



Education

西方社会科学基本知识读本

- 丛书英文版主编\弗兰克·帕金
- 丛书中文版主编\周殿富 韩冬雪
- 丛书中文版执行主编\曹海军

官僚制

第二版

[英]戴维·毕瑟姆 著

韩志明 张毅 译

*Bureau-
cracy*



吉林人民出版社

官 僚 制

第二版

[英] 戴维·毕瑟姆 著
韩志明 张毅 译

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

官僚制/(英)毕瑟姆著;韩志明等译.

—长春:吉林人民出版社,2005.1

(西方社会科学基本知识读本)

书名原文:Bureaucracy

ISBN 7-206-04590-1

I. 官… II. ①毕… ②韩… III. 文官制度—西方国家—现代 IV. D523.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 001873 号

David Beetham

Bureaucracy

(Original ISBN: 0-335-196543)

Copyright © David Beetham 1996

Original language published by The McGraw-Hill Companies, Inc. All Rights reserved. No part of this publication may be reproduced or distributed by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of the publisher.

Simplified Chinese translation edition jointly published by McGraw-Hill Education (Asia) Co. and Jilin People's Publishing House.

本书中文简体字翻译版由吉林人民出版社和美国麦格劳-希尔教育(亚洲)出版公司合作出版。未经出版者预先书面许可,不得以任何方式复制或抄袭本书的任何部分。

本书封面贴有 McGraw-Hill 公司防伪标签,无标签者不得销售。

吉林省版权局著作权合同登记 图字:07-2005-1367

官僚制

著 者:戴维·毕瑟姆 译 者:韩志明 张 毅

责任编辑:崔文辉 崔 凯 封面设计:陈 东 责任校对:叶 高

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

网址:www.jlpph.com 电话:0431-5378012

全国新华书店经销

发行热线:0431-5395845

印 刷:长春市永恒印务有限公司

开 本:850mm × 1168mm 1/32

印 张:5.125 字 数:110 千字

标准书号:ISBN 7-206-04590-1/D·1400

版 次:2005 年 1 月第 1 版

印 次:2005 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1-5 000 册

定 价:14.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

《西方社会科学基本知识读本》编委会名单

主 编：周殿富 韩冬雪

学术咨议(按姓氏笔画排序)：

万俊人	马德普	马敬仁	孙晓春	李 强
任剑涛	应 奇	何怀宏	林尚立	姚大志
胡维革	贺照田	高 建	袁柏顺	徐湘林
夏可君	顾 肃	梁治平	曹德本	葛 荃
谭君久	薄贵利			

编 委：孙荣飞 朱海英 刘训练 彭 斌

叶兴艺 赵多方

第一期执行编委：孙荣飞 朱海英

《西方社会科学基本知识读本》

总序暨出版说明

自 19 世纪中后期西学东渐以来，在西方思想和相关书籍引入方面的成就可谓蔚为大观，但总的来说，大都强调系统理论的引进和评介。自 20 世纪改革开放以来，大规模的介绍和翻译西方人文与社会科学的著作成为了“文化热”的先导，其中商务印书馆的《汉译世界名著》、三联书店的《现代西方学术文库》、华夏出版社的《二十世纪文库》，以及《现代西方思想文库》等丛书曾经滋养和影响了数代学人的学术生命。

本套丛书立足于社会科学领域的基本概念，虽名曰基本知识，却并非简单意义上的学术普及，每本小册子的著者皆是该研究领域的专业权威人士。以往这类书籍的引进通常表现为编纂学科史的教材形式，将知识的引介停留在教科书的层次上。故此，作为单纯的基本概念的追本探源式的梳理工作略显不足，这也就使得研究者对各家各派的观点难以获得系统的了解。而从可读性和理论的深入性上来说，本套丛书既适合于初次涉猎该领域的非专业人士、本科生，成为他们的领航性的参考文献，也能够满足于此领域具有相当知识积累且有一定专深研究的研究者的专业化要求，因此能够将系统性理论的引入与基本概念的拓展齐头并进，可谓一举两得。

需要指出的是，该套丛书以社会科学自诩，而社会科学与自然科学的不同之处就在于它反映了不同于自然科学的文化内涵和根本的价值取向，因此它并不具有自然科学本身拥有的客观性和普世性。毫无疑问，这套丛书是西方社会科学家以西方特有的文化视野和价值取向为基点，看待西方世界和社会的世界观、价值观、人生观的集中反映。对此，我们应该确立批判与扬弃、借鉴与建构并举的思想立场。毋庸置疑，在与西方世界的文化交流与相互学习的过程中，我们不可避免地要接触并吸收西方有益的社会科学文明的普遍性成果，借鉴和利用有益于我国社会主义现代化建设的合理经验以及社会科学研究的分析框架。与此同时，我们也坚决反对食洋不化的崇洋心态和西化倾向，坚持马克思主义的哲学和社会科学观，在坚持学术自主性的“洋为中用”的前提下，实现社会科学的本土化、规范化、科学化。

编者

出版导言

诚如作者在前言中提到的，几乎所有的现代政治派别都把官僚制作为其谴责的对象。然而，它却以惊人的生存能力证明自身的不可替代性。这个泰坦在现代行政制度中投下它巨大身影，但是对其进行准确的理论描述却是一件非常艰巨的事情。而这恰恰是现代政治理论专家毕瑟姆试图在这部著作中要做到的。

在这部作品中，毕瑟姆的目的是试图从各个角度给官僚制一个全面的定义，并建立对其的系统的认识方式，从而最终构筑起完备的官僚制理论。这项困难的研究工作是要在对官僚制混乱的形态和繁复的权力运作模式的细致考查，以及对于先行存在的却又相互对峙的历史社会学和政治理论的观点和范式的探讨的基础上实现的。从某种程度看，作者已经很接近成功了。借助于韦伯和马克思的成就，毕瑟姆比较清晰地描述了西方官僚制的模式，以及它的权力运作流程、它的政治理论关联，等等。对于我们理解官僚制，乃

至理解现代社会科学，都非常有帮助的。同时，对于完善中国公共行政管理的组织模式也是有启发价值的。

就西方知识界的角度而言，本书的理论观点是比较客观持中的。但是，仍然带有不可避免的局限性。在书中，作者对于社会主义国家的行政管理模式缺乏了解，把其同西方的文官官僚制度等量齐观，在同一个尺度下进行分析和讨论，忽视了行政制度的社会文化依托的差异性。并进而得出错误的分析结论。同时，作者对于马克思主义的相关理论分析也不是很准确，这都导致了定义和结论的偏差。此外，在作品中，作者把苏联、中国等社会主义国家的政治实践活动看作是向官僚制度的退化过程，显然是不正确的。对于这一切，希望读者在阅读过程中保留清醒的态度和正确的判断标准，合理地进行取舍。

编者

第二版序言

本书第一版中富有特色的论点和跨学科的视野在这个第二版中得以维持，但鉴于 1987 年以来学术和政治的发展，文本和索引（书目、文献）已经有了充分的更新。非常感激 Vicki Harvey 帮助我编辑了修订书目和进一步阅读指南。

导 言

我们都乐意于憎恶官僚制。官僚制同时表现出笨拙的无效率和咄咄逼人的权力这样两种相互矛盾的形象。一方面是无能、官僚主义和人浮于事，另一方面是操纵、拖延和拜占庭式的阴谋诡计。在某种程度上，几乎没有哪一种邪恶不可以算到它的帐上。官僚制罕见地受到了所有政治派别的诅咒。右派以自由市场的名义寻求对它的限制，中间派以开放和责任的名义改革它，左派以参与和自我管理的名义想要取而代之。然而，它展示了抵制所有这些侵犯的惊人能力。最为杰出的官僚制理论家马克斯·韦伯写道，“文官的独裁正愈演愈烈”。他论证道，这是因为官僚制具有处理大规模工业社会复杂的行政管理任务的独特能力。官僚制不可或缺，然而又问题百出，这就是它使我们面临的悖论。

然则，官僚制究竟是什么呢？当那些被诸如上面一段慷慨激昂的开场白引发兴趣的学生深入这个主题时，他或她立刻就会堕入一种混乱的状态。这种混乱来自于官僚制这个术语所被

官僚制

赋予的诸多不同的涵义，这是一个决不可能穷尽的清单：文官统治、专业化的行政管理体系、组织无效率、公共行政（管理）、非市场体制、非民主组织。面对这些不同的用法，官僚制的论述者们倾向于在两种定义策略中做出选择。第一种是规范性方法，他们自信地宣称，官僚制实际上是指公共行政（管理），或者是组织无效率，或者是根据不同情形所指的任何东西。这种方法避免了混淆，但只有学生不去阅读其他人的著作才行。第二种是更偏重于描述和不可知论的方法，论述者们据此考察了有关这个术语的各种不同涵义，从而断定——也许不无遗憾——实际上根本没有一种叫做官僚制的东西，而只有截然不同的现象的集合，它们彼此之间只有无关紧要的联系，而被误导地贴上一个共同的标签。这种方法有助于澄清混乱，但其代价却是消解了官僚制这一统一的探究主题。在这一点上，学生也许会感到有点失望：难道官僚制真的根本就不存在吗？

我在本书中采用的方法不同于这两种方法中的任何一种。我认为确实存在一个可辨识的探究主题，即官僚制，虽然它以不同的形式出现；我还认为，存在着一系列对涉及到官僚制效率和官僚制权力问题的反复关注。然而，只有通过分析人们分析这一主题的不同视野及其相互关系，我们才能获得一个一贯之的官僚制定义和对官僚制的充分理解。只有通过研究官僚制的主要的不同路径的批判性分析，才能使我们对官僚制有一个系统的、确凿的认识，这种认识既不是将局部拔高为整体，也不是将整体分解为一系列互不相关的要素。

在社会科学中遇到某个术语不同的或者有争议的定义时，

一个有用处的策略就是提出如下两个问题：在任何情况下，与之相对应的术语是什么？这种对照所要强调的视野和某类问题是什么？如果我们就官僚制这个术语提出这两个问题，我们将立刻发现各种不同的定义并非是武断的和任意的，而是分别源自于不同的学术背景，如比较政治学、组织社会学、公共行政管理学和政治经济学。换言之，想要理解官僚制概念，首先要理解它在特定社会科学领域的不同用法。现在让我们依次说明这一点。

在 19 世纪，官僚制这个术语的标准用法是指一种政治体制类型，其字面的解释就是“官僚的统治（rule by the bureau）”。它意指一种行政职位为职业文官所占据（把持）的体制，通常这种体制是对世袭君主负责。官僚制与代议制政治体制相对应，后者指当选的政治官员对代表大会或议会负责。故此，密尔（J. S. Mill）在其经典著作《代议制政府》（*Representative Government*）中将官僚制（体制）视为是代议制（政府）体制惟一严肃的替代物，并且评价了两种体制各自所特有的利弊。在 20 世纪，就像是世袭君主统治那样，官僚制统治更像是军事专制、一党制政府或其他形式的独裁统治的一个特征，它仍然被用之于与议会民主制进行对照。这种对照属于比较政治学学科，它所关注的是探索不同政治体制在特征和运行上的显著差别。

第二种用法属于组织社会学，它源自于马克斯·韦伯的著作。对韦伯而言，官僚制不是指一种政府类型，而是指一种由训练有素的专业人员依照既定规则持续运作的行政（管理）体

官僚制

制。尽管官僚制发端于普鲁士那样的官僚制国家，韦伯注意到这种行政（管理）类型是如何越来越盛行于所有的政治体制，不管是君主制还是代议制，甚至是所有承担大规模复杂行政管理任务的组织，如商业企业、工会和政党，等等。作为专业行政（管理）的一般概念的官僚制包含着一个双重的对比：其一，行政管理和政策制定之间的对比，后者是雇佣官僚制的联盟的责任，官僚制依法从属于这一联盟。其次是现代行政管理方法与传统行政管理方法的对比，后者以非专业化方式进行。这个一般概念属于组织社会学，它旨在理解现代社会中组织的最为一般的特征和类型。

第三种用法源自于公共行政（管理）学。正如该术语所暗示的，官僚制在这里意味着与私人组织中行政管理相对的公共行政管理。这种对比的主旨是为了确定两者之间的差异，强调行政体制由于处于政府领域之中所具有的不同性质的特征，比如强制性特征，与法律的特殊关系，关注普遍利益而不是私人利益，其运行的公共责任，等等。相比于组织社会学，依照公共行政学的观点，区别专业行政管理的不同类型与阐明它们所具有的共性同样富有意义。

第四种用法来自于政治经济学。初看起来，它似乎与前一种用法相似，因为两者有相当程度的重叠。然而，正如这个学科的名称所暗示的，它关心的是按照其收入来源，以经济学的术语区分不同的组织。根据这一立场，官僚制被定义为一个非市场的组织，与通过在市场上销售产品获得资金的组织不同，它的资金来自于上级联盟的一般拨款。尽管这样的组织大多数

见之于公共领域，也有许多并非如此，比如教会、慈善组织、志愿者社团。在另一方面，一些政府机构也在市场上出售产品，如铁路公司、汽车制造厂，等等，因而他们并不是严格意义的官僚制组织。此种方式定义官僚制的目的，是要强调一个组织由于获取资金的方式和运行其中的经济环境的不同，其特征及运行方式也会发生整体上的变化。

按照其独特的倾向和兴趣焦点，每一种学科立场都提出了自己的官僚制定义，以及官僚制与非官僚制的对照点。因此，理解官僚制这一主题的出发点与理解这些不同的学科是联系在一起的。在第一章我要关注其中的三门学科，即组织社会学、政治经济学和公共行政（管理）学，并理清它们研究官僚制的方法之间的差异。然而，在诸多差异之下，也会显示出共同的主题和倾向，如关注于界定行政（管理）效率的涵义，确切说明其实现的条件，评价官僚制合乎这些条件的程度，理解官僚制在实际上是如何运行的，以及运行方式是如何影响组织的目标和政策，而行政管理据认为是从属于这些目标和政策的。尽管它们的叙述各有不同，在某些方面还互相抵触，但经过批判性分析，他们仍然可以被整合为一种更富包容性的官僚制定义和官僚制运作理论。

第一章中所考察的各学科有助于我们对官僚制的理解，这种助益是重要的，但却必定是有限的。这不仅是在于，就像官僚制本身一样，学科规范的力量来自于劳动分工，以及由此形成的知识分割，而且这也是因为，即便它们的视野合而为一，也不过是局限于将官僚制当作为一个自足的实体，局限于从官

官僚制

僚制内部来理解它，而孤立于广阔的社会和历史。官僚制是如何运作的？它们如何才能更有效率？这些引人入胜的问题，在本质上是那些经理人员和行政管理者们将其转引入了学术探索的领域。这不是偶然的。公共行政学、经济学和组织社会学都是在与行政管理实践——无论是在政府、工商业中的，还是在整个社会中的——的紧密联系中发展起来的，是在与对那些未来会占据这些领域中的行政管理职位的人的教育的紧密联系中发展起来。因此，不足为奇，他们既有这种视野的洞察力，也有着这种视野的局限性。

为了从官僚制运作和效率问题的探讨转入对官僚制权力及其在 20 世纪的膨胀的分析，有必要采取历史社会学的视野。在第二章中，我考虑了两种主要的、相互对峙的历史社会学范式，以及他们各自对官僚制权力的分析和批判。第一种是韦伯的政治社会学，它将官僚制置于现代化过程的核心，对基于知识和组织垄断的官僚制的权力渊源进行了分析，以自由主义式的态度关注政治领域中官僚制权力的膨胀和集中问题。第二种历史社会学流派是马克思的政治经济学，它将官僚制定位于资本主义发展的理论中，这种分析认为权力源自于生产资料的所有权和对生产资料的控制，它将官僚制定义为阶级分化社会中特有的行政管理形态。对这两种理论的思考不仅可以将我们引入更为宽泛的比较政治学主题，而且还能使我们深入到对于前苏联性质，以及资本主义的替代物是否必然要堕落为一种官僚制统治形态的争论。

第一章的立场是从内部来探讨官僚制，第二章的立场则是

从外部来探讨它。韦伯式的观点代表着自由主义的、非官僚制精英们的观点，他们认为自己社会的独立性受到了官僚制膨胀的威胁，他们寻求通过制度化的多元主义策略来限制它，以及单个领导人对其自上而下的控制。马克思主义的观点代表着那些在经济上和社会地位上从属于官僚制权威的工人阶级的观点，他们寻求通过自下而上的集体行动来改革官僚制。在第三章也即最后一章中，我将以一种更富有哲学色彩的论述方式，从民主理论的立场出发，对这些官僚制的不同论述进行批判的综合，为了其完整性，这不仅需要理解官僚制运行和行政（管理）效率的条件，而且需要结合自由主义和马克思主义的洞察力对官僚制权力进行分析。我将论证，从这一立场出发，并且仅仅是依据这一立场，我们才能获得一个结论性的官僚制定义，以及对官僚制的系统认识。

所以，本书的主旨是要建构一个完备的官僚制理论，首先，将官僚制概念的各种不同定义置于特定的社会科学背景中，并鉴别其彼此间的关系，其次，探讨主要的相互对峙历史社会学和政治理论的观点和范式，最后，通过依次考察主要社会集团的观点和实际利益来理解所有观点的关系。这些并不是对探讨主题的随意而不必要的偏离。它们构成了系统地寻求一种完备的官僚制理论的基本的和连续的步骤。所以，如果我的看法是正确的，那么，研究结果不仅有助于对官僚制的理解，而且也有助于对社会科学本身性质的理解。

目 录

第二版序言 1

导言 1

第一章 官僚制的模式 1

引言 1

官僚制和行政效率 3

政治经济学 17

公共行政管理学 28

综述 39

官僚制和政策形成 43

结论 50

第二章 官僚制权力的理论 52

引言 52

韦伯的政治社会学 54

马克思主义政治经济学 69

结论 92