

中国行政组织体制的理性化重塑

[作者] 董晓宇

[单位] 北京行政学院

[摘要] 在某种意义上,中国新一轮政府机构改革的目标定位是实现行政组织体制的理性官僚化。与西方发达国家普遍的非官僚化改革方式相比,中国行政改革的官僚化目标定位有其历史和现实的必然。为了使这一组织工具在社会主义市场经济条件下发挥更大的作用,还需要在社会主义政治体制和操作技术层面完善其支持条件。

[关键词] 官僚制, 理性, 效率, 法治

当代中国行政改革是一项复杂的系统工程。新一轮机构改革第一次明确,行政改革不仅仅是转变职能、精简机构与人员,而是实行行政组织的体制性重塑,以实现行政运行机制的规范化、科学化、法制化。这标志着我国行政改革进入了全面的深化阶段。本文以韦伯的理性官僚制这一组织工具作为参照系,来阐释中国行政组织体制重塑的目标定位和价值取向,并提供几点建议性的思考。

官僚制的基本特征和时代价值

官僚制,又称科层制,在管理学中它是一个中性词,是指一种以分部—分层、集权—统一、命令—服从等为特性的金字塔型的组织结构形态,并非是官僚主义作风的同义语。这一组织形态有着不同的具体形式。最典型的是韦伯设计的“理想模型”——建立在法理权威基础上的理性官僚制。这种理性官僚制在现代行政组织中得到了最充分的运用。

在韦伯式的官僚制模式中,行政组织及其官员的角色具有这些特征:(1)明确划分机构与人员的职责权限,并由法规严格设定;(2)按职位高低规定人员之间的命令与服从关系,形成层级节制的控制体系;(3)组织与管理依据大家都遵守的规章和程序进行;(4)决定与命令形成文件下达,以文件“档案”作为管理的基础;(5)严格的公私分开,公务关系对事不对人;(6)根据需要对公务人员提供专业培训;(7)公务管理需要专门的技术知识;(8)官员担任公务是一种“职业”,这种职业不仅表现为经过公开考试选拔任职、培训,而且表现为担任官职的官员要对组织的职务目标效忠(但不是与某一个“具体的人”建立主仆关系);(9)官员由上级权力当局任命,而非选举产生;(10)官员的身份是终身性质的,但不承认官员占有职位的权利;(11)官员接受一种通常是有“定额”的“薪金”,以及接受由退休金所提供的养老保障;(12)官员升迁依据个人的资历或成就,或两者兼而有之。

这种所谓的理性官僚制,只是韦伯设想的“理想类型”,现实中的行政组织很少能够完全具备上述特征,并且它本身也存在着难以克服的障碍(如可能出现对组织成员人性的压抑,对环境变化适应的迟钝,以及目的与手段的倒置,等等)。但它至少为现代行政组织的发展提供了这样几种基本的价值和理念:(1)对封建世袭制或家臣制的否定。“官僚制举起理性和逻辑的旗帜,批判和否定了产业革命初期靠个人专制、裙带关系、暴力威胁、主观武断和感情用事进行管理的做法。”〔 〕(2)对形式平等的追求。法律和规则主义,保障了人人在法规、制度面前的形式上的平等和非个人性。(3)对知识和技术的重视。官僚制组织的基础是专业知识、专家职业,以及最广泛的社会招募来源,摈弃了身份制和世袭制下重视社会门第、出身、特权的传统,促进了实证科学知识在行政管理中的应用和发展,也有助于职业专

家和技术官僚人格的发展。(4)对权力运行公共性的保障。非人格化的普遍主义、制度化的公务关系、公私分离、对权力运用的严格限制,最大限度地排除了个人的恣意武断和主观随意性,使权力关系社会化。(5)对专业技术和效率的追求。专职化、层级化、权责一致、一切按法律和规则行事,使公务活动具有严密性、可操作性、可预见性、可计算性、可控制性。正是这些基本的精神和价值,维系着资本主义政府组织的运转。

总之,官僚制作为一种理性和效率的组织工具,一方面,适应了工业社会大生产和行政管理复杂化的客观需要;另一方面,又以非人格化、制度化的特征否定了家长制下的人治现象。官僚制理论的产生和广泛运用,促进了政府由“人治”到法治、由经验管理到科学管理的历史性转变,标志着现代行政的开始。它同追求功利的市场经济、文官制度、契约观念、注重理性的资本主义文化与宪政体制相适应并有机地组合在一起,成为推动资本主义经济发展和进步的有力杠杆。可以设想,没有官僚制,资本主义就难以取得现有的巨大成就。20世纪资本主义的发展,正如韦伯所预言的那样:“官僚制不可避免”。随着工业化、现代化的全球性进程,理性官僚制成为世界各国政府组织所通用的组织形式。即使在当代,作为其替代物的分权事业部或网络组织形式,它们管理的基础仍以官僚制为主。[]

韦伯及后来的理论家普遍认为,随着科学技术的不断发展和国家行政事务复杂性的日益增强,作为一种组织工具的官僚制,服务的经济基础到底是资本主义抑或是社会主义已无区别。实际上,如果社会主义的组织管理要想在技术和效率上达到与资本主义组织管理相类似的水平,专业官僚所起的作用会更重要。[]

我国政府机构改革的官僚化目标定位及其必然

按照中国共产党第十五次全国代表大会和十五届二中全会的要求,1998年3月召开的九届人大三次会议,通过了新一轮的政府机构改革方案。这次机构改革的目标是:“建立办事高效、运转协调、行为规范的政府管理体系,完善国家公务员制度,建设高素质的专业化行政管理队伍,逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的政府行政管理体制。”这次机构改革的原则是:“按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开;按照精简、统一、效能的原则,调整政府部门组织结构,实行精兵简政;按照权责一致的原则,调整政府部门的职责权限,明确划分部门之间的职责分工,完善行政运行机制;按照依法治国、依法行政的要求,加强行政体系的法制建设。”这次改革,第一次明确机构改革不仅仅是转变职能、精简机构与人员,而是行政组织体制的整体性变革,是行政运行机制的规范化、科学化。“办事高效、运转协调、行为规范”;“完善公务员制度”;“实行专业化”;“精简、统一、效能”;“权责一致、完善行政运行机制”;“实行依法行政、加强行政体系的法制建设”,等等,这些改革原则和措施在某种意义上包涵着韦伯式官僚制的一些基本理念。因此,此次政府机构改革的后果只能是“一个更加现代化、官僚化的行政体系”。[]

进入本世纪80年代以来,西方各主要国家纷纷采取各种非官僚化措施,以推进行政改革。于此相对照,我国则把建立法制、规范、专业的官僚组织体制作为行政改革的目标。这里最直接的原因是单项的精简机构与人员,或转变职能,难以取得预期的改革效果,越来越不适应社会主义市场经济体制的需要。更深层的原因则是我国所处社会发展阶段及制度背景方面与其存在着显著的差异。所以,两者改革的方向和某些做法可能会有所不同,有些做法甚至完全相反。我们既不能盲目地照搬西方的做法,也不能用简单的以“此对彼错”或“此错彼对”加以评判。

要清醒地看到我国与西方发达国家社会发展阶段的差异

无论西方发达国家采取的各种非官僚化措施的具体收效如何,其根本目的都是为了使传统的官僚制更好地适应后工业社会的现实。在工业化社会时期,官僚制曾为资本主义的发展发挥过积极的作用,如文官制度的实施,结束了在美国实行的 50 多年的“政党分赃制”,基本上杜绝了拉帮结派、任人唯亲、权力腐败现象,为实现高效廉洁的行政创造了条件。在经历 100 多年的发展后,西方国家的官僚组织法制化、规范化程度已达极端,明显暴露出对后工业社会的不适应,如美国一部军队文职人员管理手册竟达 8800 页,不易掌握,也难于执行。这种“制度过剩”导致的行动迟缓和效率低下,已无法胜任复杂、多变的管理任务,也远不能满足社会公众对更高质量公共服务的需求,对其进行合理的修正符合社会的要求。而我国则正处于市场化、工业化、法制化的发展阶段,“官僚制不是太多,而是太少”[]。马克思曾指出:“工业发达的国家向工业不发达的国家所展示的,只是后者未来的景象。”[]“我们有个补课和创新、继承和超越的关系问题,必须处理好”,“理由很简单,事物发展有个先后顺序,我们总不能在还没有法制时,就开始批判法制的过繁过多,也不能在未开始专业化时,就批判‘专业人员国家’问题”。[]因此,构建所谓理想或合理的行政模式,只能是就某一社会的某一发展阶段而言的,不可能存在一个适应所有社会阶段的统一模式。必须从我国的社会发展阶段和国情出发,来设计我国行政组织体制的改革方向。

对西方国家非官僚化的改革措施也应客观分析

西方国家对官僚制的改革,并不是要埋葬官僚制,而是对其纠错,“甚至是超强纠错”。“官僚制在发达国家的现实生活中仍是活生生的现实,而且具有顽强的生命力”。[]就连“企业家政府”模式的倡导者奥斯本和盖布勒也清醒地看到:将企业家精神和市场机制引进政府组织的管理,是为了解决政府组织存在的官僚主义和效率低下的问题,使政府组织具有适应和革新精神。事实上,官僚制形式是作为一个连续统一体存在的,从绝对意义上说,不是有无的问题,而是程度不同的问题。改革政府就是要让政府的行为模式从不能容忍的官僚主义一端,向“官僚主义——企业家精神”连续统一体的另一端做较大的移动,在统一体内找到正确的位置。但无论怎样,我们需要的仍是“一个有活力的、强大的和非常活跃的政府”,“一个能够治理和实行治理的政府”。[]而这样一个政府,如果不是按照官僚制范式组织起来并进行管理,是不可想象的。

必须清醒地看到目前我国政府组织体制中存在的主要问题

中国自秦始皇建立中央集权的统一国家后,在长达 2000 多年的封建王朝统治期间,先后建立了中央集权、分层管理的“世袭官僚体制”(patrimonial bureaucracy)和科举官僚制(KEJU bureaucracy),并发展出一套严密的组织机构和治理制度,这本身的确包含着某些理性化成分。但由于中国传统官僚体制中固有的专断独裁特征以及历代官制上的弊端,再加上盘根错节的宗法势力的影响,并未真正建立起理性的非人格化的政府权力和法律秩序。科举取士虽实现了知识分子向官僚体系的流动,但他们并不是专业官吏,而是受过一定文学教养并谙熟儒家典籍的绅士,他们与皇帝是一种以父子关系为比附的带有强烈人伦色彩的人身依附关系。各级官员升迁的标准是个人是否具备作为一名可资信赖家臣的人格修养以及一些模糊的伦理要求,而不看重行政专业知识。官员的心态和行为中体现的是根深蒂固的传统

主义、崇拜和迷信。另外，虽然中国古代历朝对官吏管理的立法都很发达，但在对法的态度和方式上，却是“引礼入法、礼法结合”。针对这种情形，韦伯曾指出：这是中国这种行政机构特有的反官僚制和倾向世袭制的原因，反之又说明了这一行政机构的粗泛和技术上的落后。[]可见，中国古代严密的官僚体制在整个统治形态上只能是“人治”，其基本功能只能是推行专制主义的工具，而韦伯所说的官僚制则是民主政体的“奴役式外壳”[11]，是与现代民族国家、法治、工业化、合理化、专业的技术官僚（文官）制度相联系的产物。所以，在中国古代的官僚组织中，不可能培育出现代的理性精神，而遗留下来的则是令人“十分痛恨的官僚主义”[12]。

建国后，由于长期忽视民主化与法制化建设，家长制的思维方式与作风仍在巩固着人治的社会基础；排斥竞争的计划经济体制，一方面使作为规范竞争活动的法律规则失去存在的基础，另一方面又以假设社会上一部分先进人物合乎理性、无特殊偏好为前提，赋予组织者个人很少受硬约束的巨大权力，为政府权力的人格化提供了物质保障；“弱社会强政府”的集权式体制和“能上不能下”的干部人事制度，又从制度上维护了政府权力的人格化。因此，虽然从形式上看，我国各级行政组织已经建立了完备的层级化与部门化机制，但实际上政府权力仍呈现出严重的人格化倾向。尤其在基层行政组织中，占支配地位的权威体系常常是人情伦理。行政组织的合法性，常因领导者素质与能力的不同而不同，公共权力的效能因公务人员的感情、感性、良知而摇摆不定。

政府权力的人格化，必然带来行政组织运行的大量非理性和低效率。主要表现为：？机构设置的随意性。机构的增设与变更，往往以“长官意志”为转移，导致机构重叠、职能交叉、权责不清。？人员使用的主观性。人员的录用往往不是依据严格的规定程序和手续，人员的晋升不是严格依据知识、技能和岗位需要，而是各种非正式关系起作用，形成一些官员阳奉阴违和人格依附。？法规制度的稀缺及其尊严的矮化。偏好政治动员、政治说教和道德自律，导致许多领域“无法可依、无章可循”，或“有制无度”；“有法不依、执法不严”，“上有政策，下有对策”，法制权威受损；出于部门和个人利益的规定过多、过滥，形成局部“制度过剩”。？行政行为的特殊主义取向。血缘、地缘、人情时常支配着公共权力行使的方向，致使法律、规则因人而异，缺乏稳定性与普遍性。...小团体主义盛行。部门主义、地方主义、个人主义、本位主义泛滥。？领导者独断专行和神秘主义。一些领导者独揽大权、惟我独尊，权力成为压制、排斥异己的工具或假公济私、贪污腐化的手段。？公共责任的漠视或逃避。失职、越权、滥用职权、衙门作风等不负责任现象司空见惯，造成公共权力的目标移位。？资源浪费、效率低下。臃肿的机构消耗大量资源，形成“吃饭”财政；资源使用缺乏严格的计算与控制，效益低下；管理中的许多不确定因素导致选择范围的模糊和管理成本的增加。

综上所述，只有建立法制化的理性管理模式，我国政府机构改革的各项措施才能得到落实，才能有效克服官僚主义、提高行政效率，最终实现由“人治”到法治、由人格化管理到非人格化管理、由经验管理到科学管理的根本性转变。

中国行政组织理性官僚化过程中的几点建议

1、借鉴官僚制的理性精神，使我国行政组织尽快走向规范化和法制化。这包括：？在观念上培养理性精神。倡导民主、法治、规范、效能、普遍主义的精神和工作方式；倡导实事求是的客观化工作作风；倡导非人情重契约的价值取向；倡导功绩主义的分配原则。？按照管理层次与控制幅度、权责一致的组织原则，理顺各级政府组织结构，实现政府组织部门化和层级化的合理分工。？完善健全法制、依法行政。把各级行政组织及其各级人员（包括领导者）的职、责、权，以及工作内容、程序、方法，通过立法的手段确定下来，以降低

行政管理中的随意性和主观性。当前,尤为重要的是应尽快制订公务员法,把行政官员的管理纳入法制化轨道;制定政府及其部门机构与人员编制法、行政程序法,控制机构膨胀与管理中的主观随意性;完善政务公开、群众投诉和各种对行政的监督措施,进一步健全行政复议、行政诉讼、行政赔偿等各种责任追究机制,确保对行政权力运作的有效制约。完善行政组织内部的各项日常工作制度,在法律的基础上进一步规范行政人员的行为。只有如此,精简机构、转变职能才有可能取得的预期的效果,才能最终建立适应社会主义市场经济体制的办事高效、运行协调、行为规范的行政组织体制。

2、积极推进政治体制改革。具有理性和效率的官僚制,必须要有相应的政治体制作为保障,如政治与行政的相对分离、完备的法律体系、专业性的管理者集团等[13]。我国虽然不能实行西方国家的“三权分立”、多党政治、“中立化”的职业文官体系,但必须保证行政权力的独立性和受制约性。当前突出的任务是理顺党政关系;加强各级人大的权力,密切各级人大专业委员会与政府各部门的联系;保证司法的公正性和独立性;完善社会主义的各项法律制度,实行依法治国;改革缺乏有效竞争的干部人事制度,实现公务员队伍的专业化和职业化。

3、充分发挥社会主义民主的优势。作为一种组织工具的官僚制,必须与社会主义民主结合起来,才能确保其发展方向的正确性,并最大限度地克服其自身的种种弊端。这就要求在制定和实施各种法律、制度、规则,或出台各项政策、措施时,能体现我国政府全心全意为人民服务的宗旨,始终贴近社会现实,倾听公众呼声,并保持适当的灵活性,以避免西方国家官僚制中出现的把制度建设当作最终价值目标的情况。同时,要与我国的民主集中制、思想政治工作优势、职工参与,以及加强对行政人员的道德建设结合起来,改善人际关系,将带有强制意义的制度变成人们的自觉行动。

4、借鉴当代西方发达国家权力下放、职能调整、精简机构、减少管理层级的某些做法。我国原来实行的与计划经济体制相适应的权力集中、职能过多、管理层级过多、机构按经济部门设置的行政组织体制,必须改变。在这方面,我国比西方发达国家的改革任务更复杂、更艰巨,改革的力度也应更大。西方国家改革的某些成熟经验也可以借鉴,如政府应讲究成本核算、实行目标和绩效管理、推行政府采购,在提供公共服务方面引进市场竞争机制等,以提高行政效率、改进政府服务质量。

参考文献

- [] [美]本尼斯:《组织发展与官僚制的命运》,见孙耀君《西方管理学名著提要》,江西人民出版社,1992年版,第279页。
- [] 参见[日]宫坂纯一:《经营管理论》,企业管理出版社,1996年版,第173页。
- [] 参见苏国勋:《理性化及其限制——韦伯思想引论》,上海人民出版社,1988年版,第241页。
- [] 吴向宏:“政府机构改革:目标、风险与建议”,载《战略与管理》,1998年第4期。
- [] 孙远东:“组织管理方式的历史生成与现代重构——知识经济时代下组织管理方式的创新”,载《管理现代化》,1998年第4期。
- [] 转引自宁骚:“行政改革与行政范式”,载《新视野》,1998年第3期。
- [] 刘熙瑞:“当前国外行政改革的趋势”,载《新视野》,1998年第1期。
- [] 参见宁骚:“行政改革与行政范式”,载《新视野》,1998年第3期。
- [] [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》,上海译文出版社,1996年版,第23-25页。
- [] 参见自焦文峰:“韦伯科层制理论分析”,载《齐齐哈尔师范学院学报》,1998年第2期。

[11][美]赫伯特·马尔库塞：《现代文明与人的困境》，上海三联书店，1987年版，第106页。

[12]王亚南：《中国官僚政治研究》，中国社会科学出版社，1997年版，再版序言，第1页。

[13]参见[德]韦伯：《世界经济通史》，上海译文出版社，1981年版，第283页。

<http://www.pssw.net/essays.asp?id=178>