

中山大学出版社

Administrative Bureaucracy
and Modern Society

行政官僚

现代社会

[美] 蓝志勇 (Zhiyong, Lan) 著

21世纪国家公务员公共管理基础理论
Basic Theory of Public Administration for 21st Century Public Savant



21世纪国家公务员公共管理基础理论
Basic Theory of Public Administration
for 21st Century Public Savant

Administrative Bureaucracy and Modern Society

[美] 蓝志勇 (Zhiyong, Lan) 著

行政官僚与 现代社会

中山大学出版社

·广州·

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

行政官僚与现代社会/[美]蓝志勇著. —广州:中山大学出版社,
2003.1

ISBN 7-306-02011-0

I. 行… II. 蓝… III. 国家-行政管理-研究
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 089342 号

责任编辑:葛洪 责任校对:徐华 封面设计:流野 责任技编:黄少伟

中山大学出版社出版发行

(地址:广州市新港西路 135 号 邮编:510275)

电话:020-84111998、84037215)

广东新华发行集团发行

广州市番禺区市桥印刷厂印刷

(地址:广州市番禺区市桥环城西路 201 号 邮编:511400)

787 毫米×1092 毫米 16 开本 14.75 印张 200 千字

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷

定价:28.00 元

如发现因印装质量问题影响阅读,请与承印厂联系调换

作者简介

蓝志勇，江西人。1982年1月获南京大学学士学位。1984年赴美学习。1986年获美国北卡大学MPA。1991年获美国锡拉丘兹大学麦克斯韦尔公共管理学院公共管理学博士。1990年始，在美国亚利桑那州立大学公共管理学院任教，现为该院公共管理学教授、博士生导师。主要著述见于美国公共管理学科重要期刊。部分著述见于中国大陆、中国香港地区和美国等地出版的书籍。曾获美国管理学会公共与非盈利部最佳论文奖。入选马科斯高等教育《美西名人录》等。

绪 论

改革开放 20 多年来，中国发生了翻天覆地的变化。在农村经济改革取得了初步成效、解决了基本农产品自给自足问题后，中国于 20 世纪 90 年代中后期始，开始了与现代化有千丝万缕联系的城市化和现代工业化改革。效益追求、市场竞争、结构性失业、全新行业的崛起、社会功能的重组、社会各阶层力量的变化正方兴未艾。国家权力结构和管理功能也开始从传统型向现代型全面转换，以适应新的经济、政治和社会形态的需要。在这一大环境里，对“行政官僚”这一国家和组织意志之主要载体的深入了解和研究，就成为了新一代管理学者的必然课题。

严格地说，行政官僚并不是一个新的组织现象。它在数千年前就以简单的形式存在于一些古文明的国度里。只是在近代，国家组织与企业组织的官僚化过程随着现代化进程迅速发展而变化，“行政官僚”逐渐成为现代国家中一种占主导地位的组织形式，是国家和组织意志的一个主要载体。一些专家学者（比如说：John Mill）甚至命之以“现代”的代名词。可以说，在现代社会，每个人都必须以不同的方式与官僚打交道。政治家们不断与官僚机构和官僚行为作斗争，力图控制和操纵

庞大纷杂的官僚体系，为其政治目的服务；行政官员们努力地管理着官僚机构，竭尽心力地维持它的有效运作。同时，又常常制造一些不受欢迎的官僚行为；公民一面诅咒着官僚的腐败，一面又在接受着官僚机构不可或缺的服务；有关学者、专家、研究人员和大学生们也在孜孜不倦地研究官僚现象，描述官僚结构，检讨官僚运作，探索官僚的原理；全世界成千上万的白领工作者服务于官僚机构，并从中获得生活的必需……无怪乎一位美国学者声称，不懂得官僚之含义，就不懂得现代社会。

美国著名的教育家和哲学家杜威曾经说过，学问的价值在于它对事物发展的结果的预知（The value of learning lies in the knowledge of the consequences of an event）。也就是我们常说的理论源于实践，但又高于实践。理论的目的在于寻找规律，解释实践，是对过去经验的系统总结和理性提高。因而可以用来指导实践，并从实践中印证和完善，作为更新形势下实践的指导思想。从理论到实践的过程，是一个提出、讨论、验证、修改、再验证、再修改、推广和评估的严肃和费时的过程。不论理论正确与否，从形成到被接受都有一个过程，不同的社会条件决定理论被接受和应用的速度和方法。周全、细致和经过充分讨论的理论可以避免少走弯路，提高实践效益。不周全、在应急条件下出笼的理论容易被接受，但却常常有漏洞，有时候甚至会造成弊大于利的结果。从这一意义来说，重大的理论探讨应该先于实践，并在实践中不断得到印证和发展。对于行政官僚的理论探讨，正属于这一类的理论工作。

马列主义的经典理论中讨论了通过革命，用无产阶级的国家机器来替代资产阶级的国家机器的问题，但没有讨论到在长期的人民主体制国家的管理实践中，如何定义国家机器、管理、操作和激励国家机器为人民的福祉和国家的建设服务的问题。用北京大学李景鹏教授的话来说，这是经典马列理论中的一个误区。至少，这是一个马列在发展他们的理论时没有出现，因而没有得到仔细考虑的问题。中国在改革过程中出现了许多政府职能与企业和社会的关系的问题，不少与我们的理论界对新形势下国家机器的目标、功能和特性的认识不够充分、理论准备不足有关。

在西方现代化过程开始较早的国家，管理学家们很早就开始了对现代意义下的国家管理机器的理论探讨。这些理论思想和他们在西方国家的实践对中国的现代化改革有着许多值得借鉴的地方，有“他山之石，可以攻玉”的效能。本书的主要目的，是向读者介绍这些理论的基本思路和在西方国家里的实践效果，以引起国内理论界的关注和研究兴趣，帮助中国的管理改革和管理实践。

在西方，国家机器（State Apparatus）并不是一个常见的词。更经常使用的是政府（the Government）或行政官僚（Administrative Bureaucracy）。而行政官僚这一概念，有更普遍的管理学意义。我们知道，人类在自身成长和寻求繁荣与文明的历史过程中，总结出了三大有效的管理方法。一是市场的方法；二是行政的方法；三是思维理念的方法。这些方法使大规模的分工合作成为可能，极大地提高了人类社会的效益和能

力，是人类物质文明和精神文明的基石。要论人类发明的伟大贡献，大概没有任何其他的科学发明和创造能出其右。而在这三种方法中，行政的方法提供基础结构。虽然没有市场和思维理念的辅助，行政的方法不可能保持长时期的高效运转，但没有行政结构的基础，市场就不可能运作，思维理念就不可能得到维持。从这一意义上来说，行政的方法对人类社会来说，有着尤为重要的意义。行政方法的现代表现形式，就是我们常说的行政官僚。

本书将以通俗易懂的语言，从理论和实际两个方面系统阐述“行政官僚”的概念、意义、功能、弊病及其在部分国家组织生活中的实际存在与运作。希望能够帮助读者们系统了解“行政官僚”的含义、功能、弊病及其在现代国家组织生活中的实际运作，探讨官僚机制在新的政治环境和现代科学技术环境下的新形式与新含义，促进中国的现代化进程。

本书共分十二章。

第一章 什么是“行政官僚”。讨论官僚的起源、定义及其与行政管理的关系。

第二章 现代西方学者对官僚的批评。重点介绍现代西方学者对官僚的弊病的认识与批判。

第三章 行政官僚与现代社会。论述行政官僚存在的理论基础。

第四章 官僚与政治。谈谈官僚与政治之间的关系。

第五章 官僚在现代社会中的实际运用。介绍官僚在现代社会中的实际贡献。

第六章 官僚在实际运行过程中的问题。用案例的方法讨论官僚在现代社会的实际运用过程中出现的问题。

第七章 当代行政官僚的改革尝试——里根改革。主要评述美国在 20 世纪 80 年代里根主政时期的一次大规模的官僚体制改革实践及其后遗现象。

第八章 行政官僚与克林顿的“重塑政府运动”。讨论克林顿政府的重塑政府运动。

第九章 “新公共管理”的渊源及其局限。讨论在 20 世纪 90 年代后期开始的一支理论潮流。

第十章 行政官僚在新技术条件下和新时代的发展趋势。探讨行政官僚在新时代、新观念条件下的发展方向。

第十一章 “电子政府”。讨论近年来的电子政府运动。

第十二章 结束语。列出一些现代学者在官僚问题方面的研究重点。

行政官僚的题目，是一个很大的、争议性很强的题目。作者在本书中力求不带偏见，只作理论性和案例性的介绍。在写作过程中，也尽可能避免钻牛角尖的似是而非的争辩，点到而止地将问题讲清楚。在阅读本书后，对这一题目有进一步兴趣的读者，可以找一些这方面的专著来读。

由于成书时间很短，作者水平有限，并在繁忙的教学和科研空隙成稿，错误和缺点在所难免，敬请读者批评指正。

作者

2002 年 10 月

目 录

绪论		1
第一章		
什么是	引言	1
“行政官	第一节 “官僚”一词的起源	2
僚”	第二节 “官僚”的定义	3
	第三节 “官僚”产生的先决条件	9
	第四节 “行政”、“管理”与“官僚”的关系	11
第二章		
现代西方	第一节 拉菲尔·韩莫尔与	
学者对官	他的《官僚的体验》	21
僚的批评	第二节 官僚机制的反效益作用	23
	第三节 “公共选择学派”对官僚的批评	27

第三章		
行政官僚	第一节	行政官僚不可或缺 31
与现代社会	第二节	行政官僚存在的理论基础 41
会	第三节	官僚在各国的大致规模 46
第四章		
官僚与政	第一节	官僚与政治 49
治	第二节	早期的官僚与政治 50
	第三节	官僚与政治的两分学说 52
	第四节	官僚政治 55
第五章		
在美国的	第一节	美国：西方自由资本主义的大本营 60
行政官僚	第二节	美国早期的官僚演变 63
	第三节	行政官僚与美国高等教育 和科学技术的发展 70
第六章		
行政官僚	第一节	尼克松与“水门事件” 75
在实际运	第二节	里根与“伊朗门事件” 79
行中的问	第三节	林肯借贷银行案例 82
题		

第七章			
当代西方	第一节	20 世纪 80 年代行政官僚	
行政官僚		改革的第一冲击波	87
改革的尝	第二节	里根革命——行政官僚改革的	
试之一：		另一冲击波	89
里根改革	第三节	里根的“新联邦主义”	101
	第四节	“公共选择理论”与	
		里根的行政官僚改革	104
	第五节	里根改革给后人的启示	110
第八章			
行政官僚	第一节	“重塑政府”的背景与简况	113
与克林顿	第二节	“重塑政府”的十大原则与	
的“重塑		理论渊源及其评估	116
政府运	第三节	克林顿政府行政改革的历史功绩	133
动”			
第九章			
“新公共	第一节	什么是“新公共管理”	140
管理”的	第二节	对“新公共管理”理论的点评	152
渊源及其	第三节	政府是否会越来越小	166
局限			

第十章		
行政官僚	第一节	科学技术对官僚发展的影响 173
在新技术	第二节	信息技术对官僚机制的影响 178
条件下和	第三节	现代政治生活民主化对官僚的影响 187
新时代的		
发展趋势		
第十一章		
“电子政	第一节	背景介绍 192
府”	第二节	“电子政府”的由来 194
	第三节	“电子政府”的内涵 200
第十二章		
结 束 语:	第一节	官僚问题研究的大致范畴 206
现代官僚	第二节	官僚与社会发展的阶段性 212
学习与研		
究的重点		
问题		
主要参考文献		216

第一章 什么是“行政官僚”

引 言

在我们的日常生活中，“官僚”是一个十分常见的词。如果一个刚刚出生的婴儿能听懂大人说的话，很有可能在他来到人间的第一天就会听到他爸爸对他妈妈说：“这医院真是官僚透顶，住院手续这么麻烦。”或是，“那护士怎那么官僚，架子比院长还大”。当然，更常见的还是在人们谈论政府机关或企业组织的官员以及他们的工作程序时，常常用“官僚主义”一词来表示自己的不满情绪。在我国，就像在许多西方国家一样，“官僚”一词常常引起人们一系列不愉快的联想。在古代，以帝王为首的封建官僚们鱼肉百姓，草菅人命，不问百姓疾苦，引发了一次又一次的农民起义。在近代，资本与官僚也曾连理相接，眉目传情，干下了一系列侵吞社会财富，中饱私囊，祸国殃民的丑行。就是在建国以后，尽管在历次政治运动中，反对官僚主义或反对官僚作风是报刊和各类文件上屡见不

鲜的词，官僚现象也还是时时出现，激起人们的不满与愤恨。既然“官僚”是如此一种令人不齿和令人不快的社会现象，为什么却偏偏屡除不去屡反不掉呢？要很好地回答这个问题，那就还得从官僚一词的起源说起了。

第一节 “官僚”一词的起源

在我国，“官僚”一词在早期的封建社会就存在。在春秋战国的时候，许许多多的封疆大吏和王孙贵族们都时兴豢养门客，称之为幕僚，也就是在幕后出谋划策的助理人员和跟班的随从。这些门客中有不少是学富五车、足智多谋、胆识过人之士。他们很乐意用他们的才能为他们的主子服务，一方面挣钱过活，另一方面也利用这一机会施展自己的抱负，寻求进身的机会。这些封疆大吏和王孙贵族们是皇帝封的官员，而这些门客就是他们的幕僚。这些幕僚们才华的光辉在辅佐他们的主子的政务的过程中时有闪现，每每引起皇帝或上级官员的注意和赏识，被直接授以官位，进身成为他们从前的主子的同事（或下级，或上级，或同级各有不等），谓之同僚。因而“僚”这一词就不但有下属的意思，如僚属，僚佐，幕僚，等等，也有了同事的意思，如同僚。蔺相如替主子平原君陪赵王出使秦国，既维护了赵国的尊严又避免了战事，回到赵国后被封为丞相，与平原君同事赵王的典故，就是一个对“僚”这一词的很好的注脚。所以，从语言的意义上来说，“官僚”可以简单地

被理解为“官员”的意思。虽然说封建官僚与广大人民有不可调和的矛盾，但“官僚”最初的字面意义并不包含针砭倾向。

无独有偶，在西方，“官僚”的初始意义也并不带有任何褒贬的色彩。对许多西方学者来说，“官僚”一词起源于14世纪的法国。当时的法国皇帝派遣税收审计大员到各地巡查，所到之处有地方的行政官来参见。参见设有专室，这种专室就称之为 Bureau（官局）。久而久之，所有吃皇粮，为皇家办事，不必靠市场买卖支持的部门都被称之为官局。而在官局供职的人员就被称之为 Bureaucrat（官僚），一个极其自然的加上后缀的法国词，意义仅此而已。充其量不过是一个中性词。

第二节 “官僚”的定义

“官僚”被大众看作为一个贬义词是后来的事。在以皇帝为首的封建大地主专权的时代，官僚们所代表的那个阶层的利益，加上官僚本身的种种弊病，决定了官僚与百姓之间的不可调和的矛盾。“官僚”一词被用来诅咒那些鱼肉乡里、草菅人命的封建官吏，便成了一件很自然的事了。这在中国或在外国，皆是如此。但是，一些严谨的西方学者对“官僚”这一词的曲意的延伸感到不安。特别是在他们认真研究了官僚现象、性质及其与现代化的关系后，深感有必要正本清源，还这一词的本来面目，以利客观地认识和研究这一现象。本世纪美国行政学大师多怀特·沃尔多（Dwight Waldo）就说过，“对官僚这

一词，我们当然可以有两种不同的理解。一种是通俗流行的理解，认为官僚是一种罪恶。这种理解虽然解气，但充满了情绪与偏见，并不利于我们很好地认识与研究这一现象。另一种是分析描述性的理解。这种理解客观地认为官僚是一个中性词，描述一种现象，而这种现象与现代生活又是紧密相联的。”在现代西方社会，许多学者普遍持第二种观点。他们对官僚这一概念的定义最能有效地说明这一点。例如，著名的英国哲学家约翰·斯图亚特·密尔（John Stuart Mill）认为，官僚是一种维护自由的手段，是一个将自由与训练有素的管理技能相结合的统一体。官僚之所以重要，是因为自由本身并不能产生效益。如果没有有效的方法将自由与训练有素的管理技能相结合，自由就会毫无意义。在美国《社会科学大百科全书》第一版中，哈罗德·拉司齐（Harold Laski）教授对“官僚”的定义是：“官僚从本质上说来是一种政府形式。在这种形式下，官员们有效地进行着管理，正式而有条不紊。”

美国当代研究“官僚”现象的著名权威学者彼得·保罗（Peter Blau）指出，“官僚可以被定义为正式成立的、以获取最大管理效益为目的的各种组织。当然，毋庸置疑，在实际运作过程中，各种不同的社会因素会干扰官僚组织的理想运作。”根据彼得·保罗的观点，正是这些社会因素的存在，影响了官僚组织的纯洁性，导致了各种各样的“官僚现象”，从而引发了许许多多有关官僚的故事或者对官僚的诅咒。

值得一提的是，首先对“官僚”一词进行系统而全面定义的西方学者是 19 世纪中叶一位名叫马克斯·韦伯（Max We-