

The Contemporary Dilemma and Reconstruction of Bureaucracy

Peijiao Chen

College of Public Management, Yunnan University, Kunming
Email: 848859942@qq.com

Received: May 16th, 2013 revised: Jun. 7th, 2013; accepted: Jun. 17th, 2013

Copyright © 2013 Peijiao Chen. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Abstract: The appearance of bureaucracy on the development of modern organization management has played a huge role. With the advent of the era of knowledge economy, the bureaucratic theory is criticized by the academia and questioning. From a view of social development trends, objective description and exploration on disadvantages of the traditional bureaucracy has been made. By reconstructing the traditional bureaucracy, this article put forwards a new bureaucracy that suits the development of post-industrial era. And a simplified discusses on the future reform direction of bureaucracy in China was made.

Keywords: Weber Bureaucracy; Criticism; Reconstruction; Enlightenment

官僚制的当代困境与重构

陈佩娇

云南大学公共管理学院, 昆明
Email: 848859942@qq.com

收稿日期: 2013年5月16日; 修回日期: 2013年6月7日; 录用日期: 2013年6月17日

摘要: 官僚制的出现对现代组织管理的发展起到了巨大的推动作用。随着知识经济时代的到来, 官僚制理论受到学术界的批评与质疑。本文以时代发展的视角对理性官僚制的弊端做出了客观的阐述和剖析, 并对传统理性官僚制如何重构进行了探析, 以求探讨出适应后工业时代发展的新型官僚体制, 并简单探讨了我国官僚制未来的改革方向。

关键词: 韦伯官僚制; 批判; 重构; 启示

1. 理性官僚制的源起、特性

1.1. 理性官僚制概念的提出

在英语中, “官僚制”一词用“Bureaucracy”来表达, 其本源是来自于18世纪中期的法文。而真正从社会学视角对“官僚制”的概念进行系统分析的是德国著名的社会学家马克斯·韦伯。在韦伯看来, 人类社会任何组织的存在都必须具备一定的合法性, 否

则, 该组织就无法实现其预定目标。他概括出人类社会存在的三种合法性权威。一是基于习俗惯例的传统型权威; 二是基于领袖个人超凡魅力的克里斯玛型权威, 即魅力型权威; 三是基于理性法规的法理型权威。与此同时, 在三种权威的基础上, 出现了三种不同的组织类型: 传统型组织; 魅力型组织; 合理、合法型组织。韦伯把这种合理、合法型组织称为“官僚制组织”。

1.2. 理性官僚制的特性

不管是从其字面意义上理解，还是追溯到韦伯的官僚制理论，“官僚制”都是一个中性词，不带有褒义或者贬义的色彩。官僚制的特性主要有如下几点：

1) 明确的职权限定

官僚制组织是一种具有明确的职权范围限定的行政机构。

2) 持久统一的规则系统

理性官僚制有一套持久统一的规则系统。其规则表现为法律法规、章程和制度。

3) 成员的非人格化

组织中的管理工作是以法律、法规而不是各领导的主观好恶等来指导官员的行为。

4) 效果可预见性

理性官僚制作为一种特殊的社会组织形式，它都是在可预见的原则下运行的。

5) 实行文书和档案管理

组织的重要决策、命令、规则或规章以及各种各样指示和法令，都要形成正式文件下达，以书面形式记录在案，用毕归档。

这些特征使得官僚制极力推崇工具理性，强调管理的技术性，追求理性和效率。相对于传统极权统治来说，官僚制避免了权力的滥用，抛弃了人治因素，体现了科学精神与法制精神。韦伯把官僚制看作是法制型支配的最纯粹执行方式，它具有高度形式理性化特征，最能体现政治的理性化。同时，韦伯也看到了它对人类自由的限制，这反映了形式理性与实质理性之间的矛盾。正是对这一问题的阐释，使韦伯的官僚制思想具有了深刻的生存论意义。

2. 官僚制在当代社会面临的困境

到目前为止，世界各国的政府组织几乎都是在官僚制这一框架下建立起来的。然而，在 20 世纪 70 年代后，官僚制组织开始受到学术界的批评与质疑，由于后工业社会的崛起，原有的社会运行模式正逐步被改变和置换，国际政治、经济和文化正朝着一个新的方向发展。20 世纪六七十年代以来，伴随西方国家在经济、政治、科技、社会、文化诸方面的新变化，整个行政生态环境也发生了急剧变化。理性官僚制在信息技术日益发达、教育水平普遍提高的当前社会必然

会面临诸多困境。

2.1. 效率困境

从纯粹理论设计上看，官僚制应具备很高的效率，但是随着现代化进程的加深，实践中的官僚制组织却走向了其反面。“越是严格地适用那些原则，‘反功能’的效果也就越突出……遵循规则会演变为僵化和官样文章，非人格性会衍生出官僚式的冷漠和迟钝。等级制抑制了个人的责任心和创新精神”^[1]。也就是说，官僚制层层节制的标准化管理使得官僚制犹如一个巨大的铁笼，将人固定在其中，压抑了人的积极性和创造精神。并且官僚制完全依照规程办事的运作机制常常为了管理的效率制定出无数的规章制度，而其中大多数规章制度演变成了繁文缛节，导致了官僚制组织本身越来越僵化，很难适应急剧变化的外部环境，从而丧失了应有的效率。

2.2. 价值困境

官僚制对工具理性的强调在实践中倾向片面的效率观，必然导致其“人文缺失”，即价值理性的缺失。在当代西方公共行政理论视域中，从 20 世纪五六十年代开始对官僚制的批判和质疑已经汇成了一股思潮，普遍批评官僚制本身不能解决诸如公平、公正等社会价值缺失的问题。始于 20 世纪 60 年代末、70 年代初的新公共新政运动批评包括官僚制在内的传统行政学把效率和经济作为公共行政的两个基本原则。新公共行政学强调，公共行政的核心价值在于社会公平，在于促进公民社会所拥有的、以社会公平为核心的基本价值。因此，在当代多元化的社会背景下，公共行政普遍呼唤价值理性的回归。

2.3. 民主化困境

官僚制建立在能力和专长之上的普遍性标准和机会本来可以为民主价值提供重要的支持。然而，官僚制从其诞生以来就带有自然的反民主倾向，“民主不可避免地陷入同由它产生的官僚体制化倾向的矛盾之中”^[2]，官僚制的反民主倾向在于官僚制本身存在的特点所致。其一是信息垄断。官僚制倾向于垄断信息，使外人不可能知道决策的基础。公民缺乏必要的了解决策情况的信息。同时，信息垄断还表现在上下级之获得的信息又是不对称的，只有处在金字塔顶

端的人才掌握足够的信息而作出熟悉情况的决定。由于强调专业化,越来越多的行政部门被制造出来,专业隔离造成了部门之间“壁垒森严”,难以沟通。而缺乏沟通,民主是不可能实现的。其二是非人格化。韦伯把私人领域的个人生活角色和公共领域中担任公职的官僚角色进行了分离,官僚只不过是一架精密的机械力学机器中的齿轮、杠杆和螺丝钉,他不对公民的多元化需要进行价值判断。

2.4. 回应性困境

公共行政上的回应性指的是政治体系作出的公共政策应反映社会的需求及社会对政府机构的合理期望。在当代社会中,以信息技术、知识经济为基础的新文明在社会中的扩张与渗透,改变了原有行政生态。因此,从生态学的观点看,实践中的官僚制组织难以适应行政生态环境的急剧变化,日益出现机构膨胀臃肿、管理效率低下、自我封闭的问题,加上官僚制自上而下的严密的等级制度、自为的本性,造成官僚制组织决策上与社会实际的割裂,自以为是,对社会公众合理期待反应迟钝,从而导致回应性的缺失。

3. 对理性官僚制的批判进行辩护

针对官僚制的缺点和不足,西方学界对官僚制进行了声势浩大的批判和改革运动,并提出了许多替代性的改革方案。自20世纪80年代以来,西方国家行政改革浪潮风起云涌,大规模的改革包括英国的撒切尔夫人改革、美国的政府再造活动和澳大利亚的财政改革计划等。这些风起云涌的改革运动后来被概括为新公共管理改革、新公共服务运动和治理理论等,这些运动中的一些理论者甚至主张摒弃官僚制。那么,是否真的能够摒弃官僚制?

事实上,不管是在西方发达国家,还是在发展中的中国,都很难摒弃官僚制,因为具有公共权威的公共政策和制度必须由官僚、国家来制定,任何组织都无法替代。

美国学者戴维·奥斯本和特德·盖布勒在总结美国各地政府已有改革经验的基础上,提出用企业家精神来改革公共部门,并提出了十项政府改造计划,那么这些改造计划是否意味着政府官僚体制不再被需要呢?事实上,政府的官僚体制仍然是改革的关键。比

如,他们要求政府要“掌舵”,“掌舵”意味着政府要集中做好决策工作。所以,奥斯本和盖布勒并不是着眼于否定或摒弃官僚制,而是要改造韦伯式的僵硬和呆板的官僚体制,使官僚体制更具活力,能够适应当前多样化的社会需求。

尽管韦伯的理论存在着种种问题,但通过以上分析,我们不难看出,韦伯的官僚制理论对于我们分析组织,尤其是正式组织提供了很好的指导原则,而且其组织理论之博大精深,远远超出了行政学研究的一般眼界,其生命力和影响力是持久的。

4. 官僚制的重构

4.1. 重视并充分发挥人的主动性

在对官僚制进行重构的过程中我们必须充分认识到行政行为主体的重要性。如果没有行政行为主体来运作官僚制理论,那么也就无法体现官僚制的价值。官僚制产生的官僚主义,主体的能动性是一个不容忽视的因素。而韦伯却把行政行为主体物化,把组织成员看作是没有任何欲望的“行政人”,将组织运行非人格化,但在实践中,这种假设是无法真正实现的。根据马斯洛的需求层次理论,行政人员作为人是有多种需求的,且需求的层次水平也是有所不同的,他不仅有相对于统治者或社会阶层的自主性,而且有对于个人利益和权势的追求。因此,要注重人的主动性作用,充分发挥人的创新能力,使行政人员的潜力得以充分发挥。这要求我们一方面,要从人的角度来看待行政主体。在实际的运作中应采取一些激励措施,以调动行政工作人员的积极性和主动性。另一方面,应在理性化、法制化和科学化行政的前提下,注重提高行政人员的道德水平。

4.2. 重新审视官僚制的高效率理论

“泰罗的科学管理理论促进了官僚制的工具理性,这种工具理性的特点是注重过程,注重手段,注重技术,注重实证和量化”^[3]。而马克斯·韦伯的官僚制理论则进一步强化了这种工具理性,然而这种工具理性自身存在着致命的弱点,“它代表着选择正确的手段以实现你意欲达到的目的,它与目的选择无关,不管这种目的是什么”^[4]官僚制的工具理性过分强调制度和体制的结果,这种强调往往导致我们的政府管

理中下级在对上级服务上出现“高效”，上级的压力越大，下级的执行“效率”越高，而一旦这种压力降低或减小，则下级的“效率”也就降低。而这种情况往往容易“导致根据数学结构来阐释自然，把现实同一切内在目的芬格尔开来，从而把真与善、科学与伦理分割开来”^[5]。同时我们看到官僚制的理性在现代化的过程中带来了高效率，但我们应知道这并不代表这种理性就可以取代他者。我们在强调高效的同时，还应导入价值理性。“效率主要是一种手段，而合法性却提供价值判断”^[6]。政府效率只是我们在判断政府成绩时的一个指标，其更重要的是要明确政府的主要职责和方向，否则效率就毫无意义，甚至会带来危害后果。

4.3. 转变管理机构角色

官僚制的权威本应该用来实现对社会公共事务的管理，是为人和人服务的工具，而现在却成为控制人们的工具，使整个社会处于官僚制的控制之下。而随着现代化的到来，人们对自主性要求的提高，需要对国家和社会的关系进行重构。在对国家和社会关系的重构上哈贝马斯提出，应该重建一个关于意见的交往网络，在这里对各种意见和政策进行过滤，也就是政策网络。后现代学者福克斯和米勒指出：“网络关系是非常有规律的，理解、信任建立、价值共享在这里有可能发生。政策网络是一套关系，在那些关系中，参与者把他们的行为指向一些集体项目或者有目的的行动”^[7]。要实现由控制型向服务型的转变，最重要的是要实现组织机构的重新定位，组织机构应明确自身的工作范围和工作职能，将其主要职能限定为服务而非对社会的控制，保障社会公众的自由性。

5. 我国官僚制未来的改革方向

作为后发展国家，我们在发展官僚体制方面有一定的优势，因为我们在建立理性官僚体制的时候，可以看到西方国家官僚体制的一些问题，在制度建设上少走弯路。概括来讲，未来中国的官僚体制改革必须做到两点：第一，要用制度和法律来界定政府的权力，建立有限政府；第二，要鼓励人民群众参与到政府行政管理和决策过程当中去。

首先，应当限制政府的权力，用制度来约束和监督官僚，使他们能够在社会上起到表率作用。孟德斯

鸠说，“一切有权力的人们都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验”，“从事物的性质来说，要防止滥用权力，就必须以权力约束权力”^[8]。那么，当前我国如果想建立理性官僚体制，就必须认识到人的局限性，不要把希望寄托在某些人的道德和能力上，而要用制度来约束人、监督人并激励人。中国几千年来一直是一个政治控制一切的官本位国家，因此，用制度来确保官僚带头遵守规则、信守契约，按照规则和契约办事，不仅对于改革中国的官僚体制来说是关键的一环，而且对于改变整个国家的风气和面貌都有非常重要的作用。

其次，政府要有所为有所不为，也就是要建立有限的政府。在中国古代，“那些想要在社会上出人头地的人，几乎所有的才智和精力都花在了获得或维持权力的惠顾上。生活虽是不确定的，但是对赢者而言获利颇丰。物质上进步缓慢也是这个体制的特征”^[9]。为什么会出现这样的情况？最重要的原因是中国传统的政府是一个全能的政府，其掌管着社会上的一切资源，控制着经济、社会和文化，所以官僚机构有更多的机会、也更容易进行权力寻租活动。因此，当前政府应当把其职能严格限定在弥补市场失灵的缺陷上，在市场与社会能够有效发挥作用的领域，政府应当尽快主动退出，让市场和社会发挥它们应有的作用。政府不再直接生产和供给竞争性物品和服务，要把精力主要集中于法律和规则的制定、实施和监督上，为市场和社会提供一个有利的制度环境。

再次，要让群众真正参与到政府行政管理和决策过程中来。马克思主义认为，真正的民主决不仅仅是选举和投票，而且应当包括人民群众对日常社会事务的管理和决策。人民群众参与政府管理和决策特别是参与地方政府的管理和决策，能够在实践中训练他们的政治能力，能够让他们感觉到自己花时间和精力进行政治活动，能够对政治过程产生一定的影响，这样他们就愿意去承担一定的公民责任。那么如何让人民群众参与到决策过程当中来呢？第一，要进一步完善村民自治和社区自治，让广大人民群众都能够参与到自己身边的公共事务决策和管理当中，从而培养公民的参与能力和决策能力；第二，政府在进行重大决策时，应当通过一定的制度，让人民群众参与讨论和决策过程，让人民群众在重大决策过程中发挥主人翁的

作用；第三，要用现代通信手段特别是互联网建立信息平台，让人民群众了解和掌握信息。

官僚制最初是适应工业社会对组织程序化与可控制的要求和市场经济的发展而诞生的，随着时代的变迁，其自身必然亦需要不断地创新与完善以便适应社会的需要。对官僚制的批判可以说为官僚制的进一步完善提供了契机，但并不足以形成一套全新的理论来替代官僚制的理论模型。因此在我国，如果想解决理性官僚制存在的一些问题，关键是考虑我国的特殊国情。改革开放以前，由于我国实行的是计划经济体制，政府基本上是一个万能的控制者。改革开放以后，中国逐步走上了市场经济的道路，但是，要改变政府干预经济和社会过多这一现象，中国仍然还有很长的路要走。加之我国现在正处在工业化、民主化、法制化的发展进程中，因而必须根据社会发展的进程来建

构官僚制。

参考文献 (References)

- [1] 欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 182.
- [2] R. J. 斯蒂尔曼. 公共行政学(上册)[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1988: 80.
- [3] 张劲松. 后现代理论与我国官僚制变革[J]. 学习与探索, 2007, 4.
- [4] 罗素伯. 伦理学与政治学中的人类社会[M]. 中国社会科学出版社, 1992: 25.
- [5] 马尔库塞. 单向度的人[M]. 重庆: 重庆出版社, 2001: 124.
- [6] 贝尔丹. 资本主义文化矛盾[M]. 上海: 上海三联书店, 1989: 232- 233
- [7] 查尔斯·J·福克斯, 休·T·米勒. 后现代公共行政——话语指向[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [8] 孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 北京: 商务印书馆, 1993: 154.
- [9] 戈登·图洛克. 特权和寻租的经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008: 91.