

作为一种官僚病的繁文缛节： 评《官僚制与繁文缛节》

马亮*

Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River: Prentice-Hall. 210pp.

20 世纪的最后 30 年见证了“新公共管理”运动（New Public Management, NPM）在西方国家的兴起，它迅速席卷全球并成为一场声势浩大的浪潮。这一点在美国表现得十分明显，特别是在 1990 年代初期。1992 年，大卫·奥斯本（David Osborne）和特德·盖博勒（Ted Galber）出版了《重塑政府——企业家精神如何变革公共部门》一书，雄心勃勃地提出了“重塑政府”的宣言性纲领。1993 年，美国国会通过了由时任美国总统的克林顿签署的《政府绩效与结果法案》（The Government Performance and Results Act, GPRA），开始在联邦政府部门实行战略绩效管理。同年，时任美国副总统的戈尔领导下的“国家绩效评审”（National Performance Review, NPR）先后发表了两份研究报告，分别题为《从繁文缛节到结果——打造一个少花钱、多办事的政府》和《打造一个少花钱、多办事的政府——信息技术如何重塑政府》。也就是在这一年，乔治亚理工学院（Georgia Institute of Technology, GIT）的巴里·伯兹曼（Barry Bozeman）教授发表了论文《一种“繁文缛节”的理论》（*A Theory of Government “Red Tape”*），正式提出需要审慎研究

* 马亮，西安交通大学管理学院，博士研究生；西安交通大学绩效管理研究中心，助理研究员。

◆ 书评

繁文缛节与官僚制的关系 (Bozeman, 1993)。

1990年代初期发生在美国政府与公共行政学界的一系列事件,都在昭示着一场公共管理改革运动的到来。强调绩效与结果,摒弃过程与规则,是这场运动的核心。正如科特尔(Kettl, 2005)所言,“全球公共管理革命”的特点就在于通过市场化、分权等手段降低繁文缛节对政府行动的约束,增强政府的服务导向和对结果负责的态度。在西方国家“新公共管理”运动中,有两类对称的词语是尤为值得瞩目的。一类是“新公共管理”运动所倡导和宣扬的价值理念,即结果、效率、质量、绩效、改进等,可以统称为“结果”;一类是“新公共管理”运动所摒弃和批判的,如规则、程序、过程、繁文缛节、被动等,可以统称为“过程”。然而,尽管国内对政府绩效评估与管理的研究越来越多,但繁文缛节却还未引起学者们的足够关注。虽然我国学者对行政审批制度改革的研究较为广泛,但在繁文缛节理论研究方面的深入探索还鲜见。

2000年,伯兹曼出版了专著《官僚制与繁文缛节》,系统概括了他对繁文缛节的研究和观点(Bozeman, 2000)。公共管理学界对繁文缛节的研究已有很长的历史,赫伯特·考夫曼(Herbert Kaufman)在1977年就出版了专著《繁文缛节:起源、使用与滥用》,成为该领域第一本也是在伯兹曼之前的唯一一本学术专著。尽管研究历史悠久,但围绕繁文缛节的系统研究却不多。古德赛尔(Goodsell)在该书的评论中指出,伯兹曼的著作是该领域具有里程碑意义的一项研究,该书首次对繁文缛节及其与官僚制的关系进行了系统的梳理与总结,形成了富有说服力的分析框架,并为官僚制改革提出了方向和议程(Goodsell, 2000)。本文期望以该书为框架,对伯兹曼的繁文缛节理论进行概括和介绍,并提出我国在该方面值得探讨的问题,以期推动我国对繁文缛节的研究进展。

该书共分9章,伯兹曼首先在第一章介绍了研究繁文缛节的意义和原因,以及有关繁文缛节的不同定义及作者的观点。第二章和第三章分别探讨了健康的“常态官僚制”与百病缠身的“病态官僚制”的不同,以及繁文缛节与官僚制的关系。第四章伯兹曼考察

了正式规则与繁文缛节的关系，并进一步明确了繁文缛节的概念。在第五章和第六章，伯兹曼区分了规则可能导致的两种繁文缛节，一种是规则由于先天性缺陷而产生的繁文缛节，另一种是规则因为后天性不足而引发的繁文缛节。第七章重点讨论了为什么政府和公共性最容易导致繁文缛节的泛滥。伯兹曼在第八章以美国联邦政府环境保护领域的公共政策为例，通过案例研究方法考察了繁文缛节的产生与影响。最后，伯兹曼在第九章探讨了削减繁文缛节的一些策略，并提出了官僚制改革的平衡模型。

一、繁文缛节与官僚制

“繁文缛节”（red tape）的英文字面意思是“红丝带”，但其实质含义却并非如此。“繁文缛节”一词最早起源于19世纪英国公共行政实践，彼时英国政府用红丝带捆扎政府官方文件，繁文缛节由此而来。它最初指一个人与之打交道的所有政府，后来指政府文书的泛滥成灾、官样文章等（p. 13）。该书封面的设计颇具意味——一团红丝带及一把试图剪开它的剪刀，这恰恰喻示着繁文缛节的最初起源（捆扎政府文件的红丝带）及当前“新公共管理”运动的策略指向（剪除繁文缛节）。

围绕繁文缛节存在两种学说，一种可以称为繁文缛节“有益说”，另一种可以概括为繁文缛节“有害说”。以往的一些研究都将繁文缛节视为政府不可避免的现象，认为繁文缛节是政府为了保护社会公平、维护程序正义等而不得不忍受的病痛。例如，考夫曼就指出：“一个人的繁文缛节是另一人珍视的程序安全。”（p. 3）有些学者甚至认为繁文缛节也可以是有益的，它是政治文化的一部分，并有利于官僚控制和问责机制发挥作用。伯兹曼旗帜鲜明地指出自己的观点与此不同，并将繁文缛节界定为一种“官僚病”（bureaucratic pathologies）或“公共乱政”（public maladministration）。与此前的许多学者不同，伯兹曼提出的操作化定义是：“繁文缛节是仍然有效且需要服从的规则、规章和程序，但它们却并不能有助

◆ 书评

于实现其预期目的。”(p. 12)伯兹曼认为,尽管“有益说”指出了繁文缛节的两面性,但繁文缛节的“有害说”更加符合人们的日常生活经验和现实情况。

伯兹曼认为,虽然人们通常将繁文缛节与官僚制相提并论,认为二者密不可分,但繁文缛节不完全是官僚制的结果,并且在对繁文缛节的探讨中也需要明确区分官僚制的不同形态。官僚制的本质在于控制和标准化,这一点难免与人们追求自由和特殊性的愿望相左,并引发人们对官僚制的厌烦情绪。但官僚制并非天生是坏的,虽然人们对之总是嗤之以鼻。他生动地指出,“官僚制是社会制度的鲑鱼肝油:它臭不可闻且回味恶心,但有时候却正是我们所需要的。即便官僚制的运转毫无瑕疵,它也很少得到热烈的表扬”(p. 1)。

伯兹曼区分了马克斯·韦伯笔下的常态型(normal)官僚制与一些批评家笔下的病态型(pathological)官僚制的不同,并对二者进行了刻画和比较。常态型官僚制有其可取之处,这也是目前社会中的多数组织仍然采取这种组织形态的原因,只不过它对环境变化的适应性较差。官僚病不是组织中单个人的偶然问题,而是组织的“系统性缺陷”(systematic shortcomings),并导致组织中的个人频繁犯错(p. 45)。官僚病数以百计,繁文缛节只是其中之一,但伯兹曼却认为值得高度重视和系统研究。尽管繁文缛节可能在某些人看来无关痛痒,只不过是浪费时间、有些烦恼而已,但繁文缛节却深嵌在政府组织内部,日益侵蚀和困扰着政府肌体,其造成的潜在损失难以估计。而且随着繁文缛节日益受到人们的关注和重视,极有必要对其进行重新思考和研究(p. 4)。

繁文缛节是变坏的规则,它属于病态型官僚制的产物。繁文缛节是官僚制病变和规则异化的结果,它使公共管理者本末倒置,将过程、程序等置于结果、目的之前,墨守成规、因循守旧,并表现出对公民和服务对象的冷漠无情和不为所动。繁文缛节最常出现在政府的公务员制度和公共采购领域。公务员制度所倡导的公开招聘录用、终身雇佣制、薪酬制等限制了政府招录、激励和辞退公务员的能力,政府在这些方面受限重重,难以对公务员形成足够的激励

和威慑。为了避免政府官员的贪污和偏袒，公共采购制度要求政府采购时公开招标，根据最低价中标，最后往往导致选择余地有限、成本高昂，甚至难以采购到理想的设备用品。

二、繁文缛节的起源与演变

伯兹曼指出，繁文缛节的研究需要以对规则的考察为基础，因为繁文缛节本身就是规则，只不过是一种变坏的规则。规则是组织内部指导和约束人的行为的正式准则，它一般包括三个维度：行为要求（behavioral requirements），指规则要求或禁止的行为；实施机制（implementation mechanisms），指规则在实施的对象、地点和时间等方面的规定；执行规定（enforcement provisions），指正式的成文规则需要的执行主体与策略（pp. 72 - 73）。繁文缛节是一种特殊的规则，它不在于规则的多寡，而在于规则的效能或效果，也即规则是否实现了其功能性目标。从成本 - 收益的角度而言，繁文缛节表示成本与收益的净负关系，甚至可以说是毫无收益可言（p. 82）。

繁文缛节可以分为两种：组织（organizational）繁文缛节和利益相关者（stakeholder）繁文缛节（p. 82）。组织繁文缛节是指针对某个组织的繁文缛节，而不管组织的利益相关者是否对此达成共识。利益相关者繁文缛节特指对于组织的某个或某些利益相关者而言的繁文缛节，因为繁文缛节是因人而异的，不同的人对繁文缛节的感受不同。伯兹曼建议，尽管利益相关者繁文缛节在实证研究的变量测量更容易进行，但由于政府的利益相关者规模庞大且构成复杂，组织繁文缛节的概念可能更加具有可行性。

从繁文缛节的起源角度，伯兹曼区分了两种规则及对应的繁文缛节：一种是“天生就坏”的规则（rules “born bad”），它产生了“规则自生型繁文缛节”（rule-inception red tape）；一种是“后天变坏”的规则（rules “gone bad”），它属于“规则演变型繁文缛节”（rule-evolved red tape）（p. 86）。规则会否成为繁文缛节，取决于规则的材质与实施。如果规则的禀赋与材质就有问题，出现先天性缺

◆ 书评

陷,那么就是“生来就坏”的规则,即一开始就注定失败和无效的规则显然是繁文缛节。但如果是材质良好而实施有碍的规则,则属于后天性不足,就是“后天变坏”的规则,指起初是好的规则,但随着时间的演变而变坏的规则。

就规则自生型繁文缛节而言,伯兹曼认为其原因包括5个方面(p.87):(1)不准确的规则预测。即规则制定者关于规则的手段与结果之间关系的前提假设是错误的,即规则本身就无法实现其预期目标,因为人的行为不是规则预期的那样。(2)非法功能。规则表里不一,只是为了“服务于自我”(self-serving),并非为了社会或组织的利益最大化,自然不会奏效。(3)消极妥协。规则成了不同利益相关者妥协的产物,需要满足不止一个目标,但又都不能满足,导致繁文缛节的产生。(4)过度控制。如果人们制定规则是为了实现对管理人员的控制和问责,这些控制又过于繁杂,以致于阻碍了组织及其服务对象的本职事务,那么就会产生繁文缛节。过度控制挫伤了人的积极性,使人们趋利避害、明哲保身。过度控制根据目的不同可以分为管理上的过度控制和政治上的过度控制,后者对于政府的危害更大。(5)消极过程。组织因为过分注重民主和参与而本末倒置,规则完全服务于过程而忽视了结果,以致于牺牲了目标的达成。

就规则演变型繁文缛节来说,伯兹曼指出其产生原因包括以下6个方面(pp.110-111):1.规则漂移(drift),即规则本身发生了变化,如制定规则的主体及规则的内容等,导致规则不再满足其功能性目标。2.实施的变化,即规则的内容或基础没有变化,但其实施方式却发生了变化,使规则失去效力。3.规则的功能性目标发生了变化,使规则变得可有可无或效果降低。4.规则及其实施方式没有变化,但规则所处的外部环境发生了变化,并最终影响了规则的效能。5.规则衰竭,指规则的数量及执行成本不断递增,规则产生的边际收益却越来越少,直至成本超过收益,规则变成繁文缛节。6.规则冲突,即新规则的出台抵消了老规则的效果,老规则的存续成为繁文缛节。

伯兹曼认为，上述导致规则成为繁文缛节的原因可以单独发挥作用，也可能相互组合共同发挥作用，从而加速繁文缛节的产生。因此，规则既有可能从一开始就是繁文缛节，也有可能后来变成繁文缛节，两种途径有一定的先后顺序，但共同构成了繁文缛节的起源理论模型（p. 119）。显然，导致规则演化为繁文缛节的原因多种多样，他仅仅列举了最为主要的因素，并有待于未来研究的验证。

三、政府中的繁文缛节及其剪除

人们通常认为，政府比企业等其他组织的繁文缛节更多，甚至政府成了繁文缛节的代名词。政府的繁文缛节是否比企业更多？如果是，那么政府如此之多的繁文缛节是什么原因造成的？这两个问题是围绕繁文缛节的公共管理研究的核心议题（p. 125）。首先，多数研究都发现政府的繁文缛节比企业多，仅有少数例外发现了相反的结果，但需要注意繁文缛节的客观测量和主观感知可能不尽相同，有待于进一步的分析。其次，已有研究表明，政府的所有权并非繁文缛节的根本性原因，外部政治控制和干预才是导致政府过多的繁文缛节的“罪魁祸首”。

伯兹曼认为，繁文缛节是“公共性难题”（publicness puzzle）的一部分，虽然繁文缛节不是政府的“专利”，但公共性却使政府成为繁文缛节栖身和滋生的温床（p. 126）。我们必须看到，在政府这只“看得见的手”的背后，还有一只“看得见的手”，正是它们造成了政府的繁文缛节。政治权威和出于程序正义的外部控制，以及政府任务的宽泛和模糊等，都使繁文缛节在政府中滋长增殖（威尔逊，2006）。伯兹曼指出，对政府的外部控制远远超过其他类型的组织，这导致了政府繁文缛节的层出不穷（p. 129）。特别是对于美国政治体制来说，权力分散和制衡尽管有利于限制政府的权力膨胀，但其代价却是导致了割裂的权力主体和错综复杂的关系，由此形成的过度控制和目标模糊等，使政府承受着更多的监督、问责和控制，并因而产生了更多的繁文缛节。

◆ 书评

官僚病数不胜数，围绕官僚病也产生了许多理论学说以及政策观点和改革主张，如目标模糊理论、效用最大化理论、产权和委托-代理理论、非适应（maladaption）理论等。但这些理论主张因为前提假设不对或对现实世界的关注不够，所以其所提出的改革主张通常失之片面或难以成行（例如 GPRA、重塑政府等）（p. 63）。

伯兹曼提出了官僚制改革的“平衡模型”（balance model），他认为官僚制本质上是一种“平衡术”（balancing act）。多数改革都是为了使官僚制更有经济和效率，但效率并不是官僚制的唯一目标，它还应该包括问责、绩效和公平等价值取向。伯兹曼提出的“平衡模型”认为应该从公共管理的多种核心价值考察改革的走向，它们包括：效率，指利用最小的资源实现预期结果；问责，就是使政策与程序同上级（上层政府或公民）的目的协调一致；绩效，指包含在政策目标中的价值的实现程度；公平，指人们受到规范、无偏和公立的对待（p. 165）。这些公共价值同等重要，没有哪个比另一个重要，也不可以为了某种价值（如效率）而牺牲其他价值。否则，即便改革取得了效率上的提升，也并没有真正革除繁文缛节。因此，公共管理改革需要保持一种平衡的状态，既注重效率的提升，也需要确保问责、绩效和公平不被牺牲，至少也是对它们的最低限度的损害。

在提出官僚制改革的平衡模型后，伯兹曼列举了剪除繁文缛节的一些举措。对于公共管理者来说，可以采取的应对繁文缛节的方法包括：经常就组织规则想要实现的目标进行沟通，并敢于挑战权威，否则只能为这些所谓的“权威”付出忍受繁文缛节的代价；在正式规则与非正式规则之间明确界限与标准，非正式规则也不可或缺，因此不要将所有规则都正式化；不要迷信规则对人类行为的预期，它有时候可能是错误的，需要通过一些小测试或试点尽早识别；通过“日落法”（sunset rules）所设置的超时默许机制，促进规则的更新和快速适应；对科技进步（特别是信息技术）保持警醒，因为它们既可以剪除繁文缛节，也可能制造更多的繁文缛节；不要盲目追求大规模和频繁的民主参与机制，但可以通过外部利益

相关者的适当参与了解他们的声音 (pp. 169 - 176)。

规则及其存在的环境也是一个生态环境,需要对组织的规则进行动态管理。伯兹曼认为,最重要的是建立繁文缛节审计系统,定期对组织的规则进行整理、清理和改革 (p. 177)。繁文缛节审计一般包括如下步骤:对所有组织规则进行编码,明确规则的来源,实现数字化管理;对规则涉及的利益相关者进行编码,并定期收集利益相关者对规则的态度和意见;定期对规则的具体内容和实施效果进行评价,在时机成熟时进行改革,剪除已成为繁文缛节的规则。

伯兹曼指出,这些改革策略就像医生动手术一样,应该尽可能留下最小的创伤;改革不是攻击官僚制和规则,而是治愈它们 (p. 170)。回顾公共行政改革的历史我们就可以看到,少有整个政府范围的改革是原创性的或独创性的,因为改革并非万金油式的灵丹妙药,可以包治百病或一劳永逸。我们中的多数人都喜欢“就地解决”,因此因地制宜对于繁文缛节的改革最为重要 (p. 183)。

四、繁文缛节的未来研究议程与中国改革实践

伯兹曼在该书中对繁文缛节的考察成为公共管理研究中该领域的奠基之作,并引发了后续许多研究的涌现。也正是在伯兹曼的推动下,一批学者开始对繁文缛节进行系统研究,并积累了越来越多的研究文献^①。但也正是如此,伯兹曼的这部概览性著作需要进行适当的更新,以期将繁文缛节的最新研究予以囊括和总结。该书更擅长于理论总结和思想阐发,注重对繁文缛节本质及其产生与演化的分析,并在如下几个方面值得进一步探索。

繁文缛节的研究似可分为两大类:一类是围绕政府和公共部门

^① 笔者对 ISI“知网”检索平台 SSCI 数据库的检索(检索时间:2010年1月31日)显示,1956年至今共有245篇论文以繁文缛节为主题,124篇论文以此为标题。其中公共管理学和政治学最多,共计80篇以繁文缛节为主题,41篇以此为标题,而且超过一半的论文是在2000年以后发表的。

◆ 书评

的繁文缛节，关注政治控制和公共问责等对它们的规则制约（如行为准则、责任追究）；一类是考察企业和公民在与政府打交道的过程中感受到的规则约束（如行政审批或行政许可）。也就是说，一种研究注重政府内部的监管（regulation inside government），考察政府及其雇员受到的监管（Hood et al., 1999）；另一种研究关注政府对企业和公民的监管（regulation by government），分析企业和公民感知的繁文缛节（OECD, 2007）。显然，政府感受到的繁文缛节可能会对其服务对象（企业和公民）感知的繁文缛节产生一定的影响，后者也会导致反作用。该书及目前研究都没有将政府雇员感受到的繁文缛节与公民感受到的繁文缛节进行比较和建立联系，缺乏理论层面的探讨和实证研究的支持。尽管一些学者考察了组织内不同层级的人以及组织内外不同部门的人对繁文缛节的感知差异，但并未在实质上触及该问题。因此，整合两个领域的研究或可推进繁文缛节研究的进一步拓展。

就理论取向来说，该书更擅长于组织理论对正式规则演化的研究，但却未能充分吸收制度经济学和制度理论的研究文献，而围绕繁文缛节的理论研究需要在这个方面有所推进。第一，结合制度经济学的研究，在肯定“制度至关重要”（institution matters）的同时，考察制度是如何变坏的，为制度经济学的研究提供新的分析视角。第二，与社会学的制度理论对接，在考察规则生成、演化与创新的同时，对规则是怎样变坏的进行研究。第三，繁文缛节与自由裁量权（discretion）是一对矛盾，但又有着紧密的关联。未来研究需要就规则的详略繁简与公共管理人员的自由裁量权之间的关系进行考察，寻找规则制约与授权之间的合理区间，才能真正指导公共管理改革。

就实证研究来看，伯兹曼也并未提出繁文缛节的测量及研究取向。一些研究考察了繁文缛节对组织创新、业务流程和组织绩效的影响，也分析了信息技术引入、公共服务外包等对繁文缛节的影响。在繁文缛节的测量方面，多数研究还是主观测量、客观测量的

利用较少，将两者结合和比较的研究更加少见。未来研究有待于深入研究繁文缛节的起源与影响，在繁文缛节的测量与解释方面都需要更加细致的考察。

值得注意的是，有关繁文缛节的研究仍然主要集中在美国（和英国），其他西方国家及发展中国家的研究并不多见。而且伯兹曼也承认，即便美国目前的繁文缛节研究也还存在许多不足，尚留有许多问题值得研究（p. 132）。繁文缛节属于情境依赖性较强的一个概念，它是内嵌在政治体制中的因素，需要结合政治制度环境深入研究（威尔逊，2006）。因此，未来繁文缛节的研究亟待加强国际比较和跨情境研究（OECD，2007）。

瑕不掩瑜，伯兹曼的著作特别是对规制经济学、政府监管、政府绩效评估、行政审批制度、政策设计与实施等的研究者极有参考价值。更为重要的是，伯兹曼对繁文缛节的理论探讨尽管主要基于西方国家（特别是美国）的经验和教训，但仍然有助于我们更加理性地审视和看待中国行政管理体制改革的历程、效果与未来走向。从我国近些年行政管理体制改革的实践来看，改革的指导思想和基本理念与伯兹曼所倡导的“平衡模型”非常接近。党中央提出的“科学发展观与正确政绩观”、“又好又快发展”、“服务型政府”、“公共服务均等化”、“行政问责”等，都是在努力矫正政府过分偏重经济增长和效率的公共管理价值取向，旨在追求协调、平衡和可持续发展、弘扬社会公平的集中体现。

在西方国家大力倡导从官僚制走向“后官僚制”（post-bureaucracy）的时候，相对而言我们尚处于“前官僚制”（pre-bureaucracy）阶段，距离成熟的官僚制形态还有一段路程。当西方国家正在努力摒弃官僚制的繁文缛节时，我国却在转变结果导向和强力激励的行政管理体制，向透明、问责和规则导向的形态进行改革。这种反差并非偶然，它恰恰反映了处于不同发展阶段的国家在行政管理体制改革中不同的侧重点。可以说，西方国家过犹不及，政府不得不“束手做事”；我国政府则制度化不够，属于“放手做

◆ 书评

事”（周黎安，2008）。但殊途同归，无论改革的路径选择如何不同，各国行政改革都在努力寻求过程与结果、规则与激励之间的某种平衡状态。

通过了解西方国家在行政改革的过程中所走过的弯路，特别是在繁文缛节等一系列官僚病方面的教训，对于指导我国行政管理体制改革不无益处。至为重要的是，我国行政管理体制特别需要避免矫枉过正，重走西方国家的老路，等到过分官僚化和制度化后积重难返。因此，需要防止类似于环境保护领域的“先污染后治理”原则，汲取西方国家的改革教训，在繁文缛节产生之前就掐灭其形成和演变的可能。而伯兹曼总结的预防和剪除繁文缛节的实践策略，也对我国政府管理提供了启发性的建议，值得借鉴应用。

参考文献

- 威尔逊（2006）. 官僚机构：政府机构的作为及其原因. 北京：三联书店.
- 周黎安（2008）. 转型中的地方政府：官员激励与治理. 上海：格致出版社.
- Bozeman, B. (1993). A Theory of Government "Red Tape". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3 (3): 273 - 303.
- Goodsell, C. T. (2000). Red Tape and a Theory of Bureaucratic Rules. *Public Administration Review*, 60 (4): 373 - 375.
- Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G. & Travers, T. (1999). *Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford University Press.
- Kettl, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- OECD (2007). *Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens across Countries*. Paris: OECD.