

〔美〕詹姆斯·Q. 威尔逊 (James Q. Wilson) 著

## 政府机构的行为及其动因

# Bureaucracy

美国  
官僚

What Government Agencies Do and  
Why They Do It

The first comprehensive, in-depth analysis of what the government agencies do and why they do it; The significant and classical guide to understanding how American bureaucracy works and how it might become more responsible and effective.

A gold mine of interesting, even unique observations about bureaucratic government on all levels.

—R. Cort Kirkwood, *Christian Science Monitor*

Immediately takes its place as the indispensable one-volume guide to American national administration for citizen and foreigner alike.

—Aaron Wildavsky, *Los Angeles Times Book Review*

Wilson is a remarkably clear thinker. It is unlikely that anyone in the foreseeable future will master so much research about so many agencies at the government level.

—Tom

The system is not as simple as it appears. The prose is uncommo-ly direct and elegant and compelling.

—Martha Derthick, University of Virginia

Wilson is our Weber and this is his summa ... A sprightly, irreverent and profoundly serious inquiry as to how you make a nation work.

—Daniel P. Moynihan, U.S. Senate

李国庆 译



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCE ACADEMIC PRESS (CHINA)

---

# 美国官僚体制

# BUREAUCRACY

---

政府机构的行为及其动因

What Government Agencies Do and Why They Do It

---

〔美〕詹姆斯·Q. 威尔逊 (James Q. Wilson) 著

李国庆 译

## 图书在版编目(CIP)数据

美国官僚体制：政府机构的行为及其动因 / (美)  
詹姆斯·Q. 威尔逊 (James Q. Wilson) 著；李国庆译

--北京：社会科学文献出版社，2019.9

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

ISBN 978 - 7 - 5097 - 9290 - 2

I. ①美… II. ①詹… ②李… III. ①官僚主义 - 政治制度 - 研究 - 美国 IV. ①D771.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 295216 号

## 美国官僚体制

——政府机构的行为及其动因

---

著 者 / [美] 詹姆斯·Q. 威尔逊 (James Q. Wilson)  
译 者 / 李国庆

出 版 人 / 谢寿光  
责任编辑 / 张金勇  
文稿编辑 / 石 迪 刘玉静

出 版 / 社会科学文献出版社·甲骨文工作室(分社)(010)59366527  
地址：北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编：100029  
网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367083  
印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本：889mm × 1194mm 1/32  
印 张：18.375 字 数：421 千字

版 次 / 2019年9月第1版 2019年9月第1次印刷  
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9290 - 2

著作权合同 / 图字01-2014-7419号  
登 记 号  
定 价 / 89.00 元

---

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

### **詹姆斯·Q. 威尔逊 (James Q. Wilson, 1931-2012)**

美国学者、政治学家和公共管理的权威。他教职生涯的大部分是作为加州大学洛杉矶分校和哈佛大学的教授。他曾任美国政治科学协会主席，也是美国人文与科学院、美国哲学学会和人权基金会的成员。他曾撰写《道德感与道德判断》，参与编写著名教材《美国政府》。1982年，他因在《大西洋》杂志的一篇文章中介绍“破窗理论”而获得举国关注。2001年，美国政治科学协会授予他“终身成就奖”；2003年，美国总统小布什授予他“总统自由勋章”。

### **李国庆**

博士，北京第二外国语学院副教授，研究方向为美国社会与文化。出版专著《美国第三次三K党运动研究》《美国文化二元性的电影呈现》等，并在核心期刊发表论文多篇。

让 我 们 一 起 追 寻



Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It by James Q. Wilson

Copyright © 1989 by Basic Books, Inc

Preface to the New Edition copyright © 2000 by Basic Books

Simplified Chinese translation copyright © 2019 by Social Sciences Academic Press (China)

This edition published by arrangement with Basic Books, an imprint of Perseus Books, LLC,  
a subsidiary of Hachette Book Group, Inc., New York, New York, USA

through Bardou-Chinese Media Agency

All Rights Reserved.

谨以此书献给我在哈佛大学的研究生，  
他们让我受益匪浅。

## 新版序言

本书的中心议题之一是，政府机构的管理受到了极大束缚，ix 这些束缚限制了管理者买卖产品和任免员工的能力，而这种能力正是以服务于组织效率和生产力为根本。法律和规章限制了雇佣方式，极大地减少了解雇的可能性，并且把关于公平和程序的大量准则强加在建筑和设施的招投标过程中。

在过去的十年里，改变这种束缚的努力一直存在。克林顿总统和戈尔副总统从他们的第一个任期开始，就力求将联邦政府转变为一个“做得更好、花费更少”的政府，他们采取的方法包括减少官样文章（red tape）、服务优先顾客（与政府打交道的公民）以及授予雇员决断权等。这种努力在官方上被称作国家绩效评估（NPR），一般也被称作政府再造（REGO）。<sup>1</sup>

国家绩效评估与过去的重组计划有很大差异。在1904~1992年的17位总统中，有11位曾设立重组工作组——主要致力于扩大问责、提升效率和扩大总统权力。<sup>2</sup>（在我看来，扩大问责意味着提高政策执行者对必须为该政策负责的更高级领导者的响应能力。）这一努力取得了一定成功，例如总统配备了更多的助手，预算的起草过程更加合理，但是官样文章方面却没有得到什么改进。

国家绩效评估的设想与以往有很大不同。该评估之前的改革强调官员对上级权威的责任感，而该评估则强调机构对公众的回应。该评估之前的那些报告仰仗对经营效率（business

efficiency) 的诉求, 该评估则从企业文化概念中得到启示。该评估之前的工作力求扩张总统权力, 该评估则要求给予政府工作人员权力来恢复公众对政府的信心。

国家绩效评估中的主导性议题是解决现代政府的“根本问题”——过于依赖“庞大的、自上而下的、中央集权的官僚机构”。在这种解决方式下, 创建“不间断学习、创新和改善”的“企业家组织”是必要之举。<sup>3</sup>实际上, 国家绩效评估意味着把硅谷的青春气息传递到首府华盛顿的古老传统中。

x 然而, 联邦政府重组努力发生惊人变迁的主要原因, 并不是崇拜年轻人能够制造计算机芯片或发明互联网销售程序, 而是渴望扭转民众对联邦政府信心骤减的趋势。1964年, 四分之三的美国人认为联邦政府官员做了该做的事情; 而现在, 持这种观点的人还不到四分之一。国家绩效评估原以为, 如果官员“把人民放在第一位”并“取消官样文章”, 也许公民们会更满意; 说实在的, 如果政府官员把人民放在第一位并取消官样文章, 他们也许会更喜欢自己的工作。

但是, 很难实现人民优先的原则, 因为政府拥有最高权力, 可以命令民众, 甚至可以把民众关进监狱。企业可以把人民放在第一位, 因为企业要吸引顾客就得彼此间竞争, 但政府不存在和别人竞争的可能性。同时, 企业可以通过观察销售额和利润来判断业绩的好坏, 所以取消官样文章是可能的; 但在政府机构, 想取消就困难多了, 因为(一般来讲)政府机构不需要处理销售额和利润。

改变政府是困难的, 但是也做出过认真的努力。我来描述两个重要的变迁, 这两个变迁应该会修正本书的部分内容, 因为在本书写作完成几年之后, 国家绩效评估才开始实施。

## 采购

本书的一些章节提到,<sup>4</sup>政府购买昂贵的物品是非常困难的,因为政府必须遵循政策。这项政策经过精心设计,详尽到一些无聊透顶的购物细节(经常与各卖家没有利好的接触),然后政府还必须公开招标。政府通常会接受最低报价,即便它出自一家相较来说不太具有竞争力的企业(更有竞争力的企业出价稍高)。

例如,当某一公共机构想要购置一台计算机,它的购买方式会不同于企业。企业会与制造商讨论各种类型的计算机,来帮助自身寻找或设计合适的计算机。企业的购置经常会选择自身了解和信赖的企业,甚至不需要描述所需要的计算机类型,有时还会出高价来购买合适的产品和服务。但是,政府机构不会这样做;确定,或即便是企图这样做也可能招致法律诉讼。如果这样做,政府机构的采购就可能会因为勾结、偏私、有失公允和私下交易而遭到指控,这将会在本书的后面看到。因此,政府购买者几乎不会考虑与供应商的采购经历或企业的隐形品质。相反,政府机构必须提供一份详尽描述产品类别的报告,然后接受报价最低的投标。因此,政府机构最终购置的是由售卖方提供的二流计算机,对此我们不必惊讶。

xi

采购对于联邦政府而言是个大问题。每年(自20世纪90年代末期开始)政府都要从商业企业购置2000亿美元的物品,这几乎是全部联邦预算的七分之一。

20世纪90年代时有过改善政府购买方式的努力。史蒂文·凯尔曼(Steven Kelman,上述计算机案例就是从该学者的描述中得来的)被克林顿总统任命掌管联邦采购政策办公室(Office of Federal Procurement Policy, OFPP),该部门隶属于行

政管理和预算局（Office of Management and Budget, OMB）。凯尔曼试图改善购买方式，此举得到国家绩效评估工作人员的支持。在他的游说下，国会通过了两项重要法案，即《1994年联邦采购简化法案》和《1995年联邦采购改革法案》。<sup>5</sup>通过这两项法案，加之凯尔曼对联邦机构的力推，相继发生了数个变化。现如今，当购买花费低于10万美元的物品时，法律允许联邦机构不需要制定详细的合同，直接购买现货。就像每家每户一样，联邦机构采购人员从企业购买日用品开始使用信用卡，从而不需要填写复杂的购物订单。有些机构还同意参考一些商业企业的过往经历，进而决定物品的卖家。（当然，一些企业会因为没有被选中而投诉，但是机构可以为自己辩护，只需做一份书面记录来阐明没有选择这些企业的原因即可。）

同时，在购买新的装备部件时，国防部官员开始主动减少细节要求，转而强调部件的性能。五角大楼可能是对采购政策改变最多的，因为它的宗旨就是充分利用。那个时候，五角大楼的预算锐减；因此，想要买到所需的新装备，就需要最大效用地使用采购预算资金。更简单和更便宜的采购就意味着可以买到更多需要的装备。（因为国防部官员开始改变与承包商的购买方式，本书第十七章的描述现在看起来有些过时了。）

但是，不管法律如何规定，不论政府机构要求什么，采购改革的问题依然存在。凯尔曼发现，问题的关键是执行——说服采购人员采用一种更简单的方式进行采购。一些机构仍然相信，新的、改良的采购方式会让自身陷入麻烦——这种担心是合理的，因为事实是，一代又一代的公务员曾因为青睐某些供应商或因为未能草拟冗长且详细的采购说明书而遭受指责。而且在任何情况下，美国的法律仍然对采购设置了限制。在采购

时，法律依然要求政府机构优先考虑美国企业，并特殊照顾由女性、残障人士、残疾退伍军人和少数族裔创建的企业。

值得注意的事实是，尽管有上述担忧和法律限制，很多政府官员依然努力以更富成效的方式进行采购。法律系统固然会限制政府官员，但法律运作中存在着的文化也会起作用。长远来看，只有时间才能证明这种文化是否会变化。

xii

## 人事

国家绩效评估也想改革联邦人事政策。1993年，人事管理局（Office of Personnel Management, OPM）负责人说，他支持“激进变革”<sup>6</sup>，国家绩效评估也从三个方面支持这一观点：允许机构运行自己的人事系统，激励雇员对自己的业绩负责而不是只盯着程序，鼓励企业家行为。为表明联邦政府的变革，克林顿总统废除整个《联邦人事手册》（*Federal Personnel Manual*），尽管人力资源专家倾注了几十年心血制定这部手册的规则，但现在已经变成无可救药的长篇大论和荒芜的智力遗产。

然而，人员的雇用和管理方式却没有什麼改变。事实上，《联邦人事手册》被废除之后，还没有新的替代品供参照，人力资源专家们一时也手足无措，因为一直陪伴他们的手册被废除了。<sup>7</sup>人力资源局应该放弃作为公务员法规最高执行者这一传统角色；该局应该帮助政府机构负责人招募到急需的员工，起到支持性的作用。同时，国家绩效评估也敦促，涵盖大多数联邦雇员的15个薪俸等级应该改变成更宽泛的薪俸档次，这样一来，政府机构便可以更自由地根据自身的需要和雇员的能力来发放薪金。

但是，体现这些新方法或扭转人力资源管理思维定式的法律还不可能通过。有几个法案都没有成为法律，如“文官系

统精简法”、“联邦人力资源系统重组法”和“混合文官系统改革法”。如果这些法案得以通过，人事管理者就会被分配到各个政府机构，人事管理局昔日的权力就会锐减。

不仅法案没有通过，文官系统自身也在裁员。在克林顿时期，联邦政府机构工作人员减少了大约 12%（裁减得最多的部门是国防部）。一些裁减是通过买断尚未退休的联邦工作人员来实现的。但是，这样做导致联邦工作人员年龄偏大，同时大部分年轻人升迁的机会也丧失了。

xiii 尽管如此，还是发生了一些变化。由于很多旧有文官系统法规的束缚被解除，联邦航空管理局就更有可能招募到合格的空管员。公众对国内税务局的强烈批评引发了一些改革，该局的人事政策得到了完善。而且，一些机构的人力资源管理也已经得到了改善。

在所有新招募的员工中，尽管有将近 70% 的人可以绕开旧有的由中央统一管理的测试和招聘系统，但也很难让有能力的人效力联邦政府。现在，联邦政府的薪水经常低于私人部门，招聘高技能人才的竞争又很激烈，同时政府还必须考虑雇用的少数族裔的数量。然而，人事文化本身并没有变化；正像帕特里夏·英格拉姆所报告的，联邦机构已经习惯遵守规则了，因此会继续遵守下去。<sup>8</sup>

有些努力仍然没有像人们所希望的那样有影响力，包括本书第八章所描述的为改善联邦管理的试点项目，特别是在中国湖（China Lake）海军航空站为改善雇用和支付工人工资所做出的努力。正像本书原本所揭示的，国会和其他联邦机构还不是很在意中国湖和其他几个地方的试验。

克林顿总统尝试了新方法，即在几个机构里建立很多“重

建实验室”。这是非正式的努力，利用雇员的建议来抛弃愚蠢的法规。（在一个案例中，实验室要解决如何将一小笔钱——如 25 美元或 30 美元——计入机构的信用卡的问题，前提是员工还没有得到详细的书面认可。）这些实验室可能是重要改革的源泉，但现在就下定论还为时过早。

改变员工的雇用和管理方式是困难的，其中最关键的原因可以追溯到文官系统的矛盾性。正像英格拉姆指出的，这些法规通常具有分裂的个性：“一方面，它们要保证稳定的职业员工长期免于不良的政治影响；另一方面，它们又要为联邦机构的领导人们提供一批反应能力强的职业员工。”<sup>9</sup>无论国家绩效评估如何规定授权，在政治独立性和政治责任感之间找好平衡都非常困难。正如保罗·莱特所说，规则主导一切：政府将会“遵从严密制定的规则和法规来限制联邦机构的判断力”。<sup>10</sup>

## 使联邦机构更好地运转

1993 年，国会通过并由总统签署了《政府绩效与结果法》（Government Performance and Results Act），该法旨在更自如地把个人业绩、机构绩效和社会目标捆绑在一起。该法的机制之一就是评估雇员业绩。

但如何实现评估呢？现在大多数雇员都能得到非常高的评级，原因是几乎没有客观的方法把员工业绩和机构绩效联系在一起。<sup>11</sup>在商业公司中，员工的报酬是有管理的，也与政府的标准不一样，而且（当有激励薪酬计划的时候）在许多情况下，经常是以员工业绩加上公司整体绩效为基础的。如果企业经营得好（体现在利润、市场份额和股票价格上），员工就会获得奖金；从理论上讲，奖金的多少取决于员工对企业做出了多大

贡献。相较之下，在政府机构中，报酬绝大部分是靠立法机关确定的标准，而且用来提升机构总体绩效的措施即使有，也不多。结果就是，政府绩效评估的评级总是很高，因为进行评估绩效的管理人员深知，能够降低绩效评级的客观依据即使有，也不多。由于客观依据少，雇员得到的评级如果过低就会抱怨；如果主管的一些朋友得到比较高的评级，就会被看作是偏袒。

通过上述对采购和人事状况的描述，可以看出推动政府有更好表现的因素将继续存在。和第一版的论述相比，本书对官僚机构的论述没有必要做根本性的改动。

国家绩效评估希望创建一个成本开销更少的政府，但真正的成本节约——纳税人可以看到这种节约——并不是通过政府管理的循序渐进来实现的，而是通过削减政府管理的项目来实现的。整体而言，选民希望政府的总体花销要更少，但是，他们也希望政府在一些项目中加大投入，包括打击犯罪、药物滥用、教育、公民权利、环境等。20世纪50年代，没有一个此类项目获得联邦预算的重点支持；政府的行为主要局限在非常简单的事情——投递邮件、修建公路、增设公园、从事研究、为各种群体提供补贴、保卫国家。现在，通过邮件投递的好坏、修建公路和公园成本高低以及补贴发放的快慢来评判机构绩效可能会容易得多，但是通过降低药物滥用、增进公民权利或儿童教育来衡量机构绩效几乎是不可能的。

同时，国家绩效评估也想减少官样文章。但是，就像赫伯特·考夫曼（Herbert Kaufman）指出的，官样文章是由有组织的政治集团制定的，旨在制约联邦政府的管理以保护自身的利益。<sup>12</sup>对许多集团而言，官样文章越少，收益就越少。例如，很多利益集团想要看到更好的公路，对它们而言更好的结果是，

修建的公路质量高、价格低，同时要满足其他利益方的需求。让我们来看下面这个例子：1956年，依靠只有28页的《联邦援助高速公路法案》（Federal Aid Highway Act）建造了州际高速公路。35年之后，建造州际高速公路得到重新授权，这次依靠的是293页的《联合运输地面交通效率法案》（Intermodal Surface Transportation Efficiency Act）。长度的不同意味着限制的成倍增长：到1991年时，我们不仅想要修建更多的公路，我们还希望能够以惠及公共交通、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、抑制污染和户外广告、使用可回收的橡胶生产沥青、从美国企业购买钢铁、将女性视为弱势个体、保护美国印第安人保留地等方式修建它们。你可以去查阅。但是，我怀疑如下的说法，即由于1991年高速公路法案的存在，员工有了自主权或者对雇员的管理更加容易。

xv

很明显，现今民众对政府的信心比过去低很多。在过去，政府做的事情要少得多。毫无疑问，信心降低的原因有很多——对抗性媒体的兴起、越南战争和水门事件的影响，以及社会问题的增加。但还有另外一个原因，政府尝试去做一些任何人都做不好的事情。

同时，当政府做一些自己不能完成的事情时，还会受到另外一种折磨，即人们会把政府和具有竞争性的商业公司来对比——并不是因为商业公司的员工比政府的雇员好，而是因为它们只需要争取顾客即可，不需要为（受制的）民众服务。国家绩效评估也想让政府留给顾客好印象，而且可以肯定的是，它已经成功促使一些机构提供更好的信息，为政府程序提供更清晰的指导，以及电话响三声后就马上接起来。如果一个人在政府机构中得到的服务能够与麦当劳或汉堡王的最低工资雇员

所提供的服务一样好，那将是很好的。但是，当拜访完麦当劳和我所在地区的邮局之后，我并不看好国家绩效评估——或者任何的政府努力——能够大有作为。

当你读完政府存在很多制约因素的长篇大论之后，你可能会认为，我对美国的政治体制太悲观了。其实，我一点都不悲观。任何一个民主政府都会存在这样的问题，美国政府已经注意到了这些缺点，并尝试修正最坏的方面，这一点比国外大多数政府做得还好。事实上，按照大多数民主政府的标准，和其他国家相比，美国的很多政府机构更友好和合作。美国宪法体系的特征是分散权力和鼓励干预，结果导致两种截然相反的官僚效果：更加友好和更具回应能力的公民服务机构，以及更加死板和更具有对抗性的公民管制机构。

这本书旨在尝试大体上阐明官僚体制的真实情况。本书第一版是10年前出版的，但中心议题不需要更改。当然，官僚体制运转的确发生了一些细微变化，正像前面提到的关于采购和人事方面的努力。同时，国家绩效评估也许会适时保留这些变化的重要遗产。但是，现在我们只能说，判定国家绩效评估的实际效果还为时尚早。简单地说，尽管在努力的过程中，一些细节被这样或那样地改变了，但宏观局面并没有变化。

詹姆斯·Q. 威尔逊

## 注释

1. “政府再造”是一本广为人知的著作的名字，该书分析了政府缺