

传统性与现代性的 冲突与交融

现代化视野中的美国官员制度转型研究
(1865—1929)

林 畅◎著

中国社会科学出版社

传统性与现代性的 冲突与交融

现代化视野中的美国官员制度转型研究
(1865—1929)

林 畅◎著

中国社会科学出版社

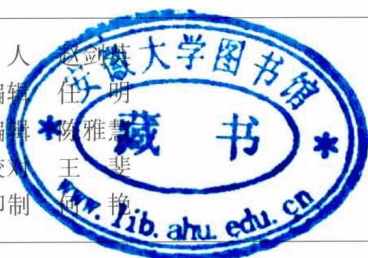
图书在版编目(CIP)数据

传统性与现代性的冲突与交融：现代化视野中的美国官员制度转型研究：1865—1929 / 林畅著. —北京：中国社会科学出版社，2015. 2
ISBN 978 - 7 - 5161 - 5306 - 2

I. ①传… II. ①林… III. ①公务员制度 - 研究 - 美国 - 1865—1929 IV. ①D771. 233

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 308887 号

出版人
责任编辑
特约编辑
责任校对
责任印制



出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版次 2015 年 2 月第 1 版
印次 2015 年 2 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 19
插页 2
字数 340 千字
定价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

总 序

政治发展是现代化在政治层面的体现，是一个政治体系从传统政治形态转向现代政治形态的行为和过程。美国哈佛大学著名学者亨廷顿先生在研究了发展中国家和发达国家的现代化进程后认为，一个社会要现代化，政治权威化是关键，这是现代化的第一条件，没有一个权威的政治体系，特别是没有一个权威的中央政府，资源总量有限而且十分分散的传统社会不可能大规模地推进社会的现代化。^① 所以，现代化进程中，当经济发展启动以后，政治发展就成为大规模经济发展和文化发展的火车头。

从明末清初开始萌生的中国社会的现代化之所以举步维艰、进展缓慢，原因就在于政治发展步履蹒跚，从而使中国社会现代化的第一条件不充分。

1840年以来，在西方列强的冲击之下，中国开始进入现代化的进程。这种特殊的起点为中国后来的现代化和政治发展刻上了深深的烙印，产生了深远的影响。西方的冲击直接导致了中国传统社会的迅速解体和现代经济的产生，但另一方面，它也使中国社会陷入主权危机和治权分裂之中，现代化资源匮乏，社会分化严重，使得中国的现代化在危机中前行。

中国在“危机现代化”中前行，政治发展布满荆棘、步履蹒跚。在清朝末期，内忧外患迫使中国的有志之士寻找应对之策。但是这个过程也助推了中国政治精英的分裂。精英分裂在十九世纪60年代就已经开始。洋务派与顽固派分离，洋务派主张“中学为体，西学为用”，学习西方的科学技术来实现现代化。十九世纪末，传统政治精英进一步分裂，君主专制政体遭受质疑，君主立宪派从传统政治精英中分离出来，他们试图通过政治体制改良来走向现代化。但是，传统政治精英为保护自身利益拒绝改良，戊戌变法失

^① [美] 塞缪尔·P·亨廷顿：《变动社会的政治秩序》，张岱云等译，上海译文出版社1989年版，第1—9页。

败，体制内改良的道路被传统政治精英抛弃。二十世纪初，科举制的废除对传统政治体制更是带来颠覆性的后果，知识分子通向体制内政治参与的道路被割断，知识分子被边缘化，被迫进行现代化转型，他们与传统社会割裂。与此同时，军人也实现了现代化的转型，出现了离心倾向。他们在革命派的领导下汇聚成一股强大的力量向传统政治体制提出了挑战，军阀政治初露端倪。

在二十世纪初，革命已经成为中国现代化的唯一路径，它是由中国传统社会“全面危机”、精英逐步分裂、政府权威流失、地方权力分散等因素共同作用的。辛亥革命推翻了君主专制政体，但是没有建构一个强有力的政府特别是中央政府，所以，造成治权的进一步分裂。正如巴林顿·摩尔所言，在辛亥革命之后“事实上，政治的权力落到了地方总督的手中，这种情况至少持续了十五年。在这一阶段中，在一些重要区域，掌握着权力的贵族要么是转变成军阀，要么和个别军阀联合起来。整个社会和文化中赋予乡绅以合法地位的机构已成昨日黄花，乡绅的后代将变成彻头彻尾的地主、强盗，或是地主加强盗，这种趋势早在帝国时期就已潜伏在表层现象之下。”^①所以，即使是在辛亥革命之后，权力分散仍然是中国现代化的主要障碍，民族国家只是具有文化意义上的形式，政治制度的一体化还遥遥无期，通过政治整合实现社会整合是中国现代化迫切需要解决的问题。与旧阶级、旧经济、旧政治和旧文化有千丝万缕联系的军阀政治显然无法实现中国政治现代化的彻底转型（军阀政治是从传统专制政治走向现代民主政治的过渡或曰转型形态）。

1928年国民党建立的党国体制本质上是辛亥革命失败或至少可以说是革命不彻底的产物，当然也受到了苏联模式的影响。国民党政府收回了部分主权，政治录用也倾向于现代化知识分子，初步完成了国家的统一，满足了现代化最初的和最有战略意义的需要。但是，国民党党国体制仍然处于现代化的困境之中，虽然与军阀政府相比，它已经在政治发展的道路上向前走了一步，但它并没有大规模促进中国农业商品经济化的成功，原因是，与军阀政府一样，它与旧阶级、旧经济、旧政治和旧文化仍有千丝万缕的联系，它推进现代化进程的能力非常微弱。国民党政府是表面上的民主共和政权实质上的极权主义政权，是城市工商业、金融业和乡绅后裔的联盟政权，其在农

^① [美] 巴林顿·摩尔：《民主和专制的社会起源》，拓夫等译，华夏出版社1987年版，第147页。

村的土地政策无非是力图维护旧有秩序，商业的影响蚕食着农民的所有权，财富高度集中于新兴联盟阶层手中，其无益于农业的商品经济化。^① 国民党社会动员能力低下，它的社会动员仅限于农村和城市中的食利阶层，无法深入到社会的最基层。日本的入侵和社会主义革命的兴起再一次使国民政府陷入主权危机和治权分裂的两难境地。国民政府的统一是有限的，在南方，共产党军事力量继续存在，军阀势力在地方上仍然限于表面的忠诚。日本的入侵使国民政府恢复主权的努力毁于一旦，民族主义的兴起也困扰着国民党的政治决策。在党国体制下，国民党垄断了国家权力，它不仅压制大众政治参与，还直接导致国民党政权与民族主义精英的分裂。中国社会的第二次革命不可避免。可见，政治体系的再次革命已经成为中国现代化的唯一路径，它是由中国传统政治与社会力量的刚性结构决定的，即国民党政府如果无法彻底突破军阀政治的框框，政治一体化，特别是政治权威化的政治发展目标就不可能真正实现，中国社会现代化的第一条件就无法具备。

1949年，中国共产党取得了革命的胜利，推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治，建立了新中国，实现了真正的主权独立。在毛泽东的领导下，中国于20世纪50年代建立了一体化的政权体系，实现了治权的统一。从而自1840年以来，中国首次完成了政治权威化的两个先决条件：主权独立和治权统一。但是，不幸的是，政治权威化的两个先决条件是凭借高度集权的权力结构和运动式的政治统治实现的。高度集权的权力结构和运动式的政治统治有利于把政治资源集中起来，有利于政治系统的高效运转，在中国共产党的革命斗争和建国初期的政权建设中发挥了举足轻重的作用，但是，同时也为后来的十年政治悲剧埋下了种子。原因是，政治运动的目的是要将松散的政治体系和社会体系在共产党的一元化领导下得以集中化或曰一体化，使党的领导贯彻到政治体系和社会体系的各个细胞和单元（单位和个人），但政治和社会一体化的目标需要利用大量的经济资源来达成，在当时经济总量非常有限的情况下，用政治和行政权力集中和利用总量有限的经济资源是没有办法的办法，加上根据地原有的统制经济和苏联计划经济的影响，排斥商品经济，采用计划经济就是一种自然的政治选择。而为了为集权的政治和经济博取合法性，文化和意识形态领域的高度控制或曰一元化也是不可避免的。当政治、经济和文化高度一元化后，政治和社会精英就会分

^① [美] 巴林顿·摩尔：《民主和专制的社会起源》，拓夫等译，华夏出版社1987年版，第140—142页。

化，要么认同这种高度一元化，要么抵触甚至反抗这种高度一元化，后者就会与政治体系中认同性政治和社会精英发生矛盾和冲突。在认同性政治和社会精英内部，随着时间的推移，部分人士也逐步认识到高度一元化的弊端，呼吁适当放松控制，于是，认同性政治和社会精英内部也发生矛盾和冲突。上述两种分化和冲突随政治运动扩展到社会大众中，造成大众的分裂。最后导致了政治和社会精英之间、社会大众之间的一场政治、经济、文化大冲突，这就是十年“文化大革命”。

回顾中国的现代化和政治发展史，从晚清改革到军阀政治，从民国党国体制到建国初期到文革前夕国家与社会一体化的政治体制，中国政治发展一直在挫折中前进，在危急中革新。但是，令人遗憾的是，迄今为止中国政治发展的任务仍没有彻底完成，中国仍然没有建立起完善的现代政治体系。因为，现代政治体系除政治权威化外，至少还有政治世俗化（结构功能分化）、政治制度化和政治民主化等几项指标。显然，这后三项指标在现实中国没有完全实现。之所以如此，一个重要原因在于：在中国政治发展进程中，中国政府创新障碍重重，空间有限。在内忧外患的“危机现代化”中，在大一统的传统政治背景中，很难形成既中国化又现代化的政治体系。

幸运的是，十年动乱后，从濒临崩溃的计划经济中汲取教训，接受了商品经济理念。从而走上了改革开放道路。中国逐步建立起社会主义市场经济，形成了比较多元的利益和文化格局。市场经济所蕴含的自由、平等和契约精神，都为中国政府创新注入了动力。市场经济的发展促进了社会的利益分化。在多元化的文化格局中马克思主义仍然占据主导地位，但社会也为其他思想文化的输入和生长提供了一定的空间。政府和社会获得了一定的自主性，从而发展成为政治现代化的动力源。一定的政府自主性比较有利于国家与社会、政府与公民之间的互动。政府自主性的获得也促进了国家职能的扩张和国家能力的增强。强大的现代政府在中国开始出现，很大程度解决了中国政治现代化的政治权威、政治整合和政治民主问题。同时，社会也获得了一定的独立性：市民社会的经济、文化和社会等私人领域逐渐从全能国家控制中独立出来，公共利益取向的私人社会组织即半公半私的社会组织系统——公民社会在中国也开始萌芽、壮大，相对自主的社团迅猛发展。国家和社会朝着二元化、三元化方向发展，政府从传统的“统治型政府”逐渐走向“管理型政府”，21世纪初以来，随着执政党提出“以人为本”的科学发展观，政府日益朝着“服务型政府”的方向努力。

随着全球化的浪潮，西方的政治理念和制度涌入中国。经济全球化的客

观结果加大了西方政治文化对中国政治的冲击。中国加入 WTO 对中国政府治理和法治建设提出了挑战。作为经济全球化的后果，全球公民社会的发展为中国公民社会的发展提供了空间和支撑。另外一个不可忽视的力量是国家一体化过程中香港、澳门以及台湾政治模式对中国大陆政治的影响。随着中国收回香港和澳门的主权，“一国两制”在中国变成了现实。在“一国两制”下，中国大陆的政治体制加强了对香港、澳门的政治影响。反过来，香港、澳门相对独立的、法治和程序民主程度比较高的政治模式也对大陆的政治体制形成了压力。

无论是国外环境还是国内现状都为中国政府创新注入了动力，提供了机遇和生长空间。人民代表大会制度、政治协商制度、基层民主制度、党内民主制度等民主形式不断完善和发展，农村基层选举、公推直选、党代表常任制、民主恳谈机制等政府和政治创新实践开始在中国一些地区展开，这些政府创新和政治改革无疑让我们看到了中国政治发展的希望和未来。同时，这让我们充分认识到政府创新和政治改革对于中国政治发展的重要意义，也为当前国内外政治学学者的研究提供了丰富的素材。

正是认识到这些，我们决定出版《政治发展与政府创新研究丛书》，力求探讨世界和中国政治发展和政府创新问题，当然重点是中国政治发展与政府创新问题。通过研究世界和中国政治发展进程，总结经验吸取教训，为中国政府创新提供启发和理论指导。另外，通过探索中国政府创新，为中国政治发展寻找新的突破口和逻辑起点。当我把这些想法提出来以后获得了我的历届学生的一致赞同，他们公推我为这套丛书的主编并为丛书写总序，我当然义不容辞、欣然答应。把我们这个十多年来形成的以师生为主体的学术群体对政治发展与政府创新领域的学术思考和研究成果奉献给大家，希望能够对党和政府的理论创新和政策制定有所启示，对国内外学者和社会人士进一步思考和研究这些问题提供一块引玉之砖。

是为序。

施雪华

(北京师范大学教授、博士生导师、博士后合作导师)

2010年8月11日于北师大大塔四楼

目 录

第一章 现代化与官员制度的基本理论及关联	(1)
第一节 “官员制度”与“现代化”	(1)
一 “官员制度”概念及起源	(1)
二 “现代化”概念及其源流	(2)
第二节 官员制度的一般理论	(3)
一 马克思主义的官员制度理论	(3)
二 西方社会的官员制度理论	(11)
第三节 现代化理论及其检讨	(17)
一 经典现代化理论	(17)
二 后现代化理论	(18)
三 新现代化理论	(18)
第四节 官员制度与现代化的关系	(19)
一 现代化决定了官员制度的转型	(19)
二 现代官员制度是现代化的钥匙	(20)
三 现代官员制度推动了现代化进程	(24)
第二章 官员制度转型理论与历史考察	(28)
第一节 制度与制度变迁理论	(28)
一 制度的内涵与特征	(28)
二 制度变迁理论	(31)
第二节 传统官员制度及其特征	(34)
一 传统官员制度的产生与发展轨迹	(34)
二 传统官员制度的内容	(37)
三 传统官员制度的特征	(38)

第三节	现代官员制度及其特征	(41)
一	现代官员制度的产生与发展轨迹	(41)
二	现代官员制度的内容	(41)
三	现代官员制度的特征	(44)
第四节	官员制度转型的制度经济学分析	(47)
一	官员制度变迁的生态环境	(47)
二	官员制度变迁的效率	(49)
三	官员制度变迁的约束	(53)
四	官员制度变迁的条件与框架	(54)
第三章	美国传统官员制度及其弊端	(57)
第一节	从“绅士政府”到“个人赡徇制”	(57)
一	“绅士政府”的时代背景	(57)
二	“个人赡徇制”的内容	(58)
三	“个人赡徇制”的评价	(61)
第二节	“政党分赃制”的功与过	(63)
一	“政党分赃制”的时代背景	(63)
二	“政党分赃制”大行其道	(65)
三	“政党分赃制”的功与过	(70)
第三节	美国传统官员制度的特征及弊端	(74)
一	美国传统官员制度的本质	(74)
二	美国传统官员制度的特征	(75)
三	美国传统官员制度的合理性	(76)
四	美国传统官员制度的弊端及其替代	(79)
第四章	美国官员制度转型的过程与特征	(88)
第一节	美国官员制度的转型过程	(88)
一	官员制度转型的发轫期	(88)
二	官员制度转型的高潮期	(92)
三	官员制度转型的渐进期	(98)
第二节	美国官员制度转型的完成	(99)
一	政治与行政两分	(100)
二	科学管理时期的组织理论	(101)

三 文官分类管理	(103)
第三节 美国官员制度转型的特征	(105)
一 完备的改革方案	(105)
二 培育社会资本	(106)
三 制度化稳步推进	(106)
四 形成一致行动	(106)
五 必要的折中与妥协	(107)
第五章 美国现代官员制度及其优势	(108)
第一节 美国现代官员制度的内容	(108)
一 竞争考试原则	(109)
二 职务常任原则	(110)
三 政治中立原则	(112)
第二节 美国现代官员制度的优势	(114)
一 克服了传统官员制度的弊端	(115)
二 具备理性官僚制的核心要素	(121)
三 适应美国现代化的需求	(126)
第三节 美国现代官员制度的影响	(128)
一 官员制度的全面转型	(128)
二 政治体制的调整与刷新	(129)
三 政治现代化的风向标	(129)
四 自由民主升华的标志	(130)
第六章 美国官员制度转型的阻力	(131)
第一节 美国官员制度转型前的权力框架	(131)
一 联邦制下的权力均势	(131)
二 国会至上的权力格局	(132)
三 两党之间的官职拉锯战	(133)
第二节 制度转型过程中的美国官僚	(135)
一 制度转型过程中美国官僚的心理	(135)
二 制度转型过程中美国官僚的行为	(136)
第三节 制度变迁理论中的路径依赖	(138)
一 制度的路径依赖理论	(138)

二	美国官员制度转型的路径依赖	(139)
第四节	美国官员制度转型的阻力	(140)
一	官僚机构的膨胀趋势	(140)
二	既得利益集团的控制	(141)
三	有效预算最大化动机	(143)
四	“小政府”的思维惯性	(145)
五	非正式制度的固化	(147)
第七章	美国官员制度转型的动因之一	(149)
第一节	工业化与城市化	(149)
一	工业化与海外扩张	(149)
二	垄断资本主义的形成	(152)
三	城市化中糟糕的城市	(155)
四	市政改革运动	(158)
五	经济转型推动官员制度转型	(160)
第二节	社会分化与阶级矛盾	(163)
一	社会分化与阶层对流	(163)
二	风起云涌的工人运动	(167)
三	高涨的农民运动	(169)
四	社会整合迫切需要官员制度转型	(171)
第三节	科技教育与社会思潮	(173)
一	科学技术突飞猛进	(173)
二	教育蓬勃发展	(174)
三	进步主义思潮涌动	(175)
四	知识革命孕育官员制度转型	(178)
第四节	主流政治思想的变迁	(179)
一	自由主义的内涵	(179)
二	美国的自由主义传统	(180)
三	现代自由主义呼唤官员制度转型	(183)
第八章	美国官员制度转型的动因之二	(190)
第一节	联邦与州的权力博弈	(190)
一	邦联与联邦	(190)

二 联邦权力的增长	(193)
三 联邦权力增长刺激官员制度转型	(197)
第二节 现代政党政治的形成	(199)
一 两党成分的变化	(200)
二 第三党运动的发展和变化	(202)
三 两党制的刷新成就官员制度转型	(204)
第三节 政府行政权力的扩张	(207)
一 国会政体及其弊端	(207)
二 行政权力扩张	(210)
三 行政权力扩张导致官员制度转型	(213)
第四节 社会体系与政治体系的互动与平衡	(216)
一 大规模组织管理与运作的手段	(216)
二 资本主义发展的“另一只手”	(219)
三 遏制大公司权势的利器	(220)
四 政治权力平衡的“调节阀”	(224)
第九章 英国、美国、日本官员制度转型的比较	(231)
第一节 英国官员制度转型的动因、过程与特征	(231)
一 英国官员制度转型的动因	(231)
二 英国官员制度转型的过程	(232)
三 英国现代文官制度的特征	(234)
第二节 日本官员制度转型的动因、过程与特征	(236)
一 日本官员制度转型的动因	(236)
二 日本官员制度转型的过程	(237)
三 日本现代官员制度的特征	(239)
第三节 英国、美国、日本官员制度转型比较	(241)
一 三国官员制度转型的个性	(241)
二 三国官员制度转型的共性	(242)
第十章 美国官员制度转型的模型、经验与启示	(246)
第一节 美国官员制度转型的模型	(246)
一 美国官员制度转型的模型	(246)
二 美国官员制度转型的系统模型	(247)

第二节 美国官员制度转型模型的说明	(248)
一 转型的日程表	(248)
二 模型的制度框架	(250)
第三节 美国官员制度转型的机制	(254)
一 转型背景：现代化与传统官员制度的紧张	(254)
二 美国政治现代化的困局	(258)
三 “突围之路”：建立现代官员制度	(263)
第四节 美国官员制度转型的经验及其启示	(267)
一 找准改革突破口	(269)
二 建立适宜的改革补偿机制	(269)
三 强化官僚改革长效监督	(270)
四 培育完善社会资本	(270)
五 注重非正式制度的补充	(271)
六 传统性与现代性的交融	(272)
结语	(274)
参考文献	(278)

第一章

现代化与官员制度的基本理论及关联

研究现代化进程中的文官制度问题，并不是把现代化作为一个简单的背景、陪衬或修饰语，也不是追逐学术噱头以就应景之作，而是在深刻把握现代化与文官制度关系问题的基础上，本着克服官僚主义，提高行政效率，建设廉洁、高效、负责的文官队伍，以促进现代化顺利发展的目的去研究。因此，从理论上和实践上搞清楚文官制度与现代化这二者之间的关系是十分必要的。

第一节 “官员制度”与“现代化”

一 “官员制度”概念及起源

“文官”一词在我国古已有之，《后汉书·礼仪志》中就有：“立春，遣使者赍束帛以赐文官。”“官员制度”亦称官僚制，英文为 bureaucracy，法语为 bureaucratie。西方的“文官”通常也称为“公务员”，该词是从英文 Civil Servant 或 Civil Service 翻译过来的。

现代西方国家的文官并不等于军官以外的官员，它包括在政府部门工作的大量工程技术人员、教师、一般职员和打字员、勤杂工等。而国会议员、政府首脑、内阁官员、法官等官员却不在文官之列。那么西方国家的“文官”到底包括哪些人呢？英国文官是指政府行政部门中除去“政治人员”（政务官）以外的所有工作人员。美国文官，广义上讲，是和军人相区别的所有政府雇员，除了英国文官包括的那些人员外，还包括所有政治任命的文职人员。狭义上讲，是指职业文官，不包括由选举产生和政治任命的官员。法国的公务员也有广义和狭义两种。广义公务员包括中央和地方行政机关中非选举、非政治任命的正式工作人员及公共企事业单位的正式人员；狭义公务员只包括中央和地方行政机关中非选举、非政治任命的正式工作人员。日

本的公务员分为特别职和一般职两大类，特别职公务员相当于英美的政务官加法官及在立法和司法部门的其他工作人员，一般职公务员则相当于美国的职业文官。^① 因此，虽然各国文官的范围不尽相同，但我们可将“文官”定义为包括政务官员和职业文官的行政官员。

作为组织形式的官僚制在古代中国、埃及和晚期罗马帝国就已经存在。在古埃及，由于全国要自上而下地对水利进行公有经济的调节，掌管尼罗河灌溉和营造金字塔的官吏群构成的行政组织因此而出现了。^② 同样的，韦伯将官僚制在中国产生的原因归结为公共工程建设的需要，如治水、建筑的官僚制“从一开始就控制着战国时代的封建性质，并将儒士阶层的思维一再纳入管理技术与功利主义的科层官僚制的轨道”^③。

西方现代官僚制的产生发展经历了一个漫长的过程。在古代和中世纪，欧洲的政治结构缺乏一个具有独占的财政资源、行政结构、军事力量和国内普遍司法权等国家特征的中央政府。现代官僚制国家的形成在较大程度上出于新兴的权力集团的需要，因为这些权力集团在强权政治的背景下要建立由合法的财政制度提供资金的常备军，以维护资本主义的利益，维持秩序与社会稳定。在现代国家，国内动乱和远方敌人所引起的战争迫使国家建立永久性的、集中管理的和在技术上有效的武器库。^④

由此可见，现代官僚制是伴随着现代国家集权过程出现的。此外，当时的一些历史条件也使得官僚制的发展成为可能。官僚制发展的历史条件之一是货币经济。货币经济容许定量计算收入与支出，进而计算官僚制结构的绩效和预期性。官僚制发展的另一个历史条件是大众教育。此外，官员和行政工具所有权的分离使得以专业资格为条件的自由任命成为可能，货币形式的支付制度才能实施，官职作为一种职业而非闲职才有现实可能性。^⑤

二 “现代化”概念及其源流

现代化，指一种过程，在这个过程中，传统的社会或前技术的社会逐渐消逝，转变成为另一种社会，其特征是具有机械技术以及理性的或世俗的态

① 杨百揆、陈子明等：《西方文官系统》，四川人民出版社1985年版，第19—21页。

② [德] 马克斯·韦伯：《经济与社会》下卷，林荣远译，商务印书馆1998年版，第294页。

③ [德] 马克斯·韦伯：《儒教与道教》，王容芬译，商务印书馆1999年版，第87页。

④ [英] 约翰·基恩：《公共生活与晚期资本主义》，马音等译，社会科学文献出版社1999年版，第40页。

⑤ [美] 彼得·布劳、马歇尔·梅耶：《现代社会中的科层制》，马戎等译，学林出版社2001年版，第25—30页。

度，并具有高度差异的社会结构。^① 它包括三个基本方面：（1）对事物的相互联系和因果关系的存在，有坚定的信念。这种信念维持着一种连续不断的、系统的和创造性的知识探索——换言之，便是具有分析因果关系式的观念和创造发明的观念；（2）产生于第一种观念并加以促进的工具和技术的大量增加；（3）在个人和社会结构的基础上形成了接受不断变化的愿望，与此同时又具有保留个人和社会特色的能力。^②

第二节 官员制度的一般理论

一 马克思主义的官员制度理论

西方的文官，在社会主义国家则是指一般的国家干部。马克思主义的文官制度理论即马克思主义国家干部理论。

（一）马克思、恩格斯、列宁与斯大林的干部理论

马克思、恩格斯、列宁与斯大林在他们的科学社会主义的著作中，所阐述的社会主义国家干部理论，主要体现在以下两个方面。

1. 关于社会主义国家干部的产生

马克思、恩格斯从分析研究国家的产生及其历史形态的演变着手，得出了只有打碎资产阶级的官僚、军事机器，社会主义国家的干部才能产生的结论。恩格斯指出：“以往国家的特征是什么呢？社会起初用简单分工的办法为自己建立了一些特殊的机关来保护自己共同的利益，但是后来，这些机关，而其中主要的是国家政权，为了追求自己特殊的利益，从社会的公仆变成了社会的主人。”^③ 因此，无产阶级革命的任务，就是要打碎旧的国家机器，铲除国家本身的“寄生赘瘤”。马克思指出：“旧政府权力的纯粹压迫机关应该铲除，而旧政府权力的合理职能应该从妄图凌驾于社会之上的权力那里夺取过来，交给社会的负责的公仆。”^④ 马克思在这里所说的“社会的负责的公仆”，即社会主义国家的干部。

列宁完全继承了马克思、恩格斯的干部思想。十月革命前，列宁从他的“半国家”理论出发，指出在未来的社会主义国家中，每个识字的人都能参

① [尼日利亚] 詹姆斯·奥康内尔：《现代化的概念》，见 [美] 西里尔·E. 布莱克编，杨豫、陈祖洲译《比较现代化》，上海译文出版社 1996 年版，第 19 页。

② 同上书，第 25 页。

③ 《马克思恩格斯选集》第 2 卷，人民出版社 1995 年版，第 334 页。

④ 同上书，第 376 页。