

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT CLASSICS

公共行政与公共管理经典译丛

官僚制内幕

(中文修订版)

[美] 安东尼·唐斯 (Anthony Downs) / 著

郭小聪 等 / 译

郭小聪 李学 / 校

INSIDE BUREAUCRACY

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC MANAGEMENT CLASSICS

公共行政与公共管理经典译丛

官僚制内幕

(中文修订版)

[美] 安东尼·唐斯 (Anthony Downs) / 著

郭小聪 等 / 译

郭小聪 李学 / 校

INSIDE BUREAUCRACY

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

官僚制内幕: 中文修订版/ (美) 安东尼·唐斯著; 郭小聪等译. —北京: 中国人民大学出版社, 2017. 5

(公共行政与公共管理经典译丛)

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

ISBN 978-7-300-23048-1

I. ①官… II. ①安… ②郭… III. ①官僚主义-政治制度-研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 145854 号

公共行政与公共管理经典译丛

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

官僚制内幕 (中文修订版)

[美] 安东尼·唐斯 (Anthony Downs) 著

郭小聪 等 译

郭小聪 李 学 校

Guanliaozi Neimu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 三河市汇鑫印务有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 17 插页 2

字 数 356 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2017 年 5 月第 1 版

印 次 2017 年 5 月第 1 次印刷

定 价 49.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

“公共行政与公共管理经典译丛” 编辑委员会

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

主 编 张成福

策 划 刘 晶

编 委 (以姓氏笔画为序)

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

总 序

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

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

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

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

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

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

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

“公共行政与公共管理经典译丛”编辑委员会



一

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

二

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

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

是美国著名政治学家和官僚制理论家，公共选择理论的主要代表人物之一，也是最早且最具影响的利用经济学方法来分析官僚制的政治学家和公共选择理论家之一。唐斯于1956年在斯坦福大学获得博士学位，1977年加入美国布鲁金斯学会——一家致力于公共政策问题研究的知名智库，一直担任该学会高级研究员。在加入布鲁金斯学会之前的18年，唐斯一直在一家具有全国性影响的房地产研究公司工作，并在后来的4年中担任该公司的主席。唐斯各种社会活动频繁，担任过各种重要社会兼职，如国有大型企业、私人基金会、各级政府专门机构等组织的顾问。约翰逊总统曾在1967年任命他为城市问题委员会委员。唐斯著述颇丰，独著、合著了数十本书，发表了数百篇论文和评论。其中最有影响的著作有两部，一部是1957年出版的《民主的经济理论》^①，该书是具有里程碑意义的著作，是美国乃至整个西方政治学界论述官僚制的一部经典，90年代中叶出版的《政治学手册》把它列为政治学的经典著作；詹姆斯·布坎南和塔洛克等人正是在唐斯观点的基础上，用统一的经济学方法把传统中被隔离的经济学和政治学这两个学科连接起来，创立了公共选择理论。另外一部就是读者手中这本于1967年首次出版的《官僚制内幕》，它同样是一部研究官僚制的经典之作。但相比之下，在中国学术界，《民主的经济理论》被提及和引用的频率远远高于《官僚制内幕》。我们期望《官僚制内幕》中文版的面世，能使人们对唐斯的学术思想有一个更为全面的认识，有助于加深对官僚组织及其行为的研究。安东尼·唐斯的研究兴趣广泛，在房地产经济学、城市发展问题、城市交通管理等领域都有显著成果。安东尼·唐斯不仅是一位严谨的理论家，还是一位生动的演说家，他用幽默生动的语言在数百个不同类型的组织发表了1000多场演说。

三

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

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

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

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

官员行为剖析

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

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

^① Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, pp. 77-78.

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

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

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

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

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

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

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

官僚组织行为剖析

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

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

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

② 同上书，143页。

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

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

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

四

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

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

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

五

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

郭小聪 谨识

于广州康乐园

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

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

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



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



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

兰德公司研究部
兰德公司研究部
兰德公司研究部



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

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

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