



华盛顿 是如何工作的

[美]李·弗里希勒 著
伯纳德·罗斯
张 道 一 译

中国城市经济社会出版社

华盛顿是如何工作的

[美] 李·弗里希勒 合著
伯纳德·罗斯
张 道 一 译

中国城市经济社会出版社

内 容 提 要

本书全面系统地论述了美国政府与企业之间的关系，剖析了政府如何通过制定政策法规来影响和制约企业的发展，企业又如何密切关注和影响政府的决策，揭示了政府与企业既相互依赖又相互对立的错综复杂的关系，介绍了政府管理与企业管理的区别，政府机构的规模、结构及其工作方式等。本书内容丰富，资料翔实，文字通俗易懂。

华盛顿是如何工作的

* * * *

中国城市经济社会出版社出版发行

(北京复兴门外木樨地北里25号)

新华书店经销

中国青年出版社印刷厂印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：5 字数：100千

1989年3月第1版 1989年3月第1次印刷

ISBN 7-5074-0127-8/D·010

印数：00001—15000 定价：1.90元

译者序

《华盛顿是如何工作的》，是1987年经过彻底修订后再版的一本关于美国政府管理工作的书。它较全面地介绍了美国的政治制度，它系统地剖析了美国政府的决策体系，它的结构、工作方式，特别是它对经济的管理，以及政府和企业的关系。

从书中的介绍，我们在下面一些问题上可以有所启发：

一、美国政府的管理职能中，极其重要的一项就是对经济的管理，在美国这样的曾标榜为“自由贸易”和“自由企业”的国家，人们谈论由政府来干预经济的言论越来越多了。“政府代表企业界进行活动的历史，比美国宪法的历史还要古老。”美国政府是美国工业化的促成者，这是历史的事实。在美国这样的市场经济的国家，既存在主张由国家干预市场、管理市场，以纠正市场的某些缺陷的理论，也存在政府通过各种手段干预市场的实践。市场经济，并不是一种摆脱国家控制的所谓“自由经济”。从20年代中期，美国即已从早期资本主义的自由放任主义、以约翰·洛克的自然哲学为基石的自由经济观点，转向了以凯恩斯理论为基石的、由国家全面干预经济生活的理论和实践。传统的观点和实践早已经被抛弃了。70年代末期，美国又兴起了一股反国家限制、废止某些法规的新

GDH75104

潮流，企图减少国家在经济生活中的作用。里根总统就是把减少国家在经济中的作用经常挂在嘴边的。可是，他的两届任期却没有在这方面做出多少实绩，书中分析了反限制的15年的得失，认为反限制运动再也搞不下去了。

二、美国政府在企业的经营环境中已经成为最重要的因素。政府花费占国民生产总值的35%，政府订货占私人公司全部销售额的20—30%。这些花销就形成了美国经济上的大气候。政府在金融、财政、立法、订货方面的政策，直接影响着企业和经济。

书中也介绍了美国政府干预经济的方法，主要是通过立法，通过各种决策体系来制订法规和颁布法令。政府对企业既有限制性的立法，也有激励性的支持，同时保障平等公平竞争和安全的经济环境。书中把美国政府法规分为两大类：经济法规和社会法规。社会法规着眼于社会政策，着眼于维护公众利益、公共秩序和公共道德。政府对企业完成这些公共职能的情况丝毫不是漠不关心、放任自流的。国家要求企业对于环境、卫生、人民健康、社会秩序，担负一定责任。企业要把社会和政治目标作为决策的必要的组成部分。

三、在美国的政治体制上，是中央集权还是分权，也是一个长期以来的争论题目。按美国宪法的起草者的意图，要尽可能地把权力分散。但从200多年的历史观察，美国不断进行体制改革的结果，其有些做法，已在实际上背离了宪法的原则。三权鼎立的分权制已在发生变化。行政机构在法律和法规的制订上扮演了很重要的角色。决策体系的结构、工作方式在发生着很有意义的变化。在有些事务的处理上，美国已采取了集权的方式。同时，在联邦政府和地方政府的关系上，也

在酝酿着实行某种变化。书中对美国决策体系的特点、弱点，对体制改革、政企关系，也都有所论述。

这本书的作者，虽然对美国的政治制度作了客观的介绍，但明显地具有个人的观点。细心的读者当然会带着分析的眼光来阅读，也许能从这本书中找到某些可以发人深思的东西。

张道一

1988年11月于北京

原 书 序

美国政府已经成为美国企业经理们经营环境的主要因素。

美国政府的支出决策和所制订的法规，形成甚至改变着企业经理们的决策：该生产什么，由谁来生产，怎样生产，以及怎样销售。因此，企业经理们坚持应谋求更多地了解：政府是怎么作出支出决策的（增加或者削减国家预算）；哪些政策即将改变，哪些政策不致于改变。

在当今美国政府与企业的关系上，下面一些事实是非常明显的：

(1) 政府决策影响着企业经理们的决策；

(2) 企业经理们每年都不得不花许多时间去和政府打交道；

(3) 政府不仅管理企业，用许多方法支持企业，而且已经变成企业的最大的主雇。

政府通过颁布各种奖惩办法可以巧妙地操纵企业的经营环境。政府花在研究、开发、订合同方面的钱，每年达千亿美元。现在在经营中的一些主要工业，多数是政府重要决策的产物，例如飞机制造工业、航空工业、计算机工业、公路铁路交通及各种宇航工业，都是由政府直接开拓出来或者刺激

起来的。

本书所提供的知识，是为了帮助人们了解美国企业必须
在其中经营的复杂而多变的政府环境，识别那些影响企业盈
利的决策系统。利用这些知识，企业家将能作出漂亮的判断，
采取必要的步骤，以保证企业的利益能在决策过程中充分地
公正地反映出来。他们将会学到：

- (1) 政府决策是怎么作出来的；
- (2) 企业经理怎样才能影响政府的决策体系；
- (3) 公营和私营在管理上的异同点；
- (4) 政府法规是怎样制订出来的，哪些人参与制订；
- (5) 政府怎样支持企业，政府支持的主要项目有哪些；
- (6) 从纷繁的政府决策体系中，怎样识别出那些有势力的人物。

本书包含着非常丰富而有用的信息资料，诸如关于美国
政府机构的规模和结构，美国政府工作人员的类型以及他们
受谁诱导，最近正在实施和讨论的体制改革方案等。本书并
用主要的一章来阐述政府管理与私营企业管理的区别。为了
说明政府和企业间的关系，本书引述了政府行政人员和企业
经理间关于是否可以把企业管理的方法运用到政府业务中的
一场辩论。本书将对把企业管理的方法运用于政府工作的前
景作出评估，并且对已经付诸实施的方法作某些分析。

本书是我们 1980 年著作的彻底修正本。1980 年里根总
统刚就任，就发誓要减少政府在经济中的作用，当时人们曾设
想，企业和政府间的紧张关系即将逐步消失。可惜，原来的情
况并非如此。

华盛顿的决策者们今天所面临的主要问题在 1980 年的

日程上并不存在。自那时以来，税收改革、预算赤字、对南非的经济制裁、外贸亏损等等，全部出现了。因此，企业经理们不仅对政府决策继续保持着高度关切，而且比以往任何时候都更加注意国家和地方的政策制订。今天华盛顿所讨论的问题，很少与哪家工业不发生关联的。

李·弗里希勒

伯纳德·罗斯

1986年秋于华盛顿

目 录

第一章 美国企业和美国政府间的关系

第一节	企业和政府间产生对抗的根源·····	1
第二节	又对抗又支持——一种自相矛盾的关系·····	2
第三节	公司增加了管理上的新职能·····	3
第四节	公司的经营环境变化了·····	4
第五节	宪法对政府管理权的限制·····	5
第六节	企业经理应改进对政府的理解·····	7

第二章 政府管理和企业管理之间的差别

第一节	内在的差别·····	9
第二节	在运营上的差别·····	10
第三节	法律对政府管理权的限制·····	12
第四节	在职能上的比较·····	14
第五节	政府管理上的困难·····	15
第六节	在明确目标方面的差别·····	18

第三章 政府通过法规实现对经济的管理

第一节	两类政府法规·····	21
第二节	从经济法规发展到社会法规·····	23
第三节	由法规而产生的支出及其成效·····	27
第四节	要求废止某些政府法规的斗争及其成果·····	29

第五节	企业界对第一类法规的支持.....	32
第六节	第二类法规给企业带来的问题.....	34
第七节	废止法规在政治上的复杂性.....	35
第四章	政府和企业间的合作关系	
第一节	美国政府对企业给予支持的根由.....	39
第二节	政府代表企业利益所进行的活动.....	41
第三节	美国政府的工业政策——赞成和 反对的意见.....	46
第四节	对中央集中控制的看法.....	48
第五章	美国的行政管理系统和政府中的管理人员概况	
第一节	美国政府员工数及其分布.....	52
第二节	美国行政制度的改革.....	55
第三节	政府和企业福利待遇方面的比较.....	58
第四节	政府的官僚主义备受攻击.....	60
第六章	美国政府的决策体系和私营公司的疏通活动	
第一节	美国政府决策体系的结构.....	65
第二节	美国政府决策体系的特性.....	68
第三节	美国国会在决策中的作用.....	72
第四节	华盛顿院外活动集团的作用.....	77
第五节	美国企业界的政治行动委员会(PAC)	85
第六节	关于政治行动委员会的效率问题和 改革问题.....	87
第七章	美国政府决策体系的管理	
第一节	由政府机构制订法规.....	92
第二节	由行政机关举行听证会.....	95
第三节	总统行政办公室的作用.....	99

第四节	管理和预算办公室的作用·····	103
第八章	如何与美国政府的决策体系打交道	
第一节	企业如何找到应与之打交道的决策体系···	105
第二节	如何追踪政府的决策体系·····	108
第三节	决策体系是如何运转的·····	109
第四节	对决策体系发动改革·····	113
第九章	对美国政府决策体系的评价——其力量与弱点	
第一节	双重投票制、商讨问题时的讨价还价 和推进工作时的渐进主义·····	121
第二节	美国政府对重大提案的处理方法·····	125
第三节	改进美国政府决策体系的设想·····	132
第四节	国会对国家预算的管理·····	134
第十章	美国企业和美国政府在未来的关系	
第一节	联邦政府在经济中的作用继续在增长·····	141
第二节	对过去 15 年美国在经济方面取消 限制的评价·····	143
第三节	美国的贸易保护主义和工业政策·····	145

第一章 美国企业和美国政府间的关系

公司经理们很有理由来关心政府，因为政府已成为企业经营环境中一种至关重要的力量，并且不总是消极或者否定的力量。政府法规对企业该生产什么、如何生产、在何处生产、雇佣谁、解雇谁、产品如何销售等都起着促成甚至改变企业决策的作用。随着政府越来越深地卷入对私营企业的管理，企业对政府的不信任感和对抗也随之增加，这是勿庸惊异的。

第一节 企业和政府间产生对抗的根源

对抗植根于政府的那些看起来似乎是反企业的特殊规定及一般政策，也来源于上面二者实施的方式。政府的管理程序繁琐得令人难以理解，而且时常自相矛盾。政府的目标和企业目标是各不相同的，前者规定得似乎不那么明确。对企业经理来说，管理如果只是为了取得政治和社会权力，而不是为了生产和销售，那简直就是糊涂，根本就没有抓到点上。两者在管理目的上的这种差异，会培养出互不信任、互相打乱仗的气氛。

企业经理们有着和他们在政府中的对手不同的观点，他们对市场所出现的机遇会积极地予以响应；政府则相反，干扰

市场，想使市场适应社会和政治的需要。政府有能力限制市场渠道，规定不属于市场机制的关于安全和质量的标准，强迫一些集团接受在另一种情况下绝不会接受的资源。而在美国，市场力量通常是长期起作用的力量。例如，受限制的工业终究会变得不受限制，关于安全标准的规定会变为消费者的内在要求。但是，市场力量和政府之间的对抗，对企业经理来说，却是一种长期持续的困扰，是令人沮丧的一种生活中的真实。

第二节 又对抗又支持——一种自相矛盾的关系

上述令人沮丧的事实还只是事情的一部分。政府与企业间的关系由于对立双方的相互依赖性而变得更为复杂了。在政府与企业关系上一个自相矛盾的问题是：虽然政府对企业进行约束，以令人奇怪的方式重新组织市场，同时政府却对企业给予津贴、鼓励和保护，政府法规为企业创设了一个安全的环境。举例说，如果没有注册法和合同法，没有关于银行和通货的法规，没有关于食品和药品的纯净度证明，企业的某些组成元素就可能崩溃。政府也用提供技术援助，提供基金，以及签订订货合同等方法，来开发新企业，或者保护现有企业免于外国竞争，并对濒于破产的企业给以保释。政府还用各种办法鼓励振兴经济，例如采取某些财政政策和金融政策以加强经济活力，或者设法消除企业界的犹豫观望态度。

企业经理们有充分的理由对政府抱若即若离的态度。政府的政策可以戏剧性地使企业成功或者失败。人们可以举出许多理由来批评政府。可是，从殖民时代起，政府对企业给予

支持就已成为美国制度的一个重要组成部分。美国早先的企业家在和政府的关系上要比他们现在的伙计更刚愎自用。

托玛斯·柯奇兰在《美国生活中的企业》中写道：“对这些人来说，‘自由贸易’这个词可能只代表什么意义也没有的一种学说，宁可说，它代表的是无数分散的私人企业；当时，资本都掌握在私人手中。由国家进行的开发项目，只是在所需资金过于浩大而为个体或小集团力所不及的。国家的政策始终是有利于以最少量的资本取得最大量的剥削量的。”

早期的资本家所创设的模式延续了 200 年。近 50 年来发生了变化：政府对经济的干预越来越深，社会和政治目标已成为公司决策必要的组成部分。

今天，公司决策之所以变得更为复杂，是由于下述事实：各级政府每年要花销掉国民生产总值的 1/3 以上，这些花销就形成经济上的大气候，以及某种工业的特殊市场。单是联邦政府从美国公司购入，一年就得花费 2000 亿美元。再加上州政府和地方政府的采购，实际数字就大得多。对某些公司来说，政府就是最大的主雇。

第三节 公司增加了管理上的新职能

近几年来政府在公司生活中所起的作用增强了，这使得公司在它的经营管理中增加了新的职能，某些情况下甚至完全改组了管理机构，许多公司都把和政府打交道这种新职能升格到了公司一级的管理职能中。

乔治·斯泰纳在调查中发现公司行政机构的头头们一般都要把 25—50% 的时间花在对外关系上，其中就包括和政府

打交道。这是从 60 年代后期才开始的实质性的变化。通用电气公司 1972—1980 年期间的经理雷金诺·琼斯曾向他的同僚们发出这样的呼吁：“企业行政人员必须亲自参与公共政策的制订。这并不是我们在行业工会里可以处理的那种东西。我们必须研究国会和政府的提案，采取建设性的立场，公开发表自己的意见，在大众讲坛上，在国会的听证会上，在我们与政府代表的私人接触中。不管公司大小，这是当今企业领导人的不可推卸的职责。”

过去，企业在处理和政府的关系上往往没有个章法，缺乏计划，完全是一副被动的架式，一点也不具有系统管理的特征。今天可不一样了，“提案管理”进入了公司的管理范围。在提案管理上，公司把先进的分析方法运用于公共政策的提案，从而对公司发生着影响。公司要赶在议案付诸实施之前就弄清楚它们的意义，采取合作的姿态，想出对付它们的策略。

有些公司已经把它们在华盛顿的办事处加以扩大和升级，使之成为管理机构中更加重要的部分。例如大西洋里奇菲尔德公司有一个在华盛顿的电脑情报系统，专门分析政府的行为，并且能很快地把分析结果传送给公司的全体人员。据估计，有 3100 个全国性的协会（许多都和企业有密切联系）在华盛顿设有办事处。

第四节 公司的经营环境变化了

公司行政人员要对政府的影响力获得清醒的认识，是受到一定的障碍的，那障碍就是公司据以奠基的社会意识形态。

哈佛商学院的洛奇教授认为：美国传统的意识形态，即以约翰·洛克的自然哲学为基石，以个人主义为规范，确认财产权、自由竞争而只容许政府扮演有限的角色的那种意识形态，已经被逐渐放弃了。代之而起的另一种意识形态，是把政治和社会事务的考虑置于比财产权还要优先的地位，把公众的需要置于比个人需要更优先的地位。这种新的意识形态鼓励国家的积极干预，鼓励企业和政府间的相互依赖。洛奇教授的这种评论，暗示着美国已经进入了一个企业环境远比过去要复杂得多的世纪，对企业的要求更高了。企业行政人员有没有能力适应政府与企业间严重地相互影响的这样一种环境，似乎是判断能不能成功的新标准。

第五节 宪法对政府管理权的限制

政府管理的实质问题有着很深的历史根源。200年前当美国宪法通过时，大多数别的国家的政府是腐败的、挥霍无度的，被少数几个有势力的特权人物所控制着，对待人民极为专制。那时，政府权力是令人畏惧的，我们很容易就可以贬谪它。随便流览一下世界历史，就会发现这个不幸的事实；即使在今天，世界上的多数政府仍然保留着许多值得人警惕或者有理由对它持否定态度的特征。美国宪法起草时，原意就是要限制政府权力，它有助于减少专权和恣化行为，它对美国政治体制的设想，就是要把权力较为广泛地分散。在英王和其殖民政府统治下的惨痛教训，给美国奠基的先父们上了关于权力政治的一课。美国宪法就是他们对这一课的回报。正如杰弗逊1778年在“肯特基决议”中所表述的：“自由政府是以