



官僚政治

竺乾威 著

王滄寧 主編

現代政治透視叢書

現代政治透視叢書

主編：王滬寧

官僚政治

竺乾威 著

三聯書店(香港)有限公司

現代政治透視叢書

主 編 王滙寧

責任編輯 李 安

裝幀設計 黎錦榮

書 名 官僚政治

著 者 竺乾威

出版發行 三聯書店（香港）有限公司

香港域多利皇后街九號

JOINT PUBLISHING (H.K.) CO., LTD.

9 Queen Victoria Street, Hong Kong

印 刷 藝光印刷有限公司

香港黃竹坑道四十八號8樓

版 次 1994年3月香港第一版第一次印刷

規 格 大32開（130×210mm）232面

國際書號 ISBN 962・04・1163・3

© 1994 Joint Publishing (H.K.) Co., Ltd.

Published & Printed in Hong Kong



竺乾威

竺乾威，1951年10月出生於上海。1982年畢業於復旦大學國際政治系，1985年獲美國華盛頓大學政治學碩士學位，現任復旦大學國際政治系副教授。1988年及1992年曾分別前往挪威及美國三地擔任訪問學者。發表及主編的著作有《美國的市政管理》、《行政學導論》等，另發表〈英美文官制度改革比較〉等論文數十篇。

總序

今天，人類比歷史上任何時候都更明白地意識到，整個人類是生活在一個朝夕相處，休戚與共的世界上。人類生活在同一個世界上，不僅意味着人類將面臨共同的發展經歷和共同的挑戰，也意味着人類將在一起迎接未來的種種機遇和重重危機。今天的世界，是一個發展特別快速、變化特別驚人的世界。人類未來的發展，不僅取決於人類對自然的認識和征服，也取決於人類對自我力量的控制和把握。今天，人類經過20世紀令人眼花繚亂的發展，可以說是比歷史上任何時候都擁有更大的力量，無論是自然的力量，還是人爲的力量。人類已經可以輕鬆地出入宇宙空間，人類已經能夠讓滄海化爲桑田，讓江河變爲動力，人類已經能夠輕而易舉地開發石油或採掘礦產，人類也能夠自如地更換人們自身的器官，用人造的器官取而代之……但是，有一個事實是不容否認的，這就是人類還沒有找到控制自我的最佳方法，人類也沒有爲整個人類的社會生活找到和諧與安靜的體制模式。或者說在理論上是存在種種選擇的，但實際的歷史進程並沒有走人們所期望的道路。因此這裏給我們提出的一個費解但又必須回答的問題是：人類今天已經在多大程度上控制了自己的社會生活，或曰羣體生活？人類有沒有爲自己的進一步發展造就出合適的政治框架？人類對自然的征服，能不能爲人類解決政治難題提供條件，或者是使人類得以超越政治難題？

顯而易見，到目前為止，20世紀的歷史發展進程不能使人們得出一個肯定的結論，90年代世界發展的風雲變幻，更是令人難以回答這些問題。人們看到的是相反的景象：雖然人們對自然、對社會、對自我、對宇宙的控制力量空前加強了，但對政治却前所未有的失控。可以說這是一個輝煌前景的先兆，但目前的政治進程却的確是處於人們的控制能力之外的。更不去說在未來的日子裏，人們應該過甚麼樣的理想的政治生活。

環顧世界，人們看到，政治的變更驚心動魄，波浪洶湧：前蘇聯在70年穩固的發展之後突然分崩瓦解，世界上幅員最大的一個國家的政治進入了變動不居的狀態；東歐的數個國家的政治也突然改弦易張，步入了一種過渡狀態之中；南斯拉夫已經解體，政治體制面對錯綜複雜的民族主義的糾紛和戰火一籌莫展，顯得那樣的蒼白無力；中東各種政治體系的作為引起了人們的種種憂慮，人們不得不以武力來強迫它們改變政治邏輯；日本在其雖然穩定的政治結構下，“金權政治”的醜聞接連不斷；美國雖然曾是世界的一方霸主，曾不可一世地宣佈它改變了世界，但正處在國內政治的急流之中，洛杉磯的種族騷亂是對其政治體系最嚴重的挑戰；德國却處於重新統一後的政治整合之中；拉丁美洲的政治充滿了各種令人驚奇的跌宕起伏；亞洲的政治也處於某種大的過渡之中；

非洲的政治更是在新一輪的劇烈衝突之中……如此種種。人類在20世紀雖然取得了史無前例的成就，政治發展也達到前所未有的境界，但是不能說人類已經超越了基本的政治難題。可以說，幾千年來圍繞人類的政治難題依然存在，只是在更高層次上和更廣闊的範圍內存在。人們克服了政治難題的一些初級問題，但人們面臨了更為艱巨和困難的難題。大凡事物的發展總是如此，初級的問題被超越之後，更高層次的問題出來了，超越初級的問題當然是進步，但高層次的問題更是挑戰。這就是為甚麼要研究和分析民主政治的重要理由。

我們編寫這套“現代政治透視”叢書，目的在於為建立民主政治提供一些理論上的分析。我們深知，民主政治的理論是一個爭論不休和歧義紛生的問題。人們就民主政治基本原則和實際體制的爭論，持續了幾百年。今天，人們圍繞這個問題的爭論不是比歷史上少了，而是更多了。不過我相信，這一狀況並不表明民主政治越來越困難，而是表明民主政治前所未有地發展起來了。任何事物，只有當它充分發展的時候，才是其內在屬性顯露得最充分的時候。民主政治的爭論之所以增加，是因為歷史潮流將越來越多的社會推入民主政治的格局中，世界上越來越多的人生活在民主政治下，人們從理性上和道德上越來越關心民主政治的發展。當一個事物沒有人有任何興趣的時候，當一個事物不再引起人們的熱情

時，也許就是它被歷史和社會淘汰的時刻。民主政治今天遇到的狀況，正是其強大生命力的表現。

民主政治是一個複雜的課題，我們的研究可能只是在滿天繁星般的民主政治理論中多加一顆星，但我們仍然願意這樣做。因為我們深信，星光燦爛來自每一顆小星星的微光。我們這套叢書計劃寫十本，它們是：《民主政治》、《公民政治》、《選舉政治》、《議會政治》、《政黨政治》、《司法政治》、《官僚政治》、《政府政治》、《自治政治》和《多元政治》。這十個方面大體覆蓋民主政治體系運轉的基本領域。當然，民主政治是一個非常複雜的問題，這十個方面也只能是整個民主政治中的基本部分。希望這只是我們對民主政治研究中的一個中轉站，是以後更長路程的開始。

希望我們這點微薄的努力，能對民主政治的發展做點貢獻，能對改善平凡百姓的生活做點貢獻。我一直認為政治學的研究和探索應該有助於促進社會的進步和人類生活的完善。離開這一原則，政治學的研究就沒有生命力，就脫離了芸芸衆生。建立完善的民主政治，讓民主政治更適應人們的生活和社會的發展，是我們內心共同的理想。作為政治學者，所能夠做的，就是讓人們更清晰地認識到民主政治的光華和民主政治的欠缺，讓人們掌握建立民主政治所需要的理論和實踐上的知識。

作為一名堅定信仰民主的人，不僅要了解民主政治的優點，而且要明白民主政治的不足。不能讓民主政治去達到它不能達到的目的，正像不能叫內科醫生去開刀一樣。我深信一句話：民主政治並不是最好的政治體制，但是是人類社會目前所能發現的最好的政治體制。本着這樣的理性，方能夠更好地認識民主政治。

本叢書的完成，有賴於衆多同仁和朋友的热情參與。我感謝三聯書店（香港）有限公司的趙斌和陳昕先生，是他們首先建議我們編寫這樣一套叢書，並熱情支持了我們的初步想法。我也衷心感謝我在復旦大學國際政治系的同仁們，這套叢書的全部作者都是和我共事多年的同事。我們的合作不僅體現在這套叢書中，而且體現在我們長期的學術討論和交流上。沒有長時間共同研究培育的共識，要完成這套書是困難的。我還要感謝其他所有給我們幫助和支持的人們。

最後，我們對民主政治的討論，是我們的觀點，我們歡迎任何批評和建議。學術的進步也需要有民主的心態，這樣有利於學術的宏揚。

王滬寧

識於復旦大學國際政治系

1992年11月25日

目 錄



1	1. 官僚的由來與發展
3	A. 官僚釋義
7	B. 官僚制的起源與發展
13	C. 現代文官制度的確立
24	D. 現代官僚的特徵及形成條件
30	E. 官僚與行政國家
37	2. 官僚的地位
39	A. 社會文化與官僚
42	B. 三種角色
51	C. 兩種價值評判
57	3. 官僚政治的原則
59	A. 結構原則
63	B. 過程原則
69	C. 管理原則
77	4. 官僚的結構

79	A. 高級官僚的構成
82	B. 通才與專才
88	C. 行政系統結構
95	D. 文官組織結構
104	E. 權力的來源
109	5. 官僚的功能
111	A. 服務與管制
114	B. 執行與決策
120	C. 規劃與整合
124	D. 官僚化與非官僚化
129	6. 官僚的類型
131	A. 官僚制的幾種分類
135	B. 代表型官僚及其代表性
139	C. 官僚機構的組織方式
149	7. 官僚的管理

151	A. 文官的錄用
157	B. 文官的培訓
161	C. 文官的考核與晉升
164	D. 文官的工資、福利及退休

169 8. 官僚政治的運作

171	A. 官僚與政客
178	B. 官僚與利益集團
185	C. 對官僚的控制

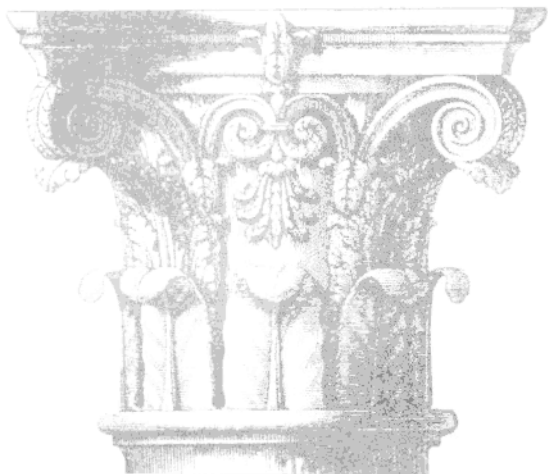
195 9. 總評

197	A. 兩難困境
200	B. 選擇與出路
204	C. 趨勢與發展

209 附 錄

官僚的由來與發展

- A. 官僚釋義
- B. 官僚制的起源與發展
- C. 現代文官制度的確立
- D. 現代官僚的特徵及形成條件
- E. 官僚與行政國家



A 官僚釋義

官僚一詞在西方首先出自法語的bureaucratie，英語則為bureaucracy。英語的bureaucracy一詞是由法語的bureau加上希臘語的cracy組成的。bureau在當時指的是寫字台，也指官員工作的地方，而cracy則指規則，後來衍生為具有滲透其他變化的權力的含義。希臘語言中有關政府概念的不少詞匯都融入了歐洲的重要語言中，如democracy（民主）、aristocracy（貴族）等。bureaucracy從法語中轉過來以後，也立即成了一個被廣泛使用的詞匯。

據一些學者考證，西方最先提出官僚一詞的是法國的重農主義者維森特·德·古爾內，他也是著名的Laissez-faire即自由放任一詞的首創者。1745年，古爾內在使用官僚一詞時說：“法國得了一種後患無窮的疾病，這個病就叫做官僚。”^①過後不久，法國哲學家巴龍·德·格里姆抱怨說：“政府管理的主要原則之一是不要多管，而這一點在法國從來不為人所知。法國法律的精義在於官僚。”^②有意思的是，二百多年後，法國著名學者阿蘭·佩雷菲德寫了一本書名為《法蘭西病》的名噪一時的書，對法國的官僚病再次大加撻伐。自古爾內提出官僚一詞，這一詞的運用並不僅見於一些針砭時事國情的政治性論文和著作，而且還散見於一些小說中。例如法國著名作家巴爾扎克在《公務員》中對官僚制作了一番嬉笑怒罵的描繪：“從1789年以來，國家——假如你願意，就是祖國——佔據了至高無上的地位。辦事員不再直

接從國家的某位權臣那兒得到指令……於是，官僚制，這個由侏儒揮舞的巨大權力來到了人間。或許拿破崙曾一度遏制了其影響，因為一切事務、一切人都得聽命於他……然而，在一個帶着對庸才的天然好意、帶着對一目瞭然的陳述與報告的偏愛的憲政政府之下，在一個事事過問、處處插手，簡言之就像老闆娘般的政府之下，官僚制確實被組織起來了。”

隨着現代國家的興起和官僚制的形成，以及特別是馬克斯·韋伯對官僚所作的經典性分析以來，對官僚的探討成了19、20世紀政治學、法學和行政學研究的一個熱點。而官僚在西方學者的研究中形成了一個具有以下幾種含義的特定詞彙。

1. 官僚是一種政府組織形式

德國的約翰·吉勒斯在提出一種國家統一基礎的理論時，認為專制與民主兩種因素必須混為一體，以對統治者和被統治者提供合作和互相尊敬，而官僚則是這些條件沒有完成的產物，他在《歐洲大革命》中把官僚看作是一種與常備軍相似的文職機構。同常備軍一樣，它也有紀律、提升、集中等。著名的官僚研究者傑塔·莫斯卡在其經典著作《統治階級》中則一反自亞里斯多德以來政治學上對政府形式的民主的、貴族的和專制的傳統分類，把政府形式分成封建的和官僚的兩類。在封建國家，統治階級在結構上是很簡單的。任何統治階級成員都能行使經濟、司法、行政和軍事功能，並對被統治階級行使直接的人身權力。但在官僚國家，這些功能被分開。國家由統治階級的特殊部分管理、即領工資的官員、也就是官僚來進行管理。