

韦伯的官僚制理论与 中国行政现代化的途径选择

张耀影

(中共宁德市委党校, 福建 宁德 355000)

摘要: 在公共行政学领域中, 官僚制的研究占有着极其重要的地位。尤其是以马克斯·韦伯为代表的一大批学者对官僚制所展开的学理研究, 使之成为社会科学研究中的一个亮点。现时的中国行政体制仍处于官僚制不足阶段, 因此, 认真研究传统的组织结构与现代文化的关系, 努力构建符合中国国情的现代官僚制, 是实现中国行政现代化的必然趋势。

关键词: 官僚制; 现代官僚制; 行政现代化

中图分类号: D035 文献标识码: A 文章编号: 1001-7836(2005)06-0006-03

Weber's Theory of Bureaucracy and Method Selecting of Administration Modernization in China

ZHANG Yao-ying

(Party School of Ningde City, Ningde 355000, China)

Abstract: The research of bureaucracy is an important part in the field of public administration. A lot of researchers with Marx . Weber as the representative made it influential in sociology. Because of the imperfection of present administration system, it is an inexorable trend to study the relation between traditional organization and modern culture and establish the modern bureaucracy in accordance with Chinese conditions in the process of accomplishing administration modernization.

Key words: bureaucracy; modern bureaucracy; administration modernization

在公共行政学领域中, 官僚制的研究占有着极其重要的地位。尤其是以马克斯·韦伯为代表的一大批学者对官僚制所展开的学理研究, 使之成为社会科学研究中的一个亮点。对于官僚制, “人人批评官僚制, 但谁都清楚, 没有官僚制又是万万不行的”^[1]。因此, 认真研究传统的组织结构与现代文化的关系, 进而分析社会转轨过程中组织方式的多元共生的复杂特征, 努力构建符合中国国情的现代官僚制, 是实现中国行政现代化的必然趋势。

一、韦伯的官僚制理论的合理内核

作为19世纪末20世纪初西方最伟大的思想家, 马克斯·韦伯提出的官僚制组织理论, 奠定了现代组织理论的基础, 对整个20世纪乃至更久远的未来产生深刻的影响。官僚制, 又称行政集权制, 是现代各种社会组织普遍的占主导地位的组织形式, 在管理学中是个中性

词, 指一种以分部—分层、集权—统一等为特性的金字塔型的组织结构形态, 并非等同于我们所痛恨的官僚主义作风。官僚主义是贬义的, 其特征是脱离实际, 高高在上, 遇事推诿, 办事拖拉, 不负责任, 讲求官样文章。而韦伯的官僚制理论是建立在合法性统治理论基础之上的, 是一种理想类型的组织结构的形态及其行为模式, 仅仅是一种社会治理模式, 这种官僚制在现代行政组织中得到了最充分与广泛的运用。

在韦伯式的官僚制模式中, 行政组织及其官员的角色具有突出特征: 1) 明确划分机构与人员的职责权限, 并由法规严格设定。2) 按职位高低规定人员之间的命令与服从关系, 形成层级节制的控制体系。3) 组织与管理依据大家都遵守的规章和程序进行。4) 决定与命令形成文件下达, 以文件档案作为管理的基础。5) 严格的公私分开, 公务关系对事不对人。6) 根据需要对公务人员提

收稿日期: 2005-06-29

作者简介: 张耀影(1980-), 女, 福建福安人, 中共宁德市委党校哲法教研室教师。

供专业培训。7) 公务管理需要专门的技术知识。8) 官员担任公务是一种“职业”，这种“职业”不仅表现为经过公开考试选拔任职、培训，而且表现为担任官职的官员要对组织的职务目标效忠。9) 官员由上级权力当局任命，而非选举产生。10) 官员的身份是终身性质的，但不承认官员占有职位的权利。11) 官员接受一种通常是有“定额”的“薪金”，以及接受由退休金所提供的养老。12) 官员升迁依据个人的资历或成就，或两者兼而有之。

韦伯提出的官僚制的管理组织形式，是韦伯设想的“理想模型”，但现实中的行政组织却很少能够完全具备上述特征，并且它本身也存在着难以克服的缺陷。如，可能出现对组织成员人性的压抑、对环境变化适应的迟钝等。但它至少为现代行政组织的发展提供了几种基本的价值和理念：1) 对封建世袭制或家长制的否定。“官僚制举起理性和逻辑的旗帜，批判和否定了产业革命初期靠个人专制、裙带关系、暴力威胁、主观武断和感情用事进行管理的做法。”^[2] 2) 对形式平等的追求。法律和规则主义，保障了人人在法规、制度面前的形式上的平等。3) 对知识和技术的重视。官僚制组织的基础是专业知识、专家职业，以及最广泛的社会招募来源，摈弃了身份制和世袭制下重视社会门第、出身、特权的传统，促进了实证科学知识在行政管理中的应用和发展，也有助于职业专家和技术官僚人格的发展。4) 对权力运行公共性的保障。非人格化的普遍主义、制度化的公务关系、公私分离、对权力运用的严格限制，最大限度地排除了个人的恣意武断和主观随意性，使权力关系社会化。5) 对专业技术和效率的追求。专职化、层级化、权责一致，使公务活动具有严密性、可操作性、可预见性、可控制性。正是这些基本的精神和价值，维系着资本主义政府组织的运转。总之，官僚制作为一种理性和效率的组织工具，一方面，适应了工业社会大生产和行政管理复杂化的客观需要；另一方面，又以非人格化、制度化的特征否定了家长制下的人治现象。

官僚制理论的产生和广泛运用，促进了政府由“人治”到法治、由经验管理到科学管理的历史性转变，标志着现代行政的开始。它同追求功利的市场经济、文官制度、契约观念、注重理性的资本主义文化与宪政体制相适应并有机地组合在一起，成为推动资本主义经济发展和社会进步的有力杠杆。现实中，我们会发现官僚制无处不在，当代社会大部分组织的管理方式都是有意无意地利用了官僚制的组织形式，这对我们所追求的中国行政现代化有何启示是值得深思的。

二、中国行政改革的现状：官僚制不足

中国行政由于传统的惯性及其他历史性因素，总体

上仍处于官僚制不足阶段，比如普遍缺乏公务人员的专业化分工及与此相适应的专业化人才，政府人员及其行为轻视规则与规范，行政管理以“身份取向”凌驾于“成绩取向”之上，行政腐败现象严重，等等。“中国的问题在于官僚制不足”，“中国行政改革具有双重任务：一方面，建立适应市场经济的现代行政体系；另一方面，建立和完善官僚制，用职业化、科学化、理性化的官僚制治理国家，推动经济社会发展。”^[3]

韦伯认为“中国在秦汉时期开始从封建制向官僚制过渡，但这也仅指行使统治的组织机构的形式即官制（officialdom）而言的，至于具有行政管理技能的官员和理性的法律这两点，在秦汉以后的社会发展中都一直尚付阙如，致使中国早期的官僚制萌芽一直未能发展为现代的官僚制。……韦伯把中国的行政管理与官僚制的几个特征进行比较，最终得出‘中国的官员制度未能发展成现代的官僚制’这一结论。”^[4] 由于我们国家自始至终没有产生基于合法性的制度理性的官僚制，因此相对西方各国的官僚制及其对官僚制的改革与矫正，中国的官僚体制的建立与改革，呈现出复杂性与特殊性。虽然从形式上看，我国各级行政组织已经建立了完备的层级化与部门化机制，但实际上政府权力仍呈现出严重的人格化倾向。尤其在基层行政组织中，支配地位的权威体系常常是人情伦理，行政组织的合法性，常因领导者素质与能力的不同而不同，公共权力的职能因公务人员的感情、感性、良知而摇摆不定。政府权力的人格化，必然带来行政组织运行的大量非理性和低效率。主要表现为：机构设置的随意性、人员使用的主观性、法规制度的稀缺及其尊严的弱化、领导者独断专行和官场神秘主义、公共责任的漠视或逃避、资源浪费、效率低下等。

因此，现时的中国行政体制仍处于官僚制不足阶段，补足官僚制这一课，努力建构与工业文明相适应的具备中国特色的现代官僚制，理应成为中国行政体制改革在相当一段时期内的主题。只有建立法制化的理性管理方式，我国政府机构改革的各项措施才能得到落实，才能有效克服官僚主义、提高行政效率，最终实现由“人治”到法治、由经验管理到科学管理的根本性转变。

三、中国行政现代化的途径选择：建构现代官僚制

官僚制是工业化的产物，是应工业社会的需要而产生的，在工业社会中它又反过来发挥着主导且不可或缺的积极作用。可以说，建立官僚制是工业社会对社会政治经济体制的必然要求。当今之中国正处在以发展工业经济为特征的现代化转型时期，这个多层面的现代化进程，必然带来社会经济、政治、文化领域的深刻变革，引发一系列矛盾和冲突，所以我国政府迫切需要提高领导水平和管理能力，增强拒腐防变和抵御风险的能力。

韦伯提出的官僚制模式所内涵的政令统一、管理法制化、效果可预见性等特点，正是中国这样的发展中国家追求现代化所迫切需要的。因此，在吸收、借鉴官僚制的合理性合法性的基础上，建构切合中国实际的现代官僚制，符合我国行政现代化的目标诉求。具体来讲，现代官僚制应具备如下基本要素：

第一，现代官僚制必须健全法规，实现由“人治”到法治。由于种种原因，中国社会状况一直呈现高度不平衡，与此相应的组织管理方式是家长制与官僚制奇特混合。当前，我国正处于经济社会的转型期，传统的行政组织管理体制已经成为阻碍社会发展的障碍。家长制已经不能适应知识经济开放的时代特性。但从另一方面来看，中国目前正处于社会主义初级阶段，官僚制的存在还是有其合理性的，我们排斥家长制并不能否认我们还需要官僚制，我们需要的是法制化的官僚制，从某种意义上说法制化的官僚制，将大大推动我国的现代化进程。

第二，现代官僚制必须实施科学管理，实现民主集中制和领导例外原理，形成一个既能克服官僚主义，又能提高效率的完整的闭环控制系统。韦伯认为，“国家行政工作中官僚制度化的进展，是一种与民主同时产生的现象”，“官僚制度机构通常是以铲平经济和社会差别为基础才走上舞台的。”如，要求按照抽象的规章进行管理，这是对按照统治者意志进行管理的否定；“在法律面前人人平等”是对特权的“厌恶”和否定；按照个人的能力和才华来选拔管理人员是对世袭制和等级制的否定。这些都体现着民主集中的精神。韦伯认为，要想真正实现民主集中，一是防止官员这个封闭集团的发展；二是“为了有利于‘公共舆论’的影响范围在尽可能行得通的情况下扩展，要缩小官场的权力”。

目前，在我国的政治经济等领域内还普遍存在着严重的“初级群体化”现象和官僚主义，其根源在于没有一套完善的科学管理制度。所以，克服官僚主义，提高管理效率便成为体制改革的目标之一。要克服官僚主义，提高管理效率，就必须从制度上着手，实行民主而科学的现代科层制度。比如，将民主参与与激励措施有机地结合，通过定期召开班组讨论交流会，或与部分成员个别谈心，让组织成员对集体的目标计划谈建议提看法，出主意献计策，使得人人参与决策，共享组织荣誉利益，共担组织困难风险，共同制约官僚主义行为。此外在民主集中的基础上，应实施领导例外原理。所谓例外原理，其实质是：高级管理者不要将所有的权限都抓在手中，而是尽可能地分散给下级管理者，作为高级管理人员，只需对例外事项具有决定权和控制权。这种例外原理的

实施可确保领导避免大权独揽的同时，集中精力抓宏观决策、集成管理、目标检查、内外协调，并提高自己的选择决策时机的能力。

第三，现代官僚制通过运用技术知识的优势，形成尊重知识、尊重人才的科技社会化的新时尚。比如，对人员的录用和培养，就必须保证素质、技术、知识和能力较为精良的人能被优先考虑。同样，招聘的各级领导，也必须具备优良的道德品质、丰富的实践经验、过人的决策胆略、超群的才能权威。有了好的领导和员工，组织就拥有了最宝贵的人力资源。另外，现代科层制组织还可以采用内部晋升、公开招聘竞争上岗和交互式轮换使用的方式，既促进员工忠于职守，勇于承担风险，又预防权力垄断的寻租行为滋长。

第四，现代官僚制要借鉴官僚制的理性精神，使我国行政组织尽快走向规范化和法制化。以《国家公务员暂行条例》与其他若干相关单项法规的颁布为标志，我国向行政官僚制迈出了重要的一步。但目前，我国的公务员制度无论是制度层面还是运作层面都还存在着严重问题：公务员范围界定不甚合理、职位分类不规范、考试录用机制不畅、考核缺乏有效方法、运作中充斥形式主义，等等。所以尤为重要是应尽快制定“千呼万唤未出来”的公务员法，把行政官员的管理纳入法制化轨道；制定政府及其部门机构与人员编制法、行政程序法，控制机构膨胀与管理中的主观随意性；完善政务公开、群众投诉和各种对行政的监督措施，进一步健全行政复议、行政诉讼、行政赔偿等各种责任追究机制，确保对行政权力运作的有效制约。

历史发展的实践表明，现代官僚制是适合工业社会的最为有效、最为理性的行政模式。当前，我国的现时目标正是为实现工业化而努力，而与之相适应的行政组织管理模式当然也应该定位于理性官僚制。因此，研究官僚制，吸取其积极合理的因素，建构合乎中国国情的现代官僚制是我国实现行政现代化的必然趋势。

参考文献：

- [1] 许攀. 官僚制与企业化政府[J]. 中国行政管理, 2003, (5).
- [2] 苏国勋. 理性化及其限制——韦伯思想引论[M]. 上海: 上海人民出版社, 1988
- [3] Keneth Priwitt: Principles of American Government Harper&Row, Publishers, 1980
- [4] [美] 本尼斯. 组织发展与官僚制的命运[A]. 孙耀君. 西方管理学名著提要[C]. 南昌: 江西人民出版社, 1992