

DOI:10.3969/j.issn.1007-4074.2012.06.013

繁文缛节的起源、特征与影响*

马亮^{1,2}, 孙晓燕³

(1. 西北工业大学人文与经济学院, 陕西西安 710072; 2. 南洋理工大学南洋公共管理研究生院, 新加坡 6397983; 3. 北京市德恒律师事务所西安分所, 陕西西安 710065)

摘要:繁文缛节指对组织绩效有害的冗余行政规则、规章和程序。繁文缛节是一种“官僚病”, 对公共组织绩效危害较大, 并在西方公共管理研究领域得到了广泛关注。本文对国际公共管理领域繁文缛节的研究进展进行了综述, 概述了繁文缛节的概念与测量、影响因素与作用后果, 并明确了未来繁文缛节研究的重要方向与议程。

关键词:繁文缛节; 公共组织; 官僚制; 政府绩效; 研究综述

中图分类号: C936

文献标识码: A

文章编号: 1007-4074(2012)06-0087-09

作者简介:马亮, 男, 博士, 西北工业大学人文与经济学院讲师, 南洋理工大学南洋公共管理研究生院研究员。

孙晓燕, 女, 北京市德恒律师事务所律师。

繁文缛节是公共管理领域一个至关重要的概念, 指对组织绩效有害的冗余行政规则、规章和程序。作为一种“官僚病”, 繁文缛节使组织成员循规蹈矩、束手束脚, 对政府和公共部门的正常运转和绩效改进危害极大。20世纪70年代兴起的“新公共管理”运动旨在减少政府受到的过度束缚并提高政府绩效, 它使这场改革运动的主要对象——繁文缛节——逐渐在公共管理研究领域得到广泛关注。目前关于繁文缛节的研究主要集中在美英等发达国家, 中国公共管理学者的研究还不多见。国内文献中即便出现“繁文缛节”, 也多是翻译学者提醒读者注意该词的真实含义。本文旨在对国际公共管理领域繁文缛节的研究进展进行综述, 概述繁文缛节的概念与测量、影响因素与作用后果, 并明确未来繁文缛节研究的重要方向与议程, 以期推动中国繁文缛节的研究进展。

一、公共管理学科对繁文缛节的研究

从其承受主体来看, 繁文缛节可以分为两类:

一类是企业和公民在与政府打交道的过程中遇到的繁文缛节; 一类是政府和公共部门的日常运转面临的繁文缛节。对于企业和公民等利益相关者而言, 政府向其施加的管理和规制导致了繁文缛节, 并成为它们的负担和成本。世界银行、经济合作与发展组织(OECD)等国际组织都开展了大型研究项目, 对市场规制、投资环境、行政简化等问题进行研究, 希望削减政府对企业的规制, 营造良好的营商环境^[1]。政治—行政二分学说是公共管理学科明确边界的理论基础, 它认为政治权威规定了公共管理的界限和范围, 政治引发的外部控制是政府繁文缛节的主要诱因^[2]。从已有文献来看, 虽然企业和公民遭受的政府施加的繁文缛节十分重要, 但公共管理学科对繁文缛节的研究主要关注政府管理面临的繁文缛节^[3]。

繁文缛节的系统研究最早可以追溯到布坎南的开创性研究。人们一般认为, 公共组织比私营组织的繁文缛节更多, 公共组织成员拥有不同于私营组织的服务伦理或服务动机。布坎南的惊人发现在于, 公共组织的繁文缛节不但不比私营组织多, 反而比私营组织少^[4](P423-444)。他的这一有悖常理

* 收稿日期: 2012-09-26

的研究发现使后来的许多学者都对公私部门之间的差异进行研究,比较繁文缛节在不同部门的多寡和起因。1977年,考夫曼出版了第一本有关繁文缛节的著作《繁文缛节:起源、使用与滥用》^[5],但此后有关繁文缛节的研究并没有成为学者们关注的热点问题。

尽管繁文缛节很早就受到了学者的关注,但为何繁文缛节研究却在20世纪末兴起?要回答这个问题,我们就要对“新公共管理”、“重塑政府”、戈尔报告等公共管理历史事件进行简要回溯。繁文缛节只是学者们总结的百余种“官僚病”的其中之一,而且与腐败、歧视等问题相比,它的严重性和社会影响可能并不突出。有学者甚至认为,对这样一个声名狼藉的公共管理概念进行如此大规模的理论考察,实在是没有必要^{[6](P373-375)}。为什么要对繁文缛节进行重点研究?伯兹曼对此做出了回答。他认为,繁文缛节是理解官僚制及其弊病的核心,它具有非常强的穿透性,并会对组织及其利益相关者产生持久的侵蚀。政府的繁文缛节既多且重要,极有必要发展一种政府“繁文缛节”理论,对其进行系统研究^{[7](P273-303)}。伯兹曼的学术努力恰恰是20世纪90年代初美国“重塑政府”运动的真实写照,而繁文缛节研究也日渐引起学者们的重视,并取得了一批有影响力的研究成果。

1992年,奥斯本与盖布勒出版了《重塑政府》一书,旗帜鲜明地呼吁政府的管理重心应该从关注程序和过程转向注重绩效和结果^[8]。1993年,时任美国副总统戈尔领导的《美国绩效评论》发布了戈尔报告《从繁文缛节到结果:打造一个多办事、少花钱的政府》,明确指出改革的目标在于减少政府中的繁文缛节,使政府变得更加有效。该报告将繁文缛节视为政府绩效改进的拦路虎,认为剪除繁文缛节是通往绩效与结果的唯一路径^[9]。实践界的重视很快得到了学术界的响应。2000年,伯兹曼出版了《官僚制与繁文缛节》一书,对繁文缛节研究进行了系统梳理和概括,为该领域的研究提供了较为全面的指引^[2]。2011年,伯兹曼和菲尼共同出版了《规则与繁文缛节:公共行政理论与研究的棱镜》一书,认为繁文缛节的研究是检验许多公共行政理论的试金石^[3]。与此同时,越来越多的研究开始对繁文缛节的特征、影响因素和作用结果等进行考察,丰富繁文缛节理论,使其逐渐走向公共管理研究的核心。

二、繁文缛节的概念界定

繁文缛节(red tape)的英文直译为“红带子”,它的本义早在17世纪就在英语中出现了,而其比喻意义则是在19世纪英国出现的。19世纪英国的官方文件按照惯例都用红色布带捆扎起来,于是人们日渐将红带子与官僚主义联系在一起,并赋予其一定的象征意义,形容政府的官僚作风造成的繁琐、拖沓和延误。牛津词典将繁文缛节解释为“不必要的繁琐规则制度,通常导致办事拖沓和困难重重”。因此,人们一般将其译为官僚主义、官僚作风、繁文缛节、官样文章或文牍主义,并认为它是一个贬义词。

最早研究繁文缛节的布坎南并没有为繁文缛节提供一个明确的定义,考夫曼在其著作中也没有准确定义繁文缛节,致使繁文缛节的概念含糊不清。罗森菲尔德对社区发展计划的研究指出,繁文缛节“被人们认为是在决策或决策执行过程中冗余、僵化或毫无意义的规章、程序、格式或政府干预。”^{[10](P603-620)}鲍尔德温认为繁文缛节是员工(而不是公众)在开展日常活动中面临的约束,从而将繁文缛节限定在组织内部^{[11](P7-28)}。伯兹曼提出了繁文缛节的第一个较为明确的定义,他将繁文缛节定义为“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于实现其预期目的。”^{[7](P273-303)}此后许多学者大都认可该定义并对其进行丰富,认为繁文缛节是组织成员面临的冗余规章制度和程序要求,它对组织绩效有害。

繁文缛节与官僚制组织结构息息相关,因此人们经常将繁文缛节与相关的组织结构概念相混淆,如正式化(formalization)。繁文缛节与正式化尽管紧密相关,但二者是截然不同的理论概念。伯兹曼与斯科特认为,将繁文缛节与正式化加以区分具有重要的理论意义。以医学为例,它们反映了不同的取向。如果正式化可以看作“生理学”,那么繁文缛节可以视为“病理学”;正式化是组织的正常特征,而繁文缛节是组织的病变表现^{[12](P1-7)}。伯兹曼等明确将繁文缛节与正式化加以区分,认为繁文缛节不止源于正式的规章制度,而且可能源于组织外部由政府导致的一系列制约因素(公共性)^{[13](P290-322)}。潘迪与斯科特对繁文缛节与韦伯式官僚制组织的结构特征(如等级制、专业分工和正式化)之间的关系进行因子分析,发现不同繁文缛节指标之间的相关度显著高于繁文缛节与正式

化等指标之间的相关度,表明繁文缛节与正式化等组织结构概念之间具有较高的鉴别效度,二者属于不同的理论概念^{[14](P553-580)}。

繁文缛节源于多种因素并表现为许多形态,有必要对其进行分类。鲍尔德温认为繁文缛节既可以分为正式的与非正式的,也可以分为内部与外部。正式的繁文缛节指“法律、规章与程序等导致组织的自由受到制约或限制”,它既可以源于外部,也可以是内部的。非正式的繁文缛节源于政治制度、媒体或利益集团等施加的影响,它是外部引致的^{[11](P7-28)}。伯兹曼认为,繁文缛节可以分为组织繁文缛节与利益相关者繁文缛节,前者指组织本身感知的繁文缛节,而后者则关注特定利益相关者受到的繁文缛节^[2]。此外,还可以从人事管理、采购、预算等管理子系统对繁文缛节的不同表征进行研究^{[15](P37-51)}。

三、繁文缛节的测量方式

作为一个多维构念(multidimensional construct),如何测量繁文缛节是实证研究中面临的一个复杂问题。虽然繁文缛节可以分为组织繁文缛节与利益相关者繁文缛节,但繁文缛节本质上是利益相关者的主观感知情况,因此怎样测量并调和不同利益相关者的感知水平,通过适当方式测量组织繁文缛节,这些问题都还有待于进一步研究。

(一)主观感知指标

由于多数研究都采用问卷调查收集数据,因此通过调查对象的主观感知水平测量繁文缛节就成为目前研究的主要手段。一些学者对人事管理、采购等领域的繁文缛节进行测量,另一些学者则通过单项指标从总体水平测量繁文缛节。围绕繁文缛节存在两种理论观点,一种观点认为繁文缛节是预算、人事等管理子系统的僵化导致的,即繁文缛节是一个形成性(formative)指数;另一种观点主张繁文缛节源于政治问责和其他外部影响,认为繁文缛节属于反映性(reflective)指标。科赛等对5个维度16个题项的验证型因子分析表明,繁文缛节是反映性概念,说明它主要源于外部控制并反映在不同管理领域^{[16](P342-361)}。

由于多数调查都是个人层面的,即便是组织层面的,也通常是通过一个组织成员反映整个组织的繁文缛节水平,这种感知测量途径可能产生同源数据与共同方法偏误。潘迪与马洛维认为,尽管依靠

单个组织成员的感知信息会发生偏误,但总体来说它是可靠的,而且调查也更为简便易行^[17]。沃尔克与布瑞尔发现,组织的高层、中层和基层人员对繁文缛节的感知水平是不同的,越是低层的管理人员对繁文缛节的感知水平越高。他们对英国地方政府的研究引入了多调查对象方式,一定程度上克服了这个问题,但由此也导致了调查难度增加和指标加总问题^{[18](P1112-1127)}。最近的一些研究开始区分不同利益相关者对繁文缛节的感知,从而进行更为细致的比较,如考察公共管理人员与企业管理人员对繁文缛节的感知水平^{[19](P710-729)}。

(二)客观统计指标

有鉴于主观感知指标存在的缺陷,一些学者提出利用客观统计指标测量繁文缛节。繁文缛节反映了组织程序的拖沓和延误,伯兹曼等采用组织关键管理任务的运行时间,也即行政拖沓程度来衡量繁文缛节^{[13](P290-322)}。然而,办事拖沓可能源于许多因素,而研究中需要区分繁文缛节导致的办事拖沓与普通的办事拖沓。为此潘迪与布莱施奈德提出了一种独特测量方法,运用以行政拖沓为因变量的多元回归模型获得的统计残差来衡量繁文缛节,从而将影响拖沓的其他因素排除在外^{[20](P113-130)}。

与主观感知指标相比,客观统计指标的优势在于更加真实地反映组织规则及其诱发的繁文缛节,但缺点也较为明显。由于不同类型的组织的核心业务不同,单纯统计业务处理时间在不同组织之间不具有可比性。客观指标的数据获取难度较大,且难以剔除繁文缛节以外因素的影响,反而不利于真正反映繁文缛节概念的真实内涵。因此,主流的繁文缛节研究仍然将主要采用基于问卷调查的主观感知指标。

(三)多元指标测量

瑞尼等对繁文缛节的研究提出采用多种测量指标的策略,认为繁文缛节包括主观感知、行政拖沓和正式化。他们希望通过综合运用多种指标,克服单一指标或数据来源造成的缺陷^{[21](P567-574)}。但正如潘迪与斯科特所言,多维度、指标方法固然能够延伸繁文缛节的概念,但却牺牲了理论的精确性,并导致矛盾结果的难以解释^{[14](P553-580)}。除此以外,还有一些学者探讨了其他方法,如伯兹曼与德哈特-戴维斯利用深入的案例研究考察环境保护领域的繁文缛节^{[22](P141-177)},斯科特与潘迪则通过实验操控对繁文缛节进行研究^{[23](P615-633)}。

潘迪与斯科特发现,虽然繁文缛节与组织结构

的相关度低于繁文缛节不同指标之间的相关度,但测量繁文缛节的不同指标之间的相关度并未达到理想状态,表明其测量仍然值得努力^{[14](P553-580)}。综合而言,对繁文缛节的整体感知指标最为有效,其次是人事管理领域的繁文缛节感知水平和基于行政拖沓的测量手段。未来研究需要拓展采购或客户服务等人事管理领域以外的繁文缛节,通过对不同类型的繁文缛节的鉴别和归因,为公共管理者识别和剪除繁文缛节提供帮助^{[14](P553-580)}。

(四)最近的研究进展

测量繁文缛节的关键在于将其中的组织正式化予以尽可能剔除,从而精确捕捉繁文缛节的“净值”。最近考夫曼和菲尼对荷兰政府的调查发现,公共管理人员感知的繁文缛节同其感知的正式化高度相关,感知的正式化同客观的正式化(组织内正式规则的数量)显著相关但关系较弱,而客观的正式化同感知的繁文缛节却没有显著相关关系。由此表明,繁文缛节与正式化是两个不同的概念,但正式化却并非是繁文缛节的必要条件^{[24](P1-20)}。

最近,菲尼做了一项实验,即在调查问卷中设置了4种不同的繁文缛节题项,来分析哪种题项的设计更有利于获得准确的测量结果^{[25](P427-447)}。她的分析显示,繁文缛节题项的用词和定义会对回答者对组织繁文缛节的评价产生非常明显的影响。与提供定义的题项相比,回答者对未提供定义的题项评价的繁文缛节水平更高。通常来说,繁文缛节容易对回答者暗示负面信息,当题项中出现该词时,他们会相应评价得较低。

布莱施耐德等最近也开发了一种新的方法,期望将繁文缛节与组织正式化在测量层面予以区分,从而精确测量繁文缛节^[26]。他们的方法是将繁文缛节视为正式化的函数而对其进行回归分析,回归模型解释的部分是正式化与繁文缛节重叠的部分,而回归模型的残差则是正式化无法解释的繁文缛节部分,因此可以将其作为测量繁文缛节的有效指标。他们将新指标与原来的指标进行比较,通过复制已有的若干实证研究结果,发现新指标的构念效度更高,即对其他理论结果的影响更为明显。他们的研究表明,该方法可以在未来调查研究中用于精确测量繁文缛节。

四、繁文缛节的影响

公共管理研究人员和实践者们一般都认为繁

文缛节是负面现象,不利于组织发展。但早期的一些学者却认为,繁文缛节是一把“双刃剑”,它在损害效率的同时也会带来正面收益。考夫曼就认为,“一个人的繁文缛节是另一人珍视的程序安全。”^[5]虽然繁文缛节在一定程度上牺牲了效率,但它却有利于通过程序公正保护公民的权利公平。关于繁文缛节的影响,目前还没有积累充分的证据对这些论断提供支撑。

(一)个人层面的影响

繁文缛节是关乎规则与程序的负面影响,这种影响对象可以是态度上的,也可以是行为方面的。繁文缛节对组织内部的管理人员和一般员工会产生深刻的影响,而且这种影响主要是负面的。特别是人事管理领域的繁文缛节,使组织很难有效奖优罚劣,通过绩效薪酬或职位升迁等为组织成员提供足够有力的激励,从而降低组织成员的工作积极性。

有研究发现,繁文缛节降低了公务员的组织承诺、工作投入和工作满意度,使公务员对其工作表现出倦怠倾向^{[27](P133-148)}。公共服务动机是公共组织员工特有的需求,它有利于员工投身公共事业并甘愿牺牲。但莫尼汉和潘迪的研究却表明,繁文缛节表现出的拖沓和僵化会严重挫伤公务员的公共服务动机,不利于政府公共事业的发展^{[28](P40-53)}。因此,繁文缛节使身处其中的组织成员受到过度限制和管束,不利于组织成员发挥聪明才智,甚至会挫伤其原有的工作努力。

(二)组织层面的影响

繁文缛节对管理者与组织成员施加了过多的规则制约,限制了人们的自主性和创造力,不利于组织变革与创新。然而,现有研究并没有证实繁文缛节对组织创新的负面影响。穆恩与布莱施奈德的研究发现,繁文缛节未必是信息技术创新的障碍,相反它会推动组织采取信息技术创新举措来解决问题^{[29](P273-292)}。一般认为,政府部门的变革型领导行为较少,组织结构可能是主要原因。但对美国市场经理的调查研究表明,繁文缛节没有导致变革型领导的下降,二者之间的相关关系不显著,说明繁文缛节不会抑制公共领导的变革倾向^{[30](P75-89)}。

繁文缛节对政府绩效的影响也较为复杂,目前尚未取得共识。潘迪等的实证研究表明,人事管理与信息系统的繁文缛节对组织绩效产生负面影响,而发展型组织文化降低了这种负面效

应^{[31](P398-425)}。布瑞尔与沃克尔对英国地方政府的实证研究表明,繁文缛节总体上对政府绩效产生了负面作用,但与公共管理理论和一般常识相比,繁文缛节对政府绩效的影响相对较弱,而且采取合适的战略行动可以降低这种负面作用^{[32](P423-448)}。由于繁文缛节与政府绩效都是多维构念,二者的关系极为复杂,并非简单的线性关系,不同维度的繁文缛节对政府绩效的不同维度产生了不同的影响^{[25](P427-444)}。具体来说,繁文缛节对效率和公民满意度的影响不明显,但对公平性的影响却是显著正向的^{[33](P233-257)}。雅克与雅克对联邦政府部门的实证研究也表明,繁文缛节并非一无是处,行政程序也并非像理论预测的那样僵化呆板并束缚管理人员;相反,管理人员能够在行政程序约束下快速制定规则并适应变化^{[34](P261-282)}。此外,董皓结合中国地方政府的调查研究发现,繁文缛节与自由裁量权作为一对矛盾体,对政府绩效产生了截然相反的作用,但其内部机制还有待于深入探究^[35]。

上述研究显示,虽然公共组织理论认为繁文缛节不利于组织发展,但繁文缛节对组织行为与结果的影响尚不明确。繁文缛节不仅影响组织及其成员,而且它还是一个社会问题。繁文缛节妨碍公民与政府打交道并参政议政,从而有可能影响民主发展和公平实现^{[36](P654-670)}。更为重要的是,由于委托人与代理人之间的信息不对称,繁文缛节有可能产生权力寻租,成为滋生腐败的温床^{[37](P489-504)}。最后,伯兹曼指出,虽然繁文缛节是一种“官僚病”,但公共管理改革不应一味强调效率,而应兼顾绩效、问责与公平等公共管理价值,实现各种价值取向的平衡^[2]。

五、繁文缛节的起源与决定因素

(一)部门差异:公共部门比私营部门的繁文缛节更严重

围绕繁文缛节的最早也是最主要的争论,就是政府和公共部门的繁文缛节是否比私营部门更多?部门类型对繁文缛节意味着什么?早期的研究并没有发现两类部门之间在繁文缛节方面的显著差异,布坎南甚至发现政府的繁文缛节反而比企业少。但鲍尔德温的研究表明公共组织在所有类型的繁文缛节方面都比私营组织多,从而驳斥了布坎南的反常发现。伯兹曼的综述也显示,即便采用同样的测量指标,多数研究都表明政府的繁文缛节比

私营企业更多^[2]。

斯科特认为,繁文缛节是一种主观的或个性化的概念,将其在公私部门之间进行比较可能并不适宜,因为即使存在公私差异,这种比较也可能因为管理人员的固有态度而造成偏误^{[38](P477-482)}。笼统意义上的正式化与繁文缛节在公私组织之间并没有显著差异。但在具体管理职能领域,特别是人事管理和采购方面,由于“公共性”诱发的外部政治控制较强,导致政府在这些领域的繁文缛节比私营组织更为严重^{[21](P567-574)}。瑞尼和伯兹曼对公私组织比较研究的综述显示,虽然目前的实证研究存在一些方法论缺陷,但多数研究都说明政府管理人员感知的繁文缛节比私营组织严重^{[39](P447-469)}。

此外,还有研究比较了政府与非营利组织之间在繁文缛节方面的差异。费尼与瑞尼的调查研究显示,在控制了其他因素的情况下,政府管理人员感知的繁文缛节仍然远高于非营利组织,他们受到的人事管理约束也比非营利组织多^{[19](P710-726)}。综合以上研究,我们认为公共组织的繁文缛节和受到的规则束缚比私营组织更多;而在公共组织范畴,政府比非营利组织受到的约束更多。

(二)繁文缛节的起源

如果政府的繁文缛节多于其他部门,那么究竟是哪些因素导致了这种差异?一些人认为,组织内部因素和管理人员的特征可能是导致繁文缛节不容忽视的原因。伯兹曼和瑞尼的实证分析发现,管理人员的工作态度及其所在组织的结构特征都使他们更倾向于通过建立规则来实现管理目标。然而,私营组织管理人员的这种规则偏好比公共组织更强,因此无法解释为何公共组织的繁文缛节更多^{[40](P163-189)}。还有研究发现,公共管理者的公共服务动机越强,他们更加注重公共利益和公共政策,其所感知的繁文缛节越高,对繁文缛节的容忍程度越低^{[41](P155-180)}。总而言之,关注组织内部因素与管理人员特征的研究并没有发现极为显著的影响繁文缛节的原因而表明繁文缛节主要起源于组织外部。

基于联邦制和府际关系的角度,罗森菲尔德总结了繁文缛节的4个起因(国会问责、政治文化、联邦制和主管部门控制等),认为繁文缛节源于政府计划不得不处理许多外部制约因素^{[10](P603-620)}。有学者研究发现,组织的外部政治支持不仅直接正向影响繁文缛节,而且可以通过发展型组织文化减少繁文缛节^{[42](P419-436)}。因此,政治控制产生的外部

诱因可能是繁文缛节最重要的起源。

伯兹曼认为,既然繁文缛节是变坏的规则,那么就有必要从规则是如何变坏的角度考察繁文缛节的起源。他指出,一种是“天生就坏”的规则,对规则预期效果的预测不准确、规则的预期目的不合法、利益折衷和妥协、过度控制、本末倒置等产生了“规则自生型繁文缛节”;一种是“后天变坏”的规则,规则自身的演变、规则实施的变化、规则预期目标的变化、外部环境的变化、边际收益递减、规则冲突等导致“规则演变型繁文缛节”^[2]。

最近的研究显示,繁文缛节除了外部控制起源外,还有工作动机起源,即管理者的工作投入或承诺等工作特征会影响其报告的繁文缛节水平。对荷兰小学校长的调查显示,工作投入与繁文缛节负相关,而工作承诺与其正相关。与中央政府的关系网络活动同繁文缛节正相关,而与地方政府和利益集团在劳资关系领域的关系网络活动则同繁文缛节负相关。与此同时,工作承诺调节上述变量的相关关系^{[43](P445-471)}。由此可见,繁文缛节并非完全来自于组织外部控制,它也会起源于管理者的工作特征,而二者可能共同塑造了繁文缛节。

还有学者指出,人们对繁文缛节的感受和评价会受到其参照点或参考框架的影响,而这些直接与人们的职业轨迹和工作经历息息相关^{[44](P582-597)}。也就是说,人们不仅会因为当前工作特征的影响而对繁文缛节产生不同感受,而且会将目前的状态与此前工作的环境和特征比较,从而确定其对繁文缛节的评价。戴维斯的分析发现,员工参与工会的话其对繁文缛节的评价越高,但如果他们对工会价值认同较高的话,则倾向于认为繁文缛节是可以接受的,因为他们将其作为赢取员工权益的必要条件^[45]。

(三)如何剪除繁文缛节

既然繁文缛节对公共组织危害极大,那么如何剪除繁文缛节或降低其负面影响,就成为公共管理学者探讨的话题。德哈特-戴维斯认为,繁文缛节源于规则的失效或扭曲,因此将繁文缛节转化为“有效规则”(green tape)才是剪除繁文缛节的有效途径。他通过调查总结了有效规则的5个属性:尽可能书面表述规则要求,规则依据的因果关系是合乎逻辑和有效的,进行适当的控制而不是过度管束,在执行过程中保持前后一致,规则的预期目的得到利益相关者的理解^{[46](P361-384)}。如果在规则制定和执行的过程中能够注意上述几点,繁文缛节产

生的可能性就会降低。

在全球化、信息化的大背景下,一些学者将剪除繁文缛节的希望寄托在信息技术,认为信息技术革命可能会降低繁文缛节的危害^[47]。然而,围绕信息技术应用与繁文缛节之间关系的研究结论却不一致。需求拉动学说认为繁文缛节使组织更加需要信息技术,藉此剪除繁文缛节;技术推动学说则主张信息技术应用使公共管理者具备了剪除繁文缛节的有力武器,有助于繁文缛节的减少。穆尼与布莱施奈德的实证分析发现,繁文缛节与组织创新之间的关系是双向的,信息技术应用导致繁文缛节的降低,而繁文缛节推动信息技术创新^{[29](P273-292)}。最近的研究发现,组织内部网络的应用有助于强化组织内外沟通,从而减少繁文缛节^{[48](P379-404)}。然而,信息技术应用并非一无是处,它的应用可能只是使繁文缛节从有形的书面形式转化为无形的电子格式。因此,信息技术既为组织记忆提供了海量存储,也导致冗余的电子繁文缛节,它们使组织创新困难重重^{[49](P414-435)}。台湾的一项研究也发现,信息技术应用不断没有减少繁文缛节,反而使电子繁文缛节爆炸式增长^[50]。

虽然都面临繁文缛节的束缚,但有些公共管理者却表现得更加有效。究其原因,他们的工作态度更加积极,并能够藉此化解繁文缛节的牵绊^{[51](P542-575)}。奥斯本与盖布勒认为,剪除繁文缛节的关键在于组织内部变革,通过服务导向和绩效管理实现政府转型^[8]。然而,由于繁文缛节主要原因政府外部的政治控制和问责,更为根本的是从外部入手,为政府剪除繁文缛节扫清道路。不过,管理人员并非只能束手就擒,内部管理可以作用于外部环境,从而减少繁文缛节。有研究显示,尽管公共管理者无法完全消除繁文缛节,但通过采用适当的管理策略和技术,却可以减少繁文缛节及其带来的负面影响^{[52](P255-272)}。具体来说,主动出击的前瞻型战略可以降低繁文缛节对组织绩效的负面影响,保守的防御型战略对组织绩效没有显著作用,被动的反应型战略则可能使繁文缛节对组织绩效的影响恶化^{[32](P423-448)}。一些学者也指出,以“新公共管理”为代表的改革努力可能忽视了削减繁文缛节的复杂程度和影响。至为重要的是,与单纯的剪除繁文缛节不同,改革更应该保持适当程度的平衡状态,在注重效率的同时,更加注重改革对绩效、问责和效率等价值理念的追求^[2]。因此,公共管理改革需要更加全面地审视繁文缛节在公共组织中

的作用。

六、结论与未来研究议程

繁文缛节指对组织绩效有害的冗余行政规则、规章和程序,判别繁文缛节的特征并追溯其起源,是实现“从繁文缛节到结果”的必由之路。繁文缛节是一种“官僚病”,对公共组织绩效危害较大,并在西方公共管理研究领域得到了广泛关注。本文对国际公共管理领域繁文缛节的研究进展进行了综述,概述了繁文缛节的概念与测量、影响因素与作用后果。虽然西方国家在繁文缛节研究领域积累了大量研究文献,但在借鉴其研究时有必要认识到中西国家的繁文缛节差异。

从我国繁文缛节的研究状况来看,学者们主要探讨了两个方面的问题。其一,是政府行政审批制度对企业和公民造成的负担和成本。企业的成立、运作和管理等都受到政府各个部门的管理和规制,企业不得不应付名目繁多的行政审批制度,对企业发展极为不利。其二,认为政府的规则不是多了,而是少了;政府的自由裁量权过大,缺乏法治和“有限政府”的理念。两个问题其实是一枚硬币的两面,都反映了我国政府组织有别于西方发达国家的特点。既然中西繁文缛节存在较大差异,西方国家繁文缛节研究对于我们的意义何在?我们认为,繁文缛节的起源、特征与影响受到政治体制和管理情境的影响,但繁文缛节可能处于不同的发展阶段,并导致繁文缛节呈现不同的特征^{[53](P103-194)}。

目前的多数研究都是在英国和美国完成的,对其他国家的研究还不多见。未来研究有必要拓展跨国比较研究和跨文化比较研究,提高已有研究结果的普适性^{[43](P445-471)}。政治体制及其运行特征是决定繁文缛节起源与影响的重要因素,考察不同国家的繁文缛节差异及其前因后果,或者有助于进一步揭示繁文缛节的内在规律^{[24](P1-20)}。不同的文化和价值取向是否会影响人们对繁文缛节的感知容忍和应对?例如,在权力距离(power distance)较高的国家(如中国等东亚国家)^[54],人们更容易接受等级制和愿意服从,对繁文缛节的容忍程度可能更高,对繁文缛节的危害程度感知可能更低。其实,不仅国家之间的文化差异可能导致繁文缛节的理解和影响不同,对于幅员辽阔、民族多样的国家(特别是中国)来说,即便是在国家内部不同地区之间,也存在着深刻的差异。因此,在深入研究国家

之间繁文缛节差异的基础上,有必要深入到次国家(subnational)层面,探讨繁文缛节的区域差异。另外,新兴市场经济国家和转轨国家正在发生剧烈的制度变革,与社会制度架构成熟的西方国家相比,繁文缛节的表现、特征与影响可能都不尽相同,有必要加以深入探究。综上所述,鉴于繁文缛节本质上是利益相关者的主观感知状况,对繁文缛节的探讨有必要从跨文化的角度进行研究。

跨部门比较是繁文缛节研究的主要途径,也是未来值得进一步研究的方向。政府部门、非营利组织、国有企业和私营企业等在繁文缛节方面的差异还没有得到系统考察,而对它们的深入理解是未来公共管理改革的主要依据。不仅如此,政府内部不同职能领域的繁文缛节也可能存在差异。对英国地方政府的调查显示,专业化和市场化程度都较高的部门的繁文缛节高于其他部门^{[55](P418-438)}。中国“条块分割”的行政管理体制使“条”与“块”在权力归属和职能运转等许多方面都存在差异,可能导致不同职能部门和业务系统的繁文缛节存在不同。与此同时,中国不同行政层级的政府部门的繁文缛节可能也不同,这些现象都还有待于探察,以利于我们明确未来公共管理改革的方向和着力点。

根据成文程度,规则可以笼统分为正式规则与非正式规则,繁文缛节主要是正式规则的“异化”。正式规则与非正式规则之间的关系与相互影响,以及它们对组织行为和结果的交互影响,是制度理论的关键研究方向,但在繁文缛节研究中未见类似进展。一定程度上,作为非正式规则的“潜规则”,可能是真正发挥决定作用的规则,并会影响正式规则的作用。特别是在中国这样的“关系型社会”,“关系”在每个领域都产生了不容忽视的影响,并可能会“穿透”繁文缛节对组织管理者的束缚,因此其影响值得进一步考察^[56]。因此,笔者认为,从正式规则与非正式规则互动的视角考察繁文缛节,将“关系”的影响纳入分析,可能是未来本土公共管理研究的突破点之一。

参考文献:

- [1] OECD. Cutting Red Tape: Comparing Administrative Burdens across Countries[M]. Paris: OECD, 2007.
- [2] Bozeman B. Bureaucracy and Red Tape[M]. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, 2000.
- [3] Bozeman B, Feeney MK. Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research[M].

- New York: ME Sharpe, 2011.
- [4] Buchanan B. Red-tape and the service ethic: Some unexpected differences between public and private managers [J]. *Administration & Society*, 1975, 6(4).
- [5] Kaufman H. *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses* [M]. Washington, DC: Brookings Institution, 1977.
- [6] Goodsell CT. Red Tape and a Theory of Bureaucratic Rules [J]. *Public Administration Review*, 2000, 60(4).
- [7] Bozeman B. A Theory of Government "Red Tape" [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1993, 3(3).
- [8] Osborne D, Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* [M]. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.
- [9] Gore A. *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better & Costs Less* [M]. Washington, DC: US Government Printing Office, 1993.
- [10] Rosenfeld RA. An expansion and application of Kaufman's model of red tape: The case of community development block grants [J]. *Western Political Quarterly*, 1984, 37(4).
- [11] Baldwin JN. Perceptions of Public versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape: Their Impact on Motivation [J]. *The American Review of Public Administration*, 1990, 20(1).
- [12] Bozeman B, Scott PG. Bureaucratic Red Tape and Formalization: Untangling Conceptual Knots [J]. *American Review of Public Administration*, 1996, 26(1).
- [13] Bozeman B, Reed PN, Scott PG. Red Tape and Task Delays in Public and Private Organizations [J]. *Administration & Society*, 1992, 24(3).
- [14] Pandey SK, Scott PG. Red Tape: A Review and Assessment of Concepts and Measures [J]. *J Public Adm Res Theory*, 2002, 12(4).
- [15] Pandey SK, Garnett JL. Exploring Public Sector Communication Performance: Testing a Model and Drawing Implications [J]. *Public Administration Review*, 2006, 66(1).
- [16] Coursey DH, Pandey SK. Content Domain, Measurement, and Validity of the Red Tape Concept: A Second-Order Confirmatory Factor Analysis [J]. *The American Review of Public Administration*, 2007, 37(3).
- [17] Pandey SK, Marlowe J. Taking Stock of Survey-based Measures of Bureaucratic Red Tape: Mere Perceptions or More than Meets the Eye? [C]. the 10th Public Management Research Association Conference. John Glenn School of Public Affairs, Ohio State University, Columbus, Ohio, 2009.
- [18] Walker RM, Brewer GA. An Organizational Echelon Analysis of the Determinants of Red Tape in Public Organizations [J]. *Public Administration Review*, 2008, 68(6).
- [19] Feeney MK, Bozeman B. Stakeholder Red Tape: Comparing Perceptions of Public Managers and Their Private Consultants [J]. *Public Administration Review*, 2009, 69(4).
- [20] Pandey SK, Bretschneider SI. The Impact of Red Tape's Administrative Delay on Public Organizations' Interest in New Information Technologies [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1997, 7(1).
- [21] Rainey HG, Pandey S, Bozeman B. Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape [J]. *Public Administration Review*, 1995, 55(6).
- [22] Bozeman B, DeHart-Davis L. Red Tape and Clean Air: Title V Air Pollution Permitting Implementation as a Test Bed for Theory Development [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1999, 9(1).
- [23] Scott PG, Pandey SK. The influence of red tape on bureaucratic behavior: An experimental simulation [J]. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2000, 19(4).
- [24] Kaufmann W, Feeney MK. Objective Formalization, Perceived Formalization and Perceived Red Tape [J]. *Public Management Review*, 2012.
- [25] Feeney MK. Organizational Red Tape: A Measurement Experiment [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2012, 22(3).
- [26] Bretschneider S, Chen X-h, Wu L, et al. A new approach to measuring red tape from survey data: Controlling for perceptions of formalization [C]. Annual Conference of the International Public Management Network (IPMN) 2012. Hawaii, 2012.
- [27] DeHart-Davis L, Pandey SK. Red tape and public employees: Does perceived rule dysfunction alienate managers? [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005, 15(1).
- [28] Moynihan DP, Pandey SK. The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation [J]. *Public Administration Review*, 2007, 67(1).
- [29] Moon MJ, Bretschneider S. Does the Perception of Red Tape Constrain IT Innovativeness in Organizations? Unexpected Results from a Simultaneous Equation Model and Implications [J]. *J Public Adm Res Theory*, 2002, 12(2).
- [30] Wright BE, Pandey SK. Transformational Leadership in the Public Sector: Does Structure Matter? [J]. *J Public Adm Res Theory*, 2010, 20(1).
- [31] Pandey SK, Coursey DH, Moynihan DP.

- Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: A Multimethod Study[J]. *Public Performance & Management Review*, 2007, 30(3).
- [32] Walker RM, Brewer GA. Can Management Strategy Minimize the Impact of Red Tape on Organizational Performance? [J]. *Administration Society*, 2009, 41(4).
- [33] Brewer GA, Walker RM. The Impact of Red Tape on Governmental Performance: An Empirical Analysis [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010, 20(1).
- [34] Yackee JW, Yackee SW. Administrative Procedures and Bureaucratic Performance: Is Federal Rule-making "Ossified"? [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010, 20(2).
- [35] 董皓. 自由裁量权、繁文缛节和政府绩效: 面向中国地方政府的探索性研究[D]. 西安: 西安交通大学, 2007.
- [36] Moynihan DP, Herd P. Red Tape and Democracy: How Rules Affect Citizenship Rights [J]. *American Review of Public Administration*, 2010(6).
- [37] Guriev S. Red tape and corruption [J]. *Journal of Development Economics*, 2004, 73(2).
- [38] Scott PG. Examining red tape in public and private organizations: a further look at the role of individual perceptions and attributes [J]. *The Social Science Journal*, 2002, 39(3).
- [39] Rainey HG, Bozeman B. Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 2000, 10(2).
- [40] Bozeman B, Rainey HG. Organizational Rules and the "Bureaucratic Personality" [J]. *American Journal of Political Science*, 1998, 42(1).
- [41] Scott PG, Pandey SK. Red Tape and Public Service Motivation: Findings from a National Survey of Managers in State Health and Human Services Agencies [J]. *Review of Public Personnel Administration*, 2005, 25(2).
- [42] Chen G, Williams DW. How Political Support Influences Red Tape through Developmental Culture [J]. *Policy Studies Journal*, 2007, 35(3).
- [43] Torenvlied R, Akkerman A. Effects of Managers' Work Motivation and Networking Activity on Their Reported Levels of External Red Tape [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2012, 22(3).
- [44] Ponomariov BL, Boardman PC. Organizational Pathology Compared to What? Impacts of Job Characteristics and Career Trajectory on Perceptions of Organizational Red Tape [J]. *Public Administration Review*, 2011, 71(4).
- [45] Davis RS. Union Commitment and Stakeholder Red Tape: How Union Values Shape Perceptions of Organizational Rules [J]. *Review of Public Personnel Administration*, 2012.
- [46] DeHart-Davis L. Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2009, 19(2).
- [47] Eggers WD. *Government 2.0: Using Technology to Improve Education, Cut Red Tape, Reduce Gridlock, and Enhance Democracy* [M]. Lanham; Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007.
- [48] Welch EW, Pandey SK. E-Government and Bureaucracy: Toward a Better Understanding of Intranet Implementation and Its Effect on Red Tape [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, 17(3).
- [49] Peled A. Do Computers Cut Red Tape? [J]. *The American Review of Public Administration*, 2001, 31(4).
- [50] 林静美. 全面电子档案管理制度对组织之冲击——资讯科技同化与繁文缛节 [J]. *政策研究学报*, 2006(6).
- [51] Pandey SK, Welch EW. Beyond Stereotypes: A Multi-stage Model of Managerial Perceptions of Red Tape [J]. *Administration Society*, 2005, 37(5).
- [52] Walker RM, Brewer GA. Can public managers reduce red tape? The role of internal management in overcoming external constraints [J]. *Policy & Politics*, 2009, 37(2).
- [53] 马亮. 作为一种官僚病的繁文缛节: 评《官僚制与繁文缛节》 [J]. *公共行政评论*, 2010, 3(1).
- [54] Hofstede G. *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations* [M]. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2001.
- [55] Brewer GA, Walker RM. Explaining Variations in Perceptions of Red Tape: A Professionalism-Marketization Model [J]. *Public Administration*, 2010, 88(2).
- [56] Buen J. Red Tape or Green Guanxi? A Tentative Theoretical Framework for Understanding Chinese Environmental Technology Policy [C]. *Nordic Association of China Studies Conference*. Stockholm/Tallinn, 1999.

- [6] 张殿军. 少数民族习惯法的制度空间与“合法化”路径[J]. 吉首大学学报:社会科学版, 2012(4).
- [7] 杨通山, 等. 侗族民歌选[M]. 上海: 上海文艺出版社, 1980.
- [8] 《侗族文学史》编写组. 侗族文学史[M]. 贵阳: 贵州民族出版社, 1988.
- [9] 魏任, 重修, 蒋玉笙, 纂. 三江县志[M]. 台北: 成文出版社有限公司, 1946.
- [10] 廖君湘. 南部侗族传统文化特点研究[M]. 北京: 民族出版社, 2007.
- [11] 杨锡光, 等. 侗款[M]. 长沙: 岳麓书社, 1988.
- [12] 石开忠. 侗族款组织及其变迁研究[M]. 北京: 民族出版社, 2009.
- [13] 邢志萍. 三江侗族的“款”和“款词”[J]. 民俗研究, 1991(2).
- [14] 过伟. 侗族民间叙事文学[M]. 南宁: 广西民族出版社, 1993.
- [15] 《三江侗族自治县概况》编写组. 三江侗族自治县概况[M]. 北京: 民族出版社, 2008.
- [16] 邓敏文, 吴浩. 没有国王的王国——侗款研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1995.

(责任编辑: 陈伟)

Poetic Performance in Folk Law: Studies of Terms of Dong

WANG Hong

(Guangxi University, Literature College, Guangxi, Nanning, 530004)

Abstract: Terms of Dong, an ancient song, which is regarded as stipulations of the Dong people, is a combination of folklore and law. It not only conveys the whole society of Dong like an encyclopaedia but also stands for the inheriting and developing of Dong's history like a living fossil. Besides, the culture, the law and the narrate method of Terms of Dong indicate that the Dong's culture is ecological harmonious. The uniqueness and stableness of Dong are based on the unity of opposites, which include the spirit of art and the thoughts of stipulation. Therefore, Terms of Dong has its own compatibility in antagonistic aspects like art and law, emotion and rationality. In a few words, a new way that points out the developing direction of society and art is able to be found in Terms of Dong.

Key words: The Dong people; Terms of Dong; Folk law

(上接第95页)

On the Sources, Characteristics and Consequences of Red Tape: A Literature Review

MA Liang^{1,2}, SUN Xiao-yan³

(1. College of Humanities and Economics, Northwestern Polytechnical University, Xi'an, Shaanxi 710072, China;

2. Nanyang Centre for Public Administration, Nanyang Technological University, Singapore 639798;

Xi'an Office, Deheng Law Firm, Xi'an Shaanxi 710065, China)

Abstract: Red tape refers to the rules, regulations, and procedures that are harmful to organizational performance. As the bureaucratic pathology, red tape is harmful to public organization and has been studied extensively in the Western Public Administration field. The construction, measurement, antecedents, and consequences of red tape are reviewed in the paper, in which we outline the future research avenues and agenda.

Key words: Red Tape; public Organization; bureaucracy; government performance; literature review