

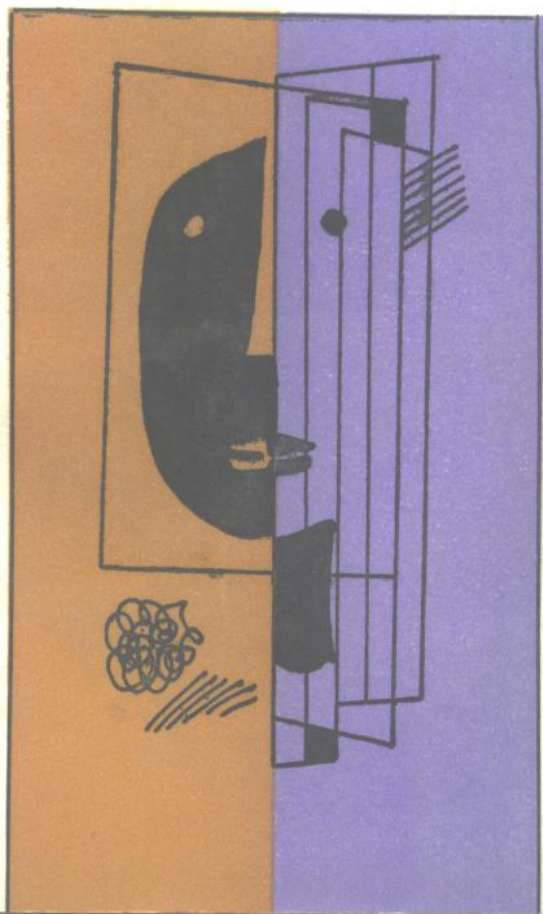


官僚制统治

现代人丛书

民族出版社

吴春波 编译



• 现代人丛书

官僚制统治

• 吴春波 编译

民 众 出 版 社

责任编辑 礼 露

装帧设计 郭予群

江燕虹

官 僚 制 统 治

吴春波 编译

民族出版社出版 新华书店发行

三 河 县 印 刷 厂 印 刷

开本：787×1092毫米 1/32印张：4字数：80千字

1988年12月第1版 1988年12月北京第1次印刷

印数：0001—30,000册 定价：1.45元

ISBN 7-105-00622-6/z·25

(汉3)

出版说明

当今世界正处于大变革的时代，人类面临着各种新的挑战。目前，在政治、经济、科技和生活等领域里，不断展露出涉及人类命运的新趋势、新格局、新成就和新概念，“现代人丛书”就是从这一角度出发编辑出版的一套丛书。

“现代人丛书”是观察和了解国内外新事物和获得新知识、新信息的一个窗口。我们希望它能帮助你开阔视野、打开思路，印证或改变你的某些看法。

“现代人丛书”着眼于满足多方面、多层次读者的需要，只要是具有思想性、知识性、趣味性和参考价值的书稿，不论是译作，还是著述，都是我们欢迎的选题。

我们热忱地希望各民族广大读者对“现代人丛书”提出宝贵的意见、建议和批评。

目 录

第一章 何谓官僚制

- 一、作为现代大规模组织的官僚制…………… 1
- 二、组织与寡头制的铁律…………… 6
- 三、官僚制与社会主义…………… 12

第二章 现代管理社会

- 一、官僚制的生成与发展…………… 19
- 二、管理社会的萌芽——30年代…………… 23
- 三、现代管理社会…………… 27
- 四、管理社会论课题…………… 34

第三章 神授权力与官僚制

- 一、官僚制·统治·合理性…………… 37
- 二、合理化史观与韦伯的社会学…………… 40
- 三、自由问题…………… 41

第四章 现代政治中的参与与官僚制

- 一、现代政治与参与…………… 45
- 二、政治决策方式与参与…………… 48
- 三、“参与”要求与运动的成因…………… 51

第五章 企业组织的官僚制化

- 一、企业组织官僚制化.....55
- 二、技术革命与官僚制化.....57
- 三、日本企业官僚制的特点.....60

第六章 学历主义与官僚制

- 一、官僚制与学历主义的产生.....68
- 二、产业中的学历主义.....39
- 三、现代社会与学历主义的变质.....70
- 四、新的学历主义.....74

第七章 日本的行政官僚

- 一、日本官僚制的历史特征.....77
- 二、权力结构中的行政官僚机能.....79
- 三、政策制定中的官僚作用.....81
- 四、行政官僚的意识特性.....84

第八章 社会主义与官僚制

- 一、为什么会出现官僚制.....86
- 二、官僚制的根据及克服官僚制的前景.....88
- 三、如何超越官僚制——东欧国家的实践.....96

第九章 专家治国论者与现代

- 一、何谓专家治国论者.....103
- 二、专家治国论者与官僚.....170
- 三、专家治国论者与大众.....109

结语——如何增强强大组织时代的活力.....114

何谓官僚制

一、作为现代大规模组织的官僚制

蒙受苦楚怨恨之声

马克斯·韦伯曾在1918年断言，“工业与官僚制给现代和可预见的未来以特征。”六十余年后的今天，韦伯的预言得到验证，而且现状已远远超出了他的预想。官僚制组织的如此强大，原因在于它有较大的市场，被一些人视如珍宝。但令人费解的是，随着官僚制在社会各领域的扩展和渗透，社会生活越来越依赖于官僚制的运转，同时，人们对官僚制的苦楚怨恨之声也与日俱增。

无论是在华盛顿、莫斯科、北京还是在巴黎和东京，政府或企业的最高管理者的绝大部分活动都是由大量的官僚、专业职员及其组织机构支撑的。如果没有后者的协助，前者就如同丧失手足。这一点他们比任何人都清楚，但正是这些把官僚制视为珍宝的大人物们，对官僚与官僚制却颇有微辞。

例如，1972年5月在莫斯科克里姆林宫举行的美苏首脑会晤中，满面笑容的尼克松总统对初次会面的勃列日涅夫总书记开口说的第一句话就是：“如果我们把所有的决策都交给官僚们，那改善（苏美两国间的）关系将毫无进展。”勃列日涅夫一边用手掌拍着桌子，一边笑答道：“确实如此。不过如果交给那帮人，我们倒可以埋头书斋了。”会谈就是以这为话题开始的（尼克松：《回忆录》）。又如，连任三

届东京都知事的美浓部亮吉在回忆往事时曾感叹到：难以撼动的是官僚制的铁壁，难以寻求的是根治官僚主义的良策。

对于我们来说，也存在着类似的感受。正因为存在官僚制的组织及其活动，高度产业化的现代社会生活从生产到消费，以至劳动、交通通讯、教育、福利、医疗、娱乐及其它各方面才得以灵活运转起来，可谓须臾不可缺少。可是，一旦提起以行政官厅或官署为代表的官僚制，恐怕没有人愿为其歌功颂德。不仅如此，官僚制组织及其行为方式常常成为众矢之的。这种愤然之情集中体现在日常所说的“官僚主义”这一贬义词上。

所以说，这无疑是一种一边站在传送带上前进，一边又不得不对传送带大发微辞的状态。那么，到底什么是官僚制呢？

何谓官僚制

日语中的官僚制是法语bureaucratie的翻译语。该词的前半部分bureau原意是指制造安装粗纺毛织机器的工厂，可引伸为办事机关或组织，在其后加上希腊语kratia（原意为力，也指力作用下的支配和统治，也含有实施支配或统治的集团、阶级以及原则、主义之意）即构成该词。所以说，一般意义上的官僚制是指在事务或管理中起主导和核心作用的制度，它不仅出现在政治或行政范围里，而且涉及社会所有的领域。因此，这里所说的官僚制是广义的。这一点请读者务必注意。

把官僚制做为政治社会学问题提出并加以深入分析的是韦伯。他指出：“在所有领域（国家、教会、军队、政党、经济经营体、利益集团、协会、学校、行会、医院等），

‘现代的’团体形态的发展都与‘官僚制的’管理的发展及强大相一致”。

作为一种组织的官僚制自远古时代就已经存在。例如，古埃及由掌管尼罗河灌溉和营造金字塔的官吏群构成的行政组织，古代中国以科举制度为基础选拔高级官吏的统治机构，都属此类。但是，正象韦伯称之为“家产的”官僚制一样，它们与现代官僚制的性质有着明显的区别。因为在过去，领土与居民都是统治者的世袭财产，一切生杀予夺大权都取决于统治者的个人意志，无论是组织、机构，还是官吏们的命运都为统治者的意向所左右。而社会的现代化即民主化改变了这种状况。即使是现代绝对的君主专制，其统治也不能违背“合法”统治的原则，它必须依据客观实际所制订的法律和规章制度办事。统治在这里具有“合理性”。与此相适应，官吏及其组织也面目一新，“现代”官僚制即产生了，现在我们分析另外一个问题。

现代官僚制的特征

现代官僚制具有哪些特征呢？根据韦伯的分析，我们归纳为以下几点：

1. 集团（国家、地方自治体、公司、工会）事务按照常规处理。其业务的具体运转都纳入规则的详细规定之中，由此确保业务处理的统一性，而和参与人数的多寡无关，并且也能够保证个别业务运转的一贯性与整体性。因而，大量的业务可以统一地连续处理，而不必再重复考虑个人的任意判断。

2. 集团内的活动依据职务分配给那些经过专门训练的专业职员。明确合理的分工及专家们的各行其职构成了高技

术、高效率、准确无误和持续衔接的集团活动。

3.集团成员（局部的）的地位和作用依阶层制（等级制度）原理设置，其权限自上而下分配，上级职员（或机关）统治和监督下级职员（或机关）。在日本，是“一元化的统治”秩序体系，即国家→地方→县→市町村，或经理→专务→局长→部长→科长→股长→一般职员。这样有利于组织的稳定与强化。

4.业务的处理与传递依靠文书。即使用口头形式在个人之间也能传递业务的情况下，业务的处理与传递也要用通知、指示、申请书、报告书和传票等名目繁多的规范化的文书，而不采用个人形式处理。这种文牍主义与口头传达不同，不仅表现在形式上的差异，而且内容上也要求事无巨细都要以文为据，始终保持准确，同时，也为确认和统一地运用大量传递、保存和复制工作提供了可能，并排除了信口雌黄和模棱两可的现象，保证集团活动的规范性。

5.根据一定的标准聘用专职职员，并发给他们固定的薪金，保障其应有的权益，同时也具有随时都可解雇职员的权力。这样有利于鼓励职员对工作尽心尽力，鼓励他们对组织忠诚；也有利于加强职员之间的相互依存关系和培养他们的集团精神，引发他们为集团的存在与发展及组织的利益做出不懈的努力。

6.职员的主体规律。理想的职员应该是恪守规则，富于主人翁态度，忘我工作的人。也就是说，职员们应该以超脱和冷静的态度遵循集团内在的规律，在实际工作中排除个人感情的干扰。这不仅仅是为了提高效率，对于确保组织内外人事关系的协调和防止摩擦都是必要的。公平无私与不计个人恩怨是一致的，唯有各个职员都能遵循这种主体规律，组

织整体才能象机器那样正常和准确地运转。

官僚制的生理与病理

兼备以上性质的“纯粹的官僚制组织”优于其他任何组织，能够集中处理大量复杂、高水平的事务，从技术合理性的观点来看，还没有其他组织形态能够与之匹敌。

正如韦伯所言，“完整发达的官僚制机构与其他机构的区别，正如大机器生产体制与其他生产体制的区别一样。”大规模集团组织不管其种类如何，随着现代化进展而不断官僚制化的原因就在这里。从组织社会学的观点看，所谓现代化不过是社会“普遍的全面的官僚制化”。

但是，也应看到，构成官僚制本质的各要素所依据的不同条件，在一定情形下也有可能产生反向作用。例如，恪守规则处理业务是实现组织目的所必不可少的条件，但过分强调和墨守成规，必然会使遵守规则这一实现目的的手段变为工作的目的，从而缺乏应变力和灵活性，使事物的处理变得繁琐，最终导致形式主义。

从果戈理的《钦差大臣》，到“帕金森定律”所反复描述的以及本章开始所介绍的诸种表现，如墨守成规、繁文缛节、繁琐主义、权威主义与夸大事实、推诿扯皮与争权夺利、明哲保身与奉迎拍马等等，这些都造成了效率低下和相互掣肘，都是“官僚主义”的表现。它之所以遭到人们的批评，正在于官僚制的预期机制已使其始料不及的逆机能经常化了（正如人们对于机械的合理化系统所采取的自卫反应态度一样）。

尽管如此，目前我们还难以寻求到优于官僚制并具备技术有效性的“代用品”，人类随着生活水平的不断提高，仍

将进一步加强官僚制的管理。现代生活方式与文化不能从根本上解体（韦伯语），消除官僚制组织也只能是空想。在当今，对于旨在打碎官僚制，发动全新的统治组织的“革命”，人们已经绝望。韦伯从而得出结论：被统治者通常依靠自己的抵抗组织与现代官僚制统治相抗衡，但抵抗组织本身也同样地摆脱不了官僚主义统治的命运。……我们只能在行政的“官僚主义”和“纯艺术”之间选择一方。

二、组织与寡头制的铁律

组织与分工

反对官僚制的对抗集团其组织旨在摆脱官僚制的统治。标榜为革命的马克思主义的德国社会民主党的激进分子组织了旨在促进社会民主化和平等化的政党与工会，但随着其组织的不断扩大，也逐步地走向官僚制化。这种反民主的倾向就是隐含于组织内部的内在的“寡头制铁律”（iron law of oligarchy）。

所谓民主主义，意味着所有成员都能直接参与集团决策，亦即能够“自治”或“民主管理”。但随着集团规模的不断扩大，这种民主主义原理在实践中将面临着由物理、技术和实践因素所造成的诸多困难。

首先，集团规模过大，难以寻求和保证全体成员都参与和协商，以及获得决策的场所和机会。其次，即使具备上述条件，由于成员数量过多，也存在着时间和技术上的限制，为各个成员各抒己见，合理地讨论和评价决策带来的麻烦。再次，在集团（特别是政党、工会等论战性集团）中，当需要尽快决策一些重大问题，迅速展开活动时，民主决策显然与

此需要相悖，从而抑制了集团的活动。

为避免上述现象的发生，需要建立各种各样的组织——以实现集团目标为动机，以“效率原理”为基础，合理安排成员的活动，并由于内部分工，在其内部呈现出地位与职能不平等的组织。

在分工的初级阶段，各种业务都比较单纯，以至任何人都可以承担，所以组织的基础是民主的社会主义理念。因而一个没有与地位相关的优惠报酬与特殊的权力，没有严格上下级关系的（准民主的）组织也有可能得以维持。

但是，这种组织必须至少满足以下几个条件：（1）任何地位与职能在成员间能依次自发地短期更换。（2）对于由分工而产生的组织管理工作，任何人都具有相应的技能与知识，同时，任何人都不能以无报酬为借口而拒绝承担组织管理工作。（3）选举、委任和代理是暂时的和相互的，成员之间经常不断地展开批评。

寡头制的产生

上述条件随着集团与组织的扩大而迅速消失。集团规模扩大，必然要增加业务量，要求更高的工作质量，从而分工也越来越细。由分工引起的各种业务将日趋复杂化和专业化，相应地，也要求从事各种职务的人具备专业能力，因此任何人都难以无所不能。集团规模越大，需要的成员越多，成员间能力的差别也就越大。

随着组织化的进展，各种职务活动越来越固定于一定的范围，便给相互间的流动造成技术上的困难，这样，适应于职务工作的难易及对集团重要程度的差异，自然就形成了有上下级地位的等级制度。“这种等级制度是技术发展的必然

产物，是组织按照规则正常运转的前提条件”。所以说，维持严格的等级制度是集团得以生存的首要前提，与此相适应的是集团权限的高度集中。

这种组织产生后，不仅使“管理”业务更加高度集中化，而且它成为决定集团生存的集团领导者的专务，他们以此为职业并独当此任。固定不变的领导者阶层是寡头制诞生的前奏曲。

领导体制的确立

首先是给予职业领导者以远远超出普通成员的报酬，否则，难以要求其具有较强的能力，也没有人愿意承担负有责任的管理工作，其组织便难以维持。由于作为负责组织管理的领导者拥有选拔成员、职位调动、预算和物力调配、信息传递、制订规划以及行使制裁等诸多权力，所以它就与一般成员保持明显距离。

诚然，在纲领和规则的字里行间，都明确地规定了领导者仅仅是服从一般成员意志与决策的执行者，它受下级的约束与批评，只不过是一个随时都可被罢免的聘任者。然而，在实际中，一旦确立了组织，来自下属的一般成员对领导者的监督与制约就将名存实亡，领导者可恣意地从事规则上所禁止的活动，制订部属意料不到的方针政策，武断地与外部缔结约章等。事后，成员们所看到的大宗报告，无非是领导者为求得他们的认可而公布的一堆文字。可以认为“领导者的权力与组织规模的扩大成正比，这是最基本的通则。在各国名目繁多的革命政党或劳动者集团中，领导者的势力与组织的发展程度相对应。组织机构愈强大，民主的市场就愈少。如果把民主主义的进程画成抛物线，那么它随组织的发展而

衰落。”

有人认为，上述组织中的寡头制倾向是由于“组织体本身的心理”，也就是领导者阶层权力的欲望和成员对政治的淡漠而加剧的，是“人性的一般本质”，根据技术和管理的需要构造了寡头制。

领导者的权力欲望

权力，具有不可思议的魅力与魔力。它如同鸦片，一个人不论以前对权力如何深恶痛绝，一旦他尝到了甜头，就不会轻易脱手。“对一旦获得权力的人来说，欲要他恢复原来的处境是决不可能的。他每时每刻都在关注着巩固和扩大权力，加固保护自己地位的壁垒，并尽量从大众对他们的制约中摆脱出来。行使权力会给人的个性产生难以磨灭的深刻影响。即使是最单纯的理想主义者，当他掌握权力之后，也难以避免行使权力而产生的腐败。”有人认为，这是一个“普遍的和一般的心理学事实”。

这种权力欲必然会促使领导者维持、强化组织的等级制度。他们往往会假组织利益之名，重新设置或加强有利于维持其地位的机关，反之，则消弱或撤除。把心腹安插提拔到合适的地位，用自己的心腹嫡系保证寡头制固若金汤。而革新的领导者所使用的手法与保守领导者的手法没有什么质的变化，只不过是前者比后者更巧妙、更彻底罢了。

假使领导者的权力欲望不那么强烈，他最关心的仍然是集团的维持和组织的管理协调，那么，从心理上他与这个集团或组织就已经融合在一起了，超越了“私人集团”或“私人组织”的感觉，直接产生“党就是我”的私有化意识。正因为如此，“领导者把一切对集团的批评都看成是对自己个人的

人身攻击，同样，也把对他人的批评看成是对整个集团的攻击。批评者也逃脱不了“异端分子”或“叛逆者”的罪名。惩罚威胁集团的秩序与发展的坏人当然是为了维护自己的立场。”

领导者的自我意识使领导者认为是自己在维持着集团，体现集团的意志，有了自己才有大众，唯有自己才了解大众“真正”的目的，愿望和要求，因此自认为是大众理所当然的最知心的代言者。这种盲目的自我崇拜，使民主集中制衍化为绝对服从的上意下达制，代言主义变成了权威主义的“一言堂”。

大众心理

与上述领导者的心理和行为相对应的是组织中的大众心理。一般情况下，组织成员完全被动地服从于组织活动。但是，在任何集团内部，成员参加集会的出席率都比较低，尽管他们有参加集会的权力。在集团最重要的决策需要投票时，尽管几经强迫和劝诱，弃权者还是不少。这种对政治的消极心理起源于“大众把自己做为大众”的自我意识，集团成员数量越多，成员的意识水平就越低。

为日常生计而奔波的大众，难以获取有关复杂的社会机构特别是政治制度的全面知识，因而也难以进行正确的形势分析和政治参与，更何况去自发地开展有效的反抗运动。即使是一念陡起，致力于学习，迈出参与活动的第一步，也往往会付出很大的牺牲和很高的代价，难以成大气候，同时还遭受诸如“多事者”、“无事生非”等非难与嘲讽，最终以失败而告终，因此，这种徒劳的努力也就难以维持下去。庞大的组织使大众的任何努力都归于“只能如此”。这种对

政治的冷漠和懒散状态与希冀出现“自己的替身”并“替己行道”的大众心理相吻合，因此大众表现为听任领导者摆布，缺乏批判与反思，缺少个人见解直至屈从于领导者。

即使大众郁积的不满情绪超出可忍耐的限度，如决堤之流汹涌而下，即使他们团结起来走上政治舞台，其能量也难以向自己确定的方向释放，结果只能按领导者所划定的排洪渠道分流而去。

归根到底，大众是把自己的命运托付给领导体制并与之一体化了。他们这样委身于他人，只求对组织和领导坚信不疑，便能从孤立无援的处境中被人解救，并获得精神支柱。他们摆脱了以自我决策决定行为方式的重负，整日隐没在组织中，唯求安身立命，成为真正的“和平爱好者”。他们视秩序与规则为生命，丧失了染指权力的任何志向。在规模庞大的组织内部，正是充斥着这种“但求平安无事的消极主义”和“惧怕变革”的情绪。如此大众心态构成了“领导者权力与寡头制秩序的最坚固的基础和最肥沃的土壤”，与此相适应，一切组织都缺乏革新意识，一切组织成员都如同饱食终日的猪豚。

有组织必有寡头制

米埃鲁斯认为，“组织是产生统治的母体，有组织必有寡头制，这是社会学的最基本的法则。”

他还认为，社会主义者的根本错误是对当今的彻底的悲观主义和对未来的彻底的乐观主义，看不到组织内在的寡头制危险，盲目坚信在社会主义社会中，资本主义社会的寡头制即少数人统治的现象必然消亡，大众必然会成为社会的主人。