



Fudan Translation Series

复旦译丛·公/共/管/理/系/列/

为官僚制正名

——一场公共行政的辩论

(第四版)

The Case for Bureaucracy
A Public Administration Polemic

〔美〕查尔斯·T·葛德塞尔

Charles T. Goodsell

张 怡 / 译

竺乾威 / 校



复旦大学出版社



Fudan Translation Series

复旦译丛·公/共/管/理/系/列/

为官僚制正名

——一场公共行政的辩论

(第四版)

The Case for Bureaucracy
A Public Administration Polemic

[美] 查尔斯·T·葛德塞尔

Charles T. Goodsell

张 怡 / 译

竺乾威 / 校

D771.231/7

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

为官僚制正名——一场公共行政的辩论/[美]查尔斯·T·葛德塞尔著;
张怡译. —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:The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic

ISBN 978-7-309-05527-6

I. 为… II. ①查…②张… III. 国家行政机关-行政管理-研究-美国
IV. D771.231

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第067316号

为官僚制正名——一场公共行政的辩论

[美]查尔斯·T·葛德塞尔 著 张怡 译 竺乾威 校

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 鲍雯妍

总编辑 高若海

出品人 贺圣遂

印刷 上海复文印刷厂

开本 787×960 1/16

印张 17.5

字数 269千

版次 2007年7月第一版第一次印刷

印数 1—5100

书号 ISBN 978-7-309-05527-6/D·334

定价 35.00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

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

本书是一部具有争议的论著。把它看作是稍许有些争端的书，是因为我想极力避免一些怀有偏见的人会用种种论据抨击或者支持我的立场。尽管如此，这本书的确是具有争议性的，或者说“具有引起争论的观点”。

这本书起因于在我脑海中存在了四分之一世纪的一个简单的念头：美国的公共服务的质量被极大地低估了。我们政府的行政机构和在其中工作的官员们也往往被刻画为低效、没有竞争力、浪费——同时也是粗鲁失礼并且不值得信任的。但这恰恰并非正确。

当然，不是所有美国的政府官员都表现出色。我们的政府机构常常漏洞百出，比如它的无能、疏忽、僵化，以及其他缺陷都可以举出许多例子加以佐证。所以，我们的政府官僚体制也存在着许多这样的人员，因为懒惰、无礼、缺失判断力及其他缺点，他们本不应该在其位上。然而我的观点是，缺点和不足在比例上远远比人们通常所认为的要少得多。他们献身于对所有公民都至关重要的公共使命的事例远比一些报道来得多，也来得重要。世界上大多数国家的政府是非常乐意能够拥有我们国家的行政官僚机构的质量的。

我写这本书为官僚制正名，不是为了纠正那些错误的不良影响，尽管那种动机也许是被认为是合理的——而是为了向作为公民的我们重申我们政府相对有效和诚信的行政管理的价值。简而言之，我们可以对民主政治所能提供的服务质量充满信心。对这份巨大资产的再认识有助于减轻（至少可以稍稍减缓）一些我们对政府常常怀有的

不信任和冷嘲热讽。也许它还可以提供给我们一个基础,以便形成一个让彼此靠得更近一些的政治共同体。即使这些想法被证明无法实现,我们依然希望本书能够增强我们的公务员以饱满的情绪执行其重要的工作的决心,尽管他们会遇到各种挫折。同时,我也希望这本书能够鼓励公民,包括年轻和年长的一起来欣然接受一种可能性:即认为公共服务是一种能增加人们生活意义的召唤。

本书在1978年构思,1983年第一次出版。1985年和1994年相继印刷第二、第三版。本书第四版重申了一个前后贯以一致的基本观点。然而,整篇行文已经几乎完全是被重新书写,更新并采用了很多尖锐的案例来论述官僚制。本书引用了许多新的材料来说明在先前的版本之后的动荡岁月的种种阶段。对官僚制的积极评价与日俱增,而且被注入了很多新的思考,包括美国政府能够使各项政策取得成功的从容性,政府外部分散化的公众行为的复杂性,官僚机构工作的个性化,按照企业模式重塑官僚机构的尝试,公民参与官僚机构工作的重要性,官僚机构除了执法之外对政治体系的贡献,当然也包括新世纪反恐战争的含义。

我想公开地感谢几个人,这本书的问世离不开他们多年来的支持。第一位是爱德华·阿汀纳(Edward Artinian),他在1979年创办了查特曼出版社(Chartham House Publishers),当我在那年的11月第一次遇见爱德华时,他立即表达了对这本书的初始想法的兴趣,同时他命名了这本书。直到1997年爱德华过早离世,他都是这本书的出版商和不知疲倦的支持者。第二位是罗伯特·高姆雷(Robert Gormley),他多年来一直催促我撰写第四版的书稿,我一直设法加以抵制,但最后他还是成功了。将这本《为官僚制正名》的书带到新的世纪来不是一件容易的事——没有鲍勃(Bob)的鼓励,是不可能做到的。第三位是凯瑟琳·米勒(Katharine Miller),她在2003年末查特曼出版社将本书版权出售给国会季刊出版社之前的很长一段时间内对手稿和我本人投入了极大的关注。国会季刊出版社的学院分部的主任布然达·卡特(Brenda Carter)及其能干的手下在出版这本书时

表现了高度的专业精神和学术品位,对此我深表谢意。

我的愿望是读者能够发现这是一本具有感召力的书籍。我并不关心你是赞成还是反对我的观点,我在乎的是你是否能够形成自己的意见,或许那也同样是一个具有争论色彩的观点。如果你愿意和我一起分享你的灼见,我在这里随时恭候: goodsell@vt. edu。

目 录

第1章 受到蔑视、贬损和辩护的官僚制 / 1

官僚制概述 / 3

官僚机构简史 / 9

官僚制的学术争论：反对者 / 14

官僚制的学术争论：支持者 / 22

第2章 公民从官僚制中感受到什么 / 38

对于调查的考察 / 38

调查的反思 / 47

直接绩效的衡量 / 50

美国的成就 / 57

第3章 化解对官僚制的误解 / 64

误解一：官僚机构之间具有绝对的一致性 / 64

误解二：官僚组织区别对待公众 / 70

误解三：私人机构更加有效 / 74

误解四：官僚机构总是阻碍变革且不愿改变 / 82

第4章 要找官僚机构办不了的事？这太容易了！ / 95

两难处境和繁文缛节 / 96

众多政府机构参与执行 / 104

被分散的公共行动 / 112

解决这些问题 / 126

第5章 近距离看官僚 / 134

他们的代表性 / 135

他们的“人格” / 149

他们的动机 / 158

鲜为人知的一些人 / 165

第6章 对官僚体系的规模与弊端的再思考 / 179

官僚体系的规模 / 179

扩张、衰老和弊端 / 183

官僚体系中的政治权力 / 198

官僚体制的政治贡献 / 203

为系统补给燃料 / 205

坚持目标 / 207

使选举算数 / 209

对政策进行干预 / 210

促进上向移动 / 211

促进公民参与 / 213

第7章 官僚制的盛行及其基本准则 / 221

综述 / 221

回顾改革 / 224

强化控制模式 / 226

缩减外购模式 / 228

企业模式 / 234

官僚制基本原则的比喻 / 243

参考文献 / 254

第1章

受到蔑视、贬损和辩护的官僚制

如果有人说他想要为官僚制而辩护，那听来会是件多么令人可笑的事情！那个作者一定是恶魔的化身，或者他完全是疯了。因为只有恶魔自己才会去为罪恶辩护，只有一个疯子才会去捍卫那些不攻自破的东西。

亲爱的读者，我希望你最终能排除所有最初产生的对我的人格和心智是否健全的怀疑。所以，在你想要这么做之前，还请读一读我的书。

我很清楚，对我来说要让你接受这些对官僚制真相的解释将会是个多么艰巨的任务。我们都曾听说过粗暴的警察突袭、无情的福利部门、浪费了数十亿钱财的国防合约，以及生产了一大批“文盲”的公立学校。我们也遇见过一个个傲慢自大、举止粗鲁、作风懒散、冷漠无情的行政人员，他们自以为高人一等却连清楚地表达英语都有困难。那么一个拥有自尊的人又怎么会去写一本书来拥护官僚制呢？

在展现我观点的理性和逻辑之前，我想先感性地说说明我的这些想法究竟是从何而来。作为读者，你有权利知道。下面我将讲述一些我跟政府机构接触的经历来说明我的想法。也许你也曾有过相似的经历，因为你将会发现这些事情是如此平常和简单。

作为一个不想惹法律麻烦的好公民，我非常注意准时缴纳个人所得税。在弗吉尼亚州，个人所得税须交给你所在县的掌管收入的专

员。在某个税收期,上税之后,我接到了从税务专员办公室打来的电话,那个女士说我误解了上税的说明,交得太多了。虽说那个时候已过了办理缴税的截止日期,可是那位女士还是让我在那天下午就开车到县府所在地,并到办公室找她。我一到县府,就看见她坐在一个陈旧的木柜台后面。她当场在我面前重写了表格并要我重新签字,然后撕毁了我原先的支票,等着我重新开一张新的——数额小得多的支票。

还有一次我驾车横穿我的大学校园,想要尽快到达我想要去的地方。然而在穿过体育馆的地方很拥挤,好几辆车停在一起阻碍了我的去路。虽然道路中央清晰地标明了两条黄线,可我还是十分小心地在这些车辆中穿行。当我正准备摆脱最后一辆车的时候,我注意到了那是一辆警车。就在那一刻,那辆车的马达好像又恢复了生命一样咆哮起来,并且顶灯也开始闪烁。我吸了一口气,把车停在了隔壁的车道上,乖乖地拿出了驾照。警察来到了我的窗前,对我笑了笑:“现在不用我说什么你也应该知道了。”尽管很尴尬,我还是乐意地点了点头。然后他返回了他的警车,在电脑上登录了一下后又把驾照还给我。“这下你不会再这么做了,对吗?”他问我,我再次点了点头。

在我准备《为官僚制正名》的第四版书稿时,由于我需要一些最新的统计数据增加到原来的表格中,于是我便打电话到我大学的图书馆问问我所需要的文件是否能借到。结果图书管理员说很遗憾她帮不了我,不过她给了我统计局的网址,在那个网页上能找到我想要的东西。我一登陆那个网页就找到了我所需要的那份报告,可是它太长了,我无法下载。这时我看到了网页上有一个800的联系号码,于是我便拨通了电话。在铃声响了两下之后,一个友好的声音从电话那头传了过来,她问我需要什么文件并要了我的地址,这样她可以马上把我需要的材料准确无误地寄给我。我问她我得付多少钱,她回答说:“我们不要把钱看得那么重要,要是我收了你的钱的话,你就要等很长时间才能收到这份报告了。”结果,仅仅三天后这份报告就出现在我的信箱里了。

还有一件事情发生在我和妻子从英国旅游后回国的途中。飞机

降落在杜勒斯机场。那年英国口蹄疫泛滥成灾,所以正当我们准备过海关时,有人告诉我们必须要说明在国外的時候有没有去过那边的农场。事实上,我们确实在多西特的农场住了三天,而且还踏遍了农场的土地。我在想到底要不要老老实实地告诉他们,因为有人曾告诉过我要是“坦白”了的话,我们将会在这里浪费很长时间,也许还要被人逼着清洗所有的外衣。然而我还是决定冒一冒险,把事实告诉了海关官员。他把我们交给了一个农业部的检查人员。这个检查人员很友好地问我们脚上的这双鞋有没有在农场的土地上走过,我们回答说是的。于是他便让我们一个一个转过身去并踮起脚,他仔细地观察过我们的每一双鞋底后,便只说了一句“看上去没什么问题”,就把我们送走了。

对我来说,这些小事说明了一些重要的问题。尽管每天都有人在对我们强化那些政府行政人员的负面形象,但当我们在日常生活中接触这些行政人员时,他们的举动却和我们原先因受到引导而预计的有着很大的不同。不管是前面说到的税务人员、警察、海关官员,还是农业部的检查人员,都表明我们很可能会遇到一些辛勤工作并为大众的利益着想的行政人员,他们一点儿也不炫耀权势,反而表现得彬彬有礼并且幽默诙谐,他们会竭尽全力来帮助我们。然而这些人的薪水并不高。他们每天做着枯燥、困难,甚至是危险的工作。在我们的私有企业文化下,他们会因为“为政府工作”而被他人开玩笑,如果这还谈不上是嘲笑的话。不过在我看来,这些行政人员和他们的官僚机构确实值得我们更细致地研究一下。

以上这些想法并不是已被研究过的命题,而只是我的个人感觉罢了。不过也正是因为有了这些个人感觉才有了这些目前为官僚制辩护的动因。如果你最后发现这些确实只是一些疯言疯语,那我也已经事先提醒过你了。

官僚制概述

律师们在诉讼前会准备一份摘要,和他们一样我在这里也概要地

谈谈官僚制。简而言之,如果我们以一种适当的方式来考察,并且考虑到我们观察的能力所及,那么人们认为美国的政府管理总体上是出色的、高效的。美国的政府部门(不管是哪一级政府)不可避免都会有浪费、无能、滥用职权和渎职的个案,确实如此。可总体而言,比起其他国家甚至我们国家的私人部门来说,他们仍然出色得令人称奇。

我说“令人称奇”,那是因为美国人从小到大就被别人教导着——从在家里的壁炉旁开始,一直到在学校念书时,再到他们工作——政府部门里存在着巨大的浪费、极度的无能,到处都是没有约束的权力和极其平庸的人。媒体和政客也告诉我们,我们的政府机构臃肿,比起公司来效率低下,工作氛围令人窒息,对普通民众冷漠无情。这些全是问题,而不是答案。官僚——人们用充满蔑视的神情说出这个词——到处被人们说成是一群懒惰、无能、走邪门歪道甚至是充满危险的人。

在我们能看得到的任何地方都可以听到这种观点。T恤衫印着嘲讽官僚的语言、汽车保险杠在取笑他们、电影将他们格式化,甚至连游戏也在取笑他们。一个全国转播的总统竞选广告里无意间闪过一个词“BUREAUCRATS”(官僚),后面四个字母“RATS”(老鼠)被格外地突出。有一家烟草公司在报纸上刊登了一则整页的广告,上面画着一个男人,长着极其肥重的双下巴却还在自鸣得意地笑。下面写着一句话:“谁会对你的孩子负责,是官僚还是你?”^①

整个政府,同时也暗含官僚制,甚至在政府部门内部也受到了谴责。一个著名议员的网页向我们展示了一个“浪费统计器”,计算着人们认为在政府部门中正在产生的显而易见的浪费。弗吉尼亚联邦颁发了一种标有“GOVT SUX”(“政府混蛋”)的空牌照。蒙哥马利县的县长玛丽兰禁止在信笺上出现“政府”的字样,因为那会产生一种负面的意指。一个宗教右翼鼓吹者甚至建议用核装置炸毁州政府部门。^②

对于“官僚”的攻击并不只限于政界和主流媒体。许多书刊和小册子也积极参与其中。以下仅举几例:联邦鼠穴,肥胖的城市,烧钱,爱丽丝梦游仙境,政府的敲诈,官僚综合症,依赖政府“喉舌”的美国,

以及“为什么政府失败”或者“官僚制真正的问题是什么”。^③

在我们的学术机构和大学课堂里也少不了对美国政府管理机构大量的负面描绘。贝弗利·西格勒和海地·内斯温德先后读了大学课本中介绍美国政府的18篇文章,仔细察看了这些文章究竟把公共管理描写成什么样子。结果他们发现这些课本都十分强调官僚的规模与永久性,他们拙劣的语言及其政治权力,总统对其的不可控制性。然而压根没有一本书提到公共管理这个专门职能,或提到公共服务。^④

虽然对公共管理这一根深蒂固的误解不失为一种鼓励个人主义精神,激发对自由的热爱,并随时准备与非正义的行为抗争的好办法,但这些却是对行政人员和政府机构极大的误导。更糟糕的是,这种态度误区鼓励了某些华丽的政治词汇和政策出台(它们挫伤政府部门的士气,对他们的表现产生不利的影响,鼓励最优秀的人员离开),而不是指出这么多确实存在于政府部门中的问题。此外,这种态度对政府的招募产生了消极的结果,使年轻人中的佼佼者不考虑把从事政府工作作为他们的职业。

这本书的主题就是:官僚的声誉与其实际所为之间有很大落差。如果你要说它的不足之处,也许你可以滔滔不绝地说上三天三夜,可我想说的是,我们的政府部门确实在起作用——事实上,他们做得相当好。美国政府官僚部门就像一辆你已经用了十年的老爷车,它是一个非常复杂的装置,由成千上万个部件拼装在一起,要是你想让它极其完美而且毫不出错地在路上飞驰,那简直是在做梦。但大多数时间它都能开动,只有在少数情况下才会发生故障,你绝大多数的旅程都是它替你跑完的。事实上,这辆老爷车通常都跑得很好,以至于你从没想过它哪天会光荣地发生故障。然而,要是哪天它突然开不动了,你就会开始在意,如果这些故障时有发生,那么,你也会开始骂骂咧咧。

我们的政府部门同样如此,尤其是庞大的机构。它们并不完美,非常复杂但往往可靠,只有当它们发生“故障”的时候才会引起我们的

注意。最显而易见的例子就是美国的邮政服务,这也确实是个最庞大、最复杂的部门之一。他们每天要向1亿3千万个地址收集和发送6亿5千万封信件,每周六次,准时到达的信件占到总数的93%,只有很少信件丢失。可是我们想当然地以为这本来就是这样的,而不知道要使邮政服务正常运行需要一个多么庞大的管理、处理和运输系统。要是哪次一封信被延误了几天,我们便会开始抱怨,于是就因为这一封晚到的信替代了上千封已经及时送到的信件,并在我们脑海里形成了对邮政服务的坏印象。

有一个办法可以向我们的脑海里注入美国官僚机构的优良形象,那就是意识到它们比世界上其他国家的官僚机构出色得多。不过你如果没去过美国以外的其他地方,就很难感受到这一点。对居住在贫穷国家的数十亿人来说,他们对政府官僚机构通常的印象是无限度的延期、长长的队伍、并不可靠的服务、冷漠、巨大的浪费,以及并不少见的腐败。在许多国家里,官僚机构成员的主要目标根本不是为公众服务,而是想着每天做尽可能少的事情过日子。整个政府官僚机构的目标也不是提高人民生活的质量,而是旨在支持现有的政体和为他们的亲友提供工作。在这个星球上,大多数人在安全及时地收到自己的一小部分信件时都会欣喜若狂,更不用说收到大部分信件了。你也许会说“等一下”,我们在讨论美国的官僚机构,所以我们需要的是美国的比较标准。如果你要问美国的官僚制是否能赶得上私人企业的真正效率,你马上就会得到一个完全否定的答案。企业必须要做到高效,因为它不得不设法去淘汰竞争者,控制成本,采用新技术并满足顾客——只有这样,企业才能获得盈利,才能继续生存下去。相比之下,政府部门具有合法的垄断地位,它们每年有来源于强制性税收的拨款支持,行政人员也永远不会被解雇。试想他们怎么可能会变得高效,愿意接受改变,愿意迎合公众呢?

是的,你将会在后文中看到,这种看似不可驳倒的观点将会向事实低头。很多人对政府部门和私人企业在一些有可比性的工作中的表现做过比较研究,所有的结论都表明,就它们的效率、表现、生产力

和服务质量来说,这两个领域的区别被过分夸大或者缩小了。“企业运作得很好,而政府却一塌糊涂”——不管这一说法在立法机构,在午宴的致词上,还是在经济学的课本里甚至在酒吧里被重复过多少次——它的正确性必须重新得到认定。

前文中提到,西格勒和内斯温德的研究结果表明,有关美国政府的著述都强调了政府机构的规模、权力和它的无法控制性。在我们的概述中还是必须要提一下这些东西,因为这些因素增加了政府机构成为民主的敌人的可能性。首先,政府机构这个词并不是指一个整合在一起的庞大机构,而是数千个各自独立的组织。这些部、局、处、委员会,以及其他各种机构并非总是相处融洽或互相对抗。事实上他们彼此之间常常老死不相往来,有时候他们是竞争对手。再者,后文中我们还会继续探讨,规模庞大并不是政府部门必备的特征——事实上,小规模机构更易常见。

其次,我们的官僚机构和我们公民生长在这样的环境中:定期选举、代议制政府,还有给他们提供那些分立的互受牵制的政府权力的宪法。他们始终受到监视并频繁接受调查,从审计员、法官、预算校核员、业绩考评员,到立法委员会、公众监督组织、消费者协会、市民组织,当然还少不了急切地盼望有丑闻发生的大大小的媒体机构。虽然公共机构显然能够并且必须拥有不同程度的政治权力以开展他们的工作,但是他们所受到的分权和制衡远远超过了人们的想象。事实上,某些时候这些制衡几乎使其瘫痪。

在结束我的概述之前,我想清楚地阐述我对官僚机构的定义。本书前几版对“官僚机构”的定义还有一些不确定性,因此我想在这里把它讲清楚。我所说的官僚机构,是指美国的公共管理机构,也就是美国各级政府中的各种组织和它们的所有由国家支付雇员薪水的办事处。这些当然包括无处不在的县福利部门、各州的交通运输部(DOTs)、总部设立在华盛顿的环境保护局、亚特兰大的疾病预防控制中心,还有上千个警察局和遍布全国的公立学校——最后不要忘了——美国的军队。