

ACADEMIC FRONTIERS SERIES

学术前沿系列

公共行政与公共管理经典译丛

Public Administration and Public Management Classics
“十二五”国家重点图书出版规划项目

官僚经验 后现代主义的挑战 (第五版)

[美] 拉尔夫·P·赫梅尔 著
(Ralph P. Hummel)

韩红译

The Bureaucratic
Experience
The Post-Modern Challenge

(Fifth Edition)

中国人民大学出版社

013342664

ACADEMIC FRONTIERS SERIES

公共行政与公共管

D035
487

学术前沿系列

Public Administration and Public

“十二五”国家重点图书出版规划项目

官僚经验 后现代主义的挑战 (第五版)

[美] 拉尔夫·P·赫梅尔 著
(Ralph P. Hummel)

韩红 译



(Fifth Edition)

The Bureaucratic
Experience
The Post-Modern Challenge

中国人民大学出版社



北航

C1651100

D035
487

图书在版编目 (CIP) 数据

官僚经验：后现代主义的挑战：第5版/(美)赫梅尔著；韩红译. —北京：中国人民大学出版社，2012.12

(公共行政与公共管理经典译丛. 学术前沿系列)

“十二五”国家重点图书出版规划项目

ISBN 978-7-300-16876-0

I. ①官… II. ①赫…②韩… III. ①官僚主义-研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 319788 号

公共行政与公共管理经典译丛

学术前沿系列

“十二五”国家重点图书出版规划项目

官僚经验：后现代主义的挑战 (第五版)

[美] 拉尔夫·P·赫梅尔 (Ralph P. Hummel) 著

韩红译

Guanliaojingyan

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 北京鑫丰华彩印有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 13.25 插页 2

字 数 281 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2013 年 6 月第 1 版

印 次 2013 年 6 月第 1 次印刷

定 价 39.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



北航

C1651100

《公共行政与公共管理经典译丛》 编辑委员会

学术顾问

威廉·邓恩
尼古拉斯·亨利
戴维·罗森布鲁姆
全钟燮

乔治·弗雷德里克森
马克·霍哲
爱伦·鲁宾
金判锡

顾问

纪宝成

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	刘晶
刘国材	刘俊生
任宗哲	孙柏瑛
吴爱明	陈庆云
陈振明	竺乾威
周志忍	郭小聪
高培勇	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

《公共行政与公共管理经典译丛》

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缺少的。

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。公共行政和公共管理的教育也处在探索和发展阶段。因此，广大教师、学生、公务员急需贴近实践、具有可操作性、能系统培养学生思考和解决实际问题能力的教材。我国公共行政与公共管理科学研究和教育的发展与繁荣，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、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。因此无论从我国公共行政与公共管理的教育发展和学科建设的需要，还是从我国政府改革的实践层面，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，我们组织翻译出版了这套《公共行政与公共管理经典译丛》。为了较为全面、系统地反映当代公共行政与公共管理理论与实践的发展，本套丛书分为六个系列：（1）经典教材系列。引进这一系列图书的主要目的是适应国内公共行政与公共管理教育对教学参考及资料的需求。这个系列所选教材，内容全面系统、简明通俗，涵盖了公共行政与公共管理的主要知识领域，涉及公共行政与公共管理的一般理论、公共组织理论与管理、公共政策、公共财政与预算、公共部门人力资源管理、公共行政的伦理学等。这些教材都是国外大学通用的公共行政与公共管理教科书，多次再版，其作者皆为该领域最著名的教授，他们在自己的研究领域多次获奖，享有极高的声誉。（2）公共管理实务系列。这一系列图书主要是针对实践中的公共管理者，目的是使公共管理者了解国外公共管理的知识、技术、方法，提高管理的能力和水平，内容涉及如何成为一个有效的公共管理者、如何开发管理技能、政府全面质量管理、政府标杆管理、绩效管理等。（3）政府治理与改革系列。自20世纪80年代以来，世界各国均开展了大规模的政府再造运动，政府再造或改革成为公共行政与公共管理的热点和核心问题。这一系列选择了在这一领域极具影响的专家的著作，这些著作分析了政府再造的战略，向人们展示了政府治理的前景。（4）学术前沿系列。这一系列选择了当代公共行政与公共管理领域有影响的学术流派，如

新公共行政、批判主义的行政学、后现代行政学、公共行政的民主理论学派等的著作，以期国内公共行政与公共管理专业领域的学者和学生了解公共行政理论研究的最新发展。

(5) 案例系列。这一系列精心选择了公共管理各领域，如公共部门人力资源管理、组织发展、非营利组织管理等领域的案例教材，旨在为国内公共管理学科的案例教学提供参考。

(6) 学术经典系列。这一系列所选图书包括伍德罗·威尔逊、弗兰克·约翰逊·古德诺、伦纳德·怀特、赫伯特·A·西蒙、查尔斯·E·林德布洛姆等人的代表作，这些著作在公共行政学的发展历程中有着极其重要的影响，可以称得上是公共行政学发展的风向标。

总的来看，这套译丛体现了以下特点：(1) 系统性。基本上涵盖了公共行政与公共管理的主要领域。(2) 权威性。所选著作均是国外公共行政与公共管理的大师，或极具影响力的作者的著作。(3) 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《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，不能够立刻予以普遍化，或被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。按照建设有中国特色的社会主义的要求，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、有选择的吸收，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及公共管理模式，是中国公共行政与公共管理发展的现实选择。

本套译丛于1999年底由中国人民大学出版社开始策划和组织出版工作，并成立了由该领域很多专家、学者组成的编辑委员会。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教授参与了原著的推荐工作。中国人民大学、北京大学、清华大学、厦门大学等许多该领域的中青年专家学者参与了本套译丛的翻译工作。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



xiii

在此，我要坦白我的目的：这就是要找到希望，找到那个使我能够随心所欲地用母语来表达的自由不会丧失的希望。

——拉尔夫·赫梅尔 (Ralph Hummel), 2003

《官僚经验》第五版超越了对官僚机构采取批判分析态度的学派与那些发现官僚体制的运作当中具有某些优点的人们之间的传统对话。其实早该如此。

传统的官僚体制依然存在，继续猛烈冲击着当代生活在社会、文化和心理方面做出的承诺。它影响着我们思维和言谈的方式，对政治生活有着深刻的影响。

批判学派的理论家们一致认为，官僚体制的精神，即体制自身残余的实实在在的东西，构成了对自由的威胁。他们驳斥“不要对官僚机构指手画脚”的思潮，这种思潮把官僚体制的弊端归咎于它的政治主人。

那些赞同官僚机构的人，为它们对社会的成熟所作的贡献而拍手称赞。官僚机构的辩护士们则颂扬这个在清规戒律束缚下运行的、颇受误解的机构取得的成就。

《官僚经验》第五版承认，褒贬官僚体制的双方在传统的辩论中给出的选择存在局限性。此版运用另一种视角来阐释这场双方各执己见的争论，看看能否找到一种有助于体会官僚经验的新的不同的理解。

xiv 对思考官僚机构的新思维的探索，也许可以结束持批判态度的理论家和传统主义者之间这种人为的两重性，比如，这些人把赫梅尔著作先前的各个版本与查尔斯·古德塞尔（Charles Goodsell）替官僚机构辩护的著作一起发给学生。从表面来看，此举的目的在于开展关于官僚机构的公平辩论，而实际上这是一场骗局。古德塞尔的著作比赫梅尔的著作具有更强的可读性，涉及主流的公共行政管理理论，言之有度，给人希望。赫梅尔的手稿则晦涩难懂，思辨性强，甚至引起争论，所论及的主题是攻读公共管理的学生通常不会涉足的。

这两位学者的著作论述的主题不同。赫梅尔笔下的官僚机构并不是某种行政管理的工具。他不太在乎官僚机构的效率如何——事实上，官僚机构的效率越高，他就会愈发感到恐惧。最终，那些愿意接受情理的人们，可能更愿意接受古德塞尔，而那些喜欢边缘的人们，则可能偏向赫梅尔，并且可能不会选择走公共服务的职业道路。从根本上讲，这是一个你究竟更喜欢理性还是人本主义的问题。

赫梅尔著作的新版脱离了讨论官僚机构的传统模式，介绍了后现代主义的观点，随即对其中大部分内容进行了抨击，称其长于解构，却缺少对值得为之生活的未来的信念。赫梅尔发现，后现代主义揭示了许多正在发生的事情，但却没有提供如何应对的办法。这位作者往往怀着相当的热情，对几位后现代主义者的成就给予肯定。最终，他认为，这些人摧毁某种基础但又宣称其无可替代的策略，是一种令人无法容忍的态度。

这种解构颇似一位工会组织者，他帮助人们认识到主宰着他们生活的剥削和权力的真实面目。于是工人们群情激昂，准备与压迫者作斗争。他们开始造反，大声疾呼应该怎么办，组织者的回答却是“没办法”——仿佛只要搞明白道理就行了似的。

第五版仍然信奉这样一种观点，即人不是某种机器能够轻易复制的智能，而计算机代表的是官僚机构本身。第六章是本书的精华部分，对公共行政管理领域的大师赫伯特·西蒙（Herbert Simon）进行了批判。赫梅尔认为，受到局限的是机器，机器如果不是在理性方面受到限制，至少是在对应该做什么事情的敏感性和感知方面受到限制，这时，人的情感在平衡当中是重要的，情感可以成为一个变量。

xv 正是行政管理的那些格言主宰着几乎每一部论述如何领导组织的著作。近年来，对意外事件、不够全面的分析和铺天盖地的数据的理解和选择的能力，使我们能够应对大多数事情。“相信自己的感觉”，这也许是公共行政管理的管理课程中值得讲授的内容。数据是直接的，往往也是可靠的，无论它们可能显得多么缺乏理性。反复易变的格言可能适用于任何一种情况。而真正重要的，是决定如何使用这些格言的判断能力。做出重要判断的动力是基础的价值观，是源于经验的技能。它们蔑视一切程序。

本书的这个最新版本首先介绍公共行政管理领域里人们仍然陌生的哲学思维，然后提出自己独立的见解，这是作者的传统。本书的灵魂仍然围绕着作者挥之不去的关切，即官僚机构仍然充当着转换器，它受到人性的与机械的东西、同一性与个性、规则要我们做的事情与判断力和感觉让我们做的事情的多重夹击。论述生活在

官僚机构的世界会让人的心理发生什么变化的那个章节很有独到之处。假如人能够触碰到自我，在人的存在过程中，人的自我受到那些据称是有益的机构的猛烈攻击之后会怎样呢？即便秩序对我们这个世界——即使人们承认这是一个运作更有效率、更经济的世界——的存在不产生破坏性影响，即便是本着良好的组织机构成员的精神，我们能够接纳多少秩序呢？赫梅尔首先提出发人深省的“认同并非个性”的观点，然后对这些问题进行了探讨。

《官僚经验》的各个版本的核心部分都比较难懂，其核心概念始终围绕着自由。本书不是简单地论述官僚机构作为完成现代社会的工具主义目标的机制而存在的种种弊端。官僚机构被这样误解已是屡见不鲜。本书揭示了机械的体制的真实面目以及它对人的意义，但并不涉及如何保证火车正点运行。

本书论述的是政治理论，按照约翰·高斯（John Gaus）和德怀特·沃尔多（Dwight Waldo）提出的意义，政治理论是行政管理理论的先决条件。

每一个人都应该对本书标题“官僚经验”的含义产生共鸣。我们当中有谁没有过官僚机构的经验呢？你是作为一名评判者站在这部机器面前。即便你举止得体，也就是说循规蹈矩，你的人性也受到了影响。机器做着决定。程序进行选择。机器的工具做着决定。办事员说了算。人们适应了体制。不循规蹈矩的人是要倒霉的。

适应体制的经验不是件简单的令人烦恼的事情，虽然经过一段时间，我们会打着“成熟”的旗号，学着不会因为被冒犯而失去自我平静。我们与他人合作。然而，我们对官僚机构的经验是一种信号，它向我们显示了某些与我們在这个世界上的存在格格不入的东西。我们感到面前是某种陌生的东西，某种并非造来供我们使用的东西。在我们感到焦虑的时候，机器是否有效率、是否经济，这些对于我们其实都不重要。 xvi

克服官僚机构组织存在的问题的方法，却变成了“全面质量管理”（TQM）、“寻找最好的项目”、质量循环、重新改造、重新做工程设计、文职机构改革、预算过程改革以及其他项目，它们使得用来对付我们的工具更有效。我们在研究错误的问题。我们在帮助机器而不是在帮助人。这样便拓展延伸了一种假设，即凡是有助于机器的事物，在所有的方面都对人有好处。这是一个被人们彻底怀疑的想法，至少大多数社会的中下阶层均这样认为。

这是一部扣人心弦的著作。通过读这部著作并不能重新改造任何事物，也许我们自己是个例外。这就是通读一部经典著作的经典方法。

戴维·G·卡内瓦莱（David G. Carnevale）

于俄克拉何马州诺曼市



xix

请想象我们处在一个恐怖的时代。美国的经济、政治和军事的神圣标志遭到攻击。在令人毛骨悚然的勇气与牺牲的场景中，成千上万条生命灰飞烟灭。政府试图进行防卫。民权被削弱。向恐怖主义宣战。政府本身成为恐怖的媒介。平民大众急切盼望着恢复常态。有些人可能会消失在由秘密法庭管理的秘密监狱中。但是，这些对于我有什么意义？学术界立即异口同声重复在以前发生的危机中提出的主题：“为了民主，我们可以做出任何牺牲，尤其是暂时牺牲民主本身”（罗西特，1963 [1948]：314）。

在我们想象中的黑暗日子里，学者的责任何在？假如我们能够揭示即将发生的事情会怎样呢？

事实是，21 世纪任何一个想象中的政治领导班子，都需要扩张政府的作用，也就是说，需要扩张现代组织的设计。如果从理性的行政管理部门是受着某种意愿驱使这种严格的技术意义上讲，现代组织就是官僚机构。独立的政府文职机构是对政治的抗衡，被视为绊脚石。这是不无道理的。公共行政管理人员宣誓捍卫宪法。官僚机构承诺要实施控制，无论这样做是否符合宪法。官僚以服从命令为荣，文职机构以服从宪法为荣。在艰难时期，领袖人物需要实施的政府意愿必须是一致的、直接的和确定的。文职机构的结构臃肿，它的客户仅靠一种泛泛的社会契约结合在一起，因此妨碍着此时实施统一的意愿。

一种新的政府应运而生。这种政府的出现绝非偶然，只能出

现在历史为它准备的土壤上。

xx 这会是什么样的土壤呢？具有讽刺意味的是，准备这片土壤的，正是官僚机构本身。只有当我们分析官僚机构是如何侵蚀现代文明的时候，这个事实才会浮现出来。社会沦为组织，文化沦为经济学，心理学沦为认同，语言沦为信息，思维沦为逻辑，政治沦为行政管理。如果一个按照自己意愿行事的政府以此为基础来运行，可能容易得多。

已经到了使用对官僚机构的已有分析来解决我们这个时代的问题的时候了。目前，由于人们那种掌握权力的愿望，提出这个问题势必带来麻烦。然而，避而不提这个问题，我们就会被后人鄙视——这就是诗人笔下表现公众的不屑时通用的令人恐怖的嘘声。

那些被认为能够想清楚自身命运和秩序的自由人的未来何在？

第五版继续了对官僚机构的分析，但分析的重点转向官僚机构对一个自由民族的自由、理性和自创的秩序产生的影响。

现代主义的自我批评显示，官僚机构是实施公共政策的完美的逻辑结构。20世纪一开始，人们便认识到它对民主的威胁 [马克斯·韦伯 (Max Weber)]。20世纪30—40年代，这一威胁在德国成为现实。在过去的30年里，官僚机构受到公共管理、规划和政策分析的批判学派的批评，并且再次受到后现代主义者的批评。

至此，我所说的话并无新意。但是，其结果却引起我们中间那些受着独裁政府统治的人的共鸣。公民社会和民主统治需要独立的公民，他们的权力基础是经济。今天，我们却失去了自身权力的根基。我们在工作日的大多数时间花在了官僚机构中。官僚机构，不论是公共的还是私人部门的，无论是政府、公司还是非营利组织，都是现代组织。在官僚机构中，我们被改造，被转换。

一个批判学派确认官僚机构造成的这种转换已近30年时间，该学派一直在运用从现代自我批判中获得的洞察力。现在自我批判的根源是现代哲学。该学派指出，官僚机构把公民转换成客户，一种新型的人出现了：他们在精神上有依赖性，他们的精神是破碎的。他们的社会关系被贬低为面具和角色。他们的价值观被从个人的价值观转换成程序的价值观。他们的思维从内部反映着政治领袖在外部寻求的东西，即单一前提的逻辑符合目标专一的政府。他们的言谈陷入预先设定的模式中。他们的政治是大众政治。你属于哪个政党、哪个阶层、哪个地位群体或什么性别，这些都无关紧要。人们在政治领域中普遍感到孤立和无能，在社会领域中普遍感到孤独。

xxi

对单一前提的逻辑、孤立、无能和孤独的观察，对统一的、有凝聚力的意愿的追求，将使世界团结起来——以上是汉纳·阿伦特 (Hannah Arendt) 的观点。这些观点出自一本名为《极权主义的起源》的书。没有人对此感到不安，尽管这些观点会引起有过相同经历的人的共鸣。我并不是说，我们有或者将会有一个极权的政府。根据现有数据，谁也不能预言这样的结果。但是我要说的是，我们不再说自己是是什么就真的是什么，世界的官僚化已经把我们变得如此。

如果我们认为自己明白了这些，如果情况确实如此，那么，说出真相便是我们

的责任。

章节介绍

《官僚经验》第五版遵循的观点是，官僚机构的作用是一部转换机，它把一个追求人性化生活方式的项目变成一个机械的项目。为了进一步说明这一观点，我将较早的研究模式与最近的研究模式放在一起。然后，我们就看到了官僚机构在为人们建立独裁的条件（见2~7章）。

对集权化的趋势发出早期警报永远都不会太早。

第1章重新对官僚化的世界与早期现代世界的启蒙运动进行比较。不同的图表归纳了组织内部早期的影响和后来对整个社会的影响。

第2章揭示社会的衰落，将早期对人的启蒙的期望，与韦伯派学者观察到的局限和后现代派的批判进行比较，并对随便把法国后现代主义的经验移植到美国的做法提出警告。

第3章是核心章节。本章以启蒙运动为基准线。按照这个基准线，官僚机构通过转换创造了对人性的新认识。本章追溯了现代文化崩溃的根源，这就是启蒙运动提出的矛盾对立的假设，以及官僚机构在实施过程中起的颠覆性作用。后现代主义者批评现代主义者没有做充分反省，在这里，我们发现这种批评第一次遇到了挑战。现代批判者可以把确定了启蒙运动失败的根源的功劳归为己有。他们发现手段与目的被颠倒了，并认为这正是启蒙运动失败的根源。后现代主义声称自己直接继承了现代主义，这一点是可以质疑的。换言之，现代主义的自我批评，在后现代主义尚未对它提出挑战的时候，便已经着手应对了。

xxii

第4章揭露心理学的一个丑闻。西格蒙德·弗洛伊德（Sigmund Freud）提出一种自主心灵。现代的分析显示，自主心灵在工作单位是行不通的。弗洛伊德也许发现了资产阶级的灵魂，但他并未对工人的状况进行分析。现在，工人的个人精神与管理者的精神融合在一起，服从和依赖取代了控制和良知。后现代主义的部分观点第一次有了为体制的意识形态利益服务的嫌疑。分析发现，雅各·拉坎（Jacques Lacan）的新人际心理学据说并不是为资产阶级的利益服务的，但它令人吃惊地附和并且可能赞同着那些摧毁人的精神的状况。

第5章说明官僚机构在破坏人类语言，在日常生活和工作中压抑语言的源泉，并且企图把思维局限于官僚机构的语法和词汇模式的范围内。这里，我们把现代主义的批判者尤其是维特根斯坦（Wittgenstein）和瑟尔（Searle）所做的奠基性工作，与更近的德里达（Derrida）、利奥塔（Lyotard）和布迪厄（Bourdieu，人们通常认为他不是后现代主义者）的工作进行对比。这两个学派都对语言进行了全面抨击，但得到的效果却不同。现代派希望控制满足对清晰和意义的日益增加的需求，从而达到扭转局面的目的；后现代派则认为，正是在控制更严格的那些地方存在着逃避的空间。

第6章批评官僚机构削弱理性。官僚机构的程序迫使我们把思维简化为一种糟糕的逻辑形式，这种逻辑形式使我们在致命的选择之外别无选择。现代和后现代主义的分析都指出，官僚机构要我们接受对思想的控制。不过在这里，后现代主义的批评不得不承认存在着自相矛盾。它抨击现代主义思潮错误地理解了现代性的真实立场，但它本身的思想却源于现代主义：重读康德（Kant）、胡塞尔（Husserl）和海德格尔（Heidegger）。这里，德里达在现代哲学鼻祖（即康德）对于滥用理性提出的警告与今天诸如建立导弹防御系统等实际问题之间搭起了一座桥梁。

xxiii

第7章概述官僚机构改变现代生活的政治含义。韦伯、拉斯韦尔（Lasswell）和哈贝马斯（Habermas）早已观察到政治沦为行政管理的趋势，拉斯韦尔还无意中对此大加赞扬。在后现代主义者中，可能是福柯（Foucault）在试图维护政治世界的努力中，发现逃避的空间是很大的。

在结束语中，我对官僚机构经验的影响进行总结，并提出问题：官僚机构的工作怎么能够转换为我们曾经熟悉的、一度辉煌的政治、民主和政府？

目 录



学术前沿系列
公共行政与公共管理经典译丛

第 1 章	理解官僚机构	1
1.1	官僚机构的经验	2
1.2	官僚机构的模式	4
1.3	现代主义的自我批评	6
1.4	后现代主义的批评	7
1.5	对后现代主义的概述	9
1.6	实例：后现代主义遭遇污水排放	10
1.7	危险	11
1.8	善与恶的政治	12
第 2 章	官僚机构是社会：社会性的缺失	14
2.1	人们如何行动	15
2.2	专家之言	22
2.3	官僚体制是社会	37
第 3 章	官僚体制是新文化：“经济学”	39
3.1	文化是什么？	40
3.2	人们注重什么	44
3.3	专家之言	49
3.4	后现代主义的批评与现代主义的批评	57
3.5	官僚体制的经济文化	63
第 4 章	官僚机构的心理：组织是一种人格	67
4.1	构建人格	68
4.2	后现代主义的分析	69

4.3	心灵的疾病	71
4.4	人们如何“感觉”	72
4.5	专家之言	77
4.6	朝向后现代主义的批评	86
4.7	官僚机构心理学	90
第5章	官僚机构的语言：虚拟的词语	93
5.1	说无法用语言表达的东西	94
5.2	人们如何讲话	95
5.3	专家之言	98
5.4	官僚机构的语言	111
第6章	官僚机构的思维：毫无想象力	114
6.1	思维	115
6.2	官僚如何思维	117
6.3	专家之言	120
6.4	官僚机构的思维	135
6.5	审美：专业知识的崛起	136
第7章	官僚体制是一种政体：政治是行政管理	138
7.1	人们如何从事政治活动	139
7.2	官僚是改革者	144
7.3	官僚机构的政治化	146
7.4	专家之言	148
7.5	摆脱官僚化政治的途径	158
后记：	官僚体制、现代性与后现代性	162
参考文献		171
索引		180



理解官僚机构

3

一位城市规划者看到要修建穿越一座中世纪城市的住宅区的道路规划时问道：人们不会反对吗？另一位城市规划者说：我们必须强加给他们自由！

——引自一部介绍陶伯尔河上的中世纪城市罗滕堡
(Rothenburg on the river Tauber) 的纪录片

使数以千计的人丧生、数以百计的人获救的，是一系列随机发生的事件。那天，没有多少人做对过什么，但是也没有太多人做错什么。

——从世贸中心北楼逃生出来的一名消防队员
我们所谓的后现代主义是什么？我有点跟不上形势。

——米歇尔·福柯

这是一本关于官僚机构的实用指南，或者说，如果你能使它成为指南的话。这可不容易，如果你这样想：“只要你走进官僚机构，你的头脑和双手就套上了枷锁”（Ishmael al-Amin, Personal communication）的话。

假如你阅读此书的过程中会说，“对呀，我的工作、我的生活就是这么回事”，你就没有联系上实际。这不是我给你的信息；如果你懂的话，只是因为你已经知道我要说些什么。

做点实际工作意味着某些幻觉和错觉。有一种幻觉以为，官僚机构符合民主（Goodsell, 2003）。还有一种错觉认为，无论现代组织存在什么缺点，这些都是可以修复的异常情况。我们都赞



成这种错觉。假如没有这种错觉，就没有了希望。然而，这种错觉隐藏着一个冷酷的现实。这个冷酷的现实体现在运行失灵的国防部计算机中，体现在让人饿肚子的国际援助中，而最直接地是体现在一个朋友急匆匆地打来的电话中，他没有开场白也不说他是谁，张口便说：

“拉尔夫，情况比你说的还要糟糕。”

想象一下你领养了一个婴儿。一年后，你接到一个电话：“把孩子还给我！”“什么!?”你说道。“那孩子的父亲没有在文件上签字，”他们说。

1.1 官僚机构的经验

在某些方面，我们都有过与官僚机构打交道的经验，每个人都在与官僚机构打交道中遇到过麻烦。公民和政治家控制不了这部失控的官僚机器。管理者运行这部机器遇到麻烦。雇员们不喜欢在官僚机构里工作。客户们从官僚机构那里得不到商品。教师们不能理解它。学生们为它的复杂性而迷惑。

让我们更仔细地看看是什么东西这么令人烦恼。

消防队员

纽约市的消防队是政府文职雇员。他们也是官僚吗？一些下班的消防队员脱下全身消防装备，乘坐公交车赶往世贸中心。有些消防队员是没有得到明确指示就来的。有些来了却没携带能接通的无线电。有些是违反命令来的。这些消防队员之所以来，是因为他们在警报声的后面听到了一个无声的召唤。“9·11”那天牺牲的343名消防队员当中有60人并不当班。消防局管理部门如果提供更多的支持是否会好一些？

顾问们要求进行更严格的训练，按照常规服从命令，更严密的指挥和控制，与警察更好地协调。这些都能够提高关照我们人类同胞的能力。但它们能创造或者命令人做出牺牲吗？请将此与“2002年纽约市消防局”报告进行比较。

这是一个批评官僚机构的实例，同时也是一个涉及道德的案例。官僚机构迫使我们有序地做在自由状态下做的事情，并且它还是盲目要求我们这样做。为了有效，官僚机构使组织的潜力大大增加，但是官僚机构并不亲自动手。它们制定诺曼底入侵计划，而人去冲锋陷阵打赢战斗。无论官僚机构的手伸的太长还是管的不够，它们做的是组建起消防队的组织，而不是树立自我牺牲的意愿。无论规则多么严格，计划多么合理，容忍和控制多么严密，某个地方的某个人必须做出判断是否可能、何时以及如何应用那些规则。

这不仅仅是对技术是否合适的判断，而是判断你下一步要做的事情是维护还是损害了你的行为对象的潜力。我们不仅判断合理的计划在客观上是否有道理，而且判断它们是否有利于人。使人愿意做出牺牲是自由而不是命令。实际上知识和自由