

中国官僚政治研究

王亚南◎著



社
·
科
·
学
·
术
·
文

王亚南◎著

中国官僚政治研究



社
科
学
术
文
库

图书在版编目 (CIP) 数据

中国官僚政治研究/王亚南著. —北京:中国社会科学出版社, 1981.6 (2005.2 重印)

(社科学术文库)

ISBN 7-5004-0789-0

I. 中… II. 王… III. 政治制度-研究-中国-古代 IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 24901 号

责任编辑 刘 仁

责任校对 尹 力

封面设计 毛国宣

版式设计 戴 宽

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购) 010—64031534 (总编室)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 京南印刷厂 装 订 桃园兴华装订厂

版 次 1981 年 6 月第 1 版 印 次 2005 年 2 月第 7 次印刷

开 本 850 × 1168 毫米 1/32

印 张 6.375 插 页 3

字 数 160 千字 印 数 46201—49200 册

定 价 18.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究



作者像

再 版 序 言

一

在历史上，统治中国最久的政治制度是封建官僚政治。中国人见得最多的坏政治作风是官僚主义作风，人们也十分痛恨官僚主义。但是，几千年来，在中国社会科学的浩如烟海的著作里，专门系统地批判官僚政治的书籍，却是寥若晨星！

这意味着什么？

这意味着对于在中国大地上无所不在地飘荡了几千年之久的这个幽灵——官僚政治幽灵的彻底清算，在今天以前是做得很不够的。

现在向读者推荐的这部书，可以说是我国第一部用马克思主义科学方法系统地剖析传统官僚政治的好书，是批判官僚政治的锐利的理论武器。它初版于 1948 年，当时，中国人民正在用现实的武器批判以蒋家王朝为代表的官僚政治，并且已进入大功告成的阶段。在震耳欲聋的炮火声里，这部书虽侥幸免遭摇摇欲坠的蒋家王朝的查禁，但在那种形势下，确也难以引起人民群众的广泛反响。本书初版印刷两次，仅有 3500 百册。

今天，在事隔 32 年之后，人们从一场封建法西斯复辟的浩劫中清醒过来，痛定思痛，才认识到对付传统官僚政治，不能止于武器的批判，还需要用批判的武器来进行理论上的补课，以

便探索克服它的有效办法。在党中央的号召下，目前全国批判官僚主义的文章有如雨后春笋，本书也因而获得了再版的机会。读者如能花费一些工夫仔细读完这本不厚的著作，定会发现，它虽不及隆隆炮声那么惊心动魄，但却颇有“于无声处听惊雷”的思想启蒙作用。这正是当前反官僚主义斗争所十分需要的。

一叶知秋，一本书的遭遇也颇能反映社会的变迁。这部被束之高阁几乎为人遗忘达 30 余年之久的著作今天再版问世，正是我国在政治上的巨大变革的反映。必须指出，我们的改革，是以共产主义运动史上独特的方式——自我改革的方式——进行的，它有力地表明以马克思主义为指针的中国共产党，是光明磊落、勇于自我批评的政党。正是由于这一点，今天才能形成中国历史上前所未见的上下一心自觉要求批判官僚主义的思想觉醒的高潮，从而为中国革命前景带来令人鼓舞的气象。

几千年来，中国克服官僚主义的国内外条件从来没有像今天这样好过，这一点，看完本书，对照现实，自然就会明白。今后，只要我们采取科学的态度与方法，不躁不馁，同官僚主义作长期不懈的斗争，可以预期，官僚主义必将得到相应的克服。

二

本书最有科学价值和现实意义的地方，就在于以历史和经济分析为基础，对官僚政治这一官僚主义发展最成熟的形态本身的基本矛盾——官民对立关系作了慧眼独具的剖析，从而为探索官僚主义的根本克服办法提供了启示。这种关系的两个方面都有自己规律性的东西可循。因而克服的办法，亦当由此而探究。第一个方面是官的方面。官僚政治下的各级官僚，如本书所述，是既不代表封建领主贵族的利益，又不代表资产阶级的利益，而是自

有其特殊利益的封建剥削者。它的各级成员只对君主负责或下级只层层对上级负责，而不对人民负责；所以，官僚政治基本上没有多少法治可言，主要依靠人治和形形色色的宗法和思想统治来维持。人治是官僚政治固有的基本特征或规律。在官僚政治下吏治好坏全系于官吏一身，甚至国家安危、民族兴亡、人民荣枯，最后要看帝王及一小撮大臣的忠奸智愚而定，人民则对之无可奈何。这就是官僚政治从官的方面来看的规律。

依据这一规律，统治阶级讲究吏治者为防治官僚政治的流弊，历来主要有以下几种安排，按其实践成效，按其从人治向法治过渡的程度，可以分作五等。

最低级的，就是提倡清官廉吏的贤人政治，即要求官吏在对上级对帝王负责的同时，不仅忠君，而且爱民，甚至倡言“君轻民贵”，要求君主忠于人民，而君主也很少不做“仁政爱民”的表面文章。但是，中国老百姓在旧社会愚民政策的长期毒害下，很少有从法的角度去考虑自身基本权利被践踏的事实，若非忍无可忍铤而走险，总是逆来顺受，祈求“真命天子”和“青天老爷”保护。因此，中国人对清官的感情分外深厚。但是，人民对清官的感情越深厚，讴歌越热烈，越说明这类人物的罕见。

较低级的，就是惩治贪官污吏，即当官吏的劣迹被人发现，引起公愤，造成统治不稳时，杀一儆百，以平民愤。但在官吏是特权的社会里，官官相卫，无官不贪，上级要求于下级的主要是忠不是廉，所以历朝严厉惩治贪赃的法令并不能阻止“上下交征利而国危矣”的大破局的到来。

中庸的，就是官僚政治本身有意识地实行一套自我调节和防患于未然的措施，如各级地方长官经常迁调以免与豪劣密切勾结，等等。这类办法在帝王英明时还能起一定作用，在帝王昏庸、奸臣弄权的情况下，反而成为陷害忠良和党派斗争的手段。

较进步的，就是对帝王百官的权力从体系外部而非内部加以强制性的限制，即所谓君主立宪制。但除非有足以与王权相抗衡的新兴政治经济力量来支持（在近世是资产阶级），否则君主立宪不过是聋子的耳朵。

最激进的，在资产阶级时代，就是以资产阶级民主政治取代君主专制的官僚政治，以法治取代人治。即废除君主专制，实行分权制；取消行政官吏终身制和实行职业化的文官制度；官吏不再向国王负责，而向民意机构和最后向选民负责。法律规定人民有权监督、批评和选举、弹劾、罢免官吏；人民的权利受法律和一定机构保护，官吏不能任意加以侵犯。从政治结构说，资产阶级民主政治是作为官僚政治的对立物或否定而出现的，但是，资产阶级民主政治迄今为止，并没有消灭官僚主义。

以上五种反对官僚政治的方式，对于社会主义民主政治来说都有参考价值，特别是资产阶级民主政治反对官僚政治的经验值得我们借鉴。资产阶级民主政治反对官僚政治，其规律不在于根本否定官吏制度，而在于分权制。广义的分权原则的要害，它的核心，在于尽可能使行政与经济、行政官吏与企业保持一定距离，除一些经济命脉以外，国家行政对经济的管理与干预减少到最低限度。资本主义自由经济政策是它的典型表现。它的好处是，从政治方面保证按经济规律管理经济，提高经济效率，从经济方面保证官吏队伍的纯洁性，提高行政效率。社会主义国家组织，应逐步改变党政不分工的领导体制，改变政社合一、政企合一等管理体制，扩大企业自主；扩大商品生产范围，把计划经济逐步地适当地建立在价值规律的基础上，使国家管理生产的职能从低级领域腾出手来加强高级领域的领导职能。这样做，在经济方面就可以较好地防止来自官僚主义对经济的瞎指挥和不正之风的侵袭；在政治方面就可以做到精兵简政，并在此基础上提高干部薪金，

符合养廉要求，以便同时彻底废除薪给以外的一切经济特权待遇。再配合以一系列培训与考核、选举与罢免、监督与奖惩等制度，就有可能造就出一支能正确执行党的路线的精干队伍。这样在全国范围内就可以做到，在政治上高领域、高质量（而非高数量）的集中和经济上因地制宜的分散。它还有一个好处，就是这种以经济改革为轴心、为动力的改革，实行起来比以政治改革为轴心为动力的改革阻力小而收效大，是渐进的、平和的改变，既能得到群众从物质利益上的巨大的关心，又无群众政治运动大轰大嗡的各种流弊。如果不这样做，而是让行政与经济空前地打成一片，就会在客观上造成外行继续束缚内行的不合理现象和干部易受腐蚀易搞特殊化的条件，在这种情况下欲求克服官僚主义，无异是为渊驱鱼，为丛驱雀了。

第二个方面是民的方面。官僚政治的存在是把人民（在旧中国主要是农民）的贫困无知、孤立无援、经济上与小生产联系等落后因素作为其条件的。因为，只有人民处于这种贫困愚昧的状态，才会把官僚的统治当作天造地设和无法抗拒的常规来接受。马克思说：“这个人 是国王，只是因为 有别人当作他的 臣属。”^①这句话一语道破了官僚政治中帝王百官们的神圣庄严诸相，不过是人为的幻觉。如果老百姓有足够的知识，较高的生活水平，心理上与官吏平起平坐，在职业上允许适当自由选择，再加上有一定法制与机构来保障民主，官僚政治也就难以立足。俄皇叶卡捷林娜说，如果农民到了受教育的时候，就是她的统治垮台的时候。这话道出了官僚政治的“阿基里斯之踵”。因此，与官僚政治作斗争的釜底抽薪之法，从长期来看，与其说在官的方面，毋宁说在民的方面，在于整个社会生产与生活水平的普遍提高与现

^① 《资本论》，第1卷第31页注。

代化。在现代资本主义国家，我们还可以看到由于人民物质和文化生活水平的提高而对于国家垄断资本主义侵害民主的趋势进行了有力抵抗的事实。正是有赖于这一主导方面的增强，使资本主义世界人民民主化进程一直呈现增长的趋势。否认这种趋势，实际上就是无视人民群众依据现代化的生产与生活条件具有利用合法手段迫使统治阶级让步的力量。

在社会主义国家，反对官僚主义和不使官僚政治复辟的最根本的办法，也只能是在发展生产的同时，普遍提高人民的物质和精神生活水平，使人们认识美好生活的价值，能有按照社会主义需要改造外部世界的科学知识 with 能力，有道德理想与审美情操，有民主、法制与遵守公共生活准则的习惯。在科学明显地成为直接生产力，在科学技术革命蓬勃发展的现时代，提高人民生活水平，以科学知识武装人民，实行科学的民主化和民主的科学化，是生产力发展的不可抗拒的要求。执行一条大力提高人民物质与文化生活水平的路线，不是经济主义，不是修正主义，而是伟大的革命战略要求，特别是以共产主义为目标的社会，更应自觉地满足这一要求。马克思主义经典作家在强调人民的物质与精神需要的满足有赖于生产发展的同时，也强调指出，没有需要，就没有生产，在满足需要的过程中产生新的需要，这是生产发展的内在动机的客观前提，^① 他们认为需要是个人和社会积极性的动力，动力的动力。^② 他们把充分满足不断增长的合理需要同共产主义目的——个人的全面发展联系起来，则更是众所周知的原理。因此，通过不断提高人民生活水平这个根本途径来克服官僚主义的过程，实质上也是向共产主义前进的过程。在“文化大革命”

① 参见《马克思恩格斯全集》，第12卷第741页。

② 参见《马克思恩格斯全集》，第21卷第342页。

中，林彪和“四人帮”这一伙打着“共产主义”和“反官僚主义”旗号篡党夺权的反革命野心家，大肆宣扬封建的禁欲主义，高唱生活“革命化”的口号，竭力反对提高人民的物质与文化生活水平，而他们自己则过着荒淫无耻的糜烂生活，这就把他们以民为壑的封建法西斯官僚统治的丑恶本质暴露得一清二楚。

因此，对人民生活水平的提高采取什么态度，既是区分真假共产主义的试金石，也是区分真反还是假反官僚主义的试金石。一切以任何借口来延缓人民生活逐步提高的方针，都是助长官僚主义活力的方针。任何在这方面认识模糊的表现，都只能使官僚主义者得计。且不说贪污问题，只要把这些年来由于各种各样瞎指挥所造成的损失和由于主观主义所造成的浪费粗略地统计一下，就谁都不会怀疑，在一个推翻了三座大山达三十年之久的社会主义国家里，对这样好的人民设法改善其生活并不过分，也不困难。应该认识到，在今天，多开办一所大学，多招收一名大学生，多盖一栋民房，多增加人民一分福利，就是给社会主义添砖加瓦而给官僚主义釜底抽薪。

对人民群众的吝啬，就是对官僚主义的慷慨！让我们把这条科学社会主义的浅显道理写到反官僚主义的 ABC 中去，成为家喻户晓的常识。

三

由于社会主义革命基本上是在资本主义不发达和封建残余相当严重的落后国家取得胜利的，因此，官僚政治问题不仅是中国革命面临的问题，也是世界共产主义运动所必须解决的重大理论与实践问题。从本书的阐述中，我们除上述最主要的部分以外，至少可以得到下列三点有关的重要理论启发。

第一是农民起义问题，也即是社会发展的根本动力到底是什么的问题，它也涉及武装斗争问题。

本书指出，中国二千多年来农民起义不绝于书，但是，中国历朝农民暴动无一不是官僚政治“竭泽而渔”、“官逼民反”的结果，而不是生产力发展到高度水平产生了新的生产力之后引起的社会革命，也就是说，它始终是农民的，而不是市民的。封建社会要实现资本主义的近代化，只有在封建社会的母胎内已经孕育好足够高度的新生产力和足够强大的市民阶级及其反封建的同盟军工人阶级之后才有可能。如果它们还未发育壮大就被破坏摧残，新社会是不会诞生的。建立在封建地主经济基础上的中国官僚政治，不但动员中国传统的儒术、宗法组织等来加强其统治，并且还把它的对立面——商工市民力量也给同化在它的统治之中。这些不是扮演官僚的配角，就是转化为地主豪绅的伙伴的工商业者，伙同官僚、地主把农民和小手工业者敲骨吸髓地剥削到大批流散死亡的境地之后，一旦农民揭竿而起，就都只能在战乱中成为没落王朝的殉葬品，而无法以社会革命领导者的姿态出现。中国辛亥革命前二千多年中只有王朝更迭的政变，而无社会革命的基本原因就在于此。亦因此故，中国多次农民战争没有表现出积极的社会革命成果，不是被镇压下去，就是以新王朝取代旧王朝而告终。

由此可知，并不是任何阶级斗争都能推动历史前进，必须是反映新的生产力进一步发展要求的、由新生产力的发展准备好社会革命条件的阶级斗争，才能推动历史的前进。阶级斗争并不是一抓就灵的万应灵药。那种不反映生产力发展要求的阶级斗争，那种与生产力发展要求相左的阶级斗争，不仅不灵，最后只能是搬起石头砸自己的脚。在一个进行了社会主义革命而仍然落后的国家，如果不发展生产力，不发扬社会主义民主，不实现四个现

代化，而只迷信于阶级斗争的暴力论，其结果只能造成社会的不安定，对人民来说是无穷的灾难。十年浩劫的教训用不着再来第二遍，就足以使不患政治色盲症的人们有勇气拥护这样一个结论：除非根本排斥改良（或改革），改良并不是任何时候都要不得的；只要允许改良，我们无妨用马克思主义的真正改良来代替极左的革命；只要允许改良，我们就有充分的理由和无可置辩的历史教训来反对任何自以为“有理”而归根到底贻害老百姓的“造反”尝试。因为，现在只有四个现代化能够救中国，任何轻视生产力这个历史基本动力的主观主义唯意志论的政治革命（不管它的号召来自上面或下面），已不能充任中国历史的火车头。如果不理解这一点，就意味着既不理解历史发展的普遍规律性，也不理解中国历史发展的特殊规律性。但是，仅仅认识与拥护这个结论是不够的，重要的还是要英明果断地下决心去改良，在安定团结中求进步，而不要因循苟且让“物极必反”的自然规律牵着自己的鼻子走进治乱相循的历史涡流中去。

第二，是劳心和劳力的问题。在封建官僚政治下，劳心者治人，劳力者治于人，官僚是知识的独占者，知识是士宦求官晋爵和获得特权的利器。脑力劳动和体力劳动的分裂和对抗是封建社会的典型特征。它和资本主义社会这两种劳动的对抗和分裂有一个质的不同。封建社会的这种大规模的对抗仅仅表现在政治领域，而不表现在生产领域，因为，劳心的士宦一般是不参加生产过程的，参加主要生产过程的（农业生产）的是劳力的农民。而资本主义的这种对抗则还表现在经济领域，但正是由于在资本主义社会脑力劳动者参加了生产过程，因此当资本主义的生产力（大工业）进一步发展时，新生产力就要求劳动者从单纯的体力劳动逐步向脑力和体力劳动的结合转移，甚至要求从事以脑力劳动为优势的劳动，也就是说，资本越来越要求吞噬脑力劳动，资本越

来越和一切劳动对立，从而造成脑力劳动和体力劳动对立的开始消失，体力劳动者逐渐成长为脑力体力劳动者，与这一过程相伴而生的则是他们的物质和文化生活水平的提高过程。而这两种过程不能不对两种劳动在政治上的对抗起极大的缓解作用，这是现代科学技术革命的发展影响生产力之后必然产生的结果，是不依人的意志为转移的。而封建社会则根本不可能发生这种过程，因此，两种劳动的政治对抗是官僚社会的典型特征，是封建性的对抗。在十年浩劫时期，林彪和“四人帮”利用马克思主义要求消灭脑力劳动与体力劳动差别这一正确的口号，把知识分子当作改造对象，这是逆生产力发展规律的，其目的是挑拨工农兵来整知识分子，玩弄封建权术，重新造成劳心与劳力在政治上的紧张对抗（不过这是一种颠倒的对抗）。林彪和“四人帮”对主张四个现代化的知识分子（专业知识分子和负责管理工作的知识分子即靠边站的干部）的大规模镇压、迫害、清洗和虐杀，特别明显地再现了封建时代慈禧之流保守的官僚士大夫反对现代化的狰狞面目。

关于脑力和体力劳动问题，是直接影响到共产主义运动的方针，政策、路线等一系列重大问题的关键问题之一。在这方面肃清关于劳心与劳力的政治对抗的封建观念和排斥、歧视、打击现代知识分子的极左政策流毒，对共运的发展有不可估量的意义，对我国今后关键性的十年则更是一个迫在眉睫，亟待解决的战略课题。

第三，是官僚政治的“亲和力”问题。由于官僚政治是专制独裁政治，百官最后皆向帝王一人负责。因此，帝王拥有莫大的权力。帝王的个性、能力、知识、好恶等个体特性对他所支配的官僚政治机器的具体特点乃至成败兴衰都有极大的影响。他对于各种治术的采用有独断擅行的自由，其效果也颇为

不同。中国二千余年的一部官僚政治史，洋洋洒洒无奇不有：在经济上从门阀（变相的贵族制）到庄园制，从自由经济到官僚买办资本都能搭配；在政治上从西方议会制到法西斯独裁皆可信手拈来；在思想体系方面，儒释道兼容并蓄，甚至三民主义、法西斯主义和女皇制都可以和它熔于一炉。官僚政治的“政治化学亲和力”像魔术一样神奇。这是任何政治体系所不及的。当官僚政治退出历史舞台以后情况又怎样呢？官僚政治的残余因素仍很活跃，顽固地寄留于宿主之内，只要在依靠人治的地方，官僚政治因素或官僚主义都有可能乘虚而入，形成病灶。可谓“官僚顽症”或“官僚主义恶魔”。与官僚主义作斗争的问题已成为比癌症或心血管病更为普遍的世界性问题了。当旧形式的官僚主义尚未消灭殆尽时，新形式的官僚主义已经出现，例如，在西方谈得很多的“技术统治论”和“技术官僚”，就是其中之一。因此，很有必要在研究各国官僚政治史特别是中国传统官僚政治史的基础上，结合新资料建立广义官僚政治学的研究。它的主要任务有二，其一是研究官僚政治因素的发生、发展（官僚政治）、灭亡的规律，以便于同官僚主义在一切国家、一切领域的一切表现作长期有效的斗争和防止官僚政治的复活。其二是研究王者的限度，即研究和预测王者或领导人的权力的限界，帮助他们尽可能成为有自知之明的统治者，而不是单纯地期待他们效忠于人民。在人类尚未进入自由王国之前，清官不能不在不同的程度上被人们所希望，但是，更重要的，是要使人民的物质与精神生活水平不断高涨，科学技术不断发展，人民民主不断加强，则“清官”就有可能相应地造就和增加。如果清官不清，人民也不是没有对付的办法。除了利用法制将其惩处之外，这些官僚主义者总有一天会发现，聪明的人民宁可用机器人来逐步地代替他们。这不是危

言耸听。在电子计算机时代，一部分管理工作的自动化并不是多么遥远的幻想，而很可能是未来人类与官僚主义作斗争的手段之一。

一物降一物。官僚主义由于它的非凡的亲合力，几乎与人类共始终的共生的性格——它的原始的压迫形态早在私有制出现以前就已存在，它的未来的压迫形态未必能在私有制消灭以后消灭殆尽，人类不仅不可能在条件不足的情况下过早地凭空将它消灭，而且也不可能由于勉强这样做而不受到“政治生态危机”的惩罚。但要使这一“恶魔”的为害作用降低到最小的程度，人类只有积极行动起来，用各种方法、各种手段与之斗争。这就是以上所提到的种种办法。这才是对待官僚主义问题的辩证的、唯物主义的，从而是冷静的、不躁不馁的态度。有些同志，为形而上学所囿，认为社会主义冰清玉洁，天衣无缝，仿佛是从天而降，不是从旧社会脱胎而出，因此，认为社会主义一旦有了官僚主义就不成其为社会主义，共产党就不成其为共产党，所以讳疾忌医，对体制性官僚主义采取不承认主义，甚至连技术性的官僚主义作风也碰不得，碰了就严惩不贷，等到官僚主义泛滥成灾，又企图像割韭菜一样搞几次运动把它消灭，让数百万干部做官僚主义体制的替罪羊。等到官僚主义愈灭愈大，又灰心丧气，感到共产主义遥遥无期。这种忽左忽右的摇摆，正是由于对官僚主义缺乏冷静的科学的研究所致。

* * *

先师王亚南先生的这部书，就是以冷静的辩证唯物主义态度研究旧中国官僚政治的一部富有创造性的科学著作。它无疑将为我国和世界学术界今后进一步深入研究官僚政治提供良好的基础。自从拙文（《重读王亚南著〈中国官僚政治研究〉》）在《社会科学战线》1979年第4期发表以后，收到中外读者来信要求

借阅王著，这一情况敦促我决定接受厦门大学经济系和王亚南教授的夫人李文泉的委托校订此书。为尊重历史和保持原书风格，我在校订时只限于改正一些误植，修订译名和若干引文，以及对文字作了一些润饰。为了使读者了解王亚南教授的经历，书末附有他的生平简介一篇。由于个人知识浅薄，校订工作中如有错误，尚祈海内外贤达指正。

孙越生

一九八〇年七月二十七日

于北京中国社会科学院