

刘圣中 著

现代科层制

中国语境下的
理论与实践研究



政治与公共事务论丛



上海人民出版社

THE MODERN BUREAUCRACY:
RESEARCH TO THEORY
AND CHINESE EXPERIENCE

刘圣中 著

现代科层制

中国语境下的
理论与实践研究



上海人民出版社

THE MODERN BUREAUCRACY:
RESEARCH TO THEORY
AND CHINESE EXPERIENCE

图书在版编目 (CIP) 数据

现代科层制:中国语境下的理论与实践研究/刘圣中著. —上海:上海人民出版社,2012
(政治与公共事务论丛)
ISBN 978-7-208-10523-2

I. ①现… II. ①刘… III. ①行政管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 008080 号

责任编辑 徐晓明

封面设计 王小阳

· 政治与公共事务论丛 ·

现代科层制

——中国语境下的理论与实践研究

刘圣中 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 17 插页 2 字数 253,000

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-10523-2/D·2039

定价 34.00 元

前 言

随着经济社会形势的快速变化,各种新观念和新理论也应运而生。但是,这些新名词并不总是像人们所想象的那样帮助人们改变生活的困难,获得更好的发展,而是带来许多难以分辨的虚实变化。因此,人们在各种似是而非的理论与概念面前,不知道如何选择。这就是人类越来越发达的智力和越来越丰富的知识带给自己的窘困。在国家政治生活领域曾经也出现过许多这样的新名词,新公共管理就是其中之一。新公共管理一词风扫全球,无论是发达国家还是发展中国家,都在竞相引用、传播和实践这一概念。这一潮流一直延续到 20 世纪末,才像所有时髦的事物一样在被夸大的泡沫碎化之后从人们的视野中慢慢退出。

新公共管理“新”在何处?其所谓的“新”实际上是相对习惯的科层化管理模式而言的,它反对等级制、过度规则化、形式化的教条的管理,而是主张引进新的管理方法来变革这种无效率和无责任的状况。新公共管理是科层制[※]行政的对应物,它希望取代已经发展了很长时间的理性化科层制管理模式,带给不同国家一种新的政治行动观念和方式,从而改变政府被社会广泛批评的现状,提高社会对政府的认同度。具体来说,新公共管理的新表现在其管理机制和方法上,主要是引入企业管理的理念,把市场化的企业手段借鉴到政府行为中来,以此来改变传统的科层制的政治管理手段。主要包括企业竞争、公共服务对外承包给企业经营、政府运用企业手段来扩增公共资源的效益、打破过于强大的垄断性的公共部门、减

※ 科层制,又译作官僚制,根据中文习惯,本书采用科层制的译法。同时,在指称科层体系中的个体时,又采用官僚这一词,特指科层体系中的官员。

少政府管理的程序和制度、建立政府与社会的合作型关系。这些理念和方法被广泛地运用在不同的国家中,从英语国家,如英国、美国、新西兰,到欧洲大陆国家,如法国、德国、荷兰,再到其他地区。运用这种管理方法的国家大多受到了建立了几十年甚至一二百年的庞大的科层等级体制的僵化落后的障碍,在公共管理的效益方面积淀了大量的问题。因此,创新和引进这种企业式的方法似乎帮助他们找到了一颗救命稻草。从 20 世纪 80 年代初期开始一直到 90 年代末,这种理念和方法流行了十几年,逐渐在许多国家的公共管理实践中产生了重大的影响。有的地方已经成为一种惯用的管理方式。

新公共管理给世界政治带来了巨大的冲击。让人们再一次将目光注视在政府自身的行为和效能上,也注视在马克斯·韦伯所建立的理性科层制的模型上。有人因此宣称,政治组织形式已经进入了“后科层制”时代,或者说“摒弃科层制”的时代。^①这些人普遍认为,马克斯·韦伯的科层制形式追求等级制、形式化、专业化和非人格化,尽管帮助国家建立了统一、集权、制度化、稳定化的可预计的组织形式,在管理人员的专业化、文件的稳定化和规范化、政策执行上的统一性以及政府行为的效率方面的确发挥了重大的历史作用,但是,随着社会经济和科学技术的进步,这种形式越来越僵化,受到各种规章制度的制约,导致了官僚成员宁愿服从制度而不愿主动肩负社会服务的责任的严重反人性后果。所以,必须对科层制进行彻底的变革,“突破科层制”的束缚^②,重塑国家和政府,建立适应新时代和新社会的新型组织形式。有人因此预计未来政府治理的模式有几种类型:市场化政府、解制型政府、弹性政府和参与式政府。^③这种政府形式和马克斯·韦伯模型形成鲜明对比,它大胆引进市场手段,将政府权力转变为经济市场行为;它要求拆借越来越细化、庞杂的制度体系,给国家松绑,让小组织和官僚成员能够得到更多的自主性治理权力;它要

① [美]戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克:《摒弃官僚制:政府再造的五项战略》,谭功荣译,中国人民大学出版社 2002 年版,第 41 页。

② [美]迈克尔·巴泽雷:《突破官僚制:政府管理的新愿景》,孔宪遂等译,中国人民大学出版社 2002 年版,第 26 页。

③ [美]B. 盖伊·彼德斯:《政府未来的治理模式》,吴爱明译,中国人民大学出版社 2001 年版,第 23 页。

求打破超大型的国家部门,分解其垄断权力,将这些部门和权力化解为小的、分散在地方的、直接服务于社会的灵活机构;它主张打破科层机构垄断公共管理的决策权和执行权,把权力返还给社区,让更多的社区参与到公共管理中来,建立参与性国家。这些模式恰恰是科层制模式运行多年以后的反弹。它反映了科层制模式多年来积累下来的沉重的负担。这些口号和概念的确产生了重大的社会影响,一些国家将其付诸实践,英国和新西兰的私有化改革,美国的规则解制和市场化治理,法国的地方分权等都是那时主要的研究课题。

不过,从概念背后的文化背景来看,新公共管理并不是什么新东西。正如有人批评的那样不过是“新瓶装旧酒”。^①新公共管理赖以批判科层制模式的理论基础是其经济价值观和现代管理价值观。正是这两大观念成为人们批判科层制模式的标准。经济价值观的核心是节约,即成本和效益比,即用最少的钱办最多的事。而现代管理价值观是效率,在最少的时间内办最多的事情。节约和效率成为新公共管理背后的两大价值基础,它们加上另一个重要价值就成为普遍认为的“三E”,即 Economy、Effectiveness、Efficiency,它已成为新公共管理的关键目标。如果我们从西方公共行政学的肇始来看,我们可以发现,公共行政学的学科来源之一就是现代管理学。所以,这些价值准则的再次复兴其实不过是这一原则在遇到现实困难时的复苏而已,它并不是什么新鲜理念。最先对公共行政学产生影响的就是泰勒的科学管理理论。科学管理理论对时间效率、程序规范化的强调正是早期行政学者强调效率的前奏。它成为人们批判缺乏效率观念、办事官僚主义的政府的价值准则。企业管理理论的另一个价值就是节约和利润,用最少的钱获取最多的利润。这对企业来说是天职,但是对政府来说,节约和利润很长时间以来是格格不入的。人们关注的更多的是政府是否贪污腐败,政府是否为社会提供服务,而很少关注内部的过程。但是,这一观念的存在却是先天的,它潜在于企业管理理论中,成为暗中影响早期行政管理实践的重要要素。当政府行为越来越超出人们的忍受限度,越来越成为社会公平和社会效益的障碍时,这种观念就会和效率观念一起发酵,形成批判的大潮。所以说,新公共管理的

① [英]简·莱恩:《新公共管理》,赵成根译,中国青年出版社2004年版,第7页。

批判不过是早期效率和经济观念的再次复兴,是人们在忽略了一段时期以后又拿出来使用的敲打政府脑壳的小木棒。

当然,这种价值理念的反复再现也反映了政府管理的永恒困境:一方面是规范、非人格化的科层制模式;另一方面是灵活、责任、快速回应的非科层制模式。政府行动就在这两个端点中徘徊。政府并不是人们所理想的一个机器人,而是由一些专业官僚组成的庞大的集团。人们要通过这个集团来实行自己的意图就注定了要被这个集团所反作用,社会就在这个集团的博弈中确定目标和接受需求能够满足的现实程度。这一困境是无论什么国家都必然存在的,对发展过程中的中国来说亦莫不如是。

当代中国科层制的特征具有双重性:一方面是理性科层制的要素部分的具备了;另一方面却是传统人治体制的残存。两种体制互相交织就形成了当下中国科层制半理性半人情的特征。所谓半理性是指中国的科层制是自从中国共产党建立新中国以来,根据等级化的制度逐步在全国建立起来的部门化的专门化的统一的科层体制。这一体制也是高度制度化的,新中国成立以来各项制度都陆续制定,规定了不同等级、不同职位、不同部门的权力和职责,同时逐步确立了现代公务员制度,尤其是考试录用公务员的制度。近六十年的历史逐渐积淀成一个独特的国家体制。其赖以运转主要依靠了制度化的力量。这是其理性的一面。但是,到现在为止,这一制度的运转还依靠另一种人情化的力量,人格化要素在具体的运转中对公共行政产生着重要的作用。任人唯亲、特殊化、人情面子等中国特色的文化要素仍然存在于中国的科层体制中,因此它又具有半人情的特征。这种特征决定了中国科层制的复杂性,可以说理性化的追求、逐渐理性化的发展趋势、难以去除的传统人文要素的影响、社会关系和面子的重要作用都间杂在其中。因此,研究中国科层制行政必须认真对待两方面的特征,认真分析两种要素结合以后创造出来的新表现。必须灵活地对待中国科层制的具体行动和潜在规则,尤其是要结合中国社会实情,才能更好地理解和解释中国科层制的内在特性。韦伯理性化科层制的概念和理论在一定程度和范围内可以运用在中国科层制实践的分析中,但是又不能全盘照搬,这一理论在很多地方是不适用的。中国传统文化的影响可以作为重要的分析角度,这样能够发现中国科层制的传统依赖性特征,透视现代社会和传统社会之间的潜在关联。但是我们又不能静止

不动,忽略现代社会、经济、政治、文化的变化所带来的明显影响,尤其是全球一体化所带来的前所未有的冲击。只有将这两方面要素都考虑到,并能够运用更加合理的方法将两种背景都纳入其中,将两种要素都有机地结合起来,才能更加合理地分析中国公共行政的别具一格的特征,预见社会进步的道路和未来。

而这就是本书的目的所在。本书希望结合两种视角,注意将两种要素结合分析,更加贴近现实地分析中国公共行政的客观表现。本书的主要方法基本上属于马克斯·韦伯的解释学方法和组织社会学方法,运用这种方法能够恰当地分析当代中国科层制的结构关系和行动习惯,从而更准确地把握中国社会的真实面貌。本书第一编主要介绍理论,包括科层制的出现条件、马克斯·韦伯的理论模型以及科层制在五个国家的主要实践等基本知识;第二编主要介绍当代中国科层制形式的变化,主要对比标准是韦伯的理性科层制,通过将现实和理论比较从而发现现实生活中的问题,包括规则变通、非正式组织、临时组织以及政党与科层制的关系等;第三编主要介绍当代中国科层制的行政实践,分析这种体制下的公共行政所具有的特殊性;第四编主要介绍当代中国科层制的变革,既包括组织变革理论、组织绩效研究、又包括政府重塑、政府变革的价值冲突等内容。通过这一逻辑线索来再现和论述现代科层制在中国的表现和本质,并有针对性地提供了具体的完善建议。

目 录

前言	1
----------	---

第一编 现代科层制的基本理论

第一章 现代科层制的产生与模型	3
第二章 现代科层制的基本原则	20
第三章 现代科层制的压力及挑战	31

第二编 当代中国科层制的形态与变化

第四章 规则与官僚	43
第五章 科层体系中的非正式同盟	56
第六章 科层体制中的临时组织	71
第七章 政党整合下的科层制	82

第三编 科层制与公共行政

第八章 科层制的理论范式与公共行政实践	97
---------------------------	----

第九章 科层制权威的有限妥协	117
第十章 科层制中的决策与执行	132
第十一章 不信任文化下的非人格化管理机制	145
第十二章 科层制下的微观难题	159
第十三章 面对地下市场的治理	171

第四编 科层制的绩效与变革

第十四章 科层组织的绩效评估	187
第十五章 重塑科层制	219
第十六章 科层制的革新与困境	235
参考文献	245
后记	256

第一编 现代科层 制的基本理论

现代科层制的理论模型大都追溯到马克斯·韦伯的经典著作,是马克斯·韦伯第一次系统地从事组织社会学和政治社会学角度将科层制现象总结出来,从此成为一个基础性的学术概念。马克斯·韦伯的理论一改同时代学者关注政治制度、经济活动的习惯,从组织构成、组织关系、组织运作等角度来透视现代科层制的特征和构成,从而清晰地描述了一个理性的科层制图形。马克斯·韦伯的理论毫无疑问是具有划时代意义的,他开创了一种传统,也奠定了一个组织社会学理论大厦的基础。他开辟了一种以现象解释学方法来研究社会的社会学和政治学传统,他的组织理论、行动理论、价值中立理论已经成为现代学术的另一种标准。

正如马克斯·韦伯的研究所揭示的一样,现代科层制的产生有着其特殊的社会条件,这些条件的结合才促成了这种新的理性模式的诞生。现代科层制的社会条件主要包括货币经济的出现、资本主义的发展、大众教育带来的知识扩展和组织结构形式的独特优势。这些条件既包括经济上的决定性要素,货币为其提供了统一支付官员薪金,并建构一体化形式的方面,也包括资本主义大发展导致的国家事务的增加和强大行政权力的需要,还包括大众教育的发展准备了知识专业化的官僚和规范文书的写作者,以及这种组织形式特有的技术优势等。

另外,本部分还介绍了五个国家的科层制传统和形成过程。这一部分作为对理论章节的补充,从世界历史角度介绍和论证了现实的科层制形态是如何在不同国家逐步形成,并通过互相影响而相互借鉴的。最早运用考试制度来选拔官员的是中国古代社会的科举制度,科举制度开了考试选拔官员的先河,对欧洲现代文官制度产生了直接的影响。但是,中国的科举考试制度并没有转变为现代科层制,这是因为传统中国文化的固有因素决定的。较早建立统一的等级制体系,并采用现代组织管理原则的国家是普鲁士。普鲁士军队的强大需要一个统一有效的组织形式,因此,等级制、高度形式化、部门化的科层制形态就在普鲁士军队中出现,并推广到其他国家事务部门。英国和美国是现代文官制度建立的基地,两个国家共同开创了政务官和事务官分离的传统,美国则将文官职位分类制度建立得非常系统和完善。法国是欧洲一个具有特色的科层制国家,其科层制传统既和普鲁士等级制一样,又学习借鉴了盎格鲁—撒克逊传统的理性方法。法国的精英主义的教育培训制度也非常特殊。

第一章 现代科层制的产生与模型

如果说代议制是政治民主制度的现代结晶的话,那么,现代科层制则是公共行政体制最重要的创造物。这两大制度支配着现代社会的政治与行政运转过程,决定着现代社会的政治形态与发展水平。代议制解决了超大版图内的民族国家不同地域的政治意见和利益的协调与整合问题,而科层制则解决了民族国家制定公共政策并执行公共政策,让其服务于统治集团的目标和社会的需求。两大制度互相呼应、互相补充,让现代民族国家能够享有更充分的合法性,同时又能够获得更合理的支持,取得最广大的效益。两大制度帮助民族国家走上了稳定发展的道路,确立了规范的框架和程序,为国家与社会互动提供了确定性的渠道和路径。本书主要研究的问题是后者的理论来源和确立过程,以及后者作为一种普遍的模式在当代中国的实践特征。

一、现代科层制的产生

现代科层制的产生有几个不可忽略的动力,正是这几个动力要素结合促成了科层制变成政府组织形式的主流模式。首先是货币经济的发展从财政和货币上为科层制行政管理制度准备了基础条件。历史上从晚期罗马帝国、罗马天主教会、秦始皇以来的古代中国都曾经有过类似的科层等级制度,但是这些制度都是以实物报酬为基础的。这种直接从统治者仓库里或者经常性的实物收入里提供给官员固定的实物津贴的方式在过去的几千年中一直占主导地位,它保护着官员不受购买力动荡变化的威

胁,为他们提供了稳定的实物收入。但是,这种实物收入不可能通过统一调配,而是利用官员们地方征收税赋的便利,直接从收入中划给。这就让官员变成了类似于经济上与承包捐税的企业家。这种工资形式就变成了承包税收制度。尽管税收承包制度在一定程度上可以消除收入的不稳定,并将其预算化,能让国家最大限度地获得税收,但是这种制度可能促长地方官员在税收上的徇私枉法、税收的扩大化,甚至导致买卖官职现象的出现,这正是世界性的历史现象所能给予证明的。

但是“属于统治者本身的效益、捐赋和勤役的任何方式移交给官员自己去榨取,总是意味着对纯粹类型的科层体制组织的一种背叛”^①。这是因为官员所收入的赋税一部分不必上交,而是留给自己,那么必然会出现官员自己占有职位的权力的后果,而不必依赖于上级或者总体的科层制度,这也就阻碍了总体科层体制的统一化和理性化。而与此相反,有保障的货币工资却可以克服这种职位私人化的问题,建立严格的等级制和法规纪律,要求官员必须彻底的服从。“根据经验,有保障的货币工资,加上不纯粹取决于偶然性和随意性的升迁机会,提供着一种严厉的、但是爱护荣誉感的纪律和监督,此外培养等级的荣誉感和可能的公众批判,为官僚体制的严密机械化的成功和存在,提供着相对而言最佳的效果,在这方面,货币工资的作用比一切法律上的奴役更为有保障”。^②与货币经济密切相关的是建立在此基础上的货币化的税收制度。货币化的税收制度保证了国家享有统一的财政基础和财政能力,而不需要将税收承包给地方官僚。这种制度确保了官僚统一享受国家薪金的可能。所以说,一种牢固的税收制度是科层体制的行政管理持久存在的先决条件。

资本主义的发展给科层制创造了从未有过的社会条件。在资本主义社会,对经济风险的理性判断要求竞争市场的正常程序不会受突如其来的外界力量的干扰。^③因此,一切对自由贸易有不利影响的问题都受到排斥和克服,例如传统封建专制帝王的独断专行的统治、实物俸禄制度下的官员职位、各种社会动荡要素等。资本主义需要的是稳定的秩序和统一

① [德]马克斯·韦伯:《经济与社会》下卷,林荣远译,商务印书馆1997年版,第289页。

② 同上书,第291页。

③ [美]彼得·布劳、马歇尔·梅耶:《现代社会中的科层制》,马戎等译,学林出版社2001年版,第26页。

的理性法规,因此建立全国统一的按照理性法规来设定的理性的科层制就成为资本主义国家的必然要求。另外,资本主义发展导致了民族国家的形成和产生,在一定国家疆域内的国内事务和因为国家界限明晰而更加频繁的国际间冲突也日益增强,因此国家政治与行政管理事务的增多成为一个现实背景,这一背景也成为建立统一高效能的行政科层体制的动力。“一个不是官僚体制的、至少不是充分技术意义上的官僚体制国家制度的性质,不可避免地也在形式上要逐渐让位于官僚体制的结构,对外的摩擦面越大,对内行政管理统一的需要越迫切,情况就越如此”。^①

在资本主义扩张的背景下,现代社会一个重要特征就是现代企业科层制与国家科层制的并存。韦伯认为,当时现代企业科层制与国家科层制的并存状态还说明,科层制国家和企业资本主义为了生存,必须相互依赖。在经济竞争日益激烈的世界上,资本主义扩张需要一个强有力的国家为后盾,这个国家在军事上能保证自身在这个充满敌意的民族国家体系中的安全。科层制国家组织一套理性化的官僚系统,代表国家实施对社会的日常管理,这种稳定的科层制行政管理为资本主义企业追求利润提供了好的空间和条件。反过来说,资本对国家的依赖导致国家对资本的日益依赖,现代科层制国家是一种“税收国家”,整个政治经济都依靠它的稳定运作,而资本主义是最有活力和多产的生产体系,恰好能为一个稳定的科层制国家稳定地提供财政资源。^②

科层制建立的另一个历史条件是大众教育。科层制的运转依赖于明晰具体的文书文件的传播,因此,必须有专门的能够书写政府文书的人才能满足科层制的要求。这种人才的选择在现代欧洲国家主要是通过考试的方式来选拔,这种方式借鉴了中国古代科举考试的制度。考试选拔政府官员的制度确定了专业知识在科层制中的作用。考试的科目是与政府管理相关的公共管理知识和技能,因此通过考试这种专业技能得到明确的强调和提高,越来越多具有很强的公务技能的人才进入了科层体系,从而使得科层制被专业知识化了。科层制的专业化又以更加科学和理性化

① [德]马克斯·韦伯:《经济与社会》下卷,林荣远译,商务印书馆1997年版,第293页。

② [美]约翰·基恩:《公共生活与晚期资本主义》,马音等译,社会科学文献出版社1999年版,第44页。

的大众教育为背景,正是按照专门知识和技能来设置和进行的大众教育为科层制需要的大量专业人才提供了条件。“一方面,教育机构训练有教养的人,让他们接受广泛的知识;另一方面,科层化重塑教育机构,使其知识面狭窄并更多地趋向于技术化。”^①

科层组织得到广泛传播的另一个决定性的条件是组织结构本身的特殊性,也即韦伯所言的技术性优势要远远超过其他任何组织形式。在韦伯看来,科层组织就像一台机器一样,区别于以往的那种机械化和原始的操作方式,它能够“精确、迅速、明确、精通档案、持续性、保密、统一性、严格的服从性、减少摩擦、节约物资费用和人力,在由训练有素的具体官员进行严格官僚体制的、特别是集权体制的行政管理时,比起所有合议的或者名誉职务的和兼任职务的形式来,能达到最佳的效果”^②。这种组织形式能在成功地解决职位上的事务中,排除个人的人格化的、非理性的、不可预计的感觉因素的影响。运用组织化的结构 and 专业化的人才以及严格的规章制度来完成各项工作任务。通过这种方式来应对复杂的社会现实和越来越多的、重复出现的社会问题。这种组织形式的优越性是科层制随着社会经济的发展而逐渐扩展到全球的决定性的力量。

以上所分析的几种条件为科层制的发展提供了外部的动力条件,在这些条件下,科层制既受到来自社会事务复杂化和资本主义快速发展带来的多样化问题的压力,又受到货币经济的统一理性化的财政方式带来的经济推动,带来了科层制的职业化和货币薪金化的发展。知识和大众教育的普及也是科层制在知识要求上的前提,因为知识和教育的专业化为科层制准备了专门的政府人才,填补了科层组织内部的核心要素。组织形式的优越也是科层组织被社会必然选择的关键原因,理性化的组织形式最适合现代社会的多样化要求。这些条件共同推动了科层制主宰了现代世界民族国家的结构形式。任何一个民族国家都不可避免地选择这种方式来建构其统一主权下的国家行政组织。

① [美]彼得·布劳、马歇尔·梅耶:《现代社会中的科层制》,马戎等译,学林出版社 2001 年版,第 26 页。

② [德]马克斯·韦伯:《经济与社会》下卷,林荣远译,商务印书馆 1997 年版,第 297 页。

二、韦伯的理论模型

分析科层制现象,离不开其理论源头,即马克斯·韦伯的科层制理论。马克斯·韦伯对社会学和政治学最大的贡献可能就在于他提出的三种权威类型和理性科层制理论。他在对当时时代的密切观察的基础上,结合当时欧洲特别是德国的实际政治状况,加上自己理想化的理论探索建立其独特的理论概念。他的这些概念毫无疑问开辟了一个新的理论视野和理论传统,对后世政治社会学产生了不可估量的影响。他的理论模型基础来自现实,又超越现实,分析他的模型要认识到这种双重特征。

韦伯所处的时代是19世纪后期到20世纪初,当时资本主义工业经历着迅速的卡特尔化和托拉斯化,国家不断扩展并进入了提供福利和实行经济调节的新阶段,群众性政党也随之出现。面对这一快速变化的社会背景,在政治治理上急需一种更加稳定和有效的组织形式来履行新时期的公共职责。对此,韦伯首先从更加根本的政治权威概念上开始其理论建构。韦伯认为,统治应该叫做在一个可能标明的人的群体里,让具体的(或者一切的)命令得到服从的机会。^①这种统治就是权威。因为,任何统治都企图唤起并维持对它的合法性的信仰。而这种信仰可能来自三个方面:传统继承、克里斯玛魅力和合理性,韦伯正是根据这三种来源把政治权威分为三种类型:传统权威、克里斯玛权威和理性权威。传统权威是建立在一般的向心力来适用的传统的神圣型和由传统授命实施权威的统治者的合法性之上;魅力(克里斯玛)权威建立在非凡的献身于一个人以及由他所默示和创立的制度的神圣性,或者英雄气概,或者楷模样板之上;而合理权威则建立在相信统治者的章程所规定的制度和指令权利的合法性之上,他们是合法授命进行统治的。^②而在合理权威基础上建立的理性的组织形式就是纯粹的科层制,因此,韦伯认为,科层制是现代理性资本主义时代以理性制度和规则为核心的最适合的组织形式。它有着其

① [德]马克斯·韦伯:《经济与社会》上卷,林荣远译,商务印书馆1997年版,第238页。

② 同上书,第241页。