

浅析韦伯的“官僚制”

许 婷

摘 要：传统行政学有两大理论基石，即由威尔逊、古德诺提出的政治——行政二分法和韦伯提出的官僚制。官僚制具有合理分工、层级制、法定程序性、非人格化管理、管理的职业化等特征。官僚制从20世纪80年代开始，受到了公共行政学者，特别是新公共管理学派的猛烈抨击。管理技术专门化和分工细密化；过分强调规则在组织管理中的作用，导致“目标替代”；过分强调组织管理的非人格化，导致组织成员人格的异化等问题。但迄今为止，由韦伯设计随后得到充分修缮的官僚制模式一直占据主导地位。其对行政管理效率的追求，分工和专业化管理等仍在现代公共管理中发挥重要作用。

关键词：韦伯；官僚制；辩护

中国分类号：D091 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2019）02-0046-04

传统行政学建立在两大基石之上，即由威尔逊、古德诺提出的政治——行政二分法和韦伯提出的官僚制。政治——行政二分法将行政作为一个独立的领域从政治之中分离出来，开创了行政学独立发展的过程，从而为实践中提高行政效率提供了理论前提。官僚制则在这一基础之上，建立了行政组织的理性结构，从而为提高行政效率提供了现实的可能。自从韦伯的官僚制理论创立以来就备受争议，特别是20世纪70年代以来，随着人类社会进入信息化时代，社会事务日益增多，社会变化日益加快，传统官僚制固有的弊端日益显露，官僚制的合理性再次受到质疑，特别是新公共管理学派，对官僚制进行了猛烈的批判。这些批判虽然有一定的道理，揭示了官僚制在新的社会背景下的不足，但是全盘否定官僚制的做法却不可取，因为官僚制所强调的理

性精神、法治精神、专业化等原则依然是我们社会运行所必不可少的基本原则。

一、官僚制及其特征

韦伯并没有给官僚制一个明确的定义，他首先从权威的角度对组织进行了分类。他认为，任何组织必须以一定的权威作为基础，以权威的不同，可以将组织分为三类，即个人魅力型组织、传统型组织和法理型组织，其中法理型组织的标准形态即为官僚制，也即现代社会政府组织的基本形态。官僚制作为一种组织形态，主要具有以下特征：

合理的分工。即明确划分每一个组织成员的职责权限并以法规的形式严格固定这种分工。组织分工是社会分工发展在组织内部的体现，组织分工明确每一个组织成员特定的权责范围，这有利于组织成员掌握专门的职位技能，从而提高行政效率。

层级制。官僚制组织作为一种社会管理模式，等级制是它固有的特征。在韦伯看来，这种等级制组织结构有利于命令从高层向低层传递，确保命令的权威性，使下级了解命令的来源并能及时采取行动完成上级交付的任务，提高效率。

法定程序性原则。在官僚制理论中，韦伯认为，组织的运作有自己独特的规则，而不是随心所欲地进行。官僚制组织通常要制定一整套制度和规则来规范组织及其成员的管理行为，以保证整个组织管理工作的一致性和明确性。韦伯认为，这些规则和程序是根据合理合法的原则制定的，它们具有稳定性，可以保证官僚制组织的合理性、合法性、稳定性和连续性。

非人格化管理原则。这也是官僚制的核心之所在。整个组织的管理是建立在理性合法的规则之上，强调规则在组织管理之中的至上性。在韦伯看来，规则是理性的、稳定的、客观的，它可以克服组织成员行为的任意性和非理性化。在官僚制组织之中，公事和私事之间有一条明确的界限，公务活动与私人活动的关系是明确分开的，在工作活动中不得掺杂个人的感情、偏好的非理性的因素；在组织成员之间的公务关系中存在的只是对事的关系而非对人的关系，从而将理性的原则严格地贯彻到组织行为之中，提高了组织的运行效率。

管理的职业化原则。官僚制是建立在政治——行政二分法的基本假设之上，强调管理作为一个独立的领域而独立于政治，强调管理专业化。与此原则相适应，要求形成一支专业的行政管理队伍，即官僚阶层。官僚的职业是实施行政管理，追求专业化、高效率是它的宗旨。为此，就必须对行政人员进行专业的培训，使他们掌握专业的管理知识，以此来提高行政管理的效率。

二、对官僚制的批判

自从韦伯提出官僚制理论以来，官僚制理论就一直受到质疑，诚然，任何一项制度设计都不可能是完美无缺的，官僚制也不例外。官僚制本身存在这样或是那样的问题，甚至是缺陷。这些问题在传统工业社会中还没有完全暴露出来，而随着人类社会进入信息化社会，社会节奏日益加快，官僚制日益显露出其与信息社会所冲突的一面。因此，官僚

制从20世纪80年代开始，受到了公共行政学者，特别是新公共管理学派的猛烈抨击，概括起来，这些批评主要集中在以下几个方面：

管理技术专门化和分工细密化，导致组织臃肿、机构重叠。官僚制的一个重要特征就是组织的分工与专业化运作，然而，随着人类进入信息化社会，社会事务急剧增多，与此相适应，政府的分工也越来越细。这导致政府机构的迅速膨胀，政府部门急剧增多，各个政府部门之间职能的交叉重叠，一方面，导致行政成本的增加，不利于政府精简；另一方面，则导致政府追责的困难，使政府难以承担应当履行的职责。

层级节制的权力体系，导致政府层级过多，纵向形成金字塔式的等级结构，横向形成缺乏联系的鸽笼式结构。在官僚体制之中，有一个严密的等级体系，信息的传递严格按照这种等级体系进行。这会对信息的传递效率产生重要影响，同时信息在传递过程之中还会失真；而缺乏横向联系则会导致各个部门之间不能及时沟通信息，从而不利于政府部门之间的协调运作。信息化社会的一个重要特点就是社会的瞬息万变，这就要求政府对社会信息做出及时反应，并且在很多情况下，需要各个政府部门协调运行，而官僚制纵向的等级和横向的阻隔不能有效地适应信息化社会的要求。

过分强调规则在组织管理中的作用，导致“目标替代”或者说“目标移位”现象，即对规则的遵守代替了组织目标的实现。官僚制一个重要的特征是对理性的追求，而规则正是理性在官僚制之中的体现，因此官僚制十分强调对规则的遵从。但是这种对规则的强调导致组织成员墨守成规，一切以规则为标准，导致组织成员行为的异化，对规则的遵从代替了组织的既定目标，无法对迅速变化的社会环境做出反应，降低了组织的灵活性，容易导致组织的僵化。

过分强调组织管理的非人格化，导致组织成员人格的异化。官僚制严格区分组织行为和个人行为，强调组织中人与人之间的关系应该以理性而非感情作为基础，即官僚组织的非人格化。官僚制的非人格化忽略了各种人为因素，压抑了人的各种需求，忽视了组织成员各方面的需求，导致组织成员之间

关系的冷漠，由此产生的官僚式的冷漠态度必然降低组织的工作效率。

官僚组织的封闭性和理性经济人特性使官僚机构成为某种利益群体。通常会通过预算规模和公共权力的不断扩大来追求自身效用的最大化。其行为常常偏离公共效用最大化方向。官僚制制造了一个基于教育文凭和专业资格的官僚阶层，随着现代行政管理活动的日益复杂性、规模巨型化、高度专门化，使得政务官越来越倚重于这一阶层尤其是高级文官。一旦掌握公共权力的官僚组织在社会中形成一个独立的利益群体，他们势必不断加强自己的行政权力，为自己及其利益集团谋取特殊的利益，从而形成“文官专政”。

官僚体制是一种缺乏竞争效率的制度安排。在官僚制的组织之中，成员的报酬、晋升主要是看成员在组织当中层级和工作年限，与个人工作的努力程度关系不大或是没有关系，因此使组织成员产生一种得过且过、论资排辈的思想，从而挫伤了组织成员的工作积极性，降低了组织的工作效率。

集权主义泛滥。官僚制通过权力的层级节制，造就了官僚制严密的权力体系，在这样一个体系之中，下级的权力都是来自上级的授权，最后所有的权力都集中于行政首长之手，强调下级对上级的绝对服从，从而抑制了组织成员的积极性和创造性。

形式主义的平等与特权合法化。在官僚制组织中每个人在处理公务时必须秉公办理，排除个人的好恶，保持情感上的中立态度，这使得组织中的每个人，无论是领导者还是执行者，在法律、规章、制度面前都是具有形式上的平等地位。而在实际操作层面，由于官僚体系中严格的权威分层使得组织内部等级森严，权力实际上操纵在极少数人手中，且往往缺乏来自平级或下级的监督。不仅如此，官僚制导致官僚们形成强势群体，凌驾于社会之上，进而在权力的运用过程中产生了一些特权。于是，随着官僚规模无休止地扩大和膨胀，官僚数目、特权现象也同比增长甚至“合法化”。

三、对官僚制的辩护

尽管20世纪70年代以来，官僚制理论受到了来自各个方面的批评，但迄今为止，由韦伯设计随后得到充分修缮的官僚制模式一直占据主导地位，

特别是在公共行政的实践中更是这样。尽管官僚制表现出对后工业时代的某种不适应性，但是官僚制所体现出来的一些基本精神不但没有过时，相反正是我们应该大力提倡的。对待官僚制我们不能简单的摒弃，而应该在批判的基础上不断地完善和发展。

对行政管理效率的追求。20世纪初人类社会进入工业化时代，社会化大生产要求催生新的组织形式，以提高组织运行的效率，在这种背景下，官僚制应运而生。官僚制是人类追求行政管理效率的产物，随着后工业时代的来临，信息技术在社会的普及以及办公自动化并没有改变人们对高效政府的追求，恰恰相反，在信息社会，科技一日千里，信息大爆炸时代的到来要求政府能作出更及时的反应，以适应不断发展变化的社会要求，不断满足公众对公共服务的需求。所以，建立一个高效廉洁的政府是任何时期社会的发展要求。

官僚制所强调的分工和专业化原则，依旧是现代社会运行所必不可少的基本原则。在信息化社会，整个社会的分工将更加细化，这就对政府管理提出了更高的要求。政府要想更好地管理社会就必须成立相应的机构，专门从事某项事务的管理，同时雇佣具有专门知识的政府工作人员，以适应社会分工不断深化的需要，这是信息化社会政府管理的必然选择。

等级制仍然是当今政府最重要的组织形式。官僚制被大多数行政学家所诟病的一个重要方面就是其严密的等级制度。诚然，组织等级层次过多会导致信息传递的缓慢和失真，造成政府行为的僵化和低效。但是我们同样应该看到的是任何权力的组织必然是一种等级式的，等级的多少只是一种程度的问题。缩减层级的努力并不构成对层级的根本否定，任何一种组织结构都存在层次与幅度相互协调的问题。目前西方国家所开展的新公共管理运动，都要求放松组织的等级体制，将等级制的结构扁平化，但是这种变化并没有从根本上摆脱等级制的影响，等级制依然是当今政府组织的基本结构。

对集权体制的辩护。从组织系统的权力运行机制上看，基于传统官僚集权的弊端，人们通常认为分权是好的，集权是坏的。分权被视为是与自治、自决、自我实现的同义语，是较开明的管理。集权

则被看成是官僚机构或权威主义的代名词,是独裁专制的管理,这种看法未必正确。分权虽然有利于增强组织的自主性和灵活性,但也会带来分散主义、本位主义、保护主义,并增加公共开支,甚至导致官员滥用行政权力。绝对的分权和绝对的集权都不是一种完美的制度设计,组织是实行集权还是分权以及集权分权的程度是与组织所面临的环境形势相应的,以此对官僚制所强调的集权体制我们也不能简单地给予否定,而应该根据环境变化及时做出调整。

法治精神。在处理公共事务时,就某些个案而言,的确可能会体现出浓厚的人文关怀的做法,一旦发展成一种管理模式,其结果恰恰是人文关怀的真正缺失,各种“人情”、“关系”的泛滥将会导致公正秩序的瓦解。因此,各种规则、法律的存在是组织运行必不可少的,因为法律是理性的产物和体现,它可以排除人为的感情因素的影响,规范组织运行。当然我们所强调的是必要的规范而非繁文缛节。

参考文献:

- [1] 陆晷海. 复合型治理和政府治理现代化: 一个官僚制的分析视角 [J]. 行政论坛, 2017, (3).
- [2] 怀红. 论官僚制的实践困境及其反思 [J]. 管理观察, 2017, (10).
- [3] 李振豫. 理性官僚制与中国的行政改革 [J]. 中国管理信息化, 2017, (6).
- [4] 郑院林, 冯延云. 浅谈对官僚组织理论的认识 [J]. 法制博览, 2015, (34).
- [5] 段啸林. 重新发现官僚制: 西方公共行政理论对官僚制的再思考 [J]. 公共行政评论, 2015, (5).
- [6] 谭融. 西方国家官僚制的比较研究 [J]. 经济社会体制比较, 2014, (5).
- [7] 李泉, 孙宗锋. 当代官僚制范式观的误读与超越 [J]. 中国行政管理, 2014, (5).
- [8] 彭新武. 官僚制: 批判与辩护 [J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2009, (5).
- [9] 张康之. 论官僚制组织的等级控制及其终结 [J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2008, (3).
- [10] 陈国富. 官僚制与政府治理模式的变革 [J]. 南开学报, 2006, (4).
- [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).

[12] 张康之. 论官僚制的实践困境 [J]. 云南行政学院学报, 2001, (6).

[13] 张康之. 韦伯对官僚制的理论确认 [J]. 教学与研究, 2001, (6).

[14] 王强. 全球行政改革浪潮与中国行政现代化——从官僚制的角度思考 [J]. 江苏社会科学, 2000, (2).

[15] The Ups and Downs of Bureaucratic Organization[J]. Johan P. Olsen Annual Review of Political Science, 2008.

[16] 竺乾威. 官僚化、去官僚化及其平衡: 对西方公共行政改革的一种解读 [J]. 中国行政管理, 2010, (4).

[17] 张定淮, 涂春光. 重申官僚理性 [J]. 中国行政管理, 2004, (3).

[18] [德] 马克斯·韦伯著. 经济与社会 [M]. 北京: 商务印书馆, 1997.

[19] [英] 比瑟姆著. 马克斯·韦伯与现代政治理论 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1989.

作者: 许婷, 武汉大学 2016 级行政管理专业硕士研究生

责任编辑: 李荣华