

XianDai GuanLiao ZhuYi JiQi  
FangZhi DuCe YanJiu

# 现代官僚主义及其 防治对策研究

张 文◎等著

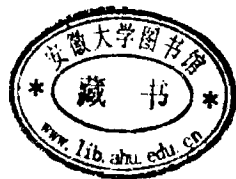
綫裝書局

广西哲学社会科学“十一五”规划课题：《现代官僚主义及其防治对策研究》

XianDai Guanliao ZhuYi JiQi  
FangZhi DuiCe YanJiu

# 现代官僚主义及其 防治对策研究

张 文◎等著



线装书局

## 图书在版编目 (CIP) 数据

现代官僚主义及其防治对策研究 / 张文等著. —北京:线装书局,2012.7

ISBN 978-7-5120-0591-4

I. ①现… II. ①张… III. ①官僚主义—研究—中国—现代 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 169808 号

## 现代官僚主义及其防治对策研究

---

著 者:张 文

责任编辑:杜 语 孙嘉镇

排版设计:秋 水

出版发行:线装书局

地 址:北京鼓楼西大街 41 号 (100009)

电 话:010-64045283 64041012

网 址:www.xzhbc.com

经 销:新华书店

印 刷:三河市华东印刷有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

印 张:15.5

字 数:279 千字

印 数:3000 册

版 次:2012 年 9 月北京第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

---

定 价:45.00 元

## 序

关于国家治理、权利与权力、政治体系是人类社会进入阶级社会以来一直存在的问题，也逐渐成为重大话题，成为一个学术关注的领域，这就使政治学成为一个传统的学术科。这一领域在中国和西方很早已经为人关注，例如：我们中国自先秦始的诸多著述，“百家争鸣”背景下诸子的著作，在很大程度上都可以看做是有政治学意义的经典；在古希腊有柏拉图和他的《理想国》、有亚里士多德和他的《政治学》等著作。仅以《理想国》为例，其中已有明确的等级社会设想，而且是很理想化的设想，设计到社会的经济、政治、文化各领域。自此，社会与政治统一的重要性渐渐更被关注，似成为一个永恒的研究主题。当代，特别是第二次世界大战前后（尤其是之后），政治学更趋活跃，更显重要，并且在一百余年前兴起的社会学基础上更发展了政治社会学，它显得越来越有生机和重要，在欧美这一领域的著述多种多样。在此之前，19世纪末20世纪初期值得注意的是斯宾塞、涂尔干、韦伯等社会学家和他们社会学思想中的政治社会学理论。特别应该提及的是马克斯·韦伯，因为他的研究发现，官僚主义似乎已成为当代世界政治中难有例外的政治现象，其根源在于政治中的集权和19世纪之前已经出现但在当代则更加扩大的企业家精神。韦伯所揭示的官僚主义的这种根源也就隐示出官僚主义根源的顽固性，甚至是根深蒂固。官僚主义是官僚制的异化，它削减着科层—官僚制对政治制度运作的积极作用，它对社会运行产生严重的消极作用。这就使对科层—官僚制的研究，特别是对官僚主

义的研究渐成政治学、政治社会学关注的领域。张文教授主持的对官僚主义的研究，特别是重点又在当代官僚主义，涉入到一个有极大现实意义的学术领域。今天，我国经济获得重大发展，经济总量列于世界第二的情况，又是矛盾多发多样的情况，社会管理问题成为一个自上而下特别关注的一个热点，甚至成为焦点。在这种情况下，管理国家的科层—官僚制，如何在一定程度上走出或改变它的经典传统，从而在 21 世纪的中国发挥积极作用，特别是面对尖锐的社会矛盾能够适应，能积极正常运作，这不能不是一个特别重要而又迫切的问题。张文教授所选择的研究官僚主义的角度，特别是“直面现代官僚主义”，则更是表现出非常有理论敏感和学术勇气的社会责任感，其现实的重要意义更自不待言了。

关于官僚主义，无论是用大众语言，或者是用政治学、社会学学术语言，尤其是用政治社会学语言，都会有许多话可说。

任何政治体系必有强制，好的健康的政治体系的强制性一方面由与体系相应的规章、制度，特别是法制实施出来，另一方面则是与政治权威结合。政治权威应是人们可以接受的（权威之为权威），一般情况也是人们乐于接受的。无疑这样的政治权威可以发挥有利于社会运行的积极作用，它也是好的、健康的社会体制需要的。因此，是否可以认为，一个政治体系和体制中有无服众的、享有威望的、能持续发挥积极作用的政治权威，是政治体系或体制优劣的标志之一；同样，一个政治体系或体制有这样的权威，也标志着它的健康和处于良性运作中。

每一个政治体系，包括我们党的体制，我们国家有中国特色的社会主义的国家体制，不会例外，也有必要的强制性和有不可缺少的有积极作用的政治权威。但是，官僚主义却扭曲、破坏这种政治强制性和政治权威，表面上，某些形式上（实为假象）在实施政治强制和政治权威，但实质上使党员和群众误解着、疏远着，甚至抵制必要的政治强制和政治权威，后果不待自明：使我们党组织和政府脱离群众失去政治决策最主要的基础，使群众渐失对党和政府的信任，而我们永远不能忘记、淡

化了“密切联系群众是我们党的最大政治优势，脱离群众是我们党执政后的最大危险。”（胡锦涛）

说到一个政治制度是联系群众，还是脱离群众，其要点在于：好的能良好运作的政治制度，其核心过程是把代表个人、团体、社会的利益、目标和愿望的要求，能顺畅、真实地集中到决策层，并转化为积极的有远见的政策决策，之后由实施这个政治制度理念的具体机构，如政府、政治或社会组织，来检验和实施这些决策。科层—官僚制的重要作用正是应该在这方面。但是我们必须注意到，“决策者的信息来源主要依靠官僚等级制，而达到最高层的是对基础情况十分间接和有选择的表达；正如在所有的官僚机构中那样，向上级报告他们可接受的材料或有利于报告人的材料，这种倾向是强烈的。”<sup>①</sup> 我们不难感受到这种情况不仅是“强烈的”，而且是经常发生的。这也正是官僚主义的实症之一。官僚主义使我们党、政府或政治团体难得真实信息，而不能真切的知道人民群众、社会的真实要求，甚至阻碍群众利益的正常表达，其可怕的危害是会严重削弱政治制度的积极作用，易于造成人民群众、社会对本来必要的行政制度的正常积极作用，易于造成人民群众、社会对本来必要的行政制度及其运作的反感、疏远、不合作，甚至抵制，严重地不利于社会发展，甚至破坏社会良性运行，难以实现社会的协调发展。非常清楚的是，决策者、决策机构能否做出正确、恰当的判断和制定可行的政策，采取行之有效的治理措施，首要的是以可靠的真实信息、材料为基础。一旦对间接的信息判断失误，在信息选择、鉴别中失去客观性、真实性，或者上级只接受那些“可以接受的”材料（多是歌功颂德式的吧），或被下级有利于自己的片面的，甚至不真实的材料蒙蔽，还会有正确可行的决策吗？一旦出现这种不能真切反映出人民群众、社会的真实要求，甚至阻碍群众利益的正常表达，必然可怕地严重削弱政治制度的积极作用。与之相伴生的则是官僚主义使人民群众的合理利益

---

① 詹姆斯·R·汤森、布兰特利·沃马克：《中国政治》，顾速、董方译，第294页，江苏人民出版社，1994年版。

受限、受损，从而又削弱公民对政治和公共社会生活的参与热情和积极性。这种政治参与意识若长期缺失又必然会使越来越多的人民群众渐失社会主体感，更多的是回归个人，这又一定会使社会失去生机，国家、民族渐失凝聚机制和凝聚力，一旦变成“上帝为众人，个人为自己”岂不可怕。这种可怕性的最深处，是会使我们原本建立在群众路线基础上的政治体系、体制的合法性被动摇。研究中国政治的西方学者也看到群众路线是我们党获得胜利的“一条基本原则”（我们自己不早就总结出群众路线是革命胜利的三大法宝之一吗），群众路线“表达了与人民相认同和对人民负责的观点”。<sup>①</sup>

政治的本质和核心是权力，而权力不会抽象存在，它必然表现为权利。我党的宗旨是“权力是人民给的，权力要为民所用”，其含义也就是权力要表现为使人民有权力和权利，用在为人民谋福祉上，由此体现出我们党、政府是人民权力和权利的集中代表者、体现者、维护者。科层—官僚制作为政治组织形式，其本质和核心也在权力，它也正是在权力制约和分配权利的历史过程中产生和不断发展的。常态的科层制—官僚制应是首先视其权力为公权，要服务于公利，要合理分配公利。这样的政治生态使社会良性运行。但是官僚主义则破坏这种政治生态。首先是官僚主义难容人民群众对权利的自由表达和诉求，使其声音发不出来，使其权利受损，甚至被剥夺，其后果是由于权力与权利的不平衡而隐下权力与权利、官僚主义与群众诉求的深层矛盾。其次，政治体系必有其层次不同的公共性，其中每个成员都应在参与确立其价值标准和调节其运作中有一定积极作用，但是，官僚主义则或常限制，或者剥夺了这个领域中的公权，而表现为权力运作者的独断专行。还有官僚主义常伴生着权力的滥用，制造权利调适上的矛盾，或为权力的滥用起保护、推波助澜作用，背离科层制—官僚制本来应该有的管理社会、合理行政的本旨。最严重的是，官僚主义更有可能成为权力寻租者的保护伞或铺

---

<sup>①</sup> 詹姆斯·R·汤森、布兰特利·沃马克：《中国政治》，顾速、董方译，第76页，江苏人民出版社，1994年版。

路者，直至直接寻租。

张文教授主持的研究非常全面地、纵横交错地对官僚主义作了分析，构建了一个难得的这个学术领域中的研究体系。应该说关于官僚主义的研究已多引起中外学者长期关注，仅在中国近几十年已有相当多的研究论文，当然专著尚似未见。从这点来看《现代官僚主义及其防治对策研究》一书就已经有相当价值了，它首先至少给出了一个研究官僚主义的比较详尽的纲要。当然我们若做苛求的话，张文教授主持的“直面现代官僚主义”，似若对某些问题再做研究，一定会使《现代官僚主义及其防治对策研究》显得更丰满，更具当代意识，更有针对性和现实性。例如，官僚制是精英政治，科层—官僚制体制中的知识分子是其骨干核心，那么，知识分子在由它异化出来的官僚主义中，会是甚么角色？角色的特征又是什么？特别是我国在“文革”之后，重新定位知识分子，重视了知识分子，注意发挥知识分子的作用，有意识地吸收相当多的知识分子进入体制中来，时至今日三十余年之后，这种角色有什么变化？这是非常值得分析研究的。这既关系到对新时期知识分子的认识，也关系到知识分子应该怎样自省自己的变化，更关系到怎样看待知识分子在当代体制中应有什么样社会责任和历史使命。

总之，对官僚制和官僚主义问题的研究是一个非常丰富的，特别是极有现实意义的学术领域；这也是一个不论从政治学、比较政治学，还是从社会学、政治社会学来讨论和研究，都是一个学理丰富和深刻的领域。

在读《现代官僚主义及其防治对策研究》过程中有上面这些关于官僚主义的联想，至此似乎还可以继续说下去，但哪怕是作为一篇序言不在合适了。

董驹翔 2012年4月

于齐齐哈尔大学

# 目 录

---

## CONTENTS

|                           |      |
|---------------------------|------|
| 第一章 官僚主义的起源、本质及一般特征 ..... | 1    |
| 第一节 官僚主义的起源 .....         | / 2  |
| 一、官僚主义的内涵 .....           | / 2  |
| 二、官僚主义的起源 .....           | / 3  |
| 第二节 官僚主义的本质及一般特征 .....    | / 7  |
| 一、官僚制的组织形态 .....          | / 8  |
| 二、寡头统治与官僚政治 .....         | / 10 |
| 三、人性的弱点 .....             | / 10 |
| 四、官僚主义的一般特征 .....         | / 12 |
| 第二章 中国官僚主义的形态嬗变和特点 .....  | 20   |
| 第一节 古代官僚主义的形态及特点 .....    | / 20 |
| 一、结党营私,争权夺利 .....         | / 21 |
| 二、贪污腐败 .....              | / 21 |
| 三、低效 .....                | / 22 |
| 四、信奉中庸之道 .....            | / 22 |

|                                  |      |
|----------------------------------|------|
| 五、内耗                             | / 23 |
| 六、衙门作风盛行                         | / 24 |
| 第二节 中国近代官僚主义的形态和特点               | / 25 |
| 一、晚清时期的官僚主义形态及特点                 | / 26 |
| 二、军阀混战及南京国民政府统治时期的官僚主义形态及特点      | / 28 |
| 第三节 中国现代官僚主义的形态嬗变和特点             | / 29 |
| 一、建国时期与改革开放时期官僚主义的形态和特点          | / 30 |
| 二、社会主义社会新时期的官僚主义形式及特点            | / 35 |
| 第四节 中国官僚主义产生的背景                  | / 38 |
| 一、我国封建社会官僚主义产生的背景                | / 38 |
| 二、我国近现代社会官僚主义产生的背景               | / 41 |
| 第五节 中国封建社会反官僚主义的措施、经验与教训         | / 43 |
| 一、中国封建社会反官僚主义的措施                 | / 44 |
| 二、中国封建社会反官僚主义的经验与教训              | / 49 |
| <br>第三章 资本主义国家的官僚主义与官僚制 .....    | 52   |
| 第一节 资本主义国家的官僚制                   | / 53 |
| 一、资本主义国家官僚制的产生                   | / 53 |
| 二、马克斯·韦伯论官僚制的基本特征                | / 54 |
| 第二节 资本主义国家官僚主义产生的历史、政治、经济、文化背景   | / 55 |
| 一、科层制度在实践中异化                     | / 55 |
| 二、官僚主义产生的政治背景:官僚政治               | / 57 |
| 三、官僚主义产生的组织行为背景:寡头统治             | / 57 |
| 四、官僚主义形成的经济背景                    | / 59 |
| 五、官僚主义产生的文化背景:官僚体制要求摒除人类情感等非理性因素 | / 60 |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 第三节 资本主义国家官僚制的制度特征和发展趋势        | / 61  |
| 一、等级制易导致官僚主义                   | / 62  |
| 二、政府有其自身利益                     | / 63  |
| 三、理想化设计忽略行政官员价值                | / 63  |
| 第四节 资本主义国家防治官僚主义的对策            | / 64  |
| 一、从官僚制走向管理主义                   | / 65  |
| 二、英、澳等国第二轮行政改革：整体政府            | / 68  |
| 第五节 社会主义与资本主义条件下官僚制的异同         | / 72  |
| 一、中西方官僚制相同点                    | / 72  |
| 二、中西方官僚制不同点                    | / 74  |
| 第六节 资本主义国家反官僚主义有关经验启示          | / 77  |
| 一、西方官僚制是否已走向终结                 | / 77  |
| 二、中国行政现代化进程中的官僚制：建构与超越         | / 80  |
| <br>第四章 前苏联、东欧反官僚主义的理论与实践…………… | 85    |
| 第一节 马恩列斯反官僚主义的理论               | / 85  |
| 一、马克思、恩格斯的反官僚主义理论              | / 86  |
| 二、列宁的反官僚主义理论                   | / 89  |
| 三、斯大林的反官僚理论                    | / 93  |
| 第二节 前苏联反官僚主义斗争的实践和经验教训         | / 95  |
| 一、列宁时期的反官僚主义斗争的实践              | / 95  |
| 二、斯大林时期的反官僚主义斗争的实践             | / 97  |
| 三、马林科夫反官僚主义的斗争实践               | / 101 |
| 四、赫鲁晓夫时期的反官僚主义斗争实践             | / 103 |
| 五、勃列日涅夫时期反官僚主义的斗争实践            | / 105 |
| 六、安德罗波夫与反官僚主义的斗争实践             | / 108 |
| 七、戈尔巴乔夫时期的反官僚主义斗争实践            | / 110 |
| 八、前苏联反官僚主义斗争的经验教训              | / 112 |

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 第三节 东欧社会主义国家反官僚主义的理论与实践           | / 114 |
| 一、东欧社会主义国家反官僚主义的斗争                | / 114 |
| 二、东欧各国共产党反官僚主义失败的原因               | / 118 |
| 第五章 新中国反对官僚主义的历史回顾与思考             | 121   |
| 第一节 新中国成立后官僚主义的表现、特点及存在的原因        | / 121 |
| 一、新中国成立后官僚主义的表现                   | / 122 |
| 二、新中国成立后官僚主义的特点                   | / 123 |
| 三、官僚主义的存在原因                       | / 124 |
| 第二节 毛泽东等中共第一代领导集体反官僚主义的理论         | / 129 |
| 一、分析官僚主义的表现和危害                    | / 129 |
| 二、认清人民民主专政政权产生官僚主义的根源             | / 132 |
| 三、依靠群众,千方百计克服与惩治官僚主义              | / 134 |
| 第三节 邓小平等中共第二代领导集体反官僚主义的理论         | / 136 |
| 一、明确地提出反对官僚主义是我国的一项十分严肃和<br>紧迫的任务 | / 137 |
| 二、深刻揭示了官僚主义的根源                    | / 138 |
| 三、提出了克服官僚主义的一系列战略指导思想             | / 139 |
| 第四节 江泽民等中共第三代领导集体反官僚主义的理论         | / 142 |
| 一、加强党的先进性教育                       | / 142 |
| 二、德治与法治相结合                        | / 143 |
| 三、加强民主建设                          | / 144 |
| 第五节 新中国成立后反官僚主义斗争的历史回顾            | / 145 |
| 一、毛泽东等中共第一代领导集体反官僚主义的斗争           | / 145 |
| 二、邓小平等中共第二代领导集体反官僚主义的斗争           | / 148 |
| 三、江泽民等中共第三代领导集体反官僚主义的斗争           | / 149 |
| 第六节 新中国反官僚主义斗争的经验与教训              | / 150 |
| 一、反对官僚主义是无产阶级政党的一项重要任务            | / 151 |

|                                    |       |
|------------------------------------|-------|
| 二、从思想上和体制上着手                       | / 151 |
| 三、辩证分析,避免陷入阶级斗争扩大化的误区              | / 152 |
| 四、反对官僚主义与反腐倡廉相结合                   | / 153 |
| 五、反对官僚主义与加强社会主义民主法制建设相结合           | / 154 |
| 六、以经济建设为中心开展反官僚主义的斗争               | / 155 |
| <b>第六章 现阶段官僚主义的特征与防治对策研究</b> ..... | 157   |
| 第一节 现代官僚主义的表现、特征和发展趋势              | / 157 |
| 一、现代官僚主义的表现、特征                     | / 157 |
| 二、现代官僚主义的发展趋势                      | / 161 |
| 第二节 市场经济体制与防治官僚主义                  | / 162 |
| 一、市场经济造就多元的市场主体和利益团体               | / 162 |
| 二、市场经济要求政府权力服务于公众                  | / 163 |
| 三、市场经济需要法律至上原则                     | / 166 |
| 第三节 “三个代表”与防治官僚主义                  | / 166 |
| 一、“三个代表”重要思想为根除官僚主义提供强大的思想保障       | / 167 |
| 二、依靠群众是改进领导作风的有效途径                 | / 169 |
| 三、法德相济,构筑防治官僚主义的屏障                 | / 170 |
| 第四节 科学发展观与防治官僚主义                   | / 172 |
| 一、科学发展观是推进反对官僚主义的指南针               | / 172 |
| 二、反对官僚主义须借鉴和坚持科学发展观中的基本原则          | / 176 |
| 第五节 新时期反官僚主义的理论与实践                 | / 180 |
| 第六节 健全机制,标本兼治                      | / 187 |
| 一、充分发挥人大的监督作用和全权地位                 | / 188 |
| 二、强化公民监督机制                         | / 190 |
| 三、在宪法上确定各级人大与政府的职能                 | / 191 |
| 四、坚持司法独立原则                         | / 191 |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 五、中央与地方职责分明,遵循财权与事权对称原则     | / 192 |
| <b>第七章 官僚主义的发展与消亡</b> ..... | 194   |
| 第一节 官僚主义发展预测                | / 194 |
| 一、反官僚主义是一项长期而艰巨的任务          | / 194 |
| 二、官僚主义呈现多发、蔓延的态势            | / 195 |
| 三、官僚主义花样翻新,危害严重             | / 196 |
| 第二节 官僚主义消亡的历史条件             | / 201 |
| 一、社会经济高度发达,物质资源极大丰富         | / 202 |
| 二、政治制度完善,人民享有高度民主           | / 205 |
| 三、社会高度文明,人们思想文化道德素质极大提高     | / 208 |
| 四、社会高度和谐,利益分配更加公正、公平        | / 210 |
| 第三节 建设和谐、文明的社会              | / 211 |
| 一、构建和谐党群关系                  | / 212 |
| 二、加强反官僚主义的文化建设,构建文明社会       | / 218 |
| 三、正本清源、弘扬正气,建设廉政文化          | / 222 |
| <b>主要参考文献</b> .....         | 224   |
| <b>后 记</b> .....            | 228   |

## 第一章

# 官僚主义的起源、本质及一般特征

官僚，中国古代指在衙署办事的官吏。《国语·鲁语下》：“今吾子之教官僚”。后常用作贬义词，指不负责任的政府官员。官僚主义一词在汉语中出现较晚，是从西方转译过来的。《辞海》对“官僚主义”（bureaucratism）的解释是：“国家工作人员脱离实际、脱离群众、只知发号施令的坏作风。表现为不了解实际情况，不关心群众疾苦，独断专行，压制民主，以至专横跋扈，称王称霸等等，还包括部门林立，机构臃肿，层次繁多，互相扯皮，人浮于事，虚职过多，工作效率低下等现象。”<sup>①</sup> 官僚主义是做官当老爷的工作作风和领导作风，它是剥削阶级思想和旧社会衙门作风的反映。官僚主义有主观主义、命令主义、形式主义、文牍主义、事务主义、自由主义等表现形式。执政党最容易犯的毛病，就是官气十足，官僚主义严重。官僚主义，以及不断滋生的以权谋私、贪污腐败等现象，必然导致严重脱离群众，犯主观主义的错误，这对党的事业和党本身都是十分危险的。所以，以毛泽东为代表的中国共产党人对官僚主义历来是深恶痛绝的，始终把扫除官气，克服官僚主义放在十分突出的地位，并同官僚主义进行了长期而坚决的斗争。

---

<sup>①</sup> 《辞海》，上海辞书出版社 1989 年版缩印本，第 1144 页。

## 第一节 官僚主义的起源

官僚主义是剥削阶级长期统治的遗产，是旧社会遗留下来的坏作风。中国几千年的封建帝制和封建社会，近代一百多年来又是半封建半殖民地社会，官僚主义更是有深远的影响。关于官僚主义的起源，目前理论界还没有形成统一的看法。其中有两种比较有代表性的观点：

1. 人性论：认为官僚主义是人类的“政治原罪”，是人的本性的产物。官僚主义根源于人的私欲、占有欲和权威欲。因此，只要人类社会存在，那么官僚主义就不可能被消灭。

2. 阶级论：认为官僚主义是阶级对立的产物，它产生的前提和基础是在国家和官吏产生以后的官民对立。<sup>①</sup>

### 一、官僚主义的内涵

官僚主义是指脱离实际，脱离群众，不关心群众利益，不作调查研究、只知道发号施令的工作作风和领导作风。官僚主义只能存在于社会组织中，是寄生在社会机体上的不良社会现象，严重阻碍着社会的进步与发展。王亚南先生在他的权威性著作《中国官僚政治研究》中将官僚政治分作技术性的官僚政治和体制性的官僚政治。

技术性官僚主义又称主体官僚主义，它主要是由于人的思想认识、科学技术、组织协调等方面能力的欠缺等主观方面的原因造成的决策失误和瞎指挥现象，或处于组织领导地位的人员，故意讲形式、打官腔、玩忽职守、以权谋私、作风武断、独断专行、尸位素餐、推诿责任等的行为方式。

体制性官僚主义主要是就政治机构和政治制度而言的，在该种政治

---

<sup>①</sup> 参见马晓玲、贾永清：《官僚主义探源》[J]．阴山学刊，2002，15（6）：50～53。

机构和政治制度下，少数官僚掌握着政府权力，他们凭借着这些权利可以任意侵夺普通公民的自由，可以利用政府的措施和行政手段来为自己谋取利益。

## 二、官僚主义的起源

下面主要就这两种官僚主义来分别分析官僚主义的起源。

### （一）技术性官僚主义的起源

在原始社会，人们既不具备凶猛野兽的一些先天性的进攻性武器，也不具备一些小物种的高明伪装术来抵御外敌和猎取足够的食物以谋求生存。因此人们意识到要想在恶劣的、凶猛野兽横行的自然环境中生存下来，不仅要学会使用工具，而且还得通过结成集体组织，统一行动来猎取食物共同分享。这种组织一开始很有可能是极不稳定的、临时性的。但是，随着集体活动的频繁，日积月累，由于人们的经验、智慧、体力等方面的差异，一些才能突出的人开始在这种活动中经常地处于指挥、管理的位置，从事管理的职能，行使指挥的权力。但是这些人囿于认识水平和科学技术水平的局限，作出一些脱离实际的错误决策，并在集体组织行动中出现瞎指挥现象必然是无法避免的，这是无意识的技术性官僚主义的萌芽。由于这个时期的社会完全是一种原始的大同社会，这些有管理、指挥权的人基本上无私利可言，他们同大伙一样参加劳动，因而不可能有“以权谋私”的有意识的官僚主义<sup>①</sup>。就像狼群捕猎时是蜂拥而上，靠的是集体的力量，单个个体难以生存，它们无论是捕猎还是保护领地都是靠集体出动，所以食物（财富）也是均分一样<sup>②</sup>。随着人类自身的不断繁衍和发展，便形成了家庭、氏族、部落等比较稳

---

① 参见马晓玲、贾永清：《官僚主义探源》[J]．阴山学刊，2002，15（6）：50～53。

② 参见包海松：《分配制度是人类社会发展的核心》．（2010-6-21）．<http://www.21cbh.com/HTML/2010-6-21/0NMDAwMDE4Mjg0Ng.html?source=hp&position=letter>  
<http://www.21cbh.com/HTML/2010-6-21/0NMDAwMDE4Mjg0Ng.html?source=hp&position=letter>