



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

集权制与集权病

<http://www.fristlight.cn> 2005-12-08

[作者] 刘建军

[单位] 学习时报

[摘要] 近年来,有一种奇怪的现象在蔓延,这种奇怪的现象就是所有事情都围着单位首长转,下级单位围绕上级首长转,整个体系的运转都是以核心领导为圆点。核心领导的批示、考察、讲话、暗示等等,均成为推动行政体系运转的原始动力。这种现象不仅导致无谓的精力浪费、物质浪费和时间浪费,而且扼杀了现代行政体系的公共性质和道德秉性。我们很难用官僚主义、形式主义等概念来概括这种现象的性质。那么,这到底是一种什么性质的现象呢?按照马克斯·韦伯的观点,行政组织是有意图的寻求达成相对具体目标的集合体,是形式化程度较高的集合体。总之,行政体系是一种理性化的体系。

[关键词] 集权制;集权病;领导权威;领导职权;人际关系;行政组织

有一位领导到某单位视察,要与该单位全体工作人员合影留念,于是该单位便立刻忙碌起来,先是充分开掘行政智慧以准确确定座位的顺序,然后是反复的排练,还公开规定凡不参加排练者取消与领导合影留念的资格。绞尽脑汁的座位排序和纷繁复杂的排练工作,在照相机快门一按的刹那间,终于圆满地划上了一个句号。这个真实的事例使我思考了很久。近年来,有一种奇怪的现象在蔓延,这种奇怪的现象就是所有事情都围着单位首长转,下级单位围绕上级首长转,整个体系的运转都是以核心领导为圆点。核心领导的批示、考察、讲话、暗示等等,均成为推动行政体系运转的原始动力。这种现象不仅在行政机关愈演愈烈,而且还波及学校、医院等许多专业化组织。于是,决策过程中的讨论、冲突、民主机制消逝不见了,联系群众和联系社会的机制也名存实亡了。这种现象不仅导致无谓的精力浪费、物质浪费和时间浪费,而且扼杀了现代行政体系的公共性质和道德秉性。我们很难用官僚主义、形式主义等概念来概括这种现象的性质。那么,这到底是一种什么性质的现象呢?按照马克斯·韦伯的观点,行政组织是有意图的寻求达成相对具体目标的集合体,是形式化程度较高的集合体。总之,行政体系是一种理性化的体系。这就是马克斯·韦伯所奠定的理性主义的传统。后来有人对此提出疑义,认为行政体系的运转并不是完全按照理性化、形式化的规则进行的,其中人际关系也起了非常重要的作用。这就是我们熟知的“人际关系学派”的观点。人际关系学派有效地弥补了理性学派的不足,使我们更加清醒地认识到了行政系统运转的真实动力,行政效率和行政效能的提高取决于人的满意度的提高。人际关系学派看到了“人”的力量,因为人不仅仅是组织人、理性人,还是社会人。但是,这两种学派观点似乎都不能解释我们今天所面对的一些现象:经过组织程序和正式渠道确定下来的事情,为什么在某一核心领导的批示中胎死腹中?为什么行政系统关注的问题以领导的批示作为最权威的裁定标准?为什么某一个关键领导的一番讲话就能颠覆已经确定的宏观决策?为什么整个行政系统不是按照法律和正式文件的规定履行各自的职责,而是总是在揣摩和推测核心领导的想法,然后投其所好,以取得他们的表扬和肯定为荣?所有这些现象是理性学派和人际关系学派不能解释的。我把这种现象称为“领导中心主义”。“领导中心主义”的集中体现就是某一个居于关键职位的人成为行政体系运转的原始动力,正式文件、法律以及组织决定形同虚设,或者说它们仅仅是披在行政体系上的一件漂亮的外衣,在这件外衣之下,是核心领导成为行政体系运转的发动机。领导中心主义与领导权威、领导职权是两回事。领导权威和领导职权乃是基于领导者个人的人格、职位、专长和能力等要素而形成的。任何国家的行政系统都不排斥领导权威和领导职权。但是,尊重领导权威和服从领导职权并不必然导致“领导中心主义”。在领导中心主义主宰的行政系统中,我们可以看到如下的表现:领导者的个体力量是行政系统运转的原始动力。一个单位、一个部门甚至一个地方政府运转的原始动力在哪里?无论是理性学派还是人际关系学派,都无法提供准确的答案。如果是理性的力量,那么只要阅读一下正式的文件、政策和法律,就可以找到答案。但事实并非如此。如果是人的因素在起作用,那么为什么人们在行政系统内外存在着严重的人格分裂?为什么表面的颂扬与内心的困扰形成鲜明的对比?“领导中心主义”给我们提供了答案,核心领导不仅是整个行政系统的操纵者和驾驭者,而且还是行政系统的发动机。领导者的个体行为可以改变整个行政系统运转的线路和流程。一个已经得到有效论证的项目可以因为某一核心领导的批评而中断;一个成本一效益明显失衡的项目可以因为某一核心领导的偏好而付诸实施。组织、政策、法律成了核心领导的附庸甚至是奴隶,核心领导者的个体决定完全可以替代、修正正式

的规定。无论是理性学派还是人际关系学派对此都不能作出令人信服的解释。领导者的偏好和嗜好成为下级揣摩和推测的焦点。在“领导中心主义”主宰的行政系统中，公平、正义、效率、责任、成本—效益观念等等，均成为一纸空文。满足领导者的偏好和嗜好成为行政系统唯一的出发点，也是唯一的归宿。理性的行政技术被诡秘的揣测艺术所替代，现代行政能力被神秘的投机技巧所取代。行政系统服务的唯一对象就是核心领导者，而不是企业、社会和群众。在“领导中心主义”主宰的行政系统中，企业、社会和群众，作为行政系统服务的对象已经被束之高阁了。单位成为一个人的单位，部门成为一个人的部门，政府成为一个人的政府，甚至城市成为一个人的城市。核心领导者成为最终的评判者，核心领导成为万物的尺度。由一个人所缔造的尺度在支配着一个庞大的组织或机构。还可以罗列出更多的现象，以说明“领导中心主义”的蔓延与泛滥。问题的关键是，为什么会出现这种现象呢？为什么这种现象达到了空前肆虐的地步呢？为什么这种现象向很多领域和组织日益蔓延呢？人们经常用“官本位”、传统主义等概念来说明这种现象的根源。但是，我总觉得这种表面化的解释并没有触及问题的实质。我们能否从其他途径对此现象作出解释呢？在这里，我想区分两个概念：一是集权制；二是集权病。我们在这里所说的集权制仅仅是功能意义上的集权制，而不是意识形态层面的集权制。所谓功能意义上的集权制，乃是基于正确科学的决策、超越个人利益之上的公共责任以及远大的战略眼光所缔造的权威体系。这一权威体系并不排除决策过程中的冲突、讨论，也不排除外部的监督和有效的制约，所有的冲突机制、讨论机制、监督机制和制约机制都是为了保障集权体系运转的有序性、权威性和科学性。一旦政令一出，便令行禁止，好不含糊。目前，世界上奉行集权制的国家并不少，就是在实行联邦制的国家中，也包含着明显的集权因素和集权机制。其实，一个十足的、完全的联邦制国家是不会延续下来的。甚至有些联邦制国家不得不通过修正法律来强化集权的因素，构建集权的机制。但是，在许多实行集权制的国家中，并没有产生以上我们所说的“领导中心主义”这种奇怪的现象。在这些集权制国家中，决策过程中的讨论、冲突、沟通还是存在的，外部的监督、行政问责制还是发挥作用的。所以，在现代集权国家中，一定是开明的集权、有序的集权、有根有据的集权。只有这样，才能保证行政系统不致掉入揣摩核心领导者的嗜好、以核心领导者的个体力量作为发动机的陷进之中。但集权病就不同了。集权病就是以核心领导者作为唯一中心的行政现象。迎合上级与核心领导者的嗜好，满足上级与核心领导者的需求，布置上级与核心领导者欢心的场景，迎合上级与核心领导者的心愿，就是集权病的集中体现。集权病是一种行政文化。这种行政文化在中国是有传统的，在以个人为绝对中心的行政体系中，集权病是不可避免的。集权病背离了现代集权体制的理性要求，是个人力量替代组织力量和正式规则的产物。事实上，我们今天已经在战略、组织和制度上找到了克服集权病的途径。激活正式制度的活力，开掘组织的功能，提高决策过程中的讨论程度、民主程度和沟通程度，清醒认识决策过程的艰巨性与决策结果的权威性之间的区别，乃是克服集权病的重要途径。这一途径要求我们通过民主、讨论、沟通、调查等切实手段实现集权，通过决策过程中的恰当分权实现真正的集权。最恰当的分权就是最好的集权。集权制不是产生集权病的根源。我们需要的是正式的、理性的、现代的集权制，而不是个人力量主宰一切的集权制，更不是集权病泛滥、蔓延的集权制。集权制乃是一客观自然之产物，但集权病害国害民。

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn

