

美国研究丛书

美国 官僚 政治

政府机构的行为及其动因

〔美〕詹姆斯·Q·威尔逊著

张海涛 魏红伟 陈家林等译

雨禾校

中国社会科学出版社

美国研究 2007 年第 4 期

美国 官僚 政治

美国政治的权力与利益分配

（美）詹姆斯·M. 麦卡锡著 王德信译

北京：中国社会科学出版社，2007 年 12 月

中国社会科学出版社
（北京）

• 美国研究丛书

美国官僚政治

——政府机构的行为及其动因

〔美〕詹姆斯·C·麦格雷戈·塞勒著
张海洋、周世明、陈林等译
三联书店

中国社会科学出版社

(京)新登字 030 号

美国官僚政治:政府机构的行为及其动因/(美)威尔逊(Wilson, J. Q.)著;张海涛等译,一北京:中国社会科学出版社,1995.2

(美国研究丛书/资中筠,刘颖主编)

书名原文:Bureaucracy:What Government Agencies Do And Why They Do It

ISBN 7-5004-1639-3

I. 美… II. ①威… ②张… III. 国家行政机关-概况-美国 IV. D771.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 15829 号

中国社会科学出版社出版发行

(北京鼓楼西大街甲 158 号)

中国科学技术信息研究所印刷厂印刷 新华书店经销

1995 年 2 月第 1 版 1995 年 2 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张 14.5 插页:2

字数:365 千字 定价:17.50 元

《美国研究丛书》

编委会

顾 主 编	问 编 委	李慎之	段连城	李凌	
		资中筠	刘颖		
		(按姓氏笔划为序)			
		刘瑞祥	刘李胜	龙治芳	陈宝森
		李道揆	吴新平	陆震纶	袁明
		周兴泉	郑明哲	范道丰	赵博
		张也白	张海涛	曹宏举	董乐山
		程明琨	谭君久	蔡德诚	潘嘉玠
学 秘	术 书	章新语	田雪	颜晓维	

《美国研究丛书》

出版说明

美国建国虽仅 200 多年,却在人类发展史上竞争最激烈的这个阶段崛起成为当代最发达的名列世界前茅的超级大国。这是依靠什么样的力量取得的?可以说是众说纷纭——是仅仅基于美国有较优越的自然地理条件,还是在于它抓住了有利时机,在脱离英国殖民统治而独立之后,又在政治、经济等领域进行了一系列适应客观规律的重大变革?是唾手可得,还是披荆斩棘、勇于开创和不断攀登新高峰才得到的?今日的美国又面临着许许多多矛盾和困难,那么,它将如何对待,今后的兴衰前景如何,出路何在?它的发展进程中有哪些经验与教训,其他国家是否可以或如何从中加以借鉴?……这些问题是当代许多国家人士所十分关注的。美国学术界的特点之一是着重自我反省,因此历史虽短,对自己国家的研究却很发达。不少学者专家对美国本身进行了多层次、多视角的研究,形成了丰富多采、形形色色的美国学。

为了增进我国读者对美国的了解与研究,尤其是了解美国人自己怎样看美国,以便有所借鉴,我们决定选择一些研究美国各领域的重要著作,编辑出版一套《美国研究丛书》,以满足学术界和广大读者的需要。

在编辑出版这套丛书的过程中,我们得到了中美双方学术界和有关机构的大力支持与协助,我们谨表谢意,并欢迎大家继续给予关心、支持和帮助,以便共同努力把这套丛书编辑出版得更好。

丛书编委会

1993 年 4 月 14 日

本书译校者

张海涛		序、第一、三、四、五、十七章（部分）
魏红伟		第二、六、七、八、十七章（部分）
陈家林		第九、十、十一章
龙治芳	杨 红	第十二、十三章
王乃红	丁 可	第十四、十五章
郑明哲	陆震伦	第十六章
王玉海		第十七章（部分）
顾 矾		第十八章
田海军		第十九章
颜晓维		第二十章

全书由雨禾统校

责任编辑 李兆东
责任校对 朱文苓
封面设计 木 子
版式设计 张仁佳

GDA86/31

译者的话

17

11

在美国，公共管理学研究与工商管理学研究一样，已经发展到较高的水平。但一般地说，公共机构远不如私营企业管理得有效，公众常常指责政府部门呆板、低效和无能。

那么政府机构表现欠佳的原因究竟何在呢？普通人往往将此归咎于这些机构的人员本身，这显然有失偏颇。专家、学者们也各有各的见解，但许多人用自己的理论去生硬地解释存在的现象，有些则回避现实存在的多元性和可变性，以就事论事的方法向人们传授所谓的管理“窍门”。未能深入掌握美国行政管理机构现状这一弱点，使得这些人的论著要么缺少深度和系统性，要么离开现实太远，故无重要的指导价值。

《美国官僚政治》(Bureaucracy)是当代美国公共管理学、组织学顶尖学者之一、加州大学教授詹姆斯·Q·威尔逊撰写的一部关于美国政府机构运作机制的力作，1989年出版后得到学术界和政界的高度重视和评价。美国参议员丹尼尔·帕特里克在谈及本书时指出：

威尔逊是我们的韦伯。这本书是他的总结。

弗吉尼亚大学政府及外交事务教授马撒·德西克和朱莉娅·阿伦说：

读这本书，是认识我们政府机构的一条令人愉快的捷径。

作者在本书中几乎未花任何篇幅探讨有关管理的学术理论，而是直接使用其几十年从政、学术研究和教学生涯中积累的大量实例、数据和研究成果，采取以实说理、以点求面的方法，分层次、分步骤地描述了美国政府机构的运行状况，并很有说服力地推出了如下结论：

政府机构如何运行，关键取决于其所处的政治环境和面对的组织机制；每个机构都有其特有的组织文化，这种文化形成的基础是该机构应付、适应政治环境和组织机制的需求；政府机构人员的行为主要取决于其所承担任务的性质和要求，他们工作效率低下的主要原因在于其必须遵从的各种陈规俗套以及工作程序和结果的不可见性；要提高政府机构的效率就必须进行改革，但改革决不能以新的官僚机制代替旧的官僚机制，最佳的也是唯一有效的途径便是简化程序，下放权力。

随着我国社会主义现代化建设的发展，公共管理学的研究也在不断取得进展。与此同时，从国外公共管理学研究成果中借鉴其有益的知识 and 见解也是十分重要的。为此，我们翻译了这部在美国颇受重视的专著，供我国管理部门、学术界研究参考。

本书的译校得到了中国社会科学出版社刘颖同志的直接指导和李兆东等同志的大力帮助，在此真诚致谢。

由于本书涉及领域和专业很广泛，译校者水平有限，译文一定存有错误和疏漏，望读者不吝指正。

1995 年 1 月

目 录

译者的话	(1)
序	(1)

第一部分 组织

第一章 军队、监狱和学校	(7)
第二章 组织机制	(20)

第二部分 操作人员

第三章 环境	(41)
第四章 观念	(63)
第五章 利益	(89)
第六章 文化	(110)

第三部分 管理人员

第七章 制约因素	(139)
第八章 人员	(168)
第九章 遵从	(189)

第四部分 机构领导人

第十章 势力范围	(217)
第十一章 策略	(237)
第十二章 变革	(264)

第五部分 环境要求

第十三章	国会.....	(285)
第十四章	总统.....	(311)
第十五章	法院.....	(334)
第十六章	国家的差别.....	(355)

第六部分 变化

第十七章	存在的问题.....	(377)
第十八章	规定.....	(399)
第十九章	市场.....	(413)
第二十章	官僚政治与公众利益.....	(435)

序

本书力求阐明政府部门——官僚机构——的行为特点以及其中的缘故。对于那些对外国政府机构的行为感兴趣的人来说，书中也许不乏经验之总结，但本书论述的重点乃是美国。在本书的末尾处，我花了一章篇幅分析美国与外国官僚机构之间的差异。

书中包含了众多机构的细节情况，如警察局、学校、中央情报局、军队、国务院、管理委员会、邮政总局、社会保障总署、陆军工程兵部队、林业局，等等。使用这些细节材料并不是为了加大本书的篇幅，而是为了让读者认识到这样一点：官僚机构并不是人们有时主观想象中的那种简单而一成不变的现象，现实常常与学术理论或普遍观点相悖。

凡想了解现代美国演变过程的历史学家和社会学家都不得不研究这个社会的官僚政治化问题。马克斯·韦伯是这一传统的创立者，他的许多具体观点遭到了反驳，而他却以仔细倾听来回报对方。韦伯的态度表明了这样一种观点：官僚机构是一个自成方圆的独立体系——一种社会的特殊形式，其存在便于将总体法规应用于具体情况，从而增加了政府行动的可预见性。官僚机构的成员拥有其部门的权威，享有终身职业和社会的尊重，并以独有的方式掌握着权力的操纵杆，这使官僚机构成为一种巨大的势力，一种常常无法抵御的势力。

上述观点在一定程度上是正确的，但是不加任何实质性修正便接受这一观点将会使读者带着错误观念去理解美国官僚机构（或许是所有官僚机构）的某些重要特征：许多机构不只是没有将

总体法规应用于具体情况，他们甚至极力抵制任何旨在将其政策以明确的总体法规形式表现出来的尝试。假如增加机构人员的数量，那些靠其专业训练建立权威的人员将使那些靠其职务建立权威的人员在权力和地位方面黯然失色。政府官僚机构拥有的理论上巨大的权力与这个国家的立法机关对这些机构的质询、批评和影响是不相容的。官僚机构的行为有时具有规律，可以预测；有时却没有规律，无法预测。有些部门反对变化，但也有一些部门似乎始终在改编其机构，调整其指导思想。马克斯·韦伯的意见的确有用，但有限度。一旦越过了这一限度，个性将比共性更重要。

经济学家和政治学家已开始使用曾经用于研究商业公司的分析方法来研究政府机构。人们认为企业家始终在最大限度地提高他们的“收益”，如今人们认为政府的人员同样在最大限度地提高他们的“收益”。一位商人的收益被认为是利润，一位政府机构人员的收益则被认为是类似于利润的工资、官衔和权力。由于政府人员和企业人员都是人，所以有理由认为他们都希望获得更多（而不是更少）他们喜欢的东西。有些关于政府人员行为的有趣理论正是通过上述假设而创立的，但这些理论至今尚未解答多少问题。我认为，其中一个原因是政府人员有各种各样的偏好，他们的行为只有一部分可以通过假设他们在争取获得更高工资、更漂亮的办公室或更高的经费预算来解释。另外，政府人员并不能像企业人员那样决定他们自己工资的多少、办公室的好坏和预算的高低。鉴于上述以及其它有待寻找的原因，如果我们发现有拒绝承担新的任务或试图放弃现有工作的政府机构，我们就不该感到吃惊。

公众和纳税人对官僚机构持有他们共同的看法。在他们看来，政府人员都是毫无生气、能力低下、唯命是从的政治奴仆，他们把时间都花在繁文缛节和官样文章上，而且拖拖拉拉，旨在躲开他们职责之内的工作。他们所在的部门工作质量低下，欺骗公众，滥用权力，管理不善。上述说法可谓夸大其词，民意测验的结果

可以说明这一点。当被问到他们与政府机构打交道的亲身经历时，绝大多数接受测验的人反应，他们的经历令人满意，他们所接触的政府机构的人员乐于提供帮助，态度友好，精明能干。这只能表明，那些懒惰、无能的政府人员在其它某个机构——接受测验的人从未见到过的某个机构——工作，但谁也不会知道这究竟是个什么机构。无人能够找到它，但所有人都确信它的存在。也许这就是那个花 435 美元购买一把锤子的部门。可仔细一想，这也有点太夸张了——值 435 美元一把的锤子并不存在，尽管说服人们相信这一点也许已经太晚了（在第十七章中，我将设法说明这一点）。

公共管理学研究人员已经写出了详细的有关无数个政府机构情况的调研报告，这些报告——假如有人坐下来把它们都看一看的话——是可以说明上述问题的。这些著作说明，有些政府人员是唯命是从的，但大多数不是；政府机构有许多自我维持性的工作，但也有不少工作看来的确针对着更重要的目标；有些机构正像韦伯描述的政府机构那样——制订和实施规章，有些则不是如此。没有多少人会坐下来阅读所有那些著作。然而，我本人设法这样做了，本书总结了我的发现。

这本书吸收了我 1/4 世纪从事官僚机构研究和教学的经验，也吸收了其他人撰写的书和文章的内容，尤其是那些与我一起工作过的研究生撰写的博士论文和研讨会论文的内容。另外，我当过 3 年海军军官，曾是各种总统委员会的兼职顾问或成员，这些经历则是对上述学术知识的补充。虽然我从这些切身经历中了解到许多情况，但本书并不包含任何无法从已经公开的材料中获得的“内幕消息”。我不喜欢如今变得非常流行且非常赚钱的那种不负责任地披露内幕的回忆录。这些回忆录有许多玷辱了公众曾经赋予其作者的信任。本书会不时地出现一些资料来源不明的有关联邦调查局、中央情报局、国务院和毒品管制局等机构工作情况的描述，这些（那些标明出处的除外）皆为我本人在担任顾问期

间耳闻目睹的情况。我想，任何研究这些机构的学者都能在没有获取第一手材料的条件下很快了解到相同的情况。

我希望能够通过本书的写作论证——至少是阐明——一种关于官僚机构行为的全面的、明确的理论。当我还是个年轻、知识肤浅的学子的时候，我就曾希望能够（最好是由我本人）创立出这样一种理论。我甚至还做了几种理论的试验性研究，可没能研究出一个关于官僚组织的理论，而是在长长的有关官僚组织某一方面的理论的单子上加上了几个无足轻重的种类。30多年前，詹姆斯·G·马什和赫伯特·A·西蒙曾写道：“尽管理论方面的兴趣被各种各样的言词反反复复地表达出来，但没有多少是涉及组织机构的。”今天的情况也大体如此，人们仍然经常引用马什和西蒙的研究论著以论证某一观点。在与这一问题打了几十年交道之后，如今我已产生重大怀疑：真正称得上“组织理论”的东西是否真的会出现？理论当然会存在，但它们往往过于抽象或笼统，所以说明不了什么问题。令人感兴趣的论点也会存在，有些还以事实作为论据，但这些将是不够完整且在地点和时间上都有局限性的论点。许多学者并不同意我的观点，我为他们鼓劲、加油。没有什么事情会比找到一个全面的、系统的、经过检验的、能够真正解释有关各种组织的众多有趣问题的理论更能使我高兴了。同时我觉得，如果有人能够尽可能准确地依据真正的官僚机构中的实际，阐明我们已知的有关政府机构所有（至少是大部分）方面的情况，那将有助于公众的讨论和大学的学习。

本书的内容没有很强的理论性，但也没有很强的实用性。读了这本书，你并不能了解很多管理一个政府机构的方法（尽管你也许能弄清一个政府机构为什么会在你极力敦促其改变管理方法的情况下仍然坚持其原来的做法）。那么为什么要阅读这本书呢？就因为你有兴趣，而且可能想知道更多的关于我们政府为何如此运行的原因。我认为这已构成了充分的理由，近30年来我就是一直这样认为的。

第一部分 组 织