

## 序言

現在拿來問世的這本書——「中國官僚政治研究」，內容共分十七篇，會分篇連載於上海出版的『時與文』雜誌上。在登載第一篇『論所謂官僚政治』時，作者曾在前面附上一個引言式的楔子，說明從事這種研究的動機，態度，並附帶列舉出全內容的預定篇目。動機是已定的，不必說；在將近半年的寫作過程中，雖然現實的官僚政治的毒害，在國內外引起了更普遍的責難或咒詛，而我却幸能勉強避免激動的情緒，一貫的維持住客觀的科學的研究態度；至於內容方面，與原來預定篇目，雖略有更改，那無非是爲了說明的便利。因此，除了篇目一項，由目錄一見明白，無須瑣贅外，我在這裏，只想把楔子中關於研究動機和研究態度的自白，移植過來，而最後更簡單解說我在研究中及研究後所接觸或感觸到的

一些情節。

先言研究動機。一九三三年，英國 Prof. Neetham 因為某種文化使命，會到那時尚在粵北坪石一帶的國立中山大學。我在坪石一個旅館中同他作過兩度長談。臨到分手的時候，他突然提出『中國官僚政治』這個話題，要我從歷史與社會方面，作一扼要解釋。他是一個自然科學者，但他對一般經濟史，特別是中國社會經濟史，饒有研究興趣。他提出這樣一個話題來，究是由他研究中國社會經濟史對此發生疑難，抑是由於他當時旅遊中國各地臨時引起的感觸，我不會問個明白，我實在已被這個平素未大留意的問題窘住了。當時雖然以『沒有研究，然後研究有得，再來奉告』的話敷衍過去，但此後却隨時像有這麼一個難題，在逼着我解答。我從此即注意蒐集有關這方面的研究資料了。加之，近年以來，官僚資本問題，已被一般論壇所熱烈討論着。官僚資本與官僚政治的密切關係，是非常明白的。有關官僚資本的研究（一部分已在文匯報『新經濟』及『時與文』

上發表)，處處都要求我進一步對中國官僚政治作一科學的說明。此外，我在大學裏，有時担任中國經濟史的課程。中國社會經濟之歷史演變過程，在我的理解和研究上，認為有許多是不能由硬套刻板公式去解明的；但提出任何特殊經濟發展規律固然很難，應用那種作為社會基礎看的規律，去解說歷史上的一切突出的社會文化事象，更屬不易。中國官僚政治形態，是屬於那些社會文化事象之一，它將和中國社會突出的宗法組織，倫理傳統，儒家思想等等，同樣成為我們所提出的中國社會經濟特殊發展規律是否正確的考驗。在這種意義上，中國官僚政治的研究，又必然要成為我關於中國經濟史研究的副產物。而我也希望藉此減輕我對於非所專習的政治制度加以研究的僭越。

次言研究態度。官僚政治或官僚制度，它在歷史上是已經引起了不少的流弊和禍害的，而就中國說，且還在繼續發生反時代的破壞作用。而況國人皆曰可咒的官僚資本，正在猖獗的橫行着。我們在這種場合來研究官僚政治，就似乎格外

需要抑止住感情上的衝動。過分渲染一種急待除去的東西的醜惡，和過分渲染一種急待實現的東西的美好，也許在宣傳上是非常必要的，但同樣會妨礙科學上的認識。當作一種社會制度來看，官僚政治究是如何存在，究是如何取得存在，最後，它將如何始能喪失其存在，那才是我們研究的真正目標。一切存在的東西，在它之所以取得存在的一般社會條件，還在發生作用的限內，我們是無法憑着自己的好惡，使它從歷史上消失去的。而且，在我們今日看來，官僚政治一般已成了過了時的落後的東西，但在以往，它確曾在歷史上，伴隨着其他社會體制，扮演過進步的角色；而中國官僚體制的比較一般的提早出現，甚至無妨看為是中國社會早前比較進步的一個表現在政治方面的特徵。會是進步的東西，現在成爲退步的象徵；會是比较出現較早的東西，現在居然當着其他各國典型官僚政治已分別交代其歷史命運的時候，還在中國社會極明顯的存在着，極有力的作用着，那決不是偶然的。那都需要比較縝密的科學研究，始能抉出它的實在關鍵來。

再次，要講到我在研究過程中及研究後的接觸和感觸了。我從來的寫作，沒有像這次『研究』這樣受到普遍的注意；第一篇發表以後不久，相識的朋友，不相識的青年研究者，連續來信提到或討論到其中觸及的論點；有時，因為我暫時間遇轉不過來，或處理題材發生滯礙，致脫期未續刊出來，隨即就接到探問我，敦促我，鼓勵我的函件。大家這樣關心這個研究，顯然除了這在社會科學的研究上是一個新的課題而外，它——官僚政治，在中國當前社會改造的實踐上，也是一個非常重要的課題。儼然和中國政治史同其悠久的官僚政治，像斬除了隨即又新生起來的九頭蛇似的怪物，它許久許久就在以不絕的『復活』，而在人們心目中，特別在官僚意象中，保證其『永生』。這對於『望治頗殷』，『除惡務盡』的志士仁人，有時也難免引起一些迷惑。我這種研究，無論如何，總是希望能把這長久籠罩在觀念塵霧中的政治暗影或社會幽靈，在某種限度，讓其『原形』顯現出來的。我那種希望，究在何種程度實現了，那要訴之於讀過本書以後的讀

者諸君的客觀評價。而在我自己，却顯然因此加深並加廣了對於一般政治經濟，特別是中國政治經濟的基本認識。經過這次研究以後，我像把以往中國社會史上想得不夠透澈，講得不夠明白的許多問題，豁然貫通了；而我一向強調的所謂中國社會的特殊發展，這才實實在在的有了一個着落。中國社會長期停滯問題，地主經濟封建形態問題，官僚主義，專制主義，封建主義的混一問題，官民對立問題，舊士大夫的階級性問題，封建剝削性問題，儒家學說長期作為代表意識形態問題，商工市民階級不易抬頭問題，新舊官僚政治的差異問題，中國民主政治與土地改造的必然關聯問題，……所有這些問題，在經濟的歷史的或唯物史觀的系統說明中，都直接間接關聯到了中國社會的特殊發展的命題上，並由是明確規定了中國今後歷史的發展道路。自然，我的解說，沒有任何理由叫一切人都同意的，那不過是表示我個人在研究中乃至研究後在主觀上感到的一種「收穫」罷了。事實上，在這樣一部小著作中，處理這樣多的一些大問題，其不夠周延，不

夠詳密，是非常明白的；就是在表現的方式上，有的朋友會表示，要再博引傍徵一點；另一些朋友則希望更潑辣更通俗一點，但是，當作中國社會政治之基本原則的科學的研究，它是用不着過於學究化，同時也不必是一種宣傳品。它對於中國這種既古舊又現實的社會政治形態，只不過是挈領提綱的作了一個研究導言。設用我原來在前述『楔子』中的表現，就是『由於我個人的學力及研究範圍的限制，我對於這個新鮮的大題目，自不敢期待有了不起的貢獻，但因爲這是中國研究社會科學者應當踏入的新境界，至少也希望能由我的錯誤而引出真理』。

最後，我得回過頭來對於『時與文』雜誌負責諸先生表示謝意了。『時與文』有限的篇幅，令我長期得到發表的便利，已夠心感了，而他們在我寫作過程中所給予的鞭策和鼓勵，更屬永遠難忘。假如『時與文』不發刊，也許這著作還只是潛在我的想像中。由『時與文』分期發表到集印，沒有經過多大的增補，而其中

字句欠妥或命意欠明確地方的修改，全係勞生活書店編者史枚先生提出，而經我同意改正了的。對於史先生的精細與認真精神，異常感佩。原稿全部由國立廈門大學經濟學系高材生孫越生君抄校過，爲我分担了不少煩累，特誌盛意。本書後面，原來打算把有關官僚資本的兩篇論文（『中國官僚資本之理論分析』和『中國官僚資本與國家資本』）作爲附錄，但因爲那兩篇論文，已經載在該店出版的『中國經濟原論』中，讀者容易找到參考，所以從略了。

著者一九四八年五月於廈門海畔野馬軒



## 目次

## 序言

- 第一篇 論所謂官僚政治……………(一)
- 第二篇 官僚政治在世界各國……………(二四)
- 第三篇 中國官僚政治的諸特殊表象……………(三六)
- 第四篇 中國官僚政治的社會經濟基礎……………(五)
- 第五篇 官僚・官僚階層內部利害關係及一般官制的精神……………(七)
- 第六篇 官僚政治與儒家思想……………(九)
- 第七篇 官僚貴族化與門閥……………(二三)
- 第八篇 支持官僚政治高度發展的第一大槓桿——兩稅制……………(二五)

- 第九篇 支持官僚政治高度發展的第二大槓桿——科舉制……(一五二)
- 第十篇 士宦的政治生活與經濟生活……(一五二)
- 第十一篇 農民在官僚政治下的社會經濟生活……(一五二)
- 第十二篇 官僚政治對於中國社會長期停滯的影響……(一五三)
- 第十三篇 中國官僚政治在現代的轉形……(一五四)
- 第十四篇 傳統的舊官僚政治之覆敗……(一五四)
- 第十五篇 新舊官僚政治的推移與轉化……(一五五)
- 第十六篇 新官僚政治的成長……(一五二)
- 第十七篇 中國官僚政治的前途……(一五〇)

## 第一篇 論所謂官僚政治

### 一

在有關政治理論或政治史的載籍中，我們經常容易見到關於貴族政治、專制政治、民主政治的論著。但把官僚政治 (Bureacracy) 當作一個特定的形態或體制加以論述的，却比較稀罕。那往往只是在討論其他政治形態時附帶的說到。對於這種政治現象形態少所論及的理由何在，以後還有談到的機會。這裏我只要表明：官僚政治確會在不同的程度上，存在並作用於一切國家的某一歷史階段。也許就因此故，英國權威政治學者拉斯基教授 (Prof. Laski) 曾在塞利格曼教授 (Prof. Seligman) 主編的「社會科學大辭書」中，就官僚政治作過這樣的概括說

明：

官僚政治一語，通常是應用在政府權力全把握於官僚手中，官僚有權侵害普通公民自由的那種政治制度上。那種政治制度的性質，慣把行政當作例行故事處理，談不到機動；遇事拖延不決，不重實驗。在極端場合，官僚且會變成世襲階級，把一切政治措施，作為自己圖謀利益的勾當。

——「社會科學大辭書」第三卷第七〇頁

這說明大體是妥當的，但我認為需要加以補充和分釋，否則不但對於拉斯基教授自己在那段話後面引述的例解，有些不易講得明白，而我們也似乎可以依據經驗，說官僚政治在任何歷史時代都能存在。比如說，講形式、打官腔、遇事但求公式上能交代，一味被動的刻板的應付、一味把責任向上或向下推諉……諸如此類，都是所謂官僚主義的作風，這作風，確實在任何設官而治的社會，差不多都可以見到；即在民主政治下，對於任用官吏，如採行所謂分贓制（Spoils system）——美國以前官吏進退，隨政黨為轉移，故稱此種官制為分贓制）則因交代頻

繁，造成互不負責的脫節現象；如採行專家制，重視官吏專門經驗，則又因他們長期或世守其職，造成特殊積習，造成相伴而生的種種官場流弊。特所有這些作風和流弊，通是屬於技術方面的，惟其是屬於技術方面的，故英美諸國，都先後實行一種政務與事務分開的文官制，從技術上予以改進，並設法使那些流弊，減縮到最低限度。然而，我們把官僚政治當作一種社會體制來討論，雖然也注意它的技術面，但同時却更注意它的社會面，從社會的意義上來理解官僚政治，就是說，在此種政治下，『政府權力，全把握於官僚手中，官僚有權侵奪普通公民的自由，』官僚得把政府措施，看為為自己圖謀利益的勾當。像這種社會性的官僚主義政治，是依存於諸般社會條件，而又為那些社會條件所範圍着的，它可能增大前述技術性的官僚作風，但却不可能單在技術上去講求根治。

由以上的釋明，我們就知道：

(一) 官僚政治得從技術的社會的兩方面去說明，而我們當作一種社會體制

來研究的官僚政治，寧是重視它的社會的那一面，雖然我們同時沒有理由不注意到它的技術的那方面。

(二)大約官僚政治在社會方面有了存在依據，它在技術上的官僚作風，是會更加厲害的，反之，如官僚不可能把政府權力，全掌握在自己手中，由自己按照自己的利益而擺佈，則屬於事務的技術的官場流弊，自然是可能逐漸設法糾正的。

(三)技術性的官僚作風，不但可能在一切設官而治的社會存在，在政府機關存在，且可能如拉斯基教授所說，在一切大規模機構，如教會、如公司、乃至如學校中存在，可是，真正的官僚政治，當作一個社會體制看的典型的官僚政治，却只允許在任何社會的某一歷史階段存在，而就歐洲說，却只允許在十六世紀到十八世紀末乃至十九世紀初那一個歷史階段存在。

## 二

那是一個什麼歷史階段呢？

就政治史上說，那是由封建貴族政治轉向資產者的民主政治的過渡階段。在那個過渡階段上，一般的政治支配形態，不是貴族的，亦不是民主的，却是在大小貴族與商工資產者彼此相互爭權奪利場面下成立的專制政體，而所謂官僚政治，就是當作這種專制政體的配合物或補充物而必然產生的。爲了容易理解起見，我們且從以前不能產生官僚政治的社會或國家說起罷。

在歐洲，最初出現的國家，是希臘的奴隸國家。如在雅典，那是由十個部落所選出的五百議員所組成的協議會來統治，它服從那每一個公民都有出席權與投票權的民會的決議。担任官職的權利，擴充到無產勞動者以外的一切國民。羅馬由它開始建國到以後擴大領土的千餘年的長期歲月中，其政治生命史，幾乎一半

是受共和政府統治。羅馬共和國的官吏，任期只有一年，且向不連任。（見 L. Lowell 著『公共意見與平民政治』范譯本第一八三頁）後來臨到帝政時代，雖然如許多歷史家所說，因着東方專制政治的影響，使羅馬皇帝們扮演起東方專制君主的角色，頒佈法律，徵收賦稅和任命一切官吏，但也許不盡是西歐人人氣質上不適宜於這種統治。（J. E. Swain 在他的『世界文化史』中，就不時強調此點，說專制主義是東方的產物，西方人氣質與此不合）而也許由於野蠻的日耳曼人已經侵擾進來了，致使那種統治形態，一時並不會形成與它配適的官僚政治。

中世紀的封建王國，是由僧侶貴族行使統治的。不管實行到什麼程度，整個中世紀，似乎總存在着一個理想，想把文明世界統一於一個政府，一個基督教共和國，它同時是教會，又是國家。在形式上，封建的階級組織，由最高級的教皇，皇帝，國王或君主，到公爵、伯爵、主教、僧院長、子爵、男爵和小領主，以至最下級的騎士或侍從，儼然是一個頗有層序的金字塔。但因爲特許（Immu-



ritu) 及其他的慣例，這每一個單位，差不多都成形為一個準獨立的政治體，它的屬地或地產，不受國王管轄。大小貴族或僧侶却分別担任着治理的工作。在這種情形下，一個特殊的官僚階層，自然是無法產生的。

可是到了中世紀末期，上述的封建基地上，逐漸成長起了民族國家。每個民族國家，在開始都是採取專制主義的政治形態。那原因，把最基本的經濟上的理由暫且拋開不講，主要是由於那每個民族國家，起先都是由於較有力的較大的封建貴族，努力統一其各別屬領內的政治權力；在這種企圖上，他必得同僧侶鬥爭，必得同其他貴族鬥爭，此外，他還會依據民族的或其他的理由，不絕努力擴大其領地，而與那些非其屬領內的僧侶貴族鬥爭。鬥爭勝利的國王，把以前分別把持在貴族僧侶手中的賦稅、戰爭、公益、裁判等權，都集中到自己手中了。可是對於這些方面的政務，他不能樣樣自己去辦，特別在領土擴大的場合，他就更非委托或命令一批人去做不可了。於是，「君主專制政體就是在一方面國王只把