

日本的官僚政治与经济发展： 建立有活力的公务员制度

T. J. 彭佩尔
村松岐夫

几个世纪以来，跨国研究始终犹如一面透镜，人们通过它来观照自己的社会。从亚里士多德到托克维尔，不断有人研究其他社会，以求改善自身。在现代社会，决策人和学者都在探讨别国经验，寻求可供借鉴之处。在那些积极参与构造或再构造自己社会的决策者中，这一研究尤其充满活力，就像今天发生在许多发展中国家和东欧的情况一样，然而在另一些国家，虽然制度稳固，这种做法也很普遍，因为政治家和决策者都在继续寻找更好的办法，以实现他们的理想目标。

T. J. 彭佩尔谨此感谢杰克·基廷和托德·兰德曼在本文撰写过程中给予的种种协助。并感谢唐·凯特尔、埃利斯·克劳斯、理查德·塞缪尔和其他人。他们在 1992 年 12 月 10 日于博尔多的科罗拉多大学比较政治中心就此题目举办的一次研讨会上，提供了有益的反馈信息。村松岐夫谨此感谢 F. Takahashi 和 T. Kitamura 给予的帮助。

[1] 关于跨国借鉴问题的资料翔实的专门研究，见 *Journal of Public Policy*, Vol. 11, No. 1 (Jan. -Mar. 1991) 中的有关文章。特别是其中 Richard Rose, 'What is Lesson-Drawing?' . pp. 3-30.

第二次世界大战之前乃至 50 年代至 80 年代末期一段时间，日本经济迅猛发展，因此，许多人将之视为此类值得羡慕的借鉴对象。尤其是，日本的工业化乃晚近之事，而其文化来源又与欧洲和北美大国不同，那些不属英欧传统的国家，欲求富强或振兴，自然与日本更多共鸣。

时至 1990 年代初，因其经济滑坡，日本的吸引力似乎减弱了。对许多人来说，1990 年代初期日本股票市场的疲弱，土地价格的崩解以及许多日本银行资产价值的降减，令他们开始怀疑日本奇迹是否注定发生。^{〔2〕} 这些事态还促使人们对日本经济的固有特征提出了种种疑问。本文限于篇幅，无法全面探讨这些问题。但可以说，日本经济的结构特征仍然基本上是稳定的。此外，无论今后日本的政治经济如何演化，过去 100 年来，其整体经济成就无疑在世界上名列前茅，无愧于《经济学家》1981 年给予的褒扬。当时，该杂志断言，就经济而言，日本显然是“最佳竞技者”。^{〔3〕}

日本的经济成功为评论家和学者提出了许多问题；最引人注目而又分歧最大的一点，涉及日本经济成就的背后原因。中心问题在于“日本如何创造奇迹？”而潜台词则是“我们能否复制这奇迹？”在一些人看来，答案在于日本所谓的独特文化，这自然意味着奇迹是无法复制的。^{〔4〕} 其他人则认为，成功与其归因于日本本

〔2〕 近来一部引人入胜的著作见 Christopher Wood, *The Bubble Economy: Japan's Extraordinary Speculative Boom of the '80s and the Dramatic Bust of the '90s* (New York: Atlantic Monthly Press, 1992).

〔3〕 *The Economist*, July 18, 1981.

〔4〕 Michio Morishima, *Why has Japan 'Succeeded'? Western Technology and the Japanese Ethos* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982); Junichi Kyogoku, *The Political Dynamics of Japan* (Tokyo: University of Tokyo Press, 1987) 尤其是第 6 章。另见 Ezra Vogel, *Japan as Number 1* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press,

身，不如更多地归因于其贸易伙伴和经济对手的胆怯或愚蠢。^{〔5〕}其他人则强调商业行为和市场力量的重要性。^{〔6〕}还有人转向了日本经济中更耐人寻味的一些因素。

本文不打算深入讨论这些论点。但我们发现，我们自己的看法与其中许多看法有相通之处。^{〔7〕}这里我们认为在促进日本经济增长问题上，日本的一个特殊方面，即公务员制度，尤其值得注意。日本的公务员制度受到广泛赞誉，认为它对日本的现代化和随后的经济成功起到了关键作用。无疑，就国家的官僚体制与经济成就的关系而言，人们可以从中得出许多经验教训。我们认为，日本的政府，日本的政府政策乃至日本的公务员制度，对日

1979)。对此见解的一种批评见 Peter N. Dale, *The Myth of Japanese Uniqueness* (London: Croom Helm, 1986)。

〔5〕除其他外，见 Clyde Prestowitz, *Trading Places: How We Allowed Japan to Take the Lead* (New York: Basic, 1988); Pat Choate, *Agents of Influence* (New York: Knopf, 1990); Karel van Wolferen, *The Enigma of Japanese Power* (New York: Knopf, 1989); James Bovard, *The Fair Trade Fraud: How Congress Pillages the Consumer and Decimates American Competitiveness* (New York: St. Martin's Press, 1991); 最近，在一类所谓的“虚构幻想小说”中，见 Michael Crichton, *Rising Sun* (New York: Knopf, 1992)。

〔6〕此类最重要的作品是 Hugh T. Patrick and Henry Rosovsky 编辑, *Asia's New Giant: How the Japanese Economy Works* (Washington: Brookings Institution, 1976) 但此书更多感情色彩，而非纯粹的经济思辩。另见 Ryutaro Komiya 等人编辑, *Nihon no sangyo seisaku* (Tokyo: University of Tokyo Press, 1984); Philip H. Trezise, 'Industrial Policy is Not the Major Reason for Japan's Success' . *Brookings Review* (Spring 1983) . pp. 123 - 56.

〔7〕我们尤其同意 Richard Samuels 的观点，即公务员与工商界之间往往存在一种他所谓的“互惠响应”过程 见 Richard Samuels, *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp. 8 - 9. 我们还发现自己基本上同意 Daniel Okimoto 的看法 见 *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology* (Stanford: Stanford University Press, 1989)。

本长期的、尤其是近来的经济发展起到一系列重大作用。

但与此同时，我们不是在谈一种简单的因果关系，即日本的公务员规划、结构并监督了日本的经济成就，就像承包商规划一幢建筑一样。毫无疑问，日本的各种政府机构为日本的经济发展作出了积极和直接的贡献。而且，日本的公务员在与国民经济有关的大多数领域中，确实是极为“活跃”的。但我们的整体看法还关系到公务员制度与经济成功之间的间接联系，这类联系涉及公务员制度的人事、规模、预算和竞争等等。此外，我们还注意到日本的公务员制度如何与日本更为广阔的政治经济结构交织在一起，以及它与对日本经济发展至关重要的其他组织如何密切相关。

概括而言，日本的公务员制度长期以来始终吸引着该国的“出类拔萃之辈”。公务员可以得到各种内部培训。在整个系统中，大多数公务员工作勤奋，经常加班加点，相互之间为晋升和以后的再就业而激烈竞争。这给整个人事制度带来了竞争和主动精神的一面。国家官僚体系相对较小，并有意保持这一规模；它积极顺应民主政治的种种制约；低层的腐败现象微不足道；公务员退休较早，享受明显的优待，避免了老人政治，方便了四十八九岁到五十四五岁这一年龄段的人进入高层。与此同时，许多退休的公务员另谋职位，凭借其才干，供职于私人部门。^{〔8〕} 总之，这一人事制度似乎格外地行之有效，吸引、培养并随之积极利用了一批才华出众的个人，充分发挥了他们潜在的一些宝贵素质。

〔8〕 日本对此现象素有研究，称之为 *amakudari* 或“天降”。例见 Michio Muramatsu, *Sengo Nihon no kanryosei* (战后日本官僚制度) (Tokyo: Toyo Keizai, 1981), pp. 78-82; Kent Calder, 'Amakudari,' *Leviathan*, No. 6 (1991) 以及本书猪木武则的文章。

机构之间的竞争同个人之间的竞争一样，也很激烈，它促进了整个公务员体系的竞争和主动精神，而其他国家的政府机构往往缺乏这种竞争和主动精神。日本的公务员制度与米歇尔·克罗泽（Michel Crozier）所谓的“‘官僚机构’一词的普通含义”截然不同，在一般联想中，官僚机构意味着“迟缓、沉闷、机械、繁琐，‘官僚’组织对应予满足的需要反应迟钝，其成员、下属或服务对象亦因此而灰心丧气”。〔9〕

相形之下，日本公务员体系各个层次上的竞争，也即个人之间、机构之间、政府各级之间的高度竞争，普遍有助于政府的整体效率，并最终促进了经济的增长。

此外在日本的竞争中，胜负判然分明；一些机构萎缩了，一些机构消失了，一些机构则焕然一新；预算不时发生巨大变化；官员们发现他们的前程和酬劳与他们的工作成绩密切相关。〔10〕在这个意义上，日本公务员制度中的竞争与譬如美国军方各部门之间的竞争颇有不同。美国军方各部门相互竞争，最终结果通常是其要求大部分都会得到满足，即使一个部门的要求与另一个部门的要求相互重叠或冲突。很长一段时间，在美国军方的“竞技”中，很少有输家。最终结果是预算、人员、武器系统、官阶和文牍永无休止地盘旋扩张。

〔9〕 Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964), p. 3.

〔10〕 这一观点与 John C. Campbell 对预算问题的分析不一致，见后者的 *Contemporary Japanese Budget Politics* (Berkeley: University of California Press, 1977)。但参见 Mathew D. McCubbins and Gregory W. Noble, 'Perceptions and Realities of Japanese Budgeting' 载于 Peter Cowhey and Mathew D. McCubbins 编辑, *Structure and Policy in Japan and the United States: An Institutional Approach* (Cambridge: Cambridge University Press, 即将出版)。

在日本，为增进机构间合作而建立的广泛的协调机制，在某种程度上缓解了竞争，防止其走向极端。国家和地方行政机构之间同样存在竞争，因此产生了新的富有创造性的竞争。国家和地方行政机构也在相当高的程度上进行协调而不是冲突。长期当政的自由民主党凭借政治权力，充当了各方利益的最终协调人。

我们在下文还将详细论说，这种创造性的竞争之所以成为可能，主要是由于对官僚个人和各种机构的规模、预算和方案扩张程度有严格的外部限制。如此一来，个人、机构和各级政府之间，基本是围绕一块大小相对固定的馅饼展开竞争。日本各机构之间的竞争，很少通过简单地在预算和人事方面将馅饼做大来求得解决。

相反，通过一系列审慎的政策，日本的公务员制度始终有意保持了较小规模。在其他条件相同的情况下，规模较小的公务员制度带给纳税人的负担，自然小于规模较大的公务员制度。在工业化国家中，日本的低成本政府无疑最为突出，它对整个国家的长期经济增长起到了积极的促进作用。

因此，日本的公务员制度是所谓官僚帝国主义法则的一个明显例外。^[11] 日本的官僚体系要比其他民主国家小得多。^[12] 这些外部限制防止了日本的机构极度膨胀，要求对有关目标和内部

[11] 这方面最初的举动是日本政府采取的大力紧缩措施，总称为“道奇方针”，是以其设计者、底特律银行家约瑟夫·M. 道奇的名字命名的。有关问题及其对公务员制度的影响，见 T. J. Pempel, “The Tar Baby Target: ‘Reform’ of the Japanese Bureaucracy”, 载于 Robert E. Ward and Yoshikazu Sakamoto 编辑 *Democratizing Japan* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1987)；随后的改革，见 T. J. Pempel, *Policy and Politics in Japan: Creative Conservatism* (Philadelphia: Temple University Press, 1982) Chap. 7, 以及本书中伊藤的文章。

[12] 详见本书中伊藤光利关于行政改革的文章。

组织定期进行审查，与此同时，人员和预算是固定的或不断减少的。

尽管有这些积极的特点，但据此断言日本的公务员制度与国家经济成就之间存在简单的因果关系，至少是可疑的，甚至是荒谬的。日本的公务员制度只不过是促进高速增长的一系列重大政治和社会因素中的一个因素。日本的经济成功是许多因素偶然汇合的结果，运气也算其中之一。^[13]

公务员制度无论对日本的经济成功作出了何等贡献，这些贡献的发生，都处在一个更为广阔的政治和经济背景下。日本的经济所以取得成功，绝非仅仅因为某个或更多的政府机构肩负了这类使命，并掌握了一系列行政手段以确保达成目标。实际上，是整个日本社会中一整套相辅相成的机构和组织原则，乃至某种深入人心的理念，推动了经济增长。^[14] 因此，我们不会提供一种简单的说法，暗示日本的公务员制度与经济成功之间存在一对一的对应关系，就像流行观念中所谓的“我们某某国要想取得经济成功，只需建立一个通商产业省就可以了”。日本的经验要比这种议论或设想复杂得多，而且有更为深远的背景。与此同时，诚如詹姆斯·马奇（James March）和约翰·奥尔森（Johan Olsen）所言，^[15]我们也可以从不同情况下的其他模式中学到一些东西。实

[13] 对日本经济成功的较有说服力的探讨，见 Yasusuke Murakami and Hugh T. Patrick 编辑，*The Political Economy of Japan*, 3 volumes (Stanford: Stanford University Press, 1987-92); Patrick and Rosovsky 编辑，*Asia's New Giant*.

[14] 例如，日本许多公司推行的所谓“终身雇用”模式，它增进了职业稳定，有助于公司的长期规划，并减轻了政府在开支甚高的失业方案方面的压力。关于更广泛的增长理念问题，见 Richard J. Samuels, *Rich Nation, Strong Army: National Security and the Technological Transformation of Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1994).

[15] James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The*

际上 埃莉诺·威斯特纳 (Eleanor Westney) 令人信服地表明,日本政府组织本身在许多方面就是其他历史时期种种模式的修订版。^[16]此外 即使面貌有所变化 功能往往也是相同的。因此 日本的公务员制度虽然不是一帖放之四海而皆准的药方,可以无视具体的历史条件和社会结构,随便在什么地方如法炮制,但我们相信,它为其他国家提供了一些有益的经验教训。

此外,我们将努力表明,日本的官僚体制有其许多独特的消极问题,对此必须加以承认,免得陷于盲目,美丑莫辨。不过,在讨论日本的例子之前,必须对官僚体制和公务员制度作一番全面考察。在许多国家,公务员制度对经济增长的贡献,即使不是消极的,至少也很不明显。如果我们坚持认为官僚体制可以、而且在日本也确实对推动国民经济发展起到重大作用,则何以在世界其他许多地区,对公务员又诸多批评?而显示经济成就与国家或地方官僚体制之间存在积极关系的实例,又寥寥无几?下面一节探讨了这个问题。

官僚体制与经济发展

在某种意义上,任何公务员制度的基本任务都很简单:创立有助于长期改善国家及其公民经济状况的环境、基础设施和政策。^[17]但如何实现这些美妙的目标,却并非一件不言自明的事

Organizational Basis of Politics (New York: Free Press, 1989).

[16] D. Eleanor Westney, *Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1987).

[17] Joseph J. Spengler, 'Bureaucracy and Economic Development', 载于 Joseph

情。或许，在经济增长问题上，任何公务员制度应当信守的主要原则是制约医生们的希波克拉底誓言：第一，不得伤害。混乱、拙劣、臃肿和效率低下的公务员制度已使许多国家陷入长期的经济停滞。许多国家在其经济改革过程中发现，它们的公务员制度成事不足，败事有余。

可举出一系列详尽的例子，说明不同国家和地区的情况，但问题基本上分为两类：第一，结构、组织和人事问题，它与公务员制度本身“效率低下”的组织有关；第二，公务员制度与其运作于其中的更广泛的政治和经济制度之间的关系问题。针对第一类问题提出的解决办法，一般涉及结构和组织调整：调整工资级别，大力压缩政府机构的规模，在正式考核基础上晋升，按照更为“恰当的”方针改组机构，建立更多的数据库，依靠某一个（或一组）行政主管，限制（或扩大）控制范围，对系统和人员作出明确划分等等。虽然对具体的解决办法众说纷纭，但人们一般都同意，应当从公务员制度本身入手，寻求解决办法。^{〔18〕}

第二类问题通常较为复杂，涉及到如何调整公务员制度与其周围环境的关系。一般说来，这里就有一个保持界线的问题，特别是与政治的界线。人们通常要求“政治”不得介入“行政管理”。从这个角度来说，政治是组织和公务员制度的敌人。官僚体制意味着效率，而政治在人们眼中则相反。行政官僚试图找到最

LaPalombara 编辑, *Bureaucracy and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1963), pp. 224-5.

〔18〕关于这一问题，例见 Ibrahim F. I. Shihata, ‘Administrative Reform in Developing Countries: Some General Observations’, 和 Gary J. Reid, ‘Public Sector Human Resource Management in Latin America and the Caribbean’，二者均为提交世界银行 1993 年 5 月 20 至 21 日在华盛顿召开的拉丁美洲和加勒比地区公务员制度改革会议的背景文件。

佳的（技术性）办法解决问题，而另一方面，政治家出于其较为狭隘且更具体的考虑，往往迫使前者偏离这一正确而合乎逻辑的轨道。^[19]

在官僚体制本身的组织内，至少有四个方面的重大困难，带来了技术或结构问题。这四个方面是：能力、协调、创造力，以及对官僚体制费用和规模扩张的制约。能力问题主要是如何吸引高度熟练、锐意进取的个人进入公务员队伍，并留住他们。在许多国家，争取和保留国家素质最好的一批个人担当公务员极为困难，因为私人部门在经济上和心理上的回报不同，所以吸引力更大。能力问题还涉及到需要保证腐化和个人利益不致成为公务员职业背后的驱动力，相反，服务于国家的大目标应内化成为政府官员的主要追求。

第二个长期存在的问题是协调问题，它牵扯各类私人 and 政府组织。政府机构相互竞争，其目标又往往相互抵触。许多公务员制度，尤其是在前殖民政权中的公务员制度，分工琐细，部门庞杂，工资和等级制度错综复杂，职能范围重叠繁复，中央和地方行政官员彼此隔膜，以至一位巴基斯坦官员形容政府官员“一门心思制造分歧”；以争斗和破坏为能事”。^[20]结果往往导致政府机构活动的停滞或持续膨胀。然而，通常并没有一种机制，能够有效协调此类笨重或重叠的政府机构的活动。这些活动相互重复，矛盾丛生，唯有建立新的协调机制，才能解决这类新的重复和矛盾。

[19] 这方面的一个重要比较，见 Joel D. Aberbach, Robert Putnam, and Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1981).

[20] 引自 Ralph Braibanti, 'Public Bureaucracy and Judiciary in Pakistan', 载于 LaPalombara 编辑, *Bureaucracy and Political Development*, p. 397.

如何限制机构间因“争夺地盘”而引发的后果，建立协调，划定界线？领导层是否过于集权，妨碍了各级官员直接面对日常问题并采取主动行动？还是恰恰相反，领导层过于涣散，难以为困惑的地方官员指明大政方针？这两个问题当然都存在。^{〔21〕}

第三个结构性问题是创造力问题，它同时还与协调问题密切相关。如何促使政府机构超越各类大组织都会出现的墨守成规的倾向？如何使它们面对不断变化的复杂局面，成为新思想和新方法的倡导者？这至少涉及到两个方面的问题——人事和组织。第一，如此之多的政府工作要求把复杂的任务分成重复的、例行的和“照本宣科”式的“非人化”管理行为，在此情况下，如何鼓励个人发挥主动性和想象力？^{〔22〕}同时，广而言之，在组织层面上，如何使整个政府机制立足创造，以应付一系列变化不定的社会问题，包括经济发展问题，尽管例行公事和循规蹈矩历来更为人们所看重？

工商界领袖和新古典经济学家对政府机构缺乏创造力的说法，提出了一个令人信服的解释：公务员和公共机构缺少竞争。他们认为，在工商业和经济的“真实世界”中，市场以严酷的竞争规范所有参与者。不适应情况的变化，实际上，不能抢在变化之前拿出富有创造性和想象力的办法，必然导致赚不到利润、丢失职位或市场，甚至导致个人遭解雇或公司破产。相形之下，在政府部门，似乎总是最沉闷、最固执的人才能飞黄腾达，而政府机

〔21〕 例见 Roy Ramashray, *Bureaucracy and Development: The Case of Indian Agriculture* (New Delhi: Manas Publications, 1975), 该研究报告在关注主动性问题的同时，还强调了整个行政体系的整体僵死程度。

〔22〕 关于这一问题，例见 Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964)。

构并无可能萎缩、解体或崩溃。詹姆斯·Q·威尔逊（James Q. Wilson）一语道破了这种情况。“福特公司不该生产埃德塞尔牌汽车*，但如果是政府拥有福特公司，它一定还在大干特干呢。”〔23〕

因此 国家官僚体制的第三个重大技术问题是培养创造力。公务员制度如何才能克服狭隘的局部目标，将个人和机构融合在一起，积极推进国家的整体目标？它如何才能一方面控制各个机构，另一方面又不致扼杀这些机构的创造力和主动精神？

最后，公务员制度普遍存在的一个最重要的问题，是面临内部要求扩张规模的巨大压力。〔24〕许多国家（尤其是前殖民地国家）发现，它们的官僚体系是唯一训练有素、受过完整教育、民族意识强烈的组织。因此，政治领导人不由自主地会将所有问题都交给公务员这个群体来解决，而这个群体似乎并无足够的力量应付这一切。随着问题的增多，公务员体系的规模、人数及其所负责处理的问题的范围也不断扩大。而工作效率往往伴随这一循环盘旋下降。

在许多国家，尤其是私人部门很弱的那些国家，公务员制度还是为不断增长的人口提供差强人意的就业机会的少数几个部门之一。这些国家面临着布莱班蒂（Braibanti）所谓的“绝对反向马尔萨斯比率：寻求就业的素质低下的劳动力人数大大超过政府能

〔23〕 James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989), p. 227.

* 埃德塞尔牌汽车为福特公司 1948 年开始研制的一种汽车，1957 年出厂时正值经济衰退，遭到惨败。——译注

〔24〕 这一官僚帝国主义问题绝不仅限于第三世界机构，见 William A. Niskanen, Jr., *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine/Atherton, 1971)，其中基于理性选择理论，说明了为什么所有机构都试图扩张。

够提供的工作机会’。^{〔25〕}政府部门成为最后的就业途径，出于政治和国内稳定的考虑，政治领导人发现根本不可能遏制政府机构在数量和规模上的持续扩张。

或许更糟的是，政府部门过度征用并最终耗竭社会其他部分的经济和人力资源，导致那些领域缺乏驱动私人创意的资源。一个臃肿而花费巨大的官僚建制可迅速吞噬通过私人部门改善经济的必要资源。大多数“自由市场”的鼓吹者之所以怀疑政府有能力“帮忙”促进经济，主要原因就在这里。

总而言之，官僚体制阻碍增长的第四大结构性问题源于官僚机构及其人员趋向无限扩张。很难想象公务员制度可以保持在“合理”规模上，而不致使一个体积越来越大、效率越来越低的公共部门消耗掉一个国家全国的人力和财力资源。

相形之下，政府和官僚体制至少可以在三个明显不同的层面，为经济发展作出巨大贡献。第一，它们可以提倡并尝试教育广大民众相信物质增长的可能性，相信为求得长远的个人、家庭、地区和国家经济成功，有必要推迟眼下的享受。正如许多有关发展进展的研究报告所表明，经济增长的一个极为重要的先决条件是人们普遍相信它是可能实现的。农民世代忙于养家糊口，他们知道的经济生存方式仅限于此，因此必然会抵制妥协、延期享受以及作为经济繁荣一部分的社会性（而非个人性）行为。^{〔26〕}然而，借助榜样的力量，并通过教育、社会化行动、农村援助方案、发达的通讯等等，一个以增长为方向的政府可在改变公民的观念

〔25〕 Braibanti, ‘Public Bureaucracy and Judiciary in Pakistan’ . p. 384.

〔26〕 例见 Edward Banfield, *The Moral Basis of a Backward Economy* (New York: Free Press, 1958) ; Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East* (New York: Free Press, 1958).

方面产生重要的心理影响。

第二，在各类组织中，或许只有政府才有能力建造种种不可或缺的基础设施，保证经济充满活力。道路、港口、铁路、机场、通讯网络、教育体系、保健、卫生、灌溉项目乃至为实现经济成功而必不可少的其他一系列创设，几乎处处离不开政府行动。^{〔27〕}此外，作为基础建设的一部分，政府还必须确保具有其他一些基本条件，例如法律、秩序与安全，适宜的货币和银行制度，最低限度的公共保健和教育标准，以及在短期内本国无法满足的情况下，尽可能从国外引进人才与资本。^{〔28〕}而更为直接的是，公务员制度可为发展和维持一个有活力的经济提供极大帮助，尤其可以设定有利的宏观经济条件，并帮助缓解市场失常造成的冲击。

政府如果能够通过其公务员，仅在这两个简单目标上有所进展，对长远的经济增长必有巨大的好处。但政府还可在第三个方面发挥积极的经济作用。这涉及到公务员最有争议的作用，即制订某些具体的增长政策，这些政策不是面向全国的基础设施和宏观经济，而是更多地关注特定的行业和公司。这方面一般有三种手段，但往往混杂在一起使用：（1）各种直接的方案，旨在通过补贴、“工业政策”或“优惠胜者”来刺激特定的公司或行业；（2）间接鼓励，例如改变市场奖励机制的课税扣减和税额减免；（3）偶发事件和附带效益，例如民用工业因军事研究而受益。^{〔29〕}

所有这些潜在的积极作用都牵涉到一些超出了公务员本身职

〔27〕 此类基础设施在经济方面的重要贡献，见 Robert Reich, *Work of Nations* (New York: Knopf, 1991).

〔28〕 此处的这一基本推理，主要源于 Spengler, ‘Bureaucracy and Economic Development’, pp. 205-6.

〔29〕 关于这一区别，我们应感谢 Donald F. Kettl.

权范围的行动。这类与经济增长有关的重大问题与前述技术问题不同，技术问题可分为内生性的或结构性的，而许多这类问题却涉及到公务员制度与其作用于其间的更广阔的社会之间的微妙关系。公务员与政界的关系尤其如此。此类关系尽管有其神秘和含混之处，但对国家的全面经济发展却至关重要。公务员在履行其日常职责时，一般会抵制他们认定的无端的政治干预。另一方面，政治家则认为他们有权确保公务员的“政治敏感”。政治干预至少以两种不同的形式对公务员造成了妨碍。

一种形式可以称为“长官意志”，它意味着公务员必须设法“解决”政治家提出的问题，通常需要采取某种宏观意义上“效率低下”的行动，导致微观层面上的任何行动都要增加大量成本。比如，你不能修建一个全国性的飞机场，而要修建三个，以满足三位重要政治家的政治要求，他们将自己的意志强加在公务员身上。

另一种反常的政治干预在性质上更为彻底，也就是按照特定政治领导框架的需要来设计公务员结构，与此同时，并不考虑有目共睹的国家利益，而此类利益至少应部分地包括经济发展。如果政治领导可以调动公务员的大部，为其自身的政治目的服务，而这些目的又是非增长性的或反增长性的，就会产生严重的问题。^{〔30〕}在这种情况下，公务员或政府机构即使再重视发展，再富有创造力和想象力，也会陷入困境，难以采取任何行动抗拒其赖

〔30〕 必须认识到，政治家往往反对增长，或至少是反对可能妨碍其执政的那一类经济增长。军事独裁者绝少支持民用工业的增长，因为这将影响他们将稀缺资源用于军事装备。有势力的地主绝少支持土地改革措施，因为这将解放农业中的廉价劳动力。许多制造商赞成实行保护主义来应付海外竞争，即使海外竞争可能有利于整个国家的宏观经济增长等等。

以生存的政治制度广泛的反增长倾向。如果周围的政治经济制度不利于经济发展，则结构严密的公务员制度大多也无能为力。实际上，“严密”的行政结构既可以推动经济发展，反过来也完全可以阻碍经济发展：“高效率的政府机器可以促进发展，也可以阻止发展。它为制造政府行政工作有所改进的表象而非促成现实所进行的努力，大都可以成为一种手段，用以掩饰它无力或不愿在其他领域采取必要行动。”^[31]

然而，在民主政治制度中，民选官员有责任确定政府政策的基本方向。人们不指望公务员选择目标，公务员只管决定采取何种办法，来实现外部确定的政治目标。简言之，该制度应按马克思·韦伯 (Max Weber) 描述的经典方式来运作。^[32]这是一种无可救药的理想主义。政治与行政很少能够如此清楚地加以区分。人们一度将英国的公务员制度视为非政治化官僚体制的典范。活跃的两党制，内阁也不时更迭，但公务员应不带个人或行政偏见，随时准备为任何一位可能的主人效力，显示对国家利益的忠诚。因此，左倾的工党在经历了长期保守党政府重新当政后，倾向保守的公务员系统情况如何呢？在一份重要的研究报告中，金斯利表示，虽然工党实行产业国有化，并推行了一系列与保守党相左的项目，但公务员尽职尽责地贯彻了新主人的旨意，尽管他们大都有保守派背景，出身牛津和剑桥。

[31] Malcolm B. Parsons, 'Performance Budgeting in the Philippines', *Public Administration Review*, Vol. 17, No. 3 (Summer 1957), pp. 173-9 引自 Fred W. Riggs, 'Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View', 载于 LaPalombara 编辑, *Bureaucracy and Political Development*, p. 126.

[32] Max Weber, 'Bureaucracy' 载于 H. H. Gerth and C. Wright Mills 编辑, *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1958), pp. 196-244.

然而，1979年玛格丽特·撒切尔入阁时，情况有了变化。撒切尔绕开中立的公务员系统，提拔了一批与她的政策合拍的政策顾问进入高层。^{〔33〕}同样，1969年在社会民主自由联盟领导下的德国，公务员制度发生极大变化，尤其是对总理府公务员的任用。^{〔34〕}而14年之后，新的执政党的政策又几乎将所有与前任政府有关的高级官员尽数逐出了总理府。^{〔35〕}

相对于“公务员可以效力于任何主人”的简单设想，人们更多看到的是对公务员制度进行这种形式的政治指导和改组。政治领导人毫无例外地试图对即使不会直接对抗，但却行动迟缓的行政组织施加影响。

美国和大多数实行总统制的国家自然也是这种情况，在那里，按休·赫克罗(Hugh Hecló)的话说，政治家早就感到有必要在各部的行政长官与公务员之间层层“安插”政治上敏感的专家。^{〔36〕}阿伯巴赫(Aberbach)和洛克曼(Rockman)认为，如此一来，在向行政长官提供政策建议方面，公务员遭到冷落，但与此同时，它也“促进了行政部门本身的政治化，因为行政部门必须更加深入地体会高层的实际或预感的政治方向或需要”。^{〔37〕}

为什么大多数政治领导人要对公务员制度的诸多层次作出改

〔33〕 Joel D. Aberbach and Bert A. Rockman, 'Political and Bureaucratic Roles in Public Service Reorganization' 载于 Colin Campbell, SJ, and B. Guy Peters 编辑, *Organizing Governance: Governing Organizations* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988), p. 83.

〔34〕 出处同上, p. 33.

〔35〕 出处同上, p. 86.

〔36〕 Hugh Hecló, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington* (Washington: Brookings Institution, 1977) 尤其是其中第2章。

〔37〕 Aberbach and Rockman, 'Political and Bureaucratic Roles' p. 82.