

官 僚 制

[英] 马丁·阿尔布罗

阎步克 译

知 识 出 版 社

官 僚 制

[英] 马丁·阿尔布罗

阎步克 译

知 识 出 版 社

官 僚 制

〔英〕马丁·阿尔布罗

阎步克 译

知 识 出 版 社 出 版 发 行

【北京阜成门北大街17号】

新华书店总店北京发行所经销 文物出版社印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 5 字数 11 千字

1990年3月第1版 1990年3月第1次印刷

印数：1—4050

ISBN7-5015-0358-3/C·13

定价：2.10元

内 容 提 要

本书是英国著名社会学家马丁·阿尔布罗关于官僚制度的专著。书中对官僚制这种在现代社会中发挥着巨大作用的组织的有关理论的源流，作了简明清晰的分析 and 介绍，还分析了不同情况下的官僚制的表现形式。该书有助于人们认识当今社会普遍存在的官僚制现象，对社会学、政治学、历史学及管理学等领域的研究者与读者有较高参考价值，对于关心我国政治与行政改革的人来说，亦是不可不读的著作。

引 言

1968年1月29日，英国下院对保守党提出的动议展开辩论。这一动议谴责“官僚制的不断增长”，*并为工党政府未能提出“精简政府机构以削减雇员数量的明确意见”表示遗憾。在大多数的辩论中，并未对官僚制与减少雇员加以区别。但对“官僚制”仅仅从数量方面加以评价，而不讨论其一般性概念，却未尽人意。一位与会者提出，官僚制的实质应该是“被委以职务的人对命运受其影响的人不负责任”。当另一发言者试图发挥这一论点时，人们告诉他，这里涉及的仅仅是文官的数量，与政府的素质无关。但他反唇相讥说：“官僚制不断增长的说法，是一种嘲弄”。他认为，讨论官僚制不应仅仅限于文官行政机构的规模问题。

把这些语义上的困难归之为英国政治家彼此交流能力的衰退，是错误的。因为在政治辩论中，斯坦斯提德、道恩、麦底卡、第尔乃至更久远的政治家，都赋与“官僚制”这一术语以强烈的感情色彩和难以把握的内涵。

那些希望从社会和政治科学中发现这一概念的明确解释的人们，只能感到失望。政治学家、社会学家和管理学家们，

* 官僚(bureaucracy)一词含义较为复杂，有官僚制度、官僚组织、官僚作风等等多种用法，同时又是官僚的总称。为了求得这一中心译名的统一，下文中一律译为“官僚制”。读者可以从上下文的叙述中，体察每一处“官僚制”的不同具体含义。——译者。

全都致力于构造理论以研究官僚制。这种学术分工的结果是概念的大量出现。在对准确术语的探求中，却导致这样的结果；非但未获得概念的一致性，反之，相邻学科中的专家们却容忍着全然不同的官僚制概念的并存。但是，尽管他们著作的序言中不乏“官僚制难以定义”、“这一术语缺乏既定的意义”一类评述，作者们仍在继续讨论官僚制，不管它可能是什么。社会学家和政治学家坚信“官僚制问题”对于学术思想与研究的重要性，政治家和公众也认为这些问题值得讨论。

刚刚步入这一领域的学人却对概念的混乱感到迷惑，这是可以谅解的。确实，有时“官僚制”似乎指行政效率，有时又恰好相反；它可以简单到只是文官行政机构的同义词，又能复杂到成为一种概括现代组织机构特点的概念；它可以指官员的集合体，也可以指机关行政的日常工作。

本书的目的，就是为澄清这种状况提供帮助。我不想提出新的官僚制理论，甚至新的官僚制概念。（读者在本书后面的叙述中会遇到各种理论或概念，足以使他谅解笔者对这一任务的放弃。）也不想在此不同的概念中仲裁何者更具“权威性”。我担负的是评述任务，即考察纷繁歧异的官僚制概念，探讨它们之间的关系，解释它们的发展。在下文中，“官僚制”一词均引自文献中的叙述，决非笔者杜撰的概念。

希望这种评述能在几个层次上对读者有所裨益。既然贯穿全书的目标是向初次涉入这一课题者阐明官僚制这一概念，那么为了达到这一目的，作者就必须象通常那样，经常提供新的材料。

时人对概念形成的逻辑加以考虑的同时，并没有对社会科学中形成概念的决定因素，即时间关系与背景关系给予同

等重视。官僚制概念的形成具有历史性，这一事实被忽略了。在第一章中，将通过现代官僚制概念中众多令人迷惑的矛盾是如何从19世纪的理论中产生出来的说明，补救上述问题。因此，这里对马克斯·韦伯的官僚制概念的解释，明显不同于时下对其著作中这方面内容的叙述。

对概念起源问题的忽略，也导致在官僚制问题的写作方法上出现明显差异。因而，本书有限的目标——考察各派学者都说了些什么，就使尽可能多的引证不同学科中彼此冲突的概念成为必要。但笔者相信，初次涉猎者会因此有所收获；而对那些略知各派观点的专家，也将不无裨益，因为从特定角度引证的材料，将有助于对这些观点的理解，在这方面，预期书后所附的“文献索引”部分，对默顿和艾森斯塔得的材料工作，将是某种有用的补充。

尽管我并不想提出官僚制的确定概念，但在叙述中仍提出了若干一般性的结论，以促成这一概念在今后的确定。最后一章中，将以对官僚制讨论中提出的一些概念问题的简要想法为基础，提供自己的建议，以减少当今的混乱。但这种混乱的缓解，有待于更多地了解官僚制不同概念的发展和逻辑来源。我希望通过本书对官僚制的介绍和分析，达到这一目的。

马丁·阿尔布罗

1970年

目 录

引言	1
第一章 概念的出现	1
1. 术语的起源	1
2. 19世纪早期的概念	3
3. 英国的理论	6
4. 大陆的理论	13
5. 19世纪的主要论题	17
第二章 古典的理论体系	20
1. 莫斯卡和米歇尔斯	20
2. 马克斯·韦伯:组织理论	25
3. 马克斯·韦伯:官僚制概念	28
4. 马克斯·韦伯:对官僚制的限制	33
第三章 关于韦伯的辩论	38
1. 韦伯的理论来源	38
2. 对韦伯的有关批评	43
3. 对批评的一个回答	51
第四章 官僚制与思想家	57
1. 卡尔·马克思	58
2. 继起的马克思主义者	63
3. 法西斯主义者	70
4. 代议民主制思想家	72

第五章 七种现代的官僚制概念	76
1. 作为理性组织的官僚制	79
2. 作为低效组织的官僚制	81
3. 作为官员统治的官僚制	83
4. 作为公共行政的官僚制	87
5. 作为官员行政的官僚制	92
6. 作为组织的官僚制	94
7. 作为现代社会的官僚制	97
第六章 官僚制与民主理论家	101
1. 思想背景的变化	101
2. 官僚制的诊断	105
3. 官僚制的救治	110
第七章 小结: 社会与政治科学中的官僚制概念	116
文献索引	123
〔附录〕 官僚制	126

第一章 概念的出现

1. 术语的起源

法国哲学家德·格里姆(Baron de Grimm)在1764年7月1日的一封信中写道,“我们为循章办事的观念所困扰;青天大老爷们不愿理解,在一个巨大的国家中有政府不必操心的数不清的事情。德·古尔内(M. de Gournay)在生活后期……经常说:‘法国有一种后患无穷的病症,这种病就是官僚病。’他曾经发明了以官僚制为名目的第四种或第五种政府形式的说法。”一年以后,他又写道,“法国法律的真正精神是官僚制,对此德·古尔内曾痛加指责。在这里,公职(办事员,秘书,监察官和主管人)的委任,不是为了促进公共利益;公共利益确立的目的,似乎倒成了使这些公职得以存在。”

我们感到幸运的是,官僚制这一语辞的发明得到了如此准确的记录。但一个新语辞的发明毕竟不能等同于一个新概念的出现。自德·古尔内以后,在官僚制的名目下产生了极其繁多的说法,它们的起源多因过于遥远而无迹可寻。对恶劣政府的抱怨,肯定与政府本身一样古老。在18世纪以前的政治思想中,君主应由勤勉忠诚的官员为之服务的看法,就已是老生常谈了。如马基雅弗里曾要求统治者应选用能胜任其职的大臣,并对其忠忱付以酬报,以免他们寻求其他报偿来

源。甚至行政效率的思想亦非现代或西方思想所特有。从公元前 165 年以后，中国就通过考察选拔官员；中国的行政机构，对于年资、功绩、考课和文牍的观念颇为熟悉。在申不害的著作里(前 337 年)，曾提出了一系列与 20 世纪行政理论如出一辙的原则。

有关政府的概念，并不是在德·古尔内发泄怒气之后才得到表述的。但无疑德·古尔内的阐述更有意义。第一个理由是：他明确地利用了古希腊的经典政体分类。这样做时，他在诸如君主制、贵族制和民主制等为人公认的政体形式外，又首次提出了另一种政体类型。因而，他并不把 18 世纪的法国政府看成是君主制的某种恶劣形态，如专制暴政等，而是辨别出一个新的统治群体和统治方式。他对之的指责，并不在其行动违法越权，而在于这种统治活动已成了它自身的目的。因此，他对古典政体分类的这一补充，尽管颇为粗率，但仍是重要的概念革新。

强调德·古尔内的创造性的第二个理由，恰巧与第一个有关，它涉及这一术语的流行过程。在 18 世纪的语言中，bureau 既指写字台，亦为官员办公之处。其后缀 cratie 来源于希腊语，意为“统治”。古希腊的政体概念在主要的欧洲语言中，很久以来就是通用的，所以这个新术语也能够很容易地按字母直译为其它文字，如同“民主制”或“贵族制”等术语曾经经历的那样。它很快就成了跨民族的政治学辞汇之一。进而，与“民主制”一词的派生情况相似，由 bureaucracy 产生出 bureaucrat (官僚)，bureaucratic (官僚式的，官僚制的)，bureaucratism (官僚主义) 和 bureaucratization (官僚制化)。

因此，早期的辞典中官僚制的定义不仅彼此一致，而且与

德·古尔内的说法相似。《法兰西学院辞典》在 1798 年收入了这个词，并定义为“政府机关的领导与职员的权力与影响”。《德国外来语辞典》的 1813 年版中，官僚制的定义是“各个政府机关及其分支所宣称具有的对本国公民的权威或权力”。1828 年意大利的一种技术辞典的解释是：“新词，指公共行政中官员的权力”。《法兰西学院辞典》也收入了 bureaucratic 一词，释为“政府机关的影响，也指一种机关不因需要而膨胀的统治形态。”这一词的二元涵义表明了这一概念将要经历的复杂发展。

2. 19 世纪早期的概念

尽管官僚制一词出现于法国重农论者的思想之中，并为辞典编纂者所接受，但它的早期使用，看来仍限于论辩文章作者与小说家的作品之中。巴尔扎克对这一语辞在法国的流行起了重大作用。他的小说《公务员》(1836)，实际又是关于官僚制特点的论文。其中的嘲骂语调，是一种不乏后继者的思考方式的极好例证：

“从 1789 年以来，国家——假如你愿意，就是祖国——占据了至高无上的地位。办事员不再直接从国家的某位权臣那儿得到指令。……于是，官僚制，这个由侏儒挥舞的巨大权力，来到了世间。或许拿破仑曾一度遏制了其影响，因为一切事务、一切人都须听命于他。……然而，在一个带着对庸才的天然好感、带着对一目了然的陈述与报告的偏爱的宪政政府之下，在一个事事过问、处处插手，简言之就象老板娘般的政府之下，官僚制确实被组织起来了。”

巴尔扎克如此成功地勾画出了官僚制的形象，以至勒普莱 (Frederic Le Play) 在 1864 年初次考察法国的官僚制概念时，感到有必要说明，“这个混合词是由轻文学作品创造的”。利特雷 (E. Littré) 编纂《法语辞典》的 1873 年版时，仍然感到官僚制简直就可以算是新词。甚至在 1896 年，一部法国政治辞典也认为，这个从德国发源的词，在法国仅仅是由于巴尔扎克才流行开来。

认为这一语辞来自德国不足为怪。在法国革命时期，德国报纸报道了法国的事件，并在未做进一步解释的情况下谈到了官僚制。在出版界外，已知最早使用官僚制一词的德国人，大约是康德的同事之一克劳斯 (Christian Kraus)。他在 1799 年的一封信中，把普鲁士与英国加以比较。他指出，在英国，平民构成了国家金字塔不可动摇的基础；而君主权力受到相当限制的普鲁士国家，实行的却是遮遮掩掩的贵族制。……引人注目的是，它以官僚制的方式统治这个国家。”然而，这一术语并没有立即进入严肃的政治著作。汉姆伯特 (Wilhelm von Humboldt) 在 1792 年的《试论国家效能之界限的确定》一文中未提到官僚制。但是，这篇文章充满了对国家权威的增长限制了行政的发展，对国家事务日益机械而人成了机器的忧虑。这在后来的对官僚制的斥责中，成了通行的话题。

汉姆伯特的忧虑，在斯坦因 (Freiherr von Stein) 1821 年的一封信中得到了回应。斯坦因曾经领导过这一体制，并在 1806 年普鲁士被拿破仑击败后对其予以改革。他虽没有回避对这一体制的指责，可他抨击的却是官僚主义者 (büralisten) 而非官僚：

“我们被官僚主义者所统治。他们领取薪金，拥有书本知识，没有特别的社会活动在支持他们，没有产业。……这四点概括了一切毫无生气的政府机构的特点：由于官吏有薪金保证，所以领薪者有增无减；由于具有书本知识，所以他们脱离现实，生活在文字的世界中；由于不参与特别的社会活动，所以他们对构成国家的任何公民阶级都毫无依赖，他们自身就是一个等级集团，即官吏等级集团；由于没有产业，所以不管风雨变幻，税额增减，不管悠久的权利被破坏还是被保持，他们都稳坐钓鱼台。他们从国库领取薪金，在房门紧闭的办公室中默默地写、写、写，无人知晓，无人问津，无人赞许，并把自己的孩子也培养成同样用途的写作机器。”

一位逃离普鲁士的激进分子海因岑(Karl Heinzen)曾在1845年批判普鲁士官僚制度的文章之中引用过这段文字。但用“官僚”一词取代了“官僚主义者”。

戈雷斯(Johan Görres)的著作，对于官僚制概念在19世纪前期的德国的普遍使用，大约起了最大的作用。作为宣传家、浪漫派和《莱茵信使报》的创办人，他是反对君主制的重要人物，以至于被迫离开了普鲁士。他用古典政体类型学作为分析的要素，发展了民族统一体的基础的理论。他认为，君主制与民主制的结合，是统治者与被统治者间合作与互敬的必要条件，当其不具备时，官僚制就成了结局。在《欧洲与革命》(1821)一书中，他把官僚制看成是与现役军队相似的文职机构。它们都以纪律、提升、集体荣誉和集权制等等同样的原则作为基础。而行政技术因填补了统治者和被统治者之间因缺乏信任而造成的断裂，遂成为国务的原则。这样，官僚制成功

地“把作为其自身发展基础的服从原则，由其机体自身扩展到了从属的人口，使之逐渐凝聚成群。在其中，对人只能从数量上计算，价值不是来自他们自身，而是来自其地位。”

指出早期官僚制概念中的要点，即二元性，是很重要的。受二元性制约，官僚制不仅被看成一种权力掌握在官员手里的政府形式，同时也是这些官员的集体名称。如果我们看一看“贵族制”与“民主制”概念的情况，就能理解这是如何发生的了。“贵族制”几乎仅仅用于指称一个特定的社会阶层，而不是一种政体；另一方面，“民主制”则在常规上用来称呼一种公众愿望赖以实现的政体。（从亚里士多德把民主制看成一种阶级统治的概念发展至此，经历了断断续续的漫长发展。）在早期形成官僚制的概念时，从事这一课题的作者可能清楚地了解到，这种新的政府形式，与社会阶层体系中的新成分有关。假如考虑到“贵族制”一词的使用情况，那么把这种新成分称之为“官僚制”，看来也就没有什么不妥了。

从英语语法上看，冠词的有无在规范上区别了这一概念的双重含义：加有冠词 the 或 a 的 bureaucracy，指的是官僚的总称；而无冠词的 bureaucracy，指的是行政程序。在最新的习语中，官僚制概念既包括了制度，也包括了群体类别。两种基本的社会学思路，就是以这一简单的，然而却是关键的区别为基础的：行动的分析与群体的分析。假如能时时意识到这种区别，本来是可以避免有关文献中官僚制的概念混乱的。

3. 英国的理论

主要因通过翻译德语文献，我们才得以确定英语对“官僚制”一词的接受时间。戈雷斯的早期作品《德国与革命》

(1819). 在 1820 年有两种彼此独立的英译本。在两种版本中, *bureaukratisch* 都没有被直译为“官僚制”。然而在 1832 年, 一位德国亲王的旅途见闻录的译本中说到: “官僚制业已取代了贵族制的地位, 并很可能被同样地继承下去。”《约翰逊辞典》1827 年版, 没有收入此词。然而 1837 年的《通用百科全书》(它以《德语会话大辞典》为依据), 收入了“科层制 (*bureau system*)*, 或官僚制”这一条目。

这些译著促使人们对英国与大陆国家加以比较。按 19 世纪的官僚制概念, 大陆国家实行的是标准的官僚制。在一些大型期刊, 如《黑林》或《威斯敏斯特评论》中, 对大陆制度的评论, 都因英国的情况与之全然不同, 而报以异口同声的庆幸。卡里尔 (Thomas Carlyle) 在 1850 年对官僚制的简要评论中说: “这是大陆上的害人精。……我相信英国并无产生官僚制的危险与可能性。在这里, 民主制是人心所向”——这概括了当时英国人的流行结论。甚至如此关注于构建国家界限与功能的斯宾塞 (Herbert Spencer), 也满足于以法国为背来评论官僚制。但是, 还不能认为 19 世纪的期刊对官僚制的评价, 都无一例外地象卡里尔那样粗率。许多人已开始思考整个理论的那些中心问题。1836 年的一篇关于法国教育制度的文章注意到, 对官僚机器的任何缺陷, 总是采取增加其机械性形式加以补救。在 1842 年, 德国问题的评论家布莱奇 (J. S. Blackie) 认为, 普鲁士官僚制使民族智能滞固, 有损居身其外者的活动力与进取心, 并导致谦卑柔顺与奴颜婢膝。

* 一些翻译者把 *bureaucracy* 译为“科层制”, 此词虽包括科层行政组织的含义, 但还有繁多的其它意指。这里将 *bureaucracy* 译为“官僚制”, 而将 *bureau system* 译为“科层制”。——译者。

布来奇的观点，引起了19世纪研究官僚制的主要英国作者密尔(John Stuart Mill)的特别注意。在《政治经济学原理》(1848)一书中，他表示反对“把所有用于处理社区中众多多利益的技能和经验，把所有社会中组织性活动的权力，都集中于居统治地位的官僚制之中”。他将之视作“当今统治过分强化的大陆国家的特点，即低劣的政治活动能力的主要成因。”

在《论自由》(1859)一书中，密尔进一步发展了这些论点。在这篇影响深广的论文的结束语中，他指出，官僚制的危险已构成反对政府干预自由的最重要的理由，甚至在其并未侵害自由之时也是如此。因为，增加政府的职能，只能导致冗位、冗员日增之弊；提高行政机构的效率，也只能加强民族才智的垄断。人们以进入官僚制内为最高抱负；同时，居身其外者几乎没有资格进行批评。统治者与被统治者双方，都成了官僚制的奴隶，任何革新都不会成功。“在任何事情都由官僚制完成的地方，想采用任何与官僚制不同的作法，都只能是枉费心机。”

在密尔《论代议制政府》一书的政治理论中，官僚制的概念已具有了充分的重要性。通过政府类型的比较，他指出，除了代议制，唯一具有高度政治技能与能力的政府形式，就是官僚制；即使在它披着君主制或贵族制的外衣之时，也是如此。“政府的工作处于专业统治者手里，这就是官僚制的本质与意义。”这样一个政府，“在实际指导事务的人中，积累着经验，获得了屡经实践的与深思熟虑的因袭的准则，并确定了相应的实用知识”。但从另一方面看，官僚制又因例行公事而窒息，“它们毁灭于准则的一成不变”。只有政府中的人民性因素，才能把创造性天才的观念置于受训庸才的概念之上。中国政