

重新发现官僚制： 西方公共行政理论对官僚制的再思考

段啸林*

【摘要】现在公共行政理论研究中存在一种普遍的观点，认为韦伯式官僚制已经过时了，或者被更“好”的如网格、协作等管治模式所替代。论文质疑了这一观点，并批判了在评价官僚制中的“非黑即白”的绝对主义和“稻草人”式的虚假批判的逻辑错误，指出把公共行政理论的发展视为简单的从“低”到“高”、从“旧”到“新”的线性过程是片面的，应当从理论和实践两方面考察才能够正确理解官僚制。论文回顾了新公共管理、网格管理和协作治理理论对官僚制的批判和反思，然后从效率、民主和政治—行政二分原则三个角度对它在公共行政的实践进行了深入考察。论文认为，官僚制的核心原则和特征并没有受到根本的挑战，相反，高效率、有作为的官僚制依旧是公共利益的有力保障，甚至在推动非传统的治理模式，如网格管理和协作治理等方面发挥协调、指导作用。

【关键词】韦伯式官僚制 公共行政 民主 效率 政治—行政二分原则

【中图分类号】D035

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2015)05-0129-25

公共行政理论受马克斯·韦伯(Max Weber)的官僚制理论影响很大，建立理性、分工、专业化的官僚体系也成为现代国家的重要标志之一。从传统官僚制理论、新公共行政(New Public Administration, NPA)、新公共管理(New Public Management, NPM)、新公共服务(New Public Service)，到新公共治理(New Public Governance)、网格管理和协作治理，对于官僚制的评价都成为诸多理论流派的关注焦点，其中一些理论本身就是建立在对传统官僚制的批判之上，因此客观评价官僚制成为理解公共行政理论发展的重要角度。

许多公共行政的研究者多把市场、网格和协作视为先进的治理模式和未来

* 段啸林，新加坡国立大学李光耀公共政策学院，博士候选人。感谢匿名评审人的意见。

◆ 论文

发展的潮流，而官僚制则是过时的、落后的。针对这种观点，一些学者始终主张重新认识官僚制。劳伦斯·林恩（Laurence Lynn）（Lynn，2000）批判了几十年来公共行政研究赋予官僚制的刻板印象，他认为这种把公共行政理论的发展阐释为从“旧”到“新”的过程，而把官僚制模式视为传统的、正在被超越的模式，是十分狭隘的。林恩通过对经典文献的阅读发现，传统公共行政理论比新的、客户主导的管理主义及相关模式更加尊重法律、政治、市民和公共价值。克里斯托弗·胡德（Christopher Hood）（Hood，1996：268）指出，许多的新模式的倡议实际上是“重新包装在公共行政诞生伊始就被反复讨论过的观点”，德怀特·沃尔多（Dwight Waldo）（Waldo，1984）认为在公共部门中借鉴私营部门的经验也不是什么新的观点，罗德里克·罗德斯（Roderick Arthur William Rhodes）（Rhodes，1994）也认为当时英国公营事业私有化的改革限制了政府公共服务提供的能力，并大胆地预测英国将最终回归官僚制。

自1970年代以来，“新韦伯式国家（Neo-Weberian State）”概念的崛起也成为重新理解官僚制的重要视角。许多欧洲国家推行了政治自由化、经济私有化和行政中倡导NPM的改革，但是效果不佳，最终又被迫回到强化官僚制的制度建设和执行能力上来。全球范围内类似的回归被归结为“新韦伯式国家”的兴起，其中官僚体系不再被视为民主的威胁，而其作为执行决策的工具价值被重申（Brown，1978；Pollitt & Bouckaert，2004）。在对欧美、加拿大、澳大利亚等地的公共行政改革进行比较研究后，克里斯托弗·波利特（Christopher Pollitt）和海尔特·鲍科特（Geert Bouckaert）（Pollitt & Bouckaert，2004）质疑了NPM的普遍适用性，并倡导一种新韦伯式国家的模式，旨在革新传统官僚制，使之变得“更加专业、有效率，更加便利地服务市民”（Pollitt & Bouckaert，2004：19）。他们把新韦伯式国家的特征归纳为：重申国家在解决公共问题中的主体地位，但是也强调政府要实现从以规章制度为主的内部导向到以公民的需要和意愿为基准的外部导向的转变；重申代议制民主在国家治理中的主导地位，但也重视公民直接参与公共事务的从属地位；重申行政法在捍卫国家—市民关系中的基本原则和核心价值，强调以规则为基准的行政，但是也强调绩效导向；维护政府在直接提供公共服务中的独特地位，但是也要重视市场手段，提高效率。

客观评价官僚制对于理解公共行政的实践和指导我国的行政改革具有重要的现实意义。经济全球化，各国普遍存在的公共财政压力，公民对政府规模、成本和效率的不满，公众对公权力信任的下降，非政府组织的发展，世界银行、国际货币基金组织等国际组织的推动，这些都使得全球范围内出现公共行政改革的浪潮。发达国家普遍进行着政府、市场与社会界限的重新划分，通过协作、

网格等新的管治模式解决公共问题。西方公共行政理论的研究和各式特色鲜明的实践好像表明，官僚制已经不再适应经济社会发展的需要，发达国家现在已经越过官僚制，向着更加科学、效率、民主和公平的管治模式前进。那么公共管治的模式，能否像科学技术、产业结构或者经济水平一样实现跨越式发展？按照这样的逻辑思考，我们很容易犯战略性的失误。许多研究者（如：Mundial, 1997; Cheung & Scott, 2003）都告诫发展中国家，并不存在一个放之四海而皆准的模式，盲目地在本国建立欧美式的行政体系是十分危险的。在全世界任何国家，一项管理技术或者组织结构是否起作用很大程度上依赖于当地状况，当政府要学习他人的时候，一定要慎重思考他人经验是否可以移植，以及类似的移植在何种情况下才会发挥作用（Ferlie et al., 2007）。另外，亚洲和欧美的情况不同，亚洲国家行政改革的重要任务是增强国家能力，其中建立强有力的官僚体系更是一项重要任务（Cheung & Scott, 2003）。中国面临着在官僚制发展不足的基础上实现跨越式发展的任务（张康之，2001；张定淮、涂春光，2004），客观认识官僚制对制定正确的行政改革方向有重要指导意义。

基于此，系统地审视韦伯式官僚制是十分有必要的。作者认为，客观评价官僚制需要避免两种逻辑错误：一是“非黑即白”的绝对主义，认为官僚制已经过时，应该抛弃；二是批判过程中的“稻草人”谬误，不加深入细致的研究，完全依靠主观分析虚构出官僚制的弊端，然后做出笼统的或者折中的判断。这两种错误往往交织在一起，导致我们很难对官僚制作出客观的判断。要避免这些错误要界定清楚：①什么是官僚制，即明确考察对象；②其他理论流派所指出的官僚制的缺陷是不是由于官僚制自身所造成的，以及它们开出的“处方”是否消除或者减少了这些弊病，即理论上的变革在现实中是否成立。一个极端的情况是：官僚制为其他流派所诟病的地方并不是官僚制本身所造成的，而所倡导的革新只是理论上成立，而鲜有现实意义，那么这样的批判也是不妥当的。

本文将首先简要介绍韦伯式官僚制的基本特征，然后讨论公共行政理论对传统官僚制理论的批判和反思，然后从效率、民主、政治—行政二分（Politics – administration Dichotomy）原则三个角度集中探讨官僚制是否已经不适应时代发展需要的问题。本文认为，“非黑即白”的绝对主义的论断显然是低估了公共行政理论和实践的复杂性；公共行政理论的发展一定程度上是实现官僚化和“去官僚化”的平衡（竺乾威，2010），但是这种平衡并不是一种具有清晰界限的状态，也不是一种“二分天下”的对立关系，而是一种复杂的、相互融合交织的动态平衡。

一、韦伯式官僚制理论简介

客观地评价官僚制需要先清晰界定官僚制的特性。伊万·费利耶 (Ewan Felie) 等学者 (Ferlie et al., 2007) 指出, 我们应当区分公众议程中的官僚制和韦伯式的官僚体系 (Weberian Bureaucracy)。前者的含义接近官僚主义, 强调官僚在管理中的教条主义, 缺乏灵活性, 因循守旧, 拒绝变革, 从这个角度讲, “官僚体系反应慢, 无能, 并且浪费资源”。官僚制机构存在而且规模不断扩大的原因被归结为公共选择理论的假设, 即官僚们的寻租和追求预算、权力扩大化的行为。后者则是马克斯·韦伯 (Weber, 2009) 所定义的一种理性的公共组织。韦伯式官僚制的特性大致可以归纳为以下几点: ①按照法律、行政法规或者条例管理; ②规则是详细、稳定和可操作的; ③依靠固定格式的书面文本; ④对官僚们进行系统的专业培训和分工; ⑤非人格化的人际关系 (包括官僚制内部、政府官僚与公民之间的人际互动); ⑥以领导—从属和命令—控制为特征的层级制。韦伯认为, 官僚制是现代社会主导型的组织形态, 是法理型权威的必要组成部分。韦伯式官僚制的另一个重要原则是政治—行政二分。韦伯认为, 行政人员应该从政治中独立出来, 成为政治主人的忠实的、中立的奴仆。伍德罗·威尔逊 (Woodrow Wilson) (Wilson, 1887) 指出, 行政官僚应该获得独立的地位, 以避免选举后的“政党分赃”, 维持行政和政策的一定程度的稳定性。弗兰克·古德诺 (Frank J Goodnow) (Goodnow, 1900) 发展了这一原则, 他明确提出, 政治的功能是国家利益的表达, 行政的功能是执行这一意志, 政治与行政之间是一种二分 (即行政独立于政治) 和从属 (即行政从属于政治, 行政机构听从并执行政治家的决策) 的关系。总起来看, 传统公共行政以命令—控制为主要的政策执行模式, 强调了行政作为执行国家意志的工具, 突出了公共行政的工具性价值。

随着社会经济的发展, 官僚制的弊病不断暴露出来: 效率低下, 寻租多发, 难以满足多样和多变的公众需求。比如, NPA 的领军人物乔治·弗雷德里克森 (H. George Frederickson) (Frederickson, 1971) 指出, 传统的公共行政只关注了资源利用的效率, 政府体制僵化, 单一的服务模式构成了对弱势群体的系统性歧视, 导致各种社会问题丛生。他认为新的公共行政应该强调社会公平, 这就要求新的公共行政: ①同等重视效率和社会公平; ②摒弃政治—行政二分原则, 行政不是中立的, 而是积极参与政策制定; ③善于改革, 建立有效和公平的政府; ④使得公共机构具备持续改革的动力和机制; ⑤使用科学的管理手段,

如科学的财政管理体系和绩效评估等。

从理论层面理解传统官僚制是否过时，首先需要把“新”的理论对于传统官僚制理论的认识、批判和反思梳理清楚。对于公共行政理论的发展脉络存在不同的认识，一般认为，公共行政大致存在以下几个主要理论流派：以韦伯式官僚制为代表的传统公共行政理论、NPA、NPM、新公共服务、治理理论或者新公共治理、网络管理、协作治理等，但是各个流派之间的关系如何众说纷纭，学界从概念的界定到运用和分析都各有偏好。比如，弗雷德里克森等 (Frederickson et al., 2012) 讨论了各个理论之间的复杂关系，他认为网络理论可以视为官僚政治的一部分，也可以把它放在治理的角度下来考察，而网络理论的代表人物小劳伦斯·J. 奥图尔 (Laurence J. O'Toole, Jr.) (O'Toole, 1997) 则认为网络理论是一个独立的流派。考虑到篇幅有限，文章考察了 NPM、网络管理和协作治理三个理论，其中网格和协作是在治理的概念下展开讨论，因为本文的主要目的是分析它们对于官僚制的看法，所以没有详细考量它们之间的差别。NPA 和新公共服务被认为是不完整的理论 (Partial Theories) 和过渡性的理论^①，因而没有加以考察。

二、NPM 理论及其对官僚制的批评

延续 NPA 的逻辑，NPM 理论对官僚制进行了更为严厉和系统的批判。NPM 认为，和私营部门相比，官僚制效率低，反应慢，机构臃肿，拒绝革新，机构追求更多的预算和权力，却逃避责任和挑战。NPM 领军人物戴维·奥斯本 (David Osborne) (Osborne & Gaebler, 1993; Osborne & Plastrik, 1997) 提出了系统地抛弃官僚的指导原则，大致强调政府要更多地“掌舵”而非“划桨”，重视效率和成本，在公共服务领域中引入市场机制和私营部门的管理手段，强调分权和授权，扩大基层人员的行政自主权 (详见表 1) 等。但是由于理论本

^① NPA 处于传统官僚制和 NPM 之间，它的主要倡导者弗雷德里克森 (Frederickson, 1996) 从变化的概念、授权、理论、组织结构和设计、管理和领导权的理论、以及认识论、方法论和价值六个角度比较了 NPA 和 NPM 之间的区别，认为 NPM 只是新瓶装旧酒。新公共服务理论是建立在对 NPM 的批判上，在此基础上，罗伯特·登哈特 (Robert B. Denhardt) 和珍妮特·登哈特 (Janet Vinzant Denhardt) (Denhardt & Denhardt, 2000) 概括了新公共服务的侧重：民主社会的公民精神，社区和公民社会，组织的人文主义，以及公共议程。公务员的主要职能是协助市民行动，并实现他们的共同利益，而不是试图控制或者引领社会。它的理论根据与治理理念有很大的交叉，而所倡导的举措与网格、协作有异曲同工之妙，因此本文在这里也没有对它加以详述。

◆ 论文

身上的缺陷和实践中的问题，NPM 改革的效果并不尽如人意。总起来看，“NPM 对于官僚制的挑战根本算不上什么”（Ferlie et al.，2007：57）。

表 1 NPM 的基本原则

改造政府的十条原则①	抛弃官僚制的五个策略②	NPM 的 7 个基本原则③
1. 社区所有的政府：政府授权社区解决自身问题，而非直接提供服务	1. 核心策略：明确政府的职责是“掌舵”，而非“划桨”	1. 让专业的管理人员拥有足够的自主权；责任、权力划分明确
2. 催化作用的政府：更多的“掌舵”，而非“划桨”		2. 采用明确和切实可行的指标来衡量绩效
3. 竞争性政府：打破政府在公共服务中的垄断地位，引入竞争机制	2. 采用绩效表彰、先进激励和以绩效为基础的预算体系等手段，建立以结果为导向的激励机制	3. 更多关注政府的产出，而非程序或者规章制度
4. 倡导任务导向，而非规则导向的政府		4. 引入私营部门的人力资源管理手段
5. 结果导向型政府：结果导向的财政支出体系	3. 建立责任机制：打破政府在公共服务供给的垄断地位，建立竞争为基础的市场参与机制和“顾客”评价体系	5. 在公共部门中引入竞争机制，打破公务员的雇佣终身制，采用绩效合同和任期制，在公共服务外包中采取公开招标等
6. 顾客导向型政府：考虑顾客，而非官僚的需要		
7. 企业化政府：政府试图获得利润，而非只是消耗资源	4. 通过分权和授权建立灵活的官僚控制机制，使得职责和权力同时从中央向地方，从高官向基层公务员，从基层公务员向社区转移	6. 打破僵化的政府机构格局，通过分权和授权建立更多具有独立权责的、灵活的、更加贴近“顾客”的专门机构
8. 前瞻性政府：政府懂得预防问题的发生，而非消极地处理危机		
9. 分权式政府：强调参与、团队合作，而非层级制	5. 在政府中构建企业文化，完善服务质量和绩效管理体系	7. 加强公务人员自律及其纪律监督，以减少浪费，削减不必要支出
10. 市场化政府：善于使用市场手段革新公营部门		

资料来源：（Osborne & Gaebler，1993）、（Osborne & Plastrik，1997）、（Hood，1991）、（Hood & Jackson，1991）。

① （Osborne & Gaebler，1993）。

② （Osborne & Plastrik，1997）。

③ （Hood，1991；Hood & Jackson，1991）。

重新发现官僚制：西方公共行政理论对官僚制的再思考◆

首先，NPM 并不一个统一、确切的概念，它实际上是一对矛盾体的结合：新制度经济学和商业中的管理主义（Hood & Jackson，1991；Hood，1991；Aucoin，1990；Barzelay，2002）。二者的基本假设不同，也就引出不协调甚至相互矛盾的观点（见表2）。新制度经济学关注官僚制机构和人员违背公共利益的可能性，强调制度防范，通过集权、加强政治控制以防止权力的滥用，解决行政不作为、乱作为等问题；管理主义认为公营部门应该向私人部门学习，减少规则对行政人员的束缚，通过分权和授权赋予基层政府和一线管理人员更多的自主权。这些矛盾就导致了三个根本性的问题（Aucoin，1990）：①官僚制问题，即是授予管理人员更多的自主权，还是要加强政治控制、规则约束以减少寻租；②政治—行政二分问题：公共选择理论要求政治主官在行政中发挥积极作用，而管理主义要求强化政策—行政二分原则，减少政治干预；③责任问题：公共选择理论要求减少政府与利益集团的关系，限制私人部门参与公共事业；

表2 NPM 的内部矛盾

	新制度经济学	管理主义
理论来源	公共选择理论；交易成本理论；委托—代理理论	商业管理
基本主张	通过公民的直接参与和强化政治主管的权限来限制官僚的权力	资源配置中市场更有效率，因此政府应当向私人部门学习管理经营，加强行政“经理人”确定目标和任务的能力，对“客户”的诉求作出快速反应
核心观点	集权：强化政治主官对于行政主官，部门长官对于官僚们的调控和掌握能力，以加强政治控制，防止权力滥用 协调：部门主义，政策、预算和其他权力的分散受到了挑战，应当加强各部门之间和立法—决策—执行部门之间的协调一致 控制：通过各种具体的举措干预行政，包括人力资源管理、对公职人员任期和雇佣合同的管理，外包公共服务，建立有限政府以削弱官僚们的权力	分权：充分发挥行政人员的主观能动性； 权力和责任下放，使得一线管理人员获得授权 放松管制：减少对管理人员的束缚，使其以灵活的方式革新思维，解决公共问题 授权：政治家在明确政府和行政人员的权责后，通过授权等使管理人员充分发挥主观能动性；通过服务外包或者建立独立的专门机构，来解决专门问题，减少政治干预

资料来源：（Aucoin，1988，1990；Hood，1991）。

◆ 论文

管理主义则欢迎私人部门积极参与公共事业。这实际上从根源上注定了 NPM 实践的局限性。另外，NPM 的原则过于宽泛，缺乏实质，甚至只是用另一种语言重复过去的改革官僚制的努力，弗雷德里克森（Frederickson，1996）比较了 NPA 和 NPM 之后认为二者没有本质区别，NPM 只是“旧瓶装新酒”。

其次，NPM 改革的成效有限，胡德和杰克逊（Michael Jackson）（Hood & Jackson，1991）甚至认为，NPM 注定要引发一场灾难。它过于强调经济效率而忽视其他，而且服务外包、公私合作模式等形式不必然有利于公共利益的实现。由于企业追求利润，而非公共利益，参与公共服务中的私人部门存在“目标置换（Objective Replacement）”的问题（Hall et al.，2003）。奥图尔（O'Toole，1991）对西方国家自来水供给的研究表明：私人部门经营公营事业的表现远低于预期，它们也像官僚制机构一样，缺乏灵活性，效率低下，当私人部门不能有效地进行水供给时，受合同限制，政府也很难再将该权力收回。再者，管理主义的原则要求赋予行政人员们更大的权力和自由度，结果创造了一个新的中层官僚阶层，他们权力更大，负责服务外包、公营企业和绩效评估等，寻租空间更大（Aucion，1990）。

最后，NPM 举措的广泛适用性也受到广泛质疑。NPM 的倡导者（Osborne & Galeber，1993）认为 NPM 是针对公共管理中普遍存在的缺陷的，但是事实却恰恰相反。NPM 不仅在发达国家的表现差异很大，而在其他地区的改革也饱受争议。尼克·曼宁（Nick Manning）（Manning，2001）认为，NPM 的成绩是有限的，它最多在 OECD 国家取得了一些成就，而在其他国家则不尽然。他接着解释了 NPM 在发展中国家的表现不佳的原因，例如，缺乏稳定而强大的中产阶级；公众对政府的预期和随之而来的压力不足以克服官僚体系的惰性；发展中国家不存在推进 NPM 的基础。

三、治理理念、网格管理和协作管理理论及其对官僚制的认识

1980 年代以来，西方公共行政发生了巨大的变化，治理概念在公共行政中的应用顺应了时代的发展，它试图打破传统的政府、市场和社会的界限，从更加系统的角度思考公共问题的解决之道，其中以网格管理和协作治理理论较为突出。如前文所述，治理（或者说新公共治理）、网格管理和协作管理三者之间交叉很大。简单地说，治理更多的是一种理念，而网格管理和协作治理都是以治理概念为基础的实践模式；网格可以说是协作的一种正式或者非正式的组织形态，而协作是网格中各个行为体的基本行为和互动模式。它们产生的背景十

分复杂。宏观来看，从代议制民主到协商民主的发展要求公民在公共问题中更多的参与，乃至实现自我治理；公共行政所追求的目标不再仅仅关注稳定、秩序或者经济效率，而是强调政府存在的本质是不断积累社会资本，促进社会各方面力量（包括政府）积极参与，实现有效治理。中观层面的现实性因素也促使治理观念和实践的发展，比如公共问题更加复杂，单一的管制模式不能解决问题；政府面临着财政资源短缺和公共诉求上升的双重压力，这就要求政府不断革新管治模式；公民社会和市场经济的发展为治理实践奠定了条件等。微观因素的原因可以归结为新治理模式的优势，即为什么要倡导网格管理和协作。克里斯·赫克萨姆（Chris Huxham）和西夫·范根（Siv Vangen）（Huxham & Vangen, 2013）认为协作治理的优势包括资源共享和风险共担，而且多方的参与会产生公共产品供给的规模效应，降低成本。另外，有些问题如贫穷、犯罪等根本无法得到彻底解决，各方的参与和协作有助于缓解问题，至少使得各方意识到社会问题的解决需要各方贡献力量，而不是一味地指责政府。琳达·德莱昂（Linda DeLeon）（Ferlie et al., 2007）对网格管理的讨论也有类似的论述，他认为网格意味着更多相关行为体的参与，进而产生对政策的认同，提高执行效率，同时也强化了公民意识，促进了公民社会的发展。

治理是一个复杂的概念。弗雷德里克森（Ferlie et al., 2007）对治理这个词进行了详细分析，他认为，作为治理的公共行政是后现代国家的最好管治方式，它主要包含三种方式：跨组织治理主要是指跨越管辖权的政府组织之间的合作；第三方治理是政府通过合同等方式赋予特定的非盈利或者盈利组织，或者政府指导下的第三方组织履行特定的职责；非政府组织的治理主要指像政府组织一样为市民利益服务的非政府组织的活动。盖伊·彼得斯（B. Guy Peters）（Peters, 1995）和乔恩·皮埃尔（Jon Pierre）（Pierre, 2000）认为，治理就是政府制定和执行政策的能力，或者说是“引领社会”的能力。治理的目的在于通过制定规则等引导社会去解决公共问题，是实现效率提高和政府合法性同步增加的过程。安妮·卡莱尔（Anne Mette Kjaer）（Kjaer, 2004）也强调了政府制定规则的重要性，他认为，在广义的制度框架内，人的行为受到正式和非正式规则的影响，公民和政府官员都是在一定的规则框架内活动，而治理就是政府对社会互动规则的管理，以增强公共部门的合法性，塑造社会认同。斯蒂芬·奥斯本（Stephen P. Osborne）（Osborne, 2006）比较了传统官僚制理论、NPM 和新公共治理。他认为传统行政理论和 NPM 都只是不完整的理论：传统理论强调了公共管理的政治属性，而忽视了政策执行的复杂性。NPM 则相反：过于关注政策执行中的效率，而忽略其政治属性。新公共治理则认为，公共管理

◆ 论文

的最终目的并不是单纯地追求经济意义上的效率或者短期的政策绩效，而是主要关注在解决问题过程的中政府与非政府行为体之间的互动与协调，以及该互动的过程是否增强了社会资本和社会自治的能力、是否在长期和更加宏观的层面产生了积极的政策效果。

（一）网络管理和协作管理

网络管理和协作管理都贯彻了治理的理念，二者都是关注多个政府，尤其是非政府的行为体在解决公共问题中的协作和互动关系；它们都认为要发掘行政人员和公民的公共精神和道德自觉，而不是简单地认为他们是单纯的理性经济人；它们都呼吁打破传统的市场、政府和社会之间的界限，建立系统地解决公共问题的途径。

网络管理的倡导者认为，NPM 改革使得私人部门进入公共服务的生产和提供链条，加上社区和非政府组织的发展壮大，公共服务的整个链条中涉及多个且特征迥异的行为体，因此对链条和链条内行为体互动的管理成为解决公共问题的关键。罗德斯（Rhodes，1997）认为，由于政治合法性衰退、政策过程的复杂性和多主体的参与等原因，政府的控制能力在降低，那么其角色也就转变成了社会体系中众多影响事件发展过程的行为体中的一个。社会具有更多的自主性和自我治理的功能，政府更加注重宏观掌控。他把治理定义为“存在于在政府内部和外部，自发形成的提供公共服务的，跨组织的网格”，它具有四个重要特征：组织间的相互依存；由于资源交换的需要和公共目标的确定使得网格成员之间产生持续的互动；以信任为基础、按照网格成员商定的规则而进行的博弈式的互动；自发形成、自我管理并具备独立于政府的高度自主性。罗德斯（Rhodes，1997：xii）认为，越是高度复合的网格，就越会抵制政府的“掌舵”而发展它们自己的管治机制，从宏观角度看，这也是建设“小”政府和“大”社会的过程。罗德斯（Rhodes，1999）从几个方面比较了层级制、市场和网格，三者之间的差异大致类似于传统公共行政、NPM 和治理的关系（见表 3）。

表 3 层级制、市场与网络的比较

模式	传统公共行政：层级制	NPM：市场	治理：网络管理
基本关系	雇佣关系	合同和产权	资源交换
依存程度	依赖关系（Dependent）	独立（Independent）	相互依赖（Interdependent）
交换机制	权威	价格	信任
冲突解决和协调机制	规则和命令	讨价还价和司法判决	协商
文化	服从	竞争	互惠

资料来源：（Rhodes，1999）。

表 4 协同治理的公共问题解决系统

问 题	什么样的公共问题适 合该系统	1. 政府职能部门的划分使得它们难以单独解决某些问题；2. 存在整合政策、项目和资源以解决问题的需要；3. 多层级的政府和多个部门需要同时介入；4. 某些契机 ^① 的出现使得公民愿意在某项问题上合作
原 则	该系统基于以下原则 发挥作用	1. 透明与责任；2. 公平与包容；3. 效率与效益；4. 回应性；5. 互动平台的中立；6. 共识型决策
网 格	该体系依赖于提供必 要的联系的网格	1. 倡议者：政府机构、基金会、公民组织、公私合作机构等来发起并提供议程保障；2. 召集者：有影响力的立法者、公民领袖和政治家等把不同的行为体召集起来，为共同解决某一问题而努力；3. 中立平台：一个中立的机构或者场所，对议事过程进行有效管理；4. 参与者：所有行为体，各级政府以保证该体系的广泛性和代表性
体 系	该体系将原则和网格 结合起来，保证协作 的有效运行	1. 倡议者确认某公共议题并将其列入议程；2. 对协作的可行性、协作过程和需要哪些主体介入进行评估；3. 领导者保证参与主体的广泛性；4. 设计中立的参与平台，并管理其过程；5. 参与者按照议事规则讨论；6. 确立成文的规则确保执行过程符合最终目标
方 案	解决方案的特征	1. 解决方案具有长久性，政府机构无权单方面终止；2. 有效并广泛的参与以确保各方在执行中的共同责任与共同受益；3. 在倡议、决策、执行的整个过程中确保各方享有真实、可靠的权利

资料来源：（ Bingham & O'Leary , 2008 ）。

协作治理也同样呼吁建立公共问题的系统解决途径，即倡导政府和非政府行为体之间，乃至跨越国界的行为体之间通过各种途径的有效协作。伊兰·维格达（ Eran Vigoda ）（ Vigoda , 2002 ）比较了回应（ Responsiveness ）和协作（ Collaboration ）之间的区别，认为从前者到后者的转变是下一代公共行政的重要特征。其中：①政府不再被简单地视为公民的“仆人”或者“主人”，而是国家治理体系中的一个行为体，其最重要职责是界定系统的战略目标，以强化政

① 这种契机在公共政策研究中被称作“政策之窗”（ Policy Window ），例如约翰·金敦（ John W. Kingdon ）和詹姆斯·瑟伯（ James A. Thurber ）（ Kingdon & Thurber , 1984 ）的关于政策议程的研究中认为，并不是所有的公共问题都会进入政策议程，当某一重大事件（如选举、公共危机）发生的时候，“政策之窗”便被打开，一问题获得了公众、媒体和政治家的积极关注，从而进入政策决策议程。

◆ 论文

府和市民的协作关系；②市民及其组织成为治理的主体，政府应当通过教育和动员来鼓励他者的参与，尤其是注重塑造自由的公共空间，为公众参与创造条件；③公共管理不再是政府被动地对公民的诉求作出回应，而是把他们视为伙伴，通过制度安排提高公民参与。政府、市民与其他社会行为体之间孤立的界限被打破，进而形成一种新的协作关系，共同努力，解决公共问题。丽莎·宾汉姆（Lisa Blomgren Bingham）和罗斯玛丽·奥利里（Rosemary O'Leary）（Bingham & O'Leary, 2008）也提倡建立公共问题解决体系（Public Solutions System），当单一的行为体无法解决一公共问题时，该系统的领导者（一般为政府）需要动员各政府机构、市场行为体和市民组织寻求系统的、长久的解决方案。表4阐述了这一系统的组织原则、构成和组织形态。

（二）治理理论对于官僚制的认识

治理理念、网格和协作管理（下文将三者统称为治理理论）并不否定传统官僚制的价值。一来，现实中，与网格、协作治理相比，众多公共服务依然由传统官僚机构所提供；二来，不同的官僚制机构之间，不同级别的行政人员之间，官僚机构与非政府组织、公民自治团体之间，已经存在了多种形式和不同程度的合作与互动，这表明官僚制与新的治理模式并不相互排斥，甚至在一些高度网格化的公共领域内，官僚体系对于组织绩效也有重要的推动作用，比如肯尼斯·梅尔（Kenneth J. Meier）和奥图尔（Meier & O'Toole, 2003）在对网格发达的美国教育系统的分析表明，在人事和其他方面，更加官僚式的，而非网格式的管理方式与绩效有显著的正相关关系。换句话说，具备一定程度的官僚制特征的网格体系绩效更加明显。总体来看，治理理论对于官僚制的认识主要体现在两个方面：第一，注重构建囊括市场、社会和政府在内的系统治理体系，而政府是其中重要的一员；第二，政府的角色从直接的管理者，满足客户需求的“经理人”，转化为规则制定者、引导协调者和“催化剂”。

首先，公共行政理论的演化以各个不同的理论派别的讨论为主要线索，按照时间的顺序展开，但这容易造成各流派毫不相关的假象，而治理概念为总结系统解决公共问题的理论提供了一个很好的基础，许多学者将各种理论的基本主张放在一个框架下分析，在治理的基础上进行了有益的尝试。如罗德斯（Rhodes, 2000）界定了治理在公共管理中的七种应用：NPM或者管理主义，关注效率、透明的精英主义，公平的善治，跨越国家和跨越司法管辖区域的相互依存式治理，非政府组织推动的社会自我治理，国家从作为公共服务提供者向规则制定者转变的新政治经济机制和网格管理。从这个定义看，罗德斯认为

治理囊括了解决公共问题的各种机制，是一种跳出传统公共管理的狭隘界限，而重新整合市场、政府、社会力量的系统思维。安德斯·埃斯马克（Anders Esmark）（Esmark，2009）认为广义的社会学理论上的国家、社会和市场构成了公共治理中“掌舵”和协调的基本分析单位。主权、法律、金钱、真理和爱构成了五种最基本的治理工具。他认为，主权和法律指传统的管制模式；市场本身并不构成一种治理模式，但市场的工具性价值（如补贴、税收和罚款等物质引导，外包、PPP模式等在公共服务中的作用）不容小视；真理和爱则是突破传统的理性经济人的假设，把人（公民、政府和其他社会组织）视为社会人，发掘他们在公共精神和道德自觉的引导下解决公共问题的可能性。

更为重要的是，政府或者层级制的官僚的角色也发生了变化。弗雷德里克森（Frederickson，1999）指出，治理成为各种公共行政理论汇合的场所，其实质就是重新定位公共行政以适应现代社会的需要。如前文所述，网格治理作为一种治理模式并不排斥层级制官僚体系的作用，网格的形成和运作也离不开政府的作用。虽然罗德斯（Rhodes，1997，1999）强调网格形成的自发性，但事实表明，由于其资源、信息和组织优势，政府的指导对于部分网格的形成具有指导性甚至决定性的作用。维格达（Vigoda，2002）从协作治理理论出发阐述了政府角色演化的基本过程：统治者（Ruler）—行政管理者（Administrator）—公共经理人（Public Manager）—合作伙伴（Partner），相应地，公民—政府的关系也经历了“服从—代议制—回应—协作—公民作为自我治理者”的转变。在后现代国家中，政府将成为市民和其他社会行为体实现自我治理的重要协作伙伴，在协作的过程中，政府主要负责提供资金保障和中立的协作平台，引导和协调各方，为实现集体行动而努力。

四、公共行政理论对官僚制三个具体原则的讨论

第二和第三部分回顾了公共行政理论对于官僚制的宏观层面上的批判和认识，第四部分将进一步讨论现有的公共行政学者对于韦伯式官僚制的三个具体原则的讨论：效率、民主和政治—行政二分原则。对于这三点的讨论十分重要，因为它们既是官僚制的重要特征，也是官僚制受到其他批判最多的地方，对于它们的细致考察有助于我们客观地认识官僚制在现代公共管理中的作用。而且，NPM、网格和协作等理念的阐述以及它们对于革新公共管理的主张也大多体现在这三个角度。NPM的核心观点就在于，它认为私营部门比公共部门更有效率，网格和协作也认为如果通过参与和合作会提高社会对政策的认识，那么执行起

◆ 论文

来也就更加顺利。民主的观点则贯穿了整个西方公共管理的研究和实践，如前面所说，民主理念的革新从理论角度支持了公民要求参与甚至实现自我治理的努力。政治—行政二分的原则涉及到西方社会的政治体制和管治安排的基础，关系到行政自主裁量权和政治控制之间的互动关系。

（一）官僚制与效率关系的讨论

行政效率的概念有很多，基本上是在考虑资源与结果、输入和输出之间的关系，亦或称为技术效率（Technical Efficiency），如沃尔多（Waldo，1984：191）所说，“行政效率是指利用已有资源所达到的结果和这些资源的最大产出之间的比率”；哈尔·雷尼（Hal G. Rainey）（Rainey，1997：72）认为“效率意味着在保证既定质量标准的前提下以最少的成本提供好的服务”。技术效率和官僚制一样，饱受争议。批评者认为，一方面效率只关注了经济方面的产出（Output），而忽视了社会公平正义等其他价值（Outcome）；另一方面，效率是对短期效果衡量的结果，有可能掩盖了长期弊端，如盲目追求经济增长而忽视了环境保护。学者们对于公共行政和效率之间的关系展开了讨论。一些人认同韦伯的看法，认为官僚制政府是最具理性和效率的组织形式（Denhardt，2000；Etzioni-Halevy，1985）。也有一些学者指出，公共行政本质上是一个政治的而非纯经济的活动，因此按照单纯的经济指标来衡量政治活动是不切实际的，这导致公共行政从本质上必然缺乏效率（Denhardt & Denhardt，2000；Wilson，1989）。比较折中的是沃尔多（1984）的看法，他指出，效率自身并不构成一种价值，因为当我们认为什么是有效率的，意思是某种投入有助于实现一定的目的，效率必须依附于其他价值才有意义，行政效率本身就是技术效率和公共价值折中和综合的产物。尽管如此，技术效率依然是衡量公共管理实践绩效的重要标准之一，尤其是当政府面临着财政资源紧张和日益增加的公众期许的双重压力时，追求技术效率无可厚非。

评价官僚制与效率的关系需要思考这些问题：在韦伯式官僚制的理论中，哪些因素确保了官僚制的效率？这些因素在今天的实践中发生了什么变化，而这些变化又如何影响了政府的效率？简单来看，依法办事、专业化、分工和层级制是官僚制政府效率的重要保障，而随着社会的发展和公共问题的复杂化，依法办事和专业化会得到进一步加强，而分工和层级制的争议较多，尤其是后者。

批评者认为分工制是不合实际的，因为许多公共问题之间往往没有明确的界限，它们相互交织，单一的部门通常无力解决复杂问题，但是分工可能带来

部门之间协调不力，相互推诿。但是作者以为，这些批评夸大了官僚制的弊端，因而不能从根本上否认分工的合理性：一方面，分工与专业化紧密相关，某一领域对于行政官僚的专业化程度要求越高，分工就越精细；另一方面，分工不必然排斥协调和合作，比如在层级制里面，上级的介入总是可以促使下一级部门之间的合作，各种部门或者不同层级政府之间也可能自主构建某种网络，以解决跨领域、跨区域的公共问题。

组织内的层级制和以此为基础的命令—控制模式是官僚制效率的主要来源。它的理论根基来源于经典公共管理理论，如弗雷德里克·泰勒（Frederick Winslow Taylor）的科学管理主义以及卢瑟·古利克（Luther H. Gulick）和林德尔·厄威克（Lyndall Urwick）（Gulick & Urwick, 1937）的管理主义。从公共组织内部关系的角度讲，它要求领导权和组织结构清晰、权责明确、决策和任务明了，上级对下级进行控制和监督以确保后者忠实、高效地执行命令；组织的外部关系则表现为通过强制性的法规政策和执行模式以实现被管制对象的服从，从而实现管制目的。

除了一些技术性的，或者普遍存在的管理问题（如信息漏斗、过度规制等）之外，对于这种模式的质疑声音还有很多。例如，对于街头官僚行为的研究初步揭示了政策执行的复杂性。由于街头官僚的信息优势，上级对于他们的政治控制和监督有限，街头官僚在解读政策、分配资源上有很大的自主权，于是政策执行过程中就会出现一些问题，比如街头官僚倾向于把资源分配给配合他们工作的市民，或者优待具有某些特征（如民族、肤色等）的人而歧视其他（Lipsky, 1980; Lin, 2000; Winter, 2003）。又如，政策执行的实际效果是公共组织和被规制对象互动的结果。约翰·肖尔茨（John T. Scholz）（Scholz, 1984, 1991）介绍了合作型规制（Cooperative Regulatory）和强制型规制（Enforcement Regulatory）在效率上的巨大差异。他关注了生产安全中监管机构、公司和工会三者之间的互动，发现如果工会要求监管机构严格执行相关法规的时候，政府的执法成本会上升，公司正常的生产也会受阻，最终工人的工资和福利也受损，而合作型的规制则是实现三者在生产安全中的协作，即监管机构适度监管，公司保障工人安全生产的基本权益，而工会则容许小的安全事故的出现并以协商，而非监管机构介入的方式解决争端，这也从侧面反映了命令—控制模式的缺陷。

但是作者以为，类似的质疑并不能否定这种规制方式的价值，相关文献也揭示了命令—控制作为重要的政策工具之一的地位。在系统划分政策工具的“NATO”模型中，胡德（Hood, 1986）把政府的工具化为四类：信息（Nodality）、权威（Authority）、金钱（Treasury）和组织（Organization）。其中权

◆ 论文

威就以命令—控制为主要形式，政府凭借政治合法性和资源优势，通过行政命令、规制和控制等形式迅速实现某一既定目标。同时，权威也构成了政府引领经济和社会发展的基础，其他政策工具则是权威的延伸，包括建立公共机构及其派出机构、税收、财政、信息发布等。而且，层级制在处理突发性的公共危机时的优势很明显，通过命令和强制的方式可以迅速动员力量和资源，恢复公共秩序。

（二）官僚制与民主关系的讨论

严格来讲，传统公共行政理论并不讨论这个问题，因为基于政治—行政二分原则，官僚制与政治无关，因而不存在是否民主的问题，而且大多数对官僚制的质疑实际上是针对政治体系、而非行政体系的。公共行政改革也绝不仅仅是一个技术性的任务，而是牵涉到整个治理体系，相关的问题更多地需要由政治领导人而非行政官僚来解决。当然，如此简单的回应并不利于开展讨论，下文从多角度阐述了民主原则对官僚制的质疑、官僚制的回应以及改革措施。

西方行政理论中对官僚制是否符合民主精神的质疑主要集中在两个方面：官僚制与外部的互动关系、官僚制内部结构和运作。批评者首先指出，官僚制政府对外封闭，排斥公民参与，对公民的诉求和利益期许反应迟缓甚至无动于衷，这有悖于公民主导、民主参与的治理精神，即官僚与外部的关系缺乏民主原则的指导。这一批评具有深厚的理论根源：公共选择理论从负面论证了公民参与的重要性，因为官僚如其他理性经济人一样为了实现个体、组织利益（权力、影响或者预算）最大化，会牺牲公共利益。协商民主理论的发展则从正面为公民参与行政决策和管理提供了哲学基础，它认为，公民的民主权利不仅在于参与选举和投票，还在于能够直接参与到公共事务的管理中去。批评者还认为，官僚制的层级制和以层级制为基础的命令、强制等工作方式使得上下级之间缺乏有效的互动，遏制了基层公务人员的积极能动性，即强调官僚组织内缺乏民主化的决策和工作方式。罗伯特·登哈特（Denhardt, 1993）认为，既然政体有民主和非民主之分，公共组织应该也是如此，民主化的公共行政组织可以鼓励多主体的参与，更容易达成共识，提高效率。民主化官僚制组织的理论讨论的焦点集中在两个方向，一是强调参与式决策（Participative Decision Making），重视基层公务员的声音，在公共组织中培养管理者与基层公务员之间对话和合作的氛围；另外一种是“工作场所民主（Workplace Democracy）”，在行政中则强调官僚组织内基层公务员和管理者的协同决策和共同的价值取向（Ferlie et al., 2007），它根源于对南斯拉夫社会主义建设经验的总结和反思，强调通过

员工持股、建立工人委员会等方式实现工人对工厂的管理。

但是，这些质疑也不能否定官僚制对于民主制度的意义，这一点突出体现为官僚制在代议制民主制下作为政策执行者存在的必要性。公众选举政治领导人，由后者组织政府、领导职业官僚制定政策，这就意味着政策执行依旧依赖于庞大的、专业化的官僚制队伍。官僚队伍中区分政务官和事务官，政务官一般由政治领导人任命，负责协助前者制定政策，并监督执行；事务官则通过命令—控制的方式忠实地执行政策，这种代议制民主和公共行政的关系被埃米特·雷德福（Emmette Shelburne Redford）（Redford, 1969）称为“头顶的民主（Overhead Democracy）”。他认为，这种体系本质上是民主的。现代社会的发展导致公共行政面临着更加复杂的环境，公共问题变得更加复杂，治理主体更多，社会认识也多元化，这更加需要高效、有为的官僚队伍来控制民主决策和运作的成本。

除此之外，一些研究也从不同的方面为官僚制“辩护”，或者呼吁在理论研究和实践中重新发现官僚制的价值。

比如，有学者认为，在代议制民主的大框架下，可以通过改革来增加官僚制中的民主的“元素”。例如，早期提出的代表式官僚制（Representative Bureaucracy）的理念认为，公务员队伍的结构在性别、人种、种族和宗教等方面要与人口结构保持一致，这样一方面能够保证政府具有更广泛的代表性，从而增加其合法性，同时公务员代表各自的团体或者阶层，从而保证政府决策更加直观地反映社会偏好（Mosher, 1968; Wise, 1990）。但是，后续研究发现对此提出质疑，认为它高估了人的背景对其认知体系形成的影响。人为了加入公共组织必须接受必要的专业教育，这些都可能代替、至少弱化以前形成的认知体系，因此代表式官僚的作用是有限的。目前更加普遍的做法是加强官僚政府对民众需求的回应性和责任感，强调对公职人员进行服务理念和相关技能的培训。

又如民主的“成本”和“代价”的问题，完美的民主化的公共行政面临着决策效率低、集体行政成本高的问题，这也从一个侧面反映了官僚制存在的意义。网格和协作被认为是更加民主的治理方式，但是在实践的过程中面临着各种问题。治理理论的实践十分困难，即使在公民社会成熟的发达国家也是如此。赫克萨姆和范根（Huxham & Vangen, 2013）考察了协作治理在实践中存在的种种问题，他们发现，协作体系中的个体往往从自身的角度界定公共问题，使得体系面临的问题更加复杂；协作的目标太多，相互之间并不协调，甚至直接冲突，而实现这些目标通常十分困难。考虑到这些，他们给出了一些善意的“警

◆ 论文

告”，比如：不到万不得已的时候不要协作；预留更多的时间和资源；牢记协作的个体的目标之间通常是相互冲突的，不要期望他人的行为会符合自己的需要；从小的、易于实现的目标开始；等等。

一些研究进一步发现，借鉴官僚制的种种原则其实有利于实现有效治理。比如，治理体系存在的正当性高度依赖于它的广泛代表性，即尽可能多地将涉及公共问题的非政府组织、公民团体和个人囊括进一个非正式的群体内，但是治理体系的成员的高度流动性，大大地增加了协作的困难乃至失败的可能性，因此网格和团体具有一定程度的“封闭性”，建立一个相对稳定、有序和分工明确的实体机构会十分有益。又如治理体系的领导权的问题。开放、民主的体系要求领导权基于广泛的认同，而非权威建立；领导权应当建立在团体或个人的正确性的基础上，与现实的压力、权势等无关，但是实际并非如此，体系的领导权往往被具备资源优势的团体所掌握，其他成员则处于弱势地位，这就意味着一定形式的命令—控制是不可避免的。

总起来看，对于官僚制有悖民主精神的批判是片面的，官僚制契合代议制民主和三权分立的制度安排，忠实地执行政治家的决策也是民主原则转化为实际社会效益的重要保障。尽管运行中的官僚主义的产生会排斥公民参与等问题，这是操作层面的技术性问题，并不能就依此抛弃官僚制。通过恰当的制度安排，如强化官僚体系对民主诉求的反应能力、增加公务人员的责任和服务意识，类似的弊病是可以得到控制的。

（三）对政治—行政二分原则的讨论

政治—行政二分是官僚制的重要特征之一，批评者认为，政治—行政二分原则不符合实际，相反，公共行政是一个复杂的政治过程，政治和行政之间存在着千丝万缕的联系。西奥多·J. 洛伊（Theodore J. Lowi）（Lowi, 1972）把公共政策分为三类：分配性政策、再分配政策和规制性政策。分配性政策涉及补贴和其他福利给谁以及给多少的问题，再分配政策事关整个社会福利和效率，规制性政策是通过行政干预改变个人的行为偏好和方式，每一类政策都和特定的政治过程紧密相连。反过来，行政也可以影响政治过程和政治决策，如行政官僚在某项具体的政策方面的信息优势，使得政治家不得不仰仗技术官僚，因为具体行政绩效的好坏也会影响到公众对政治家的支持和未来的选举结果。道格拉斯·斯凯利（B. Douglas Skelley）（Skelley, 2008: 500）在描述这种复杂关系时写到“政治和行政是不可分的，行政法令会产生政治后果，行政人员影响政策的议程设置，行政人员塑造政策结果，公务员并非总是政治中立，立法者调

查和干涉行政过程。”^①

把政治—行政二分原则简单地理解为政治和行政毫无关系，或者没有互动，是十分浅显和片面的。首先，这一原则的确立具有特定的历史背景。韦伯在二十世纪初期谈及政治和行政分离的观点，他认为政治太弱小，不能够遏制住行政权力的扩张，因此行政应当从政治中分离出来，行政不得干预政治。与韦伯截然不同，伍德罗·威尔逊和古德诺倡导二分原则的初衷，在于废止当时盛行的政党分赃制度，遏制政党政治对社会运行的过度侵蚀，进而维持官僚制政府和政策执行的稳定性和连贯性。保罗·莱珀（Paul Van Riper）（Riper, 1984）认为，威尔逊只是在推行公共行政的政党中立，而非政治中立。杰拉尔德·凯顿（Gerald E. Caiden）（Caiden, 1984）认为，威尔逊和古德诺的目的是为了铲除政党分赃制，把行政从政党政治中解放出来，建立一个以绩效和能力为基础的官僚体系。这样看，二分原则的提出是为了防止政治，或者说政党政治，和行政中一方的过度扩张，造成对另外一方的侵蚀，从而导致体系失衡。

其次，二分原则还体现在政治对于官僚制的运行和发展有着决定性的作用。官僚制和政治的关系确定了政府活动的范围、方式和公共管理改革的方向。胡德（Hood, 2002）对比了美国和英国的行政改革后指出，在集权的单一制国家（英国）里，官僚制被认为是国家立法者执行政治决策的工具，软弱的官僚体系只会限制其执行政治决策的能力，进而危及公众对政治决策者的支持。在分权的联邦制国家（如美国）里，碎片化的政治体系使官僚制所处的环境与前者截然不同，没有任何一个单一的政治行为体可以获得足够的公共支持，从而确立长期稳定的公共服务供给方式。在这种情况下，政治家不能清晰地定位官僚制在整个治理体系里的地位，这就是为什么削弱和限制官僚制贯穿美国的整个公共行政改革。

另外，二分原则还和代议制民主的政治安排分不开，同时也契合立法、司法、行政三权分立的原则，司法独立，立法负责制定法律和政治，政府负责执行法律。可以简单地说，二分原则根植于西方的政治安排中，在既定的体系下不会发生根本性的改变（Waldo, 1984; 张康之, 2001）。它的意义还在于确立了行政的主要目的是提高行公务员队伍的专业化水平和行政效率，保证公务员队伍的相对独立性和稳定性，组建一个富有经验的、专业化水平高的公务员队伍。大卫·罗森布鲁姆（David H. Rosenbloom）和伯纳德·罗斯（Bernard H. Ross）（Rosenbloom & Rossb, 1994）认为二分原则使得行政人员可以从有效

^① 引者自译。

◆ 论文

率地执行政治决策中获得正当性，而把政策失败归结于立法干预或者政治家的过度干预或者错误决策，从而专心地提高技能和行政效率。凯顿（Caiden，1984）也指出，二分原则，或者行政中立，是对大众民主和公民社会高度发展的必要回应，越是复杂的社会越需要有效率的政府。

五、结语

需要指出的是，本文讨论的官僚制仅限在公共行政的语境下进行，但是实际上，韦伯所倡导的官僚制作为一种组织形态，在公共组织和非公共组织（如公司、非政府组织、居民团体等）都有十分广泛的应用，它们都强调以法理性权威基础组织活动的组织架构，以分工、专业化和层级制为主要特征，以命令和控制为主要运作方式，恰当理解这一点很重要。传统公共行政依赖于一种相对封闭、具有固定和章程化的公共组织实现公共利益，而后续的理论和实践的发展则是重新思考公共行政中“公共”的界限是什么，打破传统的市场、政府和公民社会的界限。简单来看，这些理论能否开创一个“后官僚时代”取决于新的治理主体，以及这些主体和传统治理机构互动后形成的新的组织架构多大程度上能够摆脱官僚制特征。在现实中，根据场景的不同，传统官僚制、NPM、网格、协作等的特征可能不同程度地呈现在新的治理机构中，针对这些复杂机构的研究（Walton，2005；Morris & Farrell，2007）发现，并不像“后官僚时代”所宣扬的那样，官僚制在组织架构和运作中依旧发挥了重要的作用，它作为一种普遍的组织形态会一直存在并发展下去。

回顾本文开题时提出的官僚制是否已经过时的问题，作者以为，简单地把公共行政理论的发展视为从“落后”到“先进”的线性过程，把传统公共行政理论视为“旧”和“坏”，把新提出的管治模式视为“新”和“好”，这些观点都掩盖了公共行政的复杂性。从理论角度讲，各种理论流派之间并不是单纯的超越和被超越的关系，多数理论既讨论了公共行政中普遍存在的问题，也有对于当时当下的问题作出的回应，只是它们展开讨论的侧重点、方式、针对的现实问题和当时的背景不同。从实践的角度讲，评价一种理论的实践结果好坏与否是一个复杂的过程，评价究竟是按照功利主义的结果导向进行，还是依靠一些抽象概念和准则确立的绝对标准，都值得我们思考。民主和效率的取舍，政治控制和行政自主权之间的矛盾究竟如何调和，也不能一概而论。整体上看，行政绩效取决于很多因素，并不能笼统地把现实的缺陷完全归咎于官僚制的缺陷，或者把去除或者减少类似缺陷的希望寄托在一种新的模式上。从这个角度

讲，重新发现官僚制，并不意味着官僚制可以解决所有的问题，或者说官僚制并不需要改革，而是首先重塑韦伯式官僚制在研究者和公共行政践行者头脑中的印象，去除刻板偏见，并且理解公共行政理论和实践的复杂性，客观全面地认识现实，这样才可能理解问题并找到解决问题的可能方向（Olsen，2006）。

系统考察官僚制在公共行政理论和实践中的意义，还在于恰当地理解它在现代社会管治的地位。官僚制政府开始从直接的公共服务的生产、提供者向治理体系的扶持者、规划协调者的角色转变。随着公众对政府的期望不断提高，政治过程和公共问题变得更加复杂，这就要求官僚制在保持廉洁、高效、专业等优点的同时，要变得更加开放、民主、灵活，对公共要求能够作出快速的反应，基于此本文认为，官僚制将长期指导公共行政实践，在发展中国家尤其是如此。清楚地认识这一点对于我国的行政改革有重要的启示。我国明显面临着官僚制“发育不足”的问题，尤其是依照法律和规则办事的水平有待于提高，权力机关对于政府的监督和控制有待于加强，地方政府面对中央政令阳奉阴违的事情时有发生，强化法制，提高行政人员的专业化水平，以及进一步捋顺党和政府、各级政府、各部门之间的关系，都将依旧是下一步行政改革的重点。

参考文献

- 张康之(2001). 超越官僚制：行政改革的方向. 求索，3(32)：32-36.
- 张定淮、涂春光(2004). 重申官僚理性. 中国行政管理，3：70-75.
- 竺乾威(2010). 官僚化、去官僚化及其平衡：对西方公共行政改革的一种解读. 中国行政管理，4：47-50.
- Aucoin, P. (1988). Contraction, Managerialism and Decentralization in Canadian Government. *Governance*, 1(2)：144-161.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3(2)：115-137.
- Barzelay, M. (2002). Origins of the New Public Management: An International View from Public Administration/Political Science. In McLaughlin, K., Osborne, S. P. & Ferlie, E. Eds. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. New York: Routledge.
- Bingham, L. & O'Leary, R. (2008). *Big Ideas in Collaborative Public Management*. Armonk, N. Y: M. E. Sharpe.
- Brown, R. H. (1978). Bureaucracy as Praxis: Toward a Political Phenomenology of Formal Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 23(3)：365-382.
- Caiden, G. E. (1984). In Search of an Apolitical Science of American Public Administration. In Rabin J. & Bowman, J. Eds. *Politics and administration: Woodrow Wilson and American public*

◆ 论文

- administration*. New York: Marcel Dekker.
- Cheung , A. B. L. & Scott , I. (2003) . Governance and Public Sector Reforms in Asia: Paradigms , Paradoxes and Dilemmas. In Cheung , A. B. L. & Scott , I. Eds. *Governance and Public Sector Reform in Asia: Paradigm Shifts or Business as Usual?*. London: Routledge Curzon.
- Denhardt , R. B. (1993) . *Theories of Public Organization*. Orlando , FL: Harcourt Brace.
- Denhardt , R. B. & Denhardt , J. V. (2000) . The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review* , 60(6) : 549 – 559.
- Esmark , A. (2009) . The Functional Differentiation of Governance: Public Governance beyond Hierarchy , Market and Networks. *Public Administration* , 87(2) : 351 – 370.
- Etzioni – Halevy , E. (1985) . *Bureaucracy and Democracy: a Political Dilemma (Rev. Ed.)* . London: Routledge & Kegan Paul.
- Ferlie , E. , Lynn , L. E. & Pollitt , C. Eds. (2007) . *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Frederickson , H. G. (1971) . Toward a New Public Administration. In Frank , M. Ed. *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton , PA: Chandler.
- Frederickson , H. G. (1996) . Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review* , 56(3) : 263 – 270.
- Frederickson , H. G. , Smith , K. B. , Larimer , C. W. & Licari , M. J. (2012) . *The Public Administration Theory Primer(2nd Ed.)* . Boulder: Westview Press.
- Gulick , L. H. & Urwick , L. (1937) . *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration , Columbia University.
- Goodnow , F. J. (1900) . *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Russell & Russell.
- Hall , M. , Holt , R. & Purchase , D. (2003) . Project Sponsors under New Public Management: Lessons from the Frontline. *International Journal of Project Management* , 21(2) : 495 – 502.
- Hood , C. (1986) . *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House.
- Hood , C. (1991) . A Public Management for All Seasons?. *Public Administration* , 69(1) : 3 – 19.
- Hood , C. (1996) . Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s. In Bekke , H. A. G. M. , Perry , J. P. & Toonen , T. A. J. Eds. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Hood , C. (2002) . Control , Bargains , and Cheating: The Politics of Public – service Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory* , 12(3) : 309 – 332.
- Hood , C. & Jackson , M. W. (1991) . *Administrative Argument(Vol. 5)* . Aldershot: Dartmouth.
- Huxham , C. & Vangen , S. (2013) . *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. New York: Routledge.
- Kjaer , A. M. (2004) . *Governance*. Cambridge: Polity Press

- Kingdon, J. W. & Thurber, J. A. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Vol.45). Boston: Little, Brown.
- Lin, A. C. (2000). Reform in the Making: The Implementation of Social Policy in Prison. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(3): 575 – 576.
- Lipsky, M. (1980). *Street – level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, NY: Russell Sage.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 11(3): 298 – 301.
- Lynn, L. E. (2001). The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review*, 61(2): 144 – 160.
- Meier, K. J. & O'Toole, L. J. (2003). Public Management and Educational Performance: The Impact of Managerial Networking. *Public Administration Review*, 63(6): 689 – 699.
- Mosher, F. C. (1968). *Democracy and the Public Service*. Oxford: Oxford University Press.
- Mundial, B. (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Washington: The World Bank.
- Manning, N. (2001). The Legacy of New Public Management in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 67(2): 297 – 312.
- Morris, J. & Farrell, C. (2007). The “Post – bureaucratic” Public Sector Organization: New Organizational Forms and HRM in Ten UK Public Sector Organizations. *The International Journal of Human Resource Management*, 18(9): 1575 – 1588.
- Olsen, J. P. (2006). Maybe It is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Practice and Theory*, 16(1): 1 – 24.
- Osborne, D. E. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: PLUME.
- Osborne, D. E. & Plastrik, P. (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, Massachusetts: Addison – Wesley Publishing Company.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3): 377 – 387.
- O'Toole, Jr., L. J. (1991). Public and Private Management of Wastewater Treatment: A Comparative Study. *New Directions for Program Evaluation*, 1991(51): 13 – 32.
- O'Toole Jr, L. J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research – based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1): 45 – 52.
- Peters, B. G. (1995). Bureaucracy in a Divided Regime: The United States. In Pierre, J. Eds. *Bureaucracy in the Modern State*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

◆ 论文

- Pollitt , C. & Bouckaert , G. (2004) . *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rainey , H. G. (1997) . *Understanding & Managing Public Organization*. San Francisco , CA: Jossey – Bass
- Redford , E. S. (1969) . *Democracy in the Administrative State*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes , R. A. W. (1994) . The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain. *Political Quarterly* , 65: 138 – 151.
- Rhodes , R. A. (1997) . *Understanding Governance: Policy Networks , Governance , Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes , R. A. (1999) . Forward In Kickert , W. J. , Klijn , E. H. & Koppenjan , J. F. M. Eds. (1997) . *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Rhodes , R. A. (2000) . Governance and Public Administration. In Pierre Ed. *Debating Governance: Authority , Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosenbloom , D. H. & Ross , B. H. (1994) . Administrative Theory , Political Power , and Government Reform. In Ingraham , P. W. & Romzek , B. S. Eds. *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*. San Francisco: Jossey – Bass Publishers.
- Scholz , J. T. (1984) . Cooperation , Deterrence , and the Ecology of Regulatory Enforcement. *Law and Society Review* , 18(2) : 179 – 224.
- Scholz , J. T. (1991) . Cooperative Regulatory Enforcement and the Politics of Administrative Effectiveness. *American Political Science Review* , 85(1) : 115 – 136.
- Skelley , B. Douglas. (2008) . The Persistence of the Politics – Administration Dichotomy: an Additional Explanation. *Public Administration Quarterly* , 32(4) : 549 – 570.
- Van Riper , P. (1984) . The Politics – Administration Dichotomy: Concept or Reality?. In Rabin , J. & Bowman , J. Eds. *Politics and administration: Woodrow Wilson and American public administration* , New York: Marcel Dekker.
- Vigoda , E. (2002) . From Responsiveness to Collaboration: Governance , Citizens , and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review* , 62(5) : 527 – 540.
- Waldo , D. (1984) . *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Holmes & Meier.
- Walton , E. J. (2005) . The Persistence of Bureaucracy: A Meta – analysis of Weber’s Model of Bureaucratic Control. *Organization Studies* , 26(4) : 569 – 600.
- Weber , M. (2009) . *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Routledge.
- Wilson , J. Q. (1989) . *Bureaucracy: What Agencies Do and Why They Do It*. New York , NY: Basic Books.
- Wilson , W. (1887) . The Study of Administration. *Political Science Quarterly* , 2(2) : 197 – 222.
- Winter , S. (2003) . Political Control , Street – level Bureaucrats and Information Asymmetry in

重新发现官僚制：西方公共行政理论对官僚制的再思考◆

Regulatory and Social Policies. Paper Presented at the Annual Meeting of the Association for Policy Analysis and Management. Washington, DC, 6-8 November 2003.

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

责任编辑：叶娟丽

《公共行政评论》 组建专栏与投稿邀请函

本刊自创刊以来，一直坚持以专栏的形式集中反映公共管理实践领域和学科内的热点、重点问题以及引领学术讨论，专栏已成为本刊的最重要特色之一，并深受各界的好评。为集思广益，博采众长，本刊诚挚邀请在公共管理领域学有专长的学者与我们一起组建专栏，把此一品牌栏目办得更好。

有意向者，请与本刊编辑部联系，并请提交一份组建专栏计划书，内容包括但不限于：专栏主题、文章篇数、文章题目、作者简介、交稿日期。

同时本刊其他栏目也特别欢迎原创性的、理论扎实的投稿文章，欢迎广大读者为我们赐稿！

scholars of the certification supervision mode. As a new policy tool , the development of social certification in China is a process of embedding. It fills the gap between traditional state and government regulations. As a mutual promotion process with China's legislative progress , the certification system provides a path for the government's administrative power to increase , trade unions to transform themselves and the number of NGOs to increase.

Key Words Social Certification; Policy Tool; Anti – sweatshop Movement

Dose Government Influence the Cooperation between NPOs and Enterprises?

..... Ning Cai , Chengcheng Song & Ying Zhou

Abstract This paper explains the impact of governmental factors on the cooperation between Non – Profit Organizations (NPOs) and enterprises. Based on the traditional , three – sector framework , we use institutional theory , resource theory and network theory to answer two questions: Why and how does government impact the cross – sector collaboration between NPOs and enterprises? We employ the data collected from X city , Guizhou Province , China in 2013 , and then test our hypotheses based on these theories. The results show that government has an impact on an NPOs' partner selection through institutional construction and resource supply. In the context of the construction of a “national governance system” in China , NPOs can gain support from firms by receiving legitimacy from the local governance system or building their connections with local governments.

Key Words Cross – sector Collaboration; Government; Institutional Environment; Resource Mutual Dependence

Rediscovering Bureaucracy: A Systemic Review of the Classical Bureaucracy in Western Public Administration Theories

..... Xiaolin Duan

Abstract The Weberian bureaucracy has immense implications for Western public administration in both theory and practice , thus making it important and helpful to evaluate its implications in contemporary world when bureaucracy seems outdated and ineffective in defending public interests. Is Webrian bureaucracy outdated in the contemporary world? This paper highlights two common mistakes in critics against bureaucracy: absolutism and “straw man” , and meanwhile stresses the necessity of

accessing bureaucracy from the perspectives of both narrative analysis and administrative practices. It firstly reviews how New Public Management, network management and collaborative governance see bureaucracy, and then make in-depth analysis over its three core features: efficiency, democracy, and administration-politics dichotomy principle. The paper concludes that, the core features of bureaucracy are actually not being fundamentally challenged; on the contrary, effective and strong bureaucracy remains a key in defending public interests, which also plays necessary and positive roles in organizing and coordinating network and collaborative activities in public administration.

Key Words Weberian Bureaucracy; Public Administration; Democracy; Efficiency; Politics – Administration Dichotomy

● THEORETICAL REVIEWS

The Cutting – Edge Research on Red Tape: Review of SSCI Representative Literatures

..... Minwang Lin

Abstract Red Tape has been a major research topic in Western public administration since the 1990s. Recently, even more empirical and normative red tape studies are emerging. In order to provide references for Chinese researchers, this article reviews some representative SSCI papers about red tape published from 2012 to 2014, and then explores five cutting – edge research themes. The research themes include; concept, difference, impact, origin and tradeoff of red tape, and the last is how to explore beyond red tape. Although red tape studies have progressed, there are still many areas that need more research. Finally, the most urgent need is applying red tape research outcomes to the Chinese experience.

Key Words Red Tape; Cutting – Edge Research; Literature Review

● BOOK REVIEWS

How to Control Civil Servants' Wages in China? A Review of Alfred Wu's *Governing Civil Service Pay in China*

..... Guang Zhang