

汉译世界学术名著丛书

官僚体制的政治

〔美〕戈登·塔洛克 著





<http://www.cp.com.cn>

ISBN 978-7-100-08649-3



9 787100 086493 >

定价：28.00 元

汉译世界学术名著丛书

官僚体制的政治

〔美〕戈登·塔洛克 著

柏克 郑景胜 译



商務印書館

2012年·北京

图书在版编目(CIP)数据

官僚体制的政治/(美)塔洛克著;柏克,郑景胜
译. —北京:商务印书馆,2012
(汉译世界学术名著丛书)
ISBN 978-7-100-08649-3

I. ①官… II. ①塔…②柏…③郑… III. ①官僚主
义—政治制度—研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 198708 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

汉译世界学术名著丛书

官僚体制的政治

[美] 戈登·塔洛克 著
柏克 郑景胜 译

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-08649-3

2012年12月第1版

开本 850×1168 1/32

2012年12月北京第1次印刷

印张 10 1/2

定价: 28.00 元

目 录

前言	詹姆斯·M. 布坎南 1
----------	--------------

第一篇 导论

第一章 本书是讲什么的	15
第二章 预备知识	23

第二篇 政治人的世界

第三章 一般氛围	49
第四章 观望者与同盟者	65
第五章 政治人的世界——领导	73
第六章 单个领导的情形	90
第七章 集体领导	115
第八章 多位领导	141
第九章 同僚、侍臣和男爵	149
第十章 追随者	162

第三篇 向下看

第十一章 下属与下级	169
------------------	-----

第十二章	了解他们自己.....	181
第十三章	帕金森法则.....	187
第十四章	交头接耳传信息.....	191
第十五章	一个思想实验.....	197
第十六章	实验的继续.....	207
第十七章	组织任务的限度.....	218
第十八章	放松要求.....	228
第十九章	控制的问题.....	245
第二十章	执行.....	256
第二十一章	用结果判断.....	266
第二十二章	节省劳力的工具——成本核算.....	273
第二十三章	多种多样节省劳力的工具.....	282
第二十四章	外部检查.....	291

第四篇 结束语

第二十五章	该做些什么？究竟该做些什么？.....	303
索引		309

前 言

“我们每天的饭食，不是得自屠夫、酿酒商或是面包师的恩惠，而是得自他们自利的算计。”这恐怕是亚当·斯密的《国富论》这一政治经济学经典著作中最有名的说法了。自斯密开始，政治经济学以及政治经济学家的恰当作用，就是他们一直在论证，作为一种完善的社会组织，市场体制如何能够，并且在某种程度上也确实做到了，把个人的私利引导到除了满足个人自己的愿望外，还能满足多种愿望。到目前为止，由于市场机制的相互作用已经能够驾驭人们对获取和自我保存的天生本能，依赖于高贵者的美德、恩惠和自我牺牲的必要性已经降到了最低程度。恰如丹尼斯·罗伯特森爵士非常雄辩地提醒我们的，这个事实给了经济学家一个存在的理由，而他的“大声警告”也必定会引起决策者的注意，那些人还没意识到节制“爱心”的必要。

尽管有这类大声警告的存在（有些这类警告听起来就好像是赞扬的呼喊，令人感到奇怪），在上个世纪，出于若干原因，政界人士还是将越来越多的有组织的社会活动负担加之于政治过程和政府运作过程。由于要求由政府来做的重要事情越来越多，大众对于单独的公共决策或政府决策的民主控制程度已经被逐渐削弱。实际上，西方社会只是在大众民主已经消失之后才获得了普选权。

选民,即最高领导,必须在民主哲学家未曾梦想到的程度上,仅仅满足于选择自己的领导人。政府的日常决策出自官僚体制中不断增加的维度。非政府和准政府的官僚体制一直与政府官僚体制相伴成长。现代大公司的行政管理等级制与联邦官僚体制之间的差异,比这种等级制与亚当·斯密所设想的自由订约商人的差异还要小。

“公共的”和“私人的”政府都在不断向大发展。这种历史趋势已经使许多懦夫学者陷入绝望,躲进一个虚无缥缈的虚幻世界寻求逃避。这种趋势也使许多“知难而退的(downstream)”学者对人的、个人的表面死亡高兴地窃笑。与他们不同的是,塔洛克却坚定地迎难而上,在本书中大胆地抓住了由现代官僚国家提出的棘手问题。实际上,他是这么说的:“要是我们必须得有大型官僚体制,至少我们应该让自己睁开眼睛,看看它的内部运行机制。人不能轻易停止存在,因为他身陷行政管理的等级制中。他仍然是一个个人,有着个人的动机、脉搏和意愿。”看来,这种对待事物的看法颇有道理。不过,令人惊讶的是,我们发现,没有几个官僚体制的理论家是从这个基础上开始研究的。许多的行政管理理论,不论是古代的还是现代的,都基于相反的观点,即人一旦置身于等级制中,他就变得像一部机器,一部忠心耿耿执行上级命令的机器,而上级的行为就是要让整个组织实现政策决定。塔洛克却把我们带回到亚当·斯密的说法,并重新措词,表述为如下话语:“我们所需的研究经费或福利支票,并非得自官员的恩惠,而是得自他对自己利益而非公众利益的算计。”

亚当·斯密和经济学家们一直都受到指责,塔洛克也将受到这样的指责,说他们谈论的世界中只有恶人和不道德的人。人“不

应该”要么“挣钱花钱”，要么“玩权术(politicking)”。这样的指责从未停止过，可也差不多毫无意义。有些社会批评人士根本就不喜欢这个世界本来的样子，而且还拒绝让那些可能也不喜欢这个世界的社会科学家去分析现实。对于科学家来说，分析当然必须先于开处方，而开处方必须先于着手改善。通往乌托邦之路必须从这里开始，在这里没有处置妥当之前，这条路就无法破土动工，不管对远处的描述有多美。塔洛克的分析就是尝试着处置现实中的“这里”——现存的现代官僚体制。他对在这种体制中行为的假设是从经验出发的，不是从道德出发的。他很愿意把他的模型交给读者和未来的学者去检验。事实上，如果现代官僚体制中的人，从他们自己职位晋升的意义上说，在遇到相应的选择时不是求“多”而是求“少”的话，塔洛克随时都准备承认，他的模型说明不了问题，不过是某种纯粹的同义反复。

如果人们承认，正如所有诚实的人所说，即便是处于官僚体制的等级制中，个人也还是个人，那么塔洛克的分析就是有意义的。这种分析提供了一个基础，以便认真讨论改进这些官僚结构“效率”的前景，完成分配给它们的任务。对任何等级制组织的效率进行评估都要分两步走，这与对市场组织效率的讨论是一样的。首先，必须有对个别单位(individual units)行为的一番描述，一段解释，一种理论，以建立起结构。这种理论，也同在市场理论那里一样，可用于两个目的，而且，由于这一点，方法论上的混乱也会加重。这样一种解释性的、描述个人行为的理论可用于规范的目的，⁵可以为接受了分析模型中假定目的或目标的个别单位的行为提供一份指南。然而，在一种完全不同的意义上，这种理论能以实证的

方式发挥描述和解释的功能,描述一般的或有代表性的单位的行为,而对任何类型的行为没有规范意义。这里需要对这个重要的区别予以着重强调。这种区别在经济学理论中还从未被充分阐明过,尽管同塔洛克和其他几位学者目前正在尝试发展的新生的政治理论相比,在经济理论中,这种区别要鲜明得多。

与企业理论的相似之处在这里值得做一些细致的讨论。这种企业理论,也就是有组织的市场经济中的个别单位的理论,可用于两个目的。如果运用得当,它可以指导一个企业进一步寻求模型中具体规定的目标。这样,这种企业理论就完全走出了经济学、政治经济学,而进入了企业管理或管理科学。然而,从本质上说,同样的分析也可以被经济学家使用,作为一种描述理论,帮助研究市场组织的学者理解这种制度的运行,因为这种制度必然是由个别单位组成的。

塔洛克关于官僚体制中“政治人”个人行为的理论,能够也应该得到同样的解释。因为这样的单位,也就是“政治人”,接受了假定的目标——在这个例子中就是在行政管理等级制中得到晋级提升,因此塔洛克的分析可以成为有抱负的官员们的“指南”。但是,若主要从这个角度来看待塔洛克的分析,在我看来,那就大错特错了。相反,对政治人个人行为的分析应该被看作是描述性的和解释性的,而且应当看到,这一分析能够帮助我们有效地理解官僚体制的普遍运行机制。

一旦这个关于个别单位行为的基本理论得以建构,就有可能开始建立一种包括所有制度在内的理论,其中也包含了个别单位之间的互动模式。从塔洛克研究的这种制度,也就是行政管理等级

制的性质来看,他的“组织理论”相对于类似的“市场理论”还没有充分开发。在这里有可能出现一种较为成熟的理论,如果能这样,无论是谁决心来精心阐述它,塔洛克的分析都会是重要的帮手。

最后,从实证分析到规范性陈述是重要的一步。这么做不是为了直接改进个别单位带有战略意义的行为,而是要改进描述组织的一套工作准则。这一步——它肯定也是所有社会科学的终极目标——只有在上述理论已经使观察者有能力对不同选项进行某些比较之后才能进行。这本书的后半部分主要用于开发这种规范,以“改善”等级制组织的运作。

当然,塔洛克的“政治人(politician)”类似于“经济”人。然而,这并不是说,这个人,这个政治人,就是对现实世界不折不扣的表述。塔洛克比较谦虚地说(如果他还没说,也应该这么说),参照政治人是一个理想模型,我们必须认识到,尽管这个参照政治人恐怕并没有霸占现存的官僚结构而排斥所有其他人,但他常常是现实中的一个部分。塔洛克的主要贡献之一,或者说是我看到的他的主要贡献,在于他有能力赋予这个官僚人物鲜活血肉,让他运用自己的权力去决策、去行动。据我所知,迄今为止官僚体制的理论家们,在用人物来说明其等级制方面,尚未取得真正的成功。在现代管理理论中,什么是激发官员们行动的动机?我猜想,人们得花费很长时间才能找到一个像塔洛克说得这么清楚明白的答案。由于有了明确的动机,就可以建立起有预见价值的模型,有些预言可以引用事实从概念上加以否定。从任何有意义的角度说,很难想象,研究官僚体制的“理论”,怎能不以这种方式开始。

我对这点的评论,其隐含的意思可以解释为,塔洛克研究行政

管理理论的方法是一种“经济”的方法；而这本书最准确的简略表达方式或许可以说它代表了“经济学家”研究官僚体制的方法。从某种意义上说，这应该是正确的；但是同时，这样一种表达方式也会遮盖和降低塔洛克的第二大贡献。这个贡献存在于他对人们中间“经济”和“政治”关系敏锐的两分法中。由于这本书几乎是专门考察“政治”关系的，因此书中内容极少涉及“经济”关系。这是一位经济学家研究个人之间政治关系的方法。这是一种更为恰当的概括，但是这也会让不熟悉塔洛克特殊用语的预期读者，不能很好地领会这种分析的适当范围。在上述讨论中，我已经在尽力澄清这种“经济学家方法”的意义。在“经济”关系与“政治”关系之间仍然存在着重要区别。

这种区别，在某种意义上，就是这本书的中心主题。在一篇前言中不便就作者某个词的用法进行争辩，但是有时候换个同义词可以帮助清除模棱两可的含糊之处。总的来说，塔洛克区分了交换关系和奴隶关系，他把前者称为经济关系，而把后者称为政治关系。我在这里使用了一些粗体字，但我是故意这么做的。在纯粹或理想的形式上，上下级关系是主人和奴隶的关系。如果下级除了取悦上级没有其他选择来改善自己的待遇，事实上，他就是个“奴隶”，绝对的。即使有某些可以抑制或无法抑制上级行为的特殊的制度条件限制，这一点也是成立的，无法改变。至于上级是否能把下级的人格变为资本，并把他作为一种资产推销出去，这并不重要。足够有趣的是，“奴隶制”这个词的通常用法是指一种制度结构，而交换是在这种制度结构中占主导地位的关系。换言之，至少对社会科学来说，一提到“奴隶制”，心中想到的就是交换过

程,被交换的东西是“奴隶”。这个词本身一点儿也没有使主人与奴隶的关系变得有什么特别。因此,当遇到塔洛克书中那么多的例子时,我找不出适当的词来表述他所讨论的那些关系。然而,例子可用来澄清问题。假若你是主人,不能拿我去交换,只能让我没有其他可选择的收入来源,我是不是就算不上是个“奴隶”了呢?我的收入只能唯一地通过取悦你,我的主人,才能得到,尽管事实上,你可能也被锁定在这种关系里了。区别于“奴隶制”的“农奴制”,可能是更能说明这种情况的术语;在塔洛克从封建制度中为自己的分析找出许多例子的情况下,尤其如此。

解释“政治”关系的困难本身证明了塔洛克分析的重要性。而且,也正如他所说,这整本书可以被看作是这种关系的一个定义。困难的根源是显而易见的。首先,人们通常遇到的“政治”关系,并不是它的纯粹形式,如上所说的那种卑劣的奴隶制的形式。相形之下,其对应关系——经济关系或交换关系——却是,至少在概念上,是可以看得见其纯粹形式的。而且,在某些例子中,这种关系也确实存在。这导致了那种说法:我们还没太意识到自己在做些什么,就把自己当作是生活在一个自由社会中的自由人了。经济关系多少是自然而然地来到我们身边的适当组织状态,通过这种状态,个人之间的合作共事得以在一个社会体制内进行。我们没有意识到的是,我们在一种奴隶或农奴文化中背叛了自己的主张,而且我们,也是在无意识的情况下,拒绝面对现实——事实上,我们与同事之间的许多关系是塔洛克意义上的“政治”关系。只有这种闭目塞听拒绝事实,能够解释现代学者的失败——他们没能形成一种比较令人满意的有关等级制结构中个人行为的理论。这也 8

解释了为什么塔洛克认为有必要深入东方的文献资料,并利用较早历史时期的讨论进行比较分析的原因。

传统的经济分析能够帮助说明这种经济关系与政治关系之间的根本区别。一个卖东西的人遇到许多要买他东西的人,这时,他与这些买主就处于一种纯粹的经济关系中,任何一个买主都准备用已确定的市场价格购买他的商品或服务。卖东西的人不是哪个买主的奴隶,也不必“讨好”谁,他要做的只是按约定完成任务——“发货”。相形之下,想想吧,如果这位卖东西的人只遇到一个买主,不存在其他的买主。在这种情况下,他们的关系就完全变成了“政治”关系。这时的价格变成了“一口价”,即经济学家所说的“纯粹租(pure rent)”,因为,根据假设,这位卖主没有卖掉其商品或服务或其他选择。这样,他就处于单个买主的绝对优势之下。事实上,他成了这个买主的“奴隶”,为了获取优惠条件,为了提高自己的待遇,他必须“讨好”。这里请注意,签约去“取悦”购买其服务的一位买主的家庭佣工,如果有足够数量想购买其服务的其他买主可供选择的话,仍然有可能主要处于一种经济关系中;而监管大量人员的公司行政管理人员与他自己的顶头上司,有可能主要处于一种政治关系中。对经济学家,塔洛克提供了对经济租起源的讨论,还提供了关于经济租的捐赠者与受让者之间关系的一种理论。

这里,塔洛克的区分在讨论一个古老的哲学难题时也是有用的。人在什么时候能面对一种自由选择?公路劫匪可以让旅游者在要钱包还是要命之间做出选择,可实际上那根本就不是选择。然而,哲学家们还是发现,要在自愿与不自愿或者被强迫的几种选择之间划出明确的界线来区分这几种情况是很难的。这里有一种

可用的分类方法,根据外部观察者可以预测出来的个人对明显的选择情况做出的反应程度进行分类。事实上,如果个人在遇到明显的选择时,由于可选范围狭窄有限,他的具体行动可以预测出来,有效的选择或决定过程就不会发生了。相比之下,如果个人的反应不可能以很高的准确率得到预测,那么他的选择就可以说是自主有效的。塔洛克的分析隐含了这样的意思:个人在政治关系中的行为要比个人在经济关系中的行为容易预测一些。这是由于一个简单的事实:在经济关系中,存在着多种选择。如果这个隐含意思得到正确引导,发展出一种有预见性的“政治科学”的可能性,原本会比发展出一种经济科学的可能性大。然而,我们当然观察到,经济理论已经获得了确立的与合法的地位,成为了唯一具有真正预见价值的社会科学。这个明显的悖论可用一种普遍性来解释,即:经济学家能把他的准则普遍用于评估个人选择的结果。由于经济学家有能力用“金钱尺度(measuring rod of money)”衡量许多结果,他就能对“一般的”或“有代表性的”人的行为做出比较准确的预测;这种行为,对于许多个人,都是出于自由的或自主的选择。只有通过这种对有代表性的个人做出预见的可能性,经济学才能成为一种有预见性的科学;除了极罕见的情况,一个一个可以识别出来的人的行为显然是不可预见的。相比之下,正因为官僚等级制中政治人个人的选择不那么自由,对其行为的预见才可能更准确一些,远比预见市场中个人行为的准确性高。但是,还没有能让外部观察者用来检验政治行为假说的一般量化测度标准;也没有相当于经济学家的“金钱尺度”那样的尺度可用于官员的晋级提升。由于这些原因,关于个人行为的假说在塔洛克的分析中

就更加重要,而可用于量化计算的外部变量的缺失,也使反驳实证假说极为困难。为了提供帮助,塔洛克在此引入了一种简单的但被人忽视了的方法。他问读者,读者自己的经历是不是会引导他去接受或拒绝这种有关官僚体制中政治人行为的假说。

塔洛克并不打算隐瞒他的这一看法:大型等级制结构是不必要的恶,是与好社会不相称的部分,尽管有些明显的例外。然而,这本书的独到之处在于,事实上,这已不只是主张,不只是个人价值判断的表达;而恰恰是重点强调了更多科学分析的必要性。我担心,社会科学家在分析还不该终止之前,就已经过于经常地引荐了一些明确的价值判断。当然,讨论最终必定要归结到价值观念。但是,当讨论进行到这一步时,讨论也就完成了。如果哪位懒汉学者从一开始就求助于价值观念,那么几乎可以肯定,他在诚恳的讨论中也就没有什么作用了。

塔洛克为我们描绘的这个官僚体制的世界,并不是一个吸引人的世界;即便这个世界中的抽象人物已得到公认,即便这位参照
10 政治人在现实生活中不是起主要作用的人物,也是一样。我们当中接受了自由社会基本道德规范的人们感到,这个世界难以想象,更不要说进行批评性的讨论和评估了。然而,外部事件迫使我们意识到,在很大程度上,这就是我们现在生活于其中的世界。由自由订约的“同等地位的人”组成的理想社会一向是一部辞藻华丽的虚构小说。从所有实际意义上说,在这个政治、经济和哲学具有日益增多的集体化特性的时代,这种理想社会即便作为一种规范也已经消失不见了。

面对如此现实,自由论者不必灰心丧气。20 世纪的技术已经

使小型组织在许多方面失去了效率，而杰斐逊心目中的自由社会也永远不可能实现。然而，正如自由放任经济秩序的批评者曾经成功地破除了公众对看不见的手的运行机制的信任那样，新兴官僚秩序的新的批评者也能成功地破除对政府官僚体制的仁慈同样天真的信任。塔洛克的分析，尤其会唤醒读者意识到大型等级结构的无效率，不管人们认为这些组织有着怎样的目的或目标。现在似乎还存在于许多人心中的政府的仁慈专制君主形象，实际上已经被打碎了。

当人们认识到，事物的理想秩序既不是赫伯特·斯宾塞的自由放任梦想，也不是民主制度研究中心的 W. H. 费里先生鼓吹的仁慈专制主义的“法制下的经济”时，真正的社会制度改革的过程就有可能开始了。西方的人们，还有东方的人们，必须明白，政府，即使是民治的政府，都有可能把许多事情办糟，甚至根本办不了许多事情。如果大多数民众（从长期来看，他们是所有社会的最高领导）能广泛认识到这个非常简单的事实，一个由个人和团体组成的真正自由的社会，就可能再次成为一个可以实现的目标，从而更好地组织人类活动。我们还不知道这个社会的结构，我们可能还要花费数十年时间摸索我们的道路。然而，确定无疑的是，人们必须坚信近代史中那个极为重要的发现——人，作为个体的人。如果我们抛弃或是忘记了 this 发现，任由自己被巫婆神汉（false gods）拉上诸多通向奴役的道路中的任何一条，我们就不配活在这个世界上。

第一篇

11

导 论

第一章 本书是讲什么的

13

“政治”绝对是一个好词，它具有非常宽泛的意义。我们谈到“国家政治”、“官僚政治”、“军队政治”、“公司政治”；我们也知道“政治人”这个词是指在这些组织的环境中，具有一些特定特征的个人。关于政治的任何一般理论都应该涉及每个这类组织的结构。传统上，国家政治——包括总统、国会和最高法院的活动——要比上述任何一种其他类型的政治，譬如说，军队政治，吸引了人们更为广泛得多的兴趣。就政治活动本身而言，发生在几乎任何具有大型组织特征的重要等级结构中的数量，肯定要比任何时候发生在受到严格限制的从事国家政治的人群之中的数量多得多。从某种相对的意义上说，传统的政治理论似乎忽略了这种非常重要的“官僚政治”，或者“低层政治 (politics at the lower level)”。本书则打算纠正这种偏颇。

“政治”也被用来指集体决策过程中贯彻执行的“政策”。本书不会用很多篇幅对这方面的讨论多下笔墨。实质性的政策问题将被用于说明各种各样的原则，但是，这里主要关注的是组织方面和行政管理方面。实际上，从本书的分析中所能得出的对政策本身有意义的东西是，行政管理和组织所受的约束对政策选择所施加的固有限制。没有哪个政府应该承担不可能完成的任务，我们会

看到,有些可以想到的政策,从行政管理的角度上说,是不可能实施的,因此,也是必须加以避免的。

有了这个限制,一般来说,本书中对于“政治”一词的使用将与人们日常言谈中的使用一致。我们不会把它绝对地等同于这个词的通常意义,因为我们将用一种稍微有些不同的方式来看政治关系和政治行为。任何一位作家,在用一种新的方式或以不同的意义使用某个词的时候,哪怕只是略有不同,都应该给他使用这个词的意义下一个全面的定义。可惜的是,我自己使用“政治”这个词的时候却无法遵从这个非常令人想往的原则。从某种意义上说,这本书本身就是我给这个词下的定义。然而,对这个词涵盖的关
14 系或行为的一般差异性特征,还是可以简要描述如下:一般说来,“政治”讲的是由上下级关系在其中占主导地位或居于主要关系的社会情形。

政治与经济

“政治”一词的这种一般含义,在与“经济”进行比较对照时,可能会说得更清楚。后者作为一门学科,讲的是人与人之间作为自由签约的平等双方相互交往的社会情形。或者,更谨慎的表述为:它讲的是这种关系在其中占主导地位或居于主要关系的情形。纯粹的情况可能难找,但它们无疑是存在的——有组织的商品市场和股票市场就是例子。大多数的经济交换发生都在多少接近于理想的状况下,至少理想的程度足以保证根据纯粹交易类型分析建立的模型有效。举个例子,这个例子可能比其他例子都更有争议。

美国的普通劳动者,尽管他的收入可能比他的技术熟练的同伴低得多,却可以在看到合适的机会时随意跳槽;而且在正常情况下,他的雇主也同样可以随意解雇他。但是,在就业机会的替代选择受到限制,而且不论换工作还是换雇员都要付出成本的情况下,就连这里也会出现次要的或说“政治的”关系。然而,只要还有可以选择的机会,主要关系就肯定仍然得说是经济的,而不是政治的。

相比之下,在高级管理层内,政治则变得重要得多。提供给公司高级管理人员的“市场”组织得很差。从一家公司的某个职位上辞职的人,可能得花费很长一段时间才能在另一家公司就业,而且即使有了工作,恐怕也不得不安心于一个令人不大满意的职位。人们不必因为这样的事实而为高级管理人员感到特别难过,但是应该认识到,面对他们的劳务市场,他们的处境比起级别和收入都比他们差得远的普通劳动者有很大不同。这种差异最明显的经验证明,就是他们对上级的顺从程度。根据合同规定,普通工人必须服从工头或监管人员的命令。然而,即使不考虑工会的存在(美国的大部分工人没有参加工会组织),工头也会严格克制自己,少对工人颐指气使,因为他懂得,他的工人随时都可以辞工走人,更换雇主。如果哪家公司对待工人专横苛刻,人们就会料到,这家公司支付的工资肯定比它的竞争对手高。然而,当一个人在管理金字塔中向上移动时,雇员的这种相对独立性就变得越来越不明显了。管理政治花样繁多,但是许多大公司的高级管理人员都会利用这一事实:紧挨着他们的下一级管理人员都会指望他们提拔自己(或是保证自己不降级),而这些下一级管理人员要换个职位也难。结果,人们就会从这些拿高薪的管理人员身上看到一定程度的个人

奴性；而这是工头们从来不敢妄想从普通工人身上得到的。

政府职业是上下级关系最具特色的一个领域。对于某些政府雇员，转换到非政府职业是相对容易的，但是对于大多数政府雇员而言，这样的转换要付出重大的个人牺牲。处于严格“政治”关系中的典型政府雇员，只能寄希望于通过取悦上级得到提升。如果他使上级不悦，或者上级本来就很讨厌他，他的升迁机会就十分渺茫了。他不能轻易更换雇主。换个部门或处室也会难以安排。因此，大多数公务员，特别是处于高层的公务员，都把投上级所好当作分内的工作（常常还不是件容易办的差事），而且抱着希望这么做，期盼上级以后会用晋级来奖励这类行为。在美国的文职官员中，职业雇员个人已经普遍不被认为还会通过任由上级“摆布”得到提升了，因为他有可能在某个大公司的高层中得到职位，继续自己的仕途。为了斟酌去留，他也会愿意接受较低的薪水；他大概还会发现，要他去执行的命令不如私人行业中的那么合理。

再说一遍，我们不必同情这个官僚等级制中的个人。他愿意留在目前所在的工作中，只是因为他不愿意接受离开这个工作所必须付出的个人金钱方面的牺牲。在有些政府部门，特别是武装部队，雇员要离职是极其困难的，有时候（在战时）是根本不可能的。在这类情况下，经济因素根本不在考虑之中。选择机会对于行为的影响就不重要了。

要找到纯粹的或理想的、不掺杂任何经济因素的政治关系，我们就得离开美国。“多元社会”是历史的特异。在历史的大部分时期中，世界上的大多数国家都从属于“大一统”的政权。在这类政

权统治下,^①不是有许多个多少是独立的(尽管也有相互影响)组织,而是只存在一个控制或者试图控制社会生活所有方面的单独的庞大组织结构。这种结构的统一性,与其说存在于现实中,还不如说存在于理论中。苏联的苏共中央主席团不可能完全控制苏联社会生活的所有方面,同样,中国的皇帝也不可能控制人口众多的中国社会生活的各个方面。尽管如此,这些体制在理论上是完全统一的,而且为了某些目的,也必须这样来分析它们。^②

几乎在所有现实世界的情形中,都存在着一些既是经济关系也是政治关系的因素。在 20 世纪的美国得到了极大发展的推销术,就是主要把政治关系用于基本上是经济交换关系的一种做法。推销员对顾客使用的计谋,同古代的侍臣对统治者使用的计谋是一样的(在零售企业中,顾客常常被当作“上帝”对待)。然而,在日常的经济交换中,尽管从外表行为推断,卖方显得有些低三下四,但买卖之间的关系却是平等的。反之,即便是在中华帝国,厌倦了官场生活的高级文官,常常也能逃脱,要么“退休”,要么在极端的情况下,自杀了事(有许多人这么做)。但是,这类选择的存在,几

① 见 Karl Wittfogel's *Oriental Despotism*, Yale, 1956。德国人魏复光所著《东方专制主义》,对历史上大部分时期统治着世界上大多数人口的大一统政权进行了全面的分类研究。应该指出,紧挨着欧洲现代体制而在它之前的封建制度,从世界史的角度看,正如现代资本主义民主一样,也是对“标准形态”的一个背离。

② 这个理论上的统一可以用以下事实形象地加以说明,在古代中国,当尊贵的地方官到访民宅时,按照规定,充当主人的,不是这个家庭的家长,而是这位地方官。处于这种体制中的个人,他的晋级,有时候甚至连他的生活本身,都只能依赖于上级的垂青。由于管理的缺陷,这个人或许有可能在几位上级之间做出选择,但是这样的自由是受到严格限制的,并且越接近于这种体制的顶端,自由越少。很显然,在这样的体制下,谈论个人与“雇主”之间的契约关系,那是很可笑的。

乎不可能使这种体制变为可以说存在着个人之间自由签约关系的另一种制度。

总之,我们可以说,经济理论建立在这样的假设之上,要进行
17 分析的主要行为关系是可以自由签约的个人之间的关系。这种关系被认为是接近于现实的,但不是精确的表述,在所有情况下都如是,仅有少数极端的情况是例外。经济理论抽象掉了人际关系中的其他方面,只研究它自己限定的现实部分。

经济学家的假设对有些重要领域显然不适用,政府的官僚体制就值得注意。在遍及世界历史大都由一统天下占主导地位的社会里,市场分析相对来说没有什么用。这里占主导地位的关系是上下级之间的关系。本书要讨论的正是这种类型的社会关系,这种类型的社会情形。同在经济理论中一样,这里的分析也将抽象掉现实中的其他方面。在差不多任何现实世界的情形中,上级都应意识到,他并不能完全主宰下属。确实存在一些下属可以进行的选择。如果上级夸大自己的作用,下属就可能从这种关系中退出。然而,对于退出的惩罚可能很大,以至于几乎没有人愿意招致这样的惩罚。

方 法 论

在社会研究领域,从方法论开始讨论是时尚的做法。我要遵循这种做法,但并不是因为我的方法特别复杂;相反,从方法论的角度来说,本书的方法相当简单。我一直在尝试使用这种在我看来适合从每个特例中了解事实的方法。可惜的是,这会导致许多

现代社会科学家对这种频繁使用的方法皱起眉头。为此,我要简要地解释一下,为什么我认为这种特殊方法是个值得尊重的工具,可以在适当情形下了解事实真相。

我们探究事物真相主要有三种途径。第一种是数学方法,或者说是纯粹抽象的方法。从某种意义上说,这是利用人脑的逻辑范畴。第二种是观察我们的环境,这包括在实验室里进行的“非常科学的”实验和研究过程。第三种探究事物真相的方法,我想和马克斯·韦伯一样,称之为“理解”。从某种意义上说,这是和数学一样的内省方法。我们能理解他人如何感受和行动,是因为我们知道自己在同样的环境下会怎样感受和行动。这种我们大家每天都在生活中实际运用的方法,出于明显的原因,并不适用于自然科学。在研究某种化学物质的特性时,你對自己说:“假如我是氧化纳,我会做什么?”这不会取得任何进展。这种方法可以用于动物学,但范围非常有限,专门用于研究与人有密切关系的动物。但是 18 这种方法最主要的应用范围显然在于人的研究。近年来,研究人类现象的学者有时候已经在避免使用这种工具。这显然是出于误解。自然科学家,特别是物理学家,在当今的学术界已经奠定了具有巨大声望的地位;但是由于上面给出的原因,他们在工作中几乎根本不用“理解”的方法。大量急于建功立业以便声称自己是真正的科学家的“社会科学家”,由此得出结论说,理解的方法是“不科学的”,是应该避免使用的。

然而,除了在大学之内获取社会声望这一成问题的目的之外,似乎没有什么正当理由故意拒绝使用这种研究人类行为的方法。社会科学家可以使用这个工具,而自然科学家不可以,这个事实应

该被看作是一个长处。这也并不是说要放弃其他方法。人类行为方面的问题都是难题,丢弃任何有助于解决问题的工具都是不明智的。

然而,使用这个方法或办法,有一种奇怪的、甚至是矛盾的后果——对于本书将要得出的大量论断,必须从读者的心目中去找出支持性证据。这就是说,我没有拿出实实在在的证据,而是试图让心存疑问的读者用他自己的本能和经验去说服自己。我会提供一些行为类型的事例(精选出的),但不是为了证明特定观点,只是为了更好地向读者解释那些观点,从而使读者能够自己判断,人类是否普遍是按我所说的方式说话办事的。如果读者的“理解”引导他在某个特例上得出了与我得出的同样的结论,那么,他就会接受我对原理的阐述,认为那是事实。

第二章 预备知识

19

广义地说,“社会流动”这个词应该能够解释一种社会制度中个人状态的所有变化。然而,在通常情况下,这个词只用于表明纵向的变化,其概念的典型例子是,一个人社会地位的改善或恶化,可以通过一个纵向标尺的上下移动来表示。在人们已知的社会中,还没有哪个社会能完全禁止这样的变化,尽管有些社会对“流动性”是严加限制的。印度就是典型的例子。可即便是在印度,也不过是设置了一个上限和一个(不大可靠的)下限,在这个上下限之间的空间内,某个人还是能在社会结构中移动。与这类“封闭”社会相反的一端是“开放社会”。从理论上说,开放社会对个人上升和下降的幅度是没有限制的。当前的美国是个很好的例子,尽管就连那里当然也存在着真正的限制——在很近的未来,大概还没有黑人能当选美国总统。大多数社会都处于这两个极端之间的某个地方,个人在社会结构中升降的自由少于美国而多于传统的印度。

有为数众多的作家用各自不同的观点对社会流动性进行过分析。人们或许会料到,美国学生认为“开放”社会是可取的,而有些习惯了封闭制度的学者会觉得,太多的流动性也并不可取。我不

会关注这个问题本身,倒是会关注在一个大型组织中出现了纵向流动时,某些可以料到会出现的后果。

优 选 制

从历史上看,大量官员以世袭制为基础选出而且终身任职的政府体制是罕见的。通常情况下,政府机器是由可以在等级制中上下移动的人构成的。高层官员就是特别成功的人士。在大多数官僚体制中的流动性正常的历史情况中,晋级就是某人根据人们认为合
20 意的一些特征进行有意识选拔的结果。我们将把这种有意识选择的晋升称为“优选”。我们所说的“优”具有非常广泛的意义。官员的民主选举就是一个例子,因为这是某人根据人们认为合意的一些标准进行的选拔。在美国国务院这样的官僚体制中,平常的晋级程序也会是这样的。举个极端的例子:堕落的国王根据陪酒能力来选择他的大臣,也是在实行我们意义上的优选。因此,在我们的意义上,“优”没有道德内涵。然而,一种优选制总会以某些方式起作用,不论把什么当作晋升或贬谪的标准。

我们来看看一个与优选制的运行类似的例子——位于美国田纳西州橡树岭的气体扩散厂(gaseous diffusion plant)。直到最近,该厂仍然是世界上最大的单个工业装置。这个厂是为从铀²³⁷中分离出铀²³⁵而建立的,利用的是这一事实:如果让两种比重不同的气体通过一个多孔膜(porous barrier)扩散,比重轻的气体会通过得快些。这个机械装置由一个接一个的用多孔膜隔开的气室组成。铀,以六氟化铀气体的形式,被导入这些气室中的一

个,部分气体就会通过多孔膜进入下个气室,而这部分气体中的铀 235 会比原来气体中稍多一些。同样,没有通过膜的那部分气体中的铀 237 也稍多一些。由于铀 235 与铀 237 的比重接近,也由于这种气体从氟中获得了部分重量,因此,每次通过多孔膜,气体的浓度变化非常小。因此,分离气室是呈“多级层叠(cascades)”排列的,这样的气室一个接一个排成长串。每个下一级气室中,铀 235 的浓度略有增加。到了这个过程的终点,差不多是纯的铀 235 (六氟化铀)就生产出来了。

这个过程中还有个复杂情况,就是在每一级气体扩散后进入的气室中,铀 235 的浓度增加了,显然,在气体扩散发生的气室中,铀 235 浓度也就降低了。由于这第二个气室中仍然存在着一些铀 235,于是设计了一套精细的系统,把这部分气体重新导入到多级分离气室先前的某一点,在那里,这部分气体中铀 235 的浓度和气体主体中的浓度是一样的。接下来可以这么说,这套系统被向后扩展,以处理扩散后的气体,这部分气体中铀 235 的浓度比人们在天然铀中发现的浓度已经大大降低。因此,当这套系统在一个终点生产出差不多是纯的铀 235 时,在另一终点也同时生产出了铀 235 与铀 237 的混合物,其中铀 237 的含量也比天然铀中的含量多得多。

任何一个用我们所说的“优选”制进行晋升人员选拔的政治等 21
级制,在很大程度上都以同样的方式运行。进入优选制的人,要么是随机选拔的,要么是经过一个初选过程选拔的。一旦进入了优选制,他们还会遇到多种情形,他们在其中要么晋升,要么保留原职,要么降级。这些“测试”情形不一定就是这个官僚等级制中的

正式晋升。经常还有很多小的步骤,为正式擢升或降级做准备。获得一份好差事,得到上级的信任,在办公室上上下下赢得好名声,所有这些都等同于气体扩散厂中的多孔膜。正像在气体扩散厂一样,某次前进的失败极少是最终的失败;而每前进一步,也就是把这个人放到了一个他将再次被送入进一步分拣过程的位置上。一次降级,一件倒霉的差事,也不过就是把这个人送回到他原来的位置,他还会和其他处于低级职位的人一起,获得新的晋升(或降级)机会。排除极端的例子,他仍然会留在这部机器中,继续接受定期的测试,并依这些测试的结果决定他在目前职位上的升降。

政治等级制中的选拔极少像原子比重那样简单不变,通常要为大量不同的特征选出“多孔膜”,而这些特征又依时间以及依在这部机器中的位置而变。因此,这个过程从来就不像在气体扩散厂中那样“机械”。造成这种情况的原因,部分地产生于在尝试对人做出判断时不可避免地会提出的各种问题,但部分地也产生于这样一个事实,即:政治机器与气体扩散厂不同,通常并不是为选拔人员这个简单目的而设计的,而是做其他事情的一种装置。

“成功”的特征

尽管我们的主要兴趣在于政治结构,但是我们对允许社会流动的各种体制所要做的论述,不仅与等级制有关,而且与任何这类体制都有关。例如,这些论述适用于任何一种资本主义经济,因为这种经济允许个人自由升降,也适用于学术界,因为在学术界,个

人在某个大学的职位可以升降,在更大社会团体中的名誉也可以升降。实际上,这些体制都根据多种特征对人员进行区分。影响选拔的特征常常是复杂多变的。但我们还是可以对在任何这类体制中都能导致“成功”的特征,做出几点一般性阐述。 22

任何体制都会选中的最明显的特征是:上升的愿望或抱负。这一点不应被误解;几乎无人不想成功。然而,成功意愿的强弱却因人而异,差别显著。人们持续不断地面对各种做法之间的选择,他们的行动时常受到达到各种目的的意愿的强烈程度的左右;每个目的分别来看都是可取的。某人真的特想赚 100 万美元,可他却决定去钓鱼,而不是去工作。这个例子再简单不过,却可以形象地说明胸无大志的影响。只去钓一次鱼可能只有轻微的影响,但是任何把自己的大块时间都花在这种消遣上的人,都不会在企业界升到很高的位置。任何体制中的任何个人,都会持续不断地面对不同做法之间的选择,有的做法至少会对他的机遇有某些有利的影响,另一些做法对他的机会可能不利,却另有别样好处。只有经常按照自己的“升迁之道”进行选择的人,才有可能上升到顶层。

在有些体制中,特别是宗教等级体系中,谦逊和守成被看作是位高权重者可取的品德。这无疑为迫切追求成功的人设置了取得成功的障碍。如果按这样的条件选拔人员成为可能,那么,使用这种选拔原则的体制就会让对其显赫职位最没兴趣的人担任它的首脑了。然而,在大多数声称使用这种原则的体制中,比较准确的说法会是,他们是根据谦逊和守成的表面迹象来选拔高位领导的。一个有抱负有头脑的人,若发现自己身处这样一种体制中,通常情

况下,他要能够用他的谦逊和守成证明自己,让旁观者心悦诚服才好,而不是做一个真正卑微的人,一点也不去表现自己。

这自然而然把我们带到智力的问题上。几乎任何用优选实现社会流动的体制都会按智力进行选拔。人群中最聪明的成员,或者至少是人们中那些雄心勃勃的人,总能比天赋不那么高的同伴更善于明白什么是上升的必要条件。应该注意的是,我用“智力”这个词,并不意味着“智力测验要测出的东西”(不论那东西是什么),而是指做出“正确”决策的能力。拿主意的能力同准确思考的
23 能力一样重要。哈姆雷特是这样一种人的经典样板,这种人很聪明,但就是拿不定主意。

人们有时说,高智力和对任何困难问题都有透彻的了解,很可能导致的是无所作为。人们还说,决策总是由那些智商不是最高的人做出的。在我看来,决策能力可以和高智力和高洞察力很好地结合起来。根据我们的目的,无论如何,判断一个人聪明不聪明时,唯一重要的是看他做出的决策。如果他老是做错误的决策,或者他经常拿不定主意,他在竞争中就会输给别的做出了正确决策的人。事实上,此人之所以拿不定主意,是因为他成了“精”,看得出每种做法的诸多不利因素,但是他肯定没有另一个能果断决策的人提升得快。

应该指出,在这个上下文中,智力在另一方面也不同于人们的预期:在军队等级制中,做出最明智决策提升也最快的人,不一定是杰出的战术策划人员。在我们所说的意义上,明智的决策不在于这些决策与特定组织宣称的目标一致,而在于它们事实上能促进决策人的职务升迁。

个人目标与组织目标

促进某个组织“目标”的行动,不一定会与促进该组织中某单个成员职务升迁的行动相冲突。可以想象,一个有抱负又有头脑的人,或许永远都不必在以下两种做法中做选择:一种做法能促进组织提出目标的实现;另一种做法能使他自己的个人目标得到进展。然而,在大多数情况下,会出现个人面临这种选择的情形。这类情形出现的频率将因要求此人完成的任务和他所在等级制结构的组织效率而发生变化。

高效的行政管理显然要把进行这种选择的机会降到最低限度。当等级制中的某个成员选择了一种最利于他自己职务升迁但对实现组织目标并非最佳的做法时,有两大弊病值得引起注意。首先,不管怎么说,组织目标不能最大程度地实现了;其次,集中在 24 等级制顶层附近的、对组织的“功能”并不特别感兴趣的人增多了。回头看看气体扩散厂的相似情况,多孔膜所起的作用就如同按标准进行选拔,但这些标准不仅违背设计者的初衷,甚至还将导致组织绩效和人才选拔的每况愈下。

组织的“效率”

我们来看看两个假设的个人,甲和乙。甲一心想的是自己的职务升迁;乙只关心自己所在组织的目标。这两个人对他们各自决策后果的判断都非常明智。在理想的或完善的行政管理结构

中,两个人在大致相当的情况下会采取同样的做法。出现这种同一性是因为,甲意识到,如果他的所有决策都能促进组织目标的发展,那就最有利于他的晋升机会。换言之,在这个理想的结构中,甲根本不会遇到要在两种做法——有利于他的职务升迁,还是有利于组织目标——之间做选择的问题。然而,达到这一结果所要求具有的效率程度,必须异乎寻常地高。通常情况下可以期待的最好情况是,“讲究实际的”甲只能比“追求理想的”乙略占到一点小便宜。大多数现存的政府组织能否达到这种最低的效率水平,非常值得怀疑。因此,最终可能出现的结果是,大多数政府机构的高层由这样一些人构成:这些人对组织宣称的目标没有多少兴趣,却热衷于他们自己的个人待遇。

那么,在这个理想的高效组织中,这个一心向上爬的人会发现,他和理想主义者选择了同样的做法,就因为这么做,对于实现他自己追求的个人目标最有效率。在另一个极端,在设计得太差的组织中,理想主义者会发现,他必须采取几乎是完全机会主义的立场,因为只有用这种方式才能实现自己的理想。在这类情况下,这位理想主义者可能会发现,只有选择促进自己职务升迁的做法,他才能留在这个组织里,并进入一个他希望能影响事情发展的职位。这是行政管理组织最坏的状况。

从某种程度上说,行政管理的好与坏,高效或无效,都不在正规结构设计者的掌控之内。有些活动类型适合好的行政管理,另
25 一些则不适合。倘若一位企业家的活动可以使一位好会计对总利润的贡献多少大致接近于每个员工的贡献,那么,他就处于,比如说,比一位殖民地总督好得多的地位,能确保其员工高水平的组织

绩效就是给他们晋级的最佳依据，而总督则没有客观方法去判断其下属的组织绩效。

组织的道德

人们可能会在这一点上反对我，认为我忽略了道德在指导人的行为方面所起的作用，还会强调说，品行“端正”的人就不会选择不利于等级制目标的做法，即便那样选择会有利于他们自己的职务升迁。这种反对意见可谓一言中的，尽管我们将会看到，这种说法实在是太过单纯了。这里需要指出的后果是，一种组织制度，一旦出现了上面讨论到的那种冲突，就不会按照品行端正的标准选拔人才了。这样，不讲道德的人比起那个愿意牺牲自己的职务升迁目标讲道德的人就占了大便宜。由此，那个偏向于不顾道德因素而选择了专为提升自己个人地位的做法的人，大概就将在等级制中得到升职的那个人。在这样一个结构中已经达到顶层的那些官员，他们的普遍“道德水准”势必相当低。^①

因此，看似明显矛盾的是，道德因素对于试图在某个等级制中得到提升的人越是重要，那个等级制选拔的高层领导人相对来说就越是可能不在乎道德因素。道德体系依文化不同而变，差异巨大。而且，快速晋级所需具备的条件依等级制不同变化也很大。我们的制度具有两个独立变量，但是，如果某种文化中的道德体系

^① 多少有些相似的讨论请参见《政治联盟理论》：(William Riker, *The Theory of Political Coalitions*, Yale, 1962, pp. 208-210)。

与某个等级制中晋级条件的关系是这样的——不顾及道德的人可能比严守道德的人提升得快；那么，这个等级制中的高层人员在很大程度上就可能由不顾及道德的人构成的。相反，如果这个道德体系与等级制的关系使严守道德并不构成对想快速升官的人的障碍，那么，高层官员中讲道德与不讲道德的人员构成，与普通人群中这两种人的构成很可能是相同的。

- 26 要设计一种制度，根本不选拔道德水准相对低下的人，那是不可能的。这是因为，有头脑而不讲道德的人总能找到符合道德的做法，只要这种做法就是事实上最可能取得成功的做法。不讲道德的人可能不是很聪明，他也可能失算。但是这里的困难在于他不够聪明，而不在于他不讲道德。倘若有两个人，都很聪明又都想在某个等级制中升官；但是一个人严守普遍的道德规范，而另一个人却是肆无忌惮；那么这两个人的差异其实就是，第二个人显然具有较宽的选择范围。如果从促进自己个人利益的角度说，“最佳”做法就是一套道德上可以接受的办法，那么不讲道德的人做出的选择不会不同于讲道德的人。只有在普遍的道德标准阻碍“最佳”做法时，不同道德取向的差异才会起作用。这时很显然，那个愿意违规操作的人会占便宜。

对道德的偏离

由此可见，任何利用优选原则选拔人才的组织结构，至少在某种程度上，很可能不按道德标准进行选拔。当然，偏离道德的程度会因组织不同而有很大差异。譬如说，美国商界代表了一种允许

实质上的社会流动和择优选拔人才的体制。由于成功在某种程度上依赖推销术——特别是个人的自我推销术——这种体制的选拔往往对刻板的忠厚老实人不利。然而,在商界体制中还有另外一些几乎是完全不受个人感情影响的关系。在这里,成功就只不过是做出正确决策的问题,不必给任何人“留下好印象”。一般说来,从事与完全竞争模型非常接近的经济活动的人们,其道德水准可能大大超过政府官僚体制中的或是在公司等级制高层任职的那些人。这一点之所以正确,就是因为在以积极竞争为特征的情形中,“耍滑头”于事无补。

必须强调的一点是,我在这里所说的“道德”,用的是客观的、外部的标准,而我并没有去考察政治人的良心状态。如果我的观察正确,许多有雄心壮志的“野心家”并未有意识地违背任何伦理或道德规范。这些人相当诚挚地认为,他们为有利于自己的职业升迁做出的各种决定,对于实现组织的目标也是可取的²⁷。正如前述,这两种目标有时并不冲突。即便出现了冲突,而且是外人看来显而易见的冲突,善于见风使舵的“政治人”也可能没有感觉冲突的存在,还会采取有利于他个人的行动,而没意识到这种行动对实现组织的目标是不适当的。

要区分“对我好的事”和“好事”总是很困难。普适的好从来就不易辨认。那个“政治人”,那个并不特别努力去区分这两类“好”的官僚,能够相当真诚地认为,在外人看来是冷酷无情和偷奸耍滑的做法,在他的职责范围内都是正当的。

大多数人在面对能改善自己运气的计划时,都会得一种所谓的“无意抵制推销症(low sales resistance)”。他们要么认为正在

讨论的计划对大家也普遍都好；要么就根本没往这个方面想过。这种人主观上老实，而客观上看则是耍滑头。看起来，大多数“政治人”，至少是偶尔，可能都有在主客观意识上均耍滑头的情况。^①

由于意识到自己多半会在这种情况下面对进退两难的困境，许多非常有见地又讲道德的人便故意避免在这种等级制中任职。这类人意识到，在遇到真正的冲突时，出于本性，他们不可能完全装聋作哑，因为想要保住主观上的诚实；同时在道德层面上，他们也不愿意有意识地采取耍滑头的姿态。无论如何，几乎没有人指望，职业公务员会做不符合他们自己利益的事。^②

抵消对道德的偏离

正如我们已经看到的，任何组织的负责人都有强烈的意愿，去惩罚而不是鼓励那些不道德的下属，他们使用各种耍滑头的权宜
28 之计，想方设法快速向上爬。然而，这些方法之所以不道德，常用的理由是，这些方法涉及的行为是组织的负责人不想要，而下属觉得——实际上也是——对自己有利的。再说，上级也不想让一群

① 根据我个人的经验，美国国务院的人看来通常在任何问题（与我们的考察有关的问题）上都会站到对他们个人有利的一边。当然，他们不会明确这么说，而是借大目标说话。尽管如此，一个大意是说某个具体立场会对他们的利益有好处的论点，看来会在大得多的程度上，比一个表达组织所宣称目标的论点更可能改变他们的看法。

② 詹姆斯·M. 布坎南注：有一种与这里讨论的冲突类似的情况，已经被特伦斯·拉蒂根（Terence Rattigan）搬上舞台，在他的剧目《罗斯》中非常生动地表现出来。拉蒂根描写的 T. E. 劳伦斯，是个在狂妄自大和自知之明之间左右为难的人。随着这个人物在剧中的发展，他的表现与头脑比较简单的英国职业官员形成了鲜明的对照。

靠不住的人高度集中,直接处于他手下。然而,上级没有办法能够从根本上消灭耍滑头的人。这种人意识到,在某种情形下,装扮成个老实人是取得成功的最佳途径。至多可能做到的,是限制耍滑头的人可占到的便宜。

要做到这一点,办法不难概括出来,但是常常很难执行。看似矛盾的是,适当的规则就是永远也不要信任下属。下属能够蒙骗上级,只因上级听取下属的报告而不调查下属的活动就相信下属告知他的情况。这个建议或许听起来冷酷无情,但是深思一下就可知,这个建议确实提供了唯一能有效减少耍滑头的人比老实人多得好处的做法。通过上级的不断严查,假如耍滑头的下属被迫意识到,他再也不能靠不道德的行为捞到好处,他也就占不到老实员工的便宜了。他能占到便宜只因老实员工受自己良心制约不肯去做那些不道德的事。使用这种明显不信任下属的方式,上级就能给值得信任的人提供最佳机会,同时对那些可能靠不住的人加以制约。

这个看似简单的解决办法立刻就引出了一些重大问题。人们经常认为,组织成员之间相互信任的情感是可取的。上级不断去检查下属的行为将不会导致这样一种相互信任的情感。因此,出现了两个直接冲突的目标。在每种情况下,上级都要用保持“幸福之舟”的理想状态去抵消这种危险——因上当受骗而奖励了某个行为不利于组织目标的人。大多数员工都认为某个得到快速提升的人是要滑头的人,这当然不会使士气高昂,但这在任何组织得稍好的等级制组织中都不大可能成为主要的顾虑。如果这个组织中的大多数成员都“看透了”某个有抱负但缺乏道德的人,该组织的

主管很可能会听信。因此,除了在最坏的组织混乱不堪的情况下,这个耍滑头却有悟性的人就会隐藏起他的图谋,不仅要瞒过上级,也要瞒过同级和他的(大多数)下属。

在组织活动的另一个领域,也出现了一个极其相似的问题。

- 29 同钱打交道的人完全都能料到,他们会处于细心的会计和审计监控之下。启用这些监控措施主要是因为担心员工会偷钱或挪用资金。对于每个能想到这种事的人(假设绝大部分员工都会想到),这个简单的事实是清楚的。假如有一天,管理层宣布,他们打算信任自己的员工,取消这些防范措施;那么,这大概会真的提高士气。然而,即使没有这样激进的创新举措,金融组织中的士气也并没有低到不负责任的程度;而管理层在其他领域的不信任,一旦作为日常的工作秩序被接受,好像对士气也没有什么大妨碍。

事实上,这里提倡的做法,可能除了措词以外,没有什么新东西。任何在等级制中工作过的人都会认识到,上级并不完全信任他们的下属。他们要求看日常的文件,他们同别的人谈某个事件,他们也交叉考察员工。他们偶尔也会竭尽全力,以大大减少他们对下属诚实的依赖。我在这里提出的建议是:要对几乎所有成功行政管理人员的这一行为进行直接的讨论和描述,而不要含糊其辞,遮遮掩掩。

政 治 人

经济学家依赖于人的假设行为,即:在经济环境中,人们要尽力将自己的效用最大化。在本书中,我打算研究的则是,一个想把

政治环境中效用最大化的人的行为。在这些效用最大化者中,有些人会达到等级制的顶层。正如我们已经看到的,优选制将用晋级来奖励那些既有头脑又有雄心壮志的人。优选制也有一种倾向,会选拔出相对来说缺乏道德的人;但是这种倾向的强度会依组织的效率不同而变化。在等级制中晋升的人是最重要的。因此,我提议,对等级制组织中有头脑、有抱负,也有点缺乏道德的人给予特别关注。根据本书的研究目的,这种人将是典型的“政治人”。我将从分析他的行为入手,尝试着概括出组织运行的一般规则或原则,勾画出可能改进组织效率的方法,并指出等级制组织可以完成的社会任务类型所受到的限制。

对这种研究方法可以举出若干个不赞成的理由。我所假设的“有头脑”似乎意味着“理性”,但有些人会否认人是理性的。“自利”的假设可能也会受到质疑,而我对公仆们道德上完全正直的怀疑也可能受到批判。从严格的科学观点看,这类不赞成的理由都与本题无关。一种理论所假设的前提,其表面的现实性并不那么重要,重要的是它有没有用处,能否帮助我们探究现实世界。不过,用几页篇幅来讨论一下这些反对意见还是值得的。

理 性

从某种意义上说,坚持认为“人没有理性”的人们是自相矛盾的。假如人没有理性,那就没有什么可讨论的了,或者说,失去了争论的可能性。也有人会固执地认为,人只是偶尔有理性,或者只是有些人有理性(一定得包括说这种话的人和他的听众)。如果只

是某些人有理性,他们就会是被优选型社会流动体制选拔到高位的那些人。同样,如果人只是有时候有理性,而且,似乎很可能的是,人有多少时间是有理性的因人而异,那么这种体制就会把出现理性比例最高的人选拔到高位。因此,普遍理性的假设是不必要的。至少,在任何一种优选型等级制中升官的人,一定是最有理性的人。

然而,我们没有必要只讨论这种非常谨慎的观点。尽管人们在智力上有很大差异,但是看起来他们多少全都是有理性的。人们一般认为,有些人,特别是原始人,不能进行理性的思考,这种看法似乎产生于一种简单的误解:一个人常常难于理解不同于自己文化背景的人们的行为。这不是因为其他人不理性,而是因为他们关注的是不同的目标,并根据他们对现实世界的不同“了解”进行他们的活动。原始部落的男子吹螺号,并举行某种别样的仪式(几乎总是包括往外泼水)来求雨。他的行为与现代美国人在云中播撒碘化银造雨的行为一样理性。这个原始人不大可能会成功,但这不能怪他的精神支配能力。他不了解雨的真正形成机制,他的推理也不大可能导致有效的行动,但是,根据他的初步“了解”,他的思考过程与其文明同类的思考过程一样理性。

“人的行为非理性”这种感觉,大多是使用“理性”这个术语的范围过宽造成的,超出了在这里要表达的意思。为了阐明我的立场,我要从经济学中借用一种区分方法。所有人类行为的动机可以
31 分为两类:工具性动机和根本性动机。如果是为某一行为本身的缘故而采取这一行为,那么,这个行为就是根本性动机的结果。我吃糖块,因为我爱吃。这样的行为几乎不能用理性的概念来解

释。我们假设,大多数人事事实上确实都知道自己喜欢什么;他们不吃自己觉得乏味的糖块。但是,我们没有能检验这个假设的工具。个人自己都能判断他是不是喜欢某种食品、某部电影或某个女孩子。外人无法确定这类选择是不是理性的。

比较而言,采取工具性行为是为了某种秘而不宣的目的。一个男孩送报纸,不是因为他喜欢做这件事,而是因为他想用这办法去挣钱,挣了钱可以去买糖块。采取工具性行为,不是为了这行为本身的缘故,而是因为行为人期望以此改善与自己的根本意愿有关的处境。在特定情况下,这两种动机可以是交织在一起的。制造商可以从一部新机床得到强烈的美学愉悦感。同样,如果他雇了一位漂亮的金发女秘书,他大概也会期望她至少能做点工作。

由工具性因素激发的行为,根据定义,几乎都是理性的。采取这类行为是为了达到某种目的;而且肯定是经过一连串的推理,不管这种推理可能是多么简单。这种推理中可能包含错误。但是,要说一个小学生在用 274 乘以 583 时,得出了 169 642,他的行为就不是理性的,那似乎有点牵强了。大部分有关“人是非理性的”说法都依赖于人们观察到的一个事实,即:人们采取的做法,在外部观察者看来常常是不适当的。自己选择的做法与外人认为合理的做法之间的差距,很可能不是由行为人一方的非理性引起的,而是由行为人的根本目标与外部观察者的根本目标之间的简单错位或是差异引起的。某人告知一位社会科学家说,他正在试着用某种做法实现某个目标,尽管对于所说的目标,这种做法看来并非很好的选择。于是,一位轻率的社会科学家可能会得出结论说,此人是非理性的。而真正的解释其实是,打算实现的目标与所说的目

标不是一回事。几乎所有的人都有极为复杂的各种愿望，而任何行为都可以被当作实现多种根本目的的方法。一个人在解释自己的行为时，会大大简化他实际上的根本目的，结果他的行为看起来就不适于他说的目标了。

32 是人，就会犯错误。这种倾向相当重要。大家都会犯计算错误。这个事实与我要提出的理论有关。首先，要排除最爱出错的人，而出错最少的人才会升入组织结构的高层。这其实就是那种根据智力进行选拔的优选制的另一种说法。其次，人会出错的事实意味着，没有哪个组织的运行能够十全十美从不出错。经济学家一直以来恐怕过分忽视了人会出错的倾向，这在很大程度上是因为，在经济环境中，错误易于消除。我们将会发现，在典型的等级制组织中，错误易于彼此叠加。因此，人的不完善性对于本书将提出的理论要比对经济学理论更为重要。

自 利

我们现在来谈谈自私或者自利这个题目（如果我用“以职务升迁为中心的动机”来替代这些说法的话，招致的反对可能会少一些）。这个问题可以由定义得到解决。或许，在采取某种行为时，每个人都会选择给自己带来最少烦恼的行为。某人把自己所有的食物都给了穷人，他之所以这么做是因为他看穷人挨饿比他自己饿肚子还难受。但是，这样的行为并不是通常意义上的“自私”。在等级制的框架内，较为通常的含义其实可以说是：在等级制中取得成功、升职的意愿。并非所有的官员都迫切地想得到职位晋升，

这是相当明显的。然而,等级制中的大部分成员至少都有某种升职的意愿;而在已经成功晋升到较高职位的那些人中,继续升职的意愿会相当强。

正如前面提到的,某人可以出于非常利他的动机(使用这些词正常的意义),奋力使自己在官僚体制中升到高位。可以想象,他想要升到顶层确实仅仅是为了他可以行使由此得到的权力做“好事”。有多少人真的是这样,看来是个悬而未决的问题,但有些人是带着这种动机开始其仕途的,还有些人在他们的大部分职业生涯中把这一动机牢记于心,这肯定是事实。然而,奋力升职的这个过程很可能会扭曲他们的判断,所以那些确实获得了较高职位的人,反倒拿不准什么是他们认为的“好事”了。萨弗纳罗拉*就是这类人的典型例子。

我们前面曾说过,许多政治人用更大的善来使自己的行为合理33
化,而我们也没有必要在这里讨论他们是否相信自己的合理解释。对于我们分析的目的来说,重要的特征是,政治人以能提升他们职位的方式行事。因此,尽管行为可能从根本上说是利他的,或从根本上说是自私的,但我们通常可以这样看待政治人个人,就好像他是出于自私的动机在行事。

“自私”不该完全用物质享受或银行里的大额账户来解释或描述。在有些政治环境中,想要升职的人发现,有必要严格限制自己的生活水平。更一般的是,政治权力和物质享受在任何等级制结

* Girolamo Savonarola, 1452~1498, 意大利宗教改革家。他曾预言世界将遭到天谴,佛罗伦斯将在除去虚荣之火后,成为新的耶路撒冷。他曾受到群众拥戴,后被教皇判为异端,以火刑处死。——译者

构中都是密切关联的。即使是苦行的宗教团体,靠立誓过贫穷的生活维持运转,通常提供给他们高层官员的生活便利也还是比给一般成员的多。

道 德

在前一小节中,我们已经用推理的方法讨论了政治人的“道德水平”,现在则适于更细致地讨论这个主题了。然而,在继续讨论之前,我要先解释一下,为什么引入“政治人的道德水平相对低下”的假设,对我的分析是必要的,而经济学家,尽管他的方法在其他方面与我本人的方法相当类似,却不必做相似的假设。造成这一差别的原因非常简单。在现代环境中,经商人士的道德或不道德或多或少是不相干的。我们已经谈到过这样的情形,少一些道德顾忌在做生意时会有帮助;但是经济生活中的基本行为规范本身——反映在普通市场的运行上,而且可以简要概括为“贱买贵卖”——按照目前的道德标准是中性的。^① 情况并非总是这样。在中世纪,西方人的道德标准禁止许多现在公认的正常交易行为。即使在今天,为什么世界上的一些重要地区经济仍然不发达?普遍流行的道德标准是可以找出的原因之一。毫不夸张地说,几乎

34 与近现代同时出现的道德标准的改变,对于现代经济生活的发展,以及现代经济学的发展,都是不可或缺的。

^① 遗憾的是,目前有些人似乎正在努力把这种传统上公认的做法归为“不道德的”。现代的美国政界人士一直在不断劝诫商业企业不要提高价格;劝说工会不要寻求工资增长。这种劝说活动,只要还有意义,就无疑是在用政治关系替代经济关系。

如果我们看看存在于这种社会道德趋势变化之前的情况,那时个人要取得经济成功就必须违反普遍流行的行为准则。在当时的情况下,行为准则是由非经济组织——国家,在教会的强力支持下强制推行的。因此,采取不道德的行为就是既困难又危险的。中世纪时也的确存在着一些富商,他们生活在没有强制执行那种道德体系的小块飞地,要不就是因为政治原因而不是经济原因拥有他们的财富。

政治等级制中的情况就不同了。在这里,占支配地位的道德标准禁止的某类活动,很可能导致在政治等级制中的成功。不存在能对国家官僚体制中的成员强制实行道德标准的外部机构。在这里,我们看到了介于禁止特定类型活动的道德标准,与政府等级制组织之间的一种巧合——恰恰是这些类型的活动,可以导致在政府等级制中的成功。在这样的情况下,没有特别受到道德方面的顾忌困扰的人,比起他们比较正直的弟兄们,肯定就占了便宜。因此,考察一个聪明而有抱负但无德的人的行为就变得必要了。考察一下福尔摩斯先生所说的“坏人(wicked man)”,我们就能学会如何去挫败这种人,以及如何去改善任何等级制结构中的一般道德水准。

大多数文化中的大部分人都认为,“政治”是一种肮脏的游戏,而政治从业者,从某种相对意义上说,都相当不道德。这是个有趣的事实,而且也是间接证明我们方法有效性的证据。即使在中国也能发现这种态度,而政府官员是站在中国社会制度的顶峰上的。在大多数大公司中也能发现这种态度,高层官员经常被猜测是用这样或那样溜须拍马的手段才把职位搞到手的。从某种程度

上说,这种普遍的态度可以被解释为嫉妒。谁也不愿意承认,升任高位的人是由于他出类拔萃才得到提升的。^① 但是,似乎也没有理由否认,在人们对政治人道德水准的共同怀疑中,仍有重要的客观事实。在大多数政治体制中,成功者都不得不“走捷径”,说假话,或者至少要歪曲事实,还要暗箭伤人。当然,这种对普通政治人行为的描述,真实到什么程度,则因体制而异。对不道德行为的高额奖励,在任何政治等级制中都不是必要的部分;我希望本书有助于提出一些方法,以减少目前存在的这种高额奖励。

到这会儿,一些读者很可能出于“道德”原因而对我的这本书激动不已了。他们会指责我对人性持愤世嫉俗的态度,或者说我不信任我的同胞;还很可能说我是个极权主义者。由于我无意欺骗任何人,我要在这里用一些篇幅表明我对这些事情究竟是怎么想的。尽管“人是理性的”这一观点不会在道德层面引起争论,却可能由于其他一些原因受到质疑。人的智力水平有不同,自我中心和品行端正的程度各异,这些也不会引起很多争论。对于说我不信任人的指责,在我看来,完全是不着边际。在这项分析中,我试图去理解人,去提出建议,用有效的手段促成人们的合作,共同对付那些需要更多人参与解决的问题。假如我们首先引入一个虚构的理想人,然后用他的形象来判断现实人,我们大概会发现,现

^① 这就是印度“种姓制度”特别有吸引力的地方。人类中的大部分人在任何情况下永远都不可能上升到太高的位置,因为根据定义,顶部的空间是非常有限的。在种姓制度下,一个人在升职方面的失败,是由出生时的偶然性决定的,不是由于他自己缺乏“能力”。如果你生于农家,长于农家,而且从懂事的时候起就知道,你注定就是个农民了,那么,这比起在每个人都有平等的机会当总统的社会里当个农民,比较容易接受。

实人比理想人差得太远了。为了避免这样起步,我们就按人们现在的样子塑造他们;这样不但省得给自己找不必要的麻烦,也避免了对某人是不是有特别的缺陷做判断的必要。工程师并没有因为钢材在可拉长的限度内不可能拉长五倍,就说钢材是不可靠的。同样,我们也不该推论说,人都是坏的,因为他们不比他们现在好。

我可以肯定地说,我对人性的看法,在许多方面都要比批评我的某些人持有的看法更“理想主义”。许多人似乎认为,人是一部小机器,给他一个任务,他就会径直走向前,以完全机械的方式去完成任务。相比之下,我认为,每个人都是有着自己私人目的和抱负的个人。只有当完成任务已被证明是达到他自己目的的最佳途径时,他才愿意去完成分配给他的任务;而且他会想方设法改变这些任务,使它们与自己的目标更为一致。机器只会按发送给它的指令去做事。人是不会那么听话的。

第二篇

37

政治人的世界

第三章 一般氛围

39

首先,应该对所有我们所说的意义上的政治人的活动环境做一个描述,这将有助于对问题的理解。倘若有人来研究一下明尼苏达州参议员休伯特·汉弗莱、(前)苏联内务部元帅纳博科夫,以及大唐皇帝的江南节度使刘平安,三者之间的差异可谓大矣。然而,相同之处也为数不少。本书要研究的正是这些相同之处,而非差异。这三个人都是从采用了某种类型优选制的系统中选拔出来的。因此,我们可以很自信地说,他们三人都既聪明又有抱负。在他们各自的情况下,要得到提升,大概也都至少要采取一些讲道德的人 would 避免使用的手段。我的分析要强调的正是这最后一点,它对这三个人类型的一致性做了很好的说明。由于在这里用做例子的这三个人分别来自三种显著不同的文化,他们忠实地奉行三种不同的道德规范。他们三人共同拥有的特征是:情愿在某种程度上违背他们自己的道德规范,只要能因此获得晋升。

我并非要通过强调这种相同之处,来否认使这三人得到提升的三种政治系统之间巨大差异的重要性。这三位政客中的每一位,都可以说是深谙各自所在系统具体运行机制的专家。但是,为了得出一些普适的理论,就必须把强调的重点放在所有制度共有的因素上。在本章和以后的各章中,我将得出一个适用于任何行

政管理组织的普适模型,正如政治人身处其中的制度所表现的那样。从某种意义上说,第二篇可以看作是给“向上爬者”的一份指南,可以给他多方面建议,加速其进步。当然,本篇的目的并非因此而是规范性的。

要对等级制的结构进行一般性描述是困难的,因为不同等级制之间结构的变种很多。关于共性所能说的只有:所有等级制都是金字塔形的,少数人处于顶部,大多数人处于较低的各个层级。把等级制中的人员划分为行政的、监管的、决策的各个类别几乎完全是任意的。这种划分无论对于组织自身多么有价
40 值,对于想从总体上了解涉及行政管理组织中问题的学者,却几乎毫无帮助。

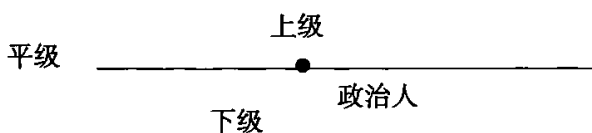
我要在这里提议,放弃依据外部观察者对组织的看法来建立分类体系的所有尝试。反之,我要提议,把组织内的政治人个人作为一个基点。用这种办法,组织结构内的所有其他成员都可以被轻易放入几个一般的类别。从外部观察者的视角看,各个组织之间呈现出的不同点几乎是无穷尽的,但从任何单个组织某个成员的角度看,所有结构都具有许多相同的因素。这个事实或许在某种程度上就能说明,在一个组织里非常成功的人,为什么通常不用费劲就能使自己适应另一个组织的生活。

我们将按个人与这个特定参照人的关系对人员进行分类。由于人们与等级制中不同成员的关系是不一样的,因而某个人所属的类别,便非常严格地取决于我们所选定的参照者个人是什么样的人。不露面的观察者具有改变参照人或基础的能力,但是根据定义,这个政治人必须是他自己这个组织模型的基础。他会发现

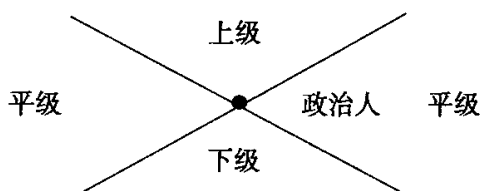
所有那些与他有联系的人都处于这个或那个类别之中。他将没有能力随意改变自己的地位,因而也没有能力改变这些分类。

这种方法与政治科学中常用的方法非常不同,后者已经接受了外部观察者的视角。这种方法在另一个重要方面也与传统政治科学有别。传统的政治学一直致力于研究行政管理等级制或金字塔的顶层。研究的正常对象一直是最高领导,无论这是一个独裁者还是全体选民;而这位最高领导与其直接下级的关系也是传统上侧重的领域。与之截然不同的是,这里的中心议题是管理金字塔的下层。顶层关系只作为适用性广泛得多的现象的特例来分析。当然,我们也会对这些特例给予大量关注,因为其重要性怎么说都不过分。详细考察这些特例还有一个方法论上的理由。一般说来,独裁者与其直接下级的关系是比较简单的,而远在管理金字塔下层的上下级关系则要复杂得多。因此,先研究最简单的关系会比较容易一些,然后再讨论下层中出现的问题,以此作为这些相 41 当明确的结构关系的复杂情况。

从任何一个既定政治人的立场看,其组织中的所有人可以分为三大类:级别比他高的人、级别比他低的人,与他不相上下大致处于平级的人。这个分类可以作为建立模型的第一步,我们将在后面再来较为详细讨论。这里可以不假思索地用图展现这种划分,如下所示:



实际上,这种情况可用示意图表示为:



平级的人与我们的政治人并不是处于绝对固定的水平,而是处于一个区域内。这个区域随着他们与政治人在横向距离上的增大而逐渐加宽。这个宽度是由于若干原因造成的。首先,级别的精确度量是极端困难的,当距离拉大后就难上加难了。更重要的是,随着距离拉大,对人们的分类越来越粗成为一种自然趋势,其社会重要性也越来越小,从事分类活动的这个人的兴趣也就随之衰退了。

实际的分布状况也会依情景不同而有很大变化。我们这个特定社会是 1964 年的美国,假设其中人人平等,除非有特殊理由说明相反的情况。结果就像上面的示意图中表示的那样,交叉线自水平线分开,分岔的程度大于平均或正常情况。相反的例子见于日本德川幕府时期,假设其中无平等可言,那么示意图中的交叉线恐怕会接近于水平线。一个用这样的示意图表示的等级制组织,

42 图中的线接近于纵向延伸的组织会比图中的线趋向横向延伸的组织更招人喜欢。从非常现实的意义上也是以纯粹概念的方式来说,交叉线构成的角度代表了允许个人进行选择的幅度。在“经济”关系中,交叉线会纵向加宽,因为个人相互之间是在平等的基础上自主签约的。

一 般 氛 围

政治人活动的环境必然是人的环境,而他的基本问题也是要同其他人打交道。“一般氛围”这个术语似乎指的是一种情形中的非人因素;在某种意义上,也的确如此。然而,对于政治人来说,他必须在其中活动的这个一般氛围几乎就是现实。我使用这个术语,指的是等级制所有成员共有的各种成套的理念,而这些成员也是参照政治人必须与之交往的人。应该注意到,在任何特定等级制中,大多数个人会有一套共识,但是这样的共识在不同组织之间会根本不同。事实上,这是不同等级制结构之间存在差异最为明显的领域之一。考察这种一般氛围中的某些因素会很有用处。

文 化

在政治人必须工作于其中的一般氛围里,最重要的决定因素恐怕是这个共同体的文化。人类学家已经花费了大量精力来研究文化差异,但是,据我所知,他们对有些因素尚未做认真的分析,而这些因素却是成功的政治人在多样文化模式(divergent culture patterns)下必须考虑的。在这方面,不同文化之间的差异可谓大矣。例如,一位美国政治家恐怕根本想不到用暗杀作为消灭危险对手的手段;与之截然相反的是,在中东的某些地方,想要上台的政客却肯定会考虑使用这种手段。实际上,确曾有一个强大的王朝把暗杀作

为处理国内外事务的主要“治理手段”。^①

43 还有一些文化差异不那么明显的领域,对政治人也很重要。例如,中国人通常只与已经和他们建立了“关系(联络)”的人打交道。“关系”这个词的意义要比其英文对应词的意义大得多。等级制中的每个人,除了官职,还会成为庞大的“关系网”中的一部分,这种关系网通达组织自身的各个部分及组织之外。每个人对这个关系网的忠诚,除了对家庭的忠诚不能与之相比外,经常高于对其他一切事物的忠诚,而家庭很可能也是这个关系网中的一部分。美国人在有些事情上与此相仿,但范围则小得多。在美国的实践中,官僚小集团涉及的人员极少超过五六人,20人以上的小集团则更为罕见。但在中国则不同,少于20个人的小集团会同样罕见。

尽管每个成功的政治人都会受到他所在的文化环境的强烈影响,但是这种影响很可能是完全无意识的。作为其母文化模式(native culture pattern)教化的结果,个人根本意识不到做事情还能有其他的选择方法。^② 这种无意识的文化教化势必会因理性思考而得到强化。为了取得成功,政治人必须得到他人信任,特别是得到上级信任。他会意识到,除极个别例外,这些人将成为自己文化

① 见《群山老人(The Old Man of Mountains)》。或许对这种组织最好的简短描述,应该在菲利普·K. 希蒂(Phillip K. Hitti)著的《阿拉伯史》中去寻找。见第446页,及以后诸页。

② 几年前,我曾花了相当长一段时间,想要说服一位聪明的讲英语的韩国人,他不用先建立“关系”,只要写信给一所美国大学,就可以申请入学。这样的建议在他看来是根本行不通的,就好像对一位美国人建议说,赤身裸体在大街上走一趟,你就能获得奖学金一样。

族群中的成员。倘若他的个性不合群,他就不大会得到别人太多的信任。因此,理性的政治人就会尽一切努力,表现得与该组织成员认为是“恰当”的形象相一致。他必须得成为一个“组织里的人”。

这个恰当形象,即使是在同一种文化内,也会因组织而异,而在组织自身内部,也会因级别和分类而异。然而,这些文化内部的差异比之于不同文化之间的差异是微小的。即使是在不同文化之间,成功的政治人也会表现出某些相似的特征。这门职业的几乎所有成功的从业者似乎都是卓越的“个性推销员”。他们总会表现出诚实、单纯、聪慧、敏锐的样子,或表现出人们认为他们这个特定群体应具有的不论什么特征。回忆一下世纪之交在美国掌控着腐 44
败城市机器的各种“大佬”会很有意思。这些“大佬”都欢喜别人用“诚实的约翰”这类名字称呼自己,就当是真的赢得了这样的称号。不管这些人有着什么样肯定值得人们怀疑的道德观,他们确实都有能力给选民留下一种诚实的印象。

道 德 规 范

某个特定等级制中流行的道德体系,是决定政治人所处氛围的一个重要因素。我们在前面已经谈到,倘若组织的设计使不讲道德的人占不到便宜,道德规范方面的环境就不一定重要。但是,如果组织的设计使得缺乏真正的道德信念成了确实能占到便宜的事(这种情况是相当普遍的),一般的道德问题就变得重要了。成功的政治人很可能不会坚守最高的道德标准,但必须做“秀”,摆出

坚守的姿态。为了做到这一点,他必须对其文化或亚文化独特的道德体系烂熟于心。

这一点可以借助莎士比亚的剧作《理查三世》中的情节为例来阐明。在剧情中,人们被带到王宫请求理查登上王位。理查的公开表态和私下里阴谋篡权这两方面都得到了有力的表现,而前者显然是符合最高道德标准的。然而,该剧还说明了政治人必须面对的内部伦理体系的另一个特点。在理查策划篡位的过程中,他向各色人等做了大量承诺(许愿),那都是些他希望能皈依到他的麾下的人。无论是许愿的内容还是许愿行为本身,用当时文化中流行的道德标准来看,都是不道德的。然而,莎士比亚所强调的是,理查后来推翻了他的所有承诺。诚然,白金汉公爵是罪有应得,但是,莎士比亚却让该剧的所有观众都觉得,理查对白金汉公爵的行为是背信弃义邪恶透顶。

这个例子说明了一个事实,政治制度通常都有内部的道德体系,这类道德体系与社会其余部分中流行的道德体系不同。“盗亦有道”,这是普遍公认的事实。在理查的例子中,破坏内部规范事大,而违背所谓的公众道德标准事小。这些内部道德体系,与一般道德体系不同,是建立在实用主义基础上的,至少在很大程度上是如此。因此,它们在不同文化之间的差异不大,但与社会上大多数人的基本道德体系却有很大差异。

45 内部道德体系的主要特点包括,一旦许下诺言和达成协议,就必须履约;帮派或小集团的成员必须相互“忠诚”。对于想在等级制中向上爬,并想利用阴谋手段向上爬的政治人,这些特点就是最基本的道德要求。一个人若被认为不忠,不能信守承诺,他就会发

现,要利用非正式的结盟和协议实现自己的抱负,是不可能的了。成功的政治人有必要组织联盟、加入帮派,而他之所以能这么做,是因为帮派内的其他人在内部道德规范的限度内信任他。尽管其行动被公认在其他外部方面肆无忌惮,他也一样能取得成功。看看这个例子:《最后的欢呼(*The Last Hurrah*)》^①。书中描写的所有职业政客在与普通公众的关系上都是不诚实的,而他们彼此却显然相互信任;而且他们也都自信,内部的每一个人都会与小集团的标准保持一致。

在这个特定的环境中,政治人必须至少考虑两种道德规范,并且在这两种道德规范发生冲突的时候设法摆平。例如,在美国的官僚体制中,人们预料政治人会“忠于”他的顶头上司,而不论他的顶头上司是谁。人们也预料他会加入整个组织中他自己的那个部门,成为其中的一员。他必须支持他的上司反对再上一级,也就是上司的上级。他偶尔也会因“在上司背后捣鬼”而获益,为了配合更高的上级整垮自己的上司。但是,这种情况一般被认为是违反官僚道德规范的。对于训练有素的美国官僚,比较常见的规则是,保持对顶头上司的忠诚,即便这么做会使同一等级制中级别更高的那些人失望。这种行为模式可以产生奇特的结果。例如,假设甲是某局局长。倘若他发现该局中的处长乙在阻碍执行自己的政策,而且,乙的行为得到其科长丙的鼎力相助;那么,局长甲可能会将处长乙撤职,而把科长丙提拔到乙的职位上。那么,人们料到丙会忠于甲,丙也确实会忠于甲,就像他以前忠于乙一样;而甲则会

^① Edwin O'Connor, Boston, Little Brown, 1956.

看到,他的政策得到了有效的贯彻执行。

上述情况表明,政治人的道德决定很可能是极其复杂的。他要经常面对有着多种道德体系的情形,还要在其中解决彼此的冲突。

- 46 即便是无所顾忌的人——其实政治人就是无所顾忌的——也会意识到,他不能公开蔑视一般文化群体的道德规范。他所在的等级制的内部规范是这样的:破坏规则的名声将肯定会葬送他通过施展阴谋诡计得到晋升的机会。他必须直面困难的抉择。然而,他通常有能力使自己的最后行动瞒天过海,骗过那些有可能“强制实施”这种或那种行为规范的人。因此,一位美国公务员若违反了美国文化中的一般道德,大家很可能不会发现,除非是与他同在一个组织内的他的最近的同事。如果这一做法符合该体制的内部道德,他的同事很可能不会揭竿而起反对他。而且在另外的场合,这位政治人或许会说,他这么做是另有原因,是为了对付另外一拨人的。人们经常看到,美国总统声称,某某人被任命到某个高级职位是由于他的特殊经历和杰出才干;而同时,他又会告诉这位即将上任的人说,这个任命是对他帮助赢得刚刚举行完的大选的奖励。

等级制中的“爱国主义”

一个组织中的一般氛围也会取决于其他一些因素,尽管这些因素不像流行文化和内部道德体系显得那么重要。几乎肯定会存在某种特殊的“圈内(in-group)”情感或态度,而这又不能被归于前面讨论的那两种影响中的任一种。一个政治人若想成功,就要明确向他人表示,不管怎么说,他都觉得自己的组织比所有别的组

织要好。这种对组织的“爱国主义”对于在等级制中工作的政治人的必要性,可能不亚于真正的爱国主义对于竞选美国参议员的人的必要性。例如,美国国务院的雇员一般都会认为,今天美国在处理世界事务时的许多错误,都源自五角大楼里那帮“就知道打仗”的人。另一方面,军方也不信任国务院那帮“饼干贩子”和“西装笔挺的年轻人”。

互相竞争的组织之间这种根深蒂固的不信任,不仅对国家政策是重要的,对个人的职业升迁也会产生重大影响。这也就是要在这里特别强调这个因素的缘故。一个想在国务院得到晋升的人,不应该在内部讨论时站到军方一边;在五角大楼情况则正好相反。每一边的人中都有一些人能获得善于与对方组织打交道的名声,但是,这种名声在很大程度上被认为与从前特别善于同中国人打交道的人获得的名声是一样的。一般说来,倘若一位雇员要想 47 得到提升,就必须向所有旁观者明确表示对这个组织起码的忠诚。在大多数情况下,一个等级制组织里的所有成员会团结起来,一致对外;而这个等级制中的某个小团体也会团结起来对付其他的小团体。有抱负的政治人一般会得到好心劝告,要有意表现出一种强烈的圈内排外意识。如果他得到提升离开了那个既定的圈子,他就应该立刻摆脱从前那个圈子内的“爱国主义”,而采取一种更适合于其新职位的“爱国主义”。在邓尼茨*担任德国潜艇部队的首长时,他曾坚决反对把资源划拨给水面舰队;但当他提升到德国

* Karl Dönitz (1891~1980),德国海军上将,建立了德国的潜艇部队,并在第二次世界大战中任德国海军总司令,在希特勒自杀之后,成为德国最高统帅,参与了德国投降的最后谈判。——译者

海军的总司令时,他的“眼界开阔了”,他采取了保护战列舰的措施。

保持类型一致

急于在某个等级制中取得成功的人很可能会发现,他必须使自己的个性发生一些变化,至少在表面上要改变。事实上,国务院的人、军方的人,等等,都是一眼就可以辨认得出来的。在这样的大型组织内部,就连次级部门可能都有明显的个性特征。约翰·蒂利爵士在他的著作《外交部》(*Foreign Office*)一书中说:“东方司是我自己管的部门,我什么事都先紧着它。但是我们认为,而且我相信人们普遍也是这么看的,它是最重要的部门。实际上,外交部的其他官员都认为东方司装模作样,自以为‘聪明’。而非洲司,则成了鲜明对照,透着大老粗乡绅的那股劲,嘴里叼着烟斗”(第131页)。

希望升官的人必须保持一致。他必须是他的同事都认为“可靠”的人,也就是说,他不能太不合群。他的上级也都能认同他,认为他很好,给予他们必要的信心。所有这些因素都要求这位成功的政治人,必须相当仔细地研究他所在组织中居于主导地位的个性类型,并努力与之相“适应”。由于这方面的成功是决定晋级的重要标准之一,可以假设,随着官阶升高,“理想型”人员所占比例也会越来越大。

在同一个等级制内,不同官阶上的“理想型”会有不同。这是常见的情况。在《梅尔维尔·戈德温,美国》(*Melville Godwin*,

USA)一书中,作者马昆德*好几次提到这样一个事实:人们期望陆军中将个个才华横溢,而陆军少将就不该如此。想得到提升的少将应该尽量传送“靠得住”的印象,而只在加上他的第三颗星** 48之后,才能试探着表现出“才华”来。很显然,这样一种制度要求想升官的人有非常大的弹性。个性过分僵硬的人就会在晋升阶梯的某个地方止步不前。事实上,马昆德的这篇小说就可以这样来解读。戈德温是现代美国陆军少将的完美典型,但是他对参谋工作的厌恶反映出,他觉得自己无法充当更高官阶所要求的那种“才华横溢”的角色了。

职业特点与晋升标准

政治人的一般氛围中还有另一个因素,就是他要去从事的“工作”类型,以及这一工作与晋升标准关联的方式。导致晋升的活动类型常常并不是外部观察者所预料的活动。譬如,在美国国务院,外人可能认为,讲外语的能力、与“外国人”交际的能力、对外国文化和政治模式的了解,以及按美国的目标方向影响外国人的能力,这些应该是做外交官的基本要求。然而,这里的几乎每一种才能,在决定晋升时都无足轻重。至少能讲一种外语的美国外交官还不到一半人。由于人事管理者在任何情况下对语言能力都不大重视,大多数能讲外语的外交官,总会有一次被派到所掌握的语言不

* John P. Marquand (1893~1960), 美国作家、小说家,曾获普利策奖。——译者

** 指美军军服肩章上的军衔标志,两星为少将,三星为中将。——译者

能使用的地方任职。想在外交等级制中升官的美国外交官,他的重要社会关系都是另外一些美国人,既有美国的重要来访者也有美国出使代表团的重要成员。但是,与本国过人的联系也可能导致亲疏不一,怠慢了另一些美国人,结果反而推迟了晋升。

了解外国的文化在保证外交官的晋升时还是有用的,尽管用处不大。倘若这种了解得出的结论与上级得出的结论相符,而上级通常不具有同等的了解;或者这种了解只是在上级不大在意的事情上得出了与上级不同的结论,那么,了解有关知识显然没有害处,甚至是有好处的。政治人可以利用这种一技之长,添加“有说服力的细节”使他的报告看起来“更真实”,他就可能获得一种局部的名誉,有点儿像是专家。尽管如此,这并非晋升的寻常路线。

49 美国外交界的高官大多是“通才”,他们是些对任何一种特定外国文化都没有专门知识,也从不声称具有这种知识的人。在正常情况下,他们从一个国家转到另一个国家任职,结果,永远都没有机会与任何一国的居民建立和保持密切关系。这些人会在很大程度上把他们在其中操持的这个现实世界看作是外交事物本身。在国外的任所可以重建联系,而外国人在大多数场合反倒无人理睬。一位中级官员的妻子曾经相当好地总结了这种态度。她不久前刚从布鲁塞尔的任所返回美国;她谈论说,她已经喜欢上了这个驻外任务,“因为那儿的人都太好了”。然后,为了消除可能造成的歧义,她又补充说:“我指的可是——美国人。”

当然,影响外国人是美国外交的一个目标,但是没有一种简单的方法来测定某个人在完成这个任务上的成就有多大。结果,美国国务院在决定晋升时就会忽略这个因素。有抱负的外交家,如

果明智的话,就会让自己只去影响美国人。他的报告应该根据美国国务院的分析来写,而不是根据他宣称正在报告的国家的情况来写。相当自然啦,作为处世圆滑的外交家,他肯定不会承认他是这么干的,连对自己都不肯承认。

尽管我个人只熟悉美国国务院的情况,但是在政府架构的其他部分,肯定会存在同样的现象。从赢得战斗的意义上讲的军事指挥能力,对在我们军队中晋升到高军阶没有什么用处。我们极少打仗,所以很难测定这种能力。^① 而且,上升到高军阶还要求政治能力,但政治能力极少与军事天赋结合在一起。大多数权威人士都同意,美国历史上最伟大的一些将军都在国内战争中打过仗。然而,四位最伟大者,格兰特、杰克逊、李和谢尔曼(为避免争议,这里按字母顺序排列),若在梅尔维尔·戈德温的部队里,根本就不可能得到提拔。事实上,尽管他们四人都毕业于西点军校,而且在美墨战争中就都已成名,但在国内战争爆发之时,他们都不是现役军人。甚至在一个世纪之前,美国军队就已经发展到这样的程度, 50 连这么有才干的军官都感到难以与之保持一致了。*

① 这很可能是我们军队中一个深藏的隐患。最近的大部分演习都是受到“控制”的,也就是说,它们从一开始就是计划好了的,也没有打算对各方指挥官以智取胜的能力相互进行测试。

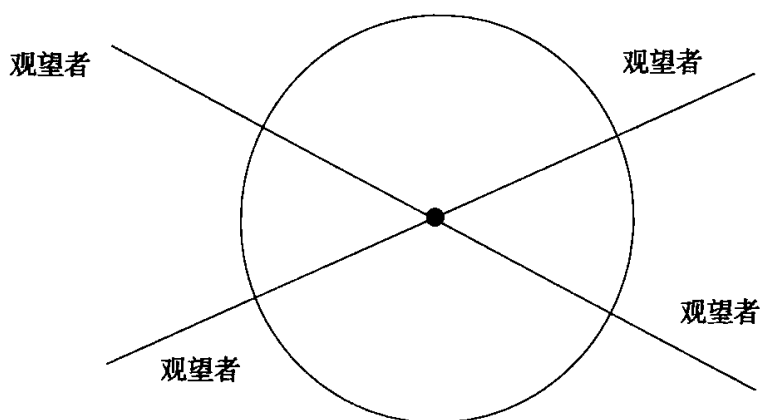
* 美墨战争发生于 1846~1848 年,美国内战发生于 1861~1865 年。文中提到的这几位将军在美墨战争后大多退役,回到平民生活。内战爆发时,格兰特以志愿军身份加入;罗伯特·李是美军上校,但正在家乡休假,在接到林肯命他统帅北军的任命后,辞去军职,加入南军;杰克逊退役后在弗吉尼亚军事学院做教授,讲授军事战术和物理学,内战后才加入南军,成为李将军的部下;谢尔曼 1854 年退役,成为一名银行经理,1856 年被推选为加州民兵师师长。1861 年以民兵预备役身份参战,成为格兰特的部下。——译者

这些问题在大型组织中并非不可避免。有办法使晋级和提升标准更多地符合组织的整体“职能”。在军队中,采用普鲁士模式,更多地强调在军事演习中获胜的能力,很可能是迈向正确方向的一步。当然,在军事演习中获胜并不完全等于在战争中获胜,但是比起社会油子、唯上命是从和能妙笔生花地起草备忘录文件,距实战取胜已经近得多了。在任何情况下,政治人个人都必须接受他自己身处的环境。倘若他所在组织的一般氛围要求,为保证获得晋升,就得采取与实现组织目标背道而驰的行动,人们就很难指望这位政治人能选择一种不利于他自己晋升的做法。

第四章 观望者与同盟者

51

要分析政治人环境中严格意义上人的那一部分,就要从形成一般氛围的因素入手,这种方法看来是适当的。一个想要在某个等级制中升官的人,总要与一些人建立关系或考虑建立关系。所有这些人可以被分为两组或两类:第一类人,直接参与此人为权力或晋升而进行的奋斗;第二类人,距离此人较远,所以不直接参与这种奋斗。这第二类人可以被称为观望者。要注意,这些观望者也置身于这个等级制之中。这里的分类可以用下面的图形来表示,处于圆圈之外的人就是分类为观望者的人。



要在任何一个特定的政治人环境中精确划分观望者和主动参

与者的界线是很困难的。从某种严格的意义上说,随着人们与这位参照政治人在组织上距离的拉大,他们的重要性也因此越来越低。然而,根据我们模型的需要,同时对于现实中的大部分情况来说,却可以迅速进行这种区分,因为所涉人员数量不多,而且特定个人之间的距离也相当大。

对于某个政治人,等级制中的各个人员可能会改变自己的位置,移出或转入观望者的类别。工作调动或晋级也会把新人带进主动参与者的圆圈,而把另一些人挪出去。倘若这位参照政治人本身调动了工作或是得到了晋升,整个局面肯定也就改观了。一些不大重要的变化也会偶尔改变观望者分类的构成。有些先前是观望者的人,出于若干原因,对某人的职务升迁有了兴趣,就会因此变成此人奋斗的主动参与者。同样,一些先前的主动参与者也可能因失去兴趣而转变为观望者。

“观望者”一词可能造成误解。它会使人联想到,这类人花大量时间来观察参照人的各种活动。情况可并非如此。观望者主要感兴趣的是他们自己的权力斗争和职务升迁。他们通常对自己周边正在进行的权力斗争不大注意,即便有点儿兴趣也不肯在这方面花精力。在这个意义上,政治人与其观望者之间的关系很可能是相互观望。参照政治人自己大概也是其观望者的个人权力斗争的观望者之一。一个人成为观望者,不是因为观望是其生活的主要兴趣,而是就他与另一个人的关系而言。事实上,他是个“往里看的局外人(outsider looking in)”;而“局外人”这个词,如果不是指这类人处于该等级制之外的话,就会是个比较恰当的说法。

然而,在这个示意图的外边,还可以再画出一个圆圈,说明还有一些人,他们与这位参照政治人的关系更远,以致他们连观望者都算不上。但是,这样做会增加不必要的复杂性。正如前面提到的,随着这些人在组织结构上与参照政治人距离的拉大,他们两者间的关系会逐渐消失。当然,在某一点,政治人的世界是有限度的;但是,这里没有必要来讨论这些限度。

观望者的数量,与参与者的数量一样,在各个等级制中,以及在职位与职位之间,都会有极大的不同。但是,对于某个职位上的某个政治人,这个数量是相当稳定的。例如,在美国商务部多得数不清的部门中,一位联邦 11 级*公务员会发觉自己成了许多人关注的中心。这类事件尽管总有可能发生,但的确罕见。他通常会认为,在与他有关的圈子里,真正关心他个人情况的人实在是少之又少。虽然观望者的数量肯定较大;但这个群体也可以相当小。他的世界在规模上简直太有限了。在另一个极端,可以看看总统候选人。对于总统候选人来说,国家中的每一个人,男人、女人和孩子(孩子毕竟会影响选民),似乎都是他权力斗争的直接参与者。当然,这是一种极端的情况。对于普通人,要努力在一种等级制中 53 升职,无论这种等级制是政府的、公司的,还是宗教的,都只需要考虑相对少的人。

根据定义,观望者都不直接参与政治人谋求提升的活动。然而,政治人却必须在自己的行为中顾及他们。就个人来说,观望者

* GS 11,这里指的是联邦政府中普通公务员的工资级别,共分 15 级,每级之中又分为 10 个档次;通行于联邦政府各部,但有别于地方政府。这些公务员不是民选官员,而是通过招聘录用的。通常,秘书为 GS 6 级,一般官员为 GS 13 级。——译者

对政治人几乎没有影响,但是他们的人数相当多,而且作为一个群体,他们就可能有力量影响到政治人的职业前景。政治人在组织中的一般声誉大多由这些观望者造就;而直接与政治人打交道的人在数量上通常不足以多得能影响整个部门对政治人的看法。我们大都熟悉那种情况:关于某人的闲言碎语和个人隐私,在大型等级制中通过拐弯抹角的途径到处流传。“某某说张三是个好人。”这样的说法在决定张三的前途时,可能比从档案中摘取的任何正式效率评价都重要。

一般声誉在任何等级制中都是重要的,但在个人能按部就班地实现职位转换的组织中,或者在个人不会为某位上级长时间工作的组织里,就更为重要。某人有着“好经理”的声誉,他就可以轻易“跳槽”,从一家大公司换到另一家。好声誉会为生活的方方面面提供便利,因为好声誉会使最初的接触变得容易。声誉在为等级制中的部门间调动提供依据信息方面也是极为重要的。

政治人必须顾及观望者还有进一步的原因。观望者起着强制执行各种道德禁令的作用。违反现存道德规范的行为,无论是在体制内还是体制外,都可能损害这个人的一般声誉。如果是严重违规,观望者就会大幅缩短距离,变成这位政治人权力斗争的直接参与者,其目的就是消灭以身试法者,恢复群体内的道德状态。

为了举例说明观望者群体所起的作用,我们来看一下拥护卡斯特罗的拉美革命这个典型。得到军方某部支持的一伙政客,推翻了由军方另一部支持的另一伙政客;在这个过程中,大部分民众并没有积极参与。革命后,前政府成员要么退休回到私人生活中,要么遭驱逐去了国外。不管怎样,这些成员立刻就开始策划另一

场革命了。为什么胜利者没有杀害或监禁这伙失败者，立刻消灭这些对自己的权力有威胁的人呢？人们极少看到这样的行为，而且，即使发生了这类行为，通常也会用别的理由来解释。倘若考虑到观望者的作用，人们就可以很容易理解这种看似矛盾的行为。在这场革命中，全体民众实际上就是观望者。他们准备和胜利者一起打出胜利的手势，但是，他们其实并不在乎谁是胜利者。然而，倘若胜利者一意孤行破坏传统，就会惹恼先前麻木不仁的民众。

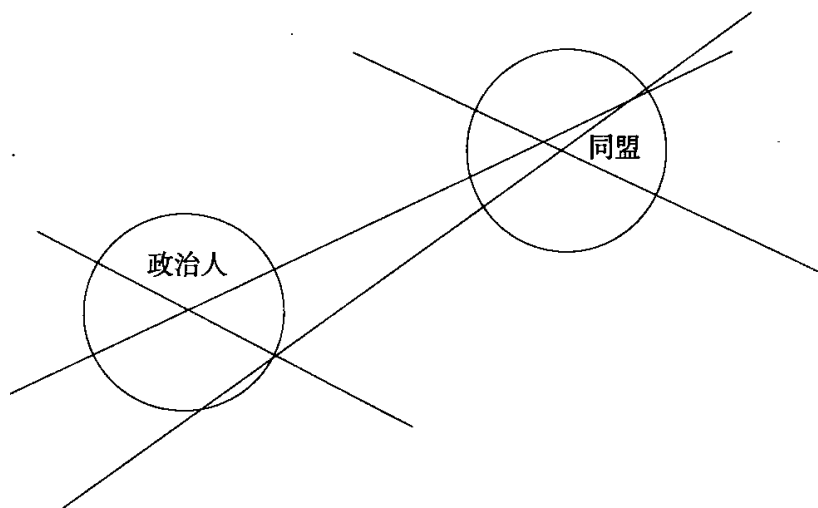
总之，观望者是“袖手旁观”。尽管观望者在一般情况下不会针对政治人采取任何直接行动，他们却是政治人声誉的监护者。政治人在盘算每一步行动时，都要考虑到观望者会如何说、如何想。背离现存道德标准的程度大到令观望者震惊时，他们就会起而行动。他们会因政治人的不自量力而从观望者变为参与者，并发泄他们的愤怒。他们人数众多，要摧毁个别政治人简直不在话下。倘若政治人的行动令观望者不快，造成的后果，轻则会让他名誉扫地，重则会让他遭私刑处决。

同 盟 者

现在有必要来考虑一个特殊的人群，尽管他们也归在一般观望者这一类别之中，却具有一些独特的有区别的特点。我称这群人为“同盟者”，尽管这个用法确实有些不符英语的习惯。“同盟者”这个词在大多数场合是指志同道合的人；而在我的用法里，一个同盟者可以是朋友，也可以是对手或中立者。我把同盟者定义为：一个没有直接参与政治人职位争斗的人（因此他是观望者），但

同时,作为个人,他也可以对政治人的职位施加某种影响。我在这里要表达的意思,可以举一例来解释。美国国务院的官员经常要与五角大楼的官员打交道。五角大楼的官员能以各种各样的方式为有关系的国务院官员提供帮助,同样也可以给他们制造麻烦。反之亦然。但是,这两种人分处于不同的等级制中,涉及完全不同的权力斗争。这就是我称之为同盟者的关系。可用图形表示如下:

55



约翰·L. 刘易斯* 为我们提供了第二个例子。在他积极职业生涯后半段的大部分时光中,他是美国的一位重要政治人物。虽然凭他自己的本事,他恐怕连个最小的官也当不上,他却可以影响美国全国性选举的选票。同样,某些政治人物,尽管没有机会直接参与到全美矿工联合会内部的权力斗争中,却可用各种方式帮助或伤害刘易斯先生。根据我们的定义,这些政治人物与刘易斯

* John L. Lewis, 在 1930 年代曾任全美矿工联合会主席。——译者

的关系就是“同盟者”，尽管他们的立场可能是截然相反的。

为了用图形说明这种同盟者的关系，我选择把同盟者的位置放得离参照政治人远一些，这样，双方积极参与者的圆圈就不会相交了。不相交看起来是常见的情况，但也可能有某种相交。特别是，当我们所说的这两个人，在他们各自的利益范围内发现了第三方的活动，而这种活动引起了他们共同的关注，以致他们匆匆合并，这就是相交。在这种情况下，他们中的每一方都可能会对促进这个第三方的发展感兴趣，也可能会都对削减其影响感兴趣；或者，一方愿意促进第三方的发展，另一方则设法阻碍其发展。无论如何，这种关系都是同盟者的关系。

如上图所示，同盟者与参照政治人分处于两条平行线上。但情况并不一定总是这样。毫无疑问，在同一个体系内，有许多关系相当近的例子，还有许多表面上与同盟关系很相似的情况，存在于官职差距很大的人员之中。例如，维克多·克拉夫钦科*曾是奥尔忠尼启则**的朋友。在《我选择了自由》一书中，克拉夫钦科非常明确地表示，这种关系帮了他大忙，特别是在他与秘密警察接触 56 方面。

等级制中职位高的人与职位低得多的人的关系，总会有些反常。正如我们在后面会讲到的那样，高效的行政管理人员，至少总

* Victor Kravchenko, 原苏联驻美国采购团副团长, 1944 年在华盛顿宣布脱离苏联, 在美国寻求政治避难。此后用两年时间写成《我选择了自由》一书。该书出版后成为 1946 年西方国家的畅销书。——译者

** Ordzhonikidze, 1886~1937, 原苏联党和国家领导人之一, 政治活动家。因与苏联最高领导人在肃反问题上产生分歧, 1932 年 2 月被发现自杀身亡。——译者

会有几个这样的关系,作为了解“下层”想法的途径,但这多少总是例外的情况。这种关系有可能引起命令链中的冲突和违规行为。而且,由于职位悬殊,收入、身份以及社交圈子的巨大差异,通常都会使这种来往有些尴尬。这种关系对职位低的人好处多多,但上级得到的好处却少得多。上级或许会发现厚脸皮的恭维——这是他经常能从这位下级那里得到的——令人愉快;也会发现这个下级的诸多问题——离他很远却又与他自己的问题有关——很有意思。当然,不排除有单纯的友谊,那也是一种动机。

我倾向于把这种情况看作同盟者的一个例子,而不要再为之创造一个新词。应该注意的是,这种情况要求双方的职位差距相当大。如果两者的职位过于接近,他们各自周围积极参与者的圆圈就会重叠,那么,这种情况就会变成“多位领导”的一种情况,我将在后面讨论这种情况。还有两种情况的差异也是应该强调的,即:同盟者是上下级的情况与同盟者是平级的情况。通常而言,只要上级愿意,他总是可以向他的直属下级下令,让他们再向他们的直属下级下令,层层下令,直到这位下层人员的任一愿望得到实现。因此,上级实际上有权去做他想为他的下层同盟者做的任何事情。下层的这个人知道这一点,也意识到,上级在许多种情况下有意不帮他。处于这种情形,双方的关系就绝不会是轻松愉快、完全有把握的那种关系,而在平级同盟者之间则可能存在那样的关系。

第五章 政治人的世界——领导*

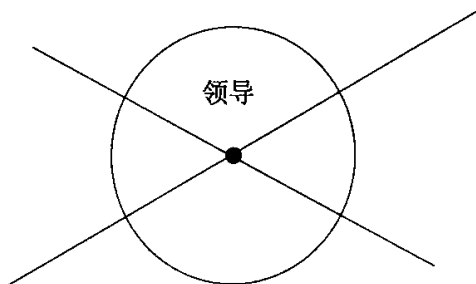
57

在政治人的世界里,最重要的分类是领导。我将分五个小标题细致讨论这个类别。在下面复制的示意图中,领导被描绘为居于参照政治人的正上方。

我要把领导定义为这样一些人:他们能够奖励或惩罚参照政治人,是参照政治人必须讨好的人(或者更精确地说,他必须用讨好的方式来对待他们,这样,他们就会奖励他)。一般来说,领导不可避免地会构成政治人世界最重要的部分。

然而,必须强调的是,“领导”这个词仅仅是指参照政治人的顶头上司,政治人对此人的事情全都积极主动兴趣盎然。对于一个想晋升的下士小兵,只有他所在连队的军士长和军官们是领导。上校团长在通常情况下只是个虚幻的、遥不可及的人物。另一方面,对于军官们,上校就是非常重要的领导,而参谋长不过就是观望者这个类别的重要例子。

* 原文是 sovereign,直译是“拥有最高权力的人”,中译文为了行文方便,译为“领导”;但“领导”一词没有传达出原文“拥有最高权力”的意思。这恐怕就是翻译过程中原意的一种丢失,也是一种遗憾。——译者



在任何等级制中想要升官的人都会发现,仔细研究和分析他的领导是很值得做的事。他会发现,了解领导的好恶习性、了解领导愿意奖惩的活动,以及了解对领导施加影响的手段,成为这些方面的专家,好处多多。在这里,与先前的几种场合一样,也有必要来讨论一下个人的道德问题。想晋升而且为达此目标不择手段的人,总会采取最有可能获得奖励的做法,而不管这样做是否“正确”。因此,他可能故意欺骗上级,也可能钻上级不了解全面情况的空子,做一些上级不会批准的事情;因为他觉得,既然上级不了解情况,他们就会对这种行为给予奖励。倘若他的上级具有超人的能力,这种机会就绝不会出现。但是上级也是普通人,至少会出现某些这类情形。因此,升官最快的人就会是利用了其上级弱点的人。

有位专家的行为特别有意思,他是被请来对他擅长的领域提意见的。倘若这位专家的职业生涯依赖于要他提意见的上级的好感,在提出意见之前,他就既要弄清实际情况,又要弄清这位上级对实际情况有多少了解。对他来说,表现得正确要比实际上正确更重要。如果这位上级明察秋毫,他就会发现,专家们正努力理顺他们认为他已经掌握的信息,而不是提供独立的专家意见。这一

事实说明那种历史久而又受到尊重的行政管理惯例是有道理的：在做指示之前，先向下级征求意见。糟糕的是，聪明的下级常常能推断出上级的旨意。

说到这里，我所讨论的“领导”一直建立在这样的假设上，即：参照政治人只有一位顶头上司，只有这一个人有权力奖励他或处罚他。从某些方面看，这种情况是行政管理中的理想状态，但这并不是说，它就是行政管理的规范。然而，这确实是最简单的情况，而研究这种情况得出的基本原理可以用于比较复杂、也比较常见的集体领导和多位领导的情况。在考察这些情况之前，我们必须先研究一下根本就没有领导的政治人。这是一种极为罕见的现象，但是由于常常在权力的顶峰看到这种现象，这也是非常重要的现象。

没有领导的情况

一眼看上去，管理金字塔必有一顶峰，这是显而易见的事。在这个顶峰上肯定有一个人或一伙人是没有领导的。“领导”这个词在平常说话中就是指这样的人或团体。根据字典释义，“领导”意味着“具有独立权威或最高权威的个人或团体”。^① 然而，如果我们接受这个定义，那么“领导”这个词就与现实不符了。国王、独裁者和选民的上边都没有领导，但是从霍布斯时代起，人们就意识到，他们的权力受到很多限制。国王和独裁者，如果忽视政治上强

^① 梅里安·韦伯斯特(Merriam Webster)，第二版。

有力的“下级”的利益,就会被推翻。即便是至高无上的人民,也还会有更加至高无上的凯撒。专制政府的传统是强大的,在伊斯兰教文化中又通过宗教得以强化。然而,法鲁克*,作为一个繁荣王国中人民拥戴的年轻国王,在登基之后极尽放荡与无能,竟以王权遭废黜而告终。

推 翻 领 导

为了形成一种比较现实的“领导”概念,有必要讨论一下最高领导被推翻的过程。在政治学者中有一种传统,要区分两种情况。一位国王(或独裁者)有可能被其政府中的高官推翻:这种情况通常称为政变。他也可能被远居于金字塔底层的人民起义推翻,这习惯上称为革命。尽管这显然只是程度上的不同,但是这种区分还是很有用的,我们将保留这种区分。还没有通用的词语来描述民主国家被推翻的情况,但这种情况在历史上并非罕见,所以我们也必须对此作一些考察。

先来说政变。我们来看一个在位的国王,他的王国治理得不错。国王的身边围绕着大臣们。大臣们要听从国王的命令,而大臣本身,也要向他们的下属发布命令。有两个原因决定了大臣们要执行国王的命令。首先,大臣们受到的伦理教育要求他们把对

* Farouk,埃及的末代国王,1936年16岁登基;1952年7月23日,被纳赛尔领导的军事政变夺取政权,三天后退位。1953年6月,埃及宣布废除君主制。——译者

国王的忠诚置于各种美德之上(一位独裁者就不大可能获得这种好处)。其次,遵从国王之命也符合大臣们自己的利益。他们只有在国王满意的情况下才能保住官职,而不服从的人很可能被免职。然而,如果所有大臣,或者说大臣中的大部分人,决心要推翻国王,那么国王也毫无办法。这种情况好像不大会出现在一个治理良好的君主国。政变成功,替代国王的人受益最大,而其他大臣只会随波逐流,有些大臣会因这一变化而有所得,另一些大臣则有所失。因为情况往往是,至少会有一个可能有所失的人向国王告发政变的阴谋,所以大多数大臣是不会合谋对付国王的。马基雅维里认为,任何阴谋推翻君主的反叛,风险都非常之大,以致一旦成功,就让人觉得非常了不起。

60

然而,我们知道,许多国王和君主确实是被政变推翻的。在这些政变中,人们会发现,只有少数几个大臣参与了政变阴谋,而大多数官员都是被动的观望者。在这样的情形下,国王(或独裁者)面对自己的敌人找不到真正的支持者,因而就被推翻了。想保住王位的国王显然会这样行事,就是尽量减小发生这种事情的可能性。他会一面尽力使所有大臣都依附于自己,一面防止在大臣中形成有势力的帮派和个人追随者。因此,国王作为最高领导的地位,取决于国王的行为是否能在很大程度上与他的下属强加于他的行为模式保持一致。这并不是说,国王在所有事情上都要让他的下属满意。让下属依附于自己的办法通常是去做下属想做的事,但是防止权势帮派和个人追随者发展的办法通常会得罪这些下属。再有,一位国王或独裁者在通常情况下有很大的自由,可以利用的做法有很多,而且哪种做法都不会严重危及他的地位。正

是这种自由——它通常要比行政管理机器中任何其他人享有的自由程度大几个数量级——成为领导的特征。他的权力不是无限的，而且他必须顾及其他人的意愿；但是尽管如此，他的权力还是非常大。

尽管政变常见，但革命却是罕见的。这大概是因为大多数国家都有一套正式的防范革命的制度。任何国家的警察和军队，即便只具有中等程度的效率，也能防止或镇压任何革命。如果有谁考察一下成功的革命，他就会发现，警察或军队在革命中要么全然无效率，要么作为被动的观望者，站在一边袖手旁观，绝无例外。有时候，这些团体也会加入到革命中，或者内部产生分化。例如，有可能发生这样的情况：军队的不同部分积极支持革命中的对立派别。然而，据我所知，在军队和警察都非常有效率，而且都积极支持现存政府的情况下，尚未发生过一例成功的革命。

美国革命是我所知的革命中近乎例外的一种情况。在美国革命中，英军的忠诚和高效率一直坚持到最后，但是对于它要完成的任务而言，它总是过于势单力薄。在美国革命初期，英军的全部人数很少，驻在美洲的部分更是微不足道。保卫英帝国的美洲殖民地传统上依靠的是民兵，而民兵肯定比盖奇*的军队强大得多。后来，英国又动员了更多军队，而且可以想象，如果他们不是同时还在与欧洲的大多数国家作战的话，他们可能已经打赢了。由于

* 托马斯·盖奇 (Thomas Gage, 1721~1787)，英军驻北美殖民地总司令，后兼任马萨诸塞州总督。——译者

美国人得到了法军增援,并从法国与西班牙海军的联合行动中获益,^①那条“只要警察和军队是有效率的,他们就能镇压任何革命”的基本规则在这里似乎不适用了。而“警察力量”,无论如何,从一开始就没有忠于英国人。

除了小说中,那种贵族英雄密谋发起大众起义的罗曼蒂克式的革命并不存在。任何大阴谋都是会败露的,因为在任何一个譬如说有一万人的群体中,总会有人告密,哪怕只有一个人。所以通常情形下不会发生很多人参与的阴谋。发生的情形会相当简单:大多数人变得对现政府不满时,他们就会积极主动或是消极被动地支持革命军队。革命要获得成功,这种态度就必须充分扩展到军队和警察中。此时,如果还有一个对现政府持敌意态度的公开组织能够存在,就像美国革命中的通讯委员会*,那么,情况就会对起义成功更加有利。在这样的背景下,两种发展必居其一:一种是,一小部分人会去打游击。他们的大部分秘密都不让外人知道(以免人多嘴杂,走漏风声),还要利用大多数百姓和许多政府军人与警察不十分情愿追捕他们的情绪;另一种是,某种类型的事

① 由格雷夫斯任总司令的英国海军与戴格拉斯的法国舰队之间短暂的小冲突,以一个相当夸耀性的名字“弗吉尼亚开普之战”传开,并被认为是导致美国独立的决定性战役。在这次战役之前,康华里(英军驻约克镇的总司令。——译者)并没有处于特别危险的境地,而是处于英军将领很熟悉的状态,坐拥海港,等待舰队的到来。但在格雷夫斯撤退之后,他的失败就注定了。

* 1772年,在塞缪尔·亚当斯的倡议下,由波士顿市民大会通过决议,建立了第一个通讯委员会,为的是在各殖民地之间沟通消息,交换意见,对付英政府的殖民地政策。1773年,马萨诸塞的其他城镇,弗吉尼亚、罗得岛、康涅狄格、新罕布什尔和南卡罗来纳各地先后建立了这种通讯委员会。有历史学家称,这个组织是“美利坚民族形成和发展的纽带”(何顺果:《美国史通论》,学林出版社,2001年)。——译者

件引发民众暴乱——匈牙利事件就是个例子。无论在哪种情况下,只有警察和军队都不积极进行镇压,成功才能实现。^① 中国人
62 通过对自己悠久历史的研究已经形成了一种改朝换代的正规理论,把政府内部的腐败看作是人民起义的主要原因,而人民起义一般都会使这些政府寿终正寝。不论是不是主要原因,这肯定是一个不可或缺的条件。

推翻民主政府遵循的是不同的路径。首先,我们必须区分新兴的民主和稳固的民主。在拿破仑帝国时终止的第一法兰西共和国的命运表明,新建立的民主政府有时很容易被推翻,因为新建立的民主很可能根本不受欢迎。19世纪的南美可以作为这方面的例子。抗击西班牙的革命是由“贵族”领导的。尽管普通民众的感情并没有强烈到为贵族付出自己生命的程度,但他们是忠于国王的。在这样的情形下,民主显然是不可能实现的。在任何自由的选举中,王室任命的总督都会轻易取得胜利。同样的情形,尽管没有这么极端,在别处也可见到。然而,新建立的民主政府通常在一开始时总是受欢迎的。已经习惯了独裁政府的民众,可能在好几年的时间中都没有意识到,他们可以不服从民主的领导人。这个蜜月时期对于民主政府的未来很可能是十分重要的。

在这个初期阶段,倘若民众成功地接受了民主过程的“教育”,就跨越了建立民主的最初障碍。若是民众没有受到适当的民主思

① 这条规则的一个例外情况是,反对外国人统治的全国性动乱。与这种动乱连在一起的情感显然要比与民主愿望连在一起的情感深刻得多;而且,这种动乱即使遭到了极端残酷的镇压,也会继续下去。

想的灌输,他们就可能用完全民主的手段终止民主。更常见的情况是,倘若民主是新建立的,而且还不很受欢迎,它就可能被用不民主的方法终止。这并不一定意味着,如果向人民提出要求,他们不会通过投票否定民主。这只是说,政治领袖觉得没有必要等待这种发展。许多人,不考虑他们作为选民的能力,在这类情形下只不过是政治过程的观望者。如果共同体中那些愿意为了自己的政治目的积极奋争的人大都反对民主政府,那么,他们就可能采取直接行动终止民主,而不管被动的民众会怎么想。然而,倘若历史能起到指南的作用,这种情况只在民主政府的初期才可能发生。在稳固的民主中,对民主过程的明目张胆的攻击会促使民众起而反抗。他们会从观望者转变为积极参与者,并消灭有可能成为非民主统治者的人。

然而,这种情况只在稳固的民主中才会存在。从新兴民主到稳固民主的过渡显然是个缓慢的过程。为方便起见,如果想在这两种民主之间划条线加以区别的话,我会建议,把这样一些民主政 63 府看作是“新的”:其中没有政府的民主变革,或者,其中的反对派仅有一次替代了执政党。当民主社会的政权从一批民选官员转移到另一批民选官员手里的情况出现两次或多次时,这些民主社会就应该被看作是比较稳固的了。这个规则还有一个好处,可以相当干脆利落地区分真假民主。如果统治集团愿意也有办法使其反对派不介入权力,则可以不断举行选举,而在选举中统治集团总是取胜;但是,造假造到自身落选的地步,实际上也就无法区分真假了。从这个角度看,通过选举使政府出现两次变化是必要的,因为执政党有可能错误地认为,自己特受欢迎,自动就能赢得大选。

1950年的土耳其大选和1956年的韩国大选可以作为这种情况的事例,结果令执政党大吃一惊,但事先却没有采取防范措施。这类错误大概不会重复发生。

推翻稳固民主政权的问题可以用美国来说明。假如美国参谋长联席会议向他们指挥的强大武装部队发出夺取政权的命令,肯定会引起某种混乱,但也不过如此。大多数军官和部队在意识到这些命令的含义后根本不会去执行。联席参谋长甚至很可能不会被送上军事法庭,而是被送到沃尔特·里德医疗中心*去观察。对他们在冷战中的过分紧张,很可能会引起大量的公众讨论,而他们的继任者也可能采取一些措施消除这种紧张。

尽管如此,稳固的民主还是被推翻了。像亚里士多德那样精明的观察人士认为,民主不过是通往专制之路的驿站。希腊的大部分城邦国家最终放弃了民主制度。当然,在许多情况下,这应该被算作是新兴民主被推翻的例子,而不是稳固民主。再看另一些例子,几乎所有中世纪后期和文艺复兴初期建立的“民主的”城邦国家,最终都让位于专制的政府形式。

亚里士多德描述了推翻民主的通常过程。简述如下:某位领袖站出来让普通民众相信,共和国的富人和权势人物在压迫他们。
64 根据这一纲领,这位领袖会被选取担任最高职务,然后,他就有能力对宪法进行各种修改了,想方设法去增加他的权力。一旦这位领袖让民众相信,有必要建立一支由他指挥的“保护性”的武装部队,并且声称有必要保护他不受“寡头执政者”的伤害,关键时刻就

* 位于美国华盛顿的一所陆军医院。——译者

到了。有了武装部队，又获得了大多数民众的支持，因为他反对民众中的富人，这位领袖就可以成为独裁者了。

这似乎是对推翻民主的过程所作的一种恰当的一般性描述。除了古希腊，我们多次在多个地点发现了基本相同的过程。佛罗伦萨美第奇家族势力的建立就是一个例子*。凯撒对罗马帝国的颠覆略有不同，但凯撒曾是民主派的领袖，而杀死凯撒的那些人则试图保护罗马政制免受民主派损害。这个过程与马克思的纲领也有些相似，它强调发展穷人与富人之间的阶级斗争，然后建立一个“（大多数）无产阶级的专政”。

所有可查到的历史证据似乎都指向了一个根本的区别，“拥有最高权力的人民”与拥有最高权力的个人的区别。国王和独裁者可以被推翻，但是稳固的民主只能通过说服才会退出。如果人民足够明智，甚至在同“人民的敌人”打交道时，也拒绝背离民主，那么，民主的结构就安全无虞了。国王从来就不是安全的。没有哪个个人获得过完完全全的最高权力。然而，即便统治者在选择政策和做出任命时必须顾忌外界的反应，他仍然有广泛的选择。临床上诊断为精神病人的人长期掌握最高权力的事例，已经多得不胜枚举了。

* 佛罗伦萨的美第奇家族是对意大利文艺复兴运动有着重要影响的家族，从13世纪起，家族势力逐渐加强，经数次兴衰，直至1737年终止。这里所说，应是指这个家族最初形成势力时的情况。该家族的祖先原为托斯卡纳的农民，通过经商致富。第一个被载入历史史册的家族成员是萨尔韦斯特罗·美第奇。他在1378年佛罗伦萨的梳毛工起义爆发时，是当值的正义旗手（佛罗伦萨共和国的最高司法长官）。1378年，萨尔韦斯特罗当选为佛罗伦萨市政委员会主席。——译者

最高领导的行为

我已经用了相当长的篇幅,离开主题去讨论推翻领导可能发生的过程,之所以要谈到这个偏离主题的问题,是为了强调最高领导权力的有限性。现在,我们可以来考察处于“最高领导”位置上的政治人的行为了。

首先要关注的一点,也是我们已熟悉的一点,是由等级制的低层上升到这个位置时可能发生的动机变化,以及由此导致的行为变化。假设某人一门心思进行自我推销,并想方设法要在某个等级制中得到提升。最终,他到达了金字塔的顶端。那个此前一直支配着其生活的动机,即向上爬,一下子消失了。是的,他的一些精力可以转到想方设法保住他的地位了;但是与到达顶端的斗争相比,这个任务并不需要那么多的努力和关注。在这种情况下,这位政治人的行为可能表现出重大改变。他的注意力转向了他从前没有顾及的一些目标。例如,他可能想要好好生活了。在他为权力奋斗期间,他可能一直在有意忘记这种快乐,但是,一旦他已经达到最高位置,这类的牺牲就不再是必要的了。“生活水平”的显著改善几乎是获得最高权力后的普遍现象。

同样,社会生活方面也受益多了。这位政治人可能一直想让自己的行为与社会群体在道德上保持一致,去过一种“符合道德准则的生活”。这种愿望一直屈从于获得权力的愿望本身,因而,在他上升到这个等级制顶端的过程中几乎从未表露过。既然他已经大权在握,他便有可能按照他的基本愿望来行事了,尽管他会适可

而止,绝不会做到危及其地位的程度。有人认为国王、独裁者等人体现着国家意志,道理恐怕也就在这里。即使是使用最残暴和最不道德的手段获得最高权力的人,也会在他的臣民面前表现得像个开明统治者。奥古斯都*恐怕是随着最高权力到手表现出这种性格明显变化的最重要的例子。

地位已经升得足够高,以至没有顶头上司的政治人会发觉,他的首要任务是要让人们能听从他的命令。这个问题又可以分为两个部分:一个是避免被推翻的消极目标;另一个是使事情得以完成的积极目标。本章将讨论第一个目标,而第二个目标将在本书的后半部分进行详细讨论。说到这里,考察一个中间类别会是很有用的,那就是,并非最高领导,但也没有顶头上司的人。

准 领 导

即便是在一个组织良好的等级制结构中,也会存在一些没有顶头上司的人。美国的联邦法官是人们熟悉的一个例子。联邦法官的任期是终身的,而且只有出现某些严重的违法行为才可能去职。在实践中,由于削去法官职务的唯一途径是国会的弹劾程序, 66 几乎任何纪律约束对他都无能为力。宪法也保护他的工资不被削

* Augustus,(公元前 63 年~公元 14 年),即盖乌斯·屋大维,罗马帝国的开国君主,统治罗马长达 43 年。他是凯撒大帝的甥孙和养子,曾与马克·安东尼、雷必达结成后三头同盟,打败了刺杀凯撒大帝的共和派贵族。但后来剥夺了雷必达的军权,又在阿克图海战中打败安东尼,消灭了古埃及的托勒密王朝,回到罗马后开始掌握一切国家大权,建立了专制的元首政治。他生前曾获得“奥古斯都(神圣、至尊的意思)”、“终身保民官”等称号,死后经罗马元老院决定列入“神”的行列。——译者

减。立国者们认为,这最后一条是非常重要的,以致他们曾认真讨论过,在宪法上约定用商品而不是货币支付法官的工资,以防止通货膨胀对他们产生影响。由于联邦法官受到保护,不会被免职,他也就理所当然地不受外界升级的诱惑。从历史上看,从司法系统中任命最高法院法官的情况很少见,因而可以提出这样一种很有分量的观点,即应该避免将人们“晋升为”联邦法官。倘若这种“晋升”被当作一个重要的前途,有抱负的人就会开始以此为目的进行决策了。

自从 19 世纪下半叶以来,美国的政府结构中引进了其他准领导。有意设置的独立于任何上级的各种各样的机构和委员会建立起来,州际贸易委员会、联邦储备委员会和原子能委员会就是例子。这些机构和委员会通常被授予某个活动领域的管辖权;这类领域通常是联邦政府希望参与,但“政治”的影响又被认为是害的领域。这类部门的成员经常由两大政党的人员担任,所占比例大致相等,任职期长度适当而且是错开的。但是,由于这些成员还有重新任命的问题,较之联邦司法系统的成员,他们不受行政或立法机构影响的独立性就小多了。

首先应该指出,大多数联邦法官和独立委员会的成员,在初次得到任命时都是普通类型的政治人。被任命到最高法院任职的人几乎总是在政治生活中出类拔萃的人;而被任命到低级联邦法院任职的人通常则是不那么成功的政治人。因此,整个系统肯定建立在这样的信念基础之上:政治人会因被任命为法官而以某种方式发生改变。

显然,立国者和他们的现代继承者,那些创建了各种委员会的

人,肯定都以类似于本书的方式含蓄地分析过政治人的动机。他们意识到,政治人会对“向上爬”不遗余力。因为立国者们在遇到官司时,不愿意被关心个人升迁胜过关心案情的法官审理,所以,他们便试图确保法官不是通常意义上的政治人。但是无论如何,⁶⁷法官的任命还是要从那些最成功地想方设法得到任命的人中选出,所以在这个阶段还不能去除这种政治人。然而,如果由于有了这一任命,联邦法官已经有效地脱离了政治生活;如果他既不必担心失去自己的职位,也不大可能获得更好的职位;那么他先前生活中的主要目标——他自己的提升,就会变得与他的行为没有关系了。没有什么特殊的决定能影响到他未来的职业生涯,因此,他在所有情况下都会“秉公断案”。

可是,司法系统并非总是像设计的那样运作。法官和独立委员会的成员有时候还是政党中的积极成员,而且他们的党派情绪可能影响到他们的裁决。法官偶尔也会盘算着回到积极的政治生活中,并且在某种意义上,他们也会为他们的裁决“拉选票”。在独立的委员会中,这些因素的作用比在司法系统中更大。大多数委员都在心里牢记着自己的最后任职期限。即便他们会比那些有可能被立即解职的人对政治影响的独立性大一些,他们也不会有近乎法官那样的独立性。然而,从总体上说,独立的司法系统这种体制还是成功的,别的国家都在广泛效仿它;尽管奇怪得很,大多数美国的州一级司法系统并没有这么做。^①

^① 我不想给人留下这样的印象,即:独立的司法系统是美国的一个发明。它比美国的历史可悠久多了。但是,据我所知,美国宪法最先把这一原则正式纳入了国家基本法中。

在司法系统之外,独立性极少有不打折扣的情况。独立的机构和委员会只在一定范围内不受政治的影响。这可能是有益的,因为独立性有其优点也有其缺点。从理论上说,独立性本身与政府的基本原则总是对立的。可以想象,一个政府绝不可能让所有官员都享有联邦法官那样的独立性。从实践上说,这可以归纳为一个事实:无法让真正独立的官员服从命令。我们还可以美国的司法系统为例。

联邦法官执法不力。这看起来与前述内容有矛盾,但其实并不矛盾。而且这也不是对司法系统的严厉批评。倘若法院的职责是严格执行立法机构制定的法律,那么联邦法院的工作就做得太差了。但是,另一方面,倘若法院的职责被认为是依据文化习俗公正审理案件,联邦法院的工作就做得相当好。这两个概念是不同的。倘若由立法机构制订的某个法令,在用于某个特定案例时与法官持有的正误观念完全一致,那就不会有什么问题,法官会遵循这一法令进行裁决。然而,没有这一法令,法官很可能也会做出同样的裁决。另一方面,如果用于某一特定案例的“法律”与法官的道德规范相背离,在通常情况下,法院就只会口头上承认该法,而实际执行的却是道德规范。

在这种冲突的情况下,有几种办法可以避开该法令:可以宣布该法令违宪,但这是最激烈的一种办法;也可以把法令解释得与法官的想法一致,但这也不是常用的办法;更常用的办法是发现与原来不同的事实。例如,假设根据法律,可以对某个犯有某种罪刑的人判处10年监禁。但是,法院或陪审团可以认为这样判罚不公正,并“发现”该犯并没有犯这个罪名的罪,却可能犯有其他有关的

可以从轻判处的罪行。在这种情况下,法律就不会按照其书面所写的那样去执行。上诉法院不愿推翻下级法院对“事实”问题做出的裁决,而且,无论如何,上诉法官很可能与审判法官持有大致相同的道德观念。

在美国,作为这套制度互动的结果,我们有两套“法律”——一套是数量巨大而内容复杂的法律和先例的汇编;一套是法官和陪审团的道德行为模式。在通常情况下,法学院把“法律”定义为“法官实际上将做的事情”,就是承认,法官不必服从他们从政府系统其他部门接到的命令。总的看来,这大概是可取的。没有哪个公民能对立法机构制订的所有真正适用于他的法律都了如指掌。在这种情况下,法官实际上不执行法律看来倒是有利的。

这样一种体制的弊病是命令得不到服从。尽管这在司法系统中是可取的,但是人们已经注意到,这并不适用于政府的大多数部门。从行政管理的角度说,这样一个系统是极为无效率的。这将使政府高层的决策执行困难或根本得不到执行。最高法院有权废除任何它认为与宪法相抵触的法律,这只是凸显了这个问题。这个系统中的独立成员,凭借其独立性,就真的处于系统之外了。他们自己就是领导,而不是处于整个机构的领导之下。的确,在这方面,他们比真正的帝王还要独立得多。美国联邦法院的法官如果采取了一种不受欢迎的立场,不必担心自己被推翻。他在采用一种民众反对的做法时,要比独裁者安全。法官的这种独立性可以保护公民不受政府其他部门专制行为的迫害;但是从等级制内部运行的角度来看,这种独立性是无效率的。而且,正因为无效率,这种独立性在整个等级制结构内的许多职位上是不可容忍的。

第六章 单个领导的情形

处于单个领导之下的政治人,只有一种方法去改善他在这个世界中的地位——用能得到领导奖励的方式行事。当然,政治人个人除了成功还可以对许多事情感兴趣。在哈罗德·茨威格的小说《权力与奖励》(*The Power and the Prize*)中,男主人公受到一家大公司总裁的青睐被提升为公司的二把手,而他爱上了一个女孩,总裁却不赞成。男主人公还是决心要与女孩结婚,尽管总裁已经告诫他,一桩“不当的”婚姻会使他不能继续在该公司任职。^①在许多没有这么重要的事件上,政治人经常遇到这类艰难的抉择。他会发现,自己有 A 和 B 两种做法可以选择。我们这样说吧:A 是可以让政治人从领导那里得到奖励的做法;而 B,由于与职业升迁无关的一些原因,是政治人真正喜欢的做法。面对这样的选择,政治人必须分别权衡 A 与 B 各自的好处,趋利避害,在得到职务提升的好处与不考虑职务问题只做喜欢做的事两者之间做出决定。这并不意味着,政治人总会选择 A。关键是,如果他不按领导

^① 这个故事以幸福的大团圆结局。从本书研究得出的理论来看,这个情节是个有意思的例子,说明维持单个领导的情形的确很困难。在男主人公与坏人(那位总裁)决裂之前,他处于严格的单个领导的情形。然而,两者之间的决斗却是发生在多位领导的情形下,在一次董事会的会议上出现了对总裁的抨击。而董事会,当然是集体领导。

的意愿进行选择,他就肯定会受到惩罚。

在特定情况下,不取悦领导的做法对政治人也可以是非常有益的。这看似矛盾其实不然,职务之外的满足,以道德正义感的形式,使某人的牺牲可以用“尽责”来解释。有个中国的故事,说的是某大臣侍奉一位年轻而挥霍无度的皇上。这位大臣常常惹得皇上不高兴,因为他总要对如何勤俭节制建言献策。他的论点总是为皇帝本人的长期利益着想。终于,皇帝动了雷霆之怒,昭告这位大 71
臣,若再敢荐言,就要他的脑袋。这位大臣立即答道:“为了陛下,臣不惜肝脑涂地。”这个故事无疑是虚构的,但是任何熟悉中国历史的人肯定都会意识到,这种事有可能发生。故事中大臣面对的两难选择,每个以政治为职业的人都会有所体会,可能没有那么极端,而有些政治家也确实会做出与那位大臣同样的选择。

然而,情况也并不总是那么明确。首先,领导对其下属的活动知之甚少,许多事已做完,他还不知道;其次,领导对下属在整个组织任务中的“分工”也常常知之不多。因此,政治人可以故意歪曲事实,或者精心筛选要通报给领导的事实,以此控制领导的决定,以便这些决定能有利于这位下属个人属意的目标。换言之,政治人通过精心安排,可以让领导做出的决定非常贴近政治人自己的意愿。然而,对政治人,要特别强调领导识破真相的危险。如果有位将军最终必须通过首都撤退,不断报告胜利对他就不会有什么好处。

如上所述,政治人个人在面对这里讨论的情况时,可以在两种做法中任选一种。必须再次强调的是,任何等级制都会像选拔过程一样运行。倘若等级制中的人总是以提升为目的来行事,他们

就比较容易得到提升。因此,在等级制中成功上升的人,就是那些最愿意根据升职的动机行事、而不是按其他动机行事的人。正如经济学家喜欢强调的,世界之物皆取之有价。而从升职动机以外得到满足的政治人势必要为这种满足付出代价,那就是晋升的速度反而较慢。

还要再次说明,这个分析确有些过于简单。面对选择的政治人必须考虑到两个变量:一个是自己真正想达到的目标与领导可能奖励的做法之间的背离程度;另一个是领导觉察其行为的概率。被发现的危险要在对两种做法进行选择时一并考虑。应当进一步认识到,单个领导的情形实际上是极少遇到的,现实世界中政治人面对的选择问题很可能要比我们这里假设的复杂得多。在正常情
72 况下,即便是单个领导,也会存在一些推翻这位领导的机会,不由参照政治人推翻,也会由第三方推翻。为了简化分析,我们用定义取消了这种复杂性。这是多位领导的情形,而非这里所定义的一个领导的情形。

奖励标准

到目前为止,我用了一个相当蹩脚的短语:“可获得奖励的行动”,或者某种等值的用语,来描述有抱负也有头脑的政治人将要采取的行为类型。用“取悦”一词来谈论这种行为可能会容易一些,但除非给予仔细解释,否则这个用语会导致误解。领导可能给予奖励的行为类型不一定是普通意义上的取悦领导。就连西班牙查理五世那样堕落的君主,也不会情愿坚持让他的首相做自己

王后的情人,然而,如果唐·曼努埃尔·德·戈多伊*还有其他本事的话,却没能引起历代历史学家的注意。^① 举这个例子是为了说明,在某些情况下,领导显然会奖励他个人厌恶的行为。譬如,他可能讨厌喧闹烦乱的场面,可又愿意对显露出有本事制造喧闹烦乱场面的人让步,也就是奖励。不夸张地说,俄国的末代沙皇显然就曾受到更恣意妄为的大公们的胁迫,在好多做法上做出让步。

总的来说,在等级制内寻求提升的政治人的目标,就是采取领导愿意奖励的做法,而不管领导的主观态度如何。在通常情况下,而且从长期来看,让领导痛苦的行动不大可能受到奖励。我们可以总结说,大多数政治人在大部分时间中都会尽力取悦他们的上级,因为他们认为这样做会比使用别的办法更可能得到奖励。经验丰富的政治人总会牢记那些不能取悦于他的领导却能使自己得到提升的手段,但他将极少使用这类手段。因此,“取悦上级容易得到提拔”的说法,与那种同义反复的说法“易于得到奖励的行为就是易于得到奖励的行为”,在实质内容上并无很大不同。取悦上 73 级几乎就是对想要成功的政治人行为目标的精确描述。我在下面的论述中也将把这种说法当作近乎准确的描述来使用。

* Don Manuel de Godoy,曾于1792年~1798年,1801年~1808年两度出任西班牙首相。他既是西班牙国王的宠臣,又是王后的情人。1801年法国进入西班牙后,一度寻求法国人的庇护。著有《回忆录》一书。——译者

① 尽管戈多伊本人成就甚微,他替自己辩护的回忆录却是研究政治学的学者感兴趣的。他不断强调自己的权力不够,而他当时是宫廷中最有影响的人物。这对于纠正那种认为强势人物通常都会在自传中表现得很自负的说法是有用处的。他从来就不怀疑,他的职位全靠国王和王后的宠爱有加,而他做出的所有决定也都以保住这种宠爱为目的。

取悦领导

现在我们可以来讨论这个内容了：政治人会在多大程度上牺牲其他目标，专事取悦其上级的目标，这个目标本身肯定只是中间性的或工具性的目标。要是我们能读一读专制统治者的宫廷生活记录，我们常常会对一切都那么依赖于统治者的意愿和一时兴致感到惊讶。侍臣不仅遵从统治者表露出来的最细微意愿，还要花大量时间了解统治者未曾表达的意愿，以便能未雨绸缪。与统治者个人生活相联系的所有事情都能引起政治人的巨大兴趣：他睡得好吗？他今天感觉如何？谁会是他的下一个情妇？最重要的是，他对我（参照政治人）的态度如何？对我完成的任务怎么看？每次与统治者的接触都会被精心策划，以留下适当的印象。

有些统治者可能喜欢在决策问题上通过争论被说服。例如，法国的路易十四曾写过一份长长的据称是留给他的继承人作指南的文件。实际上，那就是一部自传。一天，他从箱子里取出这份文件，准备放到壁炉里烧掉。当时值班的一位有经验的侍臣赶忙站到了路易和壁炉之间来制止。后来就有了一场“争论”，路易在争论中数次重申他要烧掉这份文件的愿望；而侍臣认为，烧掉这份文件就意味着毁掉欧洲的一件无价之宝。结果不言自明。路易没有烧掉那份文件，而侍臣发现他与主子的关系得到了改善，直到另一位侍臣用同样的妙计得宠（不必说，那份文件也并不是什么无价之宝）。

侍臣有可能确实认为应该保留那份文件。但是更可能的是，

他根本没注意到是不是该保留文件,而只是算计着要讨好国王,并由此使自己得到提升,遂以这种方式行事。这位侍臣只是像大多数人对他们所处的环境一样来对待国王。为了达到自己的目标,人们通常会思考自己所处的环境,盯住这个环境中可以利用的⁷⁴部分,并采取如上所述的做法。换言之,我们会把我们所处的环境当作手段。我们模型中的政治人正是以这种态度对待他的领导的。

领导对政治人活动的了解

如果政治人以这种方式看待事物,他就会成为认真研究他的领导的人。首先要琢磨的是,领导对这个政治人的活动领域了解的程度。两人之间关系的这个方面对政治人最为重要,因为领导要根据这种了解(或不了解)判断其行为。上级偶尔也会有一种简单的办法来判断下属的成功,即使对他们的任务没有详细的了解。例如,连锁店老板就不必懂零售业务。他只要在每个会计期末查阅资产负债平衡表,然后把纯利润最低的五位经理解雇就行了。当然,这种方法只会在一定限度内起作用,而且也不会是最有效率的控制方法,但确实有用。

在政府等级制中,要了解情况比在企业组织中难多了。普通公务员面对的那种知识问题,不是用简单机械的办法就能解决或接近解决的。而且,政府本质上都是垄断性的,缺乏企业组织中存在的外部竞争监督。政府可以长时间执行无效政策而不取消。例如,两西西里王国在其全部续存期间似乎一直都处于残暴统治之

下。政治家承受的“效率”压力比一般企业家承受的要小得多。

对于政治人个人,“效率”意义重大。这不是对组织目标而言,而是对他自己的目标而言。对他来说,效率是根据他能够使上级满意的程度来衡量的;反过来,这种满意在很大程度上也取决于上级对政治人活动的了解和掌握。这种了解和掌握每每差别很大。譬如,假如上级只是最近才从现在由政治人占据的位置上提升到现在的位置,他对下属活动的情况就会了解得非常全面。这是一种极端情况。在通常情况下,领导对政治人活动领域的了解肯定不如政治人自己的了解。在选择做法时,政治人一定不能为上级选择在他掌握着全面情况下认为是“最好”的做法,而要为上级选
75 择在其了解情况有限时看来是“最好”的做法。因此,政治人寻求的政策是马上就能向不甚了解情况的上级解释并能得到赞同的政策,而不是上级掌握了全面情况之后认为应该采取的最好政策。

采取取悦不甚了解情况的上级的政策,还是采取上级在充分了解情况的基础上认为应该采取的政策,这两种政策是有区别的,但有一个因素限制了这种区别,那就是政治人是否想表现出胜任工作的样子。他会避免将会导致失败的行动。倘若下属知道了上级认为是最好的政策有可能导致失败,他们就会产生冲突。政治人采取的行动很可能在一开始会引起领导的不快,因为领导认为那种做法是错误的;但是采用了会导致失败的政策也会招致领导的不快。政治人必须权衡这两种不快。即便政治人事先确信某项政策能得到明确的批准,但如果政策失败了,他也就不能指望得到奖励。

这个问题尽管重要,但也不可过分强调。极少有清楚而确凿

的证据能表明,某项政策决定是否成功。而且,政治人个人做出的决策差不多也总是影响最终结果的诸多因素之一。一个“正确”的决定却带来了一个糟糕的结果,反之亦然,这种事情差不多总会发生。因此,在大多数情况下,不可能单纯从结果对政治人的行动进行正误判断。这是个上下级都知道的事实。

这里的讨论可以用符号代表的因素加以概括。假设上级了解 A、B、C 三个因素。而下属由于接触问题更直接,了解 A、B、C、D、E、F、G、H 等因素。仅根据 A、B、C 三个因素,提示应该采取 X 行动;而根据更多的因素,则提示应该采取 Y 行动。要是意识到肯定还存在上级和下属都不知道的 I、J、K 因素,情况还会进一步复杂化。然而,这些因素有可能永远都没人知道,而且在常态下,下属掌握的更多情况意味着 Y 政策会比 X 政策更好。然而,聪明而会办事的政治人会推荐 X,而不推荐 Y。他会从 A、B、C 进行推理分析来支持他的推荐意见;如果他富有艺术性思维,他还会引入,譬如说 G,来强化他的论据。

这样的推荐意见会给领导留下政治人擅长推理分析的印象。相形之下,如果政治人推荐了 Y 政策,他就得长篇大论,下大力气,用另外的因素 D、E、F、G 和 H 来开导上级。即便他成功地说 76 服上级相信了 Y 政策的适当性,这种行为也不大可能使这位下属受到上级的喜爱,何况上级可能没有足够的时间用来承受这一开导过程。由于常常有几位下属向一位上级汇报情况,下次提拔的机会很可能就轮到了那个做出“正确”决定的人,而不是那个弄出了个“奇怪”的方案,还用一长串上级感到很可疑的“因素”来支持其方案的人。

这个分析说明,在一个官僚体制内,有关事实的信息一般是从上到下传达的,而不是由下而上汇报的。这个结论与通常的假设“一个官僚体制内的下属收集和精选信息,并只把最重要的信息向上级汇报”相抵触。这个假设是在一个理想的高效组织内“应该”发生的情况,也是在人是机器时会发生的情况。在组织得不好的等级制中,偏离“理想”的状态变得特别值得注意。在管理不善的官僚体制中,对于下属真正重要的信息与现实世界无关,但是与上级对现实世界的想象有关。因此,与政策有关的新信息几乎就不会进入这部组织机器的底层。这样一个组织在调整自身以适应新的和变化的条件时最典型的做法,就是通过外部因素影响处于顶层的人,接下来,他的下级才会从他那里了解到这种影响。在美国国务院,我可以肯定,沃尔特·李普曼、《纽约时报》和《华盛顿邮报》是美国对外政策得以建立的主要外部信息源。国务院的高级官员读他们的消息,要比读国务院内部提供的消息仔细认真得多。更重要的是,即便他们也阅读国务院内部的报告和文件,他们却会发现,这些报告和文件只反映他们自己的观点。

正如我先前谈到的,这个分析模型并不是说,组织内的典型政治人在自觉遵循这些做法时都是伪君子。在很多方面,如果他们这样做,组织的运行会比较平稳。在这样的情况下,判断会更为理性,也更易于预测。然而,事实上,倘若大多数政治家和官员意识到,他们向上级推荐的政策有可能与根据他们手中掌握的事实应该建议的政策相悖的话,他们就会感到不安。在许多情况下,为了避免这种不安意识,下级官员对自己活动的客观事实不再感兴趣。尽管下属很可能对任何特定情况了解得都比他的上级多,但同样

真实的是，这位有抱负的聪明官员会切断自己与外部现实的联系，⁷⁷除非他真是一个自觉自愿的伪君子。这位不愿对他的任务持伪善态度的官员很快就会懂得，主动的好奇心，要么会导致与上级的争吵，要么会导致坏了良心的不安；因此，他得压制自己的好奇心。

有个例子可以把这种情形讲得更清楚。1950年，我当时在华盛顿，到外事协会旁听了一些课程，那是专门用于培训中级官员的课程中的一部分。有一堂课的题目是“外事活动中提出的问题”，或是相似的题目，由政策规划署的一位高级官员任客座主讲人。那人是俄国问题专家，在第二次世界大战期间曾在埃及待了一段时间，任务是保持与南斯拉夫铁托部队的联系，并催促为他们提供物资。他选了这段职业生涯中的一件事作为他演讲的主要内容。我在这里把他半小时的讲课归纳为几句话：铁托派了他部队中的两位将军到埃及，他们随身带着一份铁托颁布的新宪法。这位俄国问题专家说（指的是1950年时），他本来对这两个人和那份宪法文件就有印象，而且对宪法中的人权条款印象特别深。然后，他继续讲道，曾有谣传说，铁托的部队正在使用从一场小规模内战中缴获的部分武器与米哈伊洛维奇*的部队作战。

* 即南斯拉夫王国政府外交官德拉查·米哈伊洛维奇上校。在南皇家军队于1941年投降后，米哈伊洛维奇在伦敦加入南流亡政府；同年5月返回南斯拉夫组建“切特尼克”反法西斯游击队。这支游击队曾是第二次世界大战中著名的抵抗力量，还曾得到英国特别行动处的派员支持。但在1943年后，切特尼克向德军妥协，并支持塞尔维亚的内蒂奇傀儡政府，因而被称为南斯拉夫伪军。他们一度将主要力量用于对付铁托的游击队。此后，盟军放弃了对切特尼克的支持，转而支持铁托的游击队。1946年，米哈伊洛维奇被南斯拉夫人民解放军俘获，同年7月经南人民法院审判，以叛国罪处死。——译者

这个谣言最终传到了一些非常重要的人物耳朵里。这位当时重任在身的主讲人突然收到了一份发自魁北克会议*的电报,问及有关传闻的报导是否真实。这时他的故事达到了高潮;这是个棘手的问题。至于实际情况,他并未告诉我们他发出了什么样的答复,只是说,他至今还记得这份电报的影响,就结束了他的演讲。以我们先前的讨论为基础,很显然,由于收到了这份电报,铁托政权的特征发生了变化。在电报收到之前,这位俄国问题专家对铁托的宪法留下了深刻印象,该宪法在人权方面机械地模仿“伟大的斯大林宪法”,因为他的上级对此印象深刻。他对铁托政权的现实毫无兴趣,而且即使他已经听说过那个关于铁托的部队与切特尼克作战的传闻(这件事曾在许多美国报纸上讨论过),他也早就在心里把它抹掉了。后来,就像是晴天霹雳,查询的电报来了,他遇到了个天大的麻烦。

重要的是,他对南斯拉夫的情况并不感兴趣,这一点没有
78 变,感兴趣的倒是他的上司对南斯拉夫情况的了解。于是,那份电报成了一大危机。拍来电报了解情况使这件事特别难办。聚集在魁北克开会的人是想要那些谣传得到证实呢,还是想得到否认?就连讨论这个问题也会毁掉精心打造的保护性机制,并使这位俄国问题专家变成一个自觉的伪君子。另一方面,必须回复那份电报,而如何回复将对他未来的职业升迁产生重大影响。在当时的情况下,没有别的办法,只能是仔细分析那份电

* 第二次世界大战期间,美国总统罗斯福、英国首相丘吉尔及两国高级军政官员,在加拿大魁北克举行的战略会议。——译者

报,以此揣摩他上司的态度。这件事很可能没有确定的结果,只是发电报送出了一个模棱两可的答复,同时通过周围的另外一些渠道去弄明白,在华盛顿那些首脑人物心中,铁托是否在和米哈伊洛维奇作战。

由于这次讲座的题目是这位颇为重要的人物自愿选择的,也由于他本可以用另外一些话语来讲述他的故事,从而不暴露出他对实际情况全然不感兴趣,我们必须假设,他的态度是完全无意识地流露的。他遵循着某种行为模式已晋升到美国国务院的高层。他恐怕从未费神分析过这种行为模式。而且,他的听众从他的故事中也听出有什么不同一般的地方。我后来曾同几位官员讨论过这件事,他们中也没有人认为这位主讲人行为不妥。我们从理论角度推断出的行为模式早已内化为他们每个人的自觉行动了。

领导时间的有限性

领导了解下属活动的有限性,部分取决于其时间的有限性。政治人懂得,领导不能把所有时间用于监督每个下属的活动。例如,如果一位国王有一个由 10 位同等重要的大臣组成的内阁,那么平均来说,他显然不能每天拿出多于十分之一的时间去监管他们中的某一位。实际上,他用于监管的时间会大大少于这个时间,因为他还有别的事情要做,而且他的权力地位和财富可以让他享受非常有趣的娱乐,大大分散他的精力。例如,明朝末年的几位皇帝,觉得皇宫中的生活真是太有意思太令人愉快了,以致他们几乎

连大臣都不召见。即便是在上级处理国事时,也不可能把全部时间用于监管下属。有些时间必须用于对一般性政策问题做出决定,而且,事实上,国家的高级官员用于说明这些政策的时间,要比79 用于说明官僚体制各部门具体运行的时间多得多。即便我们考察的是不那么高级的官员,情况也是一样。等级制中官员的地位越低,他所承受的要求他勤勉刻苦的压力就越大;但是低级官员还必须花时间答对他自己的上级,因此也占用了他监管自己下属的时间。

从领导时间有限的角度来看,下属不可能让上级了解与某个具体问题有关的所有事实,这样做也是不明智的。只要领导信任下属,让他独当一面,下属就会在对整体情况从长计议之后,选择对自己最有利的那些决定。从上级的立场来看,由此做出的决定,只有在上级把他掌控的领域组织得非常好,以致对他自己的利益最有利的决定,也是能改善下级状况的决定时,那才会是正确的决定。这就意味着,上级或领导必须奖励“正确”的决定,而惩罚“不正确”的决定。在上级既不能够充分了解情况,也没有大量时间可以用于任何具体问题时,怎样才能做到奖罚分明呢?这个棘手的问题我们将在下一章进一步讨论。在这里,只要说明两点就足够了:一是,可用的只能是粗略的衡量标准;二是,在有些场合,最好的解决办法其实是非常糟糕的。

倘若这位领导直接下达命令,他显然是在对问题的信息了解不充分的情况下做出决定的。由于最终决定是由等级制中某个比他人了解情况少的人做出的,该体制肯定是无效率的。如果下级有抱负也有策略,他们当然会隐瞒这个事实,并想方设

法让这位领导相信,他的决定全都大受赞扬。在这种情况下,他们必须尽量表现得好像他们真的认为这位领导非常英明似的。

时间有限性的重要程度,依职位而异。通用汽车公司雪佛兰分部的负责人,肯定会预料到母公司的负责人花在他这个部门活动上的监管时间,大大多于可能用于某个小部门经理的监管时间。而且,时间的有限性也可以相当灵活,因此依问题的不同,也可以有很大变化。在有特别开发项目的情况下,领导总能对某个下属活动范围内的单个问题给予特别关注,而暂时把其他下属的活动置于脑后。下级一定要考虑到领导有可能灵活分配时间。

领导的智力

80

我们已经看到,倘若等级制的特征是通过优选制进行流动,那么,升到最高职位上的人就会是等级制中最有头脑的成员。每个层级的平均智力水平都会高于比它低的下一个层级。要得到这个结果,就必须强调有效社会流动的必要性。如果某个世袭国王的大臣只能通过优选制晋升到现在的职务,那么国王的智力就有可能不如他的这些大臣们。即便是这些大臣完全靠着取悦主子的能力而不是靠着正常的管理能力得到晋升的,他们多半也会比国王更有头脑。因此,如果国王打算把他的所有大臣职位都让为他陪酒助兴的人来担当,那么,最有头脑和抱负的人就会尽力成为饮酒高手和狂饮乱闹的人。他们的智力有可能对他们管理的部门产生

影响,也可能产生不了影响,但肯定会帮助他们保住国王对他们的青睐。

举个极端的例子:一位经济学教授和他班里最笨的学生。我们假设,通过偶然的基因选择,笨学生当上了国王,而且可能是继承了先前国王的王位;经济学教授则成了笨学生最重要的经济大臣。所有经济学教授都知道,就算老师再努力地教,许多笨学生也永远弄不懂经济学是怎么回事。在假设的情景中,这位教授,现在的部长,再也不能强迫这个笨学生来上课,甚至也不能威胁说给他不及格的成绩。他的唯一招数是尽力诱使愚笨的国王赞成那些他在教室里根本理解不了的想法。

这位大臣有三种可以选择的做法:其一,辞职;其二,不再努力改善这个王国的经济状况,只是执行国王对经济事务的愚蠢想法;其三,一面在国务会议上赞同国王的主张,一面哄骗国王贯彻他这个大臣认为是明智的政策。倘若他们认识到,有别的什么人,觊觎经济大臣的职位,肯定会向国王告发现任经济大臣的骗局,那么,第三种做法显而易见的优越性就不存在了。因此,有头脑有抱负的人肯定会选择第二种做法。有头脑但无大志的人可能选择第一
81 种做法或第三种做法,这两种做法最终都会导致他离开现任职位,让别的人来接替他。接替他的人可能对国王关于经济学的想法更感兴趣,而不在于经济学究竟是什么。

在任何以优选制和社会流动为特征的等级制中,各个级别的关系都会出现与此类似的情形。当人们在金字塔中向上移动时,平均的智力水平会稳步上升,但应该强调一下“平均”这个词。各级别之间平均智力水平的差异可能相当小。在美国的陆军军官

中,非常平庸的人偶尔也会升任上校或准将,但是少将的智力水平通常或差不多都还过得去。中将,不论人们对他们的军事能力会怎么看,但他们一般都非常聪明。但是要注意,一个现在只是下级军官的人想要在1985年当上将军,只有在他目前的顶头上司智力大不如他时,才有机会。

因此,尽管当某人在金字塔中上升时,平均智力也在上升,但在任何特定时间段内,该结构中的许多人确是在智力不如他们本人的上级手下工作。那个有能力最终上升到顶级的人,他的大部分职业生涯很可能都是在智力不如他的上级手下工作。我们再转回来看看那位经济学家和他的笨学生。现在假设,这两个人都进了文职部门,笨学生进得较早,因此成了教授的上级。就像是做国王的大臣时一样,教授必须要么按照笨学生的想法调整自己,要么就得“另谋高就”。当学术界人士试图通过在某个行政管理等级制中担任咨询人员、顾问来影响决策时,他们体验到许多烦恼,这些烦恼大概就是因为它们不能调整自己适应这种情况而产生的。

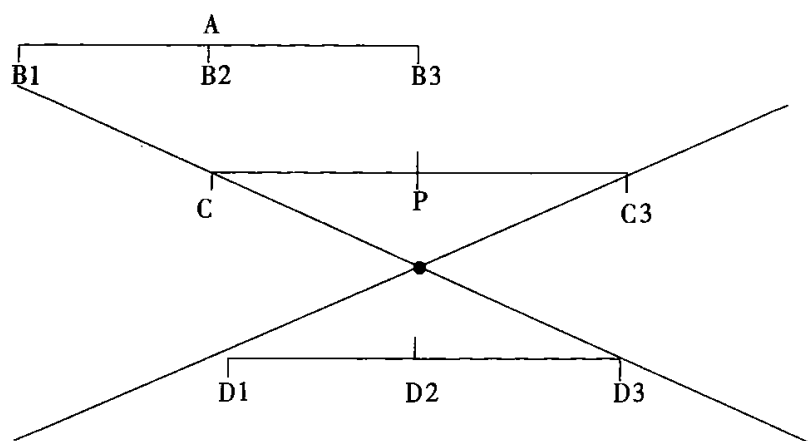
因此,我们看到,那个有能力上升到行政管理等级制中最高职位的人,会不断面对与智力不及自己的上级打交道的问题。当然,如果他的上级都不喜欢他的表现,他也就永远得不到提升。因此,如果他确有雄心壮志,他就必须想办法讨好这些上级。有些政策他肯定不会提倡——那是从他较高的智力水平来看可能是明智的政策,但他觉得这些政策涉及的复杂性对于他的上级太“深奥”了,难以理解。他反而会把自己的部分智力天赋专门用来精心研究上级本身,而不是研究履行其职责的客观条件。要是他没做好这项

研究,或者,要是他只想着他的“职责”,并因此导致与其缺乏洞察力的上级产生意见分歧,他在那个等级制中就得不到提升。高智力除非与强烈的致力于发迹的目标结合在一起,否则对于,譬如
82 说,文职部门中的某人而言,就是个严重的缺点。但是,如果这个人把他拥有的智力主要用于推进他自己的职务,那么这种智力就是个决定性的优点。

行政管理等级制中单个领导的情形

如前所述,单个领导的情形不能被当作一般情况,适用于行政管理结构的完整体系。除了下面将要讨论的特例外,单个领导的情形最纯粹的形式只存在于行政管理金字塔的第一层,也就是说,在顶尖上。处于这个位置的个人不再有顶头上司。一位国王或独裁者直接领导的部长们,还有那些发现自己只为某个人工作,而此人并不为其他人工作的人,这些人就处于单个领导的情形。在等级制的下层,这样的关系几乎不再存在。为了充分了解为什么这种情形是真实可信的理由,我们要把“政治人的世界”中的图表叠加到一个比较常见的组织图上。

请注意,图中没有用圆圈或边界来区分参与者和观望者,因为这条分界线的位置正是问题的关键。如果参与范围很小,只有 B3 处于其上四分之一象限,那么 P,参照政治人,就处于单个领导的情形。另一方面,如果参与范围大到让 A 也加入进来,P 就处于多位领导的情况。



区分积极参与者和观望者的分界线不可能轻易通过行政管理命令得到调整。尽管,如果能以某种方式让等级制中的每个成员都处于单个领导的情形,这个等级制或许会运行得更有效,但是,并没有做出这种规定的一般性规则会对管理实践产生很大影响。还是再来看看这张图表,并研究一下其中各方的利益。

P 把自己置于面对多位领导,而不是单个领导的位置,可以得到很多好处。这拓宽了他的选择范围,提供给他变通方法,给了他操作余地;对于想要升迁的政治人,这是一种理想状态。然而,P 不能控制其行政管理领域的上层。因而在这件事情上,他的愿望只具有次要意义。相反,P 倒是会喜欢与他自己的下属,譬如说,D2,处于单个领导的关系,因为这能赋予他最大的控制权。因此,等级制中的每位官员都会出于某种动机,使他能搭上关系的上级官员数量尽可能多;同时,也要使他自己的下属尽量只与他联系,而不与别的上级联系。

到目前为止,我们看到的是上下级之间的直接冲突,而获胜的

机会在上级一方。但是,有一个因素几乎能保证任何下级实际上处于多位领导的情形。再来看一下那张图表。B3 想要在最大程度上控制 P,但他也想只花最少的时间用最小的力气做到这一点。对 B3 来说,最简单的方法之一就是同 D2 建立某种联系(还有 P 的其他下属)。P 的下属可能了解 P 做的大部分事情;如果开辟出了适当的渠道,B3 就可以指望,在 P 做了某事,特别是做了不符合 B3 意愿的事时,有人能向 B3 报告。而且,B3 甚至可以向 D2 了解情况,还可以盘算着把 D2 安排到 P 的位置。这些办法都会让 P 俯首贴耳。按照这种逻辑,几乎所有的高官都保持着与梯队下层人士的某种联系渠道。

B3 与 D2 联系的后果是清楚的。D2 不再只有单个领导,在他自己参与的权力斗争圈子里,现在至少有两人处于上面的位置:P 和 B3。而且,A 有可能与 B3 有着同样的思路,由此,P 也将处于多位领导的情形。P 可能很想阻止 B3 与 D2 的联系,但是他做不到,因为 B3 是他的上级。反过来,B3 也不能阻止 A 与 P 的联系,因为 A 是 B3 的上级。结果,我们看到的是,纯粹单个领导的情形,除了在金字塔的最顶端,几乎就不曾存在。

对这一点的讨论基本上是通过分析进行的,但是,许多在各种等级制中得到提升的成功人士的回忆录将表明,我们的理论框架
84 与现实是相符的。情况千篇一律。任何官员都不仅会与他的直接上下级建立关系,还会同这两个方向上的下一级建立关系。参与人的圈子很快就会变得更大了,关系也会向上下延伸得更远。在纳粹的“理论”文献中,有时候会提到所有组织的“领导原则(*führerprinzip*)”,说的就是每个官员只应对他的直接上级负责。

然而,前德国政府各种等级体系中许多成员的回忆录再次清楚地表明,我们的概括是有道理的。希特勒并没有限制自己只同直接下属打交道,而是定期去与直接下属的下属接触。希特勒政权中地位不那么高的官员也是这么做的。

这个关于等级体系中不适用单个领导关系的一般规则有个例外,尽管这种关系是官职地位所特有的,而且从事物的本质上说,也不适用于一般情况。这种例外存在于等级制最高级别官员与助手、副官和私人秘书的关系中。我们就称这类官员为“侍从”吧。在正式的等级制中,这类人并不真正参与权力斗争,他们“是参谋而不是冲锋陷阵的人”。正是由于这一事实,他们对于高层官员是非常有用的人。这些人都处于单个领导的情形,而且很可能这样保持下去。只有一位高官处于他们世界的正上方。而且,即使这位上级还有他自己的上级,侍从们也不大可能与之建立关系。

谄 媚

尽管从某些角度看,单个领导的关系在行政管理实践中是最有效的,但这里还是有一些特殊缺陷。第一个缺陷,我称之为谄媚。在这里的分析中,我使用这个词的意思比它在通常情况下的意思稍宽一些。来看看单个最高领导与其下属打交道的情况。假设这位领导只关心他自己的满足感,他的下属有两种方法让领导得到满足:其一,他们执行领导的意愿,把领导想完成的事情都做好,这是经常讨论到的权力关系的方面;其二,使自己与领导保持愉悦的关系。因此,在同下属打交道时,单个最高领导可以用这两

种方式增加自己的满足感。他可以挑选唯命是从的下属,也可以
85 挑选他觉得相处愉快的下属。在大多数实际决定中,这两方面都在考虑之中,而其中的第二种,就是我说的“谄媚”。

当然,每个人都愿意与那些让他尽可能感到愉悦的人建立人际关系。愉悦的定义因人而异,但是每个人都会尽量使他从人际关系中获得的愉悦最大化,只要这样做并不减低他从其他来源获得的满足感。漂亮的金发女郎,会打字又能记录口述,那肯定是要录用的。但是,单个领导的地位可以使他更多注意女孩的美貌,而不是她的打字技术。他可以随意把他的下属当作执行其意愿的工具,以这种方式使他间接感到愉悦;也可以当作一个满意的直接来源。他很可能会比处于多位领导情形的人更多地从审美角度关注他与下属的关系,只是因为他更有能力这样做。

意识到谄媚的重要性,下属将会在与领导的关系形式上下功夫。这将取决于领导的个性,而且不同领导之间的性格差异也是非常大的。有多得让人吃惊的大量事例表明,公然露骨的谄媚是最好的行为方式,但还可以指出一些更微妙的做法。训练有素的侍臣不用特意说些什么就能给人他对主子佩服得五体投地的印象。领导可能偶尔也会高兴有人和他顶顶嘴,愿意在这种偶尔的争论或抬杠中输一把。心有灵犀的政治人就会据此调整自己的行为。政治人不仅要表现得对领导很佩服,还必须符合领导的想法,做个风趣的陪伴。他得培养起对领导特感兴趣的话题的兴趣,还得尽力去发展领导认为最趣味相投的个性。

然而,政治人得意识到,谄媚,即便是在这里使用的最宽泛的意义上,也并非是与上级打交道的唯一杀手锏,而且还容易做过了

头。在一些传授“升官诀窍”的小册子中,谄媚有时被当作成功的唯一路径。但是,这与相反的一面——“做好工作”就行了——一样,都是片面的。事实上,领导会关注下属这两个方面的表现。一个风趣迷人但无能的人多半是不会被提升到的最高层的,而能干的粗人也不会。最可能得到提升的人是把两项都比较强的本事——讨领导个人喜欢和有效完成所交付任务——结合起来的人。当这两方面发生冲突时,这样的人就必须得在这两种方式中选择用哪一种方法去取悦领导。他必须在“谄媚”和“业绩”两者中求得平衡。有些领导几乎唯一看重业绩;另一些领导则只以谄媚定取舍。从某种意义上说,领导对这两方面的相对重视程度会受到他在其中活动的外部环境的影响。 86

上面已经指出,单个领导很容易受到谄媚的影响。个中原委不难知晓。倘若单个领导的情形存在于等级制的下层,谄媚在这些层级上也会是重要的。但是,除了最高的位置,在等级制的任何部分,每位领导都至少还会有另一位顶头上司。高层领导在自己与下级的关系方面可能只关注与自己有关系的下级——这是故意要说成同义反复的。与他们无关的下级的人格引不起他们的兴趣。然而,远距离下级的业绩还是会引起他们的注意。因此,一个部门的负责人在与他的上级打交道时,可以双管齐下,同时利用谄媚和业绩。然而,作为部门领导,对待他自己的下级,如果他想得到提升的话,他必须强调业绩,只奖励那些业绩优秀者,而克制想要奖励自己喜欢的人的本能愿望。这是因为,其下属的业绩实际上就是他自己的业绩。他的上级,在计算他的效率时,其实就是在确定他这个部门的业绩。他们没有能力从部门业绩中挑出哪个部

分是这位监管人员自己独到的贡献；即便有能力，也不会有兴趣这么做。

以上全部论述就是要说明，这位本身是另一位领导下属的领导，“承受不起”与下属的紧密关系带给他的增值“实际收入”（免税的），如果这种“实际收入”要以业绩为代价来获得。在多位领导的情形下提升最快的人会利用谄媚，但他不会允许谄媚用于他自己。按照我们一贯的分析，由于这些人有可能在等级制中达到高层，事实上，高层领导的位子将由注重业绩而不是谄媚的人填满。正因如此，这一事实可以保证，谄媚并不像第一眼看上去那样，是行政管理等级制的一大特色。

领导愿望的模糊性

单个领导情形下的第二个特殊缺陷，并不那么轻易就能看出来。⁸⁷ 政治人常常难以发现这位领导到底想要什么。尽管一个选区选民的意向可能很难预测，但是，处于民主社会集体领导之下的政治人的境遇，还是要比处于单个领导之下的同胞好得多。民主的政治人可以通过抽样调查获得一个选区选民愿望的动向。高效领导鲜有让其愿望留有歧义的情况，但这样的效率水平并非常态。大多数领导都有普通人的缺点，而当人处于权力位置上时，这些缺点有可能被放大。这些缺点之一就是，下属要弄清其上级的真实愿望，实在是难。

没有与专制权力打过交道的人 would 认为，政治人要想知道其上级的真实愿望，可以去问嘛。有两方面的考虑常常会阻碍下

级利用这种应急手段：首先，领导可能不予回答；其次，仅仅因提出这个问题就有可能毁掉这位下级前程。正如先前所说，领导用于了解任何一位下属活动的时间是有限的。因此，他回答某个下属问题的时间有确定的限度。而且，雇用这位下属的原因之一就是要减轻领导的某些决策负担。此外，可能还有基于这些相当合理的原因之上的别的原因。这位领导可能很懒，也不想惹决策的麻烦上身，有些决定可能还是他想逃避的。人们一般都不想承担责任，而拥有绝对权力的领导在这方面与其他人无异。

在领导并不真的知道自己到底想要什么，或并不想拿主意的情况下，下属的处境便难上加难了。如果他不请示领导就采取行动，他就冒了领导事后不批准其决定的危险。另一方面，倘若他事先请示，他有可能受到处罚。使情况更为复杂的是，大权在握的人似乎还有另外一种行为模式。许多这类领导并不认为自己独断专行。他们认为自己是根据规则或原则做出决定的。他们常抱怨：“要是我不亲自办，什么事都得办糟。”他们实际上是说：“要是我不亲自办，事情就办得走了样。”

这说明，许多这类人都会认为自己不只是大权在握，而且握的是“做正确事”的大权。没有什么人能比说这种话的下属更能激怒这类领导的了：“当然，我得服从你的命令，因为那是我的职责。但 88 是，我认为你错了。”倘若在这位领导自己的眼中，自己做得对，他会指望品行端正的下属也做得对，用不着向上级请示。在这种情况下，询问指示可以被看作是无能的表现。由于所有这些原因，国王、独裁者和其他一些拥有绝对权力的人的直接下级都会非常不

愿去请示。沿着行政管理等级制进一步往下走,不愿提问的倾向会少一些,但是这个问题的症结依然存在。

第七章 集体领导

89

我们的政治人发现自己身处的第三种情形属于集体领导。集体领导即：一群人通过某种选举程序作为一个单位行事。这就是我们通常用形容词“民主的”来说明的情形。近些年来，对民主程序的理论分析取得了长足的进展。但是要在对这项重要工作做全面的总结，可能冗长而乏味，所以我只对属于这项研究的几个一般领域做非常简短的说明，并向读者提供一些可获得进一步启发的原始资料。

第一个调研领域是投票程序的数学分析，特别是简单多数票（simple majority voting）。对于头脑简单的人，这听起来很简单，但实际上相当复杂，而且结果往往令人瞠目。有能力跟踪这个领域内数学分析的工作人员，都会无可避免地得出一个结论：传统的民主理论是虚伪的。由于民主显然是存在的，这就表明有必要建立一种新理论，而这样一种新理论也正在逐渐形成。威廉·赖克的文章《投票与偏好的总和》^①是对上个10年中已做工作的最佳总结。此后，又有两篇可能也颇有意思的文章发表：本杰明·沃德博士的《多数决定原则与分配》^②和我自己的《效用、策略和社会决

① *American Political Science Review*, December 1961, p. 900.

② *Journal of Conflict Resolution*, December 1961, p. 379.

策规则评说》。^①

第二个近来一直在进行调研的领域涉及宪政理论。这个领域中的工作人员——迄今为止的大部分时间中仅有詹姆斯·布坎南博士和我两人——一直对把经济学中发展出的技术用于宪政分析感兴趣。研究的基本问题是：各种可能实行的宪政秩序的相对效率。使用的方法也与传统政治理论的方法非常不同，而且结果也有点令人吃惊。这个非常新的尚未充分开发的领域中的唯一著作⁹⁰是：《同意的计算》，由布坎南博士与我合著。^②我最近的专著《企业家的政治学》^③与本章讨论的问题特别相关。

然而，这两个领域与本书讨论的范围都没有直接联系。最后一个领域，以安东尼·唐斯的著作《一种民主的经济理论》^④为代表，讨论的是政治人的行为，并因此落入了我们目前关注的范围。本章的形成多亏有唐斯博士的这本著作，但我打算尽可能避免重复他书中的推理。这会使我把一些重要的事情搁置一边，但是由于它们已经被唐斯博士阐述得非常透彻了，这只会是个小小的损失。

当政治人的顶头上司是一群总是作为一个集体行事的人时，他就处于集体领导的情形。历史上，这类集体通过宽泛多样的进程形成决定。大家都听说过，波兰曾被盛行于波兰议会中的全体一致通过的规则葬送（在 18 世纪，不是 20 世纪）。不仅贵格会教

① *Quarterly Journal of Economics*, August 1961, p. 493.

② University of Michigan Press, 1962.

③ University of Virginia Economic Monograph Series No. 7.

④ Harpers, 1957.

徒曾成功地使用过某种相似的“同意”，而且实际上亚洲多得数不清的所有自治村落中也在使用。然而，我们最熟悉的一些体制是按另外一些原则运行的；而本章将要考察的类型，对于我们社会中的政治人恐怕是很重要的。我们要讨论的集体领导类型以选民、国会，或是公司的股东（非常有意思的例子，因为不同的股东有不一样的选票数）为例。

为了简化讨论，我们必须引进一些区分和小的分类。首先要区分本身是最高领导的集体——譬如，全体选民或威尼斯元老院，这是两个不同的例子——与服从于另外某个权威的集体，如美国国会或公司董事会。我们把第一类称为“民主集体”，尽管这里使用的“民主”一词在某些例子中有点怪。威尼斯政府就不是通常意义上的民主政府。第二类，服从另一权威领导的集体，必须根据它们与那个权威的关系再分为两部分。如果这个集体是由许多各自有不同顶头上司的个人组成的，那么，我们就称之为“代表大会（representative assembly）”。美国国会中的每位议员都归属于不同的选区^①，因此，美国国会可以作为这个类别的样板。如果这个集体的所有成员都归一个外部权威领导，那么，我们就称之为“委员会（commission）”。 91

从在集体领导下工作的政治人的立场来看，这个集体成员的数量大概是比这个集体领导在上述分类下的特殊性质更为重要的一个变量。集体领导的规模越大，政治人必须给予每位成员的个人

① 这有点过于简单了，因为从任何特定的州选出的两位参议员大致归属于同一个选区，而众议员也大致如此。

人情感就越少,就必须更多地迎合大家的趣味。然而,这两种标准并不完全冲突。人数多的集体领导总是民主的。人数少的,譬如说,不足 10 个人的集体领导,差不多总是一个委员会。人数非常少的小集体,若想以一种民主的方式行事,几乎总是失败。军人政变集团(juntas)是过渡现象,最终总会有这个或那个成员获得主导地位,并将军人政变集团转变为单个领导的情形。

无论规模多大或者是什么类型,集体领导都有一些共同特征。首先,讨论的程序和对问题的投票表决要比个人下决心慢得多。集体领导能够做出的决定总量,通常也要比个人能够做出的决定总量少得多。美国国会每年通过的法案,数量多得惊人,但是大多数法案涉及的都是些鸡毛蒜皮的小事,并不是真正由参众两院决定的。有关主管委员会的主席就能决定,一项法案不会造成损害,而那法案甚至常常用不着费事读上一遍。然后,这项法案就和一长串其他法案一起获得通过了,而那些法案,也不会有多少与会成员读过。对于必须研究确定利弊的重要事项,两院做出决定的时间要比任何正常个人下决心所用的时间长得多。事实上,组成美国国会的那些相当正常的个人,常常在某项法案付诸投票表决之前,早就做出了他们的个人决定。

集体领导的个别成员对某项决定的看法,也会受到他们同其他成员关系的影响。集体领导的成员中间通常也会有竞争对手和不同看法,从而形成一些帮派和组织松散的小团体。而且, 92 集体领导内部为职位进行的勾心斗角可能也早已是它许多成员的主要营生了。在这种情况下,对某项提案利弊得失的考虑可能是微不足道的。这些现象的严重程度因不同集体而异,但总

归是一个因素。同集体领导打交道的政治人,必须把其中的帮派和权力关系牢记在心,而且他可能会发现,使自己依附于其中的一个帮派是可取的。通常情况下,他会有很大的自由度游刃于多个团体之间。

在“议会制”政府中,“内阁”成员也是有内阁要服从的集体领导的成员。内阁成员会比议会成员拥有更大的个人权力、更高的名望和更多的收入,而且大多数议会成员都会对成为内阁部长感兴趣。由于部长级职务要由议会批准,议会成员就会想方设法去获得其他议会成员的批准。这使立法机构中个别成员,尤其是比较重要的个别成员,要在取悦于选民的好处和取悦于其他议会成员的好处之间进行权衡。议会内的争论通常较少暴力,而且同非议会制代表大会的情况相比,在议会制度下,蓄意阻挠讨论某件事情较为少见。当民主集体领导的规模小到足以让其个别成员去考虑他们的行为对他们自己未来升官机会的影响时,也可以看到同样的现象。威尼斯元老院或小型市镇会议可以作为例子。

如果说,单个领导有时会偷懒或为别的事情分神,集体领导的成员也会如此。任何集体领导中都会有努力工作的人和几乎根本不工作的人。前者显然对政治人更为重要。集体领导下的工作量可以有巨大的差距,因为集体领导的成员大都爱把主要兴趣放在其职责以外的事情上。例如,在美国,理性的人可能会决定根本不问政治,因为过问政治的时间不会对他的个人前途产生多少影响,而用同样的时间谋职有可能带来实际回报。当然,有些挺身而出的个人和团体,会从政府的具体措施中获益,

也有些人会为此组成压力集团。但是,我们的民主之所以能生生不息的根本原因,还在于这一事实,即:政治是民众最盛行的业余爱好。

现在,这种说法有可能被看作是对民主方法的攻击。说真的,93 我并不认为创造出一个集体领导就会导致某种想要执行的政策得到有效执行。一位把下级组织起来执行自己意志的上级,应该避免建立委员会。在近代初期,欧洲非常流行的合议式行政管理制度,被证明是可以“制服”封建领主的一种方法,但它天生效率低下;代之而起的比较现代的方法——个人负责制,无疑是一种改善。委员会不仅具有我们提到的种种弊病,而且还很可能由相当糟糕的一些人员组成。如果我们有一笔钱,可以用于某种目的,而且我们可以选择用这笔钱雇用一个人还是雇用一个人组成的委员会,我们显然能够支付给那一个人五倍于每个委员会成员的报酬。因此,我们通常能找到一个比那五个委员都优秀的人。倘若我们是在一个极权国家,或是在军队中,我们自己就能指挥调动人力而无须雇人的话,会出现同样的结果。

然而,这里讨论的是实现最高领导意志的最有效方法,与谁或什么机构是最高领导无关。如果我们觉得人民应该是最高领导,我们便可以在本书展示的论证基础上,讨论人民的意志应该如何得到贯彻执行。本书并没有认真关注任何特殊类型的绝对领导,并为之辩护。就我自己而言,我喜欢的政府,是我能对之发表意见的政府,不管这种发言权有多么小,而且这个政府的雇员都懂得,他们的饭碗最终取决于选民是否满意。有意思的是,几乎每个拥护非民主政体的人都不言自明地认为,要么他自己会在那个政府

中掌权,要么掌权的人与他意见大致一致。他所寻求的那个政府,肯定不是父亲的替身,而是自我的替身。纳粹分子绝不会信任由犹太人担任首脑的独裁政府。拥护独裁政府的人总是臆断独裁者的某些愿望。独裁政府实际上并不是为了它自身而建立的,而是为了实施对那个想要独裁政府的人有吸引力的某些计划而建立起来的,而这些计划在民主制度下难以实现。拥护独裁政府的人应该去读一读历史上著名的有关专制统治的细致描述,并且问问他们自己,转换到这样一种制度,让一位中等水平的专制统治者当政,会不会真的会使情况有所改善。

假定让人民对政府施加尽可能多的影响是可取的,那么,让人民对各种问题进行投票表决,看来是实现这一目的最有效的方法。人们不必拥有同样的选票数。公司实行的是民主制(尽管其中的 94 大多数选举人对他们的职责都漠不关心),但是其中的各类人员拥有的选票数是不同的。同样,也可以实行英国直到最近才放弃的给予大学毕业生两票的制度。每个人应该有多少张选票的决定,必须在进行了各种考虑的基础上做出,而那些考虑与本书的论证并不相关。我们关心的是最高领导如何能使他的意志得到贯彻执行,而不管最高领导是谁。

在大多数民主国家,人民选出代表,代表参与政府事务,而不是人民直接对每件事投票表决。这是个省心省力的办法,既减少了普通选民必须关注政治的程度,也减少了他对政治的影响。是否采用这一策略,取决于这两方面考虑的彼此平衡。最古老而且可能也是当代最成功的民主国家,瑞士,经常采用全民公决的方法,这在美国人看来是荒唐的。

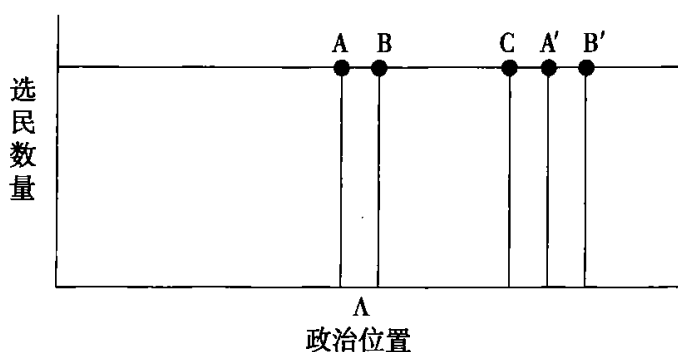
回到本书的主题,为了使命令得到贯彻执行,采用任命委员会的办法,常常是最无效率的。如果是个人负责,而不是集体负责,最高领导的意志,无论最高领导是拥有最高权力的人民的还是伟大领袖(Great Vozhd),都能最有效地得到贯彻执行。只在一种特殊情况下,建立委员会才可以说是解决行政管理问题的最佳方式:如果我们更关注的是某一领域中各项决策的长期一致性,而不是其实际内容,那么,委员会就会比任何个人都能更好地保证这种一致性。首先,这种委员会可以逐渐替换,这是个人很难做到的。其次,委员会比个人更倾向于按惯例办事。所有的人都会改变主意,而所有人群都会受到潮流和时尚变化的影响,但是这么一个集体做出的改变大概不会像个人那么激烈。

另一个有可能与集体领导相混淆的有用机构是皇家顾问委员会。马基雅维里非常重视君主得到大量意见和建议的好处。听取意见和建议被普遍认为对于一个人拿主意是有帮助的。因此,人们在拿主意之前,常常会向许多他们信得过的人征求意见。向人民、国王或必须做出重要决定的少数官员经常性地提供一个“顾问委员会(council)”,这种做法已经制度化了。这种顾问委员会通常
95 作为一群个人提供意见,而不是作为一个集体提供意见,所以它不是集体领导。^①

① 这一点可用林肯的表态来说明。林肯在对他的内阁发表《奴隶解放宣言》时说:“……我把你们招集到一起,来听听我写下的东西。我不想让你们就主旨提出意见——对此我已经拿定主意了……如果我的表达有什么问题,或者在其他一些小事情上有什么毛病,你们中有谁认为最好改一改,我会很高兴接受他的建议。”见萨蒙·P. 蔡斯著《林肯内阁内幕》,第150页。(Inside Lincoln's Cabinet, Salmon P. Chase [edited by David Macdonald], p. 150)

建立作为集体领导的官方委员会去贯彻执行高层领导的意志,这种做法有可能导致建立的是一个顾问委员会。官方委员会的每个成员都会希望取悦于可以奖励自己的领导,并很可能向这位“高级裁判”提供各种异议。这个官方委员会简直变成了这样一个组织:处理初步意见,经过筛选,拿出最终要上报给领导的设想,让领导去做决定。倘若委员会的不同成员在高层领导面前对不同做法进行争辩,那么,这个委员会也就只不过是顾问委员会。

现在我们来看一个向某集体领导寻求工作的政治人。我们暂且也假设这个集体领导是民主的——是我们所用术语意义上的民主,而且规模足够大,以致政治人对选民的个别成员不感兴趣。这是最易于进行分析的一种情况,而我们对它进行研究得出的结论,经过适当的修正,就可适用于其他类型的集体领导。政治人为了自己能被选中,会从两个笼统的方面提出论点。他会为自己的个人品德和所谓“问题”进行辩解。大多数政治人都会同时使用这两种技术,尽管给予两者的分量会不一样。代议制民主的早期理论把选举过程看作是对特别适于进行政治决策的人员进行的选拔。近来的讨论中则把选举本身看作是决策。这两个过程无疑是并存的,而选民可以在这两者之间进行思考:他是相信一位候选人的判断呢,还是相信候选人在某个具体问题上的立场。相比于就“人格”投票而言,政党制度的发展已经越来越偏重于就“问题”投票。我们的讨论也将在很大程度上注重选举涉及的“问题”,而不注重“人格推销术”,因为在这个方面抽象推理可以得出更加有趣的结果。



现在假设,关于任何一个特定的问题,选民中的每个成员都能在两端相连的直线上占据一个位置。由于选民的分布不能以任何方式影响我们正在开始的表述,我们假设他们是按最可能的简单方式沿直线分布的,也就是均匀分布的。我们再进一步假设,沿着这条线分布的所有个人都具有所谓的“单峰”偏好*。根据我们的目的,这就意味着,任何个人总是喜欢从一大堆点中选择最接近于他的第一偏好位置的点。^① 因此,在上图中第一偏好处于A点的人们宁愿选择A',而不选择B',宁愿选择B,而不选择C、A'、或B'。

我们再来看两位政治人,他们都想让对自己的支持最大化,也都把上图所述的问题当作实现支持最大化的机会。打算确定哪个位置能得到最多政治支持的第一位政治人选择了B,这点正好就是整个分布的中间点。如果1的选择是合适的,那么2就必须:要么与1一致,选择一个不太好的政治位置,要么就得在中间点的这

* 单峰偏好是指在可选择的条件下,理想的结果只有一个,如果偏离了这一点,无论方向如何,其效用都会下降。——译者

① 严格地说,这个规则仅适用于与个人的第一偏好点处于同一侧的那些点。然而,这个限制条件,并非对于所有将要提供的证明都有意义。

边或那边再选一个位置,这会导致 1 比 2 获得的支持多。然而,通常情况下,这两位政治人中不论谁得到的有关该问题公众分布的信息都不会是完全可靠的,而第一位政治人最初选择的位置也不大可能正好就是中间点。政治人 1 宣称他倾向于政策 B 多半会 97 引起公众的讨论,所以政治人 2 在拿定主意时,会享有比 1 更了解公众意向的优势。倘若政治人 1 犯了个小错误——这种错误就连最有本事判断公众意向的人都可能犯,那他就不会正好选在中间点上,而政治人 2 可以选择位置 A,这一点就像 B 点一样接近于分布的中间点。

我们现在假设,政治人 1 在判断公众情绪上犯了个大错,并选择了 B'。政治人 2 该怎么办呢? 答案是不选择处于中间点的位置 B,因为那个位置,尽管好于 B',却还不是能得到最大化的点。假如政治人 2 选择位置 B,那么处于 B 与 B'之间的人有一半会支持政治人 1。另一方面,假如政治人 2 选择位置 A',那么他就能得到 A'点左侧所有人,再加上 A'与 B'之间一半人的支持。显然,政治人 2 应该尽可能接近政治人 1。唯一的限制条件是必须保持他们两人之间足够的空间,以便人们能分清这两个位置。政治人 1 对政治人 2 所采取的行动应该采取的对策显然是,从他头顶上跳过去,找到一个离中心更近的位置,比如说是位置 C,但是在现实政治中,这种事情通常很难做到。这时,加入到竞争中的第三位政治人自然会在 A'的左侧选个位置,打败 1 和 2。但是现在我们考虑的只是两位政治人。因此,如果我们让这两位政治人争夺公众的支持,他们的位置大概会彼此接近,尽管他们可能谁也没有处于选民意见分布的中间点上。

政治策略的本质在于,抓住你的政敌犯下的错误,攻其一点,不及其余。例如,就在美国加入第二次世界大战之前的那段时间,罗斯福非常精明地利用了这一原则。当时的民意测验表明,公众比政府政策更信奉“干涉主义”。然而,共和党已经犯下了错误,就是他们在1930年代常犯的那种错误,采取了本质上是孤立主义的立场。罗斯福把从这种情况中获得的政治资本用到了极致,采取了一种不远离共和党的立场,却又站在干涉主义者一边的姿态,并且“领导”了一场反对共和党的“强劲战斗”。他小心谨慎,把自己的优势仅限于取得足够的立法胜利,而不完全破坏共和党的立场,因为那样的话,他的战略优势地位就会丧失。

政治家可以施展计谋,陷其政敌于这样不利的境地,而非只是坐等对方犯错误。如果我对1957年初那些事件的解释是正确的,98 艾森豪威尔就是利用他的“中东主义”对民主党人这么做的。不管别人对这个议案在外交政策领域里的价值怎么看,我始终觉得这个议案不怎么样。艾森豪威尔的策略是站在美国国内情况的立场做出的精心选择,这个议案的类型是大多数美国人都喜欢的,而且总体上几乎得到了各方面美国公众的赞同。然而,发布“中东主义”的方法一直被说成是“拙劣的”,因为它在新一届美国国会中引发了民主党多数派的对抗。假如艾森豪威尔的目标是改善中东的状况,他确是拙劣的;但是如果他旨在取得国内政治斗争的胜利,那么他对这个问题的处理,却是在策略上极为成功的。用激怒民主党人,使之反对这项受人欢迎的议案的办法,艾森豪威尔把民主党人推入了最艰难的境地。在我看来,民主党人对该议案的愤怒,主要在于他们意识到,总统比他们技高一筹。他们一怒之下走了

步臭棋,而且早知是错,却不得不走。然而,他们除了向杜勒斯先生大发脾气之外,没有别的办法,而且最终被迫通过了那项议案。一般人得到的印象是,总统提出了一个好议案,民主党人却因纯粹党派之见而反对它。在这件具体事情上,我的解释可能是完全错误的,但是谁也不能否认,这种事情是民主条件下老练的政客们惯用的拿手好戏。

回到我们的抽象模型,我的假设是:“每个人都根据距自己理想位置的远近判断各种不同位置,并且总是选择与自己的位置最近的一个位置。”有几种可能偏离的情况。第一种情况是,政治人只对离自己相当近的那些位置使用这种方法,也就是说,当不同位置与他自己认为是理想的位置超出了一定距离时,他就不再区别对待那些位置了。请注意,这与在直线上随便什么地方选个位置可不是一回事。对某个特定问题,有许多人不在乎达成了怎样一种解决方案,但这些人并不在我们的这条直线上。有头脑的政治人从这个变化了的假设中得出的第一个结论是:再也没有那么大的压力,逼你迫近你的对手了。的确,向你对手的位置靠拢,会得到处于你们两人之间的人们的支持,但是这样做也会使你失去一些人的支持,他们是把你移动前的位置和你对手的位置加以区别对待的人,现在则认为你们两人的位置都不在考虑之内了。

这种情况有个有趣的变体。选民在表达对较近位置的喜爱⁹⁹时,他们与这个位置的距离是各不相同的。比如说,假如图形右侧的人遵循我们的第一个假设,并且从任何一对位置中选择离他们最近的位置,而不考虑距离;而图形左侧的人只选择距他们的位置一英寸以内的最近位置。那么结果是,能够获得最大限度公众支

持的那个点就会向右移动。人们有时候会说,共和党在 1954 年输掉了在众议院的席位,是参议员麦卡锡的追随者拒绝投票造成的,因为他们觉不出两党之间有什么差别。如果我们的理论是正确的话,这个结果就说明,国会的构成远离了麦卡锡的追随者选中的位置。选民若想使自己的权力最大化,总要选择离自己最近的位置,不论其间的距离有多远。

我们的假设还有另一个变体。只有在各个位置之间的距离超过了某个最小量时,选民才会在这些位置之间进行选择。情况肯定是这样,政治人必须仔细把自己的位置与其对手的位置充分区分开来。我们可以再次从考察以下情况中获益,即:不同的人会以不同的细致程度区分对待不同的位置。让我们假设,对于某个问题有 A、B、C、D 和 E 五种可选的位置。在选民中我们将观察两组人:一组人宁愿选 A 而不选 B,选 B 而不选 C,依此类推,一直到 E。另一组人宁愿选 E 而不选 D 或 C,但对 C 和 D 不加区分。同样,他们宁愿选 D 或 C,而不选 A 或 B,但是对 A 和 B 不加区分。倘若选民偏好的一般结构使政治人必须在 D 或 C(或 A 或 B)之间做选择,那么他在做出自己的决策时会忽略第二组人。想要使自己的权力最大化的选民,应该对各种位置进行细致的区分。

至此,我们的假设中只有两位政治人和一个问题。可惜的是,我们必须使这个分析复杂化。首先,打算要赢得选举的政治人必须了解选情,知道自己赢得的是哪一类选票。这在不同国家之间差别很大。我们要讨论最古老也是最简单的方法之一,我们称之为英式体制。这种体制,经过或多或少的修正,已经用于世界上讲

英语的国家,而在有些不讲英语的地区,如盎格鲁—萨克逊的政治影响很强的韩国和印度,也可以看到这种体制。这种体制的纯粹形式表现为:每个选区只能有一人当选,而当选的人是得票最多者,不管他是不是得到了大多数选票。 100

一个打算进入这种选举的政治人,多少和百货商店的经理处境相同。他要吸引非常大的客户群,就必须有各种各样的库存货品。政治人的库存货品由他对多种问题的立场构成。我们已经讨论过政治人该如何选择他在个别问题上的位置,但是他还必须在他的不同的“思路”上求得一种逻辑平衡。就像百货商店的经理,他要确定哪种式样的鞋子会把顾客带到商店来,顾客来到商店还会买别的东西;每个问题对所有其他问题可能产生的影响,都在权衡考虑之中。当然,这并不是说,政治人对所有问题的立场都必须是逻辑上一致的;尽管想利用特别理性和智慧的选民参选的政治人很可能会发现,高度的逻辑一致性是必要的,但是大多数选民肯定不会在这个方面对政治人有什么约束。

这里,我们要稍稍说些离题的话,讨论一下政治人与百货商店经理之间的某些其他差异,这些差异与我们的一般主题并不直接相关。我们的道德规范对百货商店的管理人员向竞争对手的商店恶语相加的直接攻讦有大量严格限制;而对政治人在这方面的活动有一些限制,但是并不严格。再有,为防止百货商店提出不能实现的诉求,有大量法律方面的限制,而顾客所处的地位是,如果他们对商品不满意,不用等到下一次选举,他们就把购物习惯转到别的商店去了。因此,百货商店的经理们在同顾客打交道时,在整体上,要比政客们诚实得多。

这位政治人还必须决定他是不是要参选。^① 这个决定如果是在完全理性的情况下做出的,就将由权衡竞选成本和胜利后的得益,再扣除一个适当的风险系数构成。倘若没有他人宣布参选决定,这个问题就非常容易解决。倘若赛场中已有一位候选人,政治人就要考虑自己击败对方获胜的机会。如果获胜的机会不大,他就不该参赛。在没有政党的情况下——因为我们还不曾在分析中引入政党——只有单个候选人的选举并非不常见。应该指出,101 这种情况可以是完全民主的。每当我们看到没有对手的候选人时,我们总会表示怀疑。但是如果没有对手的原因仅在于这位单个候选人备受人们欢迎,那么这种情况尽管不是特别健康,却是民主的。

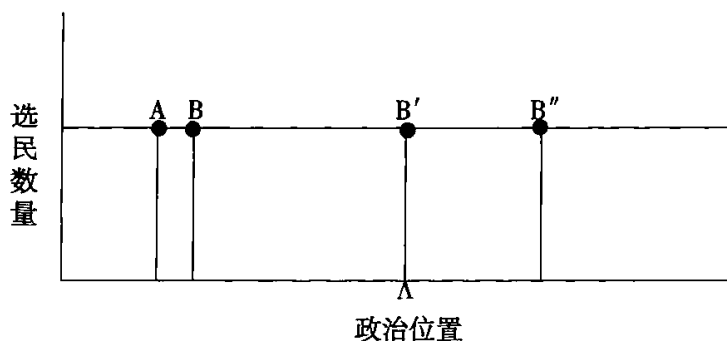
由于大多数人都会仅从政党的角度看待选举,我恐怕应该停下来,解释一下为什么我到现在还没有把政党现象引入到我的分析中来。首先,在历史上和当代民主国家的世界中,有大量例证表明,没有政党组织,民主也可以运行。例如,在美国的南部诸州,民主党的初选是真正的选举,参加这种“选举”的候选人通常没有组成政党。他们有时结成过渡性的联盟,一位强有力的领导人能使这种联盟在一段时间内保持强大,但没有真正的政党。对民主的分析应该适用于这种情形(还有我们将简单扼要地讨论到的第三种情形)和政党制。其次,对任何有政党的民主制度历史的考察,通常都会揭示出一个初期阶段,这个阶段可能很短暂,但是没有政党。相反的情况通常不存在。据我所知,美国南部是政党制被无

① 当然, he 可以先决定参选,再确定他的立场,或者同时决定这两个方面。

党制取代的唯一地方，而这里显然有一些特殊因素在起作用。通常情况下看来，政党制应该是从无党制中生长出来的。

如果我们的政治人认定，他确有很大机会击败已在赛场内的单个候选人，他就会参赛，并对各种问题表明立场。现在，我们来考察一下第三位政治人面临的问题，他打算参赛时场内已经有两位候选人。他的基本方法是掂量一下他获胜的机会与竞选的成本孰轻孰重。我们仅考虑两种情况。第一种情况，现已在场的两位政治人已经选定了他们的问题，以致他们能大致平分选民。第三位政治人进场，有可能从他们双方都拉走一些选票。例如，在各种问题上选择与前两位候选人同样的位置，但依靠人格推销术取胜。然而更多的时候，他可能不得不选择“支持”两人中这个人或那个人的位置。也就是说，他在某个特定问题上将比原来两位政治人的最近位置更极端。通常的结果会是，第三位政治人与原来两位候选人中离他位置最近的那位，都将被击败。因此，不存在促使第三位政治人加入这场竞赛的激励因素。

102

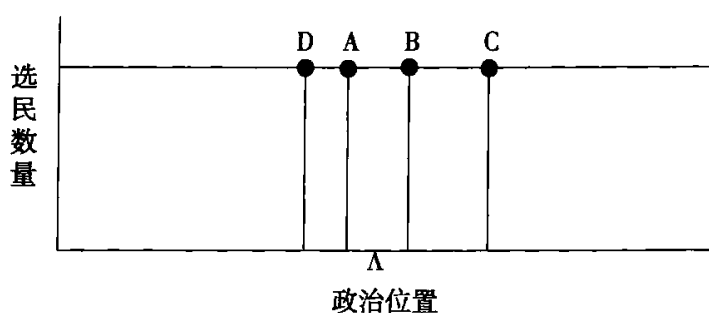


我们已经推论出，倘若一位政治人在某个问题上选择他的位

置时犯了个错误,那么第二位政治人通常会选择一个距那个错误位置非常近的位置。因此,从代表了某次竞选中在某个问题上的选民分布的上图来看,第一位候选人选择了位置 A,第二位候选人选择了位置 B,那么任何在 B 的右侧选择一个位置的第三位候选人,就会处于比前两位候选人都优越的位置。那么,在这种情形下第三位政治人进场参赛就会是明智的。

应该指出的是,除非在特殊情况下,第二位候选人对这种“背后捅刀子(stab in the back)”的做法没有真正的防御措施。在上图中,假如第二位政治人选择了这个分布的中点,位置 B',而第三位政治人选了他稍右侧一点的位置,他还是会被第三位政治人击败。只有在 B'位置,在最右边,他才能保证自己不会被从他右侧进场的第三位政治人击败。然而,B'这个位置可能太靠右边了,第一位政治人会打击他,而且这个位置肯定还会让第一位政治人调整其错误。从你的对手头上跳过,在民主政治中通常是不可能的,但是采取一个妥协的位置靠近他,通常是可以接受的。那么,第一位政治人会移动到 B',并获胜。

现在让我们回到上面讨论过的情况:两位候选人都非常熟练地选择了各自的位置,以致选民在他们两人之间大致平均分布。我们要简化这种情况,假设在这次选举中只涉及一个问题,而且所有可能参选的候选人具有同等的人格魅力。当前的两位候选人占据了下图中的位置 A 和 B。第三位候选人已经没有取胜的位置可占。由于人的心中总会涌出不竭的希望,第三位政治人可能会犯错误,最乐观地讲也是算计失误,他进场参赛选择了位置 C。这立刻就能造成保证 A 获胜的结果。



103

一旦第三位政治人犯下这个错误,就有了让精心计算的第四位政治人进场的机会,他选择位置 D,并获胜。依据这前四人选择的准确位置,也就有了第五位政治人成功的希望,以此类推。这种情况与寡头卖方垄断的标准经济学描述有相似之处。哪个政治人都不可能选到他的最佳位置,除非他知道所有其他人的位置,然而,他肯定会认为他的选择会影响别人的位置。正如在寡头卖方垄断的情况下一样,这里没有确定的解。然而,这种情况与在寡头卖方垄断中看到的情况有一点根本不同:只有一位政治人能获胜。这与通常的寡头卖方垄断假设“哪位竞争者也不能打倒所有其他人”完全不同。相形之下,这是唯一可能的结果,而唯一的问题是谁会获胜。正是这个寡头卖方垄断的问题,涉及了梦魇的部分。

到目前为止,还没有提到政党,而且在我一直在进行分析的模型中,事实上没有政党的位置。是的,政治人个人或许可以发展这样或那样的个人追随者,但是在直到目前为止对选举制的讨论中,两位候选人之间的结盟还是不可能的。这种情况可以随时改变。我们还只讨论了政治人争夺同一群选民支持的情况。倘若我们想

象一下,有大量的政治职位是由面对不同选民的人来担任的(英国的每位议员都是从他自己的选区中选出的);或者,如果我们考虑一下,每个选民投票选出大量职位的候选人(美国的选民投票选择其州政府成员),那么,这些没有竞争关系的候选人是有可能结盟的。竞选州长的人和竞选副州长的人结盟对双方都能有帮助。这种相互的帮助不仅采取在多种计谋中合作的形式,而且表现为在多种问题上的一个立场。因此,一位没有同盟者的英国议会候选人,大概无法让其选区中的许多合格选举人相信,他将有能力贯彻执行他的竞选承诺。另一方面,倘若他能把自己在许多问题上的一种立场不仅表现为他自己的立场,而且还是一个很可能赢得多数人支持的强大集团的立场,选民们很可能就会觉得,给他投上一票将会增加他们实现自己目标的机会。

这个事实说明,在大多数选举中,问题相对来说处于主导地位。倘若候选人结成政党,那么,获胜的党很可能有能力通过立法兑现其承诺,而那些承诺对选民来说要重要得多。同样,要求选民投自己票的候选人个人的品质,对于选民就不大重要。相互之间没有直接彼此竞争关系的不同政客的联盟,范围可能有限,只涉及几位候选人,但也可能范围很广;在时间维度上也可有多样变化,可以仅在一次竞选中持续(甚至仅存在于一次竞选的部分时间内),也可以持续更长时间。我们将忽略短暂的过渡性的联盟,把它们看作是无党制的正常发展,而只关注持续时间长的联盟,以及每次选举中有多人加入的联盟。这类联盟可分为两个大类:第一类是最重要的,在数量上占有压倒的优势,可

称为寡头政治；^①倘若所有胜算在握的政客都聚集到一个联盟中，他们就有能力把相互的支持发挥到极致。大多数的俱乐部、工会等，就按这种制度运行，在其他领域也可看到这种情况。民主党在弗吉尼亚州的拜德政治团体(Byrd machine)*就是一个明显的例子。

寡头政治集团对于能进入“圈内”的职业政治家有极大的好处。由于同其他真正称职的政治家结成了联盟，他在对付其职位的当地竞争者时就有了强大的支持。另一方面，对处于“圈外”的人，这是个很大的障碍。但是，倘若寡头政治集团要长期持续，它们就必须偶尔改变政策和撤换人员，以符合选民的意愿。在这类组织持续时间很长的大多数情况下，它们会遵循一个简单的制度，¹⁰⁵以保证这种变化。偶尔也会出现某位特别有才能的圈外人士击败寡头政治集团的某个成员赢得选举的情况。这表明，这位新人在政治上比他取代的人更称职。寡头政治集团中的其他成员为了保卫他们自己的地位，会毫不留情地抛弃他们的旧同志，并欢迎这位新人占据旧人的位子。因此，随时间推移，寡头政治集团中的人员会完全换掉，但这种制度仍能继续。

寡头政治的情况，就像只有一位候选人的选举，可以与民主并

① 寡头政治，从某种意义上说，是这种制度的不好听的名字，若听凭我选择的话，我会换用另外的词。然而，由于罗伯特·米歇尔斯(Robert Michels)在他的著作《政党》(*Political Parties*)一书中给这种制度起了这个名字，我觉得没有必要再增加一个新词，使政治科学的词汇变得更加复杂。

* 由弗吉尼亚前州长和美国参议员大拉里·F.拜德(Harry F. Byrd, Sr., 1877~1966)领导的政治团体，在20世纪中期的大部分时间中占据主导地位。——译者

存,尽管寡头政治集团的成员承受的那种为了在下一次选举中当选事无巨细都必须牢记在心的压力相对较小。但是,当我们看到这样一种制度时,我们要加倍怀疑,因为一个不民主的制度很可能就隐藏在它的背后。

尽管寡头政治制度是常见的,但它极少为政府的重要政治制度提供基础。从本质上说,寡头政治制度是从选民不大关心政治组织活动的环境中生长出来的。俱乐部大概是其天然栖息地。在对选民比较重要的一些场合,俱乐部定期“把捣乱分子踢出去”。由于寡头政治集团的运行要依赖于赢得几乎每次选举,它不能在俱乐部那样的情况下运行,因此要么形成我们已经讨论过的无党制,要么形成我们现在就必须考虑的多党制。

为了从最简单的情况入手,让我们想象这样一种政治制度,其中的大量职位是由通过“英式”制度选举出的人员担任的。这些职位是否由不同选区选出的代表机构的成员担任,抑或担任这些不同职务的人,全都由同样的选民们投票决定,我们现在大可不必理会。假如选民定期投票反对当权者,利用这一现象的政客联盟就会捞到好处。因此,会有两个政客联盟为赢得选举相互竞争。我们称这样的团体为政党。应该再次强调的是,政党并非不可避免,无党制确实存在。但是,尽管从无党制过渡到政党制相当容易,反向运动却是非常艰难的。当然,在美国,也有各种各样的法律限制,使得独立候选人或是一个“新”党的道路充满艰辛。

在每个选区只选一人的选举制度(a single-member constitu-

ency system)*,如果出现了政党制度,就会出现要求两党制的强大压力,而不是要求三党制或更多党制。这是因为,一个成功的政党必须吸收称职的政治家,还必须让投票给它的人们感到,它能干 106 成一些事情。我们来看看存在三个政党的情况。假设,在一般选民中,35%的选民总是投 A 党的票,25%的选民投 B 党的票,还有 20%的选民投 C 党的票。还有另外两伙人:10%的选民有时投票给 A 有时投票给 B;另外的 10%选民有时投票给 B 有时投票给 C。显然,C 党永远不可能赢得选举。而 A 党会孤注一掷,把所有竞选力量用于争取那些在 A 与 B 之间调换的选民;同时 B 党会把部分竞选力量也用于这伙人,并把另外部分力量用于争取在 B 与 C 之间调换的选民。因此,B 在各种问题上的位置,很可能会比 A 的位置更接近于投票给 C 党的一般选民的位置。而且,在经过了許多令人灰心丧气的挫折之后,投票给 C 党的选民多半会转投 B 党。C 党就会很快消失不见了。

尽管我们还没有讨论政党的性质,但我已经暗示,政党就是政治人个人的联盟。当然,情况确是如此,但也总会还有些更多的东西。政党可以发展成作为一个整体获胜的组织,并且争取获得最多的选举胜出次数,而不仅仅是帮助其个别成员。在这种情况下,政党的管理很像一位理性的企业家,尽力去赢得可能获得的最大权力,也愿意为此目的牺牲任何成员个人的福利。真正的政党总是处于自愿签约的个人联盟与理性运作的公司这两极之间的某个

* 这种选举制度也称为“赢者通吃(Winner takes all.)”的制度。假如某选区有 100 张选票,两位竞选人,得票超过半数为胜。其中一人得到了 51 票,那么他就不仅获胜,而且该选区的全部选票都归他。——译者

地方。一般说来,左翼政党会趋向于后者,而右翼政党会趋向于前者。偶尔,至少在组建初期,政党基本上是为了宣传某种政治理想而建立的组织。共和党恐怕是这种组织最成功的范例。最初于1856年总统大选前的几个月组织成立的共和党,是非常成功的,以致在面对1860年的选举时,竟能抱着这样的心态——惠蒂埃*曾形象地表达了这种心态——“再卷旗帜,重吹号角;已有数月取胜在先,四年何事不能成?”我想,不必提醒读者了,从1860年到1932年,只有两位民主党的总统入主白宫。

像理性的企业家一样行事的政党,相对于整体性不强的政党,在施展政治计谋时具有明显的优势。看看1956年日本立法机构上院的选举情况吧。上院的150位成员是经由县一级选举产生的。每个县依其人口在这150人的席位中得到其应得的合法席位
107 数。选举方法是,每位选民一票。如果某县可享有五个席位,那么这五位候选人就由得票最多的五人出任。在日本,政治权力的实权在下院,当时有两大政党处于下院的权力中心。

在这两党之中,一党在普选票数和议会成员中都占有明显的多数;另一党,社会党,仅希望不要使这个多数上升到三分之二的水平,到了这个水平就会允许修宪了。社会党人选择的策略依赖这样一个事实:他们比执政党纪律严明。假设,某县将选送五位代表进入上院。再假设选民在执政党与社会党之间按7:3的比例分化。执政党——主要是政治家个人的联合,如果这些成员想要参选的话,执政党没有能力阻止——派出五名候选人。守纪律的

* John Greenleaf Whittier, 1807~1893,美国诗人,废奴主义者。——译者

社会党人只能竞选两席。这不是数学上的一个确定值,但是最可能的结果会是执政党三席,社会党两席。如果执政党能将其候选人限制在四人,这四人就会全部当选。

在这样一种制度下可能提出的政党组织类型的问题是非常有意思的。来看一下由一院立法的议会制管理的国家。立法机构的成员,譬如说,是从40个选区中选出来的,每区选送五位代表。20%的选票就可以保证某位候选人获胜当选,而通常情况下,他获胜的可能为10~15%。因此,这位候选人就要将他的竞选力量集中针对某个认准的选民部分,而且不指望拿到其中半数以上的票数。对各种不同的候选人,这种“策略”很可能会有极大的差别。

没有哪位候选人能从与自己在同一选区中的另一位候选人结盟捞到好处,但是与其他选区中的候选人结盟却可以互有帮助。因此,政党制是相当可能的。也许会有至少五个政党,但是很难说有更多的了。在英式制度下,很容易看到要求产生一个两党制的压力,但是我们现在的情况更为复杂。是否要有五个政党、六个政党,甚至十个政党,才能达到“均衡”,这个问题得等一个数学比我好的人来解决。可惜我们不能通过任何实际的例子搞清这个理论问题。尽管类似于我们想象的制度已足够普遍,特别是在欧洲大陆,但是他们全都在一个重要方面有所不同。不同的选民集体有不同的规模,此外,选送到全国性代表大会的代表数量也是不一样的。而且,大多数欧洲国家都有另外的选举规定,这使情况更加复杂。

用我们这个简单模型能做的就是这么多了。事实上,用这个 108
工具做更多的研究还是有可能的。这个模型基于的假设具有极简

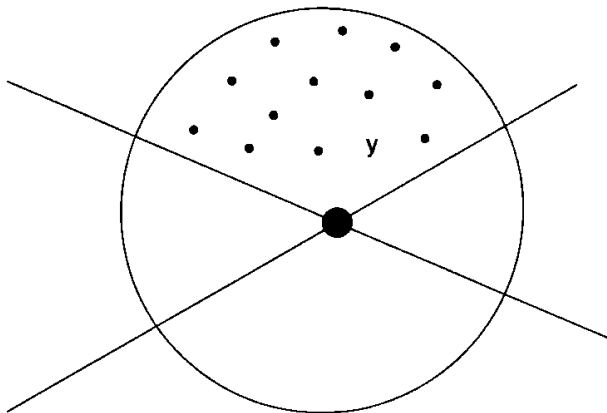
的性质,从这个角度来看,其切合现实世界中政治的程度是相当令人惊讶的。显然,开发另外一些比较复杂的模型也是非常可取的。幸亏在这个领域中,目前已有了大量的研究,其中完成的工作也在日益增多。或许仅仅几年之后,我们对各种民主运行方式的了解就会比现在多许多,具有天壤之别。

第八章 多位领导

109

我在本章要讨论的情形,是最常见的。尤其是在行政管理等级制的低层级中,政治人大概最容易发现自己处于多位领导的情形。当一位政治人面对多位上级,而这些上级不是作为一个集体,而是作为个人来行事时,这种情形就出现了。下图说明了这种情况。

多位领导的情形比此前讨论过的任何一种情形都要复杂,原因有二。首先,受到影响的领导更多。其次,政治人寻求晋升的目标并不像在以前的情形中那么好限定,有多条渠道向他敞开。在下图中,这位政治人希望移动到“y”。这样做之后,他就能把他现在的一些领导变为平级的“同僚”,同时也会把一些远距离的上级带入他的领导的类别。为了晋升,这位政治人必须获得一位或多位高层领导的青睐。



面对多位领导,这位雄心勃勃的政治人将会尽力与其中一位或多位上级建立关系。由于领导之间通常也存在着竞争,也由于每位领导都得在这种竞争中利用低层级人员的支持,这位政治人会有一定的自主权来选择领导。当然,他也可以根据职务升迁的需要而转换联盟。在极端的情况下,领导的数量多到足以使他们之间的关系与自由签约下的关系相类似。在这个极端,我们一直在讨论的“政治”关系会与“经济”关系合并。根据我们的目的,这种经济关系可以定义为,能够获得数量足够多的有吸引力的不同选择,从而使转换联盟的成本可以忽略不计。在比较常见的多位领导的情形中,年轻而职务低的政治人仍然可以转投到另一位领导门下,而领导也会充分意识到这种前景。因此,上级既不会期望这位年轻人对他忠心耿耿,也不会强求这位年轻人对他恭敬顺从,就像他是单个领导时会做的那样。然而,基本的上下级关系仍会存在。

请注意,在上面的图形中,参照政治人的多位上级并不都处于平等的层级上。现实情况就是如此。正常的组织图,对于不了解等级制工作情况的外人,可能会方便些,但是它并不能表现组织的内部结构。在组织图上表现为平级的人,在权力和影响上可能天差地别,而寻求晋升的政治人会对他们的实际地位感兴趣,而对他们在组织图上占据的“点”毫无兴趣。了解了等级制中直接处于其周围的这些上级的实际地位,政治人就会有如何对待他们的好主意,而且政治人也就处于一个瞭望台上,可以观察到这些人地位的变化。

我们已经多次说过,金字塔顶端行政管理层中的关系,一般会

比下层至底层各级中的关系简单。然而,在封建制度下,所谓的多位领导体制,会一直扩展到整个结构的顶层。国王或皇帝只是最重要的大地主(territorial magnates)其中的一个。而且,从国王一方到最低级的小贵族的另一方,权力运转都是连续统一的。各级统治者为了掌握或改善其相对地位,都在不断地施展计谋。这与在任何现代等级制中可以看到的情形几乎是一样的。两者的主要区别在于,在历史上封建结构的情形中,这类事情在公开进行,而在现代等级制下,较为隐晦。这一点可以帮助学生们进行区分,而且我们也发现,封建制度对于我们这里讨论的一般关系能提供有用的例子。

我们来看一下这种情形:一个年轻人成功地攀附上了一个大领主(feudal lord)。如果他很能干,用不了多久,他就会引起他这位领导其他追随者的注意,包括那些级别高的人,也会引起别的领主的注意。这时,他就面对着多位领导的情形了,而且他会随时利用这种情形。基本上有三种做法可以供他选择:其一,¹¹¹ 他可以尽量改善他在现领主眼中的地位;其二,他可以帮助他的领主晋升,并随之与他的领导一起晋级(这前两种做法不一定是冲突的);其三,他可以改换门庭,投奔其他领主。第一种做法导出的行为模式与在单个领导情形下看到的相同,尽管政治人目前可用的其他选择,必然会削弱迫使他去取悦领导的压力。

然而,如果政治人选择了第二种做法,他就必须想办法,以保证领主得到的晋升也能使他自己的利益得到报偿。这里的关键是,政治人所依附的上级是否愿意,并有能力用联盟来奖励他。通常情况下,领主只忙于他自己的权力斗争,但也会关

注等级制下层中对其地位不断增强的支持。在严格的封建情况下,这实际上有可能采取军事能力的形式,因为投身战斗构成了权力斗争的一部分。另一方面,这种联盟有可能采取别的形式。这就要提到两位名人:菲利普·德·科米纳(Philippe de Commines)和巴尔达萨雷·卡斯蒂廖内(Baldassare Castiglione),他们都是在这种本质上属于封建类型的环境中提升到高位的,尽管他们两人看起来谁对战争都不大在行。他们的政治和外交天赋对其领导的重要性,绝不亚于参与战争活动可能有的重要性。

无论如何,倘若这位追随者想从其领主地位的改善中分一杯羹,他必须有理由期望,那位领主愿意把部分胜利果实分给他。这种期望有可能表现为一种含蓄的讨价形式,上级可以此承诺奖励来换取追随者的支持。另一方面,这位上级因为对这位下属很有信心,也可能直接派给他一个责任更大的职位。成功的领导奖励下属的这两个理由,在逻辑上是有区别的,但这些区别在大多数领导心中大概是混淆在一起的。然而,政治人不必过于关注为什么领主要提升他。对他来说,只要领主得到提升后,能保证他获得奖励,这就足够了。除非政治人得到了这样的保证,否则,他就没有理由替他的上级出头卖力。

这位追随者可选择第三种做法是改换门庭,投奔另一位领导。在新领导能对此给予积极评价时,这样做特别可取。追随者这样做的可能性,是任何等级的领主都必须牢记在心的一个基本考虑,也是他用给追随者奖励,使追随者满意,从而能够尽力留住追随者的重要理由之一。然而,政治人也须避免过于频繁地改换

门庭。倘若他在领导遇到麻烦时还能坚守门户,这样的名声会使他比他的对手——那种随时准备见风使舵的人——得到高得多的报偿。

学术界的读者将会在他们自己的环境中领悟到许多与此相同的情况。在1960年代的美国大学中,教授要求提薪的一种手法是,找到校方,威胁说他要转到另一所大学去,与之“结盟”,结果他就会得到校方的保证:他的薪金将定期增长。他肯定给了校方这样一种印象:尽管他是忠诚的,他也是会“走人的”,除非他能得到更优厚的待遇。事实上,当他能从其他竞争院校得到明确的金钱方面的待遇保证时,他就常常可以这样做,主要目的在于改善其内部讨价还价的地位。

从这个关于封建制度内部固有的多位领导情形的简短讨论中,我们可以看到,在自由签约的商业制度下显然也有大量同样的事例。但是在封建制度下,没有法院对已订立的契约进行解释和执行。斯坦利勋爵在博斯沃斯之战*中背叛了理查,却因此获得巨额奖励。假如是理查三世赢得了这场战役,斯坦利被国王砍了头,那也不是任何法律程序的结果。

倘若我们把目光从中世纪的欧洲转向现代的行政管理等级制,可以看到几点差别。在这些差别中,有的从表面一看就明白,

* 博斯沃斯之战(1485年)是英国史上红白玫瑰战争中的最后一战,英王理查三世在这次战役中战死,亨利·都铎获胜并继承王位,史称亨利七世,从而开创了都铎王朝强大君主专制的统治。在博斯沃斯之战中理查失利的关键因素,据史学家分析,是军队的背叛,最主要的是托马斯·斯坦利勋爵和他的弟弟威廉·托马斯兄弟两人的军队背叛了他们原来依附的理查三世。——译者

如：攀上某位高官的政府下级官员，不会学他上级的做派，而他为上级服务时也未必恭敬。还有一种更重要的差别：在历史上的封建制度中，领导者与依附于其门庭的人们关系是明显不加掩饰的，这些关系被看作是整个行政管理结构的基础。而在现代官僚体制中，从行政管理的全球视角来看，这种关系是“不可取的”，因此，势必要被隐藏起来。高层官员们一面在培植自己的个人追随者，一面还要尽力防止低级官员培植亲信。而且，整个组织结构的建设也要有意实现这样的目的——使建立这种性质个人关系的可能性降至最小。

113 尽管有这些差别，事实仍然是，在现代行政管理组织的低层惯常可以看到的多位领导的情形，可以准确地说，就是封建社会结构中多位领导情形的弱化版本。同样的考虑对于政治人是重要的，而且他也必须利用在这两种情形中本质上都是一样的技巧。对于这位政治人来说，差别仅在于他施展计谋的自由度。若菲利普·德·科米纳再生于当代，他毫无疑问会在通用汽车公司或美国内务部感受到宾至如归的快乐。

多位领导的情形在政治人所处的环境中已经成为具有压倒优势的最常见关系，而且在政治人到达行政管理金字塔的最顶端之前，这种关系往往会支配着他的生涯，尽管如此，要对这种情况进行全面系统的分析却是非常困难的。这是因为，在任何“解”中都肯定会留有极大的不确定性。这种关系的具体形态因情况而异，而且几乎总结不出一般适用的原则。在一个极端上，这种情形会与单个领导的情形合并。当参照政治人发现他难以改换门庭，或者他必须为此付出巨大的个人牺牲时，他就处于这个极端了。在

另一个极端,多位领导的情形与自由签约合并。在这种情况下,政治人发现自己可以在多个上级间转换立场而无须付出多少个人成本,上级争相邀他加盟的情形,使他几乎与任何一位特定上级都没有纯粹的个人关系。在这个极端,双方的关系变为“经济的”,而非“政治的”,而有关的分析也可以留给经济学家去进行了。介于两者之间的情况是最难进行分析的;之所以难于分析,也正因为它们事实上介于两极端之间,包括了从单个领导到自由签约之间的各种因素,特定的混合构成比例将决定结果。

这一点可以用市场理论来做相似的说明。商品或服务的销售者,面对其产品的一个纯粹垄断买方时,就处于非常相似于前面所述单个领导的情形。他必须依赖于这个唯一买方的慈悲心,因此,就得想办法讨好买方。很难想象这种情况会在现实市场中广泛存在,但在官僚体制的理论中,它恐怕就比较讲得通了。在另一极端,会有一位卖方,面对着想要购买其产品或服务的大量买方。在纽约证券市场上售出美国电报电话公司股份的个人,甚至不会知道是谁买去了他卖掉的股票。在索斯比拍卖行卖掉一件老旧艺术品的人可能也不知道买主是谁。至少,他不必劳神以任何个人的方式去打听出买主。大多数市场的情景,就像行政管理的情形一样,也处于这两个极端之间。大多数商品和服务的卖方并非面对唯一的买方,但是他们大多没有足够的选择,使自己能摆脱市场契约中的全部人际关系。在某种程度上,这种情况就是用我们的术语所说的“政治”因素进入了“经济”的制度安排,正如“经济”安排进入了“政治的”制度安排一样。

有关面对多位领导的政治人的真实描述,文学原始资料要比

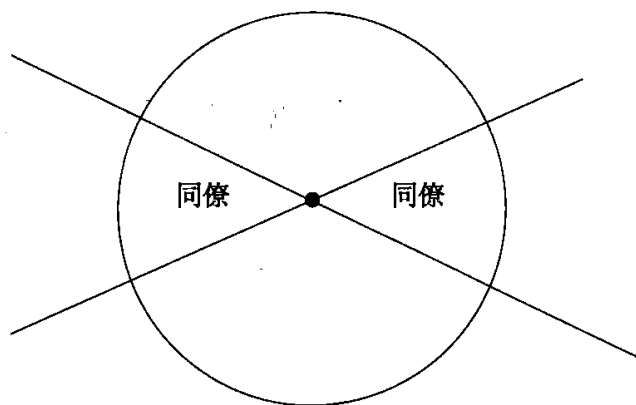
科学原始资料更具有启发意义。马昆德的小说常常用极具想象力的方式处理这类情景。《梅尔维尔·戈德温,美国》和《诚挚地,威利斯·韦德》这两本书在这方面特别有用处。卡梅隆·霍利所著《经理套间》也值得研究。现代小说家还有其他一些处理这类冲突情形的办法。为了进行更加细致的研究,我们还得主要查看历史资料,尤其要注重中世纪史,特别要注意中世纪史中二流人物的史实。还可以找到数量大得多的中文资料。主要官员的生平传记和回忆录在中文史料中数量巨大,为研究者们提供了几乎用之不竭的重要资料宝藏。

第九章 同僚、侍臣和男爵

115

“同僚”指的是那些与政治人平级的人，他们在组织位置上与政治人很接近，近得足以加入政治人的权力斗争。同僚在标准图形上的位置见下图。

通常情况下，这个群体包括政治人的主要竞争对手，以及与政治人组织联系最多的那些人。政治人个人对这些人的态度存在着一种顾虑，但是这种情感必须隐藏起来，而且这种隐藏本身，有可能导致正常顾虑的加重。在前一章中提到的有关多位领导情形的文学和历史信息资源，对于研究政治人与其同僚的关系也是很有用的。



同僚间的关系基本上由领导的情形来决定。单个领导的情形使一组同僚服从于一个人,即单个领导的意志。同僚中每个人的升降职都要取决于那位领导个人的决定。同僚组中各成员间的竞争会因权力结构的简化和明确而加剧。这位领导通常不会在他所有的直接下属中平等分配奖励,结果就会在同僚中出现一种“亲信”等级。对亲信等级的了解,以及要改变它的尝试,都将在绝大部分同僚组成员的各项计划中占据主要地位。政治人个人一定不能只竭力讨好这位领导,他还必须记得,他的成功在某种程度上还要依靠其他在这同一目标上取得成功的人。倘若政治人是明智而有抱负的,他很可能会既努力讨好领导,又暗地里破坏其同僚的这类努力。他在尽力向上级展现自己最好形象的同时,也会暴露其同僚的最坏形象。这个双重任务的确困难,因为,在某些道德体制下,“说人坏话”会让干这种事的人名誉扫地。政治人在向他的领导谈论他人时,必须时刻认识到,领导很可能不喜欢搬弄是非的人。

这位政治人可以有许多办法来克服这个困难。有一个办法看来可以适用于多得让人吃惊的例子,只要政治人一开始就树立个样板说法“我从不搬弄是非”,然后再去传播流言。这种做法常常会奏效,因为领导会意识到,倘若每位下属在打探到下属中的一个对手做了一件领导可能不同意的事时都能向领导汇报,他对自己领导下的这个等级制的控制就能得到改善。因此,领导对普遍的文化道德标准最多也不过就是点头认可。还有其他一些可以让同僚中的竞争对手名誉扫地的办法。克拉夫钦科讲述了一种在他工作过的某个苏联机构中使用的简单方法。政治人对某个竞争对手的行为做了些记录,为的是“仅供自己参考”,然后把这些记录放进

自己的保险箱。由于秘密警察知道所有保险箱的暗码,并且定期进行检查,政治人对其竞争对手的看法保准会通过这种例行检查被送到他的上级手中,但并不直接提到他。这种故意不让领导用耳朵“偷听”别人评论或对话的做法,看来应用广泛。

然而,另一种可以实现同样目的的方法,只要巧妙掌握同僚之间的谈话技巧就行了。同竞争对手谈话时,安排一个谨慎的谈话线索有可能使对方相信,领导已经觉察了对方的某方面行为。用这种办法,竞争同僚有可能被误导,去向领导做不必要的检讨。

还有一种方法——引发领导对某个特殊领域的兴趣,结果某个竞争对手在该领域的缺点很可能就会暴露出来。或者,也可以让两个竞争对手中计发生冲突。这会使他们双方名誉扫地,而使政治人从中渔利。总之,可用的方法多种多样而且简单易行,这里没有必要对它们进行分类研究。当然,只有在时机允许时,政治人 117 个人才有可能利用这样一些机会。总之,他能充分控制的只有他自己的行动。

政治人还必须对其同僚同样的活动不断保持警惕。最简单的保护方法是,绝不做领导有可能不批准的事情。然而,这是个万全之策,但也极少实际效用。正如前面谈到的,什么能讨领导喜欢,什么会招领导厌恶,将取决于领导掌握的信息,而政治人恐怕永远也无法准确知道那个信息是什么。再有,政治人的一位竞争对手可能会不怕麻烦,刚好在他做出了一个不可挽回的决定后,帮助领导了解了那件事的真实情况;再加上这样一个事实,政治人有可能忽略了领导到底真正想要的是什么,那么,事情就会变得更加棘手。最后,我们必须回忆起,政治人为领导效力,只是为了实现自

己的目的。倘若政治人全心全意地,在任何情况下,都将自己的愿望置于领导的愿望之下,那么即使他讨得领导欢心,实际上也会一无所获。

假若在私人活动范围和公务活动范围之间存在明确的划界,这个最后的复杂事物可以化简。一个人有可能相当愿意在每天的8小时内服从另一人的意志做事,以换取适当的收入,同时保持在余下的16小时中完全的个人自由。然而,大多数领导对下属的个人生活实行某种控制,尽管这并不总是有意识的。帕尔默斯顿曾拒绝一位外交官的晋升,说他“打老婆”。而我们也熟悉现代美国公司中调查一位有前途的中级管理人员妻子的做法。

政治人必须接受这种可能性——他的同僚会让领导了解他个人生活和公职中的不光彩事实。轻易就可蒙骗上级的活动可能骗不了同僚。同僚人数众多,更重要的是,他们将留心可能出现的失误。在这些情况下,可以说,同僚这伙人就是作为领导的代理人在行事,对这伙人中的每个政治人个人施加压力,让他们按照领导的意志办事。因此,政治人必须努力让自己的行动,不只对领导也要对他的同僚,明白无误地表现为领导意志的具体体现。

118 这个原则,与大多数原则一样,也服从于几个重要的先决条件。首先,同僚捏造的是非偶尔会被当真,从而中伤政治人。领导的时间有限,不可能全面调查某个下属每一项受到指控的辜负信任的行为。他通常会根据他目前掌握的信息,以初看貌似有理的可能来判断听到的坏话。因此,政治人必须在领导心目中树立一个过得硬的可靠形象。如果这个形象充分有力,政治人就可以抨击其同僚的声誉,而不大惧怕同僚抨击他。反之,倘若政治人已经

被认为不可靠了,他就可能被有关他个人或公务的明显的谎言彻底打倒。

其次,限制同僚作为领导执行代理人效力的第二个条件,寓于同僚们自己利益的必要互动之中。举个极端的例子。假若内阁的所有成员都在从组织的钱匣子里掏钱,那么,他们谁都不大会提出审计账目的建议。用潜规则交换在许多问题上的沉默,这种情况在同僚这伙人中间是常见的。尽管,如果明智的政治人对这种潜规则多一些自信的话,这看来就很成问题了。当然,在人们意识到政治人并非只寻求晋升时,这种潜规则也就有了存在的基础。政治人也必须保住自己的职位,防止被降职。在单个领导的许多种情况下,有着同僚关系的各位政治人大都会行为保守,这是有道理的。

集体领导下的同僚

在我们关注的同僚关系范围内,集体领导的情形与单个领导的情形没有很大区别。我们来回忆一下,这个集体必须作为一个单位行事。集体领导可以选择,也可以不选择某个特定的政治人去执行某项任务。各色争相向集体领导邀宠的政治人将会在很大程度上按他们在单个领导情形下的同样行为行事。有同样的关注放在确定领导的需要上,有同样的努力用于给人留下满足领导需要的印象,也有同样的用心要让竞争对手名誉扫地。这种情况可以在绝对统治者的私人班底中看到,而总统竞选在许多方面则表现了一个非常相似的过程。

然而,单个领导与集体领导下同僚的行为之间却有巨大差别。

119 作为集体领导,全体选民在评价政治人履行其职责的效率时,恐怕连个中等程度的专家都算不上。另一方面,政治人要想欺骗全体选民,恐怕要比欺骗一位领导难多了。这种概括,对于我们中间熟悉民主过程的那些人,可能会感到奇怪,因为民主过程中已经包括了政治人许多非常不确定的行为类型。但是,在对任何一位独裁统治者的决策程序进行了近距离的研究之后就会发现,独裁下的欺骗机会远远多于民主下的欺骗机会。想要用谎言影响选民的人,必定得公开进行诬告。因此,谎言就被曝光,有了遭到反驳的可能。尽管事实真相或许压不过谣传,但毕竟有了反击的机会。反之,在单个领导的情形下,除了这位领导和那位打小报告的下属(这里假设小报告是编造的),就没人能确定真相了。在这种情形下,遭到诬陷的人将没有反驳的机会。

再有,尽管作为一个整体的全体选民不大会过多关注政治人竞争对手之间的任何相互指责,但选民中却总有一些个人会去进行必要的调查。出现这种个人调查的可能,将会约束面对集体领导的政治人,而处于单个领导情形下的政治人则不那么受约束。

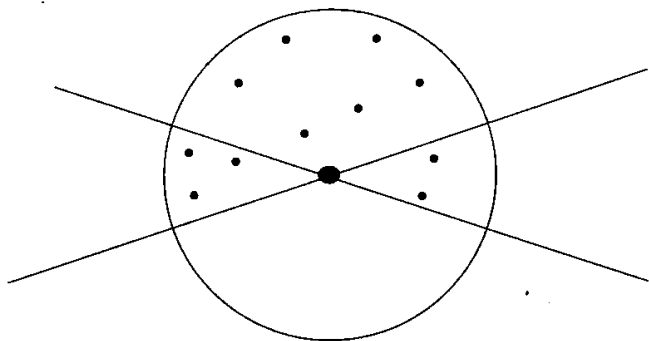
处于同僚关系中不大容易上升却可能下降的高官,在集体领导下,出现公开保持沉默私下合谋的情况也会比较少。这种类型的行为,只有在单个领导的情形下才有可能发生,因为单个领导是单独一个人,这肯定限制了他的各方面关系。他个人所能见到的所有人,肯定都是处于等级制上层根基稳固的人。相比之下,集体领导,作为一个实体,可能根本没有关系。但是这个集体中的每个成员,都会有个人关系,而这些个人关系加在一起,就会非常庞大。

几乎任何一位想升官的人都能吸引到这个集体领导中至少几位成员的关注。如果这位雄心勃勃的新人再有一些必要的才能,就会引起他需要的所有人的关注。他可能随时打破任何资深同僚们想要实行的保持沉默合谋的潜规则。

多位领导下的同僚

多位领导的情形,在政治人处理他与同僚间的关系时,会带给他一系列非常不同的问题。我们再来研究一下我们关于政治人世界的示意图。小黑点表明的是其他政治人所处的位置。

120



我们来回忆一下,参照政治人的目的总是要使自己在等级制中的位置向上移动,为了能达到这一目的,他开始盘算,至少有几位现在是领导的人会成为他的同僚。

要从这种情形前进,就要得到一位高层领导的青睐。这位胸怀大志的政治人将尽力与高层领导中的一位(要是可能的话,数位)建立联系。但是在多位领导的情形中,这些领导本身是相互竞争的对手,他们还得向更高的领导争宠。在这种竞争中,他们得利

用低层人员的服务和忠诚。正如我们先前表明的,这时,政治人就获得了一些选择机会,以确定自己要投靠哪位领导。而且,他还可以在领导之间改换门庭。

先前的分析中已经概括了这种情形中的一些因素,这些因素大都能决定同僚中的关系。对于参照政治人,他的同僚们本身就分为两组,第一组是像他自己一样,与高层领导中的同一位成员结成联盟的那些人;第二组是与多位领导中其他成员结成联盟的那些人。政治人与这两组同僚的关系是不一样的。与第一组同僚,他会加入到他们的共同愿望中,要看到他们都依仗的那个领导肯定能得到提升,并保证把他们一千人马都带起来。在这组同僚中,他要警惕个别成员与他争相向这位领导邀宠,成为他的竞争对手。至于第二组同僚,由于他们支持的是多位领导中的其他成员,政治人将把他们总体上看作是敌人,是阻碍他的圈内人提升的绊脚石。

121 另一方面,他也不必把这个圈外人中的所有成员都看成是他个人的敌人,而且一旦时机投缘,政治人还可以考虑改换门庭,成为这组人中某个圈子内的成员。

关于多位领导情形中同僚关系的原则,已经没有什么可再说的了。当然,实际情况总是千变万化的。

侍臣与男爵

我们现在要对政治人做个总体区分了。在任何一个等级制中,总会有一些人差不多是完全靠着领导的青睐到达目前的职位,并期盼着继续提升的;也总会有另外一些个人,拥有一些外部

的支持资源。外部“资产”可以表现为多种形式。在美国的情况下,政治人有可能自己就很富有,因此他用不着特别依赖他在这个等级制中的工作来养家糊口。此外,这位政治人可能有一些权势关系,使他在与领导打交道的时候可以得到区别对待的好处。还有一种支持资源在于政治人的技术专业知识,这些特殊的知识或技能,至少在他的顶头上司眼中是不可替代的。最后,政治人可能在这个等级制中的低层级成员中已经获得了可靠的人脉关系。与这些外部独立资源略有不同的是,这位政治人可能有个性上的内在强势,使他能不在乎个人成本而采取一种独立的态度。

这里要指出的一点是显而易见的:对上级能给他的奖励或施加的处罚都不特别感兴趣或在乎的人,就不会真正依赖于这位上级。我将把这种类型的官员称为“男爵”,采用的是中世纪贵族的称谓,这类官员活像贵族。领导对于等级制中真正“男爵”的态度,经常有些模棱两可。他知道,他不能随意“支使”这些人,而且由于他们地位的优越,他们对他的重要性还要大于他们的同僚。“男爵”也给他们的同僚带来了一个特殊问题:他们不可能轻易地遭人诬陷失去他们的地位,因为他们的地位,从严格的意义上说,并不是靠领导的个人青睐取得的。

另一类型的政治人,处于与“男爵”相反的极端,完全依赖于上 122
级的垂青。我要把这些政治人称为“侍臣”,也是因为通常用这种称谓所指的人似乎已经接近于纯粹的类型。由于“侍臣”完全依赖于领导的垂青,他们会被迫付出比“男爵”们愿意付出的大得多的努力去讨好领导。然而,“侍臣”依赖于领导的这个弱点,也给他们带来了一种区别对待的好处。领导肯定知道,“侍臣”比“男爵”更

“值得信赖”，因而也愿意让他们成为自己的下属。

我们来看一下中世纪的宫廷。从国王的观点来看，宫中的人士可以泾渭分明地划分为两类，他的官员和这个王国中的贵族。倘若国王是睿智的，他的大臣们就不会是有大片土地的大领主，相反，大臣们会从文官中选拔出来。这些人应该是纯粹意义上的侍臣，而且完全服从国王的控制。从历史记载来看，贵族是个势力大得多的群体。国王对他们只能多迁就(*primes inter pares*)，而且如果国王不听劝告，给了贵族机会，他们完全有能力拒绝执行国王的命令。在这种结构中，为国王的利益着想，显然就要破坏“男爵”的地位，使权力从他们手中转移到侍臣手中。同样清楚的是，为“男爵”们的利益着想，就要防止这样的权力移动。

在某种意义上，欧洲各国直到现代的历史可以用这种基本的竞争说来解释。在英格兰、法国和西班牙，国王赢得了斗争，至少在一开始的时候是这样。在路易十四的宫廷中，有一些带有封地头衔的贵族，但是他们都是完全服从于国王的大臣。另一方面，在神圣罗马帝国，男爵们赢得了斗争。再有，在路易统治时期，皇帝的头衔差不多就是个荣誉称号，由德国贵族中最有势力者享有。

正如这个例子表现出的区别，男爵和侍臣的划分肯定是个程度问题。这证明，考虑到各方面因素，男爵们处于比较令人满意的地位。他们服从于领导意志的程度较小，个人不受侵害的保障较多，而且通常比他们那些侍臣同僚的权力更大。这简直就是用另一种方法去说明，在政治人一方，总是存在着寻求“安全”的压力。事实上，一个不能被辞退或降职的人，都会向着男爵的方向演变。只有在他仍然对保证进一步的提升感兴趣时，才会继续做侍臣。

在低层级官员中发展忠诚而专一的追随者,是成为男爵的另一种方法。例如,美国国务院的人曾把迪安·艾奇逊*作为崇拜偶像。当共和党在1952年赢得总统大选时,约翰·福斯特·杜勒斯**费了很大力气才使国务院服从他的掌控。在这个具体例子中,艾奇逊在国务院的地位,从他自己一方来说,并非是他有意识谋求来的,但是其他领域的政客们早就懂得故意利用这种技巧了(J. 埃德加·胡佛***和罗伯特·摩西****不都是很好的例子吗?)。政治人也可以尽力安排自己的位置,好让上级依赖于他的技术专家意见。他若能做到这一点,他就变成了一个“男爵”。档案管理员不能被解雇,因为他是唯一可能了解档案制度并发现升官传奇的人,而传奇恰恰说明了问题的关键。

在晋升的问题上,“男爵”和“侍臣”的地位区分更为复杂一些。假设领导不想扩大等级制中一位“男爵”的权力,因为后者可能在任何一个特殊场合藐视他。另一方面,晋升到高层会使这位“男爵”皈依,变为侍臣。例如,在封建时代,一个小采邑的领主有可能

* Dean Acheson (1893~1971),在1947~1953年任美国国务卿。

** John Foster Dulles (1888~1959),从1944年起就成为共和党外交政策的发言人。在1952年共和党赢得总统大选后,于1953年~1959年出任美国国务卿,是艾奇逊的继任者。——译者

*** J. Edgar Hoover(1895~1972),在1924年~1972年间,担任美国联邦调查局(FBI)局长,在任时间长达48年。据称他曾是美国历史上最有权势的人物。FBI的组织严密有序,胡佛要求所有侦探及工作人员对他绝对忠诚,唯命是从,甚至可以不服从总统和总检察长的命令。——译者

**** Robert Moses (1888~1981),从1930年代到1950年代,罗伯特·摩西作为纽约城市建设的掌权者,大刀阔斧地进行城市改建,将纽约的面貌彻底改观。尽管对他的作为争议很多,但他仍被认为是在20世纪的纽约权力最大的人物之一。——译者

在宫廷中得到一个高位。由于高位仅能从博得君主的欢心取得，这位原本可以继续当个男爵的领主，就可能像个“侍臣”那样行事，以在宫廷中掌握权力。一位君主可能只愿意与侍臣打交道，但是为了把“男爵”降至侍臣的地位，他也会考虑给男爵晋升。但是，为这种目的进行的提升，通常要比等级制中一次简单的向上调级重要多了。

晋升也不能使升官的人结束其“男爵”身份的情况是存在的。遇到这种情况，君主就会不愿安排晋升了，但他可能没有别的选择。再用封建时期的欧洲为例，为了政府的运行活动，政府系统中必须有高层贵族。国王可能偶尔会发现，有必要把男爵提升为伯爵。一个新伯爵即便是个比先前重要的人物，但可能仍然是我们的术语所说的“男爵”。

美国联邦政府的文官和军官，在某种程度上也带有这种特性。降职使用或辞退开除是极其困难的事。领导唯一可用的奖惩办法就是晋升或拒绝晋升。然而，在一次晋升之后，能够促进下级的也只是再一次晋升的愿望。这个事实，一旦与一种普遍的轮换制相结合，就使领导难以获得其下属的合作。一位已经积累了足够获得晋升资历的官员会千方百计谋求晋升，也就是说，他会开始花大量时间来讨好他的上级。但是，在他得到晋升之后，他会放松下来，仍然像个“男爵”那样去行事。

他这样做是因为他认识到，在下次晋升之前的这段时间，由于轮换制，他会在不同的上级手下工作。因此，尽管他当前的上级最近给了他晋升，但他已没有多少兴趣再去执行他们的意愿了。

在这个具体例子中，领导的解决办法就是在等级中再分出许

多可用的层级,使晋升的可能性永远存在。美国文官制度中就存在许多级别,远比根据普通行政管理理论应该建立的级别多。我认为,这至少部分解释了其中的缘由。

第十章 追随者

在这一章中，我要讨论几个零碎的话题，这些话题在逻辑上都应包括在本书第二部分关于“政治人的世界”这个主题的讨论之中。

第一个话题是，对基本示意图的其余部分作个简短讨论，这个部分处于参照政治人的下方。处于等级制中这个部分的人，我要称之为“追随者”。

对追随者的匆匆一瞥

在政治人的晋级斗争中，追随者的重要性要小于同僚或领导。然而，有点矛盾的是，他们在另一意义上却非常重要。在本书第三部分中，我们将主要关注使追随者贯彻执行上级意志的问题，而不是政治人寻求升官的问题。因此，关于追随者的大部分讨论要推迟进行。但是，追随者在参照政治人升官的斗争中也是重要的，而且其方式也并不与政治人获得追随者的合作以贯彻执行其意愿的问题直接相关。

对于已经处于单个领导位置的人，除了使他自己的意志得到贯彻执行之外，几乎就没有什么能提上日程的政治问题了。因此，

我们可以把他排除。我们这里想要讨论的与追随者的关系特指在多位领导情形中的关系。处于多位领导情形中又受到一群追随者尊崇的人会意识到,这群追随者能影响他自己与同僚和领导的关系。这位政治人会发现,低层人员想要依附于他,对他表示特殊的个人忠诚,但只有当他的官运在这个等级制中上升之时,他们才会这么做。同样,他也会知道,假如他的官运不佳,追随者们就会弃他而去。在多种情况下,低层人员与他联手或逃离的倾向性,会给政治人最早的暗示,使之察觉到自己在这个等级制中运道的变化。这位雄心勃勃的政治人还会知道,追随者队伍的规模和效率本身,对于他与诸位上级的关系是重要的。

这些因素表明,这位政治人必须分出一部分精力,专事维系与追随者的持续联盟。看似矛盾的是,他必须拿出一些时间来讨好追随者:他可以利用自己的权利,通过派给他们能实现他们目标的任务,做到这一点。从政治人一方来说,只有一种代价能让他付出这种努力,那就是,他可以在其他时候把更多的时间直接用于自己的提升。正如处于所有这类情况中的政治人一样,他必须在招兵买马和维持追随者的忠诚所要求的额外付出与为他自己的比较有限的以职业升迁为目标的直接付出之间,取得一种边际平衡。 126

以相似的方式,这位政治人还必须使一大群组织松散的追随者,与人数少而精,非常有效率的追随者这两种情况利弊平衡。极少管束追随者的政治人,总能使自己得到大群的追随者,但若实行严格的规矩,追随者的数量就会减少。

政治人必须牢记,在他与其追随者的关系中,每个追随者都会把自己看作是一个有可能成为同僚的人。一位追随者可能愿意进

入政治人的行列,但他会更愿意与政治人平起平坐,甚至成为政治人的上级。明智的政治人必须把这种机会缩小到极致,当然,除非他发现,同某位追随者完全调换个角色是有好处的。这后一种现象并非不为人知。当一位政治人,不论出于何种原因,认定自己的才能(或其他个性)妨碍自己获得更高的职位时,他就会转向一位亲手提拔的追随者,促进他的提升,甚至达到超越自己级别的职位。^①

一种外部看法

我们已经完成了从内部——也就是说,从处于这个结构内部的政治人的视角——对政治行政管理结构进行的考察。本书的第三部分,从第十一章起,将专门从处于这个金字塔顶端的个人或集体的视角来看这个结构。因此,我提议,我们先走出这个等级制的结构,花上一点时间,从外部观察者的位置来做一些遐想。这个视角的变换立刻就会提出一个重要的问题。到此为止的分析一直在说明,假设一个政治人既明智又有抱负,他将要做什么,或会做什

^① 在第一次世界大战初期,约翰·哈古德负责主管的一个职位,分派给了当时还是中尉的乔治·马歇尔。为此,哈古德奉命对马歇尔做一个效率评估报告。哈古德认识到,他自己永远也成不了美国军队的最高将领,而马歇尔看起来是个好苗子。因此,在编撰马歇尔的效率报告时,哈古德写道:“……在战争期间,我会非常愿意服从他的指挥”(《周六晚邮报》,1939年7月15日,第62页)。一位资深军官明确承认他的某位部下比自己能干,这恐怕是从未有过的最强有力的推荐了。假如马歇尔在哈古德因为与某些“新政人士”的争吵而终止了仕途之前就升到了参谋长的职位,哈古德无疑会得到适当的奖励。然而,这种情况是极为罕见的,也极少有人会奉命来选择,他们是否应该让自己搭乘下级的车。

么,而对于这位政治人应该做什么还从未提及。应该强调指出,在到此为止的讨论中,还丝毫没有有什么内容会导致把“将要”和“应该”当作一回事来处理。

我认为,前面的分析基本上是现实的。成功的政治人将是那个选择了最有利做法的人,而不是选择了——根据某种外部的道德规范——最正确做法的人。尽管如此,组织起行政管理结构的目的却并不是给许多个人以升官的机会。在这个组织结构的某个地方,还有一种“应该”,即便只是在组织者的梦想中。从外部来看,这种“应该”为行政管理结构的存在提供了唯一的合理性。因此,到目前为止,我们模型中这种“应该”的完全缺失有可能会被看作是一个严重的缺陷。但是,我还要再说一遍,这些模型看来基本上是现实的,正如它们一直表现的那样。说明任何组织存在合理性的“应该”,不能从对导致某人登上金字塔顶端的行为类型的研究中去寻找。这个人只会按照最有利于其仕途升迁的方式行事。如果这种行为会和推进组织结构目标的行为一致的话,那么,从这个人的立场来看,这种一致只是偶然的巧合。

因此,要为此实证—规范问题给出一个解。假如某个等级制是这样组织起来的:政治人在选择他自己参照框架内的做法时,总是按组织目标的要求,选择他“应该”采取的做法,那么,他采取的做法就都是“合乎需要”的。显而易见,这样的组织完善程度是无法实现的。然而,这确实构成了一个目标,一个会以不同程度趋近的目标。问题在于,行政管理机构要这样来安排:让政治人在自利的引导下去做那些他“应该”去做的事。这不是政治人本身要解决的问题,而是那些想要组织活动实现某种既定目的或目标的人

们要解决的问题。因此,这也就变成了上级如何与下级打交道的问题。官僚体制中的“应该”不应从下级对其上级的关系中来寻找,而应从相反的关系中来寻找。

第三篇

129

向下看

第十一章 下属与下级

131

在第二篇中,除了最后几页内容,我们专门分析了在等级制中寻求升职的政治人的行为。在本书的第三篇中,我们将要分析政治人“向下看”的行为。我们将通过某个人的眼睛考察官僚体制的结构,这个人的主要任务是让下属做他想要做的事。这两个视角不一定是对立的;相反,它们在分析官僚体制的结构时是互补的。在这两种情况下,政治人都在从他所处的环境寻求最大程度的满意。在这两种情况下,他都将利用他在等级制中的关系去实现其目标。从广义上说,这两种情况中的情形与在经济的而非政治的背景下活动的个人也是相似的。

尽管如此,如果我们进入更为具体的分析层面,政治人在这两种情况中的前景就变得大不一样了。用极其简单的话来说,那就是,等级制中的政治人寻求权力,权力能让他实现他的根本目标。相比之下,处于等级制顶层的人有了这种权力,但是他面对的是以最有效的方式运用这种权力的组织问题。通常情况下,这位政治人会发现,自己高于这个等级制中的某些人,但又低于另一些人。结果,他就会既作为我们在第二篇中讨论的那种人来行事,也会作为我们将在第三篇中讨论的这种人来行事。几乎所有的政治人都面临与下级相处的某种问题。在最底层之上,这位政治人将具有

监管作用,而政治人自己的晋升前途在一定程度上也要依赖于他利用下属的效率。

好,现在来看看这位政治人在一个等级制中面对的问题,他的级别使他足以承担某些监管工作,但是他的级别也还没有高到使他对进一步升职不感兴趣的地步。他想要从追随者那里得到的东西可以分为两类:首先,政治人要监督完成某些指定任务。他可能是某个部门的主管,负责收集伊利诺伊州谷物统计数字;他可能负责监督在翡翠佛陀(Emerald Buddha)前连续九天祷告式的唱颂;132 他也可能受委任指挥一支军队。不管他的指挥性质为何,他领导的部门完成任务的效率将影响到他自己的地位。他会有显著的兴趣改进这一效率。而且,只要他的行为是为着改进他这个特定部门的效率,他实际上就是作为他自己上级的一位代理人在行事,并贯彻执行上级的意志。

其次,政治人也会在另一种意义上对追随者的效率感兴趣。在他与同僚向共同的领导(们)争宠的过程中,他的下属可以非常有用处。他们是为这个目的组织起来的,而他们的效率,对于政治人自己的权力斗争很重要,但是这类效率对于这个部门所承担工作的业绩不会有什么帮助。然而,在理想的高效组织中,这位政治人会意识到,取悦上级的唯一方式是把这个大企业中他负责的部门组织起来,最有效地实现该企业的组织目标。正如我们曾建议过的,与这种理想状态的近似程度可以成为测定组织结构效率的良好指标。与这种理想状态相反的极端是这样的组织——其中聪明而雄心勃勃的政治人,对于他负责的部门是否执行广泛的组织

任务,相对来说漠不关心。相反,他对于下属的主要兴趣是让他们作为随从,在他与同僚为晋升而起的冲突中提供帮助。对于这位政治人个人,这两种“效率”多少是不可区分的。就像最高领导一样,他的兴趣在于使自己的愿望得到实现。他想让下属去做那些最能让他在组织中得到提升的事情,而且他对这些活动是否符合其表面的责任也不特别感兴趣。

“理想的”领导

我们来想象这样一个人:他对自己的下属无所顾忌,同时,他也不能像上帝那样控制下属的活动。我们不大容易遇到有这么大自信的政治人,但是对这种“理想类型”的分析,将大大帮助我们理解现实中监管人员的问题。这位“理想的”领导的核心问题是,把下属政治人组织起来,使他们尽最大可能地按照其上级的愿望行事。实际上,这是处于金字塔尖上那位领导的主要问题。但在更为一般的意义上,这也可以看作是社会组织的基本问题。通常情况下,人们肯定都会承认,各个组织有效工作以实现赋予它们的职责是可取的。从某种意义上说,分析者在这里的立场有点像是政治经济学家的立场。我们将尽力去发现这样一些类型的社会制度,它们能以既定的资源消耗,最大效率地实现令人向往的目标。由此提出的理论,将是一种一般的规范理论,但是这种理论,也正如在所有这类情况下一样,要能有用,就必须分别适用于每个特定的组织。

民主社会中的集体领导

这里的分析与民主国家特别相关,也特别重要。正如我们看到的,这里,最高领导是选民。每个选民都是一个大型集体领导——或者,更精确地说,大量集体领导——中的一个成员。那些通过选民的(集体的)喜好获得了地位的政治人,应该以几乎是盲从的忠诚遵从“人民的意志”。这个基本事实常常被混淆。首先,我们有时把政治人说成是领袖,而不是追随者。但是,我们必须承认,那声呐喊——“暴民上街了。我必须知道他们想上哪儿,我才是他们的领袖!”——是对任何民主政治家很好的说明。

其次,造成基本情况的事实被混淆的第二个因素存在于民主的“正式理论”中。人们有时会假设,存在某种“普遍意志”(volonté générale),而民主过程的责任就是找出这种意志。当然,任何对实际民主过程的合理而精心的考察,都将迅速驱散这种幻象。

从这里所采纳的观点来看,这个问题消失了。民主不过就是最高权力落入某个特定类型的集体领导手中的一种政治制度。政治人将以侍奉任何领导大致相似的方式侍奉这个集体领导。只在这种意义上——他们对确定下次选举时可以得到奖励的行为类型感兴趣——他们才会对“人民的意志”感兴趣。在第二篇中,我们已经讨论过政治人对选民的这种反应,而且也没有暗示说,选民对政治人就不拥有控制权。但是,应该强调指出,选民愿意奖励的政治人的行为,大概和能讨得政治学教授欢心的行为不是一回事。

因此,政治领袖是因选民的喜好而获得他们的地位的,用这里讨论的关系来说,就是:人民是政治人的上级。如果我们希望政治人以特定的方式行事,他们就应该因为照办而得到奖励。相反,如果我们希望防止特定类型的政府行为,就必须让这类行为对政治人无利可图。民主的选民遇到的问题与行政管理金字塔顶端上“理想的”领导遇到的问题大致相同。因此,本书这个部分的分析 134 要解决面对选民人口的问题。

等级制任务的限度

我们现在要简短地讨论一下合理分派给任何由个人组成的组织的任务限度。就我所知,限度的概念尚未得到充分的探讨。大概没有人会相信,分派给某个官僚体制的任务会无限扩大,但对这一点似乎也还没有进行过认真的讨论。偶尔能找到一些关于“不可能由行政管理完成”的任务的参考资料,但是这种说法通常是指由于可资利用的人力有限,或者由于不同指令存在相互冲突,导致任务的不可能完成。而这个假设——有些任务,即使没有内部的诸多矛盾,只是因为过于庞大,任何官僚体制都无法完成——看来还没有得到考察。但是,这个假设一旦被提出,大概没有人会否认其正确性,尽管就其与本题是否相关会有迥然不同的观点。

可以由官僚结构完成的任务可能是有限的,而学者们对此一贯倾向于视而不见。这种倾向表明,如果这些限制确实存在,它们实在是太高了,以致妨碍了在现实世界中实际解决这个问题。各种组织都已经建立起或计划实行极高的限制。1930年代和1940

年代的某些社会主义学者曾梦想建立一个世界国，一个计划社会。德国纳粹也有基本相同的组织梦想，尽管其目标是不一样的。在历史上，同样的幻想一直相当常见。我们已知的大多数统治制度，都已经把政府控制与集权主义的政治结构结合起来。我们所熟悉的西方社会的有限国家，成了与人类经验总体上明显不同的一个怪物。^① 西方国家在这种反常的政治制度下取得的进步，在某种程度上，可以表明这种政治制度的效率，但是，其历史上不常见的方面不应该被忽视。

人们提出了各种各样的建议，希望改变西方在过去一两个世纪特有的政治秩序，以形成一种更接近于世界规范的秩序。这些建议招致了数不清的反对。但是，在那些重要的反对意见之中，似乎还没有包括这种看法：要组织起一种能实际承担（而
135 不是表面上承担）对某个国家的全部活动进行中央集权控制任务的政府结构，那将是不可能的。的确，经济学家一直坚持认为，作为组织经济活动的手段，经济计划可能是最没有效率的，而且这种计划会降低生活水准。但是，这种论断经常建立在严格的经济思考之上。人们普遍没有认识到，官僚体制所能承担的任务还受到一些一般性的限制，但有两个人是例外。F. A. 哈耶克曾很有说服力地强调，计划机构解决不了高效管理计划经济的问题，因为这种机构不可能拥有决策必备的所有知识。尽管哈耶克只将这一反对意见用于计划经济，但它肯定有更大的

^① “政府应该拥有重要的产业，并密切控制其他行业。”这话不是韦伯最先说出来的，而是马库斯。

适用性。其他领域的行政管理问题也会有这样的复杂性,以致在一个官僚体制中进行有效决策所必需的信息集中处理恐怕是不可能做到的。^①

迈克尔·波兰尼也提出了反对中央计划经济的一个有趣的数学论点,一个建立在控制问题上的论点。尽管他的主要兴趣在经济方面,但他的论点也适用于其他类型的组织。^② 哈耶克和波兰尼两人显然都反对中央计划经济,为的倒不是这里所提到的论点,但据我所知,还没有哪位这类经济秩序的拥护者尝试过要就这一论点驳倒他们中的任何一位。这真是件有趣的值得注意的事情。还是据我所知,也没有哪位政治学者承认过这些研究同政治理论的整个主题有关,这也是有些奇怪的事。这些论点似乎没有给人留下多少印象,以至于连那些基于其他理由反对集权主义控制的人们,也常常含蓄地认为,中央计划的社会是可能的。^③

关于“一个官僚体制能够完成多大规模的任务”这个效率限度的问题,比较正式的讨论必须推迟进行,但在这里要做一个简短的介绍。在以后各章中,这些限度的性质将得到更透彻的讨论,而

136

① 哈耶克的文章《社会中知识的利用》,首次发表在1945年9月的《美国经济评论》(第519—530页)上,后来被收入其著作《个人主义与经济秩序》(第77—91页)。

② 波兰尼的论点或许可以从他的著作《自由的逻辑》中最后的三篇论文中找到。我没有详细叙述哈耶克的或是波兰尼的论点,主要是因为我认为,复印已经精美地印刷出来的材料没有什么用。我将马上阐述我自己的论点。由于我的论点同波兰尼和哈耶克的论点很相似,因而专门来论述他们的论点简直就是浪费纸张了。

③ 当然,我已经意识到历史上存在许多从理论上说是中央计划的政治制度。为了预先理解下面将要详述的论点,我要指出,这类制度,从某种意义上说,是视觉幻象。每个人都被安置在一个巨型等级制中,但是处于等级制低层的广大民众的大部分行动,并不是由中央计划的。

且我们会试着去确定它们的一般数量级(general order of magnitude)。我们还会发现,这些限度会随着所要完成任务性质的变化而变化,某些类型的活动可以采用的方法会极大地提高通过单个组织结构能够完成的任务的规模限制。根本问题在于,高效完成某项任务所必需的内部协调程度,可能高于某个大得足以完成这一任务的等级制结构所能达到的程度。只要这一点成立,该任务就是这个组织不可能完成的。

到目前为止,我在使用“任务”一词时,大都用的是单数。如果我们想一下大型组织所承担事务的多样性,限制这一概念适用的力度就不一样了。任何大型组织中的不同人们,通常会做着大量不同的工作。假如这些不同的工作被故意设计为一个大的功能上相互协调的组成部分,对这个组织可能具有的规模的限制可能是苛刻的。另一方面,如果该组织承担了一些相互无关的、独立的活动,我们这里所说的限制概念也就不适用了。当人们认识到,完成无关的、不需协调的活动就相当于把单个组织变成了几个组织,它们仅在每个单位偶尔有事需要同样一些人员参与时才聚合到一起,这显然就变成了事实。然而,这里关注的重点,是以执行某种协调任务为目的而存在的组织结构,即便这种任务抽象简单到只是贯彻执行某人或某个集体的意志。对这种类型组织规模的限制,要比对那些形式上有组织实际上无等级制内有效协调的组织低得多。

官僚体制的目的

非常大型的组织为什么会存在? 大多数人回答这个问题不会

有什么困难。例如,通用汽车公司的股东就懂得,这个特定等级制组织的目的,主要是通过制造和销售汽车来赚钱(他也想从中获得一部分)。同样,如果被问到为什么要有一个全国性的政府,大多数美国公民就会用多种活动来回答,如国防、外交事务,等等,所有这些活动都是由政府官僚机构担当的。因此,对于一般老百姓而言,任何等级制组织存在的明显正当理由,就在于它能够完成某种任务。对于组织目的的这种讲求实际的理解,也是本书采用的理解。建立组织——若尚未建立,就应该这样建立——使之成为完成某些事情的一个手段。 137

然而,官僚结构的存在还有不那么明显的正当理由。等级制中的个别成员很可能会感到,尽管可能只是在潜意识里,等级制的主要活动之一就是给他个人以支持。令人奇怪的是,这种态度并不仅限于官僚体制自己的成员。每次国会辩论讨论到政府经济时,有些言论就会提到对一些官员生计的“威胁”——雇用他们的等级制预示要被取消。取消某个部门或机构的建议总会提出有关人员遣散的问题。在国会中,在选民公众中,这都被广泛认为是一个有根据的论点,尽管不一定具有决定性。同样的论点适用于肯定的方面。有时候,建议成立新的组织,不是说它们要起什么作用,而是说它们要雇用什么人,就好像它们的基本功能是雇用员工似的。

关于官僚体制存在,还有一种更为复杂的正当理由,我要称之为仪式性的理由。人们设想,这种等级制在本质上以其自身为目的。这种认识态度,极少是自觉的,却相当重要。

有些人觉得,社会应该是铁板一块,或者至少应当具有这样的

外表。而且,当这些人能在一个已被社会承认的组织中占据一个有利位置时,他们个人就会比在一个“开放社会”中多一些安全感。正如我们已经指出的,任何等级制大都通过人际关系来运行。相形之下,自由经济,在其理想状态下,大都通过非人际关系的机制运行。有些人在能依赖他人决定自己的命运时,会比他们觉得由非人的力量决定命运时更幸福。在美国,我们谈到法治政府,不是
138 人治政府,但是在潜意识里,许多人实际上还渴望着旧制度下表面的安全。

我们后面的分析将几乎专门针对第一种,也是讲求实际的组织结构的目标或目的。如果供养其员工是官僚体制的主要功能,那么很显然,效率的概念就几乎毫无意义,而且几乎任何结构都同其他结构一样好。“归属”于一个铁板一块的结构的愿望,说得再好,也不过是抓住了一个影子。大型组织从来就不是真正的铁板一块。尽管如此,这方面的幻想依然存在,而且大型官僚体制对其持续存在也是不可或缺的。但是这类官僚体制也不会在下面的分析中引起我们的注意。从本质上说,这样一种官僚体制或许会成为社会暗示的一项实验。目的是对成员隐瞒真正的事实:铁板一块并未实现。

说服的艺术

在这个绪篇中还要简短地补充一点。我们将主要关注的是,在官僚体制内以奖惩为手段,使下属贯彻执行上级的意愿。然而,还有其他一些方法。这些方法真是多种多样,不一而足。催眠术,

在理论上是可能的方法,但恐怕在现实中鲜有使用。故意使人药物成瘾,再通过控制药品供应对人进行控制,也是可能的,而且一直被搞暗杀的教派使用着。

更为常用的使人们按某人意愿行事、又不直接用奖励与惩罚这类手段的方法,可以用“说服”一词来概括。这包括许多不同的技术,从广告宣传,到欺骗,再到逻辑讨论都有。再扩展,它还包括 139 韦伯所谓的“超凡魅力(charisma)”,以及宗教影响。任何想让下属做事而不“付报酬”的人,或者,任何想让下属做的事多于其所付“报酬”的人,都必须运用这些手段。在某些场合,这些技术的主要好处在于,它们比用其他方法代价低。

对于预期会过度依赖说服方法的上级,应该给予警告。由于在现代生活中广告宣传无处不在,我们有时候会过分高估了其重要性。人们可能忘记了,只有当广告宣传的产品在质量上完全一样的时候,这种方法对于商业企业才是重要的。“肥皂都一样(There ain't no difference in soap.)。”因此,促销活动搞得最好的肥皂公司卖出了最大量的肥皂。但是,第二次世界大战之后不久,肥皂产品中出现了一个重大变化,引进了洗衣粉。结果,那个时候在广告技术方面熟练老道经验丰富的老公司,没有一家试图长时间用销售老式肥皂与新的洗衣粉竞争。

这种现象也延续到政治生活中。正常情况下,个人谁都知道什么是事实上符合自己利益的,也能决定哪种行动是最好的。试图让人去做违背他们自己利益的事,一定是件难事,而且也不应该以此作为获得效率的一种主要方法。利用奖励与惩罚这种简单的常规做法,使个人的自身利益与上级的目标相符,是个好得多的方

法。当然,这个结论与我们目前最有影响力的神话之一直接发生了冲突。

许多人坚信那种认为“心理方法”和教化几乎无所不能的观点。实际上,这类方法的效用是很有限的,而且应该弄清楚那个神话到底是什么。在某种程度上,幼年的境遇造就了今天的我们,这大部分肯定是事实。但是,这对于必须与成年人打交道,并且试图让他们做违背自己利益的事的政治人,没有什么帮助。当他必须同那些在吸收了某种优选方法的社会流动体系内已经升到高位的政治人打交道时,情况就更是如此。这些政治人之所以能得到提升,有两个重要原因,正如我们在第二篇中所讲,就是他们具有超乎一般的能力,能理解那些事实上会提升他们自身利益的行动,而且他们也有采取这类行动的意愿。这些政治人尤其很少受心理操作或任何各类说服的影响。

第十二章 了解他们自己

140

古代的中国人，在撰写有关政治主题的文字时，都要对领导者的个人“德行(virtue)”大加颂扬。他们使用“德行”这个词的意思，与英语中等值词的意思相当不同，但是，从他们的观点看，他们无疑是正确的。一个人的个人品质和行为特征对其部下的表现有极大影响。由于这些著作者感到，中华帝国的有效行政管理是最高需求，所以，他们大力向历代皇帝和官员们宣讲“德行”的好处。

外部规范的缺失

宣讲德行这种方法需要引入某种外部的价值资源。一位外部观察者可能觉得，某某政治人或官员应该努力工作，但是这位官员自己可能并不同意这种观点。他可能生性懒惰，或者他也可能对别的事情感兴趣。我们知道，许多拥有绝对权力的君主，包括中国传统中的皇帝们，用在治理国家上的时间要比用在娱乐享受上的时间少。至此为止，我们在本书中，一直试图从一位真正的政治人的立场来研究等级制，这位政治人被假定具有通常人所具有的各种优缺点。要修改这种方法，换用某些外部强加的标准来判断政

治人,恐怕不妥,还会造成混乱。这并非要否定外部价值观与某些目的是相关的,这里的关键其实是,这类外部标准在本质上是实证的,^①在我们的分析中没有其存在余地。为此,我们选择了这样的政治人,他要在最大程度上实现自己的愿望,而无论这些愿望是什么。这些愿望可能包括,也可能不包括,一般神职人员不会同意的事情。

了解目标与能力

不过,处于权力地位的政治人,要意识到自己的目标是什么,同时也要意识到自己愿意付出多大努力去实现这些目标,就是很重要的。这位政治人也应该承认他自己在诸如智力、信息,以及那种神秘的通常叫做“个性魅力(force of character)”等方面素质上的局限性。假如这位政治人愿意努力工作,他显然能够比对监管工作不上心时更好地控制他的下属。(勤奋工作的好处也有可能被另一种个性缺点所抵消。乔治三世*曾是最勤政的君主。)同样,假如这位政治人极具个性魅力,聪明过人,对其下属工作的具

① 传统政治理论的不足之处是,许多著作未能作出这里提到的这个基本区分。许多著作者没有区分政治义务理论——本质上是关于统治者或被统治者行为的一种规范性理论,与政治过程理论——本质上是关于集体决策过程运行方式的一种实证性理论。关于这些问题的讨论,请见詹姆斯·M. 布坎南所著《阅读政治哲学的边注(Marginal Notes on Reading Political Philosophy)》,附录一,及布坎南与本人合著的《同意的计算——宪政民主的逻辑基础(The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy)》,(Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962)。

* 乔治三世(1738~1820),英国汉诺威王朝的第三任君主,因其强硬政策最终导致北美殖民地的独立。——译者

体领域有着广泛的信息,那么,他在同下属打交道的时候就将具有差别优势。

这一点看来是清楚的。这个人必须量力而行。他只在他的能力范围内才能控制其他人(或做其他事情)。然而,这对于组织结构相当重要。我们已经引入了一个组织所能承担的任务限度这一概念。显然,这种限度会因处于等级制顶端人们的个人能力和勤奋程度而大不相同。应该注意的是,不打算超出其“能力”去完成更多事情的组织,会比大包大揽的组织工作得更有效率。而如果领导不慎重,让自己的组织承担了过多任务的,他可能没有意识到,削减任务量本身,是他增加自己实际成就的唯一手段。

这一点既适用于处于等级制顶端的政治人,也适用于等级制内部中的政治人。然而,这里的能力限度是不同的。如果该组织是一个容许通过“择优”晋升的组织,它的高层中就不大会出现懒惰和庸碌无能之辈。因此,这些级别中政治人的能力很可能相当高,但是相对来说,可用于监管下级的时间和精力会很少。尤其是在无效率组织中,寻求升职的政治人不得不拿出他的大部分时间与领导周旋,而牺牲他本应用于监管自己下级的时间。这样的政治人会发现,他从事监管工作的天分再高,也超不过最懒最笨的君主。

我们已经区分了两种监管工作:一种是监管下属完成组织的“正式”责任;另一种是监管下属进行能使这位监管者晋升的其他活动。从监管者的角度看,这两种监管工作是一回事。他带着工具性动机花费精力对这两种情况进行监管,也就是说,为了促成他自己的目的和利益。在他看来,下属的行为带来的这些好处是否

能促成组织的公开目的,与他不相干。假设这位政治人会对组织“正式”目标之外的活动实施更密切和更有效的监管,他就可能会犯错误。这种看法当然是不正确的。如果这位政治人想有一帮讲效率的下属,他也必须把这帮人的规模和任务限制在他的有效监督范围之内。

实际权力与表面权力

对于政治人来说,确定他是想要实际权力,还是只想要表面权力,或是两者不同程度的混合都要,这是重要的。实际权力必然要受到严格限制,而且行使这些权力也要去做艰苦不懈的工作。另一方面,表面权力大体上是无限制的,又可以比较轻易地获得。假如这种表面现象得以完好保护,表面权力能满足几乎所有最有见地人士的“权力欲”。

在这个对领导实际权力与表面权力之间的区分所做的讨论中,应该注意到多少是武断划分的三种情况:第一种情况,假设领导处于下级的包围之中,下级向他打躬作揖,巴结讨好,告诉他,他的命令都得到了服从,可他们实际上并没有服从他的命令。每个组织中肯定都有一些这类行为。读过温斯顿·丘吉尔所著第二次世界大战史的人会记得,他对范围极宽的好多事情下过命令,从海军上将旗子的洁净,到将军们的训练量,似乎他都管过。但是,我们确信,这些命令中有许多被悄无声息地忘掉了。将军们肯定没有告诉丘吉尔,他们故意不理睬丘吉尔的命令。但是,他们中的个别人可能改变了自己的日常饮食起居,以达到丘吉尔要求的训练

量。由于他们并没有把不服从告知丘吉尔,丘吉尔本人的士气无疑高于他若被告知情况。值得注意的是,丘吉尔在控制英国对战争所做努力上有点效率不高。如果他选择把自己的活动限制在一个较窄的范围内,效率就会好一些。

在大多数行政管理组织中(包括丘吉尔的战时政府),这种故意忽略领导命令的情况大概还是次要的,更多的常见情况是——领导的143具体命令会被尽可能地贯彻执行。这位领导可能处于一个庞大等级制的顶端,而这个等级制可能执行,或试图执行他下达的每一道命令。然而,该等级制中大多数成员正在做的事,可能要么正好与其愿望相反,要么,至多也就是处于中立。这里出现的困难是因为,一个大型等级制——也就是说其中的人们——正在做着的事情,要比任何人命令他们去做的事情多得多,而不论这个人的级别高低、勤奋与否,以及能力大小。他直接下达的那些命令,只能涉及该组织总“产出”中非常小的一部分,而这个组织肯定大体上有必要根据已建立的决策规则来运行。结果,这位处于顶端的领导无论什么时候都不能说,他实际上控制着这个等级制。然而,由于他给出的每个具体命令都得到了遵从,他也可以认为一切均在自己的完全掌握之中。对于这种情况,素有“铁沙皇”之称的尼古拉斯一世曾说过:“我并没有统治俄国,是成千上万的书记官在统治。”对于有见地的人,这种情况可能令人非常沮丧。

这种情况也不代表权力的最大化。想把官僚体制利用到极致的人,必须找到一些更好的手段。这就是说,领导应该尽力组织起这样一个等级制,使其中的每个成员,在某种意义上,都作为他的代理人来行事。他应该让下级自觉做出符合他愿望的决定,而不

必就每个特别事例下达具体命令。对于一个等级制组织,这个目标能够达到的程度和所能利用的方法,本书随后就要讨论。从领导的视角看,只要能实行这最后一种方法,这个组织就是有效率的。

在任何现实的组织中,有三个因素很可能会混合在一起。一是,领导的有些命令会被忽略。二是,另外一些命令可能得到服从了,但是该组织承担的种类繁多的任务会压倒领导命令的重要性。三是,现存的决定规则将使下级作为领导的代理人来行事。在糟糕的组织结构中,前两种情况将占主导地位;在良好的组织结构中,最后一种因素将更为重要。无论如何,这位处于顶端的政治人必须确定,这三种形式的“服从”,他想要哪一种。

对于大多数外部观察者,这第三种形式的“服从”,即融入组织
144 自身规则的服从,大概是最可取的。引进有利于这类行为的组织规则,能使权力有效地得到最大化,这种认识显然需要有才学的勇气和洞察力,而这两者在任何等级制高层的政治人都都难得一见。然而,在下面的分析中,我们将要假设,这位领导是要在这种组织的意义上得到下属的服从,而不是在上面提到的前两种意义上得到下属的服从。当然,这种类型的服从是最难得到的,因为它必须,这么说吧,“扎根”在组织的结构之中。

第十三章 帕金森法则

145

在考虑一位明智的政治人愿意监管的下属数量时，必须拿出一部分注意力来关注“官僚帝国主义”现象。已经有数不清的分析人士讨论过这一现象（《帕金森法则》可能是人们最熟悉也最有趣的论述了），但是并没有充分理解它。人们通常把这一现象当作是官僚结构中不可避免的东西。尽管在大多数行政管理组织中肯定有这类帝国主义的倾向，但是，广泛审视历史时却会发现，这一现象成为重要问题的情况极为罕见。它之所以得到了过多的重视，可能是由于对近代美国和欧洲等级制的集中研究，而这一现象在这些地方确实大量存在。

解释很简单。作为由其他原因导致的大量政策决定多少有些偶然的副产品，在大多数美国和欧洲的政府官僚体制中出现了这样一种情况：只要某位政治人监管的下属数量增加了，他的领导们就会给他奖励。显然，这是一种病态的情况。最高领导应该根据下属的成就来奖励他们，而不应根据追随者——从下属的角度说，就是监管的人员——的数量奖励他们。但是，由于这种情形确实存在于许多现代的等级结构中，这里需要作一简短讨论。

有两个例子可以说明现代美国官僚体制中的制度是如何工作的。在 1950 年代初期，美国国务院数次改组中的一次，文职人员

委员会(Civil Service Commission)的一个专家小组被请来审查国务院中某个具体部门,以确定对各类雇员的适当“评级”。很显然,委员会的“专家们”唯一关注的是查明每位雇员监管下属的数量。该部门中有些雇员恰好是非常训练有素的分析人员,却一个下属也没有。因此,这个委员会专家的反应是,建议对这些分析人员降级使用。

146 另一个例子是,一位工程师发明了一种装弹机。在当时,这种机器可以节省美国各种军械库所需的大量人力。国防部很快就注意到他,并对这个项目有了兴趣。他得到了资助,要造出这种机器进行测试。在机器造好之后,这位工程师却没有办法让任何一个军械库的负责人使用这种机器。这些官员中谁也不否认,这种机器会节省政府的钱财。然而,装了这种机器而节省的人力太多了,会威胁到这些官员的文职级别,所以他们特别不愿使用这种机器。这些人的地位、评级都是根据他们直接监管的人员数量来确定的,任何人员数量上的减少都会产生减少其薪水的结果。这两个例子表明,用错误的标准来奖励个人的危险,因为这些标准并不能促进组织的目标。

这类情形只有在该组织的高级成员——最高领导们,要么不理睬下属的业绩活动,要么对下属业绩不感兴趣时,才会发生。只有在这时,才会在实践中把下属的数量作为评估一位政治人对组织具有的价值的手段。如果这样一种制度应用于整个组织,正如在很大程度上美国政府中目前的情况,那么高层官员实际上是在鼓励其下级扩大整个等级制的规模,因为他们自己的职位,还有他们下级的职位,都要靠属员的人数才能保住。在如此情况下,这位

政治人必须关注他的“帝国”的规模，一点不放松，他会尽力无限增大这种规模；在这种极端的例子中，有效率的管理人员倒成了一个他不必关注的问题。帕金森法则就可完全适用了。

那么，这就是官僚帝国主义的真正基础。这类帝国主义活动本身可以采取两种形式：第一种，政治人可以通过雇用新的人员增大其所在部门的规模；第二种，他可以通过“挖墙脚”的办法从别的竞争对手，他的同僚那里挖人过来。因此，炮兵小型武器装备部档案处指挥科的主管会建议，为了“效率”，该部应该把指挥科与人事科合并，统归指挥科主管。他希望能由此得到晋升。而人事科的主管恐怕会认为，这种变动只会是“无效”的。

这类帝国主义行为，可以与说服国会使之相信政治人的部门或机构应该雇用更多人员的活动进行比照。作为一种普遍规律，官员们会喜欢这种直接的扩张，而不喜欢相互之间挖墙脚的做法。然而，尽管有这种偏好，政府拥有资源的限制，保证了在这两种扩张类型中大部分得到快速晋升的人都会是专家。但是，所有的官员，不论成功与否，全都会赞成整个官僚体制的扩张。如果美国陆军能充分扩军，所有现任军官都可能成为将军，至少也能成为上校。

纳税人——美国政府等级制情况中的最高领导——对这两种活动却有着相反的偏好。雇员从一个部门转到另一个部门，同时伴随着升级或降级，这些都不会对他们有特别的影响。然而，整个结构中将军数量的增加却是相当不同的事，因为这将增加税负。

治愈官僚帝国主义的方法，从原则上认识并不困难，但在实践执行中却不一定简单。只有在官员的上级必须用他的业绩和他领

导的整个部门的业绩来关注他们，并依业绩奖励这位官员时，这才是简单的。这位监管官员甚至能因动用少量下属就完成了任务而受到额外嘉奖。衡量业绩可能非常困难，但是应该能够做得到。至少，上级要放弃那种根据每个下级能够积攒的追随者数量来评估下级的荒谬办法。

在一开始讨论官僚帝国主义时，我已说过，除了在现代的欧洲和美国，这种现象是极其罕见的。这里的缘故不用远溯就可找到：比较普遍的体制是按职能分配给官员一笔财政收入。那么，官员就会期待通过承担职能来利用那笔收入，而这位官员的上级对用了多少人来做事并不感兴趣。因此，现代史初期西班牙的海军上将会对每只进入西班牙港口的舰船收取一笔进港费，他因收费而得到一小笔财政收入。如果他的船队一直在港，却没有更高的官员要求这位上将结账。在其他制度中，税收由一个中央组织归集，然后，收入却会按大致相同的条件分配给各个部门。陆军指挥官会期待收到一笔固定数目的钱，但却不会因为他努力去增加自己麾下的人员数量而得到奖励。

第十四章 交头接耳传信息

148

在进行基本训练的初期,美国军队中过去常用一种实验作为教学手段。让七到十位士兵站成一大圈,每人的间距保持在听力所及范围之外;其余人员集中到大圈的某一点。然后,负责实验的军官发出一个简单的信息给集中点上的那位士兵,这个信息能被“听众”听到,但是站成大圈的其他士兵听不到。第一位士兵得跑去传信儿给大圈上的下一个人,下一个人再传信儿给第三个人,一直继续到圈上的人都传完。最后一位士兵得向军官复述那个信息,按照他认为他接收到的信息内容复述,让“听众”来听。通常情况下,最后传达到的信息与原来的内容极少有相同之处。陆军由此得出的教益是:信息应该书面传达,而非口头传达。

为进行本书的分析,我们必须较为详细地讨论由这个实验提出的问题。首先,使用精心挑选和训练的人员,毫无疑问,要比使用未经训练的人员达到的效果有所改善。但是基本原理肯定是正确的:这种方法作为传达信息的手段是太无效率了。而且,错误量(用传播理论的术语来说,是“噪音”)会随着传递链上人员的增加,以及所传消息的复杂程度,而呈指数化增长。

应该注意的是,造成这种现象的原因并非真的是使用了口头传达,而没有用书面传达。大概有一些简单的理解上的错误,但是

主要的歪曲出现在每个人的脑子里。听到一个信息的人，脑子里在解读这个信息的内容，并选择重要的部分重复给下一个人。通过一系列这类操作，原来的信息就变成了完全不同的东西。假如这个信息通过书面传达，而且每个经手人都只是复制一个一模一样的副本，那就不会出现歪曲。但是，假如每个人接到一个字条，丢弃后，跑去告诉下一个人，并把字条上的内容再用他自己的话写出来，可以预见，会出现大致同样类型的歪曲。

149

对官僚体制的标准看法

上述内容看起来和我们等级制组织的主题没什么关系。事实上，这个实验与等级制的实际运作方式的确关系不大或根本没关系。这个实验的用处在于否定对官僚体制工作方式的流行看法。官僚体制的“正常版”或标准版看起来有如下述：这个结构的低层从各个来源接收信息；随后，这种信息通过金字塔结构向上递送，在多个层级中得到分析、核对，并与源自这个金字塔不同部分的其他信息一同整理；最终，信息到达了顶层，有关应采取适当行动的基本决策在那里形成。然后，这些政策决定又通过金字塔逐级下达，同时每层下级都要做出执行高层发布政策所要求的行政管理决定。据我所知，在认真研究官僚等级制的人中，还没有谁使用过这种描述方式，但这确实是“一般人”都持有的版本，也是大多数官员们自己持有的版本。

本章开始时讨论的美国陆军的实验，否定了这种官僚体制的理论。我们来看一个等级制，其中 H 处于最低层；他向 G 汇报，G

转向 F 汇报, F 向 E 汇报, E 又向 D 汇报, 如此继续, 一直到 A; A 是这个特定等级制的最高领导。假如 H 看到某件事, 他认为值得汇报给 G; 而 G 认为此事确实重要, 需要汇报给 F; 如此继续, 一直到 A, 由 A 来做决定。前述实验表明, 到达 A 手中的信息版本与 H 所见在实质上肯定是不一样了。假设 A 根据他得到的“信息”来决策, 发出一个命令给 B, B 传达给 C, 继续下达, 直到最后让 H 来执行。这个命令在传达过程中也会大大走样。最后, H 将从上级那里接到的自己最初观察结果的最终解决办法是, 一个根据他的最初观察结果的歪曲版发布的命令的歪曲版。当然, 若把从 H 到 A 之间的所有官员变成仅按字面传达报告或命令的邮递员, 这个结果就会发生改变。我不久还会再来谈这一点。

在这样一个官僚制度中会出现的信息歪曲程度, 恐怕是非常大的; 无论是最初的汇报还是下达的命令, 在任何规模庞大的组织中, 最后都会无法辨认。由于所传达信息和命令的复杂性, 150 也由于传达中的一些特殊问题, 这会是事实。实际上, 等级制中的成员并不认为自己只是个送信的孩子, 必须忠实地向上转达其下属的报告。在我们的例子中, G 大概不会只把 H 的报告原封不动地送出去。他会认为, 从 H 的报告中摘出重要信息, 再加上他自己的一些评论, 属于他的责任, 因为他有做上级的经验, 也受过训练。另外, 他可能同时接到了 H 同事的报告, 在准备好给 F 的报告之前, 应该把这个部分也一同进行整理。作为这种结构的结果, 呈送给上级的报告可能恰好处于最糟糕的境遇之中。

从高层——我们例子中的 A——下达命令的过程也能得出同

样的普遍结论。假设 B 只是 A 的若干直接下属之一。那么, B 必须确定, 在 A 下达的总的政策指令中, 哪个部分会影响到该等级制中他的那个部门。他将只把 A 的总指令中他认为与他有关的部分拟订成命令, 下达给他的下级 C_1 、 C_2 和 C_3 。但是, 他要把他自己的详细管理指示加入到上级的指令中。 C_1 在把命令下达给 D_1 、 D_2 和 D_3 时也做大致相同的事。当命令最终到达最低层的 H 时, 它已经是面目全非了。还要注意到, 在高层下达命令的情况下, 该组织内的歪曲可能多种多样。因此, 从 A 接受的命令 B_1 、 B_2 和 B_3 , 每个人在传达时都会略有不同。当总指令到达较低各层级时, 同一组织不同部分平行的各级官员收到的版本就会有很大差异。无法指望一个试图以这种方式运作的官僚体制, 能做到步调一致整齐划一。

像邮递员一样的官僚

我们再来看看相反的情形: 一个与上面用于示意目的相似的等级制, 但要排除最高到最低之间的各级官员解释其职责的事实, 只做邮递员那样的人——处于命令链中层的官员只是照信息内容的字面向上传递, 或按命令原封不动向下传达。这种制度可能会同用机械传送设备替代所有中层官员的做法类似。假如每位官员有三个低级别下属直接向他汇报, 在从 A 到 H 运行的链条上, 最下级的 H 就会有 2000 个左右。处于该金字塔顶端的这位单个领导, A, 就会不得不多少与这全部的官员下属直接打交道。这位单个的人, 除非具有超人的能力, 否则显然无法吸收这 2000 个下级

可能获得和递送的全部信息。这充分表明,用传送机器——无论是人的还是非人的——来替代积极主动的中层官员,都不能使这个等级制的工作得到任何改善。

由于第一个模型中的传递错误太大,而第二个模型中领导人的能力太有限,那就只剩下一一种可能性了——把这两种组织形式中的要素结合起来。我们可以假设,考虑到制作副本的麻烦,也考虑到领导消化全部信息的能力,每位官员都会对其收到的报告进行摘选,挑选出他认为最适合上级掌握的信息。对于打算呈送给上级的资料,就要按一字不动的规矩办。这种制度可能会避免因默认中层官员解释他们收到的报告和命令而造成的歪曲,同时也有可能避免该等级制不可救药的“动脉堵塞”。

有两个拒绝这种折中制度的理由:第一个或许微不足道。大家都说,各种组织,特别是那些专门获取信息的组织,取得了大量个人的和特定事实的信息,那么由这些信息就应该能建立起一副相互关联的“图画”。在我们上面讨论的这种折中体制中,这样的程序几乎是不可能的。如果低层人员收集到的个人信息是无关紧要的,这些信息在较低的阶段就会被淘汰掉了,因此根本不会用于相互关联。

第二个,也是比较重要的拒绝这里讨论的折中类结构的理由,使关于等级制各个层级的研究,以及综合运行最终结果的研究,成果大量涌现。假如按上面用过的数字,每个官员有三个下级,从 A 到 H 有八个层级,那么就会有 2000 个 H,600 多个 G,200 多个 F,等等。倘若我们假设在这个折中体制的运行中,所有直接收集业内报告的 H 们,收集的信息数量只要能占住 G 们的时间就足够

了(收集信息需要的时间总会比阅读和评估信息需要的时间多)。因此,在最低层,将收集足够占住整个组织内 600 个人时间的信息。经过一系列操作,每个层级掌握的信息有三分之二要被淘汰
152 掉,剩余部分再向上传,最终全部信息经过扬弃,只剩下能有效占据一个人时间的量。原来收集的大块业内信息被扔掉,根本没有利用。这相当自然地对在第一阶段收集过量信息是否明智提出了质疑。例如,倘若该组织减少层级到低于五级,而不是八级,毫无疑问,该体制内 E 们要知道的事情就会比在大型等级制中少一些;但是,A 呢,A 在为整个组织进行基本决策时是否会处于一个不大有利的地位呢?

我们再一次不得不得出这样的结论:一个组织的目标不应该是向处于管理金字塔顶层的人们提供信息,也不应该是期待他们的决策,相反,倒是应该让本身并不处于顶端的人来决策。一个等级制的负责人,也就是这位领导,由于他的主要问题在于提高组织效率,他设计这个结构的初衷,便是让他的下级人员做出正合他意的决定,就如同他掌握了与这些下级同样多的、关于有待决策情形的信息那样。这位领导不该企图直接进行集中决策,而是相反,要影响做决定的下级,使其决定符合整个组织的整体构思,或者更简单地说,正合他意。

第十五章 一个思想实验

153

上一章批判了有关官僚体制运行的“标准”理论，这成全了我本该提出的一种替代理论。即将展开说明的组织理论基本上是规范性的。这是一种打算告诉人们如何使官僚体制运转的理论。

建立一个组织的决定

我们先来看一个人，姑且称他为 A。A 是个忙碌的人，整天忙于在他看来是该做的和重要的事情。他到底做些什么，不必在这里细说。比如，他可能是个有钱人，一生都在以“最佳”方式散发积攒的财富；或许，他也可能是个独裁者。无论如何，假设此人认识到，他自己的能力有限，因此下决心要建立一个组织来帮助完成他的目标。

第一步，我们假设 A 雇了 B 来做助手。尽管 A 对 B 的所有活动都实行极为严格控制的情况有可能存在，但极为罕见。通常情况是，这个下决心要建立组织的人，也就是从雇用单个助手开始上路的这个人，只想用他的部分时间对他的助手进行控制和监督。这位领导心里还装着别的事情，或者，就算他懒惰吧。关键是，他

把自己的部分活动转移给助手之后,他就能有更多时间去做其他事情。也就是说,在我们的模型中,A 只愿意把他全部时间中的一小部分用于控制 B 的活动。为了简化,我们假设,不用于控制 B 的时间会用于控制其他助手, $B_2 \cdots B_n$ 。

组织的规模

A 最先遇到的一个组织或结构问题,将是确定雇用直接下属的数量。这涉及他手中可用于雇用这些助手的资金,因为这些资金总是有限的。例如,假设 A 为了建立自己的这个组织愿意拿出 20 000 美元来雇用人员,他会发现,每人 10 000 美元的话,他能雇用两个人;如果每人的费用降到 2 000 美元,他就能雇用 10 个人。显然,不同工资招来的人员素质会有很大差距。由于财力不足,招的人越多,人员的平均素质就越差。需要注意的是,即便这里根本没有财力限制,这一点仍然成立。假如 A 是个独裁者,具有在该国征用任何人的权力;再假设他找到了最高素质的人做第一个助手,第二个最合格的人做第二个助手,等等。人员的平均素质,正如在其他例子中一样,会随着等级制中人员数量的增加而下降。当然,这里也假设 A 有能力区分其实际助手和可能的助手。倘若他没有这种能力,他还没上路就被打败了。在确定组织规模时,必须要考虑到素质下降这一事实。

此外,A 必须认识到,他雇用的直接下属越多,他用于控制每个单个下属活动的时间就越少。A 控制某个特定下属的时间越少,该下属背离 A 的意愿行事的可能性就越大。但是这必须与下

述情况平衡来考虑,即:下属越多,该组织能够从事的活动总量也越大。

把所有这些因素综合来考虑,A 必须对他将要雇用的下属数量做出决定。这个数字会因人员的类型,以及要进行的活动类型而变化。为了这里的分析目的,我们假设,A 决定雇用四位助手,每个人都直接向他汇报工作。那么,他就可以把他全部管理时间的四分之一用于监督每一位助手。当然,这些助手也必须花一些时间“接受监督”。为了简化问题,我们再假设每位助手平均拿出五分之一的的时间答对领导 A。那么,由于 A 的全部时间,加上其助手每人五分之一的的时间,构成了该组织的内部活动时间,这个总共五人的组织将有能力抽出三又五分之一的人力去影响外界。换言之,增加了四个助手,A 的外部活动能力只增加了三又五分之一。但这仍然是他对外界作用力量的大规模增长。

然而,这个结果是根据四位助手(B_1 、 B_2 、 B_3 、 B_4)所做的所有事情均与 A 的愿望严格保持一致这个假设得出的。但是,这个假设并不能得到保证。人都会出错。例如,即使 B_2 想要严格执行 A 的命令,他还是会出错。而且也没有理由认为, B_2 实际上会那么死心塌地地服务于 A 的利益。 B_2 毕竟也是有着自己权利的个人,而且他对自己目标的兴趣也会比对 A 的目标兴趣大。正如我们 155 在第二篇中已经看到的,这种兴趣,在这么小的一个组织中,并不会经常导致 B_2 采取行动直接对抗 A 的愿望,但是肯定有一些时间他会不按 A 的愿望去行事。 B_2 会和他的同僚一起发现,这一点之所以可能,就是因为 A 没有足够的时间去全面检查其所有下属的所有活动。为了分析的目的,我们再假设, B_2 每三次严格执行

A 的愿望,就会有一次与 A 可能想干的事对着干。^① 这使我们能把 B_2 的活动分为三组:第一组,按照我们的假设,他会拿出五分之一的时间“接受”A 的“监督”;第二组,他会拿出五分之三的时间执行 A 的意愿;第三组,他会拿出五分之一的时间去做并非 A 真正想干的事。把同样的数字计算用于全部四位助手,这个五人组织——A 与他的四位助手——实际上每天将把总共二又五分之二的时间用于安排外界的活动,这些活动与 A 建立这个组织的目的是是一致的;而每天中五分之四人的时间将会用于 A 不关心或反对的事情。

实际上,如果 A 正确地估计到这种情况,而且四位助手是他可雇用的最佳人数,那么减少到三人或增加到五人,都会降低这个组织的总体效率。如果减少到三人,他能实行更严密的监督,但是该等级制的“总产出”会减少。另一方面,如果增加到五人,他可以扩大该组织的“产出”,但要付出对助手不能严加控制的代价,还有一个后果是预期的“差错”数量增加。

执 行 官

这种情况还可以改善吗? 我们暂且假设, A 利用了最好的监管技术(这个主题以后还会详细讨论)。这可以使我们在这里讨论相对来说较小的组织变化。尽管我们这里讨论的模型非常小,但

^① 这个数字在我看是现实的,但是,有的读者可能认为别的数字更好,我欢迎他用自己的估计值重新进行这种代数计算。

这一事实本身却会有助于理解对结构的一般修正。在这么小的一个模型中,比较容易对各项修正进行分析,而且其中的大部分分析可以毫无困难地扩展用于大型的复杂结构。 156

我想在这里讨论的第一项修正,是为整个组织任命一位“执行官”。在我们的模型中,这就是要在 A 与 B_1 到 B_4 的下属之间设置“执行官”。这样做了之后,A 就可以把自己的注意力限于对执行官工作的监督,而轮到执行官来直接监督下属了。这实际上使问题复杂化了。执行官不会是 A 的完美代理人,因此,听命于执行官的各位 B,甚至会离圆满实现 A 的愿望更远。然而,我们知道,行政管理结构的制度中包含执行官是相当常见的事。现代军事组织的命令链中非常依赖这种官员,而首相,或维齐尔*,在历史上也一直是常见的。应探讨一下这类组织存在的原因。

使用执行官的主要理由之一,从上级方面说,恐怕就是懒惰,而执行官则被认为可以帮助解决这个问题。例如,巴格达的哈里发**,当他有可能享受妻妾成群或是外出打猎时,他恐怕就不会愿意整天埋头于沉闷的行政管理工作。于是,他会任命一位维齐尔,并且只把自己的一小部分时间用于监管政府的活动。那么,这位维齐尔就要监管所有的中级官员,而哈里发只监管维齐尔。毫无疑问,这种制度节省了哈里发的时间,但是,却也弊端丛生。像其他官员一样,维齐尔只能把他的部分监管时间用于答对领导,他将不会精确按照哈里发的愿望办事。而这位维齐尔的下级,也会在

* Vizier,指伊斯兰国家中,特别是奥斯曼帝国时期的高官或大臣。——译者

** 穆罕默德的继承人,中世纪政教合一的阿拉伯国家和奥斯曼帝国元首的称号。——译者

某种程度上背离他们领导的意愿,这就会导致对哈里发真正意愿的双重偏离。因此,整个制度就不会像在统治者把全部时间都用于自己进行监管时那么听使唤。然而,必须认识到的是,如果最高领导天生懒惰,利用执行官这个工具就会是有益的。路易十四没有用首相就成功地进行了统治。但是,当精力和能力都不如路易十四的继任者想用同样的办法进行统治时,却造成行政管理的混乱。路易十五既不愿意也没有能力对其内阁进行适当的监督,如果有位首相的话,他的日子肯定会比没有时好过得多。

157 使用执行官还有第二个原因:在出现重大行政管理失误时,为最高领导提供替罪羊。这在波斯的行政管理实践中一直是特别重要的,但是在某种程度上,这存在于几乎所有制度的动机之中。在海军舰船的组织中,船长可以被塑造为一个父亲样的人物,而执行官则被委以执行大多数令人不愉快的任务,如执行纪律,这是另一个例子。^① 在历史上,好事都算在君主头上,而错事全都归罪于维齐尔的情况是相当普遍的。为了让这种制度能够工作,显然必须得有一位维齐尔露面,但是他的职责范围也必须非常宽泛,足以使对他的指责听起来言之有理。

在行政管理等级制的低层级中,有一些相当于组织中的“执行官”的职务被用来帮助高层官员密切控制低层人员。例如,中华帝国的文官制度,通常成双成对地任命官员。每一对官员中,一人的资历可能高于另一人,尽管名义上是平级。这第二个人负责检查

^① 参见 John Master, *Bugles and a Tiger*, pp. 280—283, 对这种情况进行了特别精彩的描述。

第一人对权力的运用,反之亦然。实际上,现在所说的“执行官”并不适用于这种情况,但是某些组织图表却与现代军事建制的组织图表表现出惊人的相似。这种对低层级官员进行额外检查的动机,很可能在大多数由低层级官员监督“执行官”的现代制度中都存在。

参 谋 人 员

能延伸领导监督能力的第二种组织工具有时候被认为来自普鲁士(正如现代世界中有那么多坏事来自那里一样)。在弗雷德里克大帝死后,普鲁士军队遇到了严峻的问题。在理论上,国王就是指挥官。但是,弗雷德里克的继承人中既无人有指挥的天分,也无人有指挥的愿望。问题是,既要保住虚构的指挥权,同时也要保证对军队的有效领导。在经历了多次失败之后,“参谋”型的组织演化出来了。在许多年中,将军都有自己的个人参谋人员,这些人大都由我们现在应该称为“侍从武官”或侍臣的人构成。普鲁士是欧洲最官僚化的国家之一,从一开始就有一个精心规划的参谋组织。在弗雷德里克继任者的领导下,这个组织得到了壮大发展。参谋长,过去在理论上是国王唯一的助手和顾问,后来变成了德国军队事实上的真正指挥官。 158

为了给这个虚构权力一种逼真感,下属指挥官也配备了精细的参谋人员,而且通过这些参谋人员运行的直接命令渠道得到发展。当然,这种制度是不对称的。尽管在理论上,全军的参谋长是国王的助手,事实上却是军队的指挥官。另一方面,第二军团的参

谋长,只不过是第二军团指挥将领的一个参谋人员。但是,这使得皇家命令的幻象更为真实。

如果参谋概念只用于解决普鲁士的问题,这种设置几乎是无害的。在当时的情况下,普鲁士人还承担得起对一种指挥结构某些资源的浪费,这种指挥结构只具有仪式上的重要性。但是,由于普鲁士在 1860 年代和 1870 年代的胜利,普鲁士军队的声誉日隆。伊本·赫勒敦*评论说,人们常常复制其征服者的服装,各国陆军则去复制成功军队机器的组织形态。因此,参谋制在 19 世纪末迅速蔓延到欧洲所有国家的陆军中。“参谋”概念也开始被用于非军事组织。“参谋人员”与“直线人员”之间的区分成为数目众多的组织理论教科书的基础。

基本上来说,“参谋”一职是由领导指定的人员帮助他监督下属。^① 就我们的模型而言,A 可能指定单个参谋(staff officer)帮助他监管各位 B。但是,这位参谋也必须得到监管,除非 A 打算让他根据他自己的意愿而非 A 的意愿来监管各位 B。然而,倘若 A 拿出一些时间来监管这位参谋,他因不再直接监督 B 而腾出的时间就减少了。如此看来,直接监管的减少,是否能够通过增加参谋得到的间接监管获得补偿,至少是不确定的。

再有,新的组织造成了下属中一种不对称的安排。各位 B 们

* Ibn Khaldun (1332~1406),又译作“哈勒敦”,突尼斯历史学家、社会科学家、政治活跃人士。——译者

① 人们可能会否认说,这并不是近代实践中“参谋(staff)”的意思。我不想就此进行争论,但是,我找不出该词在现代组织实践中大家都通用的意思。因此,我表达的是我自己认为这个词应该表达的意思。

变成了要接受 A 和参谋的双重监管,而参谋只服从于 A。因此,这位参谋就在与各位 B 同僚争取 A 的青睐的斗争中处于相对有利的地位。这一事实本身在现代官僚结构中可能引起“参谋”部门相对于“直线”部门的增长。参谋部门的负责人,由于能直接接触到领导,并且有着一一种帮助领导直接控制直线组织的身份,在保证得到经费的问题上,就处于比其他可比直线机构的负责人好得多的战略地位。 159

任命一位参谋或一位执行官是否会影响到某位领导所控制的下属的数量? 到目前为止,我们尚未提出这个问题。在我们的模型中,倘若 A 应该从 B_1 到 B_4 这组人中选择或提拔一人,使他成为执行官或参谋,而且 A 并没有把此人置于“直线”上,那么显然,该组织能够施加的外部影响总量将会减少。由这种变化可能引起的组织内部改善恐怕还抵消不了该组织外部影响的损失。然而,如果任命的是第五个人,不利之处就是又额外增加了一个需要监管的下属。由于在“直线”中的人员数量不变,该等级制的“产出”总量不会有增加。然而,在执行最高领导命令的效率方面,有可能取得增益。再重申一遍,由这样一种行政管理变化得到的净收益很可能是负值。在比我们这里的模型更为复杂的组织中,某些“参谋”人员有可能导致整个行政管理效率出现一个净收益。这一点将在以后予以讨论。

保留决定权

尽管还处于本章简单模型的限定范围内,我却要引进另外一

种可能的组织变化。对于最高领导 A,保留在某些问题上的决定权,并下命令说,所有与这些问题有关的决定都必须由他个人做出,同时允许其下属在所有其他问题上做出决定,这是可能做到的。用这种办法,A 至少可以保证在这类保留问题上,他自己的决定会行得通。但是,要获得这个明显的好处,必须付出一个代价。在这种制度中,A 得把他的部分时间用于对这类特别保留问题做出特批,因此,他用于监管这个等级制中下属在其他方面活动的时间也会减少。这就是说,A 必须料到,在其他一些同等重要的问题上,也就是他没有保留下来做特殊处理的问题上,背离其意愿情况的比例会升高。

第十六章 实验的继续

160

我们现在要扩展一下这个模型,并假设,由于 A 对其初步成果感到满意,他决定,给每位 B 增加四个助手。我们将把这些人称为 C,记作 C_1 到 C_{16} 。按照严格的逻辑,A 为其直接下属雇用的助手人数应该略少于他自己监管的人数。正如我们已经表明的,这是因为,每位 B 用于监管的时间都少于 A,他们都得拿出一些时间用于答对 A。但是,这个模型的特别细化不一定会给我们添麻烦。我们暂且也将忽略这样一个事实,即处于该等级制第三层的 C,恐怕都是比 B 素质更低的人员。

在这个模型中,有如前述,假设 A 把其全部的组织时间用于监管四位直接下属 B。我们还要继续我们先前关于 B 的时间分配的估计。这些助手把其五分之一的的时间用于接受 A 的监管,把余下的五分之四的时间用于监管他们自己的下属。我们还要说,在第三层的十六个人将把他们每人五分之一的的时间用于接受 B 的监管,五分之四的时间用于与外界有关的活动,以实现该组织的目标。因此,整个组织与外界的联系只通过 C 的活动进行,影响外界的时间为十二又五分之四个单位工时(man units)。正如在小型组织中一样,并非所有这些与外界的联系都合乎 A 的意愿。我

们还要像以前一样假设,B在监管C时,只把四分之三的时间用于遵循A的愿望,而C在奉行B的指示时,同样只把四分之三的时间用于积极反应。我们由此获得了一种复合效应。利用简单算术,我们发现,十二又五分之四个单位工时用在了与外界联系上,其中只有七又五分之四个单位工时是严格按照A的意愿在行事,五又五分之三个单位工时要么用于中性的活动,要么用于与A的意愿相悖的活动。

这些结果看来是太让人泄气了。在全部21个人的这个组织中,A能够对外界施加影响的总体效应,只比他没有助手时能施加于外界的效应略大七倍。但是他的影响,他完成组织活动的能力,在规模上已经绝对地扩大了,尽管在比例上增加得没有组织人员增加得多。复合效应中的核心问题在于:A的影响要通过B流向C这一事实。C必然引进的扭曲的因素(通信理论中的“噪音”)与已经由B引进的扭曲复合在一起了。

我们先前已经注意到,或许有一种技术在这里能有些用处。无论如何,A可以通过保持与C层的开放通信渠道,改进其监管B的能力。这意味着,他的某些用于监管——譬如说,B₂——的时间,要用于B₂的助手——譬如说,C₅,以听取C₅对B₂在执行A最初命令的方式上会说些什么。这肯定会有助于改进A对B₂的控制,但是同时,同样肯定的是,也会减少B₂对C₅的控制。这样一种变化是否会改进整个组织的效率,可能会因具体情况而异。总之,我们能得出结论说,这种方法或许有可能使A的全面控制得到某种程度的改善。

扩展的模型

如果我们进一步扩展我们的组织模型,并假设,A 为每个 C 配备了四位助手,我们会发现,这个包含了 85 人的新组织,可以向外界施加影响的时间相当于五十一又五分之一一个单位工时,其中只有二十九又五分之三个单位工时的这种活动会符合 A 的意愿,而二十九又五分之三个工时的活动要么是中性的,要么是违背 A 的意愿的。通过这个扩展的模型,我们看到,随着组织的扩大,A 对外界影响的总量也在延伸,但是其延伸的速率远远低于该等级制中雇员的增速。再有,请注意,该组织用于纯粹等级制内部事务的时间,增长的速度快于人员增速。承担与外界有关的不符合 A 的意愿的活动数量,增加得比任何其他方面都更快。尽管我不想断言,这个模型中的数值要比非常粗糙的近似值精确得多,但是,我认为,这个模型确实代表了对现实的一种合理描述。即便读者不能接受这个模型的大部分结果,在开发形成对行政管理过程比较综合的概观时,这个模型也还是能够有所帮助。

对组织规模的限制

162

应该明确的是,倘若我们进一步扩展我们的模型,上述勾勒的趋势就会继续,A 的影响会继续随着组织规模的扩大而在总量上有所增加,但是这种影响的增加会迅速变得越来越小。如果建立这个组织的目标无限扩大,而 A 也只想利用这个组织扩大自己的

影响,那就不会有确定的最大化。当然,在现实中,许多其他方面的考虑会被提出,从而急剧限制组织规模的增长。随着规模的增大,成本也会加大,而且情况很可能会是,成本的增大至少在比例上与规模一致。看起来,伴随着规模的增加,“边际效益”的下降肯定会在某一点上出现,在这一点上,从扩张得到的收益将会少于增加的成本。

在现实世界中,组织的扩张恐怕在尚未达到这些理论上的限制之前就停止了。无论如何,这位领导有着多样的动机,而且他肯定不会喜欢这样的想法,让一个大型组织把大部分活动时间用于他的利益范围之外。不仅如此,大型组织在某种程度上是社会聚集体的总和,而各个社会聚集体有着各自的寿命。处于这样一个大型组织顶端的人会发现,他的行为在很大程度上受到组织的限制,正如组织受到他的控制一样。很可能会出现各种各样出乎预料的反馈。这位“要把权力运用到极致的人(power maximizer)”还是在相对小的组织中可以得到满足。

协调的任务

我们引进的组织模型一直是极为一般的。我们一直假设这个组织与外界的联系是以该等级制中底层成员个人行为的形式实现的。我们还没有具体说明必须使这些行为得到协调的方式,我们也没有具体说明这些行为确实可以用简单的核算方法进行监管。正如我们先前指出的,我们建议把有关的讨论推迟,但是在这里,我们要提出协调的问题了。通常情况下,当组织建立时,领导会意

识到,这个组织大量的个别经营活动将通过个别成员的活动来完成,但是他考虑的不是这些经营活动本身,而是他希望该组织能完成的全部的一般性任务。这会大大增加监管工作的复杂性,同时也会大大降低对组织规模可能的限制。例如,如果 A 的愿望是这样的:每个低层级行为要求实现三个人完全一致的协调,还用我们先前的数值,可以计算出的结果是,大约只有 50 : 50 的机会可以获得这种协调。 163

乍看一眼,这个结果似乎太不可能了,但它并非不现实。事实上,如果要求达到这种协调程度,任何组织都不可能建立。即使对于单个人,要协调他自己的行为以实现一个渴望的目标也是困难的,有时甚至是做不到的。所以不该期望由数位独立的个人组成的一个集体能实现这样的协调。如果我们偶尔读到或听到对一个行政管理机构运行情况的描述(例如,苏联经济制度),说它做到了妥善的协调,那我们尽可放心,我们听到的说法不过是其表现的神话,并非现实。协调总是远达不到完全一致。行政管理组织无法接受要求完全一致协调的任务,哪怕是要求接近于完全一致的协调也不行。而且,由于各个独立指挥层次互动产生的复合效应,组织越大,能期待实现的协调活动越少。

然而,在代表组织“产出”的多种个别活动中,总会有不同程度的协调。我们在这里就要讨论达到协调的方法。常用的方法也是简单的方法。一位官员遇到了一个需要他的决定与其同僚的决定相互协调的问题,他马上就会把这个问题提交给他的上级。如果所有需要互动的官员都在其上级的管辖范围内,上级就会做出所要求的决定。由此,这个问题就理顺了,也就是说,这种互动行为

在单个官员的管辖范围内“内部化(internalized)”了。这种制度,虽然最终是必需的,却有一个严重的缺陷。倘若有大量的决定要由监管人员做出,那么不仅这些监管人员会感觉自己的时间都被占用了,没有时间来监管执行其他任务的下属,而且他们也会没有时间来处理适于在他们这一层级解决的问题。譬如说,假如四位下属中每人向其监管人员提交半个问题,该监管人员面对的决定工作量就达到两个单位工时了。从这个简单的例子看,问题就很清楚了:必须创造出能减轻高层人员协调工作量的各种办法。

减轻协调量的第一个也是最简单的办法,就是减少组织实际
164 要求的协调量。得允许低层级官员在那些完美主义者可能要求协调的领域内独立决策。这仅仅是因为,该等级制中的高层官员没有时间去处理更多下属活动中鸡毛蒜皮的小事。这个过程只能用于不要求更高程度协调的一般性任务,也就是说,是那些个人行动之间的互动并不重要的任务。在大型组织中,这种方法看来是一种几乎无法避免的权宜之计。^①

保证获得协调又不牵扯上级的第二个办法,是让同级的政治人直接协调他们各自的活动。这个办法受制于两个严格的限制条件。首先,只有在有关的官员们能达成一致意见的情况下,这个办法才能起作用。如果达不成一致意见,除非提交给上级裁决,否则就不能形成解决问题的机制。这可能解释了在大多数有关行政管

^① 这个分析是经济学家的外部性理论的一个近似形态。人们承认,个人在市场中采取的绝大部分行动都会对其他人施加影响,无论是负面的还是正面的。然而,当人们充分认识到组成替代组织形式的成本时,尽管有外部性,但在溢出效应不大的所有情况下,市场仍然是最“有效的”组织形式。——詹姆斯·M. 布坎南

理常规的讨论中对“达成一致”的强调。这个特殊的困难一旦出现,或许可以通过引进某种仲裁过程加以解决。^① 这可能涉及要求同级别的另一个官员进行协调的问题,而不是向上寻求指挥链中上级的协调。其次,在允许下级官员协调其各自活动时可能提出的主要问题是,为了能进行有效协调,这些官员恐怕必须得了解他们的同僚们都在做些什么。在大型组织中,这会成为一个严重的问题。下级官员不得不花在了了解与自己同级别的其他人的活动上的时间会越来越多。^② 除了在合理的小规模组织中,这种办法 165 是无法实行的。

要把协调降低到最小程度

对这一点的讨论应该能提出这样一个建议:任何涉及大量人

① 继续上个脚注中的讨论,这一点也相似于经济学家研究出的外部性理论。在外部性明显时,即便市场还可以运行,通常也会达成某种自愿的协议,以使许多这类外部性“内部化”。通过市场过程达成的协议会通过交换机制完成。而在政治人中达成协议的困难,正如塔洛克在这里讨论的,恐怕主要是由于缺乏可以进行交换的有形商品或服务,而货币形式的“额外支付”,出于道德上的约束,是不可接受的。然而,即使在这里,也不该忽视行政管理上互利好处的交换。——詹姆斯·M. 布坎南

② 一封写给《经济学家》杂志的信(刊登于1955年11月26日,第740页)半开玩笑地评论了那条著名的“帕金森”定律。这封信出自一位在英国政府实验室中工作的科学家之手,其中包含了一个公式,用这个公式,人们可以计算出,当某人完成了与其他科学家的必要“联络”之后,还能有多少时间用于他自己的研究项目。这种“联络”用某个给定实验室中科学家人数的一个函数来表示,而这个函数实在稀罕,因为它最终变成了一个负值。作者解释说,这只不过反映了科学工作者非凡的热情,他们宁愿在工作时间之外继续“联络”工作。尽管这位科学家显然是在有意调侃,但这个问题却是实际存在的。

员的协调活动都是极端困难的。反过来,这就是说,我们要考虑,在组成一个等级制时,是否有可能把协调的需要降低到最小程度。当然,这个办法有可能起作用的程度取决于该组织要完成的任务,但是,无论如何,把协调的需要降到最低,看来是几乎任何组织都可以接受的目标。

使组织的协调需要得到满足的方法,若是泛泛而谈可能相对容易,但要在实践中做到却未必容易。这种制度要求对每个人的职责进行选定,以使他必须与他人相协调的活动尽可能地少。因此,在最简单的情况下,如果有两个任务,每个任务都会占用一个人一半的时间才能完成,而这些任务又是必须密切协调才能完成的那种任务,那么,这两个任务就应该分派给一个人去完成。在原理上,这很简单,但在现实世界的行政管理结构中,这可能是非常困难的。通常不可能让每个官员个人去完成一个不受外界影响的工作。即便是在最好的组织结构中,也会有大量的“协调工作”,把每个人的工作同其他人的工作连接起来。然而,我们应该尽可能选定能避免大量交叉重叠的任务。在组织中建立一个单位时,可以尝试着把员工划分为适当的不受外界影响的班组或部门。以这种方式进行的行政管理的改革前景涉及两个需要:一是,要用——譬如说,让约翰·琼斯占
166 据一个尽可能不受外界影响的位置——的方式来组织任务;二是,由于意识到约翰·琼斯的位置不可能被完全隔离,还要保证让约翰·琼斯与该等级制中其他成员的联系被限制在相对狭小

而联系密切的一伙官员内,而且这伙官员,也就是这个小单位,与该等级制中其余人员之间的联系要最小化。^①

对上述研究得出的原理的某种理解,似乎就隐藏在大多数“组织理论”背后。然而,我还是不愿意肯定地说,这些原理就隐含在这类理论之中,因为即便这些理论有所表述,也实在表述得太糟糕了。大多数组织改善的建议都有名无实地建立在“职能”分析上。在实践中,改善的建议也常常是以最天真的本质主义的方式提出的。用同一个词语描述的事物被认为是相同的,因此,它们也就被置于同一个管辖范围之内了。

比较传统的组织理论的辩护者很可能会说,我建立的是个“稻草人”。他们会声称,仅凭着词汇量,他们不会相信组织。只有等到这个主题成长壮大,他们大概才会同意这种说法是愚蠢的。总之,任何一种现象大概都可以用许多词语来说明,但是并非所有词语都同样能把其他现象也包括在内。因此,黄石公园中的熊包括在“熊”这一词语中;但是,对于大多数美国人来说,它们也包括在“黄石公园”的词语中。说实在的,英语这种语言对组织问题并没有提供什么解决指南。

当然啦,人们也可以坚持认为“职能性组织”在本质上就意味着“把协调需要降低到最小程度”,可以当作是一回事。然而,我用明白无误的词语提出的对协调问题原理的讨论,这本身就

^① 塔洛克在这里的分析再一次在经济学家的外部性理论中找到了相似之处。减少经济中外部性的重要性的一个手段,就是用把这些外部性有效内部化的办法重新定义财产权。这就相当于塔洛克在这里提出的有关官僚等级制的建议,两者是一回事。——詹姆斯·M. 布坎南

是在澄清谬误方面的一个进步。现代组织理论专家常常建议建立“职能”单位，即假定是从事某种具体职能的部门，譬如说：“情报部门”。这种强调的危险在于，人们会在很大程度上把注意转移到定义的争论上，关注一个部门是不是在从事“情报”活动。上述研究得出的原理可以再次重申如下：倘若两个任务必须以密切协调的方式才能完成，理想的解决方案就是把这两个任务分派给同一个人去完成；次好的解决方案是把这两个任务分配给同在一个小单位中工作的两个人去完成；第三好的解决方案是167 让在同一个部门中的两个班组去完成，等等，依此类推。

如果有人看一看这个世界上的行政管理组织大全，不难得出这样的结论，就像托普西*，它们已经“自生自长”，而没有表现出任何真正的组织原理或计划的迹象。无论何时在何制度中，现存的结构对那些已经习惯于它的人来说似乎都是“对的”，但在正常情况下，对与不对的解释只能从历史中去寻找。在19世纪的下半叶，大量英国的殖民地，特别是位于非洲的殖民地，是由外交部而不是殖民部管理的。为了不被越权，殖民部任命了英王陛下驻黎凡特的执政官。同样，在英国海军中，一只舰艇的电力部门（但不是电子部门）曾被称为“鱼雷部”。我引证这些事例只是想指出，在任何既定时间内存在的组织模式大概都更易于从它们的历史中得到解释，而不能用对其“职能”的分析进行解释。这一点对于美国的官僚体制当然是和对于英国的官僚体

* 原文是“... like Topsy, they have ‘just growed’.” Topsy 是《汤姆叔叔的小屋》一书中被贩卖为奴隶的一个小女孩，她认为自己不是被谁创造出来的，而是自生自长的。——译者

制一样真实的。我认为,问题的关键是,人们不应该推定:现存的组织建制体现着什么神圣的组织原理,既不受批评,也不可改变。

第十七章 组织任务的限度

用第十六章最后几页中勾画的方法来改进组织的效率,其前景受到了严格的限制。任何要求组织各自独立部分之间某种协调的一般的组织目标,都无助于第十六章讨论的那种职责分离。因此,尽管想把等级制中各个成员的职责都安排得使所需协调降低到最小的尝试肯定会导致某种程度的改善,但是这种做法本身,在超出了少量例子之后,并不能被认为是一个令人满意的解决方案。当然,此事无“解”。我们以后会讨论到一些控制技术的改善,那可能会使领导们实现更多一些程度的控制,但是这些技术,尽管全都很重要,却也只适用于一些特殊事例。总之,建立行政管理结构以执行大规模任务的努力,总是会失败的。一个行政管理结构可以建立起来,而且它也可以完成某些事情,但是它将完不成为它设计的任务。

得出这一负面结论的根本原因,其实就在于这一事实:每个人的才干都差不多。这并不否认人们完成各种任务的能力差别巨大。正如我们已经看到的,能够上升到某个等级制顶层的人,通常都会比还留在低层的人能干得多;而且完全可能的是,等级制中每个特定层级上的成员之间,在才干上都有相当大的差异。但是,上级政治人与下级之间的能力差异,极少会大到足以让该行政管理

结构按普遍流行的神话会使人联想到的方式去运行。

如果照字面上理解,大多数政府组织图都会要求高层官员的才干高于低层人员数百倍。这一点可以用几乎所有的政府结构,以及监管低层官员中的问题来说明。为了分析的目的,暂且假设,上级无论如何都不比他应该监管的人能干。再假设,通过考核其工作成果,无法轻易确定这位下属是否适当完成了该项工作。在 169 这些假设之下,这位上级要了解情况并做出自己的决定,所需时间就会和下级做这些事所花时间一样多。那么,倘若这位上级为了保证下级确实严格按照他的要求去做了,他恐怕得用同样多的时间去监督下级完成这项任务。因此,如果处于低层的上级通常要负责监管两位下级的话,他们就得差不多比他们要监督的人能干两倍才行。如果他们有三位下属,就得能干三倍,依此类推。处于次高层的官员也得表现出相对于他们自己下属同等程度的优势,一直到该等级制的最高层。显然,这种才干的差异程度是不可能有的事。谁也不会期待高级官员了解的事情,能超过该组织实际所做事情的一小部分。

实际上,高层官员经常公开表现出对据说是他们监管领域的最异乎寻常的无知。例如,1914 年秋的第一次伊普尔*之战,就表现为协约国与德国最高指挥部共同决策的结果——他们决定在同一地点同一时间开始一场攻击。霞飞**的攻击确实是适度的,动用的军队大都由小股的英国远征军(British Expeditionary Corps)

* Ypres, 比利时的城市,第一次使用芥子气进行战争活动的地点。——译者

** Joffre, 1852~1931, 法国将军,第一次世界大战期间曾任法军总司令,1916 年升任元帅。——译者

构成。法尔肯海因*——在法国马恩河失利后已取代了冯·莫尔特克——的想法就大多了,并将主力部队投入到这一地区。结果,英国人不仅没有前进,还发觉自己不得不绝望地坚守原来的阵地。英国人展现的勇气和军事技能堪称典范,但是这并非这个故事的关键。几天之后,德国人发动了进攻,而英国人只能勉强据守自己的阵地,霞飞和英军指挥官弗雷奇,联合发出了“继续前进”的命令。他们花了近一个星期的时间才意识到,自己的军队不是在进攻,而是在防卫。

尽管在三年战争期间确有机会了解伊普尔的地理,但是直到1917年,英国高级指挥人员还没有发现,那是一片特别泥泞的地区。泥泞把伊普尔的第三次战役变成了一场梦魇,而这梦魇似乎完全逃脱了参谋人员的注意,直到这次战役之后,参谋长终于亲临这一地区,大声叫道:“天哪!我们真的是派人在那里面打仗吗?”

这类无知的展示也不仅限于军事事件。北朝鲜人对韩国采取战争行动的原因之一,也是憎恨其早期成功的主要原因,就是大韩民国的军队极度虚弱。这种虚弱的原因之一——唯一之一——是美国政府的政策。在韩国执行我们政策的美国政府官员担心,如果李承晚总统有了军事手段就会攻击北朝鲜。因此,他们决定,让他的军队非常虚弱,以至根本不可能有攻击的作为。显然,这是一个非常重要的外交决策,而且是一个——无论是对是错——对美国都具有严重后果的决策。当时我们的国务卿艾奇逊,曾全神贯注于亚洲问题,并被认为是积极参与了美国援韩计划的制订工作。

* Falkenhayn, 第一次世界大战时的德军参谋长(1914~1916)。——译者

然而,在麦克阿瑟听证会上,艾奇逊却作证说,限制韩国军队的力量从来就不是美国政府的政策,而且他也从未听说有人提出过这一政策。(这些事实,正如伊普尔的战事一样,都曾在媒体上广泛报道。)当然,艾奇逊可能是故意撒谎,但是,似乎同样有可能的是,他实际上并不知道他的下属在执行什么政策。如果真是这样的话,这就会提供另一个实例,说明大型等级制的管理者不可能对该组织进行全面的控制。

此外,我们还看到,在实践中和理论上,对于高层官员(或者民主制度中的选民)的监管能力都有明确的限制。应该强调的是,这些限制是对什么是可以做的事的限制,不是对所要建立的官僚体制的规模的限制。而且,如果需要完成的任务要求高水平的协调,而不是没有这种要求,这些限制就会低得多。

人的弱点

任何隐含了人类能力有限性的陈述似乎都会遭到批评。“人类社会无所不能”仍然是许多人的一个信条。当然,这里的分析并没有提供支持或反对这一基本命题的证据。实际上,人类的能力在过去的几个世纪里得到了极大的增长。但是,这并不能证明,增长前景无限。关于这一特别主题的讨论就像澳大利亚黑伙伴(Australian Blackfellows)的一个部落所做的一样荒谬——该部落曾从部落所在地域向各个方向探测 100 英里,结果发现除了“矮树丛”外什么也没有,然后就讨论这些“矮树丛”会不会永远延伸下去。对于人类能力的限度不必进行这种形而上学的讨论。我这里

分析的有限性,仅限于用某种特殊技术所能完成的事情。再有,这些有限性本身,实质上,也是建立在人的因素——人的意愿——之上的。

- 171 相信每个人都是其自身能力和意愿的实体,而且他将尽力——可能是无效的努力——征服其所在环境,使环境适合于他的意愿,这样的信仰完全不是贬低人的信仰。然而,这样一种信仰对于研究组织活动有限性的概念却是非常必要的。上级总是想控制下级,以改变环境,使之按他的意愿发展;下级也会做同样的事情。这样,上级和他的意愿构成了下级所看到的环境的一部分,但也只是一部分。一位上级或许有能力完全控制某个下级个人;但是,几乎在所有情况下,他的下级都会在人数上超过他,而他却没有能力控制全体下级的活动。在最好的情况下,他也只能对下级施加影响,正如反过来,下级也能对他施加影响一样。这位上级对下级的影响将会随着下级人数的增加而逐步下降,同时他也会发现,自己的决策越来越多地受到下级行为和意愿的影响。这里所说的限制并非对人类力量的限制,而是指个人或集体对其他个人或集体行为的影响力的有限性。

非组织技术

而且,如前所述,我在这里讨论的只是一种影响他人行为的技术——组织的等级制。穆罕默德是有史以来最有影响力的人之一。然而,他的大部分影响是在他死后,再也不可能成为一个等级制的领导者时才得以弘扬的。尽管他死前确实建立了一个等级

制,但他死后的影响对于那个等级制的发展,与对伊斯兰的几乎所有其他方面的影响相比就不算大了。穆罕默德选择的继承人被消灭了,他的家族被斩草除根,哈里发的职位最终落到了穆罕默德大敌之一的后裔阿拔斯的手中。在其他领域,穆罕默德的影响是巨大的,而且至今仍然重要。

本书的论述,至少在某种程度上表明,用非组织技术只能对人们施加有限的影响。关键是,除了组织起来的等级制,确实还存在一些可以影响人们的其他手段。有时候,一个等级制组织的负责人变成了“有超凡魅力”的领袖,他就可能利用这个等级制来执行他的命令。但是,这种情况似乎是例外。没有哪个处于行政管理金字塔顶端的领导,能依赖这类手段控制其追随者。事实上,常常正是因为他不能以这种方式影响其他人,他才决定要建立等级制 172 组织。通用汽车公司或是内政部的负责人,不能依赖圣父^①曾成功地使用过的魅力对其追随者施加影响。他必须依赖比较平凡的而且常常并不十分有效的技术。本书讲的就是这类平凡的技术,而不是某些有着特殊天赋(而且,我想,还有特别好运的)超凡人物使用的比较刺激的办法。

作为一种协调技术的市场机制

上述分析已经证明,通过一个组织起来的等级制,去实现需要

^① 即便是圣父,也会感到他的“超凡魅力”需用组织机器来予以增强,因而建立了非常好的组织机器。

各方面高度协调的一个或一组任务,是不可能的。然而,社会确实拥有实现协调的其他方法,而这里特别要指出其中的一个方法。在某种意义上,市场也是一个组织;但是我们需要把它与本书讨论的等级制那种类型的组织加以明确的区分。作为一种制度或一个组织,现实中的市场在运行上远达不到完善的程度。个人会犯错误,而错误的结果将涉及资源的浪费。但是,从运行效率上来说,还没有什么机制堪与市场相比较,甚至接近于市场。这里无法对经济学进行长篇大论,而学生们也尽可以去找任何标准的教科书进行学习,但是在这里提供一种对行政管理组织与市场组织的形象比较,会是有用处的。

美国陆军拥有数量庞大的摩托化交通工具,从吉普车和汽车,到专门运输“原子炮(atomic cannon)”的车辆。先将严格的专用车辆放在一边不谈,这些车辆都是用大量标准化的大规模订单采购的。这些购买并非每年从诸多制造商处获得,而是用一份订单,注明所有的要求,交给一位制造商。然后,这位制造商就会在不改变型号的情况下,按照各种规格生产某一种类的所有车辆。^① 在购买之后,这些车辆按标准化的方式分配给各个陆军单位。人们要努力保证——尽管并不总能成功——譬如说,第 502 汽车营的
173 卡车都是同一型号的。当然,这种标准化的目的,是要简化维修及备用零部件的问题。进一步简化同样这些问题的体系是车辆的统配调用库(motor pool)。每个单位在不用车时都要将车辆保存在统配调用库,而统配调用库拥有维修设施。所有的日常维护保养

① 实际上,时不时地也会对设计做小的改进,但设计“原则上”是保持不变的。

和修理工作均在统配调用库完成,而车辆通常也在统配调用库所在地的地区内使用。至于比较全面的大修,车辆会被送到比较大的维修保养厂去,这个维修厂常常隶属于某个军械单位,这个军械单位隶属的指挥机关,要高于那个拥有一个统配调用库的单位。

这个体系确实能使备用零部件的问题降到最小。对于整个陆军和每个车辆统配调用库来说,汽车类型的数量被最小化了。每个统配调用库对它必须保证维修的车辆数,以及这些车辆的类型和型号事先都有了解。而且,军用车辆的设计特别强调皮实耐用和简单易用。这些额外的因素使维修问题总体上降到了最低程度。

然而,尽管有这些有利因素,陆军车辆的备用零部件问题,看来仍然不时成为无法解决的问题。这个任务看来简单:应该从制造商那里购买零部件,把它们运到适当的大装备库,然后再运到下属的装备库;这些下属装备库再将零部件发送到最终消费者——车辆统配调用库。但在实践中,这个问题被证明极为困难。尽管为获得维修用零部件花了大量费用,但许多车辆仍然因为没有可用的零部件而无法使用。当车辆过时和遭淘汰时,问题就更加复杂。每次更换车辆时,在各级装备库中都会发现有大量淘汰车辆的零部件储备。困难显然在于如何把这些备用零部件发送给真正需要它们的车辆。

自第二次世界大战结束以来,备用零部件问题一直是让军事组织感到头痛的问题,而且已经试过了各种各样的临时措施。各类顾问,特别是经济学家,都被召来出主意想办法,数量繁多的组织变革也已经做过了。然而,这个问题依然故我,甚至是只见恶化

不见好转。到目前,已经动用了一部大型计算机,其内存中储存了所有装备库的库存情况,而且它还会直接向每个装备库下达运送零部件的命令。当然,这个问题是最适合计算机解决的了,而且也没有理由怀疑这种方法可能取得的结果。

174 在这个特例中,大型计算机的使用,消除了等级制组织内涉及大量人员协调行动的一些问题。事实上,通过这种方法,等级制被取消了。从计算机的角度来说,在该结构的顶层与底层之间不再有中间层。计算机将从最底层接收信息,并直接向每个装备库发出命令。因此,通过各种渠道传送报告和命令造成的扭曲被消除了。同时,由计算机发出的命令也是最干脆利落的:“运送 500 个备用零部件到 78 号装备库”;“从费尔斯通公司订购 5000 个轮胎”,诸如此类。这些命令将依据现成的储存数量报告;而这些报告也具有同样简洁的性质。然而,计算机得依赖正常的指挥链技术,来确认装备库向它提供了确实的库存数量并服从了它的命令。在这点上,计算机得依赖传统的官僚体制来运行;而且在这点上,计算机是可能出错的。

这幅图画令人相当郁闷,只是由于引进了现代的计算机技术,才使人稍稍看到一丝亮光。我们要把这幅图画与通过普通的市场机制供应卡车零部件的情况做个比较。在美国,卡车并没有特别标准化,无论从设计上说还是从车队构成上说。而且,卡车常常从事长途运输——譬如说,从旧金山到芝加哥,而且有许多时候需要在远离家乡修理厂的情况下进行维修。备用零部件通过一条从临时维修工和批发商,到零部件供应店和“凭证取货店(truck shop)”的链条分销。可以通过卡车公司(如果卡车司机离基地很

远,也可自己办理)直接购买零部件,通常都是单件订购。要使这样一个复杂得多的系统有效运行,如果从军方类似的问题角度看,其中的问题似乎是无法克服的。这里甚至似乎得有更大型的计算机才行。

然而,事实上,这里极少或根本就没有遇到什么困难。用军队的标准看,待在从制造商到卡车这条“管道”中的零部件总量非常小。而且,卡车也极少因为搞不到备用零部件而长时间“趴窝”,尽管所需的不同类型的零部件总量远远超过了比较标准化的军用车辆所需的数量,尽管这些零部件是通过数量多得多的“装备库”分175销的。我不想在这里讨论市场机制是通过什么样的细节来完成这件事的。这最好留给经济学家来办。这里的关键是,确实存在着非官僚体制的方法来协调人们的活动,而这些方法要比官僚体制的方法更有效。

这并不是说,所有问题都有市场的解决办法,也不是说,如果这些方法存在,就一定要推荐使用这些方法。尽管肯定有一些政府职能,例如邮局,主要是由于历史的偶然才出现在公共部门,但是,绝大部分传统的政府职能并不适用于市场组织。例如,很难想象警察的工作如何能沿着市场的路线来组织。甚至就是对军队中的车辆零部件问题,这里也并不建议说,换用一种市场组织的供应方法会是明智的。然而,军队组织正在越来越多地利用市场技术,而且在许多情况下,即使不可能建立有效的市场组织,他们也在绞尽脑汁想创造出一种类似市场的情况。

说得再好,协调问题也是难以解决的;在做出适当的组织决策之前,必须全面地弄清所有方法的优点和缺点。

第十八章 放松要求

在这一章里,我打算讨论某些类型的组织,即那些应用广泛而又避开了前几章中已经讨论过的限度问题的组织。从实质上说,避开这些限度的方法有两种:首先,等级制组织有可能被约束在那些监督变得相对容易的领域,因此,在这些领域中,该等级制的负责人几乎不费力就能使自己的意愿得到贯彻执行。这种类型的组织将在以后各章讨论。其次,对这一官僚体制的要求有可能放松了。人们可以把等级制必须贯彻执行上面“命令”的要求丢在一边,并允许该组织自行其是。谁也不打算为这样的组织形式辩解,但是,在对官僚体制进行综合研究时必须意识到,人们时常是遵循这类方法办事的。

官僚体制内外观

在讨论这一方法之前,必须说明一个特殊问题,即使是稍稍偏离了主题,这种代价也是必须付出的。现代官僚体制常常受到抨击,即官员们不做事。这个抱怨更为复杂的一个版本是,尽管官员们忙得烦躁易怒,他们还是像沙漠孤岛上的中国洗衣人,只不过是在洗相互的衣裳,而他们对外界的影响无异于他们不

做事。^①显然,这类官僚的组织几乎不会提出什么监督的问题。

毫无疑问,这种指责有某些道理。在官僚体制外面同它打交道的人可能对它完成了多么少的“工作”印象深刻。例如,美国国务院中的大部分工作是雇员准备报告和分析资料,然后,这些报告 177
要由另一些雇员来阅读,然后准备文件;这些文件则只由第一份文件的作者来阅读,如此等等。然而,这些指责基本上是肤浅的。从外部来看官僚体制,并根据“认为”它“应当”做的事情来判断它,这样的指责看似有理。从内部来看官僚体制,从官员个人的视角来看,则可以看到,这个组织的成员通常正在做着那些将使他们得到上级奖励的事情。

在某些情况下,这种为获得奖励而做事的情况可能并不是很明显。当我还在芝加哥做一个法律文书时,在凯利当政期间的后半段,我逐渐熟悉了一些市和县级政府中的各种办事机构。很明显,并非所有这些办事机构中工资单上的雇员都必须定期汇报工作,而汇报工作的人中也没有谁有过度操劳的危险,这也是很明显的事。然而,要说这些人啥事都没做,恐怕还是不正确的。他们是被其上级雇来“拉选票”的,而做这件事他们是相当积极而有效的。一个人若只看到他们在其正式任命的职位上的活动,或许会轻易得出错误的结论,认为这些人游手好闲,那可是大错特错了。这个

^① 尼基塔·赫鲁晓夫在皮尔森(美国威斯康星州)的一次群众集会上谈到他的行政管理改革时说:“我们重组了我们的产业,使许许多多的人(原文如此)从文书工作中解放了出来。有些人是填表格的,另一些人是发电报的,同时还有一些人接收电报和阅读。那么,谁在做真正的工作呢?给真正的工作只留下了极少的时间……突然之间,他们用不着再写呀发呀的,但是工厂却高兴了,因为它们要处理的信件少了,可以有更多的时间做工作了。”见《纽约时报》,7月16日,未注明年份,第2页和第57页。

特定人员的例子表明,在判断某个组织是不是在做事情时,必须考虑到的是上级的、领导的真实意愿,而不是外部观察者认为他们应该有什么意愿。

那种认为“华盛顿的官员们不过就是把文件翻来翻去”的共同看法也犯了同样的错误。譬如说,由国务院的情报研究局准备的文件,可能从未被任何人读过,也没有人认为重要,人们可能就由此推理说,这整个事情是白费力。实际上,该组织的上级确实需要这些文件,尽管他们也极少去读。例如,该组织的一位高层成员写了一篇好文章,有 14 页。由于单看这篇文章似乎不大有吸引力,他就让其下属每人准备一篇有关同一主题的文件。尔后,他把这些文章收集成书,油印成册,共有 150 页,并把他的文章标上“导言和摘要”置于卷首。用这种方法,这位聪明而有抱负的政治人就能让他的上级对他的能力留下印象。即便恐怕没有人读过这整本书,读过“摘要”的却大有人在。该书因此而对委托制作它的上级有了大用场。取自《天路历程》(*Pilgrim's Progress*)中的空白页和摘录都不会起到这样的作用。

178

然而,情况通常还要复杂得多。就算绝大部分内容都没能引起多少注意。这里的关键又是,外部人士可能看到老长一串报告还没人读过,就认为这是不必要的活动,而从内部人士的视角看,这些报告却可能相当必要。这种同外部人打交道的官员似乎都很有趣而且彬彬有礼,但是似乎却什么事情也没办的情况,或许可以用同样的背景来解释。这位官员可能真诚地想帮助外来人解决困难,但是,如果要解决困难就得向他的上级提出一些问题,他就会非常谨慎。这位官员最终可能会表现出不愿采取行动。这里的困

难并不在于这位官员个人的懒惰,而在于从职业立场来看,他对该等级制中的其他成员施加压力的做法不可取,除非这种压力有可能给他带来某些好处。

官僚自由企业

在暂短离题,针对一种共同的批判为现代官僚体制做了辩护之后,我现在打算来讨论我要称之为官僚体制中的“官僚自由企业”和“帝国”体制。这些情况中的一种或另一种,存在于这样的官僚体制中,这种官僚体制已经大大超越了控制限度,因而实际上并非正在履行领导建立该体制原本要履行的职能。每一种情况下的特殊因素可能相当复杂,但是我们可以用代表该谱系上两种极端情况的两种纯粹类型来简化分析。历史上有一些接近于每种极端情况的事例,但是大多数真实的组织都是这两种极端情况的某种混合物。

“官僚自由企业”,正如我要给它的定义,是当努力扩展一个等级制组织的规模超出了其实际限度时,一种多少自然发展而成的体制。正如本书的分析反复表明的,组织越大,其直接代表该组织最高领导、高级官员意愿的行动就越少。想想看,一个非常庞大的行政管理结构或金字塔,从顶层到处于“前线”的人们——也就是与外界打交道以贯彻执行组织任务的人们——之间有着 10 个等级或层次。如果我们接受——作为一种粗略的近似值——第十五章中做出的数量估计,处于顶层的单独个人或集体对底层的那些人肯定没有多少控制力或根本控制不了。在这种类型的一个大型 179

组织中，“指挥链”上的每个环节都会对从上面接到的命令做一些修正和改变，而改变还会相互叠加复合；作为这一系列改变的结果，中央的控制就被消除了。

只能得出结论说，在这类非常大型的组织中，官僚体制具体活动的很大一部分将可自行其是，无论据称它应该服从的权威是谁。“它”，也就是这个官僚体制，会去做事情，会采取行动，不是由于这些行动是该组织的最高权威——权力中心——所属意的，而是由于这些事情，这些行动，是该官僚体制自身的发展过程所导致的。这并不是说，该官僚体制中的各色人等都能自由选择其各自的做法。相反，根据我们的假设，每个人每采取的四项行动中，就有三项要受到其直接上级的控制，余下的 25% 代表了个人行动非常有限的一点自由度。个人行动的实际自由度因不同组织，以及同一组织内的不同层级而有所变化，但是我们假设的 75% 的行动受到上级控制，很可能是个中位数。

很难为这种体制，或为带有这类模式特征的组织，提供任何合理的辩护。在某种意义上，它似乎会带来最坏的情况，既缺乏有效的中央控制，也缺乏个人的行动自由。正如先前已经提到的，这些体制通常是偶然发展而来的，并非由设计或有意识的选择而来，它们是因努力要承担不可能完成的任务而产生的结果。

例如，美国国务院似乎就大致接近于这里讨论的纯粹类型。美国的对外政策思想极度扩展，美国国务院就是这种扩展自然而然带来的结果。直到不久前，对外事务还是一个非常有限的领域。根据世界各国外交部的规定，它只包括某些国家间的关系。还是直到不久前，没有哪个国家想要同世界上所有其他国家保持外交

关系,在那些确与某个特定国家保持着外交关系的国家中,在许多场合下,这些关系是纯粹走形式的。大多数大使和部长们的大多数时间都处于例行公事和等待之中。人们期望他们能熟悉其驻在 180 国,但是,只有在该国由于某种原因突然变得重要起来的时候,他们才会扮演积极的角色。在任何特定时间内,只有少数几位大使会积极执行外交政策。因此,外交部长或国务卿会发现,监督三四位大使的外事活动是个相当轻松的任务。而在旧体制下,这是个将能应付的任务。

此外,直到最近外交还受到范围的限制。即便是一国与最重要的那些大国的关系,在旧体制下,也只会关注它自己与别国关系中的几个方面。这并不是说,不关注现代宣传活动中的许多内容,如颠覆活动、间谍活动、贿赂行为、贷款、经济援助和技术建议等。旧体制与现代体制之间的差异主要表现在范围上。

今天,美国国务院不仅试图同世界上几乎所有的国家和许多国际组织保持积极的关系,而且也涉足这些国家国内生活中最不引人注意的方面。美国政府,通过美国国务院,试图对伊朗的三年级课程或者韩国玻璃制造厂的选址等事提出“政策”(或者更准确地说,掺和进去)。一旦试图执行这样的外交政策,要处理范围如此广泛的问题,官僚自由企业就成为不可避免的结果。官员个人会按他们自己对上级愿望的理解去决策。做出的决策说是“政策”,但是根本不存在协调的“政策”。

官僚自由企业体制具有如此明显的弊病,却没有补偿性的长处,这使支持这种体制的论点似乎无法立足。然而,例如削减美国国务院这类官僚结构的建议,总是遇到巨大阻力。这种阻力很可

能部分建立在一种单纯的对等级制的专注上,部分建立在“我们必须这么办”的感情上。后一种立场天生就是非理性的。例如,我曾与各种人士讨论过美国外交政策机构,他们都同意我的分析。他们接受了这些事实:那里没有真正的协调;那里有一种让各个单位反向运动的倾向;而且一般来说,在贯彻执行其目标方面,差不多可以说是全面失败了。然后,当我向那些人建议说,应该对外交政策任务的范围进行某种激烈的缩减时,他们几乎是千篇一律地回答说,这在现代世界是不可能的。为了使现存体制能够继续存在下去,他们会捡起那些要求外事部门以一种不可能实现的有效方式运行的论点。当他们发觉自己的立场出现了矛盾时,他们会表现出恼怒和尴尬,除此之外也就什么都没有了。

帝国官僚体制

“帝国”体制是建立在这样的事实之上的:有着同样文化背景的人们,在解决现实问题时大致会用同样的方法。处于这样一个体制顶端的最高领导,并不想在其“帝国”内把他自己的想法当作应该完成的事情加以强制执行,只是任命一些来自相似文化环境的下属。任命之后,就或多或少地让他们自行其是。监督的工作可能仅限于消除偶尔出现的离经叛道者,以及确保这些下属中无人能获得足够大的权力而威胁到这位领导的地位。

人人都熟知的一个例子是,英帝国在其最强盛的时期几乎完全不靠白厅的直接命令来运行。各个殖民地的总督,在许多情况下,从上学的时候起,就为伦敦所有内阁成员所熟知,因此他们得

到充分的信任,可以自行其是。这回轮到这些殖民地总督遵循同样的体制对待他们自己的下属。“地区专员(district commissioner)”极少收到其上级的命令或指示。由于他“可靠(sound)”,他从一开始就得到选拔,而且就因为他“可靠”,他可以在自己的职位上发号施令。这种体制使得行政管理的范围可以非常宽,差不多有30位殖民地总督直接向殖民部大臣汇报殖民地的事务。而且,也是在英帝国的辉煌时期,这位殖民部大臣在伦敦竟然几乎没有办事人员。他的主要任务不是为执政党拉选票,而是任命总督,偶尔也撤换他们。

这种不重视中央控制的情况可以从英属西印度群岛看到,英国在那里控制着大量岛屿,其中的许多岛屿非常小。“管理效率”的要求显然会建议,这些岛应该组成一个大的单位,由单独一位总督来领导,然后,这位总督再为每个小岛任命一个下属。但是这并非实际采用的做法。由于历史的偶然,有些小岛被归为一组,但是大部分背风群岛和向风群岛有各自的总督直接对伦敦负责。显然,在这样的体制下,不可能指望殖民部大臣对巴巴多斯的发展倾182注多少关注。这种体制能起作用,就是因为听任总督自行其是。

与这种“帝国”体制非常近似的体制被罗马帝国、波斯人,而且实际上被我们所知道的人类历史上几乎所有的庞大帝国利用过。这种体制曾是中华帝国行政管理实践中的一个重要部分,在那里,它与一种教育结构结合起来,以保证所有可能成为政府雇员的人都得通过政治哲学方面强化和同一的训练;同时还伴随着一种考试程序,以保证那些在接受这种教育中最成功的人士会被任命为政治官员。

这种“帝国”官僚体制由于控制范围很广而常常很好识别。试图认真控制下属的政府等级制常常允许一位上级直接监督三五位下属。然而,倘若这位上级只是任命和撤换下属,他就可以“监督”多得多的人,控制范围甚至可以从 10 人扩大到 50 人。

我想,可以令人信服地认为,如果美国的外交努力明确地建立在这样一种“帝国的”组织原理之上,它势必能更有效地发挥作用。美国体制中确实存在的不良监管,导致了这种“帝国的”体制与前面讨论的那种“官僚自由企业”的某种结合。官员常常会发现自己处于这样一种情形:他的上级对他在做什么毫不关心。然而,通过国务院组织起来的现行体制,即便被看作是帝国体制的一种变体,它也是极其没有效率的。它不是只有几条精干的指挥线,而是有数量众多而复杂的链条。只有当这些指挥链变得过于复杂,以致完全断裂之后,这个体制才能大致接近于帝国体制。直接转向帝国体制会引起该组织规模的剧烈缩减,同时可以期待对外界的影响获得长足的进步。

然而,将一个非常庞大的官僚体制组织成帝国体制,具有许多弊病。首先,它根本不是一个真正的组织体制。它是个自愿合作的体制,但又不进行多少实际的合作。只有在由于该体制的成员具有共同的文化遗产,从而达到所要求的协调程度时,这种体制才能起作用。在管理边界清晰的各个属地这样的事务上,正如
183 上述英帝国的例子,虽然必定总会存在政策问题上的分歧,却不一定制造出大麻烦。在单一的疆域范围内,这种体制则根本不会运行得那么好。政府等级制的各个部分必须高度协调,而当管理的是虽然相邻但地理上分开的领土单位时,所要求的协调程度则

较低。这至少部分解释了这个事实：庞大的帝国几乎总是按地理分布而不是按职能部门组织起来的。

因此，帝国体制不可能适用于一种要求各类官员高度合作的组织结构。例如，它根本不适用于一种中央计划经济的体制。此外，帝国体制也只能用于官僚体制的这样一些任务，对于这种任务，其母组织的所有成员，或几乎所有成员，在政策问题上有共同的想法。例如，在该生产多少钢、锰和铝的数量问题上，还想不出有什么办法能取得这种文化和道德上的一致。计划经济中的官员们或许已经被灌输了对某种“福利准则”的尊重，一些资源“理想”分布的概念，但是，这会引导他们去建立某种特殊的协调体制——或许是官僚自由企业——或者试图建立其他相当于市场自由运作的社会主义体制，即勒纳—兰格(Lerner-Lange)式的经济，它(以不同的彻底程度)摒除了所有组织结构。

对帝国官僚体制最严重的限制恐怕在于这个事实：统治集团已被接受的主张可能不适合于面对的任务。这种情况在人们曾经尝试建立庞大帝国的例子中已屡见不鲜。罗马帝国、英帝国、波斯帝国和中华帝国是一小类成功帝国的例子。成功运用帝国体制的这些鲜明例子所取得的成就，与其说反映在它们最初建立起来这个事实上，倒不如说反映在它们长时期存在的能力上。更常见的情况是，帝国很快就开始在国内的暴乱、军事上的小败仗，以及帝国行政管理体制成员之间的频繁冲突中拼命挣扎了。

如果“帝国级”的每个成员都同样胸怀大志，并急于上升到这个行政管理等级制的顶峰，那么，上面提到的那类内部冲突就肯定会发生，而且会是持续不断的激烈冲突。因此，一些有效限制流动

184 的阶级结构,对于帝国官僚体制的运行是可取的。而且,这类东西可以从最为成功地运用了帝国原理的实例中找到。但是,帝国体制根本的劣势(和优势)寓于任何有意识控制的缺失。其“协调原理”实际上要依靠在过去的30年里曾上过同样学校的统治集团才能起作用。用这种方式,帝国体制力求避免大多数官僚体制固有的制定和执行政策的问题。但是,避免这些问题是以放弃控制为代价的。

只在罕见的场合,为了满足特殊的环境条件,才会有意识地选择这样的帝国体制。在范围广阔的环境中,这种体制会得到意外的发展,但是,尔后其成功就将依赖于与行政管理者心目中那套主张的巧合了。否则,这种体制肯定就会流产。随着时间的推移,任何近似于这种帝国体制的东西都将趋向于退化成我们所说的官僚自由企业。这种变化通常会采取中央等级制的形式,逐渐日益增加直接向下级发布的命令,同时低层官员也愈发不愿没有命令就行动了。

在罗马帝国的历史中可以看到这一过程。历史学家利用了小普林尼*——一个省级总督——与图拉真皇帝**之间的通信,作为罗马帝国衰落的形象说明。普林尼就范围广泛的多种地方行政管理方面的问题向图拉真征求意见和帮助。历史学者们总是习惯于一边对普林尼无法解决在奥古斯都时代的总督能解决的问题深表

* Pliny the Younger, 61~112?,曾任比希尼亚总督(111~112),以其九卷描述罗马帝国社会生活和私人生活的信札著称。——译者

** Trajan, 53? ~117,古罗马皇帝(98~117),曾实施财政改革,加强集权统治,大兴土木,修建城市、港口、道路和桥梁;并发动侵略战争,向东方扩张领土。——译者

遗憾,一边又为图拉真因这种情况受到的责难开脱。但是,似乎很明确的是,图拉真和他的前辈们与那些试图贯彻执行其意志的人们共同导致了这一过程。

普林尼就在其辖区内的沟渠建设向图拉真征求意见,不是因为他觉得图拉真是个特别合格的工程师,而是因为他觉得这是个标准的办事程序。而且,图拉真偶尔也会抱怨自己工作过于劳累,但是他从未因普林尼不能独立决策而撤他的职。普林尼的估计很可能是正确的:他的行为大概最讨这位皇帝喜欢;倘若他真的听从皇帝的忠告而自行其是,他就会变成平民了。帝国体制的这种失败似乎至少和“罗马人民道德力量的衰落”一样,共同导致了罗马帝国的衰落。

类似地,在本世纪,伦敦殖民部的苦心经营,与形形色色现存 185 殖民地的总督越来越依赖于中央机关指示的倾向,都不能说明现在的总督本身比先前的总督能力差。它只意味着,中央政府现在想比从前对他们施加更多的控制。英帝国即使不由于其他原因而衰落,帝国官僚体制的这种逐渐崩溃大概最终也会带给它末日的。

尽管许多政府都发展形成了多少相似于帝国体制的官僚结构,帝国体制的纯粹形态也只是这个谱系的一端。对于大型组织,另一端就是官僚自由企业。几乎每个大型行政管理结构都会包含这两种体制的要素。从历史上看,似乎清晰可见某种从帝国型向另一端转变的趋势。这是因为存在着这样一种趋势,就是越来越多地控制官僚机构。在某些情况下,这是一种逐渐的转变——从本质上不受控制但“效率”还可以的制度,转变为一种本质上可控制但“效率”大大降低的体制。处于顶层的个人或集团在这两种体

制中都不会对该组织的大部分活动有很多控制,尽管中央权威对某一下属的具体行动还是有可能加以控制的。

官僚体制的成长

极少有人会有意识地拥护这两种官僚体制中的一种。官僚自由企业的成长壮大,是由于人们常常出于好意让一个单独的组织承担更多的任务,而这些任务已不是等级制组织所能完成的。例如,一个政府单位决定要扩大其对国民生活的控制范围,并接纳一个先前在政府程序之外组织起来的部门。如果这个政府在进行这一实验之前正处于或已超出了“临界的”规模,增加这个新任务就会降低现存官僚体制的效率,并迈出向官僚自由企业发展的第一步。一系列这类事件促成了官僚自由企业之花的盛开怒放。谁也没有策划这个结果,谁也不认为它可取,然而,大多数现代政府就是巨大的榜样,预示着官僚结构增长的结果。没有人会对这个最终结果感到高兴,除非是那些感到对成为一个“大一统”结构的一部分有着某种强烈心理需求的人。这种结构不是“大一统”的,实际上也不可能是,但它或许依然能满足心理需求。

186

一个官僚体制的这种逐步成长,通常是由一系列我们已经逐一讨论过的个别扩张造成的,而且每次扩张都有其自身的价值,而与整个结构无关。^① 同样,谁也不会站在这样的立场上为官僚结

^① 除了极少数教条主义的左派,似乎没有人会喜欢大型的官僚体制。但是,就连那些左派对这个问题也显出尴尬的迹象,并且似乎感觉到,为这类组织辩护是出于责任而非快乐。

构辩护,说它们天生就是好的。维护官僚结构的论点常常是各管一段。我们来看个问题,任何想向国会“推销”撤销庞大联邦官僚体制中某个特定机构是合理主张的人,都可能遇到这个问题。我们先要承认,这个机构做了某些工作,而且有的人,哪怕只是该机构的雇员,从该机构的持续存在中得到了好处。例如,该机构可能正在尝试加快处理移民签证,而且也有证据表明,该机构的活动确实在某种程度上减少了申请人取得“签证”平均所用的时间。

在整个政府系统中,这个具体的行动可能会因被其他机构用放慢发放签证而被完全抵消,甚至使签证发放的速度更慢。尽管如此,反对撤销这个具体机构的理由依旧是,撤销了这个机构会放慢签证的发放。之所以造成拖延签证发放这个问题,可能就是由于发放签证的官员已经太多了,但是人们可以争辩说,撤销任何一个具体机构都会对某些人不利,除非在整个结构中同时还有其他激烈的变革。因此,向着激烈变革的第一步,就可以因为它不是一个激烈变革而被否决了。

取消这个机构,由于简化了监督问题,将自然而然地改善政府等级制的运行。然而,这种作用是分散的,而且很难得看到,而取消这个机构则是一项惹人注意而又明显的行动,其作用会集中而明显地落在全部有关人员的身上。这种不对称给了该机构辩护者一种策略上的优势。这个问题会使经济学家联想到关税问题。排除那些基本上是骗人的特例,大家都会因关税制度而有所损失。但是,废除各项关税的尝试却会遇到坚决的抵制。

其中的原因人们都能理解。削减手表的关税会损害手表制造 187
商而帮助其他所有人。更准确地说,这将损害作为生产者的手表

制造商这一职业，而会帮助作为手表消费者或购买者的手表制造商以及所有其他人群。对于整个国家来说，废除该项关税带来的收益会比手表制造商可能遭受的损失大得多。但是，损失受到了集中关注并且很容易看见，而收益是分散的，且对任何个人没有太大的影响。因此，手表制造商大概会在以民主为特征的普通政治过程中获胜。然而，我们对于削减关税或是削减现代官僚体制规模的前景都不应该感到绝望。19 世纪的辉煌胜利之一就是逐步取消了关税和对国家之间商品和服务流动的其他限制措施。我们在 20 世纪下半叶看到同样的发展并非是不可能的事情。未来的历史学家会把大多数国家在 1875~1950 年那段时期回归重商主义政策，只看作是个过渡阶段。

如果我们看看某个等级制打算在规模上做的扩展，就可以预料，情况是相似的，尽管并非完全一样。假设有人提议增加某项新的职能，这个职能会很明确，一些直接的受益人也是显而易见的，而因增加这个职能造成的整个组织的效率下降则难以觉察。由这种变化带来的“不幸”，人们看不见，而带来的好处却展现在大家面前。只有在一系列这类变化全部完成之后，人们才会普遍认识到：这个组织运行不畅了。即便是到了那时候，运行不畅的原因也未必能得到正确的诊断。

帮助等级制增添新任务的另一个因素，是官僚自由企业这种体制本身的无效率。我们先前已经指出，在这种体制中，最高领导常常能通过直接发布命令，让其下属去执行任何一项行动。但是，在这种情况下，选择合适的官员执行这项任务却是件棘手的事。对于这位领导来说，摆脱困境的简便办法是任命一位新官员来执

行想要的那项具体行动。这似乎特别有可能发生在雇员不能被轻易解雇的那些官僚体制中。在这种体制下,就像在联邦政府的官僚体制中,最高领导不大可能受到公开违抗,但是其政策却可能被现存的行政管理机构严重破坏。领导了解这种情况后,就会建立新的部门和机构,来保证其意愿得到贯彻执行。这样建立起来的新部门在其运作的最初几年中,很可能仍然处于严格的控制之下。这使人们经常听到的那种说法,“行政管理机构只在刚建立的头几年中工作得还不错”,有了一些真实性。整个情形是非常矛盾的:过度扩张的官僚体制的低效率,会导致进一步的扩张,从而导致进一步的低效率。 188

大多数现代政府的等级制都已大大超出了其有效的组织限度。增加新的要素对整个组织的效率造成的破坏性效果,是整个组织规模的一个函数。如果是一个非常小的官僚体制,某一扩张带来的好处或许会超过效率因素。但是随着组织的增大,每增加一个单位会导致的整个组织效率的下降就会大幅度增加。这种体制最终会蜕化为官僚自由企业。一旦达到了这个阶段,在官僚体制中增加或减少一个机构带来的效果又将是微不足道的了。在这个水平上,只有大幅缩减整个组织的规模,或专门创设新的机构,才能使特别任务得以完成。

无论如何,在我看来,这里的分析看起来清楚地表明,大多数现代政府已经达到的官僚自由企业阶段是不受欢迎的。大多数观察人士恐怕都会同意这一点。赞成扩张的人,要么谈论的是个人的特殊利益,要么谈的是一种从来就不曾存在过的有着完全神话般协调能力的行政管理金字塔。对于这些论调的唯一反击,就是

仔细分析一下现代行政管理组织内部官僚主义办事程序的实际工作情况,而且如果可能的话,亲身与其接触接触。

第十九章 控制的问题

189

在先前各章中,已经用很长篇幅讨论了涉及让组织按要求做事的困难和复杂情况,但是还几乎没有谈到有可能用来使这些困难的影响降到最低的技术。在本章及以后各章中,我要来考察这个问题。

目前的讨论应该指出官僚组织最容易对付的那些问题,而且还应使人们了解有可能适用于每一种任务的官僚体制的数量级。第二十一章、二十二章和二十三章将讨论一些特殊技术,运用这些技术可以在某些情况下建立起相当大型的组织,同时又可以避免官僚自由企业或官僚帝国主义的危险。

步兵的例子

我们来看看步兵连队指挥员的两种不同情况。在第一种情况中,他命令:“向左转”;已在练兵场上整装待命的连队,全都按规定执行了这一命令。这是人们所能获得的最简单的一种服从。一个人对一伙人的控制程度,似乎不会比这更大了。命令已经下达,它不需要解释,不需要运用于某种情形,而且命令的性质是这样的:那位指挥员只要对他的连队扫上一眼,就能确认每位战士都已经

执行了命令。在这个例子里,可以说,只有指挥官想到并做出了决定,只有他“想要”这个动作,他的下属仅仅是执行他的决定。即使我们认为这样的解释实在是过分简单了——毕竟军队有可能叛变,而且非常可能的是,他们之中至少有一人会犯错误——但我们还是必须承认,这位指挥员对他的下属有着异常大的控制力。

现在,我们来看一下,还是这位指挥员,在战斗情况下指挥着这支连队。他已派出五个侦察小组去侦察敌人的位置。尽管这五个侦察小组也构成了一个比较大的部分,但每个小组却有各自独立的任务。此外,每个小组也会遇到各自特殊的问题。即便这位
190 指挥员拥有与每个小组即时联系的可靠方法,他还是不能像对在练兵场上集合待命的连队那样给他们发布命令。他不能指望像每个小组的组长那样了解具体情况;即便他了解了情况,他也不可能像每个小组的组长那样,那么充分地思考每个小组所遇到的问题。

这位指挥员想从侦察组长那里得到的,不是我们在练兵场上看到的那种简单而单纯的服从,而是某种非常难以得到的东西。这位指挥员想让侦察组长们对他们将要遭遇的各种问题做出决定,而这些决定又要符合他的总战略;但是他不可能提前告诉他们有些什么样的决定。在这种情况下,连队指挥员在给下属布置任务时就要费一些脑筋,要求他们去思考并自行其是,以此增加其思考能力。侦察组长通常会得到一些笼统的指示,譬如他这组人要去哪里,他要找到什么;但是如遇紧急情况,决定要不要执行这些笼统的指示,就是他的职责了。在比较正常的情况下,他会服从这样的指令,但是,在这一命令的具体执行过程中,他可能得做出许多决定。

侦察小组的情况相对于练兵场的情况有个有利之处,那就是,许多决定可以都是由整个组织做出,因为每个侦察组长除了服从连长的命令外还必须做出各种决定。不利之处在于,由下属做出的某些决定不可避免地会与指挥员的意愿相抵触。从侦察小组离开前沿时起,他们就逐渐脱离上级指挥员的视线。侦察组长可能有意违反命令而不被发觉,或者他们可能犯错误。还有另外一种情况,他们可能遭遇了一种哪个具体命令都不适用的情况。在这些情况下,他们可能会做出从连队指挥员的角度看是错误的决定。

练兵场和侦察小组的情况只是一个行政管理情形连续谱系上的一些点。我们可以把练兵场的情况设定为该谱系“简单”的一端,而把侦察小组的情况设定为与之对立的该谱系“复杂”的一端。大组织可以执行简单的任务;而复杂的任务,如要有效执行,只能用小组织。一个简单的组织一般仅限于执行一个人的决定。比较复杂的组织实际上要执行大量的决定,而这些决定不是一个人所能完成的。倘若该组织有着统一的目标,这些数量繁多的决定就应该符合总的设计,因而也就不会成为官僚自由企业的典型。大多数行政管理者遇到的核心问题是,要让事实上由下属做出的大量决定能在最大程度上执行整个组织的总“政策”。¹⁹¹

这里所希望的只是完美情况的某种近似值。迈向官僚智慧的第一步是要承认这个事实。如果人们接受了这个事实,就能通过利用一些控制的统计方法达到合理满意的结果。这个方案初看起来似乎有些怪异而激进,但它却是理论方面的一个创新。最成功的行政管理者实际上都在使用这种方法。我将在稍后对这种方法做详细讨论。

沟 通

上级想要下级执行其意志,会遇到两个关键问题:一是使他的意愿正确下达;二是确保这些意愿得到执行。^①这两个问题不只在理论上是分开的,良好的行政管理也必须在实践中付出所有的努力把它们分开。然而,这两个问题在许多现代行政管理结构中是纠缠在一起的,而且由于目前存在的这种情况,有些分析人员便得出结论说,这样一种纠缠状态是可取的。

这两个问题为什么如此紧密地纠缠在一起的原因值得讨论。在企业 and 政府的等级制中,都会有一些事先没有为该组织制订明确政策的情况(政府的更多些)。而政策,正如这个词组通常所使用的那样,产生于具体情况下做出的一系列的个别决定。这些决定最初由低层级的人员做出。当然,高层级对低层级人员做出的奖惩决定是具有决定性意义的。在某种程度上,这种做法是不可避免的——甚至可能是可取的——但是在大多数情况下,之所以采取这种做法,是因为管理上的无效。

我们先来看一种情况,其中沟通与控制问题的这种混淆实际上是不可避免的。假设某位领导的助手常被要求对各种事情做出决定,而他们并没有从上面得到有关这些事情的完整和全面的指示,但是还要假设,这些决定可能还要适用该组织的某些总的原

^① 这位领导必须拿出时间来决定他想要完成哪些事情,但我们现在只关注执行其意愿的方法,而不管他是怎么得出那些意愿的。

则。然而,由于事发突然,新问题层出不穷,该组织的总原则并不能总是覆盖所有这些新的问题。处于这种情形的下属,总会发觉自己偶尔也会遇到必须由他先拿出个有效决定的问题。如果领导同意这个决定,那么,该组织的政策就可能产生于这个低层级的决定;如果领导不同意该决定,就不会出现一般性的政策。

这种最终由低层级人员制定政策的情况是无法避免的。这种情况偶尔会在所有组织中出现,不论这些组织有多么高效。然而,比较常见的由低层级人员做出决定的情况却是与此不同的,不仅是最初的决定,而且所有后续的决定,都可能由该等级制中处于最底层的人员做出的。领导既不能批准这些决定,也不能不批准。这要么是由于指挥链堵塞得太厉害了,以至他对这些问题一无所知;要么是由于他太懒;再不就是他担心,由他做出的任何决定都会反过来激怒该等级制中他自己的领导。在像这样的组织中,低层级人员很可能在尽力使高层官员采取行动的努力付之东流后,被迫自己来做出决定。在经历了一系列这类事情之后,组织的所谓政策就可能按先例去发展,而高层官员很可能根本就不再对任何重要事务做决定。

有人会说,在某些情况下,这种体制很不错嘛。普通法体系中判例法的形成靠的就是类似的过程,而且普通法的形成过程也有公认的好处。可事实依旧是,人们的本意并不是让普通法产生于任何中央组织。尽管人们可能认为,在服从先例(*stare decisis*)的规则下让人们做出个人决定是形成法律制度是一种好方法,但不能因此就认为,这也是运用中央指导的政策的一种好方法。

还有另外一些组织,其政策表面上来自低层级的决定,但其实

并非如此。产生这种现象的“政策”或许可以称之为“行政管理伪善(administrative hypocrisy)”。一个组织的“官方政策”与其实际政策时常相差悬殊。例如,彼得·M.布劳所著《官僚体制动力学》¹⁹³ (*The Dynamics of Bureaucracy*)^①考察了美国某个州职业介绍所的运行情况。“接待员”是职业介绍所的主要雇员,他们被雇用后要上培训课程,了解与其职位有关的职责。但是,他们的实际职责其实与培训课程毫无关系。正如布劳所说,培训的内容只是该机构理论上的政策,实际政策却完全是另一码事。

在更为复杂的情况下,行政管理伪善有可能成为有效运行的障碍,对于新雇员尤其如此。如果人们实际期待的雇员表现模式与该组织的“理论政策”这两者都是复杂的,理解这种理论政策就只能是对新雇员的妨碍。除了指出这种行政管理伪善在大型组织中是非常普遍的制度外,对于其做法似乎没有必要进行细致的讨论。对本书这个部分的目的而言,其影响就在于,表面上是组织的低层级人员做出决定,而实际情况并非如此。在行政管理伪善的制度中,每遇到一个问题都必须做出两个决定:首先是决定做什么,其次是决定如何为所做之事做出合理解释。第一个决定必须立即做出,而第二个决定则常常可以拖延。正是由于这种拖延,才使低层级官员看起来是在“政策”形成之前,就早早地在做事情了。

当然,也会有决定必须由等级制中的低层级人员做出的情况。如果真是这样,等级制本身的存在理由(*raison d'être*)就不存在了。因此,在下面的分析中,我还要像以前一样继续假设,等级制

① 芝加哥大学出版社,1955年版。

是这样一种组织,其目的是为了中央决策通过低层人员加以贯彻执行。

如上所述,第一个问题是沟通,要让该等级制的下层发号施令者了解该组织的政策是什么。我已经说过,这一功能,或这一类功能,应该与执行政策的努力相分离。这里面的道理是简单的。边沁*在描述普通法时,把它称为“狗法(dog law)”。他的意思是,普通法对人民的治理方式与一个人驯狗的方式是一样的。狗因做了不该做的事而受到惩罚,但是由于明显的原因,人并未事先告诉狗什么是不该做的事。边沁对于普通法的看法是否准确,这并不重要。几乎没有人否认,如果普通法真是这样,它就不是个好制度。我们人与人之间有能力进行沟通,而且,如果能事先告知人们哪些事是可做的,然后再根据他们的行为进行奖惩,而不是让他们通过观察,推理出哪些类型的行为实际上会受到奖惩,那当然是最好的。 194

这似乎全都清楚了。但在实践中,这种区分却并不那么简单。做出一般性的决策并非易事,而要用语言表达它们,恐怕更是难上加难。但是,向下级提供明确指示的重要性永远不应被忽视;同时不应该忘记,若不下达明确的指示,将导致组织满足领导意愿的程度有所降低。

下达指示并非易事。人们似乎具有几乎是无限的误解能力。由罗伯特·哈特爵士建立的国际服务机构中国清代海关(The Chinese Maritime Customs),曾公正地因其效率而著称。罗伯特

* Jeremy Betham, 1748~1842, 英国哲学家,法学家。——译者

爵士是位优秀的行政管理者,而他的下属也大都是出类拔萃之辈。然而,倘若有人读一下罗伯特爵士发送给其各级官员传阅的指示,他定会对罗伯特爵士重复其思想的次数感到震惊。要么他是在浪费自己的时间;要么就是他觉得,要将他的思想移植到其下属的思想模式之中,这种数量的重复是必需的。这后一种解释大概更为正确,而且在“不那么优秀”的组织中,这样的重复似乎还得更多才行。

在大多数希望得到“有经验帮手”的雇主中也能看到同样的现象。许多简单的职业,如餐馆女招待、推销员,等等,从工作人员一方看似乎不需要很高的培训程度。然而,雇主却对有经验者给予优厚待遇。这看来就是因为雇主意识到,即便是在这类简单职业中,管理人员必须投入到员工培训中的时间和努力也是大量的。而这也再次表明,与下属进行有效的沟通并非易事。

有许多方法可以帮助领导与其下属进行沟通。清楚的表达、重复、恰当的比喻,以及所有“能把信息传达过去”的其他手段,在这里都是非常重要的。即便有了这些方法,某项任务显然也还是有某种最高程度的复杂性,超出了这一限度,下属对其上级在该项任务上的意愿便不能形成明确的认识。换言之,对一位下属所能施加的掌控程度,首先受到与其沟通的能力的限制。假如这位上级是懒惰的,或者假如他讨厌做指示,那么,他就必须接受这样的

195 后果:其大多数下属的努力将不会与他想要看到他们贯彻执行的活动紧密相关。要么如此,要么这位上级就必须尽力只对极其简单的任务下命令,以至于下属几乎无须多少指示就能够理解他的命令。这说明,这些领导是比较好的行政管理者,他们有能力与其

他人进行有效的沟通。

有两种能够简化与下属沟通的机械方法或许值得一提,尽管它们可能也只适用于某些特殊的指挥情形。这意味着,一旦出现这类情形,组织等级制还是可以执行较为复杂的任务的。第一种机械方法,就是给所有下级人员下达同样的任务。我们回过头来看一下一位领导与四位助手的模型。假设这位领导分派四位助手负责不同领域的活动,譬如说,全部问题是治理一个地区,这位领导把该项任务按职能划分为四大块:警察、税收、公共工程和教育。倘若我们假设,这位领导拿出他四分之一的监督时间用于每一块事务,而这四分之一时间还要分为两部分——做出指示和确保这些指示按 3 : 2 的比例得到贯彻执行。我们可以计算出,这位领导得将其全部监督时间的 10% 用于向他的每位助手发布命令,再将 15% 的这种时间用于监督他们每个人的业绩。加起来,这位领导 40% 的时间将用于发布命令,60% 的时间用于执行。

我们来把上述情形与另一种情形比较一下。在另一种情形下,这位领导还是有四位助手,但其活动仅限于一个领域,譬如说,警察。这时,他能够拿出大块时间向每位助手做同样的指示了,也就是说,他能够用 40% 的时间详细构思并向其下属传达命令。用这种办法,可以传达的思想复杂程度实际上大大增加了。然而,这一办法只会在某些情形下起作用。这些助手可能是在做实质上相同的事情,既不相互重叠,也不相互干预,而且,该组织可以做的事情,在总量上受到严格限制。

这种体制在实践中通常适用于助手们的活动范围可以通过地理的或组织的单位进行分离的情况。我们例子中的这位领导,可

以让每位助手负责一块具体地理位置的警务工作,同时给予一套通用的指示。一家大公司设立一系列销售区,每个销售区配备一位经理,以便能遵循相同的组织模式。也可以设立不涉及地理疆界的大致相同的行政管理单位,以便达到同样的结果。在和平时期,军长可以根据这一原则与师长进行沟通。另一方面,在实际战斗中,军长的大部分命令必须同各师的具体活动相联系。这里要注意的是,可能出现事与愿违的结果。在战斗中,各师能够执行复杂的命令是重要的,然而,过于复杂而无法在战时使用的命令,在驻防时却很容易执行。

第二种简化传达命令或指挥问题的机械方法,也是下达统一命令,而且也只能适用于某些情形。第一种方法中牵涉的统一性要通过该等级制的不同部分得以延伸,那是空间上的统一性。在第二种方法中,这种统一性要通过时间延伸。倘若一项任务是这样的:所需指示在很长时期内可以保持不变,或大致保持不变,那么,这些指示便可以比常做变动的指示复杂得多,而且仍然可以传达给等级制的低层。这是由于一个简单而明显的事实:低层级的人员会有较多时间来学习掌握这些命令。当然,这种方法就是法规和规章采用的方法。几乎所有的等级制组织,无论其必须活动其中的情形发生怎样急剧的变化,至少总会有一些内部的规章和标准操作规程在很长时期内是或多或少保持不变的。

这种沟通方法的适用范围并非没有限度。即便是一套完全稳定不变的指示,如果要人们理解和服从,也得对这些指示的复杂性进行限制。在说英语的世界中,每个人都被假定是了解法律的,而且“不知法不能作为减轻罪行的理由”。事实上,法律太复杂了,

谁也无法假装真正了解全部法律。结果,关于发现了“被遗忘了的”法律的报道,就成了我们报纸上定期出现的花絮。

第二十章 执行

一旦沟通的问题得到令人满意的解决,一旦下属理解了下达给他的命令,剩下的问题就是让下属服从命令。一个简单的可以用以“调动”下属积极性的主要工具就是奖励与惩罚。然而,为了适当地进行奖惩,上级必须得到有关这位下属活动的正确信息。正如我们已经看到的,这种信息可能很难获得。在最简单的情况下——接近于在操场上练兵——不会提出什么问题。简单的命令与同样简单的“监察”任务相匹配。可惜的是,大多数的监督问题都没这么简单。不论通常的情况是,要么所要执行的命令很复杂,要么需要采用很复杂的方法才能弄清命令是否真的得到了服从。这两类复杂性时常会同时出现。

我们假设这位上级将其四分之一的组织管理总时间用于每位下属。这位监督者必须在用于决策和向下属发布命令的时间,和用于保证所发布命令都得到服从的时间两者之间作个划分。通常,越是复杂的任务,监督者花在做出最初决定和发布明确命令方面的时间肯定就越多。这也就意味着,可用于保证服从的时间相应减少。因此,必然得出这样的结论:任务越是复杂,下达给下属的命令被解释得越差,他对执行这些命令所做的监督也越差。在某个组织的无效率与人们期望该组织完成任务的复杂性之间,有

一种直接的关系。

领导怎么才能最好地利用时间,使他确有功夫来保证其下属执行他的命令呢?

首先必须强调的是,在我们的模型的背景中,这位领导正在监督执行的决定是由下属做出的;在处理与外界有关的事务时,他并非在亲自决策。^① 因此,他必须允许下属在个别情况下做出决定。¹⁹⁸ 例如,即使这位领导只去检查那位下属遇到的几种情况,并宣布他可能会做出的决定,他也根本没有办法去检查其下属在那些情况下的行为,因为这位领导的时间已经被别的事情占用了。

控制的一种统计方法

这位领导必须以下属已经做出的决定为基础,依靠一些原则来判断那位下属的行为。而且,若要让那位下属事先知道领导会检查他的哪些决定或行动,那显然不是件好事。如果下属确实事先得到了消息,他就会拿出多得不成比例的时间和努力,在这些特定问题上狠下功夫去取悦领导,往往会忽略领导对他的其余任务寄予的希望。倘若在领导选择要“检查”的范围内应该有某种模式的话,助手们就会找出这种模式,按图索骥。这位领导完全没有能力去检查他下属的所有行动和决定,这就迫使他不得不依赖从这些行动中进行抽样调查,而且他还必须确保,这样的一个样品是真

^① 当然,下属做出的决定肯定都会受到这位领导先前做出的比较一般的“政策性”决定的控制,而且这些政策性决定也已一路传达下去。

正通过随机的方式抽取的。

对于某些观察人员来说,下属个人在未经通知要检查哪些行动就受到严密检查的方法,似乎是非常“不公平”或“不公正”的。如果某个等级制中所有的助手都是同等待遇,那这种观点就不攻自破了。如果这些下级认为,这位领导的目标就是要让下级贯彻执行一项政策,他们肯定就会不断猜想领导将对他们的哪些特定行动进行仔细检查。在这种格局下,一位经验不足或者受了误导的领导,有可能对下属每项出格的行为都进行惩罚,但是,任何有着正常行政管理头脑的领导都应该承认,不能指望下属绝对服从。

这意味着,任何固定间隔固定标准的正式检查程序都应避免。那有可能导致领导因受骗而感到满意。美国陆军有一种定期检查制度,检查的时间和事项都是事先告知的。正如人们可能预料到的,各部门在每次检查中都准备充分,尽管事实上这些部门在平时表现得一塌糊涂。这种正式的检查制度把类似于行政管理伪善的东西又向前推进了一步。高级官员们可以佯装认为,下属的服从程度比实际情况高很多。

就此而论的原理是说:领导考察下级的决定,只应在这些决定已经执行完毕时进行,而且不应让下级事先知道他的哪些决定要受到考察。对于领导可用以判断下属决定和行动的准则,这个原理却什么都没说,但有一条规则看来是清楚的:领导应该避免在自己的有关知识少于下级的领域里对下级的行动进行判断。因此,正如我们已经表明的,根据等级制结构的性质,这位下级在具体事项上可能知道得比领导多;当该事项第一次摆到领导面前时,上述规则表明,这位领导必须先对他建议要密切考察的那些事情进行

询问。在他对某位下属在某项具体事例中的行动做出判断之前，这位领导必须在一定限度内成为该事的“专家”。尽管这条规则显然是正确的，但似乎所有的甚至是最优秀的行政管理人员都在违规操作。而且，领导还有一种趋势，装作他已经了解了有关那个问题必须知道的所有信息。这种趋势导致领导在还没有获得足够信息对下属的行为进行适当评价时，就对许多下属的行为做出了决定。

乔治·坎南的评论形象地说明了这一点：外交政策领域的高层官员通常都是在有关事实信息不足的情况下来决策的。在一定意义上，这对所有重要决策都是事实。这里所强调的特殊问题是，这位上级在评价下属时，会用自己在信息不足的基础上形成的见解替代下属的见解，而下属倒很可能是比较了解情况的。

这位领导怎样才能发现关于某个特定事例的足够信息，从而能对其下属是否做出了一个“正确的”决定做出适当的判断呢？一种方法是，他可以自己去进行调研。但是，还有一种不那么繁重的方法可用——直截了当地要求下属提供关于具体事项的事实。正如我们已经注意到的，这种方法并非绝对可靠，因为下属可以不提供可能使人怀疑其决定的信息。呈送给领导的扭曲事实肯定会增加，尽管扭曲的程度既取决于下属的个人品格，也取决于这位上级用以进行监督的方法。正如我们在第二篇中所见，倘若这位领导 200 以信任下属著称，那么不诚实的下级比起其诚实的同僚就处于一个明显有利的位置。另一方面，倘若这位领导惯于独断专行，至少有时候是这样，其下属大概就会对信息做一定程度的扭曲，诚实者的不利因素就会减少。对于我们的分析来说，我们要假设，这位领

导并不单纯依赖“人在本质上都是好的”这样的信念。

那么,当这位领导打算考察其下属决定的后果时,怎样才能控制其下属向他提供不实信息的可能性呢?似乎还是要再次推荐统计的方法。倘若这位领导想要检查所有递交给他的东西,想用这种繁琐的方法找出事实,他恐怕会一无所获。倘若他用某种随机抽查的方法,从所有事项中选出一定数量,进行细心地查考,那么,这位领导肯定能大大节省自己的时间。下级也会面对如下的情形:在已经付诸行动的每100个决定中,领导可能会要求我提供给他20个我采取行动的全面信息记录。这20件事将通过某种方法选出来,而我不能事先预测这种方法。在这20件事里,领导可能,比如说只选出5件,对我呈送给他的信息的精确性进行细心检查。而我也还是没有办法知道,这5件事是如何从那20件事里选出来的。再者,这位领导很可能对我提供了错误信息的处罚要比对我做出了错误决定的处罚严厉得多。最后,在某些事情上,我希望领导展开他自己的调研,并能比我所做的调研更进一步。

这种方法看来会替代在一个等级制中对下级行为有可能是最大限制的做法。这位领导务必特别谨慎,不要被哪怕是最小的干扰,引导去检查那些碰巧出现的容易检查的信息,或者去检查他自己的知识使他特别有资格去检查的那些领域里的事。恐怕在这方面,对这位领导最困难的任务是,必须有意回避其自身利益寓于其中的领域,对一些事件进行特殊的或是过多的检查。

在下属恰好是“专家”而上级又特别不熟悉情况的领域中,会出现一个独特的问题。在这里,要理解下级对导致他自身决定的

那些“事实”的分析,需要对领导进行特殊专业领域的教育。倘若每位下属都是不同领域的专家,可不能期待这位领导能学会所有 201 这些领域的内容。在这种指挥情形中,这位上级完全没有能力对下级的决定做出独立判断,除非他能求助于“用结果判断(judgment by results)”;这种方法我们将在下一章里讨论。只有领导的下属大致成为有关专业领域的专家,领导才能用这里讨论的方法施行真正的控制。

在有些事例上,领导应该进行更深入的调研,从下级按正常调研程序做出决定时停止的地方做起。这将使领导能够判断研究过程本身的效率,判断下级是否停止得太早了,或者是费了太多努力才下定决心。

本书第二篇的分析表明,这位领导通常会安排这位下级的同僚去检查这位下级的活动。从规范的角度说,当我们想到该等级制贯彻执行其基本目标的效率时,也应该推荐这样的安排。如果有效的管理是目的,暴露实情就该受到奖赏和鼓励。这是对行政管理过程思考的结果,不是道德标准。另一方面,如果这位领导希望在这方面维护道德标准,他就必须做好准备,接受一个不大有效率的组织。道德原则本身常常自相矛盾。如果假设某人尽其职责就在于帮助上级贯彻执行该等级制的目标,那就要告诉能尽这一职责的人。再有,如果这位领导关于下级行为的信息通过这种安排得到了改善,那么整个奖惩制度就该比领导信息不全时更多地符合于大家都能接受的“公正”想法。无论如何,高效的行政管理者通常都会在一定程度上利用下属对另一个下属打的报告。

合 理 预 期

现在我们来简略地考虑一下,当一位领导仔细观察其一位助手的活动时,他可能期望的结果的性质。他不应该期望十全十美,不管如何界定十全十美,这看来是显而易见的。没有哪两个人会对在一系列事情上应该做出的什么决定持一致的意见。而且,这两个人——这位领导和那位下级——持不同意见的次数也是不一样的,取决于所涉及决定的复杂程度。前面的数字模型已经表明,在一般情况下,如果在四件事情上有三件事情领导与下属的意见一致,他就应该感到满足了。这个比例,对于那些复杂程度可以用“决策(decision making)”^①一词说明其特征的大多数情况,似乎是合理的。

在极端复杂的事务中,有可能会出现领导的决策与下属的决定相关性甚低的情况。为了这里分析的目的,如果我们让领导不能期望比四分之三更高的服从比例,那么,在他每次发现一个具体决定被证明是错的时,他当然就肯定不能用裁员的办法裁掉那位下级。必须把决定过程的顺序性质牢记在心。领导可以在一段时期后,对在做出“正确”决定方面相对成功或相对不成功的人员进行重奖重罚;或者也可以在每次检查达到预期时给予轻奖轻罚,过上一段时间,这些奖罚加起来的平均数会达到一个合理的程度。无论用哪种方法,关键在于,在任何情况下,无论是重奖还是重罚,都不该与任

^① 事实上,几乎任何行动都要求做出一个决定。然而,银行出纳要确定一个签字是不是真的,与一家银行的副总裁决定是不是该批准一项贷款相比,所需的智力水平就差得太多了。

何特定个人的决定或行动挂钩。

我认为,我在本章分析的监督方法,是可用的最好制度。再讨论各种各样的变通方法并指出它们相对的缺点,恐怕不会有什么收获。人们提出的所有其他控制制度,几乎都是建立在对领导精神力量的幻想上的。这些想法极少用语言文字表达出来,但在大部分监督理论和许多组织图表中却似乎都隐含了这个意思。如果某位领导组织自己队伍的方式使他上当受骗,他可能会相信,他达到的结果好于通过这里所讲述的控制程序能够取得的成果。事实上,这位领导或许应该显示其真正的聪明才智,避免受人怂恿而认为他的组织比有真正事实保证的情况更有效率。

也可能以这样一种方式来组织等级制:把任务分派给大部分并不涉及真正独立决策的下属。在这种情况下,会出现一种控制幻象,以为所控制的组织比实际存在的组织大得多。例如,在美国的外交部门中,有大量的时间用于撰写、分发和阅读形形色色的报告,而这些报告对于国务卿所做的任何决策影响甚微。由于许多 203 人忙于这些报告,也由于这些报告表面看与决策有关,因此就产生了一种广泛流传的幻觉认识:大家都在忙于制订外交政策。极少有人意识到:“他们的位置越高,他们读的东西就越少。”同样数量的有效决策可以由小型组织制定,而决策也会在同样良好的信息基础上做出。尽管小型组织掌握的信息总量可能比较小,但却没有理由认为,实际决策人员了解的信息就一定不如大型组织。

从实证意义上看,这里所表述的行政管理程序的概念是相当精确的。该系统看来精确描述了高效行政管理人员的所想所做,尽管并不是该系统使他们的行为合理化的。无论如何,在规范的

意义上,这里讨论的程序对于组织效率的改进是一种有意义的目标。倘若行政管理等级制能够明确地按照这里概括的模式建立,它们的运行效率肯定就会高得多。

多层官僚体制中的控制

前面的分析大部分限定于一种单层等级制:一位领导和一帮在他直接监督下工作的助手。在大型组织中,前面阐述的那些原理仍然有效,而且个人相对于其下级有关的地位与单层体制中也是一样的。两种情况的不同之处在于,在多层等级制中,中层受监督的活动就是它自己的监督活动。倘若我们假设一个三层体制,其中一位领导者有四位助手,每位助手又有四位助理,该领导按我们先前分析的方式发布指示。那么,助手们会向他们自己的助理发指示,这些中层官员的指示通常涉及把一般任务分派给下属的决定,并与低层命令所要求的具体细节有关。由中层官员做出的这些决定,必须受到该等级制领导的监督,而这位领导将会利用我们上面已经讨论过的技术。中层官员的监督活动也将遵循同样的一般原理。

讨论更加复杂的行政管理金字塔,似乎没有多大必要。控制
204 的原理仍旧是相同的,只是必须记住,由最高领导对整个等级制施行的实际控制,会随着该组织的整体规模的增大而逐步下降。然而,本书描述的组织是一种理想的组织。倘若行政管理者不能按理性行事,这种浓缩的组织模型所表明的效率水平,就有可能达不到。回忆一下,我们先前曾说过,领导对追求最大限度的实际控制

不一定感兴趣,倒可能会寻求一种表面的控制。而这里的分析说的是对该等级制的实际控制。

现存的官僚结构

在接受本书分析的前提下,可能提出的问题是:目前现存于许多现代事例中的官僚机构都是如何运作的呢?答案似乎是双重的。首先,大部分现代官僚体制简直就是个错误。各种各样的目的一般来说似乎全都是可取的。能否设计出一个官僚等级制或组织来达到这些可取目的,这个问题甚至连提都还没有提出过。建立官僚体制就是为了完成一些权宜之计的事情。对付官僚体制不断的失败,一种办法是持续不断地重组,理由是,失败是由组织细节中的问题引起的;另一种办法是,暗中改变组织的目标。就当是个实验吧,如果有人考察一下政府任一个部门最初建立的理由,把这些理由与目前为使该部门续存提出的那些理由加以比较,他大概就会发现,该部门应该实现的具体目标已经发生了很大的变化。该政府部门变成了一个永久性的固定结构,而目标却在不断地变化。随着时间的推移,官员们自己的既定利益在说明组织存在的合理性时变得越来越重要,尽管在与外界人士讨论时,官员们的利益从来都不是唯一的理由。^①

^① 我曾参加过一個相当大的会议,其中讨论的主题只有一个,如果某组织不担心失去其大部分拨款,它是否还有必要执行某些职能。结果,不仅那些职能本身的合理性没有得到认可,而且与会的大部分人士认为,那些职能从定义上就是不合理的。不必说,没有人认为应当削减拨款。

第二十一章 用结果判断

在今天的世界上,可以看到为数众多的大型官僚组织,但是人们并没有解释说它们的存在全都是错误的。有些组织工具只能在某些场合下使用,在这些场合有可能比在普通情况下更能对它们实行大规模的有效监督。许多现存的大型组织就是利用这种机会的反应。本章将专门对这些方法予以考察。

结 果 与 行 动

在讨论上级从其下级获得合意决定的活动时,我们隐含地假设,这位上级必须像他的下级一样考虑到同样的一系列事实,并根据这种考虑,确定其下级的行动是正确的还是不正确的。官僚体制中绝大部分任务要求这种类型的监督。然而,简单的任务,比如开挖一个沟渠,需要的监督就容易多了,因为这位领导只关心结果——在这个事例中就是沟渠的英尺数,而这类结果很容易就能看到。可惜的是,复杂的任务极少能适用于这种做法。另一方面,也有某些种类的情形,可以用相当简单的方法评价相当复杂的任务。高效运行的大型组织,通常承担这类任务。在这样的情况下,领导们能够对下属的行为做出判断,不是通过他们的行动或决定

来判断,而是通过他们行动的结果来判断。

这个过程听起来很简单,实际上则不然。从表面上来看,大多数行动,像开挖沟渠一样,总能用结果来进行判断。要说明这并非真实并不困难。举个实例,我们假设,美国人民给了罗斯福政府一个一般性的指示:“要改善公益事业”。我们现在来想象一下,罗斯福政府建立了社会保障体系,事实上它也这样做了。那么,我们能否用其结果、用其对公益的贡献,来判断这个特殊的行动呢?答案是否定的,尽管乍看一眼,这可能是有争论的。然而,倘若有人问 206 一个相信这种措施已经使美国受益匪浅的人,他是如何得出这个结论的,他的回答肯定不会是:“我四下里一望,就能看到,与这一措施实施之前的状况相比,一般的福利水平得到了改善。”他倒是很可能会重复那些赞成社会保障人士在这一措施未实施前使用的论点。换言之,事后判断这一行动,他会重复导致该行动第一次得到采用的那一系列理由。对于批评人士,这一点是相似的。他们通常不会提出任何会引起反对的结果,而是重复原先提出的反对社会保障论点。这一点似乎已经明确了:仅仅用考察结果的办法,无法评价该决策正确与否。

大量行动只能用这种方法来判断。观察者能够感觉到,一个行为已经发生了,而且因此这个世界有了一点不一样,但是采取该行动的决策是稳妥还是不够谨慎,只能通过对形成该决策的推理过程的考察来确定。在这种类型的情形中——似乎以公共政策问题为典型——官员的行为不能通过结果来判断。只有通过围绕这些行动和决定的整体环境进行考察,才能确定公务员的行为

是否满足了我们的意愿。

这一点看来适用于初步的决定,但是,一旦做出了这些决定,官僚体制更为具体的决定就有可能通过结果进行适当的判断了。回到社会保障的这个例子,一旦做出了建立这一制度的决定,肯定就会采取某些其他行动来执行和运行该制度。要求保证该制度日常运行的绝大多数决定,都是可以用相当高的精确度通过结果来判断的那类决定。因此,美国社会保障总署有非常庞大的官僚体制,在执行着相当适应于庞大官僚体制来办理的那种职能。尽管这并不是说,该机构就是个高效的机构,但是,官僚自由企业的那些要素似乎并没有出现,而且在很大程度上,它显然完成了建立它所要实现的目标。

通过结果判断行动的能力本身,从在这里提到的意义上说,并不只是为了要简化监督任务,这还不够。许多结果产生于该组织中不止一个人的行动。如果通过结果进行判断的目的是为了奖励或惩罚某个人,就必须能够根据每个决策者的贡献对最终结果的组成进行区分,而这常常是根本不可能做到的。例如,想想一位汽车公司的总裁吧,其前一年的业绩特别好。除了这位总裁本人,该公司的某些成员也应得到奖励。受奖人选可能有三个:拿出了新车型设计的设计师,成功地使生产成本下降的生产厂经理,还有售出产品的销售经理。很显然,无法直接比较这三个人对总业绩做出的净贡献。他们的职能,尽管全都不一样,却是相互不可或缺的。哪个部分的不良业绩都可能由于其他人的优秀业绩而被完全掩盖起来。例如,某种汽车设计精良,高效产出,那么即使销售部

门经营得一塌糊涂,这种车也“卖得出去”。

当然,这位总裁会心血来潮地做出某些决定,但是他没有办法能知道他的决定是否“正确”。而且,涉及该等级制一路向下各个成员贡献的补充决定是否正确,甚至更难以确定。在所有这类情形之下,就不能根据结果进行判断了,不是因为看不见结果,只是因为这些结果不可能轻易地被归结为任何单一来源。

第三个困难是由于想把“用结果判断”的标准延伸用于实际情况而出现的。即便可以轻易看到结果,而且即便某人的贡献是可以度量的,奖励或惩罚任何一个下级也是不容易的,除非他的业绩能与其他同僚的业绩相比较。比如说,怎么把作家和机械工人进行比较呢?两位作家的业绩,或是两位机械工人的业绩是可以比较的,但是广泛异质的任务是无法进行业绩比较的。

为了使“用结果判断”这一方法成为在等级制中监督下属的工具,分配给这些下属的任务必须满足三个不同条件:首先,该任务的结果必须是不难度量的;其次,该任务的结果必须有可能归于某些负责该任务的具体个人;最后,由某位下属的活动得出的结果,必须能与从其他人的活动得出的结果进行比较。

这三个要求看来会把领导——无论是单个领导还是集体领导——希望行政管理组织做的许多事情排除在外。适于通过大中小型行政管理等级制完成的任务,绝对是少之又少。绝大部分人类活动很可能最好由为自己工作的个人来完成,或是通过相互同意的合作安排来完成,再就是通过一个上级必须考虑下属的活动而非结果的组织来完成。

有头脑的下属

在转向对各种有可能用于“用结果来判断”的技术方法进行分析之前,必须提到该体制的一个特殊优点。“用结果来判断”而不是用行动来判断的体制,是等级制关系中唯一允许一位监管人员对一位在智力或知识上超过他自己的下属的业绩或活动进行完全适当判断的体制。这并不意味着,该领导必须承认他的下属在上述方面比他强。他可以承认那位下属比他聪明,但是并没有必要认为他就一定比自己好。倘若这位领导必须以一位下属采取行动的环境为基础,对其行动或决定进行判断的话,他必须尽力像那位下级一样,对可选择的各种方法有充分的了解。然而,倘若这位领导在这个方面不如他自己的下属,他可能在许多事务上做出错误决定,因为对他根本没有能力跟上其下属对那些事务的推理。相反,倘若情况是领导仅仅根据结果就能够做出判断,他只要让高智力的下属保证他能看到好结果,并据此奖励下属就行了。他不必努力了解导致那个比自己聪明的下级采取行动的推理过程。

这个优点总是伴随着“用结果判断”的方法,并且可以举出一个特别明显的实例加以说明。外交家特别富有魅力的特点之一是具有先见之明(foresight),我用这个词只想表明对于未来的事态发展有高于一般水平的预见能力。在考虑一位年轻外交人员该不该提升时,这种能力看来肯定是必须考虑在内的一项指标。然而,在做出预见时,是不可能对该预见做出精确判断的。假如领导自己做出了一个预见,而下属做了另一个预见,这位领导有可能得出

结论说,那位下属缺乏先见之明。最擅长确定领导将会预见什么事,而不是未来会发生什么事的人,看来会比其同僚先得到提拔,尽管那些同僚在预见未来实际发生事件的能力上可能要比他强很多。然而,如果在过了一段时间之后才对预见做出判断,判断就会变得相对容易一些。假如行政管理结构中出现这个简单变化,该体制就会被改变,那些预见力强的人员就有可能得到提升。相比之下,在现行体制中,寻求在官僚体制内得到晋升的外交人员,对于现实世界不会给予太多关注,相反,倒是会集中关注其领导对这个现实世界的想象。 209

使结果具有可比性

显然,无论什么时候,都应该尽可能努力利用这种节约劳力的工具来组织一个等级制。但是,即便是在所执行的任务能够满足要求的领域中,结果的比较也不是件容易事。我们来看一个简单的例子,其中的领导希望能在几个人中确定能跳得最高的人。他设置了一个标杆,并让那几个人从杆上跳过去,逐渐提高标杆的高度,直到只有一个人能跳过去,其他的人都被淘汰。请注意,所有的跳高者都必须从同一高度起跳。假如地面不规则,这种方法就不能起作用了。当场教练会眼看着所有跳高者都从同一点起跳,以此来解决不规则的问题。在行政管理等级制组织中,类似的问题就没有这么简单了。例如,有两位侦探被派去侦破两桩谋杀案,其中一人在一小时内就实行了抓捕,而另一人花了四个月时间,但这并不能据此而认定,第一个人就是个更好的侦探。

用体育运动的例子来说,这位领导可以弄平运动场。他可以试着把事情安排给每个人,使他们都从同样的基本情况开始。这是个可取的目标,但是在许多行政管理的情形中,这办不到。当然,那只是用于测试和检查的计划。

第二个办法可以是在每一次过杆时测量从地面到标杆的精确距离。但是这会把领导带回到判断全部行动,而不只是结果。然而,这里有一点不同。这种方法包含了观察起跳点和终点,而不在乎这两点之间走了有多远。有一种非常重要的行政管理技术——成本核算,就涉及这种方法。在下一章,我们将讨论这种方法。

第二十二章 节省劳力的 工具——成本核算

210

成本核算在这里只是作为一种监管技术引起关注的。当然,这种程序不仅能帮助高层官员对组织中低层成员执行所派任务的效率进行评估,还有其他的功能。成本核算可以用于计算税负(tax liability),为投资决策提供依据,帮助定价,或许还有许多其他作用。然而,成本核算的监管功能并非不重要,而且在形成大型公司等级制的结构方面它似乎还是个决定性的因素。集中研究成本核算的监管功能,可以使我们忽略这个领域中最困难的概念问题之一——资本核算(capital accounting)。这里提出的具体问题大都出于在会计期初和期末评估现存不动产的困难。然而,监管人员的任职通常会跨越多个会计期。为了对个人——比如说,雪佛兰总装厂的负责人——的效率做出评估,在他领导下该厂的若干年账目通常是可以利用的,而由于资本核算的困难导致的评估错误很可能也是可以消除的。

强调营利能力

应该特别说明的是,成本核算可以适当度量的仅仅是营利能

力。这一点大大限制了成本核算作为一般管理工具的用途。在我们前面的分析中,我们已经把有组织的等级制看作是领导用以实现其个人意愿的手段,但是,我们还没有具体说明这些特殊的意愿可能是什么。成本核算只有在营利能力——在与钱相关的意义上——成为领导的主要意愿的情况下,才能成为监管的辅助手段。当然,并非所有的领导都想把重点放在营利能力上,几乎没有哪位领导会把营利能力当作衡量成果的唯一标准。一个企业的所有者除了追求利润之外,肯定也想从其下属的行为中得到其他东西,尽管事实上只有利润能用成本核算的技术进行适当度量。^① 这个工具必须被看作是仅为一个组织目标——多个可能目标中的一个——提供了测度绩效的手段。

如果该组织的主要目标是赚钱,而不只是用监管方法可以实现的高效率,那么使领导意图传达给下属的任务就大大简化了。发布的唯一有效命令就是:“赚钱”。一旦这个简单目标与肯定会使用的强迫服从方法同时发生时,其结果就是,使经济组织成为最佳运行的等级制。

但是,我还要再重复一遍,这个方法只有在赚取金钱利润成为主要目标时才会起作用。这一点解释了政府经营的经济型企业为什么通常并没有表现出比其他政府等级制更有效率的原因。政府从事某种活动,通常完全是因为公众对那个特定领域中利润驱动的经营成果不满。无论如何,政府的企业通常不会明确地以营

① 可能有人会坚持认为,任何企业组织的最高领导也都是消费者,他们必须买生产出的成品。从这一点来看,所有者和经营管理人员就变成了这位最高领导的下属。这种订正对这里的分析影响甚小,所以我决定对它忽略不计。

利为目的来经营,其结果就是,作为控制手段的成本核算在这种经营中,相对于在以营利为目的的经营中,效率大大下降了。必须采用在其他政府活动中共同使用的其他一些效率不高的监管方法。因此,政府的经济型企业在将其效率记录与私营企业进行比较时,就会苦不堪言。当然,也有一些政府单位经营的企业具有高效率的例子。这些企业通常按与私营企业同样的方式经营,并以营利为主要目标。

通过核算进行监管

领导利用核算技术评估下属绩效的实际过程,在原理上是简单的。他只要看看该组织各个部门的记录,然后以他所见为依据对下属进行奖惩就行了。这位领导不会试图确定部门经理对其部门收益的贡献;相反,他会对这整个部门进行奖励。因此,部门经 212
理不因其独到的贡献而受奖,而是因其在该等级制中这个部门的绩效受奖。反过来,他也会以同样的方式对下面的班组进行奖惩。

这是对现代合作程序的分析。偶然读到这一分析的公司高级管理人员大概不会接受它。他的反应充分反映出一种影响大人物感觉的“视错觉(optical illusion)”。资产负债平衡表已经成为他们基本思维模式的一部分,以至于他们意识不到这种思维模式对自己行为的重要性。例如,他们把自己看作是这样的:一位低级经理遭到解聘是因为“他不胜任工作”。如果有人问到具体事情,这位领导就会罗列出那位经理的个人缺点。然而,对这一事例的全面考察会揭示出,那位下级是因为他对该组织的利润未做出贡献

而被解聘的,而这方面绩效的最终指标是资产负债平衡表。这种错觉并不代表公司的一般高层管理人员中的有意虚伪,只是表明他们缺乏清晰的反省能力。

当然,一个组织的账目并不能非常精确地测定该等级制各个部门的绩效。人们已经充分认识到这个事实。许多问题的提出,都是由于这个简单的事实——核算本身也花钱。人们通常没有意识到核算控制在技术上的全部可能性,因为核算的复杂性超出一定程度后,核算成本就开始超过有可能从更为精确的计算得到的额外所得。因此,利用核算技术的根本限制,是成本限制,而不是技术限制。然而,核算过程与成本限制是两回事,它并不能精确地把所有成本均摊到一个相互协调的组织的各个部分。还会存在一些联合成本,必须任意进行分摊。

各个部门或科室都想把成本转嫁到同一组织的其他部分,突显了这里的困难。这种企图采取的形式是,对大型公司等级制内核算程序的变化进行没完没了的讨论。然而,在某种程度上,同一等级制内各部门的努力是相互抵消的。该等级制领导应该意识到,对改变一个组织内核算方法进行的磋商谈判,在本质上是一个政治过程。他应该意识到,下属中最成功的谈判者很可能是多少能够以其同僚为代价,提高自己收益表现的人。

213 综上所述,有一些固有问题是与为监管目的使用资产负债表联系在一起的。尽管如此,奖励部门绩效良好的经理与惩罚部门绩效不良的经理的简单过程,在把成本核算作为一种监管技术时,有可能被当作是成本核算的目的。这个方法表现出了一些缺陷,但是,在大多数场合,这种技术确实为一个组织中各个部门的相对

收益提供了一种相近的近似值。这种近似值使可能正在从事着大相径庭的事情的各个人员的相对效率能够进行比较。^① 同一个组织,可以通过利用这种技术,承担起许多多样化的活动。成本核算是广为人知的监管技术,而现代工业文明也在非常大的程度上依赖这一技术。

但是,高效的领导人不会只依靠由成本核算提供的数字来评判下属的绩效。这部分是由于核算过程的无效,但主要是由于意识到“相对收益受所做事情的影响,而不受管理效率的影响”。特定部门之间相对较大的收益差可能来自环境中完全不可预知的变化产生的幸运。更常见的是,某个公司的各个部分,由于诸如设备年限、原材料供应、产品市场之类因素,而具有不同的内在收益潜力。将场地教练的事例用到这里,就是:公司的高层管理人员不要期望在半废弃的钢厂任职的经理,创造出与在新建钢厂任职的经理同样多的利润。^②

因此,账面的利润数字必须伴随着一些有关在何种程度上这种利润或亏损就能影响到下属效率的判断标准。这样,领导就可以根据“收益”来奖惩其下属了,但他也必须为该组织确定在将来 214

① 例如,通用汽车公司就能够比较电冰箱分部与机车车辆分部对公司总利润的相对贡献。第二个例子,美国的 A&P 大型商业集团,能确定一个商店的经理是否比一个罐装厂的经理更有效率。

② 在通常只根据会计记录进行判断的经济体制里,股东恐怕是唯一的重要团体了。在大公司里,只要管理层给予股东的回报与其他公司相当,它几乎就可以随意做它想做的事。另一方面,不论什么原因,亏损都将导致管理层的撤换。股东也非常形象地说明了这样一点:在有可能测度结果的地方,不知情的最高领导能够有效地监控知情的和有头脑的下级。

要遵循的政策。这些政策的确定,会预示未来将发生的事情,不能单纯以过去的绩效记录为基础。但是,这位领导自己的上级,他的领导,会对事件发生之后,他依据核算记录做出的政策决定判断正确与否。在这里,正如我们上面所说,即便是愚钝而又缺乏想象力的上级,也能轻易地判断出许多杰出下属的相对优势。

限制条件

另外有两个原因可以说明,在评价下级的效率时,为什么不该过多地依赖会计记录。其中之一建立在成本的考虑上,另一个不考虑成本。先来说第二个原因。大多数知道自己处于权力位置的人都不会只对利用手中权力增加自己的财富感兴趣。由于这个缘故,一位公司的官员通常倾向于不用对组织收益的简单贡献作为准则来评判其下级人员。在引进使用其他标准之后,成本核算就变得不可靠了。倘若这位上级只提拔用核算方法表现最佳的某位下属,他个人对下属的控制肯定就会丧失殆尽。了解了这一规则,下属个人也就不会被迫采取取悦领导的行动。只有在根据除利润以外的其他标准进行晋升时,该组织内处于领导地位的人才能保证下属个人对其私人非金钱意愿的关注。

单纯利用资产负债平衡表的另一个限制条件存在于竞争社会的一般性质中。在竞争社会的制度下,只有在个人和组织的表现好于平均水平时,才能保证获得净利润。利润会有不断下降的压力。一些组织和人员表现出来的较高的效率,肯定会吸引其他组织和人员效仿最初成功的组织和人员使用的做法。不适当

地专注净利润,把它作为判断下属绩效唯一的标准,有可能因为利润下降的压力而造成创新型个人得不到适当的奖励,而高效但毫无想象力的个人却可以得到奖励。

适用范围

尽管有这些限制条件,成本核算仍然是一种重要的组织技术,它确实可以使监管效率比用其他可选择的方法可能实现的效率大得多。但是,我们已经说过,成本核算只适用于某些活动范围。因此,这里的讨论结束时应该考察一下成本核算技术可能适用的范围。 215

首先,应该强调该技术是成本核算的事实。确定某个经济组织、公司或公司里某部分的营利能力,要有两个数字:成本与价值。成本核算只给出了其中的一个数字。在大多数场合,价值来自产品和服务销售的价格。在非常大型的公司组织中,由于各项物品不是售出给外人,而可能只是转给同一组织内的其他单位,因而产生了许多困难的问题。比方说,有个假设公司(Hypothetical, Inc.),以每单位1美元的价格购进了一批原料。然后,这种原料通过9个不同工序的一系列操作,以10美元的价格出售给外人。成本会计可以确定在每个加工阶段或部门,该项产品增加的成本。我们假设成本为每个部门1美元。这些数字是否提供了可用以评估某个部门效率的充分信息呢?答案显然是“没有”。就算说出了这个事实——比如说,B部门花了1.05美元而不是1美元的成本——也于事无补。必须有另外一些关于每个部门附加值的信息。

对于附加值的判断,在某些场合下,可以通过比较获得。如果有一个外部市场,专门出售各个工艺阶段的半成品。在这个外部市场上出售这种半成品的价格,就提供了确定每个阶段附加值的手段。同样,如果一个部门生产的零部件可以从外部市场买到,那么为购买这个零件所花的费用也可以看作是该零部件在内部生产时的“附加值”。然而,显而易见,制造企业进行的绝大多数生产活动显然不能用这种方法进行判断。通常,一家公司会从外面购买那些可以商品化的零部件,自己只生产那些买不到的零部件。

这个事实似乎对大公司的组织产生了很大影响。大公司是根
据产品组织起来的,而不是根据“生产步骤”组织起来的。通用汽车公司有一系列的部门,生产各种各样的产品,但并没有让各个部门生产同一产品的各个部分。这种组织框架可以使最高管理层对
216 多个不同部门的效率进行判断,但是如果这些部门改变组织方法,按生产步骤进行组织,就无法进行这种效率判断了。例如,雪佛兰车的成本可以由会计人员确定,其价值可以用其售出价格确定。因此,通用汽车公司的高层官员要确定雪佛兰车分部对利润的贡献就相对容易了。然而,要精确确定雪佛兰车分部中生产发动机的分厂(subdivision)对总利润的贡献是不可能的。这是因为,由于没有直接定价,无法用简单的方法单独确定雪佛兰车发动机的价值。

每个公司的管理层都必须面对这种性质的问题,而且他们必须确定某些不生产市场直接销售产品部门的相对效率。应该总是意识到,这些确定——相对于随时可知道价格的情况——是以不精确的信息为基础的。因此,要以同样高的精确度,管理各个部门

对同一产品进行上下工序衔接操作的同等规模的组织,就像管理各部门按生产独立产品组织起来的大公司那样,在技术上是是不可能的。^①

这个分析,如果是正确的,就解开了经济学中的一个小奥秘。由越来越大的生产规模产生的规模经济(economies of scale),似乎会导致大公司逐步成长得更大,同时小公司则被纷纷挤垮。但是这种情况并没有发生。从任何意义上似乎都看不到据称要大了又大的发展趋势。而且,非常大的公司,如通用汽车、三井物产,或香港怡和集团,都不是通过利用生产的规模经济建立的。事实上,它们通常更多的是通过收购小得多的简直就是合伙经营的经济企业形成的。

通用汽车和通用电气两大公司不仅生产范围宽泛的不同产品,甚至还有一些分部生产相互激烈竞争的产品。如果规模经济是个重要因素,那么显然,肯定就会出现某种抵消因素,防止这些巨型公司利用规模经济。作为监管手段的核算方法内在的限制条件就提供了这种因素。

^① 在任何特定的例子上,这种考虑或许可以通过利用某些技术工艺的可能性来加以平衡,这些技术工艺可望而不可即,只有在进行大规模生产时才可以使用。任何公司的规模必定是这两种可相互抵消的考虑的结果。

在某些情况下,不把长期利润最大化作为目标的组织,有可能采用一些与核算体制相似的体制实现评估下属绩效的目的。但这类假核算技术在实现这一目的时绝不可能像传统意义上的核算技术那么有效率。传统核算技术独自就能测算人们所做全部不同事情的相对效率;而且,这种技术既可以顾及初始条件,又可以顾及最终结果,从而可以对个人或组织的绩效作出相当精确的判断。而我们将在这里讨论的假核算方法,必须与监管的非核算方法一起使用,才能共同解决做不同事情人员的绩效比较问题。

我们可以把布劳在《官僚体制动力学》一书中考察的体制,作为一个数量技术的例证。布劳研究了一个职业介绍所。这个职业介绍所使用一种统计方法来确定某些员工的效率。布劳对这种方法的工作原理进行了如下描述:

直到1948年年初,或者说,在就业机会还相对充裕时,为每位接待员记录下来的唯一活动是每月接待客户的次数。然而,当劳动力市场紧缩时,这种单一标准对于接待工作就产生了不利影响。为了取得良好评级,接待人员力图使接待次数最大化,并因此花费较少的时间为客户寻找空缺的就业岗位,

然而在就业机会稀缺时期,本来是需要在这方面花费更多时间的。这种初步的统计记录妨碍了该机构为客户找工作的目标。

1948年3月,职业介绍所的接待部来了一位新领导。她上任之后两个月,就用以下8项指标为每位接待员制定了新的绩效要求:

(1) 接待:接待就业申请人员的次数

(2) 推荐:介绍客户去申请某个工作的数量

(3) 安置:这些经推荐申请就业的客户实际的就业数量

(4) $(2)/(1)$:做了推荐的接待比例

218

(5) $(3)/(2)$:经推荐得到就业的安置比例

(6) $(3)/(1)$:得到安置的接待比例

(7) 通知:向失业保险机构递交的所谓客户不良行为的报告数量

(8) 申请表:为就业申请人填写申请表的数量

尽管空缺就业岗位的数量不由接待部控制,但是这些空缺被填补的比例为接待部工作的效力提供了一个指标。在采用了这些记录要求之后,通过这个职业介绍所推荐得以就业的人员比例立刻从55%上升到了67%。

通过引导接待员集中精力关注被检测的因素,因为检测结果会影响接待员的评级,统计报告影响了该机构的工作。由于百分比数字包括在接待员的记录中,一位接待员不仅必须安置许多客户,还必须细心地为每个就业岗位选择一位合格的客户,否则,他的“经推荐得到就业的安置比例”就会较

低。这样就限制了迅速而不加区分地把客户打发走以期被雇用人数多而比例小的倾向,这种倾向给雇主和工人两方面提供的都是无效率的服务。另一方面,接待员的评级不会因过分谨慎和只推荐完全合格的客户而有所改进,因为那样的话,他的“做了推荐的接待比例”就会较低。

接待员对于采用新的绩效记录指标的反应,有如体力工人对生产定额般痛恨。对于这些白领工人来说,这种痛恨因“就像在工厂中从事生产一样”具有隐含的负面形象这一事实而强化。接待员常常抗议说,这种“统计”测定的只是“数量”,不是“质量”,但是这种报怨没有什么道理。新的绩效记录指标测定的不仅是已完成工作的数量(接待的次数),而且包括某些目标是否达到(安置数量),以及这是否按规定方法做到的(比例指标)。这些记录试图包括上级认为重要的所有因素,而且上级对某个因素的遗漏也会影响到实际操作。因此,由于咨询接待不包括在接待部的报告中,接待员极少要求去做咨询接待,因为这些耗费时间的接待只会妨碍在记录上创造良好表现。^①

219

上述引自布劳的摘录可以被看作是对假核算体制的经典描述,这种假核算制既考虑得很周全,又管理得很明智,而且适用的情况几乎就是利用这种方法的理想状态。由于处于这种情况的好

① 摘自威廉·彼得森所著《美国的社会类型》(William Peterson, *American Social Patterns*, Anchor, Garden City, 1956, pp. 230—232)。这一章是对彼得·M. 布劳所著《官僚体制动力学》的缩写(Peter M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, University of Chicago Press, 1955)。

处十分明显,我要把这里的讨论限制在指出以下两点之内:首先,即使是在这种多少理想的状态下,使用这种方法也是有限制条件的;其次,我要尽力表明,为什么这种体制在应用于一般行政管理问题时,极少能像在这里一样应用得如此有效。^①

这类假核算体制的主要限制条件有两类:(1)假核算制不可能适用于整个组织;(2)假核算制在测定是否遵守了规定的标准时是不准确的。首先,我们研究的这个职业介绍所有 24 位员工,其中只有 15 位是接待员。因此,假核算制只允许对这 15 人进行比较,没办法把该组织中的另外 9 人包括进来。然而,即使是在这 15 人中,假核算制也不能精确地测定他们的业绩。数字表示的量并不全面,希望接待员做的一些事情不可能包括在这些计算出来的统计变量中。这就意味着,监管者不得被迫依靠绩效的其他方面,而不是统计结果所表明的那些方面。因此,尽管统计计算毫无疑问简化了监管者的任务,但是它们并没有做得像真实的描述那么好。

而且,由于统计计算是定期进行的,也由于统计计算是得到承认的绩效测定方法,接待员中就会有一种强烈的倾向,尽力使他们自己已经计算得出的总分数达到最高,而不是尽力履行全部职责,包括这种测定方法没有涵盖在内的职责。这样,利用该体制的做法 220 本身就是一个扭曲因素,会将组织的某些努力引导到背离领导意

^① 在下面的讨论中,我将试图只考察这种方法的一般限制条件。布劳在我们引述的那篇文章的后半部分,讨论了在这个特定案例中使用这一方法所遇到的一些困难,而由于这些困难可能重现,阅读一下《美国的社会类型》这篇文章或布劳的书《官僚体制动力学》,对于任何打算建立一个假核算制的人,都会是很好的准备。

愿的方面。在布劳研究的这个事例中,这种背离的一种表现形式是,侧重于所要履行的全部职责中的某些职责,因为这些职责是用指标来测定的,而其他不进行这种测定的职责则被忽视;另一种表现形式简直就是欺诈——其所作所为会防止他人尽责,同时又能减轻自己的任务。^①

从某种意义上说,使用假核算方法中的这两类问题是互补的。如果监管人员是高效的,他们就能抵消假核算方法的这两种效果。但是,这种抵消本身,也会损害假核算方法节省劳力的好处。结果很可能是,尽管假核算方法对一般管理状况有所改进,但在某种程度上,将会扭曲整个等级制的运行。即使是在运用假核算方法的理想环境中,例如在布劳研究的那个例子中,情况也会是这样。大多数实际的行政管理问题将不大可能如此轻易地用这种方法得到解决。

为了说明这一点,我们来看一下那个使用了假核算方法的职业介绍所得到的好处。首先,使用这种方法有可能找到能相当准确地测定理想绩效的量化标准。在大多数情况下,很难期待在理想绩效与合理构造的量化标准之间能有这么高的近似程度。大多数官僚化的任务都不会像接待、推荐和安置就业那么好测定。第

^① 塔洛克在这里讨论的这种体制的限制因素,是所有学术界人士都熟悉的,在形式上非常近似。大学院校中“不出书就淘汰”的晋升和提拔规则,代表着一种不完美的尝试,要在不可量化的基础上用某种量化的准则来判断业绩。事实上,在实行了这种规则的地方,如果不进行公示,教职员中肯定就会有一种忽视教学和其他教育责任的倾向,以便写书出版。然而,既然认识到了这一点,如果谨慎行事的话,有这一规则还是比根本没有规则要好。——詹姆斯·M. 布坎南

二个特别的好处寓于这样的事实中：占全部人员五分之三的人都在做着大致一样的工作。在更为常见的情况下，员工的职责各不相同，任何这类方法的适用性都会更加有限。

监管工作中大数定律的适用性

221

在绝大多数情况下，在直接使用假核算方法价值很小或根本没有价值时，没有计算设备帮助也必须进行结果的某种比较。监管者只是“看了看”各位下属的行动结果，就决定了谁该受奖，谁该受罚。对于领导，这个任务从来就不轻松，但是大数定律的某些元素可能会有帮助。尽管在独特的或具体的例子中，无法判断成功绩效的概率，但在某些情况下，通过一连串行动，领导就可以确定比较结果是有意义的。用这种方法，绩效的特例越多，能做出的判断就越准。当然，这一点是显而易见的；但是似乎值得指出的是，这个大数法则具有看似矛盾而可能正确的结果，即：在同一组织内，高层监管要比低层监管更容易，原因便是，在等级制中，监管层次越高，可用于评估的事件就越多。

例如，看一下警察的行政管理问题。警察的职能之一是调查犯罪活动和拘捕犯罪分子。一个警察小部门的负责人，“小队长”，有个棘手的活儿，就是确定他的下属中谁该受奖，谁该受罚。下属的工作类型大相径庭，而这位小队长不能简单地根据结果做出判断，除非他愿意也能够在做出决定前花上很长时间。这样一位上级通常必须考虑到其下属采取行动的所有环境，而不能只依赖量

化结果。

派给分队长去比较判定几位小队长功绩的任务就容易些了。首先,一个小队处理的案件总量,肯定要比其小队中单个成员处理的案件多得多。这意味着,在短期内可以积累起统计上靠得住的案件数量。其次,尽管每个小队遇到的案件不会表现为同等难度,但这里的难度差别很可能要小于同一小队中不同警察处理的案件的难度差别。显而易见,尽管小队长在监管工作中几乎用不上根据结果进行判断的方法,但他的上级在对各小队长进行评价时,这种方法却可以派上大用场。在这方面,随着某人在行政管理金字塔中的向上升迁,监管工作会逐步变得越来越容易。到了最高层,在某些情况下,甚至完全依赖某种量化标准,某种假核算的方法,也是相当可能的。

“军事体制”

在离开根据结果进行判断的一般性讨论之前,必须注意到我要称之为“军事体制”的一个特殊类别。在历史上,各种政治单位的军事机器一向是最大的等级制组织,是其他等级制组织无法比拟的。由此,粗心的观察者或许会得出结论:军事组织在以某种方式解决本书讨论的问题时,做得会比其他行政管理等级制好。大多数服过兵役的人会意识到,这样的结论是不准确的。

武装部队之所以存在,就是为了同其他武装部队打仗。因此,一支军队必须像其对手一样有效率。如果接受了本书的论点,从

任何绝对意义上说,两支军队中的任何一支都不大可能是有效率的。^① 发生战争的时候,战争很可能是由两个庞大的但是协调不良的组织之间的战斗构成的。如果一个组织协调得比另一个组织好,它就可能打胜仗。但是,这里的关键是,从严格的意义上说,成功的标准是相对的,而胜利并不意味着绝对意义的高效率。传统观点对此早有很好的说明:胜利之途在于你比敌人少犯错误。

尽管如此,我们要称之为“军事体制”的军事组织仍有其特别之处。我们来看看某位将军遇到的问题:他试图确定在其下属中,把谁提升到一个重要的指挥岗位上。通过结果来判断似乎不大可能,因为战争是血腥的,而且不常发生。即便存在“战斗记录”,恐怕也多不到足以消灭偶然因素的程度。这位上级遇到的问题,用先前讨论过的任何方法都是无法解决的。最后,这位将军很可能选中这样一个人予以晋升——这个人是最接近于这位将军心目中 223 能在战斗中有良好表现的那种类型的人。这会让人想起马昆德的小说《梅尔维尔·戈德温,美国》中的次主题之一,即:会弹乐器或唱歌的人,不大可能得到晋升。从表面上看,这种行为模式似乎是完全没有章法的,但是作为一个通则,音乐家的军事能力不如非音乐家,恐怕是正确的。

在很大程度上,这种方法是建立在非理性的考虑之上的,但是

① 有些军事题材的作家如马歇尔·萨克斯(Marshall Saxe)认为,非常庞大的军队会被小股部队打败,通常靠的就是小股部队更高的行政管理效率。历史记载在这一点上并不明确。大多数战役涉及的军队在数量上并不均等,而且似乎也没有任何明确的趋势表明,两支作战部队中,是大部队会赢,还是小部队会赢。然而,大多数现代权威人士似乎都觉得,大部队尽管效率较低,但还是会打败效率高的小部队。相反的观点可参见夏尔·戴高乐的著作(Charles de Gaulle, *L'Armée de Métier*)。

在领导根本没有可依赖的其他判断标准的情况下,这种方法确实有其存在的基础。倘若某种特定类型的人被确定为是在未来某种情况下会表现良好的人,并按照与该类型大致相同的条件进行人员选拔,那并不是愚蠢的。在实践中,这种选拔方法当然非常不可靠。类型的确定很可能是错误的,而根据类型选拔出来的人,在晋升之后也有可能由这个角色转变为另一个角色。尽管如此,面对这位将军在极为不确定的监管问题上遇到的复杂情况,使用根据类型进行选拔的规则还是比无法可依更可取。

第二十四章 外部检查

224

某个等级制外面的人,对该等级制的了解很可能没有其内部成员了解得多,而且他们的兴趣很可能是分散的。另一方面,这些人不大会考虑传递某一条信息会对他们自身职业的影响。从外人那里获得的信息会在某些方面有缺陷,但这些缺陷会与领导获得的内部信息具有的缺陷不一样。外部信息的特点很可能是不够精确,但不是扭曲的。领导会发现,比较内外来源的信息是有好处的。

利 用 媒 体

这个外部信息源不一定只包括小道消息。倘若这个等级制所在的国家有一个积极而自由的媒体,而且倘若这个媒体作为制造“新闻”的机构足够重要,报纸上的文章很可能就是有用的;这类文章比起小道消息通常更可靠,也更详细。但是,除非该组织极为重要,否则极少能见到这类文章。美国有大量的“行业”媒体,几乎每个非常大型的组织都会偶尔在某种出版物上被提到。当这种情况出现时,该组织控制媒体可获信息的做法常常会同时出现,并由此操纵公众可以读到的关于该等级制工作情况的内容。

一般来说,政治人会把出现在媒体上的信息分为两类:一类告知他有关其下级的活动,并由此改进他对下级的掌控;另一类则是他自己在各种活动中做的有损名誉的事情,这类信息反过来会破坏他与其领导的关系,不论这个领导是国会、消费者,还是其他团体。头脑灵活的官僚会尽力利用第一类信息,而压制第二类信息。

在实践中,对这位官僚来说,既要鼓励媒体向他提供信息,又要防止媒体对他曝光,那是很难做到的。一般来说,任何对其等级制中某一成员的批评,都将招致对所有成员,包括领导的非议。因此,政治人对关于其下属信息的态度会是矛盾的。他会欢迎了解
225 下属错误行为的机会,因为用这种方式可以增加对下属的控制。同时,这位官僚也会发现,这会危及他与他必须向之汇报的那些人的关系。在这两种情况中,这位官僚都必须尽力在这相互对立的两种考虑之间保持平衡。大多数现代的高层行政管理人员,都会过多强调媒体信息的负面作用。倘若这些高级行政管理人员能带头鼓励记者常到等级制的低层转转,那些组织恐怕只会更有效率的。

利 用 请 愿

即便是在没有新闻自由的国家中,为获得政府机器之外人们的意见,常常也存在着一些正式机构。大部分欧洲传统中的专制主义政府都有议会、咨政会或顾问委员会这类机构,其中的主要成员并非政府中人士。这类机构的使用非常广泛,但是它们的存在是因为人们意识到必须对国王的大臣们进行督查。请愿的权利

也起着这种作用。给国王送去正式的请愿书,在其中指控他的大臣做了伤害请愿者的事,这在大多数欧洲的君主制国家中曾是很常见的做法。

注意到这种办法在共产党国家中也在使用和发展是很有意思的事。在俄国给《真理报》写信,在中国给《人民日报》写信,都起着同样的作用。当然,这些信件都必须只表示写信人自己对低层官员行为的关注。但是,有人读了这些信件,有人在以某种方式进行调查了,并且经常会采取某种行动。当然,人们应该认识到,专制政府下的请愿制度只能起到控制低层官员的作用,一般来说,不会对人民的自由有任何保护。只有在低层官员做了欺压百姓的事和违背统治者意愿的事时,请愿制度才有所帮助。

在美国,一种有些相似的做法是,人们习惯于写信给国会议员诉说某个特定政府部门的行为。这与专制政府里使用的请愿意义不同。在这里,写信的人都是一个集体领导的成员,实际上是写信给他们那个等级制中的下级,而大多数国会议员花时间和精力来处理选民的来信,就是这个事实的一个标识。尽管如此,这类信件对政府官僚体制中的高层官员也起着外部信息源的作用,提供了有关低层官员的政绩信息。如果没有这些外部信息源,这些信息 226 就不可能轻易获得。

组织的检查

大多数政府也在一定程度上利用组织的检查——也就是说,在整个官僚体制结构中建立正式的外部检查。军队中监察长的角

色就是一例。所有这类制度最有效的表现或许是中华帝国的都察院(Imperial Chinese Censorate);对其运作情况进行简短描述,可一般地说明所有这类制度。

都察院由一个官僚等级制构成,比常规的政府组织要小得多,但是独立并平行于常规政府组织。这些官员(都御史)只有一个职能:逮住正规官员某种形式的错处。如果都御史认定某位官员不忠、不服从帝国的命令,或者不称职,他们可以向该官员的上级控告他。继而,通常会有一个正式调查,调查之后就会对受到控告的官员采取行动,或是对这位都御史采取行动,因为他控告错了。为了使这个制度适用于直线等级制的所有层级,每位都御史都有权向皇帝送上密封信件。尽管这些信件中被控告的高官可以说服皇上,说这些指控是诬告,让都御史受到惩罚,但是这类信件是不得被拦截的。

这种制度包括一个对都御史的“激励计划”,因为都御史的快速晋升路线就是成功地告发高官。这种情况下的晋升可能意味着走出都察院,进入并融入常规等级制中的最高层。一位都御史如果对派他去调查的常规官僚体制领域内的错误失察,则很可能在未来有更高职位的任命时被忽略。另一方面,诬告会受到严惩(通常会掉脑袋),这种可能性使得都御史在提出指控之前,必须三思而行。

对都御史的初选也是非常理性的。中国有一种文官科举制,能被任命为高官的人仅限于那些成功通过了科举考试的人。每逢全国性考试,都有三名成绩最好的学者以某种形式受到特别封赏。

227 任命为都御史就是经常采取的封赏。因此,被任命为都御史的人,

通常要比进入常规直线系统的一般官员更聪明,也受过更多这一官僚体制传统政治哲学的教育;他年轻而有理想,更重要的是,由于他尚未进入常规的官僚体制,他还没有机会与其他官员建立强有力的依附关系。因此,他是理想的监督其他官员的合格人选。

这种检查制度的全部效果可以想象。如果哪位官员胆敢做皇上知道了会给予重罚的事情,那他可真是太勇敢了。同时,皇上也不必费心去整天监督行政机关。然而,应该强调的是,这种制度不是设计用来对公民或臣民进行保护的,也起不了这种作用。这种制度对各级官员施加压力,迫使他们执行接到的命令,因而只有在君主的命令有利于臣民时,才会保护臣民。然而,都御史经常上书劝谏皇上本人的行为,却是光荣的事情。这类劝谏按规矩都以一个附加请求作结尾,请求为上书者的大胆放肆而处决他自己。这种附加请求常常被准予执行,足以使提交这类劝谏上书成为巨大道德勇气的一个标识。

除中国之外,这类复杂而设计周密的外部检查是罕见的。这是非中国体制的一个缺陷。都察院确实使中国的文官制运行得更符合领导的政策,如果没有都察院就不会是这样了。可以预料,同样的机构在其他官僚体制中也会有效地服务于同样的目的。

西方社会中唯一重要的类似于中国都察院作用的例子是审计。雇用外界的审计事务所,或在大型等级组织中设立一个专门的审计部门,每年由独立会计事务所代表股东检查低层雇员的监守自盗,所有这些做法在形式上都相当像都察院。然而,这种外部检查仅限于企业的一个方面,它不检查有关“政策”的事情。兼任审计的成本会计,确实检查有关政策的事情,而且,也正像我们已

经指出的,向管理层提供监管所依据的许多基本信息。然而,成本
228 会计的位置多少是属于命令直线上的,实际上不能被看作是外部
机构。

	飞机设计 A 组	飞机设计 B 组	飞机设计 C 组
引擎			
机身			
电子系统			

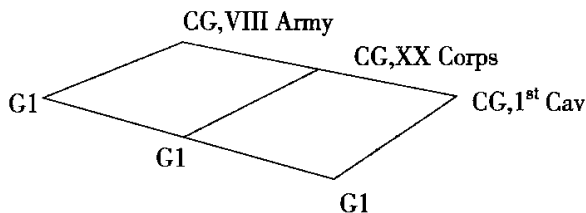
十字形体制

在大多数现代组织中,有一种获得外部检查的方法已经被吸收使用。我要称之为“十字形体制”,但是,或许应该更为一般地认识到,它指的就是参谋制。“十字形体制”这个名字似乎更适合于用在这里,原因有三:首先,这个词比“参谋”一词用得更普遍。这种体制已经存在于许多地方(包括中国,与都察院并存),而并没有被称为参谋制,而参谋制这种说法的使用有可能限制过于严格。其次,十字形可能更形象——因为横跨指挥链是我希望在这里强调的这种体制最明显的特征。第三,“参谋”的说法在通常的用法中带有几种可能引起误解的含义。

正如我已经说过的,十字形体制有着横跨命令链的特征。可以引证美国国务院的组织结构来为这种体制做说明。在美国国务院中,除了有按地域设置的处室外,还有各种各样按“职能”设置的部门,如经济部、签证部,等等。这样,比如说,外事领域官员个人的活动,原则上,应该既服从于该等级制中各级地域上级的领导,也服从包括该活动领域的职能部门上级的领导。

从表面上看,这种方案是非常有吸引力的,而且这种吸引力可能已经导致在许多大型官僚体制中使用这种方案。另一个例子是,几年前,一家大型飞机制造厂的工程师被召集到一所大房子里。这房子的地板上已经涂上了一些线条,线条构成一个矩阵。工程师们被根据各自的任务安排到这个矩阵中。这种体制简化了的模式有如上图所示。再说一遍,该组织方案背后的想法,从表面上看似乎是很有吸引力的一种想法。

但是,有几个缺点。第一个问题涉及这位官僚个人面对的选择,因为他接到的是来自其必须服从的两条指挥链相互矛盾的命令。可以想象,这些命令从来都不会发生冲突;但是如果说这些命令从来就不会一致,则肯定更为现实。如果这种体制要运作得非常好,就必须有一些“规则”来确定哪个指挥链为主,哪个指挥链为辅。^① 229



这个问题是该等级制中政治人个人遇到的问题。从处于整个

① 有一种复杂的规则规定,通过某个指挥链接到的命令,只在特定环境下才能服从,而通过另一指挥链接到的命令,从理论上说在其他环境下是可以服从的,但很可能在实践上是不可能服从的。有的制度限定一个指挥链的命令只在一个领域内执行,而其他指挥链的命令用于该领域之外的事务。倘若对这两个领域有某种明确的或是不含糊的界定方法,这种制度是完全可能实行的。

行政管理金字塔顶端的领导的视角看,还有另外一些问题。首先,建立一种双重领导的指挥链涉及人员方面的困难,监管人员需要增加一倍。实际上,这很可能是妨碍这种体制普及的诸多原因之一。显然,可能也需要更多的高层官员。在充分精心设计的参谋制组织中,每个人都可以成为将军。这种高层人员地位的淡化,在下级官员眼中,是一种迫切的渴望。标准组织图中不把参谋人员置于领导直接下属的位置,而是差不多就作为领导的一部分,这个事实也增加了参谋地位的吸引力。倘若这些组织图以上图的样子画出,参谋人员恐怕就不那么合意了。^①

230 另外一个常见的并有助于参谋组织或十字形组织增长的幻觉,不知为什么,是“职能性”指挥链不要求内部协调的感觉。当然,事实上,各种各样的职能专家正如其他官僚一样,也得要协调。解释《友好通商航海条约》第五条的专家,或许有能力在世界范围坚持美国政府对该条的解释,对各国一视同仁,但这并不意味着我们的商业政策是相互协调的。这位专家的活动必须与解释其他条款的官僚们的活动相互配合,也必须与我们商业政策的其他方面相互配合。无论采用什么组织方法,都会出现协调问题,而在十字形体制下还会遇到另外一些问题,因为两种指挥结构本身必须以某种方式相互协调。

由于十字形体制并不在普通行政管理等级制内演进,这种演

① 这张图表中只包含一个参谋部门,也只有一个“实际的”指挥链,主要是因为这两个因素中无论哪一个再增多的话,都得制作一张复杂得令人厌恶的图表。然而,考虑到要尽力操纵这样一个指挥链,纵然只用两种情况来图解这个体制,也会是过于复杂的。

进中多少隐含着的某些因素,导致人们认识不到这个简单的事实。我们假设存在一个简单的行政管理金字塔。现在假定,在这个等级制的不同部分中提出了一些大致相似的问题。领导认为,这些独立的问题应该在一个相互协调的基础上得到解决;为此,他创立了一个新的职位,并任命了一个人,明确其任务就是协调这些独立但又有关联的活动。这位新人会找到他自己的跨越基本组织各部分的指挥渠道。在这个阶段可能不会提出什么特殊问题。但是,如果领导满意这种解决方式,他很可能会创立和任命其他跨渠道的官员,去解决相似的问题。他很可能会忽视这样一个事实:这些新职位之间也必须得有协调。各种参谋组织之间的协调问题,将会随着这些组织数量的上升而变得越来越重要。意识不到这个问题,该领导就会倾向于创立更多的组织来解决协调问题。

再一个幻觉是参谋组织不需要监管,因为从组织上讲,他们是指挥官的一部分。自第二次世界大战以来,军队组织中的参谋部门一直在稳步扩大,同时军队组织的作战部门则断断续续地但确实地在缩小。产生这一现象有许多种原因,但是对参谋的误解肯定是其中比较重要的一个原因。例如,如果国会削减对军队的拨款,指挥官不会自行决定如何分担这种军费削减,而会命令一个参谋去做研究。绝不出乎预料的事就是,这位参谋会得出结论说,应该削减直线组织。

在我看来,上述讨论可以作为一个证明,即十字形体制在现代 231
美国官僚体制中已经过度扩张。尽管如此,在有效组织起来的等级制中仍有这种体制存在的一席之地。两条指挥链确实相互起到外部检查的作用。而且,这也为该等级制中从高层到任何一个特

定个人提供了双重沟通渠道。结果,任何中间层都有可能在发布命令或收集信息时被省略。这些特点是有好处的,但是好处有可能不仅被先前讨论到的缺点所抵消,甚至被缺点所超过。除非能极为小心谨慎地对待参谋组织的职能,否则造成的混乱很可能在量上超过增加的效率。

结 束 语

第二十五章 该做些什么？ 究竟该做些什么？

在结束本书时，发出改革的呼吁肯定是适当的。我们负担着大型的基本无效率的官僚体制。从经济角度来看，这个部门的效率改善，可以改善国民收入并提高经济增长率。从政治上说，它既可以增加作为选民的公民对我们国家生活的许多领域的控制程度，也可以扩大公民的个人自由。这种明显的矛盾是由官僚自由企业的无效率所表现出来的特殊形式造成的。以我们目前的政府为特征的这种体制，既导致了个人自由的减少，也导致了中央控制的减少。向比较有效率的方法转变，可以既增加我们的自由，又增加我们对未来的控制能力。改革显然是必要的。第三篇中已经讨论了一些可能的改善办法，但是这些改善在本质上主要是行政管理方面的。本章的目的是简明扼要地勾画出基本政策方面可以带来更大效率改进的两个变革。

第一个变革很简单，就是更多地利用地方政府。这个相当简单的变通做法，可以大大减少我们在目前做法中加诸一般选民的“监督负担”。假如选民必须在上千个问题的基础上选举官员，他所能施加在每个问题上的影响，会少于只有上百个问题的时候。联邦制政府最大的好处莫过于它允许减少选民个人必须关注的问

题数量,但是又没有减少政府必须处理的问题总量。为了说明问题,我们来想象一个为百位选民中的每位选民提供十项服务的政府,而这百位选民就构成该政府管辖的全部人口。服从于这个集体领导的政府结构,必须大到足以提供上千种服务,而选民必须对政府工作人员在从事这些服务时的效率做出判断。倘若我们采用联邦制,总的服务数量便可以大大减小。假设我们只留给联邦政府两项服务,并创立十个“地方”政府,每个地方政府承担起为每十位选民提供其他八项服务的工作。那么,每位选民需要判断的就是中央政府提供两百种服务的候选人的能力,以及地方政府提供八十种服务的候选人的能力。

236 尽管联邦体制将需要进行两次选举和设立两组候选人,但它对选民监督其政府的能力施加的压力显然还是少一些。如果把这个问题推到极端,比如说,创建十层级的政府,那么增加选举的麻烦恐怕会大于值得这样做的好处,但是以中等程度利用这一设置,就可以通过缩小选民的“控制范围”,非常实际地改善选民对其下属的控制。从技术上说,对以这种方式分割“服务”的可能性是有限制条件的。如果把外交下放到州级,我们就不会有一个美国的外交政策,而是有五十个州的外交政策了。再有,总的目标应该是推动政府职能尽可能向最低的组织层级下放。赋予市级和县级政府的管辖权应该尽可能放宽。州政府应该尽可能多地接管地方政府无能为力的职能,而且应该只把不能削减的最低限度的职能留给中央政府。用这种方式,在任何政府活动的总体范围,我们都会把选民的监督任务降到最低,而把政府按选民愿望办事的概率升到最高。

瑞士被普遍认为是世界上行政管理做得最好的国家。这有许多原因,但是,其广泛依赖地方政府的做法尤其重要。瑞士的规模仅相当于我们的一个州,他们从一开始就将政府职能完全下放了。他们的社区和行政区大致相当于我们的地方政府和州政府,但是普遍而言,瑞士的行政区承担的政府任务比我们的州政府多,而他们社区的活动范围也比我们的市和县大。另一方面,他们的联邦政府做的事要比我们的全国性政府做得少。这使得瑞士选民的任务比起美国选民的任务大大地轻松易为,因而他自然也就做得更好。我们或许还可以从瑞士学到的另一个经验与地方政府机构的组织有关。美国的地方政府往往是复杂的,即便不能说是混乱的;其特点是,选民必须选出大量的官员。有时候,某次选举中地方候选人的名单会超过百位。没有必要去精确地复制瑞士的地方政府机构,但我们可以寻求同等程度的简单性。

这些改革会改善我们官僚体制的运行,但它还是不能很好地发挥作用。作为选民,如果我们想要适当地控制政府中我们公仆的活动,就必须大规模地削减政府机器想要从事的活动总量。今天,大部分政府雇员所做的大多数事情,并不是真正由人民控制的,因为即便是想要了解这些事情,也会超出人民的自然能力。这些事情中的某些事,作为一个整体的人民没有去监督,而是由各种压力集团在密切监视;但是大量的政府活动并没有受到实质上的监督。只有最明显的事情才能吸引公众的眼球。我们,作为拥有最高权力的人民,已经建立起了一个庞大的官僚自由企业体系,而这种体系的通常情况却是,我们几乎不能控制它的大部分活动。

想想我们选出的代表吧。人人都知道,国会通过的法案,数

量巨大，一般议员连看其中一小部分的时间都没有，更别提认真推敲了。《国会记录》中报道的辩论，那么压抑沉闷，议员根本不可能对这么大量的决定给予适当考虑。不久前，一个印第安人部落获得了堪萨斯城一个公园的所有权，使用的办法是让一项法案悄悄地获得了国会的批准，而堪萨斯代表团甚至没有听说过这项法案。这只是一个特别令人震惊的例子，说明让一般的国会议员处理比他们希望能消化的多得多的法案会有的结果。事实上，如果国会议员试图管的事情少一些，他们对美国的控制就会多一些。

官僚体制本身也是对这一点的进一步说明。我们选出的代表无法控制各个部门，同样，在低一些的层面，内阁成员也无法控制其下级人员。庞大而不灵便的各个部门几乎不受其名义主管人员的控制。有时候，一位特别有头脑又有进取心的部长会在这些庞大组织之一中留下他的印迹，但是每个部门的大部分活动通常都是官僚自由企业做主，而非中央决策的结果。效率专家告诉我说，尽可能大的铲子并不是铲运最大量的煤的最佳工具。一个配备了大小合适的铲子的人，比试图一铲子铲起尽可能多的煤的人能做更多的事情。同样，尽可能大的官僚体系也不是完成最多事情的最佳途径。如果我们想完成的任务超出了我们自己的能力，我们能完成的事情只会更少，还不如我们削减计划以适应自己的能力时做得多。我们现在的官僚体制已经大大超过了最佳规模，而如果我们愿意接受比较现实的目标，我们就能实现更多真正的控制。

在地方层面，尽管规模较小，但却存在着同样的问题。例如，

纽约市就有一个非常庞大的政府机构，而且即使在最好的环境下，也很难运作。近年来，纽约市政府又增添了一堆新的活动，结果，²³⁸这个管理机构可以用于管理警察和卫生这类基本的地方政府活动的时间就更少了。纽约市经管着大量公寓住房，可天黑之后走在中央公园却是很危险的事。这两件事并非没有联系。由于市政府要做的事情太多，它正在丧失执行哪怕是最低责任的力量。地方政府与包括州政府和国家级政府一样，也必须量力而行。只有坦率地承认我们控制大型组织的能力有限，我们才能得到由良好运行的政府带来的利益。

即使有了强烈的要求拆除现有过分生长的政府机器的合理论点，政治上的困难显然也是非常巨大的。然而，“历史的力量”似乎正在推进这一目标的实现。从大约 1875 年到二次世界大战之后不久，在西方世界可以看到一种政府打算集中控制社会所有方面的趋势。在某种意义上，社会主义者是这一运动的领导者，但是这种趋势几乎渗透到了政治思想领域的所有方面。在这一时期，许多问题通常都交由政府部门去“解决”。这个运动几乎形成了一种宗教般的神秘气氛；而一个完全“计划的”——或者几乎是完全“计划的”——社会也被广泛认为是既合意又不可避免的。这一运动的动力和方向感现在已经丧失了。我不相信人们能推断出历史趋势，而且目前这个历史趋势几乎还没有来得及形成；但是我们可以说，现在几乎没有什么人喜欢中央控制扩张的原理了。

那么，总的情况还是好的。激烈变革我们的行政管理体制，在政治上似乎已不再是不可能的事情。倘若我们想发挥我们的全部潜力，就必须进行这种变革。必须有激进的变革，可激烈的机构调

整又总是非常困难的,只是“意识形态的气候”已经比许多年前有利得多了。这个世界变化无常,作普适性预言是极端有害的;但是激进的改革具有良好的前景。

索引

(索引中页码为原文页码,请参照本书边码使用。)

- academia 学术界: social mobility in ~ 中的社会流动性, 21-23
- academics 高校科研人员: characteristics of successful, 成功的特点, 21-23; promotion and tenure, 晋升与终身教职, 122-123, 220n. 3
- accounting as supervision technique 作为监管方法的核算, 210-216, 227; pseudo-accounting system 假核算制, 217
- Acheson, Dean 狄安·艾奇逊, 122-123
- administrative hypocrisy 行政管理伪善, 193-194
- administrative theory 行政管理理论, 4-6
- advisory board 顾问委员会, 225
- allies 同盟军, 54-56; definition 定义, 54; superior and inferior vs. equal 上级、下级与平级, 56
- automobile manufacturers 汽车制造商: organizational structures 组织结构, 215-216
- barons 工商业巨头, 121, 122-124
- bills, slipping through U. S. Congress 美国国会悄悄通过的法案, 237
- Blau, Peter M., *The Dynamics of Bureaucracy* 彼得·M. 布劳, 《官僚体制动力学》, 193-194, 217-220
- boards 委员会, advisory 顾问 ~ 225; type of sovereigns 领导的类型, 70n. 1
- British Empire 英帝国, 185
- Buchanan, James M. 詹姆斯·M. 布坎南: *The Calculus of Consent* 《同意的计算》, 89-90; "Marginal Notes on Reading Political Philosophy" 《阅读政治哲学的边注》, 140n. 1; on Tullock's work ~ 谈塔洛克的工作, 3-10
- Bureaucracies 官僚体制: cliques within ~ 中的派别, 43; communications within ~ 中的沟通, 149-152; control in multilevel ~ 中的多层面上的控制, 203-204; external vs. internal view of 对~ 外部与内部的想法, 176-178; failure ~ 的失败, 204; growth of ~ 的成长, 145-147, 185-188; imperial bureaucratic systems 帝国主义的官僚体制, 178, 181-185; information flow in 流入~ 的信息, 76-77; limit on tasks able to perform 执行任务的限度, 134, 136; line vs. staff structures 直线人员与参谋人员结构, 158-159; merit systems 优选制, 19-21; morality within ~ 中的道德观念, 33-35; politics 政治, 13;

- power within ~ 中的权力, 143—144; purposes 目的, 136—138; at their worst 最大弊病, 24; theory 理论, 4—6。亦见 bureaucratic free enterprise; control within organizations
- bureaucratic free enterprise 官僚自由企业, 178—181; growth of ~ 的成长, 185; inefficiency of ~ 的无效率, 187—188; U. S. government 美国政府的~, 237—238
- bureaucratic imperialism 官僚帝国主义, 145
- bureaucrats; absence of external norms 官僚: 外部规范的缺失, 140—141; characteristics of successful 成功~ 的特点, 21—23; curiosity of ~ 的好奇心, 77; disagreements with superiors 与上级的不同意见, 70—71; information flow to and from subordinates 向下属发布和收集信息 149—152; moral level of top 顶层领导的道德水平, 25—26, 26; Tullock's analysis 塔洛克的分析, 5; upward and downward mobility 向上和向下的流动, 19—21
- businessmen 企业人士: morality ~ 的道德, 26
- Calculus of Consent, The* (Buchanan and Tullock) 《同意的计算》(布坎南与塔洛克合著), 89—90
- career advancement 职业晋升: choice of superior to give allegiance 上级同意联盟的选择, 111—112; conformity ~ 的一致性, 47—48; ethics within organizations 组织内的道德观, 45; flattery 谄媚, 84—86; by government bureaucrats 由政府官僚进行的~, 177; under group sovereign 处于集体领导之下的~, 119; and individual choice of action 和个人的行为, 70—71; intelligence 智力, 23, 80—82; key to ~ 的关键做法, 72—74; loyalty 忠诚度, 46—47; over peers in single-sovereign situation 单个领导情形中的同僚, 116—118; personal characteristics needed for success 成功必备的个人特征, 21—23; self-interest 自利, 32—33; of self vs. advancement of organizational goals 个人的自利与组织目标的提升, 23—25; skills needed for promotion 争取晋升必备的技巧, 48—50; through study of superiors 通过研究上级~, 57—58。亦见 job hierarchies; performance evaluation; promotions within organization
- centrally planned economies 中央计划经济, 238; impossibility of 不可能性, 135; Russia, under Lenin 列宁领导下的俄国, 271
- Chain of command 指挥链: functional 职能的~, 228—230
- Chase, Salmon P. 萨蒙·P. 蔡斯, 95
- Chief executive officers (CEOs) 首席执行官, 155—157
- China 中国: bureaucracies in ~ 的官僚体制, 43; government employment in classical ~ 古代政府雇员, 16n. 2; Imperial Censorate (civil service) 中华帝国的检查(文官制度), 157, 226—227
- Choice 选择: free vs. coerced 自由对受强制的~, 8—9; range open to reference politicians 向参考政治人开放的~ 范围, 42

- Churchill, Winston 温斯顿·丘吉尔, 142
- Civil servants 公务员: compared with corporate managers 与公司经理的比较, 15; excess number of classes of ~ 过多的级别, 124; public good vs. self-interest 公众利益与自利, 27
- civil service system 公务员制度: Chinese 中国的~, 16n. 2, 157, 226, 227
- coercion 强制; in choices ~ 选择, 8
- college professors 学院教授。见 academics
- commissions 委员会: definition 定义, 91; independent 独立的~, 66, 67; inefficiency of ~ 的无效率, 93; as mere councils 只不过是顾问委员会, 95; uses for 用途, 94
- communication within organizations 组织内的沟通, 191—196
- competition 竞争: by peers subject to single sovereigns 在单个领导下的同僚~, 115—118
- congressmen 国会议员, 225—226。亦见 U. S. Congress
- consumers 消费者: as ultimate sovereigns of businesses 作为企业的最高领导, 211n. 1。亦见 customers
- contracts 合同、契约: labor contracts 用工~, 14—17
- control within organizations 组织内的控制, 189—196
- coordination of tasks 任务协调, 162—167, 172—175; under functional chain of command 职能指挥链下的~, 230; and organizational structures ~ 与组织结构, 136。亦见 supervision; tasks in hierarchies
- corporate executives 公司行政管理人员: characteristics of successful 成功的特征, 21—23; politics 政治, 14—15; relationships with subordinates 与下属的关系, 56。亦见 chief executive officers (CEOs); supervision
- councils, advisory 顾问委员会, 225
- coup d'etat 政变, 59—60
- couriers 侍臣, 121—122
- crisscross system of supervision 十字形的监管体制, 228—231
- cultural differences in organizations 组织中的文化差异, 42—44
- decision making 决策: correct decisions followed by poor results 决定正确的但结果糟糕, 75—76; by ill-informed superiors 不了解情况的上级做出的~, 199; impossibility of centralized 集中~ 的不可能性, 152; and intelligence in hierarchies ~ 与等级制中的智力, 23; by low-ranking personnel 由低级别人员做出的~, 192; rationality of ~ 的合理性, 31; of sovereign's subordinates 领导的下属的~, 72—74, 79; by ultimate sovereigns 最高领导的~, 159
- de Gaulle, Charles 查尔斯·戴高乐, 222n. 4
- democracies 民主: vs. despotism 与专制, 92—93; group sovereigns 集体领导, 133—134; overthrow of 推翻~, 62—64; without political parties 没有政治党派的~, 101; universal suffrage 普选权, 3
- democratic groups 民主团体, 90
- despotism 专制国家: vs. democracies 与民主, 92—93
- dishonesty by politicians 政客的要滑头, 27

- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy* 安东尼·唐斯,《一种民主的经济理论》,90
- Dulles, John Foster 约翰·福斯特·杜勒斯,123
- Dynamics of Bureaucracy, The* 《官僚体制动力学》,193-194,217-220
- economic relationships compared with political relationships 经济关系与政治关系的比较,6-9
- economics; compared with politics 经济学:与政治学比较,6,9,14; predictive aspects of 在预测方面的比较,9
- Economic Theory of Democracy, An* (Downs) 《一种民主的经济理论》(唐斯 著),90
- economies of scale 规模经济; and existence of smaller companies 与小公司的存在,216
- economists, influence on policy 经济学家对政策的影响,305n. 16
- efficiency 效率: types of, at workplace 工作场所中的~类型,132
- Eisenhower, Dwight David 德怀特·戴维·艾森豪威尔,97-98
- Elections 选举: with more than two candidates 有两个以上候选人的~101-103; predominance of issues over candidates 问题对候选人的支配,104; single candidate 单一候选人的~, 100-101. 亦见 political candidates; voting
- electoral system of government 政府的选举体制. 亦见 voting
- empires 帝国: British 英~, 185; organization of ~的组织, 183; Roman 罗马~, 184
- employment market 就业市场, 14-17. 亦见 labor contracts
- "English" system of voting "英式"选举体制, 99-100
- Entrepreneurial Politics* (Tullock) 《创新政治学》(塔洛克 著), 90
- equality, myth of social 社会平等的神话, 10
- equerry 侍从, 84
- ethics 道德规范: internal systems of ~的内部体系, 44-46; in organizations 组织内的~, 201
- exchange 交换: mechanism of exchange in politics 政治中的~机制, 164n. 2; relationship of 交换关系, 7
- Executive Suite* (Hawley) 《经理套间》(霍利 著), 114
- Externalities 外部性: and Tullock's model of organization ~与塔洛克的组织模型, 164n. 1, 2, 166n. 4
- federal judges 联邦法官, 65-69
- Ferry, W. H. W. H. 费里, 10
- Feudalism 封建主义; difference from modern hierarchies ~与现代等级制的差异, 110-113; and wage slavery ~与工资奴隶, 7
- flattery of the sovereign 向领导谄媚, 73, 84-86
- followers of reference politicians 参照政治人的追随者, 125-126
- foreign affairs 外交事务, 179
- Foreign Service of U. S. 美国外事机构: diplomatic dilemma for ~的外交两难困境, 77-78; skills needed to be in ~的必要的技巧, 48-49
- free choice 自由选择, 8-9
- functional chain of command 职能指挥

- 链, 228—230
- functional organization of hierarchies 等级制的职能组织 166—167, 228
- General Electric's organizational structure 通用电气公司的组织结构, 216
- General Motors' organizational structure 通用汽车公司的组织结构, 215—216
- geographical organization of hierarchies 等级制的地理组织, 228; empires 帝国, 183
- government agencies 政府机构: attempts to eliminate 试图消灭~, 186; justifying existence ~存在的合理性, 204; length of time efficiency lasts in ~中效率延续的时间长度, 188; use of external checks for supervision 利用外部检查进行监管, 225—227
- government employment 政府雇员, 15—16
- government 政府: ethics and power within ~中的道德与权力, 44; ever-increasing dimensions 从未有过的增长幅度, 3; nonoptimal size of U. S. 美国~的非最佳规模, 237; Tullock's recommendations 塔洛克的推荐, 235—238; undermining of public faith in 破坏公众对~的信任, 10; use of assassination 使用暗杀, 42
- government vs. market problem 政府问题与市场问题: coordination of tasks 任务调节, 172—175
- group sovereigns 集体领导, 89—114; characteristics 特点, 91—92; definition 定义, 89—114; in democracies 民主国家中的~, 133—134; peers subject to 从属于~的同僚, 118—189; size of ~的规模, 91; type of ~的类型, 90—91
- Hagood, Johnson 约翰逊·哈古德, 126n. 1
- Hawley, Cameron, *Executive Suite*, 卡梅隆·霍利, 《经理套间》, 114
- Hayek, F. A. F. A. 哈耶克, 135
- hierarchical organizations 等级制组织: decisions within ~内的决策, 23; difference from feudalism ~与封建制的差异, 110—113; efficiency within ~内的效率; ethics within ~内的道德, 24—25; individual's relation with goals of 个人与~组织目标的关系, 23—24; merit systems in political 政治~中的优选制, 19—21; morality within ~中的士气, 25—29, 33—35; with no sovereign 无领导的~, 58—59; political behavior within ~内的政治行为, 29—33; relationships in ~中的关系, 82—84; reputation in ~的声誉, 53; single-sovereign situation in ~中单个领导的情形, 82—84; structure ~的结构, 39—42; success within ~内的成功, 21—23
- hierarchies 等级制: definition 定义, 193; extension in size of 规模的扩大, 187; geographic vs. functional divisions 地理部门与职能性部门, 228; justifications for 说明~的合理性, 135—137; theory of individual behavior in ~中的个人行为理论, 3—10
- Hitti, Phillip K. 菲利普·K. 希蒂, 42n. 1

- human limitations 人类的限制, 170—171
- imperial bureaucratic systems 英国官僚制度, 178, 181—185
- inferiors 下级人士。见 subordinates
- information 信息: degradation during transmission ~在传输中的衰减, 148
- instrumental actions 工具性行为, 31
- Japaness legislature 日本立法机构, 106—107
- Jeffersonian ideal of free society 杰斐逊派自由社会的理想, 10
- job hierarchies 工作等级, 21—23
- job security 工作保障, 122—123
- juntas 军人政变集团, 91
- knowledge 知识、了解: about subordinates' actions 对下属行为的了解, 205—209; three ways of finding things out 找出事情真相的三种途径, 17
- labor contracts 用工合同, 14—17。亦见 job security
- large hierarchical organizations 大型等级制组织: social mobility in ~内的社会流动, 19; Tullock's view of 塔洛克对于~的看法, 9—10
- law of large numbers in supervision 监督大量人员的法则, 221—222
- left-wing political parties 左翼政治党派, 106
- legal systems 法律体系: vs. other hierarchical organizations ~对其他等级制组织, 192; two bodies of law in United States 美国~的两大立法机构, 68
- libertarianism 自由意志论, 10
- local governments 地方政府: nonoptimal size of bureaucracy in 官僚体制中~的非最佳规模, 237—238
- loyalty and career advancement 忠诚与职业晋升, 46—47
- lying 说谎: in business vs. politics 商业与政治中的~, 100; 公开地~, 119。亦见 dishonesty by politicians
- "Majority Rule and Allocation" (Ward) 《多数原则与配置》(沃德), 89
- markets 市场: application to analysis of bureaucracy 适于对官僚体制的分析, 17; buyer/seller relationship 买方/卖方关系, 8; as charitable institutions 作为慈善机构的~, 3; employment 就业~, 14—17; political methods in ~中的政治方法, 16, 113—114; as technique for coordination of tasks ~作为协调任务的办法, 172—175
- market vs. government problem 市场对政府问题: coordination of tasks, 协调任务, 172—175
- Marshall, George 乔治·马歇尔, 126n. 1
- Melville Godwin, USA (Marquand) 《梅尔维尔·戈德温, 美国》(马昆德著), 49, 114
- merit systems in bureaucracies 官僚体制中的优选制, 19—21
- military 军事、军队: example of control 控制的例子, 189—191; growth of staff functions in ~参谋职能的增长, 230; inspections 检查, 198—199; procurement problems 采购问题, 172—175; promotion within ~

- 内的晋升, 49—50, 222—223
- monarchies 君主制: overthrew of 推翻~, 59—64; power struggles within ~ 内的权力斗争, 122; right of petition 请愿的权利, 225—226; royal councils 皇家议会, 94—95
- morality 道德: in organizations 组织内的~, 25—29, 33—35; relationship with merit ~ 与优点的关系, 20
- motives 动机: politicians, 政治人的~, 44—46, 66—67; reference politicians 参照政治人的~, 6
- multiple sovereigns 多位领导, 109—114; definition 定义, 56; diagram 图形, 82; followers 追随者, 125—126; peers subject to ~ 下的同僚, 119—121; readings about 关于~ 的读本, 114
- newspaper articles, use for supervision of subordinates 报纸上的文章, 用于对下属的监督, 224—225
- O'Conner, Edwin 埃德温·奥康纳, 45n. 3
- office politics 办公室政治。见 reference politicians
- oligopoly problem in political contests 政治竞争中的寡头政治问题, 103
- orders 命令: enforcing 执行~, 197; imposing uniformity on 下达统一~, 195—196;
- organizational cultures 组织的文化, 42—44; general atmosphere ~ 的一般氛围, 42; large corporations 大公司的~, 215—216; reputation 声誉, 53
- organizational politicians 组织政治家。见 reference politicians
- organizational theory, importance of human imperfection to 组织理论, 人的不完善对组织理论的重要性, 32
- organizations 组织: chief executive officers 首席执行官, 155—157; communication in ~ 内的沟通, 191—196; control within ~ 内的控制, 189—196; coordination in ~ 内的协调, 162—167; inefficient 无效率~, 141; limits to size 对~ 规模的限制, 162; perfection ~ 完善, 127; simple vs. complex 简单与复杂, 190; size ~ 规模, 153—155; size and efficiency 规模与效率, 203; staff 员工、参谋人员, 157—159; as way to exert influence over people ~ 作为向人们施加影响的一种方式, 171—172
- Oriental Despotism* (Wittfogel) 《东方专制主义》(魏复光[威特福格尔]著), 16n. 1
- Parkinson's Law 帕金森法则, 145—147
- parliamentary governments 议会制政府: relationships among members 议员间的关系, 92; type of party organization under ~ 下的党派组织形式, 107
- parliaments, advisory 议会, 顾问式的, 225
- peers 同僚, 115—121; subject to multiple sovereigns 从属于多位领导的~, 119—120; subject to single sovereign 从属于单个领导的~, 115—118
- performance evaluation 绩效评估, 205—209; using external checks 利用外部检查, 224—231; pseudo-accounting systems 利用假核算制, 217

- performance measures 绩效标准; limitations 限制条件, 219—220; profitability as 以盈利能力作为~, 210—211;
- personal connections 人际关系, 42—43
- persuasion of subordinates 下属的劝告, 138—139
- Peterson, William 威廉·彼得森, 219n. 1
- Petition, right of 请愿的权利, 225—226
- Polanyi, Michael 迈克尔·波兰尼, 135
- policy 政策; formation, by low-ranking personnel 由下级员工形成的~, 192; organizational constraints on 组织对~的约束, 13; reasoning about 关于~合理性的分析, 206
- political candidates 政治候选人: alliances with other candidates 与其他候选人的联盟, 104—105; allies 同盟者, 104; decision whether to run 是否参选的决策 100—103; platforms 政纲, 96—97; presidential campaigns 总统竞选, 118; spectators of presidential 总统竞选的旁观者, 52—53
- political parties 政治党派: democracies without 无党派民主人士, 101; left-wing 左翼, 106; “machines” “机器”, 104—105; right-wing 右翼, 106; transition to and from nonparty systems 转自或转向无党派制度, 105; types of alliances within ~内的联盟类型 106—108
- political relationships compared with economic relationships 政治关系与经济关系的比较, 6—9
- political science, methodology 政治学, 方法论, 40
- political strategy 政治策略, 97—100
- political systems, ethical systems within 政治制度, 其中的道德体系, 44—46
- politicians 政治人: characteristics of successful 成功的特征, 21—23; motives ~的动机, 44—46, 66—67; personal preferences vs. instrumental actions by ~的个人偏好与工具性行为, 31; relationship with voters ~与选民的关系, 133—134; study of behavior of 对~行为的研究, 90; types of dishonesty 不诚实的~类型, 27; utility maximizing by ~效用的最大化, 29。亦见 reference politicians
- politics 政治学: compared with economics ~与经济学的比较, 14; developing predictive science of 发展有预见性的~, 9; economic relationships in ~中的经济关系, 110, 114; in the market 市场中的~, 16, 113—114; range of meanings ~意义的范围, 13; Tullock's definition 塔洛克的定义, 14; unmixed with economic considerations 不掺杂经济因素的政治关系, 15—16
- power 权力: maximization, in a bureaucracy 在官僚体制中的最大化, 143; real and apparent 真实而明显的~, 142—144
- Power and the Prize, The (Swigget)* 《权力与奖励》(斯威格特), 70
- preferences 偏好: single-peaked 单峰~, 96
- profitability 盈利能力: of corporate divisions 公司部门的~, 213; as performance measure 作为绩效评估标准, 210—211
- promotions within organizations 组织内的晋升, 48—50, 123—124; military

- 军队的晋升, 222—223
- Prussia, government in 普鲁士政府, 157
- public good vs. self-interest of civil servants
公众利益与公务人员的自利, 27
- quasi-sovereigns 准领导, 65—69
- radical change 激烈变革, 186
- rationality 合理性, 30—32
- reference politicians 参照政治人; conformity
to type 保持类型一致性, 47—48;
knowledge of own objectives and abilities
~对自己目标与能力的了解, 141—142;
motives ~的动机, 6;
need for hierarchical patriotism 等级制中对爱国主义的需要 46—47;
personal connections ~的人际关系, 42—43;
relationships of 与~的关系 41;
relationships with allies ~与同盟者的关系, 54—56;
relationships with peers ~与同僚的关系, 115, 129;
relationships with spectators ~与旁观者的关系, 51—54;
relationship with group sovereign ~与集体领导的关系, 89—114;
single-sovereign situation 单个领导的情形, 70—88;
skills needed for promotion 得到提升必要的技巧, 48—50;
sovereigns 领导, 57
- reform 改革: genuine 真正的~, 10;
radical 激烈的~, 186
- relationships 关系: buyer/seller 买方/卖方的~, 8;
economic vs. political 经济与政治~, 6—9;
exchange vs. slavery 交易与奴隶制的~, 7
- religious hierarchies 宗教等级体系, 22
- rents, Tullock's discussion 租, 塔洛克对~的讨论, 8
- representative assemblies 代表大会, 90—91
- representative democracies, elections in
代议制民主, ~的选举, 95
- Republican Party 共和党, 106
- reputation in hierarchical organizations
等级制组织的声誉, 53
- revolutions 革命; difference from coup d'etat ~与政变的区别, 59—60;
killing of losers after ~后对失败者的屠杀 53—54;
reasons for success of ~成功的原因 60—61;
what creates ~创建了什么 61—62
- rewards 奖励: to subordinates 对下级的~, 72—73
- right-wing political parties 右翼政党, 106
- Riker, William 威廉·赖克: *The Theory of Political Coalitions* 《政治结盟理论》, 25n. 1; "Voting and the Summation of Preferences" 《投票与偏好总和》, 89
- Roman Empire 罗马帝国, 184
- Roosevelt, Franklin Delano 弗兰克林·德拉诺·罗斯福, 97
- royal councils 皇家议会, 94—95
- Salesmen 推销员; political methods of ~的政治办法, 16
- self interest 自利, 32—33; Adam Smith's theory of 亚当·斯密的~理论, 3; vs. advancement of organizational goals ~与组织目标的提升 23—25; in bureaucracies 官僚体制中的~ 27
- single-peaked preferences 单峰偏好, 96
- single sovereigns 单个领导 70—88;
competition by peers subject to 从属

于~的同僚之间的竞争,115-118

slavery, relationship of 奴隶制关系,7

Smith, Adam 亚当·斯密,3,4

social mobility in large organizations 大型组织中的社会流动 19

social scientists 社会科学家: methods of ~的方法,18; ultimate objective ~的终极目标,6; value judgments by ~的价值判断,9

Social Security Administration 社会保障局, 206

sovereigns 领导: aides and secretaries to ~的助手与秘书,84; ideal 理想的~ 132-133; intelligence ~的智力,80-82; knowledge of subordinates' activities ~了解下属的活动,74-78; limitations on time ~时间的有限性,78-79; maximization of power ~权力的最大化,143; overthrow of 推翻~, 59-60; pleasing one's 取悦某人的~, 70-72, 73-74; principal problem in organizational efficiency 组织效率中的主要问题,152; problem of flattery 谄媚的问题,84; quasi-sovereigns 准~, 65-69; real and apparent power ~的真实而明显的权力,142-144; relationships with inferiors ~与下级人员的关系,57-58; rewards to subordinates ~对下属的奖励,72-73; single 单个~, 70-78, 115-118; ultimate 最高~, 64-65, 159; vagueness of wishes ~愿望的模糊性,86-88

spectators 旁观者: boundary separation participants from ~与参与者的区分界线,82-83; definition ~的定义,51-52; numbers of ~的数量,52; reference politicians' relationship

with 参照政治人与~的关系,52-54

Spencer, Herbert 赫伯特·斯彭斯,10

staff (crisscross) system of supervision

监督的参谋(十字型)系统,228-231

staff type of organization 组织的参谋类型,157-159

stockholders 股东: as ultimate sovereigns ~作为最高领导,213n.3

subordinates 下属,131-132; communicating with 与~沟通,195-196; control over 对~的控制,189-196; ensuring compliance by 确保~顺从,197-204; judging by results 用结果进行判断,205-209; more intelligent than supervisors ~比监管人员更聪明,169; with multiple superiors ~与多位领导,228-231; persuasion of ~的劝告,138-139; pleasing of sovereigns 取悦领导,214; ranking of superiors by number of 依据~数量确定上级级别,145-147; reporting on other subordinates 打其他~的小报告,201; rewards and penalties 奖与罚,202; as slaves 做奴隶,7,10; sovereigns' knowledge of activities of 领导对~活动的了解,74-78; superior to supervisor in abilities 上级对监督人员能力的了解 126n.1, 208-209; tradeoffs for higher/lower numbers of 数量多/少的替换办法,155; types of obedience from 服从的类型,143

superiors 上级: arts of persuasion 劝说的艺术 138-139; influence over inferiors ~对下级的影响,171; multiple 多位~, 109; personal assistants to ~的个人助手,84; as slave

- master 做为奴隶主的~, 7
- supervision 监督、监管: cost accounting for ~的成本核算, 210—216; criss-cross system of 十字型体制, 228—231; ease of high vs. low level 高对低水平的放松, 221; judging subordinates by results 根据成果对下属作出判断的~, 205—209; law of large numbers in 大数法则, 221—222
- supervisors 监管人员: central problem for most 大多数~遇到的关键问题, 191; criteria for judging subordinates ~判断下属的原则, 199—205; efficiency sought from subordinates ~从下属中挖掘效率, 131—132; ideal 理想的~, 132—133; ignorance of area supervised ~对所监督领域的忽视, 169, 213—214; limits on what can be done by 用~可完成事项的限度, 169—170
- Swigget, Harold, *Power and the Prize, The* 哈罗德·斯威格特,《权力与奖励》, 70
- tariffs, abolishing of 废除关税, 186—187
- tasks in hierarchies 等级制的任务: complexity and efficiency ~的复杂与效率, 197; limitations on ~的限制条件 134—136, 168—175; simple vs. complex ~的简单与复杂, 190
- tenure 终身的, 122—123
- theory of constitutions 宪政理论, 89
- theory of political obligation 政治寡头统治理论, 140n. 1
- theory of political process 政治过程理论, 140n. 1
- theory of the firm 企业理论, 5
- Tullock, Gordon 戈登·塔洛克: *The Calculus of Consent* 《同意的计算》, 89—90; contributions to administrative theory ~有关行政管理理论的著作, 6; *Entrepreneurial Politics* 《创新政治学》, 90; methodology used by ~运用的方法论, 4, 9, 17—18; “Utility, Strategy, and Social Decision Rules, A Comment” 《效用、策略与社会决策规则评说》, 89
- two-party political systems, pressure toward 对两党政治制度的压力 105—106
- ultimate sovereigns 最高领导, 64—65; decision making by ~的决策, 159
- understanding, Tullock's use of 塔洛克使用的理解, 17—18
- United States government 美国政府: bureaucratic cliques ~官僚体制中的派系, 43
- U. S. Congress 美国国会: slipping bills through ~悄悄通过的法案, 237. 亦见 congressmen
- U. S. Department of State 美国国务院, 145, 179—181; organizational structure ~的组织结构, 228. 亦见 Foreign Service of U. S.
- U. S. foreign policy 美国外交政策, 180
- “Utility, Strategy, and Social Decision Rules, A Comment” (Tullock) 《效用、策略与社会决策规则评说》(塔洛克著), 89
- utility maximizing by politicians 政治人的效用最大化, 29
- voters 选民: choice among options 多重选项中的选择, 99; as group sover-

- eign 作为集体领导, 133—134
- voting 选举: universal suffrage, relation to democracy 普选权与民主的关系, 3
- “Voting and the Summation of Preferences” (Riker) 《选举与偏好的总和》(赖克), 89
- voting process 投票表决过程, 93—94; mathematical analysis and new theory 数学分析与新理论, 89。亦见 “English” system of voting
- Ward, Benjamin, “Majority Rule and Allocation” 本杰明·沃德, 《多数决定原则与分配》, 89
- Wittfogel, Karl, *Oriental Despotism* 卡尔·威特福格尔, 《东方专制主义》, 16n. 1

封面

书名

版权

目录

前言

第一篇 导论

第一章 本书是讲什么的

第二章 预备知识

第二篇 政治人的世界

第三章 一般氛围

第四章 观望者与同盟者

第五章 政治人的世界——领导

第六章 单个领导的情形

第七章 集体领导

第八章 多位领导

第九章 同僚、侍臣和男爵

第十章 追随者

第三篇 向下看

第十一章 下属与下级

第十二章 了解他们自己

第十三章 帕金森法则

第十四章 交头接耳传信息

第十五章 一个思想实验

第十六章 实验的继续

第十七章 组织任务的限度

第十八章 放松要求

第十九章 控制的问题

第二十章 执行

第二十一章 用结果判断

第二十二章 节省劳力的工具——成本核算

第二十三章 多种多样节省劳力的工具

第二十四章 外部检查

第四篇 结束语

第二十五章 该做些什么？究竟该做些什么？

索引