
陳中民編

官僚政治批判

序言

國家之強弱，胥視乎政治之是否清明。國土之大小與物產之多少尙其次也。蓋政治清明，則人盡其才，百廢俱興，此文王以百里而興周；英倫以三島而霸世也。吾國地大物博，代有英才；然國家至今猶未富強者，良以官僚政治（Bureaucracy）之食污無能有以致之。清末鄭觀應在其盛世危言中有云：「今之巧宦，莫妙於陽避處分，陰濟奸貪。一事不爲，而無惡不作，上貽國計，下剝民生。但能博上官之歡心，得同僚之要譽，則天變不足畏，人言不足恤，民怨不足憂，作官數年，而家富身肥，囊裏纍纍然數十金在握矣。於是上司薦之曰幹員，同僚推之曰能吏。小民之受其魚肉者，雖痛心疾首，箝口側目而無可如何也。」此實爲當前官僚政治最切實之寫照。抗戰以來，國人深惡官僚政治之禍國殃民，羣起口誅筆伐，極盛一時，然未幾言散迹杳；而彼醜更變本加厲矣。吾人欲加強戡亂建國，必先剷除官僚政治。然後實事求是，納物於軌，國家前途始有亨也。爰集年來論究官僚政治之文章五十餘篇，擇選廿七篇編爲是集，藉資國人參考。書中若干篇題目爲醒目計，間有修改，請原著者惠予諒宥，其內容則未變一字也。

本書承黨國元老于院長親予題字，謹此誌謝。

民國卅七年八月陳中民識於南京

官僚政治批判目次

一	甚麼是官僚主義……………	李繼舜（一）
二	官僚主義的形成及其特徵……………	徐樟桂（五）
三	甚麼是官僚政治……………	王亞南（八）
四	官僚政治的面面觀……………	吉衣（一六）
五	官僚政治的思想基礎……………	袁晴暉（二七）
六	官僚政治的經濟基礎……………	鄭天縱（三一）
七	論中國官僚傳統……………	林同濟（四〇）
八	官僚制度之史的檢討……………	陳人白（四七）
九	論中國的「官僚制度」……………	張銳（六一）
一〇	中國官僚之腐敗……………	周曙山譯（六六）
一一	中國官僚政治的諸特殊表象……………	王亞南（七一）
一二	儒家思想與官僚政治……………	王亞南（八一）
一三	「圖章政治」與官僚政治……………	江喬森（九三）
一四	官僚政治下的文化學術……………	黃一裳（九八）

一五	官僚政治下的教育	陳覺玄(一〇一)
一六	官僚政治在世界各國	王亞南(一一三)
一七	論官僚作風及其由來	許聞淵(一二六)
一八	敗壞政治的四種官僚作風	張靜愴(一三〇)
一九	如何革除官僚習氣	謝汝範(一三四)
二〇	如何革除官僚作風	金平歐(一四二)
二一	官僚政治之發生與治療	廖維新(一四七)
二二	官僚主義的形成及肅清辦法	霍帶培(一五三)
二三	肅清官僚主義與整飭政風	鍾志鵬(一五八)
二四	清算官僚政治	羅邁誠(一六五)
二五	肅清官僚主義	葉青(一七〇)
二六	撲滅官僚主義	武維揚(一八一)
二七	論剷除官僚政治在戡建期中重要性	陳中民(一八三)

官僚政治批判

一 甚麼是官僚主義

李維鈞

官不是壞字眼。周禮：「設官分職」。意思是執行國家政令的公務員。僚也不是壞字眼。書經：「百僚師師」，作朋字解。官僚更不是壞名詞。含有官吏羣的意義，不算怎麼討厭。而所以令人深痛惡絕者，在其內涵的官僚主義。

什麼是官僚主義？很難有一定的界說，大概指虛偽紛飾、假公濟私作威作福的貪酷腐敗作風而言。譯英文則爲 *bandorism*。此字只適用於東方幾國，有人說是滿大人三字之轉音，可再重譯爲滿大人主義，是絕對不負責任的貪污政治。原來滿清一代，吏治最爲惡劣。嘉慶朝和坤抄家，單珊瑚一項，多至七十餘盆。全部贓物，總值四萬萬兩。所有咸同以後的變亂，幾乎都以「官逼民反」爲口實。蒲松齡、聊齋誌異中的夜叉國，看題目便知是諷刺的寓言。地下官的定義爲：「見者側目立，視者側目視。堂上一呼，堂下百諾，此名爲官。」紀曉嵐，閒徵草堂筆記，則諷當時的紹興師爺爲四救先生，因爲他們的信條爲：「救生不救死，救大不救小，救新不救舊，救官不救民」。梁任公飲冰室文集說：「試執途人而問之曰：『能殺雞否』？曰：『不能』！『能作官否』？則曰『能』。充分表現出國民輕視官僚的心理。描寫得最利害，最痛快淋漓者，莫如清末李伯元所著官場現

甚麼是官僚主義

形記序文的前半段。照版直抄，並爲加新式標點如次：

「官之位，高矣！官之名，大矣！官之威，重矣！……五尺童子，皆能知之。

古之人：士農工商，分爲「四民」；各事其事，各業其業，上無所擾，下亦無所爭，其後選舉之法興，則登進之途雜；士廢其讀，農廢其耕，工廢其技，商廢其業，皆注意於「官」之一字。蓋官者；有士，農，工，商之利；而無士，農，工，商之勞者也。

天下愛之至深者，謀之必善，慕之至切者，求之必工，於是乎有脂韋滑稽者，有夤緣奔競者，而官之流品已極紊亂！

販賣之例，始於漢代，定以十等，乃得爲吏；開捐納之先路，導輸助之濫觴。所謂：「衣食足而知榮辱」者，直是欺人之談！歸罪孝成，無逃天地。夫振飢出粟，猶是游俠之風；助邊輸財，不遺忠愛之末；乃至行博奔之道，擲爲孤注；操販賣之行，居爲奇貨；其情可想，其理可推矣！沿至於今，變本加厲，兇年，飢饉，旱乾，水溢，皆得援輸助之例，邀獎勵之恩！而所謂官者，乃日出而未有窮期，不至充塞宇宙不止！朝廷頒汰淘之法，定澄敝之方；天子寄其耳目於督撫，督撫寄其耳目於司道，上下驕蔽，一如故舊。尤其甚者，假手宵小，授意私人；內苞苴而通融，緣賄賂而解釋。是欲除弊而轉滋之弊，烏乎可？

且昔亦嘗見夫官矣，送迎之外無治績，供張之外無材能；忍飢渴，冒寒暑，行香則天明而往，稟見則日昃而歸，卒不知其所爲而來，卒不知其所爲而去？豈隨園之言曰：「當其維坐觀談，欠伸假寐之時，即城鄉老幼毀肢折體而待訴之時也；當其修垣轅，治供具之時，即胥吏舞文匿案而

逞權之時也！怵目惕心，無過於此，而所謂官者，方鳴其得意，視為榮寵。其爲民作父母耶，抑爲督撫作奴耶？試取問之，當亦啞然失笑矣！不審惟是：田野不闢，訟獄不理，則置諸不問；應酬或缺，孝敬或少，則與之爲難；大府以此責下吏，下吏以此待大府。論語曰：「上有好者，下必有甚焉。」易曰：「上行下效，捷於影響。」孰是言也，官之所以爲官者，殆可想像得之！

事隔四十餘年，作者墓木已拱，而繪聲繪影唯妙唯肖，此中有人，呼之欲出。

北洋軍閥時代，盛行所謂「三爺主義」。即是脫不了裙帶生殖關係的「舅爺」（姬妾的謂之舅爺，取其字形相似，而兇猛過之，）「姑爺」，「少爺」。「五辦辦法」，一個機關之設立，必有督辦，會辦，幫辦，副辦，協辦也。此是說名器之濫，實在，「灶下養，中郎將。爛羊頭，關內侯。爛羊胃，騎都尉」的民謠。漢朝早已有之，不過那時爲烈罷了。內舉不避親的古訓，正好作爲任用私人的藉口。

北伐成功，定都南京以後，改稱官吏爲公務員，表出公僕之意，當時有許多令人滿意的改革。第一是考試監察銓敘制度的建立，厘定了官制官規。第二是有預算，並且能實行，第三是行政效率的講求，以建設有能廉潔政府爲目標，不過因爲歷史累積的遺留，一時未盡能滌瑕邊穢，四救先生的方法，演變而爲科員政治。三爺五辦，賢者不免，也有相似的類型。就職宣誓詞中的「不妄用一人不妄費一文」的句子，被狡黠者屈解爲妄用兩人以上，妄費兩人以上就不是違背。這正如上海不肯棍徒的當天咒。儘管口中念念有詞的說「犯者天誅地滅，雷打火燒」，都同時暗用脚尖在地上

寫個不字。即等於抵消無效。言念及此，殊堪浩歎！

抗戰期間，全國上下集中力量以爭取民族生存的勝利，一切爲了軍事。對政治經濟，有時未能兼顧，所以官僚主義又得變本加厲。林語堂曾有「政治趕不上軍事，經濟又趕不上政治」的名言。但全部對日本殊死戰時間，絕對多數的公務員，是束緊褲帶，生死置之度外，來克盡其神聖責任的。直到勝利以後的發國難財者勝利財者接收財者，都是少數的害羣之馬。所謂一方面是莊嚴地工作，一方面是荒淫與無恥。中國不亡，賴有這般莊嚴地工作者。中國不強，害於那般荒淫與無恥者！雖然像吳稚暉先生常說的：「算起總賬來，總是進步的」，還是值得樂觀。但天下事不進則退，國家不強則亡，何況十九世紀末葉以還，公權力日益擴大，尤其落後國家要工業化、現代化。更非迎頭趕上去不可。目前官僚主義不止見於政治，且有侵入經濟部門文化部門及其他方面之勢。例如官僚資本，教育上的人情主義者是實有無限隱憂。曾國藩所謂：「無兵不足深憂，無餉不足痛哭，獨舉目斯世，求一攘利不先，赴義恐後，忠憤耿耿者，不可亟得！或僅得之；而又屈居卑下，往往抑鬱不伸，以俾以去以死。而貪婪退縮者，果攘首而上騰，而富貴，而老健不死，此其可爲浩歎者也」。蔡松坡評其書曰：「吾國人心，斷透於僞之一字。吾國人心之僞，足以斷送國家及其種族而有餘。上以僞驅下，下以僞事上，同輩以僞交，訓至習慣於僞，只知僞之利，不知僞之害矣。人性本善，何樂於僞？惟以非僞不足以自存，不得不趨於僞之一途，僞者人固莫恥其爲僞，誠者羣亦莫知其爲誠，且轉相疑駭，於是由僞生嫉，嫉心既起，則無數惡德，從之俱生，舉所謂倫常道德，皆可蹴去不顧。嗚呼！僞之爲害烈矣！」總裁又加批其上曰：「松坡此論，不愧讀會胡之書矣」（原書

爲會胡治兵語錄）。有心人均有同感。官僚主義的本質，就是「偽之一字」，不祇是建國的障礙，而且是國家民族的重大威脅。

「風俗之厚薄奚自乎，自乎一二人心之所向而已」。我們不必灰心，只要大家以「其操心也危其慮患也深」的孤臣孽子精神，遵守總理：「人生以服務爲目的，不以奪取爲目的」，「我們要立志做大事，不要立志做大官」的遺教。必能掃除一切障礙，建設富強康樂的國家。西洋也有臭虫，美國自建立考選文官制度後，而分贓制（Spoils system）絕。蘇聯亦有狗蟲，史大林把善做虛偽報告的官吏充軍西伯利亞完而三次五年計劃成。天下無難事，天下無易事，惟在有有心人之共同努力。

負革命建國大責重任的革新同志們！立志請從今天起，起來：
撲滅遺害無窮的滿大人主義！

（摘自「革新評論」二十三期合刊三十五年十二月十日）

二 官僚主義的形成及其特徵

徐樟桂

歷史上，封建專制的社會形態，曾經佔過了一段倍長的時間，在這一段時間裏，專制主義有如得到了溫床，從而，它在這溫床上滋長與壯大，卒致於產生在政治上流行的官僚主義，等到封建時期，專制主義發展到最高峯，而官僚主義也發展到了最高峯。

官僚主義的形成及其特徵

五

官僚主義既然是封建專制下的產物，那末，官僚主義的形成及其特徵，就不難在封建社會的本質上得到解答。

封建社會，在本質上說，是一種農業社會。同時，它是以土地的分封爲統治形式，而通過了這種形式，被統治的人民就無條件的依附於領有土地的封建主，這時候，土地的佔有與否，決定了其所屬社會階層，因爲佔有了土地，就佔有了唯一的生產手段，就是說，沒有土地或者沒有生產手段的平民，爲了生活，也只得從屬於土地佔有者，於是土地佔有者藉租稅的收入來維持或者提高他的社會地位，同時，他們也必然地由土地上所獲得的利潤，來一方面收買土地，一方面作官僚的再生產，以維護或擴大一切權益，這是封建社會下，其統治方式最簡單的說明。

因此，在整個金字塔式的統治上，所有一切，都是爲了維護自己的權益而設，這種情形，必然的產生了所謂官僚主義。

現在，我們可以說到官僚主義的特徵。

官僚主義是表現在政治上的一種思想或者說一種作風，這種思想或作風的由來，一方面有其社會的傳統，這就是上面論過的封建社會下種種遺留下來的毒素，另一方面，也有人的性格因素在內，它的特徵：

第一：對上惟恐不恭，對下則徒事敷衍與欺詐。因爲在封建社會的政治組織裏，它的基礎是建立在官僚再生產的地主上，官僚之擁有政權，目的是在維護或擴大自己的權益，因此，統治集團是彼此緊密地依賴和護衛着的，下級官吏對上級官吏，永遠是一種等級的臣屬關係，從而，下級對

於上級，必需卑躬屈膝，以免有所逾越，否則，自己的地位或權益就將被宣告喪失，因此，又有所謂送禮或進貢；而在官吏對人民的關係上，却有如主人之對於奴僕，隨意呼喚欺騙與敷衍，向來流傳的一句話「只准州官放火，不准百姓點燈」，就充分說明了官吏對人民的權力多大，同時，也可以看出官吏的一切作爲是不對百姓負責的，這就是在封建專制社會下，統治集團與被統治集團，完全站立在兩個極端上的說明，當然這也是決定了統治集團中的官僚羣的思想或作風。

第二：官僚羣的等級關係，是一種權力服從的關係，下級對上級，沒有什麼獨立意志與人格可言，下級的飯碗，賜給於上級，因此，各等級的官吏無需乎代人民與利除弊，假使不冒犯上級的話

第三：官僚主義者的統治，是所謂牧民，因此，人民有如牛羊，任人宰割而不敢言。

這是官僚主義的主要特徵。

自然，今天的中國，我們不能說是封建社會，但是在封建勢力還殘存着的時候，舊社會的傳統意識還深植在人們腦中的時候，我們就不能否認，官僚主義是到處散佈着的，因此，在今天，我們有提出剷除官僚主義的必要，我們該怎樣去肅清，又由誰去敲響官僚主義的喪鐘呢？

第一：我們明瞭官僚主義由來的歷史性，因此，要肅清官僚主義的思想或作風就得創造新的歷史，換句話說，官僚主義者的出現成長與茁壯，是在歷史發展上某一社會形態下的產物，要消滅這種產物，就得改造社會，改造社會的基本點是改造社會的形態組織及其制度，具體的說，要符合三民主義的社會形態，譬如實行耕者有其田，實現徹底的革命民權，尊重民族間的意志，從而人民自

家庭制度的血緣關係解放出來，人民對官吏的意識，由舊的傳統觀念跳到新的意識，就即是人民知道自己才是國家的主人，官吏不過是人民的公僕。人民有權選擇為人民謀幸福的官吏，人民也有權監督政府的一切措施，這是在社會經濟組織建立在新基礎上，用民主的方式去消滅官僚主義的方法。

第二：要建立健全的文官制度，在官吏方面，經過了考試或其他方法的選擇後，任職有保障，上級官吏的好惡，不能決定其去留，而人民的共同意志，却是官吏命運的主宰者，因此，為官者不需要一味逢迎阿諛上級，而對人民却必需負責，審慎地處理人民的事務。這樣，官僚主義可以澈底剷除，一切舊的傳統意識可以澈底消滅。

總之，受官僚主義之害的是人民，剷除官僚主義也需要人民來負擔，不過，還却需要通過一個進步而又強力的政府，用政治力量來實施。今天，我們希望看到；人民都會覺得官吏是人民的公僕，偽官者覺得自己做官，不是一種特權或者享受，更不是與民為敵，而是一種義務，一種責任，與民共出入的僕人，這樣，就是官僚主義經敲了喪鐘而被送入墳墓的時候。

（摘自「革新評論」第二三期合刊）

三 甚麼是官僚政治

王亞南

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(Bureaucracy)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：官僚政治確曾在不同的程度上，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，全把握官僚手中，官僚有權侵奪普通公民自由的那種政治制度上。那種政治制度的性質，恆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，作爲自己圖謀利益的勾當」。(見上述大辭書第三卷第七〇頁)。

這說明大體是妥當的，但我認爲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，隨政黨爲轉移，故稱此品官制爲分贓制——，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，全把握在官僚手中，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，真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一面。

(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攤佈，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。

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手餘年的長期歲月中，其政治生命史，幾乎一半是受共和國政府統治。羅馬共和國的官吏，任期只有一年，且回不連任（見 A. J. Lovell 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. Meekins 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。不管實行到了什麼程度，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（Immunity）及其他的慣例，這每一個單位，差不多都形成爲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辦不可了。由是，「君主專制政體就是在一方面國王只把有關行政事務的立法權集中在自己手中，同時由他發給官吏的命令，變爲行政法或分法的來源」（見 *Nottingham* 著近代國家觀念王譯本英譯者序第九頁），在這種情勢下，官僚或官吏，就不是對國家或人民負責，而只是對國王負責。國王的語言，變爲他們的法律，國王的好惡，決定了他們的命運（官運和生命），結局，他們只要把對國王的關係弄好了，或者就下