

区 · 域 · 公 · 共 · 管 · 理 · 译 · 丛

田纳西河流域 管理局与草根组织

— 一个正式组织的社会学研究 —

TVA and the grass roots: a study in the
sociology of formal organization

菲利浦·塞尔兹尼克 (Philip Selznick) 著



李学译



重庆大学出版社
<http://www.cqup.com.cn>

丛书顾问：陈瑞莲 丛书主编：刘亚平

田纳西河流域 管理局与草根组织



一个正式组织的社会学研究

TVA and the grass roots: a study in the
sociology of formal organization

菲利普·塞尔兹尼克 (Philip Selznick) 著

李学 译

重庆大学出版社

本书版权属于作者菲利普·塞尔兹尼克(Philip Selznick)所有,此次中文版权由作者本人免费授予重庆大学出版社有限公司。特此说明,并致谢!

The author Philip Selznick holds the copyright of this title. The author grants to the Publisher the exclusive right to translate this work into the Chinese language and publish the said translated version of this work in China. The author agrees this authorization is free.

图书在版编目(CIP)数据

田纳西河流域管理局与草根组织:一个正式组织的社会学研究/(美)塞尔兹尼克(Selznick, P.)著;李学译. —重庆:重庆大学出版社, 2014. 7

(万卷方法)

书名原文:TVA and the grass roots, a study in the sociology of formal organization

ISBN 978-7-5624-8283-3

I. ①田… II. ①塞…②李… III. ①社会团体—研究—美国 IV. ①C237.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 126639 号

田纳西河流域管理局与草根组织 ——一个正式组织的社会学研究

菲利浦·塞尔兹尼克 著

李学译

策划编辑:雷少波

责任编辑:李定群 邬小梅 版式设计:雷少波

责任校对:贾梅 责任印制:赵晟

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:邓晓益

社址:重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编:401331

电话:(023) 88617190 88617185(中小学)

传真:(023) 88617186 88617166

网址: <http://www.cqup.com.cn>

邮箱: fxk@cqup.com.cn (营销中心)

全国新华书店经销

重庆川外印务有限公司印刷

*

开本:787×1092 1/16 印张:11.25 字数:233千

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5624-8283-3 定价:35.00 元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换
版权所有,请勿擅自翻印和用本书
制作各类出版物及配套用书,违者必究

序言

在社会科学共同体内部,我深信《田纳西河流域管理局与草根组织》一书拥有偏好迥异的诸多关注者。无可否认,其中一些读者对田纳西河流域管理局自身怀有特殊的兴趣,因为它是公共事务和资源开发进程中极具挑战性的创举,部分读者则更加关注其复杂组织学术研究的面向。对他们而言,本书是一本关于官僚组织或“管理过程”的案例研究,并且它展示了如何运用“制度主义途径”进行组织理论研究。然而,部分读者会欣赏研究中的社会批判主义风格,将其视为对现代社会民主激情宿命的重要回应。政治社会学的研究可以满足这些迥然不同的兴趣取向。

由于我已在他处论及组织理论与其制度主义途径,尤以《公共行政中的领导》一书为最。在本书中,我将就其基本论断及其知识背景发表一些评论。

基于分析的视角,这一研究秉承卡尔·马克思、加埃塔莫·莫斯卡、罗伯特·米歇尔、卡尔·梅内赫姆,以及其他社会思潮和意识形态批评家的传统。从诸多方面对田纳西河流域管理局的神话进行审视。最为重要的是对其正式原则掩盖之下的机会主义修正行为进行批判。在此采用的分析模式,与罗伯特·米歇尔时至今日仍然影响显著的论著《政治党派:现代民主政治的寡头主义倾向研究》的分析极为相似。事实上,在1942年或1943年之前,即该研究完成之前的岁月中,这部著作对我的思想影响甚深。米歇尔认为当组织生存的强大现实,迫使其按照他们自身的规则运作时,管理者的理想将迅速瓦解。对于米歇尔与其思想秉承者而言,诸如民主和社会主义的言辞,或许可以作为号召行动的乌托邦口号,以及增强团结的工具,但是,他们难以有效地约束公共政策。它们并不蕴含任何特定的标准,保证希冀的目标真正得以实现,并将获得成功的成本降到最低。它们同样易于沦为不受控制自由裁量实际行为的托辞。

在其深入探寻理想主义遭致挫败原因的过程之中,米歇尔既没有简单地批判理想主义者对现实的妥协,也没有肤浅地满足于展现理想与现实之间永存的差异。相反,他选择从西方社会主义运动的历史出发,揭示即使是激进的理想主义,也难以避免地沦为专制的手段,目标极易夭折。建立在信念之上的专制主义手段,转移了我们对真实目标的关注。当目标过于抽象而缺乏特定的约束时,它们将难以为批判和评估提供任何原则,致使其命运多舛。

因此,社会现实主义者在将道德的抽象原则严格适用于现实的过程中,充满疑虑,勉强地被动接受事实的本原。但是,它同时也是慎重对待理想的征程。如欲慎重地对待理想,就必须真正地关切理想付诸现实的行为,而这对于制度实践的日常工作而言,尤为重要。我们不能满足于未经检验的格言,不论其由谁做出;我们不能忽视表象之下的真实——即使它源自我们自身的表达。

许多年前,阿尔文·W. 古德爾的研究,引起了我对该问题的关注。我赞赏他的“悲观主义情怀”,认同他“选择关注挫败民主激情的多重社会约束,而忽视促使其实现条件”的研究导向。^① 因此,在对田纳西河流域管理局的研究中,我秉承了这一研究旨趣。不可否认,这种选择体现了个体的关切,或者是个体经历的外在显现。但是,在此我特别需要强调指出,在探讨限制民主发展的趋势时,我并非在表达一种普遍存在的悲观主义的情绪导向。然而,我曾经相信,现在也仍然坚信,理想的破灭比其得以实现更为普遍,而且这一趋向愈发呈现出其“自然”态势,但这并不意味着,我们不应珍视难以实现的理想,或者停止追求我们珍视的高尚理想。

反对乌托邦思想的批判主义理论的要义,绝不在于贬低理想。而是质疑诸如自我治理之类的理想,在人类社会治理过程中是如何合理地发挥作用。理想塑造了激情。它是我们自我理念的表达。但是,它们不足以为操作目标提供支持。在虑及人类自身条件和历史环境的限制之后,后者对于如何充分、合理地实现道德理想的艰难历程,具有特殊价值。一个不会引发机会主义行为的实践目标,当然不足为论;但忽视自身限制因素的道德理想,终难逃脱自我覆灭的宿命。

我从不相信“无尽的飘摇是自由的代价”这一人尽皆知的格言,它在精神层面是极其悲观的。然而,其表明自由并不必然能够实现,其实现需要特定的条件支持。我们的宪政体系极具希望的精神,但是,它同样对人性 and 权力,持有悲观的基调。我并不认为它是一种具有悲观情绪的悖论。

但是,我无法忽视古德爾教授过度推崇米歇尔思想的潜在危险。在《田纳西河流域管理局与草根组织》一书出版后不久,我曾撰写一篇论文,呼吁大家关注这一谬误^②。在这篇短论中,我指出,考虑到手段的专制色彩,“我们应该避免以浪漫的眼光来对待恶魔……吾辈之中强调米歇尔思想影响者……其意不在于诋毁民主而是拯救之存在。”从其批评之中“我们将习得何者为我们行动中必须考虑的因素,我们可以从中获悉,如果不受任何限制,民主化组织的命运将走向何方”。

在强调人类面临的限制以及有限的选择途径的言论中,我曾经指出“这将使分析背负一种悲观主义色彩,囿于这些因素的制约,良好的意愿和知识的价值,将显得黯然失色”,此意不在鄙夷良好的意愿和知识作为创新力量的作用。我旨在提醒读者,避免忽视分析中所具有的显著的选择取向。我意在警示读者注意其中的悲观主义论调。

在此,我理应丰富这一思想,即诸如理想、自由以及大公无私等思想,尽管其理念备受推崇,但在其实现过程中,也需要关注其“约束条件”。相对而言,在一些外在环境下,他们更易于完美地得以展现。正是基于上述缘由,我们必须警惕这些人尽皆知的威胁,从而更加乐观地期待理想条件的出现。

我个人认为社会批评家,理应采取的适当视角是道德现实主义。后者既不否认符号主义的价值,也不拒绝希望和激情带来的梦想。他认为固执地犬儒主义和自我怀疑倾向,会导致精神的衰竭和政治的衰败。因此,他将难以割舍意识形态的影响。然而,作为现实主义者,他从不摒弃其批判主义的敏锐判断,不懈地质疑自身所持目的和实

^① “Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy,” *American Political Science Review*, Vol. 49 (1955), p. 505.

^② “The Iron Law of Bureaucracy: Michels’ Challenge to the Left,” *Modern Review* (January, 1950).

现方式是否在道德价值层面具有现实的操作化标准。因此,他殚精竭虑地谨慎思考,追寻其事实行为及其现实影响。这些深入其观念深处的影响,反过来会塑造行动者的性格。

在此思想的感召之下,心怀对行为方式和目的的道德考量,我详细考察了田纳西河流域管理局的“草根组织”管理哲学。我的志趣不在于进行(道德)批判,而是寻求理解这一意识形态在获取资源的权力斗争中为之所付出的代价。我认为行政管理过程,与其他人类行为相似,其未受审视的行为难以受到控制,而不受控制的行为代价高昂。

秉承这一精神,本研究非常关注两个主题:(1)“草根组织”的抽象原则如何转化为现实的操作标准,即在真实的决策过程之中,他们是如何体现的?(2)这种操作化的行为,对作为政府机构的田纳西河流域管理局的道德形象和管理能力产生了何种影响?

无论(管理局)董事会主席利连索尔推崇的管理哲学的理论效果如何,我的结论是:无论在理论层面,还是在实践层面,它都严重地削弱了田纳西河流域管理局履行其环境保护职责的能力。

我没有研究田纳西河流域管理局晚近的历史,但我注意到1965年7月4日的《纽约时代周刊》,曾有以“谴责 TVA 滥采矿藏之行为”为题的报道内容。“长期以来,拥有良好声誉、几乎免于受到批评的 TVA,正在因为其掠夺式开采廉价煤炭的行为,受到环保主义者和煤炭产区居民日益强烈的谴责”。报道援引肯塔基州州长的评论,指出肯塔基州的人民鄙视 TVA 以破坏山地、污染溪流、毁灭森林、破坏农业为代价,向联邦政府财政部门上交可观“利润”的行为。当然,TVA 本身,这一曾经的环境保护机构,坚持声称它们的行为方式,严格遵守了环境保护的准则。管理局的理想,不应再为当前的这种破坏性行为推波助澜。

本书论述了“管理局的道德”,以及基本的政治妥协对其道德的影响。如果当下对 TVA 的指控情况属实,或许可以断定问题的根源,是本书描述的情势。因为,我相信诞生之初的薄弱之处,势必对机构的行为特征产生持久影响。

我认为 TVA 的问题,不只是在面对敌对的压力之下的懦弱与退缩。更为严重的问题,在于盘踞在机构之中的右倾势力。管理局的农业计划,营造了这一群体的强烈使命感,此使命感不仅具备特定的意识形态,而且拥有其独特的选民基础。这一群体已经成为 TVA 机构内部的强大力量,不仅能够以略微的优势影响机构担纲的农业项目,而且能够极大地影响环境保护和农村生活。

这并不只是组织为维护内部一致性所做的简单妥协,尤其严重的是,它造就了机构自身性质的分裂。因此,TVA 难以有效地控制其演进过程中重要的妥协行为。如果组织内部高度一致,妥协实属必要,至于是否能够胜出,则不足为训。

领导者可以从中获得的经验教训为:如果你无法避免妥协,请守护好组织的进退。除此之外,我希望能够为理解在权力、意识形态和组织之间不断涌现出困惑的原因,提供一些真知灼见。

菲利浦·塞尔兹尼克
加利福尼亚州伯克里分校
1965年8月

导论 田纳西河流域管理局(TVA)与民主计划 /	· 1 ·
--------------------------	-------

第1部分 正式原则

1 “草根”行政理念 /	· 12 ·
行政分权的呼唤 /	· 14 ·
基本原则 /	· 18 ·
管理自主权 /	· 19 ·
TVA 与民众组织之间的伙伴关系 /	· 24 ·
分权与流域整合 /	· 27 ·
2 正式原则的功能与困境 /	· 30 ·
起源与功能 /	· 30 ·
未经分析的抽象概念 /	· 37 ·
行政自由裁量权 /	· 41 ·
内部困境 /	· 44 ·
草根理论对美国政府与 TVA 之间关系的影响 /	· 47 ·

第2部分 行政选民与其影响

3 TVA 与其农业领导集团:行政选民的构成 /	· 54 ·
TVA 的农业职责 /	· 54 ·
贴近草根 /	· 58 ·
谅解备忘录 /	· 60 ·
磷酸肥料生产决策之争 /	· 62 ·
拓展计划 /	· 63 ·
TVA 的机制 /	· 68 ·
4 TVA 与其农业领导集团(续) /	· 75 ·
推广服务机构的特征 /	· 75 ·

合作模式 /	• 80 •
TVA 与服务推广计划的整合 /	• 83 •
TVA 与农业管理局之间的关系 /	• 90 •
行政选民 /	• 93 •
5 农业管理领域的斗争与 TVA 的角色 /	• 99 •
农业领域中组织间的竞争 /	• 100 •
TVA 与农业安全管理局 /	• 105 •
土壤保护服务机构的危机 /	• 108 •
6 土地开发政策与 TVA 的组织性质 /	• 116 •
早期环境保护目标 /	• 121 •
水库保护地带 /	• 124 •
政策的逆转 /	• 130 •
“狂热者”与行政决策 /	• 131 •

第3部分 参与的模糊性

7 行政管理基层的志愿协会 /	• 138 •
正式增选与农业民主 /	• 139 •
TVA 在合作社中的利益演进 /	• 144 •
肥料计划中的增选行为 /	• 147 •
农村电气化合作社 /	• 151 •
其他志愿协会 /	• 154 •
结语 指导原则及其解释:一个概述 /	• 158 •
社会学导向 /	• 159 •
组织行动的非预期性影响 /	• 161 •
增选机制 /	• 164 •
民主式计划的启示 /	• 168 •
参考文献 /	• 170 •

田纳西河流域管理局(TVA) 与民主计划

TVA AND DEMOCRATIC PLANNING

导
论

在我们的国度,我们听命于政治机构,在生者的记忆中,从其职能范围到对个体的影响,其扩张速度惊人,并且我们依然对其非常信任……

——爱默生

无论最终结局如何,现代社会已深度步入控制时代。加强对桀骜不驯工业体系的控制,正是这一时代的特征。控制的技术终将涌现出来,无论是现在还是未来,如何计划都是无可回避的问题。新生干预与控制工具的性质与发展导向,尤其令人迷茫。由于它们萌生于社会危机之时,根据外界环境的需要逐渐建立而来;它们降临人世之初,并未经过广泛而慎重的权衡。因此,集权主义和民主主义计划之间,并不存在泾渭分明的界限。总体而言,在致力于实现符合某些已达致共识的公共利益,与有效维护既有格局和尚在形成的特权与权力中心的计划之间的界限模糊。

民主涉及方式、手段和工具的选择,它们界定了权威与个体之间的关系。我们所处的时代,在政府控制日益增强的框架之内,面临着在诸类可供选择的工具之间,进行选择的不可回避的全新使命。在此背景之下,审视那些旨在推动民主计划技术的组织行为显得异常重要。田纳西河流域管理局,亦属此列。

1942年6月25日,《时代周刊》(伦敦),以“民主计划的技术”为题,刊发简短评论。《时代周刊》的专栏记者,极力称道田纳西河流域管理局在大坝和电力规划建设中,取得的巨大成就,但是最具吸引力的还是“田纳西河流域管理局以民主价值,调和全面计划目标所采用的技术”。《时代周刊》反思了这一颇受关注的政府机构所产生的持久影响。政府行政管理的民主议题,在戴维·利连索尔颇为畅销的论著《田纳西河流域管理局:民主的征途》一书中,同样异常引人关注。在管理局发布的诸多言说和宣传册之中,这一主题亦屡见不鲜。除此之外,诸多对管理局的善意评论纷纷强调其对新体系的独特贡献,认为它有助于建立积极政府——福利或服务国家——而且严格遵循民主国家的原则。

致力于实现人们诚挚梦想的组织本质是什么？民主化技术的实质如何？它的社会意义与影响如何？严格而批判性地审视行动中的组织，将会发现什么？这些问题仍然没有获得满意的答案。1942 至 1943 年，为获得部分解释，有人曾经实施了一项理论研究，该研究以管理局的“民主”与“草根组织”手段为重点。这一研究认为前人未能从现实主义的眼光，审视田纳西河流域管理局作为政治符号的实质。这一研究不惮于使用非正式的和非官方的信息，而且以其对行政管理过程的本质理解为基础，这有益于揭示影响领导行为与政策制定过程的诸种潜在力量。

为了回应管理亚拉巴马州弗洛伦斯地区政府资产的长期压力，国会于 1933 年创立了田纳西河流域管理局。在第一次世界大战期间，政府投入 100 000 000 美元巨资，在该地区建造了两家硝酸盐工厂和后人皆知的威尔逊大坝。在后续的 15 年中，关于这些设施命运的最终裁定，一直悬而未决。争论主要集中在化学肥料与电力能源的生产与分配，以及是采用政府管理还是私人管理方式方面。两任总统委员会和无休止的国会调查，见证了长期存在的争论。时光荏苒，1933 年，伴随着罗斯福总统管理时代的到来，政府最终就主要议题作了基本裁决。

对于支持政府管理原则者而言，《田纳西河流域管理局法案》（以下简称《法案》）最终获得批准，是一个巨大的胜利。圣劳伦斯地区的资产将由政府支配，这一创新性的计划被赋予了新的使命，其职责领域也得到了极大的扩展。筹备建设一项大型公共发电计划，并利用大坝带来的优势，实现控制洪水和提高田纳西河及其支流航运价值的目的。法案还授权其控股并管理硝酸盐工厂，以组织肥料生产，然而这一裁决的意义，难以与电力计划匹敌。国会将这些重要权力——建设大坝、疏浚河道、生产和分配电力资源与肥料——授予了一家由三人董事会成员进行管理的大型公司。

如果进展顺利，这一项目仍将是政府责任与职能显著拓展的象征。但是，众所周知，作为拥有广泛职能的新兴机构，其得以创立的主要目的，在于解决肥料与电力资源问题。一个新兴的区域概念——整体流域——由此产生，为之创立的政府机构职能，与国家和州政府迥然不同。在嬗变的联邦体系中，它为政府职能提供了一个新的注解。无独有偶，依据法案设立的政府机构形式，也颇为不同。这一公有公司，具有相对的自主管理权，不受联邦机构常规预算和管理控制的约束。而且，在某种意义上，区域资源综合开发是其最为重要的职能——一言概之，计划——成为一个家喻户晓的概念，即使不具有实际的权力，也催生了一个组织的设立。

总统明确要求 TVA 的立法，务必详细说明其前景。罗斯福认为：“弗洛伦斯地区的发展，显然只是对整个田纳西河流域潜在公共价值开发的局部试验。这种开发，如果全面展开，将超越简单的能源开发：它将致力于开展洪水控制、土壤保护、森林绿化、消除贫瘠土地农业开发、工业布局与多样化建设等广泛领域。总之，这一战时营造的电力发展计划，天然地具有引导对整个水域的开发利用的职责，势必影响到流域内诸多州郡与百万公众的生活与福利。它将触及和致力

于诸种人类事务的管理。”为了实施这一蓝图,总统力荐“立法设立田纳西河流域管理局——一个具有政府权力,但拥有私人企业创新精神和灵活性的公司。它应该具备制订合理开发计划、环境保护、开发田纳西河盆地自然资源,以及临近地域国家一般社会与经济事务的广泛职权”。

这一计划的广泛职责和以区域开发为重心的特征,反映了我们时代的主题:我们需要一定程度的整体规划,对于关键事务领域,尤其如此。它的这一特征,已经使其成为其他具有相似计划区域效仿的对象。TVA 的独特之处,既不在于它属于政府控股的能源企业,亦不在于其环境保护职能,关键在于它被赋予了统一开发整体流域资源的权限。

然而,必须指出,尽管该机构及其计划是集中行动和计划管理的象征,事实上,TVA 并不具有直接参与大规模区域计划的权力。授予其的实质性权力,基本局限在洪水控制、航运、肥料和电力等有限领域,而且该权力仅限于开展研究和调查自然资源的范围之内。至于协调基本公共项目的权力则归属总统,再由其授予管理局。这正是其开展普查和林业开发、制订地方工业发展、社区规划,以及与合作社协作的基础。

但是,最值得一提的是《法案》允许其在执行主要职责时,具有邀请受其特有职能影响群体——诸如受到建设水库影响的农民和城市社区——参与其中的权限,以示对他们负责。这一责任,赋予其一项重要的管理职能,尽管它属间接权力,并受外部环境约束的限制。除此之外,它还拥有设定如何处理与地方民众和机构之间关系方案的管理权限,这将使其工作符合民主程序。或许,考虑到田纳西河流域现实和未来面临的问题,田纳西河流域管理局的计划理念,赋予了该机构具有同等重要意义的中心地位。

由于只享有全面计划权力的微弱权威,以及国会限制其开发职能的倾向,或许 TVA 在民主式计划中的意义,仅在于其所从事的特殊工作任务,蕴涵着社会责任的意味。在购买土地、分配肥料和电力资源、制定人事政策时——在履行其部分必要的执行和其他明确授予的重要责任——TVA 通常对这一区域的民众负责,负责协调社会长期发展政策与当下重要事务之间的关系。当然,这并不等同于其具有制定和执行,旨在重建区域经济和机构重组方案的权力。然而,无论强调何种观点,不论是将 TVA 的有限区域规划,视为行业发展史上的奇迹,还是认为它只是承担的责任特殊——我们都能够从其组织自身及其执行职责手段的研究中,获得一些有益的启示。

当我们转向考虑民主式计划的影响时,“组织”和“手段”同为关键词,难以避免运用此类术语。任何民主计划都有自身行动的目标,尤其是影响民众福利的发展计划。但是,民主的关键问题,不在于其追求的目标,而在于其追求目标的方式。手段问题关系到现在和未来的行动——这是基本的政治问题。

如果手段问题非常重要,它也最易被人遗忘。“结果”“成绩”和“成功”,是令人痴迷的话语。它们能获取顺从和赞许,从而为智慧和辛劳带来荣耀——同时它们也使人丧失理智。因为肤浅的、色彩斑斓的、形象化的语言,最容易诱发

想象。它们是行动标榜的目标,它们赋予整个事业以现实、有益和崇高的形象。

但是,实现方式却较难以获取。它们具有变幻莫测的特征。一项事业的成功,公众关注的是其目标,而不是手段。手段方式多样,而极具功利色彩。它们的历史常被人遗忘或被掩饰。因此,形象而崇高的口号最易引人关注。尽管错误手段引发的劣迹——千疮百孔的城市和废弃的郡县——可能引致人们对手段的关注。但是对诸如民主等文化价值,具有长期影响的手段,却极易被世人忽视。

当我们论及手段时,我们意指其为工具。政策、决策议程的实现,呼吁执行方式。执行顺理成章地涉及技术问题。我们非常熟悉包括机器和工具在内的各类技术,以或明或暗的方式加以使用。我们了解经济和军事组织的技术,可以根据熟知的效率标准,为实现技术目标而努力。然而,在面对诸如创新、传承和重整等民主价值的技术领域时,我们则知之甚少。在文化裂变的背景下,无论我们希望如何对待价值,严峻的现实都逼迫我们,接受自身应有的“生活方式”,尽管非经济技术的意义显得愈发重要。宣传机构、工会、教育系统、教堂和政府机构,都直接或间接地以自身的方式极力影响着当代社会演化进程中的价值与精神。而且,这一显著影响的趋势正日益增强,在观念变迁或社会政策制定过程中,逐渐沦为既得利益者的控制技术。

意识形态或官方原则,是理解和深入审视这一技术的主要障碍之一。就其真实功能而言,所有影响价值取向的手段,或公众舆论自身,都拥有正式的程序,以及供大众选择的思想体系。这些理念为理解各类组织的宣传目标——或政治的、或工业民主的、或分权的不一而足——以及实现这些目标的重要手段,提供了观察的视角。力图将观察者的注意力,引至这些公开声称的理想目标,给人留下严格遵从观念指引的印象,自然无可厚非。通常人们会虔诚地相信,在现有的情况下,这些目标最能体现处于审查状态之下计划的社会价值最能实现其影响。

但是,我们在感叹其工作方式和工作成效的同时,常常怀有不可名状的焦虑和疑惑。这种疑惑源自我们对方言过其实之积习一般趋势的忧虑,因为官方的声明和原则,常常趋于掩盖真实事件和行为的真相。具有责任感的公民,非常理解这一自然倾向,因为理想和现实之间通常存在一定的差距。然而,理想不只是热情和些许令人怜悯的傲慢倾向(这并不为人理解),至少在评价具有崇高地位的公共目标时如此。与领导人的迫切需要和组织自身的生存安全相比,原则的功能或许更加令人难以捉摸,影响更为深远。当谈及与此相关的功能时,需要深入探究,意味着需要解决更多的问题。在研究的第一部分内容中,我们根据民主式计划的——有益于民主的草根组织管理政策——原则,当我们论及官方声明和实际行为之间合理的差异时,严格审视了田纳西河流域管理局官方原则所衍生的争议和问题。

尽管官方声明和理论意义重大,但过分关注言论,将转移对其行为的注意力。对于计划执行手段而言,尤其如此,因为沉湎于此,将难以根据现实情况进行评判。在未仔细考察主要参与者,潜在而且非常重要的非正式行为之前,希望

全面获悉其正式、官方手段的影响极其困难。然而,如果要研究其实际行为及其对结构和价值演变的影响具有非常重要的意义,我们就必须身体力行。

计划工具与民主进程的性质息息相关。田纳西河流域管理局在许多方面具有自身的影响,但是对我们而言,其最重要的意义是其作为社会工具的影响。我们的研究将直指其作为社会工具的作用。或者,换句话说,我们主要关注的是田纳西河流域管理局的组织特征。因此,我们考察的不是诸如大坝、水库、电力设施或肥料之类的事务,而是管理局作为具有个体协作命令体系和运行机制的本质。

为了理解田纳西河流域管理局对民主式计划的影响,我们将研究其组织行为和存在的问题,并以此为主要方法,探寻民主悖论的根本问题。如果民主作为社会行动的手段,具有任何问题,则一定是领导人或官僚组织的责任履行问题。对大多数的信任,并未消除由个体或较小群体进行统治的必要性。只要存在组织,无论其官方形式民主与否,领导者与被领导者之间,代理人和创立者之间总是存在着一定的差别。在公司、工会、政党以及合作组织等官僚管理体系中普遍存在渎职行为,这表明民主存在着根本的缺陷。这一趋势已经给政治决议影响官僚组织的决策行为的方式,带来了非常棘手的理论问题。

“官僚体系”这一术语具有歧视的含义,它象征着专断的权力、冷漠和繁文缛节。但是,如果我们认识到每个行政官员都是官僚,抛开个体特征和动机不论,主教与税收人员,难分伯仲,我们或许能够理解这一问题的基本特征。官员必须考虑他们的生存环境,与其他个体并没有不同。官员的生存环境是组织化的:在试图对其工作和未来施加一定程度控制的过程中,他们获得了掌控人员、资金和符号的机会。在由控制权力产生的诸多影响中,无效率 and 专断现象最为难以避免。组织群体中官员与普通成员之间的区别在于,前者拥有控制组织的权力和途径,而官僚层级之外的成员,缺乏这些权力和途径。

如果我们试图理解在计划过程中扮演重要角色的官僚机制,非常有必要将组织视为一个动态调整领域,可以有效地塑造试图置身其中的个体行为。只要能够发现组织的需求行为和作为动态组织的结构特征,就能理解官员的行为。

理解组织行为,必须谨记其作为工具而存在,但都有自身的独特之处。尽管在正式层面上受一些外在权力的约束,但他们通常抗拒全面的控制。组织化工具的使用,通常具有一定的不可靠性,因为它几乎不可能自动执行控制者的指示和命令。所有参与组织议程的个体,都能理解这种抗拒。这种抗拒具有内在的不稳定性,是组织运行机制需要持续调整的主要原因。解释这一现象的真实原因,极易被人理解。

任何组织的内部管理,都倾向于建构一个封闭的体系,但这从未完全得以实现。组织自身产生的某些需要,控制着主要参与者的行为和注意力。自组织诞生之日起,一直存在着如何维护领导和政策执行的连续性、统一价值观,以及达成共识和保证各个层级参与的任务。此起彼伏的各类需求,创造了一个具有正式和非正式行为与关系的复杂系统,其内部的各类事务紧密联系在一起。因此,

领导必须求助于自身的组织。但是,与此同时,任何组织都不是存在于真空之中。不论规模大小,它必须适度考虑其行为(甚至存在)对社区中其他群体或力量产生的影响。这些力量的存在具有自身的基础,而且可能在政策制定过程中施加影响。由于存在外部压力,官僚组织必须关注外部世界,抵制组织可能遭遇的侵蚀或攻击。

总而言之,我们在此问题上提及这些因素,有助于我们对行政机构展开深入的研究。它们将指导我们:①试图理解组织官方原则潜在影响,如果存在官方原则;②避免将研究局限在由法律、行政法规和组织宪章描绘的组织正式结构层面之内;③观察组织在其行动领域中,与其他机构之间的互动。在深入理解组织行为的内部影响,尤其是其自我防护的相关行为时,这些分析方法将成为主要的工具①。

或许,田纳西河流域管理局民主式计划的关键影响,不在于该计划本身,或其取得的成就,而在于其所采用的手段和组织本身。即使田纳西河流域管理局制订计划的权力非常有限,它也是创新行为的体现,肩负广泛社会责任,属于区域整体开发的创新之举。而且,其组织方式为其他区域的政府计划提供了模板。田纳西河流域管理局自身非常洞悉这一影响:

TVA 的各种行为,并未承担任何独特的公共责任。美国政府从事疏浚航道和建设防洪工程的行为,已经持续了一个多世纪。州和联邦政府多年以来,一直运用公共资金从事技术研发,以及矿业和森林资源的调查工作。TVA 出售电力资源的行为,并非联邦政府的开创之举。扶助和促进工业增长、增进就业、促进农业以及其他领域的发展,早已成为州和联邦政府的基本职能。

田纳西河流域管理局,作为政府的一项创举,其特别之处在于将这一区域内的诸多行动进行整合,将其置于一个单一的、统一管理体系之下。总统和国会首次创立机构,统一处理区域问题。②

即使授予管理局的权力,不足以有效地履行其广泛的职责,这一洞见依旧值得推崇。在我们民主价值观念的框架之下,为有效履行必要的计划职能,创立这一管理工具,具有概念性的意义。

① 制度途径(当然,并非作者首创)似乎有助于扩展分析行政管理组织的研究视野。在某种意义上,这一途径和研究方式,可以有效回应唐纳德·莫里森在《公共行政案例研究报告》系列评论中所作的批评。为了简化问题,公共行政的研究主题一直界定在与人的问题无关的领域,公共行政的研究者和政治理论家,都将人置于无足轻重的地位。这一做法割裂了治理过程中,行政管理问题产生的实际根源……或许最为紧迫的任务,在于创立并强化控制由官僚人员组成政府的机制,防止其破坏我们社会的民主模式。除非创立起良好的组织结构和财政管理,以及完善的人事管理技术,否则,很难保证这一目标的实现,现有的案例研究,并未涉及这一重要问题。许多人相信 TVA 的试验,可以为官僚制政府的民主化,提供一个可资借鉴的途径。在《案例研究报告》发表了关于 TVA 的 10 项研究,但未有将该项目与其辖区内的社会与经济生活联系在一起的论述。(Public Administration Review, V, 1 [Winter, 1945], 85).

② “The widening of Economic Opportunity through TVA,” Pamphlet adapted from an address by David E. Lilienthal, Director, TVA, at Columbia University, New York, N. Y., January, 1940 (Washington: Government Printing Office, 1940), P. 15.

如果我们关注的重点,在于TVA的工具特征,如果我们视其为运行中的社会组织,我们或许能够预期,TVA将微妙地受到其置身其中的制度环境影响。这一预期尤其关乎下述问题:①TVA特有的民主化正式承诺,与“贴近民众”的地方组织息息相关,这一原则将在下文予以深入探讨;②TVA的诞生并不是地方意愿表达的产物,因而面临着适应各种特殊需要的挑战。诸多问题分别强化了管理局与其草根组织之间相互影响的预期,我们可以为希望学习TVA经验的人们,提供一些具有重要意义的启示。

考虑到这些预期的影响,研究将以考察草根组织间关系为视角。为探究这一问题,必须提出某种理论以及概念系统,分析这一特定情势下最为重要的维度。这一理论有利于根据对此类经验事实的解释,全面而完整地分析:①TVA民主式计划承诺,对其借助草根组织履行责任的影响;②组织针对其活动领域内的机构,进行自我调整的防护行为;③组织在面对地方利益和权力中心时,其自我调整行为对政策和行动造成的影响。一言以蔽之,这一研究假设管理机构的草根政策原则和基于其上的管理行为,必然促使其在国家和地方利益之间作出某种妥协:在真实的实践层面,这一原则必将对管理局的政策和行动产生制约性的影响。

为了最为深入地理解这一现象,非常有必要引入一个虽非新颖,但有些许陌生的概念——“增选机制”——它经常成为民主程序表象的真实内涵。这一概念可以尝试解释为:“增选机制”是为了避免组织的稳定和生存受到威胁,而在组织的领导和政策制定结构中,吸纳新生因素的程序。在此概念的帮助之下,我们能更为详尽地分析TVA与其他重要地方机构之间的关系,从而揭示出管理局草根政策的真实内涵及其影响。无独有偶,毋须多言,“增选机制”这一概念有助于我们深入理解,在贯彻“地方参与”的民主理念时,官僚组织领域内的真实行为。

增选机制部分揭示了制度环境侵蚀组织的过程,及其对领导行为、结构和政策变迁产生的影响。增选具有正式和非正式两种形式,这取决于有待解决问题的性质。

正式增选机制——当组织需要公开吸纳新生力量时,我们称其为正式增选机制。这包括公开发布声明和确立等级关系。正式任职、签订契约、创立新组织——都是在决策和管理过程中,拥有参与权的标志。在两种极为相似的基本条件下,组织将诉诸于建立正式增选机制:

1. 当统治集团或权威机构的合法性受到质疑时。任何集团或机构在试图实行控制时,同样必须努力获得被统治者的同意。强制或许具有战略意义,但难以取得持久的成效。获得认同的方式之一在于,将一定程度上代表某种思想或获得相关公众或大众信任的人员,增选入领导层或组织层面,从而为控制机构带来尊重或合法性,以重新获得稳定的正式权威。这种方式的适用范围广泛,可以运用于诸多复杂的环境之中。它曾经在殖民地国家获得运用,通过将本土领导增选入殖民管理系统的方法,外国控制机构增强了自身的合法性。我们可以在“危机之下的爱国主义精神”现象中,发现它的价值,在通常状态下被剥夺公民权利

的群体,暂时在政府议会中取得了代表权,以在国家危机状态下,获得他们的凝聚力。在第二次世界大战期间,美军吸纳被军事法庭审判的人员参与研究军事计划——显然是应对压力的权宜行为。集权主义国家的“统一”战线,是增选机制的另一种表现形式;公司的工会或工业组织制订计划时的少数雇员代表,均是这一机制的不同表现形式。在这些例证中,正式权威机构(无论私有还是公有、组织规模大小不论)此类行为的目的,在于试图调整正式管理方式造成的不平衡状态。而且,必须注意到,共同分享的是权力所肩负的责任,而不是权力本身。

2. 当管理本质上需要参与机制时。也就是说,当大型组织需要面对开展有秩序的行动,或设立自我管理机制实属明智之举的情况时。在这种局面下,问题的关键不在于下放决策权,而在于恢复秩序和建立起联系公众的稳定机制。这就是在大型工业组织中,工会所具有的“建设性”功能,它是减少旷工和实现其他效率目标的有效工具。这也是房屋建造计划或在管理集中营过程中,设立自治委员会的功能,因为他们是传递管理指令的可信途径。在通常情况下,这种机制同样能够起到分享责任,进而增强既有权权威合法性的功能。因此,任何正式的增选行为都有助于实现增强合法性的政治功能,以及建立稳定信息交流和指令传达机制的管理功能。

总之,领导人启用正式增选机制,其意不在转移真实的权力。尽管强化了参与形式,但这一行为依然受到限制,以达到在有效履行管理职能的同时,仍然将重要的决策权控制在创始集团手中的目的。正式增选机制的概念,将主要用来分析 TVA 为推动开发计划中的地方参与行为,以及与既有志愿者协会之间建立关系的行为。

非正式增选机制——然而,建立增选机制也可能是对社区内部特定权力中心压力的回应。问题的关键不在于合法性或缺乏基本的信任。合法性和信任或许在相关公众心目中,已经有效地建立起来,然而,组织化的力量,仍然威胁着正式权威,可以对其结构和政策产生重要的影响。组织所面对的制度环境,或者领导治下的同僚,均为必须考虑的外在因素。它们或得以进入领导层或政策制定结构之中,或被授予某一职位的权力,以体现对他们能够独立控制资源能力的认可或妥协。通过管理代言人实现自身利益,正是这一机制的典型体现。或者,在组织内部,控制资金或其他资源的群体,或许会坚持拥有,并能成功获得一定的决策制定权。由于在典型意义上,此类情形均以非正式的形式出现,与“全部公众”的不平衡状态无关,而是为了满足特定个体或群体,获取特征职位压力的需要。后者的兴趣在于获得实质性的权力,但不必然以外在的形式出现。而且,公开承认对特殊利益的屈服,可能损伤正式权威在社区中的合法化地位。因此,外部的真实压力,促使其不敢公开承认已经建立的关系。这一概念将用来分析 TVA 依据草根政策途径所建立的某些合作形式的潜在影响。

增选机制反映了正式权威与社会权力之间的对立状态。权威总是以特定的结构和领导形式出现,但是社区权力自身,则与承诺控制和社区潜在行为能力的主客观因素有关。当正式权威或领导,获得真实社会权力的支持时,它才具有稳

定性。相反,当其与社会权力的来源背道而驰时,它的存在就会面临威胁。这种威胁或者只是源于感情的疏离,或者是因为其他领导力量控制着社会权力的基础。一旦领导者认识到选民整齐划一地听命于自身的领导,当这些组织的选民形成力量核心之时,他们就能够有效地影响权力的行使。

增选机制对组织分析而言,其意义不只是简单的领导含义的变革或扩展,而在于作为一种适应性行为,这一变革会对组织或治理机构的特性和角色产生影响。增选机制将在一定程度上,限制组织既有的选择领域或存在争议的领导方式的选择。增选入其中的因素,必将影响群体的行为方式,调试性行为将以受制于外部力量为代价。换句话说,无论是作为防御性行为还是理想的举措,如果 TVA 将地方性力量,引入其政策制定结构之中的行为属实,我们就可以预期这一进程对管理局自身特性产生的影响。此项计划的开创者和公开支持者,或许未能完全预期到这种影响的力量和方向。

重要的问题是 TVA 可以选择的方法,不可能超出普遍的行动困境。如果民众(或其组织化表达)的观念比较保守,民主模式的实现或许需要拥有一个明确的社会目标。对于试图兼顾计划和民主原则者而言,深入理解这一趋势非常重要。计划总是积极主动的——预期实施某些计划——但是民主能够中断它的执行行为。当激进的社会政策与民主化程序的承诺联袂而生时,执行行动的困境,需要我们理解紧随其后的非预期性影响。或许在一定程度上,探寻 TVA 草根政策对其组织角色和特性的影响,并对其进行描述和分析,有助于阐明这一问题。^①

① 本节提及的“非预期性影响”观念,是此项研究的中心议题。