



北京大学政府管理学院丛书

现代化进程中的 官僚制

—— 韦伯官僚制理论研究

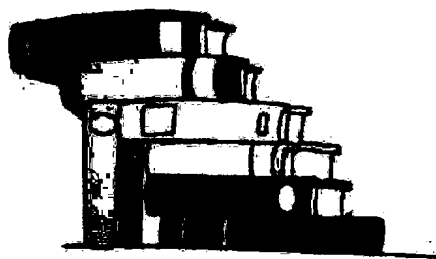
黄小勇 著

黑龙江人民出版社

现代化进程中的 官僚制

—— 韦伯官僚制理论研究

黄小勇 著



人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

现代化进程中的官僚制:韦伯官僚制理论研究/黄小勇 著.
—哈尔滨:黑龙江人民出版社,2003.1
ISBN 7-207-05842-X

I.现... II.黄... III.国家机构—研究 IV.D033

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 003940 号

丛书策划:王浦劬 时和兴 赵成根 安春杰
特邀责编:佟福玲
责任编辑:陈春江 李春兰 安春杰
封面设计:李梅

现代化进程中的官僚制

——韦伯官僚制理论研究

Xiandaihua Jincheng Zhongde Guanliao zhi

黄小勇 著

出版者 黑龙江人民出版社出版发行
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼
邮编 150008
网 址 www.longpress.com E-mail hljrmcbs@yeah.net
制 版 黑龙江人民出版社激光照排中心
印 刷 黑龙江省教委印刷厂印刷
开 本 880×1230 毫米 1/32·印张 10.25·插页 2
字 数 230 000
印 数 1—3 000
版 次 2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-207-05844-8/D·759

定价:25.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

总 序

把握中国政治发展特色 建设世界一流政治学科

王浦劬

政治是人类社会的重要现象,它本质上是人们在特定的经济基础上,围绕着特定利益,借助于社会公共权力来规定和实现特定权利的一种社会关系。政治学即是研究这种特定社会关系及其发展规律的学科。

作为社会科学的重要学科,政治学无论在中国,还是在西方,都走过了两千多年的发展历程,形成了丰富的研究成果。至19世纪30—40年代,马克思主义创始人在时代和历史发展任务的呼唤下,在批判地吸收前人的政治学合理成分的基础上,形成了完备的政治学理论体系,实现了政治学的革命性变革,从而构建了具有科学性、阶级性、革命性和实践性的政治学,揭示了人类社会政治现象的本质和发展规律,成为无产阶级和广大劳动人民认识和改造社会政治的理论武器。一百五十多年来,马克思主义在实践中不断受到检验,得到发展和完善。列宁、斯大林、毛泽东和邓小平等无产阶级政治家都根据各自时代的革命实践,不断丰富和发展马克思主义政治学说,从而使马克思主义政治学充满了旺盛的生命力和对于无产阶级实践的指导意义。

政治学科是北京大学历史悠久而又年轻的学科之一。一百多

2 现代化进程中的官僚制

年前,在北京大学的前身京师大学堂即设立了仕学院,而在仕学院共七堂的课程设置中,则专门有政治堂的设置。京师大学堂仕学院的设立和政治堂的设置,标志着作为独立学科的政治学在北京大学得以确立。1902年,北京大学前身京师大学堂设立了政治学门;1905年改称法政科政治学门;1913年又改称法科政治学门;1919年废科改门为系,正式定名为政治学系。1937年日本全面侵华战争迫使北京大学与清华大学、南开大学共同南迁,辗转至昆明,成立西南联合大学。三校政治学系亦合并成为西南联合大学法商学院政治学系。1946年,北京大学复校,政治学系隶属于北京大学法学院。1952年,高等学校院系调整后,北京大学政治学系停办。其后,1960年北京大学重建政治学系。1964年根据中央指示改为国际政治系。

在百余年中国历史的发展过程中,北京大学政治学科与世纪同行,与20世纪中国的历史脉搏一起跳动,命运息息相关,培养出了一代又一代具有渊博政治学知识的人才。曾经在北京大学政治系执教过的著名学者(包括专职和兼任),计有:李大钊、陈翰笙、陶孟和、周炳生、王世杰、邱昌渭、陈受康、张忠绶、陶希圣、张映南、白鹏飞、陈启修、高一涵、张奚若、钱端生、许德珩、杜国庠、萧公权、蒲薛凤、楼邦彦、吴恩裕、王铁崖、王赣愚、崔书琴、罗隆基、吴之椿、龚祥瑞、李普、赵宝煦、张汉清等。

历时十年的文化大革命结束后,1978中共十一届三中全会的召开,把中国社会推入了改革开放的历史进程。在这一历史背景下,深刻总结文化大革命的教训和建设高度的社会主义民主和法治政治,实现政府管理和决策的效率化和民主化的需要,呼唤着政治学等社会科学学科的恢复和重建。1979年3月30日,邓小平同志在理论务虚会上明确指出,“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究,我们过去多年忽视了,现在需要赶快补课”。这一指示直

接推动了政治学作为独立学科在全国范围内的恢复和重建,同时,也给北京大学的政治学科带来了发展的春天。

20年来,在马克思主义、毛泽东思想,尤其是邓小平理论和党在社会主义现代化建设时期的基本路线的指引下,在各级领导的指导和支持下,北京大学政治学科继承优良的学术传统,获得了迅速发展并取得了重要的成就。1982年北京大学重新设立了政治学本科专业;1984年,经国务院学位委员会批准,设立了全国第一个政治学博士学位授予点;1988年3月,组建了政治学与行政管理系。2001年12月,政治学与行政管理系扩建,成立了北京大学政府管理学院。自建系至15年来,北京大学政府管理学院无论在学科建设、师资队伍,还是教学、科研和人才培养等方面,都取得了进一步的进展:

在学科体系方面,形成了比较齐全和完整的学科体系。北京大学政府管理学院现有学科专业横跨政治学与公共管理学两个一级学科。在研究生培养方面,经国务院学位委员会批准,北京大学已获得政治学一级学科博士授权,本系政治学学科的研究生各专业培养点均在此一级学科博士授权的范围内。目前,已设有2个博士点,即政治学理论博士点、行政管理学博士点;5个硕士点,即政治学理论、行政管理学、中外政治制度、中共党史、公共管理专业硕士点(MPA)(首批试点)。在本、专科生培养方面,设有政治学与行政学、行政管理学专业。

在师资力量方面,形成了力量雄厚的教学和科研队伍。政府管理学院现有在岗教师39名,其中教授15人、博士生导师12人、副教授10人、讲师2人。教师中具有博士学位的17人,其中在国外获得博士学位的6人,在国内获得博士学位的11人。全系教师平均年龄45岁,其中50岁以下的教师27人,占总数的81%。因此,经过多年建设和发展,已形成老一代学者带头,中青年教师为

4 现代化进程中的官僚制

主干,结构比较合理,具有足够后劲的师资梯队。

在科学研究方面,取得了丰硕的研究成果,并创建了良好的科研基础和条件。十多年来,北京大学政府管理学院共承担国家哲学社会科学规划重点项目5项,国家一般项目和青年项目7项。目前,已完成了与美国密西根大学政治系合作项目“中国地方政治研究”;正在实施与香港大学公共行政系合作项目“1993年以来中国公务员制度实施研究”,中日合作项目“中日经济高速发展时期利益集团比较研究”,“中国、荷兰、韩国和日本利益集团比较研究”;与24个国家和地区合作的项目“地方政治精英价值取向比较研究”;211工程项目“政治与行政案例库”;985工程项目“中国公共政策大型数据库”。共出版著作86部,发表论文596篇。在这些研究成果中,获得国家级奖励的有7项,省、部级奖励的11项,校级奖励的36项。目前,有学术刊物《政治学与行政管理论丛》,研究生刊物《北京大学政治与行政学刊》。

2000年,经过专家评审和教育部批准,依托于北京大学政治发展与政府管理研究所的政治学理论国家研究基地设立于北京大学,这既为北京大学政治学科的进一步发展提供了良好的条件,创造了学术研究和学科建设的重要契机,又赋予了其更加重大的历史责任。目前,该国家基地与系之间正形成科学研究的共生、交流、协作关系。

在人才培养方面,培养了一大批具有较高质量和素质的专业人才。1988年,北京大学政治学科率先培养了中国有史以来第一批政治学博士。十余年来,北京大学政府管理学院共培养博士31名、硕士245名、本科生578名、专科生321名。共举办硕士课程研修班11期,培养学生633名;短期培训班3期,培养学生二百余名。跟踪调查显示,在本系历届毕业生中,在高、中级党政领导与决策研究人员,也有高技术产业的总裁和经理人才;有学术功底深

厚扎实、在学术领域崭露头角的青年才俊,也有一批具有现代管理思维和能力的党政部门和企事业单位行政管理人才。他们在各自的岗位和领域中,成为社会主义现代化建设的骨干力量。1998年,北京大学与国家行政学院签定了联合办学协议,联合培养博士研究生。2000年,国家行政学院有9位教授被聘为北京大学政府管理学院兼职教授,北京大学政府管理学院有7位教授被聘为国家行政学院兼职教授,从而进一步拓宽了北京大学政治学科人才培养的渠道。

由上可见,经过多年的发展和建设,北京大学政治学不仅已经跻身于北京大学的学科之林,而且已成为我国政治学的有机组成部分,成为国家政治人才和管理人才的重要培养基地。

今天,在新旧世纪交替之际,我们既为政治学科以往的成就而感到鼓舞和欢欣,更深感到党和人民、历史和时代赋予北京大学政治学科进一步发展和建设的重任。1998年,江泽民总书记在纪念北京大学建校100周年庆祝大会上的重要讲话中,提出了建设世界一流的大学的历史任务。按照我们的理解,建设一流的北京大学政治学科,无疑是建设世界一流大学的有机内容之一。就建设世界一流政治学科的使命而言,其内涵是十分丰富的,具体任务和工作是多方面的。而在这其中,在马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论指导下,切实立足于中国社会主义政治发展的现实,放眼于国际政治学科的发展历程与趋势,实现政治学科研究途径的国际规范化,研究内容、价值取向和成果功能的中国特色化,应该是其基本思路和有效途径。按照这一思路和途径,可以使我国政治学科迅速形成原创性、独特性和深刻性的成果,使政治学研究不仅对于历史发展进程和现实政治生活产生长远而深刻的影响,而且可以独立跻身于国际政治学科之林,确立中国政治学科的一流国际

地位。因此,把握我国社会主义政治发展的特色,解析这些特色对于政治学研究提出的要求和内容,应该成为确定北京大学政治学研究的内容和目标,从而尽快形成创造一流成果,培养一流人才,建设一流学科的重要前提。

就中国社会主义政治发展的特色及其对于北京大学政治学研究提出的内容来看,主要可以概括为如下方面:

第一,在政治发展的指导思想和价值取向方面:我国的社会主义政治发展是在马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论指导下进行和展开的。这一指导思想,是中国社会主义政治发展的灵魂和指针,其所代表的人类先进文化、社会生产力发展要求和全体人民的根本利益,是中国政治发展的最大价值取向和根本方向。因此,在我国,政治学科的政治性、科学性和学术性,只有在马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论指导下,只有在社会主义政治实践中坚持和发展马克思主义,才能实现高度的统一。北京大学政治学科的发展和建设,必须继续坚持和贯彻这一原则。

就北京大学政治学科的建设而言,进一步坚持和发展马克思主义,应该在三个方面再下功夫:一是深入研究马克思主义政治学说的总体体系、学说精髓和基本方法,从而进一步准确、完整、透彻地了解和把握马克思主义政治学说。这其中尤其应该深入展开对于当代中国的马克思主义——邓小平理论中的政治学说的研究。二是运用马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论的基本立场、观点和方法观察、分析社会政治现象,尤其是社会政治发展过程中出现的新问题和新现象。三是把马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论的基本立场、观点和方法贯穿到政治学各分支学科、各研究领域和研究课题中去,使之成为政治学研究的主导。

第二,在政治发展的社会路径方面:我国的政治发展是以经济体制改革为先导,在改革的历史进程中,与经济体制改革互动进行

的。从空间分布来看,我国的改革首先从农村的经济管理体制开始,逐步进展到城市经济管理体制改革;从层次分布来看,我国的改革首先从微观层次,比如农村的土地承包制、企业的所有权和经营权、企业的运行和管理机制等,进展到宏观层次,即社会主义市场经济体制和政府宏观管理体制;从内容分布来看,我国的改革是把原先由政府权力作为社会全能全责的管理者和社会总体整合与运行的承载物的体制,逐步转向由公民权利契约关系和公共权力共同作为社会承载物的体制。

以经济体制改革为先导以及经济体制改革自身进程的这些特点,对于政治发展提出了相应的特定任务和途径。具体来说,中国的政治发展含有农村的组织和管理体制再造的任务,而农村的村民自治,即是这种社会秩序和组织管理再造的体现。由此进展到城市的管理组织体制,形成了城市基层的民主自治和社区管理体制的塑造;中国的政治发展含有调整企业内部管理机制,理顺多种权力关系,调整政府与企业关系的任务。同时,在宏观层次上,中国的政治发展还有构建政府与市场的关系、政府与社会的新型关系,培育公民权利,维护和实施社会和经济规则,完善权利保障机制,实现对于公共权力的公民权利约束,并且塑造有能、有效、有界而受到约束的政府和管理体制的任务。这些任务,构成了我国政治发展的现实特定要求,从而应该成为北京大学政治学研究的迫切课题。

第三,在政治发展的自身途径方面:我国的政治发展是以政府管理效率为主导,通过政府管理的效率化,进而逐步完善社会主义民主的过程的。就政治本身而言,除了对于敌对阶级和敌对势力的统治以外,在统治阶级内部,它具有公共性和权威性的基本特点;而在政治的公共性中,则又具有多种价值构成性,这些价值主要包括安全、秩序、效率、公平、正义、公正、民主等等。这些价值之

间具有相互关联性,同时,又具有同时实现的相互排斥性。政治的公共性及其内含价值的这一特点,不仅决定了政府决策时具有价值顺序的选择性和兼顾性,而且还决定了一个国家在政治发展过程中,必然具有时间序列和实施任务上的价值优先性和兼顾性。从社会价值层面上看,在中国社会发展和改革的总战略上,作为总设计师的邓小平确定了效率优先、兼顾公平的原则。这一价值选择原则并不仅仅适用于经济改革层面,它同样体现在中国政治发展和改革的层面上。社会主义市场经济的发展,必然首先对于政府及其管理提出效率化的要求,而政府的效率化,亦是多种参数的构成,它至少应该包括政府决策的合理性、公正性、实施决策的充分性和廉洁性、决策和实施的效益性,即最大限度地节约社会成员和企业的个体成本和公共成本,达到最大的经济、政治和社会收益。对于政府管理效率化的要求,必然会进而形成对于实现效率的途径和方式的要求,从而形成进一步完善社会主义民主和法治的历史任务。

我国政治发展的这一特点,要求我们的政治学研究应该从政府决策和管理的效率化入手,从机制和体制层面上深入研究实现政府决策和管理效率化的途径,进而分析和研究加强社会主义法治,完善社会主义民主的现实途径,并在此基础上提炼形成中国特色的政治发展理论。

第四,在政治发展的内容方面:我国的政治发展是一种结构性的体制转型过程。这种结构性体制转型,至少包含着四个层面的转型:①社会关系的转型,即从计划经济体制下行政权力为主,并且掺杂着自然形成的先赋性亲缘关系而构建的社会关系,向公民权利基础上的契约关系的转型;②利益格局的转型,即从原有的社会关系基础上形成的利益分配和利益关系格局,向着社会主义市场经济孕育的新的竞争机制和分配资格所要求的新的利益分配和

利益关系格局的转型；③管理体制和机制的转型，即在原有的社会关系和利益关系基础上形成的政府管理体制和机制，向着有效、有能和有限的新的政府管理体制和机制的转型；④文化的转型，即从原有的体制下形成的公共生活的心理定势、思维方式、价值观念和传统习惯，向着社会主义市场经济所要求的新的公民文化和管理文化的转型。

中国社会政治发展的这种结构性转型的实际内容，无疑具有中国社会、制度和文化的特殊性。因此，深入研究和把握传统的社会和政治关系，透彻分析既定的利益关系和利益格局，准确把握权力体系和权力格局以及由此形成的体制结构和机制特点，深入解析传统的政治文化和心理，应该是北京大学政治学研究的着力点。同时，从构成转型内容的各个层面上科学地、切实地分析其在社会主义现代化和政治发展过程中的存去常变，则更应是北京大学政治学研究的重要落脚点。

第五，在发展方式方面：我国的政治发展具有在中国共产党领导下，在坚持社会主义根本政治制度的前提下，有秩序、有步骤地进行的特点。这就表明，我国的政治发展是自上而下有领导地进行的，是在确保社会和政治秩序稳定的条件下进行的，是通过渐进改革的方式进行的。政治发展的这一特点，决定了我国的政治发展在其进展过程中，既需要把握改革的创新取向，又必须考虑历史的遗产和传统；既需要构建新的政治关系，又需要调整原有的社会关系、利益关系和利益格局；既需要采取政府管理的新的方式、方法和运行机制，又需要改革和改造原有的管理体制和方法；既应该确定和坚持政治发展的价值取向，又必须考虑根深蒂固的传统习惯、思维方式、心理定势和价值观念，并予以合理的吸收和扬弃。这种世界现代化进程中鲜见的多方面复杂因素的纵横交错和合力作用，形成了我国的政治发展方式和途径在世界历史上的鲜明的

独特性。

我国的政治发展方式的这种独特性,也为政治学研究形成具有世界性意义的成果提供了巨大的学术空间、特定对象和研究内涵。而如何兼顾不同的社会关系、政治关系、利益格局、体制方式和文化心理;兼顾两种结构需要什么和需要多少政治资源增量;这种增量的来源;政治资源的形成与分配方式和制度选择与政治发展顺利进行之间的关系;制度创新和设计的成本;政治发展和制度变迁的中介制度环节的必要性和具体形式等等,则构成了我国政治发展方式选择的重要问题。这种问题,一言以蔽之,即以什么方式,才能有效保证改革、发展和稳定的相互协调和促进。北京大学政治学研究的现实价值和国际学术意义,无疑也取决于对于这些方式的研究、思考、设计和创新。

第六,在政治发展的外部环境方面:我国的政治发展是在对外开放,世界经济出现一体化趋势的外部环境下进行的。经济的对外开放,必然进一步引发东西方政治文化的交锋。而经济的全球化趋势,则更加现实地对于各国国家主权、政治体制和政府管理方式等政治的诸方面因素产生巨大而深远的影响。我国是社会主义国家,又是最大的发展中国家,外部环境的这些发展和变化,对于我国政治发展具有特殊的影响,而在这些发展和变化面前,我国的改革和发展的政策方针,乃至制度选择,都必然既要考虑国际因素,又要从中国的国情出发。由此带来的课题,如这种特殊的外部环境及其对于我国政治发展的影响;我国政府在政治发展战略和实施措施等方面应该采取的对策等等,同样构成了我们的政治学研究的时代和历史任务。

中国政治发展的这些基本特点,既具有中国社会主义政治发展的现实意义,也具有世界政治发展的历史意义。因为只有民族的,才是世界的。我们只有从中国的社会、经济、政治和文化的现

实出发,运用马克思主义和邓小平政治分析的理论和方法,对于这些特色性和特殊性作出科学的、令人信服的理论解释,并由此提炼和形成经得起实践和历史验证的特定政治发展理论,才可以为我国的政治发展提供有效的理论助益,并且创造出具有独特学术价值的成果。而这种成果的独特性,无疑会成为世界一流政治学研究的标志。这一基本思路,应该是北京大学政治学科在发展和建设过程中走出自己独特的政治学发展道路,迅速达到世界一流水平的理论依据。

正是本着这样的宗旨,在黑龙江人民出版社的领导和同行的大力支持下,我们汇集北京大学政府管理学院教师和博士研究生的研究成果,在政治发展的总命题下,从多个角度、多个层次、以多种方法分析和论述我国政治发展历史和现实进程中面临的各种要素、内容和课题,编撰成这套《北京大学政府管理学院丛书》,以与有志于中国政治发展和政府管理现代化伟大事业的同道者共同求索。

本丛书得以顺利出版,得益于黑龙江人民出版社领导的远见卓识和鼎力支持;得益于该社责任编辑安春杰先生和李春兰女士在联系丛书构成和实际编辑过程中的辛勤劳动和付出的心血;得益于北京大学校领导和社会科学处的悉心指导和鼎力相助;同样,也得益于作为本丛书作者的各位教师和博士研究生的刻苦研究和积极参与。在此,谨代表北京大学政府管理学院对于帮助、支持和参与这套丛书的出版与写作的诸位领导、同仁、编辑和作者表示衷心的感谢。同时,真诚祈望广大读者对于其中的疏漏之处提出宝贵意见。

《总序》作者为:北京大学政府管理学院常务副院长、教授、博士生导师)

目 录

导 论 /1

- 第一节 官僚制理论已经终结了吗? /1
- 第二节 马克斯·韦伯研究的补遗 /6
- 第三节 对官僚制研究的一个定位和本书的分析范畴及基本结构 /11

第一章 官僚制分析的新尝试 /19

- 第一节 韦伯官僚制研究的再认识 /19
- 第二节 官僚制分析的两个范畴 /45

第二章 传统型支配的社会政治权力 结构与前官僚制行政 /66

- 第一节 家产制支配的权力结构及其特征 /66
- 第二节 前官僚制行政模式及其衰退 /80
- 第三节 前官僚制行政的价值取向 /100
- 第四节 前官僚制行政的经济影响 /115

2 现代化进程中的官僚制

第三章 理性官僚制行政模式 /135

第一节 权力结构的转变及理性官僚制的确立 /135

第二节 法治与理性官僚制 /168

第三节 官僚制行政演进的一般规律 /186

第四章 后官僚型行政？新公共管理范式 /196

第一节 理性官僚制行政的正统及其困境 /196

第二节 新公共管理改革运动 /209

第三节 对改革的一个评价：是否超越了正统 /241

第五章 迈向现代化的中国公共行政 /279

第一节 当代中国特定的政治权力结构：
行政的政治结构环境 /279

第二节 特定政治权力结构中的中国官僚制行政：
结构、能力和非理性因素 /295

第三节 历次行政改革的内容、偏失及其原因 /324

第四节 新世纪中国行政改革的方向 /337

结 语 本书的主要结论和有待进一步研究的问题 /351

参考文献 /357

后 记 /368

导 论

第一节 官僚制理论已经终结了吗？

对公共行政实践需要理论来加以理解和认识,对行政改革需
要从理论上进行设计和指导,在一个政府改革的时代里,对理论
的需求是空前的,而中国建国以来的历次行政改革缺少的正是一个
科学的、系统的理论。随着经济生活中政府作用的日益增加,政府
职能的重要性在理论上得到了越来越多的认识。也许正是政府行
为对经济的影响日益重大(不管是正面的还是负面的影响),随之
而来的是对政府行为引发了越来越多的批评和指责。在批评指责
的论调下,政府面临着改革自身的巨大压力,尤其是对公共行政加
以改革的要求在新的经济形势面前显得更加迫切。正是在这样一
种背景下,20世纪70年代末、80年代初以来,西方国家掀起了一
场以市场化为取向的公共行政改革浪潮,并在90年代仍持续深
化。“管理主义”或“新管理主义”、“新公共管理”、“以市场为基
础的公共行政”、“企业型政府”、“后官僚制典范”等等是这场行政改
革理论指导的不同称谓。改革的理论对传统公共行政理论和官僚
制理论普遍采取了批判和否定的态度,与此相对应,改革主要集中