

责任与执行 :评鉴官员的两大指标 ——评小戈姆雷和巴拉的《官僚与民主》

马国泉*

Gormley, W. T. & Balla, S. T. (2008). *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance* (Second Edition). Washington: CQ Press. 220pp.

小戈姆雷、巴拉(2008). 官僚与民主:责任与执行. 华盛顿:CQ出版社. 共220页.

2008年,小戈姆雷(William T. Gormley)和巴拉(Steven J. Balla)合著的《官僚与民主:责任与执行》(*Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*)第二版问世。美国学界对这两位学者,特别是小戈姆雷,并不陌生。巴拉是乔治·华盛顿大学政治学、公共政策和公共行政,以及国际事务副教授,并兼任公共政策博士项目的副主任。小戈姆雷的从教资历则深一些。他是乔治城大学的大学教授、政府与公共政策教授,曾担任该校公共政策研究院副院长(2001-2003),现为该校美国儿童研究中心两位主任之一。他述作甚多,除上列新作外,还著有《政治与公共政策》(*Politics and Public Policy*)合著,第三版,2001)、《民营化及其他选择》(*Privatization and its Alternatives*)编著,1991)、《驾驭官僚机器》(*Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers, and Other*

* 马国泉,美国富布莱特公共行政学资深专家,美国洛杉矶加利福尼亚州立大学政治学教授、行政领导研究中心主任,近作《行政伦理:美国的理论与实践》于2006年由复旦大学出版社出版。

Strategies)(1989)、《中西部对新联邦主义的回应》(*The Midwest Response to the New Federalism*)(合编 ,1988) ,以及《管制公共事业的政治》(*The Politics of Public Utility Regulation*)(1983)等。

小戈姆雷为学界所津津乐道的则是他在上个世纪 90 年代后期撰写的两本专著。《每个人的孩子》(*Everybody's Children: Child Care as a Public Problem*)于 1995 年由布鲁金斯研究所出版。该书涉及到每况愈下的托儿服务 ,指出这是一个刻不容缓的严峻的社会问题 ,给美国家庭造成沉重的压力 ,大大地拖了美国教育的后腿 ,严重地影响了美国福利改革和男女平等的基本价值。除了托儿服务而外 ,其他的社会服务的质量又如何呢 ? 哈佛大学出版社于 1999 年出版了由他与维莫(David Weimer)合著的《组织的成绩报告单》(*Organizational Report Cards*)。该书探讨如何评价公有和私有领域中各种组织 ,包括公立学校、大学、医院以及保健组织等所提供的服务的质量 ,并建议对这些组织的表现优劣进行比较评分 ,将它们的成绩报告单(report cards)公之于众 ,以推动对社会大众的服务。

一、评鉴官僚体系的理论框架

《官僚与民主 :责任与执行》剖析的对象是为社会大众服务的主体 ,即政府官员 ,但重点在于官员的责任心及其对职责的履行。正如作者所说 ,该书的目的是 :将如何让官僚机器负起责任 ,该对谁负责 ,在什么样的情况下负责 ,以及会有怎样的后果等公之于众。为了达到这个目的 ,作者以 4 个著名的社会科学理论为分析框架 ,逐一分析与官僚责任有关的主要问题 ,即政府官僚的处事模式 ,官僚和他们的老板 ,官僚和他们的客户 ,以及官僚体制内外的关系网。这 4 个问题 ,概括起来 ,就是一个模式 ,三种关系 ,即行政官员履行职责时的处事模式 ,以及履行职责时要应对的三种关系。这是本书的第一个特点。

处事方面。作者认为 ,总的说来 ,政府官员大都懂得讲求实际 ,

在时间有限、信息不全的条件下,因势利导,做出的决定至少还能差强人意。正如有限理性论(bounded rationality)^①所指出的,行政人(administrative man)即使主观上力求精益求精,到头来只能满足于“还可以”、“过得去”(satisficing),正是这个道理^②。

三种关系之中,首当其冲的是和上面的关系。所谓上面,指的是政府官员/业务官的顶头上司,即民选官员/政务官。委托人-代理人理论(principal-agent theory)是针对委托人-代理人之间的关系而言的。客观现实是:受雇的管理人员,即代理人,往往为自身利益所驱使,要为自己的目标努力。一方面,他们必然有私心杂念,要打自己的小算盘;另一方面,他们又不能将委托人的利益置若罔闻,以致被炒鱿鱼,丢了饭碗。如何建立一种监督或者刺激机制,用以诱导代理人为委托人的利益尽心竭力呢?这就是所谓的委托人-代理人问题。借助这一理论,我们可以揭开官僚体制的神秘面纱,看到它的庐山真貌:民选官员/政务官要借助政府官僚/业务官来落实政策,权力必然就下放到后者的手中。如何监督、引导后者,力保政策的忠实执行,则是民选官员/政务官们所面临的严峻挑战,实属不易!

其次是政府官员和下面的关系。所谓下面,指的是社会上形形色色的利益集团。“铁三角”形象地描绘了国会的常设委员会、相关的行政部门和社会上的利益集团之间的特殊关系。长期以来,美国的一系列公共政策都是由这个铁三角炮制出来的。有时连白宫、国会都插不上手,更遑论一般的升斗小民了。上个世纪60年代以来,活跃政坛的利益集团剧增,所关注的不再局限于成员的物质收益,而是着意推动环境保护、消费者权益等各种社会公益事业。利益集团

^①有限理性论是由诺贝尔奖得主西蒙(Herbert Simon)所提出的。他认为,行政的各种原则在落实的过程中必然受到理性的局限制约。一个人的能力、习惯、价值观,乃至对自己工作相关的各种事务的了解程度等等,都会对其理性有制约作用。参见 Simon, 1976。

^②如西蒙所说:“... administrative man, satisfices - looks for a course of action that is satisfactory or 'good enough'”(Simon, 1976)。

再也不是一股齐心协力、势不可挡的力量了。参与决策的不再是传统的三大势力,取“三角”而代之的则是所谓的“脆弱的六边形”(sloppy hexagon),或者“议题网络”(issue networks)。多了好几支人马的参与,以致议事过程中彼此间矛盾重重,冲突频仍。而调动利益集团论(interest group mobilization)可以使我们注意到它们在新形势下可以扮演的重要角色,以及那些往往使它们表现得最为积极、最有成效的客观环境。

政府官员还需应对的就是除此之外的数不胜数的关系网。关系网论(network theory)强调的则是官僚体制内外的错综复杂的各种关系。这些关系是不能单纯地看成为层级结构(hierarchical form)的体现。这之中既包含联邦政府和州、地方政府各部门之间的关系,也牵涉到政府和私人领域之间的合作,以及政府各部门之间的协调。作者认为,委托人-代理人理论讲的是经济学,而关系网论则出自社会学。从关系网论的角度来看,社会关系的两大要素是关系网中的一个一个的角色以及这些角色之间的关系。社会关系网的作用则体现在从家庭直至国家的不同层次上。正是这些关系网在问题的解决、组织的运行,以及形形色色的个人在实现自己的目标方面究竟能成功到什么地步等等方面,发挥着极其关键的作用。

二、危机与教训

本书的第二个特点是案例的选择。美国近年来经历的天灾人祸并不罕见。作者不怕家丑外扬,选了3个作为案例,对政府官员的反应进行分析,以便从中吸取教训。一是2005年8月末在美国路易斯安娜州新奥尔良市外海岸登陆的五级飓风“卡特丽娜”。这场风暴,来势汹汹,给美国经济带来巨大损失,纽约股市三大股指因而全线下挫。二是2001年9月11日,恐怖分子劫持民航客机冲撞纽约的地标性建筑世界贸易中心,导致惨重伤亡。三是2004年在多国迅速蔓延的禽流感,令人措手不及。美国各有关部门严阵以待,除若干个

案外 , 最终未有波及 , 算是有惊无险。

“卡特丽娜”扫过之处 , 一些大城镇沦为泽国 , 数十万灾民流离失所。美国联邦政府的联邦紧急管理署(Federal Emergency Management Agency)却举止失措 , 拖拖拉拉 , 束手无策 , 其无能 , 其失责 , 在这场天灾前暴露无遗。面对铺天盖地而来的批评和谴责 , 该署一把手布朗(Michael Brown)只得引咎辞职 , 挂冠而去。其留下的烂摊子 , 至今还有待收拾。那段尴尬丢脸的回忆 , 至今还令人难忘。相比之下 , 2008 年 5 月 , 中国四川的汶川发生强烈地震后 , 中国政府反应敏捷 , 救援得力 , 令世界各国刮目相看 , 赞誉有加。正如合众国际社发出的一篇署名评论所说 , 中国政府和人民面对死亡和破坏 , 其展现的专业能力、同情和尊严 , 使美国处理“卡特丽娜”飓风和新奥尔良水涝的善后工作相形见绌 , 望尘莫及(Ullman 2008)。

“前事不忘 , 后事之师。”这些案例留下的教训值得我们重温。作者列出的 5 条 , 似乎是老生常谈 , 如要学会未雨绸缪 , 早作计划 , 预先防备 ; 上下左右间的信息交流 , 要畅通无阻 ; 整个应急管理体系 , 要实现一元化领导等等。但是 , 作者直指政客们缺乏远见 , 对专家内行的建议置若罔闻 , 利益集团唯利是图 , 一意孤行 , 无视对大环境的负面影响 , 往往是导致政府部门失责失策的罪魁祸首 , 则可谓一针见血 , 点到官僚弊病的要害。这不正是不少行政机构处境的真实写照吗 ? 此外 , “冰冻三尺 , 非一日之寒”。天灾人祸所造成的死伤破坏 , 并不只是这些突然事故带来的 , 实际上也是多年来各种力量积聚沉淀而成的产物。

作者认为 , 通过解剖这些案例 , 书中提出的 4 个理论框架有助于我们进一步了解决策的过程和介入决策的机构。其次 , 这些理论也为我们提供了一个用以评鉴决策者的尺度。更重要的是 , 这些理论使我们看到 , 政府公务员要在错综复杂的环境下维持他们的责任心 , 履行他们应尽的职责 , 远不像外界所想象的那样轻而易举。

三、局内人的心声

本书的第三个特点是一些政界高官的经验之谈。作者采访了几位美国联邦政府的前内阁部长,摘录了他们的一些从政心得,这些政坛名人包括前国务卿贝克(James Baker III, 1989 - 1992)、前农业部长格利克曼(Dan Glickman, 1995 - 2001)、前健康与人类服务部部长莎拉拉(Donna Shalala, 1993 - 2001)、前司法部长松恩伯(Richard Thornburgh, 1988 - 1990)等,他们以局内人的身份,从过来人的角度,回顾往事,旧话重提,有助于我们加深对美国政府的组织文化的了解,包括官员对谁负责任、如何履行职责等等。例如:

1. 行政系统与立法系统虽然各自独立,但彼此的关系并不是平行的。行政官员对立法机构负责。如何处理好两者间的关系呢?格利克曼是这样看的:“我在部里的仕途怎样,成功与否,大概首要地取决于我与国会的交道打得如何。也就是说,他们是你成败的关键。”(“ My career in the department and my success were probably more directly related to how I related to Congress than anything else. I mean, they can make you or break you. ”)(111)

2. 令行禁止。内阁各部必须听命于白宫,这样才有助于政策的执行,指示的落实。如贝克所说:“上任伊始,我就说过,我是白宫派驻国务院的代表,决不能反其道而行之。”(“ When I took office, I said I was going to be the White House's man at the State Department instead of the State Department's man at the White House. ”)(46)

3. 互通情报。行政官员之间要多作交流。莎拉拉强调处理问题时官员间的交流沟通的重要性:“官员们往往借助彼此间的大量交流沟通来解决问题,尤其是这样做可以把风险降低到最小限度。”(“ Bureaucrats solve problems by talking to each other a lot, particularly as a way of minimizing risk. ”)(32)

4. 团队精神。学会与下属打成一片。松恩伯鼓励和下属一起用餐,拉近彼此间的距离:“这样可以互通信息。当然,这更多地是一种公关行为,但有利于鼓舞士气,使他们意识到自己不是孤家寡人,而是大队伍中的一员。”(“ So they could hear from me and I from them. It was 90 percent public relations, but it was useful to motivate these folks to realize they were part of a larger team. ”) (47)

5. 有容乃大。贝克提倡多听不同的声音:“有很多时候,如果你能够让对方把话说完,你就有可能化敌为友,把他们争取过来,或者软化他们的反对立场。这没有半点不妥。”(“ A lot of times, if you hear people out, you can win them over to your side or blunt their opposition. It's not unhealthy. ”) (116)

这些局内人的心声,不但道出了他们的看法,他们对官僚体制运作的观察,他们的为官之道,更重要的是,通过他们,读者可以进一步了解美国的政治体制、官僚文化,以及官场的组织行为。

四、官僚部门的评鉴

如前所述,上个世纪末,小戈姆雷就在其与维莫(David Weimer)合著的《组织的成绩报告单》(*Organizational Report Cards*)中提出了对公有和私有领域中各种组织进行评鉴,对这些组织的表现优劣进行比较评分,将它们的成绩报告单(report cards)公之于众。这样做,有利于加强社会大众对政府部门的监督,增进政府官员对社会大众的责任心。

在培优慈善信托基金会(The Pew Charitable Trusts)的赞助下,乔治·华盛顿大学的公共行政系和双周刊《政府行政官》(*Government Executive*)携手合作,主持了一个调查项目(The Federal Performance Project),在3年的时间内,对美国联邦政府的27个部门的管理能力和表现进行评鉴比较,并将它们的成绩报告

单公布出来。以 2000 年为例 ,给服务质量一贯可以的社会保险局打的分是 B ,排名较前 ,而一向口碑甚差的移民与规划局得分是 D ,敬陪末座。

为什么有些部门表现好 ,另一些则令人失望 ? 以这些部门的成绩报告单为基础 ,作者提出了 12 条解释。第一、第二条是针对那些和钱打交道的部门而言的。一类是发钱的部门 ,如社会保障局。另一类是收钱的 ,如税务局。调查表明 ,前者表现较好 ,后者则不行。这是不是一条规律 ? 值得深思。更重要的是 ,进行评鉴的目的本来是为了提高政府官员的责任感 ,改进政府部门的服务质量。作者不深究其原因所在 ,就事论事 ,有违本书初衷 ,是作者的一着败笔。

当然 ,有些解释对我们还是有一定的启发意义。例如 ,政府部门的使命应该明确无误 ,防止自相矛盾 ;做出成绩要公之于众 ,对内可以鼓舞士气 ,对外有助于增进民众信任 ;信息交流要保持渠道畅通 ;注重内外协调 ,有利于团结合作。此外 ,有一定的压力 ,有各方的支援 ,都有助于政府部门的行政。

值得注意的是 ,在这 12 条中 ,4 条与领导有关 ,说明了带头人在部门的表现中举足轻重的地位。作者认为 ,一个部门如果职责履行较好的话 ,其带头人一般都有如下 4 个特点 :

1. 在如何带动一班人方面 ,懂得疏导督促 ,循循善诱 ,而不是盛气十足 ,动辄以势压人。
2. 在履行职责方面 ,既有专业知识 ,熟悉业务 ,又有实践经验 ,不夸夸其谈。
3. 对上级领导 ,对下面百姓作出的承诺有根有据 ,踏踏实实 ,而非信口开河 ,好大喜功。
4. 在处理政府与社会大众的关系方面 ,把握民情脉搏 ,尊重民意 ,注意公众形象。

五、若干启发

总的说来《官僚与民主：责任与执行》一书值得一读。它道出了美国公共行政的大环境：当官的日子并不好过，上要听命于民选官员、立法系统，下要注重民意。只有这样，政府官员才能经常意识到自己的责任感，认真履行自己的职责，更好地为社会大众服务。

30 多年前，有学者提出，对政府官员的行为制约要多管齐下。说得具体一点，这种制约要从四个方面着手：一是正式的、外部的制约，主要来自民选官员/政务官、立法机构、法院等。二是正式的、内部的制约，主要来自听证会、内部调查等。三是非正式的、外部的制约，主要来自公众舆论、新闻媒介、利益集团、选民等。四是非正式的、内部的制约，主要来自职业标准/规范、工作责任感等（Nadel & Bourke, 1975）。本书作者在讨论政府官员的责任心，以及如何履行职责的问题时，显而易见地与这一多元制约的观点不谋而合，有异曲同工之妙。

作者所提出的政府官员必须面对的三大关系，乍一看来，好像讲的是官僚的生存之道，实则从另一个角度反映了美国的大环境对行政行为的三重制约。事实证明，这种制约，还有待不断地加强，不断地完善。正如美国的第四任总统詹姆斯·麦迪逊（James Madison）所写：“在规划一个由凡人来管理凡人的政府时，老大难的问题在于，你必须首先设法让政府能够控制被统治者，然后又强制政府去控制它自己。”（Madison, 1985[1788]:272）确实，要让官员管好自己，对上对下能负责，办事认真踏实，并不容易。即使在 21 世纪的今天，这段话依然发人深省，有它的现实意义。

参考文献

Madison, J. (1985[1788]). Federalist No. 51. In Mason, A. T. & Baker, G. E. Eds. *Free Government in the Making* (Fourth Edition). New York: Oxford University Press.

Nadel, M. & Rourke, F. (1975). Bureaucracies. In Greenstein, F. & Polsby, N. Eds. *Handbook of Political Science*, 5:416. Reading: Addison-Wesley.

Simon, H. (1976). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (Third Edition). Expanded with New Introduction. New York: The free Press.

Ullman, H. (2008). *Outside View: The New China Syndrome*. New York: UPI.

(责任编辑:颜昌武)

自 2009 年起《公共行政评论》交由邮局发行

为了更好地服务读者,2009 年起,《公共行政评论》将交由邮政发行,邮发代号为 46-364。届时,欢迎全国各地读者直接到所在地邮局营业网点订阅本刊。

为了鼓励学生订阅,学生朋友在 2009 年度仍然享受每期 10 元,全年 6 期共 60 元的优惠定价,请学生朋友通过本刊编辑部直接订阅,也可以选择到邮局订阅(无优惠)。

在 2008 年内,所有读者仍然可以通过编辑部直接订阅。

自创刊以来,《公共行政评论》已越来越受到读者关注。编辑部不断收到读者的意见与建议。编辑部已就读者提出的相关问题进行了解答,并充分吸收了有关意见。在此,编辑部向所有关心支持《公共行政评论》的读者朋友们表示真诚的感谢与诚挚的问候,希望读者朋友们一如既往地关注、支持本刊,我们也将继续认真听取读者朋友们的宝贵意见与建议,全心全意为读者服务,尽最大努力将《公共行政评论》办得更好!