



### 美国研究

标题: 作者: 

关键词:

### 筌路蓝缕，以启山林——《20世纪美国文官制度与官僚政治》评介

作 者:	孙群郎	封面:	
关键字:	书评· 孙群郎		
年 号:	2004		
期 号:	第2期		
PDF文件:			
出版社:			
英文标题:	A Path breaking Contribution of Hard Work — Review of 20th Century American Civil Service System and Bureaucratic Politics		
中文标题:	筌路蓝缕，以启山林——《20世纪美国文官制度与官僚政治》评介		

《美国研究》2004年第2期

筌路蓝缕，以启山林

——《20世纪美国文官制度与官僚政治》评介

孙群郎

自20世纪以来，美国文官制度和官僚政治就已经成为美国学术界的一个关注点，并且出现了许多学术论文和专著。我国学术界对这一问题的研究起步较晚，直到20世纪80年代以后，尤其是1982年我国政府提出用人体制改革和建立公务员制度以后，我国学术界才开始对这一领域着手进行研究。

东北师范大学历史系石庆环教授早在20世纪80年代开始对美国文官制度和官僚政治进行研究，曾在《世界历史》、《美国研究》等刊物上发表论文20多篇。1997-1998年间，她曾作为美国基督教亚洲联合会董事会项目研究学者，2001-2002年间又作为美国富布赖特高级访问学者，两次赴美国进行考察研究，为她后来的研究奠定了坚实的基础。归国后，石庆环教授先于2001年与历史学家任爽教授合著《科举制度与公务员制度：中西官僚政治比较研究》（商务印书馆出版），随后又于2003年7月推出了她的《20世纪美国文官制度与官僚政治》（以下简称《文

《文官》一书分上下两编来阐述20世纪美国文官制度与美国官僚政治。上编用四章的篇幅回顾了20世纪美国联邦文官制度的发展和历史演变,他们包括对文官的考试录用制度、管理制度、培训制度和保障制度的讨论和梳理。下编用四章的篇幅来讨论美国文官势力的膨胀和官僚政治的产生,包括官僚与总统的关系、官僚与国会的关系、官僚与利益集团的关系以及官僚政治的产生与官僚主义的泛滥等。

作者首先回顾了美国文官制度的发展历程。她认为,美国的文官制度,是针对19世纪联邦政府在选拔官吏的过程中,出现的“政党分赃制”和“政治庇护制”所产生的种种弊端而进行的一系列改革的基础上建立起来的。美国建国初期,华盛顿总统选拔官员时“比较注重个人的品格与能力,提倡任人唯贤,反对任人唯亲。同时,华盛顿也比较注意照顾地域的划分及参议院、众议院和州长们所提出的人选的意见。”(正文第3页)但是,“从美国历史发展的角度来观察,这一时期联邦政府公共机构的管理实际上并不是建立在法律与制度的基础之上,而是建立在‘小政府’和人们都是‘绅士与天使’的理想主义基础之上。”(正文第4页)

但是这种缺乏制度保障的官员选拔方式的弊端很快就暴露出来,“特别是随着18世纪末和19世纪初以后政党在美国的出现,联邦官员的选用就更加带有浓厚的‘政党分赃制’和‘政治庇护制’的特点。”(正文第5页)1828年安德鲁·杰克逊总统的当选,是联邦政府选拔官员的一个转折点。杰克逊总统在“民众政治”的口号之下,摒弃了华盛顿等开国元勋们任人唯贤的原则,大肆推行“政党分赃制”。所谓“政党分赃制”,是指在竞选中获胜的新总统把政府机构中的职位分配给自己所属党派,特别是那些在竞选中为自己出力的人员及其亲信。(序言第1页)这种“政党分赃制”造成了美国官员随着总统的改选而出现了频繁的周期性的更迭,造成周期性的混乱,更严重的是,导致了官员的素质低下和腐败之风盛行。

内战以后,随着美国政治与社会的变化,美国公众开始重新反思“政党分赃制”与“政治庇护制”的种种弊端,并进而要求改革官吏制度。但是,由于种种原因,改革进程十分缓慢。由于分赃不均而导致的1881年7月加菲尔德总统遇刺事件,成为推动文官制度改革的契机,美国国会终于在1883年通过了《调整与改革文官制度的法律》,即《彭德尔顿法》,成为美国文官制度改革的一个里程碑。这一法律的精髓是“功绩制”。其内容主要包括:第一,文官必须通过考试,择优录用;第二,文官不得因为政党关系等政治原因被免职,也不得强迫文官参加政治活动或提供政治捐款;第三,文官在政治上要保持“中立”。(序言第1页)从此,美国的文官制度经过多次改革,这一制度不断完善,文官队伍不断扩大,对于保持美国政治稳定、提高官员素质,肃清贪污腐化之风发挥了积极作用。

然而,文官制度的建立也带来了许多负面影响,即官僚政治的产生和官僚主义的泛滥。“文官制度的建立以及政治与行政的分离,不仅为文官摆脱政治的控制找到了法律依据,同时为文官发展他们的势力并逐渐形成官僚政治奠定了基础。”(正文276页)文官制度建立以后,纳入文官系统的行政雇员所占联邦政府雇员总数的比例迅速增加,1883年文官制度建立之初,这一比例只有10%,但到19世纪末上升到50%,到第二次世界大战结束的时候,文官人数达到380多万人,同比上升到80%左右。政府规模的扩大、官僚人数的增多(特别是高级职位和职业化官僚的增加)、官僚权力的不断扩大等,都对选举产生的政治官员构成了威胁,甚至对总统的行政权构成了挑战,总统并不能有效地控制官僚的行为。

按照作者的分析,阻碍总统管理和控制官僚的因素可以归纳为五个方面:联邦政府行政部门的规模、复杂性和分散性;官僚的惰性和能量;政治任命官员对官僚的依赖;官僚“一主二仆”

的地位（即官僚既受总统的制约，同时也归国会管辖）；官僚对外部政治影响（即利益集团）的敏感性（正文366页）。在官僚对总统和政治官员构成威胁的同时，官僚与国会的关系却不断加强，从而使官僚的权力日益膨胀。国会不仅给予官僚以立法权的委托，使后者获得了部分的立法权，而且由于职业官僚在执行法律的过程中有相当大的自主性，使其也获得了某些司法权。这样，职业官僚势力就发展成为联邦政府立法权、行政权和司法权三权以外的“第四部门”。（正文438页）由于行政官僚权力的膨胀，利益集团也把游说政府的另一个重点目标转移到职业官僚的身上，这样，职业官僚就成为美国政治中连接政府内部政治势力——国会和政府外部社会势力——利益集团的一种纽带。因此，在职业官僚的连接下，美国政治中出现了一种新的决策模式——“铁三角”。“铁三角”通常是指在联邦政府某些具体或特殊问题的决策中，由国会委员会或者小组委员会、行政部门相关管理机构的职业官僚和相关的利益集团的代表三方所组成的决策集团。（正文449页）由此看来，美国文官已经打破了“政治中立”的界限，深深地卷入美国政治之中，从而导致了官僚的政治化和官僚政治的出现。而官僚政治的出现又导致了官僚们把行政当作例行公事处理，以及遇事拖延不决等官僚主义作风的泛滥。

## 二

读完《文官》，掩卷而思，觉得本书有如下几个特点：第一，视野广阔，视角新颖。本书以美国社会与政治的多元特征为背景，比如多种多样的利益集团、政党政治、政府机构的分权与制衡，以及他们之间错综复杂的关系等，来研究美国文官制度和官僚政治的建立和发展，即将其置于一个广阔的视野之下，从而达到了宏观与微观相结合，全面而深入的视觉效果。另外，作者还将当代美国官僚政治与文官制度的发展联系起来，这是研究美国官僚政治的一个崭新视角。

第二，从全书的结构安排来看，纵横交错，经纬分明。《文官》章节按照问题或问题的方面呈横断面展开布局，如从第一章到第八章的题目分别为“文官制度的考试与录用”“文官的管理方法”“文官的培训制度”“文官的保障体系”“官僚与总统”“官僚与国会”“官僚与利益集团”“官僚政治的产生与官僚主义的泛滥”等，而在每一章的论述过程中又是按照历史的发展脉络纵向展开的，对问题的起源、原因、来龙去脉、结果和影响进行详细的论述。这种纵横交错、经纬交织的写作方法，使读者能够对研究对象获得一个全面而系统把握。

第三，本书采用跨学科的理论和方法，即历史学、政治学和公共管理学等相结合的方法进行研究。如作者所指出的，这种跨学科的研究方法，既可以从历史学的角度对美国文官制度和官僚政治进行宏观把握与微观考证，又可以从政治学和管理学的角度对该问题进行理论分析和实践研究。在研究中，作者特别注意把文官制度与美国官僚政治置于理论与史实相结合的过程中来进行讨论，避免了过于理论化和具体化的弊端。

第四，采用比较研究的方法。作者在探讨美国文官制度和官僚政治的发展过程中，时常与其他国家，尤其是英国进行比较研究，比如，作者指出，英国录用文官比较注重官员的“通才”，而美国则比较注重“专才”的特点；美国文官“职位分类制度”基本遵循“职位在工作”，而英国文官“职位分类制度”则遵循“职位在人”等等。

第五，资料丰富，论从史出。作者在访美期间收集的资料，凡几百种之多。这些资料不仅拥有大量的国内外有关学术专著和论文，更为可贵的是，《文官》建立在大量第一手资料的基础上，比如美国人口普查局、文官制度委员会、国会各委员会和美国人事务管理署等的有关档案等。在这些资料的基础上，作者旁征博引，条分缕析，夹叙夹议，史论结合，使该书具有较强的说服力和感染力。

第六，语言朴实、行文流畅。历史著作做到文史结合，引人入胜，是每一位历史学著作者追求的一种理想境界。《文官》用词准确，语言精当，文风朴实，逻辑严密，读来如行云流水，自

然流畅。

本书也存在一些不足之处。其一，全书分为两编，每一编前面都有一段相关的简史，比如第一编前面的简史概括了从美国建国之初的官员选拔制度到1883年的《彭德尔顿法》的通过，概述了19世纪美国文官制度改革的历史，这一部分篇幅长达近40页，作为该编的引语似乎太长。笔者认为如果将该部分加上一个适当的标题，作为一章与该编各章并列，不仅使该书结构更加清晰，而且也更加具有历史感。下编开头部分也是如此，该编引语概述了美国文官势力的膨胀和官僚政治的发展，从269页到326页，篇幅长达57页，比第五章篇幅还长。同样，如果将该部分加以标题独辟一章，作为美国官僚政治的发展简史，可以收到同样的效果。其二，有些已经约定俗成的历史名词，似乎不应该改变译法，比如1964年约翰逊政府通过的《民权法案》（Civil Rights Act of 1964），作者译为《人权法案》，似乎不太恰当。

瑕不掩瑜，去之更辉。《文官》作为我国一部美国文官制度改革和官僚政治的开拓性著作，不仅促进了我国学术界在该领域的研究，更为我国公务员制度的改革提供了宝贵的借鉴经验。

孙群郎：东北师范大学历史系美国所教授