

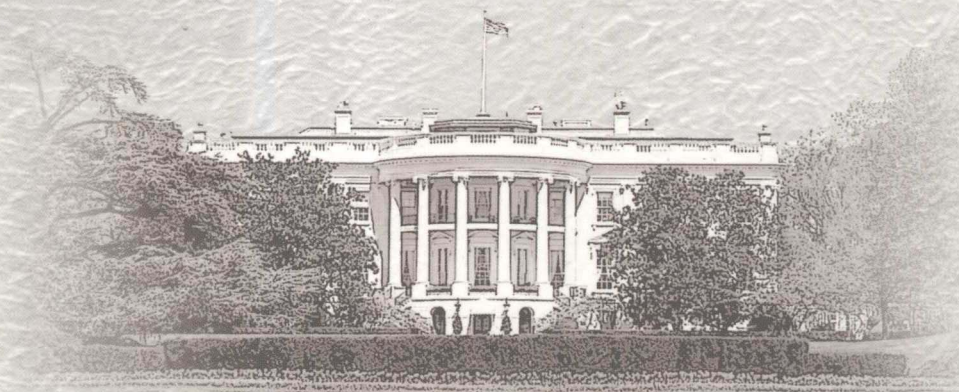
中外历史学术丛书

美国文官群体研究

Studies on the Civil Service
Group of the United States



石庆环◎著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中外历史学术丛书

美国文官群体研究

Studies on the Civil Service
Group of the United States

石庆环 ◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

美国文官群体研究/石庆环著. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 11

(中外历史学术丛书)

ISBN 978-7-5097-2708-9

I. ①美… II. ①石… III. ①文官制度-研究-美国
IV. ①D771.29

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 185038 号

· 中外历史学术丛书 · 美国文官群体研究

著 者 / 石庆环

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 近代史编辑室 (010) 59367256

责任编辑 / 赵 薇 李建军

电子信箱 / jxd@ssap.cn

责任校对 / 白秀君

项目统筹 / 徐思彦

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市文通印刷包装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 24.5

版 次 / 2011 年 11 月第 1 版 字 数 / 424 千字

印 次 / 2011 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2708-9

定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

出版说明

《中外历史学术丛书》是辽宁大学“211工程”三期重点建设项目“世界文明进程与中国历史变迁”的标志性研究成果。

辽宁大学“211工程”三期建设项目于2009年6月正式启动。辽宁大学历史学院承担了“世界文明进程与中国历史变迁”重点项目的建设任务。根据辽宁大学“211工程”三期项目建设的总体部署，历史学院“211工程”三期建设项目领导小组和院学术委员会从全院教师申报的19部著作中择优遴选出5部，作为项目的标志性研究成果，由社会科学文献出版社以丛书的形式统一出版，并冠名为《中外历史学术丛书》。

本丛书包括以下5部著作：《金代商业经济研究》（王德朋）、《清朝三百年史》（张杰）、《中国现代文化论争》（焦润明）、《美国经济史（17~19世纪）》（韩毅等）、《美国文官群体研究》（石庆环）。

这5部著作虽然没有统一的研究主题，在内容上也彼此没有什么必然的联系，但涵盖了古今中外的政治、经济、文化与社会诸多领域，体现了“211工程”重点建设目标志性成果的广泛性、多元性和代表性。更为重要的是，丛书的每部著作都是作者在特定领域潜心研究多年、厚积薄发的精心之作。希望这套丛书能成为“世界文明进程与中国历史变迁”重点建设项目研究成果和学术水平的标志，成为中国史学研究百花园中的一朵奇葩。

辽宁大学历史学院“211工程”三期建设项目领导小组

2011年6月

序 言

呈现在读者面前的《美国文官群体研究》一书，是笔者多年以来从事美国文官制度和官僚政治研究的一个总结、补充与拓展性的成果。

美国文官是一个特殊的职业群体。一方面，文官群体是美国联邦、州及地方政府等公共机构中所雇用的雇员，具有独特的政治身份和政治地位；另一方面，文官群体又是一个在收入和经济地位上处于社会中间水平的白领职业集团，带有美国中产阶级的社会属性和特征。在这个意义上，美国文官群体研究，既涉及与文官制度和文官管理相关的政府层面的问题，同时又涉及与文官这一美国中产阶级白领职业群体相关的社会层面的问题。正是基于这种理解和认识，在《美国文官群体研究》一书中，笔者进一步阐发的观点包括：第一，一个多世纪以来，美国文官规模与地位的演变，是美国政治制度和社会结构发展变化的必然结果；第二，文官势力日益膨胀，又是以比较完善的制度保障为前提。进一步说，在文官制度保障下，美国行政日趋官僚化；第三，文官群体的社会影响力与日俱增，不仅发展成为美国社会中的一个庞大的利益集团，演变成为美国中产阶级的主体，而且也使美国中产阶级阶层结构的稳定性进一步增强，社会发展凸显出保守主义的倾向。

《美国文官群体研究》一书，由美国文官管理制度变革总论、美国文官群体的职业保障、美国文官群体的政治地位、美国文官群体的社会属性和比较研究：文官制度的时空间差异与历史共性等五章三十二节构成，其中部分章节的内容，曾以论文的形式在相关专业刊物上发表过，但在本书出版过程中，笔者又对其做了进一步的推敲与修改。在《美国文官群体研究》一书中，笔者以一个多世纪以来美国文官制度的变迁为基础，从政治和社会两个层面来阐释文官群体的发展演变及其对美国历史进程的影响。首先，笔者从美国文官管理制度变革及其保障文官群体身份与地位的制度层面入手，具体考察文官制度在录用途径、任职时间、政府身份及福利待遇等方面对文官群

体所提供的保障。以此为基础，笔者一方面从文官群体在政府中的特殊角色、身份以及作用入手，研究这一群体政治地位的变化，进而分析文官势力的膨胀与美国政治体制、社会结构之间的关系及其相互影响；另一方面从文官的社会阶级属性切入，考察美国文官群体社会地位的演变，进而分析文官群体社会地位的提升对美国社会分层和阶级结构的影响。最后，笔者还对英美文官制度、西欧公务员制度及中西官吏制度进行了比较研究。

美国文官群体研究，是一个既复杂而又有一定难度的学术问题。它不仅涉及历史学、政治学、行政管理学和社会学等诸多学科领域，而且涉及包括韦伯的官僚政治、后工业化社会理论家的社会分层以及马克思的阶级分析等在内的诸多理论问题。由于笔者能力不及，书中对有些问题的阐释与分析并不一定很明晰和透彻。此外，作为一个中国人，在研究美国历史和社会问题时，无论在资料的搜集、选取、运用和解读上，还是对问题本身的理解和认识上，总是难免有隔靴搔痒之嫌。不足之处，请读者批评指正。

石庆环

2011年5月于沈阳五彩园寓所

目 录

CONTENTS

序 言	1
第一章 美国文官管理制度变革总论	1
一 1883 年《彭德尔顿法》与美国文官管理制度的变革	1
二 20 世纪初期工商企业的科学化管理运动与美国政府改革	8
三 从艾森豪威尔到卡特：以“高级行政职位”建立为标志的 美国文官管理制度变革	19
四 卡特与 1978 年美国文官制度改革	31
五 美国联邦文官管理机构的历史演变	44
六 20 世纪美国联邦政府行政改革的历史考察	59
第二章 美国文官群体的职业保障	75
一 美国文官考试制度的起源及演变	75
二 当代美国文官考试形式的多样化趋势	85
三 20 世纪末美国文官考核制度的变革	96
四 美国文官培训制度的历史考察	106
五 美国文官培训方式方法的独特性	116
六 美国文官录用中退伍军人“优待政策”的历史演变	131
七 行为约束体系与美国文官群体的职业道德	141
八 职业保障体系与美国文官群体的社会地位	153

第三章 美国文官群体的政治地位	169
一 美国文官群体的政治化历程	169
二 美国文官势力的膨胀及其根源	177
三 文官与总统之间的关系及权力冲突	185
四 国会、文官、利益集团——美国政治结构的新模式	210
五 20 世纪美国文官管理制度的变革与 文官群体政治地位的强化	218
第四章 美国文官群体的社会属性	229
一 美国中产阶级的结构变迁及其特征	229
二 美国黑人中产阶级的构成及其社会地位	235
三 美国“新式中产阶级”形成时期的文官群体及其优势	247
四 文官地位的提升与二战后美国中产阶级构成的变化	260
五 美国文官坚守“政治中立”原则的社会阶级根源	272
六 美国利益集团“游说”高级职业文官现象的历史考察	279
第五章 比较研究：文官制度的时空间差异与历史共性	288
一 英美两国文官制度的模式差异及其历史影响	288
二 文官群体在 20 世纪英美两国社会政治生活中的作用	300
三 西欧公务员制度的类型特征及其历史演变	317
四 欧美公务员职位分类制度的特点及其历史影响	329
五 公务员录用原则与近现代西方国家人事管理制度的变革	338
六 科举制度与公务员制度：中西政治发展史上的一个交汇点	344
七 科举制度、公务员制度与古代中国和近现代西方国家的 官僚政治	353
参考文献	363

第一章

美国文官管理制度变革总论

政府的连续与稳定、行政的高效率及官员的高素质，是任何历史时期和任何政府一直在追求的目标。但在现代行政管理科学诞生以前，所有的政府又都往往被行政管理的“非科学化”和“无序”状态所困扰。在这一点上，美国当然也不例外。尽管美国是 18 世纪末在北美新大陆上诞生的一个新型近代民主制国家，从建国伊始，其政治制度建设便大获成功，并在世界范围内颇具示范性，但美国政府的行政管理纳入制度化和科学化的轨道，却是在文官制度建立以后和文官管理制度不断变革的过程中实现的。从这个意义上说，19 世纪末文官制度的建立，是美国行政管理科学萌芽的表现；而 20 世纪文官管理制度的变革，则是美国行政管理科学不断发展和日臻完善的体现。

一 1883 年《彭德尔顿法》与美国文官管理制度的变革

与以往美国历史上官吏制度改革不同的是，1883 年的文官制度改革，是在全面总结和借鉴世界各国特别是英国文官管理经验的基础上进行的。《彭德尔顿法》的通过，不仅在美国历史上第一次废除了“政党分赃制”和实现了政治与行政的分离，而且通过法律和制度形式，确立了联邦政府行政管理的三项原则：即竞争考试、职务常任和政治中立。这三项原则在文官录用、任职和地位保障等方面实现了文官管理制度的变革，成为美国文官制度的基本原则。因此，以《彭德尔顿法》颁布为标志的美国文官制度的建立，是美国政府行政管理迈向科学化的最重要和最关键的一步。

（一）竞争考试——美国文官录用制度上的变革

竞争考试是1883年《彭德尔顿法》确立的第一个原则。竞争考试原则，在美国历史上第一次把行政官员的任用建立在“功绩制”的基础之上。尽管1883年之前的许多改革家都曾建议在联邦政府文官制度改革中引进竞争考试的做法，但由于当时政治和社会诸多因素的限制，这一想法始终没有能够付诸实施。所以直到1883年《彭德尔顿法》颁布，竞争考试原则才被正式启用。这一原则主要强调政府在录用官员的时候，通过竞争考试而不是政治或者其他因素，来考查应试者的能力与表现。在补充政府职位与官员晋升的时候，也仍然强调以“功绩制”为原则。为了有效地实行公开竞争考试与贯彻“功绩制”原则，根据《彭德尔顿法》，联邦政府建立了主管文官考试与管理的机构——文官委员会。同时改革还强调：联邦文官职位在任何层次上向全社会所有的阶层开放的原则。^① 在这一点上，与英国的封闭体制相比，美国的文官制度颇具开放性和民主性。因为以《彭德尔顿法》为基础而建立的美国文官制度，在录用政府官员时，不仅不考虑任何阶级、等级、种族、宗教和地域的倾向，并且，“政府的官职通过公开考试向社会上所有的人敞开和为所有的人提供公平的机会，而不考虑其来自什么经济和社会背景、什么宗教和地域背景，以及什么家庭和种族背景等”。^② 在这个意义上，竞争考试原则，既保证了官员的素质，又使政府的大门向全社会敞开。不仅如此，《彭德尔顿法》还接受了早期杰克逊总统所提倡的“在公共机关选官中，实行‘平均主义’与‘机会均等’原则”，^③ 但与杰克逊总统所强调的政治理论有所不同的是，后者是以对政党的“忠诚”为前提，而《彭德尔顿法》则是以考查官员能力和业绩为基础。所以，无论从哪种角度来看，前者都是对后者的一种超越，使竞争考试自然成为美国文官制度三项基本原则中的第一个重要原则。

1883年美国国会通过的《彭德尔顿法》，是根据当时参议院议员彭德尔

① “Pendleton Act of 1883,” In *Basic Documents of American Public Administration: 1776 - 1950*, New York: Holmes & Meier Publishers, INC., 1976, pp. 55 - 60.

② Lloyd W. Warner, et al., *The American Federal Executive: A Study of the Social and Personal Characteristics of the Civilian and Military Leaders of Federal Government*, New Haven: Yale University Press, 1963, p. 260.

③ Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, New York: Oxford University Press, 1982, pp. 66 - 67.

顿而得名的。在彭德尔顿最早提出的改革建议中，他所使用的“竞争考试”（Competitive Examination）概念，是来自英国的新名词。但在国会通过《彭德尔顿法》的时候，美国人理解的“竞争考试”含义与英国原本的概念却存在着很大的不同。首先是竞争考试内容上的差异。原来英国的竞争考试比较注重理论与基础知识的测试，而美国的竞争考试增加了“实用性”^①的概念。用美国行政管理学家毛舍的话说：美国竞争考试“不应该仅仅注重以学术知识为基础的学究式的或者作文格式的训练，而且更要把考试与即将从事的工作要求联系在一起。”^②此外，与英国不同的是，《彭德尔顿法》也没有规定录用文官应该与任何特殊的大学教育存在必然的联系，甚至也没有规定与一般大学教育存在任何的联系。其次是录取文官等级考试上的差异。英国传统上是封闭的文官等级结构，文官的录用与晋升必须严格按照一步一阶的模式进行。《彭德尔顿法》取消了英国进入文官行列必须以“最低等级”为起点的前提条件，而明确文官任何官阶将是一个没有任何禁律的和向任何人开放的结构；并进一步明确“任何试图在年龄、身份和其他方面限制文官录用或者流动的行为，都将被视为是‘不民主’的”。^③最后是录用程序中家庭与地域分布上的差异。英国录用文官特别是高级文官，偏重于出身贵族和名门等上流社会人士，或者偏重来自伦敦等大都市的中上层阶级。而《彭德尔顿法》却对杰克逊的公共机构民主制的理论给予了高度的评价和重视，并特别强调政府职位平均分布和职位轮换的思想，“即在已录用的华盛顿联邦政府文官中，将以人口为基础在各个州中进行分布”。^④

（二）职务常任——美国文官任职形式上的变革

职务常任是1883年《彭德尔顿法》确立的第二个原则。职务常任原则，在美国历史上第一次把联邦政府官员分成两个集团——职业文官群体与

① Paul P. Van Riper, *History of the United States Civil Service*, Evanston, Illinois: Row, Peterson and Co., 1958, p. 100.

② Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press, 1982, p. 69.

③ “Pendleton Act of 1883”, In *Basic Documents of American Public Administration: 1776 - 1950*, New York: Holmes & Meier Publishers, INC., 1976, pp. 55 - 60.

④ “Pendleton Act of 1883”, In *Basic Documents of American Public Administration: 1776 - 1950*, New York: Holmes & Meier Publishers, INC., 1976, pp. 55 - 60.

政治官员集团。^①前者是通过竞争考试被选用的，并被划入“职位分类”系统中，成为终身任职的官员，不与总统共进退。后者是由总统提名和国会参议院三分之二多数通过批准任命，并划入政治官员行列的，他们不是终身任职，而是与总统共进退。实际上，在以往美国的吏制改革运动中，改革家们也都试图从行政与政治官员的划分上为政府的高效与稳定找到一种好办法，但他们没有能够成功。原因一方面在于当时的政府规模与职能还没有后来那么庞大，另一方面也在于当时的政治与行政的分工与界限也不像后来那样明显。从政治学的角度来分析，《彭德尔顿法》通过以后，两种官员集团的划分，不仅是行政与政治在美国联邦政府中开始变得比较清楚的一种标志，而且也是美国政治与社会发展变化的必然结果。虽然文官制度建立之初，划入职业文官系统的官员数量还不是相当可观，^②但它代表一种发展方向和趋势，并且为行政官员摆脱政治家的控制奠定了法律与制度基础。由于文官终身任职，就使美国政府改变了过去那种在“政党分赃制”下由于政府更迭而带来的政治动荡与混乱，保证了政府工作的连续与稳定。

职务常任（Tenure）也是来自英国的新概念。然而，美国人接受这一概念，不仅经历了一个痛苦的过程，而且也是有所保留的。职务常任本身，实际上反映出欧洲人特别是英国人传统上对文官和文官职务的敬重和价值取向。而文官制度改革之初，美国人几乎是绝对拒绝接受英国人那种保障文官职务终身的做法的。在美国，无论是当时文官制度改革的发起者，还是后来的许多立法者，都一直反对在文官制度改革中接受英国人的文官职务常任的概念。他们认为：“文官绝对的职务常任对文官制度改革不仅是没有价值的，而且也是不必要的。”^③实际上，早在1829年杰克逊总统当政时期，美国联邦政府就打消了行政官员职务常任的念头，甚至到1883年的时候，美国人也似乎没有完全接受这一概念。1829年以后，关于职务常任问题的讨论，主要集中在政府官员的撤职权是交与总统还是交给国会上。当然，多数

① Ronald N. Johnson, et al., *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*, Chicago: The University of Chicago Press, 1994, p. 32.

② 当时大约占联邦政府官员总数的10%~15%，后来发展到85%~90%。In Robert Maranto, *Politics and Bureaucracy in the Modern Presidency: Careerists and Appointees in the Reagan Administration*, Connecticut: Greenwood Press, 1993, p. 19.

③ Paul P. Van Riper, *History of the United States Civil Service*, Evanston, Illinois: Row, Peterson and Co., 1958, pp. 101-102.

人还是倾向于交给总统。但对于保留给总统的不可触犯的对官员的撤职权，在美国历史上的不同时期的理解也是不一样的，比如，内战前与内战后，特别是1883年改革时期，美国人对这一权力的理解，就存在着很大的争议。1883年《彭德尔顿法》的颁布，行政官职向职业文官敞开——人们称之为开放“前门”，在这种情况下，官员的撤职就不再是针对根据政治或者政党因素任命的官员。但政治家们也并非不关注这一权力，特别是由于国会和总统在官员撤职权问题上存在着一定的冲突，使国会总是很积极地介入这一问题的讨论，并竭力阻止总统滥用撤职权。1883年，在讨论《彭德尔顿法》的过程中，来自马萨诸塞州的共和党参议员乔治·F. 霍阿的发言便表达了国会议员的共同心声。他说：“这个法案委托我们讨论本身，就是因为从立法的角度来管理和控制政府机构是不存在争议的，但最大的问题却是：关于总统的撤职权问题。实际上这一争议从第一届国会就已经开始了，而并不是在这个法案的讨论过程中才出现的。这个问题不仅直接关系到撤职本身，而且更关系到消除每一个可能出现的不正当的撤职诱惑。”^①与此同时，由于改革家们担心总统滥用这一权力，所以他们也反复强调，关照录用官员的“前门”，也不能忽视撤职权的“后门”。关于这一点，早在1876年，改革家乔治·W. 柯蒂斯就认为：“任何总统使用这一权力，都必须在法律与民主的程序中进行，而不能按照个人的情绪和偏见行事，而必须以法律和制度为基础。”^②正是有了这一前提条件，彭德尔顿和其他国会议员才接受了文官职务常任的概念，并将其写入《彭德尔顿法》中。但需要指出的是，《彭德尔顿法》在接受文官职务常任概念的同时，也尽可能地给总统保留了在其职权范围内控制一部分“政治任命”文官的权力。

（三）“政治中立”——美国文官地位保障上的变革

“政治中立”是1883年《彭德尔顿法》确立的第三个原则。在美国历史上，“政治中立”原则第一次把行政官员从政治的控制与束缚中“解放”出来，使之成为独立的行政力量。实际上在此前的美国吏制改革中，许多改革家也都试图解决政治和政党对行政工作干扰的问题。例如，海斯政府的改

① Congressional Record, 47th Cong., 2nd Sess., 1882, XIV, Part I, p. 274.

② Paul P. Van Riper, *History of the United States Civil Service*, Evanston, Illinois: Row, Peterson and Co., 1958, p. 102.

革就曾把贯彻 1876 年的关于反对对行政官员进行“政治征税”和禁止行政官员参加政治活动的法律作为一个重要内容。但由于“政治庇护制”和“政党分赃制”的影响在美国根深蒂固，一两项法律以及一两次改革很难从根本上解决这一问题。甚至在某种程度上说，1883 年的《彭德尔顿法》，若不是以加菲尔德总统的“殉难”为代价，我们也很难想象这一议案能够在国会参众两院能够如此顺利地获得通过。与职务常任原则密切相关，由于《彭德尔顿法》通过以后划入职业文官行列的行政官员不再是由总统或者是部门长官任命，^①也不再与选举的政治家共进退而是终身任职，这就为文官在政治上摆脱政治家的控制创造了条件。更进一步说，《彭德尔顿法》把文官从政治与政党的纷争中剥离出来，这就为文官“政治中立”提供了法律依据。而文官的“政治中立”又为政府的连续与稳定创造了条件，特别是在政党纷争的激烈大选中，政府的运转在很大程度上是有赖于这些没有政治倾向和在政治上保持“中立”的职业文官的。

文官“政治中立”（Political Neutrality）的概念，最早也是发端于英国。在文官制度改革过程中，美国人接受了这一概念，并将之作为文官制度的一项重要原则。这一原则“不仅排除了政党的干扰和压力，而且也保证了联邦政府行政工作的连续与稳定”。但需要指出的是，在政治态度上，“美国人也并没有完全仿效英国人有关文官政治中立方面的做法”。^②换句话说，尽管美国人一直努力把行政官员与“政治庇护制”和政治压力相隔绝，并一直致力于提高对行政官员的保护和不希望那些与政治隔绝的文官直接卷入政府决策，但由于美国三权分立的政治体制与多元的文化和社会结构，文官完全摆脱政治的控制而实现真正的“政治中立”，似乎要比英国困难得多。与英国不同，美国文官体制中没有建立像英国行政级那样的最高文官等级，也没有常任的下属秘书，甚至“美国文官中的等级界限也不像英国那样清晰”。^③更为重要的是，美国还保留有一部分总统“政治任命”文官。上述现象的存在，使“政治中立”一直以来都是美国联邦政府改革中的一个棘

① “Pendleton Act of 1883,” In *Basic Documents of American Public Administration: 1776 - 1950*, New York: Holmes & Meier Publishers, INC., 1976, pp. 55 - 60.

② Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, New York: Oxford University Press, 1982, p. 68.

③ Frederick C. Mosher, Features and Problems of the Federal Civil Service. In *The Federal Government Service*, By the American Assembly, Columbia University, N. J.: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1965, p. 163.

手问题。当然,《彭德尔顿法》颁布前后,对行政官员来说,“政治中立”的含义有一个从主动到被动的发展过程。如果说在《彭德尔顿法》颁布以前,“政治中立”是为了解决“政党分赃制”下政治家对行政事务的干扰与控制,解决政治与行政划分不清的问题,那么《彭德尔顿法》颁布以后,“政治中立”要解决的则是文官特别是高级职业文官对政治与政治决策的介入,解决行政与政治划分不明的问题。在这个意义上,“政治中立”概念,不仅很早就给热心政府改革的政治家带来了烦恼,而且也为后来的改革家提出了许多难题。早期改革家对“政治中立”的理解,“在很大程度上仅停留和局限在政府摆脱政治腐败和‘政党分赃制’的控制,而对政治与行政和职业文官与政治家的关系以及他们交叉重叠的权力划分,还考虑的不是很多。”^①所以直到《彭德尔顿法》通过几年后,当文官制度改革的拥护者伍德罗·威尔逊提出这一问题时,许多人才意识到它的重要性。威尔逊认为:“1883年文官制度改革,仅仅是政府行政改革的开始,所以,我们必须把行政改革看作文官制度改革的延续。表面上看,行政是置身于政治之外的,行政问题不是政治问题。尽管政府政治部门把任务交给行政部门,行政部门不应该受到政治部门的左右和干扰。但实际上我们不能忘记,政治与行政是不可能截然分开的。”^②特别是随着政府规模的扩大与职能的增多,人们越来越担心“大批的职业文官所掌握的相当大的政治权力”^③的危险性。人们甚至担忧,“在一小部分政治官员去领导一大批职务常任官僚的情况下,前者如何控制后者,就是令人忧虑的问题。如果政治家不能很好地管理与控制政府,他们就不能对公众负责。如果他们不能对选民负责,那选举制度还有什么意义?”^④同时人们也担心“一个在政治上处于‘中立’,并且在行政上处于受到保护地位的公共机构,它怎么能够通过选举机制、政党体制和利益集团等形式,来对公众负责并表达选民的意愿?”^⑤在这个意义上,杰克逊政府

① Robert Maranto, *Politics and Bureaucracy in the Modern Presidency: Careerists and Appointees in the Reagan Administration*, Connecticut: Greenwood Press, 1993, p. 16.

② Woodrow Wilson, "The Study of Administration," In Arthur Link, et al., *The Papers of Woodrow*, Volume 5, Princeton: Princeton University Press, 1968, pp. 359-380.

③ Robert Maranto, *Politics and Bureaucracy in the Modern Presidency: Careerists and Appointees in the Reagan Administration*, Connecticut: Greenwood Press, 1993, p. 17.

④ Dennis F. Thompson, "Bureaucracy and Democracy," In Graeme Duncan, et al., *Democratic Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983, pp. 235-250.

⑤ Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, New York: Oxford University Press, 1982, p. 70.

以后的一些改革家都极力赞赏杰克逊的“民众政治”，也并非没有道理。实际上，当时这些改革家所担心的恰恰是掌握实权、自成一体、不受控制而在政治上“中立”的官僚集团的出现和官僚政治的产生。如何解决这一问题，当时的一些改革家如威尔逊提出了“在文官制度改革以后还要进行行政改革”，而后来的许多有识之士则提出了在实践中把行政与政治分离开来。1900年，富兰克·古德诺就提出把“行政从政治和政策的制定中分离出来，使公共行政机构作为一个合法的学术与智囊机构而存在”。^①后来美国著名的行政管理学家毛舍又提出了新的解决办法。他指出：“解决行政对政治与决策制定介入过深的可行性办法，在于切实可行地执行政治与行政分离的原则：政策制定的任务由人民选出的代表来制定——国会议员、行政长官、政治任命的官员以及对上述官员负责的助理人员；行政机构是执行政策的‘中立’机构，它由有能力的不断增加的职业文官组成。”^②尽管上述改革家们提出了许多有价值的理论，但在实践中真正使文官完全做到在政治上“中立”，却不是一件容易的事情。正因为如此，在《彭德尔顿法》颁布后的一个多世纪里，如何限制文官较少地卷入政治和政党纠纷而恪守《彭德尔顿法》所确立的“政治中立”原则、防止官僚政治的产生和官僚主义的泛滥，一直是美国联邦政府文官制度改革的主要任务之一。

二 20 世纪初期工商企业的科学化 管理运动与美国政府改革

20 世纪初是美国文官管理制度变革的又一个重要时期。这一时期是美国科学管理意识和观念萌发与勃兴的时代。伴随着科学管理意识和观念的产生，美国的科学化管理运动方兴未艾。工商企业率先示范，公共管理机构紧随其后，于是，在美国全国出现了一个科学化管理的“春天”。在工商企业科学化管理运动的启迪下，“效率”及“效率政府”便成为这一时期美国各级政府行政改革所追求的主要目标。

① Frank Goodnow, *Politics and Administration*, New York: Macmillan Co., 1900.

② Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, New York: Oxford University Press, 1982, p. 70.

（一）“泰勒制度”——工商企业科学化管理运动

19 世纪末和 20 世纪初期，伴随垄断资本主义的形成和资本主义工商业的发展，科学管理企业已经提上议事日程，并引起人们的普遍关注。在这一时代背景下，“美国工商业的经营行为不仅随着企业规模的增大正在发生变化，而且它们越来越需要使用新的科学管理方法减少成本而增加产出”。^①于是，比较有远见的企业家便开始思考企业增效问题，并着手设计企业长远发展规划。例如，当时有些企业家已经考虑雇用训练有素的工程师，甚至有些更有远见的企业家已经在某些工厂基地着手研究工人的实际工作行为。他们的具体做法是：“或者通过‘时间运动研究’，或者通过观察记录工人的工作行为，或者为了提高生产率，消除那些不必要的时间消耗等，企业家们找到了‘一种最好的办法’，就是让工人用最少的时间完成最高效率的工作。”^②正是在企业增效的带动下，科学管理（Scientific Management）成为 20 世纪初美国人所追捧的新名称。由于提高工作效率的企业管理办法是由美国工程师泰勒提出的，所以泰勒的名字后来便与科学管理和工作效率联系在一起。这一办法是从企业中挑选出身体最强壮、动作最灵巧的工人，强迫他们极度紧张地工作，以秒或几分之一秒的时间为单位，记下完成每一作业的时间，然后根据这些测定的时间结合全体工人的劳动情况，规定操作规程和时间定额，再根据这一“工作规范”来决定每一个工人的工资和奖金。人们通常把这一做法称为“泰勒制度”。^③“泰勒制度”为企业组织和管理生产制定了科学的管理原则与方法，因此，工商企业界采用以后，经济效果非常显著。美国工商企业界所采用的这一套选人定薪的程序和做法，通常又被称为“工作分析”（Job Analysis）或者“工作评价”（Job Appraisal）。^④

“泰勒制度”出现以后，立即在美国引起了强烈的反响。它不仅加速了工业界和商业界的科学化管理运动，而且也对政府未来的管理提出了新的要

① Robert Maranto and David A. Schultz, *A Short History of the United States Civil Service*, New York, 1991, p. 69.

② David A. Schultz, et al., *The Politics of Civil Service Reform*, New York: Peter Lang Publishing, Inc., 1998, p. 84.

③ Frederick Taylor, *The Principles of Scientific Management*, New York: W. W. Norton & Company, 1911.

④ Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, New York: Oxford University Press, 1982, p. 78.