

中国文库

· 哲学社会科学类 ·

中国官僚政治研究

王亚南 著



中国社会科学出版社

中国文库
哲学社会科学类

中国官僚政治研究

王亚南 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国官僚政治研究 / 王业南著. —北京: 中国社会科学出版社, 2005.1

(中国文库)

ISBN 7-5004-5050-8

I. 中… II. 王… III. 政治制度—历史—研究—中国
IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 018136 号

责任编辑: 刘 仁

整体设计: 翁 涌

责任印制: 董文权 李 博

中国官僚政治研究

Zhongguo Guanliao Zhengzhi Yanjiu

王业南 著

中国社会科学出版社 出版

<http://www.cass.net.cn>

北京鼓楼西大街甲 158 号 邮编: 100720

三河市宏达印刷有限公司印刷 新华书店总店北京发行所经销

2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32 印张: 6.5

字数: 160 千字 印数: 1-4500

ISBN 7-5004-5050-8

定价: 18.00 元



郑州大学 *04010253346S*



作者像

“中国文库”出版前言

“中国文库”主要收选20世纪以来我国出版的哲学社会科学研究、文学艺术创作、科学文化普及等方面的优秀著作和译著。这些著作和译著，对我国百余年来政治、经济、文化和社会的发展产生过重大积极的影响，至今仍具有重要价值，是中国读者必读、必备的经典性、工具性名著。

大凡名著，均是每一时代震撼智慧的学论、启迪民智的典籍、打动心灵的作品，是时代和民族文化的瑰宝，均应功在当时、利在千秋、传之久远。“中国文库”收集百余年来名著分类出版，便是以新世纪的历史视野和现实视角，对20世纪出版业绩的宏观回顾，对未来出版事业的积极开拓，为中国先进文化的建设，为实现中华民族的伟大复兴做出贡献。

大凡名著，总是生命不老，且历久弥新、常温常新的好书。中国人有“万卷藏书宜子弟”的优良传统，更有当前建设学习型社会的时代要求，中华大地读书热潮空前高涨。“中国文库”选辑名著奉献广大读者，便是以新世纪出版人的社会责任感和历史使命感，帮助更多读者坐拥百城，与睿智的专家学者对话，以此获得丰富学养，实现人的全面发展。

为此，我们坚持以“三个代表”重要思想为统领，坚持贯彻“百花齐放、百家争鸣”的方针，坚持按照“贴近实际、贴近生活、贴近群众”的要求，以登高望远、海纳百川的广阔视野，披沙拣金、露抄雪纂的刻苦精神，精益求精、探赜索隐的严谨态度，投入到这项规模宏大的出版工程中来。

“中国文库”所收书籍分列于8个类别，即：(1) 哲学社会科学类(哲学社会科学各门类学术著作)；(2) 史学类(通史及专史)；(3) 文学类(文学作品及文学理论著作)；(4) 艺术类(艺术作品及艺术理论著作)；(5) 科学技术类(科技史、科技人物传记、科普读物等)；(6) 综合·普及类(教育、大众文化、少儿读物和工具书等)；(7) 汉译学术名著类(著名的外国学术著作汉译本)；(8) 汉译文学名著类(著名的外国文学作品汉译本)。计划出版1000种，自2004年起出版，每年出版1至2辑，每辑约100种。

“中国文库”所收书籍，有少量品种因技术原因需要重新排版，版式有所调整，大多数品种则保留了原有版式。一套文库，千种书籍，庄谐雅俗有异，版式整齐划一未必合适。况且，版式设计也是书籍形态的审美对象之一，读者在摄取知识、欣赏作品的同时，还能看到各个出版机构不同时期版式设计的风格特色，也是留给读者们的一点乐趣。

“中国文库”由中国出版集团发起并组织实施。收选书目以中国出版集团所属出版机构出版的书籍为主要基础，逐步邀约其他出版机构参与，共襄盛举。书目由“中国文库”编辑委员会审定，中国出版集团与各有关出版机构按照集约化的原则集中出版经营。编辑委员会特别邀请了我国出版界德高望重的老专家、领导同志担任顾问，以确保我们的事业继往开来，高质量地进行下去。

“中国文库”，顾名思义，所收书籍应当是能够代表中国出版业水平的精品。我们希望将所有可以代表中国出版业水平的精品尽收其中，但这需要全国出版业同行们的鼎力支持和编辑委员会自身的努力。这是中国出版人的一项共同事业。我们相信，只要我们志存高远且持之以恒，这项事业就一定能持续地进行下去，并将不断地发展壮大。

“中国文库”编辑委员会

“中国文库”第二辑 编辑委员会

顾 问

(按姓名笔画为序)

于友先 石宗源 刘 杲 许力以 杜导正 李东生
李从军 宋木文 徐惟诚

主 任：杨牧之

副主任：聂震宁

委 员

(按姓名笔画为序)

丁一平 丁亚平 艾 东 龙 杰 卢锡铭 田胜立
边彦军 吕建华 乔友农 刘玉山 刘国玉 刘国辉
杨德炎 李 岩 李 峰 吴江江 吴希曾 张伟民
张树相 汪继祥 宋一夫 宋焕起 胡守文 邵宗远
贺圣遂 贺耀敏 黄书元 敬 谱 焦国瑛 赖德胜

“中国文库”第二辑编辑委员会办公室

主任：聂震宁

副主任：刘国辉 宋焕起

成员：（按姓名笔画为序）

于殿利 刘晓东 孙延凤 李 岩 李师东

李济平 陈有和 汪家明 程大利 管士光

出版编务组：

陈鹏鸣 仵永成 杨 静 蔡增裕 李红强

孙 牧 乔先彪

再 版 序 言

—

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给，

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有能力，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——一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（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