



Fudan Translation Series

复旦译丛·公/共/管/理/系/列/

官僚机构与民主

——责任与绩效

Bureaucracy and Democracy
Accountability and Performance

〔美〕小威廉·T·格姆雷

William T. Gormley Jr.

〔美〕斯蒂芬·J·巴拉

Steven J. Balla

俞沂暄 /译

0.31

复旦大学出版社



Fudan Translation Series

复旦译丛·公/共/管/理/系/列/

官僚机构与民主 ——责任与绩效

〔美〕小威廉·T·格姆雷

William T. Gormley Jr.

〔美〕斯蒂芬·J·巴拉

Steven J. Balla

俞沂暄 /译

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

官僚机构与民主——责任与绩效/[美]小威廉·T·格姆雷,
[美]斯蒂芬·J·巴拉著;俞沂暄译. —上海:复旦大学出版社,2007.7
(复旦译丛·公共管理系列)
书名原文:Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance
ISBN 978-7-309-05414-9

I. 官… II. ①格…②巴…③俞… III. 国家行政机关-研究-西方国家
IV. D750.31

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第030284号

官僚机构与民主——责任与绩效

[美]小威廉·T·格姆雷 斯蒂芬·J·巴拉 著 俞沂暄 译

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路579号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 陈 军

总 编 辑 高若海

出 品 人 贺圣遂

印 刷 上海浦东北联印刷厂
开 本 155×230 1/16
印 张 14.25
字 数 192千
版 次 2007年7月第一版第一次印刷
印 数 1—5100

书 号 ISBN 978-7-309-05414-9/D·329
定 价 30.00元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

本书是关于当今美国联邦与州官僚机构责任与运作绩效的研究著作。其一大特色在于理论综合：通过汲取包括政治科学和公共管理在内的不同学科的洞见，综合四种重要的社会科学理论，展现了官僚机构如何负责、在何种环境中负责、向谁负责以及负责的后果等一系列问题。

本书的另一大特色是其出色的案例和资料指南：案例不仅涉及范围广泛，包括医疗保健、环境保护、教育、儿童看护、紧急状态处置、公用事业管理、运输等，而且包括了一些新近广受关注的领域和事件，如国土安全等，从中可以看到美国官僚机构的最新变化。而对包括曾任国务卿的詹姆斯·贝克等四位前内阁成员的访谈，则提供了美国官僚机构高层实践的鲜活记录。全书最后还附有美国官僚机构的网络资源，有助于相关研究的深入开展。

译丛序

复旦版公共管理译丛在某种程度上是复旦版MPA系列教材的延伸,这是我们计划的复旦版公共管理系列丛书的一部分。

本系列译丛首批共有8本,它们是盖依·彼得斯的《美国的公共政策——承诺与执行》,小威廉·T·格姆雷和斯蒂芬·J·巴拉的《官僚机构与民主——责任与绩效》,理查德·D·宾厄姆和克莱尔·L·菲尔宾格的《项目与政策评估——方法与应用》,理查德·雷恩的《政府与企业——比较视角下的美国政治经济体制》,菲利普·库珀的《合同制治理——公共管理者面临的挑战与机遇》,科尼利厄斯·M·克温的《规则制定——政府部门如何制定法规与政策》,查尔斯·T·葛德塞尔的《为官僚制正名——一场公共行政的辩论》,以及多丽斯·A·格拉伯的《沟通的力量——公共组织信息管理》。

西方公共管理的著作已有不少在我国翻译出版。本译丛选择的首批书籍大致可以分三类。一是偏重理论方面的,想介绍一些重要问题上的不同观点。比如在对官僚制的批评铺天盖地席卷而来之时,《为官僚制正名》为我们展示了一种针锋相对的观点。二是偏重操作和技术方面的,比如《沟通的力量》、《项目与政策评估》、《规则制定》。正如我们所知,公共管理是一门实践性很强的学科。三是涉及政府改革和治理的,比如《合同制治理》、《政府与企业》。此外,重量级学者盖依·彼得斯的《美国的公共政策》无疑为我们理解美国的公共政策提供了非常有价值的资料和观点。当然,对本译丛8本书的选择并不表明我们都赞同作者的观点,我们只是想给读者提供一些对于公共管理

教学、研究和实践可能有参考价值的东西。

翻译通常被认为是件费力不讨好的事。但事实上,谁都知道自近代以来西方思想对中国社会发展的影响之深,无论是哪一方面。因为在现代化的进程中,中国在很多方面只是个后来者。今天,当我们以开放的心态面对这个世界的时候,吸取前人的智慧,分享人类社会的文明成果,从而推进自身的发展和进步,构成了我们一个合乎逻辑的选择。以公共管理这一学科而言,西方学者的贡献对于推进这一学科在中国的发展和进步所起的作用是有目共睹的。今天,我们还在相当程度上受惠于他们的贡献,感受着他们的智慧给我们的启迪。因此,将他们的一些优秀的成果介绍到国内,其意义是不言而喻的。正是在这个意义上,我们应该对译者表示感谢,他们的努力应该是中国公共管理学科发展史上的重要一章。

本译丛首批书籍的翻译由我组织。在整个过程中,得到了美国加州大学(洛杉矶校区)马国泉教授的一如既往的支持。参加本书翻译的是我院的一些年轻教师和博士硕士研究生。这些才华横溢的年轻人在翻译过程中体现出来的对两种文字的理解和把握以及他们本身具有的专业素质已经达到了相当的水准。此外,我们的一些博士生和硕士生也在迅速成长。相信不用很久,他们在翻译方面就可以独当一面。译界后继有人,这也是令人非常高兴的。在这里,作为组织者,我要对马国泉教授和本译丛的译者表示感谢。同时还要感谢邹红伟编辑,他的敬业和尽责促成了本译丛首批书籍的出版。

竺乾威

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2007年6月8日

前言

描述政府官僚机构之行为及其缘何具有重要意义,并非易事。我们专写一本书去做此吃力之事,其原因也很难向家人和朋友解释。他们或许会问:你们为什么不选一个更富魅力的主题呢?为什么偏偏要去弄明白成堆的缩略词、破解官僚行话、费劲地处理诸如满意(satisficing)、代表、分散的成本与收益、网络这类概念?尽管困难不少,偶尔还有怀疑者的讥讽,我们还是执意想给予这一通常被认为乏味且晦涩的研究领域以活力。

关于公共官僚机构的神话绝对不少。很多人认为官僚机构的作用就是把政客们制定的公共政策付诸实施。事实上,所有重要的政策中,有很大一部分是由官僚机构制定和实施的。也有很多人认为,官僚机构是一架巨大、毫无生气、麻木不仁的机器,它靠规则驱动,设置种种红线来遏制各个方面的进步。但现实却是,官僚机构对外界压力的反应异常灵敏,这部分是因为官员们享有相当大的自由裁量权,部分是因为他们经常利用自由裁量的自由为个人或官僚组织解决问题或改善条件。

谨希望本书能使读者对官僚体制的神话或现实有所理解;并期待能认识到官僚体制之至关重要性,这一体制虽难免错漏,但尚可补救;如若由此将官僚机构视为引人入胜的探索课题,则作者夫复何求!公共政策的成败由官僚机构的官员决定,此为官僚体制之至关重要性;官僚们非由选举产生,而且总有许多因素凑在一起阻碍官僚行政机构的行为,此为官僚体制错漏难免的原因所在;而无论官僚或机构均有

能力进行重大革新,此又使官僚体制之错漏尚可补救。至于官僚体制之充满变数和引人入胜,则是简单的神话、隐喻或理论所难以穷尽的。

本书的重点在于官僚体制的责任和绩效。作者力求展现官僚体制如何负责、在何种环境中负责、向谁负责以及此种责任的后果。在思考这些问题时,作者汲取了不同学科的洞见,包括政治科学和公共管理。政治科学在经验研究和理解官僚体制外部环境重要性方面贡献良多,公共管理则就体制的内在生命提供了一系列广泛而丰富的概念和知识。

细加分析,本书围绕四种重要的社会科学理论构思——有限理性理论(bounded rationality)、委托-代理理论(principal-agent theory)、利益集团动员理论(interest group mobilization)和网络理论(network theory)。这些理论详尽阐述了有关民主政治体系中官僚机构责任的规范性问题。在机构运行中不可避免会出现很多变化,为了确保密切关注影响这些变化的一系列因素,作者特别选择了这四种理论。有限理性理论有助于把握官僚机构解决问题的实际情况,有助于认识官僚机构在有限的时间和信息条件下进行合理、良好决策的独特能力。委托-代理理论质疑了政治家对官僚的委托,强调了对官僚机构监督的困难。利益集团理论使我们注意利益集团的重要作用,以及在何种条件下它们最为活跃和有效。网络理论和政府工具的方法强调了政府内外不能被化约为等级模式的关系。通过第6章内一系列简短的描述和对四个案例的彻底研究,这些理论逐步使我们看到,作为公共管理制度的官僚机构可以被理解,并颇为引人入胜。

在选择公共政策案例解释观点时,作者着意做到兼收并蓄。读者可以看到一些案例来自广受传媒关注的领域,如医疗保健、环境保护、教育、国土安全等;也可以发现一些案例来自公众通常不加注意的领域,如儿童看护、紧急状态处置、公用事业管理、运输等。尽管作者都在华盛顿特区执教,但各州和地方政府机构的案例仍然进入我们的视野。我们认为联邦主义具有非同寻常的关键意义,它意味着州政府的重要性不仅在于贯彻实施联邦法律,而且在于州政府本身就有资格决

定重大政策。

为使学生总体集中把握上述内容,本书提供了某些教学方法。每章的开头都提出了一些问题,可以促使学生认真思考官僚机构的独特方面或该章的研究方法。书后附有注释中的网络资源,可供进一步研究之用。值得一提的是,在全书的显要位置,我们节录了对四位前内阁成员的访谈。他们是:詹姆斯·贝克(Ⅲ)(James Baker Ⅲ)、丹·格里克曼(Dan Glickman)、唐纳·沙拉拉(Donna Shalala)和理查德·索恩伯(Richard Thornburgh)。作为局内人,他们的谈话使人切实感受到官僚机构的决策和争论;对于理论界就其个人及其领导下机构的评价,这些高官也道出了他们的观点。对他们能抽出时间接受访谈,我们致以深切的谢意。

感谢在本书写作的各个阶段提供帮助的人们。感谢布伦特·米尔沃德(Brint Milward)、戴维·罗森布鲁姆(David Rosenbloom)、帕特里克·伍尔夫(Patrick Wolf)和夏洛林·希尔(Carolyn Hill)就某些章节和论题提出的高见。密歇根大学的比琳达·戴维斯(Belinda Creel Davis)、达拉斯得克萨斯大学的尤尔·艾略特(Euel W. Elliott)、芝加哥大学的肖恩·盖尔迈(Sean Gailmard)和耶鲁大学的格里高利·休伯(Gregory Huber)评阅了本书的初稿,并贡献了深入细致极富洞见的意见。北得克萨斯大学的迈克尔·麦克格鲁(Michael McGuire)和南卡罗来纳大学的乔治·克劳斯(George Krause)审阅了我们的研究计划,并在此关键的初始阶段给予了很多帮助和建议。感谢本书的研究助理,他们是乔治敦公共政策学院的学生埃里森·汉森(Allison Hansen)、埃里卡·杰默(Erika Germer)和纳迪亚·卡瓦加(Nadia Khawaja)。感谢哈尔·沃尔曼(Hal Wolman)和乔治·华盛顿公共政策研究所的热情支持。CQ出版社的查里斯·科诺(Charisse Kiino)对本书的出版起了关键作用;迈克尔·科恩斯(Michael Kerns)在本书出版过程中提供了出色的建议和帮助;南希·盖尔特曼(Nancy Geltman)协助制作了本书的图表;杰洛拉·斯特恩(Jarelle Stein)是本书出色的文本编辑。对了,如果不感谢华盛

顿特区的阿迪特饭店(Aditi Restaurant)将是我们的疏忽,正是在那儿的许多次美味午餐中,我们把简单的想法逐渐变成了读者诸君手中的著作。

自不待言,如果没有家庭的体贴、爱、耐心与呵护,所有这一切都不会发生。比尔(威廉)要感谢妻子罗丝(Rosie),感谢她对本书饶有兴味的观点、热情的支持和文字上的润色。斯蒂夫要感谢父母斯特夫(Steve)和卡罗尔(Carol)此生为他作出的牺牲和给予的鼓励,感谢妻子戴希(Desi)的长久陪伴,感谢孩子朱丽(Julie)和佐利(Zoli)的爱与支持——看来在最年轻的一代中间,官僚机构还颇有人气。

目 录

第1章 作为决策组织的官僚机构 / 1

公共官僚机构概貌 / 4

公共官僚机构的责任和绩效 / 7

责任及其诸多面相 / 8

对责任的评价 / 10

责任的限制 / 11

绩效的推动力 / 12

政府绩效及其结果法案 / 14

现实中的机构声誉 / 17

责任和绩效：理论及其适用 / 20

第2章 官僚机构的理性 / 27

有限理性模式 / 29

解决问题方法的简化 / 31

分解问题 / 32

标准行动规程 / 33

无法挽回的代价 / 35

模拟和试验 / 36

政策分析的意义 / 37

动机 / 39

同情和致力于某项事业 / 40

对风险的看法 / 41
组织的改善 / 42
提高组织凝聚力 / 44
有限理性的后果 / 46
较窄的选择面 / 46
分解问题 / 47
近似正确 / 48
标准行动规程 / 49
结论 / 50

第3章 官僚机构的上司 / 56

授权,不利选择和道德风险 / 58
为什么是官僚机构? / 60
为什么授权会各不相同? / 63
实施儿童看护法案 / 64
对授权的管理 / 67
总统权力 / 67
国会对官僚机构的控制 / 73
司法审查 / 79
委托-代理理论和官僚机构的服务对象 / 83
委托人和原则 / 85

第4章 官僚机构的服务对象 / 92

利益、成本和公共政策的政治 / 94
“铁三角”的兴衰 / 96
服务对象的参与途径 / 101
公告和听取意见程序 / 102
咨询委员会和其他协作方式 / 103
政治干预 / 106

服务对象的参与及互联网 / 108
服务对象对官僚决策的影响 / 110
商业利益集团 / 112
公共利益集团 / 114
州和地方政府 / 117
服务对象与政府的制度 / 119
服务对象的参与：三个结论及其他 / 120
参与者的多样化 / 120
参与途径的多样化 / 121
参与结果的多样化 / 121

第5章 网络 / 128

网络理论 / 130
工具途径 / 133
政府间关系 / 136
环境保护 / 136
健康政策 / 139
公共-私营部门的合作 / 142
外包合同 / 142
能源政策 / 143
精神健康政策 / 144
福利政策 / 144
改造 / 145
没有合同的合作关系 / 146
环境保护 / 146
紧急事务 / 147
官僚机构间的网络 / 147
内阁 / 148
管理和预算办公室 / 150

- 机构间协调 / 151
- 沙皇式的全能协调者 / 152
- 网络的效用 / 155
- 工具的效用 / 157
 - 专项拨款 / 157
 - 规章 / 159
 - 信息 / 160
- 网络：一些结论 / 162

第6章 理论框架之综合——实践中的四个官僚机构 / 172

- 联邦贸易委员会：不受控制的官僚机构？ / 173
- 医疗保险与补助服务中心：免除还是不免除？ / 177
- 佛罗里达州环保局：绩效报告体现责任制 / 180
- 马里兰州健康与精神卫生局：领导的允诺及其局限 / 183
- 教益与局限 / 186

第7章 为什么一些官僚机构做得更好？ / 190

- 评估官僚机构的绩效 / 191
- 对绩效变化的解释 / 192
 - 任务 / 192
 - 政治支持 / 197
 - 领导 / 201
- 21 世纪的官僚机构 / 204

附录：网络资源 / 210

第1章

作为决策组织的官僚机构

几十年来,决策者们在中小学教育中一直碰到三个相互关联的挑战:1. 如何使公立学校对家长、纳税人和重要选区更加负责任;2. 如何改善和加强公立学校教育,使得长久以来大失所望的老百姓恢复对公立学校的信心;3. 如何使公立学校有助于最大限度地缩小白人和少数族裔在个人成就方面的鸿沟,因为少数族裔要想有所成就,特别严重依赖于公立学校系统的教育。

近年来,令人颇感兴趣的一种解决方式即为对学生进行测验。有时,主管部门还根据这种测验形成正式的成绩报告,并与财政上的奖惩挂钩。目前,几乎所有的州都发布各个学校和学区的年度成绩报告;许多州的法律还规定,这些报告必须向家长和一般公众公开^①。最近的做法或被称作“有奖测验”,就是把测验成绩和财政奖惩联系在一起。例如在南卡罗来纳州,阅读和数学测验成绩超出期望值的学校既能得到供展示的纪念品,又有经济上的奖励,还可以在执行州的有关规定时获得更多的灵活性^②。

这些做法在联邦政策上也有所体现。2002年,布什总统会同国会两党联合制定和通过了具有里程碑意义的立法,旨在通过测验和经济利益刺激提高教育责任制和实际成效。这部名为“不让一个孩子落后”的法案包括下述条款:

——各州每年必须对公立学校三年级至八年级的每名学生进行

阅读和数学测验,测验方式由各州自行决定;

——连续两年测验成绩没有提高的公立学校有资格获得额外的联邦资助。但是,如果测验成绩持续停滞不前或下降,学校须为低收入的学生提供其他教育机会,如为个别辅导或转到更好的学校提供资助。如果一个学校连续六年测验成绩毫无起色,则需要进行人事变动;

——公立学校必须建立测验成绩报告卡,用来和同类学校进行比较;

——公立学校必须缩小白人学生和少数族裔学生之间、经济条件好与经济条件差的学生之间的成绩差距;

——各州必须参加教学进展全国评估(National Assessment of Educational Progress),即定期抽取公立学校学生样本,就所选科目的测验成绩进行评估。

许多观察家认为,这部法案包含了1965年《初级和中级教育法》颁布后联邦教育政策的最重要修订。原则上,该法案的根本前提是,类似“有奖测验”之类的做法可以促进成绩责任制,而成绩责任制又反过来会增强公立学校的教学质量。

可是,50个州政府和上千所学校今后如何理解和实施该法案依然是个问题。例如,无法保证各州能够选择合适的测验方法;也不清楚各州是否有意愿和能力根据学生的特点分析测验成绩。在法案通过的时候,只有四个州根据种族、民族、收入、残疾和英语水平的划分,收集报告了所取得的成效^③。法案通过前,国会的审计、评估和调查机构——总决算办公室(General Accounting Office),已经发现许多州尚且没有遵循已经付诸实施的评估标准。和“不让一个孩子落后”法案的要求相比,原有标准要宽松许多^④。

法案前所未有地强调了教育中的成绩责任制和实施效果,其明智与否也颇受质疑。例如,教育若由此突兀地以标准化测验为导向,将在无意间损害教与学的真谛:教学既然为应付测验,教师就会顾不上关心培养学生的创造性、解决问题和其他重要的能力^⑤。成绩竞争可

能还会刺激负面的行为,典型的如一所少数族裔比例较高的学校,该校校长不鼓励一名数学教师帮助同类学校的教师,这名数学教师说:“也许我们并不想看到别的学校成绩提高。”^⑥

尽管有这些担忧,成绩责任制实施后,学生成绩,尤其是少数族裔学生成绩的提高十分显著,这或许可以抵消“有奖测验”以及类似政策所带来的负面影响。正如教育部部长罗德·佩奇(Rod Paige)在“不使一个孩子落后”的法案通过后所作的简短发言中所说:

“各个阶层的学生每年都应该取得实质性进步,年度评估只是确认他们正在进步。如果学生在学业上停滞不前,那将不是浪费时间、金钱、机会的问题,而是挫伤学生的积极性,使他们沮丧、使他们感到被社会抛弃。”^⑦

本书中,我们将把诸如学校、学区(school districts)和教育部门等公共官僚机构的运作,当作美国民主体系的决策组织来评价。为此,开篇这章将介绍本书的基本方法。由于对学校等机构的评价标准即为责任及其绩效,本书的方法也就是运用几种社会科学理论指导对该标准的研究。本章的介绍将围绕下述三个核心问题展开:

- 为什么责任和绩效在公共官僚机构中具有突出的重要性? 责任制其实在社会所有部门都至关重要,但是当由教师或公务员实施时,则具有更加突出的意义。因为授权给教师和公务员,让他们决定的不是持股人或董事会的事务,而是家庭和公众的事务。

- 责任的不同形式是什么? 假以时日,其作用和效能又如何变化? 近年来,各级选任的政府官员都在寻求学校系统对政治要求、而非专业要求更加负责。这种强加的外在标准对教师素质、满意度和具备的条件(retention)都具有重要影响,从而与学生成绩也紧密相关。

- 绩效为什么会变成评估公共官僚机构的重要标准? 教育系统的输出,如投入指导阅读的时间总和、成果,如学生标准化测验成绩和中学毕业率,长期以来就是制定教育政策的关键依据。但是对此进行度量并不容易。而要说明学校的特定做法与不同类型学生的成长、进步之间具有明确关联,则更为困难。