
科层制演化与政府改革

汤可可

“Bureaucracy”一词在国内通常被译作“官僚制”或“官僚体制”，这一体制或结构又往往作为批判的对象被加以否定。于是，许多论者就不得不面对这样一个悖论：中国在很长一个历史阶段中还只能实行“官僚制”，“官僚制”则是官僚主义产生的体制基础，而克服官僚主义又是我们必须贯彻的一项任务。

在西方社会科学中，“Bureaucracy”是一个中性词汇，用于表示一种行政和生产管理的组织形式。研究表明，这一体制适应多种管理组织，其本身也处在不断的演变之中。因而，有人主张把“Bureaucracy”译作科层制，并以科学的态度来对待这一以合法和理性为特征的行政管理体制。

一、科层制的理想构造和基本功能

马克思主义的经典作家对科层制（“官僚制”）持批判态度。马克思在《法兰西内战》一书中主张彻底打碎科层结构的国家机器，并以巴黎公社制度（直接选举产生的代表会议制）作为无产阶级国家新型国家机构的基本形式。列宁在《国家与革命》中进一步阐发了这一基本观点，认为科层式的官僚制是仅仅适合于资产阶级统治的组织形式，无产阶级夺取政权后必须粉碎官僚制国家机器并防止其复辟。

但是，由于历史和现实的原因，特别是实行高度集中的计划经济体制，社会主义各国在打碎了原有国家机器后，又建立起了新的科层化的党政管理体制，在某些方面科层制组织的发展比现代西方国家更庞大、更细密。人们在理论上严厉批评官僚主义的同时，却在实践中非常自然地搬进了“官僚制”（科层制）的政府治理结构。这就需要我们重新审视西方科层制理论和科层制产生、演变、发展的内在规律。

科层制是一种典型的理性管理系统，适合于理性化的现代经济和政治生活。按照马克思·韦伯所设定的理想类型（ideal-type）的科层制，其结构具有

基本特征：（1）专业分工。系统内部按专业实行明确分工，“把为实现组织目标所必需的日常工作，作为正式职责分配到每个工作岗位”。（2）权力等级。管理人员按等级赋予相应的权力，每个人都接受上级下达的指令，并受到上级管理者的控制和监督，同时对自己的下属具有职务上的权威并为自己及下属的决定和行为负责，由此形成牢固而有秩序的上下级制度。（3）规则体系。整个组织的运作以法律、行政法规和各项书面文件为基础，按照具有共性的规则来处理具有特殊性的各类具体事务，协调管理者与被管理者及不同管理部门间的相互关系。

（4）非人格化。科层制组织要求按照严格的组织纪律和程式化的工作程序处理公务，完全排除个人情感，把理性的规范放在第一位。科层制中职位的权限和责任，人员的素质要求和薪金报酬等，也根据这样的原则来确定。

科层制是一个结构较为优良、组织相对稳定的系统，它具有对系统内要素进行控制和对外部环境进行整合的能力，因而被政府、军队、企业等大型组织所采用。

科层制的正功能集中体现在两个方面。一是决策的理性。科层制决策依据的是正式的、以法律和秩序为基础的法理性权威，而不是以世袭权力来维系的传统型权威和以个人人格力量建立起来的魅力型权威。它通过管理人员的专业技能和决策的程序、规则，来使决策趋于理性。

二是执行的效率。科层制可以借助严密的组织和管理技术的优势，在复杂的情况下完成大规模的行政管理任务。它有效地为完成任务而组织各种要素，并以规则来协调组织的运作，减少某些直接的矛盾和冲突，提高运作效率。但以上这些功能的恰当发挥，以理想类型的科层制结构为条件。

不过，科层制在促进协调与控制、从而获得管理效率的同时，也存在着与垂直组织系统和规则刚性相伴随的反功能，它先天性地缺少纠错机制，因保守秩序而抵制革新，而且科层结构也固化社会阶层差别。所有这些，有可能导致科层组织的决策失误和效率耗损。

二、科层制的变异和弊病

革命以后的中国建立了稳定的政府，除了“文化大革命”这一特殊时期外，科层制在中国得到完善和发展。共产党的执政领导增强了政府科层组织的控制能力。特别是改革开放以后，公务员制度的引入，使科层制结构更加规范，科层制的规则趋于健全。不仅执政党和政府建立起了完善的科层化组织系统，而且设立党委（党组）、党政合一的各种跨部门协调机构、设置享受较高级别待

次生等级等，科层制更加细致，甚至人大、政协这样的代表会议组织、政治协商组织，也形成了典型的科层制。

在中国特定的社会形态和文化背景下，科层制的结构和功能发生了一系列变异，其某些变异得到加强。中国历史上悠久的封建专制主义传统，各国共产党曾经普遍实行的个人集权领导体制，都对现行政治制度产生广泛而深刻的影响。体制本身和外部的一些因素，增强了科层制垄断信息、集中权力、强化特权等倾向，并导致行政权力的某种异化。

——组织结构过度膨胀。科层制组织中官员对权力扩张的内在冲动，党政机构在人员、经费等资源配置上的软约束，以及平行权力之间的竞争，都促使党政机关机构林立，员额不断膨胀。

——决策的无序和失误。从理论上说，科层制的层级组织通过横向和纵向的分工，将复杂的决策分解为分散而细化的决策，并且是依照细致规则的简单决策。但在实践中，由于下级对上级的服从，和上级对下级的控制，一方面非人格规则取消下级个人的判断力，而上级为了有效监督又加强对“公务秘密”的保守，由此促进决策的集中化；另一方面，规则以外又有太多的自由裁量权，加上等级和分工的彼此隔断，往往导致盲目决策和错误决策，即通常所谓决策的“垃圾桶”过程。

——目标偏差。科层组织在运转中需要把整体任务（目标）分解到各级各部门，并实行自上而下的压力型体制来保证任务（目标）的完成。但由于部门权力利益化和官员个人的升迁动机，局部决策和执行的目标就可能偏离系统的整体目标，无法实现社会公共利益的最大化。

——运转效率下降。由于科层制本身的多环节运行，以及运行的非人格化、模式化，加上运行指令传达所需要的正式书面文体，多年来习惯的分级召开动员布置大会的工作方式，必然导致“文山会海”、“公文盖章旅行”，大大消耗政府机构的能量，降低其运行效率。

——人员的择庸择劣。科层制的人员任用通常是上级决定任命下级，在等级权力的作用下，上级在选拔下属时，出于加强控制和保证自己升迁的考虑，总是倾向于选择顺从自己和能力不超越自己的人员，而选拔、任用的主要过程，也往往在暗箱中操作，从而扭曲和破坏理想模型中关于业绩的原则。

——官员阶层分化并与社会相脱离。科层制的政府官员被授权行使国家权力，其经济收入也由政府通过强制性的税收而得到保障，加上相对优越的待遇，使其成为一个区别于其他社会群体的社会阶层。而政府系统不同部门、不同阶层之间的官员，由于种种正式和非正式权力、利益关系，互相依存或相互“竞争”，又会形成不同的利益集团。这种权力利益结构如果进一步封闭，日益脱离社

切断与社会基层的反馈联系，就可能演变为一个由个人偏好和腐败行为所导致的“糟糕体系”。

此外，科层制的现实运行还导致体制内管理人员的人格异化，非人格规则和权威顺从最终可能带来一系列“职业病”，诸如态度傲慢、情感冷漠、机械守旧、不思创新、懒惰拖拉、铺张浪费、吹牛拍马、颟顸无能等等，而这是与现代文明相背道而驰的。

三、世界各国改革科层制的努力和趋势

与科层制在各国政府和大型组织中的推行相伴随，人们一直没有放弃改进科层制的努力。西方各国主要是发展代议制，通过民主选举的议会（“工作议会”而不是“演讲议会”）来监督政府科层组织。俄国十月革命后建立苏维埃制（工兵代表会议），也具有类似的意义。当列宁发现“官僚主义在苏维埃制度内部分地复活起来”时，还设想建立“工农检察院”来控制科层制的弊病。新中国成立后，除了建立人民代表大会制度外，还在各级党政机关实行集体领导制度，运用集体权威及人格或道德的力量来辅助科层制。但由于科层制的刚性，这方面的努力没有取得多少成效。

上个世纪80年代以来，在全球范围里出现了被称为“新公共管理”和“重造政府”的改革浪潮。80年代，这一改革主要是在经济自由化的基础上，政府从国有经营项目中退出，相应缩减政府管理部门，加强公共管理。进入90年代以后，改革更多地围绕政府功能的调整和创新，以提高管理绩效，更好地回应公民的诉求。这一轮改革触及到了科层制本身，其实质在于促进科层制的政府机构适应新一轮科技革命带动的经济社会变迁。

这一轮政府改革的启动在各国并不完全一致，改革的深度也有差别，但它们有着共同原因：

其一，经济全球化所带来的竞争压力。全球经济规模迅速扩大，货物、资本、技术的大规模跨国流转，要求政府相关部门从通关、检验到报税，能简化程序，提高工作效率。与此同时，为了吸引国际投资，也要求改进政府工作，改善服务，以创造良好的投资和商务环境。其中包括改进政府管理，实现政治和社会的稳定；规范政府决策，提高政策的可预期性；完善法制，加强对投资者的财产保护等。

其二，与市场化改革相呼应。一部分计划经济国家向市场经济转轨，一部分发展中国家深化市场化改革，必然要求政府改革集权化的管理体制，实行权放，以实现分散决策，增强经济活力。另外，国有产业的私有化、私营化，

响到政府的运作，要求政府改进强制性的管理方式，实行成本更低、效率更高的服务供给方式，激发经济发展的更强活力。

其三，信息技术主导的科技革命。信息革命直接冲击了以传统规则体系为约束、以书面文书为基础的科层制，政务公开成为不可逆转的趋势。商业机构借助计算机技术提高效率、改善服务的实际效果，也大大增强公众对政府部门提高服务质量的预期。此外，率先进行政府改革的信息和成功经验借助互联网迅速得到传播，人们对改革的广泛讨论，也创造了一种全球性的行政改革的语境系统。

最后，政府绩效赤字也构成改革的推动力量。财政预算的急剧膨胀，成为政府运行的巨大压力，而经济增长减缓又需要通过减税等措施来加以调节，经常出现的或大或小的财政危机，都迫使政府不得不考虑机构削减和功能调整。同样，因为工作效率和质量的问题，政府在日常监管中的信誉减退，导致公众和社会舆论的批评，也促使政府反思科层制运行的内在矛盾并考虑改进。

四、中国政府治理结构改革的思考

党的十六大报告明确提出要“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明”，“着重加强制度建设，实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化”。深化行政管理体制改革，克服官僚主义，既不能简单地摧毁体现现代理性、采用专业化管理技术的“官僚体制”（科层制），也不能照搬西方政治和行政管理的现成模式。就中国目前的政府治理结构改革而言，要继续吸收人类政治文明的有益成果，发展包含着平等、竞争、理性、法治精神的科层组织，同时适应中国的实际情况，适应经济、社会的变迁发展，加以改革，使之更趋完善。

改革的基本思路大致为：

1、转变政府职能。政府要从直接参与生产要素配置、直接干预企业投资经营，以及过多过滥的行政审批中超脱出来，转向实施经济调控和市场监管，加强社会管理和公共服务，维护社会治安和保护生态环境。由此为精简政府机构创造条件，同时也相应削减政府权力，限制政府机构和官员个人的特权。根据新公共管理理论，政府职能还要进一步非管理化，即公共政策化，同时促进公共管理和公共服务社会化。

2、规范政府的职能和权限。依法规范中央政府和地方政府的职责权限，恰当协调中央垂直管理部门与地方政府的关系，与市民社会的发育和管理重心的下移相一致，实现权力的下放和分散，克服权力过于集中的问题。贯彻“辅助原促进基层社区建设和行业自组织建设，完善社区自治和行业自律机制，以非

制的社会团体、自治组织来分担原来由政府承担的部分公共管理事务和公共服务职能。

3、加强民主政治建设。健全民主制度，丰富民主形式，让不同阶层、不同社会群体有表达自己意愿和利益要求的渠道，依法参与民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，改进对政府部门及官员个人行政责任的考评，健全决策纠错、防错和失误追究机制。依法规范各级党委、人大、政府、政协以及人民团体的关系，确保国家权力机关依法履行职能，按照人民的意志治理国家。

4、创新政府管理方式。在深化行政审批制度改革的同时，推行“告知承诺”制，运用现代管理技术加强对市场行为和市场秩序的实时监控。改革僵化的行政动员和执行方式，改变空洞说教和强制命令为主的行政方法，改进科学评价政府绩效的制度和办法，淡化将不切实际的指标逐级分解、层层考核的压力型体制，逐步建立民主协商、民主合作的工作机制。同时改革政府规制，在机构精简、职能转换的基础上，简化办事程序，减少层层转达和政出多门，通过制度创新提高政府的运转效率。

5、改进政府预算管理。在政府管理中引入公共资源概念，重视政府和社会公共资源的综合开发利用，加强资源整合，提高政府运转效率。在政府管理中引入成本和效益概念，完善财力分配方法，强化预算约束，减少浪费损失，控制管理成本。切实加强税外收费的管理，严格收支分开，下决心改变“行政权力利益化、权力利益部门化、部门利益法制化”的状况。

6、加快电子政务步伐。更有效地采用信息技术，形成政府系统的计算机联网（包括GtoG、GtoB、GtoC等），借此实现政务公开，扩大政府的开放度，即公民对政府决策的参与和政府对公民呼声的回应；实现政府工作流程再造，加快文件处理，减少官员个人的自由裁量权；实现政府组织结构重组，促进政府系统内部适当竞争，推动人事制度（干部任用制度）改革，加强系统内外的能量交换，不断提升科层制的内在活力。

作者介绍：本文作者为无锡市政府研究室副主任