

23/

D031-63

H394

第七版

公共行政学

[美]尼古拉斯·亨利 ● 著

项龙 ● 译

图书在版编目(CIP)数据

公共行政学:第7版/(美)亨利著;项龙译. - 北京:华夏出版社,2002.5

(21世纪高校经典教材译丛·公共管理与公共行政系列)

书名原文: *Public Administration and Public Affairs*

ISBN 7-5080-2765-5

I. 公… II. ①亨… ②项… III. 行政学-高等学校-教材 IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 029379 号

Nicholas Henry: *Public Administration and Public Affairs*, 7th ed.

Copyright © 1999, 1995, 1992, 1989, 1986, 1980, 1975 by Prentice-Hall, Inc.

Chinese language edition published by Huaxia Publishing House.

本书英文版为 Prentice-Hall, Inc. 于 1999 年出版。

本书中文简体字版专有出版权由 Prentice-Hall 授予华夏出版社, 版权为华夏出版社所有。未经出版者书面允许, 不得以任何方式复制或抄袭本书内容。

版权所有, 翻印必究

公共行政学(第7版)

[美] 尼古拉斯·亨利 著

项 龙 译

策 划: 刘 力 陈小兰

责任编辑: 赵洁平

出版发行: 华夏出版社

北京市东直门外香河园北里4号 100028

经 销: 新华书店

印 刷: 北京房山先锋印刷厂

版 次: 2002年5月第1版 2002年6月第1次印刷

开 本: 730×988 16开

印 张: 26.75

字 数: 691千字

定 价: 45.00元

目 录

序言 1

第一编

公共行政的范式

第 1 章 庞大的民主体制,庞大的官僚体制 ~ 3

约束:美国公共行政的背景与传统 3

政府、公共领导人和公民生活的退化 7

官僚、官僚制度及其服务 8

反抗与抵制:美国人与政府的扩大 9

官僚制度产生的原因 10

官僚的权力 12

官僚的权限 14

知识的管理:官僚权力的基础 18

探究官僚制度:对政府理解 19

第 2 章 公共行政:困惑的世纪 ~ 23

开端 23

范式一:政治/行政二分法,1900—1926 24

范式二:行政学的原则,1927—1937 25

挑战,1938—1947 27

对挑战的回应 29

范式三:作为政治学的公共行政学 30

政治学的冲击:为民主制度服务的官僚制度 33

范式四:作为管理学的公共行政学 33

管理学的影响:对公共行政中公共的理解 35

分离主义的力量,1965—1970 37

范式五:作为公共行政学的公共行政学 38

第二编

公共组织

第3章

组织的丝麻:理论 ~ 47

模型、定义和组织 47

组织的封闭模型 48

组织的开放模型 51

封闭模型和开放模型:本质的差别 60

综合模型学派 65

第4章

组织的布帛:力量 ~ 69

社会和对组织的评价 69

组织中的信息和情报 71

组织中的决策 76

组织中的行政 79

组织中的控制、权力和权威 82

社会和组织的变化 87

第5章

组织的纤维:人 ~ 103

组织如何改变你? 103

行政的人性:经典观点、社会—心理学与公共行政 104

成人发展模型 107

文化行为模型 109

政治行为模型 112

达尔文主义与组织人格 117

组织中的领导 117

领导理论的演变:适应时代的需要对领导进行定义 121

领导与行政:变化与复杂性 125

领导公共组织 127

第三编

公共管理

第 6 章 系统方法与公共管理 ~ 137

- 系统的概念 137
- 关于系统的争论 138
- 公共管理:公共部门的经验 140
- 管理学:介绍几种技术 142
- 计算机:公共行政的新时代? 147
- 技术、公共官僚机构和公众 152

第 7 章 公共方案评估和生产率 ~ 165

- 公共方案评估、生产率和腐败控制的发展过程 166
- 方案评估、生产率和美国政府 179
- 公共方案评估:目的与类型 182
- 评估的过程 184
- 三项创新之举:总稽核员、全面质量管理和底线 185
- 评估研究的三个问题 193
- 公共方案评估真的重要吗? 197

第 8 章 公共预算:目的与步骤 ~ 206

- 公共预算演变史导论 206
- 逐项预算,1921—1939 207
- 绩效预算,1940—1964 209
- 计划规划预算,1965—1971 210
- 目标管理,1972—1976 212
- 零基预算,1977—1980 214
- 日落与日出:各州日落立法,1976—1981 215
- 无法控制支出的出现,1980 年至今 216
- 严重的公债和赤字,1980—1992 217
- 从上至下预算/目标基础预算,1981—1992 217
- 结果预算,1993 年至今 224
- 制订预算:战略与战术 227
- 过程:国会、制订预算和赤字 228

第9章 管理公共部门的人力资源 ~ 238

- 美国公共部门人力资源管理的发展 238
- 公务员制度:功绩的含义 242
- 集体制度:蓝领职员 250
- 政治主管制度:行政中的政治 255
- 职业化终身制度:人重于职位 258
- 职业化公共行政制度:兼顾政治和管理 259
- 种族、性别和工作:赞助性行动的挑战 262
- 人力资源管理前途如何? 278

第四编 实 施

第10章 公共政策及其实施的研究方法 ~ 291

- 公共政策分析的演变:公共行政还是政治学 291
- 公共政策的研究方法:过程还是输出 292
- 几种模型:作为过程的公共政策制订与实施 293
- 几种模型:作为输出的公共政策制订与实施 297
- 渐进模型与理性模型的不足之处 304
- 战略计划模型 306
- 战略计划:公共部门的经验 307

第11章 私有化:政府合同和政府公司 ~ 314

- 公共行政与美国的正统观念 314
- 私有化政治学:承包的动机 316
- 联邦政策的私有化 317
- 联邦政府的发包工作:批评意见 320
- 是否私有化? 浪费、弄虚作假和滥用职权的问题 321
- 私有化与否? 民主国家的公共决策问题 324
- 地方政府的私有化 325
- 政府公司 330

第12章	政府间行政 ~ 346
	成千上万的政府 346
	宪法与法院:确立规划 346
	政府间行政的演变 348
	财政方面的联邦主义 351
	资金和强制令:联邦政府完成政策的工具 354
	联邦主义:新分类 357
	政府间行政:州与地方政府 358
	地点、人和权力:都市治理的难题 371
第13章	官僚的职业道德 ~ 385
	公共行政和承认公共利益:两种思想倾向 385
	赞助性行动:公共行政中的道德抉择 387
	公平才公正:审视公共利益 388
	本能主义、完美主义和实用主义 389
	公平才公正理论的应用 390
	公共行政的道德实践 391
	结论:政治不是做游戏,管理不是优惠券 397
附录 A	公共行政及相关领域工具书简介 ~ 401
附录 B	公共行政部分刊物简介 ~ 404
附录 C	部分学术、职业和公共利益组织简介 ~ 408
附录 D	公共官员的正确称呼 ~ 411
附录 E	美国公共行政学会道德准则 ~ 412

第一编

公共行政的范式

第1章 庞大的民主体制,庞大的官僚体制

第2章 公共行政:困惑的世纪

公共行政是理论与实践的宽泛而灵活的结合体,其目的是更深刻地了解政府以及它与所管理的社会之间的关系,促使公共政策更加适合社会的需求,使其能够提高管理机构的效率,适应公民深层次的人性需要。应该承认的是,这一定义本身就很宽泛和灵活(不过仍有一位本书的评论家认为这是一个“经典的”^①定义),但它足以满足本书的目的。

官僚体制和民主体制是相对的。前者具有等级制、精英制、专业化和信息化的特性;后者则具有共享性、多元性、普遍性和闭塞性(如果不是无知的话)。除了少数例外,这就是诸如美国这样的发达工业民主国家中平民文化所表现的现实。

调和这些对立的现实需要相当的胆量。但是,想要继续成为发达的工业化民主社会就必须实现这种调和。民主大众与技术精英的汇合之处——最根本和最深刻的调和实现(或失败)之处——就是公共官僚体制。

本书第一编要讨论的是民主社会中公共官僚的位置和公共行政官员的作用问题。对这一问题的描述很粗略,但在回顾把公共行政作为学术领域的思想演变史时,我们的讨论较为详细。这是因为:公共行政官员如何看待他们自己和他们在民主社会中的职权范围,决定这一看法的地方多出于学术界,而不是官场。所以,我们用了若干页的篇幅来介绍公共行政的思想史。

现在,让我们进入《公共行政学》一书的第一编,进入这一令人激动和富有成就感的职业。

^① William H. Harader, "Whither Public Administration?" *Public Administration Review*, 37 (January/February 1977), p. 98.

第 1 章

庞大的民主体制,庞大的官僚体制

文化、人文与自然环境都在发挥着它们的作用。这些现实与所有的人类活动紧密相关,而公共行政官员——尽管看起来千人一面,不徇私情,甚至缺少人性——也不例外。与人类社会的大多数活动相比,公共行政其实更加富有人性,因此深深地植根于当地文化之中。

本书将从美国的角度来讨论公共行政的实践和研究。我们也对其他国家作了一些比较(特别是在第 5 章中讨论组织行为时),当然也讨论了所有国家中构成公共事务管理的共同部分——比如预算和官僚制度。尽管如此,我们的注意力仍集中于美国的公共行政。

约束:美国公共行政的背景与传统

培养出美国公共行政传统(而不是公共行政职业)的社会背景是若干文化和思想力量的独特混合体。是这些力量造就了美国公共行政的传统(韦氏辞典把传统定义为“历代以口头方式相传,或以榜样的方式获得的信念,习惯,行为和原则”)。这一传统可以用一个词来表述:约束。

有一点需要澄清:约束一词尽管描述了美国公共行政的关键特征,但它并不完全适合于描述美国的商业管理传统。用进取一词来形容美国的商业管理传统可能更恰当。我们毕竟很难将 19

世纪创立美国商业国家的那些精明,大胆,贪婪,掠夺成性的大亨们与任何约束性的行政传统联系起来。美国私有部门的管理传统与公共部门的行政传统迥然不同。

每个国家特有的国民文化所蕴含的深刻有力的暗流造就了它的国民传统。当思想家能够明确认识和阐述文化潮流时,社会的智慧和力量就能结合成强有力的形式,传统也就应运而生。美国公共行政的传统最清楚地表明了这种结合。

18 世纪共和国初建时的美国人,一般而言,既有革命精神又很理智,开明但常常没有文化,反对集权但很谨慎,尽管有制定美国宪法的天才,在建立民主体制时也偶有失足之时。自那时起,这些文化特征演变成了新的形式,但对生活于 200 年前的美国公民来说,这些新形式仍具有美国的基本特征。

正如我们将在第 5 章中详细阐述的那样,个人主义、外向、男子气、公平感、平等倾向和较低的防卫需求是美国文化区别于其他国家的非常突出的几个国民特征,对美国公共行政传统的形成起了非常明显的作用。有至少 3 种阐述美国独有文化特征的文献在发端于 18 世纪的美国公共行政传统中起了同等重要的作用:邦联条款,第一批州宪法,开国元勋(特别是亚历山大·汉密尔顿和托马斯·杰弗逊)之间的辩论和文章。

大使们执政：邦联条款

1781至1789年的邦联条款为新的国家提供了最初的框架。它体现了早期美国人对管理混合体的喜爱,也显示了美国人固执地强调行政的约束性。它很少注意到诸如权利与责任的匹配和公职的专门分工(主要表现为不愿意将政府体制中的立法职能与行政职能区分开来)等问题。毫无疑问,这不仅表现了植根于大众的、对贵族的反感,同样也表现出美国早期政治思想家在解决如何组织一个全新的体制——庞大的民主体制——这一问题时所面临的困惑。美国的第一部宪法必须考虑到广大的领土和众多的人口,所以它在某种程度上必须超越民主体制在此之前所使用的惟一一种形式——镇民大会。遗憾的是,邦联条款未能胜任历史的挑战。

依照邦联条款的规定,州政府享有最高的权力。国会实际上不是立法者的集合体,而是各州使节的集合体。国会议员由州议会选派,后者可以随意召回他们。国会也无权征税。邦联条款确实建立了一个初步的国家公务员制度,但那是一个既无自主权又没有什么实施手段的古怪的官僚机构。国家公务机构直接向大陆会议的各委员会报告工作,不设立行政首长;实际上,1776年起草的邦联条款第一稿就是因为主张设立一个权力过大的行政首长而被第二届大陆会议所否决。

1786年丹尼尔·谢斯发动狂妄的威士忌叛乱(美国的第一次税收反抗)时,美国的政治领袖发现当时的“美国政府”既没有授权,也没有组织任何部门来平息叛乱。这一任务最终落到了马萨诸塞州民兵的肩上。至少有一位性急的英国观察家预言说,谢斯的反叛表明这些英国的前殖民地不可能建立起一个名副其实的政府,他把这一点归因于美国人固执地坚持要一个软弱无力的行政首长:

至于谈到美国未来的辉煌,谈到她在一个领袖的领导下成为新兴的帝国——不管是

共和制还是君主制——即使小说家也会认为这是一个最想入非非的想法。¹

立法者执政：第一批州宪法

在制定邦联条款的同时,各州也忙于制定他们自己的宪法。1776—1780年间,13个州中有11个通过了州宪法。康涅狄格和罗得岛直至19世纪后才有自己的宪法,而在此前一直采用英国在17世纪初授予的特许状。其原因是:这些特许状实际上在州里建立了真正的共和国,包括真正享有权力的行政首长和民选的立法者,惟一需要改变的只是去除有关君主的条文。

通过了宪法的11个州都明显地限制了行政首长的权力。只有纽约州(马萨诸塞州也勉强算得上)赋予行政首长相当大的权力。剩下九个州的宪法规定行政首长应由立法机构或法院任命,并且各自严格限制了行政首长的任命权。除了马萨诸塞和纽约州之外,其他11个州的州长不过相当于军队指挥官而已,所有的行政权及大部分的司法权仍被立法机构牢牢地掌握着。除了纽约州——马萨诸塞州是否如此还有争议——之外,其他州都坚决否认享有实权的行政首长会有助于政府和人民。实际上,最初的13个州中有10个州的州长任期只有1年。

邦联条款拒绝赋予联邦政府权力,绝大部分州宪法实际上拒绝赋予民选或任命的州行政首长以权力——在有些人看来,这些都是真正的、平民的、自然的、民主的开创性表现。其实并非如此。只有很少的人(平均6%)能够参加选举或在任何一个州中表决任何事情或是推选任何一个人,而且只有3个州(马萨诸塞、新罕布什尔和纽约)让有选举权的少数人独立选举行政首长。只有一个州(马萨诸塞州)其宪法是由公众投票批准的。民主不仅是一个新生事物——它还遭到了人们的不信任。换言之,对公共行政官员的约束并不一定就等于健康的民主。

软弱无力的行政首长:

杰斐逊的胜利

为起草邦联条款和州宪法等活动奠定基础是早期美国政治精英,特别是亚历山大·汉密尔顿和托马斯·杰斐逊的辉煌成就。

汉密尔顿在他的所有著作中都显示出对州行政机构的浓厚兴趣。他的一个朋友曾说:

(汉密尔顿正在考虑)对民选政府的历史和科学……及其各种变体对人类自由和幸福造成的实际影响做一次彻底的调研……并请其他人参与这一行动。²

换言之,汉密尔顿已准备开始写作世界上第一本公共行政教科书。遗憾的是,他还未到50岁就在一场决斗中被艾伦·伯尔所杀。

汉密尔顿对待公共行政的态度非常实际。他强烈主张公共部门应有一位强有力的行政首长,赋予他必要的能力来使政府得以运转:

(相较之下)软弱无力的行政首长必然造成软弱无力的行政管理。管理无力无非是管理不善的另一种说法而已。管理不善的政府……实际上必然是个坏政府。³

总之,政府必须要做事。

汉密尔顿不仅仅提倡一个强有力的行政首长,他还提倡一个非常有力的官僚体制。汉密尔顿要求各部门的主管应该得到特别优厚的报酬。他们应拥有实权,他们的任期应超过那些任命他们的行政首长。实际上,汉密尔顿感到,高级官僚的短暂任期“有时可能导致政府行政中不光彩和灾难性的人事变迁”⁴。

汉密尔顿在公共行政运作上的观点与杰斐逊的思想和理想尖锐对立。杰斐逊对美国行政传统的影响远远大于汉密尔顿。与汉密尔顿建立一个强有力政府的观点截然不同,杰斐逊鄙视这种观点。杰斐逊在给詹姆斯·麦迪逊(他和杰斐逊一

样,代表了约束行政职能的传统)的通信中写道:“我并不支持积极的政府,政府总是具有压迫性。这一主张以牺牲人民为代价,给了政府太多的东西。”⁵在任总统期间(1801—1809),杰斐逊贯彻了他的主张。他是唯一一个从未否决过国会法案的总统。

杰斐逊把地方主义和自耕农民主的理想加以美化,甚至是浪漫主义化,使之成为美国政治实验的核心。一个研究美国公共行政形成时期的权威认为,由于杰斐逊信奉“人性本善”的原则,所以他认为,最好的政府是民众最大限度参与的政府。而民众参与的政府是“杜绝了官僚主义、职业化的公共行政,……作为塑造者和指导者来管理国家”的政府。杰斐逊“对官僚主义的根深蒂固的不信任感”,部分“导致了总统在外交事务上活跃而在与议会分权的国内事务上消极的结果。因此直到今天,美国有一个强有力的、耗费巨大的中央政府。它卷入海外的无数事务之中,却没有能力明智而通达地设想和计划国家的未来”。⁶

对于汉密尔顿,一个著名的学者曾这样写道:“如果有一个能被称为美国行政的鼻祖的话,他就是亚历山大·汉密尔顿。”⁷或许如此。然而,尽管汉密尔顿非常有天才,但是人们指责他思想肤浅,有意削弱了这个新生国家不少与公共行政运作有关的文化价值观。是否可以这样说,汉密尔顿是美国公共行政职业(一个独立的研究与实践领域)的创始人,而杰斐逊是美国公共行政传统的创始人。杰斐逊这位杰出的美国人相信,普通美国人具有超越的善,通过对自己的信念坚定不移的辩护,确立了美国政治文化中一直流传至今的许多潮流,并建立了美国的约束公共行政的持久传统。这个传统与汉密尔顿在职业和学术上的继承人仍在斗争之中。

在18世纪末,开国元勋们把他们所认为的这个新生国家的最深层的特点——还有那些确实具有的特点——付诸文字(不管是作为公民宪章还是作为哲学随笔),从而形成了具有特色的美国社会契约。

社会契约是国家和公民之间心照不宣的约定,它定义并限制了国家和公民的权利和义务。例如,尽管非洲国家比其他大陆上的国家有着更多种多样的社会契约,但是一个人类学家是这样形容非洲的政府结构的:“一半是庞大的家族,一半是国家的雏形。”⁸ 它表现了早期非洲的社会契约的家族性。在亚洲,孔子的儒家哲学所建立的社会契约把政府和社会的领袖视为权威、慈悲而明智的父亲。在欧洲,社会契约是可修订的公约,统治者和被统治者视同平等的合作者。在美国不是这样,它的社会契约是革命的结果,所有的权力为人民所有,他们向政府授权,政府官员是名副其实的公仆。部分是由于美国独一无二的社会契约造成了美国公共行政受到约束的传统。

虚弱:限制公共行政的后果

约束公共行政(特别是在联邦一级)的传统,可能被一些人称之为政府的镣铐。不容置疑,政府的镣铐至少部分是由于在20世纪的大部分时间内,不同的党派控制联邦政府不同部门的结果。除此之外,美国政治中的保守派们认为,政府镣铐是好的,因为政府是坏的,这一保守主义从杰斐逊人性本善的理论中汲取了养分。但是,政府镣铐的产生也是行政职能削弱的必然结果,这部分行政职能涉及到某些文化层面,如人民对正当法律程序的坚持(一种费力耗时的努力)、功能专门化(在管辖权限上带来无可避免的冲突)和高度个人主义的和大男子主义的价值观(这必然引起政府各机构之间、各部门之间、各层次之间面对面的斗争。而集体主义的或女性的价值观可能会在公共事务中产生更具体的成果)。

在一代人之前,华盛顿有位杰出老练的政治圈内人卡特勒(Lloyd Cutler),做过总统顾问,他抱怨政府表现的无力:

在美国的宪法之下,“组成一个政府”是不可能的。分权制……不管在1793年是多么好,但这一体制几乎命中注定导致了今天

的僵局。⁹

卡特勒认为,应重新召开制宪会议,彻底改写宪法中关于议会的条款。这是汉密尔顿的路子!

当这个出众的政治内行(我们假设他比大家对这个系统的运作了解得更清楚)主张推倒现有的国家宪法和政府结构,而建立一个新的,并认为这是解决僵化的民主政治的惟一药方时,我们可以合理地推断,我们遇到了一个严重问题。虽然卡特勒准确地描述了这个问题,但他所认为的原因实际上只是一种表象。给政府加上的枷锁与其说是一部过时的宪法的产物,不如说是一种仍然有活力的政治文化的产物。卡特勒所言的推倒整个宪法,并不能改变经常让人摇头叹气的行政和政治传统。

联邦以下的政府机关也表现了各自约束公共行政的传统。他们对政府镣铐的反应较少(虽然州和地方也有这类问题),而更多地体现出行政首长软弱无力这一美国行政传统所特有的两难问题。美国18世纪建立的公共行政框架与当代州和地方行政框架之间,在理论与实践上的联系极为清楚和直接。

在州一级,州长在过去两个世纪中获得了许多行政权力,但是,从通常的行政标准来看,他们的权力仍然是受到严重限制的、分散的。在50个州的大约2000个主要行政官员之中,大约300人直接由人民选出,另有750人为州长以外的人或机构任命。换言之,州的重要行政职位有一半以上独立于各州的行政首长。¹⁰

50个州之中,大约3/4的州选举司库和州务卿(后者的工作之一是负责选举事务),1/2的州选举州审计师(他们可以通过不徇私情的审计轻而易举地使州长处于尴尬的境地),1/3的州选举审计长(他们控制州的资金)及督学(教育经费一般占州预算的一半),1/4的州选举农业专员,约1/5的州选举公用事业专员和保险专员,1/10的州选举土地专员。对这些州的关键行政职位,州长只有极少的合法行政控制力。¹¹

此外,高度脱节的立法程序可以不受限制地

修订各部门的政策、方案和预算,每年或隔年修订一次,从而更加削弱了州长的管理权限。在产生州预算的立法过程之中,29个州的立法机关将各自的州长提出的行政预算分成许多部分。而在一些州之中,政府的预算被分成几百个部分(以单独的支出法案形式)。这种作法“减少了立法机构控制预算底线的能力,增加了预算被分割、被利益集团掌握的可能性,也弱化了行政权力,使责任权限混乱”。¹²

地方民选行政首长的权力比州行政首长的权力还要小。67%强的美国州属行政区划(municipality)¹³和超过23%的县¹⁴雇用市经理或首席行政官,他们拥有很大的权力,不向民选行政首长负责,而向诸如市议会或县委员会这样的立法机关负责,而且只有立法机关有权雇用或解雇他们。在地方政府长期实行这种制度并颇得人心的情况之下,大多数民选地方行政首长的权力很小。

只有26%的美国市长有单独的权力任命市政府各部门的主管¹⁵,只有不到28%的市长、镇长有权解雇各部门的主管。只有9%的市长有权制订市议会的议程。¹⁶

在一半以上(52%)的2500人以上的美国市、镇之中,超过90%的市长没有权力否决议会或委员会提出的立法议案。令人惊奇的是,41%采用市长一议会体制的州属行政区划(表面上属于强市长制)中,4/5的市长没有否决权。¹⁷

县行政首长的权力更弱,只有8%拥有否决权。58%的县长只有1年的任期,只有22%的县长是选举产生的,这比市、镇的比例低得多。在市、镇中,绝大多数市长、镇长是由直接选举产生的。¹⁸在县政府中,表现在第一批州宪法之中的早期美国行政价值观仍然盛行不衰。

美国公共行政传统的正统性在于反映了其植根的文化特点。它的独特之处在于:行政约束的传统(体现在政府镣铐与行政限制上)是它的主要特点。

具有讽刺意义的是,研究表明,至少在地方一级上,软弱无力的行政首长导致了缺乏效率和吝

啬的政府!¹⁹(在国家和州的层次上的研究还没有进行,而且也没有进行的可能)。显而易见,这是美国人为约束公共行政所准备付出的代价。

政府、公共领导人和公民生活的退化

约束公共行政的传统导致了公民、政府和民选领导人之间关系的退化,至少在20世纪后期是如此。

对政府和公共领导人日益加深的不满

大部分美国人认为,政府的领导人走上了错误的道路,不关心普通公民的要求和公民生活。这种观点可以从各种民意测验中证实,人民对政府行为的不满日益严重和加深。1958年(第一次开始调查这个问题)到1964年,美国人信任联邦政府的比率超过3/4,此后这个比率急剧下降,到了90年代中期,下降到不足14%。²⁰

在地方和州一级,类似的下降也很明显。人民对地方政府表示相当信任的比例从1987年的73%下降到1995年的31%,而对州政府的信任度同期由73%下降到23%。²¹

在这些下降的统计数字中值得注意的一点是,大多数公众对政府及其他社会机构信任的下降并不是由于失去了对政府机构本身的信心,而是对其领导人失去信任。例如,盖洛普民意调查自1973年起对公众对美国制度的信任度进行民意测验发现,公众对各机构的信任度比对其领导人的信任度高出50%到70%。而在对领导人的信任度正在飞速下降的同时,公众对他主管的机构的信任度一直没有变化。²²实际上,在一个对包括美国在内的18个国家(其中多数为工业化民主国家)的公民进行的研究表明,64%的美国人满意(他们的)民主运作方式,比其他国家的民意测验的结果都要高。²³一半以上的美国人认为他们的民选领导人并不关心国家的长期利益,而且将近

一半的美国人认为政治领导人不关心人民的利益,为利益集团所左右。²⁴

当美国人认为,他们的政治领导人不给他们一个改变现状的机会,愤怒——也许更糟的事情——就会发生。就像两个观察家所写的那样:

在过去,尽管时有失望,但美国人对领导人正当行为的理想一直是很高、很稳定的。现在不同了……法国人用几百年时间才完成的心态转变,(可能)美国人在几十年内就完成了。²⁵

退化和曲折的公民生活

美国的被统治者对统治者的愤怒比法国式的愤世嫉俗更复杂,更深刻。美国人拒绝参与那些他们认为是政治的公共生活,但乐于参与那些为自己解决问题的社会活动。²⁶

美国人什么时候把公共生活视为(或贬为)政治呢?那就是当他们看到政治家们(换言之,即他们的政治领导人)回避重大问题,不断向利益集团及其院外活动家让步之时。美国人对政治家们夸夸其谈,浅薄的媒体歪曲事实,感到忍无可忍。

美国人在什么时候将公共生活作为一个问题来解决呢?那就是当他们将公共生活与社区组织、邻里关系及那些他们自以为了解且被公众领袖郑重对待的问题联系在一起的时候。“当公民意识到自己有发言权时,他们开始意识到自己有改变现实的能力。”²⁷

有趣的是,公共行政官员自身也反映了这些潮流,似乎分享了对于政府制度的信任和对领导人的怀疑。有一位研究者从一个大样本的调查中抽取了政府官员的回答,并将其与一般人的回答做比较。他发现公务员并不比普通人更信任那些运作政府机构的人们,也不比普通人更不信任那些运作其他社会机构的人。在这次调查中,高级官僚的情况基本类似。²⁸

研究了这些民意测验之后,很容易看出,美国人反对大政府,而且希望摆脱它。但是,一个更准

确的评价是,美国人对政府的领导失去了信心。他们认为政府领导人在解决诸多与他们的个人利益无关的问题上是无效、无能的。

官僚、官僚制度及其服务

我们已泛泛描述了美国人与他们的政府,与政治领导人之间的关系。美国人(包括政府工作人员和政治领导人)对他们的政治领导人以及政府的效能与方向失去了信心,尽管许多年来人们试图自下而上改变政府的方向。

在这种背景下,什么是官僚?公民们是怎样看待公共行政官员,即所谓政府的人格化代表的?民选的领导人又是怎么看待他们的?

在美国,官僚们往往声名狼藉。在一场没有尽头的选票战争中,政治家们对官僚和官僚制度大加讨伐。一篇90年代的影评称联邦官僚为“好莱坞影片中最坏的恶棍”²⁹。在对有关美国政府的大学入门教材进行的分析表明,超过3/4的课本认为,公共行政官员为“永远不下台的政府雇员”,2/3的认为,政府官僚制度“权势很大而又失去控制”。³⁰

官僚与公民

美国人真的对政府官僚持有如此否定的态度吗?显然并不是这样。当我们不再拘泥于表面现象,深入地研究公民和官僚之间的直接个人关系,我们就会得出不同的结论。例如,一个全国性的哈里斯民意调查发现,当美国人前往联邦、州或地方政府办理一些与申请驾照或交税一类日常事务无关的事务时,在这些设法从公共官僚制度中实现个人目的的人之中,大约有2/3认为,他们遇上的官僚们乐于助人,而且大部分人对他们得到的服务表示满意(其中40%的人对接受到的服务非常满意)。³¹

在大概相同的时间,另一个全国性民意测验旨在了解普通民众在与政府官僚打交道时的满意度。这个民意测验调查那些生活在不同地区的向

政府寻求过帮助的人,包括从求职者到领取退休金的不同的人群。在这些回答中,69%的回答认为,他们对政府官员处理问题的方法非常满意或相当满意。16%的认为,政府官员做了比他们应该做的更多,另有 57%的认为政府官员基本上是称职的。接近3/4的回答者认为,政府官员在处理他们的问题上是有效的,而超过3/4的认为他们所受到的待遇很好。只有 12%的人认为他们受到不公正的对待。³²

还有许多其他的调查,既有全国性的,也有地方性的,得到了大致相同的结果。³³一个对 261 次调查(涉及 40 个州中20万余人)的分析表明,公民对地方政府的服务“普遍感到满意”。³⁴

我们缺乏那些接受政府服务和私有公司提供的服务的人对这两种服务进行比较的资料。这种资料是十分重要的,因为可能像在民意测验之中所显示的那样,公民对政府服务表示满意,或比较满意,但他们对公司的服务更为满意。那么,政府服务就相对不如公司服务。一个独一无二的关于 800 多名佐治亚人的调查表明,与私有部门相比,政府也不逊色。

(这项调查)表明,被调查者对于公共和私有服务的态度并没有显著的差别。那些认为公共服务天生比私有部门提供的服务差的观点并不流行。³⁵

我们似乎得到了两个平行的不同观点。一方面,人们对大政府的领导人和效能有着明显的不满。另一方面,美国人在与公共官僚进行个人与个人的接触时,表现出显著的积极评价,对公共服务的效率普遍持满意的态度。美国公众对官僚的鄙视并不像媒体所表现的那样严重。³⁶

官僚和民选的政治家

美国民主制之中,政府和政府官僚的作用还有另外一面:民选的官员对公共官僚制度的看法。民选官员对公共行政官员的态度是复杂的。如在表 1-1(是一次全国性调查的概要)中表现

的那样,政治家对官僚的看法是缺少想象力、无趣、呆板、(想当然是)官僚主义的。

表 1-1 公众和民选官员对公共官僚的看法

看 法	公众(%)	民选官员(%)
教条主义	23	60
胆小	21	48
官僚主义	14	58
文牍主义	12	25
迟钝	6	14
腐败	4	0
诚实	16	34

资料来源: *Confidence and Concern: Citizens View American Government*, A Survey of Public Attitudes by the Subcommittee on Intergovernmental Relations on the Committee on Government Operations, U.S. Senate (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1973), p. 310.

公民们对这些方面的批评比政府官员轻得多,但是民选政府官员在一些基本问题,诸如官僚的诚实和廉洁上持更积极的评价。在这些领域,公民比民选官员更加持怀疑态度,但即使如此,美国公众的态度也不能说是批评性的。

请想象一下公共行政官员和公民各自遇到的困境。在美国民主制下,公共行政官员必须与那些看上去对他们的职业能力表示满意,但不相信政府机构及其领导人的公民打交道,而公民选出的代表们与选民不同,他们对公共行政官员非常鄙视,这使公共行政官员处于尴尬的境地,因为他们需要对这些民选产生的官员负责。

反抗与抵制:美国人与政府的扩大

可能值得欣慰的是,美国人还能够与政府官僚相处,并对他们的服务表示满意。虽然如此,对公共行政官员的这种普遍的满意是在一个更大的背景之中发生的,即我们在前面曾经提到的,公众对政府领导人的政府导向存有深深的不满。

美国人运用民主社会提供的那些迟钝的工具来对待无可选择的社会现实。特别是,选民者们试图通过选举来控制政府,迫使政府花得更少而做得更多。这种尝试被称为税收反抗,州、县、市、镇和学区的基层政府是这一压力的主要承受者,这种压力有时是痛苦的。

加利福尼亚州在1978年以2:1的比例通过了臭名昭著的第13号提案,该提案大幅削减了州的财产税,成为民众对政府和税收进行反抗的一个象征。这种反抗一直持续。从1977年以来,24个州实行了税收和支出的自我限制³⁷,46个州对县、州属行政区划或学区实行了税收和支出的限制(34个州对三级政府都实行了限制),包括40个州以不同的方式限制财产税率、财政收入或核定额。³⁸而财产税历来是县、州属行政区划和学区的主要财政来源。

尽管有这些努力,美国政府仍在国家经济中发挥着强有力的作用,以至于被一些人称为庞然大物。各级政府的支出现在已经达到2.5万亿美元,为国内生产总值的39%。而政府收入达到美国国民收入的47%。在各级政府中全日制的政府雇员达到1900万。大约相当于劳动力总数(军人除外)的1/4。³⁹

这些数字给人以深刻的印象。但是应该注意美国政府在公民生活中的作用比其他国家的政府要小。所有各级美国政府征收的税收占国民生产总值的比例不到30%,西欧的17个民主国家、澳大利亚、加拿大、日本、新西兰、土耳其的各级政府税收占国民生产总值的比率平均约为40%,⁴⁰比美国的比率高1/4。由此可知,与其他工业民主国家相比,美国政府在经济中所占的地位相对来说并不是很强大。

尽管如此,美国人仍然很不满,税收反抗仍然有影响。从1946(二战结束后的第一年)到1978年(加州第13号提案通过的那一年,观察家们认为该提案在全国范围内打响了税收反抗的第一枪),美国联邦、州、地方一级政府税收占国民收入的比率上升了17%,但是在1978至1993年的15

年间,增长率降低了大约一半,只有9%。对于受税收反抗影响最大的州和地方政府来说,情况更为严重。在从1946到1978年的32年间,州和地方政府收入占国民收入的百分比上升了96个百分点,而1978到1993年间,只上升了11个百分点。⁴¹

类似的情况也发生在政府雇员的数量上。从1949到1978年,所有政府机构中的雇员(除军事雇员外)上升了153%,但是从1978到1993年雇员数量只上升了20%。同样这个问题在基层政府中更为严重,从1949到1978年,州和地方政府的雇员数目上升了207%,而从1978到1993年州和地方雇员数量只上升了24%。⁴²

显然,税收反抗并没有扭转政府的膨胀,但同样明显的是,与经济的整体相比,政府膨胀的速度已大大减慢了,而且至少有一种分析认为,“不充分、不严谨的”证据(毕竟还是证据)表明,对政府支出的限制“抑制了政府的扩大”。⁴³

但是,政府仍然在膨胀,为什么?

官僚制度产生的原因

尽管有很多解释来说明为什么政府总在膨胀(包括官僚们自身的狡猾),但我们将只考查最基本的几个原因:政治多元化,替代,技术社会复杂论。

政治学家解释政府膨胀: 政治多元化

我们的第一个解释为政治学家所推崇。⁴⁴尽管它并不经常被用来解释政府的膨胀,而是用来展示政治进程的运作方式,但多元化模型在解释政府在社会中的扩张有相当的作用。这个基本模型认为,社会由一系列相互竞争的利益集团组成,这些利益集团有广泛的利益,其中有的利益可以彼此相容,有的则不能。比如黑人可能希望影响政策制订者从而达到他们自己的目的(如用公车接送孩子去已取消种族隔离的学区)。但是,一个