

理性官僚制与三重转型时期 我国行政组织模式的重塑*

□何水, 马闯 [郑州大学 公共管理学院 河南 郑州 450052]

摘要 理性官僚制已为实践所证明是工业社会的理想组织模式。从整体上看, 现阶段乃至今后相当长时期内我国将处于市场经济体制下的工业社会。但在行政组织模式上, 我国至今尚未建立起理性官僚制。因此, 重塑理性官僚制就成为三重转型时期我国的现实选择。

关键词 理性官僚制; 三重转型; 行政组织模式; 重塑

Abstract : Rational bureaucracy is testified to be the ideal organizational mode of industrial society. On the whole, the country is and will be an industrial society of market economic system in a long period. However, bureaucracy has not been set up. Thus, to rebuild this bureaucracy is the practical choice in the period of tri-shifts.

Key words : bureaucracy ; tri - shifts ; administrative organizational mode ; rebuild

中图分类号 : D631.13

文献标识码 : A

文章编号 : 1009-1289(2005)05-0641-04

官僚制(Bureaucracy) , 又称科层制 , 在管理学中是一中性词 , 泛指以分部—分层、集权—统一、指挥—服从等为特征的金字塔型的组织形态。它有着不同的具体形式 , 最为典型的便是德国社会学家和组织理论家马克斯·韦伯提出的理性官僚制。作为一种现代组织形式 , 理性官僚制是与工业化大生产相适应的最为理想的组织模式 , 对工业社会时期生产力的发展和社会的稳定起到了重要的作用。从整体上看 , 现阶段乃至今后相当长时期我国将处于市场经济体制下的工业社会。因此 , 正确认识理性官僚制 , 对于建构适合我国国情的行政组织模式具有重大意义。

马克斯·韦伯所说的理性官僚制实质上是一种官僚体系 , 是近代尤其是产业革命后发明与创造出来的主要用来指导政府和企事业活动的组织形式 , 是以相对专业化的官僚为主体所构成的政府和企事业的一系列制度和原则的总和。它“意

味着理性和效率 , 是极权主义统治滥用权力的取代物。^[1]韦伯的理性官僚制是建立在合法型统治理论基础之上的。他认为任何统治或权威都必须有某种形式的合法性做基础。历史上能被社会接受的合法统治大致有三种纯粹的类型 , 即传统型统治、魅力型统治和合法型统治。传统型统治是建立在一般的相信历来适用的传统的神圣性和由传统授命实施权威的统治者的合法性之上 ; 魅力型统治是建立在某些具有非凡才能的个人以及由他所默示和创立的制度的神圣性、或者英雄气概、或者楷模样板之上 ; 合法型统治则是建立在相信统治者的章程所规定的制度和指令权利的合法性之上 , 是合法受命进行统治的 , 这种统治服从有合法章程的、非个人的制度和由它所确定的上司。传统型统治和魅力型统治都属于非理性的统治 , 不宜作为现代行政组织的基础。而合法型统治是建立在“通过协议的或强加的任何法都可能以理性为取向 , 即目的合乎理性或价值合乎理性为取向(或者两者兼而有之) , 并制订成章程”的法制

* 收稿日期 2005-01-01

作者简介 : 何水(1980-) , 男 , 安徽宣城人 , 助教 , 硕士 , 主要从事公共管理制度、行政改革与发展研究。

基金项目 : 本文为贺永方教授主持的国家社科基金重点项目“公共管理制度研究”(项目编号 : 01AZZ002) 子项目“政府制度创新研究”成果之一。

观念基础之上的,属于理性的统治,因此,它可以作为现代官僚行政管理组织(理性官僚制)的基础,并且现代官僚行政管理组织也是合法型统治的“最纯粹类型”。作为合法型统治“最纯粹类型”的理性官僚制有如下特征:(1)有法律和法规所规定的固定正式的管辖范围(2)在明确的权力等级制基础上组织起来的各级办事机构(3)以书面文件为基础并按照需要特殊训练才能掌握的程序来进行的行政管理(4)根据技术资源来任命的人格上自由的行政人员(5)行政管理人员的职位根据资历或成绩而晋升(6)按照级别发给固定薪金并享受退休金待遇(7)实行照章办事,不讲情面,公私分明的原则。^[3]

韦伯认为理性官僚制是排除任何个性化特征,只讲专业化技术与机器般的效率的合理的社会组织。在他看来,理性官僚制这样的机构在技术上优于其它管理形式,就像机器生产优于非机械手段一样。“在精确性、速度、明确性、文件记录的知识、慎重性、运作一致性、从属体系以及减少摩擦等方面,理性官僚制都胜过荣誉性的和非专业化的行政制度。”^[4]理性官僚制的这一优点必然带来与之相对应的重要属性——可预测性,这是法理型统治的必然结果。因为在受法律制度支配的行政体制下,如果制度是公开的,那么裁决就必然是可预知的。这种可预知性使得理性官僚制在精确性、稳定性、纪律严密性以及可靠性方面比任何其它形式都优越,而这些特征又正好孕育出其最大优点——最高程度的效率。所以,韦伯将理性官僚制视为与工业化大生产相适应的最为理想的组织形态,在技术上优于其它任何管理形式,并预言人类在以后的发展中将普遍采用这种组织结构。

由此可见,理性官僚制“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”,体现了科学精神、法制精神与理性精神,抛弃了经验管理过程中的人治因素,避免了任性专断和感情用事,带来了理性与效率。而工业时代西方的实践也证明,理性官僚制适应了随现代化浪潮而来的现代政府、企业和一切大型社会组织管理复杂化的需要,是迄今为止最有效、最成功和最流行的组织工具,它与自由竞争的市场经济、完备的理性法律和适应社会变化的崭新伦理原则一起,推动了近现代社会的不断进步和发展。

—

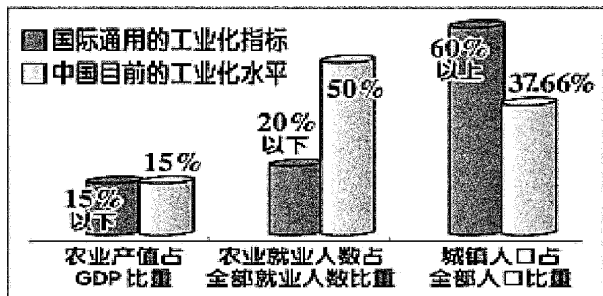
现阶段的我国社会正处于一个深刻的转型过

程之中。如何看待这个转型,讨论中见仁见智。在笔者看来,当前我国的经济与社会正处于一个“三重转型”时期,具体来说:

一是由计划经济体制向市场经济体制的转型。上世纪80年代我国开始了对长期实行的传统计划经济体制的改革,并将建立社会主义市场经济体制确立为改革的目标。时至今日,我国的这一改革取得了较大的成就。主要表现为(1)市场配置资源的基础性作用大大加强。(2)商品市场发达,各种生产要素市场基本形成。虽然,目前还存在一些地方保护主义等的障碍,但这些均是终将被破除之列的。(3)统一开放竞争有序的现代市场体系基本形成。随着我国加入WTO,这一现代市场体系不只是统一有序的国内市场,而且是和世界一体化的市场相融的。(4)政府管理职能、管理方式已经发生了根本性变化。政府已改变了过去运用行政手段直接管理一切经济社会事务的做法,而主要通过经济、法律等手段做好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等工作。上述种种变化表明当前我国已经初步确立了社会主义市场经济体制,但还不是非常成熟,也就是说,总体上我国仍处于由计划经济体制向市场经济体制的转型时期。

二是由农业社会向工业社会的转型。根据两次现代化理论,农业社会向工业社会的转型是第一次现代化过程,工业社会向知识社会的转型是第二次现代化过程。第一次现代化过程的根本动力在于工业革命所带来的现代科学知识和技术的迅速增长,以及资本主义生产关系的兴起和发展,其核心特征是在政治领域实现了向民主化、法制化的转变;在经济领域实现了向工业化、自动化、商品化的发展;在社会生活领域实现了向城市化、分层化的转型;在文化领域实现了向世俗化、理性化的转变。就我国而言,尽管于“1840年,在西方列强的外在强制性压力下,被迫开始进行农业社会向工业社会的转型,但由于内外交困,这一转型直到今天仍然是我国社会不得不面对的主要任务。”^[7]以工业化为例,国际上有三个最重要的结构性指标来衡量一国是否完成工业化:农业产值占GDP的比重必须降到15%以下,农业就业人数占全部就业人数的比重降到20%以下,城镇人口上升到60%以上。对照这些标准检视,改革以来我们有了很大进步,但仍有相当大的差距。1978年,在我国GDP总量中,第一、二、三产业的比重分别为28%、48%和24%;到了2001年,这三个数字已变为15%、51%和34%。所以从产值指标

看,中国在上世纪末已基本实现了工业化。但是,从更为重要的就业和城镇化指标看,中国的工业化之路才刚刚走了一半左右。2001年,我国第一产业就业人数为3.65亿人,占全部就业人数的比重仍然高达50%,没有达到20%以下这一国际标准;而到2001年,我国城镇人口所占比重为37.66%,也没有达到60%以上的国际标准”。(见图一)^[8]



注:资料来源《人民日报》(2002年12月02日第九版)

图1 我国工业化水平

三是工业社会向知识社会的转型。我国要实现的现代化不仅包括第一次现代化,还包括第二次现代化。第二次现代化表现在经济形态上就是由工业经济向知识经济的彻底转变。知识经济是建立在知识和信息的生产、分配和使用之上的经济,其特征可以概括为:以知识资源为基础、以知识创新为动力、以知识产业为主导、以高智力的人力资本为主体、以知识产品为依托、以实现知识价值为目的的经济形式。目前,知识经济已在我国初显端倪。其在沿海发达地区表现尤为明显。2002年3月21日,参与“中国现代化战略研究”的科学家根据世界131个国家1996~1999年和我国各地区1970~2000年的现代化进程评价,明确指出“我国已经进入第一次现代化的发展期,第二次现代化进展喜人,现代化正步入快车道”。^[9]也就是说,尽管当前我国仍处于由农业社会向工业社会的转型之中,并未完全实现工业化,但全球化和知识革命已经将正在进行第二次社会转型的我国推到了第三次社会转型的门槛。

三

尽管目前我国正处于“三重转型”时期,但从整体上看,我国现阶段乃至今后相当长时期将处于市场经济体制下的工业社会。而在行政组织模式上,我国又没有建立起为实践所证明的工业社会的理想组织模式——理性官僚制。相反,我国现行政组织模式由于脱胎于传统时期的马克思·韦伯所称的“家产官僚制”,受到建立在专断权力的人治之上的这种“家产官僚制”的影响,其运

行存在着大量的非理性因素和低效率。(1)机构设置具有随意性。机构的增设、撤并、规格及隶属关系常常不是按有关组织法的规定,也未经科学论证,而是以“长官意志”为转移。(2)人员使用存在主观性。人员录用往往未依据严格的规定程序与手续,人员晋升也未严格依据知识、技能、成就与岗位需要而定,主观性大。(3)对法规制度的轻视。一方面表现为法律、规章、制度的稀缺;另一方面表现为对法律、规章、制度权威的淡化。“有法不依,执法不严”、“上有政策,下有对策”,个人权威、职务权威大于法律权威、制度权威的现象屡有发生。(4)领导者独断专行与腐化变质。一些领导者揽权独尊,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。(5)资源浪费与效率低下。资源使用缺乏严格的计算与控制,财政赤字突出与国有资产流失严重,管理成本与代价高。(6)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的的现象司空见惯。

可见,在行政组织模式上,现阶段我国恰恰是缺少体现了科学精神、法制精神与理性精神的理性官僚制。而由于我国身处“三重转型”时期,这样的时代变迁必然要反映到行政组织模式建设上来。因此,我国在建构行政组织模式时,既不能全盘照搬马克思·韦伯所说的理性官僚制或者西方曾经建立的理性官僚制,也不能完全效法当前正由工业社会步入知识社会的西方那样批判理性管理制并倡导建立“后理性官僚制”,而应在借鉴的基础上,从以下四方面重塑适合我国国情的“理性官僚制”。

1. 树立理性化的观念和精神。要改变我国行政组织运行的“非理性”,重塑适合我国国情的理性官僚制。首先应从观念上入手,使人们树立理性化的观念和精神。为此,需要倡导实事求是的客观化工作作风,避免传统、情感或主观偏见,使公共政策的制定和执行严格按照客观规律的要求办事,力求主观能贴近客观现实;^[10]倡导非人格化的价值取向,个人权威要服从组织权威,人格权威要服从法律权威;权力的实施应体现公私分明,公事公办;倡导功绩主义的分配原则,不依行政人员的出身、宗教、血缘、地缘等排他性的特殊关系,而以其能力和成就来公开、公平地竞争分配职位、确定待遇,强化服务行政的意识,一切行政都是为了满足社会的需要和人民的需求。

2. 健全法制,依法行政。理性官僚制的一大特点就是规则化,因此要通过制定、修改和完善法律法规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、方法确定下来,以保障国家行政机构正常和谐地有序运转,确保行政管理的有效实施。当前应结合WTO规则以及我国正在进行的行政审批制度改革,尽快制定完善政府及其部门机构与人员的《编制法》、《行政程序法》、《行政许可法》等法律及其实施细则,控制机构膨胀与管理中的权力滥用,进一步修改、完善《行政复议法》、《行政诉讼法》以及《国家赔偿法》,确保对行政权力运作的有效制约;加快将现行的《国家公务员暂行条例》上升为《国家公务员法》的历程,进一步规范人事行政,等等。

3. 建立与社会主义民主政治相适应的官僚体制。作为一种组织形态的理性官僚制与民主并不相排斥,其所要求的照章办事是对人治的否定,“在法律面前人人平等”是对特权的否定,而行政管理职位根据资历或成绩而晋升又是对世袭制和等级制的否定。我国实行的是社会主义的政治制度,能够从制度上保障人民群众民主权利的实现。但目前在我国还存在许多受传统“家产官僚制”影响的反民主的现象,这是与社会主义的民主制度格格不入的,也正是我们在重塑理性官僚制中要反对的。为此,我们在建设和重塑理性官僚制的过程中;在制定和实施各项政策、法律、法规、制度时,要体现全心全意为人民服务的宗旨,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追求目标的情况。同时要与我国的民主集中制、思想政治工作优势、群众民主参与以及加强行政道德建设结合起来,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。此外,要防止官员作为封闭的特殊利益集团出现,要把专家治国与人民群众的民主参与结合起来,将权威管理与基层参与结合起来;同时有必要对各级管理人员的权力进行有效的分割,防止某些人和某些部门权力过大。把权力的划分和有效的监督控制结合起来,可以保障人民群众对被委托人进行有效的监督,尤其是当被委托人违背委托人的意愿,去追求个人利益时,委托人能够随时按照法律收回被委托的权力。^[10]

4. 学习、借鉴西方行政改革的成功经验。西方国家目前正处于工业社会向知识社会的转型阶段,为适应这一转型,西方各国也在进行行政改革,如英国的续阶方案(The Next Steps)、美国的政

府再造(Reinventing Government)、加拿大的公共服务两千计划(Public Service 2000)、欧洲共同体会员国倡导的公共服务革新、新西兰的财政与人事改革、澳大利亚的财政管理改进计划等。这些改革对于身处“三重转型”时期我国的行政改革无疑具有重要的启示和借鉴作用。因此,在改变原来实行的与计划经济体制相适应的权力过度集中、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,重塑理性官僚制的过程中,我国应注重借鉴当代西方发达国家行政改革中权力下放、职能调整、精简机构、减少管理层级的一些成功做法,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等,以提高我国的行政效率,改进政府服务质量,建立一个“廉价”、高效率的政府组织。

参考文献:

- [1] [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[M].上海:上海译文出版社,1996.
- [2] [德]马克斯·韦伯.经济与社会(上卷)[M].北京:商务印书馆,1997.241-245.
- [3] [美]D·米切尔.新社会科学辞典[A].何景熙,王建敏.西方社会学说史纲[C].成都:四川大学出版社,1995.108-109.
- [4] [美]莱因哈特·本迪克斯.马克斯·韦伯思想肖像[M].上海:上海人民出版社,2002.460.
- [5] [德]马克斯·韦伯.经济与社会(上卷)[M].北京:商务印书馆,1997.248.
- [6] [美]沃伦·本尼斯.组织发展与官僚制体系的命运[A].孙耀君.西方管理学名著提要[C].南昌:江西人民出版社,1992.279.
- [7] 童星,文军.三次社会转型及其中国的启示[J].开发时代,2000(8):14.
- [8] 中华民族的百年梦想,新型工业化化出新天地[N].人民日报,2002-12-02.
- [9] 初等发达国家[N].新华日报,2002-03-24.
- [10] 曾光霞,文红梅.科学行政主体文明观念是搞好行政文明建设的前提[J].重庆邮电学院学报(社会科学版)2005(3):320.
- [11] 魏娜.官僚制的精神与转型时期我国组织模式的塑造[J].中国人民大学学报,2002(1):92.

