

公共政策经典译丛

薛澜 主编

BUREAUCRACY 官僚机构

政府机构的作为及其原因

What Government Agencies
Do and Why They Do it

James Q. Wilson

[美] 詹姆斯·Q·威尔逊 著 孙艳等译

生活·读书·新知三联书店

薛 澜 主编

公共政策经典译丛

BUREAUCRACY

官僚机构

政府机构的作为及其原因

What Government Agencies
Do and Why They Do it

James Q. Wilson

[美] 詹姆斯·Q·威尔逊 著 孙艳等译

生活·读书·新知三联书店

Simplified Chinese Copyright © 2006 by SDX Joint Publishing
Company. All Rights Reserved.

本作品中文简体版权由生活·读书·新知三联书店所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目(CIP)数据

官僚机构：政府机构的作为及其原因 / (美) 威尔逊著；
孙艳等译. —北京：生活·读书·新知三联书店，2006.3
ISBN 7-108-02360-1

I. 官... II. ①威...②孙... III. 国家机构-行政管理-研究-美国 IV. D771.231

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 125585 号

责任编辑 薛松奎

封面设计 罗 洪

出版发行 生活·读书·新知 三联书店

(北京市东城区美术馆东街 22 号)

图 字 01-2002-2684

邮 编 100010

经 销 新华书店

印 刷 北京京海印刷厂

版 次 2006 年 3 月北京第 1 版

2006 年 3 月北京第 1 次印刷

开 本 880 毫米×1230 毫米 1/32 印张 19.125

字 数 424 千字

印 数 0,001-5,000 册

定 价 29.50 元

献给哈佛大学的研究生们
从他们那里我获益匪浅

公共政策经典译丛

总 序

发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是社会主义现代化建设的重要目标。在中国改革发展事业进入 21 世纪的今天，决策的科学化、民主化是社会主义民主政治建设的重要任务。这项光荣的历史任务向中国研究公共政策的学者们提出了新的要求。

自 20 世纪 80 年代中国公共管理学科恢复发展以来，公共政策的研究受到了学术界和许多实际政策部门的高度重视。但时至今日，公共政策作为一个学术领域在中国还没有自己独立的学科地位。这其中一个重要的原因在于，中国的公共政策研究仍然没有跳出传统的思维模式，没有形成自己独特的理论体系、知识框架和研究方法。因此，当我们面对中国公共管理与公共政策实践的各种复杂问题时，难免感到力不从心。对此，我们一方面要加强对各种政策问题的深入研究，同时我们也要充分学习借鉴国外特别是西方公共政策学科的理论成果。

西方公共政策的学科化研究已经有五十多年的发展历史，其突出的特点是多学科的交叉性，其发展受到政治学、经济学、法学、社会学、哲学、伦理学以及一些自然科学等各个学科的综合影响。这些学科的许多经典著作都曾对公共政策学科理论体系的形成起到过重要的影响。近年来，国内许多同行在发展公共政策学

科的过程中，非常重视国外学术著作的翻译介绍工作，使中国读者能够全面了解西方公共政策学科的发展状况，及时掌握其最新的发展动向。但是，从目前已经翻译过来的原著看，系统的教科书比较多一些，而研究性的专著则相对较少。这就使得我们中国的读者对西方公共政策的有关理论难以有全面的把握。

鉴于上述情况，本译丛的目的就是从西方公共政策自身体系和它的基础学科中精选出一批有影响、有代表性的原著来加以翻译和介绍，以便让中国的读者能对国外公共政策理论体系的形成和演变、国外公共政策理论经典著作的精神实质有更好的把握，同时也为中国公共政策理论体系的形成和发展提供有益的借鉴。

本套译丛的出版，受益于国家自然科学基金委员会杰出青年基金项目“当代中国公共政策理论体系的研究”（批准号 70125005）的资助。同时，丛书的出版得到了国内外公共政策领域诸多学者的帮助，以及三联书店的领导和编辑们的大力支持。这种支持和帮助正是中国公共政策理论研究和实践发展的不竭动力。

薛 澜

（清华大学公共管理学院常务副院长、教授）

新版序言

本书的主旨之一，是指出政府机构的管理受到某些限制（因素）的强力束缚，这些限制是指管理者基于那些最能提供组织效率和生产力的基础，买卖产品以及雇用和解雇员工的能力。法律和规章限制了人们被雇用的方式，大大减少了随意解雇任何员工的几率，以及将建筑和设施的买卖过程环绕在无数关于公平和程序的准则之中。

在过去的十年中一直都有改变这些束缚的努力。比尔·克林顿（Bill Clinton）总统和阿尔·戈尔（Al Gore）副总统在其第一个任期的开始，即通过减少官样文章、促使办公机构优先服务于顾客（即与政府打交道的公民），以及授权雇员自主决断等措施，来寻求将联邦机构转变成为一个“做得更好，花费更少”的政府。这一努力被官方称为国家绩效评估（NPR），而且一般被认为是政府再造（REGO）。^{〔1〕}

国家绩效评估显示出与以往重组（reorganization）计划的显著差异。在1904—1992年的17任总统中，11任曾建立过重组工作的课题组，主要致力于拓展责任感、提高效率和扩大总统权力。^{〔2〕}（通过责任感我希望传达的意思是，提高政策执行者对主管贯彻该政

策的高级官员的敏感性。)这一努力取得了一些成功——比如，它给总统配备了更多助手，并使草拟预算的过程更加合理——但对官样文章却触及甚少。

国家绩效评估是从非常不同以往的设想开始的。在以往改革强调官员对上级权威负责之处，国家绩效评估则强调了机构对公众的敏感性。在以往报告依赖经营效率诉求之处，国家绩效评估从企业家文化概念中获得了启发。在先前敦促扩张总统权力之处，国家绩效评估要求授予政府雇员以权力，并恢复公众对政府的信心。

国家绩效评估的重要主题是解决现代政府的“根本问题”——其对“庞大的、自上而下的、中央集权的官僚机构”的过分依赖。对该问题的解决使“进行不间断地学习、创新和改善”的“企业家组织”的创建成为必要。^[3] 国家绩效评估实际上意味着，将硅谷的青春活力注入华盛顿“官僚主义”的古老传统中。

然而，联邦的重组努力(方向)令人吃惊的转变的主要原因，不是出于对制造计算机芯片或发明互联网销售程序的聪明的年轻人的崇敬，而是出于扭转公众对联邦政府信心骤降趋势的渴望。1964年，有四分之三的美国人说他们相信华府官员做了该做之事；现在，这样认为的人不足四分之一。或许国家绩效评估的工作人员会认为，如果官员们“把人民放在第一位”，并“砍掉官样文章”，这些公民会更喜欢他们。因此，如果政府官僚们把人民放在第一位并砍掉官样文章的话，他们会更喜欢自己的工作。

但人民优先的原则在政府中很难做到，因为政府拥有对人民发号施令，甚至将他们送入监狱的最高权力。一家企业可以将人放在第一位，因为企业是依靠彼此互相竞争以吸引顾客的，而政府无需与任何人竞争。同时，对于一个可以通过观察销售额和利

润来判断业绩好坏的企业而言，砍掉官样文章是可能的；但在政府机构中却困难得多，因为（一般而言）政府机构既不处理销售额也与利润无关。

改造政府是困难的，但仍不乏严肃认真的努力。让我来阐述两个重要的转变，这会修正你们在本书中读到的内容，因为本书是在国家绩效评估开始实施前几年写就的。

采 购

你们会从本书中几处地方了解到^[4]，对政府来讲购买昂贵的东西非常困难，因为政府必须遵循一项精心设计的政策，它格外详尽甚至令人头昏脑涨地描述所购之物的细节（经常与销售这些东西的企业缺乏有助益的联系），然后政府还必须公开招标。通常政府会接受最低报价，即使这个竞标方是一家竞争力不如索价更高的企业。

例如，当一家公共机构想要购买一台计算机时，它不会用与企业相同的方法去购买。后者会与制造商就计算机进行讨论，获得帮助以找到或设计合适的机器。企业往往会从其了解和信赖的企业购得所需，甚至无需对所要的计算机进行描述，有时为获得产品和服务的最佳组合甚至愿支付较高的价格。但这却不是政府机构的选择；如果一定要这样做甚至会招致诉讼。在这样的情况下，正如在本书后面将讨论到的，一家政府机构的采购代理很可能会因勾结、偏好、有失公平和私下交易而被指控。因此对政府购买者来说，考虑其与供应商过去交往经验或某企业无形品质就几乎是不可能的。相反，机构必须提交一份详尽的报告描述它需要

|| 官僚机构

的产品品类，然后接受未知的售价最低者的投标。由此，政府采购经常以接受毫无建设性的公司销售的二流计算机而告终，这已经无需惊讶。

采购对华府来讲并不是一个小问题。每年（20 世纪 90 年代后期）政府要支出 2000 亿美元从商业企业那里购买物品，该数额几乎是全部联邦预算的七分之一。

在 90 年代进行了改善政府购买方式的努力。史蒂芬·凯尔曼（Steven Kelman）——我从该学者的研究中截取了计算机的故事——被克林顿总统任命负责联邦采购政策局（OFPP）的工作，该部门是管理和预算局（OMB）的一部分。凯尔曼试图改善购买方式的努力得到国家绩效评估工作人员的支持。他帮助说服国会通过了两项重要法案，1994 年的“联邦采购简化法案”（Federal Acquisition Streamlining Act of 1994）和 1995 年的“联邦采购改革法案”（Federal Acquisition Reform Act of 1995）。^{〔5〕} 由于这些法律和凯尔曼通过官僚机制的推动，几个变化相继发生了。法律现在允许机构在购买价值低于 10 万美元的物品时，可以直接购买现货而无需订立详细的合同。就像家庭所做的那样，许多机构采购人员开始使用信用卡从企业那里购买日常用品，由此便避免了需要填写购货订单的复杂程序。而且有几个机构还同意考量一些商业企业以前的绩效，从而决定从哪一家企业购买物品。（当然，被忽视的企业仍然会抱怨，但机构可以通过一份书面记录阐明不考虑这些企业的原因，由此来为自己辩护。）

同时，出于自身动机的考虑，国防部的官员开始缩减对新的装备部件的细节要求——而是强调部件的性能目标。五角大楼大概是改变采购政策最频繁的，因为它立足于获得最佳效果。那时，五

角大楼的预算锐减；因此，如果要为其渴求的新装备付账，它就必须扩大采购预算资金。能更简捷和更便宜地购买，意味着它可以购买更多所需的东西。（因为国防部官员开始改变其接洽承包商的方式，本书第十七章中的有关描述现在看来就有点过时了。）

但不管法律会说什么，机构会要求什么，采购改革问题依然存在。凯尔曼发现，关键问题是执行——即说服采购人员用一个更简捷的方式进行采购。一些机构仍然相信，新的、改进的采购方式只会使其陷入麻烦——鉴于一代又一代的公务员曾经因显露青昧于某些供货商或因未能草拟冗长详尽的采购说明书而惹祸上身，故而这些担心也并非不切实际。而且无论如何，许多对采购的限制仍然是这个国家的法律。立法上继续要求机构采购时优先考虑美国的企业，帮助小企业，并赋予由女性、残障人士、残疾退伍军人和少数民族领导的企业以特殊的地位。

引人注目的是，尽管存在这些担心和法律，许多政府官员依然努力使他们的采购方式更富有成效。法律系统是对政府官员进行约束的一部分，但这正是法律得以运转其中的文化。只有时间才能评判这种文化在长期发展中是否会改变。

人 员

国家绩效评估也想改革联邦工作人员政策。1993年，人力资源管理局(OPM)负责人说，他赞成“激进变革”^[6]，而且国家绩效评估也通过下述三方面来支持这一观点：允许机构运行自己的人员系统，促使政府雇员对工作结果负责而不是只顾遵循程序以及鼓励企业家行为等。为彰显他们想要的变革，克林顿总统废除

了整部《联邦人员手册》(*Federal Personnel Manual*)，该手册中充斥着冗长沉闷、学究气十足的准则，是经人力资源专家几十年积累而成的遗产。

然而，在实际雇用和管理员工的方式上却变化不大。实际上，能够替代现已废除的人员手册的参照物尚不存在，结果导致数千个靠使用该手册及其准则成长起来的人力资源专家们一时手足无措。^[7] 人力资源管理局应该放弃其作为公务员法规的最高执行者的角色；相反它应包含支持性作用，即帮助机构负责人招募他们自己需要的员工。国家绩效评估同时也敦促，将涵盖大多数联邦雇员的15个薪俸等级改成较小数目的薪俸档次，同时让机构根据自己的需要和雇员能力拥有更多发放薪金的自由。

但是，包含有这些新思路或扭转一些人力资源管理者思维定式的立法还不可能通过。有几个法案——“文官系统精简法案”(Civil Service Simplification Act)、“联邦人力资源系统重组法案”(the Federal Personnel Systems Reinvention Act)以及“混合文官系统改革法案”(the Omnibus Civil Service Reform Act)——这些法案都未能成为法律。试想如果被颁布实施的话，这些法律就可以将人员管理问题分离给政府的每个机构，大大消减人力资源管理局昔日的权力。

不仅法案都没有成为法律，而且文官系统本身也正在缩减。在克林顿时期，联邦雇员缩减了大约12%（最大的受害者是国防部）。一些缩减是通过对尚未准备退休的联邦雇员的工龄买断来实现的。但是，工龄买断的结果是使联邦员工年龄老化，还剥夺了员工中许多年轻人晋升为高级主管的机会。

尽管如此，还是发生了一些变化。联邦航空管理局(FAA)由于豁免许多旧有文官系统法规的限制，就更能招募到合格的空管

员。公众对国内税收局（IRS）的强烈批评引出一些改进步骤，可助其完善人力资源政策。而且，在一些机构中，实际上已经在人力资源管理方面做出了改进。

在所有新招募的员工中，即使有将近 70% 可不必经过旧的中央统一管理的测试和雇佣系统，想发掘出真正有能力的人来效力联邦政府仍然很难。现在联邦政府的薪俸水平经常低于私人部门，对高度训练有素的人才的竞争异常激烈，而且政府必然会顾虑到自己雇用的种族和少数民族的数量。然而，人力资源文化本身并没有变化；正像帕特丽夏·英格拉姆（Patricia W. Ingraham）所报告的，联邦机构已经习惯了那些法则，因此继续循规向前。^[8]

本书第八章中所描述的为改善联邦层面管理的飞行员计划，特别是为改进柴纳湖海军航空站（China Lake Naval Air Station）员工的雇佣和工资方面的努力，仍然不像一些人所希望的那样有影响。正像本书最初揭示的，国会和其他联邦机构还不是非常赞成在柴纳湖和其他几个地方所做的尝试。

克林顿总统曾通过在几个机构里建立许多“再造实验室”来尝试新思路。这是一些相当非正式的努力，它是利用雇员的建议寻找摒弃愚蠢法规的有效途径。（在一个事例中，一个实验室要弄清楚，如何使员工在未得到详尽的书面认可时，将一小笔钱——比如 25 或 30 美元——记入机构的信用卡。）这些实验室可能将被证明是重要变革的源泉，但现在下定论为时尚早。

改变员工的雇佣和管理方式是如此困难，其核心原因可以在我们已有的关于文官系统的矛盾观点中找到。正像英格拉姆所指出的，这些法规往往具有一个内在分裂的个性：“尽管也要为政治领袖们提供一批领悟力强的职业雇员，但确保稳定的职业员工队

伍免受不适当的政治影响，仍然是他们的责任。”^[9] 无论国家绩效评估关于对雇员的“授权”可能说些什么，在政治独立性与政治责任感之间寻求平衡总是非常困难的。正像保罗·赖特（Paul Light）所说，现实就是规则主导一切：政府“会通过遵从严密制定的法规和规章来限制官僚机构的判断力”。^[10]

使官僚机构更好地履行职责

1993 年经国会通过并由总统签署了“政府业绩及成效法案”（Government Performance and Results Act），这是一项旨在更自如地将个人业绩、机构成就和社会目标联系起来的法律。其机制之一就是雇员业绩的评估。

但如何进行评估呢？由于几乎找不到客观的方法将员工的行为与机构的绩效联系起来，因此现在大多数雇员都得到非常高的评级。^[11] 在企业中，雇员得到的报酬是由管理水平而不是由薪俸规模决定的，而且（当存在一个激励补贴计划时）在许多情况下，经常是以他或她的业绩加上公司的总体绩效为基础的。如果企业经营良好（在利润、市场份额或股票价格方面），员工就有资格获得奖金；从理论上讲，奖金的规模要基于每个员工对企业成就的贡献。相反，在政府机构中，报酬绝大部分是由立法机关确立的标准决定的。而且，可用来提升机构总体表现的措施即使有，也多不到哪里去。结果是，政府绩效评估总是很高，因为进行评估的管理人员知道，可压低绩效评级的客观依据即使有，也多不到哪里去。而如果缺乏这样的依据，雇员肯定会为得到的评级过低而抱怨；一些主管的朋友得到的较高级别，则被看做是偏袒的标志。

鉴于追求更佳绩效的推动力仍然存在，以及采购和人力资源领域的相关情况，本书对一个无需从根本上改变的官僚机构的故事与第一版里讲述的故事加以区别。

国家绩效评估希望创造一个花费更少的政府；但费用的真正节约——那种纳税人看得见的节约——是不能通过政府管理的徐图改善来实现的，而是通过削减政府管理的项目完成的。然而，尽管投票人需要政府在总体上花费更少，但他们也想要政府将更多的开支用于从打击犯罪、滥用毒品，到教育、公民权利和环境等大量项目中去。在 20 世纪 50 年代，这些项目中没有一个占据了联邦预算的显要位置；由此，政府所做的就仅限于非常简单的事情了——递送邮件、修建公路、增设公园、从事研究、为不同的利益（需求）提供补贴，以及保卫国家。如今，评判机构的绩效可能会相对容易：通过衡量邮件递送的好与坏、修建公路和公园的费用高或低，以及补贴批发的快与慢。但是，接下来衡量某个机构在降低毒品滥用、提高公民权利，或儿童教育方面的作为，就显得无能为力。

同时，国家绩效评估也愿意削减官样文章；但正像赫伯特·考夫曼(Herbert Kaufman)所指出的，官样文章通常是由有组织的政治集团一手打造的，意在通过制约政府运作方式来寻求保护其自身利益。^[12] 对许多集团来讲，官样文章越少，意味着收益越少。比如，许多利益集团想要更好的公路，但对他们而言更理想的结果是，不仅公路修建质高价廉，而且同时要满足其他的利益需求。让我们来考虑下面的例子：1956 年，“联邦公路援助法案”(Federal Aid Highway Act) 用一项只有 28 页纸的法律建立了州际高速公路系统。35 年后，该项目在“联合运输的路面运输效率法

案”(Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)中得到重新核准,但新法律条文有293页之长。长度的不同可以由限制的成倍增加来解释:到1991年,我们不仅想要修建更多公路,我们还要以如下方式来修建,如帮助公共交通、减少空气污染、鼓励使用座椅安全带和摩托头盔、保护历史遗迹、控制侵蚀和户外广告、生产沥青时使用可回收的橡胶、从美国的制造商那里购买钢铁、将女性定为处于劣势的个体,以及保护美国土著民保留区等,不一而足,你不妨查一查。但我对1991年公路法案曾授予雇员自主权或使管理雇员更容易表示怀疑。

显然,现今公众对政府的信心比以前政府做事较少时要低得多。毫无疑问,个中有许多原因——对抗性媒体的兴起,越南战争和水门事件的影响,以及某些社会问题的增加。但还有一个原因,可能使我们对政府的信心下降,准确地讲是政府正试图做许多无人可以胜任的事情。

而且,恰好在政府做它力所不及的事情时,它经常苦恼于与富有竞争力的企业的比照——并非因为企业雇用的人更好,而是由于它们一直针对顾客进行竞争,而不是着眼于服务(被控制的)公民。国家绩效评估愿意使政府成为对顾客友好的形象,而且毫无疑问,它也许已成功地促使一些机构提供更好的信息(服务),为政府(行政)程序提供更清晰的指导,以及在电话只响三声后就接听。如果得到政府机构的款待能像在麦当劳(McDonald's)或汉堡王(Burger King)店里接受最低工资雇员的服务一样,那将是一件快事。但几天前参观过麦当劳和我所在的当地邮局后,我却对国家绩效评估——或任何的政府努力——可能会大有改观的前景并不乐观。

阅读了此篇有关政府身在其中的诸多制约的长篇大论后，你可能会认为，我对我们的政治制度太悲观了。一点也不。每一个民主政府都存在这些问题，我们的政府在注意到这些缺点以及尝试修正最坏情况方面比大多数其他政府做得还要好些。实际上，按照大多数民主政府的标准，这个国家的许多机构比其他国家相应机构表现得更友好和更合作。我们国家的宪法体系，如此分散权力和鼓励干预，结果产生了两个截然相反的官僚机制效果：更加友好和更具责任感的公民服务（citizen-serving）机构，以及更加刻板和更有敌对情绪的公民管制（citizen-regulating）机构。

你们正准备阅读的这本书体现了一种尝试，要阐明关于官僚机构大体真实的情况。本书虽然是 10 年前出版的，但其中心议题无需修改。当然，恰如正在进行的采购和人力资源方面的争夺所证实的，官僚机构运转的一些细微之处已发生了变化。而且在这个时期，国家绩效评估会保留下这些变化的重要遗产。但就目前来讲，我们只能说，判断国家绩效评估的实际效果还为时尚早。简而言之，即使一些细节被这样或那样地改变了，但宏观图景依然如故。

詹姆斯·Q·威尔逊