

野奈伊·吉尔吉 (Jenei György)

马克斯·韦伯官僚组织理论 至今为止的影响



概述

本篇论文首先突出描述了韦伯的家庭背景在其年轻时期的学术生涯中起到的作用。之后在韦伯多元化及决定性的效应历史当中, 选出了一个突出的课题进行详细研究: 韦伯官僚组织理论在现代公共政治和组织理论中的影响。本论文详细描述韦伯官僚组织理论多样化的效应, 其中提到由于简单化和误解引起争议的效应和对其批评的论述。详细描述韦伯官僚组织理论的主要论点, 并提到韦伯理论和韦伯主义追随者的关系。论文也提到新康德主义对韦伯理论的影响。从理性角度出发分析韦伯的实践、理论、价值和形式上的理性程度, 以及其与效率和成果原则之间的区别。着重通过历史类型学观察政治家和公务员之间的关系。论文有独立章节讨论在匈牙利的效应历史。其中突出马扎里·佐尔坦 (Magyary Zoltán) 在学术思维发展上的影响, 以及韦伯效应各个阶段的特点和缺陷直至今日为止。

经济文献杂志 (JEL) 代码: B00, H00, Z13

关键词: 家庭起源、效应历史特征、理性主义的分支和历史分类、韦伯和韦伯主义者、官僚组织理论在匈牙利学术发展和行政实践中的促进效应

野奈伊·吉尔吉博士 (Dr. Jenei György) 是匈牙利科学院博士, 荣誉退休教授, 布达佩斯考文纽斯大学 (gyorgy.jenei@uni-corvinus.hu)。

引言

马克思·韦伯(Max Weber)人生著作在20世纪(直至今日为止)在社会科学的多种分支上有突出的影响,其中包括社会学、哲学、经济学、历史学和行政学。这种影响不完全是建立在正统的韦伯学术作品上。其中的一个原因,是马克思·韦伯作品原版是德语,而韦伯思想的追随者们和批判者们都以英文的翻译版为基础进行争论。效应历史当中也包含具有创造性的误解,而且这样的效应历史在现如今仍在持续着。另外的一个原因,是马克思·韦伯著作中不是所有提出并分析的问题都包含清晰的答案。第三个原因,是其著作有着大量的后续传承性质的版本,导致很多自成为韦伯追随者的人,研习的根本就不是他的原版著作,而是某个翻译版本。

马克思·韦伯家庭背景以及对其人生著作产生的特殊影响

埃米尔·马克思米利安·韦伯(Emil Maximilian Weber)于1864年4月21日出生于(译者:德国)埃尔福特市的一个7个孩子的家庭里,是孩子里的老大。他的家庭属于富有的中产阶级家庭,在当时19世纪最富有的德英裔家庭,德国商人的精英圈分子。他的爷爷是纺织业中既聪慧又可靠的企业家,拥有客观的国际人脉。外公(其母亲的闺名是Fallenstein)是事业最成功的德英家族的后裔,主要在迈因-法兰克福经营。其母亲一脉经营的是法兰克福苏莎尔氏族(Souchay)的主要企业,主要位于伦敦和曼切斯特,是在19世纪中期是德国最富有的家族之一。父亲一脉经营比勒菲尔蒂韦伯氏族的国际时业,主要是位于汉堡的贸易和航运企业(位于汉堡的韦伯沙尔公司拥有150年的历史,如今也是橡皮原料进口和机械工业出口贸易的主要参与者之一)。

值得一提的是,韦伯母亲一脉的法伦斯坦(Fallenstein)家族和邦基(Bunge)家族有联姻,该家族在安特卫普和南美洲经营企业。邦基家族的企业在如今也是世界最富有的私人企业之一,主要经营谷类种植和航运。(详细请见:Roth, 2002: 64-68)。1879年圣诞节时,其中一名亲戚送了马克思·韦伯一份歌德大事记,其中记录了很多亲戚的传记。韦伯在其中看到了一名叫G.F.法拉伦斯坦的传记,是约革·哥特菲德·戈维努斯(Georg Gottfried Gervinus)执笔。当时15岁的韦伯用获得的信息描绘了一个庞大的家庭族谱,并对其所在家庭德背景获得了一定的了解(Roth, 2002: 65)。韦伯依靠其家庭的根源和当时的交际网了解了南美的小麦出口行业,也了解了北美正在建造铁路的资本主义和与其相关的海关事务。这让其开始学习贸易法并在该领域完成了其博士论文,之后也在该领域开始起草其初始的文献。其观点的基础也是出于家庭背景,因为家庭背景是世界主义的,同时其父亲和很多其他家庭成员都是威廉时期的德国政治中具有影响力的成员。罗斯因此将韦伯成为“世界主义的民族主义者”(Roth, 2002: 64)。

韦伯家族作为德国自由主义派政治支持者，然而要理解自由主义的话就无法离开弗里德里齐·李斯特（Friedrich List）的民族自由主义的观点。他们与亚当·史密斯的自由主义观点相对，支持了弗里德里齐·李斯特的主张。根据海勒·法尔卡什（Heller Farkas）写道：“弗里德里齐·李斯特（1786-1846年）因为经典的主张当中缺少民族的观点对其进行了猛烈的抨击。”（Heller, 1945: 24）。经典学派的主旨主要是亚当·史密斯的著名定理。其中说道：“...在去除了整个紧缩和特权体系之后，自然的自由将会清晰地并轻松地形成自己的体系。所有的人，即使不理解公平的法则，也可以自由地追寻自己的利益，按照符合自身的方式完成工作，累计资产，与其他人或者其他阶级竞争。”（引用：Balla，没有：24）。亚当·史密斯用“看不见的手”来解释为什么国家不用干预：“所有人都认为在遵循自身的利益，而实际上是间接地以最好的方式来支持国民经济的整体健康。在这里个人被看不见的手所指引，来追寻自己未曾定出的目标。”（引言：Kunzmann et al., 1999: 127）。

弗里德里齐·李斯特与经典理念相左地建立了自由主义的德国版本。巴拉·安道尔（Balla Antal）认为“民族的自我意识觉醒之后，那么自身将成为首位，它将把纯粹的民族立场和目标整合到经济自由主义的新制度当中”（Balla，没有：24）。与国家不干预原则相反，他认为国家的干预是有必要的，比如保护性关税体系，因为他认为史密斯的自由主义对经济性更强的一方有利，同时没有为较弱方提供成长的空间。同时他不认为国家干预是经济发展的永久性条件，在比较落后的国家赶上领先的国家之后，保护性关税也应该被自由竞争所替代。[匈牙利改革时期拜尔则维茨·格尔盖伊和塞切尼·伊斯特万（Berzeviczy Gergely, Széchenyi István）都追随了亚当·史密斯的教导，而科舒特·劳约什（Kossuth Lajos）则采用了保护性关税方针，并建立了工业保护协会，科舒特与弗里德里齐·李斯特有过当面的联系。]

匈牙利民族自由主义发起并主导了1867年的折衷方案，作为其结果建立了奥匈帝国。其中具有突出贡献的有作为折衷方案发起者的戴雅克·费伦茨（Deák Ferenc），安德拉什·久拉（Andrássy Gyula）伯爵作为匈牙利政府第一任总理，并在不久后成为了奥匈帝国的外交部长，此外还必须提到埃特维斯·约瑟夫（Eötvös József）文化部长和塞尔·卡尔曼（Széll Kálmán）财政部长的名字。

我不敢定论韦伯的人生著作如何。被人称呼的有自由帝国主义，社会帝国主义，罗斯，而罗斯（带有两面性的）命名的“世界主义的民族主义”有一定的道理，因为韦伯一生中和政治实践中都提倡将德国经济与世界经济和平的，没有战争的一体化。

人生著作效应历史中的几个特别之处

韦伯理论效应历史的特殊地方是它的不平整性质。他的作品大多数都没有起到激起太大的波动，甚至在很久一段时间里不为人所知。比如名为《交易所》

(Die Börse, 1894: 17-48; 1896: 49-80)的作品在其过世后4年,由其夫人玛丽安·韦伯(Marianne Weber)于1924年于以“Gesammelten Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik”的标题公开发表(Weber, 1924)。关于交易所的作品是韦伯在1894年和1896年所写,在1905年,于一本514页的手册中发表了其中的两篇摘录(Volkswirtschaftlicher Lesebuch für Kaufleute, 1905: 614-657),当时是通过住在海德堡的韦伯的同意刊登的,而该作品一直到2002年都没有获得知名度,直到波尔哈特将其广泛传播为止(Borchardt, 2002: 239-241)。

韦伯人生著作效应的另一个特征,是其各种方针的理解一方面激起了争论,并自相矛盾,另一方面它们互相的联系甚至导致韦伯原著的内容被模糊,并在无意间地扭曲。在20世纪效应历史中,在世纪末关于韦伯作品形成的印象大多数与原本著作有所不同。这表示自称为或被认为是韦伯主义者的研究者的观点和主张,不一定是源于韦伯作品的原版。埃尔戴伊·雅各奈什(Erdélyi Ágnes)在研究了社会学效应历史之后很好地指出,研究员们读了很多韦伯的传闻,而不是韦伯的作品(Erdélyi, 1993)。

玛洛衫·本茨(Marosán Bence)在麦克斯·韦伯过世90年纪念日时,于2010年在布达佩斯罗兰大学的哲学历史机构中举行的大会上发表了总结(Marosán, 2010: 4-7),其中包含效应历史与原版著作内容之间的各种偏离的现象。我们的论文中只将效应历史的一部分作为研究课题,这就是官僚主义体制,和官僚主义在现代社会的地位和角色。

现代官僚主义的韦伯理论 和现代行政管理

现代官僚主义的地位和角色是韦伯人生著作效应历史的重要篇章。这一个效应历史衍生了多种社会学派系。本论文主要研究其政治和公共政治,以及组织理论层面的效果。

在十九世纪末和第一次世界大战期间,有众多社会学研究者研究过官僚主义体制在工业化社会的重要性,并认为官僚主义将促进社会和政治力量的增强。在多种解读当中最具影响力的无疑是马克思·韦伯的官僚主义理论。无论在政治和行政,还是在公共管理层面都无法避开其作品。该理论引发了辩论,其中最重要的是20和21世纪关于官僚主义权力增强的评论。在原版韦伯官僚主义理论中和理论的效应历史之间可以看到多处不同。官僚主义理论的一个出发点是韦伯的社会行为教义,在其中韦伯提出了四种不同的行为种类:传统的、感性的、魅力性的和理性合法的行为。

- 建立在传统的行为种类上的权力的基础,韦伯认为是行使权力的人们无数时间以来灵验的传统的不可侵犯性,以及在人们眼中的正统性。(Weber, 1947: 328)
- 感性的行为的权力是建立在社会感性基础上的授权,对行使权力的人或

人们的授权。

- 魅力性行为的权力基础是建立在一个不受到批评的人上面，这个人拥有特殊的和例外的不可侵犯性，英雄影响或拥有可以被作为榜样的个人形象（Weber, 1947: 328）。韦伯将该类型看作为一种过度现象，该时期特征是社会有骚乱现象。领导人和社会之间因为其具有感染力的特征无法维持体制的稳定成型。魅力性权力的弱点是不稳定性，同时传统权力的弱点是其静态的特征。
- 根据以上，韦伯的结论是基于理性合法行为的权力驾临于其他种类之上。韦伯对此的解释是，该种权力是建立在被概括到常规规则的合法性，以及倾注在改规则体系上的信念，同时也是建立在根据规则选择出来的人能够获得在政治体制中的掌控权力。该权力种类的基础是管理的官僚主义体制，该体制由常任于机构中的吏员们运作，当然遵守着相应的规则。韦伯将理性合法的官僚主义体系的发展毫无疑问地与现代工业社会关联到了一起。

实践中的韦伯官僚主义理论

在实践上，合法理型的法治国家的两个种类在19世纪中形成。两个典型的例子是：法国和德国。

- 法国模型也被称为拿破仑模型。其特点是国家为一个整体，并实现公共利益，行政管理是中央集权，阶级化，整体化和负责任的。公务员具备高等教育水平（Wright, 1990）。该模型衍生出了多个版本，在例如意大利、西班牙和葡萄牙等地中海国家中起到了影响力。
- 德国的法制国家主要传播到了奥地利并由此到了匈牙利。与法国模型相比，实行德国模型的普鲁士国家不是建立在推翻王权的公民革命之上，而是建立在普鲁士领主精英阶层的权力上。这就表示，该体制遵循的是普鲁士领主的法律和规则（是这个意义上的“觉醒”）并将这些规则和法律平等的，公正的实施在社会各个群体和个人上面，并要求公务员和法官的中立性。
- 也就是说，主要的区别是在于法国的法制原则（*principe de légalité*）是体现公共意志的（*volunté générale*）（Ziller, 2003），而普鲁斯和哈布斯堡王国地领主则贯彻了他们的绝对权力。之后在1945年以后，自由宪法制国家（*Rechtsstaat*）是多个欧洲国家发展的根本转折点，（Kickert, 2008）而且拿破仑和普鲁士类型的法治国家体制上相互有所融合。

立法成为了国家功能的基础。行政工作是用来实现法制规则和行政管理效果的手段。法治国家的建立和行动力，建立在其具备专业性和现代官僚主义运营能力的前提下。

韦伯官僚主义理论在得到了实际实现。据此公务员则不是国王的个人奴仆,而是为一个非个人的国家政府完成任务。他们都具备相应的教育和经验,并按照官方正式指派的内容完成任务,拥有终身的职位,经常性的薪水和退休金(Weber, 1922)。

理性官僚主义体制的传播在韦伯看来,就像是复杂的经济和政治体制行政的结果。

在定义官僚主义管理的特征时,韦伯清晰地将官僚主义管理定为优于任何之前地管理体制,韦伯用其自身的理念所概括的特征有:

- 持续的机构有着特有的功能,其行为遵守规则。其持续性和可延续性通过机构内部的文字规则和决策来保障。
- 机构内部有着阶级化人事关系。在阶级体系当中每个阶层中每个人的权力范围和职责都有明确划分。
- 机构的员工与管理工具的所有权之间有所区分。在的成员自身是自由的,而他们要为自己的客观官方职责向他们的上级负责。
- 机构的人事任命是根据学历分配,也就是非选举产生,并根据个人表现提升。
- 机构的人员按照规定发放薪水,并有一定的任期期限。薪水多少是按照在体制当中的层级来定。雇佣关系是持续有限期的,并通常带有退休金福利(Weber, 1947: 329-341)。

20世纪政治上波浪翻涌的历史里,国家种类和体制形态根据一种始终持续的趋势经过了频繁的改变,该趋势就是官僚主义不停增长的权力。

韦伯理论和韦伯主义者们的关系

韦伯的原版和韦伯主义者,也就是韦伯追随者们的立场之间在理论历史上有着多处差别,根据韦伯建立的方法论方针,社会学价值豁免原则来看,并没有对必要性做出评价,只是在逻辑上做出了分析,而韦伯主义者则认为韦伯对官僚主义的领导方式和其壮大做出了正面的评价。韦伯没有从存在论的角度出发对理想形态做出渐近式的推演。他的看法并不属于南德的新康德主义,也不了解亨里奇·里克特(Heinrich Rickert)和维尔海姆·温德般德(Wilhelm Windelband)的著作内容。(其实韦伯和里克特是在弗莱堡大学当过同事,而温德般德则是他在海德堡德朋友和同事)。新康德主义价值理论的主旨是什么?就是不存在价值,只有价值的体现。它们的功能是对社会历史状况和进程的对比分析。新康德主义者们还区分了通则式,也就是法律学科(这些是自然学课),以及个别化的,也就是事件学科(这些成为了社会学)。自然学科发现各种规律法则,而社会学则是判定个别性特殊性。韦伯认为理想形态的作用,是用来为个体判定种类,而不是判定价值。也即是说社会学无法确定规律,而是停止在简洁的概括和分类上。

综上,在原版理论中所谓的法律目标理性化导向的理想形态并不存在,而是在对比各种独特个体后分类。韦伯追随者们误解了理性化的条件。韦伯的理性

主义的理解是复杂的。他区分了以下四种理性主义：实践、理论、价值和形式。实践理性是指人的行为与纯粹实用主义和个人主义利益挂钩。韦伯认为实用理性主义在社会的所有领域都具备同样权重，也就是说，没有任何一个领域应该被特别对待。人们的行为可以通过这个理性标尺来进行评价。理论理性是体现在个人通过特别的概念，越来越精准地，有意识地掌控现实。（这个类型也被韦伯称为“知识理性主义”）推演出的理论通过实践经验验证，具体方法是逻辑排除法和归纳法，分析因果关系和象征意义。也就是说理论现实主义是通过抽象地认识过程建立的。韦伯的解释为，人们需要通过发现关联来打破习惯和偶然。这是人们的“元物理学需求”。他相信，理论和实践的碰撞能够反馈到人们的行为上，甚至能导致行为产生新的规律。这样一来，像“宗教教义”，比如印度教里的“业障”，或者卡尔文主义里的宿命，在特定的环境中对人的日常生活行为起到了显著的影响。第三类是价值理性主义，与实际理性主义类似，与理论理性主义有很大区别，它将人的行为定义成“直接”样本。（该种类也被韦伯称为主旨理性主义）。然而这却不是通过纯粹的计算意图和后果来进行，而是通过过去、现在和一个较好的将来“价值条件”来判定。价值条件不是简单唯一的，确定的价值，而是不同的价值群组，它们各自有着不同的整体效应和内在关联。价值（主旨）理性主义将个人行为的特殊过程“标准化”。第四种是形态理性主义，韦伯认为除了少数例外，比如罗马法之外，大多数都是与工业化相关，主要是经济、法律和学术领域，但在那之前是与官僚主义统治的关联。与实践理性主义不同（实践理性主义是通过实用主义，个人利益来推算个人行为的意图和结果），形态理性主义是通过被普遍接受的规则、法律和法规来推演个人行为的因果。从技术角度出发不可争议的是，统治的“最理性”方式为官僚主义。该理性主义的存在条件是，如果具备相应教育背景的法律专家们，在考虑到每个情况的清晰和通常的特征情况下，纯粹是为了实现体制流程和法律逻辑地制定法律。（理性主义种类的详细描述见：Kalberg, 1980: 1151-1159）

韦伯著作的英文翻译版本中，将理性等同于效率。而韦伯是将其等同于治理行为的正确可计算性，这不仅限于性价比的计算（话说回来，从这个角度来看，官僚主义治理拥有不可争议的优势），而是在技术层面之外，还有对社会后果的衡量。（相关见：Albrow, 1970: 157）。也就是说，在效率之外成果也是一个重要的指标。这是重要的区别。两个原则之间效率原则要比成果原则更加传统。效率表示公共服务性价比的衡量计算，在此计算中衡量的标尺是经济学的工具箱。效率原则实质上是管理原则，也就是追求在特定的行为情况下支出和支出所换来的收益之间达到优化。

成果原则的评价中，则是看公共机构完成其目标的程度，是否能够解决存在的社会问题。也就是说，评价公共机构决策和行为的直接和间接后果。该原则很少针对独立的一个行为，因为公共机构决策或行为一般都不是互相隔离的。在实际情况下，出现的往往是多个连贯的决策和行为，因此分析和评价的对象也是公共政治项目和行为系列，这样才能得出公共机构下一步行为的实际出发点。成果

原则的体现是跨行业的,需要经济学观点,其中除了行政法之外还需要了解公共财政、公共机构管理和公共政治观的知识。

可见,韦伯理性主义定义是复杂的,有着多个层次。这个定义包含着形式的和具体的理性主义,它们可能互相之间存在着矛盾。比如用一个铁路行程表的例子来解释区别:如果有人希望旅行到某个地方,那么行程表对其来说就是形式上的理性主义,但如果选择的火车经常晚点的话,那么就可能被误导,但同时就实现了具体理性主义的条件。也就是说在这个时候应该采纳具体理性主义的方式,而形式理性主义可能造成问题。

单一地实行形式理性主义还可能造成损失。我们可以用多个例子来证明(Osborne - Gaebler, 1992: 350-354; Osborne - Gaebler, 1994: 334-337)。第一个例子是在麻省实验学校的电焊工人培训。在事件中这个技术工人学校用越来越少的成本,培训出了水平越来越高的技术工人。因此每年增加了毕业人数,而且学校也被树立为其他技校应该效仿的榜样。但是当研究该州失业人口数量时,发现失业的电焊工人是在研究该学校的这段时间里产生的。根据形式理性主义,也就是光看效率看不出这个问题,需要用具体理性主义,也就是成果原则来分析。在审查了就业情况发现,这个学校用越来越低成本培训出来的都找不到工作。

另一个例子,是在为了赢取更多选票而减少学生的人均教育开支,以此减少居民的税务。这看起来是有益的,如果与其他国家的税率相比较的话。但是只用效率标准来衡量的话在这个情况下也有误导性。因为公共教育的质量相比其他国家也会逐渐下降,这将导致居民的不满。也就是在衡量教育开支之外,还要关注其成果,用具体理性主义来衡量。在效应历史当中可以看到,韦伯的理性主义往往被简化成形式理性主义。

在官僚主义体制和政治家之间的关系上也有很大差别。韦伯的理论认为现代官僚主义的影响,无论是其形式,还是其复杂程度,都将需要其领导人具备越来越多的专业知识。因此艾伯巴贺提出了政治家和公务员干系的四个种类(或四个发展阶段)。

第一个理论种类的基本公式较为简单:政治家做出决策,公务员执行。艾伯巴贺为该理论冠上了伍德罗·威尔森的名字。比如从威尔森引用的以下内容:“在政府之外还有政治的具体领域。执政问题不是政治问题.....这些与政治领域的关系,就像会计事务所的方法与整个社会生活的关系”(Wilson, 1887: 209-210; 引用者: Aberbach et al., 1981: 4)。第一个种类的信息很明确:公务员应该服从政治上级。

韦伯认为关于专业领域的决策和非专业决策在实践中应该被区分开来。其他研究员们也有类似的想法。比如保罗·阿普拜表示,韦伯认为政治家和公务员的工作在理论上的分割在实际上将被模糊化和消除,因此他“讽刺地笑话”那些相信这个分割的人们(Appleby, 1949: XII. 174)。

多名研究员也指出,政治家们的信息和专业知识不足以为出现的社会问题做出决定。政治家们对将来的问题具备整体上的概念,但对于具体怎样实施他们的构

思，怎样将他们的目标转换成实际的，可实行的计划，怎样执行这些计划，怎样对应新的突发事件，政治家们大多数，或者所有人都必须依赖行政人员的咨询。

这个基本公式可以让公务员在无名中立的前提下独立理解相关的法规和规则。这点由盖·彼德森（Guy Peters）详细描述道：“对公务员来说，政治和执行之间的隔离能够让他们在完成对政治有影响的工作的同时，也不用顾及到自身行为的政治后果...”（Peters, 1979: 137-138引用：Aberbach et al., 1981: 5）。

在20世纪韦伯观点的方法被实现，不是所谓的“政治家决策”和“公务员执行”的模式。韦伯从观念层面上建立了20世纪末形成的公共政治决策体系，其主旨是高级公务员应该对决策的策划有着决定性的影响，且在执行过程中，为了能够有效地得出成果，需要对相关法律和规则进行“弹性化”的理解。公务员不是出于自身利益做这些，而是因为这样做才是有效率出成果的方法。很多人偏向于“官僚主义政治”，认为那才是比“党派政治”更有主导地位的模式。

现代历史进程里，官僚主义政治的角色在公务员和政治家之间的关系上占据了越来越大的空间。政治家决策的新形式中公务员也开始出现，作为事实和知识的代表，而政治家则代表者利益和价值的一面。以此出现了一种新的变化，与韦伯曾经的预言相符，增强了官僚主义的地位。除了在“阴影中”操作，从“议会大厦后门进出”的官僚主义之外，也有公开在公共政治决策中参与的官僚主义。

卡尔·曼海姆（Karl Mannheim）与韦伯一样对官僚主义在公共政治决策中扮演公开角色展开了分析（1946），并区分了“政治理性”和“行政理性”的概念。曼海姆的论点指出，公务员不考虑政治合理性，而是从行政和理性角度出发来分析政治问题。（Mannheim, 1946: 105; 引用：Aberbach et al., 1981: 7）。

艾伯巴贺（Aberbach）在分析政治家贺公务员的政治决策参与问题时，还提出了第三个变化。这是官僚主义参与角色的进一步增长，并将其扩展到公共政治决策的整个过程当中。他认为主要的区别，是在于政治家将详细代表未经组织的个人模糊的整体利益，而公务员们则代表有组织的社会团体利益。艾伯巴贺认为这一分工的重点是在于政治家们是由意识形态驱使的，而公务员们则相反，是从实际出发的实用主义者（Aberbach et al., 1981: 9）。这也是韦伯关于官僚主义角色进一步增强预言的实现。但这同时也会迫使公务员们和政治家们一样，要为他们的意图和行为所造成的政治和行政后果负责。这也预示需要进一步演变成第四个变化，这被艾伯巴贺称为真正的，不可仿制的“混合种”。

第四种演变，也就是这个过程的第四个历史阶段在20世纪末形成，也是政治家和公务员角色的融合。这个阶段也被称为政治的官僚主义化和官僚主义的“政治转型”。公务员的领导们进入了一个双重角色，因为他们扮演的是双面人，朝内他们是公务员，朝外是政治家。这个双重要求在官僚体制的中层也同样有效，在那些层面的工作内容同时需要具备专业技术能力和知识，也需要懂得灵活地向政治方针和策略方向靠拢。在混合种的阶段政治家和公务员的上升阶梯已经不再相互分离，不是平行的两条线在重点交汇。虽然事业阶梯“相互重合”，但是在不同的现代政治体系当中，有着不同的版本。

- 比如英国的混合种类是在1964年哈罗德·维尔森(Harold Wilson)将属于执政党的人任命到公务员岗位上开始出现的,那些人就是所谓的“空降”人员,他们的事业轨道当时既不符合公务员,也不符合政治家的。
- 德国在高级公务员圈子里经常会有党派相关的活动,同时德国联邦议院成员当中也有曾经当过高级公务员的人。
- 法国和日本的政治和公务员高层之间的调动比较常见。比如一名公务员可以凭借专业和管理能力做到部门内阁的成员为止,在这些岗位上也需要政治能力。数年之后等到政治能力有了进一步锻炼,就可以担任政治领导的岗位。这一般需要相应执政党在位时才会发生,典型的例子是法国总统季斯卡(Giscard d'Estaing),但在反对党内也有过先例。

以上从多元化角度描述的历史并没有驱散韦伯的担忧,因为也可能出现官僚主义权力过大的问题。甚至可能出现更广泛意义上的问题:不同的社会群体怎样监督和影响政治决策和执行的过程,如果说同一个人既扮演政治家角色,又扮演公务员领导角色。这也等于政治党派行为和行政行为相互重叠,相互交集,这对社会群体来说就像是“机械化的化石”一样。

效应历史的一个主要特征,是我们要将马克思·韦伯的理论放到一个可能产生相互矛盾理论的环境当中。在公共政治里比如多元化理论将官僚主义看作一种机构,该机构致力于回应社会各群体和个人的需求和要求,并同时实现自身的利益。精英主义理论认为官僚主义与其他大型组织相比是重要的权力来源。新马克思主义则认为官僚主义是执政阶层的工具。

社团主义理论注重政治的创造过程,并在该过程中看到了官僚主义的自制化和主导性的地位。在这个层面也可以判断,精英主义和社团主义理论因为强调了官僚主义的主导地位,它们借鉴了马克思·韦伯理论的某个变化版本。马克思主义理论的出发点和工具观点则与韦伯的理论相反。

多元化主义者则同时提出了统一和批评的意见,他们认为韦伯理论并不是每个阶段都合理。另一个增添理论分支的现象是,四个基础理论方向上面都没有同质性。在每个方针当中都能够找到不同的,甚至相互矛盾的论点。

其中一个例子,是新马克思主义者们一个著名的代表米利班德(Miliband, 1969)认为官僚主义不是中立的,而是服务于处于经济主导地位的资本家阶层的利益。米利班德是明确的“工具主义者”。米利班德新马克思主义批评者当中一个最著名作家是普兰查斯(Poulantzas, 1973)。他认为,经济主导不可能直接实现为社会权力。因此官僚主义体现的是社会内部各个阶层和群体的关系,并相对经济主导群体保持独立。这也表示,官僚主义也能够为被压迫的阶层利益行事。

虽然有以上的争论,新马克思主义者们的立场仍然是认为官僚主义长期的策略层面上将服务于处于经济主导地位的阶层。不考虑资本企业阶层不是一个大一统的群体,而是互相之间也会产生压力和竞争的群体,这将大幅影响到官僚主义的运作。另一个例子是精英主义方针。精英主义者们的观点中(与多元主义者

不同) 政治权力没有在社会群体之间进行分散, 而是集中在少数群体的手中。官僚主义则是这种政治权力的工具。

这个观点由精英主义的经典代表莫斯卡 (Mosca, 1939) 和帕累托 (Pareto, 1935) 表述。在英国精英主义的亨特 (Hunter, 1953) 在和多元主义者达尔 (Dahl, 1961) 辩论时发表论点说, 精英主义当中也包含了多元主义的思想。这可以被称为民主精英主义, 在此社会群体当中对立的和不同的观点由不同的精英来代表和领导。精英之间的竞争则通过定期的选举来体现, 并通过精英成员的替换和轮替来实现结果。

精英主义者认为经营是有结构性的。这个观点由博通莫来 (Bottomore, 1966) 详细描述道, 区分出一个结构化的政治精英群体, 来掌控权力。这个精英群体由政府、官僚主义、军队高层和个别情况下具备政治影响力的家族、贵族、王室家族和大型经济公司领导人组成。他将政治精英与政治阶层做了区分, 政治阶层除了政治精英外还包括反对党、工会组织领导、经济领导人和活跃于政治界的知识分子。

马克思·韦伯理论对匈牙利学术和行政体制的影响

1920年之后独立的匈牙利政府将普鲁士模板的法制国家作为主要方针。法制国家分几个方面被实现。这表示, 不同的法律机构的运作都有着自己的特殊法律规定。这在1920年间是整个欧洲的普遍现象。特里亚农协议之后, 因为国家领土被分割, 需要匈牙利行政体系重组。这由国家储蓄委员会开始, 致力于提升行政体系效率并将其简化。相关的整体法规和行政条例发表在1929年公布的法规中 (Marsovszky, 2018: 91)。马克斯·韦伯官僚主义的观点最多只在个别地方得到实现。

实现马克思·韦伯官僚主义理论和成果原则的行政观点由马扎里·佐尔坦 (Magyary Zoltán) 从1930年开始试图实行, 他在1930-1931年之间担任负责行政改革的委员会领导。此前, 在超过20年的行政工作过程中, 广泛认识到了各种国际上具有影响力的理论, 比如帕尔妮·科瓦奇·伊洛娜 (Pálné Kovács Ilona) 写道: “特别是美国的科学管理, 组织学, 关于马克思·韦伯的行政社会学和经典的德国-普鲁士行政管理学和法规有影响力” (Pálné, 2011: 174)。

首先是贝特兰·伊斯特万 (Bethlen István) 总理处, 在了解到了他关于改善学术界行政管理的建议之后, 得到了国务委员的职位, 来将整个匈牙利的行政体系理性化。马扎里·佐尔坦提交了详细的计划, 但是在准备过程当中该计划的实施被中止了, 因为“执行权, 政府的管理理念与当时的政治和行政精英的价值观相互冲突” (Pálné, 2011: 175)。马扎里辞去了行政改革的职位, 并回到了他在塔塔镇 (Tata) 的家中。并开始从事地方自治政府运作的经验论研究。

马扎里改革构思的核心由维莱贝伊·伊姆莱 (Verebélyi Imre) 总结, 并写道: “马扎里·佐尔坦在行政领域同时认为合法性, 经济性和成果同样重要。当

时的匈牙利形势，将重点放到了提升效率并减少了法律规定的单方面性质，因为匈牙利行政在传统上和早前的实践上都注重形式合法，不太注重管理的问题。马扎里·佐尔坦在两次世界大战之间试图减少这个不当的轻重比例，主要是通过提升公共组织的效率。”（Verebélyi, 2010: 17）

维来贝伊·伊姆莱在解释这个改革的必要性时，引用了马扎里的相关观点道：“19世纪的重大成绩是法制国家的诞生，在法治国家代表个人在行政面前得到保护，个人权益得到保障，并能够在独立的法院进行申诉。这是一个重大的成果和有价值的战功，这是我们以后不能放弃的。但在后工业化国家当中，个人的利益不仅于此，人们不光希望自身的合法权益不受到侵犯，不要对他们提出非法要求，并得到平等待遇。他们的利益还有行政体系创造成绩，运行良好...尽可能扩大行政管理的任务范围，而且这个范围就像我们看到的那样，在战争之后不仅是在我们这里快速地扩张者，同时更重要的是拿出的成果，人们也会越来越重视这一点。法制国家单方面地超出了界限，并导致行政体系当中除了法律观点之外所有其他的观点都消退了；行政也被理解成为纯粹的搬弄法律学术，应用法律条款...显然，相比在遵守法律的情况下满足经济性和成绩上的要求，当法律学家更容易一些。这需要更多的，其他的能力，与公民们建立不一样的关系。也就是说从多个角度来看都需要新的能力，这是责任感，不仅是遵守法律地责任，还有满足公民，集体和人们的合法需求和诉求...经济性和成果要在作为法律框架的指标达成。”（Magyary, 1937引用：Verebélyi, 2010: 17）。

马扎里计划中指出了他认为最重要的任务：

- 建立事务处理等级之间的合作关系
- 区分组织和个人成绩评价机制
- 促进机构开展改革
- 整理行政机构权限范围
- 建立中央和地方行政平衡
- 效率和成果要求的实现
- 鼓励居民的积极性
- 要求合适的专业知识
- 司法服务优先于法律服务
- 司法审判范围的扩张（Marsovszki, 2018, Budai, 2017: 39-40）

马扎里·佐尔丹观点之所以具有价值，因为他不仅整合了已经成型的经济学分支（经济法，公共财物，公共机构管理），还预测了19世纪50年代哈罗德·拉斯韦尔（Harold Lasswell, 1951）提出的公共政治观点。这个观点的内容可以在《匈牙利行政》作品中找到很多类似的内容，我们也在下面摘抄了一些作为证明：

- “在行政上国家不仅要考虑到其行为的法律效果，还要考虑该行为本身。”（Magyary, 1942: 84）。
- “所以国家应该考虑到组织安排的方式，怎样才能的出成果，应该什么

时候采取行动，在多种选择之间哪个更好，为什么？”在国家行为上，国家不仅要关心行为的法律问题，还要考虑到行为的方式，技巧和价值”（Magyary, 1942: 84-85）。

马扎里有意识地继续了洛伦茨·冯·斯坦因（Lorenz von Stein）创造的行政学传统，该传统很清晰地跨过了行政法律的层面。行政学（德语：Verwaltungslehre；法语：doctrine administrative）在马扎里的理解中是行政学学术体系的多方位理解。他强调，行政不是执行机构，而是国家行为。也即是说，行政不仅是立法和执行，不仅是机构和组织的运营和互动，不仅是预算和国家经营，更是一系列的决策和行为。马扎里的建议当中完全体现了马克斯·韦伯官僚主义的理念，然而这些建议没能被实现。马扎里辞职之后首先由甘贝什·久拉（Gömbös Gyula）接任行政改革的工作。他效防了法西斯主义的样本。第二次世界大战令行政分崩离析，人员数量留下不到原来的十分之一，造成了巨大的损害。特别是在萨劳什（Szálasi）统治时期，该时期内匈牙利基本上成为了第二次世界大战被摧毁的，战败的国家。因此作为战败国，匈牙利的国家治理，军队和行政精英都离开了国家。

匈牙利行政在1945和1989年之间

1945年之后开始的是重建和恢复工作。自主的，地方随即发起的行为的规模非常庞大。地方行政开始运作，但是在新建立的自治政府和国家委员会之间出现了很多重复，矛盾和冲突，而因为入驻的苏联军队的干预和强制要求，加剧了不透明和不确定的因素。比伯·伊斯特万（Bibó István）作为内务部行政司司长1946年提出了两个建议，即合法性和行政自治政府层面的角色。这些情况并没有为韦伯行政观点或者马扎里改革思路的实现创造条件。

1948年之后社会主义行政体制建立，这是按照苏联模板的极权专制政府为了贯彻自身政治意志的理事体系。因此地方自治政府被清算，并实施了完全的中央集中指挥体系。行政与国家管理化为了等号，建立在一党体系的权力压迫上。政府执行党派的决定，而公务员根据政治忠诚度和意识形态上的决心进行选拔。全面计划体系被建立，该体系的意识形态基础由四名“新布道者”建立：马克思、恩格斯、列宁和斯塔林。

在行政上无论是形式的，还是客观的理性主义都无法实现。而且韦伯的效率 and 成果原则也无法在该环境中实施。1956年之后，往形式理性主义方向走的重要一步是1957年实施的统一行政结构执行法。不过客观理性主义，效率和成果原则仍然无法实现。决策体制在根本上没有改变。这具体的意思，就是政府党派做出决定，建立“基本政治方针”，它们永远是正确的。同时公务员不仅需要具备政治忠诚，还需要具备专业学士和领导组织能力。所以在从形式上和管理技术上，已经认可并要求理性主义的基本条件。这反过来，在“基本政治方针”无懈可击的基础上，又提供了机会将错误和缺点归咎于实施的限制。

1980年代在决策和实施关系当中开始了改变。公共机构和公务员的独立性有

所增加,他们开始在决策的事先准备上,决策议题的定义上,决策内容的制定上和决策的时间安排上都开始有了影响力。据此(采用公共政治文学中熟知的哈格罗夫的“缺失的环节”观点,(Hargrove, 1975)将之前的极权体系改变成了一种专职体系,其中党派的基本功能和领导地位仍然保留,但对专业性的要求程度提高了。1989年过渡时期中,匈牙利政府的独立性逐渐提升,这是体制改革的重要因素。之前通常的政治惯例,是根据党派最高领导机构的决议指定详细的政府决议,并被编写成为了一种符合法律格式的语言。1989年5月份开始则建立了一种政府自制体系,政府可以独立于党派之外地扮演政治角色,并成为了和平和基于宪法的过渡时期,为市场经济、自由民主和法制国家体系的建立创造条件。

政府独立的过程有以下几个步骤:

- 1989年3月开始政府意图不再以提议预案的形式交给党派领导团体审核,政府也不再接受党派领导的“须执行”指示。党派和政府体系相互分离。这创造了一个从根本上不同的体制。
- 政府通过内部协商,协调,以及利益商讨体制,指定决策并提交给议会。为议会负责的政府被建立。
- 在匈牙利社会主义工人党中央委员会(MSZMP KB)和家园之子人民阵线党(Hazafias Népfront)放弃了提名部长的权利时,政府的独立性得以体现。以此国家总理得到了建立政府的自由权利。这发生在1989年5月份。
- 1989年6月份国家圆桌会正式召开,并将已经建立的新治理模式正式合法化。

这表示,该时期的行政跨国了形式理性主义,并开始向客观理性主义方向转变。政府也开始考虑成果原则的要求。

在国家体制改革之后的行政管理

在体制改革时期建立了法制国家的组织和机构框架。韦伯官僚主义理论在实际上得以实施。然而其实现的情况与发达市场经济国家的样本有所不同。在发达国家中,19世纪末建立了政府重新分配的经济和社会政治的正面功能。重新分配的需要,是因为市场的财富分配机制会导致贫富差距和社会矛盾,并无法从长期利益考虑投资发展经济运作所需的社会基础。

政府干预首先出现在毕斯马克式(Bismarck)政府中。之后开始出现了国家官僚主义的再分配机制。20世纪时期官僚主义的角色毫无阻碍地增强,同时政治体系多次经历了改变。马克思·韦伯关于官僚主义对权力影响力的必要增长的构思得以实现。20世纪80年代开始国家再分配机制进入了危机时期。随即开始了观念的转变,其主旨,是纳入了100年前从公共服务中被排除出局的市场参与者,引入了私人公司来提供公共服务。官僚主义也开始采用市场化模式,因为只有公共服务的良好成果才能建立国家福利的基础,作为发达市场经济国家的政治体系。在

提供公共服务上出现了竞争，由公共机构，私人公司和公民组织共同参与。

在转变的开始阶段，先将公共机构转变成适合参与市场竞争的形式，也就是将其中规范和监管的功能与服务功能分离开，并实施相应的激励机制。在此之后，于第二个阶段里开始引入市场参与者参加到公共服务的提供当中。在多参与者的竞争当中各种服务商在相同的机会下进行竞争。实践证明，公共机构是具备竞争能力的。

参与竞争的各方还建立了各种组织，这些组织里面有公共机构，私人公司和公民组织的参与。

目的是建立一个强力的，有弹性的和有适应能力的政府。可见，更大的政府机制并不更强大，而最小化的政府也同样不是。

韦伯理论被分成多个部分，规则和监管方面的要求被同时达成，其结果是因为多参与者的竞争变得更加复杂。试图分割监管功能的尝试，以及在这些领域实行的私有化并不成功。

匈牙利和中东欧地区国家开始新公共管理（New Public Management），也就是将市场参与者引入公共服务业的时间，是法制国家建立的时候，这个时候官僚主义的监管功能还没有巩固，而公共机构也没有准备好参与市场竞争。

然而社会主义行政体系的更替只能逐渐进行，理事会的解散和独立的自治政府体系的建立导致新成立的机构需要一个强力的，有延续性的监管系统的辅助。也就是说，法治国家建立，和新公共管理工具的实施被挤到了一起。这将行政体系的运作变得不稳定，并造成了不确定性，更成为贪污的温床，并需要在很多情况下特事特办。根据帕尔妮·科瓦奇·伊洛娜的论述：“虽然‘正确的政府’公布了其相关要求和规定，几乎在所有的政府计划中都将透明、质量和节约成本作为要求，但是行政体系仍然是每一届政府都需要被重组，或者是在改革，或者是更新的名义下。任何时期的执政党都会排斥前者，无论是在概念上，还是处于个人考虑。而往往完成行政工作的专业人事也会遭到同样的排斥。”

（Pálné, 2011: 176-177）。

功能失调的体系的典型例子在私有化领域也出现了。这简直是独一无二的创新，因为这个所谓的私有化让匈牙利公共机构成为了德国或者法国国家公共机构的资产。问题是：这到底还是私有化吗？

2002年之后开始了包含危机后症状的时期，其影响行政体系效率和成果的问题有以下几点：

- 一 协商式民主被对抗性民主取代。作为自由民主的一个主要宗旨的在党派之间的竞争的激烈程度导致政治体系进入了碎片化的状态。这降低了政治体系的抗压能力和发现问题的敏感度。碎片化导致了“内卷化”的政治日常，这表示政治体系内部的参与者相互制造问题。相互踢皮球的程度，导致一个简单的问题都无法轻易解决。政治体系当中的主要问题对社会来说是不着边的，因此舆论对于政治上的发展少有共鸣，社会的消极程度由此增加。

- 参与式民主的法律和机构体系没有相应的章法并出现空缺,而且扮演沟通角色的政治机构(工会、专业商会、教会)无法扭转政治体系的碎片化。
- 公民组织不具备足够的力量迫使将代表式民主往参与式民主方向转变。更加严重的是与民间的对话不足和正在建立的政治赞助体系在公民组织圈内造成了分裂。公民组织的一部分逐渐脱离公民团体的利益诉求,对政治党派的依赖越来越重。很多情况下政府资助的条件就是增加组织对党派的依赖。这就导致公共政治的决策中公民组织沦为次要的,被动的地位。
- 法制国家(Rechtsstaat)的法律和机构体系框架虽然已经建立,但是日常运营中还存在着严重的缺陷,这体现在各权力分支不智慧的分离方法上,以及执行分支权力的主导地位上。多党派国家,政治赞助和客户体制在建立过程中,这些利益的分配方式与其说是自由民主,倒不如说是“民主专制”的方式更加确切。
- 公共机构管理改革之间的联系建立在一种意识形态上的先提条件,那就是私人机构本身就比公共机构更加高效。这个想法在现代社会里还未在任何地方被证实,因为改革的主要驱动力是多参与者的竞争。另外被证实的是,公共机构的垄断地位对公共服务效率来说是一个限制因素,但用私人企业的垄断地位来替代的话,不能带来任何效率上的提升。甚至因为其优越的市场地位,可以忽视公共服务主旨当中的价值导向、公开、透明和负责等要求,而这些要求在自由民主体制中恰恰是至关重要的。

在中央层面上当政的党派与政府之间的界限被模糊化,而在舆论中关于一党政府的习惯和反应重新出现。在地方层面上情况稍微好一些,因为不是所有地方自治政府都与党派争斗挂钩。如果这些趋势持续发酵,那就有实际的危险会发展成新世袭制的国家,并将国家推到欧盟的边缘地带。匈牙利的发展道路上出现了严重走偏方向的威胁,匈牙利历史上第一次的类似威胁还是在土耳其占领期间,第二次的威胁是在1990年,通过外部压力和鼓励以及内部的努力刚被化解,让国家避免被苏联帝国融入为匈牙利省的弯路,这种弯路会将国家经济指向边缘地带的无穷深渊中。

特别严重的症状,是法治国家原则和行政效率和成果遭受了多次的创伤,就像劳伦茨·劳约什(Lőrincz Lajos)写道:“一方面是因为不良的目的,为了获取非法的优势,为了非法制裁不喜欢的人或机构,另一方面是为了矫正破坏效率、速度和成本的法律规定,也就是为了达到正确的目的,但进行的违法的操作。目前的任务仍然是向马扎里所提出的:关于行政的立法观点当中,应该将实现效率原则放在首位”(Lőrincz, 2010: 42)。

塞尔·卡尔曼计划和“马扎里·佐尔坦行政发展计划”从2010年至今

2010年的首要任务是化解国家方向走偏的危险。为此需要处理源自之前的错误经济政策的内外失衡问题，攀升的国债和预算赤字，自治政府和居民大部分的债务，并需要回应因为高昂的外汇债务而要求紧缩政策的国际信贷机构。

塞尔·卡尔曼计划（Széll Kálmán terv）中，在关键领域实施了结构改革，这组织了发展方向的偏离，并开始了可持续经济发展的道路。就业人数开始增加，税务改革开始实施。另外，国家开始着手搭建建立在内部资源，而不是建立在增长外债的经济增长模型。这阻止了国家的债务危机并减轻了对外的脆弱性，建立了新的平衡，实施了不大幅影响经济增长的预算紧缩，以及多重的家庭和新生儿童的补助计划。通过塞尔·卡尔曼计划目的的实施，让匈牙利有能力应对传遍世界的新冠病毒所造成的经济困难，而且目前已经重新开始其增长的轨道。

10年的结果，是达成了主要的基本策略方向，即便其节奏并不是一直符合计划。目前仍然存在一些未完成的工作部分，在近期将来的主要经济任务，是从中等发达水平开启向上发展趋势，为了动力而引入新的发展资源。

2010年初时，为了避免危机实施了全面的预算改革，这包括了修改宪法和对基本权力分支的改革步骤。以此创造了趋同和可持续发展的基础，并为实施塞尔·卡尔曼计划开辟了道路，但是权力分支和宪法改革也代表执行的权力分支也需要政体改革，所以相关的步骤根据马扎里计划中的策略方向开展了起来。塞尔·卡尔曼计划当中已经包含了降低国家机构开支和提升其运营效率的内容，并同时包含对应社会保障体系的个别问题的方案。

马扎里计划的第一个版本（马扎里计划11.0）是全面行政发展计划，该计划的目的是建立高效的有成果的行政体系，并简化公民和公司的日常负担，计划规划了四个部分。该计划建立了合适的官僚主义规划和监管功能。

- 首先制作了机构列表，并根据列表梳理了权限和管理级别的问题，审查了外包，物理和信息设备。
- 其次制作了公共任务列表，这是法规简化，制定执行级别法规和行政策略的基础。
- 再次制作了行政流程的新定义和分类系统，这涉及到组织内部的合于外部客户的关系流程。
- 最后通过全面的目标体系对公务员群体做出了更新。

马扎里计划12.0分析了11.0版本的执行情况，并确定修改的基本概念是为了公共利益提供服务，以最合适的方式服务个人，群体和企业的需求。马扎里计划未出现后续版本，代替它的是2014-2020年的两个计划，具体化了各种任务，这两个计划是“行政和公共服务发展行动计划”和“行政和公共服务发展策略”。

马扎里计划的主要系统层面目标:

- 成果
- 经济性
- 有效性
- 弹性(安全)
- 可监管性和透明
- 适应能力(发展)。

最高的组织目标是在公务界实施新的公共管理,其工具当中应用到了新公共管理运动的成果和工具。拜尔·拉戈瑞德(Per Lagreid)认为:“新公共管理(简称:NPM)”改革在过去30年里运作与世界各地。NPM是模糊的,展开的和多义的定义。其背后没有一个特定的推动力,而是通过结构化的,国家管理的特征,国家历史和机构间关系,外部压力和政治及公共机构领导目标明确的选择来确定其具体的内容。并没有一个统一的NPM模型,而是根据情况不同,在不同的国家,政府层级或者个别公共政治领域,会出现不同的变化。改革的效果是模糊的,往往被视为没有效果或者值得争议的结果(Lagreid, 2017)。马扎里计划不能被看作为新公共管理运动的一个版本,马扎里计划更偏向于是韦伯官僚主义理论和新公共管理工具的一种结合(Rosta, 2012)。它将掌舵的人与划船的人分离,在规划和监管功能的实施当中因为多参与者的公共服务和私有化的关系,可以说是根据韦伯的路线进一步发展了这个功能。同时在“划桨人”的一面国家的干预有所收缩,其他的参与者(私人公司和民间组织)得到了更大的空间。

当然世上没有完美的行政体系,就像韦伯的理想种类也不存在。经济和社会需求尤其在两点上需要更进一步的发展,也就是引入地方自治政府和居民的积极参与(Pálné, 2011: 178)。两个步骤都能够增加资源。

马扎里运动已经发起,并将会在没有统一理论的情况下继续。各个理论相互不同,但相同的是它们不阻碍该运动的进一步推进。该运动被有些人称为新韦伯主义的合成,也有人称之为后新公共管理计划。然而促进该运动,总结其成果,并给出将来计划策略和行动方案的理论还没有诞生。但一个条件确是肯定的,就如马尔塞·普洛斯多特(Marcel Proust)说道:“探索的真正挑战不是发现新大陆,而是用不同的眼看待周围”(Osborne-Gaebler, 1994: 19)。

参考文献

- Aberbach, J. D. – Robert P. – Bert A. R. (1981): *Bureaucrats Politicians in Western Democracies* 《西方民主国家的官僚 政治家》Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts and London, England.
- Albrow, M. (1970): *Bureaucracy* 《官僚主义》Pall Mall, London
- Appleby, P. H. (1949): *Policy and Administration* 《政策和行政管理》University: University of Alabama Press
- Balla, A. (1926): *A liberalizmus történelme* 《自由主义历史》Légrády nyomda és könyvkiadó In: Hegedüs Lóránt (1938): *A mai világ képe III. kötet* 《今日世界的样貌》第三册. Gazdasági élet. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Borchardt, K. – Cornelia M.S. (2002): Notes and Queries. Excerpts from Max Weber's *Die Börse* 《注释和询问。节选自马克斯·韦伯的*Die Börse*。马克斯·韦伯研究》*Max Weber's Studies*, Vol.2 No.2. May, The Continuum Publishing Group Ltd, New-York. The Continuum Publishing Group Ltd, 纽约
- Bottomore, T. (1966): *Elites and Society* 《精英与社会》Penguin. Harmondsworth
- Budai B. B. (2017): *A közigazgatás újragondolása. Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság* 《对行政的重新思考。适应，革新，效率》Akadémia Kiadó, Budapest.
- Dahl, R. (1961): *Who Governs? 谁在管理?* Yale University Press, New Haven
- Heller, F. (1945): *A közgazdasági elmélet története* 《经济学理论历史》Budapest, Gergely R. könyvkereskedése.
- Hunter, F. (1953): *Community Power Structure* 《社区权力结构》University of North Carolina Press, Chapel Hill
- Kalberg, S. (1980): *Max Weber's Types of Rationality. Cornerstones for the Analysis of Rationalization Processes in History.* 《马克斯·韦伯的合理性类型。分析历史上的合理化进程的基石》In: *The American Journal of Sociology*, Vol 85, No. 5 (Mar)
- Kickert, W. J. M. (2008) *The Study of Public Management in Europe and the US* 《欧美公共管理研究》Routledge
- Kunzmann, P. – Franz-Peter, B. – Franz W. (1999): *Atlasz Filozófia* 《亚特拉斯哲学》Budapest, Akadémia Kiadó Kft.
- Lasswell, H. (1951): *The Policy Orientation* 《政策导向》In: D. Lerner and H. Lasswell (eds), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, Stanford
- List, F. (1841): *Das Nationale System der Politischen Ökonomie* 《国家政治经济学体系》Im Cotta'schen Verlag zu Stuttgart
- Lőrincz, L. (2010): *Magyarország helye a magyar közigazgatás-tudományokban* 《马扎里·佐尔坦在匈牙利行政学中的地位》In: *Államszerep válság idején.* Magyar Zoltán emlékkötet. Szerk: Gellén Márton-Hosszú Hortenzia. pp 39-49
- Magyar, Z. (1937): *A közigazgatás és a közönség. Az 1937. évi közigazgatási továbbképző tanfolyamon tartott előadás szövege* 《行政和群体。1937年行政培训课程演讲稿》In: *A magyar közigazgatástudomány klasszikusai 1874-1947, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1988.* Szerk: Lőrincz Lajos. pp 289-290
- Magyar, Z. (1942): *Magyar Közigazgatás* 《匈牙利行政》Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

- Mannheim, K. (1946): *Ideology and Utopia* 《意识形态与乌托邦》New York. Harcourt, Brace & World.
- Marsovszki, Á. (2018): *A közigazgatás története: Magyarától a Magyar programig* 《行政历史: 从马扎里到马扎里计划》In: *Jogtörténeti Szemle* 20018/3. pp 91-110
- Max, W. (1995): *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme* 《新教道德和资本主义精神》2. bővített kiadás. Cserépfalvi Kiadó, Budapest
- Max, W. (1923): *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme* 《新教道德和资本主义精神》Franklin Társulat, Budapest
- Roth, G. (2002): Max Weber: *Family History, Economic Policy, Exchange Reform* 《克斯-韦伯: 家史、经济政策、交流改革》In: *International Journal of Politics, Culture, and Society*, Vol.15. No. 3.
- Mollat, G. (1905): *Volkswirtschaftliches Lesebuch für Kaufleute Frankfurt an der Oder* 《奥得河畔法兰克福商人的经济学教科书》Verlag der Waldowschen Buch- und Kunsthandlung (R. Wengler)
- Miliband, R. (1969): *The State in Capitalist Society* 《资本主义社会中的国家》Weidenfeld-Nicholson, London
- Mosca, G. (1939): *The Ruling Class* 《统治阶级》Trans.:H.D.Kahn. McGraw Hill, London
- Osborne, D. – Ted G. (1992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* 《重塑政府. 创业精神如何改造公共部门》Addison-Wesley Publishing Company, Inc
- Osborne, D. – Ted G. (1994): *Új utak a közigazgatásban. Vállalkozói szellem a közösségi szektorban* 《公共管理的新路径. 社区部门的创业精神》Kossuth Könyvkiadó, Budapest
- Pareto, V. (1935): *The Mind and Society. A Treatise on General Sociology* 《心灵与社会. 一般社会学论述》Dower, New York
- Peters, B. G. (1978): *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective* 《官僚主义的政治: 比较的视角》New York and London: Longman
- Pálné, K. I. (2011): *Magyary életútja és a munkásságának politikai környezete* 《马扎里的人生道路和著作的政治环境》*Tér és Társadalom*. 2011(3) pp 173-179
- Per, L. (2017): *New Public Management* 《新公共管理》In: *Oxford Research Encyclopedias*
- Poulantzas, N. (1973): *Political Power and Social Classes* 《政治权力和社会阶层》New Left Books, London
- Rosta, M. (2012): *Az új közszolgálati menedzsment és a Magyar Zoltán Közigazgatásfejlesztési Program viszonyáról* 《新公共服务管理和马扎里·佐尔坦行政发展计划的关系》*Polgári Szemle* 8(3-6)
- Weber, M. (1894): *Die Börse.I. Zweck und äussere Organisation der Börsen* 《证券交易所, 一、证券交易所的宗旨和外部组织》Göttingen, Arbeiterbibliothek. I. Band. 2. und 3. Heft. hrg. von Friedrich Naumann. Vandenhoeck und Ruprecht
- Weber, M. (1904, 1905): *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* 《新教伦理与资本主义精神》In.: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*. 20 Bd. Heft 1, S. 1-54; 21 Bd. Heft 1, pp 1-110
- Weber M. (1896): *Die Börse.II. Der Börsenverkehr* 《证券交易所二、证券交易所的流通》Göttingen Arbeiterbibliothek.2. Band. 4 und 5 Heft. hrg. von Friedrich Naumann. Vandenhoeck und Ruprecht
- Weber, M. (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft* 《经济与社会》Tübingen: Mohr (reprint 1972)
- Weber, M. (1924): *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik* 《关于社会学和社会政策的论文集》Vorwort: Dr. Marianne Weber. Heidelberg.

- Weber, M. (1947): *The Theory of Social and Economic Organization* 《社会和经济组织的理论》 trans. A.M. Henderson and T. Parsons. Free Press. Glencoe. III.
- Wilson, W. (1887): *The Study of Administration* 《行政管理的研究》 *Political Science Quarterly*, 2.
- Verebélyi I. (2010): *A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyar Zoltán életművében* 《行政和执政的基本问题在马扎里·佐尔坦的著作中》 In: *Államszerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet. 《政府在危机时期的角色》马扎里·佐尔坦纪念册* Szerk: Gellén Márton-Hosszú Hortenzia. pp 15-39.
- Wright, V. (1990): *The Administrative Machine: Old Problems and New Dilemmas* 《行政机器。老问题和新困境》 In: P.A. Hall, J. H. – H. M. (eds.): *Developments in French Politics* 《法国政治的发展》 Houndmills: MacMilan
- Ziller, Jacques (2003): *The Continental System of Administrative Legality* 《行政法制的大陆体系》 In: B. G. Peters – J. Pierre: *Handbook of Public Administration*, London: Sage