

# 官僚制理论与中国的行政改革

时磊

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 中国政府进行改革的目标与官僚制理论的实质不谋而合, 官僚制理论的优点对于我们的行政改革有着指导意义, 但其又具有一些消极方面。我们应该对官僚制理论进行扬弃, 对其合理的内容, 应该正确的借鉴、学习; 而对官僚制理论自身无法克服的缺陷, 要进行改革, 从而推动中国的行政改革。

**关键词:** 官僚制; 行政改革; 政府

**中图分类号:** D035 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671 - 0681 (2003) 03 - 0041 - 03

随着时代的变迁, 一度取得显著成功的官僚制理论正在经历着前所未有的冲击, 其所提倡的官僚制政府组织模式更是成为众矢之的。人们纷纷将官僚制看作是官僚制理论的全部, 将各种“官僚现象”看成是官僚制理论的必然后果, 都要求从根本上摒弃官僚制, 用新的理论来代替官僚制理论。然而, 官僚制理论与官僚制并不相同, 官僚制理论主张的是一种民主化、科学化、法制化、重责任的政府组织模式, 而非各国政府建立的那种官僚色彩浓厚的“官僚制”政府。中国政府的行政改革需要正确的理论来指导, 官僚制理论中提倡的一些合理的内容在我们的政府机构中并没有得到体现, 其对我们还有指导意义。我们不能随波逐流, 而要根据自己的具体情况全面地、正确地认识官僚制理论, 既能将官僚制理论的精华、实质很好的借鉴, 为我所用; 又能用新的理论来改革官僚制理论自身无法克服的缺陷, 从而推动中国行政改革的进程。

## 一、官僚制理论

马克斯·韦伯根据权威合法化的方式对不同组织进行了详细的研究和总结, 提出了系统化的理性官僚制理论, 奠定了现代组织理论基础。他所说的理性官僚制理论是建立在合法型统治理论的基础之上的。他所谓的官僚制是指“一种以分部—分层、集权—统一、指挥—服从等为特征的组织形态, 亦即现代社会

实施合法统治的行政组织”。具体而言, 理性官僚制理论有着以下几个突出特征:

1、在其固定的和官方的权限范围方面具有理论原则, 这种理论原则一般是以法规形式来加以规定的, 也就是说是由法律或行政法规来规定的<sup>[1]</sup>。

2、机关等级制定与各级按等级赋予权力的原则。意味着一种牢固而有秩序的上下级制度, 在这种制度中存在一种上级机关对下级机关的监督关系<sup>[2]</sup>。

3、现代机关的管理工作是以书面文件为基础的<sup>[3]</sup>。

4、人员的工作行为以及人员间的工作关系, 须遵循法规的规定, 不得掺杂个人好恶情感。人员加入组织, 是根据自由契约的方式, 并经过公开的考试合格后加以任用, 除非人员犯错, 并依法规定加以免职外, 否则, 行政机关不能随便结束契约关系。人员的工作报酬也有明文规定, 有固定的薪俸制度<sup>[4]</sup>。

5、组织的职位, 按人员的专长做合理分工, 其工作范围和权责也以法律明文规定, 在这种专业分工的原则下, 职位的获得主要以技能为主<sup>[5]</sup>。

6、着重效率, 行政人员的工作要明确、快速、具体、有充分的经验和知识, 有档案文件等信息可供参考, 工作性质具有持续性、整体性且对个别案件有充分的裁量权; 严格遵守上级的指令, 尽量减少人力、物力、财力的浪费, 有效达成目标<sup>[6]</sup>。

通过对以上特征的分析，我们认为官僚制理论主要围绕着效率、精确、稳定、严格的纪律性和可靠性来阐述其优点，具体表现如下：

1、组织存在的合法性以及依法办事。现代行政管理机构有其固定的权限范围，并且由法律或行政法规来加以规定，行政事务在权限范围内按法规持续地运作；有明确划分责权的规章制度和工作程序；采取档案制度化进行管理。

2、层级节制的权力体系。实行机关等级制和职务等级制原则，按权力由上而下排列成严格规定的等级层次结构体系，并按等级赋予相应的权力，各个层级的官员和机构都接受严格的监督；有利于克服组织管理中的混乱现象，提高组织工作效率。

3、管理的非人格化，办事公私分开。主张以法律、法规、条例和正式文件等来规范人的行为，不考虑任何私情关系。严格的公事公办，公私界限分明，公务活动领域与私人生活领域有明显区别，工作区域与生活区域分开；行政管理班子同行政管理物资和生产物资完全分开；任职人员对职位不能占为己有。

4、合理化、职业化、专业化的分工。主张技术专长，官员的选拔和任命注重知识和业务能力；注重专业培训；实行分工的原则，解决事务“不看人办事”，而是根据可以预计的规则，排除一切纯粹个人的、一切非理性的、不可预计的感觉因素。要求行政官员全身心地投入公务活动，职务就是“职业”，就任职务就要承担一种忠于职守的义务；采用固定的货币薪金支付报酬。

其它，有的学者认为还有“合理合法的人事制度，适应工作需要的专业培训机制等优点”<sup>[47]</sup>。

任何事物都有两面性，理性的官僚制理论也存在着不可避免的缺陷，早在40年代，美国著名的社会学家默顿<sup>[8]</sup>就曾分析过官僚制理论的一些弊端，概括起来主要有以下几个方面：

1、人员过分地例行公事，不求创新。繁多而又陈旧的规章制度和工作程序，使官员失去解决问题的主动性和实际操作的灵活性；压制和阻隔了内部的交流与沟通，妨碍了个人的成长和个性成熟，鼓励了盲目服从和随大流；压抑创新和趋向保守，阻碍学习新知识和利用人力资源。

2、机构臃肿，权力欲上升。政府社会功能的增加和职权范围的扩大，使官僚和官僚机构只注重争取更多的经费和更大的权力，脱离人民大众和社会的实际需要，机构越来越庞大臃肿；无法有效地解决上下级与部门之间的矛盾，增加了合作和管理成本，实施政策的行动迟缓，解决问题的能力不足，产生严重的腐败浪费。

3、决策权威过度集中，造成管理恶性循环，降低组织效率。官僚制机构的集权控制，把大量资源和决策集中到中央，使基层组织虚弱，降低了基层组织服务的灵活性、适应性、创造性和速度；官僚机构的

全面控制既对人员不信任，又排除了竞争的必要与可能，无法激发人的主观创造性和主动精神。这些都使社会失去了活力，并降低了效率。

4、过分强调专业分工。官僚体制对专门技术知识的崇拜，并依靠条块分割的“鸽笼式”的专业化单位来解决不断出现的新老问题，导致了“鸽笼”的无休止扩大，使解决具体问题缺乏总体的思维和方法。

5、机械地按规章办事，不负责任。政府机构和所有大型组织都沾染着诸如杂乱无章、文牍主义、怕负责任等官僚主义问题，政府本身就是混乱状况制度化（基于缓和各种要求之间竞争的需要）、文牍主义制度化（基于满足那些无法化解的要求的需要）和逃避责任制度化（基于减少批评、维持权力的愿望）的体现。

如上所述，官僚制理论的优缺点十分明显，正如韦伯所说，资本主义离不开它，否则就不可能有所发展，而社会主义的科层化程度更高，更需要它。尽管当前由于政府都面临着同样的变革压力，包括社会经济问题、日益不满的市民情绪以及财政危机，官僚体制已成为“众矢之的”。世界各国都在进行行政改革，力图取消官僚制而代之以企业家精神。然而，韦伯所描述的官僚制理论模式的实质——一种民主化、科学化、法制化、重责任的政府组织模式，却是大多数政府进行改革的方向。经历了多年的中国行政改革终于确立了改革的目标和原则，并且正在朝这一方向努力。可是，官僚制在中国存在了两千多年，我们并没有看到像韦伯所描述的那种政府形式的出现，相反，官僚制的弊端却得到了充分的体现。因此，我们不得不重新衡量官僚制这一优缺点同样明显的政府组织模式，是该摒弃还是扬弃？如果是扬弃那该怎么做呢？

## 二、官僚制理论与中国的行政改革

中国行政改革的目标是建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系；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行政管理体制，这与韦伯官僚制模式的实质不谋而合。可是，改革的目标在实际的运作中遇到了困难：如重人治、轻法制、重人情，法制不健全，不依法行政；政府机构臃肿，职能配置不合理，缺乏竞争；政府机构权责不一致，推诿责任；在横向结构上，权力过分集中在党委，在中央和地方关系上，中央高度集权，地方自主权较小；人事法规不健全，人事管理的方式单一，晋升没有明确的标准和科学方法；公共行政系统过于机械化，并完全依赖于书面交流，议审程序冗长，批文拖拉。这些缺陷不仅与中国行政改革的目标相差甚远，而且与官僚制理论的实质相背离。为了克服这些缺陷，我们首先应认真吸取官僚制理论的精华，利用好官僚制理论：

第一，加强法治，消除人治。我国是一个富有人治传统的发展中国家，人治思想和人治制度既给我们

带来了辉煌灿烂的文化，又让我们体验到了落伍的滋味。今天，人治的残余仍存在于我国政府，官僚制理论提倡的严格的依法办事的思想受到了限制，法治的思想在中国还很薄弱。为此，我们必须从制度和法律上消除人治，树立法律权威。消除因人设职、因人设事和因人改废行政组织机构的陋规；建立有效的组织管理法规体系；对行政组织机构的设置、调整、废止、建设和管理，必须依法进行，制定完备的行政组织法规体系；依法建立和健全各项行政组织制度，从制度上保证行政法规能有效地贯彻进行；加强行政组织管理和行政机构改革中的执法力度，严格依法设置，确保依法行政。

第二，建立责任政府，提高政府工作人员的责任心和使命感。官僚制理论强调办事公私分开，主张政府工作人员对工作负责。但中国的政府工作人员相当部分以权谋私、人浮于事、推诿责任，政府在人民心中的良好形象正在遭到严重破坏。因此，必须建立责任政府，树立起为人民负责的政府形象。责任政府是一种新型的政府形象，它包括两层含义：一是政府在法定的权限范围内履行法定的职责；二是政府及其官员必须承担因失职、渎职、违法而造成的政治责任与法律责任。首先必须用法律或制度的形式规定政府各部门、部门各层次及其工作人员的职责与权限。政府总的职责不能违背市场经济的客观要求，政府各部门、各层次及其工作人员的职责与权限应坚持统一与效能的原则进行分配；其次，要完善责任追究制度。包括建立政治责任追究制度与法律责任追究制度。从而提高政府工作人员的责任感，真正做到公私分开。

第三，科学、合理的设置机构，适度分权。官僚制理论主张对组织进行严格的层级划分，以提高组织的效率，克服组织的混乱现象。然而，在具体的实践中，政府机构的设置，权力的划分都没有按照官僚制理论的内容进行，出现了中央与地方、上级与下级之间的矛盾。因此，要科学、合理的设置机构，进行适度分权。首先，国家机构设置，职责权限的划分，各项制度的建立，各种人才的配置，都要符合科学规律的要求，适应现代科学技术发展的需要。要裁减臃肿、庞大的行政机构，实行“精干减政”。其次，在中央与地方权力的划分上要合理划分，给予地方、下级适当的权力，使各级政府，各级人员能够有效的发挥各自的作用，使集权与分权适当的结合。

但是，我们不能视官僚制的弊端于不顾，其所造成的社会影响十分的严重，会让人们对政府机构越来越反感，对政府官员越来越不信任。同此，在对其进行借鉴的同时，我们需要从新的理论如竞争机制、激励机制、参与机制等来对它进行改革，克服官僚制理论的缺陷，推动中国行政改革目标的实现。

第一，引入竞争机制，提高组织效率。官僚制理论所提倡的机械性官僚体制的效率是有限的，无主动

灵活可言，会使我们的国家机关动力不足，活力不够，应变能力不强，缺乏生机和朝气。而竞争可激发人的主观创造性和主动精神，因此，我们要引入竞争机制来对官僚制理论进行改革。竞争机制作为一种利益调节机制，其最大的作用在于提高政府管理效率，迫使公营的垄断组织对顾客的需要作出反映，有利于政府活动适应社会的需要，有利于降低政府管理成本，有利于吸引优秀人才进入政府机关工作，有利于增强政府活力。

第二，利用激励精神改革政府人事制度，鼓励创新。莫顿指出，官僚政治制度中固有的、一成不变的规则和制度会给雇员们这样一种暗示，即最低水平的工作成绩是可接受的。现代管理都是充分强调激励原则，只有满足人的需要才能调动人的积极性、主动性和创造性，然而我国政府机关却缺乏这样的激励。改革必须从下面两个方面来进行：首先，激发内部活力。尊重政府工作人员的需要，给他们更多的机会参与机关工作，创造一种轻松的工作氛围，领导要对工作人员经常性的给予适当的奖励（精神和物质）；其次，改革内部用人制度。把好人员结构关，实行考试制度。严格把好人员“进口”关，增加业务人员的比重，提高人员素质；把好人员任用关，对行政管理、专业技术人员 and 工人的岗位分别实行职员聘用制、劳动合同制，实行竞争上岗，择优录用；把好工资分配关，把工作实绩和工作报酬挂钩，彻底打破平均主义。

第三，引入参与机制，增强公众参与。公众参与的过程是政府与公众在政策问题上建立共识的过程，同时也是政府获得公众理解、支持与合作的过程。而官僚制理论过分强调等级分工，不重视公众的政治参与，这造成了决策失误。政府应该为公众提供便捷有效的制度化参与渠道。1、为公众社会组织和个人提供利益表达渠道。2、党和政府在制定政策时要作好各方面利益统筹兼顾、综合平衡工作。3、政策制定过程要最大限度地吸纳公众参与。4、政策采用过程中要不断增加公众发言权。

#### 参考文献：

- [1] [8] 彭和平，竹立家·国外公共行政理论精选 [Z]·中共中央党校出版社，1997.33.
- [2] 同上
- [3] 同上
- [4] 张成福，党秀云·公共管理学 [M]·中国人民大学出版社，2001，133.
- [5] 同上
- [6] 同上
- [7] 丁煌·西方行政学说史 [M]·武汉大学出版社，1999.84.

[责任编辑 丁]