是什么样子所知甚少；他们可以争取创造一种有助于优质工作的气氛，至于“优质工作”是什么则不清楚；每当听到抱怨或出现危机时，他可以采取相应措施，但抱怨是否合理或危机是否具有代表性则一无所知。

每所私立大学的校长都很明白这些困难并非只存在于政府机

构。如果你既不能描述教育产品又不能解释它的产生过程，那你怎么能改善你的教育产品呢？私立学校的校长们和公立学校的校长们面临同样的基本问题，私营保安机构的管理人员和警察局负责管理巡警的警长们也面临许多相同的问题。但是，私营应付型组织的管理在两个重要方面区别于类似的公共机构：首先，私营组织必须通过吸引顾客和捐助者求得生存，只要失掉其中一方就表明出了差错。由于有关付出和成果的信息不灵，管理人员也许不知道到底出了什么差错。但市场信号通常会激发搜集信息和使用信息的欲望。通过试验和失误（如果不是通过计划），该组织会有所改变。其次，在使用或分配资本和劳动力方面，私营组织比公共组织遇到的约束要少得多（见第七章）。

此外，应付型组织的管理人员所做的某些事情似乎也会产生不同的结果。我们已经评论过詹姆斯·科尔曼和他的同事们的调查结果：私立教会学校比公立学校教育质量高。埃里克·汉努谢克在其有关公立学校的研究报告中得出了如下结论：有些教师比另一些教师工作出色得多，而那些能够以某种方式发现、留住这些优秀教师并激发起他们积极性的校长便是好校长。问题在于，似乎没有任何公平的、现成可见的方法能将优秀教师和不称职教师系统地区分开来，或解释一位优秀校长为何能够发现优秀教师并调动起他们的积极性。

假如一个公共机构的付出和成果二者都不可观察，其管理人员和工作人员之间就会发生较大矛盾，在那些必须应付并非由其自己挑选的顾客的机构中更是如此。工作人员会受到他们面临的环境要求的驱使——教师们需要维持课堂秩序，警官们则期望在街头维持好秩序或在发生争吵的家庭中恢复秩序。管理人员会受到他们面临的制约因素的驱使，尤其要应付来自政治上有影响的赞助者的责难。如果管理人员能够证明受到责难的行为没有发生，则可拒绝这些责难；如果他们能用已经取得的成果证明受到质询的行为的合理性，则可以部分拒绝这些责难。可是，应付型机构

正是那些弄不清发生了什么并且不能有力地证明获得了什么成果的组织。这样，依各人的风格而定，管理人员只好尽其所能应付这些责难。他们这样做必须保持一种微妙的平衡：假如他们认真对待责难，工作人员就会感到无人给他们“撑腰”；假如他们消极对待责难，公众就会感到该机构“反应不积极”。教师们不喜欢在自己与学生或家长发生冲突时不给予自己支持的校长；警察不喜欢在自己与公民或律师发生冲突时不给予自己支持的警长。

多年以来，关于警察专业化的理论基础是这样一种观点：警察部门的领导人必须控制其部门以防止出现腐败或滥用职权现象，并在解决犯罪问题中运用快速反应、科学调查和完整记录等方法。这就导致警察部门领导人将其部门当作生产型机构对待：警察们必须按照标准化程序办事，将他们的所作所为细致地记录在案，始终不离警用无线电以随时待命，并写出能够证明其工作成效的统计材料。这反过来会导致警察重视最容易标准化和记录在案的、能用无线电传播指挥的以及能够产生统计数字的工作，其中包括撰写犯罪（大部分是过去发生的偷盗案）报告和采取简单的惩处行动（比如给违反交通规章的司机开出罚款单，拘留在公共场合酗酒和行为不轨的“显而易见”的违法者），同时导致他们轻视平息家庭或酒吧纠纷、处理街头闹事少年这样的工作。总之，警察工作的一部分（维持秩序）为另一部分（执法）作出了牺牲。困难在于，对于许多公民来说，维持秩序比执法更为重要；然而对于许多警察来说，来自官僚机构的监督对于解决犯罪问题并不是一个帮助而是一个障碍。

因为公众对城市的混乱秩序越来越不满意，有些警察局便着手调整其工作重点，更多地参与维持秩序的活动。按照要求，警察巡逻时必须步行而不能坐车，既报告犯罪事件，也报告街灯被打碎或汽车丢弃的情况；既处理真正的罪犯，也处置无家可归者和闹事者。但是许多警察部门的负责人反对这样做也是情有可原的。维持秩序的工作（比如对付年轻的闹事者或处理家庭争吵）很

难产生统计数字，这使警察们陷入了矛盾的境地，并增加了指责警察行为不当的危险，这些指责来自在以下问题上与警察观点不一致的人：秩序达到什么程度才可接受？如何最有效地达到这个程度？警察维持秩序的职责正威胁着许多警察部门的负责人，许多警察部门的负责人（以及许多警察）分成两派：一派认为主要使命应该是执法，另一派则认为应该是维持秩序（或社区服务、处理随时出现的问题等）。

像生产型组织一样，应付型组织的领导人会有一种强烈的愿望将其精力集中在其工作人员的最容易评估（因此也最容易控制）的活动上。他们不能评估甚至不能经常看到成果，因此，只有勇敢的领导人才会倾向于给下属许多行动的自由。

当然，下属们也并非没有他们自己的对策。有些人会采取上级检查什么就做什么的办法（“他们喜欢统计数字，那我们就给他们统计数字”）；另一些人则会将可能受到检查的工作搁置一边，从而破坏管理者的策略（因此也损害了他们自己晋升的机会）；或者通过提供足够的统计数字使管理者们高兴，同时依旧坚持他们自己关于优质工作的定义。

遵从与公平

在军队、外交机构、中央情报局或许多其它分支机构遍布各地的政府组织中工作过的人都知道，分配工作往往会采取频繁轮换的办法。有时是你本人想离开，有时你尽管想留在一个地方可还是被调离。在东南亚战争期间，军官们一般都被派到越南任职一年。一个营级指挥员刚熟悉周围的情况并开始发挥作用就被调回美国或被调往欧洲。国务院的外交官们和中央情报局的情报站长们经常是在他们开始学习所在国语言和了解当地习俗时被调到了另一个岗位上，他们因此不得不面对一门新的语言和一套新的习俗。美国政府机构分配工作的做法似乎最大程度地减少了使精

英职员成为其工作领域专家的机会。他们为什么要这样做呢？

假如你去问这些机构，他们会告诉你他们的目标在于培养能够胜任该组织任何工作的多能人才。毫无疑问，拥有阅历丰富的职员大有好处，但拥有精通专业的专家职员也有好处，尤其是在这样一个国家里：其教育制度因为不能使学生在外语、地理和历史课中打下很牢固的基础而名声不佳。在职责分散的政府机构中，人事制度一般都偏向于频繁轮换而牺牲长期稳定。但是，如果把这种政策统统看成是机构负责人主观倾向造成的后果，那便是个错误。事实上，普通雇员更喜欢这种做法。

当职位的分配在吸引力方面差别很大时，雇员们自然会喜欢吸引力大的职位。外交官们会挑选巴黎而不选喀布尔，海军军官们会挑选地中海而不选北极，陆军军官们会愿意呆在夏威夷而不去汉城。假如功绩和组织需要是分配职位的唯一标准，那么，优秀的营级指挥员就会被留在越南干上三四年，而不合格的指挥员则会被送回美国；老练的外交官就会被留在莫斯科或北京，而不是轮换到里斯本或罗马。但是，工作人员要求在选择职位方面享受公平待遇，而在政府机构中，公平通常意味着平均。因为从上到下几乎每个人都想得到较好的职位，那么，几乎每个人都分担着风险来维持一种保证频繁轮换的制度。

对于那些便于创造前程的职位，这一原则也起作用。获得一个便于创造前程的职位可能是指被调到某个具有地理优势的地方工作，也可能是指进入某一培训学校，或参与某一培训项目，或接受一项特殊任务。在陆军中，突击队员学校、参谋与指挥学院或训练与军事理论中心曾于不同时期被看作是获得便于创造前程职位的地方；在国家安全委员会中工作也是如此。在海军中，在适当类型的舰艇（驱逐舰、潜艇或航空母舰）上得到指挥经验很重要；要尽量避免长期在油轮或扫雷舰上工作。得到一个便于创造前程的职位经常被说成“获得了入场券”。

在便于创造前程的职位数量供小于求的情况下，这一点尤为

重要。假如在陆军里指挥过一个机动营是很重要的经历，而这项工作一般是由中校担任，可中校的数量比让他们指挥的营的数量要大得多。假如陆军将最优秀的营指挥员任职时间放长，部队的表现可能会更好些；可是，所有其他中校晋升的机会就会减少。为了保持平衡，陆军倾向于频繁轮换。明显的例子是：一个普通营指挥员的任职时间只有 18 个月，有时（如在韩国）只有 12 个月。尽管如此，在所有有资格的中校中，也只有少数被选中当指挥员。假如任职时间延长一倍（一位陆军参谋长——尤金·迈耶——曾试图这样做），那么中选率就会减少一半。结果，任期改定为 30 个月的计划未能获得通过。

管理任何组织都意味着不仅要找到有效的激励手段并加以合理使用以奖赏表现出色者，而且要在分配时照顾到组织成员们对于公平的愿望。在政府机构中，尤其是在那些程序型或应付型组织中，要求把公平变成平等的压力很强大；就是说，奖赏大家都有份，而不是只限于最优秀的成员。

领导风格

至此，我在讨论机构领导人时一直假定他们全都一样。很显然，事实并非如此。领导者都有个性，而个性会有差异。然而，很可惜，有关公共管理的研究迄今只分出了领导者的类型，而未提供以下问题的答案：每种类型各有多少？为什么有些人更受欢迎？什么因素导致一个人采用一种风格而不是另外一种？不同风格对组织的效率有何影响？

一位名叫安东尼·唐斯的经济学家描述过五种官僚：野心家、卧薪尝胆者、狂热者、空谈家和政客。休·赫克洛则描述过程序官僚、参谋官僚、改革者和组织学家。我曾试图将他们分为追求功名者、政客和专业官员。毫无疑问，还有别的分类法。每个类别之标签的含义可以很容易地从字面上得知。可是，除了列出名

称之外（每个名称都有某种直观上的合理性），这种分类并不能达到什么目的。

个人风格的确会产生差异，任何为别人工作过的人都会乐于证明这一点。可惜我们无法对这种差异进行系统的说明，这一点可能反映出人们对进行个性差异研究的敌意，这种个性差异令社会科学界大为困惑，尤其是从事组织研究的学者。然而，风格并非全部来自个性。在我们所有人当中都存在一种倾向，即把原本是组织角色的成份当成个人特性来描述。假如我们遇到一位致力于利用光学扫描仪提高工作效率的邮政局负责人，我们就会认为我们看到了“工程智力”在起作用；假如我们看到一位连长在操场上无休无止地训练他的部队，我们就会嘀嘀咕咕地议论“木偶士兵”；假如我们见到反托拉斯司的一位督察员批准了某一普通律师办理的案件，我们就会认为他是个不负责任的“橡皮图章”；假如我们发现一位警长担心他的管区上个月是否拘留了足够的人，我们就会故意地称他为“计数器”。可是，那位邮政局负责人、那位连长、那位督察员和那位警长本质上并不一定是工程师、木偶士兵、橡皮图章或计数器；他们是在组织中扮演各种角色的人，组织的核心任务深刻地影响到领导者能够和愿意做的事情。人起作用，可是组织也起作用，然而任务起的作用更大。

公共机构领导人所面临的主要挑战是：弄清认真确定组织核心任务的重要性，同时找到金钱和非金钱的激励手段来引导工作人员完成确定的任务。如果完成核心任务既有利于工作人员的前途又能使他得到同事们的尊敬，那么偷懒的现象就会大大地减少。这就要求围绕核心任务形成一种辅助性文化。被威廉·奥奇称为“表现模糊”的问题可通过使该组织的分支机构形成一种“小集体”的方法加以控制：这种“小集体”拥有“有机的统一”，它靠正规和不正规的高度社会化来维持。但这一点做起来很不容易。许多公共机构没有使命感，原因就在于此。可是这一点完全可以做到，即使是那些缺少严密监测其主要工作人员行为之方法的机构

也能做到。

结论：实现遵从

公共机构的负责人仅有几种激励手段可以使工作人员遵守机构的规章，然而使用这些激励手段也受到了很大的约束。在以上我们描述的四类机构中，每类机构都采用了不同方式混合的激励手段。在生产型组织中，领导者能够观察到工作人员的工作及其成果，因此能够根据工作人员的工作效率评判他们的表现。他们可以询问某一成果的获得是否花费了最少的财力（或者某一定量的财力是否在产生最大的效益）。事实上，他们的工作是否高效取决于该机构是否获得了这样做的自由和财力。一个生产型机构假如拥有先进的计算机，其工作效率就会更高，可某个吝啬的立法机关也许不拨给它购置计算机的经费，或者是上层政治人物并不想实现高效率；他们可能希望让该机构给那些政治上有特权的顾客提供优厚待遇。国会的议员们会说他们想要一个高效的国内收入署，可事实上他们是想要一个效率刚好达到某一限度——即选民们开始抱怨他们受到了盘剥——的国内收入署。

在程序型组织中，以过程为基础进行管理的官僚政治趋势更加盛行，因为过程是可以观察得到的，而结果则观察不到。既然工作人员的工作是可见的，那它就会始终受到监视。领导者使用多种形式的连续监视方法（从直接观察到定期统计报告）来保证正确的规程得到遵守。一个和平时期的士兵或水兵的生活就是不停地调查和重复执行看起来毫无意义的任务。程序型组织面对的一个很大危险就是士气受到挫伤（工作人员会讨厌监视，他们相信他们知道——尽管他们无法表明——怎样做好工作），而且这种监视也会影响机构的工作（因为工作人员要遵守规章，这就偏离了实现目标的初衷）。

工艺型组织中的领导者能按照工作人员取得的成果来评判和

奖励他们，尽管前者并不知道后者是如何取得这种成果的。但是，他们不得不担心一件事，即这种行动的自由会使某些受不到监视的工作人员产生不良或不法行为。工资工时司的督察员们可能受贿，警探们可能严刑逼供，驻外工程兵可能对不合格的建筑佯装不见。这些结果可以发现，但发现错误往往为时已晚。这类机构中最成功的就是那些在其工作人员中培养出一种使命感、一种敬业精神或对职业道德的崇尚，这样就可以防止那些受不到监视的工作人员滥用自行其是的权利。

在应付型组织中，有效的管理几乎是不可能的。当然，有些工作有时也能观察到，而且取得的成果中有些确实能够偶尔见到（尽管谁也不清楚这部分成果在所有成果中的代表性有多大）。一位巡警队长会定期见到某个巡警在街上巡逻；一位警长会不时被告知一场酒吧打斗得到了妥善处理或者某个嫌疑犯已被误杀。像任何应付型组织的领导者一样，负责管理巡警的警官试图通过报警——出了问题的定期信号——的方法来实现遵从。处罚那些因明显失误而触发报警器的工作人员，对所有人员都发出了一种信号（表彰那些其良好行为碰巧被看见的职员，也会发出一种信号。然而，因为公众更爱抱怨其所受到的不公正待遇而不爱赞扬他们见到的良好行为，因此，应付型组织的领导人实施的惩罚就会比表彰多）。既然警报随时可能拉响，那么触发报警器的行为就不足以代表工作人员的日常工作。这样，惩罚便不会被视为公正。结果是，应付型组织的工作人员经常感到他们受到了领导不公正的对待，因为领导“不支持他们”或“老是跟他们过不去”。

第四部分

机构领导人

第十章

势力范围

罗伯特·S·麦克纳马拉曾担任7年国防部长。在此期间，他作为总策划人促使军费开支急剧增加——1961年为1950亿美元，1968年已增加到2250亿美元(以恒定美元价计算)。仅在其任职的第一年，麦克纳马拉就使国防预算增加了60多亿美元。而到他辞职时，对于军界上层而言，他已成为自1947年设立此职以来极不得人心的国防部长之一。

在梅尔文·R·莱尔德任国防部长的4年间，他促使国防预算削减了28%，从1969年的2430亿美元降到1973年的1750亿美元(以恒定美元价计算)。陆军失去了若干个师，海军失去了若干艘军舰，军事人员总数减少了1/3。但这些裁减并未影响莱尔德成为各军兵种喜欢的国防部长。

第一个注意到这一奇妙现象的是莫顿·H·哈尔珀林。他解释说，官僚机构"通常更愿意接受较少的经费但较大的控制权，而不愿意接受较多的经费但较小的控制权"，因为他们特别看重自主权或势力范围。麦克纳马拉对各军兵种的自主权很不尊重，而莱尔德则很尊重。前者刚一上任就立即着手在国防部里集中控制国防决策权，凡有关武器和作战思想的关键决策都由"神童们"——国防部中一群擅长计量分析方法的年轻知识分子——作出，他们都是麦克纳马拉带入国防部的。莱尔德上任后削减了国防预算(越南战争即将结束)，但他放手让各军兵种自己决定裁员多少。莱尔德手下没有什么神童帮忙，他与将军们仔细商讨涉及到各军兵

种的重大决策。在莱尔德领导下的各军兵种都对各自主要任务的确定保留了控制权。

这种对自主权的关注并非只限于军界。多年以来，国会议员曾劝说J·埃德加·胡佛让联邦调查局担负起联邦政府调查毒品贩运的职责。假如胡佛同意了，那就意味着要大大增加联邦调查局的财政预算。胡佛坚决不同意。他坚持将这项工作留给当时属于财政部的联邦麻醉剂管制局。甚至在胡佛死后，联邦调查局的大多数高级官员仍继续顶住国会和司法部的压力，拒绝接受麻醉剂管制工作。直到里根担任总统后，联邦调查局才最终被说服行使对毒品管制局的监督权。即使在当时，联邦调查局的许多官员——包括负责毒品管制局的那位——就反对将两个机构完全合并。

多年来，胡佛也曾反对将联邦调查局的活动范围扩大到包括对集团犯罪进行系统调查。他在为自己的观点进行辩护时干脆否认存在什么集团犯罪，不管这种集团叫黑手党、辛迪加、黑帮，还是流氓团伙。这种否认，在发生以下事件之后便站不住脚了：1957年，在纽约州的阿巴拉契亚，一位纽约州的巡警在约瑟夫·巴巴拉家中碰上一伙黑社会的人正在开会。但是，直到他自己的特工人员搜集的证据认证了那个全国性犯罪委员会成员的名单、黑手党徒约瑟夫·瓦拉奇向联邦调查局自首之后，胡佛才放弃原来的观点。

多年来，国务院曾反对将美国新闻署和国际开发署转归它管理。40年代末，美国陆军曾试图将其管辖的航空兵部队划出去。农业部于1973年和1974年两次建议将负责食品券计划的食品营养局划出农业部，转属卫生、教育和福利部。1968年白宫曾建议将吸毒管理局移出卫生、教育和福利部，并将志愿服务美国者项目移出经济机会局，卫生、教育和福利部和经济机会局都没有表示反对。马克·蒂帕马斯在对60年代末和70年代初5个重要的联邦机构改组计划（包括刚提到的3个）进行研究之后描述了25个机构对将得到或失去一个重要部门之前景的反应。在这些例子中，

有 15 个机构企图扩大或保持其管辖范围，有 10 个机构不愿扩大规模或者干脆同意放弃一个部门。

以上这些例子和蒂帕马斯提供的数据并不能为以下这种广为流传的观点提供佐证：政府机构都是帝国主义者，总是在通过增加新职能来扩大机构并吞并其对手。尤其是，事实与戈登·塔洛克和威廉·尼斯卡南提出的理论不相符，这一理论认为公共人员都希望将其机构的规模扩至最大限度。当然，由一心想扩大机构规模的官员领导的帝国主义者型的机构确有许多，可是，也有不少由谨慎多虑的官员领导的机构不愿如此。相比而言，我们经常耳闻的是前者而不是后者，因为有意扩大自己规模的机构总是喜欢张扬（通常小机构的声音被淹没了），而后者总是默默地处理其日常事务。

机构领导人与自主权

上述日常事务的处理必须做到：在执行机构任务时，采取适当的方法以最大限度地减少维持机构运行所需要的工作量。维持机构运行是机构领导人的特殊职责。维持，意味着保证该组织所需资源源源不断。在商业公司里，这种维持主要以资本和劳动力形式出现。如果商业竞争不受禁止垄断的法律限制，那么维持一家公司也可能需要排除资本和市场的竞争。在政府机构中，维持则不仅需要争取资本（拨款）和劳动力（人员），而且还需要获得政治上的支持。此外，政府机构不受反托拉斯法的约束，因此，维持可能（有时的确）需要排除或应付对手形成的威胁。

当一个机构的目标深入人心、任务简单明了、对手并不存在而且所受约束极小的时候，它就会得到最强有力的政治上的支持。作为一种愿望，一个政府机构自然希望成为其所在城市里唯一治疗癌症的机构，并且希望在如何治疗方面不受任何限制。但这一具有代表性的政府机构所处的环境却远不是那么令人满意。它必

须做一些不受欢迎（如收税）或较难处理（如管理外交事务）的工作以及许多别的机构也在做的工作（如收集情报或抓毒品贩子），而且必须在无数委员会、利益集团和新闻记者挑剔的眼睛注视下做这些工作。它还面临经费不足、任务复杂、对手众多、约束重重的局面。①

那种认为所有机构都想增加财政预算的观点忽略了这样一个经常出现的事实：一方面预算增加了，另一方面任务复杂、竞争对手众多、约束因素繁多，二者相互抵消。如果另一方面完全相同，那么预算高自然比预算低要好。但是，另一方面是不同的。其中之一，我称之为自主权。

菲利普·塞尔兹尼克将自主权定义为“足够允许一个集团形成并保持一种显著个性的独立性”。塞尔兹尼克的定义有两个方面，一个是外部因素，另一个是内部因素。自主权的外在方面——独立性，相当于“权限”或“领地”。自主权很大的机构拥有垄断权（就是说，他们在政府中对手很少或没有对手，而且上级加在他们头上的政治约束力也非常小）。自主权的内在方面就是共识或使命感——一种大家共有的对机构中心任务的理解。

可能造成机构自主权减少之财政预算的增加，会经常但并非总是遭到反对。武装部队不喜欢罗伯特·麦克纳马拉，是因为他通过减少部队在武器和军事思想方面的决策权而减少了部队的自主权。麦克纳马拉给他们更多军费的事实并不能弥补他们在工作独立性方面的损失。

---

① 用组织理论的语言来说，政府机构患有“高额资源依赖症”。商业公司可能依靠外部渠道获得资源，但它们可以通过多种方法来减轻依靠的程度，或兼并或纵向联合或用保留的利润进行信贷投资。此外，尽管外部债主在向公司提供资源时保持一定的产权，但与立法机关不同，他们一般没有任何管理权。见杰弗里·佩弗和杰拉德·萨拉尼克合著的《组织的外部管理：资源依赖透视》（哈珀罗出版社1978年版）261和272页。关于强化势力范围的外部原因或与赞助者有关的原因的最早分析，请看小马休·霍尔顿所写《官僚政治中的“帝国主义”》（1966年《美国政治学评论》第60期943～951页）。

农业部不愿意实施食品券计划，部分原因是发行食品券所涉及的任务与农业部的传统使命（即帮助农民）相去甚远，另一部分原因是，负责食品券则意味着对那些与福利项目有关（而不是与农业项目有关）的国会委员会和利益集团负责。如果食品券项目很小，农业部也许就不会担心；可是70年代初，农业部长吃惊地意识到该项目不久就会占去整个农业部全部支出的2/3。这句话的实际意义是什么呢？有一位农业部的官员曾这样说："我们必须彻底弄清有关欺骗、侵犯民权等问题的指控的原因，而这将占去我们所有的人力和时间。"有人认为促使这位官员担忧的不仅是这些指责所带来的经济代价，而且是它带来的政治代价。

联邦调查局之所以不想卷入毒品或集团犯罪侦查工作，是因为这些工作需要的组织投入可能很大。就联邦调查局而言，其摆脱政治约束的自由在很大程度上依赖于它过去在道德和效率上的声誉。在调查毒品和黑手党的工作中，这样一个机构就会面临进行该调查所固有的受贿的可能性。它还会面临这样一种前景，即联邦调查局会因为没有像其过去解决绑架和银行抢劫案那样"解决"毒品贩运问题而受到指责。此外，联邦调查局的使命——在询访公民的基础上进行严格控制的调查——会因为必须接受新任务而受到损害，这些新任务包括进行秘密的毒品交易和装扮成黑手党成员，其不良影响会使该机构的内部管理更加困难，甚至威胁到大家共有的使命感。譬如，假定联邦调查局已完全接受了调查毒品贩子的职责，某些特工就很有可能受贿（造成公共丑闻）；更有可能出现这种情况：不管联邦调查局做些什么，毒品问题会更严重（引起公众质询）；另外还有一种可能：调查局特工人员中的毒品问题专家会与不是毒品问题专家的特工人员在局内为资金和晋升机会而展开竞争（造成内部摩擦）。总而言之，它不像是个划算的投资。

对一位政府机构领导人来说，扩大其机构的自主权就降低了其维持组织的成本，因为自主权能够最大程度地减少其外部投资

者和官僚对手的数量并尽可能地增加机会让机构工作人员形成一种牢固的使命感。放弃某些新任务和相应的预算增加，看来是获得这些益处的合理代价。①

这并不是说所有机构领导人都会永远采取有利于加强自主权的方式行动。国务卿约翰·舒尔茨曾极力将那些与建造美国使馆并为那些设施提供安全保障有关的部门留在国务院系统内并获得了成功。在整个80年代，美国使馆在安全方面暴露了较大的薄弱环节，而且国务院的建设方案也有严重缺陷（见第六章）。尽管有这些令人难堪之处，舒尔茨还是那样做了。而这些事情迫使国务院在监督使馆建造过程中付出了更大代价。

对国务院在使馆建造和安全方面的管理，国会进行了电闪雷鸣的批评，这些批评会使许多国务卿断定，如果把这些避雷针转给政府的其它部门，国务院的日子就会好过些。此外，国务院的组织文化奖赏其外交官，而不是建筑工程监督员或安全官。因此可以想象到，驻外机构和安全部门的士气都很低落。所以，鉴于内部和外部的原因，让那些专门从事建筑或安全保障的其它政府部门来承担这些有争议的任务似乎不失为明智之举。但这样的选择并没有做出。被一位内阁同僚称为“我遇到的势力范围意识最强的人”的舒尔茨国务卿坚持保留这些职能。舒尔茨的主张被许多了解华盛顿内幕的人看成是部门领导人不管代价如何而顽强保护其势力范围的又一例证。但是，他的行为还不如以下这几个例

---

① 在我以前关于自主权的论述中，我将自主权定义为“做他们（机构领导人）想做的一切的自由”，这一说法受到赫伯特·考夫曼的批评，他认为这种自由在政治中不可能存在。当然，他是正确的。可是，在我看来，自主权不是指行动的自由，而是指相对无可争议的管辖权。机构领导人都清楚他们不可能摆脱立法机关和当选的行政官员的约束，但是，只要条件许可，他们就试图尽其所能保持对任务范围的控制权，因为任务范围规定了机构的管辖权限。考夫曼研究过的6个部门中有3个——国内收入署、社会保障总署、食品和药物管理局——从来就不必面临对其管辖权限提出的挑战，另外两个——海关总署和林业局——在考夫曼1978年对它们进行研究之前，曾因管辖权问题进行了艰苦的斗争（前者是与麻醉剂和毒品管制局，后者是与园林局）。见赫伯特·考夫曼的《联邦机构领导人的管理行为》161～164页。

子典型：农业部长愿意放弃食品券项目，经济机会局放弃志愿服务美国者项目，卫生、教育和福利部放弃吸毒管理局，以及陆军放弃其航空兵部队。放弃一个部门以加强一个机构的自主权是一种极端的（因此也是特别明显的）例子。更为普通的作法是采取特定的方式确定自己的任务以阻止政府中的对手插手自己的核心任务。

吉福德·平肖领导的林业局是农业部的机构，所以当国家森林的管辖权从内政部转归农业部时，平肖也就接管了国家森林。接管国家森林可谓对林业局的主权进行守护的巧妙手段。在内政部对国家森林拥有传统（并且似乎合理的）控制权的情况下，这一权力转让竟能实现，这证明平肖具有非凡的政治手腕。他动员了林业和畜牧业的力量来支持他对内政部的攻击，强调森林转归农业部管理将更容易产生经济效益。（后来，那些伐木公司和牧场主们失望地发现，平肖有意严格限制他们进入森林。）当平肖的朋友和保护人西奥多·罗斯福在威廉·麦金莱遇刺后突然当上总统时，他除了手腕之外又有了好运气，这样，1905 年的转让法案就变成了法律。

戴维·利连撒尔将“基层民主”作为新成立的田纳西河流域管理局的任务的中心特征加以精心宣传。这一行动，按照欧文·哈格罗夫的说法，是他确保田纳西河流域管理局不被内政部吞并之战略的关键因素。“基层民主”的口号是想暗示，田纳西河流域管理局与内政部不同，应该直接与流域人民一起努力，为流域人民服务。这个口号是基于这样一种观点提出的：田纳西河流域管理局将给农民提供参与挑选农场进行新的水土保持和作物栽培试验的机会。假如该管理局公开说明其任务主要是建造大坝和发电（这事实上就是该机构所做的大部分工作），那么，就没有任何明显的理由能够说明内政部（它有很长的建造水利工程的历史）为什么不能将其接管过去。

除了 J·埃德加·胡佛和戴维·利连撒尔之外，在权力的殿

堂中从未出现过比海曼·G·里科弗海军上将更有才能的势力范围的营造者。这位精明但易动肝火的海军军官，凭借其与国会和私人承包商的良好关系，设法取得了建造用于军事目的的所有核电厂的权力，并最终获得了领导所有核动力潜艇部队的权力。在官僚政治的一般进程中，任何像核动力推进器这样有吸引力的东西肯定会被各种各样的民用和军事机构所占有。其结果会是：一个机构搞研究，另外一个定购反应堆，第三个将它们装在各类舰艇上，第四个（甚至第五、第六个）招募人员、训练并指挥驾驶舰艇的人。但事实上一个人就建造了一个逐渐被人称之为“里科弗的海军”的整体，而不顾许多海军将领的反对。他获得了成功，因为从一开始他就注意在获得资源之前先获得自主权。

“统一”三军

当有关组织承担同样的任务时，争夺自主权的斗争就会表现得尤为明显，武装部队的情况就是如此。各军种之间的争吵在我们看来就是生活中必然存在的现实。我们有时遗忘的是第二次世界大战结束后曾拟定过严密的计划来统一武装部队。无论支持者还是反对者的主要动机都是保持或加强自主权。

主要支持者是陆军。作战部提出了一个计划，即陆、海、空军将被置于唯一的总参谋长的指挥之下，他则向国防部长负责。由于战争已接近尾声，陆军担心，随着士兵的复员，其资源会受到大规模削减。与陆军不同的是，海军和空军掌握着舰艇和飞机，他们至少必须确保这些武器中有一部分能够随时待用。仅此需求就足以使他们避免自己的资源受到如同陆军那么大规模的削减。此外，空军所拥有的核炸弹似乎提供了一种廉价防卫形式：几架轰炸机（后来是弹道导弹）就能轻易地威慑住任何潜在侵略者，谁还需要大量的士兵呢？陆军的担心是有充分理由的；无论何时削减国防预算，通常的结果都是裁人比裁装备更容易。一位唯一的、

具有指挥权的司令官（可能会从陆军中挑选）将会“平衡”三军的需求（比如，保护陆军的作用）。

陆军的计划得到了飞行部队的支持，因为该计划看来会为后者的自主权提供最好的保证。军用航空已经作为陆军的一部分并以陆军航空兵的名称成长起来。陆军航空兵急于成为一支独立的部队，这一雄心受到了大批公众的支持。陆军愿意让这成为现实，部分原因在于，这支名义上属于它的空军部队已经变得如此庞大和受欢迎，因此陆军担心如果两者继续联合下去，陆军会受航空兵的支配；还有一部分原因是步兵将军们不喜欢与陆军航空兵的将军们分掌兵权。简而言之，陆军和空军在自主权方面的利益都会因二者分开而得到巩固。但是，陆军为航空兵的独立附加了一个条件：三军中联合设立最高领导体系——接受一位唯一的军事司令官指挥。哈里·杜鲁门总统极其赞赏作战部的计划。

统一计划的反对者是海军，原因也是自主权问题。从某种意义上讲，海军就是一个小国防部，它不仅拥有自己的舰艇，还拥有自己的步兵（海军陆战队）和自己的空军（海军航空兵）。因此，它尤其容易受到任何改组计划的损害。效率和统一的支持者们肯定会认为“合理的”组织形式应是：海军的地面部队——海军陆战队——转归陆军，其航空兵部队转归空军。在海军部长詹姆斯·福雷斯特尔率领下，海军极力反对陆军的计划，并提出另一建议替代陆军的计划，即只设两个协调委员会——由高级指挥官组成的参谋长联席会议和一个将把与国防有关的重要文职官员召集在一起的委员会（即后来的国家安全委员会）。

最后达成了妥协，产生了一个唯一的国防部（陆军的愿望），但国防部长权力有限（海军的愿望）；没有一位唯一的军事司令官（陆军的愿望），但有一个参谋长联席会议（海军的愿望）；作为对其它兵种的一个让步，海军同意航空兵分出去。詹姆斯·福雷斯特尔，这位曾极力反对统一的海军部长，被任命为第一任国防部长。他很快就意识到还有多少权限问题有待解决，而他所拥有的

权力是多么有限。例如，海军和空军两家都想在战略威慑中发挥作用，因此在国防预算压缩的情况下，前者试图建造大型航空母舰，而后者则试图生产重型轰炸机。新独立的空军急于控制所有军用飞机，陆军则坚持保留部分空军力量。1948年，福雷斯特尔部长在佛罗里达的基韦斯特召集了一次会议，让各军种解决他们的分歧。会议只形成了书面协议，尽管其结果出人意料。

基韦斯特协议的条款中有一条是：空军购买并管理全部为支援步兵作战而设计的飞机。为了保证陆军遵守这一条款，协议特别规定禁止它定购任何重量超过五千磅的固定翼飞机。朝鲜战争暴露了这个协议的弱点。空军的组织文化是建立在高性能战斗机飞行和（尤其是）远程轰炸机飞行的基础上的。结果是空军很少投资于那种适合近距离支援步兵作战的飞机——速度低、装甲厚、有效载荷大的飞机——并反对让陆军指挥官控制这些飞机。当陆军试图让国会批准它购买并拥有这样的飞机时，有人就援引基韦斯特协议，从而阻止了这一计划的实施。但是，几年之后一位精明的陆军将军注意到，基韦斯特协议只限制固定翼飞机，关于直升机则一字未提。因此，陆军就开始购买装甲直升机来完成空军不愿承担的近距离支援任务。越南战争加速了这种行动，不久陆军就拥有了大量的直升机群。但是，关于直升机是否能像固定翼飞机那样进行有力的近距离支援，军界的观点仍有分歧。然而，争论的焦点不在于其优劣性，而在于各军种都深切感受到的对于自主权的欲望。理查德·斯塔宾，一位前军费预算分析专家，对这一问题作了如下概述：

> 空军对近距离支援一直很少关注，仅购置了少量的强击机以维护其执行近距离空中支援任务的权利。同时，陆军无法断定在其需要时能否得到空军的有效支援，因此，购置了一大批强击直升机。强击直升机比普通强击机价格更贵，并且更容易遭到打击，但它们可以直接受陆军指挥。

上述以及其它有关军队中势力范围之争的例子有时被错误地描述为典型的组织帝国主义——一场为了更多而获得更多的竞赛，其动因则是这样一种观点：越大越好。这种看法是肤浅的。实际上，军队的这些行为是试图让使命和权限相适应。对任何组织来说，有一种强烈的使命感很重要，尤其是对军事组织。在军事组织中，甘愿面对危险和无私奉献往往是遵从道德规范或军队组织文化的产物。一种强烈的使命感包含着与必须完成的任务和用以完成任务的资源相联系的组织权限。比如，陆军军官们想要控制战术（或近距离支援的）空军部队，绝不是因为他们想拥有自己的飞机，而是因为经验已经告诉他们：要想对行进中的步兵部队正前方的目标进行适时和准确的扫射和轰炸，就必须进行极其精确的协同。出于同样的原因，空军军官们反对使用低速地面支援飞机，并不是因为他们不重视扫射敌军部队，而是因为经验已经告诉他们：低速飞行的飞机容易受到敌军快速而机动的战斗机的攻击。因此，他们想让战术飞机具备与他们可能遭遇到的敌机同样的速度和机动性能。而问题是快速而灵活的飞机不太适于执行地面支援任务。

因为两军种的任务利益都建立在似乎合理而严肃的问题上，所以，找出一个能调和任务与权限之矛盾的组织形式并不容易。尽管当初用于建立国防部的法律条文已经为了减缓军种之间的竞争而修改多次，但要找到适当的条文来调和任务与权限的矛盾仍同从前一样难以实现。

埃利奥特·科恩曾在描述第二次世界大战反潜艇战时谈到过上述相互适应问题。问题的核心是应由什么部队控制用来搜寻敌潜艇海上交通线的陆基飞机。海军想控制这些飞机，以便帮助海军护航舰队为军舰和那些试图避开德国潜水艇的商船护航。既然海军负责护航舰队的安全，既然许多舰船上都有海军人员，那么海军自然会想让飞机贴近护航舰队。而陆军航空部队并没有护航的责任，它的兴趣在于发现并攻击德国的潜水艇。所以，航空兵

的军官们不想让飞机紧跟护航舰队，而要在海上更大范围内飞行，寻找可能被发现的潜艇。最终，陆军航空兵将陆基反潜艇飞机的控制权让给了海军。这是个英明的决断。任务与权限相适应对海军比对空军更为重要。另外，将这些飞机的控制权交出去意味着空军的飞行员们不必再在海军指挥官的指挥下执行护航任务。

取得自主权

没有哪一家机构的领导人能为其组织争得完全的自主权；政治要求负责，民主政治则意味着一个尤其复杂而全面的负责模式。一位政府官员所能做得最好的，就是尽可能减少对手和制约因素的数量。

争取任务与权限相适应的最佳时间是在该组织的初创时期。一个组织就像珊瑚礁里的一条鱼：为了求得生存，它需要找到一处有利的生态小环境。有时，这种小环境已被法律所限定，社会保障总署或国内收入署在创建时期就是如此。但是法律条文往往比较模糊，足以使创建时期的机构领导人有机会搜寻到一处小环境。在这一过程中，大致有如下几种方法值得效仿：

首先，搜寻无人承担的任务。监狱负责人掌握这一方法并不太困难，因为几乎没有别的人想干这份吃力不讨好的差事。但是，中央情报局的第一任局长却面临许多对手——各军种和国务院都有活跃的情报部门。这个事实，加上中央情报局创立者们先前的经验，使它将自己的新作用限定在秘密行动的范围之内。尽管情报搞到了，但秘密行动计划成了中央情报局具有组织文化特性的任务。这一特点一直持续到侦察卫星的出现。侦察卫星可以从四五百英里的高度很清晰地拍摄到别国军事和工业设施的细节。这时就出现了一个明显的问题：谁将控制这些技术装备。

空军拥有将卫星送入轨道的火箭，并很想知道它能弄清多少

苏联火箭的秘密。中央情报局对此计划也有兴趣，它承诺搞到的东西甚至要比一个军的间谍所能弄到的还要多。在这一计划的控制权上，中央情报局和空军展开了一场激烈的斗争。最终建立了受空军部长领导的国家侦察局，将发射和控制卫星的任务交给了这个机构，问题才算得到解决。一位中央情报局的官员被任命为该局的第二把手。为了监督国家侦察局并选定侦察目标，一系列复杂的协调委员会也随之成立了。部门之间的争吵当然没有停止，但是，（据这个极秘密的世界的某些观察家所言）随着国家侦察局开始形成其自己的使命感和职业感，争吵也就平息下去了。

联邦调查局之所以不愿插手任何麻醉剂案件的调查，不仅是因为它担心受贿，而且因为它想避免干别的组织已经承担的任务，而这些组织到时会因此成为它的对手。即使原先的联邦麻醉剂管制局已完全被胡佛接管，海关总署、边境巡逻队以及移民国籍管理局在毒品法实施方面都起作用。当联邦调查局终于进入毒品法实施领域时，它发觉管理那些互为对手的组织真是件令人头痛的事。

其次，与企图承担你的任务的组织斗争。空军没有成功地阻止海军建造大型航空母舰，而海军也没有成功地阻止空军增加重型轰炸机。保持向遥远的敌国发射核武器的能力，这对两支部队的利益来说都是一种冒险。在阻止战略情报局占据反间谍工作主导地位的斗争中，联邦调查局取得了成功。J·埃德加·胡佛不信任战略情报局及其颇有野心的领导人威廉·“野小子比尔”·多诺万。他担心（事实证明他是对的）战略情报局的行动会既针对国外又针对美国国内。国内反间谍活动是联邦调查局的工作，因此它坚决维护这一点。例如，有一次，战略情报局的几位军官试图在驻华盛顿的一个外国大使馆行窃，胡佛听说之后就派了几个联邦调查局的特工前去阻止。多诺万向罗斯福诉苦，但胡佛胜了，这些任务被重申只属于联邦调查局的权限。当罗斯福向胡佛下达搜集拉丁美洲情报的任务时，胡佛特别警惕，防备战略情报

局插手。

第三，避免承担与本组织的中心任务相距甚远的工作。陆军工程兵部队珍惜它的好名声，因为它能按期在预算之内很可靠地设计并建造港口、桥梁、大坝和复杂的水资源开发项目。从70年代开始，一些新鲜事得到了国会的大力支持，如处理有毒废物、改善城市供水系统、加强沿海地区管理的计划。粗心的局外人可能认为这些新计划会给急于扩大机构业务并增加预算的工程兵提供一个满意的猎场。事实上，许多有经验的工程兵都反对部队参与这些新计划。他们这样做恰恰因为它们是计划，而不是工程。一项工程涉及到为某个顾客设计并建造一个建筑物。工程兵部队知道如何对付一项工程。与此相反，一个计划，比如清理有毒废物或改善城市供水系统，则涉及到与州及当地机构进行谈判，达成协议，为各种各样的政治权力机关提供技术帮助，争取拨款方案，以及劝告公司减少使用有毒物品或让城市保护水资源。正如阿瑟·马斯和迈伦·菲埃林指出的，工程兵部队已拒绝参与许多这样的计划，尽管这意味着它的建筑预算要减少。使命比经费预算更重要。

第四，谨防联合或合作项目。联邦调查局多年不愿派其特工人员参加由多部门组成的特别工作组来协同打击集团犯罪。胡佛担心，假如由于不受联邦调查局控制的特别工作组中其他成员的错误判断而造成失误，调查局也要负一份责任，这样它的声誉就会蒙受损失。[①]由于同样的原因，陆军工程兵有一个关于“不外派”的规定，禁止将工程兵派往政府其它部门甚至军队的其它单位。正如一支工程兵部队的指挥官对穆罕默德·艾尔索德所说的：“我们认为我们的声誉不会由于多做几件事而得到提高，因为所做

① 有人也许要问：为什么别的执法部门愿意参加这些打击犯罪小组？我不能肯定是什么原因，但我想那是因为它们的使命感和关于使命之政治利益的意念不那么强烈。

的工作可能会因为其他人的某种行为而一无所获、糟糕透顶。”如果工程兵部队承担一项工程，它就会要求获得绝对的权威。例如，有人曾提议环境保护局与工程兵部队共同负责清除有毒废物的工作。工程兵部队拒绝接受了这项工作。因为，正如一位工程兵军官所说：“如果不是由我们设计，如果我们不是承包人，如果我们没有权威……我们就只是为环保局干活了……那样的话，一旦出了差错，我们在报上就会看到大字标题：‘工程兵干砸了’。”

第五，避免承担那些会造成赞助者分裂或对立的任务。像大多数州一样，加利福尼亚州和怀俄明州都有其州属的钓鱼打猎管理机构，它们的权限涉及到各自境内的多种野生动物。这些机构的任务就是保护各类野生动物免遭非法猎杀和垂钓；此外，它们还在陆上和水中放养一些动物。这些机构的主要赞助者是本州的猎户和渔民；正是他们首先于19世纪促使成立了这些机构，正是他们如今仍在立法机关面前支持钓鱼打猎管理机构。他们的支持十分有效，这些机构因此设法从法律限制中获得了许多自主权，其手段就是将钓鱼和打猎执照费设在可以使本机构自给自足的水平上。这些机构是如何对待承担新任务的机会呢？托马斯·H·哈蒙德曾对此进行过研究。总的来说，他们是试图回避任何将造成赞助者分裂的任务。结果，上述两个州的钓鱼打猎管理机构都设法避免涉足于诸如狼和郊狼这类食肉动物的管理，因为这个问题会使农民和生态学家对立起来，前者想杀掉这些动物以保护其生畜；而后者则想保护它们，因为他们认为这些动物濒临灭绝之危险。怀俄明州钓鱼打猎管理局回避这一任务的做法特别成功，最后，立法机关将这项任务交给了农业局。①

第六，回避已知的薄弱环节。就像每个人一样，每个组织从经验中知道什么行为会引发大问题；可是与人比起来，组织的记

① 哈蒙德也指出，要充分解释这两个机构会承担或回避什么任务，你就必须理解这些机构中工作人员的职业标准。这一结论与第四章中的观点是一致的。

忆保留得更长久并且更不愿冒险。一朝被蛇咬，十年怕井绳。就联邦调查局而言，已知的薄弱环节是腐败；就监狱而言，是越狱和暴乱；就国防部而言，是购买价值435美元的锤子；对食品和药物管理局而言，是批准生产可能致癌的食品添加剂。每当出现严重差错并造成巨大政治代价时，这种差错就会作为一个传奇式的恐怖故事进入该组织的记忆里。机构官员的大量时间和精力都花在建立保证该类恐怖故事不再重演的机制上。有时，这种机制走到了极端。例如，有关胡佛的许多（可能是真实的）故事中有一个是说他禁止联邦调查局的特工人员执行公务时在公共场合喝咖啡。理由是：避免出现这种情况——一位公民发现特工人员喝咖啡后向某个国会议员揭发："政府官员拿纳税人的钱享乐。"

回避已知薄弱环节有一个好处，那就是能够最大程度地减少外部势力对机构的影响。政府机构领导人通常并不能从实现机构目标中得到应有的奖赏，因为目标是如此含糊，或者取得进展是如此困难，以致没有任何令人信服的理由要求奖赏。这一点将在下一章中阐明。相反，这些官员总是容易受到批评。如果能够减少这种薄弱环节，如果国会议员、利益集团和记者收集不到对某个机构的似乎有理的批评意见，那么，这些旁观者就失去了对该机构施加影响的重要手段，结果是它的自主权得到了加强。对政府机构领导人来说，回避已知薄弱环节相当于企业领导人赢得利润，而且是纯利。

关注自主权的后果

关注势力范围和自主权的主要后果，就是不同机构的协调工作极其困难。（这一问题非常重要，将有一章专门讨论）商业公司通过对市场信号（价格）作出反应来协调其行动，也可在反托拉斯法允许的范围内通过达成公开协议（合同）协调它们的行动；互

利则是双方合作的标准。它们不必担心这种合同会使一家公司获得管理另一家公司内部事务的权力。相比之下，政府机构则把任何机构间的协议都视为对它们本身自主权的威胁。

因此，许多必须合作（至少看起来相互合作）的机构在达成协议时都不忘保护各自的自主权以免遭损害。支配参谋长联席会议行动的程序就是这一倾向的很好例证。联席会议的成员倾向于通过签订互不干涉协议来尽可能减少对各自自主权的威胁。参谋长联席会议在表决时似乎有一条不成文的“全体一致”的原则：如果某军种的代表不同意，就不采取任何涉及作用和任务划分的行动，因此，也就不会采取威胁任何军种之作用或任务（势力范围）的任何行动。1955～1959 年，参谋长联席会议曾作出近 3000 项决议，仅在 23 项决议的投票中出现过反对票。1986 年的国防改组法案得到了通过，这是旨在改变以上这种格局的势力，即通过扩大参谋长联席会议主席的权力，使他能够作出一些很难作出的涉及作用和任务的选择，而这些选择是参谋长联席会议作为一个委员会所不愿作出的。至于是否能获得预期的效果，旁观者们对此看法不一。

关注自主权还会导致政府机构抵制其它机构的制约。隶属于劳工部的联邦契约遵守监督署，负责监督联邦机构旨在确保与政府做生意的承包商遵守有关民权和肯定行动雇佣计划的法律和行政命令。比如，联邦契约遵守监督署应该保证国防部能够有效地监督国防工业承包商的雇用方法。当帕特里夏·雷恰尔研究该署时，显而易见，几乎没人认为它正在实现其目标。它的问题很明显：联邦契约遵守监督署不控制任何资源——财政预算或人事权，而这些都是国防部所看重的。相比之下，当联邦政府对某个私人承包商实施法规时，它可以通过停止执行合同、拒付合同酬金或向法庭起诉等手段使该公司的资源面临威胁。

波士顿的住房监察员负责对房客关于住房不安全或不卫生的抱怨作出反应。当皮特罗·尼沃拉于 70 年代中期对该机构进行研

究时，他发现了一个令人疑惑不解的问题：尽管住房监察员们同时向私人和公共房主们指出其违犯住房法规的问题，私人房主接到传票之后比该城最主要的公共房主——波士顿住房管理局——接到类似传票之后改正得更为及时而迅速。这个问题的答案一猜就中——住房监察员们愿意受理私人房主的案件，他们能够有法（法庭的判决）可依地对不服从管束的房主行使管束权。但他们不愿受理涉及到另一家城市公共机构的案件，他们对此类机构几乎没有一点管束权。

人们越来越希望电力公司实行多种形式的节约能源措施（如鼓励用户减少用电需求）并探索多种再生能源或软能源（如太阳能、风能和地热发电）。在同一州向同类用户供电的3家私营和3家公共电力公司之比较研究表明，在探索节约能源和使用替代能源方法方面，私营公司比公共公司的干劲大得多。州管理机构的财源来自私营公司而不是公共公司；这些管理机构可以设定这些投资者经营的公司的供电价格并决定其赢利率（大致的利润）；但对于那些市政府经营的公司，他们却不能这么做。

一份有关田纳西河流域管理局的研究报告得出了类似的结论。当环境保护局开始命令电力公司减少其烟囱排放的污染物时，田纳西河流域管理局作为一家政府经营的大公司，与诸如太平洋天然气和电力公司这样的私营公司比较起来，拒不执行这些法规的时间更长，也更有效。最终，田纳西河流域管理局改变了态度，但这一改变的原因说明一家政府机构在控制另一家政府机构的行为方面所存在的问题。当时的美国总统本人正好对这一问题产生了兴趣，并决定让支持环境保护的部门领导人进入了田纳西河流域管理局董事会。一位地位显赫的参议员威胁要阻止田纳西河流域管理局急于通过的法案。但最重要的还是法院宣布可以对田纳西河流域管理局进行起诉。一个由各种社会团体和两个州的司法局长组成的联合小组向田纳西河流域管理局提出了诉讼，控告它不遵守环保法规。在结束这一诉讼的判决书中，田纳西河流域管

理局答应改变其做法。

田纳西河流域管理局拒不遵守净化空气法的做法是该机构关于其使命的观点的产物：有效的电力生产至上。这种观点体现了占田纳西河流域管理局主导地位的电力工程师们的专业意识（见第四章和第五章）。能够如此长久地且有效地采取抵制行动是该机构已经获得高度自主权的结果。抵制的结束则是大多数政府机构从来不必对付的因素所致——总统本人的直接干预和法律诉讼的威胁。的确，当一个联邦机构试图起诉另一个联邦机构时法院有什么权力（假如还有任何权力可言的话），这一点，还很不清楚。

这个问题的严重性可以从 1978 年的统计数据中略见一斑——联邦机构在遵守环保局的规定方面不如私营企业做得及时。比如，在科罗拉多州丹佛附近的一个基地存有几百万加仑的有毒化学药品。两个都使用该基地的组织——壳牌石油公司和国防部的落矶山兵工厂——对此负责。司法部于 1983 年起诉壳牌公司，要它支付清除它那部分垃圾的费用，而对国防部则没有采取同样的措施。一部分原因是，一个公共机构不愿与另一个公共机构挑起纷争；另一部分原因是，一个政府机构在法律上对另一个政府机构拥有什么追索权（假如有追索权可言的话），对于这一问题，律师们意见不一。

结　论

现有的关于政府机构争权夺利之特性的看法是一种过于简单化的概念。自主权至少与资源受到同样的重视，因为自主权决定获得和使用资源的代价的程度。高度的自主权意味着该机构有一个对其持支持态度的赞助者基础群和一系列相应的任务。这些促使其形成了一种强烈而广泛认同的使命感。假如自主权能得到保证，该机构肯定会寻求更多的资源或更大的权限。

但是，这是个莫大的“假如”。随着政府活动种类的增多，任

何机构获得无人争夺的权力和对其完全支持的赞助者的机会也就减少了。当初，邮政总局、军队和海关是仅有的重要机构，所以势力范围的问题并不突出。可如今，政府中有几十个制定外交政策、制定或影响经济政策的机构，还有数不清的负责调节商业活动和执行法律的机构，所以势力范围的问题就大了，而且许多是无法解决的。以上可以解释约翰·沃纳特在一份关于各种联邦机构在1952～1966年间扩大规模的研究报告中所得出的结论。结果表明，在允许机构膨胀之后，许多机构并没有扩大，[①] 那些确实扩大了的机构中大部分是研究机构。许多研究机构（人们会想起国家健康研究所）很得赞助者们的支持（谁会反对发现一种癌症的新疗法呢?），并拥有无可争议的权限（没有其它机构从事同样的工作），以及一种相应的使命感（职业科学家们的研究兴趣）。在这些条件下，要求扩大机构的压力就可能很大，因为这样做花费不大。至于扩大机构的愿望能否实现，除了其控制权之外，还取决于许多因素，包括总的经济和财政状况。

极少数联邦机构拥有癌症研究所那样的优势，而大多数必须为自主权和资源而奋斗。至于机构领导人如何奋斗，这是下一章要讨论的内容。

① 很显然，某些机构肯定已扩大了。否则，1966年的政府开支就会与1952年的开支相等。这种扩大主要体现在军费和职权范围上。

第十一章

策　略

“你可以很快知道，人们不会以你治理一方的政绩为依据而将你作为一位好部长或坏部长载入史册……”在这句话中，迈克尔·布卢门撒尔总结了他担任财政部长和本迪克斯公司总经理两种经历之间的差别：任财政部长时领导有方但得不到奖赏，而当总经理时则可以。

政府机构领导人和企业经理都要负责维持他们的组织。乍一看，维持一个公共机构比维持一家私营公司似乎要更容易些。每年毕竟有大约五六万家公司申请破产，而从来没有一个政府机构这样做过。政府机构不是永生的；当赫伯特·考夫曼考察1923年以前建立的175家联邦机构的命运时，他发现15%的机构到1973年已不复存在了。但是，它们虽不是永生的，但它们肯定是有生命力的：假如我们猜测1923年的所有商业公司，半个世纪之后有85%已不复存在，那是合情合理的。此外，27个不复存在的联邦机构中许多机构的职能和人员都被其它机构吸收了。说它们死亡了，倒不如说它们获得了新生。

但是，这些统计数字可能会使人产生误解。这里有两个原因能够说明为什么维持公共组织比维持私营组织更难：第一，维持并非只意味着生存，而是意味着兴旺；兴旺的反作用则意味着获取自主权和资源。正如我们在上一章中看到的，大多数机构的自主权都受到极大的限制，因此，一位联邦机构负责人花去许多时间来抵挡对手的挑战，应付舆论界和利益集团的批评，争取赢得

或保持总统和国会的支持。本迪克斯公司的总经理也必须应付竞争对手和寻找资源，但与财政部长不同，他能够在从事这一工作时不让其竞争者或资源持有者对其经营之道说长道短。本迪克斯从其资源持有者那里得到的是许诺（即答应提供资金、劳动力和材料）；而财政部从国会和白宫获得的是交易（即有条件且不断变化地提供支持，以换取在如何使用资源方面的发言权）。这里的含义用前国务卿乔治·舒尔茨的一句话可以最清楚地表达出来："总没个完。"没有一件事能够彻底解决；关于许多机构应该做些什么和如何做的争论永无休止，因此，维持对一个机构的支持是一个没完没了、耗费时间的过程——与那些经常改变主意的资源持有者进行谈判、再谈判，以达成一系列协议。

第二，与私营公司的经理们相比，政府机构领导人面临着另一套激励个人的手段。评价和奖赏一家商业公司的经理是根据公司的利润——统计表的数字。而评价和奖赏一个公共机构领导人的依据则是成功的外表，而这里的成功可以指名誉、影响力、魅力、没有受到批评、个人的观点或者政策辩论中的胜利。当然，有时成功意味着实现了机构的目标，比如：国家航空航天局将宇航员送上月球，武装部队在第二次世界大战中获胜，社会保障总署将救济汇款单及时发出。可是，正如前几章所阐明的，许多机构的目标很含糊、有争议或难以实现，因此实现目标的进展难以评估。此外，对公共机构领导人的奖赏并不完全有形，可以说基本上无形；但那些无形的东西也很重要：与个人品德或观点有关的因素，如：受到公众的喜欢、拥有权力或与某一项事业有关系。正如迈克尔·布卢门撒尔直率地指出的那样：在华盛顿，"只要你显得很成功，你就能够成功……外表与事实同等重要"。

以上两个因素加在一起意味着维持一位机构领导人的地位与维持一个组织的地位不一样。我们很熟悉这样的国务卿：他们花费大量的时间进行穿梭外交而几乎没有时间来管理国务院；不管这些外交行动是否有价值，他们那种急切的追求使人确信无疑。国

务卿的声誉与其对国务院的管理并没有太大的关系。

机构领导人的种类

政府机构领导人有两类（这两类的复杂组合则有好几种）。一类是由总统、州长或市长为了满足自己当选之后的政治需要而任命的政治官员。另一类是根据法律要求或在没有必须满足的迫切政治要求情况下在机构内部选聘的（或从另外一个类似机构调入的）专业官员。在联邦政府中大约有700名政治官员（在行政级别中位于1～5级）和5000多名占据着“超级职位”的专业官员（在文职系列或普通系列里位于16～18级）。这两者之间的界限并不分明。近来，有些超级文职职位被政治任命的人员占据了（这些被称为非专业化行政职位任命），而有些行政级别的职位也被专业人员占据了。

大多数联邦独立机构和下属部门的领导人是政治官员。然而，也有一些重要的机构和部门例外。习惯上，监狱管理局、气象局、林业局和标准局的局长和4个军种的参谋长通常由内部提升的专业人员担任。尽管许多警察局长是由于在政治上支持市长而得到其职位的，掌管地方警察部门的一般也是专业官员，而不是外部文职人员。断定政府机构领导人的状况有一个简单但有效的测试方法，即看他的任期长短：政治任命官员往往任期短（在联邦政府中平均任期时间为2年或更短），专业官员任期往往要长得多。

有一种普遍的错误观点，即认为总统或州长任命一个部或局的负责人是为了实现某种政策上的目标。有时情况是这样，但更多的时候，总统（或州长、市长）根本不清楚他任命的人将遵循什么政策。部门负责人被选中是为了满足总统的政治需求，这些需求可能涉及到政治方面的考虑，也可能与此无关。任命有些人是为了致谢竞选工作人员，有些是为了给落选的国会议员找一个位置，还有些是为了满足利益集团的要求。有时挑选某个人担任

一个部门的负责人是因为他被认为是某一方面的专家，但更多的时候，总统丝毫不了解这位专家有何专长或其专长对政策有何影响。休·赫克洛曾这样写道：

> 选拔过程并不看重工作目标，这就把一位被任命者在华盛顿特区的旅程变得像随意散步那样轻松。假如他不完全了解人们对他的期望是什么，那也不奇怪；因为在很多情况下，连挑选他的人也不清楚这一点。他们当中许多人更关注实现其主张的过程，而不太关心机构领导人的最终产品。

70年代初，杰拉德·福特总统对职业安全健康署颁布的“狂热”、“挑剔”的规章进行过激烈的批评，但是他选中的署长莫顿·科恩，甚至比其前任更加狂热。为什么言辞和行动之间会有距离呢？因为福特总统在挑选职业安全健康署署长时听从了他的劳工部长约翰·邓洛普的意见，而邓洛普的关注点与总统的关注点不一致。相比之下，福特的继任者吉米·卡特在任命职业安全健康署署长时亲自过问此事，选中了尤拉·宾厄姆。卡特知道此人会像他期望的那样成为一位热情的管理者。

因为总统在挑选机构负责人时既考虑维持各类机构也考虑维持总统的位置，也因为每个机构的负责人发觉其受缚于一套复杂而严格的针对其行动的约束之中，所以，任命者和被任命者之间的关系一般处于善意的疏远和主动的敌对状态之间。任命者认为，部门负责人会“倒戈”——屈服于官僚政客和利益集团；而被任命者认为，总统及其主要助手会“不认帐”——忘记他们的承诺：在机构负责人与国会和新闻界的斗争中支持机构负责人。

专业机构领导人并不能摆脱这些政治关系的制约，但他受到的影响要小些，因为总统（或其他任命者）认定，假如让该机构受到控制，其代价将超过收益。比如，在需要任命一位新警察局长接管一所被争议、被带有政治偏见的指责弄得焦头烂额的警察

局时，市长可能答应“不插手”而派去一位“专业人士”在不受干扰的情况下管理该机构。自从有人断言白宫利用了当时的联邦调查局局长L·帕特里克·格雷帮助掩盖水门丑闻以来，各届总统都煞费苦心地表现出对联邦调查局的冷落。格雷事件之后通过的一项法案则强化了这一外表现象，该法案规定联邦调查局局长的任期为10年。

丑闻并不是把一个机构交给一位专业人士的唯一原因。有些机构的维持主要取决于它们外表上的专业化和非政治化，因此，一位当选官员一般不会鲁莽地破坏这种外表。国家标准局和气象局就是例子。即使那些在政治上受到合理非议的机构仍可以建立起作为一个精干机构的声誉，因为削弱它会冒风险。陆军工程兵部队、监狱管理局和林业局就是例子。

专业官员也可能因为一些与机构的权限或风气关系不大的因素而出现。政府雇员，尤其是基层的雇员，会利用他们对市议会和州立法机构的政治影响来控制他们的机构，这样，从内部提升官员便完全变成了法律上的要求。例如，要想让洛杉矶市警察局高级警官之外的人士来担任洛杉矶市警察局长一职事实上是不可能的。尽管外界人士也可以申请这一职位，但公务员条例决定了参加这一竞争考试的每位求职者的得分难以超越它给予内部人员的优惠。

机构类型与领导人类型的关系

对那些喜欢改变现状的人来说，让没有党派倾向的专家治理政府机构的想法总是很诱人的。商业公司的经理和其他局外人士经常哀叹以下事实：“最杰出的人士”没有参与政府管理。事实上，许多优秀的联邦机构（如陆军工程兵部队、林业局、监狱管理局和社会保障总署）很久以来一直由无党派专业人士管理就是明显的例证。但是，假如从这些事实中得出所有的机构只有专家或专

业人员才能管理得最好的结论，那就忽略了机构之间的差别和一个机构在其发展的不同阶段所具有的不同需求。

假如让一位专业外交官来当国务卿，那么，他将完全可能被隔离在白宫的政治进程之外，使得国务卿在制订外交政策时说话不起作用，并且把国务院贬低到一间精心装饰的邮件收发室的地位。如今的情况是，甚至有些作为政治家的国务卿——如尼克松总统手下的国务卿威廉·罗杰斯——也被远远地抛在决策圈之外。国务院是我在前面（第八章）称之为应付型机构的一个例子。应付型机构极少能形成使命感并赢得外界的支持，而这些是让专业人员管理机构的必要条件。这些机构既不能展现明确的成果，也不能展现看得见的活动。其结果是，它们可能被纠缠在对其目标的争议之中，陷于对其工作手段的怀疑之中。

专业人员在生产型机构中有极大的机会成为成功的领导人——在那些机构中，完成的工作和取得的成功二者都是可见的。如果其目标获得了广泛的政治支持（即社会保障总署的退休金方案、国家航空航天局以及纽约港口管理局曾经获得的那种支持），那么，一个专业官员就有机会建立或维持一个运转有效且并不出现丑闻的机构。政界领袖们可以随时评估该机构的成果；如果他们喜欢所见到的一切，他们就会很容易地同意（甚至坚持）让一位无党派专业人员来管理这台运转有效的机器。这样的组织经常因为其“专业”素质而受到赞扬。这种赞扬非常恰当，因为事实上这些机构在总体上经得起专业管理方法的检验。当然，诸如邮政总局这样的生产型机构从未能就其目标让各方面达成一致意见（是廉价传递邮件更重要呢，还是快速传递邮件更重要？）。因此，无党派专业人员获得成功的机会就减少了。邮政总局积极努力，设法采用专业管理方法并取得了一定的成功，但由于政治上的需求，成功将只会是局部的。

工艺型机构也屈从于专业人员的领导。尽管工作人员的工作过程很难看到，但工作结果却可以看到。如果工作结果受到政界

的欢迎，如果能给工作人员的工作美化一番，政界领袖们就会倾向于让专业人员领导。陆军工程兵就是由职业陆军军官领导的，而且几乎所有人都对此感到满意。尽管在其某些任务上存在分歧，但几乎无人认为工程兵部队让一位政治官员指挥会更好些。林业局一直保持着（并非容易地）作为专业人员领导下的一支精锐之师的形象。直到不久之前，医院还一直由医生掌管；他们是专家。（当医院开支开始猛涨时，公众认为专业知识已不够用，因此外部非医务人员被调入医院担任领导。）联邦调查局在J·埃德加·胡佛领导下似乎做出了成绩（迪林杰[①]被击毙，纳粹破坏者被抓获，绑架者和银行抢劫者害怕“G—Men”[②]；没人清楚联邦调查局特工人员是如何做出这些成绩的（事实上他们得到了别人的大量帮助），但他们毕竟做了这些，这就足够了，至少在他们的工作本身引起争议（例如，在政治精英们不再害怕激进分子时，对激进分子进行调查）之前是这样。后来，有人要求把联邦调查局置于外界（即政界）的控制之下，而这一点后来的确做到了。

在已经形成一种神秘而浪漫气氛的工艺型组织中，专业人员的领导尤其容易维持下去。可以说明专业官员设法进入了林业局最高层的因素包括：护林员们穿制服，被认为是在偏远的地方过着孤独而艰苦的生活，其工作则体现在头戴一顶护林员帽的“防火熊”[③]这一形象上。胡佛曾颁布一条关于保持绝对沉默的规定：当谈到联邦调查局的工作时，特工人员须保持缄默（官方新闻发布会除外）。这一点加重了联邦调查局的神秘色彩。医院里的医生身穿白大褂，满口是听不懂的医学术语，写一手谁也看不明白的

---

① 约翰·迪林杰（John Dillinger），美国30年代臭名昭著的罪犯，因抢劫、搞恐怖活动和杀人而被列为全美国的“头号公敌”，1934年7月在芝加哥街头被联邦调查局人员击毙。——译者注

② “Government Men”的略称，指美国联邦调查局特工人员。——译者注

③ Smokey the Bear，试译为“防火熊”。美国林区公路上防火警牌上画有一只头戴护林员帽的熊，并写着：“Smokey the Bear提醒您：‘请掐灭烟卷’。”——译者注

处方字体。对许多人来说，所有这些都增加了而不是减少了对专业人员管理的信心。

像应付型组织一样，程序型组织很难由专业人员维持，因为外部人员不能轻易观察和评估其成果。但外部人员可以观察其工作过程，因此可以要求他们的工作遵守与相关集团利益有关的那些规约。谁也不知道监狱是降低还是增高了犯罪率，或者根本没有带来任何变化。可是每个人都会注意到监狱暴乱或越狱事件，而且在罪犯日常生活水准是应该提高还是降低这一问题上都有自己的看法。谁都不知道美国陆军在和平时期是否已做好战斗准备并有把握打赢一场战争，但每个人都能发现妇女在晋升时是否被忽略了，新兵在基本功训练时是否遭到了粗暴的对待，或定购合同是否付酬不合理。维持一个监狱系统或一支和平时期的军队需要很高的政治技巧。某些专业人员可能具备它，甚至会赢得高层职位，但他们要得到和保持那个职位，在更大程度上则要靠他们寻找政治支持、应付批评者、解决分歧的能力，而不在于他们的专业知识。

机构领导人要是不清楚他们正在维持的组织属于哪种类型（或者更糟——忘记他们必须维持而不仅仅是管理它），他们就必然会遇到麻烦。许多从内部提升的警察局长错误地认为，既然是专业能力让他们得到了这份工作，专业能力本身就足以使他保住这份工作。这样的警察局长会强调严格执法和合理分配人力，但可能忽视要求警察进行“低效的”步行巡逻或参与像制止乱涂乱画这样一些“与警察无关的”工作的街道地区组织。工作有成效的专业领导人，正是那些能够很快学会如何应付、维持一个组织所碰到的政治问题的官员。

关键性策略：寻找赞助者

1987 年出版的一本描述“政府内的企业家”的书收录了 13 位

成功的政府机构领导人的情况。他们当中有知名人士（如罗伯特·麦克纳马拉和海曼·里科弗）和一些不那么知名的人士（如奥斯汀·托宾和南希·汉克斯），有名声显赫的人物（如杰福德·平肖和戴维·利连撒尔）和几乎无人知晓的人物（如埃尔默·斯塔茨），有商界人物（如詹姆斯·福雷斯特尔和马里纳·埃克尔斯），有一生都担任公职的人物（如威尔伯·科恩和罗伯特·鲍尔），还有频繁出入政界的人物（詹姆斯·韦布）。

这些传略的作者们都问过这样一个问题：是什么因素使得这些人成为他们部门卓有成效的管理者？在诸多个人素质中，某些素质——尤其是极强的工作能力和（始终不懈地）对希望之目标的执着追求——起到了突出的作用。除此之外，他们的性格各不相同：有的人，像田纳西河流域管理局的局长利连撒尔，喜欢出头露面和经常发表意见；也有人，像国家艺术基金会的会长南希·汉克斯，在公共场合就感到不自在。有的人，像第一任国防部长詹姆斯·福雷斯特尔，通过取得集体一致意见和委员会来管理；也有人，像后来的国防部长罗伯特·麦克纳马拉，很少使用委员会，而喜欢自己拿主意。有的人，像纽约港口管理局的局长奥斯汀·托宾，与有关的社会集团建立了广泛的联系；也有人，像联邦储备委员会主席马里纳·埃克尔斯，则缺乏做交易的素质和兴致。有的人，像社会保障总署的署长罗伯特·鲍尔，性格开朗而随和；也有人，像核潜艇计划的主管人海曼·里科弗，脾气很坏。但是，他们都有一个共同点：他们都找到或维持了关键性的外界赞助者的支持。有时唯一的赞助者就是国会，长期担任总审计局局长的埃尔默·斯塔茨的情况就是如此。有时赞助者是总统（经常只有总统一人），罗伯特·麦克纳马拉掌管军队时的情况就是如此，他当时只有肯尼迪总统可以依靠。杰福德·平肖和马里纳·埃克尔斯的情况也是如此。前者在围绕国有森林控制权的斗争中依靠自己与西奥多·罗斯福总统的友谊击败了内政部；而后者在与国会和其他内阁成员的激烈斗争中靠富兰克林·罗斯福总统的帮助才得以获胜。通常情况下，

赞助者由大批的利益集团组成；例如，在南希·汉克斯设法将大多数传统上相互指责的艺术界和文化界各派集中到国家艺术基金会周围的时候，以及奥斯汀·托宾在纽约商界的支持下（甚至让它们装作该计划的倡议者）计划扩大港口管理局的作用的时候都是如此。有时赞助者是整个社会：在海曼·里科弗与那些要他退休的海军将军们的斗争中，美国人曾为里科弗这个"落难者"鼓劲、加油；当詹姆斯·韦布领导下的国家航空航天局把宇航员们送入太空时，美国人曾屏息观看。

韦布曾这样描述一名政府机构领导人的作用，他的这一说法足以代表其他所有人的意见：

> 环境并非是与主观努力毫不相干的东西；它不仅仅是促使主观努力发挥作用并对之进行调节的因素；它就是主观努力本身的一个组成部分……（机构领导人的）全部工作包括内部和外部两个方面，而成功既依赖于环境的影响也依赖于主观努力的成效。

环境有多么重要，仅仅为了认识这一点，韦布本人就付出了巨大代价。在阿波罗计划将人送上月球之后，国家航空航天局便设法寻找一个新计划来维持它自己。下一步任务该是什么（如果还有下一步任务可言的话），在这一问题上没有形成广泛一致的意见；曾经给韦布以明确支持的约翰逊总统正忙于越南战争且不再拥有韦布需要的政治资本；空军也在加紧推行其自己的空间计划，与国家航空航天局竞争。有些批评家认为，国家航空航天局转向航天飞机计划是为了保住它在公众眼中的形象，尽管航天飞机本身在将有效载荷送入轨道方面效率不高且充满了危险。

詹姆斯·福雷斯特尔也意识到赞助者会消失得多么迅速。在第二次世界大战期间，他担任海军部副部长曾获得辉煌的成功，他改组了海军部，为生产、购置大量的舰船和充足的给养提供了方

便。他经常与海军将领和某些国会议员发生冲突，可战时的危机给他以喘息的时机，因为他正在兑现他的诺言，所以总统愿意支持他。二战结束后，福雷斯特尔当上了海军部长并开始为和平时期的到来以及军界的统一做准备，而这些是杜鲁门总统想要而福雷斯特尔不想要的东西；因此，这位海军部长经常处于公开反对其上司的位置。新的国防部创建时期，杜鲁门让他担任第一任国防部长——这对于双方来说，都是一个错误，因为杜鲁门不准备全力支持他的批评者福雷斯特尔，而这一全力支持是福雷斯特尔在建设一个新组织时期所迫切需要的。最终，工作压倒了人，他自杀身亡。

多年以前，诺顿·朗极为贴切地描述过政府机构领导人对赞助者的需求：

> 一个机构和一项计划依仗法令的威严和法庭的支持，被行政命令所武装，但权力被剥夺，寸步难行，敌人对此表示轻蔑，朋友对此感到绝望。对于政府机构来说，没有什么事情会比这更糟糕了。权力就是行政管理的血液，它的获得、维持、增加、减少、丧失等等都是实践者和研究者所不容忽视的课题。

权力的主要来源是赞助者。这一朴素的事实已被几代公共管理学研究者所共识，可似乎仍然不被某些人（尤其是商界管理者们）所理解。这些人一旦在华盛顿谋到一份高职，就抱怨他们必须花费大量时间来倾听外部集团的要求。在他们看来，所有这些花在拍马求宠和安抚批评者上的时间，花得完全偏离了该机构的真正工作——“干实事”。但事实是，政府机构官员的真正工作就是拍马求宠和安抚批评者。老练的官员能够做到这一点而又不显得是在低三下四地拍马或安抚，但是，拍马和安抚这一工作必须去做，不管是以这样还是那样的方式。

不仅外部人员对此感到厌恶，机构内部人员也有同感。格雷厄姆·艾利森曾指出，机构领导人注重的是其工作的权力因素，工作人员注重的则是工作的可行性。机构领导人想通过以合理代价找到盟友的方法来应付不确定因素，工作人员则想通过得到上级明确承诺给予支持的方法来应付。机构官员为获得盟友而付出的代价经常给工作人员的工作带来更为复杂的局面和更多的不确定因素。例如，警察们认为自己在应付街头严峻的现实，他们想从局长那儿得到的是支持，只此而已。警察局长们认为他们自己在设法保证组织不出麻烦，他们想从盟友们那里得到的是支持（尽管他们知道这种支持是暂时的）和资源（尽管他们知道资源提供是有条件的）。为这种支持和资源付出的代价可能是调查并处理某些警察的某些不端行为，或者是调换有关警察的工作，或者是接受某种制止犯罪和滥用药品的新奇计划。正如前面已经谈到的，在警察部门有两种文化在形成：执勤警察文化和管理警察文化。具有前一种文化特征的人通常不信任那些接受后一种文化的人，因为他们已经“背叛”。

大多数政府机构官员注重外部赞助者的意见，这一点就解释了迈克尔·布卢门撒尔所说的“外表与现实同等重要”的原因。判断一位机构领导人与某些赞助者之间的关系的依据是金钱（他提供拨款或补贴了吗？他同意减税了吗？），但与大多数集团的关系则牵涉到无形的东西（她可靠吗？她是总统的嫡系吗？她是个精明的发言人吗？）在影响力、风格和对外接触方面的声誉是机构领导人与赞助者之间关系的关键部分。

布卢门撒尔清楚地解释了保持恰当的外表在实际生活中意味着什么：不要显得在影响总统立场的斗争中处于失败的境地（你会被看成缺乏权力）；不要显得易改主意（你会被指责为缺乏一贯性）；不要使用令人不解的语言（你会使某个利益集团感到不快）；不要犯错误（你会被看成无能）；不要试图包揽一切（只要在一件事上失手你就会显得无能）。

维持和政策

许多公职人员任职时间短且得利小，这意味着对许多政治官员来说，影响政策的机会是担任政府工作的一个主要激励因素。当然，在某些州和城市，这种激励因素较多，因为向朋友和支持者提供工作和承包项目的机会较多。以前，这些激励因素联邦官员也具备，但现在少多了。

机构官员如果既想影响政策又想（或不反对）以外部赞助者的需求为标准来定义其政策，他们就会陷入一种尴尬的境地——甚至比他们有时意识到的还要尴尬。要想改变他们的机构，他们需要弄清它的运转方式，了解它的人员，熟悉它受到的约束。但是，这些官员只注重外部赞助者的因素，加上其在职时间短，他们花在这一学习过程上的时间和精力就减少了。结果是，他们做出的政策变动就可能考虑不周或执行不严。即使是社会保障总署这样一个有着强有力的领导且信息灵通的传统机构，也曾极其严重地低估了在70年代初实施辅助保障收入计划的困难。高层官员们正忙于向国会和白宫保证社会保障总署有能力做以下工作：甄选300万老年人、盲人或残疾人，以验证他们接受此项计划援助的合法性，并雇用1.5万名新雇员来为这些受惠者服务。与此同时，基层的主管们正处于一种惊慌状态，因为他们知道该机构陷入了深深的困境。它不可能在限期之内很快训练人员并安装计算机系统。马撒·德西克在有关这一事件的研究报告的结论中使用的言辞可以概括多数机构领导人与机构之间的关系：

> 当具有社会价值的社会目标即将实现时，上层人物会表露出一种自豪感，他们的观点也就在这种自豪感中得到了反映；而在基层，人们显然对承担的任务缺乏准备，因而表现出强烈的恐慌和灰心情绪。这样的差异不可能不对一个机构

产生冲击。

不过，政治官员可以改变政策。他们不必充当其机构的俘虏或国会监督员的工具。

卡特和福特任命的职业安全健康检查署署长曾试图减少那些“挑剔的”安全法规而设法制定健康法规。里根任命的署长则试图减少两种法规而要求该机构的检查人员采取更灵活的方式。但是，这两种侧重点不同的做法都没有使该机构的行为产生全面的改观，因为两者都要求机构领导人把复杂而不够明确的指示传达给远在基层的雇员们。你如何指示一个基层检查员少“挑剔”或更“灵活”一些？回答是：不太容易。缺少可行性目标的大型组织只有通过迂回的方法进行管理——在上层定下某个基调，提升一些人，剔除一些人。机构领导人发出信号，但是像大学宿舍里的谣言一样，信号很快就会消失或失真。

莫利普·海曼曾对公共机构领导人的工作做过有见地的描述，其中的分析涉及到两次向联邦贸易委员会下达新指令的尝试：一次很成功，倡导人是卡斯珀·温伯格和迈尔斯·柯克帕特里克；另一次则远没有那么成功，倡导人是迈克尔·珀楚克。1969 年，联邦贸易委员会是一个四面受敌的机构，同时受到拉尔夫·纳德和一个名叫美国律师协会的委员会的批评。二者一致认为，联邦贸易委员会处理的主要是涉及不公平竞争的小案件，而不是重大案件，而且小案件处理得也很不得法。它花在检查纺织品和毛皮制品标签上的钱比花在调查垄断商品案件上的钱还要多。联邦贸易委员会仅有的赞助者是小部分国会议员，而他们最关心的是让自己的朋友在该委员会中获得恩赐的官职。

任命温伯格为联邦贸易委员会主席的理查德·尼克松总统期望温伯格改变这一状况。可是要达到什么目标呢？联邦贸易委员会到底应该干些什么呢？在这一点上，总统也没有多少发言权。越南战争正在进行之中，联邦贸易委员会的前途不会成为他思考的

问题的重点。温伯格（以及后来的柯克帕特里克）试图找到一种策略。对一个政治官员来说，一个有效的策略就是列出一系列既可行又能得到支持的任务——即从事该机构有能力承担并得到重要赞助者们的支持的活动。其中一个良好的突破口就是重点调查欺骗性的全国性广告。谁都不会公开为欺骗行为辩护。调查这样的案件既不困难，也不需要花很多钱。该领域的活力会吸引畅言无忌的新消费者集团的支持。重新定义这方面的任务要求剔除某些老职员并吸收一些精力旺盛的律师。这一点做到了。不久，联邦贸易委员会表现出了重新焕发的活力和热情，向旺德·布雷德、巴费林、埃克赛德林和利斯特林等人发表的令人生疑的声明发起攻击。被查明有欺骗行为的公司被要求纠正其广告。

迈克尔·珀楚克于1977年成为贸易委员会主席时，他带给该委员会的是一个献身于消费者运动的成员的热情和信心。他试图利用新法律工具进一步扩大联邦贸易委员会的地盘，尤其是利用1975年颁布的一项法律授权联邦贸易委员会颁布并实施那些能够保证公平商业活动的法规。（在此之前，联邦贸易委员会只能发布针对某些单个公司的命令。）珀楚克的共和党前任们已创立了大量这样的立法程序，但这些程序是在他的任期内得以实现的。他开始针对儿童电视广告（“少儿录相”）制片人采取行动，尤其是打击那些与周六早间动画片有联系的广告，从而扩大了上述动议权。

珀楚克在制定更加雄心勃勃的策略时犯了两个错误。第一，划分联邦贸易委员会职员优劣的依据是管制整个行业的功绩，而不是打击单个公司不法行为的功绩。正如第四章所阐述的，律师们倾向于采用就事论事的方法处理问题，而经济学家则喜欢采用更宏观的“结构性”方法。第二，该策略激起了商业界的广泛反对。如果一个公司被证明发布了欺骗性的广告，那它就很难赢得政治上的同情；而就整个工业界而言，只要他们没有任何明显的过错，一旦他们成为新的涉及面很广的法规的管制目标，他们得到这样

的同情会容易得多。更糟糕的是，许多这样的行业包含了在每个众议员选区内很活跃的小公司：旧车销售商、殡仪馆、药店、职业学校、加油站和眼镜店。大概珀楚克以为旧车销售商和殡仪馆主有许多批评者，但他后来发觉他们也有许多朋友。国会动摇了他的阵脚，大量削减了他的财政预算，阻挠他制定的儿童录相规定生效，限制他的决策权。里根总统于1980年执政之后，珀楚克即被换掉了。

罗纳德·里根当上总统之后，联邦贸易委员会又发生了变化。以小詹姆斯·C·米勒为首的过渡班子提交了一份报告，呼吁评估联邦贸易委员会的政策应主要以经济效益为标准——就是说，要看它们在促进经济方面发挥作用的成效和对消费者长远福利的影响，而不要简单地依据法律标准（法律的内容毕竟是模糊的）。对米勒和他的同事来说，这意味着鼓励竞争性市场发挥作用。米勒当上了联邦贸易委员会的主席，并顶着国会的敌意开始实施报告中的建议。

保持赞助者的支持是一种普遍需求，但这会对机构领导人的行动自由限制到何种程度，则要看该机构的政治环境。当这种环境牵涉到保护政治（见第五章）时，自由度就非常小。当牵涉到利益集团政治时，自由度就会大一些，但仍有限制。当它牵涉到企业家政治时，自由度则会更大些。联邦贸易委员会随着其所处环境的变化而变化。不断高涨的消费者运动使得联邦贸易委员会可以与国会中坚持恩赐官职做法的势力断绝保护人与被保护人的关系。围绕欺骗性广告问题，它与保护消费者利益的企业家们结成了最初的联盟，这种联盟的代价并不算高，但是，当它把这种联盟扩大到制定整个行业的法规时，它发觉不断高涨的保护消费者利益的浪潮已经把一些愤怒的小鱼——小公司及他们的国会盟友们——冲上了岸。于是，他们开始重新确定联邦贸易委员会的环境，将该机构置于利益集团政治的漩涡之中。

所有这些均非不可避免。尼克松总统可以任命一个温伯格之

外的人担任联邦贸易委员会主席，他或许不会像温伯格那样对该机构的人事和任务做如此全面的变动。珀楚克可以对施加在其行动自由之上的限制作另一种估价，从而避免国会的敌对反应。里根并不是非选中米勒不可或非支持他提倡的自由市场经济不可。为什么温伯格、珀楚克和米勒都会如此表现呢？这样的问题需由传记作家——而不是一个组织理论家——去解答。政府机构的领导人可以在权限范围内作出选择。

策略的种类

部门官员有多种选择，因为他们与众多的工作人员不同，扮演着定义不那么明确的角色。他们较少受到日常事务和同伴期望的制约，更少受到环境和技术性因素的左右。此外，他们任职时间（通常）暂短意味着他们的许多奖赏来自机构之外——他们在舆论界的形象、与总统的关系、面对各种问题时在其盟友和监督其机构的利益集团中间的声誉等。假如迈克尔·珀楚克对其在消费者保护主义者中间的声誉的重视程度超过了他对其在国会中的地位的重视程度——或许事实就是如此，他在联邦贸易委员会的敢作敢为就是合理的了。与普通工作人员相比，机构领导人的个性更能解释其行为。但是，各机构领导人在策略上的差异并不是简单的个性问题。环境和性情相互作用从而决定策略。没有比卡斯珀·温伯格在尼克松和里根当政时期的经历更能说明这个问题了。作为联邦贸易委员会的主席，他是个决心重建其机构文化的坚强决策者；作为行政管理预算局的局长以及后来作为卫生、教育和福利部的部长，他是一个无情的预算削减者；最后作为国防部长，他是一个孜孜不倦的集资者和各种计划的辩护者。

机构领导人的行动有多种风格；试图列举所有风格或宣称每一种风格都完全不同于另外一种，这样做是毫无意义的。这里将列举四种类型并加以说明：辩护者、决策者、预算削减者和谈判

者。许多经济学者认为只存在第一种类型：假如预算总是越大越好，那么机构领导人总会设法最大限度地增加其预算。在第十章中我曾试图对此提出疑问。这一点通常是，但并非永远是对的。

辩护者

当里根总统任命卡斯珀·温伯格为国防部长时，那些曾见过他在行政管理预算局和卫生、教育和福利部工作的人认为他会成为一个冷静的、注意节俭的项目主管。眼看一个预算削减者——一个在行政管理预算局有“刀客卡斯珀”之称的人——接管五角大楼，保守派惊呆了。1972 年，温伯格为尼克松总统下达的大量削减国防开支的命令辩护并预言：今后“我们可以……在国防领域保持继续相对平稳的开支”。与那些国防部鹰派人物同样使人不安的还有温伯格自己带来的人——一群他在联邦贸易委员会和卫生、教育和福利部任职的“自由派”人士成了他的助手。

那些鹰派人物错了。一年之内，温伯格就同意大量而全面地增加国防开支。他支持生产 B-1 轰炸机，此项目是他担任行政管理预算局局长时试图放弃的。他不顾朝野上下的批评，全力支持国防开支的增加。同时，他还允许国防部在分权的基础上由其他人管理，而在任务和装备定购的优先等级方面丝毫不损害各军种的自主权。

温伯格在担任所有政府公职期间表现出的品性就是极其忠于任命他的总统的计划。一位记者曾这样描述过：“他的‘惯技’一直丝毫不变：力争获得上方宝剑，选一条正确的道路，对反对派采取强硬态度，决不动摇，为总统争面子。”由于温伯格也是一位非常精明、始终彬彬有礼的人士，他为其“当事人”的案件进行的律师般的辩护通常很有效果。最后，对增加国防开支的支持在国会中消失了，在白宫也变得不那么明确了；由于没有明确的当事人，且有一些需要应付的个人问题，温伯格辞职了。

詹姆斯·施莱辛格在国防部也是位辩护者，但原因不同，风

格也不一样。其建立强大国防的决心与为总统政策服务的愿望相比，更大程度上是出于对国防态势的细致分析。温伯格是一位律师，而施莱辛格是一位经济学家。另外，施莱辛格的总统杰拉德·福特的国防目标并没有像温伯格的总统的国防目标提得那么具体。如果说温伯格是在努力实现其总统的意愿（这一意愿与温伯格本人的意愿相同），那么，施莱辛格从事的工作就是说服总统相信其应该有什么样的意愿。作为一位分析家，施莱辛格不仅使他自己和福特相信尼克松将国防预算削减得过了头，所以重建国防非常必要，而且还喜欢就这种重建的细节自做决定。而作为辩护者的温伯格则把这一决定权委托给了其他人。施莱辛格为其直率、精明、有时固执的个性付出的代价就是疏远了国会的关键议员和白宫的主要人物。在其掌管五角大楼两年多之后，福特总统解除了他的职务。

辩护者并非只有在五角大楼才能发现。1961～1969 年，威尔伯·科恩曾先后担任卫生、教育和福利部的助理部长、副部长和部长。即使在担任助理部长期间，科恩在该部也是个极有份量的人物，这在很大程度上是由于他终生致力于发展和扩大社会福利计划，尤其重视社会保险和医疗。在政府内外，科恩为建立一个美国式的福利国家而进行不懈的游说。他在社会保障总署担任要职达 20 年之久；在他不担任公职的短暂时间内，他选择了密执安大学教授一职，就“尚未满足的需求”著书立说，授课传道。在科恩看来，这些需求中最主要的便是医疗保险。作为卫生、教育和福利部的助理部长，他是在国会山为 1965 年通过的医疗保障方案进行辩护的主要发言人。1965 年，他成为该部的副部长，并于 1968 年成为部长后，继续扮演西奥多·马默称之为“方案忠臣”的角色，为保证其政策得到足够的资助和维护而奋斗。

在卫生、教育和福利部，科恩本来可以扮演另一种角色。他可以设法管理好该部，重新组建许多部门，削减上涨的开支，分散边远机构的权力。对卫生、教育和福利部部门官员工作所下的

这些定义，事实上在六七十年代的不同时期曾被约翰·加德纳、罗伯特·芬奇、埃利奥特·理查森、卡斯珀·温伯格、戴维·马修斯和约瑟夫·卡里法诺所接受。但是，正如上述其他部长们所发现的，管理卫生、教育和福利部是一项令人望而生畏的工作。像今天的国防部一样，卫生、教育和福利部与其说是一个机构，倒不如说是一个由许多独立机构组成的联合体，有些机构目标模糊或矛盾，还有些机构是由有权势的人主政，他们得到其专业同行们强有力的支持和高额行政经费预算的支撑。然而按照法律，部长对这些几乎没有任何控制权（这些便是所谓的“授权方案”，如社会保险和医疗保障方案）。另外，卫生、教育和福利部的许多工作既不是直接去干也不是由它自己去完成，而是间接地通过州和地方政府并在像医疗保险公司那样的私营机构的帮助下完成。

没有任何一位部长真正“管理”过卫生、教育和福利部（现在改名为卫生和公众服务部）。那些曾试图管理的部长们发现那是个令人灰心丧气的经历。埃利奥特·理查森在让出卫生、教育和福利部部长之位不久告诉我，经验使他钦佩菲德尔·卡斯特罗，他能够将成千上万的人召集到一个城市广场上，让他们站在那儿听4个小时的演讲，然后离开，并按照他们的领导人所说的去做。理查森想对卫生、教育和福利部的雇员们作一次“卡斯特罗式的演讲”，但毫无疑问，他或其他任何人都无法做到这一点；即使他能做到，雇员们也不会改变其行为。威尔伯·科恩的策略——做一个集资者和政策辩护者——既适合他自己的性情和信心，又适合该工作的约束因素。

决策者

作为国防部长，罗伯特·麦克纳马拉是一位决策者。他认为国防经费预算不能依照总统的政治偏爱而确定，也不能以各种相互捧场的倾向为基础而确定，而应在这样一种基础上确定：多大的开支可以配备“适量”的部队和武器，以实现国防政策的既定

目标。麦克纳马拉明确地拒绝扮演通过平衡各军种之间的利益而维持该组织的角色，而明确接受作为一位领导人的角色，做一个研究问题、收集情况并果断行动以解决问题的人。

毫无疑问，麦克纳马拉带来了变化：1961～1965 年，战略武器（即轰炸机和导弹）所占国防预算的比例由 27%降至 20%；空军和海军（尽管持反对态度）受命研制 TFX（F－111）战斗机供两家合用；而且五角大楼的供给系统也重新组建了。但是，麦克纳马拉使用的方法——“理性的”“量性的”分析——并没有帮助他们领导并发展一支陆军；许多批评家认为，这种方法在越南战争中使用时就已被证明毫无效果。

约翰·加德纳在担任卫生、教育和福利部部长时是一位决策者。他最喜欢的决策工具就是改组。并非只有他一个人这样干。60 年代建立的 270 个联邦机构中有 109 个被撤销，61 个被并入了其它机构，109 个变换了名称。1953～1970 年，教育局被改组 6 次，而食品和药物管理局被改组 8 次。这种改组有些是对新法规的必要调整，但多数反映这样的情况：不同的部长希望以其下属局长们的权力为代价增加他们自己的权力。1965～1968 年担任部长的加德纳还有另外一个进行改组的原因：据乔治·格林伯格披露，加德纳认为这种变化可以通过向人们提出挑战而激励他们。在来卫生、教育和福利部之前，加德纳曾著书阐述“优异”在社会和个性中的重要性，以及刺激人们取得更大成就的必要性。他搞的许多改组，尤其是在卫生领域，都产生了相反的效果——导致其部分下属不知所措、士气低落，同时使其余下属无所顾忌地按照过去的方式办事。

卡特执政前期的卫生、教育和福利部部长约瑟夫·卡里法诺也是一位决策者。他与加德纳一样进行了改组，但与加德纳不同的是，这种改组不是为了刺激创造力，而是为了强化部长的权力。他牢牢地握住权力的缰绳，并坚持关键决定由他一个人说了算。像他的政治老师林登·约翰逊一样，卡里法诺信奉积极的政府和积

极的领导。与约翰逊一样，他希望他的下属召之即来，并为他们的上司完成政治和舆论任务。许多内阁部长被迫接受白宫政治官员为其配备的副手。与这些人不同，卡里法诺在卡特政府安顿下来之前就任命了他自己的人担任副手。卡里法诺成功地做出了这些决定并成功地让该部的政策留下了他的印记——一个（状况不佳的）医院开支控制计划、一场反吸烟运动和一个对残疾人所提要求的答复。对一个坚持要当一个真正的部门领导的人——而不仅仅是个代理人的部门负责人——来说，这是在不系安全带的情况下完成令人目眩的高架秋千动作。这样做明显存在着一个危险：他可能会摔下来。他真的摔了下来，卡特解除了他的职务。

成功的决策者应该能够将他们要求机构完成的工作的清晰前景与有效地传播这一前景 以及激励主要文职人员开始行动的能力结合起来。威廉·克里斯托尔称此为“战略性管理”。他用 3 位由里根任命的官员为例说明其观点——全国人文科学基金会主席和后来的教育部长以及毒品“沙皇”威廉·贝内特、联邦贸易委员会主席詹姆斯·C·米勒第三和美国改善邻国关系委员会主席托马斯·波肯，他们每个人都获得了成功，其成功意味着他们使官僚机构为实现机构领导人的目标而有效地工作。

贝内特偏离了全国人文科学基金会的初衷——资助克里斯托尔所说的“最肤浅和最时髦的工程”，转而支持传统意义上的人文科学计划。米勒结束了珀楚克掌管联邦贸易委员会期间对儿童录相的重视，使该委员会转而攻击对经济竞争的限制（尤其是政府确定的限制）。波肯使美国改善邻国关系委员会放弃了对被他认作“新左派”社团组织的计划的支持，转而资助志愿者和自助计划。克里斯托尔将这些改组的成功与安妮·伯福德重建环境保护局的失败作了对比。伯福德知道她应该作些变动，但究竟应朝哪个方向变动，她并没有一个清楚的观点，只知道它应该大致“有利于事业”。结果是，她被迫试图“以无打有”——放慢行动速度以顶回民用部门和利益集团的建议；挑选最少违反环保精神的建议，减

弱环保局执法人员力量。

早在里根执政时期就是教育部高级官员的克里斯托尔说，这些保守派官员成功的策略是由那些感觉到自己缺少任何明确的指导或白宫的有力支持的个人执行的。那些希望改组其机构的保守派人物经常很难找到或建立一个支持他的赞助者队伍，因为大多数机构的赞助者是与该机构的扩大有利害关系的集团。但是，缺少赞助者不一定永远产生毁灭性影响。关于这一点，预算削减者的情况可以充分说明。

预算削减者

如果一位公共机构领导人想削减其机构的开支或迫使其机构减少活动，他就可能会缺少一个有组织的赞助者队伍，但却拥有一个很大的优势：国会对想缩小规模的机构比对寻求扩大规模的机构的影响力要小。

卡斯珀·温伯格在卫生、教育和福利部时曾试图做一个预算削减者；刘易斯·约翰逊和梅尔文·莱尔德在国防部时是预算削减者。莱尔德的情况尤其具有启发性。当尼克松明确表示美国在越南的战争将要结束、军费开支必须削减时，他求助于一位经验丰富的国会议员，请他出任国防部长。民主党参议员亨利·杰克逊谢绝这一邀请之后，共和党众议员梅尔文·莱尔德接受了这一工作。

按照理查德·斯塔宾（一位前国防预算分析家）的说法，莱尔德将许多的品格带入了紧缩机构这一不招人喜欢的工作之中，例如：与国会议员良好的私人关系，细细磨练的谈判技巧，在给予各军种自主权方面的宽宏大度以及“遇事掩饰个人观点的非凡能力”。他花费大量的时间与人交谈，利用他个人的影响恢复在麦克纳马拉时代遭到破坏的国防部文职人员与军官之间的友好关系。结果，他设法把五角大楼的预算降低到了比越南战争升级前还低的水平（以实际币值计算）。他把赞助者的压力减到了最小程

度（在这种情况下，将军们私下到国会为其计划辩护）。他与国会议员们有良好的私人关系，并且在严格的预算上限范围之内让军官们就武器和人事安排问题自作决定。他把这二者结合起来，从而实现了他的目标。4年之后，一位敬重他的国防部分析员对此作了这样的总结："他（莱尔德）实现了所有他想实现的目标，而且从未有人向他提出挑战。"

与军队相比，许多民用计划拥有自卫意识更强和政治影响力更大的赞助者集团。但这些计划有的照样会遭到预算削减，正如艾琳·鲁宾在她的一本名叫《压缩联邦政府》的书中解释的那样。她描述了在里根时代遭到经费削减的5个联邦机构的行动：卫生计划局、就业和培训管理局、城区发展规划署、城市公共交通管理局和人事管理署。她发现机构领导人的领导方法和赞助者的压力二者都会起作用。

追随里根哲学的政治官员被安置在这5个机构中，并将他们各自机构的决策权集中到自己手中。尽管有两个机构成功地抵制了某些削减，大多数机构都接受了白宫削减开支的行政命令。与某些政界批评家所预言的相反，"在执行政策的过程中，专业官员拖后腿的情况很少（假如存在的话）"。某些专业官员辞了职，因为他们不喜欢新政策；有一个工会曾试图阻止裁减人员；一个机构的某些职员向负责检查该机构工作的官员控告了政治官员的不道德行为。但是，从总体上看，这些文职官员都能服从命令。

在拥有强大的保护集团的机构中，经费削减会遇到最有效的抵制。那些从城市发展和公共交通拨款中获得实惠的城市和私人行业可以动员国会中的盟友阻止对城区发展规划署和城市公共交通管理局的预算削减；相比之下，人事管理署和卫生计划局没有保护人集团，就业和培训管理局则疏远了它自己的保护人集团，因此，对这些机构的削减就得到了执行。缩减并非没有代价。缩减必须付出政治资本，有时，对职员的士气也会产生破坏性的影响。但是，与那些认为政府机构会不可避免地扩大规模的人的观点相

反，削减还是可以进行的。

谈判者

许多（如果不是绝大多数的话）政治官员并不是成天忙于增加或削减经费预算，或忙于涉及改变任务的决策。相反，像大多数私人企业的管理人员一样，他们也想法维持其组织，通过与各种内部和外部赞助者谈判，来减少压力和不确定因素，提高组织的健康水平，应付一些关键问题。约翰·邓洛普在福特执政时曾担任劳工部长，他向来访者说出了许多其他政治官员想说的话：一个庞大的政府机构就像一座“巨大的冰川”，它既不会被融化也不会改变方向，只会被“劈开”。

邓洛普决定劈开的是两个有关维持和三个涉及政策的问题。两个有关维持的问题涉及到重新获得两个主要赞助者——劳工界和工商界——对劳工部的支持并减少参议院劳工委员会成员对劳工部的控制权。劳工界的支持在尼克松执政时减弱了；恢复它，需要劳工部与劳联—产联主席乔治·米尼修复关系。工商界的支持几乎就不曾有过；相反，劳工部与工商界一般处于敌对状态。为了改变这一现状，邓洛普任命了一位支持共和党的工商界领袖担任劳工部副部长，让他负责劳工部的管理，并设立了为邓洛普提供劳工问题咨询的一个工商业咨询委员会。参议院的某种程度上的控制是不可避免的，但邓洛普对劳资关系有详细的了解（他曾在哈佛大学讲授这门课并有多年作为调停者的经验），因此，与许多经验不足的内阁官员相比，他在应付国会的压力方面占有优势。

主要政策性问题涉及到职业安全健康署的管理、新的退休金法案的实施和为工商界与劳工界就一个法案进行的争吵找到解决办法，该法案允许工会在任何一位承包人员成为外部骚扰的目标时，用栅栏把整个工地围起来。

职业安全健康署是劳工界（认为它太胆小）和工商界（认为它伸手太长而且太不讲理）之间争抢的一块骨头。福特总统经常

为此唉叹。邓洛普试图既满足劳工界的要求又满足工商界的要求，采取的办法分别是促使一位有魄力的人进入了职业安全健康署的领导层和支持通过一项法案，该法案要求职业安全健康署在指控公司违法之前当场向它们指出问题（该议案未获通过）。1974 年获得通过的新的养老金法案设定了私人退休金计划的联邦标准。这是一个冗长而极其复杂的法规，它既给劳工部也给司法部以管理职责。不久，邓洛普就发觉他自己不得不参加没完没了的会议，以诠释该法律的条文，批准实施它的条例，解决司法部与军工部门之间的法律纠纷。在劳工界进行十多年的院外活动之后，普通工地警戒法在工商界反对的情况下在国会获得通过。邓洛普原以为福特总统已私下同意签署该项法案，可是，强大的政治压力（包括工商界扬言在 1976 年的总统初选中支持罗纳德·里根向福特挑战）致使福特否决了它。邓洛普感到他在劳工界已信誉扫地，便辞职了。

邓洛普是一位精明老练的谈判好手，他在华盛顿的职业生涯是大多数政治官员经历中典型的：短暂，有选择性，充满压力。邓洛普本来可以只承担几项许多局外人可能认为一个真正掌管其部门的内阁部长而应操心的任务。他很少顾及职业团（一个被认为是训练长期失业、需要救济的失业人员的机构）、就业培训管理局、工资工时司、联邦契约遵守监督局（致使女权运动组织抱怨他不关心民权）。邓洛普承认所有这些部门都存在问题并需要帮助，但是他只有这么多时间和政治资本。他和财政部长布卢门撒尔使用了几乎完全相同的词句："你必须决定把精力放在哪儿。"

结　论

政府机构领导人很少把精力放在行政管理事务上，因为对他们的评价不仅要看其机构是否管理得当，而且还要看其推行的政策的成功与失败。对邓洛普的评价就系于普通工地警戒法案的命

运上，对布卢门撒尔的评价则系于利率和美元价值变化上。名义上的代秀领导者并不能得到什么奖赏。所以，应该在此重复一下本章开头提出的观点：在政治上，维持机构领导人地位和维持组织本身完全是两码事。在这种情况下，如果高级政府官员在管理其部门方面花费任何时间，那将是令人吃惊的。

一些有才华的政治官员能够把维持他们自己的地位和维持其组织的地位融合在一起。由于他们具有非凡的才能，再加上他们当政时有幸碰上了良好的政治环境，因此能够使环境对他们如此有利，以致环境本身实际上成了一个万能的赞助者。海曼·里科弗、J·埃德加·胡佛和罗伯特·摩西（纽约的公路建筑师）都采用了尤金·刘易斯在一部关于公共企业的论著中提出的方法，从而取得了这样的功绩。很少有人具备过他们为其机构争得自主权的那种能力：他们都在自己周围筑成了一道“与政治无关的屏障”，使得他们在管理其机构时能够推行他们的计划。

那些不仅维持而且改编其机构的领导人所做的工作不仅仅限于获取赞助者的支持；他们还会对其机构的任务、文化和重要性描绘出令人向往的前景。最出色的公共机构领导人都会赋予其组织一种价值观，并让别人相信，这种价值观不仅对其机构本身有用，而且对所有公共机构有用。

第十二章

变　革

在第二次世界大战结束后的40年中，美国陆军对其军事思想至少作出了4次重大改变。第一次改变完成于1958年，涉及到作战师建制的改编。在欧洲战争中逐步形成的传统编制为17460人，编为3个团（或旅），团又编为几个营。每个师都配备大量的车辆（坦克和卡车）和自己的高炮部队。由于采用这样一种建制，一个师就能够向敌军发动集中而猛烈的攻击。

新的建制称为“五群制”师，有着诸多不同之处。这种建制人数减少了（为13748人），编为5个作战群，而不是3个团，不设营，减少了车辆数量，撤除了师属高炮部队。新建制设置的独立作战单位是为了有利于在分散的地区性防御中的独立作战。这一改编的公认的理论根据和战术思想是，核武器在战场上的应用已使旧的建制不适应新的作战情况，在一个特定地域执行守备任务而集结的部队可能成为核袭击中的活靶子。那些认为陆军总要为决战作准备的怀疑论者，都被陆军将其所有的15个师改编为新的五群制的速度弄得不知所措。

然而不出几年时间，陆军的首脑人物对五群制也不满意了。由于通讯设备不足，即使在最好的情况下，这种新建制师都难以指挥，何况在实战中，进行指挥那几乎是不可能的。车辆减少了，又给作战群的调遣带来重重困难。因此，一种新的作战思想于60年代初获准出台，即新建制实战陆军师。这种陆军师像从前一样重视机械化装备并恢复了以前与“五群制”相对的“三旅

建制”。

70年代初，陆军再度改变其作战思想。五群制师研究过但尚未解决的问题依然存在：一个部队怎样才能抵御一个兵力比自己强得多、装备更加精良的敌军？同时还出现了一些新的问题。越南战争以及将军们越来越多地乘直升机盘旋于头顶之上对着下面在森林中步履蹒跚的步兵发号施令的做法，使许多军官士气低落。1973年的阿以战争显示了反坦克导弹和地对空导弹等高精度杀伤武器的威力。新的作战思想称为积极防御，它试图用改变思想而非改变建制的方式来解决上述问题。这种新的作战思想指导陆军指挥官加强对防御的重视（陆军的传统教育是以攻为主），并积极鼓励他们利用快速运动保证部队的攻击力。此外，这一作战思想还详细规定了各级指挥员应尽的职责。

与五群制一样，积极防御的思想也是有争议的。这种新型的防御战略要求具备一定程度的协同行动，而这种协同行动被证明在训练时难以做到，在实战中也不可能实现。此外，许多军内外持批评态度的人认为，这种作战思想是建立在对苏联军事战略不切实际的假设的基础之上的。如果苏联不采用其在第二次世界大战中曾使用过的集中火力发动进攻的方法，而使用灵活的、向纵深推进的进攻方式，那么这种新的美军作战思想所提出的那种松散的运动式防御就会被彻底打垮。由此便开始了第4次改革。

这次改革导致了一种被称为空地战新理论的诞生，80年代初颁发的新的实战指南曾对此加以推广。空地战主张美军进行敌后反击，以展开攻势，恢复对进攻战术的重视。这种深入敌后进攻的思想旨在破坏苏军增援首攻部队的能力。要实施这一方针，陆军必须具备发现并摧毁距前线数英里之外的敌军坦克的能力，而这样做本身又意味着陆军必须配备极先进的雷达、计算机和导弹。在能够生产这些武器装备之前，这一作战思想要求陆军与空军必须达到一种前所未有的协同作战的水平。在这种形势下会出现更

多的作战思想和建制方面的变化。

从表面上看，第二次世界大战后的美国陆军历史很难提供那种公众认为的官僚机构从未改革的证据。自 1945 年以来，在作战思想以及（从某种程度上说）组织结构方面都曾进行过一些改革。而这一点并不是仅在当今时代才有的现象。拉塞尔·韦利在其有关陆军历史的著作中就记叙了不少有关随着陆军数量和任务的变化而改编的实例。

然而，深层次的变化却不多。正如凯文·希恩在其对陆军 4 次作战思想变革的一项研究中所阐明的那样，陆军把自身的变革局限于筹划抵御苏联对西欧侵略的更好的战略战术上。每一次作战思想和建制上的改革都是建立在陆军应准备参加的战争是一场发生在德国平原上的常规战争这样的假设基础之上的。但在这期间并没有发生类似的战争。而陆军却在朝鲜、越南、多米尼加共和国以及格林纳达打了仗，并面临不得不在中东和中美洲打仗的危险。这些实际的或可能爆发的战争都未能使人们像对待可能发生在欧洲的战争那样作出同样的筹划和实验。结果是，陆军的改革主要局限于寻找某些方法，以充分利用它自身及其敌人在巴伐利亚可能使用的那种武器的新技术成果。

1930 年以前，美国海军陆战队在和平时期只是一支担负海军舰艇以及美国大使馆警备任务的小型部队，在战争期间也只是在华盛顿的政治家们策划如何处置常被他们称为“香蕉共和国”的地区时充当占领各中美洲国家的临时部队。海军陆战队确实曾经转战于蒙提祖马的官邸和的黎波里沿岸，但仅凭借这些不起眼的战争历史，任何局外人都很难预料到海军陆战队即将经历的那些异乎寻常的变革。1940 年，海军陆战队发生了根本的变化，它从一支海军常规步兵部队变成了能对防守严密的太平洋岛屿发动水陆两栖进攻的部队。J·F·C·富勒后来写道，这些水陆两栖作战行动是战争中“最具有深远意义的战术变革”。

要认识这一变革的重要性，我们必须了解1912年占领尼加拉瓜与1945年占领硫黄岛[1]这两次战争的不同之处。前者是几个海军陆战连乘舰艇从设施齐全的码头上登陆，在零星的甚至是毫无抵抗的情况下占领了首府并升起了旗帜。而后者则是几个师的海军陆战队员向设防严密的海滩发起猛攻，协同一致地对掩体内的日军进行空中轰炸和炮击并展开了长达几个星期的肉搏战。正如史蒂文·罗森在其对这一变革进行了深刻分析的历史著作中所阐述的那样，有待克服的困难，在技术上的和士气上的是同样的多：建立一个机构，训练和装备一批有能力并且愿意在不可能偷袭和没有隐蔽条件的情况下冒着猛烈炮火登陆的士兵。为了掩护他们登陆，我们还必须设计和购置专门的登陆艇并建立一支海军航空兵。在海军和海军陆战队军官中，对此事的成功和对这种努力表示怀疑、表示反对的大有人在。

早在1905年，就曾有人为建立这样一支部队提出了充足的理由：如果海军要在太平洋作战，就必须建立前方基地。不能假设在战时随时可以租到这些必不可少的基地，因此必须组建一支能够强行占领这些基地的部队。但自1905年至30年代初，没有发生促使海军陆战队放弃原有任务而承担不同的新任务的事件。考虑到人们常常谈及的组织机构的惰性，有充分的理由预料，在对日宣战之时，海军陆战队对进行水陆两栖战争可能是毫无准备的。回想起来，这种战争对取得胜利具有着决定性的意义。

罗森对海军陆战队的变革所作的解释并未全面地为我们提供任何简明的改革理论。但这些解释的优点是记录了客观事实。海军陆战队内部领导层中的一些有识之士是改革的倡导者。他们得到了一位关键的指挥官——海军陆战队司令约翰·拉塞尔——的支持。这位司令为新使命的倡导者们创造了两个重要的有利条

---

① 日本在西太平洋硫黄列岛中最大的岛屿，第二次世界大战后期，日、美两国曾在此发生激战。——译者注

件——某种程度上的行政自主权（其形式为新建的舰队海军陆战部队）以及一系列激励措施（形式是为人员晋级提供新的机会）。充满活力的年轻军官有了一位高层指挥官的保护并受到诱人的前途的激励，事情便开始发生变化——拟定了训练计划，举行了军事演习并研制了武器装备。1933～1934 年，海军陆战队开始走上改革的道路。至 1941 年战争爆发时，它已经为使自己新的作战理论经受考验作好了准备。

变革与任务

公共机构会抵制变革，对于这一点，我们不应该感到惊奇。机构本来就是与变革相抵触的。设立机构的原因，主要是为了用稳定的按部就班的组织关系替代自发行为中的不稳定意向和无秩序活动。标准的操作程序并不是机构的敌人，而是机构的本质所在。在一些易于按公正（至少是表面上的公正）要求办事的政府部门，保持稳定和按部就班特别重要。正如美国国内的情况那样，选区的一些群体通常要求就为什么对例案 B 的处理方式不同于例案 A 的理由作出解释，因此，人们就十分自然地竭力避免制造任何有可能引起争议的先例。人所共知的一句官僚界格言就是："做事切勿打头炮。"当一个机构工作人员强烈的使命感受到那些向此机构提供拨款的政治领导人的实质性支持时，改革的阻力就更大了。

为了说明问题，我所说的变革并不是指任何新的计划或技术，而仅指那些与新的任务的实施或者与改变完成现有任务的方法有关的变化。对于那些有助于按照现存的管理体制执行现有任务的新的变革，各个部门都会乐于接受（至少不会强烈抵制）。陆军并不阻止用卡车替代马车。然而，令人惊奇的是，许多其价值在外人看来是显而易见的技术发明却因为改变了工作人员的工作性质和管理人员的控制形式而遭到不同程度的抵制。后膛装填式步枪和机关枪生产出来后极大地加强了陆军的火力。但是，火力的加

强却迫使指挥员要么将步兵在战场上分散开来，要么让他们在战壕和掩体内隐蔽起来。前一种反应要求建立分散的指挥系统，后一种则允许他们保持统一的指挥。正如我们在第二章中所看到的那样，普鲁士（以及后来的德国）陆军对采用分散的指挥方式比法国和英国陆军准备得更充分。第二次世界大战证明德国所采取的做法是正确的。

这种偏重于维护现有任务性质的做法常常使官僚机构采用新技术，但却意识不到这些技术的重要意义。坦克出现于第一次世界大战期间，陆军并未对这种新机械置之不理，他们大量购进——但只是为了完成一项传统任务（即骑兵侦察）而采用更有效的方式。当有些国家的陆军（但不是多数）认识到坦克并非是一种机械战马而是用于一种全新的作战方式的工具时，真正的变革才出现。在欧洲，德国人最先认识到这一点，并创立了装甲师和闪电战理论。同样，许多国家的海军在第二次世界大战之前就购买了飞机，但大多数仅将其视为一种改进了的侦察手段。因此，用弹射器将第一批飞机从舰艇上发射升空，其目的是为了扩大舰长的视野。直到飞机作战作为一种新的海战形式为人们所认识、特遣舰队的航空母舰上部署了飞机时，建制的变革才出现。

与现有任务性质相一致的变革会为人们所接受，而要求改变任务性质的变革都将遭到抵制。这一事实有助于我们理解第二次世界大战后美国陆军战略思想的变革。1944～1945 年期间，在欧洲进行的成功陆战是陆军指挥官的荣耀。美国政府因其对北大西洋公约组织的义务而作出了在德国保留一支陆军部队的承诺，反过来政府的承诺又保证了陆军在军费预算中所占的份额。此外，这项承诺使陆军的各个兵种——步兵、装甲兵、炮兵以及航空兵——都有了各自的任务。陆军在欧洲的工作重心满足了它的各种组织需要——军费拨款、政治支持、第二次世界大战中所形成的职责和作用的延续以及使各兵种间摩擦减少到最低限度。与此相反，任何提倡改革陆军结构或作战思想以适应中美洲、中东或

东南亚的中、小型战争需要的人，都会成为上述组织需要的威胁：如果他不能提出任何与北大西洋公约组织成员国的义务同等的政治义务，那他就必须说服那些未经过第三世界国家非常规战争而晋级高升的将军们接受这些观点，并且不得不在各兵种间作出艰难的选择——因为在洪都拉斯丛林中不需要重型坦克，在格林纳达街头上也不需要重炮。

赞成与现有任务及组织形式相一致的变革的倾向更加体现了年轻的海军陆战队军官在创建海军陆战队舰队方面所取得的非凡成功（以及海军航空兵在创建航空母舰特遣舰队方面同样不同凡响的成功）。我们还将进一步分析这些似乎是不可能的且实属罕见的成功是怎样取得的。

对改变任务性质的变革进行抵制的趋势并非仅仅存在于军队或政府部门。就拿电子计算机来说吧，它在有些公司得到迅速的推广，而在另一些公司却受到抵制。缺乏对这些组织的核心任务的详尽了解，就无法解释清楚为什么有的公司很早就购买了计算机，而有的公司却拖得很晚才购置的真正原因。如果核心任务是写东西、文件归档或计算的话，计算机则会被视为一种速度更快、效率更高的工具而得到使用。这是一种改进，而不是变革（此词在本书的含义）。譬如，百货商场会很快购置计算机以提高帐目结算的效率，但在商品库存的管理方面就不会很快地广泛使用计算机。正如哈维·萨波尔斯基所阐明的，其原因是，商品库存的管理涉及到商场的核心任务，也就是商场进货员（这类人员负责供应一系列商品，如运动服、低档服装、男子服饰等——的采购和展销工作并因此可分得红利）的核心任务。在商品库存的管理上使用计算机，就会把进货品种和进货量的决策权从进货员——历来几乎完全自主的经营者——的手中移交给经理及其助手，因此将改变进货员的工作性质。最终，倡导使用计算机的人士获胜而进货员的权力受到了削弱。

一项改革倡议将会在何种程度上为人们所接受，这取决于确

定核心任务的方式。认识这一点，有助于我们正确评价人们经常提出的关于政府机构，特别是军队，过分追求最新技术的说法。和拉尔夫·莱普一样，詹姆斯·法洛斯就军需品的采购提出了指控。小查尔斯·沃尔夫在另一份关于在选择市场和政府之间哪种供货服务方式时所采用的标准的出色研究中对这一点作了进一步论证。他断言，对于一个官僚机构来说，“新的和复杂的便是更好的”。其实，只有当一项新的先进技术与现有任务不相矛盾时，情况才会如此。（空军总是想得到性能最好的飞机，即使在不够先进的飞机能够更好地发挥作用时也是如此。比如空军当年就反对在越战中把低速螺旋桨飞机当作武装直升飞机使用。）然而，就像保罗·斯托克顿在其关于美国军方研制新战略武器方面之做法的研究报告中所阐明的那样，倘若新的技术要求重新确定核心任务，那它就一定会受到抵制。

学校是一个特别能够说明那种允许变革出现并延续下去之环境的实例。在对过去50年的教育“改革”进行评论时，迈克尔·柯斯特和盖尔·迈斯特写道，有些改革很容易为人们所接受并得以延续，如：职业教育、驾驶员培训、阅读补习课程、卫生知识教育、教具的使用、午餐安排、学业和专业选择的咨询服务、移动式教室的安装以及为英语差或有学习困难的学生设立特殊班级等。与此相反，有的变革不是从未立住脚跟，就是中途夭折，如：教师集体授课、因材施教、使用机器进行程序化教学、“新数学”课程以及课堂广播电视教学等。

对军队接受或反对某些变革的原因已经有所认识的读者，应该不难理解公立学校采纳或反对某些变革的原因。教育变革只要不改变教师的核心任务就会延续下来，而要求对这些核心任务作重大改变的就步履蹒跚或消失殆尽。学校采取了“补充性”变革，特别是当这些变革附带更多的拨款和得到有影响集团的支持的时候。学校决定增设驾驶员培训课程，聘任一位咨询人员，提供午餐或为在阅读或学习上有困难的学生设立新班，此时教师不必改

变他们正在从事的工作。如果他们被告知要用一种新的方法教授数学课、和另一位教师共同授课、用计算机授课或因材施教，他们就必须改变正在从事的工作。

真正的变革(即重新确定核心任务)在学校可能会特别难以实行，原因是教学很难被观察到，教学效果亦难以评估。正是由于这些原因，第八章把学校称之为应付型组织。然而，教师工作中有些方面则是可以加以监测的，而那些实力雄厚的赞助者若希望改变这些方面的教学，他们是能够做到的。譬如，将规定和保证某些学生权利(与诸如纪律问题相关)的传统做法强加于学校，这种做法相对来说是易于成功的。这并不是因为教师们欢迎这一改革(他们往往对此是反对的)，而是因为实力雄厚的外部集团坚持要求进行这方面的变革，而且，学校是否按要求实行变革是会受到监督的。

政府机构一直在变革，但最常见的变革是补充性的，即在未改变核心任务或组织特性的情况下，在现有任务的基础上增加一项新的工作。国务院接受了加强美国使馆安全防卫的任务，其做法是增设一个专门负责这项工作的部门。正如我们在第六章所看到的那样，这种补充性改革并未明显地改变外交官的行为方式(因此使馆的安全亦无大的改进)。过去的联邦麻醉剂管制局改成麻醉剂和危险药品管制局之后，在其核心任务(拘捕海洛因贩子)之上又增加了监督合法但易于滥用的药品(如氨基丙苯)的销售这一新的任务。然而，麻醉剂管制人员的日常工作并未改变，新的任务分派给了一个由新的工作人员组成的新的下属机构。该机构仍保留着以麻醉剂管制人员为主体的组织文化，新的任务(常被戏称为控制"小伙计"药品)却留给了那些职位较低而且(长期)极少有晋升机会的雇员去承担。在约翰·F·肯尼迪总统要求陆军提高游击战能力之际，这一任务(不情愿地)交给了一支新的"特种部队"。由于总统强有力的领导和支持，这个部队才得以确立自己的使命，但这一使命多年来一直被视为整个陆军系统中的外围(和次要)任务。

真正的变革是那些改变核心任务的变革；而多数变革仅仅是

增加或改变外围任务。这些外围的变革往往是对部门的外部环境要求作出的一种反应。许多观察家发现，大多数教育变革（这些变革无论是否真的对现状有所改善都似乎被称为“改革”）都是政治制度强加给学校的。军队的许多重大变革也都是对政治要求作出的反应。空军的一些主要将领最初都不愿意研制洲际导弹；海军对是否需要潜艇发射导弹的计划长时期拿不定主意；陆军是屈从总统的要求才建立反叛乱部队的。外部力量——科学家、工程技术人员、非军事理论家、国会议员和总统助理——都帮助敦促军队将一些最初似乎与其核心任务毫不相干的计划纳为己任。

有时，一个机构内的主管人员会导致一些外围变革。在许多种情况下，他们的成功取决于他们是否有能力让别人相信这些变革的确是外围性的，而不会危及到核心利益。尽管有人说比利·米切尔将军是利用了海军的羞愧才使海军承认了飞机在军事上的潜在威力，海军从一开始就对飞机有着浓厚的兴趣。飞机将发挥什么样的作用是争论的焦点。海军的组织文化——即以水兵和战列舰为主的思想——往往把飞机只视为一种侦察手段。航空局首任局长威廉·莫菲特少将忍痛放弃了这种思想。作为一名前战列舰指挥官，他的资历深受海军军官的崇敬。他赞同把飞机用作战列舰侦察工具的设想，并提出，只有把飞机部署在与战列艇协同作战的航空母舰上，才能更有效地发挥其侦察功能。然而，莫菲特开始不动声色地（但并非是秘密地）推行将海军航空兵建成一支独立于战列舰而作战的打击力量的计划。他是在一些机密的备忘录中完成这一切的。他设法使建造高速航空母舰的合同获得批准，并插手军官的提拔以落实大批飞行员的晋升加级（至 1926 年，在过去的飞行员中已有 4 位海军将军，2 位海军上校和 63 位海军中校）。他干得十分出色，在珍珠港事件爆发前一年，就已经有 10 艘高速航空母舰在建造中了。

然而，要是不爆发珍珠港事件，航空母舰特遣舰队可能永远不会成为海军水面作战的主力。但在 1941 年 12 月 7 日之后，则

别无选择。5 艘美国战列舰被击沉或退役。要在太平洋进行海战，此时除了调动航空母舰别无它路。

外围变革往往有可能被轻易地推翻。这一事实有助于解释军备控制谈判中一个令人迷惑不解的问题。当里根总统就裁减欧洲中程核力量条约与苏联进行谈判时，苏联人要求在欧洲禁止部署任何地面发射的巡航导弹。这种导弹是一种既能携带常规弹头又能携带核弹头的高精度、低空飞行的制导武器。要辨别带核弹头和不带核弹头的陆基巡航导弹，那几乎是不可能的。许多战略家都认为，非核弹头的陆基巡航导弹对于欧洲的防卫是至关重要的，因为利用它可以在不让美国飞行员冒生命危险的情况下对远离前线的苏联指挥机关和集结的装甲部队发动反击。但是，当参谋长联席会议成员被问及他们各自对陆基巡航导弹的看法时，他们表示不反对签订一项禁止使用这种导弹的协议。这些高级军官为什么要放弃政治家们费了那么多口舌才说服欧洲人接受的武器呢？据我推测，答案是：陆基巡航导弹未曾被任何兵种视为其核心任务的组成部分——它既不是空军的飞机、海军的舰艇，也不是陆军的坦克。

机构领导人与改革

无论改革触及的是核心任务还是外围任务，是外部强加的，还是自发产生的，要弄清楚改革产生的原因，需要人们了解机构领导人的行为方式。在维持一个机构正常运转的人中，唯有最高领导人才能识别该机构应对哪些外部压力作出反应；作为必须在部门内部各竞争势力之间掌握平衡的人，他们也必须决定，是应保护那些一心倡导改革的管理人员，还是对他们置之不理。几乎每一项有关官僚机构改革的研究都表明了机构领导人在解释改革方面所具有的举足轻重的作用。譬如，杰罗尔德·哈格和罗伯特·迪尤尔曾经对中西部一个城市的 16 个社会福利机构的改革进行过

研究并发现，对于改革来说，机构负责人的信念比部门的结构特征更具有预示作用。如果约翰·拉塞尔曾经不是海军陆战队的司令，或者说，威廉·莫菲特不曾是航空局的局长，海军陆战队和以航空母舰为基础的海军航空力量就不会在那个时候脱颖而出。

我认为，正因为这个原因，有关改革理论的研究进展不大。改革不仅仅在性质上差异颇大，试图用一种理论去解释它的一切，就好像试图用一种医学理论去解释所有的病症；此外，改革是如此地依赖机构负责人的利益和信念，以致于任何一个颇具改革精神的人的偶然上台对改革作出解释都具有极重要的意义。然而，要在这种“偶然上台”的基础之上建立起一种实用的社会科学理论绝非易事。

在这一方面，研究政府机构的改革与研究公司的改革差别甚微。在一个纯属竞争的市场，是绝没有什么企业家的能力可言的，因为任何一个生产出一种更好产品的人会即刻招来压低价格的竞争对手（因此减少了这位企业家的利润），他们可能把价格压低到使这位企业家从其新产品中所获收入化为乌有的程度。虽然如此，新公司、新产品却依然接踵而来。那些创办新企业、生产新产品的人甘愿冒超乎寻常的风险。至于是什么样的风险，这是难以预测的；在目前这是不可能的。

机构领导人是重要的，但也可能是执拗的。改革并非必然都是好的，好的改革与不好的改革起码同样多。而且，政府机构特别容易卷入不好的改革。对任何机构改革的合理性进行检验的市场是不存在的，一个改革之后的公共机构有可能连续多年做错事。福特汽车公司本不应该生产爱泽尔牌汽车[①]；但如果政府拥有福特汽车公司，该公司仍然会生产爱泽尔汽车。

政府机构领导人往往特别易于实行一种轻率的改革——那些从表面上看能巩固其自身权力的改革。这方面的例子在军队也是

---

① 一种滞销汽车。——译者注

数不胜数的。电报的出现，电话、无线电、计算机的相继问世，以至后来的直升飞机，赋予了军队指挥官日益增长的接受并发布命令的能力，直升机还使他们能够一览无余地俯视整个战场。但是正如马丁·克里弗尔德在其对战争中指挥作用的深刻分析所阐明的那样，改进的通讯设备往往被上级指挥官用来削弱下级指挥官的主观能动性和应变能力，其结果往往是灾难性的。对于这一点，克里弗尔德非常直率地说："那些不将自己的士兵沦为机械人，不试图自上而下指挥一切，而给予自己的下级指挥员相当大自由度的军队才是最成功的。"他的结论是正确的，罗马军团、拿破仑的将军们、毛奇的陆军指挥官、1914 年鲁登道夫的强击分队以及 1940 年克德里安的装甲部队都证明了这一点。

正如乔纳森·本德所写到的那样，对于一个公共机构来说，事物的变化无常犹如原罪对于个人——他们都是生而有之。政府机构总是处于变化不定之中，因为它们很难知道成功的原因及成功的内涵。机构负责人和高级管理人员有一种可以理解的要减少这种不定性的强烈欲望。他们还有一种不太令人理解的看法，即掌握的信息越多，意味着不定因素越少。如果他们用先进的通信手段和计算机设备所获得的是真实的信息，即关于重大问题的全面的、准确的、分类精细的知识体系，这种看法就可能是正确的。然而，他们所获得的却往往是关于一些遥远事件的一大堆支离破碎的事实、意见、猜测和进行自我辩护的言论。

原因并非只是信息收集和传递过程中的局限性，而且还在于这种过程形成的本身就改变了对下属人员的激励作用。这其中包括：

1. 如果上级能收到有关某一决定的信息，那么它也会收到一份要求其作出决定的报告。

2. 如果上级能听到大量的情况，那么上级就会听到它想听到的情况。

3. 由于处理信息需要建立专门的机构，因此这些机构一定会要求给它提供日益增多的信息，以证实其存在的合理性。

铁路和电报的发明对一些部队产生的后果足可以说明这些刺激作用的实际影响。如今，部队可以通过统一部署（唯有总指挥部才有权调整全铁路复杂的运行时间表）进行调动，陆军指挥员能与总指挥部联系的时间更多了（因为通往后方的电报和电话线很可能完好无损），而与前方作战部队的联系更少了（前方的通信线路常常被切断）。其结果是指挥员更易于屈从于总指挥部对战局的看法（这些看法往往是全然片面的），而更少采纳前线的意见。对铁路和电报的依赖加强了工程兵部队在总指挥部的势力，而且过不了很长时间，战争本身的变化趋势也会被视为仅仅是一个工程问题。克里弗尔德援引一位奥地利军官于1861年所写的一句话说：通信设备改善的结果是，一个指挥官现在“要打败两个敌人，一个在前线，另一个在后方”。

从这一点来看，1940年的德国陆军显得更加不同凡响，他们手中掌握着这一切能增强其作战威力的技术（坦克、俯冲式轰炸机、无线电），但未使用无线电和电话把行动决定权转交给上级，至少1940年5月在法国前线是如此。但后来希特勒及其将军们决定从柏林指挥此后的战争。从其目的来看，这不是一个明智的决定。

此例不仅仅说明有些改革是有悖常情的，还表明任何自上而下的改革都是危险的。如果政府部门的最高领导发起改革，他们很可能过高地估计其所得而低估其所失。客观情况之所以如此的原因，不仅仅在于这些负责人缺乏那些由工作人员和下级管理人员所掌握的详尽的专门知识，而且在于改革对这些负责人的刺激作用。他们往往是从其它部门调入短期任职的。他们受到的奖赏并非来自本部门而是外界（同行、舆论、国会）对他们的评价。一个“变革”但不“入伙”的“志在必得者”往往要比一个谨小慎

微、举步不前的人能赢得更多的赞赏。

对地方行政官员的研究证实了这一点。R·O·卡尔森专门分析了为什么有的学校总是比其它学校更具有改革精神。其中一个重要的原因是选拔学校领导人员的方式不同。从外单位调来的领导比从校内提拔的领导提出的改革多。其原因是显而易见的：这位外来者颇受国内同行的赞赏，而内部提拔的人（他在其现在领导的单位工作了一辈子）仅从工作本身得到奖赏。外来者常常中选，因为局外人赏识他，而且即使在新的工作中失败了，只要他们失败的原因是合理的——如未能达到其专业所认可的某一目标，他们仍可望荣升它处。对于这类领导来说是一事失败百事顺。

在城市管理人员身上也看到了同样的情况。他们的专业越强（即他们在别的城市的工作经历和所受教育越多），就越有可能做一些引起争议的事，如运用行政手段在城市供水中添加氟化物，或聘任一位热衷改革的“懂法的”警长。

有时，大胆进行自上而下的改革是可取的，因为基层工作人员不光了解情况细节，且有文化和职责上的偏见。倘若采纳了他们的意见，海军舰艇的将领们很可能会阻止建立海军航空母舰部队，而最终贻误战机。如果没有意志坚定的上层领导人士强行实施改革，就绝不可能关闭那些虐待成性、骇人听闻的少年教养所。唯有像克拉伦斯·凯利这样的强有力的联邦调查局局长才能力排中层人士的反对，将该局的侦破工作重点从盗窃汽车的小案子转移到重大的阴谋犯罪案件上来。

此外，还有一些改革几乎得不到下属人员的支持。如果一位部门领导认为应该撤消一个下属机构，他可能就不会得到众多普通人员的支持，即使在这种情况下，怎样撤消这个机构或大幅度裁减人员，也应该在只有实际工作人员才拥有的知识的指导下进行。（社会科学研究在改革方面的众多缺陷之一是，对解散一个机构，很少进行重点研究，原因可能是在许多社会科学工作者看来，

“改革精神”是开明和进步人士的一大特点，而“解散机构”却是居心叵测、倒行逆施者之所为。）

机构领导人应在何时听取下属意见，何时可对其置之不理呢？如果本书是一部部门管理手册，那回答会是“酬情而定，审慎善断”。这些话自然无甚裨益。此外，鼓励其成员提出改革的组织结构往往不同于实施的已经提出的组织结构改革。一个希望其管理人员和实际工作人员提出新的工作方法的部门必然是开放性的、上下平等的和支持改革的。一个不顾其部分成员的反对而希望实行改革的部门往往必须把权力集中在当权者一人身上，使他完全可以不去考虑反对者的意见（或甚至解雇持反对意见的人）。

在J·埃德加·胡佛领导下的美国联邦调查局——确切地说并非是一个大学研究生院的研讨班——，提出新的工作方式的工作人员有可能会被发落到蒙大拿州比尤特去执行别的任务。但是，所提建议如果正合胡佛的意，毫无疑问是会被采纳的。与此相反，领导一所州立大学就像主持一个无止休的研讨会一样，会上提出的想法如涌如潮，可几乎每一个想法都不可能被采纳，因为没有一个人有权将它付诸实施。大多数政府部门的情况介乎过去的联邦调查局和州立大学之间。但就其内部权力分布而言，它们或许更接近于州立大学。

无论权力如何分配，热衷于改革的部门领导人必须创造条件激发下属思考问题、提出改革并为完善改革出力，这意味着要让他们相信，如果参与一个（通常是）短期任职的领导人的改革活动，即使改革失败或在改革实施前领导离任，他们的工作也不会陷入困境。莫菲特海军上将在海军中这样做过；拉塞尔司令在海军陆战队，克拉伦斯·凯利在联邦调查局也曾这样做过。

要把一项提出的改革付诸实施，往往需要成立一个专门的下属机构去承担新的任务（如海军的航空局）。如果不能将此任务完全交给一个从属机构去完成，那就必须重新培训或撤换反对改革的下属人员。卡斯帕·温伯格在联邦贸易委员会曾这么干过。在

那里，为使其工作人员在维护消费者利益方面加强管理，增进责任心，他撤换了 31 名高级职员中的 18 个以及近 600 名业务代理人员中的约 200 人。温伯格及其联邦贸易委员会主席职务的继任者们录用了一些新人，而其中的主要原因则是他们支持该部门新确定的核心任务（即打击假广告和垄断经营机构，而不是对小范围的价格垄断提出公诉）。在联邦调查局，凯利及其继任者威·韦伯斯特能够实行多项改革，是因为优厚的退休政策使许多联邦调查局的老人愿意 50 岁就离任，这样中层管理部门就留出了许多让一批与领导人意见一致的、年轻的特工人员补充进来的空缺。

以上各例并不意味着部门工作人员总是反对改革，因此必须置其于不顾，必须撤职或重新培训。工作人员对拟议中的改革的反应，受到了那些作用于他们的一系列刺激因素的支配。在一些金钱奖励受到某种限制的政府部门，其一系列重要的刺激手段会产生于任务形式的确定方式。人们更喜欢那些他们熟悉的、简单的、有助于职业发展的或适应其环境的工作，因为从事这些工作比承担一些新的、艰难的、无益于职业发展或工作人员不适于其环境的工作所付出的代价要小。

温伯格和其他几任主席撤换了好几位要员之后，联邦贸易委员会不仅变了样，而且由于刺激手段对新的工作人员所产生的作用，还在继续发生变化。他们中间的许多人都属于“芝加哥经济学派”和职业律师。他们迫切要求按照詹姆斯·米勒及其他领导人所倡导的自由市场方针从内部采取行动，以此表现其个人的意向并获得日后在学术上的承认。

有时，法律或一个机构的创始人偏爱赋予某个政府部门一系列任务，而这些任务比工作人员做其它工作所得报偿要少。在这种情况下，这些工作人员会迫切要求实行改革，或者至少不会对改革有抵触情绪。

杰里·马修和戴维·哈福斯特认为，在全国高速公路交通安全管理局出现的改革就是一个极好例子。我们（在第四章）已经

看到，工程专家们的职业特点使该委员会更加重视对汽车的改造而不是提高驾驶人员的驾车水平。但是改造汽车有两种方法：一种是公布事先制定的有关汽车制造方面的法规；另一种是收回被证明有设计问题的汽车。最初（大约 1966～1974 年），全国高速公路交通安全管理局所采取的是公布法规的做法。但这样做付出的代价很高。这些法规是一些极其复杂的文件，它们必须经过本部门的一系列周密的审议程序和法庭的严格审查①。与此相反，收回有故障的汽车就容易多了。一辆汽车投放市场后，出了故障，有确凿的证据证明存在故障，然后责成生产厂家收回这辆汽车进行修理。正如马修和哈福斯特所指出的那样，全国高速公路交通安全管理局之所以发生了变化就是因为其任务的性质转变了："制定法规太难，而收回有故障的汽车却很容易。"

一个机构的历史越长，其核心任务就越有可能使承担这些任务的工作人员以最低的代价将其确定下来，而改变它们就要付出最高的代价。因此，官僚机构改革中最富戏剧性和最为深刻的当属那些建立了固定的工作方式和人人适应的常规的部门——海军、海军陆战队、联邦调查局。在这些部门实行改革，人们必须运用判断力、个人技巧和转移他人注意力等手法，而这些在政府部门领导人身上是少见的。所以，其改革也是少见的。

---

① 全国高速公路交通安全管理局在 12 次由法院裁决的与其制定的法规相关的案子中 6 次败诉，而在与下达收回汽车的命令有关的案例中仅 1 次败诉。参见杰里·马修和戴维·哈福斯特合著的《法规与法律文化：机动车安全的案例分析》（载于 1987 年第四期《耶鲁大学法律学报》第273～274 页）。

第五部分

环境要求

第十三章

国　会

任何政治家都不曾因谴责官僚机构而失去选票。在1976年的总统竞选中，吉米·卡特和杰拉尔德·福特都认为“官僚机构”是一团糟，除此之外他们在别的问题上几乎没有一致的意见。参议员爱德华·M·肯尼迪一有机会就会对食品和药品管理局向市场“倾销”新药品、危害人民健康的做法大加抨击。众议院的议员们对联邦贸易委员会关于限制儿童电视广告，管理旧车经营商和殡仪馆的建议大为愤懑。当全国高速公路交通安全管理局下令汽车生产厂家安装汽车发动前就必须系好的安全带时，公众和国会都勃然大怒。参议员马尔科姆·沃洛普用绳子拖着一个室外便携式马桶在他所在的怀俄明州走街串巷进行竞选，以此嘲讽职业安全健康署的官员们，并指控他们命令牧场主让其农业工人使用这样的马桶。议员们经常指责公立学校，他们对教职员不愿花更大的气力提高教学质量和减少校内暴力事件的态度大为恼怒。在这个国家，很难找到一个不曾在某一场合因当地警察部门对公民的求救反应迟缓进行指责的市政委员会。如果五角大楼所采纳的武器采购方案曾经受到一个国会议员的褒奖，那历史所记录的就不是真实情况。以上实例以及其它不胜枚举的例子很容易使人想到，在这个国家，我们面临着一个对其政治领袖们的意愿麻木不仁的“失控的官僚系统”。

对失控的官僚系统恼火的人，对许多学者也同样恼火。因为这些学者认为这个国家的政府机构不但根本没有失控，而是处于

对其定期乱加指责的立法者的控制之下。实际上，对这个问题进行过研究的每一位政治科学工作者都认为，国会手中掌握着一个赫伯特·考夫曼所说的用来对抗政府机构的“令人畏惧的军火库”：立法、拨款、听证会、调查、个人干预以及部门领导人要承担风险的那些被忽视的“友好的忠告”。在对华盛顿6位机构领导人物进行深入研究之后，考夫曼使用了描绘公司兼并时期因股东的反复无常而忧心忡忡的公司经理的语言描述了他们的日常行为：

> 这些领导人不时地扭过头来观望与其部门有关联的立法机构的那帮人——打量他们的情绪和态度，揣摩他们对拟议中的决定和行动的反应，尽量避免误解和不必要的冲突，一出现暴风雨警报就制定对策。他们不必太费周折就可以搜寻到各种暗示和信号，国会山的人在发表建议、提出要求、下达指示和表达意见方面是不会羞于启齿的。

然而，国会的控制意味着什么呢？它指以下三方面（或其中之一，或其中两个方面）：首先，国会控制政府机构的日常重大活动。国会是“官”，政府机构是“兵”。假若事实如此，这必定意味着，对其施加重要影响的其它渠道是不存在的。第二，一旦国会发现某个政府部门有渎职和越轨行为，它有能力并且愿意进行干预。但是，如果该机构完全隶属国会，那它是不会有任何罪过的。可以说，控制的这种意义所具有的先决条件是，其它势力——总统、法院、利益集团或行政官僚自身——对政府机构享有独立于国会的影响力。第三，国会建立并维护政府机构赖以运行的组织机制。

第一种控制形式与人们认为作用于公司经理及其董事会之间关系的机制相似。第二种可比作消防队形式：警报一响，说明某个政府机构可能在违反国会的某一利益，国会议员急忙奔赴现场，

扑灭大火。第三种可描绘成一种建筑形式，政府机构的运作因其必须居住在某一特定的房间、行走于规定的走廊、使用特定的用品而受到制约。

当然，国会是这座官僚大厦的建筑设计师。第七章所描述的种种限制，大多是国会及其委员会制定和坚持的。国会抱怨政府机构的繁文缛节，这就如同建筑师责怪其所设计的房子的主人，而这位房主发现从其卧室到盥洗室必须爬5段楼梯。此外，国会——更确切地说是它的各大小委员会——无疑是消防队员。他们毫不犹豫地使用其手中的特权——拨款、调查和审批大权对不能投其所好的机构大加指责。但是，国会议员在奋力扑灭官僚之火的同时，还必须与其它政治力量竞争，因为在各种力量中，有的正忙于火上浇油。在行使其权力上，国会将会取得何等程度的成功，这将不仅取决于它的坚毅程度，正如我们就要看到的那样，还取决于政府机构所从事的任务以及该机构所处的政治环境。

但是，国会几乎永远不是一个能够向它的“兵”——官僚机构——下达不容质疑的命令的“官”。（有些经济学家试图对国会如此描述，但他们是不对的。想了解学术上的这种争议的读者可详见本章附录。）

当国会议员抱怨某一政府机构对国会“响应不积极”或者说它是一个“失去控制的官僚机构”时，他们是言不由衷的。任何一个机构都没有无视国会意见的自由。当然，一个机构可能听从国会的一个机构（譬如一个委员会）的意见，而没有服从另一个的意见，或以其它机构可能不欣赏的方式在白宫和国会的一些机构的具有竞争性的要求之间求得平衡。官僚机构不可能摆脱政治控制，也不能总认为存在一个不受“政治”左右的“行政”王国。然而，它却可以按照令一些人不快的方式在众多的政治主子的夹缝中迂回辗转，并根据其内部需要，而并非仅仅顺应外部的要求来确定自身的任务。

在本章，我们希望回答的问题不是国会的权力究竟有多大，而

是国会所具有的手段在什么条件下才可能最有效地影响行政部门的所做所为。要回答这个问题，首先，我们必须研究这些手段以及国会为削弱其权力以改变官僚机构行为所采取的步骤；其次，我们必须了解政治环境是如何引导国会按照与过去略有不同的方式对官僚机构实行“微观管理”的；最后，我们还必须弄清各政府机构的任务以及完成任务的环境在何种程度上影响国会判定机构成败的能力。

国会施加影响的手段

与欧洲许多民主国家的议会相比，美国国会享有非同寻常的权力。欧洲的议会虽然能够选举首相，但它能做的通常仅此而已。譬如，英国的众议院如果没有首相授权，就不能修改法案、改变预算计划、举行听证会或代为行使职权。更确切地说，它可以不顾首相的反对做以上列举的某些事情，但它这样做会使政府下台并迫使进行新的大选。在任的政治家们期待新大选的热切心情与孩子们期待看牙科大夫的心情大致相同。

参议员丹尼尔·帕特里克·莫伊尼汉说，美国是唯一具有一个立法分支机构的民主政府。他并没有夸大其辞。但是这个分支机构以及构成这个分支机构的各委员会并非总是意见一致，而且，国会及其委员会也不是在任何情况下都具有对所有官僚行政部门实行全面控制的手段。

国会能够规定一个政府机构的雇员人数，却不能（除了少数几个机构的领导职位必须由参议院批准外）决定聘谁为其雇员，也不能强迫它不喜欢的雇员辞职。公务员法的通过使国会失去了选拔和撤换官僚机构人员的权力。同时国会还放弃了一些对法定机构的控制权。假如国会想要确保这些执法人员仅仅按照国会愿望行事，便可以轻而易举地将那些有令不行的人革职。但是这些管理任务却都被移交给了由得到长期任职特权的人组成的委员会。

理由不充足是不能革除这些人的职务的（可能只能通过非常困难的弹劾方式）。国会通常希望货币充足、利率低，但在设立一个对这些事务享有最大权力的机构——联邦储备委员会——时，它却规定其委员们的任期为14年。联邦贸易委员会委员的任期为7年，联邦通信委员会、联邦储蓄保险公司、联邦能源委员会、州际商业委员会、全国劳工关系委员会、证券交易委员会、田纳西河流域管理局等机构委员的任期则定为5～9年。

国会可以决定机构的人事经费，却不能规定机构工作人员的个人工资。既然国会根据在政府内统一实行的工资级差标准确定行政部门人员的工资，它便放弃了在不同部门建立不同工资级差或在同一部门对特殊工作人员确定不同工资标准的机会。

国会可以规定一个机构总预算和机构内专业项目的费用，但在许多重要的情况下，它却完全按一个数学公式——“生活费用调节率”——来决定逐年费用的增减数额。长期以来，国会都是每隔两年（一般都在大选之前）核定一次退休人员的社会保险金额。但在1972年，却放弃了这一做法（也因此放弃了向选民请功的机会），而同意建立一种退休金额按生活费用的变化自动上调的制度。

一些学者认为，国会议员们由于一门心思想着再次当选，因此，他们总是想方设法操纵官僚机构，以期增加连任的可能性。他们会审慎地考虑国会已在何种程度上削弱了他们的许多控制权。莫里·霍恩提醒我们说，过去，赐官制使政治家大权在握，而该制度的替代者公务员制度则起到了保护行政官僚的作用。国会为什么要放弃这种权力呢？其主要原因是，行使这一权力要付出高昂的代价，政治家们拿职位作交易，受其恩惠而被任命的人利用职务中饱私囊，选民们对此种行径日趋反感。另一部分原因是，改革这种做法是有作用的。想使官僚机构沿着一个特定的思想体系运行的总统（弗兰克林·罗斯福就是一个主要的代表人物）会对其亲信委以重任，然后对他们的公职加以保护，以确保其任期的

延续。有证据表明，里根总统曾对一些与其目标完全一致的公职人员委以要职，让他们享有决策权。

出于完全相同的原因，国会让许多监督管理委员会的委员长期任职使其免于例行的解职，并且要求他们必须来自两个政党。为防止管理部门变得“太政治化”，即被置于国会或总统过份的日常控制之下，采取了一些审慎的防范措施，这就使成立一个机构以管理一个方面的经济工作变得更容易了。此外，任期长、解职难，使建立该部门的立法联盟更易于保护这个部门使其不致于因未来政治联盟的出现而发生人事变动。简单地说，政治家们有其充分的理由捆住自己的手脚。但一旦捆住了手脚，他们是不能轻而易举地将绳子解开的。

正如莫里·霍恩所阐明的那样，公务员制度（委员会成员的固定任期制）和按生活费用指数上调支出费用的做法，都说明国会要取悦选民的愿望与其企图操纵官僚机构所作出的努力并非总是协调一致的。有时，议员们认为采取不干涉态度似乎更有道理。采取类似和其它一些放权做法，其长期后果是削弱了国会对官僚机构的影响。但它并未因此蒙受巨大损失，绝大多数在任的众议员和大多数在任的参议员都轻而易举地获得连任。

我们应当清楚地看到，国会虽然放弃使用某些权力，但它仍能对官僚机构产生极大的影响。但在某种程度上，它现在所施加的影响与以前相比是不相同的。1884 年，伍德罗·威尔逊撰写《国会政府》时，他可以把众议院的各个委员会描绘成“部长，一群只是鲜为人知的职员的有名无实的部长”。没有国会有关委员会的特许，雇用职员、建造船只、部署火炮、征税、设立新的机构等几乎都是无法办到的事情。除非为了取悦选民，努力争取连任，国会在推选行政官员时是不会感情用事的。退役军人抚恤金应该按照一种自动调节的公式加以确定，而不应由全体国会议员刻意地以大选为目的表决加以制订的思想，是一种会被视为明显荒唐的想法。

自伍德罗·威尔逊时代以来，国会已经发生了变化。权力仍集中在各大小委员会，但行使权力的手段改变了。参议院仍掌握着批准总统任命的权力，国会作为一个整体仍有权对政府机构的行为进行调查。财政拨款和征税法案仍可给重要的选区利益带来好处和可趁之机。但是，在某种程度上，对官僚行为的监督已逐渐被成倍增加的针对这种行为的法规所取代。过去，国会说："开放这个贸易站"，"关闭这家造船厂"；而现在却说："要根据有关环境影响的报告开放贸易站或关闭造船厂。"国会曾不加掩饰地指示作战部与杰德迪亚·琼斯大炮铸造厂签订一项武器生产合同，现在却指示作战部务必与这样的一家美国公司签订合同：它报价最低，按规定编制比例雇用妇女和少数民族工作人员，资助残疾人，将生产分包给适当数量的小公司，执行环境保护局和职业安全健康署的规定，而且近期未因合同丑闻而被人起诉。为确保上述及其它规定的执行，国会还进一步指示五角大楼雇用了一批合同事务官员和合同审计人员，而且指示它将其制定的采购政策文件汇编成一部冗长、繁杂、乏味的册子公开出版发行。

从国会议员对位于他们的州和选区的军事基地的保护方式就可以看出控制方式的变化。数年来，国会自己决定军事基地应该建在什么地方。基地很少被关闭，这是不足为怪的。在第二次世界大战期间，1200万男女应征入伍，因此军事基地数量剧增。战争结束时，随着军队缩编，现役军人仅留200万，一大批军事基地很快被废弃。但是，要关闭一个不必要的基地，国防部长必须与有关的国会议员进行艰难的交涉，而且获胜机会甚少。即使获胜，也是在失去国会山的政治支持这一高昂的代价之后。国防部长罗伯特·麦克纳马拉经过与国会个别议员展开激烈斗争，并在总统否决关于关闭军事基地必须经过国会批准的法案之后，才能够于1965年关闭了95个军事基地。此后，在1976年，国会不再依靠个人施加影响，而是制定了一项全面限制措施：它通过了一项法案，禁止五角大楼在未事先提交一份其内容必须能接受法庭

调查的有关环境影响的报告之前关闭军事基地。在此法案生效后的11年间，没有一个重要的军事基地被关闭，相反还新建了几个基地，虽然历任国防部长几乎都曾想关闭一些基地，但都无济于事。

此后，国会于1988年通过一项法案，建立了一个独立的专门委员会，并授权它确定应关闭的基地。但国防部长和国会对其所列名单有权全盘接受或否定。国会不能对即将关闭的基地进行选择和确定。那些认为国会竭力利用官僚机构给予议员们更多连任机会的学者可能很难解释为什么这些议员会考虑将取消由建立在他们选区的军事基地所提供的工作机会的权力拱手交给一个外部委员会。

新型的微观管理

国会因对政府部门“实行微观管理”而受到普遍批评。它确实是这样干的，而且一直如此。由于掌握着审批、拨款、批准总统任命、组织调查等权力，国会可以将任何一个官僚机构所作出的决定转化为一种政策抉择。正如政治学家们在第一次上课时总要提醒其学生注意的那样，在这个国家，在政策与政府之间不存在明显的区别。

新的情况——在论述作为国会的“职能部门”的官僚机构文献中未加以明确阐述的情况——是，这种微观管理似乎发生了形式上的变化。正如以下实例所表明的那样，今天，国会不太像过去那样有可能去制定行政决策，而更有可能对制定决策的方式强行加以限制。国会的微观管理越来越多地采取制订复杂的、详尽的法规的形式，而不是为某些人争取实惠的形式。

这一变化的原因是多方面的。现在，公开寻求实惠所冒的风险更大。如今，舆论和政敌发现比以往更容易利用任何带有“权力贩子”气味的做法而为自己捞取政治资本。国会权力分散了，而

且论资排辈的做法在减弱，这便促使个别众议员和参议员成为手中掌握着政策的政治巨头，他们身为委员会主席（在民主党众议员中，50%的人担任了某个委员会的主席职务），利用手中的权力推行自己的主张或扩大自己的影响。

在国会这种权力多极化的格局出现的同时，政府的职权范围也极大地扩大了。政府职权的扩大引起众多人士的关注，因此，在华盛顿敦促国会“采取措施”的院外活动人士比以往任何时候都多得多。其结果是，一些全国性利益集团与地方选区都提出同样要求，敦促国会对官僚机构施加影响。全国性利益集团的要求是敦促国会施加影响的最大因素。提出具体化要求，并参与笼络性立法的制定使地域代表制得以实行，而全国性代表制是通过立法和全面限制政府机构的权限来实现的。这两种代表制都出现了，但引人注目的是，全国代表制比地域代表制更为重要。相对来说，纯粹的笼络性政治呈下降趋势便可见一斑。正如我们所看到的那样，以前，国会议员几乎完全根据某一具体要求逐项分配联邦的工作机会、合同、项目、利益，而现在却更有可能按照法规和公式进行分配，这些法规和公式往往都是由各全国利益集团的领导人拟订和设计的。

颇具讽刺意味的是，这些法规往往并不能使其拟订者满意。围绕制定新的工商管理形式的立法的辩论使得这些政策的拥护者和反对者都坚持要求作出结构和程序上的安排，以确保各方都不可能占上风。其结果正如特里·莫在其对消费品安全委员会、职业安全健康署以及环境保护局等机构的研究报告中所阐明的那样，一些不能有效地履行职能的官僚机构建立起来了。正如他所叙述的那样，敌对的利益集团竭尽全力使这些官僚机构瘫痪，并取得对其各项决定的控制权。此外，他们强烈要求建立分散的领导、迷宫式的决策程序、政治干预机制及其它扰乱官僚机构正常运行并使其易受攻击的机构。

最终，由于各委员会的雇员人数增多，权力扩大，其雇员草

拟的委员会报告便用作官僚机构的“指导性文件”。现在，国会不必通过一项法律，甚至不必批复一份报告，就可对政府部门下达指示，告诉他们如何使用拨款或怎样理解法律。有些政府机构的人士反对这种做法，但至今仍无济于事。

有一段时间，国会一直坚持对行政工作计划的否决权①，直到最高法院判定此否决权无效。就在法院作出裁定之后，国会又接连通过了一些含有与立法否决权相似条款的法案，而这在现在被认为是违反宪法的。

国会的变革并未完全根除广施恩惠的做法，而是获得了政策上的主动权。国会现在不是个一听到选民拉响警报器就立即前往相助的被动的机构。它以极大的注意力，通过丰富的信息渠道，严密监视着官僚机构的政策行动。国会并不是在任何时候都控制着所有的官僚机构，这表明其它机构——特别是白宫、法院和各种利益集团——也掌握了更大的权力和更多的情报。

种种迹象表明，国会的微观管理正朝着依法办事而不是谋求实惠的方向变化。正如阿瑟·马斯所阐明的那样，1960 年以前，联邦计划往往由国会批准，但没有任何时间限制。国会主要在年度拨款法案中实施它想对各项计划实行的具体管理。但是拨款委员会并不是由国会的决策巨头们组成的，其成员往往是一些注重经济和选区利益、不大引人注目的人。自 1961 年开始以来，军火购置系统的一切费用都必须每年审批一次，这一改革极大地扩大了参、众两院的武器装备委员会的权力。此后，国会开始要求对国防部的各项事务进行一年一度的而不是随时的审批，其中包括研

---

① 这一立法否决权被最高法院在对移民国籍管理局诉查达案（1983 年）的裁决中宣布违宪。当时，有 200 多个法律文件含有与各种形式的立法否决权相关的条款。一般来说，这些法律文件都规定，行政部门拟定的行动计划必须提交国会批准。如在规定的日期内参议院和众议院或二者之一（有时是国会的某个委员会）通过一项不批准行动计划的决议，国会就否决了这项计划。由于国会未将否决文件递交总统签字，它便违反了宪法第一款关于任何带有立法性质的行动计划必须提交总统批准方能生效的规定。

究与开发、人员层次、运行与维护部队装备等。此后不久，其它一些政府部门也要接受年度审批，其中有国务院、司法部、能源部、交通部、住房和城市发展部、环境保护局、中央情报局以及许多其它部门。

审批愈频繁，就意味着制定法规、提出政策指导并强行要求政府部门遵照执行的机会就愈多。反过来这又意味着立法工作的日程安排得更紧并削减了行政部门职责范围。在这一方面，国防部是最为明显的例子。目前，国会有 29 个委员会和 55 个从属委员会以各种不同的方式对国防事务实行监督。1984 年，这些委员会和从属委员会举行了 441 次听证会。1977 年众议院就国防项目审批辩论了 3 天，并未考虑增加任何修正案；而在 1986 年，众议院就此进行了长达 13 天的辩论并提出了 148 项修正案。参议院也发生了类似的变化。1970 年，国会要求五角大楼呈交报告 36 份，而在 1985 年，它所要求递交的报告竟达1172份之多。

任务与环境

国会对政府的控制在何种程度上支配政府机构的工作，将取决于该机构所承担的任务及其所处的政治环境。

任务

国会对社会保障总署的许多工作起到支配作用。提到他们受国会支配，该署的领导人会非常恼火。然而，他们的恼怒并不反映客观事实，而是“支配”这个含义不当的词所致。这个词具有干涉、操纵和促其就范等含义。而且，社会保障总署对一个堂而皇之的政府机构屈从他人并被其所操纵的说法深恶痛绝是有情可原的。但是，如果该署哪位领导人认为广义的立法控制并不存在，那就让他试着独立就一项退休金计划及发放对象作出决定。国会之所以在退休金计划方面支配社会保障总署的工作，是因为它全

面、有效地明确规定了该署的任务。国会能作出这种明确的规定，是因为社会保障总署的任务完全是操作性的：它的工作是看得见摸得着的，它的工作效果是完全可以衡量的。用第八章的语言来说，这就是人们所说的生产型机构。然而，国会却不能如此成功地支配社会保障总署在残疾人救济计划方面的工作，因为其任务不是操作性的；在这方面，社会保障总署是一个程序型机构。

出于相同的原因，立法机构一般不对公立学校教师或巡警的工作加以支配，因为学校负责人或警长无法简单地管理其下属的工作：他们无法观察到任务的完成情况，不能准确无误地衡量其工作对本部门工作目标所产生的作用，甚至对部门的目标也无法用简单清晰的语言加以描述。教师和巡警都属于应付型机构。肯定地说，立法机构能够支配一切的环境是存在的。如果学校或警察系统有腐败现象（比如利用职权非法牟利）或竭力为某一政客拉选票，并获取经济上的好处，那它就会受到政治监督。有些学校和警察部门是按此规定办事的。然而，要他们成为名符其实的教师和巡警——积极完成传授知识和维护社会秩序（被公认是含糊的）目标的人，要他们充当立法者或其他任何人的工具是十分困难的。当然，立法机构可能以执意要求他们去承担一些新任务的方式对该部门加以支配，但是这与确定一个部门完成自身任务的方式是完全不相同的。

国会控制工艺型或程序型机构的做法则是一个有趣而有待研究的问题。国会评价一支军队，可以看他们是否打了胜仗；评价一批工程技术人员，也可看他们是否建成了一座大坝。但让国会清楚地说明如何打仗或如何筑坝，那将是极其困难的。有时它试图这么做，但手法笨拙。国会曾试图告诉林肯总统南北战争的具体作战方案，但是除了把一些将军捧上了天而把另一些贬得一文不值之外，它毫无建树。市政会可根据是否侦破了一个谋杀案去评价一个警探的功绩，但让市政会告诉他如何对谋杀案进行调查，那他们是不会成功的。这些工艺型机构从一定意义上来说抵制了

立法机构的支配：其目标由立法机构规定，其资源受立法机构控制，但其任务则是由立法者难以完全控制的因素确定的。

在和平时期，军队在建制和装备上会得到国会主动提出的许许多多的忠告。当国会认为其训练方式具有虐待性时，海军陆战队就必须改变其对新兵的训练方式。但国会却无法知道训练出最优秀海军陆战队员的到底是传统的还是改变后的新兵训练方法。食品和药品管理局因草率地将有危险的新药投放市场或对效果好的药品控制过严贻误病人使用，而经常受到国会的严厉指责。他们对药物的检验程序会受到严格的审查和批评。但对于关键性问题：食品和药品管理局在设法做一件（可能）带来好处的事情时会冒多大的风险？国会却茫然不知如何作答。这就是程序型机构，对它们的工作，任何政治家们都可以指指点点，但要评价其工作的好坏，从他们那里是得不到多少帮助的。

类似食品和药品管理局这样的管理机构往往既是工艺型机构又是程序型机构，因此给国会的监督带来了复杂的问题。许多这样的机构享有广泛的权力，大多数情况都是因为国会无法合理地确定一个明确的立法标准。它无法事先确定何为“安全”的药品、“有足够危害程度的危险品”、“合伙控制贸易”、“耐撞的汽车”或“没有种族隔离的学校”，因此只能将问题交给“专家”来回答①。

---

① 有些学者提出，国会把权力交给行政部门，并不是想让行政部门有权作决定，而是可以使立法机构免受指责——它们让官僚机构作决定，当人们对其规定不满时，他们会去指责行政官僚们而不是指责立法者。参见莫里斯·菲奥里纳的《管理形式的立法选择：法律程序还是行政程序？》〔《公共抉择》39 期（1982）第 33～36 页〕、马修·麦卡宾和 T·佩奇的《一种国会权力分配的理论》（马修·麦卡宾和 T·沙利文合编的《国会：结构与政策》，剑桥大学出版社 1987 年版）。但是正如莫里·霍恩所指出的那样，此理论存在一些问题。第一，它认为有关利益集团会因此策略而上当，但该理论未能说明是立法者设计了这种不利于利益集团的程序。正如麦卡宾及其他人所指出的那样，如果政府机构的日常决策受到国会的支配，那么，用这种方法欺骗他们会是特别困难的。第二，只有在美国这样一个官僚机构权力分配不明的国家，才有可能诿过于人，而在由首相、内阁和执政党对官僚机构的一切负责的议会制国家，这是不可能的。然而在类似的国家——英国、法国和加拿大，我们也看到像这里所存在的广泛的权力分配的模式。（霍恩的《公共管理的政治经济》）

后来当他们试图规定准确、严格的标准时，却陷入了左右为难的境地：标准所具有的约束力越大，部门在为达到其它标准而舍弃某一标准的自由度就越小。正如我们在第十八章将要看到的那样，环境保护局必须遵循的消除污染的标准是如此之严格，以至它无法去考虑要达到标准所付出的代价（所耗费用或就业机会的减少）。

如果政府必须广泛干预社会事务的话，权力的广泛分配是不可避免的。但是，这样的权力分配会使国会的控制变得困难重重。杰里米·拉比金细致地探讨了 3 个联邦机构——人权局、食品和药品管理局以及职业安全健康署——是怎样对其不明确的授权赋予实际意义的，或用本书中所使用的语言，就是如何确定其各自的任务的。决定就针对中学体育训练中性别歧视的投诉进行调查的是人权局，而不是国会。在美国，新药品的使用和推广比其它任何国家都困难，这正是食品和药品管理局而不是国会造成的。有关工人接触某些化学品的严格规定是职业安全健康署制定的，也不是国会。在确定这些任务的过程中，政府机构受到法院的鼓励（甚至是引导），以继续沿着这一方向开展工作。第十五章将专门讨论这个问题。国会没有反对这些改革，但这并不说明国会就赞成这些改革，更不能说明是国会凭借其监督权要求进行了这些改革。这只能说明两个问题：国会经常无法决定它想做的事，而且，任何希望敦促国会作出这种决定的人都发现，政府部门在国会的几个主要支持者甚至能够阻止委员会作出任何解释性或修正性法案。

在这方面，职业安全健康署就是一个实例。在卫生保健方面，它是一个程序型机构，因为任何人都不能对健康的工人下一个简单的定义或对该署制定的有关工人健康的规定所产生的长远影响进行评价。因此，1970 年通过的最早的法律并未向该机构提出十分明确的目标，这是不足为奇的。但是正如格雷厄姆·威尔逊所提出的那样，这一法律确实表达了这样的一种含意："从严管理。"

文件中有一条款要求职业安全健康署务必“尽最大可能不让任何一个雇员健康受损或致残”，即使他们在整个职业生涯中都处于危险之中也应如此。就在该机构开始从严管理之后，国会又有了新的主意。当然，对原文件中的主要措辞未作任何修改，目标也仍与以前一样，所改变的是手段。经过数十次调查之后（1973～1976年举行了100多次审查听证会，1977～1981年举行了30多次类似的会议），国会通过了一系列拨款法的追加条款，这些条款要求职业安全健康署向雇主支付咨询服务费，不检查农场，不处罚雇员不足10人的雇主，并遵照州安全和卫生部门的规则办事。对一个程序型机构，国会曾试图用控制其工作程序的办法来对它加以控制。国会是在行使其支配权吗？无疑国会是在施加其影响，但不是行使支配权，因为该机构的一些其他主要工作人员，特别是它聘任的一些健康与安全专业人员为职业安全健康署确定了自身的任务性质。要是不出现这种情况，国会也就不会有任何理由想出一套复杂的规定强加在这些专业人员身上了。

联邦贸易委员会的情况十分清楚地反映出国会试图对程序型或工艺型机构实行控制所产生的影响，也同样是有限的。国会曾有效地使联邦贸易委员会放弃颁发针对某些行业的规定。80年代初，詹姆斯·米勒担任该委员会主席期间，联邦贸易委员会决定对国会提供的情况从经济上进行检查，允许可能提高市场竞争的兼并，仅打击那些削弱市场竞争的兼并活动。但国会的干预并不那么成功。此后不久，有些国会议员便开始把联邦贸易委员会称为一个推行“新奇”经济理论的“混蛋机构”。米勒还设法减少了联邦贸易委员会的经费开支。如果是国会在“支配”联邦贸易委员会，那么它会对这一切加以阻止。但它阻止不了。米勒的经济思想变成了联邦贸易委员会的思想，而且联邦贸易委员会的经济学家们开始支配律师的工作。国会所做的只是抱怨和试图改变其工作程序，譬如阻止关闭地方分支机构和批准比米勒所要求的数量更多的拨款。

如果联邦贸易委员会、食品和药品管理局、职业安全健康署、民权局或其它任何管理机构任务的实施可以取得具体的看得见的成果，那国会对它们的支配就会变得容易得多。但要真是如此，那它们都成了生产型机构，而且它们的整个管理和领导体系也就完全不同了。情况若是这样的话，那总统也会有更多的机会控制这些部门，建立起来的就不是便于国会主宰一切的舞台，而是争夺宪法权力的舞台。

环境

国会对一个政府机构的权力的行使，不仅受到该机构的任务的影响，而且还受到它所处政治环境的影响。国会支配着社会保障总署的工作，这不仅因为该机构的任务明确，而且还因为国会是在为绝大多数希望自己的退休养老金得到保证的美国人说话。市政会很难支配警察局的工作，这不仅因为他们的工作不好管，而且还因为市政委员们必须在那些关注警察活动的对立的集团所提出的不同要求上采取不偏不倚的立场：一个地段想要更多的巡警，就减少了另一个也想多要巡警的地段的巡警数量；反对酒后开车的母亲协会竭力要求严厉打击违章开车的人，而美国公民自由联盟却反对这么做；民权组织要求让更多的黑人担任警司，而巡警亲善协会则声称此举是在走向另一极端的种族歧视。

在第五章，政府机构所处的环境被划分为四种：多数人政治环境、倡议人政治环境、被保护人政治环境和利益集团政治环境。政府机构处于被保护人政治环境时，它会比处于利益集团政治环境中更易于受到立法机构的支配。在前一种环境中，从政府机构的行动中获利的是一个与他人毫无关联的且相对来说人数很少的利益群体，而为此付出代价的却是涉及面极广的绝大多数人。在通常情况下，被保护人不必太费周折便可寻求到国会中的支持者，他们（根据任务性质）会不太费劲地牵着政府机构的鼻子走。退伍军人很少发现众、参两院的退伍军人委员会对他们的利益漠然

置之。结果是，退伍军人事务部也很少对这两个委员会的要求置之不理。联邦海运局对于众议院的海洋运输与捕捞委员会和参议院的科学、商业与交通委员会的要求也是一呼即应。政府部门的这种有求必应与这些委员会同海运联合会以及海运公司的特殊关系有关，要看出这一点，你不必具有政治科学博士学位。

正如我们已经看到的那样，国会整顿过职业安全健康署但并未从根本上改变它。引起关注的一个原因就是其某些任务的性质：任何人，国会也包括在内，都不敢肯定地说，职业安全健康署是否实际上正在提高工人的健康水平。就其健康管理而言，职业安全健康署是一个程序型机构。但是，毫无疑问，评价工人安全生产条件的改善相对来说是容易的。职业安全健康署的各项规定所管的是要工人使用保护眼睛、灭火或保护手指不碰到旋转刀具的劳动保护装置。就其许多有关安全的工作而言，职业安全健康署又可被视为一个生产型机构。对那些性质明确的任务，国会有可能加以支配，但是由于职业安全健康署处于利益集团环境之中，国会的支配是不能奏效的。围绕职业安全健康署的规定的必要性、可行性及费用等问题，工商界与工会总是争论不休。由于与职业安全健康署的选民们并无统一意见，所以国会也是内存分歧：只要有一个议员要求加强严格管理，就有另一个议员主张放宽规定的限制。正如格雷厄姆·威尔逊所观察到的那样，国会对职业安全健康问题的处理方式已成为暴露作为决策机构的国会的弱点的一个典型实例：它只能让劳资双方各自空谈卖弄，而对解决他们之间的争端却无能为力。工商企业的支持者们要求撤消这个机构，而工会的支持者们则要求它原封不动地存在下去。没一个人愿意修正法规来解决这样一个根本问题：应该怎样使劳动保护的效益与其费用保持平衡。即使在从理论上，这也是一个十分棘手的问题，而从实际意义上说，这势必意味着让劳工支持者们指控有人“试图给人命标价”。

有时，政策倡议人能够成功地调动立法机构的多数人来支持

一项与被保护人群体的利益相悖或无视利益集团传统纷争的行动方案。倡议人政治往往以短暂激烈的突发形式出现。但当它出现时，立法机构能够排除许多通常阻碍立法支配行动的政治限制。在60年代和70年代初，倡议人政治导致了限制汽车工业、严格药品管理以及确定消除空气污染具体指标和步骤的法规的通过。1975年马格纳森—莫斯法案授权联邦贸易委员会除了发布要求个别公司停止不正当竞争的命令外，还颁布了全行业法规。

倡议人政治，无论是导致一个新机构的产生，还是改变现有机构的指导方针，都改变了官僚机构运行的政治环境。热情高涨的专业人员会迅速加入新的充满了活力的机构，原来的被保护集团则被迫转攻为守，而总统则面临顺应潮流或被称为蓄意阻挠者二者之间的选择。然而，倡议人的政治激情往往只是昙花一现，而且当这股激情消退时，在其后留下的是一种新的、有助于或无益于实现最初立法用意的利益分布格局。全国高速公路交通安全管理局的新工作人员曾迫切希望颁布法规对汽车设计加以制约，但随着时光的流逝，他们逐渐认识到，发布命令收回有安全故障的汽车比解决与今后的法规有关的棘手而且争议颇多的问题更容易。当限期净化全国大气和水的日期首次确定的时候，它看起来是一个辉煌的目标，但随着时间的推移，以及净化洛杉矶的烟雾或排除伊利湖的污染物所须付出的经济和政治代价为世人所知时，环境保护局便开始大谈“平衡利弊”和“可行性”。一项行业法规的制定，在拟定法规的民主党参议员和首先执行这种法规的共和党联邦贸易委员会主席看来，似乎是一个极好的主意，但这只是在旧车经销商和殡仪承办者被发动起来反对那些法规之前的情形。

从这些实例中我们可以看到任务与环境在形成国会对官僚机构的控制机会时的那种微妙而又复杂的相互作用。国会可以支配联邦贸易委员会制定行业法规的工作。这些法规都是有目共睹的产物而且会引起有组织的抵制。在倡议人激情的支配下，国会可

能提出要求颁布这些法规；当这种激情平静下来而有关行业明显地表现出反对时，他们又可能提出不颁布这些法规。然而，联邦贸易委员会过去以打击不实行公平竞争或反对竞争的某些公司为目的而制定的反对不公平竞争的法令却是难以评论的（一个案例的情况往往十分复杂），对其造成的经济后果也难以预测；此外，作为此法令的打击对象的某一公司即使在国会有朋友，也往往是寥寥无几，国会不大可能会去支配这些具体事务。

总而言之，那些任务容易确定而且容易评价并有多数人或被保护人有力支持的机构很容易被置于立法机构的监督之下；确实，这种监督可以如此轻而易举就得以实行，以至人们根本就不视其为一种支配。那些任务难以明确和评价并处于多种冲突的政治环境之中的机构，除了大量增加其应该遵循的程序性规定之外，几乎不可能受到立法机关的控制。人们发现在这两种极端情况之间，还有大量的机构，有的工作成果难以确认（程序型机构），有的运行过程难以识别（工艺型机构），它们或许可能，或许又不可能被立法机构有效地控制，这要取决于政治环境。当机构的工作成为倡议人政治涉及的对象时，就会出现一些偶发的、经常是短暂的、人为的作用力支配一切。当机构的工作具有重要的利益分配效应时，有些群体获益而给别的群体带来不利，起支配作用的便是一些持续不断的人为因素，这些因素有时会因无力决定应该进行什么样的分布而付诸东流。①

政府机构对立法机构控制的反应

虽然政府机构的官僚们不使用我所使用的那些绕口的词句和

---

① 莱斯特·M·萨拉蒙和加利·L·万斯利在其《联邦官僚机构：对谁作出反应》中进行过一项类似但不雷同的分析。此文载于勒鲁瓦·N·里塞尔巴赫汇编出版的《人民与政府：美国机构的反应能力》（印第安纳大学出版社 1975 年版）第 155～188 页。

不易看清的区划界线，但他们强烈地意识到他们在自己所处的环境中必须考虑立法机构的偏好。他们对这些环境的反应是，用适当的方式确立与国会的关系，以满足那些对政府机构所作决定之利益分配效应有兴趣的议员。他们如此行事是理智的。不能说官僚机构就是国会这位监工的一个被动的代劳者，它就像《费加罗的婚礼》中的那位诡计多端的男佣人，在不断想方设法操纵其主人以建立一种互利互惠的关系。

道格拉斯·阿诺德分析了供排水工程、样板城市计划和军事基地获得拨款的种种方式，从中揭示了这种互谅互助的程度。上述例子中至少有两个（供排水工程和军事基地）所涉及的政府机构从事的是生产型工作；上述三个例子的结果都具有很强的利益分配效应——有的地区得到了拨款，有的却没有。执行这些计划的官僚们不仅对这种控制作出反应，而且对此早有所料，并对这种控制的形式进行修正。

他们做到这一点，靠的是扩大其建议所及范围，以此赢得国会议员中一些关键人物的支持。政府机构无论何时提交预算申请报告，其中必有一个项目将给拨款委员会的委员们（以及某些关键的立法委员会的成员们）所代表的地区带来实惠。据阿诺德估计，官僚机构为在国会山建立一个支持他们的联盟所作的努力使这些计划的所需费用增加了大约10～30%。

前海军部长小约翰·F·莱曼决定用“分散停泊”（即不把新的舰只集结在几个主要海军基地，而是分散停泊在许多地方港口）的方式赢得人们对其扩大海军规模计划的支持。这一决定就是上述做法一个新近的例子。国会议员中的一些关键人物，其中许多都是对其它方面的军费开支持批评态度的人，都对此十分卖劲，为确保有一艘军舰及其护卫舰只能停泊在自己家乡城市的港口而出力。

批评者们称此为“笼络民心的政治拨款”，并指出这样做是错误的。批评者之一吉米·卡特总统曾试图通过否决一项为若干地

区的供水工程拨款的法案来对此加以限制。然而，受到伤害的是其政治生命：他未能成功，与此同时又与国会产生了不和。政治分肥不仅限于桥梁、下水道系统和海军基地等工程，还与高速公路承包商及军事设施有联系，甚至还涉及到公园的建设、垃圾场的清理以及大学的科研项目等。这样做对于自由派和保守派都同样有利的。这表明，政治分肥（正如人们有时所称的那样）不是美国政治生活中的一种越轨行为，而是它的一个重要方面。这是一种制度的必然结果，这种制度要求立法者对地方提供更多的服务而更少服务于党派利益，并赋予了国会凌驾于政府机构之上的独立权力。

从建立政治联盟的广义来说，政治分肥的做法是司空见惯的。但在为特定项目提供专门拨款的狭义上，相对来说是并不多见的。阿瑟·马斯指出，与许多人的想法正好相反，一般来说，国会并不“在批文上注明各个工程项目名称或在拨款文件上为其分配资金”，而只是确定项目、资金分配标准和条件，让政府机构决定具体分配方案。国会为什么要这么做呢？因为它怕因不一视同仁而受到指责，还因为各个州和地区假如都原则上认为自己有资格获取一个项目，这将更容易就某一问题在国会争取到多数人的支持。

在国会考虑批准一些在将来某个时候实现某些不太明确的目标的计划时，政治分肥的做法就不常见了。在此种情况下，政府机构明智的策略是不作提供物质帮助的承诺，而是在机构的各项工作中坦诚而乐于合作。国会议员们不喜欢被人诓骗，而且，在一个几乎是无密可保的政治制度里，欺骗行为终将会被昭然于世。

国会对应付型或程序型机构（即对自身的运作享有讨论权但无法确认自身的工作成绩）的监督，主要是通过国会各委员会稽查其事务和经费开支来实现。对一个批评者来说，以下做法便是

典型的帕金森定律[①]现象：国会议员就某个政府机构是否应该关闭它设在达拉斯的一个分支机构展开辩论，而对该分支机构目前的工作却置之不理。然而批评者的这种看法并非完全正确。国会所做的不仅仅是从地方观念出发关注分支机构的选址问题，而且是在创造条件让忙碌的立法人员仔细观察有关机构管理人员办理事务（如开设并管理一个分支机构）的情况，因为这样做可以检验他们的能力和诚实程度。老练的机构领导人深谙此道，因此想方设法保持好名声。

对于为自己的地区办事、精打细算地去完成提出的目标或(如果他们对此了解甚少)在使用资源和对待公民等方面与国会打交道时乐于合作、以诚待人的政府机构人员，国会议员们是很欣赏的。(有时，议员们对受他们青睐的政府机构人员要求极其苛刻，这中间不存在什么个人因素，仅仅是因为他们必须在利益集团就政府机构的任务发生争执时表态。)考虑到这几点有助于我们认识到，在政府机构领导人中，有的很容易取悦他们的监督者，有的则很难讨得他们的欢心。社会保障总署可以解释说，至少他们正在逐步实现退休金计划所订的目标，并在所有选区开展工作（它设有数以千计的地区社会保障分支机构)。另外，该机构也不必掩盖什么情况。(社会保障总署的残疾人保障计划则是另一个问题。对此它无法加以辩护，因为它不能说已经实现了一些明确的目标，而只能解释说，它对于一些模糊的有争议的标准的判断是合理的。)与此相反，国务卿对于任何一个议员的所在地区都毫无作为，他很少有机会能证明他正朝着任何重要的目标取得进展，而且有时不能太直言不讳，以便保证那些错踪复杂的谈判或保留政治上的选择。历任国务卿总是尽可能地长时间远离华盛顿，这是不足为奇的。

---

① 1955年由英国历史学家帕金森提出，以此对英国政府官员的官僚主义进行嘲讽和批评。——译者注

附件：

近观“国会的支配”

巴里·R·温加斯特和马克·J·莫兰曾谈到，被议员们称为“失去控制的”联邦贸易委员会决定整顿儿童电视广告，颁发严格的规定以加强对旧车交易行业和殡仪行业（及其企业）的管理并打破大型谷物食品加工厂商和大石油公司的垄断，对此国会十分愤怒。对这一有争议的问题，政界人士的解释是，联邦贸易委员会利用手中广泛的职权，不顾国会意见擅作决定。对这种解释，学术界的许多人士是接受的。这种现象之所以发生，是因为国会虽然掌握着对政府机构运作进行控制的各种有力武器，但却很少使用它们；国会对官僚机构的监督要么敷衍塞责，要么就忽冷忽热。

温加斯特和莫兰提出了一种不同的解释，即联邦贸易委员会一贯遵循国会监督委员会（参议院商业委员会下属的消费者事务委员会和众议院能源与商业委员会下属的类似的委员会）的利益行事。70 年代初，这些委员会希望联邦贸易委员会办事主动并与工商界斗争，他们如愿以偿了。到 70 年代末期，这些委员会又希望联邦贸易委员会不要那么积极主动，而应更多地支持工商界，他们也如愿以偿了。公开争吵发生了，原因是联邦贸易委员会在政策上不能像国会各委员会所要求的那样迅速地改弦更张，因此，该机构在近一年时间内一直被指责为“一个失去控制的机构”。然而，它再一次很快地与国会委员会的观点取得了一致。

为论证这一看法，温加斯特和莫兰将联邦贸易委员会的例子一分为二：“传统”（或次要的）做法，如声称某一公司违反了毛皮、羊毛和纺织品标签法；“主动性”（或重要的）做法，如强行实施《公平借贷》又称《公平信贷报告法》。他们接着提出，这两种情况的出现频次与参众两院的监督委员会的委员们的自由主义

思想之间存在一种统计上的联系。特别是监督委员会的委员们的思想变得更加自由化（正如美国人争取民主行动组织这样一个自由派利益集团对他们的评价所表明的那样）之后，联邦贸易委员会的官员们便开始接受更多的“主动性”任务和更少的“传统”任务。这种情况发生在60年代末至70年代初。当监督委员会（特别是参议院的一个委员会）的思想变得不那么自由化时，联邦贸易委员会便减少了主动性任务，而增加了传统任务。这一情况则出现在70年代末期，这是该委员会更换了几乎所有委员所造成的。在该机构改变做法之际，公众的盛怒和监督者们关于已失去控制的指责都出现了。

有人对这种分析提出了全面的批评，在此仅谈其主要的问题。第一，温加斯特和莫兰的依据并不能证明其预测的正确性，即70年代末，由于国会变得日益保守，联邦贸易委员会会发生变化，出现更多的传统案例与更少的主动性案例。第二，根据有关国会支配的理论可以预测，如果有关的国会委员会持有不同观点的话，那么，联邦贸易委员会就会摈弃芝加哥经济学派的自由市场理论，特别是那些允许不会有损消费者利益的企业合并的理论。这些委员会并未持这些观点，但在里根政府执政期间，联邦贸易委员会执行的正是这条路线。① 该机构撤回了诉盖洛克公司案，并批准苏考尔公司对海湾公司的兼并以及由通用汽车公司与丰田汽车公司组成合资企业。第三，也是最为重要的一点，温加斯特和莫兰并未拿他们自己就联邦贸易委员会的所作所为的解释与某些相反观点的解释作对比。这些观点相反的解释可归纳为4个词：总统、机

① 1987～1988年，罗伯特·卡茨曼采访联邦贸易委员会的一些高级职员时，他们都异口同声地说国会的政策指导（与关于预算额度和关闭地区分支机构的程序性辩论完全不同）是不同寻常的。有一个人谈到：除了那些“毫无结果的”、“令人厌倦的国会听证会”，“我们可以做任何事情——或者说什么事都做不了”。另一个人说：“打我到这儿来之后，我就想不起一项国会指令的强制行动了。”某个国会委员会对联邦贸易委员会进行调查时，该机构的领导人把此视为走过场：“他（委员会主席）使其选民满意之后，事情则一切照旧。”（罗伯特·卡茨曼的采访记录，1988年7月31日）

构领导人、工作人员和法院。证明国会支配某一政府机构并不能足以表明其所作所为会随着一些国会议员的态度的变化而变化。我们还必须表明，官僚机构运行方式的变化并不能轻而易举地用总统、他任命的机构领导人、机构工作人员以及受理对该部门所作所为的投诉的法院所采取的行动加以解释。我们阅读温加斯特和莫兰及赞成国会支配理论人士的文章，会很难了解到其它作用因素的存在。

可以认为一个政府机构就是一个“代理人”，但它与大公司内的任何类似机构却完全不同，因为它不只是听命于某个单一的上司（如公司董事会），而是多个不同的上司。我们已经了解到（见第十二章），卡斯珀·温伯格和迈尔斯·柯克帕特里克撤换了许多联邦委员会的要员并将其工作重点从查处滥用皮毛产品标签方面转移到了督查企业合并与垄断方面上来。我们也已经看到（见第四章），经济学家们在确定联邦贸易委员会的任务时所采用的方法不同于律师所采取的方法。温伯格和柯克帕特里克所推行的改革强化了经济学家在联邦贸易委员会的力量。我们会很快了解到（见第十五章），联邦法院通过其愿意受理的那类案子来对政府机构的所作所为施加影响。到 60 年代末，法院的行动使联邦贸易委员会在一些传统的案件中难以胜诉，致使他们几乎放弃了进一步的尝试。在这一时期，历任总统不断地改变其对联邦贸易委员会重视的程度和方面。罗斯福、杜鲁门、肯尼迪、约翰逊等总统对它是不重视的，只是把它用作为颇具影响的国会议员的政治盟友安排职位的一种渠道。艾森豪威尔改变了方针，任命了一些后来进行机构精简并提高了机构效率的人在联邦贸易委员会担任职务。与此相反，尼克松却决定把联邦贸易委员会用作取悦消费者群体的工具。卡特总统决心更大，旨在将联邦贸易委员会变成一个保护消费者权益的前哨机构。为此，他任命了迈克尔·珀楚克。里根总统任命诸如詹姆斯·米勒三世这样的人出任要职，以此改变了联邦贸易委员会的基调。这些人利用联邦贸易委员会来促进

市场竞争，而不是去制定保护消费者权益的法规。正如特利·M·莫所说的那样，提出国会支配理论的人士令人大为惊奇的是，他们的分析重点几乎仅为国会，完全不重视研究那些被认为按国会命令办事的政府机构，其结果是，“总统、机构改组、历任联邦贸易委员会主席和委员、部门结构及工作程序、内部的政策争论，所有这一切及更多的方面都统统未得到重视。”

即使我们重点研究国会，把注意力仅仅放在两个立法委员会上也是错误的。每个政府机构至少受到4个委员会（或从属委员会）的监督：赋予该机构权力并制定它所执行的法规的众、参委员会和决定其编制和预算的众、参拨款委员会。这些委员会之间产生重大分歧是常有的事情。譬如说，众议院的能源与商业委员会长期以来一直吸引着那些密切关注消费者和环境事务的众议员；与此相反，众议院拨款委员会历来吸引着重视经济和选区利益的众议员。机构领导人需要这两种委员会的支持，但他或她从他们那里得到的却经常是互相矛盾的信号：从立法委员会听到的是：“多干事！”从拨款委员会听到的是：“少花钱！”

第十四章

总　统

当今时代的几乎每一位总统都向自己的顾问们承认（假如他未曾大肆张扬的话），他们对一位“谋官不成者”刺杀加菲尔德总统的那个日子深表遗憾，因而决意加强政府机构文官制度的改革。总统们视大多数官僚机构为其当然的敌人，无时不在寻求种种方法使其就范。尽管总统在功绩制之外可以自行任命4000多个职位，但仍有许多总统希望掌握更多的任命权。即便不在数量上提出更多的要求，一些总统也会在级别上大作文章，他们会努力使那些似乎与其思想相一致的资深文职官员提拔至最高行政岗位。当总统们既难于谋求数量的增加也无法获得思想上的完全合拍者时，他们则会直接改组政府机构，成立各种白宫办公室，以监督、协调并（如果必要的话）履行官僚机构的职责。

对现职英国首相来说，这一切未免显得过于离奇。在英国，除内阁成员外，至多不过十余个部门的政府要职可由首相进行“政治”任命，而对此她已相当满足。英国的行政官僚在一部流行的电视连续剧《是，大臣》中遭到了讽刺，但现实状况依旧。40年代中期，工党首相们曾担心保守党“托里”所控制的行政衙门会抵制他们的政策，但这一切并没有发生，他们于是消除了忧虑。他们的继任者因而也轻而易举地将“我们的人”安插到最高职位上。唐宁街10号并不像白宫那样充斥着各色试图驾驭官僚机构的特别助理、特别顾问、律师、委员会以及各种办公室。

为什么会有这些差别？简而言之，答案在于宪法。美国的宪

法决定了总统与国会之间为争取美国行政系统的控制权而竞争不休。竞争导致斗争，斗争之后则是束手无策。那些在国会看来麻木不仁的行政机构，在总统眼中则是些缺乏责任心的衙门；那些对国会山来说如同一群脱缰野马的政府官僚，对白宫而言则似一伙目空一切的懒虫。在英国，首相与议会不是对头，因为众议院没有监督和干预官僚机构或要求其接受质询的实际权力。如果英国行政机构对首相及其内阁的要求置若罔闻，这种事还是不要张扬为好，因为那样做的话将会有损一个人的名誉，此人便是手握行政大权的首相大人。

我们的宪法规定，总统“保障法律得以忠实地执行”；总统认为这句话的含义在于，政府部门应对他本人负责。然而宪法同时还赋予了国会“所有立法权”；国会认为这便意味着，它授权建立的政府机构理应遵从并响应其缔造者的旨意。与此相反，在英国，负责与响应本无二致，面对的亦为同一对象。

作为美国最高行政长官的总统，理应支配各行政分支机构并使其对总统本人负责。这一观点是新近才有的。1921 年以前，甚至不存在一项行政预算；1939 年以前，预算局设于财政部而非白宫。在弗兰克林·罗斯福执政前没有任何名目的白宫办公厅职员。F·D·罗斯福授权一委员会对总统办公条件进行调查，调查报告建议为其配备一个“不超过 6 人”的高级职员班子。[①] 总统办公人员配备之差，由此可见一斑。1921 年以前政府各行政部门未经总统批准即可直接向国会递交议案；1921 年以后，有关拨款的议案被禁止如此呈报，而到了 30 年代，所有的议案一概不允许照此办理。

罗斯福执政时期所发生的变化可以用“提高效率”和“良好的管理”这类词语来表述，但事实上这些变化来自于更深层的政治信念。其目的不仅是清理政府机关，更在于欲使总统成为高效

① 体现了本书作者的思想，但这是莫伊尼汉的语言。

率的政府首脑。这一点意味着，国会与政府各行政部门之间直接交涉的能力被大大削弱了。在此期间，制定了集中预算、集中批准立法以及集中人事管理的计划，提出了允许总统改组和整顿各行政部门的提案，建议将制定规章制度的各独立机构的众多职能上缴，通过各部直接向总统汇报。以上这些想法无不基于这样的信念，即宪法赋予总统的“行政权”应当作更广义的理解，而国会分享行政权力的机会则应严加限制。

总统行政管理委员会提出的许多建议得到了采纳，但从根本上说，双方的紧张关系并未消除。从形式上看，所有机构将预算和立法议案提交总统批准；但实际上，国会仍可对各机构领导人与总统间就这些问题而存在的分歧了如指掌。形式上所有行政机构均从属于总统，然而事实上由于国会有授权、拨款和调查的权力，所以至少可以对这些机构那些较为明显的活动及操作性较强的工作毫不费力地施加影响。

其结果是，行政机构陷入一仆二主的窘境，它们的日常工作成了总统与国会山之间紧张关系的体现。自罗斯福总统执政以来，二者便一直在不断想方设法以扩大各自对官僚机构的影响，总统权力每增长一分，国会的权力便也相应膨涨一度。丹尼尔·P·莫伊尼汉参议员称此为“铁定的竞争法则”：“当一个政府机构掌握了一种在与其它机构交往中获取更大权力的方法时，这一做法很快便会被其它机构所采用。”

罗斯福总统成立了预算局，尼克松总统后来又将它改变为权力更大的行政管理预算局。国会也采取了相应的行动，成立了总审计局（以力争确保各机构只能花费国会所拨发的款项；之后，它又成立了国会预算局以便拥有独立于总统的自己的预算信息。当国会注意到行政管理预算局不仅制定预算而且还变更政府机构管理办法时，它便责成总审计局，对政府各部门的管理体制、政策执行情况进行调查，并审核它们的帐目。1962 年总统成立了科技办公室，以向其提供科技咨询，10 多年后国会出于同样的目的也

设置了技术顾问办公室。白宫最初只有 6 名特别助理，不久便人数骤增；这同样引起了国会的注意，国会于是也着手扩大自己的队伍，从罗斯福执政时期的 1500 人增至里根时期的 15000 人。（国会成员抱怨总统执行机构的费用过高，但他们不妨想想自己的花销：1978 年克莱伯尼·佩尔参议员指出，仅仅用于美国参议院运转的费用就超出了 74 个国家的财政预算。）1947 年总统设立了中央情报局；与此同时，国会相应也成立了参众两院特别情报委员会。根据法律，该委员会的成员和工作人员有资格详细而及时地了解中央情报局从事的一切重要活动。1963 年，总统在白宫增设了一名特别贸易谈判代表；10 年后，参议院金融委员会亦下设了一个国际贸易委员会，它的成员成为总统贸易谈判的官方顾问。

这种机构间的攀比之风似乎不可避免和势在必行，但它也付出了代价：以往总统与国会间是人与人之间的交往，现在则多成为部门与部门的交涉。尽管总统仍面对面地会见议会立法者，但这在过去几乎是共商国事的唯一途径。今天这种直接面谈的情形已消失殆尽，取而代之的是间接的接触，例如总统法律事务办公室的职员与国会山的有关工作人员间的交涉，行政管理预算局同国会预算局官员间的磋商，白宫发言人与参众两院发言人之间展开的唇枪舌战等。

夹在两者当中的官僚机构对此深感厌恶和恐惧。一身事二主是一码事，而侍奉其本身已变成具有自己文化特点和生存需求的庞大官僚组织的主人则又是另一码事。个人之间无非是讨价还价，而官僚机构之间则是在相互牵制和玩弄操纵信息的把戏。第七章所描述的行政机构受到的压制同时也反映了选民的愿望如何被白宫与国会的各个部门层层过滤。以往那种面对面协商议政或许有其弊端所在，譬如认人唯亲、营私舞弊等，然而这种协商政府部门之间条约（又称为谅解备忘录）及规章制度之运行程序的较新做法亦有其不足之处，其中之一就是很容易导致问题搁浅或出现僵局。

在这场较量中总统手中握有4件武器：用人，更改办事程序，改组机构，协调行动。

人　　员

就在总统主持内阁和部门官员宣誓就职仪式时，一场令人惊叹的变化发生了。这些官员在将手放到《圣经》上之前，他们还是总统政策原则的忠实追随者；而当誓言宣读完毕，手从《圣经》上一抽回，这些宣誓者们的心灵深处即迅速出现了变化。忽然之间，他们便转而以他们所在机构的眼光——它们未得到满足的需求，未完成的事项，还有其忠实勤勉的员工——去审视这个世界。

总统的顾问们注意到了这种变化。他们并不认为这是由于《圣经》的启迪，而是将其归咎于“为环境所同化”，即接受了并支持被领导者的观点与方案。令人吃惊的是，很少有几位总统下决心制止这种融合。总统通常只对他所任命的一小部分人有较深的了解。他被众多谋求职位者以及这些人的朋友所包围，对总统来说，他们不过是些听来耳熟但实际上并不相识的名字罢了。总统密切关注的不过只是贴近他身边的白宫顾问和掌管要害部门——国防部、财政部——的部长以及中央情报局。除此之外，他还依靠其直接的下属、本党领导人、利益集团和部分国会议员为其出谋划策。除了个人兴趣之外，还有另外一种动力促使总统在诸如国民经济、美苏关系和个人名誉等重大问题上下功夫，这一动力便是捞取政治资本。总统不可能倾心于公园的修建、证券交易所的改革或劳动部门管理体制的改革，因为他从中难以捞到任何政治上的好处。

由此我们不难料想，即使总统有他自己一套关于公园、证券或劳工政策的想法，他在任命诸如此类部门的领导人时，也不会在意选用那些没有主见或根本不同意其主张的人员，并对这些人

的言论不予理睬。传统上，这些职位由受益于政府机构的利益集团所推举的人来充任，但近几年来，思想观念开始取代客户关系而成为官员任免的基础。尼克松、卡特以及里根总统均试图将大部分——如果不是全部的话——联邦机构烙上鲜明的意识形态的印迹。尼克松曾对其私人选用的非正式顾问团（如各部副部长和主要几个部的部长助理）进行过筛选，并补充了那些在尼克松白宫办公厅工作中经受了考验的忠诚的追随者。卡特则有计划地将自由派成员系统地填补到下台的保守派留出的空位上。里根就职时便下决心要有效地利用任命权。他成立了若干个特别工作组来管理政府过渡时期的工作。他尽可能地将忠实于自己的信徒安插在这些特别工作组中，其中许多人继而担任了行政部门的要职，而这些行政部门正是他们在特别工作组时调查研究的对象。白宫总统人事办公室聚集了上百人，对可能被任命的官员在能力、品行及思想等方面进行考察。总统对高级行政岗位也作了政治上的调整，撤掉某些专业官员，换上了自己的党羽。里根政府比以往历届政府更为成功地组成了官僚机构的领导班子，但是即便如此，仍能找出许多要么保守主义立场不坚定，要么工作能力欠佳，或者两种缺陷兼而有之的人。

有人指责里根政府任命的内阁和准内阁成员“对他们理应掌管的工作普遍具有一种抵触心理”。就某种程度而言，这一指责不无道理，但是，依据思想观念而非利害关系选用官员，这并非里根的发明创造。吉米·卡特即曾因任命数十名左派人士担任准内阁要职而遭到批评。

看不出这一切会有何差别。思想观念并不足以改变一个政府部门的运行轨迹；技巧与耐心同样重要。正如我们在第十一章和第十二章看到的那样，一些官员有能力重新组建他们的机构，而有些官员则不能。卡斯帕·温伯格改变了联邦贸易委员会，而安妮·伯福德却未能触动环境保护局。迈克尔·珀楚克试图使联邦贸易委员会成为监督全国工业的政府机构但未获成功，而詹姆

斯·米勒努力为其注入一种明确的经济思想却成果显著。詹姆斯·瓦特担任内政部长期间纷争迭起，为批评者提供了大量的把柄，但除了制造些头版新闻（以及帮助环境保护主义分子筹集资金）外，看不出他的功绩何在。亨利·基辛格作为国务卿为其工作带来了缜密的思想并掌握丰富的情报，而他的成功却与他对名义上归其领导的国务院的忽视有直接关系。曾任大使的劳伦斯·H·西尔伯曼说，基辛格一人独揽了国务院大权，他将所有重要问题的决策权集于一身，无视下级官员，甚至不让他们知道他在做什么。基辛格的才干使他受到两位总统的重用，但他并未因此而将国务院置于总统支配之下。政策由亨利·基辛格左右，而国务院不受任何人控制。

管　　理

某些总统试图通过改变程序来改变政策。例如里根总统为使政府机构的管理更有效率，使这些机构颁布的规定得以更好地执行，开始或加速了一些方案的实施。这些方案包括成立内阁管理和行政委员会、法规修改特别工作组、行政管理预算局下属的法规办公室以及总统私人开支监控小组(通常称为格雷斯委员会，因为格雷斯为该委员会主席)。在这方面，里根不过是步了以下几位总统的后尘：弗兰克林·罗斯福（他成立了总统行政管理委员会)、哈里·杜鲁门（他在国会的支持下组建了胡佛委员会，所研究的许多有关管理的课题与总统行政管理委员会一样)、理查德·尼克松（他设立了阿什委员会，旨在重新审查总统行政管理委员会和胡佛委员会研究的问题）以及吉米·卡特（他进行了各式各样的程序改革，这些改革涉及预算、组织和政府规定)。

所有这些机构的调查结果都得出了相同的结论：政府管理不善。如欲改善管理，总统需配备精明强干的助理（以协助制定政策并对政绩予以考评)，各部门领导人亦需较多的权力（以理顺其

机构的组织结构，实行各级分工负责制及采用商业式的管理手段）。原则上，在加强总统决策权和人事权与最大限度取消对各部门领导的限制并提高其管理机构的能力之间并不存在冲突。这一观点实际上是商学院讲授的一项重要内容：高层行政官员通过批准预算、收集情况和颁发奖励等方式控制下级部门的运转；而下级部门的领导则用预算经费完成任务，并向上级汇报工作情况，然后等待领取奖赏。

然而在现实政治中，这两方面之间的矛盾却非常深刻。国会不会容忍政府部门领导人有独立改组机构的权力，由其自行选拔人员或增减编制。因为一旦如此，便意味着国会迫使这些机构遵照其意志办事的能力降低了——如果不是消失了的话。所以与之相反，国会趋于扩大而非缩小对机构管理的限制。然而另一方面，国会又时常主动增加总统办公厅的人力物力，特别是当国会山的思想倾向与白宫大体上一致时。例如，当罗斯福、约翰逊（某种程度上也包括艾森豪威尔和卡特）任总统时，国会便心甘情愿这样。即使当国会和内阁分别操纵在两个不同政党手中时，国会在某种程度上也会尊重总统的宪法地位，倾听他组建白宫的设想与要求。

这种政治局面带来的结果是：总统的权力加强了，而部门领导人的自由并未扩大。商学院的公式只兑现了一半：总统虽勉强获得了更多制定政策的权力，但部门领导人并未直接从总统那里得到更多的职责权限或者获得更多管理自己领域的手段。总统监督下的权力下放只是句空话，实际上，各机构的决定权受到了来自白宫统辖的限制。

与以往相比，机构主要领导人的选用更直接受到白宫的控制。白宫通过行政管理预算局审议各机构拟定的规定，并判断这些规定是否能以最小的代价达到目的。行政管理预算局在制定与施行总统预算政策时发挥着更激进的作用：过去它只负责考核各部门提出的要求是否符合总统的纲领和行政管理效率之原则，而今

（至少在里根执政期间）它则通过减缩和调整开支计划来制定政策。国家安全委员会亦已成为颁布而非仅仅评估防务和情报政策的主要力量。

美国总审计长及全国公共管理学院也持有以上观点。后者指出，白宫控制系统的膨胀形成了“超负荷管理”，在这种情形下，程序压倒了实质内容。此断言也许过于尖刻（审查哪些规定属于繁文缛节或者为实质内容的合理改变，你对这一问题的看法主要取决于你是否同意修正规定的方式），但其实质——白宫改善管理的努力无非是要集中控制决策权——则无疑被言中。

对于总统来说，这也许是出乎意料的结果。他以为他的一班人马已掌握了政策的核心，后来却发现他们实际上控制的只是操作和程序中的细节。罗伯特·伍德曾任约翰逊政府的住房和城市发展部副部长，他卸任后对于这种因白宫试图包揽越来越多的决策权以致“手忙脚乱”而引发的“奇怪的倒置现象”进行了一番描述：

> 操作性事务涌向最高层——由于中央机关人员醉心于摆布下面的官僚机构，而政策制定都沉入海底。在最高领导层上，琐碎的问题挤走了重大问题；而那些处在基层、有时间挖空心思玩弄伎俩的人，则处理着具有政策和政治意义的问题。

改　　组

鉴于通过修改程序来调整政策具有很大困难，并且总统对于许多重要的下属没有完全的支配权，因此，当我们发现总统改组机构时采用胖人减肥的方法并取得类似的效果时，我们并不会感到惊讶。

改组是一种进行大变动而又不产生过多痛苦的方法：把一个不听指挥的机构划归到一个较为顺从的机构，让一个不合作的机

构领导人突然间成为另一位机构领导人的副手，一些相互冲突的工作项目就得以圆满地协调了。于是，此道得以大力推行。当然，并不是所有的改组都是至关重要的；某些机构改革，如，教育部、退伍军人事务部的成立，主要是为了兑现总统竞选时的许诺或抚慰政治上重要的利益集团。而大多数的改组实际上旨在改变官僚机构的行为和作用，但成功率并不高。

如果机构改组能致使资金流动、奖赏分配和职责确立等方面进行重大改革，它便能产生一定作用。但这种情况并不多见。

1967 年，弗雷德里克·C·莫舍发表了一份报告，这份报告反映了对各级政府机构的 12 项改组行动所进行的详细研究的结果。他指出，那些改变机构工作内容的改组不如那些解决行政管理问题的改组成功，由外部强加的改组往往不如内部自发的改组成功。

由外部强加的改组是本书抨击的那种自上而下的官僚机构管理方法。当最高领导层（如，白宫办公厅、某一总统委员会）的官员看到两个独立的机构履行明显雷同的职能时，便会立即冠以“重复浪费”的帽子；当他们见到某一部门的工作在同一政策领域中与其它部门不协调时，就认为其缺乏“明确的责任界线”。

判定任务是否属于重复设置，这需要对机构中工作人员的实际工作进行周密的分析；确定一位内阁部长的责任范围，则应视其部门能否为某个特定的机构建立最适宜的组织系统。在这些事情上做出决定，对高层委员会来说并非易事。

下面这段为强化毒品法的实施而改组机构的奋斗历程向我们揭示了机构改组能够和所不能够达到的目标。30 年代初期，同处于财政部管辖之下的联邦麻醉剂管制局和海关总署为争夺毒品进口控制权而展开了较量。1968 年约翰逊总统下令联邦麻醉剂管制局移出财政部，更名为麻醉剂和危险药品管制局，并将之归入司法部。帕特里夏·雷恰尔对此评论说，新的结构“没有缓解矛盾，只不过将矛盾由部内转到了部与部之间”。之后，尼克松总统于 1973 年公布了一项改组方案，方案的内容是成立毒品管制局，并

将过去的麻醉剂和危险药品管制局以及海关的所有管理麻醉剂的人员并入该局。毒品管制局是司法部的一部分并被认定为麻醉剂管制的“领导机构”。为了不使海关怨气冲冲，一些过去在司法部任职的美国移民局监察官对调到海关总署。①

这种机构改组曾一度起到了息事宁人的作用，但并未能彻底解决问题。原因很简单：表面的争斗反映了一个隐藏着的现实，而它并不是进行机构改组所能摆脱的。海关总署的职责是看守美国的边境，征收进口商品税和严防走私。海关人员在执行公务时会不可避免地发现毒品。一旦这类事件发生，海关则会去调查走私者的身份。要想使海关与反毒品运动无任何牵连，除非将海关彻底撤消，而这显然是一个不切实际的想法。毒品管制局的宗旨是“执行毒品法”，该局的成员则将这一泛泛的字眼转变为明确易懂的工作任务，即：委派便衣去购买毒品，然后用获得的证据逮捕那些较大的毒品经纪人。自然，这种先买后捕的战术主要适用于边境周围及大城市地区，目标是那些促使毒品流通的美国人及贩运毒品的外国人。毒品管制局因此将不可避免地调查那些海关也在调查的案子，于是，两个机构陷入了冲突之中。

这么多次的机构调整并未真正改变这两个部门的基本职能、财政来源和事业奖励费。时常也有一些擅长领导艺术的官员成功地在这两个互为对手的部门之间建立了较好的关系，海关与毒品管制局成立了一些合作委员会，如埃尔帕索情报中心。在这一过程中双方对机构合作的观念不再感到不舒服，但是，只要中心工作不改变，反毒品法在执行过程中便仍会出现纰漏。例如毒品管制局经常感到很难控告大型地下组织的犯罪预谋，因为其驻各地分支机构彼此之间互不合作，而且要证明有预谋之罪成立，就必

---

① 我本人参与了1968年和1973年的机构改组活动，读者也许对此感兴趣。1968年的那次是白宫控制犯罪特别工作组（当时我任组长）提议的，1973年的机构改组是我担任反吸毒全国顾问委员会主席时进行的。在回顾这段历史时，我相信许多参与者，包括我本人在内，都会觉得对于这些问题没有给予足够认真的思考。

须对从电话以及其它电讯线路上窃取的情报进行长时间和不厌其烦的研究分析，而不是只靠换上便装上街采买，然后破门而入便能做到的。况且，相对说来，毒品管制局还只是一个财力极为有限的小衙门。

1982 年，里根政府又一次改组了反毒品机构，这次则是将毒品管制局置于联邦调查局的管辖之下。联邦调查局局长有权任命毒品管制局的最高行政官员并决定有关人员雇用、培训、组织结构和财物调配等方面的政策。开始时，这一举动引起了巨大的震动和不安。毒品管制局的工作人员已习惯于在管理松散的体制下工作，他们随时可以领到购买毒品的现金，并通过在街头的实践经验掌握职业技能。但是，经过这一调整后，他们突然发现自己成了另一个完全不同的机构的一部分，这个机构注重统一的决策，强调严格控制现金（有时发放现金十分吝啬而且需要长时间的等待），并要求正规细致的职业培训。毒品管制局的缉毒人员对这一机构的合并采取了对抗态度，他们指责说，一个典型的联邦调查局工作人员会因为害怕弄脏雪白的衬衫而不去逮捕毒品罪犯，因为许多联邦调查局人员对衣着随便、行动快捷但难以驾御的缉毒人员表示出了蔑视。

随着时间的推移，一腔怒火、满腹怨气渐渐得以平息，真正的变化出现了。联邦调查局的培训计划开始培养出素质更好的缉毒人员，这一点甚至连毒品管制局的老工作人员也公认不讳。同时，联邦调查局官员也开始放松严密的集中控制以适应街头执行任务的现实需要。晋升制度也有所改进以奖励参与侦破重大毒品走私案的人员。地方分局协调委员会也随之成立起来，通过该委员会可将资金直接用于有希望侦破的重大案件；由于有了经费，各分局分享情报的合作能力得到了大大的提高。联邦调查局的经验、工作方式及技术装备使利用窃听获取情报这一手段更为便利和有效。同时，毒品管制局的众多耳目仍将是联邦调查局无法替代的重要情报来源。

总之，1968 年和 1973 年的两次机构改革除了制造混乱外，对毒品管理并没有产生多大影响和作用。只要各机构被允许自行确定自认为合适的工作职能，只要工作积极性不被减弱，归由什么部门管理并无关紧要。而联邦调查局与毒品管制局的“半合并”却大不相同，因为它改变了晋升制度，提供了新的工作手段，并使联邦调查局和毒品管制局（在对抗了一段时间之后）重新确定了工作重心。

另外还有许多事例可以得出同样的结论。将陆军航空兵从陆军中分离出来而单独成立美国空军是一个具有深远影响的机构改革，因为它使一个特点鲜明的机构不必再在一个与之大不相干的部门中为维护自身而拚力挣扎，从而使其具有了自主权、自己的事业发展方针和财政拨款。与此相反，将各种不同的机构撮合成一个卫生、教育和福利部则意义不大，因为各组成机构均明显地有着自己的特点、业务范围和赞助集团，它们在很大程度上仍将各自为政，不仅独立于其它机构，而且独立于卫生、教育和福利部的集中领导。

总统即便了解机构改组计划在哪些方面可以奏效，而在另一些方面却无法奏效，他仍会感到很难搞清它在具体事件中的实际影响（如果确有这种影响的话）。联邦航空管理局的职能是管理空运安全，那么，联邦航空管理局应置于何部门之中？1940～1958 年，它是商业部的一部分；1958～1967 年，它成了一个（理论上）由总统直接负责的独立机构；1967 年之后，它归属于交通部；1988 年，国会又在考虑将联邦航空管理局再次变为一个独立机构。当该局独立时，批评家们声称在空运安全与其它交通问题之间无法进行“协调”；而当它成为商业部（后来是交通部）的一个部门时，批评者又出来指责说，空运安全被“忽视”了。注重协调则轻视空运安全，注重空运安全则又难以管理，总统对此应做出怎样的选择呢？没有明确的答案。特别是还另有一个致使总统无所适从的重要因素在起作用，即：联邦航空管理局被困扰在一

个各执己见的利益集团（如：航空公司、私人飞行员协会、飞机制造商、航空运输管理协会）的网络之中。

无论总统作出什么决定，最终还要征得国会的通过。而1939年至70年代中期，如果国会两院在60天之内未予以否决，总统便有权实施由他提出的机构改组方案。由于这种否决形式已被宪法废除，因此，通过提出议案改组机构的方法也已不再使用，取而代之的是颁布法令。在此类法案的辩论中，国会对任何机构的调整都表现得异常敏感，因为它牵涉到国会内部的权力分配。将某部所属的某局调整到另一部门，通常便意味着将国会某一委员会对该局的监控权转移至另一委员会。国会议员与内阁部长们一样，都不会情愿放弃掉那怕是一丝一毫的权力。

协　　调

每一位学习公共管理学的学生都会记住哈罗德·赛德曼的一句名言，在这句话里，他将寻求协调比作“中世纪寻找点金石在20世纪的再现”。并且，他还讥讽地予以解释：“假如能找到一个灵验的协调公式，那么我们则可以调解一切势不两立的纷争矛盾，平衡缓解激烈竞争的各方势力，克服政府组织结构的不合理成份并制定出全票赞成的政策方针。”

这一尖刻的观点得到了巴赛尔·莫特的充分论证。他对最为普遍的协调机制即机构间协调委员会做了详细的分析与研究。现试举纽约州健康与医院跨部门协调理事会为例。这个机构活跃了20年，历经3任不同的州长，并得到了会员的大力支持。该理事会似乎已成为协调各利益相互交织重叠的行政分支机构的典范。虽称为典范，但很难说它大有作为。莫特发现该理事会未能使不同部门的精神健康服务系统一体化，未能协调好精神病患者的就业服务问题，甚至没有对某些成员机构在环境卫生方面的作用进行考察，也未能按国家制定的卫生教育计划采取相应的行动。“理

事会无决策效力。它对问题不进行系统全面的考察，也不提出解决问题的办法和目标。尽管理事会的理事们做了不少有益的调研工作，但这些工作……回避了那些敏感和有争议的问题。”即便如此，理事会仍受到其成员的拥戴，这倒不是因为他们不在乎它的局限性，而正是因为有了这种局限性。理事会的存在为其成员提供了一个保护伞，使他们得以免受其它的外来威胁（地方政府的干预、司法管辖等），同时又基本上不改变它们的工作程序。

为什么一个协调理事会没有发挥好协调的职能？答案在于它是在一致通过的原则的基础上开展工作的：只要有一个成员反对，决定就无法通过。一致通过原则必然使理事会在细枝末节上大做文章：既然只有全票赞成才能通过决定，那么任何一个有争议（因而也是非常重要）的问题就得不到解决。然而为什么理事会要遵循一致通过的原则？因为不这样做就会威胁到理事会各成员机构的主权。如果采用多数票通过的表决方式，那么一些机构则会联合起来反对另外一些机构。没有哪个机构的头头愿意让其它机构代自己的组织确定任务或分配人员资金。

但是罗杰·波特讲述的有关福特政府白宫经济政策委员会的例子则大为不同。经济政策委员会成功地向总统提出有关经济政策的建议，这些建议既及时又具有连贯性；它还成功地解决了委员会成员——内阁部长之间的矛盾冲突。经济政策委员会的功绩并非仅是解决些鸡毛蒜皮的小事，它拟定了福特总统 1975 年减税议案的基本轮廓，统一了政府向苏联出售谷物的立场，并广泛参与解决鞋袜进口这一复杂的国际贸易问题。

健康与医院跨部门协调理事会与白宫经济政策委员会在诸多方面具有相似之处：规模大致相同，都配有少量的专业顾问，并且召集会议时均有忠实的参加者。但两者之间也存在着重要的差异。首先，经济政策委员会每日一会，而前者则每月一会。这意味着经济政策委员会处在其成员生活的中心而不是边缘，其本身在组织上对其成员也有很强的凝聚力。其次，委员会在白宫会面

并直接向总统汇报；理事会则只是在本理事会碰头，并且与以州长为核心的政客圈子关系并不密切。再有，经济政策委员会主要关心的是政策而非操作。内阁部长的任务是决定行动方针而非改变各自机构的工作方式。莫特指出，理事会恰恰正好相反，它的缺点在于未能建立新的使命和提供新的服务。

在我看来，理事会是更为普遍的协调机制的形式，而委员会则属例外。理事会应验了塞德曼的一个比喻："机构间协调委员会是政府园林里的蟹爪兰，没人想要它，但每个人都拥有它。协调委员会似乎在鄙夷与讥讽中繁衍成长。"协调组织到处都有是因为需要协调的问题无所不在；它们很少能有效地发挥作用是因为总统或州长不能经常不断地亲自给予绝大多数协调组织以热切的关注，还因为它们不能改变各机构（我认为包括经济政策委员会在内）的使命。

第二次世界大战期间，弗兰克林·罗斯福总统曾努力探求建立一种有效的机制以便使美国政府在经济管理和军需物资的采办之间求得平衡与协调。赫尔曼·萨默斯在他的《总统机构》一书中指出，罗斯福的努力曾一次又一次地失败，直到后来，由于运气或机遇，一种合理的机制才得以建立起来，并找到了合适的掌管者。

1939 年成立的战争资源委员会实际上是一个"荣誉委员会"：一些有名望的公民被指定来起草战争动员计划。这一委员会存在了数月，但没有发表过一份报告。后来它被另一荣誉性委员会"国防顾问委员会"所取代，尽管该委员会仍不具有法律权力，但却具备审批防务合同和向战争部提出如何采办军需物资建议的权力。委员会提出了一些良好的建议，但事实证明它的权力还是不足以引起军方对它的重视。该委员会只存在了 1 年。罗斯福总统之后又成立了"生产管理办公室"以取而代之，并赋予该委员会以实权。但由于总统同时还成立了一些与它相矛盾的办公室并不断迁就下属，因而无形中大大削弱了"生产管理办公室"的权力。就此看来，它的权力仍然不够。几个月之后，它也消失了，顶替

其位置的是“供应物资优先等级划分与分配委员会”，而这一步骤是明显的倒退，它的组成者无非是内阁成员及原“生产管理办公室”人员。总统没有给它多大权力，因此它在确定优先等级与分配供应方面所表现出的无所作为也就不会令人感到惊奇了。接着又出现了“战时生产委员会”，它创建于1942年，主席是唐纳德·M·纳尔逊，罗斯福总统（在大为恼怒的参议院的促使下）给了这位善于息事宁人的主席广泛的实权。该委员会确实获得过一些成功，但渐渐地被其它政府机构视为对手。更糟的是，它还被视为一个可以轻视的对手。纳尔逊手握大权却不知如何使用。他造就了一批独揽人事大权的“沙皇”，审批项目时自甘沦为橡皮图章，从而失去了对部下的控制。每当委员会与军方发生纠纷，纳尔逊都不得不跑到白宫去寻讨解决方案。第二年，罗斯福撤消了“战时生产委员会”，另设“战争动员办公室”。这一次他算是找对了路。

“战争动员办公室”是白宫下属的一个小型仲裁机构，它的领导人是一位阅历丰富、声名卓著的人物。此人不同凡响，他实际上扮演了总统助理的角色。吉米·白恩斯曾担任过南加州议员、某高级行政机构的官员和最高法院法官的职位。但最重要的是，他知道如何建立一个协调机构。

为了避免内阁成员和委员会表现得过于软弱，“战争动员办公室”掌握了决策权。为了避免“战时生产委员会”引起的嫉妒与对立，该办公室不搞项目，也不培植“沙皇”，只掌握少量的预算。为避免权力受到挑战，国会授予其广泛的司法权，它在白宫所处的位置使之不必一遇难题便去求助于总统。为避免干涉现存机构的工作，“战时动员办公室”保持着很小的规模（它只有10名雇员，其中5名是办事人员）。为了避免被视为一个重新确立机构职能的实体，它拒绝制定任何计划，只满足于为机构裁决纠纷。白恩斯是仲裁者，而不是经理；战争动员办公室是法院，而不是执行机关。因此，它奏效了。

战争动员办公室或者经济政策委员会给我们提供的经验教训，尽管时常被重新发现，但很少被人们记住。每当一个新的政治危机使我们注意到政府权力过于分散时，便会有人出来呼吁需要一个“独裁者”来“统一思想”，并“领导”反艾滋病、吸毒、污染或国防用品营私舞弊交易的运动。[①] 我们的政治体制，尤其是我们的政治文化，不适合集权统治。甚至连吉米·白恩斯设想的灵活机动的组织战略也需在战时才能付诸实施。

总统们深知协调委员会只有在他们亲自关怀下方能有用武之地，因此近几年来他们更倾向于使用中央统一管理的手段从事协调活动。对于适宜于集权管理的工作，并在不付出太大的政治代价的情况下，这种做法有时还可见效。卡特和里根总统设立了审核政府商业法规的中央机制。尽管他们迫于国会议员的压力而做出了一些让步（国会议员总是要求更多而不是更少的规定），但总体上他们仍使自己的决定站住了脚。这主要是因为章程的内容是可以商讨的；某机构律师提出 X，总统的律师提出 Y，他们达成的结果则为 Z。虽然审核章程的工作既费力又费时，但它还不像集中管理各部门现行操作系统那样难以企及。

机构改革带来的失望和协调委员会内在的困惑，促使总统扩大白宫办公厅的决策权，甚至让它去承担具体的项目和任务。这样做所付出的代价在伊朗门事件中体现得再明显不过了。伊朗门事件正是发生在有人决定由国家安全委员会应当制定并管理项目的背景之下。

国家安全委员会是根据 1947 年的《国家安全法》创立的，旨

---

① 一个最近的例子是，桑德拉·帕内姆建议对“一个新的危及健康的杀手”（她指的是艾滋病）的管理责任应交由联邦官员“统一集中”担负。见《艾滋病防疫机构》（哈佛大学出版社 1988 年版）第 137 页。这个建议的问题在于（除此之外还有一个明显的问题是，没有哪一个官员能够处理得了由各级政府分管的复杂的研究、治疗和医疗服务系统）为解决艾滋病危机而设立的新机构将不适合于解决下一次“新的危及健康的杀手”。一种新的疾病会有完全不同的起因、传播途径和全新的治疗方法。也许会有人就此又写出一本指责“艾滋病防疫人员”对新的问题麻木不仁的专著。

在“向总统提出关于统一（比如协调）有关国家安全的对内对外及军事政策的建议”。它的法定成员是：总统、副总统、国务卿、国防部长和某些低一级的官员；总统有权另外增添其他成员。国家安全委员会由在国家安全顾问领导下的一班工作人员辅佐。在艾森豪威尔总统的政府中，国家安全委员会的工作人员安份守己、循规蹈矩地履行着他们的职能：为总统提供咨询并协调已经总统批准的政策的执行情况。

然而，在肯尼迪和约翰逊总统执政时期，国家安全委员会已不再仅仅是一个顾问班子，它开始参与决策。到尼克松政府时期，它的班子已发展到50名专家（以及许多助理人员），他们均在一位政策分析家、铁腕人物亨利·基辛格的指导下工作。委员会本身又孕育出了一批委员会和小委员会，这些下属机构的任务都是促使协调政策的执行。

里根总统开始时曾试图使国家安全委员会降格，但不久便同他的前任们一样发现，要使外交和国防政策按照总统的意志制定并非易事，欲有效地达到这一目的正需要一个强有力的国家安全委员会。使国防部、国务院、中央情报局和军队步调一致、同心协力地朝着总统的目标迈进，尤如拆解乱麻那般棘手，甚至即便有了一个强有力的国家安全委员会，这项工作仍是艰巨的，有时是根本无法做到的。虽然国家安全委员会初创时的宗旨在于“协调”，但是总统发觉它的作为不应仅限于此，特别是它必须协助总统制定指导外交和军事的战略方针。总统具有的责任和看问题的角度是独具一格的，因而他的观点很难为任何一个机构全面接受。

但总统的结论与一个更为普遍和危险的结论之间相距仅有一小步。后者认为，最易做的事情不是解开乱麻而是一刀斩断。国家安全委员会不仅谋划战略，而且还将战略具体化为项目、任务并亲自实施。因此，委员会获得了制定和贯彻政策的双重权力，简而言之，它变成了一个执行机构。这一过程是如何演化的，迄今仍未能为人们所完全了解。

总统特别调查委员会（随委员会主席的名字称为陶尔委员会）的一份报告指出，1985～1986 年，国家安全委员会的主要成员策划了一项计划，即向伊朗出售武器，从而使伊朗向恐怖主义组织施加影响以释放美国在中东的人质，然后用销售武器的收入支持尼加拉瓜反马克思主义政府的叛乱分子（“反政府武装”）。

此事公诸于众后给总统带来了政治上的灾难。陶尔委员会明确指出了问题的症结所在：当国家安全委员会变成了执行机构时，它便不再是政策审议机构，因而也不可能再代表白宫对政策建议做出系统的评价。国家安全委员会的成员——政策建议到达总统办公桌前经过的最后一站——便由智囊团变成了吹鼓手。结果，那些事关重大或存有争议的问题被敷衍搪塞了过去，有些事情（如向尼加拉瓜反政府武装转移资金一事）则根本无人过问，包括总统本人在内。况且，国家安全委员会中是一群毫无经验的门外汉，他们竟试图搞一些连中央情报局的专家都感到棘手的活动。概而言之，白宫绕开官僚机构（以及国会）而“自行其事”的做法等于搬起石头砸了自己的脚。

在我们的政治体制下，政策协调是困难的，但是如同政府面临的大多数困难一样，其解决办法并不是忽略我们的政治体制便能找到的。实际上，机构的重复和交替也不无存在的道理（马丁·兰多对此已做出过阐述）。政府体制如同许多机械系统一样，它内部的某些多余部分并非没有用场。重叠机构如同宇宙飞船上的备用计算机，可用以探测故障；职能重复并不总是浪费，它可能使政府更为机动灵活。当然，问题的关键在于怎样在有用的多余与无用的多余之间做出选择，学者们对这一问题的研究还没有多少进展。

官僚机构的反应

官僚机构远非可任由总统随意摆布、孤立无援的小卒。在这

一点上，它倒是十分庆幸自己一仆二主的地位，因为虽说它希望有一个支持与善待下级的上司，但如果这个上司并非如此，而是与下级作对或干扰下级工作的话，那它宁愿多一个主子。

理查德·皮奥斯十分精彩地描述了官僚们对总统的期望：

> 职业文官希望得到总统的支持，他们对总统在竞选时对“官僚体制”的攻击大为不满……。他们希望总统提高他们的工资待遇，维护功绩制。他们希望总统将他们提拔到政治性较强的行政级别上，特别是部长助理这一级别上……。最重要的是，职业文官希望总统支持他们的预算申请，给予他们最大限度的自主权并保证他们所在机构的职责不被剥夺。但所有这些期望的结果往往是失望。

如果他们失望，会采取什么行动呢？反击？怎样反击？去争取国会给予他们那些受到白宫威胁的资金、权力和职责。

皮奥斯指出了行政机构用于对付总统过多控制的几个战术。它可以通过采用获得一定自治权的办法去对付，譬如“经济机会办公室法律服务处”就采用了这一做法。这个机构由一些致力于通过法律诉讼手段改变穷人权利地位的自由派律师组成，只要它处在受总统支配控制的机构之内，便会感受到威胁。于是，它借助国会的力量使自己转变为法律事务服务公司，由一个不受总统直接管辖的董事会领导。[①] 里根总统一上任便决定取消这个组织，但他发现国会不同意；接着他试图控制它，但这一次他又发现参议院不批准他提名的董事会成员人选。

行政机构还可以说服国会以立法的形式规定担任高级职务所

---

① 1971 年尼克松总统否决了有关这一问题的议案，但到了 1974 年，由于“水门事件”的发生，他面临受弹劾的威胁，地位和影响大大降低，于是在他辞去总统职位两个星期之前，终于还是签署了有关这一变动的新议案。

必须具备的专业或职业水准（因此使总统任命外行担任重要职务的能力大打折扣），或是在拨款法案中补充规定某些具体项目的拨款（从而减少总统移动项目资金的权力）。当然，官员们还可以使用诸如将总统的建议有意泄露给站在他们一边的记者并促使有关利益集团诉诸法庭等手段，以“迫使”机构按他们的意志行事。

令人惊奇的不是官僚们有时与总统大唱反调，而在于他们对总统的计划总是尽可能全力支持。理由很简单：行政官员总是想有所作为，尽管刻薄的批评者们很难相信这一点。里根所任命的一些较有经验的保守派官员证实道：虽然大多数官僚比他们的政治立场鲜明的上级更为自由，虽然在许多机构——行政管理预算局、教育部、司法部、联邦贸易委员会——中存在着对抗势力，但这些职业文官仍为在思想上与他们相距甚远的上司所制定的政策而效力尽职。

政府机构受制于总统的程度各有不同。那些政绩易于衡量的机构——即生产型和工艺型部门——比起那些没有明确和具体成果的部门——如程序型和应付型机构——更加容易受到外部的控制。当然，使机构受制于总统的因素也同样是国会控制它们的因素。

生产型或工艺型部门的支配权由哪一种政治力量来掌握，大部分情况下依赖于具体项目的类别。如果某个项目在全国各地产生的影响相同，那么国会对该项目的日常管理则不感兴趣，但如果该项目在不同的地方造成不同的影响，国会对它的兴趣便会大增。当财政部试图管理国际市场上的美元时，它的活动所产生的后果并无区域性差别，因此国会（一般来说）对它的内部事务兴趣不大。但是当住房和城市发展部为城市住宅计划提供资金时，它的工作只为某些地方而非所有地方带来实际好处，于是国会便对住房和城市发展部如何决策表示出了浓厚的兴趣。这样一来，财政部（以及其它一些工作成果无地域性差异的机构）便成了“总

统的”部门；住房和城市发展部（以及其它一些工作成果易于表现出地域性差别的机构）则成了“国会的”部门。①

使官僚机构全面而持久地听命于总统是不可能的；但是如果总统能将忠心耿耿且精明强干的下级置于总统的执行机构之中并让他们担任决策的重要职务，那样一来，使官僚机构变得敏感而善于领悟总统的意图却大有希望。但并不是所有总统对这一点都十分清楚，某些总统因忽视被任命官员的素质以致使所任命者难以履行总统作出的重要决定。而另一些总统则事必躬亲，从而使机构管理变得复杂和缺乏理性。

总统如果明智的话，就不应当按公众的期望值来确立目标。由于总统以不负众望作为竞选下届任职的核心，因此他们往往会好高骛远。白宫对这一不切实际的倾向也予以首肯。用马瑟·德西克的话来说就是：“白宫与实现总统目标所最终依赖的具体执行人员之间被层层组织结构拉大了距离从而变得遥不可及。”因此，总统的计划常常“不够现实具体和精炼老道。这些计划产生于对实际工作的错误理解和对集权政治所要求的秩序与统一的刻意追求，所以便显得简单生硬”。

从各个重要方面来看，对官僚机构实行集中管理是行不通的。迪安·艾奇逊是20世纪最充满睿智的行政官员之一，他说道：“任何一个在政府部门工作过的人都清楚这样一个事实：政策之泉只是喧嚣翻腾而不奔涌向前。”

---

① 道格拉斯·耶茨区分总统的（或称“A型”）与国会的（或称“B型”）机构所采用的方法略有不同。我们各自的论据有相同之处，但不完全一致。

第十五章

法　院

1837 年 11 月 25 日，已故美国海军英雄斯蒂文·德卡特准将的遗孀苏姗·德卡特对海军部长詹姆斯·K·鲍尔丁提出起诉，指控其未能向她支付她应得的抚恤金。在这一年的早些时候，国会通过了一项为在服役中死去的海军军官的遗孀提供抚恤金的法令，同一天还通过了一项特别授予德卡特夫人 5 年抚恤金的决议。鲍尔丁支付给了德卡特夫人一份抚恤金，但并未兑现另外的部分，而德卡特夫人坚持认为，她理应得到全部。法院否决了她的指控，于是德卡特夫人又向最高法院进一步上诉。

最高法院则甚至对其申诉书中的合理成份也断然拒绝考虑，理由是，这样一来便意味着法院对政府行政官员的工作指手划脚。首席大法官罗杰·塔纳为此特意申辩说，联邦法院不能对政府官员在履行职责时所做的“判断或抉择”进行“引导或控制”。法院可以强迫官员执行“行政性的”法令，即法律所明确规定的命令，但不能指示他怎样去执行包含着判断或抉择在内的“行政”行动。尽管国会通过的两项法令从表面上看理应使苏姗·德卡特获得两份抚恤金，但法院坚持认为，海军部长有资格选择遵从全部两项法令还是只遵从其中之一；海军抚恤金毕竟由他负责管理，因此决定权亦在其手中，法院也无权告诉他如何使用抚恤金。“法院对政府行政部门履行日常职能的干涉，只能产生不良后果。”

大约 130 年之后，为阻止修建一条从田纳西州孟菲斯市一座公园中横穿而过的高速公路，一群市民状告交通部长约翰·沃尔

普。沃尔普部长则认为，他有权批准这条公路的修建。依据1968年的《联邦援建公路法》规定，如果没有其它“可行而且经济的”线路，如果部长已“尽可能设法使公园的损害降至最低限度”，则该法令允许穿过公园修建高速公路。鉴于前面提到的最高法院对“行政性的”法令与“自行抉择”的职能所做的区分，我们也许会得出一个结论：沃尔普是正确的。显然，诸如“可行而且经济的”、“尽可能”、“最低限度”等词语的含义很不确切，它为行政官员的自作主张留有很大余地，而且明显是在鼓励他们这样去做。在这里，穿过欧弗顿公园建造高速公路是否是个好主意不是问题所在，这里的问题是，法院是否有权告诉行政官员怎样进行决策。不过，这并非最高法院所持的观点。最高法院否认所谓法律允许沃尔普部长自行其道的观点，并命令下级联邦法院对沃尔普所做决定的合法性进行听证，同时明白无误地表示，如果他不能证明自己是正当合法地使用权力，高速公路则不能修建。

大约在欧弗顿公园案的同时，密西西比州的黑人学生肯尼斯·亚当斯控告卫生、教育和福利部部长艾利奥特·理查森及其下属民权办公室主任未能执行1964年的《民权法》。亚当斯声称，该法第6条规定禁止向实行种族隔离的公立学校提供联邦政府资助；民权办公室有义务“通过发布规章、准则或通令”使该法的条款得以实施。它**可以**终止向这些学校发放联邦资助金或使用“法律允许的其它手段”。如果民权办公室已经确认违法的学校仍不能心甘情愿地服从处罚，同时法院也给予了这些学校在听证会上进行自我辩护的机会之后，民权办公室便可使用手中最后的武器——取消资助。但法律并未说明，民权办公室在颁布命令并力促违法机构自行改过未见成效之后，需等待多久才真正实际取消联邦资助。简而言之，（对该法的一种解读方式是）该法对民权办公室赋予了一定的义务，但履行义务所采取的方式和时机则任由该机构自行决定。然而联邦法院并不这样看问题，它作出了对亚当斯有利的判决，并开始着手建立一项新的诉讼程序。该案直至

1989 年仍未结案，在审理过程中，法院对民权办公室方方面面的工作进行了全面检查与监控。法院并没有只将其注意力局限在亚当斯一案上，它对墨西哥裔美国人法律保护和教育基金会、妇女平等行动联盟、全国盲人协会等提交的诉状也并入此案中受理。实际上，联邦机构倒像是一个破产的公司，处于被清算的地位。

很明显，事情已经发生了变化。那个曾经对苏姗·德卡特申诉充耳不闻的法院，已经在洗耳恭听关心欧弗顿公园的人们、肯尼斯·亚当斯以及其他许多有关人的声音。

1923 年，马萨诸塞州公民哈里特·弗罗辛海姆女士对财政部部长安德鲁·梅隆提出起诉，以阻止《母婴法》的实施。该法规定，那些采取措施改善母婴健康状况的州将得到一笔联邦基金。她指出，《母婴法》并没有得到宪法的认可，联邦政府没有权利用她所纳税款来支付一个未被宪法认可的项目。最高法院驳回了她的诉状，但这并非因为它认为《母婴法》符合宪法，而是因为它认为哈里特·弗罗辛海姆根本不具备诉讼资格。仅仅作为一个纳税人是不够的；她必须拿出实施该法对她造成的“某些直接伤害”的例证。仅仅作为千百万纳税人中的一员而产生的利害关系是“微乎其微和难以确定的”。《孕妇法》引生的开支对她未来税单的影响是“细微的、时断时续和不稳定的”，以致不能构成她寻求法院帮助的依据。

50 年以后，住在首都华盛顿的 5 位法律专业的学生控告了州际商业委员会。州际商业委员会允许铁路公司将货运费增加 25%。学生们说，他们喜爱徒步旅行和野营，而货运费的提高将会减少徒步旅行与野营的乐趣。他们的理由是：提高货运费用后，人们便不再愿意运输可回收的纸屑和金属；可回收再生的废旧物运输量的减少，会致使公园中的垃圾增多，并致使砍伐更多的树木去造纸，开采更多的矿山去制造金属；如果这一切发生了，那么徒步旅行野营的乐趣就会大打折扣。你大概会想到，一个不愿

意让弗罗辛海姆夫人控告政府的法院，会同样不情愿让徒步旅行者指控政府。如果一个纳税人所产生的利害关系是“微乎其微”、“难以确定”的，是“细微”和“不稳定”的，那么也可以断定，一个耽心运费上涨对环境造成影响的徒步旅行者所产生的利害关系至少和弗罗辛海姆夫人的同样微不足道和难以确定。但事实并不是这样。法院承认学生的思路有些“偏狭”，但最终认定他们有资格对州际商业委员会提起诉讼。

显然，事情已经发生了变化。

发生变化的是联邦法院。以往利用法院去改变行政机关的自行决定难乎其难，现在则变得较为容易了。以往很难证明你直接受到联邦政府决定的影响，现在说明此点相对容易多了。这些变化大大增加了对政府官僚机构的约束：除害怕新闻媒介的攻击、耽心总统与国会的紧张关系、顾及来自选民的压力外，还加上了法院明察秋毫式的监督。

上述例子所表明的两种变化与“政策”的含义和“诉讼资格”的性质有关。当苏姗·德卡特努力争取得到第二份抚恤金时，法院在“权利”和“政策”之间划了一条泾谓分明的界线。尽管“权利”的重要性被提到宪法的高度，但相对说来“权利”却为数有限：生存权、自由权和财产权。法院所能裁决的正是这些权利。而另一方面，“政策”则是政府的“政治”机构、总统及国会确定的行动方针。只要不侵犯个人拥有的为宪法或法律所明确规定的权利，一项政策几乎可以是任由总统和国会随意妆扮的对象。政策必然包含着自主权，即选择行动方针的权利。即便是鲍尔丁部长声明拥有的那一点点自主权（决定国会付给德卡特夫人的抚恤金是一份还是两份的权力），也足以拒法院的任何干涉于门外。法院认为，如果这扇大门敞开任法院畅行无阻的话，那么所有人都要为政策的每一细节到法官面前大吵大闹；任何一个在国会中失去席位的人都会跑到最近的联邦法院中去再显身手。何况如果法

院插手过多，许多法官也担心他们自己会被指责为不民主。

到了沃尔普部长打算在孟菲斯建造高速公路时，法院已消除了法律与政策间的鸿沟，并准备使部长行使自主权的行为受限于某些特定方式。当然，法院无权告诉他是否可以建造这条高速公路，但却有权要求他去收集资料、进行一些研究和论证，并写出一份详细的报告来表明他“正当地”使用了自主权。

“诉讼权”指的是联邦法院的规定要求出庭人首先要证明他在所争议的问题中有切身的利益，而且这个利益与正在受到政府行为威胁的某项权利有关。长期以来，仅仅作为一个纳税人提起诉讼是不够的，因为他上的税在某个有争议的问题中所涉及到的直接或个人的利益与其他任何一个纳税人并无任何不同。但在今天，如果纳税人能够证明政府的行为违反了宪法，法院则给予其诉讼权。例如，1968 年最高法院给予了那些指出联邦教育资助项目违反了宪法有关政教分离规定的纳税人诉讼权。仅隔 5 年之后，法院又判定那 5 名法律系学生有“诉讼权”；显然，环境的质量（不论提高运输费对其构成的威胁是多么微乎其微或无法测定），对于法官们来说其重要性与《权利法案》并无二致。

在所谓的“垃圾案”上，诉讼权的使用达到了极限。从那以后，最高法院变得有些保守了。它拒绝给予一个声称作为纳税人有权了解中央情报局预算的人诉讼权。对于一群抱怨城市区域划分条例有排斥低收入阶层倾向的人，对于一个支持政教分离因而反对将政府财产转给教会学校的机构，最高法院也采取了同样的做法。

尽管道路崎岖，但总的趋势日益明朗：今天的法院与以往相比已大不相同，它主动允许人民对政府的决定，甚至那些在很大程度上属于政府自行作出的行政管理决定，提出挑战。国会立了法，对此变化也起了促进作用。当通过《净化空气法》时，它特别赋予公民如下权力：如果环境保护局“不能履行某项法律或该法律所规定的不属自主权范畴的职责”，公民就可以对它提出控

告。70年代通过的其它一些法律文件中也包含了类似的条款。

这些法律文件保留了旧有的法学形式。它们仍规定了“非自主权范畴”的职责。但是，法院对“非自主权范畴”的定义的重新界定，反映了其扩展这一概念的愿望，这意味着新的法律已具有了一种新的含义，它与海军部长鲍尔丁所认可的任何法律都大不相同。例如，某联邦法院允许峰峦俱乐部控告环境保护局，此事本身鲜有先例，如按照旧有的有关“诉讼权”的规定，峰峦俱乐部很难证明它直接受到了环保局所做决定的不利影响。不过法院走得更远；尽管《净化空气法》允许对不执行“非自主权范畴”职责提起诉讼，但法院还决定让环保局从事某些“自主权范畴”的工作——即制定一项计划以防止那些已符合法定空气净化标准的地方的大气质量出现明显的下降。理查德·斯图尔特在总结美国行政法所发生的变化时很有见地地指出，起决定性影响的是法院而不是国会——正是法院将对政策和决策的政治性讨论变成了对权利和程序的法律性讨论。

联邦机构与法院的关系发生的这些变化在州与地方上也同样出现了。警察和消防队人员的录用及提升原则在法院遇到了挑战；至少30个州（到1986年时）的法院责令监狱减少犯人、改善条件、改革手续。数十个州的公立学校已经或正在接受法院的监督以增进种族间的融合。但法院对学校管理的干预不仅仅局限于使宪法规定的禁止种族隔离生效。1858～1980年，加州的学校是811起诉讼案的被指控对象，其中仅有9起是有关取消种族隔离问题的，其余基本上都与学校的管理、教师的录用、课本的选择以及其它教学活动有关。200起以上这类案子是在1969～1979年的10年间立案的。

法院对地方和联邦官僚机构的控制有增无减。其中原因不尽相同，但作用效果并无区别：它使行政官员对选民关怀备至，工作中愈加谨慎小心。当罗伯特·C·伍德70年代在波士顿担任学监时，其所在部门竟必须遵守200多项法院命令。它们包括“从

大规模计划到教室的修缮与维护”的一系列内容。伍德曾问他的法律顾问，他们是否遵行这些法令。律师们耸耸肩膀答道：“天晓得——数清已非易事，何况通读一遍。”

对政府机构管理的影响

“法院的干预对政府机构的管理有何影响？”“天晓得？”这倒也算是对此问题的一个不错的答案。的确，已有无数文章在论证法院是否应进行如此的干预，然而这种干预如何在官僚政治生活中产生系统而非个别的变化，则鲜有专文加以探讨。

消耗

无人否认的一个影响就是消耗：法院穷追不舍的干预会使作出一项决定所消耗的时间与经费出现难以预想的上涨。政府机构的官员们因不断面临法律纠纷而变得比原来更为谨慎。如此一来，政府机构规章制定程序的繁复程度便远远超过了《行政管理程序法》的要求。法律允许法院推翻政府作出的任何“武断的、反复无常的、滥用职权的或与法律不符的”决定。实际上，法院坚持认为政府的决定不应只做到客观和前后一贯，还应佐以由书面形式提供的“事实依据”。例如交通部长沃尔普在孟菲斯筑路之前，最高法院即希望从他那里得到一份详尽记录其作此决定时所考虑的全部情况和因素的材料。

到 1985 年为止，职业安全健康署颁布的 24 项健康标准中只有一项未在法庭上遭到反对。和我们中的任何人一样，职业安全健康署的官员们也认为稳妥比懊悔更好，因而在正式发布规定之前，该署举行了类似法庭调查的听证会，会上允许特派调查员在场并进行质询。整个听证会进程被完整地记录在案。由于企业通常总想回避新的规章，因此也十分希望这一审议过程能尽可能地拖延下去。政府机构的照章办事和选民利益所产生的共同效应可

以用时间与容积来衡量。职业安全健康署平均花费4年时间去订立一项新的健康标准，文字记录材料自然也相应地冗长可观。例如一项新的棉尘标准的提出，除无法统计的文件资料外，还包括105000页的论证材料。

使机构程序合法化不仅需要时间和经费，而且通常会使机构领导人不情愿进行变革。杰里米·拉布金指出："当代的行政管理法迫使……行政人员趋于懒惰和被动。"解释与辩护愈多，能做的就会愈少。发布一项规章的耗费愈大，可发布的规章数量就会愈少，那些体现新思想与新方法的规定尤其如此。

拖延也许会带来一些好处。由于必须建立一份详尽的记录，所以职业安全健康署对拟议中的规章通常会进行更好的或至少是更彻底的分析。这是一个颇有趣的交换：程序上的拖延促成更深入的分析，当然所制定的标准也更趋完善；但进程的缓慢同样会迫使所制定标准在数量上大打折扣。质量上多大程度的提高才能弥补数量上的损失？人们对此可能各抒己见，可法院并未受命讨论这一问题。上述的交换也并非一定不可或缺，譬如法院对职业安全健康署没有在文件中说明它为何要对平均每百名工人共用一个厕所选择一定的标准提出异议，但由此而出现的拖延却未见得会给工人的健康带来多大的威胁。但是，当法院因档案记录不详尽而宣布一项有关使用干洗剂的紧急规定无效时，则要另当别论了。法院应当反躬自问，干洗厂的工人是否会因拖延发布这项规定而正在受到损害。

政府机构依法行使职权所付出的代价并不局限于机构内部的管理。当两个团体了解到它们之间争执的问题有最终决定权的是法院而不是政府机构时，这两个组织便不会有兴趣同政府机构去协商解决问题的办法。因此，环境保护局的领导通常不大可能使企业和环保部门就某项空气质量的标准达成协议。争执双方非常乐于利用环保局的听证会来明确了解对立一方的立场，以便建立一份档案记录。当任何一个在初审中败诉的组织控告政府机构时，

这份档案记录便可用来影响法院。(环保局每年发布的大约300项规定中，80%以上的最终命运是在法庭上决定的。环境保护组织将与工业界公开的戏剧性冲突作为筹集资金的手段，这一事实更助长了与政府机构对抗与不合作的趋势。①

权力

法庭程序同政治安排一样，使权力的天平朝着一部分人倾斜，而另一些人从它那里只能获得较少的权力。打官司不但费用昂贵而且需要法律上的种种技巧，因而随着法院对官僚机构作用日见加强，律师在官僚机构中的份量也变得更加举足轻重了。环保局的管理基本上由律师支配着，对此，许多工程师和科学家十分反感，认为在这种环境下制定的规定——环保局的重点产出，更主要是为了经受住法律上的推敲而不是科学上的检验。在环保局中，律师的盟友是公共卫生专家，他们深信人类健康是至关重要的大事，根本不应将其放在天平上去同经济代价或工程的可行性等进行比较。

在环保局中并非全由律师说了算，某种程度上他们还必须依赖科学家和其他专业人员的协助。但这种由各方面专家来平衡有关公共事业不同观点的作法并不是所有官僚机构都具有的。1971年法院做出判决，宾西法尼亚州的学校有义务向弱智儿童提供特殊教育。3年之后，联邦法院颁布一项法令确认并延长了这一义务。据戴维·柯普和唐纳德·詹森分析，其结果是给予律师而非

---

① 80年代中期，环保局曾试图鼓励企业与环境保护主义者协商制定出双方均能接受的规则，想通过这一方式来缓和与这两个集团的对立关系。这种“规则谈判”取得过一定成功，譬如一项有关燃木炉的标准规定便取得了所有有关方面的同意。但是这种“规则谈判”对参与者并无很大的吸引力，这不仅因为上面提及的原因，还由于一个成功的“规则谈判”要求参与人数及涉及的问题均不可过多，而这种情况往往比较罕见。见罗切尔·L·斯坦菲尔德的《解决争端》，载于1986年11月15日《国家学报》第2764～2768页和菲利普·J·哈特的《规则谈判》，载于《乔治顿法律学报》71卷（1982年2期）。

儿童以权力。尽管实施了新的计划，某些孩子也得到了帮助，但是公立学校的中心任务并没有改变，学校只是参与了一种“适当诉讼”制度，在这一体制下，家长可以运用正式的听证会来提出有关孩子权利的要求。家长雇用律师作孩子的代言人，学校当局也请来律师为自己辩护。双方的争辩如同法庭上的对质，而且一律正式记录在案，并履行完整的申诉程序。从中得到好处的是那些情愿并且能够花费时间与精力投身于这一程序中的家长们。这些为人父母者大部分人是为了让孩子由此离开公立学校并要求将公共开支拨到私立学校中去。对下层阶级的家庭而言，则不大可能利用这一令人生畏的制度。

当城市公共交通管理局探讨如何在受到联邦资助的项目（如城市公共运输）中贯彻禁止歧视残疾人的新法律时，事情的决定权本应落在工程师和规划人员手中。理应由这些专业人员来设计并指导建设那些能够方便残疾人出入的新设施，如地铁车站。然而公共交通管理局却将这一事宜交给了律师，由律师们拟订了一大堆要求对现有车站进行改造以适合残疾人使用的规定。让律师而非工程师来决定这一重大事情有两点原因：其一，来自城市公共交通管理局的律师曾与其他有关方面的律师一道，共同敦促参议院残疾人委员会要求政府颁布较上述内容更为包罗万象的规定（所有这一切是在有关内阁部长们不知情的情况下进行的）。律师说服律师将权力授予律师。其二，政府不断面临残疾人组织的指控，规定的制定必须使众多选民满意，而为了解决其他律师提出的要求，律师是必不可少的。城市公共交通管理局的首席律师对自己的动机开诚布公道：“规定是为了打官司和出于政治原因而制定的，因此它们的内容必须去满足这些需要。”

法院干预有时也会使律师以外的专业人员获得权力。律师权力的增加会导致程序的复杂化，而其他专家受权于此最多只会使法院在实际结果的选择上有所偏重而已。80年代，经济学家在联邦贸易委员会中的力量得到了加强，这不仅是因为有像詹姆

斯·米勒这样的经济学家出面领导，而且还由于一些联邦法官认为，对反托拉斯案件的判决应建立在托拉斯对经济效益和消费者利益可能做出的贡献的基础之上。(这些法官中有几位是由里根总统任命的，他们选自熟练掌握经济理论的法学院教授。)在牵涉违反《罗宾森—帕特曼法》的案件中，法院不再愿意支持联邦贸易委员会，因此，依据这一法案所提出的指控均被驳回。法院对大公司本质上不如小公司招人青睐的观点感到怀疑，联邦贸易委员会因而不太可能将说明公司大就等于不好的诉案提交法院审理。

当联邦法官弗兰克·约翰逊下令大规模整修阿拉巴马州的精神病医院时，他并非是将一项完全不受欢迎的法令强加于一个对此激烈抵触的官僚机构之上。正如菲利普·J·库珀在对此案进行的细致分析时指出的那样，阿拉巴马州的一些精神健康专家希望对医院进行改造并且就此求助于法官。一些关注医疗事业的高级行政官员也希望看到该州精神病医院的状况获得较大的改进。但是，那些终日忙于应付各类行政管理事务的医院监督官员则对改革侧目。约翰逊决定给该州充分的时间来提出并自觉执行改革方案；但几年过去了，成效甚微。因此，法官只好将精神病医院的治理交给法院任命的管理者。

专业人员的权力由什么来决定呢？答案在于法官的意志，而法官则往往倾向于专业人员而非管理者。纳森·格莱泽在发表对法院干预学校、监狱、医院事务这一问题的看法时指出："这一类诉讼偏重于理论知识而不注重实际或临床知识。(出庭作证的专家)一般从未教过学生、看管过犯人，也未照顾过弱智儿童和福利院中的病人。"当法官察看学校、监狱和医院状况时，他们看到的往往是处于艰难环境中的弱者。由于无人能够了解这些困境造成的确切影响，他们只能请专家根据理论的但常常是不完全正确的知识来进行估价和预测。一旦结果明确之后，法院便以权利的形式对之予以保护，而律师则充当着专门捍卫这种权利的专业人员。

法院的倾向性导致了不同的权力分配，这一点通过心理试验亦可得到说明：如果你对事实的阐释不同，那么使你采用的方法也不同。譬如，你或许会把学校只视为是一个教育儿童的机构，因而便会得出结论说：施教者需要更多的权力，学生们则只需很少的一点。假如你是法官，打算选择何种判决有赖于你的世界观，以及部分地有赖于你打算去相信谁的观点。

诉讼权的新定义清楚地体现了法院的态度。一个为高额税收而担惊受怕的纳税人一般说来不足以获得控告政府的诉讼权，但是一个对《第一修正案》有关禁止“创立宗教”条款感到忧虑不安的纳税者却可以具有这一权利。因此，正如杰里米·拉布金指出的那样，美国公民自由联盟可以上法庭去指责为《第一修正案》所保证了的政府开支，但全国纳税者联盟却不可以上法庭去反对《第一修正案》所确认的政府开支之外的开支。

政策

显然，法院的干预对政府采取的政策常常具有决定性的作用，人们打官司和法官的裁定无不是为了改变政策。但法院干预后采取的政策，并不就是最好的，甚至连起诉人也这样认为。所有的政治行为都有事与愿违的后果；法官的裁决亦不例外。

现在让我们来看看实行大气质量标准的情况。美国 50 个州有成千上万个工厂和电站向大气中排放污染物质。当国会 1970 年通过《净化空气法》时，它交给环境保护局的任务是制定一套保护大众健康的大气质量标准，各州的任务则是去制定实现大气质量标准所规定的各项指标的“州实施计划”。如果环保局认为州的计划不够充分，它可以自己为州政府重新拟定一个计划。“州实施计划”中的规定在法律上是有效的。这种做法——国家制定目标，各州落实——正是美国联邦制度的一个普遍特点。

几乎所有的州在实施计划时都有这样一项内容，即在不损害公共利益的前提下，如果强制施行排污标准会产生“过多的困

难”，则允许有关官员不对那些污染源加以过份的控制。这种豁免后来被称为“特殊许可”。一个叫作“全国资源保护理事会”的院外游说集团对这种“特殊许可”进行的初步分析证明，它是一个可使商人继续污染空气的巨大保护伞。为了堵住这一漏洞，该理事会对环保局提出起诉，要求联邦法官下令环保局不得批准任何含有“特殊许可”的州计划。全国资源保护理事会和审理此案的大多数法官都曾抱有这样的观点：州计划中的排污限制是合理的；污染厂家如以为可以轻易获得特殊许可，它们就不会遵守这些限制。但是，希普·梅尔尼克在分析此案以及其它几个有关法院对环保局进行控制的案例时却指出：法官的这两个观点都错了。

州计划中所包含的排污限制通常是不现实的、欠考虑的，或者可以说是极其模棱两可的。当许多污染厂家连最起码的标准都达不到时，竟然能轻而易举地逃避惩罚，甚至无需借助什么特殊许可即可战胜那些规模可怜、人力不足的州计划执行机构。为了减少污染，必须吸引工业界遵守一些切实可行的规定。这就要求进行一场旷日持久和面面具到的谈判，在谈判中州政府应当修改那些含混不清或不切实际的限制，并只向那些需要较长的时间才能达标的工厂提供优待或特殊许可。在谈判中，州政府占据着优势，因为它一手持有大棒，另一手则拿着胡罗卜：大棒即严格的规定，胡罗卜则是豁免权——如果污染厂家真心实意地做出减少污染的努力，便有可能获得这一权力。此外，一些意外事件的出现，如1973年对阿拉伯石油的禁运，也使使用特殊许可成为必要：当含污染物质（如硫）较低的石油变得不易获得且价格昂贵时，允许工厂使用含硫较高然而便宜并且充足的燃料，便显得合乎情理了。

当法院卷入一场异常复杂、头绪零乱、变化多端的执行《净化空气法》的纠葛中，它就像是在对付一头2吨重的犀牛，谨小慎微，心细如发。第1、第2和第8巡回区法庭下令环保局不得允许各州给予导致企业拖延遵守大气质量标准的特殊许可。（而第9

巡回区法院却同意使用特殊许可，从而使问题复杂化了。）法院和全国资源保护理事会认为他们已经堵住了漏洞，可实际上他们又在别处打开了缺口。各州对环保局根据法院裁决下达的指令非常恼火，因而放松了执法的努力，以非正常的程序代替正常程序，并拒绝就环保局方案的大部分内容进行合作。对各州来说，联邦政府对地方环境问题浑然无知，并且还从州政府手中夺走了一个重要武器，这一武器本可以用来吸引工厂执行大气净化方案。总之，法院的一系列决定原本是为了加强反污染法的贯彻执行，但事实上反而削弱了它。1975 年，最高法院废除了巡回区法庭的裁决，允许在特定情况下运用特殊许可，但时至此时，损失已经造成。

特殊许可的案子表明，法院常常不具备条件评价和控制那些靠积极性而不靠法规、靠非正规程序而不靠正规程序行动的政府行政部门。其它的案子反映了另一个不同的问题：当法院要求采取某项政策时，它时常忽略了执行这项政策的过程中所付出的意外代价。简单地说，如果一个机构必须不惜任何代价地执行甲政策（因为不这样做就会被冠以藐视法庭的罪名），那么它就必须放松乙、丙、丁等政策的执行。每当法院向某一政府机构发号施令的时候，假如国会能相应地增加对该机构的预算，那么哪一政策优先的问题就可以最大限度地减小，然而国会很少这样做，即便是通过了这一项新的政策。

关于在大气质量不符合联邦标准的地方如何防止大气进一步恶化的政策，《净化空气法》对此未置一辞。它确立了国家大气净化标准，但对污染已超标的地方应采取怎样的措施加以控制却未做任何说明。环保局第一任局长威廉姆·拉克尔肖斯认为，他的部门的首要任务是净化大城市内和周围污染最严重地区的空气。乡村的空气一般都是符合大气净化标准的，将有限的时间和钱财花费在已属洁净的大气上对他说来不是个好主意。用他的话来说，环保局的工作是保护“人而不是草原上的狗”。哥伦比亚特区联邦地区法院的约翰·H·普拉特法官持有不同看法。1972 年他责令

环保部门不得批准允许州内任何地方大气质量“严重恶化”的州环保计划。这项决定是有政策上的依据的。环境专家担心，某些电力企业为了避免在城市建厂所遇到的财政和政策上的麻烦，会在沙漠或乡村地区建立新的发电厂。州政府对此亦存在着观点上的分歧：一部分人希望保持大气的纯净，另一部分人却宁愿以受污染的大气来换取经济的增长。但是无论有怎样的理由支持或反对这一新的方案，他们实际上同样都缺乏法律上的依据。《净化空气法》对此保持沉默，以往其它任何法律亦均未置一辞。于是普拉特法官才决定在《净化空气法》前言中加入一句话以便使这一新的政策合法化，该法规亦即以此形式颁发了下去。

许多人认为这一新政策颇为明智，此种想法也许是正确的。但这一新政策的颁布却使环保局乱了手脚。环保局不得不在没有补充足够人力物力的情况下匆匆上阵，制定并执行一项新的规模庞大的计划。它首先要决定“严重恶化”的含义（普拉特法官没有为这一概念下定义），然后还需决定如何达到这一目的（普拉特法官也没有对此予以说明）。要解决这些问题就意味着，环保局减少花费在治理大气严重污染地区污染厂家污染所需的经费与时间。这一新的政策为那些拥有众多大型污染厂家的城市提供了一个武器，凭借这一武器，它得以保留那些工厂以及由此而来的就业机会和税收。它可以说：“留下来继续在这里经营，因为环保局防止大气严重恶化的政策意味着你们不能搬到其它地区。”

职业安全健康署给我们提供了另一个例子，说明一项用心良苦的法院判决如何会得出违背初衷和意想不到的后果。利用法庭来对职业安全健康署进行控制的团体抱有易于为人所理解的偏见：他们希望看到的是严格而非宽泛的标准，较之过去已被广泛使用的老的危险品，他们更耽心的是新发现的有害物。这两种倾向很容易得到解释：公益团体为了调动支持者和筹集资金，必须向人们表明他们要求制定更严格的规定以控制那些正被大肆宣传的新的危害物。但是如果法院接受了这一观点并将之转化为政策，

职业安全健康署便会停止制定有关老的危险品的限制标准；这些标准的确较为宽泛，但即便如此，如果将其付诸实施的话，都会较之有关新危险品的严格规定能够挽救更多的生命，因为新的标准很可能会流产或至少是因法律纠纷而被搁延。

杰米里·拉布金下面提到的例子则不仅仅只是假说。1983年，一个名叫“公民”的组织向法院提出起诉，要求职业安全健康署制定有关氧化乙烷的新的严格的标准。法官下令采取迅速行动。（按官僚机构的标准来说）行动的确颇为迅速，一年之内，新的氧化乙烷的标准产生了。但与此同时，一项新的有关石棉的标准却被推迟了。拉布金引用有关人士的话指出，氧化乙烷标准一年可以挽救3～5人的生命，而（延误了的）石棉标准一年则可能挽救75人的生命。许多老的危险品至今（截止1987年底以前）还没有确定标准，尽管已有事实表明它们每年引发数百例癌症。管理需要选择，在管理中强迫做出新选择则会影响其它的选择。

本章前面叙述的肯尼斯·亚当斯的例子便说明了这一点。法院的命令迫使民权办公室对南方学校多起种族歧视案件采取行动，这项法令亦使该机构对种族歧视问题更加敏感。这很好。但当民权办公室处理个人诉状时，却没有同样足够的精力去进行调查。个人诉状一般只牵涉到一小部分人，而公民权办公室的调查往往影响到成百以至上千人。遵从法院的要求对个人诉状作出回答，与进行范围广泛的调查相比，前者带来的好处远不及后者。况且，前者的好处也许只属于那些有钱请得起律师的人，如中等收入阶层的女权主义者；而无力雇用律师之人，如贫穷的移民，则将为此付出代价。

以上我们讨论了法院对行政管理进行干涉所产生的与本旨相违背的政策效果。它给人的印象是：所有的这类干预都是不好的。我不希望读者得出这样的结论。法院是个人维护其基本权利、解决问题乃至（特别是！）与政府机构进行较量的重要场所。法院发起了消除学校种族隔离体制的运动，制止了监狱和精神病医院中

的非人道行为，使成千上万人得到了他们应得的权益并免除了疾苦。如果没有法院及精通法律的律师，上述情况也许至今依旧或更为普遍。但如同所有人类机构一样，法院并非无所不能，它无法排除一切困难，解决全部问题，有些事情它擅长，有些则不那么擅长。上面几个段落中讨论的例子便是对后者的说明。现在，我们想更为广泛地探讨一番法院所不太擅长的事情是些什么。

法官与行政官僚

法官和行政官僚对世界看法各异，部分是因为他们的背景不同，但是，更主要的还是因为他们各自所履行的职责和所属的组织不同。

法官面对的是，两个或更多的当事人依据法律原则为自我的权利而相互诘难。法官虽然也通过阅读有关资料、与同事交谈以及参照他们各自的哲学从法庭以外的渠道了解情况，但主要是从法庭上的证辞中获取事实。法官得出结论所依据的事实，应是那些已被认为可作为证据的事实。法官判定谁是谁非之后，根据有关的措施、法令或法规予以裁决。如若某一法令是针对政府机构的，它则会特别指明政府机构必须达到的目标及其行为所依据的标准，以使法官的判决得以落实。

行政官僚们则用全然不同的眼光看待世界：他们面对的是一个组织松散的人群，这些人在不同的压力和不同的政治支持下履行着各自不同的责任。政府机构的领导往往很难确切掌握这些人的所做所为，并经常用模糊、多变的标准去评估他们能够观察的行为。政府机关的管理人员清楚地知道，他们自己用于决策的时间少而又少，相当多的时间消耗于收集信息、参加会议、说服同事、回应批评……，一句话，就是用于努力使一个复杂的系统运行起来。他们也非常明白，指望下级遵守那些难以把握、复杂异常的法令法规是不现实的；在通常情况下，“管理”至多不过是试

图灌输给人们某种总体上的使命感，并且还会加上众多制约政府机构运作的详细的规章制度。

法官将一项法令施加于一个政府机关时，如果该机关所执行的是一项较为简单、结果显而易见的任务，法令的效果是最易于预料的。在我所说的生产型机构中，情况尤其如此。其次，在工艺型机构中，情况也大致相同。而在程序型或应付型机构里，情形便不大可能是这样。

法令是成文的规定；法官在颁布法令之前都会反躬自问，是否有证据表明，审议中的机构过去一直有效地受到成文规定的约束。警察部门、公立学校以及其它受规章限制的机构，它们的某些方面可能为成文法规所束缚，但其它方面，通常正是机构的核心职责，却难以被限定。如果一个警官、一名教师或一名企业经理的所作所为未曾被成文法规明确地加以限定，那么新的成文法规也同样不可能按照制定者的意志去改变他们行为。

总之，法院同总统一样，如果所颁布的是一项明确的行为准则，而且对其执行情况能较容易地进行监督，那就最易达到预期的效果。告诉一所学校停止排斥黑人学生要比教给它怎样提高黑人学习成绩容易。告诉监狱停止折磨犯人较之向其指明如何改造犯人容易。告诉环保局制定一套大气质量标准比要求它怎样达到这项标准容易。然而法官们却是越来越多地反其道而行之；用杰尼·马肖的话来说就是，他们发明了一套“干涉而不决定的技巧”。

当杰克·温斯顿法官试图寻求一个途径以消除座落在布鲁克林康妮岛区的马克·吐温中学的种族隔离现象时，他面临着一个选择：是督促那一地区致力于取消种族隔离现象的各种机构采取行动，还是命令学校执行一项对当地居民有吸引力的具体而明确的规定。如选择前者，则需动员管房部门吸引白人和黑人房客，推动警察加强对搬入该区的白人的安全保卫以及安排运送白人孩子上学的公共交通。如选择后者则意味着使学校成为一块磁铁，使

白人和黑人孩子自愿被吸引到这个学校来。温斯顿法官不顾众多起诉人的反对而选择了后者。根据罗伯特·卡茨曼对法官这一决定的分析，后一方案之所以奏效是因为它考虑到了机构的组织现实。它基本上不需要对众多机构的活动加以协调，亦无须改变这些机构自行确定的使命或帮助其寻找新的解决问题的办法。这一方案只要求一个机构——地方学校董事会——来完成这项它自己提出的任务，这项任务将会强化学校的使命感，而且所取得的成果也较容易衡量：要么是各种族的学生申请入学，要么就不是。这一方案的结果证明十分奏效；学校的报名者络绎不绝。

法官常被批评为缺少驾驭能力，因而难以有效发挥决策人的作用。这些批评既有真实的也有被夸大了的。谢普·梅尔尼克在论及法官在制定大气净化政策中所起的作用时，并不支持所谓法官没有能力得到并掌握复杂的技术信息这一观点。法官对大气质量标准、烟囱除污技术以及东西部煤炭含硫量都了如指掌。并非所有法官都漠视各项政策的经济意义，他们所欠缺的不是技术情报而是有关组织机构的知识。

法官往往透过成见与偏见的眼镜片并保持一段距离观看政府官员。远远望去，政府机构无非只是一架以达到目标为目的的机器。法官的工作便是发动这架机器，改变它的目标，或者兼而有之。但官僚机构很少只是架机器，况且即便真是一架机器时，他们的运转亦是出于达到目的的自觉意识而非被动的驱使。有些认识到这种观点之错误的法官试图通过配戴其它两种镜片的眼镜观察政府机构以“纠正”这一倾向。透过一个镜片看到的是，政府机构成为利益的“俘虏”；而在另一个镜片里，政府机构则变成了一头疯狂的失去方向的“野象”。法官的任务要么是将政府机构从捕捉者手中“解放”出来，要么就是“降伏”它的疯狂。

一些政府部门确实可以说是某种利益的俘虏——或应更准确地称之为客户（见第五章），但是并非所有政府机构一概如此，甚至可以说，大部分机构并不这样。某些机构的确使它的成员或其

大部分成员的专业同行变得近乎狂热（见第四章和第六章），但这种情况并不多见，实际上是极少遇到的。

政府机构最起码也如同一个未曾涉足的遥远的异域文化那样错综复杂和难以理解，如果法官真的想认认真真地对它们进行引导，就必须首先认认真真地去理解它们。因为大多数情况下，问题的关键不在于法官所寻求的实质性内容，而在于他们所处的环境及所采取的态度。

当你回顾一位法官试图“改革”得克萨斯监狱体制的经历时，这一点就显得格外明确了。约翰·迪卢利奥曾用充满同情的笔调叙及此事。这位法官的一个特定目标是要制止得克萨斯州监狱的一种管理方式，即将一部分犯人的管理权交给称之为“牢房监管人”的犯人。尽管这种管理方法在小范围内使用时的确能发挥某些作用，然而由于行政管理上的疏忽，监管人的范围扩大了，祸患也随之而生，那些强蛮的犯人借此采取武力威胁以牟取特权。经过9年的调查和审理，威廉姆·W·贾斯蒂斯法官颁布了一份长达248页的法令，要求得克萨斯州监狱体系的几乎所有方面进行数十项改革。尽管经上诉后其中有些法令被事实上取消了，有些则被要求延缓执行，但贾斯蒂斯法官对该州监狱系统的控制仍未动摇。当然，监狱管理者对此抵制得很厉害。在这场斗争中，得克萨斯州的整个监狱管理系统差一点被全部毁掉。婴儿连同洗澡水一同被泼了出去。

这位法官不满足于仅仅消除种种明显的弊端（“作一次选择”），他命令对监狱的管理系统进行大规模改革（“管理一个系统”）。这些程序在本书第二章及迪卢利奥自己的著作中有详细的论述。法官插手此案之前，除某些弊端外，监狱的管理实际上已经形成了一套安全、合理、守法的制度。监狱长官正在下属身上培养起一种使命感、责任感和对工作认真负责的态度。犯人既不会被看守虐待也难以被其他犯人欺凌（在犯人头制度被滥用之前）。如果法官对监狱工作有很好的理解，何处需要改变便会

一目了然。

但是，很少有法官对监狱情况了如指掌，对学校、警察部门、福利院或其它受规定制约的机构，他们同样也缺乏了解。当法官理解尊重管理者、在政策与法律之间划出明确的界线并拒绝给予那些与政府决策没有多少利害关系的人以提起诉讼权时，这种无知尚不成其为问题。然而新的行政管理法则使之变成一大问题。如果法官想帮助管理机构，他们就必须去了解它以及它的管理体系。这不是高高在上或者求助书本所能做到的。甚至本书。

第十六章

国家的差别

当健康与安全检查员进入瑞典和美国的工厂时，他们所执行的是差不多同样的一套规章制度。他们寻找不安全的梯子，滑脚的地面，缺损的护栏以及有毒的气体。这两个国家在管理这些事务上所制定的许多标准不仅相似，而且相同。

但是检查员在这些工厂里的做法却大不相同。美国检查员全是职业安全健康署的雇员，倾向于“照章办事”——如果发现违犯规章，就正式记录下来。如违章情况严重，检查员就毫不犹豫地科以罚金。即使违章并不严重，也可能要罚款。如果雇主没能在规定天数内纠正违章事例，就会受到更重的处罚。职业安全健康署的检查员认为必须采用这种办法：当史蒂文·凯尔曼访问他们时，他们说大多数雇主就该受罚，否则会对违章事例熟视无睹。一位检查员说：“强制执行是加强管理的唯一办法。”另一位说：如果没有处罚的权力，“当你走进工厂时，雇主就会嘲笑你”。多数美国检查员不考虑公司的经济条件，不关心公司能否负担得起纠正违章的费用。职业安全健康署的主管人员要求用详细规定每一步骤的冗长的现场手册作车间检查，把检查各个方面获得的数据汇编起来，并且以这些数字来评定检查员的生产力（“生产力高”是指进行大量检查并发现了大量违章事例），从而强化了检查员的上述看法。检查员们敏锐地觉察到他们的上司正在监视着他们。

在瑞典，工人保护委员会要求他们的检查员运用自己的判断

力而不是照章办事。他们几乎没有本本可以遵循，据说他们所遵循的检查程序是一本用普通语言写成的 6 页小册子。他们通常在提前通知雇主之后才到工厂去；在那里，大部分时间花在劝说雇主如何改善条件上。如发现有违章事例，检查员一般是作口头劝告，只是在个别情况下才发出书面警告。他们不是机械地罚款，只是在屡禁不止时才予以罚款。如果公司申诉其无力改变现状，瑞典检查员比美国人更可能给公司更长的纠正时间。此外，瑞典人对雇主行为持乐观态度；当凯尔曼同他们谈话时，他们认为多数雇主是守法的，因此惩罚就不十分重要了。工人保护委员会主管人员所搜集的有关检查员的统计材料比职业安全健康署同行要少得多，搜集到的很少的一些材料也很少派上用场。

凯尔曼对上述两个目标基本相同的机构之间的差异作了如下概括：

> 美国的检查工作设计得更像对违章事例的正式检查；瑞典的检查工作设计得更像非正式的个人交往，主要是给予劝告和信息，在检查者与被检查者之间建立友好关系，从而促进当地的劳资合作。

就凯尔曼所知，瑞典非正式的、合作的制度在遵守安全与健康规章制度方面所达到的水平不亚于美国正式的惩罚制度，甚至更胜一筹。

这种在官僚行为方面惊人的差异并不限于瑞典，也不限于企业安全。格雷厄姆·威尔逊已经表明，英国企业的车间条例与瑞典相比，较之与美国相比有更多的共同点：职业安全健康署愿意并希望提出起诉和科以罚金，而它的英国同行工厂检查局，则反对起诉，它像工人保护委员会那样倾向于给予帮助。而不是强制执行条例。戴维·沃格尔发现，为减少空气与水污染而制定的条例，在英国比在美国以更加灵活、非正式和合作的态度来实施。对

4个国家如何管理农药、食物添加剂和工业用化学物品的一项研究的结论是，英国、法国和联邦德国的行政体制使官员们享有比美国同行更大的自主权，鼓励他们采用非正式程序来制定和执行规章制度。在日本，环境保护法是靠“行政指导”而不是靠法律强制来执行的，在适应特殊的工业与地区性需要方面表现出很大的灵活性。

每个国家怎样掌握它的管理方法同它执行的法律或取得的效果之间并没有明显的关系；欧洲的力争取得协调一致的行政管理做法同美国的制裁做法实质上服务于同一目的，而且取得了同样的效果。

我们怎样来解释为什么具有相同目标的同类官僚机构在不同国家的做法有如此之大的差别呢？有两种可能的原因：政治和文化。

政　　治

以协调一致的（即灵活的、非惩罚的或迁就性的）方式来执行其管理政策的国家是议会制政权；以对抗的（即严格的、惩罚的或墨守成规的）方式[①] 来执行其政策的是总统制政权。广泛流行的看法是，美国企业具有诸如在瑞典那样的国家的公司所没有的特权和影响；瑞典有更大的公共部门、更多的国有化工业企业，以及更为平均主义的收入分配原则。相对于这一看法，上述关于两种政体的概念就令人迷惑不解了。

但当我们认识到政治动机是由政治权力的组织方式所引起的这一点时，迷惑也就消失了。议会政权把几乎所有的政治权力集

① 说美国具有对抗性执政体制，我并不是指它像特别赞成这种政策的人主张的那样以严峻或不可妥协的方式来执行管理政策，也不是说它全然没有害怕或循私。我只是说，与议会民主相比，它更可能依靠法律惩处，而较少授予执法人员以广泛的自主权。

中到由立法机构中多数党选出的首相和内阁手里。说玛格丽特·撒切尔首相想要什么就有什么，算不上太大的夸张。只要她在下议院保持多数，她的提案就会成为法律；如果多数党一旦抛弃她，下议院就被解散，并举行新的选举。在两次选举之间，议会只有冒政治自杀的危险，即听取选民的意见，才能反对她的领导。议会没有权力去干预行政官僚事务的处理方式；议员们可以向这些机构的政治长官提出问题，但通常得不到这些机构有意隐瞒或以这些长官反对的方式干预他们自主办事的信息，也不能够不顾首相的反对去调查他们的处理方式。法院对官僚决定的执行并无多大制约作用。虽然英国法院近年来变得较为主动了一些，但仍然保持这样一种情况，没有一个公民抱多大希望能让法官告诉政府官员采取什么政策，遵守什么程序。除非官僚机构直接侵犯英国国民的传统自由权，否则并不害怕法院。不能想象一位英国法官会给英国大气质量控制人员发号施令，哪怕稍稍有点像美国联邦法院法官定期给环保局所发出的那种命令。

在其它欧洲民主国家里，事情更为复杂。像意大利或联邦德国，那里总理的执政党在议会中并非占绝对多数，他只能依靠数党联盟的支持来管理国家。这些联盟，特别在意大利，往往是不稳定的。如果有一个党脱离联盟，即使不举行新的选举，也可能出现一位新总理。在法国，直接选举总统同传统的议会制度并存，导致了这种可能性：总统和总理可能属于不同的党，就像80年代初期出现的情况那样。此外，法国有听取公民对官僚机构起诉的特殊法庭，在英国就没有。在瑞典有特殊的护宪官或人民代表，他们像法国的行政法庭一样，听取认为被官僚机构侵害的公民的起诉。

但是这些复杂性并不会从根本上改变议会民主的主要事实，即决定政策和执行政策的政治权力，集中在主管行政的一班人手里。无论法国的行政法庭还是瑞典的人民代表都不可能让公民参与制定政策，他们最多只会设法缓解公众对明显超越合法权限的

官僚的不满。然而，只要职权是像通常见到的那样用笼统语言授予的，也就不存在超越界限的问题了。

如果权威是集中的，组织政治活动（除竞选以外）的动力就减弱了。假若一个集团不能说服多数党信奉它的纲领，则除了等待下一届选举，期望另一个多数党执政以外，别无其它出路，它不能期望让一个立法委员会非正式地（通过调查、委员会的“指导”或“澄清事实”）去做议会作为一个整体正式地做不到的事，以此来撤销首相的决定。它不能要求负责管理该纲领的人选得到该集团的同意或者从该集团中选调；纲领的指导掌握在职业官僚的手里，这些官僚对外部利益集团几乎没有或丝毫没有责任。它不能希望友好的法官会审查一个机构的决定，以便保证（如果法律条文用辞含糊，像某些国会委员会志同道合的工作成员所写的不明确的报告那样）他们会遵循立法的“意向”；在议会制政权中的法官一般不会用自己的观点来取代正式任命官员的观点。它不能设想，新闻媒介会给由于真实的或被认为的失职行为而损害该集团利益的官僚们造成障碍；在议会制政权下，官僚们比较容易对新闻界保守秘密。

假如一个潜在的集团并不怀有这些希望或不能提出这些要求，就缺乏组织起来并表达他们观点的动力。当然，欧洲像美国一样，有着组织完善的利益集团，但这些欧洲国家的集团一般采取最高的组织形式——工人、雇主或专业人员的庞大的全国性组织。其所以庞大和具全国性是因为他们必须集中资源来影响少数国家领袖的关键决策。只拥有少数积极分子、一笔捐献的基金和一个动听的名称的小团体，在欧洲比在美国更难出现（即使出现也很难取得成功），因为在欧洲政治体制中很难找到可供这样的团体立足的据点。

这些体制上的安排使美国形成了官僚政治的对抗性。一切政策都在不断地竞争。制定新方案的议会联盟很快就会被影响执行该政策的另一个联盟所取代。当初，参议员休伯特·汉弗莱刚刚

对国会作出许诺，说1964年的民权法案并不打算把削减联邦援助作为主要执行措施，民权团体就迫使一位联邦法官下令民权局从事此事。国会刚刚通过《职业安全和健康法》，授权职业安全健康署采取强制措施，企业界就游说国会议员保证职业安全健康署采取和解策略；而这一游说刚刚开始，工会就要求法院确认职业安全健康署采取强硬政策。

在欧洲，制定政策很像一场职业拳击比赛：获得进入拳台权利的两名对手，在规定数目的几轮比赛中一争高低；当一名拳击手将对方击败时，就被宣布为胜利者，比赛也就结束。在美国，制定政策更像酒吧间里的殴斗：任何人都可以参加进去，打斗者要对付一切来犯者并不时交换位置，没有裁判员，没有固定的几轮时间，而是不确定地打到人人精疲力竭为止。按前国务卿乔治·舒尔茨的说法是“没完没了”。

在这种情况下，一个有远见的官僚会认识到，任何使机构活动保持秘密、非正式化和灵活多变的努力都将会付出重大的政治代价。只有在少数几个主要参与者（比如说，一个全国性的工商集团或工会）懂得对它的决定没有地方可以上诉而必须与官僚机构合作的情况下才能保得住秘密。如果参与者很多而且上诉很容易，还企图保密，人们就会说是在“掩盖真相”。只有在有关的利益集团打算接受官僚机构的做法时，才能采取非正式和灵活的办事方式；而他们之所以愿意接受，也只是因为他们认为没有更好的办法（如，上法院起诉、登报、要求国会立法或上街游行）。没有一个机构的领导人愿意被新闻媒介称为某些特殊利益集团的“奴仆”而被传到法庭去解释为什么不原原本本照章办事，或者被国会的某个委员会查问为什么用有利于“特殊利益集团”而不利于“公众利益”的方式去解释含糊的法律条文，或者被查问为什么给甲公司而不给乙公司更多的时间去执行命令。

美国机构的政治基础往往是不稳定的，支持它的联盟往往力量薄弱、短命或充满内部矛盾。在这种情况下，一位可能愿意采

用非正式和灵活方式的官员首先必须树立权威，以防把他的灵活性看作是柔弱的表示或出卖原则的证据。有关各国针对化学品的一份重要研究报告的作者罗纳德·布里克曼及其同事得出了同样的结论：

> 政治权力的分散使美国行政管理者处于异常软弱的地位。他们面临相互矛盾的法定任务……这些往往需要在其它政府机构的批判眼光下和持对抗态度的私人利益集团的严密监视下去执行。……美国管理机构不能私下做交易，只能被迫在“客观性”中寻求庇护，采取正式方法来使他们的每个行动合理化。

因此，官僚机构采取强硬政策，坚持每件事公开记录在案，坚持每件事都“照章办事”，坚持“人人一视同仁”，以及坚持对每个违章者必须绳之以法，都是很有道理的。

说这样的做法风险较小并不是说每个机构都是这样做的。有些机构的政治环境包含了为顾客着想的政策——在私人利益和其志同道合的政府机构之间有一种亲密得看不见的关系。也许强有力的（而且异常幸运的）总统能够成功地让一个机构的领导人不按眼前的政治利益需要行动，但是，在处理机构利害关系上采用形式主义和对抗模式的动力是非常强大的（而且，正如下一节所指出的，正在变得更为强大），因此发现美国管理机构整体上的行为与欧洲同行大不相同，也就不足为奇了。

格雷厄姆·威尔逊用课堂来比喻管理机构：“威信高的老师比威信低的老师可能更容易采用友好和宽容的教学方法。”在欧洲，管理人员比在美国拥有更稳固的权力基础。于是，欧洲的“反工商界”左派政权比美国“亲工商界”的保守政权能与企业保持更友好、更融洽的关系。

然而政治并不是全部原因。立足于分权的美国政治制度，今天同三四十年前基本上是一样的；而那时的管理机构比今天有更大的自主权。立足于首相制的英国政治制度，今天同一个世纪以前也没有太大差别；而那时，在实行工厂检查制度的最初几年，雇主不仅强烈地控诉检查员的敌对行为，而且当检查员来检查时经常攻击他们。

秘密的行政手段所付出的政治代价使得秘密很难保守；正如爱德华·希尔斯在好多年以前所指出的，美国国民性格中有一种民众主义气质，为任何一个攻击"掩盖真相"的政客提供了充分的炮弹。几十年以来，英国人悄悄地接受了一种在美国会引起造反的政府保密水平。如果美国实施一部在适用范围与严厉程度上与英国早就颁布的《官方保密法》相当的法规，那简直是不可想象的事。

法院干预美国行政当局的能力来源于司法审查权（即有权宣布行政和立法行为违宪）以及诸如《行政程序法》的法律，但如今司法主动性的程度不能光从了解它的宪法或法律依据来预测。正如在第十五章中了解到的，多年来联邦法院保持惯例，遵从行政机构的裁决，导致法官对联邦行政机构影响较小。如今，这些惯例和遵从已成为昨日黄花；而法官通过他们所作出的裁决，成了官僚政治的主要参与者。

最后，许多美国政府官僚机构在日常例行公事中显示出的一定程度的非正式性和灵活性，似乎与对管理机构的研究结果有矛盾。任何人只要在典型的法国和美国课堂里呆几小时，就会观察到美国公立学校的风气更为宽松、更少训导、更为个性化。美国武装部队的纪律比许多欧洲国家的军队更松。[①]　在舰船上，英国

① 在海军陆战队更松，参见布特·丹尼尔·达克鲁兹的《美国海军陆战队与欧洲各精锐部队的训练与纪律的比较》（纽约圣马丁出版社 1987 年版）第 282 页。

水兵比美国水兵更听从他们的军官。人们经常用日本经理们的集体决策方式与美国经理们的个人领导方式作对比，以致于成为老生常谈，但这是事实。

米歇尔·克罗泽为我们提供了对负责日常事务与制造工作的两个法国政府机构深入考察的情况。虽然他没有跟同类的美国机构作明确的比较，但他所描绘的法国机构的管理气氛毫无疑问与在美国看到的大相迳庭。在法国，组织文化是非常正式的，没有非正式交往，没有以工作为基础的自愿团体，十分信赖成文的规则与程序，悉心（虽然经常抱怨）遵从地位与等级的表面标志。在多数美国官僚机构日常生活中，不同等级的工作人员之间如此一般地自然合作，而这在法国制度中是明显缺乏的。

简而言之，官僚机构的工作方式不能简章地根据他们面临的任务和经济、政治动力来解释。不同文化也造成了差别。

第六章讨论了组织文化，这里所讨论的是国家文化。在这两种情况下，文化都被定义为代代相传的定型和持久的行为方式。一国的文化包含着代表一个社会或该社会主要部分特征的那些定型和持久的行为方式。一个群体的文化相当于一个人的个性，即导致人们对相同刺激作出不同反应的个性。虽然每个旅游者能够很快觉察到英国人、日本人或瑞典人在遇见陌生人、同秘书谈话或参加一个团体时所作出的反应是如何不同，但是对这些差别还没有作过系统的、为公众接受的解释。正像生活中的许多事情一样，我们能够觉察它，但是不能解释它。然而，根据已有研究结果来列出一些似乎影响正式机构人员行为的主要文化因素是可以做到的。①

---

① 对政府机构人员的信念在文化差别上的分析很少有系统和广泛的研究，对那些不同的观念如何影响行为的探讨则几乎没有。吉尔特·霍夫斯坦德在《文化的影响》（加利福尼亚贝弗利希尔斯塞奇出版社 1980 年版）一书中对一个庞大的多国公司的数千名职员在有关工作价值标准的国际差异方面作了有趣的比较研究。霍夫斯坦德描述的“权力距离”、“不确定性的避免”和“个人主义”同我们所讨论的遵从、形式主义和个人主义之间有某些相同之处。

遵从与自信

在有些社会中，政府官员作决定的权利被认为是理所当然的。人们可能不同意决定的内容，但他们不会对作出该决定的部门的权威性提出疑问。其结果是，他们遵从代表政府的官员。警察因为有警徽就有了权威，教师因为他所担任的职务就有了权威，官僚们则因为授予他们职位的法律就有了权威。在另一些社会中，政府官员作决定的权利经常受到挑战。人们通常倾向于接受政府决定，但他们会随时追问一名警察有没有权利阻拦他们，一位教师有没有权利控制他们，或一位官员有没有权利决定一件对他们有重大影响的事情。权威在形式上的标记——徽章、制服、法律、条例——在公民中并不产生一种对拥有那些标记的人们遵从的习惯。

史蒂文·凯尔曼把瑞典遵从性政治文化与美国自信的或对抗性政治文化作了对比，说明瑞典工人保护局为什么能够依靠非正式的协调一致的方法不仅执行了而且制定了卫生与安全规章制度。现代瑞典像许多北欧国家一样，是在权力集中于国王或贵族手中的漫长历史中产生的。多少世纪以来，统治者与被统治者之间存在着不可逾越的鸿沟。对权威的遵从是强制与敬畏相结合的结果：国王的权力靠富丽堂皇的服饰得以加强。当瑞典人用议会替代国王，用官僚机构替代贵族之后，他们并没有用自信替代遵从。民主的瑞典国是个名副其实的“国家”，即一个被期望进行统治并且习惯于统治的最高机构。从前对专制君王的遵从现在代之以一批选举出来的和被任命的官员。事实上，自从进入议会民主，瑞典就由社会民主党一党统治将近半个世纪之久，而且这个党采取的各种政策使瑞典的社会变得易于使人民把他们的遵从转向新的国家。

对瑞典政治文化的这种解释并不是凯尔曼专有的；托马

斯·安东、唐纳德·汉考克和斯坦·约翰逊的研究也得出了同样的结论。这种文化对瑞典政治的影响是明显的：瑞典人承认政府官员的崇高地位，不参加（除投票外）各种政治团体，并相信专家和专业人员最有资格作出政府决定。有了这种态度，当人们发现企业安全和健康条例不是由相互竞争的利益集团在立法机关经过长期艰苦斗争推敲出来，而是由政府、企业和劳工界的专家组成的一系列小型委员会私下开会，通过讨论解决分歧，在立法机关无需面临挑战的情况下制定出来时，就不会感到惊奇了。同样，当了解到瑞典工人保护局在执行这些条例时主要依靠观点一致的政府人员、指定的公司及有关工会来交换意见时，也就不会感到惊奇了。专家——经过专业训练的人——对美国官僚机构的影响是重要的，而对瑞典官僚机构的影响则似乎具有决定意义。

美国的政治文化很难归为遵从类。美国人重视专家的意见，但他们并不遵从它；一个采取不受欢迎的立场或行动上违反某一个人或群体自我利益的专家会受到其他任何敌对者面临的粗暴对待。美国人尊重他们的政府形式，但并不尊重或承认官员们工作上的崇高地位。[①] 美国人老是怀着疑虑，认为政府背着他们干坏事，如果发现任何一点迹象表明重要的决定是在不考虑有关利益的情况下作出的，则不管问题多么细小，也会愤而斥之。美国人用权利与要求来确定他们同政府的关系，只要有一丝迹象表明权利受到侵犯或要求被忽视，也要雇用律师或向新闻界申诉。

遵从的文化不光在瑞典有，这种因素也可以在一切斯堪的纳维亚国家、德国和英国找到。史蒂文·L·埃尔金发现，在美国，有关城市发展的决定是觉醒的公众与力量薄弱的城市规划者之间激烈政治斗争的产物，而他在研究伦敦城市发展问题时就没有遇

① 更确切地说，他们看重的是总统的职权而不是总统本人；他们不喜欢国会和“官僚机构”，然而他们通常对自己的代表有好评，并说他们与某一特定的官僚所打的交道是令人满意的。

到这种情况，那里着手实施的新的重要计划公众很少知道，更不用说参加了。大片土地被清理出来，在伦敦郡议会雇用的规划者的不容挑战的权威下，新的开发开始了。原因很明显：这些决定虽然影响到成千上万人的生活、财产和收入，但它们是伦敦那些有效排除社会压力的官员作出的。人们似乎一致认为，政府的职责就是管理；他们对于应该由谁（任命的官员）来作决定，决定应该怎样（“合理地”）作出，甚至作出什么决定，都毫不怀疑。假如美国城市规划者来到伦敦，可能会想，在同样情况下他们早就丢掉脑袋进入天堂了。

对抗性政治文化不是美国独有的，但是美国的政治体制——分权制、司法审查制和联邦制——使它得到充分体现并加强了这种文化的特色。当然，在任何地方，机构体制及其建立的动因是同文化以及这种文化所养成的习惯交互影响的。然而，美国的政治文化与体制是如此显著地一致，以致于很难想象把议会体制移植到这里来。

正式与非正式

在法国（无疑还有其它许多国家），一个机构中的成员是正式地同另一个成员打交道的；这就是说不亲密、保持距离、非常重视等级和头衔。尽管两个工作人员可以交朋友，但并不形成打破等级界限或发展到工作场所以外的生活小圈子或自愿组织的团体。

克罗泽把这种情况归因于法国文化特性的影响——十分强调个人在形式上的平等，从而产生了期待靠正式规章制度而不是靠协商或机构的制衡来约束行使权力的强烈愿望。在官僚等级制度的每个等级上，权威是绝对的；对行使这种绝对权威的限制是书面的规章和规定的程序，这些是拥有权威的人必须遵守的。美国工作场所的非正式交往在法国是不常见的；同样的标志是，法国

公民很少像美国人那样参加自愿组织团体或在其中积极活动。他所研究的两个机构的雇员都愿意遵守规章但并不屈从于统治者；屈从、合作或不拘形式会威胁每个人的自主权。

克罗泽追随亚历克西德·托克维尔在古老君主时代的法国农民的经验中寻找这些态度的渊源。法国过去是由历代国王从中央——巴黎——加以统治的，这些国王热衷于巩固他们的权力并向人民收税来资助法国无休止的战争。收税的方式强烈地刺激每个纳税人去刺探邻居，只要发现邻居财富有任何增加就向收税官报告。地方自治政府名存实亡，除非得到巴黎的国王的大臣的指示或批准，什么事情都办不成。既然不存在实质上的地方政府，人民也不会有动力或机会去建立地方团体以申诉他们的不满或迫使政府接受他们的要求；没有一个人会倾听他们的不满或接受他们的要求。没有什么集会可以让农民学习同别人一道工作或熟悉官员和贵族。法国的政治制度把法国社会分裂为“弱小的、孤立的、只顾自己的群体”。

法国革命扫除了君主政体，使贵族们威风扫地，革命后的人民群众谋求使用他们新获得的权力，依靠法律与宪法来保证一切公民在形式上的平等。法国议会替代了国王，然后拿破仑替代了议会；接着是令人迷惑的几个皇帝的即位和新议会替代旧议会。然而，巴黎自始至终没有丧失对农村的控制，也没有丧失它对税款贪得无厌的胃口，这些税款是用来供养军队和官僚机构的。在这种情况下，法国人民无法互相信任，更不要说相信他们的政府，也就不足为奇了。存在着权力，这是事实。权力是集中的，这已为历史所断定。现在必须制约权力，但法国唯有的制约体现在法律和规章中。克罗泽指出，这种墨守成规和形式主义的遗产塑造了法国政府机构的处事方式，直到如今。

美国走的是另一条道路。在革命以前、革命期间和革命以后的很长时间里没有什么中央政府；生存不是依靠某些贵族老爷的仁慈，而是依靠个体农民的劳动与合作的能力。鼓励合作不光是

征服蛮荒的需要，也是作为建立新教教会基础的自治政府的政策。这种政治与宗教自治政府的传统是如此深厚，以致几乎阻碍了宪法的批准，尽管宪法也只是规定建立一个权力受限制的政府。开国元勋们非常了解公民的意见，从来没有考虑依赖法律上的规定和形式上的权利作为个人自由的主要保证；用詹姆士·麦迪逊的话来说，这些不过是“纸糊的保障”，没有“辅助的预防措施”就不能阻挡绝对权力的行使。增加的预防措施当然就是分权和制衡制度。这些措施保证官员互相协商，因为未经协商的政策就等于根本没有政策。磋商、参与和非正式的安排，这一切都是政府总方案的组成部分，也是城市与乡村中美国人日常生活的组成部分。自然，它们也应该成为由这个政府建立的机构目前管理方式的组成部分。

正像遵从和拘于形式那样：一个国家以什么样的文化为开端，体制就保留什么样的文化特色。美国的不拘形式是他们日常生活的现实。（每个人，包括侍者和空中服务员，都如此一贯地直呼其名而免呼其姓，这种情况还能在其它任何国家存在吗？）这种不拘形式的作法赋予其统治体制以活力，而这种体制反过来又使不拘形式充满生气。

集体与个人

磋商对美国官员来说是十分重要的，但与日本官员生活中磋商的地位相比就变得黯然失色了。这是令人迷惑不解的，因为日本行政管理的等级制度远比美国要严格。在美国，不同级别的官员经常相遇，互相称呼名字而不用官衔。这种不拘礼节会使日本人大吃一惊；用社会平等方式处理上下级关系，这种情况在日本根本就不会发生。“每个成员在等级制度和与其他成员关系中的地位是以最繁琐和排他主义的方式规定的。”

然而，在某一特定的等级层次内，日本经理采取集体决策的

方式，在此方式中个人之间的分歧大大减少，自视领袖或捞取功利是不受欢迎的。正如格雷戈里·诺布尔注意到的，对集体的强调很明显，我们甚至会看到有形的差异。在美国的行政机构中，通常机构领导人有一间大办公室，每个下属分别有一间沿着走廊的办公室；而在相同的日本机构中，领导人同他的下属同坐一间办公室，办公桌排成半圆形。美国机构组织结构图上往往含有官员的姓名；日本的组织结构图上许多方框里没有名字。美国警察的徽章带有个人号码，有时还有个人姓名牌；而日本警察不带徽章、号码或姓名牌。美国人完成自己的工作任务后就离开办公室回家；日本人则留在办公室里，等到本部门全体人员完成任务后再离开，下班后往往到酒吧同乐共饮。

集体的重要性在新雇员适应工作中的交往方面非常明显。对单项工作的说明是笼统的，甚至是不存在的。强调品质培养和对集体的忠诚大大超过技术知识的培训。当集体必须作出决定时，为了避免对个别问题的争论和个人之间的冲突，尽量采取间接建议和推迟研究的方式。强调的是协调与意见一致，即使影响进度和决断也在所不惜。刘易斯·奥斯汀在对日本和美国精英们作试探性谈话时研究了这些价值标准。虽然例子很小，但差别惊人。美国人认为最重要的是个人主义、平等和竞争；而日本人更重视等级制度、集体团结与协调。美国人认为好的领袖要果断、了解情况并愿意授权于人；日本人认为要诚实、热情并愿意倾听意见。

当以集体为主的决策同严格的等级制度联系在一起的时候，协调问题就十分尖锐。对本人所在工作集体的忠诚会妨碍同别的集体交流思想；而一个部门在行动之前需要求得意见的一致，所以就可能通过与另一部门谈判以达成协议。具有洞察力的日本政治问题专家查默斯·约翰逊对这个问题是这样描述的："在日本政策制订过程中最困难的协调工作是在各部、各机构之间；一旦达成了部际协议，使提案或议案在政党、内阁和议会中获得通过的琐碎工作就比较容易做了。"

与党派政客打交道比同官僚同事协调一致容易的原因是，在日本，官僚机构就是政府。官僚机构起草法律，决定预算，从最好的大学招来最有才华的毕业生，几乎垄断了有关信息，享有很高声望，而且一个世纪以来实际上原封未动（虽然经过战争、军事占领和宪法的改变）。自 1955 年以来，只有一个党统治日本；党的领袖的观点同官僚机构的观点差不多。此外，像瑞典一样，日本统治国家的原则是：国家至高无上，专家的知识具有决定性作用。官僚机构体现了传统概念上的统治的全部内涵，因此它是政权的中心组织，而不像在美国那样，官僚机构是必要的但不受欢迎的工具，它的存在是为了执行别的机构的决定。

官僚机构的权力可以作结构上的或政治上的解释，但它的运作方式显然有文化根源。集体的重要性不是管理上的一种发明，更不是可以出口的；它是渗透在日本生活中的公有主义机制，这种公有主义可以在家庭、学校和邻里之间找到。

法治与人治

多数拉丁美洲国家政府的官僚机构庞大与复杂的程度绝不亚于在瑞典或法国所能见到的那样；多数还干预本国经济——通过管制、发放许可证和政府补贴，至少像英国在重商主义时代所做的那样。但是与欧洲国家的行政管理制度不同，多数拉丁美洲国家的官僚机构并没有法律规则的传统，不会把一般规则熟练地应用于特定案例，也未能在公共事务上采取法治的方式。

几乎每一个撰写有关拉丁美洲政府著作的学者都强调行政管理规章的世袭性质。“新世界”的西班牙殖民地被当作国王的个人财产；独立以后，本地的总统替代了遥远的国王，但许多总统保留着封建思想，认为他们是保护者，人民是受保护者。“不仅仅政权集中于总统之职位及其个人手中，而且只有得到总统的赞成与支持，才能把财富、特权和社会地位分配出去，总统是替代从前

本地地主和牧场主的该国的保护者。”下级官员是根据他们对领导或领导的政治派系的忠心程度来选拔的。虽然任人唯亲并不像有时传说的那样到处泛滥，但根据朋友关系和政治态度来用人则是事实。

这种行政管理制度是集中的，也是家长式的。虽然少数拉美国家，诸如阿根廷、巴西、墨西哥和委内瑞拉，在理论上是封建政权，重要权力仍掌握在地方政府手里，但实际上中央政府拥有全部统治权，或保留（和行使）着——只要它愿意——干预地方事务的权利。

中央集权国家实行世袭或个人统治至少产生三方面的影响。首先是一切权力掌握在最高层，因此，即使是最平常的决定和次要的文件也要得到机构领导人的批准。结果，交流缓慢而困难，延误作出决定的时间，而且常常消息不灵通。其次，当权力集中于领导人手中，他们想怎么用就怎么用时，腐败的诱因就很大。腐败可以采取的形式是：低级官员可能接受那些想绕过正规程序走后门人的贿赂，高级官员则可能利用手中大权中饱私囊。第三，为了便于加强对迅速扩大的官僚机构的控制和减轻腐败程度，拉美政府依靠正式的规章制度和日益复杂的法律与程序。每个官员身陷一大堆规章条例之中而不能脱身，而且许多规章条例是模棱两可或互相矛盾的，这种墨守成规达到了某位学者所说的“迷信法典”的程度。

倦于应付一大堆程序之束缚的美国官僚，想到拉丁美洲同行面临更大的程序麻烦时大概会感到精神为之一振（即使没有减轻他的负担），这些程序使事情更难办，因为它无助于达到目的。繁复的规章制度既不能加强中央控制，也不能消除腐败。相反，它起的作用如同流传的笑话：“巴西有一个富有耐心的公民隔了 10 年才还清税款，仅仅为了让通货膨胀把税款贬值到实际上等于不交。当他把一丁点税款交给政府时，一位官僚要他把钱留着，等待下次延期付款的程序通知下来。”危地马拉官僚机构的“领导人

坐在一大堆请愿书、备忘录和请求裁决的文件后面，被请求给予帮助或指示的当事人、朋友和下属包围着，偶而仓促地对一份报告掠过一眼，而这份报告还可能虚报情况，而且几乎肯定缺乏批判性的分析”。

为了对付累赘的、为规章所束缚的和过于集中的政府官僚机构，许多拉美国家已经建立了自主的政府公司和独立机构来担负中央官僚机构业经证明自己不能承担的任务。它们有的生产钢铁和石油，有的管理物价和工资；还有分配用水，管理学校，或管理社会安全；有的成为效率与廉政的样板，有的则增加了政府已经深深陷入的行政管理上的混乱。但所有这一切要归咎于国家的庞大权力。我们认为在马克思主义的古巴或尼加拉瓜是由政府来统管经济的，其实在巴西、哥伦比亚或墨西哥，政府差不多也有这样大的作用。例如，据霍华德·瓦达和哈维·克兰估计，巴西政府本身或通过国营公司的生产占国民生产总值的55～60%。

美国也有城市政治机构的世袭制、腐败的县地方法院以及过于集中的华盛顿官僚机构。它曾企图运用正式程序和法律约束，以法治的规则来改变世袭规则，从而解决以上问题，但与其它国家的情况不一样：在美国，国家的权力是有限的（它的产值只占国民生产总值的11%），而且是分散的（州政府和地方政府担任大部分角色并行使着实际的权力）。

中央集权与非中央集权

有限的管辖范围和受制约的权力是美国政府的最大特色。按照欧洲标准，它算不上真正的“国家”——就是说，一个权力渗透到国家各个方面、并把国家的各组成部分置于它的管辖之下的主权国家。在美国，主权在理论上属于人民，而实际上不属于任何人；如果说存在主权的话，它是由联邦政府和州政府分享的。如果有人说英国下议院除了把男人变成女人以外什么都能干的话，

那么在美国没有一个机构有这种能耐。

以国家为中心的政权是以行政机关为中心的政权，而以行政机关为中心的政权是由官僚机构支配的。法国、日本、瑞典、巴西和墨西哥的政府之间不管有多大差别，在把行政管理机构作为官方活动中心这一点上是相同的。相对地不受立法部门或司法部门制约的官僚机构，负责起草法律，颁布条例，分配资金和指导政策制定。因为任何一个机构都不能孤立无援地处理事务，所以官僚机构要争取或获得私人利益集团——公司、工会和行业团体的帮助。这些利益集团愉快地或谨慎地联合在一起，提出政策和执行法律。在公共和私营企业之间交换意见和人员是很容易的，容易到很难分清其间的界线。政府高级官员不仅经常地、私下地与公司官员打交道，而且在辞去政府职务（日本人称之为“从天上掉下来”）以后便进入公司当高级管理人员。

政治学家已经开始把这种情况称为社团主义，就是说，这些国家中的主要社会团体（特别是企业与工会）直接成为国家组织的一部分，有资格参与制定和实施法律。在美国，社会团体中的企业与工会形成利益集团或游说集团向政府施加压力以接受它的要求；在社团主义国家，这些利益集团不需要施加任何压力，因为它们即使算不上政府的正式组成部分，也算得上政府的非正式组成部分。本章开头谈到的瑞典企业安全政策的制定与执行就是社团主义在起作用的一个例子。

文化因素与法制因素在以国家为中心的各种政权中以及它们的官僚机构的运作中造成了很大差别。日本与北欧的中央集权政府可以称为理性主义的政府：它们体现了遵从、法治以及行政管理自主权的价值标准。在拉美中央集权政权中，政府反映了敌对文化、人治以及程序上的形式主义。

在前一种情况下，官僚机构倾向于按一般原则运作（熟练应用公平规则），以成就标准（通过教育与训练获得技术）来选用人员，并为集体利益（国家、社会以及执政党）服务。在后一种情

况下，官僚机构倾向于按特殊原则运作（给每个人应得的东西），以关系标准选用人员（雇用社会关系、家庭关系和政治关系“好的”人），并为个人利益（总统、私党或部长的利益）。

当然，这些笼统的区别把现实情况说得过于简单化了，没有提到重要的例外情况（在瑞典也有腐败），忽略了原来不同的国家变得比较相似的发展趋向。公正地对待这些问题需要写一本对不同政府进行比较的书。但是，简单的叙述也能揭示出美国官僚机构的特点。它是为权力较弱的国家（虽然正在增强）服务的；它要面对敌对的而不是遵从的文化传统；它已经发现行使自主权会造成不信任，因此把自主权限定在正式程序与详细规则范围之内；它的职员充满个人意识而缺乏集体目标；它已经采取步骤削弱人治和世袭制，来加强法治和理性标准。

在这样做的时候，美国官僚机构遇到了许多麻烦，有些是所有官僚机构共有的问题，有些是美国独有的问题。在下一章中，我们将分析这些问题。

第六部分

变　　化

第十七章

存在的问题

1986 年 5 月 22 日早晨，纽约市房地产商人唐纳德·特朗普打电话将其经理之一安东尼·格利德曼叫到办公室。他们讨论了纽约市经过 6 年时间的努力和大约 1300 万美元的投资仍不能重建中央公园滑冰场的情况。5 月 28 日，特朗普主动提出承担滑冰场的重建工程，并保证在 6 个月之内完工。一周之后，市长爱德华·科克接受了这项提议。此后不久市里就拨出 300 万美元作为特朗普的施工费用，超支部分由他自行解决。10 月 28 日翻修工程结束，比原计划提前 1 个多月完工，比预算少花 75 万美元。两周之后滑冰场正式向滑冰者开放。

对许多读者来说，私营企业显然比公共官僚机构的工作效率高；因此，他们仅仅把上述事例看作是众所周知的事情的再现。但是，这个事例说明了什么问题，对另外一些读者来说却不那么明了；在他们看来，企业是贪婪的，若不注意，就会如同一个骗子向美国大众推销伪劣商品，抬高物价，就像向政府出售 435 美元的锤子和 3000 美元的咖啡壶时所做的那样。依此看来，特朗普干得不错，但也许滑冰场修建工程本身就隐藏着什么，或者纽约市政府给了他某些较大的好处；不管怎样，此事并不能给予人们很深刻的启示。

然而，如果我们仔细观察特朗普和公园与娱乐局所面对的激励和制约因素的话，是可以从中获得一些启迪的。事情变得很明显，“官僚机构问题”不是一个，而是好几个，而且解决一个问题

的办法在某种程度上与解决其它任何一个问题的办法都不一样。第一是责任问题——要使各机构都为已经确定的目标各负其责。第二是公平问题——公平对待每一位公民，这通常是指根据明文规定的法规同等对待每一个人。第三是顺应民意问题——对某些人的要求做适当的反应。第四是效率问题——在现有的财力和物力基础上获得最大的收效。最后是完善财政制度的问题——确保公共基金节俭地用在公共事业上。唐纳德·特朗普和科克市长对这类问题中的大多数问题意见不一。

责任问题

市长打算重建滑冰场，但也想尽量减少经营滑冰场所用油料的费用（第一次打算重建滑冰场时恰逢阿拉伯石油禁运和随之出现的能源价格上涨）。为了达到这两个目的，市政府必须选择一个新的制冷系统，但当这个制冷系统研制出来后却不能正常工作。当只剩下重建滑冰场这个主要问题时，特朗普出面了。他可以随意选择最佳的制冷设备，而不必过分担心能源费用问题。

公平问题

根据法律要求，公园与娱乐局应给予承包商承包工程的均等机会。也就是说，该部门必须就工程的每个项目公开招标，接收投标不应过多地考虑出价最低的投标人是否有信誉或其以前的工作情况如何。而且，州法律禁止城市机构雇佣总承包商并将工程转包给分承包商；事实上，该法律甚至禁止城市机构预先与可能投标的总承包商讨论该工程——这被视为相互勾结。相反，特朗普则可以任意选择最有信誉的承包商作为滑冰场的承建者。

完善财政制度问题

为了减少贪污的机会或者一边倒的协定，法律规定公园与娱乐局向每一位投标承包该工程的承包人提供全部的、详细的计划；

此后，任何内容发生变化都应重新协商。没有类似法律约束的特朗普，他可以把尚未完善的计划交给他已选好的承包人，让他负责建立一个令人满意的滑冰场，但允许他在操作的同时制定出详细的计划。

效率问题

公园与娱乐局花费 6 年多时间和1300万美元仍不能使滑冰场重新开放，因而受到了公众的批评，但是市政府官员谁也没有受到经济上的损失。当特朗普接受重建滑冰场这项合同时，按规定任何超支和延误所带来的损失都得他自己掏腰包，而一切节余则都会装进他的腰包（在这种情况下，特朗普同意不赚这项工程的钱）。

格利德曼精确地概述了上述区别："政府机构的问题是它不能说'同意'二字，……政府中谁也无权这样做。要想决定某一件事得有 15 或 20 个人同意才行。政府部门不得不稳重行事。它必须坚持它的工作程序。"

低　效　率

政府不能表示"同意"。换句话说，政府的行为受到制约。受谁的制约呢？受我们大家的制约。

赫伯特·考夫曼认为，繁杂、拖拉的办事程序是我们自己制定的。他解释说："每一项限制和要求都是由于某些人需要它。"通过考夫曼对中央公园滑冰场这件事的分析我们可以看到，所有关于政府公务员制度的改革者们都要求政府官员不得通过建设某个工程而从中受益；所有的承包商要求对每一项工程都获得均等的投标机会；财政监察人员要求所有的计划书都要尽量地详细。为满足这些需要，各种程序被建立起来。从外表上看，这些程序被称作繁文缛节。为了实施每一个程序而指派的管理人员被称作官

僚。没有哪个利益集团要求近快完成所有滑冰场的重建工程，所以也就不会有实现这一愿望的程序，因此也就没有委派任何管理人员来坚持这些要求。社会政策的制定和实施过程与实现其目的相比更容易遵从某些制约。

当我们谴责官僚主义工作效率低时，我们的说法并不绝对准确。效率是一定价值的资源和产出之间的比率。比率越小生产率越高。如果把重建一个滑冰场作为产值，那么，不管什么样的程序，只要花费最少的钱或最少时间能建造出一个令人满意的滑冰场，它就是效率最高的工程。通过这项工程的验证，我们可以看出特朗普比公园与娱乐局部的工作效率高。

但是，这样解释这个问题太不全面。根据效率在经济学范畴内的解释（从狭义上来谈效率），它仅有一种有价值的产品，即这个滑冰场。但是对政府来说却有许多有价值的东西，其中包括完成该工程的信誉、人们的信心和具有重要影响的团体的支持。当我们抱怨滑冰场没有按期完工时，好像我们所关心的全部都是滑冰场。但当我们抱怨没经过招标就签定了合同或者合同规定便于官僚们中饱私囊时，我们意识到，除了滑冰场之外我们还关心许多其它事情；我们关心我们的希望能否实现——我们希望政府对某些事情做出一些制约。如果一个政府迟迟不能建成滑冰场，但是工作态度诚实，对所做的事情负责，并能够对可敬的选民们所提出的要求给予适当的考虑，那么这个政府就是一个非常讲效率的政府。前提是我们用全部事物的价值高低来衡量工作效率。

如果我们把一个工作拖拉、任务繁重、开销大的政府机构视为工作效率高的机构的话，那么就荒谬了。但这只是由于我们缺少客观的方法来确定需要花费多少资金或时间才能维护其在大众中的信誉，使创造的价值得到合理的使用，得到大众的支持，并实现该工程的主要目标。如果我们具有衡量这些情况的尺度，如果我们对它的价值的看法一致，那么我们就能够判断一个政府是否确实有工作效率，并且当它为达到我们所期望的目标而花费过

多的时间和财力的时侯，我们就能对此做出结论。但是，我们没有一定的尺度来衡量这些事情，对它们之间比较重要的问题的看法也不一致，因此与那些工作目标较少的组织相比政府总是显得工作效率低。

简单地说，判定一个机构工作效率是否低的唯一办法是判定限制其行动的哪些因素可以置之不理或轻而视之。事实上，这就是大部分有关政府机构的争论的焦点所在。在打击犯罪的过程中警察受到限制了吗?在教育儿童时教师受到一些法规的约束了吗?发射航天飞机时我们是否过多地担心过安全问题？建筑大坝时我们是否过多地为危及到的人们而担扰呢？在管理邮政业务过程中把大多数邮局设在离公众居住地较近的地方是否必要？在滑冰场这件事上，要求所有竞争投标的每一份合同中都提供详细的说明书，这样做合适吗？可能不大合情理。但是，如果不这样做，赢利（以较快的速度建成滑冰场）必然会与建造滑冰场的费用相抵消（那些可能会失去生意、失去在以后一些工程中相互串通和贪污的机会的承包商对此表示抱怨）。即使把所有这些制约都考虑进去，政府机构的工作效率可能仍然不高。的确，既然官僚们不能（一般地说）通过他们领导的机构所取得的成就在经济上受益，那么他们的工作效率如果不低，那才会令人感到惊讶。在这里，效率高无论从广义或者狭义上讲都不会带来什么利益。

但是一些对政府持批评态度的人士坚持认为工作效率低是显而易见且普遍存在的现象。许多人都记得 1984 年格雷斯委员会（正式名称为总统直辖经费管理调查委员会）发布的调查报告。该报告称，如果对联邦政府进行适当的管理，可以节约4000多亿美元。尽管委员会没有谈到浪费问题，但人们却可以猜想出工作态度不认真的官僚主义者们正在浪费那笔钱。但是很少有人能记得格雷斯委员会向总统提交报告一个月后总审计局和国会预算局发布的联合调查结果。总审计局和国会预算局核查了格雷斯委员会提出的节省建议，这些建议包含的节省额占那4000亿美元的 90%。

排除重复计算的和根本不可能节省的数额及其它有关款项，可以计算出这样的结果：真正能够节省的数额少于所估算额的 1/3。

当然，1000亿美元仍是数目不小的一笔钱。但暂时先不要下这样的结论。这笔钱有 60%并不要求通过改善管理来节省，而是要求改变政策，如征收福利金税，取消某些直接贷款计划，采取新的制度来限制医疗保障费的使用，限制联邦政府文官和军人退休、退伍的资格，将政府所有的水力发电厂的能源以市场最高价格出售。

通过改善管理仍可节约大约 400 亿美元。但是大部分要靠国会制定新的政策（如雇佣更多的国内收入署职员去征收拖欠的税款），一些含义不明确的“工作人员生产率”的提高，或直接花钱从私营机构求得服务。除提高生产率这一可以实现的目标（对此没有确定程序）外，几乎所有的节约计划都要求国会改变政府机构的工作目标和对一些事情的制约。如果浪费很大（而且不清楚为什么不能征收福利金税或雇用更多的国内收入署职员也被称作浪费），那便是由国会造成的。

当然，军用品采购是有关浪费、欺骗和管理不善之说法最集中的领域。本书的读者可能都听说过海军花 435 美元买一把锤子、空军花3000美元买一个咖啡壶的故事，另外，我想没人会相信国防部会对一架新型飞机或导弹的费用进行预算。如果有人需要官僚机构工作效率低的证据的话，五角大楼便是例子。

假设事情的确如此，那么到底在哪些方面效率低呢？为什么会出现这种情况呢？只有用我们分析纽约滑冰场修建问题的方法才能解答这两个问题：我们想弄清那些明白事理且大部分都想干好工作的政府官员为什么会那样做。

我们暂且不谈 435 美元的锤子问题，因为从未有过此事。其实是国会的一个议员由于不懂得（也许是不想懂得）政府会计制度而闹出了这一轰动性事件。3000美元购买一个咖啡壶确有其事，但人们并不清楚这是被多索价才出现的事。但这并不等于说

不存在问题。事实上，真正的问题要比锤子和咖啡壶价格高抬的问题更难处理。其中，包括长期悬而未决的新型武器的造价问题：始终热心于获得效果更佳的武器但不去引导承包商人提高他们的生产效率。以下例子并不是对军需品采购问题的全面解释，而仅仅是对官僚体制如何造成这些问题的一个分析。

当军方购买新型武器系统——轰炸机、潜水艇或坦克——时，一个负责采购的官僚系统便被启动并运行起来。此系统由两个主要人物组成，一个是军方项目管理员，另一个是承包合同管理员（由文职人员担任），他们必须与承包商、五角大楼和国会配合。为弄清他们是怎样工作的，我们必须首先弄清他们的工作任务是如何确定的、他们面对哪些激励因素以及他们受到哪些制约。

任务

在形式上，负责购买重要新型武器的人是项目管理员，通常由陆军、海军或空军上校担任。正式地说，他的工作是确定武器的规格和生产进度表、发现问题并协调生产过程中同时出现的不能兼顾的因素，以制定和监督采购方案。非正式地说，他的任务就有些不同了。一方面，他没有权力做出许多重要的决定；这些重要问题要上交上级军官和国防部的文职官员以及国会来处理。另一方面，他监督生产的产品必须保证能销售出去并且转卖给那些控制财力的人（大多是指起关键作用的各种国会委员会）。最终他的周围到处是监察员和审计员，检查是否有浪费、欺骗或滥用权力的现象，还有（借口与公共利益有关而要求立法机关给予特权的）各种各样的特殊利益集团的游说者（承包商的代理人、小型和少数民族企业的支持者，等等）。

正如帕卡德委员会所评论的那样，项目管理员“远不是该项目的管理者……而仅仅是能够影响该项目的参与者之一”。

在这种情况下，项目管理员的实际工作只是销售产品和解决出现的麻烦。哈佛商学院教授J·罗纳德·福克斯几乎把毕生都

献给了武器研究和生产，他发现，一个项目管理员必须将30～50%的时间花费在国防部内或向国会解释说明他负责的产品情况。他这样做绝对合乎情理，因为总审计局的研究表明，拥有有影响力的支持者的武器生产项目（包括一些本应终止的项目）得以保留，而没有这种支持者的项目更有可能停止（甚至包括那些应该完成的项目）。就像纽约滑冰场碰到的情况一样，五角大楼里谁也无权说“同意”并付诸行动。争取无数人的支持并让他们反复表示赞同的唯一方法是以最快的速度前进，花费足够的钱来保证该工程不被别人夺走。

项目管理员的个人背景更加明确了他的职责范围。如果他是一名军官，这就意味着他最关心的是得到最好的飞机、坦克或潜水艇。在权衡成本和武器性能这两者关系并做出选择时，他自然倾向于武器性能重于节约。毕竟未来的某一天他可能会驾驶那架飞机飞行或乘坐那艘战舰远航。这便导致经常出现人们通常称之为“镀金”的现象：寻找质量最佳、最尖端的武器，并且经常变更合同说明书的内容以便使武器具备新的性能。项目管理员当然不做这方面的决定，但他是由使用者控制的生产过程的组成部分。

项目管理员的文职同行是承包合同管理员。大家很清楚，他，而不是项目管理员，是法律上唯一允许签订合同的人。另外，合同管理员负责管理合同并起草关于承包商执行合同情况的报告。其它方面的工作就不那么明确了。原则上，合同管理员应该参与采购阶段的每一个步骤，从公开招标到工程完工为止。实际上，正如罗纳德·福克斯所指出的那样，合同管理员在制定采购方案或更改合同（这通常由项目管理员负责）方面所起的作用经常是微不足道的，而且必须与为数不多的审计员和支持者一起对合同的具体措施共同行使权力。

合同管理员在执行任务中受到许多规章的制约，比如1200多页的《联邦采购管理法》和《国防采购管理法》、国防部的指示和国会授权法中的无数种规定以及每次到合同管理员所工作的生产

国防武器的工厂视察时所下达的口头“指示”。在这类工厂里工作的合同管理员负责实行这些限制，而这些限制近年来已急剧增加。

激励因素

从理论上讲，如果项目管理员在监督武器采购过程中工作得很出色，他们就应该得到提拔。事实上，军官被提升为上将的通常是根据他们作为战斗指挥员的声誉和作为军事领导者的经验。按福克斯所说，如果你想有机会晋升为最高军衔的将军，通常做管理员则不是仕途。例如，1985 年军队把 94%的担任过营职军官的中校提升为上校，没有担任过营职指挥官的中校提升的机会最多也只能是前者的一半。武装部队目前声称他们一定会以适当的比率提升一些项目管理人员，但是福克斯，还有许多军官，对此事则持怀疑态度。从我们了解到的情况可以清楚地看到，具有一定军事专长的比有一定经验的项目管理人员更有把握升迁到最高职位。人们对采购武器的军官持有偏见，认为武装部队的军官技能全面——优秀的军官能胜任各种工作：有多方面能力的军官们已经从事过许多方面的工作。结果出现了这种情况：专职项目管理员在负责武器采购岗位上的任期很短。1986 年，总审计局的调查结果表明，平均每个项目管理员从事该项工作的时间为 27 个月，而且有许多人工作不足 2 年。比较而言，从设计到部署，完成一个重要的新型武器系统需要 11～20 年的时间。也就是说，一架新型飞机或导弹从研制到投入使用，生产方案的内容要调整 5 次或者 10 次。

1987 年，在国会的促使下，后勤部为负责武器采购工作的军官开辟了一条发展道路，使他们在继续承担武器采购任务中不断丰富经验，并且可以得到提升。但这项改进措施的效果如何尚不清楚。如果这样做能鼓励有才能的军官花费 10 年或者 20 年的时间来精通采购政策那将是一个很重要的收获，也会使国防部的项目管理人员能够处理好与生产部门的关系，并且会鼓励军官们在

遇到某些问题时果断地做出决定，而不是只保证产品生产就万事大吉。

文职合同管理员有着与军官们截然不同的发展道路，但是到目前为止他们当中尚未有人表现出明显的专业自豪感或对本职工作的热情。在2万多名文职合同管理员中有大学学位的不到一半，而且大多数职位较低(GS—5～GS—12级)。即使最高级别的合同管理员的年薪（1985年）也很少有超过5万美元的，他们的工资不及他们工厂同行工资的一半，有的甚至是1/3。而且他们都明白，自己所在部门的最高职务通常由军官担任；用行政机构里的行话说，“当头儿”的机会是有限的。

当然，低工资并没有阻碍激发政府其它机构强烈的工作责任感(见第六章)。但是在那些部门，培训和思想教育是深入细致的。可是在国防合同勤务部门却不是这样。1984年，国防部的监察主任报告，有2/3的合同管理员尚未受到规定的训练。

文职官员缺少激励的最明显的例证是更新率。福克斯引用原负责武器采购项目的司令官的话说：“有能力的人大批地离开了，”因为“可以弥补他们较低经济收入的精神收获也非常少”。帕卡德委员会对文职采购人员的情况进行了调查，发现如果在联邦政府的其它部门或者其它私营企业里找到类似的工作，会有一大串人辞去现在的工作。

总之，武器采购官员面对的激励措施中并没有规定，如果他们最大限度地提高了生产效率就应受到奖赏。军官们却由于保证生产的正常进行而受到奖励，并被鼓励调往其它工作岗位；文职官员则缺少用一系列复杂的、自相矛盾的约束来限制合同的监督执行的动力。

制约

规定这些制约并不是为了提高效率，而是为了压缩成本，避免浪费、欺骗行为和滥用职权，实现各种社会目标，保证关键承

包商的生产能力。

降低成本与提高效率不是一回事。假如花钱极少，生产率可能会很低，可能会缺乏处理未预料到的情况的必要的管理灵活性。国会的典型做法是每年拨款一次。如果国会想削减费用或下令让国防部减少预算项目，最简单的办法就是减少当年所应购买的飞机、战舰或者导弹的数量，而不减少购买武器的总量。这种延伸措施的结果是，由于制造厂放弃了大规模生产带来的经济效益，因而增加了单个武器的费用。正如福克斯所论述的那样（这也正是许多批评家所不能理解的），某一特定年的武器采购一般不是预算超支，而是拨款不够。由于认识到了这一点，帕卡德委员会提倡以两年为预算周期。

缩减费用和消除欺骗行为与提高效率不同。在武器购置中无疑会出现费用过高现象，也可能发生欺骗行为，但只有当消灭浪费和欺骗行为所需费用超出由此而带来的节余时，才能提高生产效率。据我所知，尚未有人对所有监察人员、规章制度、审计人员和通过他们的工作所获得的节余进行过系统的比较，并通过比较来考虑这一切检查和复审是否值得。一些迹象表明检查大多是得不偿失。例如，某部队按要求出价5400美元投标竞争价值为1．1万美元的备件。5400美元和竞争中标所用的160天时间相抵消，部队只节约了100美元。总之，在任何部门，无论是政府的还是私营的，都有一种最适宜的浪费标准，即低于这个标准的节余价值少于创造节余所需的费用。

武器采购制度必须服务于国会所确定的一些“社会”目标。它必须支持小企业，为小企业提供机会，尽可能地购买美国的产品，改造囚犯，为残疾人提供就业机会，保护环境，保持“相当的”工资水平（见第七章）。可以通过减少采购过程中所必须承担的部分或全部社会义务来降低费用；狭义地说，这将提高效率。但哪一个利益集团会因为效率的缘故而牺牲其最热衷的事业呢?那么，如果没有人自愿做出牺牲，谁能让国会以多数票决议迫使人们做出

牺牲呢？

计划购买武器时，还应考虑到保证主要武器制造商的生产能力。实际上，在导弹、军用飞机和军舰的生产上不存在着市场，因为一般只有一个买主（政府），所以专门为供应该买主而设立的生产线别无用处。诺思罗普、洛克希德、格伦曼、麦道、巴思钢铁、马丁·马洛蒂这些公司和与其类似的其它厂家如果没有连续不断的军火合同，就不可能存在，要么就是以截然不同的形式存在。结果，每一个新的武器系统都成为这些公司经理们拼命争取的重要项目。即使五角大楼对经济利益漠不关心，也不得不关注这些企业的生产能力，因为，假如五角大楼失去作用或者被削弱，一旦新式飞机和军舰的需求增加，武装部队将不知所措。假如五角大楼偶尔表现出不关心的样子，则国会将对此表示关注；因为没有哪个国会议员会相信他被选为国会议员是来监管一个重要武器制造厂破产的。

这一限制导致了如一些学者所说的“连续规则”的出现：在一项旧合同将要履行完毕时，与每个主要武器供应者签订新合同。如果大家都懂得这一点，那么就没有必要去设想有一个心怀鬼胎的“军事工业联合体”在图谋不断生产新型武器了。武装部队需要新型武器是因为他们相信（这样想是正确的）他们的任务是保卫国家，抵御真正的威胁（尽管很难确定是什么样的威胁）；承包商需要它们是因为他们相信（同样正确）国家不能摧毁它的生产能力；国会需要它们是因为它的议员们相信（同样正确）选举他们担任议员是为了维护他们所在州和地区的繁荣昌盛。

当这些信念遇到有限的财力这一现实并需要进行预算选择时，几乎每个人都企图夸大益处，而不能充分地估算一种新型武器系统的成本。如果这样做——仔细认真地估算每件武器会具备什么样的性能，实事求事地估算它的成本——计划就会遭到否决。而且在整个过程中没有哪位关键人物会认为他们能够担负得起被否决的后果。

基本原则

武器采购部门所面对的激励因素和制约促使人员夸大益处，少报成本，对计划书上的具体内容经常进行变更，并且实行一系列令人捉摸不定的规章制度以尽可能地少受批评，避免麻烦。几乎没有什么奖励措施来调动文职官员们把生产的具体工作委托给生产厂家或者授权给工作能力强的项目管理人员，决定项目管理人员事业前途的关键是看他们能否有能力以合适的成本生产出最好的武器。

综观所有这些，令人感到吃惊的是该体制竟能如此发挥作用。事实上，这种体制比人们想象的要好。兰德公司 30 多年来一直在研究武器采购这个问题。其调查报告提供了一些鼓舞人心的消息。报告的大部分涉及锤子和咖啡壶的新闻。这一体制在实施过程中正稳步地完善。从 60 年代初期到 80 年代中期，费用超支，计划不能实施，任务完成得不好，所有这些现象现在都有所减少。武器生产平均费用超支比现在政府用于民用工程——比如高速公路、供水工程和公共建筑——的费用的超支要少些。尽管美国的体制有些弊端，但还是奏效了，而且比许多欧洲国家要好些，这一点是很显然的。

进行改进是必要的，但这并不需要绝妙的新主意，不需要更多的规章，也不需要对该部门进行改组。改进的建议有不少，自上而下的机构改革也尝试过，但没有多大成效，并且该体制正处于各种制度的限制之中。现在所需要的是对主要成员在奖励方面做出改进。但正如我们在下一章将会谈到的，通常的做法是“管理和改组”。

专横统治

效率低不是官僚机构的唯一问题，也不是最重要的问题。一个效率非常高的机构可能会非常严厉，随时取消我们的自由，打

击经济上的不正当行为，有资格剥夺我们的财富。但是，人们却经常抱怨官僚机构，说它办事不公、工作进度缓慢。

专横统治是指政府官员的行为不受法律授权的约束，或者是以某种伤害我们正义感的方式来执法办事。正义是指，第一，我们要求政府依据明确规定的法律条文平等对待每一个人：如果贝姬和鲍勃在每小时 30 英里限速区内都是以每小时 60 英里超速行驶，而警察只对贝姬下了违反交通规则的传票，我们就认为警察也应该对鲍勃下传票。第二，我们认为正义要求政府认真考虑个人的特殊需要和所处的环境：如果贝姬超速行驶是因为她正在去医院分娩的路上，而鲍勃是为了取闹而超速行驶的话，我们则认为警察应该处罚鲍勃而不应该处罚贝姬。正义在第一种意义上是指公正，在第二种意义上是指对具体问题要做具体分析。显然公正和具体问题具体分析常常是互相冲突的。

美国宪法所规定的制衡制度反应了我们渴望减少政府官员在管理工作中的专横行为的一种愿望。这种愿望的基础是，认为低效是为自由和具体问题具体分析而付出的较小代价。国会监督、司法检查、企业的参与、舆论部门的调查、正规的程序，所有这些都是用于监督管理部门自主权的。促使政府“工作低效”这一愿望赋予宪法条款以生命力，这种说法并不夸张。

由此产生两种重要的平衡形式。第一种，加强制约会降低一个机构实现其主要目标的效率，但会增加该机构以非专横的态度办事的机会；然而，效率高的警察局在搜寻罪犯时可能不会向罪犯宣读有关他们的权利的条文，不允许他们请律师，或不按法院签发的保释令而释放他们。一个效率高的建筑管理部门会根据需要签发建筑许可证，而不是坚持要求申请者首先证明拟建的工程符合防火、防盗、卫生、地质和防震标准。

第二种平衡是平等待人的非专横管理方法和按照事情的是非曲直来对待每一件事的管理方法。我们希望政府既能做到公正又能做到具体问题具体分析。但是，我们越是强化管理来保证公正

(即对所有的人都一视同仁)，就越会使政府难以做到具体问题具体分析（即考虑特殊事件的特殊需要和特殊环境)。

我们政府在工作方法上的两种抉择反映了我们的两种政治文化和管理机构之间的相互抗衡情况。双方最终会出现同样的结果：我们承认对一切事物的正当权利，加强管理以保证对所有的人都一视同仁，对出现的低效率表示惋惜（但对此我们并不做些什么)，采纳确保特殊情况特殊对待这一新的管理方法，以对不按具体情况区别行事的做法作出反应（很少费神去考虑使要求平等的法规与要求对具体问题做具体分析的法规相一致的问题)。而我们这样做是出于良好的动机：一种既公正又善解人意的愿望。公正使我们公平对待每一个人，善解人意使我们区别对待他们；尽管事实上只能对公正制定一些法规，但在法规中对这两种情况都做了一些规定。正是这种对每一种情况都要制定法规的无意义的愿望使赫伯特·考夫曼对“同情怎样造成繁杂、拖拉的办事程序”这一问题做出了解释。

办事现场的自主权

我们最担心的是官僚机构在办事现场的专横。在办事现场，官僚机构把我们作为个人而不是有组织的团体对待，它涉及到与我们生活密切相关的方方面面：警察、学校、房屋检查员、精神病医院、福利事务所等等。这种担心是很自然的，因为在这种情况下我们感到无依无靠，而政府似乎有无限的权力。我们希望这些官僚机构能平等地对待我们，并希望他们对我们的特殊需求表示关心。为了合理地平衡这些相对抗的愿望，我们需要认真地了解这些部门的任务。

首先至少得回答下列两个问题：是什么原因促使一些特殊部门行使专横或不公正的权力？在什么情况下法规的实施才会以合理的代价减少不公正权力的行使？警察在没有任何理由的情况下拘捕人是不公正的行为。“公正是执法的前提条件”，这是我们刑

事审判制度的基本原则，但我们认为它尚有不完善的地方。因此，我们在制定法律时规定了在什么情况下才可以拘捕人。

巡警与联邦调查局拘捕人的方式不同。当前者来到殴斗现场时，他们要设法恢复秩序并且查明是由谁引起的事端，谁先使用刀子。如果需要拘捕的话，就要访问目击者，调查群众，询问涉嫌者，进行一系列长时间的、细致的、效果不明显的调查，而且这一切都是在监督人不在场的情况下在大街上进行的，都是根据不完全的、有争议的陈述作出判断。这一过程的实质就是判断：确定谁的行为、态度和在现场的出现会使他犯罪。在判定这些特征过程中，要求警察不应“以同样的方式对待每一个人”，而应该有区别地对待每一个人。如果他们不了解年轻人比老年人，男性公民比女性公民，熟人比陌生人更容易发生打架斗殴这一点的话，他们就无法工作。这些仅仅是可能性的，但却是重要的。要想根据法规预先断定应该阻止谁、询问谁、调查谁是困难的。如果这些法规确定一些标准，比如，告诉警官们在何种情况下他们可以阻止事态的发展，询问有关人员、调查群众，很显然这些法规就会显得繁锁、不完善甚至不合逻辑。一些决心完成任务的警官会回避这些法规；其他一些警官，如果想避免麻烦，会利用这些法规作为尽量少做工作的借口；还有一些警官会在了解领会这些法规的过程中发泄他们遭受挫折的情绪。许多其它民主国家所制定的有关拘捕的法律与美国的法律相比没有很大的区别，但几乎没有什么法规对警官执行拘捕时（或拘捕前）应该怎样做作过规定。我们比国外的同僚更能根据一系列的推断和自主权来扩充法规内容。

联邦调查局特工人员的处境则完全不同。他们是侦探，不是巡警；他们“解决犯罪问题”而不是“控制局势”或“维持秩序”。除非在特殊情况下，否则他们不会介入酒吧或家庭纠纷。他们通常在犯罪发生后到达现场；他们在准备拘捕人时几乎总是能得到逮捕授权，这种授权意味着第三诉讼当事人——法官——认

为法律规定的逮捕条件已经具备。因为他们的任务与巡警不同，联邦调查局特工人员很少抱怨这些法令的限制，而且公众通常不会指责他们在拘捕人时表现得专横或者不公。

监狱管理人员对专横统治有不同的理解。得克萨斯州教养局在过去的 20 年里一直是通过向每个狱警和犯人发放一本薄薄的、内容简单的、但必须不折不扣地执行的法律册子来管理犯人的。比较而言，密执安州教养局则制定了 3 卷厚厚的法律来限制监狱生活的各个方面，从个人财物（6 页之长）到犯人的各种组织。但是，这些法规得不到始终如一的贯彻执行，而他们也不必彻底地执行：法规中规定警察“不要对违反每一项法规的行为都给予处罚”。

约翰·迪卢利奥解释了产生这些不同现象的原因。得克萨斯州的官员认为，对犯人的生活进行严格的限制是为了保证监狱秩序和维护安全；为了达到这一目的，法规必须对犯人的行为作出明确的规定，而且要简明扼要（否则这些法规就不能得到贯彻和实施），并严格地实施（否则犯人就会觉得他们可以藐视这些法规）。如果监狱里的秩序能够得到保证，那么就可以组织一些活动和提供一些服务。而密执安官员认为，对犯人生活的严格限制是为了促使犯人对自己的行为负责；为达到这一目的，法规必须对犯人的权利作出明确的规定，这些规定的内容要详细、全面（因为权利是不能简单概括的），而且要在实施中灵活地掌握（因为每一条规定都不应该妨碍取得预想的结果）。如果能使犯人自己管理自己，就会自然而然地出现秩序井然的状况。在得克萨斯，“专横统治”是指不始终如一地、不公正地实施一些法规；而在密执安，则是指不能促使犯人进行自我管理。迪卢利奥认为得克萨斯官员的做法是正确的，而密执安官员的做法是错误的。直到这个体系衰败之际，得克萨斯的囚犯一直受到了公正的待遇（也就是说，他们既没有受到看守的凌辱也没有受到其他囚犯的凌辱），而密执安的犯人则受到了不公正的待遇（他们即使没有受到看守的凌辱，也会受到其他囚犯的凌辱）。

巡警是应付型组织的成员：其随机处理事务的权力不易受到强制性规章的限制。过于依赖规章则会造成偷懒或消极对抗。要解决专横这一问题，必须依靠有效的管理，尤其是信赖身居第一线的主管人员——军士和中尉。联邦调查局的特工人员是工艺型组织的成员，其产品相对而言易于评估，因此，即使他们的日常工作难以观察或难以控制，他们仍会对这些结果负责。如果规章与一个良好的结果的定义紧密相连，那么规章可以用来限制自主权。监狱看守则是程序型组织的成员：其所做所为可以观察得到，但其工作成果（起码就囚犯的长期行为而言）则无法观察到。因此，管理人员非常想制定出能够反映人类行为理论的程序（规章），却忽视了（像密执安的情况那样）将那种理论应用于关于长期效益必定出现这种未经检验的信念过程中所造成的明显的短期损失。

领导层的自主权

一些利益集团也抱怨专横，尤其是当他们与管理机构打交道的时候。这些机构要么是没有明确的规章（因此利益集团不知道今天实行的政策明天是否仍然有效），要么就是规章内容不明确，以致于不给利益集团自由度去调整其活动以适应经济或技术上的需要。

管理机构如果不行使自主权，并不是因为他们的活动看不见或其委托人无权，而是因为这些机构及其立法支持者对什么政策好还持有某些看法。管理机构成立数十年以后，进步党人认为，良好的决策是授权于不偏不倚的专家以科学判定的事实和人们普遍坚持的原则为基础对案件进行裁决的结果。没有人因为这些“原则”通常如此含糊不清以致于没有任何意义而大惊小怪。为了“公众利益、便利和需要”，联邦通信委员会受命颁发广播许可证。现已不存在的民用航空委员会向航空公司颁发许可证时也使用了类似的“标准”。司法部的反托拉斯司负责实施《谢尔曼法》。该

法宣布“限制贸易的合并”非法。

对于含义模糊不清的法规条文，“专家”将赋予其具体内容。但是专家的观点会改变，而且有些专家实际上是屈从于利益集团势力的政客或带有极大党派倾向的理论家。这就为各种利益集团在没有统一标准的情况下寻求自己的特殊利益创造了机会。

被迫以毫无意义的标准为基础来裁决棘手的案件造成了极大混乱，看到这一点，人们可能会认为这些机构会试着系统地提出并阐明立法机关不愿提供的、为委托人提供指导的明确的政策；但事实上并非如此。在很大程度上，法规含义不明确的管理机构并不阐明自己的政策。我推测这是因为这些机构已经认识到米歇尔·克罗泽所陈述的观点：不确定性就是权力。如果一方需要得到另一方的某种东西，但无法预测另一方会有何表现，那么第二方就对第一方拥有控制权。在这种极端情况下，我们会千方百计地去讨好一个对我们拥有生死控制权的疯子，因为我们无法预料那种行为会产生什么样的结果。

联邦通信委员会并不是个疯子，但是它已经认识到，一个不能断定联邦通信委员会是否会对一次有争议的广播做出怎样的反应的广播电台通常会取消节目而不愿去冒触怒这个机构的风险。尽管已有明确的法规条款禁止联邦通信委员会控制节目内容，但是此类事情仍会发生。因为每隔几年联邦通信委员会都要决定是否更换广播许可证，所以它对广播电台有着生死攸关的控制权。如果通信委员会不让广播电台弄清什么问题将影响更换许可证的决定（也就是说，通信委员会不把明确的、综合性的政策落实到书面），那么广播电台就会忧心仲仲，就连联邦通信委员会或其工作人员的最微妙的暗示它也会遵从。

不要以为管理机构没有注意到模棱两可所产生的权力。后来成为联邦最高法院法官的阿贝·福塔斯于 1937 年就证券与交易委员会应该如何行事写道：

除非委员会主席拥有讨价还价的权力，否则不要期望会有什么结果。他必须拥有可以用来改变（商业）惯例的制裁手段并能提供别人渴望得到的帮助……例如，别人可能会请他行使自主权来加速（一种新证券）注册的生效。而且，如果这种需要十分急迫，那么一笔交易就做成了。为了回报这位行政官员的恩惠，被注册者就会按照这位主席给予公正和平等的定义来对自己的习惯做法加以修改。

如果你没有发现证券与交易委员会在与着手出售股票的公司讨价还价时有什么不正常，就重新读一遍这段话，用“警官”代替“主席”，“公民”代替“被注册者”，“举行抗议集会的权利”代替“注册日期的生效”。

在下一章中，我们将探讨管理机构和国会是怎样改变其对行政自主权之价值的看法的，就像立法机关和法院改变了对警察自主权之价值的看法那样。这二者之间的共同之处在于担心出现专横和规章让位于自主权的倾向。但是我们在警察和监狱的案例中已经看到，要知道在什么情况下哪些规定会改变事态或哪种规定将达到什么样的效果并非易事。在第十八章中，我们将为在第十六章及其它章节中看到的现象找到证据：在这个国度里，我们对采用规章解决问题有着很深的偏见。

结　论

无论是对低效还是专横，都不易下定义和进行衡量。小范围的低效，即过多地使用资源以达到一个机构的主要目标，可能是司空见惯的事情；但是大规模的低效——过多地使用资源以实现所有的目标，包括制约因素在内——可能就非同寻常了。为了评估一个政府机构的效率，人们首先必须判断它在运转过程中所受制约因素的重要性；为了提高效率，人们必须决定自愿牺牲哪种

制约因素。要考虑这个问题，最好的办法就是询问一下自己：我们愿不愿意拥有和私营公司相同的产品或提供相同的服务。这将是第十九章中要探讨的内容。

如果我们断定制约因素是重要的，那么我们就应该清楚保持它们的代价。那些代价主要起因于这样一个事实：大多数官僚受制约因素的影响比受目标的影响更大。在这一过程的初期，制约因素就起作用：从第一天开始，你就知道什么会使你陷入困境。而目标则是在这一过程的后期才起作用（如果那时起作用的话）：假设（一个大胆的设想）你能阐明目标或进一步证实其成就，你必须等着看目标是否能够实现。制约因素受到对其关注的利益集团及其在国会、白宫、法院和新闻界的盟友的大力强化，然而目标的实现却没有被如此地强化，因为一个机构的领导人总能找出一些主观上控制不了的妨碍成功的因素。制约会抵消管理权，任何制约因素都能在其机构中找到有权说“不”的代表。而目标，如果它们存在且能够实现，则是增强管理权的基础；一个明确且可以达到的目标为一个人提供了说“同意”的机会。

官僚机构受目标的实现与制约的遵守之间的平衡的影响各有不同。拥有明确且可实现的目标的生产型机构更容易从经济效益的角度进行评估，因而，任何特定的制约因素的代价也更易于估算。应付型和程序型机构则不可能按经济效益来进行评估，因此任意一种制约因素的代价也很难做出估算。工艺型机构的情况则比较复杂，因为其产品可以观察得到，所以我们知道他们是否能实现目标。但是因为他们的工作过程难以观察到，所以我们可能会错误地认为在实现目标的过程中我们可以对那些工作程序加以修改而不付任何代价。

用效率来判断社会保障总署和邮政总局的状况并不困难，尽管后者比前者要难判断一些，因为我们要求邮政总局提供的服务项目有许多目的互不一致。国务院和公立学校则不可能按效率来评估，因此我们常常在没有意识到我们正付出代价的情况下累积

起了更多的制约因素。警察或工程兵部队可以被评估，但仅仅是由于这一事实：窃贼被抓，大桥完工。但是我们对在程序中做出什么样的修改会对这些结果产生什么影响多少有些不知所措。监狱可以根据它们消耗的资源和引发的埋怨来评估。但一般说来，我们对资源或埋怨的变化是否会对安全、教养或制止暴力等目标产生任何影响所知甚少。

专横是指在没有合法授权的情况下行事，或是指拥有这样的授权但以不同的方式处理相同的问题或以相同的方式处理不同的问题。判定何为“同类”是问题的核心。监狱需要规章，但是规章能起到什么作用呢——监禁？安全？自治？改造？管理机构制定规章，但在什么情况下那些规章能够既明确又全面，而不是既含糊又不完整的呢？下一章虽然不能回答所有问题，但它将表明美国人是如何设法使用这些规章的，并将讨论以规章为核心的官僚机构存在的问题。

第十八章

规　定

1967 年 2 月 8 日，住房和城市发展部部长罗伯特·H·韦弗宣布，今后申请联邦出资建筑的公共住宅区房屋的人将按先来先办的原则得到住房。身为黑人的韦弗颁布这样的规定是为了对民权组织（包括他曾领导过的一个组织）作出反应，这些民权组织批评这些住宅区的管理人员实行或容忍种族隔离。根据原有的规定，控制这些住宅区的城市机构给予各住宅区的管理人员极大的挑选房客的自主权。这一自主权，加上房客们的偏好，使住宅区趋向于全白人或全黑人化。例如在波士顿，有 25 个为低收入房客建造的公共住宅区，其中有 13 个住宅区的白人占 96%以上，2 个住宅区全是黑人，其余住宅区则是这个或那个种族占主导地位。这些差别不能完全用街区概念解释。米欣山住宅区是 100%的白人，而与它一街之隔的米欣山扩充区则有 80%是黑人。

“韦弗命令”以“1—2—3 规则”而闻名。它是这样运作的：对所有住房申请人按其申请住房日期、对住房的需求及家庭的大小编成序号进行排列。一旦有了空房，就将它给予名单上排列最靠前的家庭。如有不止一套空房，就首先从空房最多的那个住宅区拿出一套供其选择，如该家庭拒绝该套住房，可向它提供另一套，然后是第三套。如果这三套住房均被拒绝，就将这个家庭排到名单的末尾，按顺序向下一个家庭提供住房。韦弗的命令以规定代替了自主权，是政府防止滥用自主权的典型做法。

8 年后，一批房客对波士顿住房管理局提出了控告。住房法庭

法官在裁决中判定，波士顿的公共住宅仍在以永久保留种族隔离的方式分配，这一观点得到了住房和城市发展部1976年的一份报告的证实。问题出在什么地方？在波士顿执行了（尽管是不情愿地）明确禁止按种族挑选房客的联邦规定后，房客安排中的歧视性做法怎么能留存这么长时间呢？

乔恩·派努斯和杰弗里·M·普罗塔斯研究提供的答案指出了规定作为控制官僚自主权的手段的局限性。首先1—2—3规则结合了3个标准：日期、需求及家庭的大小。要根据这些标准排列申请人顺序，就要决定如何衡量“需求”，然后决定相对于家庭大小和申请日期两个因素，给需求多大比重。对需求的评估必然是主观的。此外，需求最迫切的家庭几乎肯定是那些在待分配名单上时间最短的。例如，因头天夜晚住房被烧毁而住到街上的家庭显然被认为比有房屋可住但已排在名单上等待数月的家庭更需要住房。其次，规定与申请者的愿望相矛盾。申请者想住“最好的”住宅区，而这些住宅区中通常很少有空房。那些犯罪率最高、街面最脏、涂抹最多的最差的住宅区空房最多。申请者宁可拒绝不好的住宅区，即使这意味着被排到名单的末尾。由于不好的住宅区通常全是黑人，几乎没有哪个家庭，尤其是白人家庭，愿意迁入，所以这些住宅区依旧保持全黑人化的趋向。第三，规定与房管人员所面对的激励因素相矛盾。房管人员还同时面临着来自他们管理的楼房内的房客的压力：排除“坏分子”——吸毒者、妓女、带着吵闹孩子的家庭——并吸收“好分子”，如退休夫妇和老人。管理人员以各种方式屈从于这些压力，如向主管机构隐瞒现有的空房，或设法否决某些房客的申请。

规则与自主权

马克斯·韦伯说过，官僚机构的最大长处之一——也许是它固有的特征——是，将一般规定应用于具体事例成了一种制度化

的方法，从而使政府的活动公平并可预见。韦伯对基于规定的管理的优越性充满信心，西奥多·J·洛伊也是如此，他批评现代美国行政体系中的自主权的运用，理由是它导致利益集团对国家的支配，从而削弱公众的控制，产生新的特权组织。为恢复民主责任制，他呼吁取消行政自主权而代之以他所说的“司法民主”：官僚机构以明确的法律准则为基础进行管理；如不能实现，则以官僚机构自己制定的明确规定为基础进行管理。规定明确，管理就会好。劳伦斯·弗里德曼论述道，福利与公共住房计划特别适于按规定管理，因为它们涉及到在公平的基础上对资源进行单纯的分配。

对于规章能防止并纠正政府失误的功能的信念，古已有之且根深蒂固。亚里士多德说过：“寻求公正就是寻求中立的权力；法律即是中立权力。”这一观点为伊丽莎白时代的法官，如爱德华·考克爵士所采纳，作为保卫议会权力免受国王侵犯的一种方式。约翰·洛克认为，在一个政治社会中，自由的本质在于要有“生活所依赖的、对这个社会每个人都通用的长期的规则……并且不受他人矛盾的、常变的、武断的意志所支配。”美利坚合众国宪法在谈及“法律的平等保护”时包含了这种洛克式的观点。

这些观点在欧洲大陆受到较少的赞同。与美国革命不同，法国大革命不是由对有限政府的愿望，而是由对基于民众统治的政府的愿望而激起的。美国人不信任任何行使权力的人，并寻求以宪法检查包围掌权人和以法律规定支配权力的行使，防止滥用权力。法国革命者及其多数继任者不惧怕权力，他们只是不信任当时行使它的那些人——国王和朝廷。在法国或后来的瑞典，几乎无人想要有限的政府；他们想要民众的政府。如果人民统治，他们就应全面统治；所以，一度为君主所拥有的自主权应完整地转移到他们手中。正如我们在第十六章所看到的，这些观点继续发挥作用并有助于解释为什么欧洲的行政当局比其美国同行少受规章的限制。

美国人有时暂时放弃他们对自主权的恐惧和对规定的坚持。在新政时期，有几个管理部门——证券与交易委员会、全国劳动关系委员会、联邦通信委员会——被赋予极大的权力和含糊的准则。但我们及时回到了我们的本来立场，坚持以法律谨慎地约束每个新机构的权力(如环境保护局的权力)。对于现有机构的权力，如不能准确地加以规定，起码也应在司法上可以检查。但对规定的酷爱已掩盖了规定发生作用的环境问题。显然貌似简单的规定没有解决波士顿房管局的问题。

我们已经看到，先来先办规则有一些缺陷。这些缺陷使人想到一个公正可行的规则应有的一些特性。首先，一项好规定应公平地对待相同的事物。房管局试图在不同的申请者中进行有区别的分配。并非所有的公寓都相同：它们的面积、舒适性，最重要的是位置，都不相同。并非所有申请者都一样，有的遵纪守法，有的无法无天；有的循规蹈矩，有的桀骜不驯。第二，有效的规定要具体规定在其应用的标准方面应做的权衡。规定没做到这一点，实际上也不可能做到这一点。在待分配的名单上，需求与时间之间常有矛盾，并且没有非武断地解决这一矛盾的方法。第三，可行的规定要与对管理者和至少一部分客户起作用的激励因素相符合。无论房管局的客户还是其管理者，都没有很大的遵守规定的动力。客户想迁入“好”房子，不论在舒适方面的代价如何，很少有人想取消住房中的种族隔离。房管局想要得到“好”住户，很少有人想要有问题的家庭。我们想让规定明确起来，但波士顿房管局的规定只是看上去明确。

规则与任务

当一个政府机构的工作和成果明显可见时，就有了以规定进行管理的部分条件，但不是全部条件。我已将此类机构称为生产型机构（见第九章）。负责老人和生活困难者救济申请的社会保障

总署受到非常详尽的规定的支配。这些规定似乎很有功效。这种情形不仅因为工作（处理救济申请）和结果（谁得到多少钱）显而易见，还因为这些规定符合或非常接近于符合上面所述的审核条件：它们应用于情况类似者（属于某一特定年龄段和婚姻状况的人），它们与困难程度的比较权衡无关（每个符合某些审核条件的人都能得到钱，除非社会保障信托基金花光了），且与机构工作人员的固有的工作驱动力一致（社会保障总署的服务精神使其雇员希望将钱给予每个符合条件的人）。

社会保障总署还管理着伤残人保险项目。这使规定的应用复杂了一些，因为对一个伤残人的定义比对老人或退休者的定义更加模糊。在杰里·马肖所著的一部出色的关于社会保障总署伤残人计划管理的著作中，他总结道：尽管有其不明确性，该计划还是执行得相当好。一个原因是，每个伤残人，不论其经济上的需求如何，都有权得到津贴；所以“伤残”的定义尽管含混，却不必与更含混的关于“需求”的定义相对应。此外，工作人员的工作环境补偿了定义伤残的规定的不明确性。审核伤残补贴申请的审核员们工作于其同事及上司的眼皮底下；申请全是书面的，无需作仓促判断；作出的决定可由质量监督人员复核；要求未得到满足的申请人可向行政法官提出申诉。由于这一审慎的程序，已形成了一种共同的伤残人法——一组反映人们共同经历和判断的惯例。①

在各地方福利机构实施规定更为困难。这些机构管理着联邦抚养子女困难家庭的援助计划。直到 1988 年被修改为止，这项计划授权各州对那些有孩子但无丈夫的贫穷妇女及在其它方面合格

---

① 马肖或许言之过早。当里根总统判定社会保障总署在伤残人补贴申请兑付方面过于慷慨时，如何定义这项工作内在的不确定性就暴露了，并为机构的士气和效率带来了令人不快的后果。社会保障总署关于伤残补贴申请的“共同法”被推翻；在适应更强硬的新政策的努力中，该机构为冲突和混乱所困扰。（载于 1989 年 1 月 8 日《纽约时报》）

但无法就业的父母支付补贴。就这些事项制定明确的规定是十分困难的。什么是“合格”或“可以就业”的父母？一位这样的妇女“需要”多少钱？有些国家，如英国，并不是按照规定处理这类问题，而是授权福利工作者对这类事情进行逐个分析，自行批准付款。

在美国，我们对规定的使用是有限度的。由于许多规定中存在不可避免的模糊，所以实施它们的福利工作者就有相当大的自主权，接待人员可以用是否合格或可否就业为由，凭借自主权拒绝给予妇女救济。但实际工作中他们几乎从不这样做。60 年代在威斯康星研究福利管理的乔尔·汉德勒描述过福利工作者如何使用交给他们的规定：他们主要注意那些可以测量的东西。在汉德勒所调查的 6 个县中，对申请人提出的问题主要是关于估价妇女的经济来源的。其执行的规定是经济状况调查：“你的经济来源缺乏到足以证明你有资格享受本计划吗？”如申请人通过了经济状况调查，剩下的审查与她的预算有关——她需要多少钱？用于何处？而很少问及就业能力、婚姻计划或照看孩子等问题。虽然联邦政府根据 1962 年通过的一项法律试图让福利工作者向其客户提供“社会服务”，但他们并未提供。

福利工作者会因为让不合格的顾客上福利享受者名单而遇到麻烦。但容易确定的只有经济上的不合格，所以执行的规定就是支配钱的规定。工作人员没什么兴趣去查清他们的顾客如何生活，更不用说去教他们应该如何生活了。

如果在福利和房管机构（根据弗里德曼的看法，在这里执行规定应是直截了当的）中规定都不能完善地指导行为，那就不难想象，它们在应付型、程序型或工艺型机构中多么难以完善地实施了。看一下巡警的情况。我们期待他们消除违法行为，但实际上不可能为违法（或守法）行为下定义。使老妪惊恐或钻石工匠为难的行为对少年儿童则是有趣的，对清洁工则是必需的。我们不可能制定指导警察对违法行为进行控制的明确规定，但这并不

是说警察对违法行为可以不闻不问。然而他们应该做什么将永远是个争论的话题。

再看看国会1975年通过的《全体残疾儿童教育法》中的“规定”。它要求各州保证，在一个确定的日期以前，对所有年龄在3～21岁之间的残疾少年儿童实行适当的免费教育。这一目标尽管值得称道，可它使各州教育系统容纳学生的能力产生了问题。假如问题仅仅在于日程紧迫和财源匮乏，这项法律是不会引起任何重大的管理问题的。糟糕的是，这项法律未给当地政府留下对于实施方法的选择权；相反，它要求学校为每个合格的儿童制订“个人教育计划”，该计划规定了短期和年度教学目标，以及为达到这些目标所要提供的服务。每个“个人化教育计划”由孩子的老师、家长、残疾人教育方面的专家及其他“必要的”人员组成的小组共同制订。如果哪位家长不同意执行该计划，就为他召开一次法庭听证会。在这里，其工作及成果都很难被看到（更不用说测量了）的官僚机构——公立学校——被迫遵循要求对每个残疾儿童（并不是每个正常儿童）实行以个人计划为基础的教育的规定，这个个人计划可以通过上法院而得到修正和实行。

规定，如同思想，会产生出结果。当法规与官僚机构的现实不符时，规定就被破坏了。在这种情况下，破坏的形式有两种。首先，为找到时间和精力来对付日常工作而挣扎的教师不会将可能合格的儿童纳入特殊教育计划。当教师将那些儿童纳入计划时，其决定不是根据哪个儿童最需要特殊教育，是根据哪个儿童会在教室里给教师制造最多麻烦而做出的。其次，有些（而非所有）家长利用了他们参加法庭听证会的权利。大多数观察家认为，胜任的、中产阶级的父母比不那么胜任、低收入阶层的父母更能有效地利用法律制度。

由于有了法律，我们今天为残疾儿童做的比以前更多，但并不能轻易地从个人教育计划规定中推断出是怎样做的。如果某些批评家是正确的话，坚持用正式的法规来规定教育的做法已导致

了以公文和程序取代服务和效果。这不应令人吃惊。某一项规定是指导某一种行为过程的一般陈述。用一般陈述产生个性化的结果在词语上就几乎是相互矛盾的。恰恰是在环境不适于按规定分类的情况下，我们才按照各种环境使行为具体化。

最容易用规章确定的官僚行为大都是那些经常性的、类似的、有固定模式的行为——那些常规行为。社会保障总署在预付退休津贴时可以很方便地使用规定，但它在着手为伤残人申请制定规定时则遇到了稍多的困难。相比之下，全国劳动关系委员会的规定则很少。马肖写道："无论是评论家的尖锐批评还是法庭的刺激都未使其相信，它的每条含混的、判决式的教义都能承受规则形式的详细列举或具体说明。"联邦通信委员会曾长期抵制将其颁发广播许可证使用的标准编成明确规定的要求。全国劳动关系委员会和联邦通信委员会视自己为半司法机构，应按每个独特案例的是非曲直进行裁决。事实上，这两个机构的许多政策本来可能成为规定。联邦通信委员会做到了这一点，它最终宣布了它长期所实行的规定：没有不延长广播许可证的理由，就应按常规将它们延续。委员会像法庭一样抵制常规化，也许是因为他们对摆在他们面前的问题钻研得如此之深，以至他们在别人看来相同的地方看到不同。

规定与其不能容忍的结果

甚至在官僚行为不是那么常规化以致规定不易对之约束的地方，我们在发现产生不能容忍之结果的巨大危险时仍抱住规定不放。原则上说，我们没有理由不能废除针对杀人犯的法律而代之以一个听取杀人犯申诉的增强和保护生命委员会。该委员会要考虑有关死者性格的证据：他懒散或尽职？正派或不守秩序？可爱或可憎？以这种对可能失去的生命的评估为基础，依靠全体委员的专业化判断，增强和保护生命委员会裁定送命人是否值得送命；

如不值得，夺命人是否有理由这样做。通过这样赦免杀人者，我们肯定会体验到官方所列凶杀事件数量的减少，因为增强和保护生命委员会无疑会断定，被杀害的人中有许多人完全是罪有应得。

尽管我们相信，可能有一些人（也许很多），这个世界上少了他们会更好些，我们中的大多数人不是不会赞同这样一项计划，因为我们为人类生命注入了如此高的价值，以致我们不愿意托付任何人，特别是增强和保护生命委员会所信任的官吏，来决定谁应死、谁应活。简言之，错误的危险——在这件事中将有价值的生命视为微不足道的错误裁决——如此重大，以致我们不允许政府有随意处置权。如果一个人杀了另一个人又要逃避惩罚，就一定要有特别的可饶恕的条件（如自卫），而不能依据政府对死者生命价值的评估。

这个国家的法律已使被视为不能容忍的结果的数量成倍增长，无法计算。1938～1958 年，食品和药品管理局有权制止任何药物的销售或分发，除非“通过足够的检验”证明它是安全的。1958 年通过的一项新法律指示它，如果任何食品添加剂、食用色素或供肉用动物服用的药物“被发现在被人或动物摄取时会诱发癌症”，就阻止散发与销售它们。这就是所谓的《德莱尼修正案》，根据其发起人、来自纽约州的众议员德莱尼而得名。

《德莱尼修正案》暗示，除特殊情况外，我们不应吃任何可能在科学家用于检测食品的那类试验动物身上引起癌症的东西。实质上，这意味着食品和药品管理局成了分析化学研究的人质：科学家增强了检验致癌化学物品的能力，食品药物局就得将这些化学物（及包含它们的食物）从超级市场货架上取下来。食品药物局被告知，癌是一种不论代价如何都不容许扩散的危险，因此要强制实行“无癌”的规定。

但是，当食品药物局于 1979 年以此规定禁止在诸如“低糖”一类产品中添加诸如糖精一类的人工甜味剂时，它突然发现国会未兑现它所说的话——至少在这件事上如此。“一片喧闹”，一位

众议员回忆道。既使科学家已发现，大剂量使用糖精在试验动物身上诱发了膀胱癌，消费者仍愿意用它来减轻体重。面对公众的反抗，国会迅即通过了一项法律，推迟（以致于最后禁止）食品药物局对糖精的禁令的执行。但国会没有修改《德莱尼修正案》：它作为规定而存在，（除某些微小的例外）不能被其它规则所替代。①

食品药物局始终认为它无法保证食物没有致癌因素，有位科学家发现食品添加剂使人在一生中患癌症的危险仅仅增加了大约$1/10^9$。食品药物局寻找政治上可行的、明智的规定以平衡危险与益处，但未取得多大成功。有一次该机构提议，如果化学家在供食用的动物的饲料中检查不出导致人一生中患癌危险增长$1/10^6$的残留物，就允许该机构批准使用喂养这种动物的饲料。但该项规定一直未最终核定。整个 70 年代和 80 年代，食品药物局被夹在保护消费者组织与工业集团之间，前者坚持禁用任何添加剂，除非能证明它们毫无危险；后者则希望，如果添加剂的危险处于最低限度，就允许使用它们。卡特总统时期倾向于无危险的观点，里根总统时期倾向于最低限度的观点，但不论在哪个时期，它都处在国会要求绝对执行《德莱尼修正案》的沉重压力之下。癌是公众恐惧的一个根源，因此也是政治压力的来源。除肥胖症问题外，它会得到比其它任何问题更优先的考虑。

哈维·萨波尔斯基已将这一问题波及到大部分的健康事宜。我们的政治制度对新灾难，不论是现实的还是想象中的，都十分敏感。宣传媒介靠死亡和灾害的故事而兴盛。它们在各组织中游说，为吸收成员及击败对手而斗争，具有夸张渲染的一切动力。结果是，政府机构定期收到“不得破坏的绝对规则”。1983 年，卫生

① 具有讽刺意味的是，后来的测试始终表明，另一种人工甜味剂环乙基氨基磺酸酯不导致癌变，食品药物局原先对它的禁令继续有效。见哈维·M·萨波尔斯基编辑的《消费恐惧：产品风险的政治》（纽约基础图书公司 1986 年版）一书中林达·C·卡明斯的文章《人工甜味剂的政治现实》。

和公众服务部部长宣布，爱滋病现在是联邦政府“最优先考虑的重点健康问题”。萨波尔斯基注意到，她的声明忽略的事实是，“前不久该部门还在强调尚未结束旨在控制吸烟、酒后驾车、吸毒及少女怀孕的努力。”诚然，所有这些都是重要问题，但同时将每个问题都当成最重要的问题，则导致政府机构在如此纷至踏来的问题中间左右为难，不知所措。

原本打算保证产生效果的规章事实上保证了失败，这在环境保护法律条款中不乏其例。1972 年的《水污染控制法》坚持在 1985 年前消除所有进入美国江河溪流的污水。《净化空气法》规定在 1970 年至 1975 年间减少一氧化碳和碳氢化物排放量的 90%。但如谢普·梅尔尼克所指出的，这些规定，因为未允许环境保护局考虑成本与可行性，导致环保主义者指责国会和环保局“出卖”给了工业界。核心问题——我们怎样才能最好地保护环境——消失在对“过分热心”或“怯懦的”政府官僚的指责与反驳中。

美国比其它任何工业化民主国家都更依赖规定控制官方决定的执行。我想其原因不在于我们政府官僚的类型，而在于那些官僚必须工作于其中的政治环境。如果我们要抱怨我们的政府机构显得有多么墨守成规，那我们也不应责怪这些机构，而应责怪国会、法院及有效利用国会和法院的利益集团。

规定：得与失

在规定与自主权之间达到理想的平衡是一个长期性的难题，这个问题如同其它人类价值观之间的矛盾——如自由与秩序、仁爱与纪律、变化与稳定——一样，没有“客观的”解决方法。我们至多只能使自己对于按规定而不是由自主权进行的管理的得与失更敏感些。

如果规定明确并导致政府机构产生某些可见成果：疗养医院必须装有喷水灭火装置，旅馆必须安装烟火报警器，奶制品不得

含有多氯二苯，汽车必须安装防撞保险杠和方向盘。但规定常常不能使组织改进几乎不可见的办事程序。疗养医院可能因安装了某种设备而更安全，但若没有称职的护士长，它也不会有良好的管理。尤金·巴达奇和罗伯特·卡根通过对国营和私营工厂检查的比较说明了这一点。职业安全健康署派来的负责执行规定的检查员会评价工厂的实际方面：通讯、护栏、及安全装置。与此相对照，保险公司派来的负责评估企业可保险性的检查员要评估企业的态度和管理方法：它的安全意识。处理方式之间的区别是很重要的，正如约翰·门德洛夫所说："大部分工伤不是由违反标准（如规定）引起的，由检查员所能发现的违章引起的就更少了。"

规定，在一个能够保护不确定性观点的组织内部，促使建立新部门、新程序及新标准。汽车公司必须遵守职业安全健康署的规定。假如此规定的唯一效果只是使公司对检查人员惧怕，那么它就不会起什么作用。但为了应付检查人员，公司要雇佣自己的工业安全专家，这反过来又会建立程序，产生压力。这样，即使在公司未被检查，公司的行为也会改变。同时，规定也会造成书面工作量的增加，并改变人的关系，其方式能降低该组织完成其目标的能力及与执行规定人员合作的积极性。为核查飞机的制造是否符合政府规定，要填写数百磅的表格，以记录每架飞机的每一项工作性能。每一架飞机都有一套这种表格，必须保存 20 年。护士必须记录治疗过程的每一个细节，人事官员必须记录每项录用或提升决定的理由，教师必须填写签到表、请假条、出勤记录、课本要求、备课方案、学生评语、试题单、种族和语言调查、免费午餐申请、工作时间卡、郊游要求、特别需求评估和家长会报告等。人们很少看这些表格。它们无非就是巴达奇和卡根所说的"无罪宣言"。没有哪个飞机公司、值班护士、人事官员或教师会用这些表格去承认他们的错误行为，所以政府检查人员也不去读它们。规定与表格之间的对立关系，常常刻画出管理者与被管理

者之间的关系。

规定，限定了必须满足的最低标准。当公共或私人组织的行为在最低标准之内时，这显然是有益的。但最低标准常成为最高标准。艾尔温·古尔德纳在他对一家其伪称为“通用石膏公司”的私营企业的研究中首先注意到了这一点。假定工人们被要求“完成一天的工作”。有些工人工作少于 8 小时，有些则长得多。现在假定公布了一条规定——“每人都要工作 8 小时”——并为执行它安装了设备（时钟）。懒人现在要干 8 小时，但热情的人不再会超过 8 小时。巴达奇和卡根在职业安全健康署规定的实施中也观察到这个问题：当工人或工会领导人抱怨通风或照明系统时，公司会改善它们；此后，除非职业安全健康署的规定另有要求，公司是不会再进行任何改进了。

要判断实施一项规定的获取是否大于其代价，你必须仔细判明该组织的特定环境。换言之，任何一项规定的颁布都不能告诉你何时颁布它才适时。但起码本节所阐述的焦虑迫使你认识到规定有其危险，并应教会你对美国政治制度倾向于通过发布规定来解决官僚主义问题这一事实保持警觉。有了这种倾向，担心规定之代价的人们的声音通常将被混杂在担心需求未得到满足或官僚机构的失误的人们的喧闹声中。

聪明且有强烈动机的人通常会找到使被规定淹没的体制照常运行的方法。当遵守规定仅仅被看成是正式手续时更是如此：填写的一张表格，检查的一个箱子，保存一份文件。教师、护士、警察和房管人员都能找到完成任务的方法——如果他们需要的话。

管理问题的出现是由于两方面的原因：第一，聪明且有强烈动机的工作人员在任何组织中都是少数。躲在规定背后的人将多于能妥善处理规定的人。对 43 个市政管理机构的 58 名执法官员的研究发现，训练最少、天赋最差的工作人员最可能对他们机构的规定抱墨守成规的看法并且无视规定中压倒一切的目标而机械地执行它们。威廉·K·米尔在他对一个大城市警察局巡警的研

究中发现的情况也大致如此。“好警察”是“街头政治家”，他们按公共利益有选择地执行规定，管理他们的巡区，有时会不追究某些人的行为责任，尽管有的人因同样的行为而被捕。不那么优秀的警察完全逃避街头骚乱与危险，或者机械地执行法律要求的每条规定。没人知道有多大一部分警察使用规定时没有滥用它们或躲在它们背后，但也许不多。

第二，不论什么行为，只要它给机构领导人带来麻烦，就会给部门负责人带来麻烦；只要给部门负责人带来麻烦，就会给具体工作人员带来麻烦。换言之，机构领导人有强烈的动机让其下属执行规定，违反了这些规定会使他们陷入外部的政治困境。这意味着，就连那些聪明且有强烈动机的工作人员也不会任意违反威胁到他们机构的规定，即使该规定本身是愚蠢的。许多机构领导人不理解这一点，他们渴望转移或平息对他们机构的批评。带着这种渴望，他们认为颁布一条用于禁止任何导致批评的行为的规定将是行之有效的。那些远离实地压力（或许也想讨好他们的领导人）的直接下属将向上司保证新规定将解决问题。但除非规定实际上以有意义和可行的方式重新规定工作人员的核心任务，它会仅仅被视为对完成任务的又一条约束（更生动地说：“不过是他妈的又一块绊脚石”）。

第十九章

市　场

难以想象，在一个或多或少存在竞争的市场里私人企业没有或从来没有涉及政府行为。每个人都知道，私人企业与政府一样可以收集垃圾、清扫街道、经营公共交通、管理医院及开办学校。有些人会注意到，私人保安机构所拥有的雇员比政府警察署的雇员要多。到过国外的美国人都知道，国外许多国家的航空公司、电话系统、电力设施、电视台及各种服务都归政府所有并由政府经营，而这在美国却大部分属于私有企业。少数人也会注意到，在一些国家里，连监狱都在由私人经营。在历史上，私人银行曾经自己发行货币，卷入战争的国家雇佣私人军队。

但是，也有许多不太明显的例子。在美国，消防行业曾经是几乎清一色的由私人经营；在丹麦，时至今日许多地方仍是这样。（盈利的消防部门在美国又有了大量恢复：一个公司在5个州里经营50个消防处。）私人气象预报者在与国家气象局竞争。私有企业被雇来管理医疗救济保险机构、培训失业者、为海军船只配备船员，并为国家机构提供视察员去核实苏联是否遵守限制中程核武器条约。过去邮包几乎全是由美国国家邮政局送到人们家里，而现在，这项工作大部分由像UPS这样的私人传递机构接替了。我们有由林业局和园林局管理的国家森林和公园，但我们也有私人拥有并管理的公园，而且，一些环境专家们认为，这些地方归私人所有会使情况好起来。在一些州里，人们正在通过立法以求得实际上属私立性质的法院发挥作用，那就是：法官和仲裁人可以

被雇来处理案件。

上面这些实例都来自于关于私有化的越发激烈的争论，争论的焦点在于由私人组织来提供政府服务是否会比公共机构做得更好。这与政府在人民生活中应该充当角色的大小或征税多少的争论是不一样的。我们可以建立一个这样的政府，它小型、精干、信奉严格的自由意志却完全通过公共机构来发挥作用；反过来说，我们也可以建立另一种形式的政府，它规模宏大、权力无限、有可观的岁入、通过私有组织来花钱并发挥作用。虽然许多私有化拥护者都是保守的，但这并不是普遍情况。许多左倾国家，包括中华人民共和国，正在进行以私人供应厂商代替国营供应厂商的尝试。原因很明显：他们正在寻找克服官僚主义的出路。

E·S·萨瓦斯，一位极力提倡私有制的人，他这样描述道："集体行为的精髓……包含决策和聚财。"当然，决策和花钱并不是非用集体行为不可的。经济理论中对于什么样的决策必须由政府来做已经阐述得够清楚了，例如，对于有强制权力的政府来说，很显然它必须迫使百姓支付国防开支或净化大气的开支，市场是做不到这些的。道理很简单，每个人都从国防或净化大气中受益，而做为单个的受益者没有哪个人会自觉地支付这些开支，我们大家都在搭便车，即使个别人拒绝支付开支，也不可能不让他们受益。

然而，对于政府应该如何履行它的责任，经济理论（或任何其它理论）给我们的指点甚少。一旦做出防务或大气净化方面的决定，什么样的组织机构最适合来完成它们？军火是由政府直接生产还是由私人承包生产？大气净化标准是由政府机构通过发布指令强制执行还是由私人机构通过其它方式来维持？

困难的是如何定义"最优"。经济学家评估企业时，不管是公有制还是私有制企业，都使用效率指标，即在给定的资源条件下获得最大的产出。但是，如我们在第十七章看到的那样，政府的产出总是复杂的，又经常是有争议的。如果所要达到的目标是多

重性的或不明确的，那么，很难说是否会有效完成或完全完成这些目标。而且，政府的项目往往会产生不同的影响，可能有一些人所受的补益或损害会比另一些人多。企业的决策虽然也会有同样的结果，但是经济学家们认为这是由消费倾向决定的，譬如，某些人所以要购买大一点的轿车或更精美的食品，只是因为他们愿意花更多的钱。政府项目所花的钱来源于强制性的税收，人们一般期望这样的项目会使某一范围内的所有人公正、平等地受益（虽然人们对平等、公正的内涵看法不一）。加强对这种平等的要求是一种政治手段，它似乎不偏待任何人，而当政府分配某种利益时，它却会使每个人都要问："为什么没有我的份？"市场里流通的也许是财富，是不均匀分配的财富，可政治领域的通货却是选票，是平均分配的选票。

我们同样期望政府机构负起有别于私有组织的责任。当我们把孩子送到私立学校读书时，如果学校的情况不如意，我们也许会抱怨校长，也许会参与学校的某些计划，但是我们别指望有权雇佣和开除校长，也别指望通过投票来决定学校的课程安排。在这种情况下，如果我们的抱怨得不到结果，我们就会把孩子改送到其它学校。然而，当我们的孩子在公立学校就读时，尤其是在美国，不管多么勉强我们也会希望有权参与学校的活动，诸如落实政策、选举管理人员、分配预算以及制定规章（最重要的一点）等。我们坚持自己的公民权利，部分原因在于公有机构所花的钱取之于我们自己，另一部分原因则在于这些机构往往是垄断性的，我们找不到与之抗衡的竞争者。有些人担心，由私有机构来执行公众认可的服务项目将会缩小政府对人民的责任范围，从而会降低我们做为公民而不仅仅是做为消费者的地位。

总之，人们相信，某些政府事业由私人来承担是站不住脚的，有些指令只该由国家发布。人们所以这样认为，原因也许在于，我们总以为，"以人民的名义"所做的任何事都应当按照反映人民的基本意愿的方式去做。例如，发生了谋杀案，我们可以雇佣私立

机构充当检察官、法官和死刑执行人。政府制定了针对谋杀的法律和提供证据的规则并支付审判和处罚时的费用，另就案件进行的辩论、裁决以及裁决的实施可由环球执法公司来进行。许多人会对这样的做法感到忧虑，觉得像宣判有罪或强制进行一项重大判决这样庄严的事情应该由人民的直接代表或宣过誓的代表去做。

概括地说，至少有 4 项标准可以用来衡量公共事业由私人来承担的效果，它们是：效率、公平、责任和权限。假定政府决定做某件事，那么某个公共机构或私立机构是否会用代价最小、最公正和最负责的方法完成这件事？而且，承担这件事的实体直接分享国家的权力，这样做的意义如何？

这 4 项标准并不是完全独立的。假如就效率标准来说，由于就业于政府部门会比就业于私立部门有一种满足感（表现为在政府办公的身份感或服务于政府的崇高感），从而他们的薪水有可能少于私营机构就业者。反过来，私立部门的管理者为了弥补他们缺少树立个人形象的机会，就可能要求获得比公共部门管理者更高的工资。同样的道理，许多警察相信，私人保安警卫（他们被警察称之为“出租警察”）不如宣过誓的警察那样愿意去严格地挫败攻击者和承担风险，原因就在于这些“出租警察”没有宣誓在任何危险下都要维护法律。如果这些假设成立，那么在组织所具有的“公共性”（即组织拥有国家的权力）和它的效率之间就会存在一种交叉关系。这些假设的真实性有待确定，它也许会证明金钱比服务于政府的崇高感对人们的行为更具驱动力。

效　　率

即使前面各章没有把别的问题阐述明白，它们也应该使读者相信，比之于私立机构，政府部门更可能缺少运行效率，至少就基本的组织目标而言是如此。这里有三方面的原因：第一，在确

定有效的行动方针上，政府官员们比不上他们的私立机构的对手。政府官员既要完成中心目标或现行目标，还要兼顾一系列相关目标，在这些目标中如何权衡取舍，他们几乎无据可依。第二，在寻求有效的行动方案上，政府官员不如私立机构的官员那么有驱动力，前者在他们工作的机构里没有所有权，用经济学家们的话说，他们不是“剩余权益者”，不能将提高效率所获得的收益装进自己腰包。第三，政府官员没有私立机构的官员们那么大的权力，按自己的意志采取高效行动。立法机关一般不会给政府部门的管理者们聘请和解雇的权力或筹集和分配资金的权力。因此，为了有效地工作而要求行政人员具备能力、权力和驱动力时，政府部门干得就不如相应的私立部门那样好了。

几乎没有例外，这些预见得到了事实的绝对支持。1982 年，经济学家托马斯·博彻汀与他的同事们对 50 个研究项目进行了总结，这些研究把一些国家的政府部门和私立机构提供的各种服务作了对比。他们发现，50 个案例中，40 个是私人供给比政府供给更有效；3 个是政府机构的成本小于相应的私立机构；剩下的则是要么没有区别，要么结果模棱两可。1987 年 E·S·萨瓦斯在此基础上增加了新的研究，结论还是如此。例如，他们进行了至少 14 项美国、加拿大、瑞士及日本的公私垃圾收集业的对比研究，其中有 11 项结论是私人收垃圾比政府收更有效；仅有 1 项表明由政府收垃圾比私人收更经济（另两项中结论是公私二者没有区别）。研究还表明，在供水、街道清扫、船只保养、房屋建筑、学校班车运营以及铁轨维修等方面，私人经营比政府经营的成本要低得多。

私人经营的优势并不局限于那些提供物质服务的部门。兰迪·罗斯对公立与私立精神病院的几项对比研究进行了考察。虽然这些研究中的大部分都没能把病人的特征和医院的服务质量作为控制变量，但有一项研究发现，一个病人住在威斯康星州一家公立医院每天所花的费用远远高于住在该州类似的私立医院所花

的费用。美国总审计长递交给参议院财政委员会的一份报告中指出，每个孩子在营利性日托中心里的看护费用低于包括政府幼托园在内的非营利机构的看护费用。

大卫·G·戴维斯对国有的澳大利亚航空运输公司与私营的澳大利亚安塞特航空公司的经营效率作了对比研究。他发现，尽管两家公司都受政府的严格管制、收费相同、员工工资大体一致，而且仅被允许在一些次要的服务方面进行竞争，然而，安塞特公司的效率（即使用更少的雇员运输给定的货物或旅客）远远高于澳航。

在丹麦，将近一半人接受福尔克私立消防公司的火灾保护。丹麦政治学研究所的欧勒·P·克里斯坦森研究比较了公私两类消防部门后发现，政府消防队的人均成本几乎比福尔克私立消防公司的人均成本高 3 倍。

就私营机构提供服务具有更高效率而言，存在着两个重要的例外领域：医院和电力设施。至少有两项研究发现，控股医院（即投资者所有）的索价和花费（指入院费或病人每天的费用）高于志愿（指私有但非营利）医院和国立医院。做这样的对比是很困难的，原因是不同的医院可以接收不同的病人或提供质量不同的服务，而这些都是在迄今为止的大多数研究中没有充分弄清的问题。为了解决服务质量差别，有人研究比较了那些专门提供核医疗，即利用放射性同位素诊治疾病的高科技服务的医院。仅限于在这种特定的（以及假定相对同类的）医疗服务内作比较时，人们发现控股医院的经营效率高于志愿医院和国立医院。

许多研究发现，同样生产 1 度电，国营电力公司所花费用比私营电力公司所花费用要少。如果事情真是如此的话，人们并不太清楚这是为什么。这样的对比很难做，因为大多数国营电力公司规模较小，不用纳税，自身使用的大部分能源批发自私营机构。而且，国营电力公司在资源保护和开发替代能源上的投资都低于服务于可比地区的私营电力公司。如果说，即使考虑到其经营地

位的许多特殊方面，国营电力公司收费较低的结论仍然可信的话，其原因可能在于政府实体（即市政会）要求向其负责的国营电力公司这么做，并且把周围私营电力公司的经营作为参照尺度来衡量政府的成绩。

看来，主要是3种因素的作用使得私人在大多数公共服务领域的经营具有更高的效益，这3种因素是：较低的劳动力成本、更有效的管理及更强的竞争能力。人们对固体废物收集行业做了最广泛详尽的比较研究。E·S·萨瓦斯对纽约市的研究是一个很好的例子，在那里，有一家政府机构（卫生部）收集居民区的垃圾，几家私营货运公司收集商业区的垃圾。这两种组织的服务对象虽有所不同，但各种差别趋于相互抵销。虽然平均每个居住地的垃圾量少于平均每个商业单位的垃圾量（因而使得货运公司在每一站收起更多的垃圾），但是，居民垃圾堆放在路旁，而商业垃圾堆放在建筑物里（因而使得卫生部在每一站所花的时间较少）。不管是直接的还是间接的劳动力成本，私营公司都远远低于政府机构。

巴巴拉·史蒂文斯对8种政府服务所做的研究得出了虽不一致但却相似的结论。她发现，雇主们付给工人的工资虽不比官方工资低，但他们却能更经济地使用这些工人的劳动。为了给工人们较短的休假，并为了支付较少的养老金，私营企业更愿意使用非全日工人而不愿使用全日工人。另外，她还发现，与政府机构相比，私营企业更可能对管理人员建立鼓励制度以奖励生产上升，也更可能赋予管理人员解雇下属的权力。

私营企业的经营更有效率的基本原因在于它的竞争能力。假如一个政府机构单独与一家私营企业签约，使其在垄断前提下提供某种给定的公共服务，那么就别指望这家企业会比这个政府的官僚机构更有效率。企业必须感到它面临着被竞争对手取代的现实风险，认识不到这一点便导致为了提供公共交通服务而将独有的长效合同交给汽车公司的糟糕事情。提高重要武器系统采购效率的障碍之一就在于，尽管新武器的设计竞争激烈，但在生产上

几乎不存在竞争。许多国防承包商并没有在真正的竞争市场中进行经营。

即使作为特定环境下的政府机构，也同样可能在竞争中受益。在加利福尼亚，所谓的莱克伍德计划就允许市政当局在用他们自己的机构提供政府服务和从县属部门中购买这些服务之间作出选择。例如，洛杉矶县警长为该县将近一半以上城市提供执法服务。这样的警长有动力来为他的服务进行竞争性标价，并有效地安排这些服务，否则，他所服务的城市可能会选择组建自己的警察局。通过对加利福尼亚州广泛使用和没有广泛使用莱克伍德计划的各县执法费用的考察，斯蒂芬·梅海和劳多尔福·冈萨雷斯测量了这种准市场的影响。他们发现，将人口数量、犯罪率和其它社会因素的差别考虑在内，那些服务合同很普遍的县警察局的运转支出（人均）较低。

与外界签约的结果是使执法效果更好了还是更糟了，这一点不甚清楚。梅海对莱克伍德计划改善了执法服务持怀疑态度。做这样的分析所存在的问题在于难以估价县警长的产出。巡逻工作在一种我所说的应付型组织里进行的——这样的组织里成员们的工作和成绩都难以观察和评估。正因为如此，加州的城市与服务于它们的县警长所签的合同中才仅仅指定了投入（城市能得到多少警官和巡逻车）而没有指定产出（希望控制犯罪及维持秩序的程度）。然而，并不是说仅仅由于产出难以介定就意味着契约制度毫无用处，那些签约的城市会用学生评价老师的办法来评估它们接受的服务：形成印象、作出判断、并期望得到最好的服务。对于任何通过订立契约把公共服务承包出去的计划而言，关键不在于这样做更容易解决评估这些服务时存在的问题，而在于一旦做出评估，不管这种评估是如何靠主观或印象做出的，签订合同的政府部门都可以自由选择承包商。

总之，只要有可供人民及其政府选择的能相互替代的服务提供者，即使所提供的服务不可度量，用竞争方式提供公共服务也

可以提高人们的满足程度。私营机构的情形也同样如此，虽然我们不易评估，更无法测量私立中学或大学的教育质量，但是我们能够以任何理由来奖励（通过支付学费和捐赠资金）那些显得更为出色的学校。然而，政府机构力图取得并保持自主权（见第十章）的做法限制了这种选择机会。

公　　平

与我们讨论的关于效率的情形不同，我们找不到明确的理论依据去预测政府机构和私人企业哪一个在分配产出和要求投入方面更合理一些。即使我们这种提法并不过分，某些读者也会感到惊讶，因为对他们来说政府比私人企业更公正是天经地义的。但是他们为什么这样看，我们并不清楚。私人企业是追求利润的，倘若由于经营方面的偏见它没能把服务提供给愿意购买这些服务的人，或者，它拒绝雇佣有能力为它工作的人，那么，结果将会导致利润下降。有一个历史时期，美国许多州的道德甚至法律引导企业实行种族歧视，分别对待消费者和雇员，同时这些道德和法律还使政府机构也实行歧视政策。直到第二次世界大战，美国军队才开始吸收黑人入伍，即便后来，消除歧视也很缓慢。如果说黑人、妇女及其他群体为了进入私营企业不得不使用起诉和抗议手段的话，那么他们必须使用同样的手段才能进入公立学校、警察局和消防队。而且，正如我们在下一部分会看到的那样，事实表明，政府不难引导（通过法律和条例）私人企业平等地聘用雇员，而让它自己的机构也这么做却不容易。政府对那些同样情况应同样对待的政治要求极度敏感，可这些要求正是根据何为平等这样的政治定义提出的。美国政府曾经规定黑人不能与白人相提并论，而今天，许多其它国家对待种族、部落、宗教群体比对待其它方面更平等，这样他们也就能得到更多的职位和利益。

即使在政府不再推行明确的种族歧视政策的时候，公平的内

涵仍然一度受政治左右，在第七章我们看到，美国政府的采购条例要求给小企业、少数民族拥有的企业、本国人拥有的企业以特殊照顾（这不仅仅是公平对待，而且是特殊对待）。虽然接受照顾者可能认为这仅仅是公平的，可那些得不到照顾的企业却可能会认为这样做极不公平。

兰德公司的查尔斯·小沃尔夫对平等问题进行了很有见地的评价，他提醒我们，政府使一些人有权力来替另外一些人作决定，用这些权力可以做好事也可以做坏事，这要看使用者的倾向如何。经济市场中分配物品和劳务的原则是购买意愿；而政治市场中分配这些东西依靠的则是法律和权势，哪一种体系产生的结果最公平并不总是一目了然的。

举例来说，我们打算分配汽油，如果我们以市场价格出售，当价格突然上涨时，穷人（对他们来说汽油太贵了）就会比富人（他们不太在意涨价）更少开车。你也许会认为这不公平，但是以什么为参照？变通的办法是，以低于市场价格的定量配给来分配汽油，可以发放配给券使每个人定量购买（第二次世界大战中就是这么做的），也可以限价售油，这样就使人们在为数不多的有油的加油站前排起了长队（70年代初石油禁运时期这么做过）。这两种变通办法都会使一些人受益于另外一些人。定量配给使不需要很多汽油的人受益，使需要大量汽油的人受损，而且使政治上有权势的人有机会获取（通过行贿受惠）额外的配给券。排长队的方式则既有利于那些闲暇时间充裕、通过小道消息知道哪些加油站有油的人，也使一些人骄横拔扈往队伍前边插。金钱可以被不平等地分配，而需求、影响、权势、闲暇以及侵犯行为又何尝不是因人而异呢？

当按收费原则来使用一项重要的服务，而使用服务的人们收入水平又不相同时，对大多数人来说就会产生是否平等的重要问题。但这一点本身并不构成赞成由政府提供服务的理由，它充其量能用来说服政府采取行动矫正不平等的收入水平，办法是通过

税收体系进行收入再分配，或者通过发放收入补贴（以凭证形式）使得穷人有可能比没有补贴时买得起更多的服务。

各种凭证被广泛地用来加强人们获得公共服务的能力。每12名美国人中就有1名使用食品券（一种凭证）来补充食品费用的支出，每年全国这项开支的总价值接近110亿美元。在《美国军人权利法》的保护下，数百万经历了二次世界大战和朝鲜战争的退伍军人获得了高等教育的凭证。从理论上说，政府可以通过建立由政府经营的食品商店或由政府管理的大学来推行这些计划。实际做法是，政府允许私营超级市场来分配食品，允许私立大学与公立大学一样给这些人提供教育机会。

有些人也许会认为医疗服务和医疗补助方案也属于凭证手段。的确，这些方案的受益者可以自由选择自己的医生或医院，他们不必单从政府管理的医疗机构里获得医疗服务。但是，如加里·布里奇及另外一些人指出的那样，这些医疗计划并不属于真正的凭证手段，因为它们不能强烈刺激受益者到周围去购物。医生和医院的收费是固定的，病人找不到便宜的医疗服务而使自己实际上省钱，相反，食品券则有这样一种刺激作用：如果你花1.5美元在某个商店里买了一种食品，而这在另外的店里要花2美元才能买到，那么你就省下了50美分，可以用来购买其它东西。

总而言之，如果存在真正的市场，人们对不同的服务提供者又有恰当的了解，凭证制度就能够解决公共利益分配中的平等问题。

对于凭证制度能够在多大程度上用平等的办法来实现公共目标，最重要的检验大概是“住房补贴试验计划”。该计划开始于70年代初，目的是寻找更好的途径解决穷人住房问题。传统的做法是建设由政府所有、政府管理的公共住房，使穷人可以搬进去住。一种变通的做法则是政府资助私人承包商为穷人建造低成本住房。两种做法都要求政府去设计住房或对设计进行检查，而又都不能给受益者在住址上以多大的选择。当政府自己造房时，它要

比私人建筑商建造同样质量的房屋多花25%的钱，而且一些政府机构不得不充当房东的角色去管理挤满穷人的住宅，还得背起“穷人工程”的黑锅。上一章我们已经讲了一些由此引起的问题。当政府资助私人企业建造并经营住房时，在关于哪一个开发者应得到资助以及资助的条件问题上，政府发现它陷进了政治拉锯战之中。承建由政府资助的工程有复杂的规定和艰巨的条件，一些原来愿意忍受这些规定和条件的开发者结果会成为不择手段的投机商，他们活儿干得次，要价却高。提供抵押贷款的人无心控制工程质量，因为由政府担保归还贷款，从而消除了所有风险。

住房补贴试验计划采取了不同的办法，它直接支付现金给贫困家庭，支付额度的计算方法如下：住房补贴等于舒适居住条件下的房屋租金与家庭1/4总收入的差额。结果表明，平均支付给每个家庭的补贴大约为每月75美元。那些贫困家庭可以自由选择他们愿意居住的地方（条件是他们住在符合最低标准的单元住房里），并可以自由地将上下不超过家庭收入25%的钱花在房租上。如果多花了，差额自付；如果少花了，差额归己。美国各地有12个不同的住宅区推行了这项计划（各自有一些变通）。

就大多数标准来看，这项试验是成功的。住房补贴计划对贫困家庭真正起了作用，使他们比加入传统的政府住房计划更迅速地加入了该计划；虽然如此，加入的家庭也只有不到符合条件的家庭的一半。虽然在某些区中少数民族住房困难，但该计划总的来说较好地代表了这些人的利益。与一些持怀疑态度者的预见相反，这一计划并没有引起住房价格上涨。出租的房屋应符合最低的居住标准——一般而言，这些标准是根据当地建筑与居住标准制定的——达不到这些标准的住房，租户务必要求把它们装修完备。最重要的一点是，每个家庭中房租占家庭收入的比例明显下降了。实行该计划之前，收入水平居中的家庭要把收入的1/3到1/2用在房租上；而实行该计划之后，只需不到1/4，有时甚至更少。大多数参加这项计划的家庭都没有换住区，即使换了，也是

由次向好换。

那么，为什么有些观察者，尤其是住房和城市发展部的观察者对这项计划的结果感到不满意呢？原因在于，住房补贴计划没有带来“显著的城市生机”，也没有大幅度提高穷人的住房质量。住房和城市发展部希望穷人住进更好的房屋，而穷人则希望在住房上少花钱。实行补贴计划，使穷人们满意了，而住房和城市发展部却没有达到目的。对穷人们来说，主要问题是缺钱，当他们拿到住房补贴时，就不会打算在住房上花去过多的收入；对住房和城市发展部来说，主要的问题则是人们的住房条件“不够好”，它希望那些领取住房补贴的人把全部补贴甚至更多的钱花在住房上。

伯纳德·J·弗里登对这个问题所作的概括不会使本书读者感到吃惊，他说：

> 如果换个问题，寻找解决办法时就用不着屈从住房和城市发展部的传统组织使命了。住房和城市发展部应该有责任处理一系列的住房问题，而且应该有能力运用正确手段来达到各种目的……。穷人们并没有把居住质量放在特别优先考虑的地位，而负责住房补贴计划的官员们则把这一点看得很重要。

住房补贴计划非常清楚地告诉我们，在由私人提供公共消费品的问题上，如何运用公平这种检验标准是十分模棱两可的。我们中的许多人不仅想让每一个人都有公平的参与机会，而且想让他们用“正确的方式”去参与，这种“正确方式”即是做那些我们认为对他们最有利的事情。我们中的许多人想让穷人租住更好的房子。如果钱没处花，他们也许会这么做。但是，假如给了他们租更好房子的钱，他们会更愿意把它更多地花在其它方面。当政府计划发给家长们凭证（或对学费减税免税）以资助他们孩子

接受教育时，也会产生同样的问题。许多人担心家长们会把钱花在“不适当”的教育上，也就是说花在接受教区学校、原教旨主义者办的学校、“新时代”学校或诸如此类的学校教育上。在由私人提供公共服务方面，虽然可以用许多方式来达到平等标准，但是几乎所有这些方式都要求我们遵从消费者的意愿，这是我们中的许多人不情愿做的。

责　任

. 责任问题是消费者偏好的影象。政府有权同意、反对或取消与私人企业签定合同，而当我们不愿意把我们对提供服务的私人企业的控制仅限于这样的权力上时，就会产生责任问题。这一点在签定防务合同方面体现得最明显：我们刚跟洛克希德公司或诺思罗普公司交待要造一种特用的飞机，就开始告诉他们怎么去造。不仅仅在武器系统的生产方面存在着这种情况，几乎所有与政府打交道的大企业都抱怨合同中规定的细节太多，抱怨政府的审计侵入了企业内部。政府是以规章导向的，政府总是试图通过运用各种规章来管理自己的各个部门，所以，它们经常用同样的办法来指点私人企业就不足为怪了。

然而，仅仅这么说，听起来像是对政府政策的一种变相指责。政府与企业的关系同样类似于企业与市场的关系。奥利弗·威廉森指出，通过市场交换来协调生产活动的成本大于通过管理手段进行协调的成本时，就会有企业诞生。他把这些成本叫做交易成本，即：为生产某种东西所必需花在计划、协商、指导以及评估上的费用。这些费用属于实际生产产品或劳务所花的成本之外的成本。经济学中的交易成本类似于物理学中的摩擦力。通用汽车公司可以通过签约让其它企业生产各种必需的零部件并装配汽车，也可以决定购买原材料和劳动力在自己的工厂里装配汽车。究竟如何装配，要取决于每种方案的交易成本的大小。显然，通用

汽车公司已经认定，在它自己的工厂里监督汽车装配要比监督众多的独立企业和工人进行装配更经济。但是，大多数国内建筑商的看法却相反，他们认为，为建一栋房屋，根据需要来雇用木工和管子工并购买木料和管材要比为此专门组建一个企业而从头至尾全用自己的雇员更经济。

就我所知，交易成本的思想还不曾应用于政府行为，而我认为没有理由不应用它。如果运用了它，我们会注意到一些在其它方面可能会忽视的有趣的问题。例如，本章中有许多论据使我们相信，政府最好出钱让私人企业来经营街道清扫、日托服务、航空运输、船只维修、垃圾收集及公共汽车等行业，并允许私人企业向享受收入补贴（即凭证）的穷人提供住房。但是，同样地，为什么政府不会出钱向私人企业购买外交代表或军事计划呢？我认为，原因在于，通过操纵政府人员在政府内部来完成这些工作要比与私人机构签约购买这些服务更合算。有些政府的行动充满着不断的、微妙的以及经常难以捉摸的变化，它们由国家安全委员会和国务院负责（不同程度地）掌管。外交是一个建议、检验、推敲和再推敲某一方案和相反方案的过程。假如我们签订一份合同，事先指定私人企业（外交公司）在每种情况下去做什么，这即使不是不可能，也是非常困难的，主要是因为连政府本身事先也不知道该做什么，政府的取向是在谈判过程中形成的。

就国务院和卫生部的某些类似工作而言，政府管理的成本将会超过通过合同管理的成本，通过市场获得服务是明智之举。对于城市政府部门，人们不必一味遵从上述隶属关系。拉米拉达，加利福尼亚的一个拥有 4 万多居民的城市，只有不足 60 名政府雇员。它的大部分活动是通过合同来管理的，其中有些合同是与县级机构签订的，但大多数是与私人企业签订的，这些私人企业提供的服务包括从收集垃圾、管理公园、咨询、发展就业，甚至监察。

为确保私人卖主对政府买主负责所需付出的努力可能比为确

保政府卖主对政府买主负责所付出的努力要小。对于政府来说，管理私人企业要比管理公共部门更容易些。当华盛顿决定增加船厂女性职员的比例时，与政府签约的私营船厂要比美国海军部管理的船厂更服从这一决定。当政府管理的机构开始敦促电力部门鼓励其消费者节约并发展替代能源的时候，在可比的市场条件下，私营电力机构比政府电力机构会做出更大的努力。多年来，环境保护局容易使私营能源生产者减少环境污染，却不容易让田纳西流域管理局这么做。正如我们在第十章看到的那样，政府机构享受的政治保护是大多数公司所不能享受的。

在某种程度上说，由于人们无法通过交易成本来解决问题，因而人们希望通过政府管理、制订法规及大众参与的方法来保证所有公共服务的提供者们尽职尽责。界限划在哪里，人们会有不同的观点，可是，一旦要划定界限，这个界限就应该根据特定的情况划明确。

权　　力

然而，仅仅考虑交易成本还不能决定应该在哪里划分界线。正如在本章开头提到的，还有些特定的工作是我们希望政府来完成的，这并非是因为政府去做比较便宜或更有效，而是因为它本身体现着公共权力；有些工作则属于主权性工作。

最近出现的问题是关于教养机构的私营管理问题。尽管这项讨论是新近开始的，但观点却早已存在。从前，私营监狱公司曾经是很平常的。这些监狱之所以变得声名狼藉，原因在于其腐败：私人狱卒们把供犯人衣食的资金中饱私囊，玩忽职守，滥用惩戒权力。但是，由公共看守取代私人看守主要限于成人监狱，私营的青少年教养项目仍然存在，甚至数量有所增加。那些私营组织，不管是营利的还是非营利的，它们管理着数不清的重返社会训练中心、青年庇护所以及各种理应以治疗为目的的项目。就我所知，

这些私营组织至少在做着那些相应的公共组织所做的工作。

最近，像美国教养公司这样的私人组织再度经营起成年人监狱来。美国改造公司曾试图管理整个田纳西州的监狱系统，但没能如愿。对这种公司的效率，我们还没有做过很好的独立的研究。不过，初步的资料显示，这些公司能够比政府机构更经济地管理某些安全措施要求低的监狱，而且，在维持监狱生活环境与体面程度方面，这些公司比大多数州立机构所做的并不逊色，甚至更好。

我们假设私人管理监狱比政府管理更有效，能提供更好的条件，那么，为了制服不遵守狱规的囚犯，私人警卫在什么情况下才能被允许使用武力，包括可致命的武力？为了维持监狱里的秩序，私人看守有没有像公立监狱看守那样的权力将犯人单独禁闭或掌握犯人的释放日期呢？假如一名犯人被判处死刑，我们是否在乎是由政府官员（也就是州政府指定的监狱看守）来行刑，还是由雇来管理设有死囚牢房的高度警戒的监狱的私人公司来行刑？不管做这些决策的人想得多么周到，我不相信他们会根据经济标准行事。

公立学校的例子

所有那些由私有化观念引起的问题都是在一种建议的特殊力量促动下产生的，这种建议是：把市场化的管理引入到公立学校。

赞成建立教育市场的意见很明确。父母们拥有为其子女选择学校的宪法权利。他们有权决定送子女进私立学校而不进公立学校，也有权根据公立学校的教学质量决定转校。但是，要实现这些选择对于贫穷的父母来说支出是很大的，他们没钱支付私立学校的学费，也没钱购买邻近富裕地区的房屋，而通常只有这些富裕地区才有质量较高的公立学校（一些贫穷的家庭愿意做出巨大的必要的牺牲以便能利用这些机会）。结果，许多邻近地区的公立

学校便提供一种垄断性服务。

任何组织，不管是政府的还是私人的，一旦具有垄断性，就会缺乏强烈刺激去提供它的服务对象所期望的服务。公立学校系统试图克服这个缺点，它们的对策是让其服务对象通过投票选举(在那些实行选举制的地方)学校董事会成员并加入家长—教师协会或其它咨询团体，来参与制定学校政策。这种控制方法在那些小系统中也许会发挥很好的作用，因为这些小系统中，哪怕是几个人的表决或适量的磋商或争论就会使情况改观。但是，在人口稠密地区这种方法则没有多大价值，特别是当学校董事会成员是被指派而非选举产生，而且许多地方学校由一个大型的中心机构所管辖时，情况尤为如此。美国教育部前任负责调研与改善工作的部长助理小切斯特·E·芬恩这样描述了大城市存在的问题：

> 我们今天的教育体系几乎不能刺激或鼓励学生们具有企业精神或冒险精神、具有创新意识或反传统观念。责任与权力分离，大部分关键性的管理决策是在远离执行决策的地方做出。不论好坏，教师们都受到同样的待遇，无论情况如何，雇主永远是“学校系统”的中心，尽管教师们的直接上司就在跟前。成功的没有奖励，失败的不受惩罚，除去远在天边的各个全国委员会发出的断断续续的警告外，对那些平庸的行为也完全没有反应。

为给父母们创造更多的教育选择，同时鼓励学校改善服务，越来越多的有识之士已经倡议提供更多的选择，即建立更广泛的教育市场。这样做的方式之一是允许家长们像现在他们可以任意选择私立学校那样（如果他们有钱）去任意选择公立学校，也就是所谓的自由注册。另外一种方式是，向家长们分发与他们送子女进入具有代表性的公立学校所需费用等值的凭证，然后允许他们把凭证“花”在任何他们愿意选择的不管是公立的还是私立的学

校上（假设所有合适的学校都满足最低的州立标准）。采用凭证制度的一种变通方法是学费减税，指的是如果家长们选择了私立学校，那么可以减低他们的公共教育税额。在上述两种方法中，家长们都可以自由掏钱去补充凭证上的限额或贷款的不足。

对一些人来说，这些主张是激进的；对许多教育机构来说，这些主张可谓异端邪说。其实，这些做法有许多正在实行。自由注册制度就是一例。在缅因州和佛蒙特州的许多镇上，家长们可以送子女到任何经政府核定合格的公立或私立学校读书，而镇政府则支付这个学校一笔学费，其数额等于全州所有校区所需费用的平均值。一些城市将自由注册制度当作一种手段以使学校中的学生种族成分更平衡。在马萨诸塞州的坎布里奇，每个学校对每个孩子都是开放的，假定条件是，这样做的最终结果会实现全州种族成分平衡的目标。其它城市，如波士顿市，则允许黑人家长把子女送到他们所选择的郊区学校就读。

在荷兰和丹麦，一群志同道合的家长们可以自己开办学校，而且，只要达到最低教育标准，政府就会为其支付费用。在澳大利亚，家长们可以由于送子女到私立学校所需花费而声明减除一笔学费税（也就是扣除其一定的联邦所得税）。

加利福尼亚圣约瑟市的阿拉姆洛克校区试行了凭证制度。但是，本来的打算是检验给家长们分发凭证以使他们能自由地送子女进任何学校这种方法是否有效，而结果却相去甚远。一开始，不允许私立学校参加这项试验，后来允许参加了却附加了非常严格的约束条件。为了根据家长们的意见来评价自己，阿拉姆洛克校区的各个学校都干得不坏，所以家长们选择学校的要求也就不强烈。结果，转学的学生并不多，几乎没有人转去私立学校或其它公立学校。对这次试验的评价表明，转换了学校的学生在学业上并没有比那些呆在原有学校的学生长进更多。然而，学生没发生变化，学校却有了变化。学校中的权力分散了，教师们获得了更广泛的自主权，一些教师在现有的公立学校中组织了他们自己的

“微型学校”。

无论市场的教育怎样影响学生们的阅读成绩，许多人都担心这样的教育是否公平、负责。

公　　平

“自由注册制度或凭证计划可能会强化种族隔离。”的确，现在送子女到私立学校的富人多于穷人，但由于发放凭证而使穷人的购买力得以实现，二者的比例将会变成怎样，我们现在还无法知道。我们所了解的是，现在种族隔离在私立高中要比在公立高中少。而且，对于使用凭证，黑人比白人具有更广泛的公众支持率。

责　　任

“私立学校会教授一些错误的东西，即使这些学校符合最低教育标准。”至于何为错误的东西，虽然仁智各见，但它们可能包括传授宗教、现世主义、政治自由主义、政治保守主义、社会一体主义以及反主流文化价值观。简言之，我们中的许多人不信任父母为他们的子女选择学校这种做法，原因是我们与这些父母具有不同的观点。变相的实施方法是，一个群体可以利用政府的力量把它的倾向强加给另一个群体。简单地说这是对的（毕竟所有孩子都要受教育，这种要求即是政治上的大多数将他们的意愿强加于想让父母保留子女是否上学的决定权的少数人身上的结果）。但是，除这种最低要求以外，还不清楚是否应该永远选择目前公立学校里所教授的价值观（很少是中立的），而不是许多家长们所重视的那些价值观。

我们不清楚，一个受公众拥护的、身在其中的家长具有强烈动机选择学校、学校又具有强烈动机接受家长选择的、真正的教育市场，对学生们在价值观和学问以及动手能力方面会有怎样的影响。我们确信，许多为公立学校教师和管理者说话的组织对我

们尚且不知道的东西是决意了的。像其它所有的市场方法代替官僚管理那样，只有经过认真摸索，经验才会告诉我们需要知道的是什么。

结　论

要改善公共服务的质量，有两种根本不同的方法：规章与合同承包。政府单位充斥着各种规章，因为约束着这些单位的政府机构——司法机构、立法机构和银行机构——总是觉得制定和推行规章更有成效。甚至当人们有不满情绪时，都可以通过制定一项规定来解决，从而显得对有不满情绪的个人或群体作出的反应是及时的。各种规章经常不需要彼此一致，这样，利用这些规章的国家机构也就不必在各种相互冲突的目标下作痛苦的抉择。执法部门不用墨守成规地监视政府单位的所做所为，不用承担管理那些需要强力约束的组织的任何费用，所以，也不必去解决法规的可能性问题。推行规章有利于加强行政及管理人员的权威（正式的权威），结果，这些人员也就常常发现规章魅力之所在。

合同，也就是涉及某些内容的交换协定，对政府没有太大的吸引力。与规章不同，合同不会指定所要执行的每一个步骤。协议中只需说明打算要的东西（如购买桌子或卡车等），而把如何去做的权力留给承包商，或者只就需要提供什么服务达成协议（如巡街、提供指导等），先不涉及服务效果如何。那些希望看到他们的所有利益都受到全面保护的政界人士不太喜欢具有不确定性的承包。作为交换协定的合同，必须至少在主要的内容方面协调一致，例如成本与质量、时间与资金等，必须相符合。合同各方必须承担协定的全部支出，买方必须为商品或劳务付费，供货人则必须支出这些商品或劳务的成本。合同常常把实质性的选择权留给订货方，或留给较低的合同操作方。

在我们所举出的对比例子中，虽然有许多的例外和条件限制，

但总的来说，这些对比说明了为什么政府常常愿意通过推行规章而不是签订承包合同来解决问题，尤其是针对引起普遍争论的服务业，情况更是如此。政府被要求犹如能同时满足所有人的偏好去运行，而不是根据个人的偏好程度让市场来分配商品。结果，能说明承包具有优越性的论据也就根本不被理睬了。

也许有人会认为，在我称之为生产型和工艺型机构的部门，即其产出是可测量的、看得见摸得着的部门，承包的效果会更好，因为在这些地方，合同签订容易，管理容易，而且容易核算效能收益。但是，效能收益可能不是最重要的收益。尽量节省资金当然合乎意愿，但满足人们的需求才是更重要的目的。满足人们的重大需求的责任常常得由程序化的、有妥善处理能力的组织来担负。学校和住房这两个管理项目就是很好的例子。假如我们在这样的领域里推行更广泛的市场化管理，可能会发现，我们难以搞清那些被管理的项目是否因此而更有效率；欲测量效率高低，首先必须能够测量目标实现的程度。可关于一个孩子怎样才算受了教育或一套住房怎样才算舒适，我们仅有模糊的概念。然而，我们可以很轻易地知道，我们是否使人们得到了满足，因为市场的精髓在于它使顾客有机会自己做出选择。

第二十章

官僚政治与公众利益

1940年德国军队打败了法国人；多年来得克萨斯州的监狱一直比密执安州的监狱管理得好；亚特兰大的卡费高中在诺里斯·霍根斯的主持下变得益发出色了。这些成绩是由深谙组织之道的行政管理人员带来的，他们正确地领会什么是自己单位的中心任务，然后把决定权按有利于完成任务的方式分派出去，使自己的下属不但充满使命感，而且在工作上还享有足够的行动自由。上述三个单位各有不同的中心任务，因而在文化和决策类型方面也就互不一样，但它们有一点是共同的：激励因素、文化和决策权以适宜于完成面临任务的方式结合起来。

到这里，我们提出这些观点已经有19章了，读者可能会感到所有问题都是显而易见的。如果对读者显而易见，那么，对政府官员肯定也是这样。按道理说，情况似乎就是如此。但是，不管把前文对这些机构概括出的经验吹得如何天花乱坠，政治领域日常的激励因素所引发的却是一整套完全不同的行为。

军　队

尽管战地将士的指挥和主动性最为重要，五角大楼里却满是些企图从司令部或者直升机上指挥战斗的将军，他们通过无线电收集情报，靠计算机来处理。虽说步兵技术几乎总是作战取胜的关键，美国军队习以为常的却是把它最优秀的人才安置在特种部队（情报、工程、通讯），挑剩下的才留给步兵。1945年以来，除

欧洲之外，所有地方都打过仗，但它却总是把绝大部分的精力用在设计适于西德平原的重型坦克战上。

监　　狱

乔治·贝托在得克萨斯州商教养局的成就人们有目共睹，可是，很多观察家却以极大的赞许态度关注着监狱管理人员，这些管理者所追求的看来是最佳的目的（改造和囚犯自我管理），而不是最稳妥地完成任务（安全、合适的设施）。

学　　校

尤其在大城市，许多政务官员削弱校长的权力，成天逼迫教师写报告。大家时刻留神，要把来自家长、旁听人员、利益集团和报界的抱怨减少到最低程度。老师们个个牢骚满腹，说自己被当成机器人而不是专业工作者，但他们往往又不约而同地反对任何实际上赋予自己在安排课程、管理课堂方面更大发言权的措施——凭证制、按成绩奖励优秀、开放式注册、加强校长权威等。诺里斯·霍根斯没能从亚特兰大的中学系统得到多少帮助，因为从政治上考虑，额外的资助必须“平等地”分给所有的学校而不是重点投向那些搞得最好的。

这些将军、监狱长、政务官员以及教师并没有意气用事，正相反，他们用通常的方式回应了自己所受到的激励和压力。这里所说的激励包含着应付事态的必要性——人们对自己的职责认识不清甚或毫无认识，无从控制事态，只能勉强应付。同时，面对诸多的似乎有增无减的外部压力，人们绝不能退缩。外部集团——当选的官员、利益集团、同业团体、传播媒介——要求参与指导这些机构的运作，为此还制定了规章强迫它们时刻奉行。除此以外，习惯性行为模式——以往的经验、对早先抗争情况的记忆、同事的期望——限制了新行动的选择范围。

官僚们常常抱怨“立法机关的微观管理”，这确实是存在的。

正如我们在第十三章讨论武装部队时所看到的，听证会、报告、调查、法令修正、预算调整等数量急剧增加，这都是五角大楼所必须对付的。但是，总统的微观管理也有惊人增长。赫伯特·考夫曼注意到，半个世纪以来甚或更早一些，白宫害怕机构独立更甚于害怕机构瘫痪，它因而成倍增加了总统顾问机构和中央管理机构的数目，要求实行更高级别的监控。一旦你跨入国会或者白宫控制轨道，接下来的进程就有它自己的惯性了。“当有更多的限制出现时，迫使各机构墨守成规的那种刻板性就加强了，结果，对它们不听控制的抱怨也随之增加，于是又引起更进一步的控制、检查和清理。”从法院越来越多地卷入行政事务中，我们可以看到与上述几乎完全一致的进程。

除去一些明显的例外，这个进程的后果是转移了行政管理人员的注意力。他们不理会自己部门的职责是怎么定下的，倒留心着无论职责如何都必须服从的外来强制力量。那么，谁来决定该履行什么样的职责？如果是生产型机构，有直观的产品和固定的工作程序，回答相对而言比较简单；设立这些机构的法律和规章，同时就明确了它的任务。可是对于程序型、应付型以及工艺型机构，回答似乎是没有专人作决定但又人人可以作决定。维持着机构日常运作的工作人员设定本机构的任务，他们偶尔是有所考虑的，这时其思维定式会起作用，但更经常的是事到临头仓促应付，于是以往的经验，专业标准、形势的和技术的压力以及同伴的期望，共同决定了工作的性质。

有才干的机构领导人在良好的政治条件下不时地出现，他或她创设具有独到能力和强烈使命感并能实现广为社会所看重的目标的新机构，改变事情的进程。陆军工程兵部队、社会保障总署、海军陆战队、林业局、联邦调查局，这些以及别的几个值得一提的机构，在其建立后的许多年里，在现今许多情况下，显然称得上是公务部门的精华，它们是活生生的例证，可以用来驳斥那种“所有官僚都是才智平庸、只知收发文件的人”的观点。这还只是

联邦政府的例子，在地方政府一层，人们会发现许多学校系统和警察部门都有值得赞赏的组织特点。

但是人们有必要发问：今天取消海军陆战队、联邦调查局或者林业局，是否能另外建成一些好的机构？有可能，但希望不大。谁敢说一个有自己的人事系统（这就减少了公务员晋升的机会）、有单一的中心任务（这就从组织上减少了屈从于局外人那些无穷无尽要求的可能）、有严格的专为灌输团结精神的培训制度（这就忽略了从事案牍工作的人很看重的优雅和舒适）的新机构能建立得起来？或者，我们该抱多大的希望去设想有可能建立某种社会保障机构，借机把那些才智超群的男女引入华盛顿？其中难道不会有相当一部分这样的人——他们不愿冒被隐藏利益冲突的法律纠缠的危险，不愿忍受如影随形的传播媒介和国会的调查，决不接受联邦政府的薪金水平——限定在国会议员工资以下，而议员们又不敢提高自己的津贴？

以为优秀的机构只诞生在那些一去不复返的黄金时代，那是历史浪漫主义式的愚蠢。不过，由于强调规章和外来压力，机构自身的任务和使命倒被忽略了，为此我们付出过代价，不承认这一点，那就是见识浅陋。玛莎·德西克仔细研究了社会保障总署在管理残疾人保险金和补充救济金收入时出现的问题，最后她作了同样的阐述："要是有些机构总是不尽人意，那就至少应该考虑一下这种可能：要它们做的和它们所能做的事之间存在着体系上的不协调。"近年来，国会不断创制新计划改造老方案，速度之快令人眼花缭乱，为此而召开的听证会往往草率从事（或者就像参议院讨论 1988 年毒品法案一样，根本不开听证会）。要想适应这些无休无止的变化，政府机构就必须随机应变，无所不能，"有本事非常快地找到新办法或者改变旧路子"。她总结道："大型正规组织极少具备"这些素质。我只想再加一句，政府机构通常要比正规组织更欠灵活。

我们美国举国上下都倾向于砸烂官僚，可这并没有使情况改

善多少。人们对这个问题应该有点远见。确实，官僚机构看重的是眼前而不是将来，是已知而不是未知，对分派来的任务只择首要而不及其余，许多机构实际上对“NIH”（其意为：非此处发明的东西）疑虑重重。任何一种社会集团，不论是住区、国家还是什么组织，都存在着文化氛围，改变这种氛围就像迁移公墓那样艰难，有时还不免被斥为亵渎。很多保守派人士所指出的确实是实情：政府企图做实际上它没法做好的事。可是，自由派人士宣称的也没错，政府的确有不少事情干得很好。正如查尔斯·沃尔夫曾经说过的，市场和政府都有自身的缺陷；摆在面前的问题迫使我们在不尽人意的二者中选择。

几个可能起作用的小建议

要想干得好，我们就不能不减少对政府的制约。既然减少对市场制约能使参与者释放进取的潜能，从而产生了实际效益，那么减少对公共部门的制约也当有助于激发它的活力。当然，不同之处在于价格体系和逐利动机给市场立下了规矩，而在非市场领域就没有这种规矩。我们还不清楚究竟能不能为公共部门找到替代这种规矩的东西，尽管如此，我仍要提几个建议。就算我们没法指望从减少对这两类机构的制约中得到同样的结果，至少我们应该承认，无所不在的管束即便是以公务员而论也很少会带来工作上的干劲、自豪感或创造力的发挥。最好的例证——如果还需要的话——就是绝大多数人厌于在这种环境里工作：一举一动都招来批评，任何创见都被猜疑，每一项决定只要还有人反对就会被斥作胡来。

詹姆斯·科尔瓦德在海军当了多年的高级文职管理者，他认为政府有必要好好学习私营部门行之有效的那些方法：“鼓励干实事，减少人员编制，在信任的基础上下放权力。”全国公共行政学会的一个专家小组——其中有 16 名政府机构的高级官员——发

表了一份报告，提出了同样的看法：

> 多年来，煞费苦心设计的管理控制体系和日甚一日的繁琐管理程序困扰着政府，这种增长没能产生卓越的管理，相反导致了管理上的超负荷。……程序埋没了目标，组织丧失了信誉，它们的雇员也受到牵累。……在管理上，由于沉湎于工作过程之中，作为领导的诸要素显然不被看重了。手段在无休止地“补充完善”，运用这些手段的管理者则感到自己被撇在一边。……管理体系却谈不上管理。……那些负责设计和实施制度的人的态度……一定要扭转过来，从“控制心态”转而考虑“我怎样才能促进本机构履行职责”。

可是政府怎样才能既“信任”和“放权”，同时又负起责任呢？如果说，创立某种鼓励每一位官僚“照章办事”的社会观念是错误的，那么，允许那些热心者陷入“使命狂热”之中，尽心尽力地按照其自己的理解去推行一些不甚明确的公共目标，不也同样是严重的问题吗？（斯蒂芬·埃默森曾经写过一篇很有益的报道，提示了在某些高度保密的军事情报和隐蔽行动部门的使命狂热。）从日常我们所体会到的官场上对自行其是的向往，和参与制订规章可以获得政治上好处的情况，我们还有丝毫理由来假定有人会觉得放弃“控制心态”，而接受“履行职责”的心态符合他个人的利益吗？

恐怕不会有。设想一下一个稍稍摆脱了束缚的政府会是什么样子可能是有益的。它可能会像当年陆军工程兵部队、林业局以及联邦调查局那些比较好的联邦机构刚刚创立的时候那样，而当时正是政治庇护、集团阴谋以及层出不穷的贪污腐败充斥联邦政府的时候。在那种时候创立一个精英机构也许比今天更容易，因为如今的问题虽然也包括庇护和腐败，但更在于它们的非正式性和复杂性。当然成功的关键因素一直还没变：机构得由强有力的

领导牵头，这些人要有能力控制下属的忠诚，认清职责，把明确而强有力的使命感灌输给大家，吸引有才干的工作人员，使之相信自己正投身于某种与众不同的事业中，并对下属提出激励性的要求。

如今，成立新机构的机会不是很多了，人们所能想出来的机构差不多都已有了。尽管如此，机构变革的教训仍然佐证了关于其创立的研究结论。

首先，机构领导人必须了解自己所在机构的文化——即其下属认为组成这个机构中心任务的东西——以及这一文化的力量和局限。如果成员普遍接受并热烈赞同这一文化，则该组织就具备了使命感，由此，领导人才可能主动趋利避害（有些事情即便没有特别的回报，人们也是愿意去做的）；有信心公布总体目标，因为心里确信下属懂得如何实现它；有勇气承担责任，因为知道下级的决定会符合高层的期望。

一名好的机构领导人懂得，普通工作人员能做出敏锐、精确而且现实的判断，但这必须只针对一系列彼此相关、联系紧密的行为。人们不易记住众多截然不同的事，也不能对各项相互冲突的任务面面俱到，人们希望知道对自己有何要求，不愿意被告知说“一方面这样，一方面那样”。

在确定中心任务并把相关和无关的工作分别排列出来时，官员们必须明白，有很多人想把这甄别权夺过去。科班出身的实际操作者给各机构带来了技能，但同时也带来了他们的偏向；律师、经济学家和工程师观察世界的方式迥然不同。你没法把他们当作工具使用并要他们在你的使唤下恰如其分地完成任务。布莱克与德克公司有可能生产这样的工具，可哈佛和麻省理工学院并不培养这样的人。下面干活的人也有跟中层操作人员想法不谋而合的时候，特别当后者在某种危险的、无法预测的或是对抗性的环境里工作时就更是如此。你可以描绘出理想的巡警或学校教师的形象，但除非你了解街头和课堂的要求，你的构想将始终是一种艺

术创作，只能陈列在某种“组织博物馆”里。

向各个机构灌输使命意识所带来的这些好处是有代价的。担负着重要职责的机构对一项次要工作的关心即便有也是敷衍应付。国务院的外交官不会对使馆的安全问题产生多大兴趣；中央情报局的情报人员远不能像按理应当的那样关注反谍报工作；毒品管制局的麻醉剂专家对医生处方不当的严重性轻描淡写；田纳西流域管理局的动力工程师考虑的主要是提高发电机的效率而不是环境保护；美国空军的战斗机驾驶员把航空运输看得像是老婆跟别人生的孩子那样不招人爱；在航空母舰上坐阵指挥的海军将领决不会热心于抬高扫雷艇的地位。

如果一个组织必须承担多种任务，则中心任务以外的那些工作就需要特别关照。基层工作单位要有自主权（通过诸如给它们设置专职的办法），要创设一条升迁的途径，好让承担非主要任务的人有可能凭能力跻身高位。不过，没有哪一个组织能把内容庞杂的工作做得尽善尽美——总有一些事情会被遗漏。碰到这种情况，明智的人往往分出一部分工作转托别家，或者干脆给一个专为此而设的全新机构。无论在公立或私立机构，执掌负有多项使命的庞然大物都担有风险。领导者能够控制的工作在数量上是有限度的。此外，臃肿的机构极少能培育出使命意识；无所不为的代价是乏善可陈。地盘意识强的官员顽固拒绝把任何工作——不管自己对之多么不屑一顾——移交给别人，这将招致灾难，用不了多久他的机构的工作上的败绩就会引发政治或者组织危机。国务院早就应该从建造使馆的杂务中脱身出来，外交官在许多方面是好手，但这并不包括监督木工和管子工，应该让专司建筑的部门（陆军工程兵或海军修建大队）去造房子。

其次，与政治上的领导磋商，弄清哪些是你的机构必须遵守的**基本**规则，哪些是边缘性的规则。老实说，这几乎是不可能的。国会（还有一些洲的立法机关）的权力下放和总统及地方长官的言而无信，已经使你发现——即使不听人说，自己也会有所体验，

在绝大多数情况下，任何限制在全过程中都是基本的，决不可违犯。不过，经过努力，也许能争取到一点回旋余地。有些机构获准实行在中国湖试验中应用过的那些更具灵活性、不那么呆板的人事制度，国会有权扩大这种受惠的范围。有些开明的国会成员也许能为与中国湖试验相似的计划争取到法律上的肯定，一位机构领导人则会知道为国会议员示范该如何行事。

第三，使权力分配和对资源控制与你的组织所承担的任务相匹配。一般而言，权力的下放程度至少应该能让人利用所有基本的信息，而这种程度随官僚政治的不同而相差极大。一种极端的例子是像国内收入署和监狱这样的机构，在这里，统一标准和适当管理非常重要。在绝大多数情况下，它们由中央制定严格的制度予以保证。另一种极端例子是公立学校、警察部门、军队等组织，它们日常工作中的不确定性太大，因而基层人员必须拥有（其实即便不给，他们也会自行行使）现场处置权。

能够用来分析上述情况的一个极好例子便是军火采购工作。针对这种采购的批评很多，评论家们众口一辞的是对计划控制得过分集中。购买新式飞机也许可以比作重新装饰居室：不完工没法知道花费如何。你很快就会发现，中途变卦开销极大，至于拿主意，那只能托付给现场那些亲身与管道、电线、搁板打交道的人了。五角大楼的人买飞机就如同从来没建过或装修过房子的住户，其所以如此，是因为它和它法律上的上司拒绝把权力下放到那些能做出合理决定的地方去。

同样的分析也适用于公立学校。正如约翰·查布和特里·莫所揭示的，公立和私立学校的区别在于实现有效控制的地方不一样。私立学校里由校长，教会学校里由教区负责人做决定，而在公立学校里就得由规模庞大、臃肿不堪的校董事会的官僚来做决定。至少在大城市里情况就是这样。当然，这种区别有着完全可以理解的政治原因，但除此以外就找不到可以说得过去的理由了。许多对公立学校持同情态度的评论家相信，唯一有益而且可行的

组织变革，就是把教学管理——人事、计划、教学——的决策权交给学校。

第四，用成果来评判组织。本书先前已经阐明，关于什么才是政府所看重的成果，迄今仍众说纷纭。不过，即便有了比较清楚的行动标准，立法人和执法人往往置之于不顾，造成不尽人意的结果。威廉·E·特科特比较了两个州政府是怎样监督各自州的酒类专营的，有一个州对专管官员提出了明确的标准，它比另一个标准含混不清甚至自相矛盾的州明显地获利丰厚，而且管理费用也低。

虽说成果难以评估，人们可做的事还是不少。如果有人准备评估某私立的学校、医院或者慈善机构的效益，他会遇到的麻烦至少与评估公立的学校、医院或者警察部门的效益时一样多。政府决不是唯一的产品模糊的组织。

有两种办法可以解决政府的这个问题，其一（上一章有述）是把工作或者成果投入某种市场式的环境中，释去专业评估人员肩上的评估重担，使之由顾客和消费者承担，让他们用足下的趋避来表达自己的意见。这里所说的“顾客”，可以是一个市民，也可以是政府机构，重要的是顾客应能在竞争的供应者里挑选。

不过，有些公共服务是没法由市场提供的，说确切一些，永远也不可能。我们可以设想允许做父母的挑选学校，但我们没法想象让他们挑选（至少在大多数情况下）警察部门或者军队。在这种情况下，人们就得采用第二种办法来评估公共部门：搞一个示范工程或者做一个试验。（我把这两个概念等同地使用，不像有些学者那样明确区分它们。）所谓试验，就是对事物状态做有意识的调整，借以衡量这种干扰所起的作用。它涉及的问题是：“如果事先安排好所有别的因素都维持原状，一旦我改变甲，乙会发生什么变化呢？”听起来简单，做起来则不然。

好的试验（坏试验比不做还糟）要求人们做如下的事：第一，确定即将测试的行动进程，把它称作治疗，“治疗”可以是某项治

安策略、学校的课程安排或者一个福利计划。第二，决定治疗的预期目标，把这称作效果。“效果”可以是犯罪率、成绩表、工作成效、居住条件或者收入水平。第三，对一组人（试验组）实行治疗，保持另一组人（对照组）不受影响。一个“组”可以是一个警察辖区、一班学生、一栋住宅的住户或符合某些条件（比如低收入）的人。一个组的成员资格的确定方式十分重要，它必须是随机的，也就是说，所有合格的警察辖区、学校、住户或者其他人都应该随机地分入试验组或对照组。随机分组意味着试验组和对照组的人所有特征都可能相同。第四，评估各组治疗前后的状况。前面的评估描述的是初始状态，后面的则是效果情况。效果评估在治疗结束后还应继续一段时间，因为实验表明，不少治疗有短期效应——消失极快。第五，确保评估是由实施治疗以外的人做的。当事人往往觉得自己的努力不会白费，这使他们有可能不自觉地按照治疗有效的思路去收集资料，即便实际情况并非如此。①

所有这些步骤的目的就是找出起作用的因素。通过这种方法我们已经发现，在某一条巡逻线上，即便把警车数量增加 3 倍也不能降低犯罪率；徒步巡查可以缓解人们对犯罪的恐惧，但无法（一般而言）减少犯罪的发生；扣留虐待配偶者比劝解他们更能减少（在一定时间内）伤害行为。我们发现，提供收入补贴（相当于反向所得税）会降低人们的干劲，有时还会促使家庭解体。我们发现，向享受福利待遇的母亲、有前科的人以及被学校开除的人提供专门的就业培训和扶持，会明显改善前者的就业状况，但

① 当然，事情比这种简单概念所揭示的稍稍复杂一些。有几本研究评估工作的书论述比较详细：理查德·P·纳森的《政府里的社会科学》（纽约贝塞克出版社 1988 年版）最值得一读。关于政治方面的评估，参看亨利·J·艾伦的《政治学和教授》（华盛顿特区布鲁金斯出版社 1978 年版）。有关技术方面的评估，参看托马斯·D·库克和唐纳德·T·坎贝尔合著的《准实验》（芝加哥兰德·麦克纳利出版社 1979 年版）。还有一本专门讨论这些问题的期刊：《评估论丛》。

对后二者就无法奏效。我们发现，住房补贴计划虽然没有改变住房的闲置状况，但它提高了贫困家庭的福利待遇。我们发现，更灵活的工资和分级制度使海军研究中心的管理者们获益匪浅，并且改善了那儿的工作气氛。

失败的或者有缺陷的管理试验为数也不少。本世纪 30 年代，为了找到改进加利福尼亚州救济局福利工作的办法，赫伯特·西蒙进行了一次试验，那大概是这种试验中头一次认认真真的试验。尽管策划周详，但试验过程中情况变化是那样难以把握，救济局的政治环境是那样不稳定，以致于说不清到底能不能从中得出任何有用的结论。在艾鲁姆洛克，评估文凭制功效的努力由于政治上需要限制私立学校参与而成效甚微（参见第十九章）。无数的“研究成果”徒有评估之名，其实只是项目主持人自以为是的瞎话。管理学的领域是一种政治领域而不是科学实验室，管理部门的评估人员必须遵从这一事实。很多场合里，人们找不到兼顾二者的解决办法，不过只要找到了，它就比单纯的经验更能反映出起作用的因素到底是什么。

这样枯燥琐屑的研究工作大概难以满足那些想为重大问题寻求圆满答案的人的胃口，他们的重大问题指的是诸如“我们怎样才能控制住愈演愈烈的官僚主义？”或者“我们怎样才能释放出那些矢志奉献的公务员的创造才能？”但是公共管理并非寻求“重大答案”的地方，它其实只是一个由各种已建机构组成的世界，凡夫俗子身居其间，按照不尽人意的程序对付着难以解决的问题。

第五，也是最后一点建议，它直接起因于用成果来评判组织的局限性。所有的组织都寻求根据标准工作程序（简称“标准工序”）作业所带来的稳定的安逸。当最终结果尚属未知或模棱两可时，官僚们不会有任何积极性去改变这些标准工序，以更好地实现其目标，他们至多只会小修小补来适应外界的压力。标准工序代表的是一种由圈内人自行把握的平衡，它兼顾着环境要求、专业标准、官僚思维、同伴的期望以及领导层对该机构所提的特别

要求。人受制于组织，组织由标准工序所驱动，标准工序则自成一统不受干预。要想把受制于人为因素的反作用减到最低程度，唯一的办法是把这种组织的数目、规模和权力压缩得尽可能小的地步。如果前面的 4 项建议都不起作用，读者就只能正视现实了——没有哪一种针对官僚体制问题的办法不同时适用于“解决”政府问题。说得更准确一点：所有大型组织都沾染着诸如杂乱无章、文牍主义、怕负责任等官僚主义习气。这些问题在政府官僚机构中更突出，因为政府本身就是混乱状况制度化（基于缓和各种要求之间竞争的需要）、文牍主义的制度化（基于满足那些无法化解的要求的需要）和逃避责任的制度化（基于减少批评、维持权力的愿望）的体现。

简而言之，只有政府小些，官僚主义才会少些。在跟政府机构打交道时，我们所碰到的许多——即便不是绝大多数——困难起因于这些机构从属于一个支离破碎的开放性的政治体系。一旦机构拥有了使命感，一旦诸多压力都得以减轻，一旦把权力分散，一旦以政绩而非消耗评判官员，那时，立法者、法官以及院外游说者就不得不自损其利：他们得对有影响的选举人说“不”，从而失去扩大其自身影响的机会；他们必须慎重对待自己的工作，认真评判每一个拟议中的新计划在组织上的可行性和政治上的受欢迎程度。很难想象将会发生这种情况，一方面因为政治家和法官们没有促成其事的愿望，另一方面也在于民主国家的政府哪怕办事效率不高也总有不少事情要做。老百姓在抱怨“官僚机构”时最可能犯的错误，就是以为他们的挫折仅仅来自管理问题。事实并非如此——问题源于统治。

官僚政治与美国体制

美国宪政体制最主要的特征——分权——加重了前述的许多问题。合众国各级政府并没有被设计成高效率或强有力的政府，相

反只要求它们顺应局势的变化，让人能容忍其存在。那些做出这样安排的人一直设想联邦政府行使职权少而且范围有限。只要这个设想正确（有一个半世纪的时间正是如此），公共行政的质量就不构成严重问题，只有那些想通过整治政府来整治社会的改革家（伍德罗·威尔逊大概可算第一位）才把它当一回事儿。开国元勋们知道，分权会给实施新计划或者建立新机构造成困难，以致根本不必操心将怎样管理这些机构。结果，宪法对于我们应该有什么样的行政这个问题实际上保持了缄默。至少在内战前，假如你抛出这么个问题，没有谁能懂得所谓“行政问题”到底指的是什么。

在欧洲，情况则全然不同。国王和君主长期以来实行着统治，当他们的权力被议会夺走时，统治的传统已经牢牢确立了。议会制度下，部长们从一开始就考虑着行政问题，因为这些国家有需要管的东西。行政权集中于首相之手，议会对行政事务没有多少发言权（从总体而言），这有利于控制行政机构，使之服从中央的意愿。许多欧洲国家的宪法可以由随便一个行政学校很轻易地拟出来。

今天，美国在每一级别上都有大而活跃的政府。有人担心，精心设计用以小政府下保障自由的宪政体制，到大政府时会被胡乱用来推行政策。对比美国和西欧国家在进行环境与工业的立法（第十六章讨论过）时的做法就很能说明问题：这边，分权所确立——如果不是导致——的是呆板而相互矛盾的立法；那边，权力的统一保证了——如果不是导致——灵活和协调的法令。

当然，我不相信其抉择是那么简单，评判分权的利弊足可以再写一本书，它们所牵扯到的事项远比讨论公共行政所涉及的为多。不过，即便把注意力集中到行政上，我们对美国的体制仍然有许多话可说——远不止于它的批评者所承认的那些。

美国的官僚主义有别于几乎所有其它发达国家的情况，它充满着矛盾，表现为同一套制度里包含着两种通常绝不搭界的特性：

戒律重重而又有参与的机会。我们的制度充满戒律，要在别处这就确定无疑地表明官僚政治脱离民众，不关心百姓的疾苦，醉心于权力和官僚的特权——一架复杂而精巧的折磨人的机器，能够摧毁任何胆敢反对它的人的意志。我们的制度又充满着参与：顾问团、市民小组、住区委员会、国会调查团、热心于维护正义的记者以及捍卫法令的律师。要在别处，这么广泛的参与会被当作证据，以证明该管理体系根本不成系统，它不过是拙劣不堪的荒唐玩意儿，深陷于低下的效率之中，腐败和偏见随处可见。

上述两种特性——戒律与开放——可以同时存在的事实一定会把马克斯·韦伯吓一跳，而且会震动（或者难倒）很多正在研究这个题目的学生。这个国家在公共行政上的官僚主义既不像韦伯所希望的那样合乎理性，行事有一定之规，又不像他所担心的那样机械呆板、摧残人性。它受制于法律，不能为所欲为；它有公众的参与，不会腐败。这种奇怪局面之所以能存在，部分原因在于美国人民的特点和道德观；他们太随便、太冲动、太容易受别人影响，根本没法去做中立的旁观者或者学格拉戈林的那种追求实利，感情冷漠。另一部分原因在于体制的性质：我们的宪法体系，其中最重要的即立法部门享有非同寻常的权力，使我们不可能拥有那种由任命的专家组成的政府，而公民个人借此倒很容易抵御权力的滥用。任何人若想换个花样就必须建立一整套完全不同的体制，仅仅为了革除官僚主义的弊端似乎并不值得这么大动干戈。议会体制更能容忍官僚主义，它给公众带来的官僚主义也就更多。各自为政的美国体制可能使政府混乱，但万宗归一的欧洲体制却使政府庞大臃肿。

与此同时，我们生活其中的这个国家，尽管法令戒律多得令人眼花缭乱，尽管有人锲而不舍地想用政府来整治社会，我们仍然能够随时弄到饮用水，在几秒钟里要通电话，一天之内寄达信件，一周之内办好护照，我们的社会救济金支票总能按时到手。一部分州立监狱以及绝大多数联邦监狱都体面而合乎人道。大多数

美国人一边咒骂着，一边仍然缴纳各种税款。人们真应该到夜航的航空母舰甲板上去看看，2000名19岁的小伙子准确无误地把这堪称是世上最复杂的组织系统之一的庞然大物开动起来。发生这一幕的地方并不多，能使它发生，这本身就够让人惊奇万分的了。

国防大学 2 061 7299 7