

## 第一章 为什么要研究科层制

“愚蠢的官僚！”笨蛋一样的官僚！”谁曾在某个时候有过这种感受呢？特别是当我们被一个官员支遣到另一个官员那里，却始终得不到我们想要的信息时、当我们填写的表格因为一些无关紧要的疏忽被退回时、当那些规则太复杂以至于人们不可能获得一致的理解时，我们就会想到科层制（Bureaucracy）。<sup>①</sup>在人们的交谈中，“科层制”这个词已经成了政府和其他地方譬如大学里低效率和繁文缛节的别称。可这并不是这个词的唯一含义，本书也不是在这种意义上使用这个词的。

假如由你独自一人在一个小团体中负责收费工作，你可以按自己的意志去办事情。但如果在一个大俱乐部里负责收费的有五个人，他们就会觉得有必要把这个工作组织起来，以避免有的会员被重复收费、有的会员却没有被收费。如果一个州或市向市民征税的工作由几百人来干的话，他们的工作就必须系统地组织起来，否则将是一片混乱。一百年以前，美国大多数地区的征税工作没有什么合作。负责征税的农人向那些他们可以说服的人征取税收。这样，混乱和腐败就产生了。通过改革者的努力，现代官僚机构系统地、公平地向每一个应该纳税的人征取税收。为了系统协调许多人的工作以完成大规模行政任务而设计的组织类型，我们称之为科层制。

所以，科层制是指在大型组织中对工作进行控制和协调的组织原则。由于现在大多数的大型组织都需要控制和协调，所以科层制不只是指政府部门，工商组织、自愿者组织，任何组织只要有行政任务都有科层制。

当然 控制与协调本身并不是目的 他们只是提高行政效率，成功地完成一个人不可能完成的大型和复杂任务的手段。因此，科层制组织原则的目的就是创造有效率的组织，而不是没有效率的组织。不过，科层制旨在使组织有效率，却并不意味着，只要是科层制组织就一定有效率。批评科层制的人指出，科层制原则本身就没有效率，一些被不负责任的、有时甚至是愚蠢的政府人员所激怒的市民也会认为科层制本身的低效率性。

十分有趣的是 常常被当作‘低效率’同义词的科层制 在另一些时候又被用来暗指冷酷无情的高效率。这里，我们将讨论德国社会学家马克斯·韦伯对科层制结构的分析，在他那里 科层制结构是如此的有效率 其力量甚至有些‘过分’。与韦伯同时代的美国人伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)也担忧依据科层制原则组织起来的大型公共事业力量会与民主管理的精神相矛盾。当代的批评者，无论是政治上的左派还是右派，都担心科层制的力量。左派把当今世界上许多邪恶都归罪于科层制度，如帝国主义列强对弱国的控制，穷人的受压迫，青年人的异化等。右派则把通货膨胀、高税收、规则过多对个人创造力的抹煞也归结于科层制。这些批评中有些是真实的，也有一些则过分夸大其词了。

政治上的左派和右派对科层制的批评可以被看作是科层制本身的道德中性。科层制行政可以被看作是经济支配的工

具，或者被看作是控制不平等的工具，如果没有对经济力量的限制，就有可能产生不平等。科层制行政必要地被运用到健康和社会服务项目的管理中，无论是政府项目还是私营项目，其目的就是扶持贫困和减少疾病。科层制也对前科层制时代难以想象的邪恶负有责任。汉纳·阿雷德 (Hannah Arendt) 的《耶路撒冷的艾其曼》(Eichmann in Jerusalem) 描述了阿道夫·艾其曼 (Adolph Eichmann) 作为一个完美的官僚细致地执行希特勒的命令去完成“最后解决”方案，对欧洲的犹太人实行彻底灭绝。废除科层制可以限制类似二战时期针对犹太人的大屠杀出现的可能性。同时，也会消灭科层制的正面作用。对民主社会的挑战就是获得并维持对科层制的控制使其让大众而不是官僚自己或特殊利益集团受益。正如我们将要在本书的最后一章中所讨论的，要做到这一点实在是困难重重。

### 现代生活的理性化

大多数曾渗透于人类生活并使人迷惘的魔法和玄秘在现代世界里已经消失。<sup>②</sup>这主要是理性化的结果。在古代，大自然充满神秘，人类智慧最重要的努力就是探索自身存在的终极意义。今天，自然界已不像过去那么神秘了。科学的发展不仅帮助我们解释了许多自然现象，而且引导了人类的思考。中世纪的人关心的是终极价值和象征含意，是那些并非科学研究对象的精神生活的某些方面，例如宗教真理和艺术创造，与之相比，现代人则对此较少予以关心。尽管与二十年前相比人们对哲学和宗教的兴趣要浓厚，但现代社会是科学时代，而不是哲学或者宗教时代。

世界的世俗化使得人们不再受神秘事物的困扰，人们用大量的时间来谋生并发展自己，而用极少的时间来祈祷和从事宗教活动。在从前的年代中，放债者的社会地位低下而教士享有较高的社会尊崇，然而今天的银行家和传道士在社会中的地位早已今非昔比。当我们的头脑经常考虑如何去完善那些有效的手段以达到某些目的时，往往容易忘掉为什么要去达到这些目的。当我们忽视去澄清一些基本价值判断时——这些判断决定了为什么一些目标比其他目标更为可取，目标便失去其意义，而且对目标的追求变成了目的本身。巴德·舒伯格(Budd Shulberg)的小说《什么使得萨米奔跑?》(What Makes Sammy Run?)就描述了这种趋向。小说给出的答案是：恰恰是奔跑使得他奔跑，因为他是如此忙于往前赶以致没时间来思考一下他是在往哪儿奔跑。对成功的不断追求已经不再是萨米为实现某些目标采用的手段，而成了他生活本身的目标。

理性化的这些后果已时常引起人们的悲哀，一些观察者甚至认为我们得不偿失。<sup>④</sup>然而，我们找不出结论性的论据来说明这些背离基本价值观的异化现象是理性化不可避免的和永久性的副产品；也许它只是理性化发展中的阵痛。理性化的积极成果——特别是生活水平的提高和闲暇时间的增加(理性化使之成为可能)教育普及水准的提高(理性化使之成为必需)——使得人口中有越来越多的人(而不仅仅是有社会地位的精英分子)可以积极参与社会的文化生活。

人类的高生活水准通常被归因于工业革命以来技术的惊人发展，但这种解释忽视了两个有关的事实。第一，在工业化的早期阶段，在那些离开土地迁进城市的人中，大多数人是在

条件极其恶劣的小工厂做工，他们的生活水平跟原来比较不是提高了而是下降了。狄更斯在他的小说中勾画了那些可怕的境况，马克思在他对于资本主义经济的辛辣批判中也曾对之做了描绘。<sup>④</sup>第二，生活水准的大幅度提高是直到行政管理程序和物质生产技术方面的革命完成后方才实现的。如果没有管理那些雇有数千名工人的工厂所需要的复杂行政机制，现代化的生产机器是不可能得到运用的。譬如，与发明铁路运营管理技术相比，发明铁路技术并算不上什么。早期的铁路管理人员监督铁路的运营，也没有印制的时刻表。在某个固定的时间——譬如早晨 9 点、中午、和下午 4 点——列车会从铁路的两端同时出发。第一个到达中间扳道站的就得等待另一列列车的到来。在运行的列车没有到达终点之前，停靠在终点的列车就不能向外发车。在行车线路短（譬如 30 到 40 英里）的情况下，这个系统运行良好。一旦线路延长，列车就不可能像原来那样在扳道中间站相互等候。许多事故出现了。为了保证行车安全，铁路管理科层化了。管理人员负责协调机车的运营，并印制时刻表。<sup>⑤</sup>换句话说，铁路行政的理性化是获取技术变迁利益的必要条件。

让我们来看看现代组织——无论是铁路、工厂、或者政府机关——的生产效率所依赖的行政管理原则。如果让一个人在指定的位置上负责所有的任务，那么他或她即使接受过多年的教育也不具备能力把这项工作做好。譬如，在一个汽车工厂，每辆车的设计和组装都由一个人来完成。那么这个人就必须既是设计师、也是机械工程师和训练有素的工匠。像这样的人毕竟是少数。即使有这样的人，他或她生产的汽车也可能质量不高。因为没有人有时间和精力完美地生产和组

装汽车的每个部件。专业化，即让每个人从事有限的岗位，可以容许雇用素质稍差的人员使其在最难的工作中获得高质量；也可以让工人在自己的岗位上成为经验丰富者。

有分就有合。高度的专业化需要一个复杂的协作系统。在专业化程度低的小生产作坊里是不需要协作的。在那里，全体工人相互间保持联系，老板可以对每一位员工的工作予以直接指导。但是，在一个几千人的大公司里，总经理不可能通过向每一位员工提供直接咨询来履行他的职责。因此，经理的职责要通过权力等级体系来实施，这个体系提供高层经营者与每个雇员之间的联络渠道，目的在于获取运作的信息，传递动作指令。有时这些联络渠道会被堵塞，这是行政机关缺乏效率的一个主要原因。

有效的协作要求有纪律的工作，只使用督察指导是不可能做到的，而必须使纪律渗透到工作程序之中。这就是规章制度对操作活动的功能，不管其内容涉及的是螺栓螺母的尺寸要求，还是人员晋升的标准。即使在一个理想的情形中——每个雇员都非常聪明并且训练有素，规章制度的执行仍然需要用纪律来加以维持。譬如说，有一个工人发现自己能够通过把螺栓做得比要求的大  $1/8$  英寸而获得高质量 而另外一个工人也发现自己能够通过把螺母做得比要求的小  $1/8$  英寸而获得高工效。虽然在他们各自的岗位上有最理性的决定，但生产出来的螺母和螺栓却会成为废品，因为他们不配套。一般情况下，一个人的工作如何与其他人的工作配套，并不会像这个例子那样一目了然。当相互协作的上百名工人在一起工作时，每个人都必须按规定的标准去干，即使在他看来另外一个标准更为合理。尽管在一些气氛真诚的协作中，规

章并不像上述例子中的那样是强加的，而是建立在共识基础上，但按规定的标准去干则是所有团队工作的要求。

当感情或个人考虑影响到行政决定时，工作效率也会降低。一个小杂货店的店主扩展了自己的生意，开了一所分店，她很可能让自己的儿子去负责这家分店，尽管另外雇员的能力远胜于自己的儿子。这个店主的行为是基于其个人感情而不是基于生意的经营效率和利益。与之相似，当自己的弟弟也是领班候选人之一时，一个大公司的负责人可能不提拔一个最合适的工人当领班而提拔自己的弟弟。在实际生活中，他的个人感情可能妨碍他去客观评价自己弟弟的能力。由于强烈情感具有潜移默化的影响、难以克服，要克服感情对效率干扰的最好办法，就是从行政等级集团中排除掉个人之间以感情联系为特征的私人关系。当有亲属关系的一些人为一个公司工作时，典型的办法是不让他们之间有从属关系。假若效率是指贯彻行政决定而言，不带个人色彩的相互关系可以保证官员们不偏不倚的超然态度。然而，那些有频繁交往的雇员之间的关系，正如我们即将看到的那样，就不是单纯的非个人色彩的关系了。

专业化、权力等级、规章制度、和非人格化这四个因素是科层制组织的基本特征。工厂是按科层制度组织起来的，政府机关也一样；假如它们不具备这四个因素，它们就无法十分有效地工作。第二章将要详细地分析科层制度的结构和科层制得以兴起的条件。但是实际运作与设计蓝图之间总有距离，为了理解科层制度怎样发挥自己的功能，我们必须在实际中观察他们。这是第三章和第四章的任务。这两章分别讨论科层体制的社会进程和权威关系。在讨论了科层制度的功能

之后，我们在第五章和第六章将转向科层制组织的正规结构。第五章将讨论组织结构的基本方面及其在研究中所体现的相互关系。第六章探讨外在力量如何让科层制度兴起并塑造科层制度的机构。第七章探讨科层制度的一些反功能，包括非效率刚性、保守主义和对变革的抗拒、社会阶层分化的不朽性。第八章讨论组织变迁的过程。在本世纪初，工商企业和政府机关的内部组织多少有些类似，现在则分别巨大，以至于我们不可能用某一种科层组织的类型去概括。此外，第八章还要讨论工商模式是否适用于那些必须用非商业组织形式进行管理的活动。第九章是本书的结论，讨论科层制行政与民主之间的冲突以及他们之间的矛盾如何能够协调。不过，我们首先应当回答的是本章提出的问题：为什么要研究科层制度。

## 研究科层制的价值

学会理解科层制度在今天比以往任何时候都更为重要。在一个民主社会中这一点更具有特殊的意义。此外，研究科层组织对社会学理论的发展也会有特殊的贡献。

## 在当今社会

科层制并不是什么新现象。在几千年以前的古罗马和埃及，它就以各种简单的形式存在。但是科层化的趋势是上个世纪才加速发展起来的。在当今社会，科层制已成为主导性的组织制度，并在事实上成了现代性的缩影。除非我们理解这种制度形式，否则我们就无法理解今天的社会生活。

现代国家的幅员广阔和这些国家内的无数组织，是科层制度之所以流行的一个原因。在历史上，大多数国家幅员很小，一些大国也仅仅只有松散的中央行政机构，除了政府之外，不存在多少正式的组织。<sup>⑥</sup>现代国家往往拥有成百上千万公民，庞大的军队，巨大的股份有限公司和工会，还有数不清的大规模自愿团体。<sup>⑦</sup>需要说明一下，庞大的规模并不是科层制组织的同义语，但是大规模行政管理所提出的种种难题有助于产生组织的科层化。换言之，如果没有科层化，大规模的集中行政就很难得到维持。

在美国，就业统计表明，各类组织倾向于向大型化和科层化发展，联邦政府在 1820 年有 8000 名行政雇员，本世纪初 25 万，现在则接近 300 万。最大型的私人企业譬如通用汽车和艾克森石油分别雇用了 50 多万人。个体职业者曾经是普遍现象，现在则极为稀少。1800 年美国 57% 的在业人员为个体职业者，到 1970 年，这个比例只剩下 10%。<sup>⑧</sup>此外，所有组织中管理和行政人员的比例急速增加，特别是近些年。1900 年，制造业中行政人员与生产人员的比例是 1:10，到 1950 年则变为几乎 2:10。<sup>⑨</sup>正如社会学家们所知道的，在制造业中，行政人员与生产人员的比例已经超过了 4.5:10。也许更为重要的是其他产业中管理和行政人员的增加——譬如采矿、金融和保险、零售业、服务业——就像制造业中的情形一样。<sup>⑩</sup>

很大一部分并且越来越多的美国人工作在大型组织中，这些组织越来越科层化，其中的一个重要特征就是管理和行政人员比例的增长。二战以后，工作组织的平均规模（或美国普查局所称的基本规模）稍有减小，<sup>⑪</sup>但是，个体工间越来越

多地联结成科层等级体系。<sup>⑫</sup>在工作以外，我们日常所处的组织自身也越来越科层化。大多数街角的汉堡店已经被收编成全国连锁店的一部分。独立行医者越来越少，因为医疗已经被组织成集团活动和保健组织，并由大公司所拥有。<sup>⑬</sup>组织的科层化已经变得如此普遍以至于我们很难想象科层制的替代形式。但是，正如我们将要指出的，寻找科层制的替代形式对保持个人体自治和革新是重要的。

### 在民主社会

正如马克斯·韦伯所指出的，科层制是“第一秩序的权力工具——用于控制科层机构。”<sup>⑭</sup>

正常情况下，在一个充分发展的科层制度中，掌权的职位总是处在权力金字塔的顶点。面对那些受过专门训练并从事经营和管理的官员们，“政治领袖”发现自己处于一个“外行”的地位而与“内行”相对立。科层制所服务的“领袖”可能是“人”，它具有“立法创意权”、“复决权”和撤换下属官员的权力；也可能是议会，它以民主选举为基础，具有投不信任票的权力或拥有真正的否决权。<sup>⑮</sup>

极权主义是科层制度下权力高度集中的一个极端，它毁灭了民主程序。但权力集中并不只限于集权主义，还能在许多情况下见到，政治机器把从法律上讲属于选民的权力转移给政客；股份公司把理应属于股东的权力交给了管理人员；工会和各种协会把属于协会普通成员的权力集中到协会领导人手中。极权统治对科层制的运用使得一些著作家认为现今的

科层化趋势将导向民主政体的灭亡。<sup>⑮</sup>这也许是过于悲观的看法，但毫无疑问，这种损害民主的倾向确实形成了一种挑战。为了使人们在继续利用这些有效率的管理机制的同时保护我们的民主权力，我们必须充分地理解科层制的机理。知识本身不是权力，但无知必然使我们处于更加软弱无力的状态。这就是在民主社会中研究科层组织意义重大的原因。

科层化的另一个也许不那么重要的威胁就是对民主体制下公众信心的侵蚀。加州第 13 议案规定纳税人抗税就是对政府的不满，近些年，抗税已变得普遍。美国公众舆论调查显示，对大型组织的不满随着反政府和反工商情绪的迅速增长而得到扩展。从 50 年代后期到现在，越来越多的人表示了对政府和工商组织的怀疑，尽管对政府的负面情绪的增长比对工商组织负面情绪的增长要快得多。<sup>⑯</sup>反政府情绪也许部分来自水门事件和越战政策的失败。不过，也有证据表明，大规模的工商和政府组织是减少公众信心的原因之一。大规模组织像联邦政府、特大型团体是令人怀疑的。<sup>⑰</sup>无论对大规模组织的反感是因为其“肥胖”还是因为大型政府和商业组织低效率，两者都误用了权力，或者说对行政部门的实际极限并不是由公众意志所决定的。显然，对大规模科层化组织的不信任在增加。对公共和私有科层组织低效率扩展原因的理解有助于提出修正措施并重建对组织的信心。

### 对社会学家而言

社会学对科层制研究的排他性，具有根本的工具性或者经济的重要性，对这个领域本身也具有重要性。有些社会学家这么认为，但并不是所有社会学家们都完全赞同。<sup>⑱</sup>社会学

最关注的是群体和组织的动态。社会学家希望发现社会结构的要素、对其进行分类、并区分要素之间的关系，无论是非正式群体、科层组织、还是民族国家。例如在小群体研究中，通常考虑的是成员互动频率和群体强制性程度。社会学关注的扩展则要求分解社会属性的关系和互倚，譬如在什么条件下可以调和组织规模对行政人员比率的影响。社会学最终关注的还是长远的社会变迁：现有的群体和组织结构如何成为历史？在可见的将来其变迁的可能是什么？

对科层组织的研究，为回答这样的问题提供了非常独特的机会。科层制的许多特征特别有助于社会学分析。与社会学家研究的其他单位相比，科层组织属于中等规模。它比非正式群体譬如家族和派系大而且持久，但比整个社会和民族国家小、而且数量多、便于研究性接触。与社会学家研究的另一些单位比较科层组织的目的性更强，因为它就是为了某些特定的目标而组织起来的，譬如治病、征税、卖物获利。以理性为假设——正如下面将要看到的，理性并不能作为一个恒定的假设——目标的存在使得社会学家们可以预测组织对外在变化的反应。如果研究社区、其他没有目标或者目标很模糊的单位，就很难进行这种预测。

科层组织的突出特点使得它的要素容易被识别和分类。因为多数组织都有工资名册或会员，其规模和构成就已经很清楚了。因为有组织结构图和流程手册，即使是最小的正式行政结构和规则也能够弄清楚。从正式的文件中也可以得到分析组织的各种变量。许多这样的变量可以用来描述组织结构的要素，包括成员之间的正式关系。需要注意的是，不是所有的行为都能在文件中找到的。但是，这些文件揭示了组织

的正式结构——个体成员行为的框架和限制。

科层组织的目标特征意味着其目标或目的限制着其行动及其成员的行为。街角的杂货店和汽车工厂都不能忽视其顾客的口味和偏好（两者之间的区别只有一个：如果忽视顾客的需要，杂货店就得关门；而汽车制造厂则要慢慢地关张。部分原因可能是其通过促销和政治影响保护市场的能力，还因为顾客和销售商对品牌的忠诚）。政府如果忽视公民的意愿终究要受到谴责甚至被重组。此外，任何组织——无论是杂货店、汽车厂还是政府机关——如果其内部结构不适应于其人事、顾客或者目标，终将受到困扰并有所变更。组织行为的后果、其雇用人员的类型及其内部组织的方式总是可以预测的。

保存完整的组织档案，使我们可能重建其历史，并解释现存模式的形成过程。需要注意的是，社会学家所研究的大型组织，譬如社区和民族国家，也可以被重建。只是，一些科层组织所保存的系统的详细资料在社区或社会中不易获得。

简而言之，科层制在我们社会上的流行为我们研究科层制提供了一个实际理由，而科层制对民主政体的威胁则为这种研究提供了意识形态方面的理由，对社会学理论可能做出的贡献更提供了进行科层制研究的科学方面的理由。

#### 本章参考资料

- ① “Bureaucracy”一词过去常常译作“官僚制度”，实际上这一带有贬义的译法只体现了这一词汇的消极方面。本书采用“科层制”这一译法，以表明这是一个中性的科学用语。——译者
- ② 贯穿于马克斯·韦伯著作的主题之一，就是人类摆脱神秘的困惑。  
参见：Pitirim Sorokin, *Social and Cultural Dynamics* (New York:

American Book, 1937~1941)。作者追述了由古至今社会的文化趋向,某些时候偏重科学和理性主义,某些时候偏重宗教信仰和超自然现象,并且强烈地谴责了目前理性化的倾向。

- ④ Karl Marx, *Capital* (New York: International Publishers, 1967), Vol. I, Chaps. 26~31.
- ⑤ Alfred D. Chandler Jr. 完整描述了铁路的科层化过程, 参见其 *The Visible Hand* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977), Chaps. 3~6.
- ⑥ 参见 Robert LaPolomnara, *Bureaucracy and Political Development* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1963).
- ⑦ 参见 Kenneth Boulding, *The Organizational Revolution* (New York: Harper & Row, 1953).
- ⑧ Lynne G. Zucker, "Organizations as Institutions." *Research in Sociology of Organizations* 2(1983) :14~17.
- ⑨ Reinhard Bendix, *Work and Authority in Industry* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1956), chap. 5.
- ⑩ Marshall W. Meyer, William Stevenson, and Stephen Webster, *Limits to Bureaucratic Growth* (New York: de Gruyter, 1985) chap. 2.
- ⑪ Mark Granovetter, "Small is Beautiful: Labor Markets and Establishment Size," *American Sociological Review* 49(1984):323~334
- ⑫ Meyer, Stevenson, and Webster, loc. cit.
- ⑬ 参见 Paul Starr, *The Social Transformation of American Medicine* (New York: Basic Books, 1982).
- ⑭ H. H. Gerth and C. Wright Mills(eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1946), p. 228.
- ⑮ Ibid. p. 232.
- ⑯ 参见 Ludwig von Mises, *Bureaucracy* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1944); Karl Mannheim, *Man and Society in an Age of*

*Reconstruction* (London:Routledge & Kegan Paul,1951).

- ⑰ Seymour Martin Lipset and William Schneider, *The Confidence Gap* (New York:Free Press,1983), chap. 1.
- ⑱ Ibid., pp. 81~83.
- ⑲ Randall Collins 在其著作 *Conflict Sociology* (New York:Academic Press,1975) 的第六章中认为,组织研究是社会学走在最前沿的部分,组织分析几乎是所有社会学领域里用于解释现象的最有成果的方法但是,他并没有解释组织研究与其他社会学研究的脱节。

## 第二章 科层制的理论和发展

任何科学的向前推进都依赖于理论和经验研究。理论，无论是自然科学或是社会科学，均由命题组成，这些命题至少在原则上可以被经验研究证实或者证伪。爱因斯坦（Einstein）的相对论和涂尔干（Durkheim）的失范论（社会混乱导致无准则和迷惑）都陈述了变量之间的关系。正因为如此，两者都可以用于研究检验。通过研究，检验理论命题，并根据研究结果修正理论命题，这样才推动了科学的发展。精心设计不能被检验的命题，并不能推动科学的发展。譬如马克思的无阶级社会和列宁的无国家社会理想都是乌托邦式的设想，其因果关系不能在研究中得到确认。同样，非积累性的经验研究也不能促进科学的发展。譬如，太阳东升西落这样一个事实如果不和地球自转理论结合就没有什么科学上的重要性。这里让我们再重述一遍科学的基本原则：必须有一个理论陈述一个或多个可以检验的命题，经验观察必须用于检验理论，并对理论做出修正。

社会学家就是基于这些考虑在研究科层制，因为理论和实证研究是两个必要的组成部分。幸运的是用于探讨科层制结构的理论得到了很好的发展，而经验研究的水平正好可以建立关于组织的一些命题。在这一章里，我们将主要讨论理论，特别是韦伯的科层制理论。在以后的章节里，我们将探讨

韦伯理论以及其他理论的应用。我们从韦伯的理论开始是因为在实际应用中科层制仍然是人们头脑中最常出现的模式，尽管不断有人批评韦伯并没有解释清楚组织的实际操作过程。<sup>①</sup>

## 科层制的概念

按照韦伯的理想类型 (ideal - type) 观点，<sup>②</sup> 科层制结构的主要特征如下：

1.“ 把为实现组织的目标所必需的日常工作 作为正式的职责分配到每个工作岗位。”<sup>③</sup>“劳动的明确分工有可能为每一个特定的岗位雇用受过专门训练的专家，并使每一个人负责有效地履行各自的职责。这种高度专业化已成了我们社会经济生活的如此重要的内容，以致我们往往忘记了它只是近些年科层制度革新的结果，以前并不盛行。

2.“ 所有岗位的组织遵循等级制度原则 每个职员都受到高一级的职员的控制和监督”。<sup>④</sup>“在这个行政等级制度内的每一个职员，都能够在上级面前为自己和自己下属的决定和行为负责。因为他要为自己下属的工作承担责任，因此他对下属具有权威性，这意味着对下属他有发号施令的权力，下属则有服从的义务。这种权威只限于工作范围，只能用来发布与公务有关的指令。超出这个范围，利用自己地位的特权去操纵下属并不是科层制权威的合法行为。

3. 组织活动是“ 由一些固定不变的抽象规则体系来控制的……这个体系包括了在各种特定情形中对规则的应用。”<sup>⑤</sup> 设计制定这样的规范体系，是为了保证不管多少人从事某项