# 代表性官僚制理论评述

马秀玲　赵雁海*

【摘要】代表性官僚制不仅是西方公共行政学研究的关键问题，也是政治学研究的重要问题。代表性官僚制在一定程度上反映一个国家的民主、平等、社会稳定与开放程度。官僚代表性程度越高，公共政策的制定和执行可能会更关注社会中下层的利益，社会结构就越可能趋向合理与稳定。西方关于代表性官僚制的理论与实证研究成果都比较丰富。然而在中国，此方面的研究很少，尚未引起应有的关注。研究对西方代表性官僚制的理论发展脉络、主要研究内容、代表人物及其观点、研究方法等进行了梳理与总结；追踪了其最新研究成果，分析了西方代表性官僚制理论的贡献、复杂性与局限性；提出了代表性官僚制理论对中国的借鉴意义。

【关键词】代表性官僚制　贡献　局限性　借鉴

【中图分类号】D035　　【文献标识码】A

【文章编号】1674－2486－（2012）05－0116－34

代表性官僚制（Representative Bureaucracy），或译为官僚代表性，这一概

* 马秀玲，兰州大学管理学院，副教授；赵雁海，兰州大学管理学院，讲师。感谢匿名评审人的意见。

项目基金：国家社会科学基金青年项目“服务型政府与公务员制度建设研究——以县级政府为例”（编号：09CZZ022）；教育部人文社会科学基金青年项目“中国官僚代表性与政策偏好研究——基于东中西三省的实证分析”（编号：092723）。

念由英国学者金斯利（J. Donald Kingsley）于1944年首先提出。目前，官僚代表性广为接受的涵义包括两个方面：一是政府不同部门、不同级别成员的构成要符合整个社会人口的构成特征；二是政府组成人员的社会构成可能会影响政策制定的偏好（Kingsley，1944：185；Dolan & Rosenbloom，2003：xi）。代表性官僚制的作用在于可以通过间接调整公务员的构成，促进公务员积极代表被服务公众的利益和需求（Meier & Nigro，1976），减少现代行政制度与民主价值之间的冲突（Nicholson et al.，2011）；而精英式的官僚组织或其他非代表性官僚组织则会加剧这种紧张。简言之，政府公务员的构成与整个社会人口构成（包括性别、年龄、民族、种族、社会阶层、教育与职业经历等）之间契合的程度越高，就越可能有助于官僚代表社会各阶层的利益，对公众要求进行积极的回应。代表性官僚制理论发展至今已经形成了相对规范的研究模式，其研究内容涉及政治领域中的重要内容，包括多样性、民主、平等机会、控制、政府绩效以及“政府再造”等，研究重点在于探究公务员特别是那些能力强的公务员，他们的社会背景、生活经历、态度与政策制定、政策执行之间的联系以及这些联系对其绩效的影响等。

## 一、西方代表性官僚制理论的产生与发展

### （一）基本发展脉络

西方代表性官僚制的理论从20世纪40年代诞生以来，经过理论初创与建立、发展、成熟、应用等阶段，取得了大量的成果，并在不断完善。本文按照时间为序简要梳理其基本发展脉络（表1）。

具有代表性的公务员队伍为民主、公平与公正地行政带来的益处及其必要性早在美国1883年的彭德尔顿法（Pendleton Act of 1883）中就有所体现。该法案奠定了美国联邦政府以德能（merit）为基础的公务员制度。通过该法案，美国确立了建立官僚机构的标准，即官僚机构应该从地理、流动性、理想以

及外观上反映一个国家的特点。针对该法案的立法精神，范·里帕（Van Riper）提出官僚机构具有代表性的两个基本标准：①官僚机构应该包含相当数量的跨领域（职业、地理等）的公务员；②该官僚机构要和它所在社会的价值和态度相协调（Van Riper，1958）。

1944 年，金斯利通过对英国公务员制度的研究发现：英国“只不过是表面上的民主国家”，因为英国的社会结构从根本上讲还是为富人阶层服务的，英国的公务员制度尤其是这样。尽管英国从 19 世纪中叶起进行了若干尝试，希望打破权贵对官僚机构的垄断统治，但英国的公务员制度实际上反映的还是英国社会的基本结构和国家特征（Kinsley，1944）。金斯利指出公务员阶层也是一种社会阶层，公务员队伍中的层级差别可以像镜子一样反映公务员制度外的经济和社会层级差别，他称这种现象为“镜像效应（Mirroring Effect）”（Kinsley，1944：148）。对金斯利而言，镜像效应不仅是不可避免的，而且对于英国的统治阶层来说是一种有益的工具。他认为，如果民主国家的目的是解放而非奴役，那么这个国家的公务员制度就必须具有代表性（Kinsley，1944）。受金斯利的启发，利维坦（David Levitan）也讨论了在美国公共部门里如何构建具有代表性的公务员队伍，他认为如果相关政府机构能够反映社会的构成，那么公众会更好地认可和接受这些机构的行为（Levitan，1946）。此前，威尔茨（Wiltse，1941）也曾撰文讨论了官僚机构的代表性作用。

20 世纪 50 年代，隆（Long，1952）、范·里帕（Van Riper，1958）和利普塞特（Lipset，1952）的研究则拓展了官僚代表性相关研究的内容，他们研究的重点是官僚代表性的象征意义与公共政策合法性之间的关系。隆（Long，1952）认为，随着社会和公共行政的发展，行政自由裁量权将会增大，由此而来的行政责任问题就显得至关重要。在他看来，议会与总统并未很好地代表美国的一些重要利益，这些代表不足的利益可以通过行政渠道获得更为有效和负责的代表。隆继而提出公务员体系也可以同时代表国家，而且在构成方面会比议会更加民主（Long，1952）。而利普塞特（Lipset，1952）则认为官员的价值观会影响政府的决策。此外，海因曼（Hyneman，1950）、布劳

（Blau，1955）和道恩斯等（Downs，1957）也从不同角度讨论了民主政府中的代表性问题。

20 世纪 60 年代，莫舍（Mosher，1968；Subramaniam，1967）的研究则清晰地界定了官僚代表性的两种基本类型：莫舍将官僚代表性分为“被动代表性”和“主动代表性”。“被动代表性”指官僚组织的构成要与全体公民人口特征相似，其内容包括三个主要方面——平等的雇佣机会、对行政合法性的影响以及社会多样性对行政绩效的影响；“主动代表性”指的是“被动代表性”三个方面是否能影响政策的制定，进入政府组织的公务员能否真正表达其所在阶层利益的偏好。大卫迪逊（Davidson，1967）也从议会和公共行政的关系角度讨论了官僚代表性的问题。

20 世纪 70 年代—80 年代，学者们也为代表性官僚制的研究作出了巨大贡献，海尔里格尔、纳其密亚斯和罗森布鲁姆等（Hellriegel & Short，1972；Nachmias & Rosenbloom，1973；Larson，1973；Buchanan，1974；Krislov，1974；Meier，1975；Meier & Nigro，1976）开创了相关实证研究的先河，并发展了多种测量指标和工具。他们通过对单个官员社会化经历的研究进一步丰富和发展了官僚代表性的理论。研究认为公务员的人口背景，包括种族、民族和性别构成了公务员的早期社会化经历，社会化经历使得公务员形成一定的价值观和信仰。而具有代表性的、能够反映公民背景以及相似价值观和信仰的官僚机构可以建立公民和政府之间的联系，可以在政府的行为中反映他们的需求和愿望，这样政府的行为就可以反映公众所认同的相似价值观和信仰。此外，赫伯特等（Herbert，1974；Gibson & Yeager，1975；Grabosky & Rosenbloom，1975；Kranz，1976；Thompson，1976；Rosenbloom & Featherstonhaugh，1977）探讨了少数民族公务员在政府中的作用，不列顿（Breton，1974）从经济学的角度探讨了代表性官僚制的利弊，还有尼斯坎南等（Niskanen，1971；Ostrom & Ostrom，1971；Evans，1974；Pfeffner & Salancik，1978；Rosenbloom，1974；Saltzstein，1979）对代表性官僚制理论进行了较为系统的总结。20 世纪 80 年代的实证研究则主要关注被动代表性，

通过各种角度测量公务员在相应人口人群中的比例（Cayer & Sigelman，1980；Eisinger，1982；Stein，1986；Lewis，1989；Mladenka，1989）。伯克（Burke，1986）从公务员的责任角度探讨了官僚代表性问题，爱德华兹和梅尔等（Edwards et al.，1981；Meier et al.，1989）则研究了公务员的教育背景及其个人价值之间的关系。

20世纪90年代，在对以往丰富研究成果进行总结的基础上（Rainey，1991；Kim，1994；Meier，1993a；Meier，1997），梅尔和辛德拉等的研究则开始关注主动和被动代表性之间的联系（Meier & Stewart，1992；Hindera，1993；Meier，1993b；Schneider，1993；Meier & Smith，1994；Egeberg，1995；Guajardo，1996；Thielemann & Stewart；Seldon，1997a；1997b；Meier et al.，1999）。另外一些学者们在“新公共管理”“政府再造”思潮影响下（Wamsley，1990；Osborne & Gaebler，1992），认为代表性官僚制有利于弥补议会以及其他政治执行机构的缺陷（Kellough，1990；Dunleavy，1991；Seldon et al.，1998）。

21世纪初，一些研究开始关注官僚机构的代表性和组织绩效之间的关系，出现了一些专门研究代表性官僚制和组织绩效之间关系的文章。（Wise & Tschirhart，2000；Wise，2003；Alonso & Lewis，2001；Greene et al.，2001；Pitts，2005；Keiser & Selden，2006；Lim，2006；Roch et al.，2010；Close et al.，2011）例如，梅尔等研究了增加少数民族老师的比例对于少数和非少数民族学生成绩的影响。（Meier et al.，1999；Meier & Bohte，2001）从研究趋势看，国外更多的研究不仅关注公务员，还关注诸如学校等重要的公共组织；对被动代表的关注趋向聚焦于一个群体，而不是公务员体系的全部或某个既定机构的全体职员。（Dolan & Rosenbloom，2003）如皮茨（Pitts，2005）发现当学校中教师和行政人员可以在种族构成方面反映学生构成时，该学校的绩效会改善。还有一些学者研究了公务员态度和政策偏好之间的联系（Brudney et al.，2000；Houston，2000；Dolan，2000；2002；Brewer et al.，2000；Nielsen & Wolf，2001；Lewis & Frank，2002；Brewer，2003；Sowa &

Selden，2003；Saidel & Loscocco，2005），其中凯瑟等（Keiser et al.，2002）强调了组织环境对于公务员政策偏好的影响，布拉德伯利和科娄等（Bradbury & Kellough，2007；Grissom et al.，2009）则以地方政府为视角，研究了主动代表性的积极意义。

**表1：代表性官僚制理论建立与发展脉络**

| 时期 | 理论发展 | 代表人物 | 主要观点 | 贡献 |
|---|---|---|---|---|
| 20世纪40年代之前 | 实践和理论积淀 | 彭德尔顿法（Pendleton Act），威尔茨（Wiltse），西蒙（Simon） | 注意到官僚制的代表性问题 | 理论基础 |
| 20世纪40年代 | 初创与建立期 | 金斯利（Kinsley），利维坦（Levitan） | 公务员体系应当反映社会构成 | 概念形成 |
| 20世纪50年代 | | 隆（Long），范·里帕（Van Riper），里普塞特（Lipset），海因曼（Hynemen），布劳（Blau），道恩斯（Downs） | 代表性和公共政策合法性之间的关系 | 理论拓展 |
| 20世纪60年代 | 发展期 | 莫舍（Mosher），苏布拉马尼姆（Subramaniam），大卫迪逊（Davidson） | 界定被动和主动代表性 | 理论发展 |
| 20世纪70年代 | | 纳其密亚斯（Nachmias），罗森布鲁姆（Rosenbloom），拉森（Larson），克里斯洛夫（Krislov），梅尔（Meier），赫伯特（Herbert），克兰茨（Kranz），汤普森（Thompson），费瑟斯通豪夫（Featherstonhaugh），奥斯特罗姆（Ostrom），伊文思（Evans），菲夫纳（Pfeffner），萨尔茨坦因（Saltzstein） | 被动代表性测量 | 理论框架成型实证研究 |
| 20世纪80年代 | | 克里斯洛夫（Krislov），罗森布鲁姆（Rosembloom），刘易斯（Lewis），伯克（Burke），爱德华兹（Edwards），穆拉丹卡（Mladenka），梅尔（Meier） | 提出被动代表性多种测量指标和工具；开始关注公务员背景和社会化经历 | 实证研究 |

（续上表）

| 时期 | 理论发展 | 代表人物 | 主要观点 | 贡献 |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 20 世纪 90 年代 | 成熟期 | 雷纳瑞（Rainery），金（Kim），梅尔（Meier），斯图尔特（Stewart），辛德拉（Hindera），施耐德（Schneider），史密斯（Smith），埃格伯格（Egeberg），瓜哈尔多（Guajardo），泰尔曼恩（Thielemann），塞尔顿（Seldon），奥斯本（Osborne），盖布勒（Gaebler），科娄（Kellough） | 主动代表性和被动代表性之间的关系 | 理论总结实证研究 |
| 21 世纪 | 应用期 | 都兰（Dolan），罗森布鲁姆（Rosenbloom），罗氏（Roch），韦斯（Wise），阿朗索（Alonso），刘易斯（Lewis），格利恩（Greene），皮兹（Pitts），凯瑟（Keiser），塞尔顿（Selden），里姆（Lim）布鲁顿尼（Brudney），郝思顿（Houston），布鲁尔（Brewer），索瓦（Sowa），塞德利（Saidel），布拉德伯利（Bradbury），格里索姆（Grissom），尼克尔森（Nicholson） | 主动代表性、被动代表性与组织绩效 | 创新应用 |

资料来源：作者自制。

### （二）代表性官僚制的基础理论

关于代表性官僚制的基础理论主要关注官员个体在公共行政中的作用。韦伯、金斯利、莫舍和克里斯洛夫先后撰文确立了代表性官僚制的内容和主要研究问题的框架。在韦伯的理想型官僚制模型中，官员个体在工作中并没有自己的个性。与此相反的是，克里斯洛夫认为官员个体对于公共政策和行政决策有重要的影响。莫舍的观点在这两种看法之间，即官员个体有些时候确实可以有代表性的能力。金斯利对于官员个体并没有过多论述，他关注的是公务员群体的价值观和外在形式对于官僚机构的整体文化有何影响。这些理论与观点内容丰富、意义深远，为后来的研究和讨论奠定了理论基础。

1. 韦伯的理想型官僚制模型。代表性官僚制理论尝试解决的第一个问题是公共行政人员，除了那些真正高层的官员，是否有机会或活动的空间行使职权而不仅仅是服从上层下达的指令。韦伯认为官僚制并无辨别能力，“单一型的不断运动机制中的齿轮框架，该机制为他们定制了确定的行进路线。”（Weber，1958：228）实际上，韦伯所描述的只是一种理论上的“理想型”或者“纯粹型”的官僚制，其特征是层级节制、等级森严、高度专门化、形式化和非人性化。官僚制的“特质”就是从政府的公务活动中剔除爱、恨等所有纯个人的非理性的因素以及感情因素（Weber，1958）。韦伯的模型对于代表性官僚理论体系的构建是十分重要的，因为他的理想型官僚制正是代表性官僚制的对立面。对于韦伯而言，那些认为政府的官僚机构和官员可以独立代表公众的想法本身就是矛盾的。韦伯的官僚制需要自上而下、严格的层级节制，中、低级官员由于缺少判断力或独立性而不能代表任何人。在他看来“齿轮”就是“齿轮”，无论是共和党还是民主党，黑人还是白人，男性还是女性，这个地区还是那个地区，都是一样。如果韦伯关于现实中官僚制的理解是正确的，很多人会认为代表性官僚制也就无从谈起了。那么，非经选举产生的、专业化的、层级分明的强有力的官僚机构要与民主制度相匹配，就必须采用其他的方式，比如说外部监控。与此相反，研究代表性官僚制的学者则强调单个官员可以对行政决策和执行有很大的影响。

2. 金斯利关于英国公务员制度的探讨。如前所述，英国学者金斯利提出了与韦伯结论相对立的观点。但是，金斯利并没有直接反驳官僚制是非个人的和充满“齿轮”的“机械”观点。通过对英国公务员制度的研究，他发现“绝大多数的行政官员来源于人口的上层和中层，而且这些人都是按照统治阶层的传统模式教育出来的”（Kingsley，1944：151），由此他针对代表性提出了两个问题：“这对于公务员的思想形态意味着什么？对于公共行政体制的整体外观和导向来说有何影响？”（Kingsley，1944：151）值得注意的是，金斯利关心的首要问题是英国官僚机构社会阶层的构成。此外，他也关心代表性官僚制的另一主题——在公务员体系中获得同等职位的机会。他特别关注针对

女性的隐含的社会政治歧视，这种政治歧视不仅剥夺了女性平等的权利和完整的公民权，而且还否认了女性在政府中全面参与的益处，他认为："民主国家不能承担拒绝其公民中任何容量可观的团体来参与其相关事务的代价。这要求在每一点上都要有高水平的远见和智慧，这些是在汇集各种经历的涓涓细流成为江河湖泊后的成果……"（Kinsley，1944：185）换句话说，他认为在民主国家中，只有能力是不够的。如果国家的目的是自由而非奴役，那么公共服务必须是代表性的。

3．莫舍对主动和被动代表性的区别。莫舍（Frederick C. Mosher）对代表性官僚制进行了更为清晰的分析。他的文章回顾了对于韦伯和金斯利论述的各种不同解译。莫舍支持金斯利的观点，认为公共服务体系和民主政治相匹配是非常重要的行政和政治问题。同时，他又更倾向于韦伯的观点，怀疑代表性官僚制是否是问题的答案。莫舍力图寻找公务员的社会背景，他称之为"被动（或社会性的）代表性"，与"主动（或负责性的）代表性"之间联系的实证证据。由此他指出，"每个人、单个的人（管理者）应当尽力去实现他应当代表的利益或愿望，无论他所代表的是人民的整体或是人民的某个部分"（Mosher，1968：11－12）。

莫舍对于主动和被动代表性的区别为后续的代表性官僚制的分析和理论发展奠定了基础。今天，西方学术界有越来越多的研究者认为被动代表性与主动代表性之间可能会存在联系。当代官僚代表性模型大体上都会假定有鲜明特点的社会集团（比如女性和少数民族），他们拥有与其他群体区别开来的外观，形成一定的价值观，并且，他们有不同的生活经历。如果机会合适，让这些团体中选取的公务员去解决对其群体有重要意义的问题时，他们很有可能成为该群体的主动或积极的代表。

4．克里斯洛夫的理论框架。克里斯洛夫（Samuel Krislov）进一步地发展了代表性官僚制的理论框架。首先，他强调被动代表不仅仅是一个平等权利和机会的问题。实际上，被动代表性直接与行政惯例的合法性及行政绩效密切相关。他认为治理的重要使命之一就是要获得政策支持。获取支持的方法

之一就是将社会中具有多样性的人群引入到政府中，传达和商议政策（Krsilov，1974）。第二，无论是被动代表性还是主动代表性，不一定非要完美无缺才有价值，因为“官僚制至少要比其他机构更有潜在的代表性……至少在某种程度上，官僚制尝试去这样做，因而比其他机构更有代表性”（Krislov，1974：63）。第三，克里斯洛夫完全推翻了韦伯的观点，认为尝试将公务员变成没有人格特点的做法完全是错误的，因为“官员们在自己的工作中发挥出的人性潜力是不可避免而且是有益的。和简单的责任相比，这些潜力可以远远超出那些所谓的被夸大了的中立性的好处……公务员在帮助政策制定者时所提供的判断、信息以及热情实际上是巨大社会效益的源泉”（Krislov，1974：81）。克里斯洛夫的看法对代表性官僚制理论的后续发展有着重要影响。因为如果要鼓励主动代表性，那么“理想型”的官僚制反而并不是我们所需要的。相反，官僚体系应尽可能减少严格的层级节制和非人性化的特点，以便推动更大程度的参与性和集体决策。此外，和韦伯所论述的相反，很多人认为给下属授权以及加强团队建设不仅不会影响效率，反而会增加效率（Osborne & Gaebler，1992）。第四，克里斯洛夫认为，因为公共管理机构规模庞大而且拥有权力，他们的人事雇用政策就可以在更为广泛的社会范围内影响溢出效应（Krislov，1974）。最后，克里斯洛夫认为从整体上看代表性官僚制具有规范性的价值。实施代表性官僚制的原因在于它使得政府从整体上更具有代表性，可以修正其他机构代表性方面的欠缺，比如立法部门和法院，这样的制度不仅象征而且促进平等的机会和权利。

## 二、代表性官僚制理论的主要研究内容

代表性官僚制的研究主要涵盖了三个方面的内容：被动代表性、主动代表性、影响官僚代表性的主要因素。代表性官僚制的研究内容不仅强调多样化构成的象征意义，而且更关心在政策制定和执行的过程中各类群体的利益都应得到相应地反映或代表。有鉴于此，代表性官僚制理论的核心假设是：

①政治价值观念受社会背景的影响，而公务员会和他们背景相似的公民拥有一致的价值观念。②在决策中，公务员所倡导的目标以及在他们处理公共事务中的自由裁量权会依照这些价值观念行动。简言之，代表性官僚制的关键在于，背景会影响社会化经历，社会化经历会影响态度，而态度可能会影响自由裁量权和决策（Meier & Nigro，1976）。（图1）

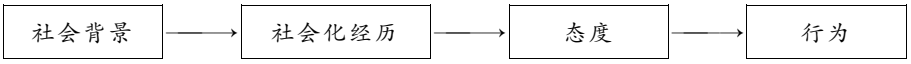


**图1　代表性官僚制理论模型**

资料来源：Meier & Nigro，1976。

### （一）被动代表性

在代表性官僚制的理论研究中有很大一部分关注被动代表性，也就是官僚究竟能在多大程度上反映公民的社会构成。被动代表性实际上是主动代表性的前提。梅尔（Meier，1975）曾指出对于代表性官僚制的研究，就是研究官僚机构是否可以反映美国公众的社会特点。从这个意义上讲，代表性官僚制、多样性和平等就业等理论的建构是类似的。关于被动代表性的研究主要集中在以下两个问题：

1．官僚机构的代表性程度。最常用的代表性的测量就是公务员在相应人口特点人群中的比例（Hellriegel & Short，1972；Nachmias & Rosenbloom，1973；Gibson & Yeager，1975；Lewis，1989；Page，1994）。与公务员相对应的人群可以是全国的人口、某个政府辖区的人口或者是相应的就业人口。例如，刘易斯（Lewis，1989）研究了美国联邦政府中黑人公务员的相对比例。更为复杂的一个测量指标是由纳其密亚斯和罗森布鲁姆（Nachmias & Rosenbloom，1973）建议的“MV多样性指标”（measure of variation），格拉博斯基和罗森布鲁姆（Grabosky & Rosenbloom，1975）以及科娄（Kellough，1990）都对此指标进行了完善。MV多样性指标主要测量组织中每个种族和民族的代表程度（Kellough，1990）。科娄（1990）认为该指标的好处是用一个指标就可以显示组织中每个种族和民族是否有同样数量的雇员（Kellough，

1990），MV 多样性指标比单纯的少数民族代表性指标更有优越性，可以用非少数民族和少数民族官员的数量来反映组织中种族/民族构成的异质性（Kellough，1990）。其他测量指标还有代表性和满意度指标（Sigelman，1976）以及肯定性或融入性行为评分指标（Eisinger，1982）等。现有实证研究表明，尽管官僚机构各个层级的构成越来越多样化，少数民族在特定政府部门中的代表性仍旧不足，特别是在高层政策制定中的代表性不足（Grabosky & Rosenbloom，1975；Cayer & Sigelman，1980；Dye & Renick，1981；Kellough & Elliott，1992；Riccucci & Saidel，1997）。

2．官僚机构中产生代表性差异的各种变量。莫舍（Mosher，1982）提出产生被动代表性差异的变量主要包括：教育水平、家庭收入、社会经济地位、宗教信仰、种族和性别。金斯利（Kingsley，1944）提出可以用社会阶层来测度英国公务员代表性的差异。还有一些研究认为种族是分析官僚机构多样性最为重要的一个人口特点，这一点基本达成了共识。罗森布鲁姆和费瑟斯通豪夫（Rosenbloom & Featherstonhaugh，1977）发现种族的背景会对已成为公务员的群体继续产生影响。梅尔（Meier，1993a）也认为主动和被动代表性之间的联系可以通过种族变量研究。此外，集中在中央和地方政府层面的被动代表性研究提出最多的就是公务员的比例以及受益人群占全部人口的比例（Eisinger，1982；Mladenka，1989 & 1991；Riccucci，1986）。斯坦因（Stein，1986）认为，随着少数民族的人口增长，劳动力中少数民族的比例也会增加，那么也就需要增加代表少数民族利益的官员。她甚至认为通过研究城市中少数民族的数量就可以研究当地的公务员雇佣模式（Stein，1986）。刘易斯（Lewis，1989）也认为劳动力的人口构成特点是重要的研究变量。

还有一些研究主要关注政府的形式与平等就业和代表性之间的关系。科娄（Kellough，1990）发现规模较小的政府部门更愿意采用多元化的组织结构。格拉博斯基和罗森布鲁姆（Grabosky & Rosenbloom，1975）也发现在规模小的政府部门中增加少数民族雇员数量会改变该机构总体的少数民族代表性，产生的变化要比在规模大的政府中更明显。柯伦威尔和科娄（Cornwell &

Kellough，1994）使用面板数据研究后认为，女性和少数民族的比例主要在由低层公务员构成的机构中比较高。女性和少数民族比例较高的机构有可能会更关心社会和经济不平等的问题。佩奇（Page，1994）也得出了类似的结论。他认为在主要解决少数民族问题的美国机构中（平等就业委员会、住房等）黑人公务员的数量会比较高。

### （二）主动代表性

在代表性官僚制的理论和实践研究中，主动代表性占有非常重要的地位。莫舍（Mosher，1982）指出，主动代表性要求公务员应当尽力去代表他们应该去代表的那些人群的利益和期望。梅尔（Meier，1993a）则确定了一些被动代表性如何转化为主动代表性的因素。他认为，除了官僚机构在构成上应该被动代表服务公众以外，主动代表性会更有可能在下列的情况下发生：①公务员的个人价值与组织中的相关政策问题相关；②组织的使命和社会化价值与公务员的个人价值有关；③行使官员的自由裁量权与个人的价值有关；④组织规定不限制自由裁量权或者可以加强个人的价值；⑤机构中有可供使用的财政资源；⑥职业培训和价值观增强代表群体的决策敏感度；⑦组织雇佣的公务员有较高的教育水平；⑧组织中有相当数量的雇员来自被代表的群体；⑨官员得到民选代表和有组织的社区团体的支持。凯瑟等（Keiser et al.，2002）指出主动代表性在权力下放程度高而且层级构成相对不严明的组织中较有可能出现。索瓦和塞尔顿（Sowa & Selden，2003）通过研究也发现如果公务员在组织内部的程序以及针对服务对象的相关政策产出中拥有自由裁量权，那么他们就有可能产出对少数民族有利的政策。辛德拉（Hindera，1993）认为主动代表性的实证研究应主要关注政策制定过程，如果要测量主动代表性还必须确定那些接受服务的人口群体，还要确定到底是哪些公务员在代表民意。20 世纪 90 年代也涌现了一批被动和主动代表性之间关系的实证研究（Meier & Stewart，1992；Schneider，1993；Meier & Smith，1994；Egeberg，1995；Guajardo，1996；Thielemann & Stewart；Seldon，1997a；

1997b；Meier et al.，1999）。

在研究美国的主动代表性时，梅尔和斯图尔特（Meier & Stewart，1992）对汤普森（Thompson，1976）的研究进行了进一步拓展，验证了产生主动代表性的三个基本条件：①相关的公务员必须对自己的行为和决策有自由裁量权；②相关分析必须基于诸如种族的有持久影响力的人口因素；③对于官僚代表性的检验必须分析那些和给定人口因素之间相关的政策，这样才能显现代表性和政策之间的联系。为了显示主被动代表性之间的联系，辛德拉（Hindera，1993）指出研究设计必须包含可测度的决策行为，此外，还必须能明确区分要代表的人群和那些实现代表性的官员。塞尔丹（Selden，1997a）发现那些将自己的角色确定为少数民族代表的公务员更有可能会做出对少数民族有利的决策。塞尔丹等（Selden et al.，1998）发现：种族、教育、政党派别、联邦政府受雇年限和认知的工作等影响公务员将自己作为少数民族代表的可能性。尽管组织的社会化经历在以往的研究中被认为是实现主动代表性的障碍，但塞尔丹等的研究表明，公务员的教育经历和组织环境是可以社会化的，这样的社会化经历会使公务员优先考虑那些以往处于劣势的人群。

相对而言，主动代表性的研究数量较少而且起步较晚，但研究证明了在特定的情况下，确实可能存在着和我们直觉相对应的被动代表性和政策产出的关系。多兰和罗森布鲁姆（Dolan & Rosenbloom，2003）总结为，大部分关于主动代表性的研究（Meier & Stewart，1992；Hindera，1993a；1993b）都直接研究了人口特点和行为之间的联系，而完全规避了关于态度的问题。

### （三）代表性官僚制的影响因素

代表性官僚制影响因素的研究主要关注那些影响主、被动代表性的因素，以及影响因素之间的联系，研究内容包括组织环境因素和公务员的自由裁量权。

不列姆和盖茨（Brehm & Gates，1997）指出那些我们“看不见”的公务员所做出的决策会影响从日常生活的质量到国家安全等方方面面的内容。阿

伯巴奇等（Aberbach et al.，1981）也指出，公务员在政策制定的过程中起着重要的作用，他们会影响具有政治意义的决策，因而也是“政治角色”。梅尔和斯图尔特（Meier & Stewart，1992）提出，在官僚机构中如果有代表性，应当满足几个基本条件：①公务员在政策制定和执行的过程中必须有自由裁量权；②公务员必须在对他们代表的群体有重要意义的政策领域内行使这种自由裁量权；③要建立人口背景和政策产出之间的联系，这些公务员必须和他们做出的决定直接关联。同样，鲁克（Rourke，1984）也识别了三种行政权力的基本源泉：①公务员拥有各种技能，这些技能在政策制定的过程中会帮助他们形成获取和分享信息的专业能力，也可以帮助发展组织的专业能力；②政策的执行权力来源于他们对外部社区、立法部门以及行政机构的忠诚服务（allegiances）；③执行政令所必需的自由裁量权以及从组织活力和内部领导力中产生的机构权力。辛德拉和杨（Hindera & Young，1998）则确定了四种和官僚代表性相关的官僚机构环境类型。这些不同的环境因素包括组织机构的规模、公务员的数量以及组织中的相对人群。他们的研究发现，当组织中的相对人群达到一定数量、超过一定数量、构成多元化、形成多数派时，相对应的主动代表性的可能会逐步增大。

同时，由于政府决策过程的权力下放以及行政机构面临问题的复杂性，公务员会对政策制定和执行的过程产生很大影响。因此，要让所有的公共机构以及所有的公务员完全理性地工作和运转是不现实的。西蒙（Simon，1997）指出，个体之间的差异会影响他们在组织内承担各种角色的行为，即便可以假定理想的角色认知是只将组织的目标放在首位，但实际上个人在组织内的行为通常要将个人目标和组织目标组合在一起。拉森（Larson，1973）则更明确指出公务员可以影响政策制定的结果以及政策执行的效率，从表面上来看他们是中立的，但他们实质上并不中立，他们对于自己所管理的各类项目是非常投入的。刘易斯（Lewis，1990）也指出公务员不是没有感情的机器，他们也是典型的公民，在工作中他们也有自己的个性特点和偏好。

## 三、代表性官僚制研究的总结

综上所述，国外关于代表性官僚制的研究成果可以总结为以下几个方面：

### （一）被动和主动代表性与政策倾向之间的联系

代表性官僚制的大量研究探索了被动代表性和主动代表性与政策倾向之间的联系（如 Meier & Stewart，1992；Hindera，1993；Meier，1993b；Schneider，1993；Meier & Smith，1994；Egeberg，1995；Guajardo，1996；Thielemann & Stewart；Seldon，1997a，1997b；Meier et al.，1999；Greene，2001；Meier & Bohte，2001；Bradbury & Kellough，2007）。被动代表性的研究认为公务员队伍应反映他们所服务人群的人口构成多样性，而主动代表性则认为应倡导公务员队伍反映与他们背景相同的社会群体的利益（Meier，1993a；Dolan & Rosenbloom，2003）。代表性官僚制的理论认为被动代表性可能会有助于产生主动代表性，即公务员可能会反映与他们背景类似群体的利益和愿望（Selden，1997a）。根据本文搜索到的文献来看，主动代表性基本上只限于研究代表性会如何影响政策制定和实施（Hindera，1993；Dolan & Rosenbloom，2003）。而且，主动代表性认为官员会因为来源于共同人口的共同价值观而采取有意的行为（Meier，1993a）。梅尔（Meier，1993a）指出公务员和其他的人没有区别，当面临选择的时候，他们会做出能反映自己价值观的决策。由此，代表性官僚制就可以作为一种工具来缓解非民选官员和民主治理之间的冲突或压力，即在人口和政治层面上形成多元化的公务员体系，这样公务员就可能在更全面的层次上代表公众的利益，从而可以更好地回应国家整体的政治利益（Rosenbloom，1983：221）。公务员社会构成的多样性还可以促进负责任的官僚机构行为，可以帮助实现更为积极的政策产出和影响，让那些先前在政策制定程序中被排除在外的群体受益，权利和受益的多元化可以增加官僚行为的负责和回应性程度。

### （二）公共人事政策和代表性官僚制

代表性官僚制的大量研究发现，保证公共部门的平等就业机会也是一个重要问题。实际上，即便是到了20世纪，女性和少数民族在美国联邦政府中寻求工作还是遭受了严重的歧视（Naff，2001）。正如早期的研究者所指出的那样，在整体上可以保证女性和少数民族在官僚体制中的职位，但主要只是在最低级别上可以保证（Meier，1975；Nachmias & Rosenbloom，1973）。

关于少数民族受雇问题的研究中，美国相关的实证研究表明少数民族市/镇长的当选可以增加少数民族受雇为公务员的机会（Eisinger，1982；Lewis，1989；Riccucci，1986；Saltzstein，1986；Stein，1986）。斯坦因和孔德雷（Stein & Condrey，1987）也研究了少数民族市/镇长对于少数民族受雇为公务员的影响，他们认为白人市长积极促进少数民族担当公务员的概率显然和他/她对于少数民族选民的依赖性成正比。梅尔和史密斯（Meier & Smith，1994）的研究认为政治代表性和少数民族就业之间存在相辅相成的关系，即一个官僚机构越有代表性，政治代表性就越强，反之亦然。

在公共部门人事管理的基本价值问题上有两种争论：即一方坚持中立和功绩原则作为公共部门人事管理的指导价值；另一方则倡导平等的雇佣机会和代表性作为公共部门人事管理的基本价值（Dolan & Rosenbloom，2003）。由于可以进行决策的职位通常属于官僚体制的上层，因此，代表性官僚制的支持者们认为应竭力推进相关法律和行政措施以确保官僚机构能提供平等的雇佣机会，公共人事政策应主要关注公共部门人力资源的招聘、遴选、晋升、工资，目的是增加那些代表不足的团体可以在公共部门工作职位上有更多的就业和成功机会（Dolan & Rosenbloom，2003）。

### （三）公务员的社会背景、工作经历与政策偏好

里普塞特（Lipset，1952）指出公务员确实会直接影响针对他们所在群体的改革措施；而且，他们会将自己的兴趣、先入为主的想法以及价值观带到

工作中去，与他们不喜欢的政策背道而驰。梅尔和尼葛洛（Meier & Nigro，1976）将社会背景和部门归属相对并列进行研究后认为尽管社会背景和部门归属都对政策偏好产生影响，但部门归属问题比起社会背景来说更有解释性。黑尔和布兰彻（Hale & Branch，1992：190）关注国家级的行政官员。他们认为是性别会影响个人的社会经历，女性和男性根据他们在社会中的角色和社会对他们的影响对世界有不同的认识，男性和女性在工作场所的经历也是不同的，而这样的经历将会影响他们相应的政策倾向。值得注意的是，这些研究成果并不能明确界定公务员社会背景和政治态度之间的关系。有些研究表明，早期的研究似乎提供了证据说明在公共组织机构中的社会化经历要比行政人员的态度有更好的解释力度，而最近的研究却表明社会背景确实持续不断地影响态度，即使在某个机构中任职多年也是这样。

### （四）公务员的态度与政策偏好

梅尔和斯图尔特（Meier & Stewart，1992）的研究被公认为在代表性官僚制研究中第一个把官员的社会背景和他们相应政策决策联系起来的先驱。通过研究，他们得出结论“官员不仅影响公共政策的产出，而且对公共政策的影响是可以预计的”。此外，欧美学者们针对公务员的态度和政策偏好主要还进行了三方面的研究：官僚机构所在的位置（国家或联邦政府）、行政人员的类型（街道、管理、行政）以及行政人员的社会来源（种族和/或性别）（Dolan & Rosenbloom，2003）。最近大部分的实证研究主要关注社会背景和政策产出或结果之间的联系，这实际上完全回避了在中间的态度问题。即本来应该先研究单个行政人员的社会背景如何影响态度，再接着研究政策如何受到影响而产生可能的结果，但实际上，研究态度问题的环节被省去了，研究者们直接研究社会背景和政策产出之间的关系。这样的研究包括梅尔和斯图尔特（Meier & Stewart，1992），还有辛德拉（Hindera，1993a；1993b）的文章。

尽管现有研究中关于公务员的态度是否能在社会背景和政策产出中施加影

响是有分歧的（Seldon，1997；Crewson，1997；Naff，1998；Selden et al.，1998；Brudney et al.，2000；Houston，2000；Brewer，2003），但塞尔顿（Seldon，1997）的研究发现少数民族的官员更有可能认为自己对支持少数民族利益应有特殊的责任，而他们的态度是行为显著的预测因素，而不是种族。换句话说，某人对少数民族有特殊的责任要比他本人的社会来源更重要。纳夫（Naff，1998）的文章则得出了不同的结论，西班牙语系的官员会比非西班牙语系的官员更倾向于在联邦政府中雇用其他的西班牙语系的雇员，即使他们并不赞同有更广泛代表性的官僚制是重要而且值得的目标。这也就是说西班牙语系的身份，或社会来源，对行为的影响要比态度的影响程度要大。

## 四、代表性官僚制理论的贡献与局限性

### （一）代表性官僚制的贡献

首先，代表性官僚制的研究对于提升一个国家和政府的公共治理能力具有重要意义。在美国，官僚机构是否要微缩美国社会的多样性是很多研究关注的话题，如果公务员队伍没有代表性会对美国的民主制度产生潜在的威胁。关于这一点，利维坦（Levitan，1946）的观点非常明确，美国政府各个层级和分支机构应当扩大对社会各阶层人员的招聘，才能真正代表美国社会，因为在民主体制中，如果在公务员队伍中不能体现多样化，那么行政官员政策制定的公平性就无从谈起。克里斯洛夫和罗森布鲁姆（Krislov & Rosenbloom，1981：197、542）认为代表性官僚制的益处是不言而喻的，它提供了实现美国基本价值的机会。隆（Long，1952）也指出公务员体制有更大的代表性而且同时比议会更民主。韦斯（Wise，1990）提出能够平等获得公共服务的外在和内在好处是民主国家中民主治理的重要环节，这是因为它不仅确保公民的平等权利，而且也倡导公民的平等代表权利。科尔等（Kerr et al.，2000）认为政府的就业机会可以创造好的工资待遇，各种利益、社会地位和安全感。

其次，代表性官僚制的研究对于提高弱势群体（女性、少数民族、社会底层）的利益也有重要的促进和推动作用。泰尔曼恩和斯图尔特（Thielemann & Stewart，1996）研究了公共服务组织管理和公共服务提供人员的特征。他们发现艾滋病患者更关注他们治疗项目的负责人是否和他们属于同一种族。斯迪沃斯（Stivers，1993）指出了性别因素和政治合法性之间的联系。凯瑟（Keiser et al.，2002）的研究关注了女性公务员被动性别代表性向主动性别代表性转化时的特殊条件。其他学者也发现代表性官僚制为少数民族带来的众多好处。首先是代表性可以从少数民族角度加强政府行为的合法性（Stein，1986），因为如果服务他们的官僚机构的构成是多样性的话，那么他们会觉得自己有更大的平等权利（Riccucci & Saidel，1997）。雷福斯（Reeves，1972）也发现代表性是一种双向车道，一方面可以给他们平等的权利，另一方面也会让他们更接近政治系统。梅尔和史密斯（Meier & Smith，1994）认为少数民族担任公职和政府工作之间是相辅相成的关系，这样当官僚机构的代表性增强时，政治代表性也会加强，反之亦然。

第三，代表性官僚制对于官员自主裁量权的限制与控制产生了一定程度的影响。代表性官僚制理论认为可以引导公务员的自由裁量权，使其向更好地、更公平地代表公众的方向发展。（Saltzstein 1979；Denhardt & DeLeon，1995）简言之，这些学者们认为诸如种族、民族和性别这样的特性可以影响公务员的早期社会化经历，而这些早期的社会化经历会影响、形成公务员的态度和价值，即被动代表性。这些态度和价值可能会直接影响公务员的行为，影响他们的自由裁量权，从而在制定和实施公共政策的过程中产生对那些代表不足的群体更为公平的结果。事实上，代表性官僚制理论研究的一个重要内容就是公务员是否拥有可以影响公共政策的能力。梅尔（Meier，1993a）指出，公共行政中的一个根本问题就是官僚机构的成员有自由裁量权，而且今天民主治理的重要挑战就是如何限制和控制官员的自主裁量权。当然在如何控制官僚权力，防止滥用职权方面有很多的机制，梅尔（Meier，2000）就确定了一系列由政治机构使用的外部监督来控制官僚机构。另外，还存在官僚机构

中的内部监控机制，其中一项就是发展多样性的可以反映人口构成特点的官僚机构来防止滥用行政自由裁量权。

### （二）代表性官僚制研究的复杂性和局限性

代表性官僚制研究的复杂性首先表现在研究者们对于代表性官僚制的理解是多方面的。有些研究者认为，严格意义上的代表性官僚制是所谓的社会写照，而且可以用很多变量进行测量，比如种族、宗教、教育水平、社会阶层、出生地、语言等。但现实情况是，目前学术界对于代表性官僚制的含义、目的，代表性的程度以及测量变量等方面的认识尚未达成一致。

其次，研究者们对于是否要实施代表性官僚制的主张也不尽相同。支持实施代表性官僚制的研究如金（Kim，1994）就曾指出代表性官僚制是作为一种外部控制的机制而引入行政领域的，而且拉森（Larson，1973）也认为外部控制是民主的必要条件。然而，吉尔伯特（Gilbert，1959）很早就明确指出，对于行政权的控制应当是多种形式的，而不能仅仅依赖某种机制或方法，单纯强调非正式的方法来控制行政自主权的问题是值得商榷的。另外一些学者则指出如果大规模实施代表性官僚制的话，公务员择优选择录用的原则就会受到威胁。他们认为绝大部分公务员之所以能够进入公务员队伍是因为他们展现了自己能够胜任相关职位基本工作的能力，这些能力可以通过笔试及与工作相关的绩效标准进行评价（Kranz，1976）。拉森（Larson，1973）也指出如果广泛地使用代表性官僚制将会严重干扰公务员的人事管理，产生不仅武断而且反复无常的政策和实践。还有一些研究怀疑主动代表性是否可以克服官僚组织中那些固有的障碍。少数民族的官员有可能因为倡导少数民族的利益而偏离组织的核心使命，或者在提供相关服务时有失公平（Mosher，1982）。虽然，代表性官僚制早期的研究主要集中在政府官僚机构中被动代表性的问题，但并不是所有的学者都赞同被动代表性就一定会导致主动代表性。

再次，关于政府机构到底要代表社会中的哪些群体这个问题也是有分歧的。金斯利（Kingsley，1944）认为只要社会中占优势的力量得到代表即可，

而莫舍（Mosher，1982）则倡导整个社会的各个阶层都应得到代表。这样代表性官僚制就有一定的局限性。在美国，代表性官僚制可能在帮助政府实施平等就业（女性、黑人等）方面大有作为，所以在研究代表性官僚制的理论和实践时，通常研究与种族、民族和性别相关的人口特点，这些也是美国当代公共行政着力解决的问题。但是，梅尔和尼格罗（Meier & Nigro，1976）也指出，即便官僚机构可以反映社会的多样性，代表性官僚制理论还存在问题，即社会背景和社会化经历之间是否存在联系，以及社会背景和政策倾向之间是否存在联系。很多学者（Dolan，2002；Kim，1994；Rosenbloom & Featherstonhaugh，1977；Simon，1997；Thompson，1976）认为公务员的社会化经历及其相关的价值结构是持久不变的。但也有一些学者认为组织可以影响他们的雇员，让他们社会化，就是说那些新的公务员逐渐了解并认同组织内那些前辈所共享的价值观（Guy，1992）。

最后，即使官僚机构可以反映社会的多样性，也还存在公务员是否持有和他们应该代表的人群相类似态度的问题。萨尔茨坦因（Saltzstein，1979：469）指出研究人员必须确定到底是公务员的哪些价值观应当和他所代表的人群一致，还得确定态度的一致性应该在哪些方面：到底是群体强烈认同的价值、群体目标和期望的一般化的规范、关于特殊政策问题的价值取向，还是对于该官僚机构角色的认知。汤普森（Thompson，1976：205）也指出代表某个群体的公务员会很难根据组织的使命，找到能反映该群体利益的人。另一个未达成共识的问题是到底是整个官僚机构，还是只是某些特定层级的公务员要反映社会的多样性。梅尔和尼格罗（Meier & Nigro，1976：460）认为精英公务员的反映情况是起关键性作用的。而汤普森（Thompson，1976：216）则认为拥有一定自主权的低层公务员往往会比他们的上级更倾向于代表他们所在社区的利益。梅尔（Meier，1993a：25）也承认自己先前的研究没有考虑街区级别的公务员，进而指出管理机构的层级和代表性之间的关系尚待证明。目前，要检验代表性官僚制的存在与否及其效果的最好办法就是研究组织内部拥有一定自主权的少数派和女性公务员，研究他们的政策执行倾向。

当然，我们不能因为以上研究存在的局限性和复杂性就否认代表性官僚制理论框架及其实践的可行性；相反地，这些研究的复杂性和局限性恰好说明要在所有的机构和组织中都实现主动代表性还任重道远。代表性官僚制研究存在的问题仍有待于进一步的探讨。

## 五、代表性官僚制理论对中国的借鉴

中国封建社会的科举制度是世界上最早的官员选拔考试制度，亦是西方建立文官制度的基础。代表性官僚制理论中的被动代表性在一定程度上与中国古代科举制度面向社会各阶层选拔官员的做法非常相似。中国的科举制从形式上而言，其官吏队伍的构成包含着很高程度的代表性，科举制给了许多普通平民走向社会上层的机会，由此才有“朝为田舍郎，暮登天子堂”的现象。然而，从实质上来说，古代官吏队伍所代表的仅仅是少数统治阶级的利益，能够向上流动的平民也只不过是统治阶级加强阶级统治的工具。

今天，西方代表性官僚制中被动代表性的研究对促进我国服务型政府的建设、干部人事制度与公务员制度的改革具有一定程度上的借鉴意义。我国公务员制度建立时间尚短，在公务员队伍的社会构成方面，仍旧存在着被动代表性不足的问题。《国家公务员暂行条例》颁布后，确立了“凡进必考”的进人机制。近些年各地在公务员录用制度的改革上，都在积极探索优化公务员队伍结构的途径，但是，目前公务员的报考条件等方面仍存在一定程度上的歧视，包括国家中直机关和各地方单位在招考公务员的报考条件上都有不少对户籍、性别、地区、毕业学校等硬性限制，导致大量人才被排除在公务员队伍之外。2010 年国家人力资源与社会保障部也提出在优秀的工人、农民中招录公务员。对于工人和农民来说，这些办法有利于他们拓展就业渠道和增加向上流动的机会。但是，关于优秀的标准、考核的科学性等问题也引发社会一系列的讨论与思考。不容忽视的是，由于各种因素的综合作用，官员的儿子还是官员，农民的儿子还是农民，工人的儿子还是工人的现象仍旧持续

出现，社会各阶层间的流动性还远远不够。从社会学的角度而言，如果一个社会的阶层与阶层之间流动不足，那么，这个社会中既得利益者的最高阶层与社会的最低阶层之间的矛盾将会尖锐，社会结构可能会失去稳定，革命也许就要发生了。因此，加强我国公务员制度的被动代表性是一个重要问题。在今后公务员考录制度改革中，如能更大范围地招录来自普通家庭、社会底层等不同民族、不同性别的社会成员；在公务员晋升制度改革中，如能参照世界各国公务员晋升的经验，按照资历和绩效晋升的原则，使得公务员晋升和“职业预期”规范化；并且，在选人用人的重要环节上切实规范“一把手”的权力运行，遏制权力腐败等现象，将会对整个政治体制改革起到重大的推进作用。

西方代表性官僚制中主动代表性的研究对于公共政策制定与执行中确保社会各阶层利益取向，增强公共政策回应性与合法性、依法行政、提高行政效率等具有重要的借鉴意义。如前文所述，主动代表性是指公务员代表他们所在阶层人群的利益和期望，即他们的社会背景、社会化经历可能会影响公共政策的制定与执行。公共政策关乎一个国家治理的基本原则和方向，是如何有效行使国家权力、更大程度上体现公共利益的整体方案和具体措施。中国当前和今后的公共政策尤其要关注绝大多数群体利益的均衡、社会各阶层之间根本矛盾的解决。公共政策的制定决策权在“官”，但执行效果在“吏”。执行公共政策的公务员往往来自于不同的社会阶层，有不同的社会背景和工作经历，对政策有不同的理解和认可度。公务员在执行有利于其所在的阶层利益的政策时，可能对政策的支持程度较高，积极执行；而在执行不利于其所在阶层利益的政策时，可能对政策的支持程度低，会消极执行。例如，“中国官僚代表性与政策偏好”课题的问卷统计分析表明：比起来自父母都是干部家庭的公务员而言，来自父母都是农民和工人家庭的公务员更倾向于支持各种促进社会公平的政策；少数民族更倾向于支持有利于提高少数民族权利的政策；女性公务员更倾向于支持提高妇女儿童权益的政策；年长的公务员

比年轻的公务员更倾向于支持提高老年人工资福利待遇的政策。[①] 此外，公务员社会背景与工作经历的不同，使其在政策执行过程中难免会造成偏差，有些公务员还利用自由裁量权以权谋私，从而严重损害公共政策的严肃性和权威性。这就要求执行政策的公务员要切实提高政策理解水平和政策执行能力，要建立相应的监督责任机制以控制公务员的政策执行方向，监督其在法律和政策允许的范围内行事。当然，还需要进一步增强公务员的责任感、敬业精神，使其充分了解社情民意，确保公共政策对民意的有效回应。

代表性官僚制发展至今，许多理论观点与研究内容越来越多地为人们所接受，其影响力也越来越大。21 世纪初至今，世界各国公务员制度的研究，均有对公务员制度代表性的持续关注，这也是政治文明深入发展的必然体现。一个充满活力的社会，应是一个合理开放的、流动的社会。在一个合理开放、流动的社会中，不同阶层的每个人，都有机会通过自己的努力，上升到更高的层次，形成较高代表性的公务员体制。具有较高代表性的官僚机构中的公务员如能更好地代表其所在阶层的利益，在公共政策的制定与执行中，更加关注社会弱势群体利益，则有可能实现更大范围的社会公平与公正，社会也因此形成一种人人努力、开拓向上的动力与精神。无疑，这是我们所欣喜看到的，也是我们所孜孜以求的。

## 参考文献

Dolan, J. & Rosenbloom, D. (2008). 代表性官僚制. 胡辉华译. 公共行政评论, 3.

Aberbach, J. D., Putnam, R. D. & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in*

① 课题组选择了广东增城、河南汝州、甘肃永登三个东、中、西地理位置不同、经济发展水平不同的县级政府展开中国官僚代表性与政策偏好调研，调研以问卷调查为主，并结合访谈和座谈会的形式展开。调查内容主要包括三地公务员的社会构成情况，社会构成中性别、年龄、民族、社会阶层等变量对相关政策的支持程度，公务员的学历、工作经历、所在部门、所在地区经济文化发展的水平及公务员的个性特点等对政策执行影响程度的认知。增城市有 29 个政府组成部门，共发放 145 份，实际回收 114 份。汝州市有 38 个政府组成部门，共发放 152 份，实际回收 112 份。永登县有 25 个政府组成部门，共发放 125 份，实际回收 119 份。

*Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

Alonso, P. & Lewis, G. B. (2001). Public Service Motivation and Job Performance Evidence from the Federal Sector. *American Review of Public Administration*, 31 (4): 363 – 380.

Blau, P. M. (1955). *The Dynamics of Bureaucracy*. New York: John Wiley.

Bradbury, M. D. & Kellough, J. D. (2007). Representative Bureaucracy: Exploring the Potential for Active Representation in Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 697 – 714.

Brehm, J. & Gates, S. (1997). *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Breton, A. (1974). *The Economic Theory of Representative Government*. London: Macmillan.

Brewer, G, A. Selden, S. C. & Facer, R. (2000). Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 60 (3): 254 – 264.

Brewer, G. A. (2003). Building Social Capital: Civic Attitudes and Behavior of Public Servants. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (1): 5 – 26.

Brudney, J. L., Herbert, F. T. & Wright, D. S. (2000). From Organizational Values to Organizational Roles: Examining Representative Bureaucracy in State Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (3): 491 – 512.

Buchanan, B. (1974). Government Managers, Business Executives, and Organizational Commitment. *Public Administration Review*, 35: 339 – 347.

Burke, J. P. (1986). *Bureaucratic Responsibility*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Cayer, N. J. & Sigelman, L. (1980). Minorities and Women in State and Local Government: 1973 – 1975. *Public Administration Review*, 40 (5): 443 – 450.

Close, B. R. et al. (2011). Searching Less and Finding More: How Bureaucratic Representation Leads to Efficient Policing. Paper prepared for presentation at the meeting of the Public Management Research Association, Syracuse, New York, June 2 – 4.

Cornwell, C. & Kellough, J. E. (1994). Women and Minorities in Federal Agencies: Examining New Evidence from Panel Data. *Public Administration Review*, 54 (3): 265 – 270.

Crewson, P. E. (1997). Public Service Motivation: Building Empirical Evidence of Incidence

and Effect. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (4): 499 – 519.

Davidson, R. (1967). Congress and the Executive: The Race for Representation. In DeGrazia, A. Ed. *Congress: The First Branch of Government*. New York: Anchor.

Denhardt, R. & DeLeon, L. (1995). Great Thinkers in Personnel Management. In Rabin, J. ed. *Handbook of Public Personal Administration*. New York: Marcel Dekken.

Dolan, J. (2000). The SES: Gender, Attitudes and Representative Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (3): 513 – 529.

Dolan, J. (2002). Representative Bureaucracy in the Federal Executive: Gender and Spending Priorities. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12 (3): 353 – 376.

Dolan, J. & Rosenbloom, D. H. (2003). Representative Bureaucracy. *Classic Readings and Continuing Controversies*. New York: M. E. Sharpe.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Rowe.

Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Dye, T. R. & Renick, J. (1981). Political Power and City Jobs: Determinants of Minority Employment. *Social Science Quarterly*, 62 (3): 475 – 486.

Edwards, J. T, Nalbandian, J. & Wedel, K. R. (1981). Individual Values and Professional Education. *Administration & Society*, 113: 123 – 143.

Egeberg, M. (1995). Bureaucrats as Public Policy-makers and Their Self-interests. *Journal of Theoretical Politics*, 7 (1): 157 – 167.

Eisinger, P. K. (1982). Black Empowerment in Municipal Jobs: The Impact of Black Political Power. *American Political Science Review*, 76 (2): 330 – 392.

Evans, J. W. (1974). Defining Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*, 34 (6): 628 – 631.

Gibson, F. K. & Yeager, S. (1975). Trends in the Federal Employment of Blacks. *Public Personnel Management*, 4 (3): 189 – 195.

Grabosky, P. N. & Rosenbloom, D. H. (1975). Racial and Ethnic Integration in the Federal Service. *Social Science Quarterly*, 56 (1): 71 – 84.

Gilbert, C. E. (1959). The Framework of Administrative Responsibility. *Journal of Politics*, 21 (3): 373 – 407.

Grabosky, P. N. & Rosenbloom, D. H. (1975). Racial and Ethnic Integration in the Federal Service. *Social Science Quarterly*, 56 (1): 71 – 84.

Greene, V., Selden, S. C. & Brewer, G. A. (2001). Measuring Power and Presence: Bureaucratic Representation in the American States. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3): 379 – 403.

Grissom, J. A., Nicholson-Crotty, J. & Nicholson-Crotty, S. (2009). Race, Region, and Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*, 69 (5): 911 – 919.

Guajardo, S. A. (1996). Representative Bureaucracy: An Estimation of the Reliability and Validity of the Nachmias & Rosenbloom MV Index. *Public Administration Review*, 56 (5): 467 – 477.

Guy, M. E. (1992). *Women and Men of the States*. New York: M. E. Sharpe.

Hale, M. M. & Branch, M. F. (1992). Policy Preferences on Workplace Reform. In Mary E. Guy Ed. *Women and Men of the States: Public Administrators at the State Level*. Armonk, N. Y.: Sharpe.

Hellriegel, D, & Short, L. (1972). Equal Employment Opportunity in the Federal Government: A Comparative Analysis. *Public Administration Review*, 32 (6): 851 – 858.

Herbert, A. W. (1974). The Minority Administrator: Problems, Prospects, and Challenges. *Public Administration Review*, 34 (5): 556 – 563.

Hindera, J. J. (1993a). Representative Bureaucracy: Further Evidence of Active Representation in the EEOC District Offices. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3 (4): 415 – 429.

Hindera, J. J. (1993b). Representative Bureaucracy: Imprimis Evidence of Active Representation in the EEOC District Office. *Social Science Quarterly*, 74 (1): 95 – 108.

Hindera, J. J. & Young, C. D. (1998). Representative Bureaucracy: the Theoretical Implications of Statistical Interaction. *Political Research Quarterly*, 51 (3): 655 – 671.

Houston, D. (2000). Public Service Motivation: A Multivariate Test. *Journal of Public*

*Administration Research and Theory*, 10 (4): 713 - 727.

Hyneman, C. (1950). *Bureaucracy in a Democracy*. New York: Harper & Brothers.

Keiser, L. R. & Selden, S. C. (2006). A Solution in Search of a Problem? Discrimination, Affirmative Action, and the New Public Service. *Public Administration Review*, 66 (6): 193 - 201.

Keiser, L. R., Wilkins, V. M., Meier, K. J. & Catherine, A. H. (2002). Lipstick and Logarithms: Gender, Institutional Context, and Representative Bureaucracy. *American Political Science Review*, 96 (3): 553 - 564.

Kellough, J. E. (1990). Integration in the Public Workplace: Determinants of Minority and Female Employment in Federal Agencies. *Public Administration Review*, 50 (5): 557 - 566.

Kellough, J. E. & Elliott, E. (1992). Demographic and Organizational Influences on Racial/Ethnic and Gender Integration in Federal Agencies. *Social Science Quarterly*, 73 (1): 1 - 13.

Kerr, B., Miller, W. &Reid, M. (2000). The Changing Face of Urban Bureaucracy. Is There Interethnic Competition for Municipal Government Jobs? *Urban Affairs Review*, 35 (6): 770 - 793.

Kim, P. S. (1994). A Theoretical Overview of Representative Bureaucracy: Synthesis. *International Journal of Administrative Sciences*, 60 (3): 385 - 397.

Kingsley, J. D. (1944). *Representative Bureaucracy*. Yellow Springs: Antioch Press.

Kranz, H. (1976). *The Participatory Bureaucracy: Women and Minorities in a More Representative Public Service*. Lexington: Lexington Books.

Krislov, S. (1974). *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Krislov, S. & Rosenbloom, D. H. (1981). *Representative Bureaucracy and the American Political System*. New York: Praeger Publishers.

Larson, A. D. (1973). Representative Bureaucracy and Administrative Responsibility: A Reassessment. *Midwest Review of Public Administration*, 7 (1): 79 - 89.

Levitan, D. M. (1946). The Responsibility of Administrative Officials in a Democratic Society. *Political Science Quarterly*, 61 (4): 562 - 598.

Lewis, G. B. (1989). Towards Representative Bureaucracy: Blacks in City Police

*Organizations*. *Public Administration Review*, 49 (3): 257 – 268.

Lewis, G. B. (1990). In search of the Machiavellian Milquetoasts: Comparing Attitudes of Bureaucrats and Ordinary People. *Public Administration Review*, 50 (2): 220 – 227.

Lewis, G. B. & Frank, S. A. (2002). Who Wants to Work for The Government? *Public Administration Review*, 62 (4): 395 – 405.

Lim, H. H. (2006). Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation. *Public Administration Review*, 66 (2): 193 – 204.

Lipset, S. M. (1952). *Agrarian Socialism*. Berkley: University of California Press.

Long, N. E. (1952). Bureaucracy and Constitutionalism. *American Political Science Review*, 46 (3): 808 – 818.

Meier, K. & Nigro, L. G. (1976). Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study of the Attitudes of Federal Executives. *Public Administration Review*, 36 (4): 458 – 469.

Meier, K. J. & Bohte, J. (2001). Structure and Discretion: Missing Links in Representative Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (4): 455 – 470.

Meier, K. J. & Stewart, J. Jr. (1992). The Impact of Representative Bureaucracies: Educational Systems and Public Policies. *American Review of Public Administration*, 22 (3): 157 – 171.

Meier, K. J. & Smith, K. B. (1994). Representative Democracy and Representative Bureaucracy: Examining the Top – down and Bottom – up Linkages. *Social Science Quarterly*, 75 (4): 790 – 803.

Meier, K. J. (1975). Representative Bureaucracy: An Empirical analysis. *American Political Science Review*, 69 (June): 526 – 542.

Meier, K. J. (1993a). Representative Bureaucracy: A Theoretical and Empirical Exposition. *Research in Public Administration*, 2 (1): 1 – 35.

Meier, K. J. (1993b). Latinos and Representative Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3 (3): 393 – 415.

Meier, K. J. (1997). Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less

*Democracy*. *Public Administration Review*, 57 (3): 193 - 199.

Meier, K. J. (2000). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. New York: Harcourt College.

Meier, K. J., Stewart, J. Jr. & England, R. E. (1989). *Race, Class and Education: The Politics of Second Generation Discrimination*. Madison: University of Wisconsin Press.

Meier, K. J., Wrinkle, R. & Polinard, J. L. (1999). Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Questions. *Journal of Politics*, 61 (4): 1025 - 1039.

Mladenka, K. R. (1989). Blacks and Hispanics in Urban America. *American Political Science Review*, 83 (1): 165 - 191.

Mladenka, K. R. (1991). Public Employee Unions, Reformism, and Black Employment in 1, 200 American Cities. *Urban Affairs Quarterly*, 26 (4): 532 - 548.

Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.

Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.

Nachimas, D. & Rosenbloom, D. H. (1973). Measuring Bureaucratic Representation and Integration. *Public Administration Review*, 33 (6): 590 - 597.

Naff, K. C. (1998). Progress towards Achieving a Representative Federal Bureaucracy: The Impacts of Superiors and their Beliefs. *Public Personnel Management*, 27 (Summer): 130 - 150.

Naff, K. C. (2001). *To Look Like America. Dismantling Barriers for Women and Minorities in the Federal Civil Service*. Boulder: Westview Press.

Nicholson-Crotty, J., Grissom, J. A. & Nicholson - Crotty, S. (2011). Bureaucratic Representation, Distributional Equity, and Democratic Values in the Administration of Public Programs. *The Journal of Politics*, 73 (2): 582 - 596.

Nielsen, L. B. & Wolf, P. J. (2001). Representative Bureaucracy and Harder Questions: A Response to Meir, Wrinkle and Polinard. *Journal of Politics*, 63 (2): 598 - 615.

Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading: Addison - Wsley.

Ostrom, V. & Ostrom, E. (1971). Public Choice. *Public Administration Review*, 31 (2): 205 – 225.

Page, P. (1994). African-Americans in Executive Branch Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 14 (1): 24 – 51.

Pfeffner, J. & Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: a Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.

Pitts, D. W. (2005). Diversity, Representation, and Performance: Evidence about Race and Ethnicity in Public Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (4): 615 – 631.

Rainey, H. (1991). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey Bass.

Reeves, E. J. (1972). Equal Employment and the Concept of the Bureaucracy as a Representative Institution. *Midwest Review of Public Administration*, 6 (1): 3 – 13.

Riccucci, N. M. (1986). Female and Minority Employment in City Government: The Role of Unions. *Policy Studies Journal*, 15 (1): 3 – 15.

Riccucci, N. M. & Saidel, J. R. (1997). The Representativeness of State-Level Bureaucratic Leaders: A Missing Piece of the Representative Bureaucracy Puzzle. *Public Administration Review*, 57 (5): 423 – 430.

Roch, C. H., Pitts, D. W. & Navarro, I. (2010). Representative Bureaucracy and Policy Tools Ethnicity, Student Discipline, and Representation in Public Schools. *Administration & Society*, 42 (1): 38 – 65.

Rosenbloom, D. H. (1974). Forms of Bureaucratic Representation in the Federal Service. *Midwest Review of Public Administration*, 8 (3): 159 – 177.

Rosenbloom, D. H. (1983). Public Administrative Theory and the Separation of Powers. *Public Administration Review*, 43 (3): 219 – 227.

Rosenbloom, D. H. & Featherstonhaugh, J. G. (1977). Passive and Active Representation in the Federal Service: A Comparison of Blacks and Whites. *Social Science Quarterly*, 57 (4): 873 – 882.

Rourke, F. E. (1984). *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. Boston: Little – Brown.

Saidel, J. R. & Loscocco, K. (2005). Agency Leaders, Gendered Institutions, and Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*, 65 (2): 158 – 170.

Saltzstein, G. H. (1979). Representative Bureaucracy and Bureaucratic Responsibility: Problems and Prospects. *Administration & Society*, 10 (4): 465 – 475.

Saltzstein, G. H. (1986). Female Mayors and Women in Municipal Jobs. *American Journal of Political Science*, 30 (1): 140 – 164.

Schneider, B. R. (1993). A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation. *Comparative Politics*, 25: 331 – 351.

Selden, S. C. (1997a). Representative Bureaucracy: Examining the Linkage between Passive and Active Representation in the Farmers Home Administration. *American Review of Public Administration*, 27 (1): 22 – 42.

Selden, S. C. (1997b). *The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsiveness in a Government Agency*. New York: M. E. Sharpe.

Selden, S. C., Brudney, J. L. & Kellough, J. E. (1998). Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory. *American Journal of Political Science*, 42 (3): 717 – 744.

Sigelman, L. (1976). The Curious Case of Women in State and Local Government. *Social Science Quarterly*, 56 (1): 591 – 604.

Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision – Making Processes in Administrative Organizations*, 4th *Edition*. New York: The Free Press.

Sowa, J. E. & Selden, S. C. (2003). Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*, 63 (6): 700 – 710.

Stein, L. (1986). Representative Local Government: Minorities in the Municipal Work Force. *Journal of Politics*, 48 (3): 694 – 713.

Stein, L. & Condrey, S. E. (1987). Integrating Municipal Workforces: A Comparative Study of Six Southern Cities. *Publius*, 17 (2): 93 – 103.

Stivers, C. (1993). *Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State*. Newbury Park: Sage Publications.

Subramaniam, V. (1967). Representative Bureaucracy: A Reassessment. *American Political Science Review*, 61 (4): 1010 – 1019.

Thielemann, G. S. & Stewart, J. Jr. (1996). A Demand – Side Perspective on the Importance of Representative Bureaucracy: AIDS, Ethnicity, Gender, and Sexual Orientation. *Public Administration Review*, 56 (2): 168 – 173.

Thompson, F. J. (1976). Minority Groups in Public Bureaucracies: Are Active and Passive Representation Linked? *Administration & Society*, 8 (2): 201 – 226.

Van Riper, P. (1958). *History of the United States Civil Service*. Evanston: Row, Peterson and Company.

Wamsley, G. L. et al. (1990). *Refounding Public Administration*. Newbury Park: Sage.

Weber, M. (1958). *Essays in Sociology*. Trans. And ed. by Gerth, H. H. & Mills, C. W. New York: Oxford University.

Wiltse, M. C. (1941). The Representative Function of Bureaucracy. *The American Political Science Review*, 35 (3): 510 – 516.

Wise, L. R. & Tschirhart, M. (2000). Examining Empirical Evidence on Diversity Effects: How Useful is Diversity Research for Public Managers? *Public Administration Review*, 60 (5): 386 – 394.

Wise, L. R. (1990). Social Equity in Civil Service Systems. *Public Administration Review*, 50 (5): 567 – 575.

Wise, L. R. (2003). Representative Bureaucracy. in Peters, B. G. & Pierre, J. Eds. *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.