

# 传统官僚制的现代遗存与中国政府的现实应对

巩建华

(广东海洋大学 政治与行政学院, 湛江 524088)

**摘要:** 滥觞于先秦时期的传统官僚制,是家国同构、高度集权的家产官僚制。它不具备现代官僚制的科学精神、理性精神和法制精神,其浓重的人治传统对当代中国人的观念影响十分深刻。虽然西方新管理主义呼吁摒弃现代官僚制,但相对于中国传统官僚制而言,现代官僚制的优势是显著的。由于中国的市场经济基础、法治环境、非政府组织和公民社会的发展现状与现代官僚制的产生条件有一定距离,因此,当务之急不是模仿新公共管理模式,而是立足中国实际情况,坚决摒弃传统官僚制,学习和借鉴现代官僚制的合理成分,创新具有中国特色的行政管理体制。

**关键词:** 传统官僚制;现代官僚制;缺陷;比较;

**中图分类号:** K207;D63

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1009-3370(2009)01-0045-05

就中国而言,古典类型的官僚制产生于战国时期,诸侯之间的逐鹿争雄,促使文化精英们试图探寻一种万世不衰的国家管理方式。秦朝建立了传统官僚制的基本框架,标志着中国传统官僚制正式形成;隋唐开科取仕标志着中国传统官僚制走向成熟;随着清朝的覆灭,制度层面的传统官僚制宣告瓦解。然而,意识层面的官僚制遗风并没有被消灭。

## 一、对官僚制的误读

### 1.对现代官僚制的误读

官僚制这一概念,最早是由法国学者V·德顾耐于1745年在描述普鲁士的政府形式时提出的。20世纪初,韦伯对官僚制进行了开创性的研究。韦伯现代官僚制是一种纯粹理想类型的官僚制,韦伯官僚制的理想性体现在韦伯抛弃了对官僚制进行“价值关联”的考虑上。他“放弃了西方若干世纪以来普遍采用的以叙述制度的价值规范为主的研究方式,转而以合理主义价值立场和类型化比较研究与发生学因果分析相结合的‘理想类型’的方法论”<sup>[1]</sup>。韦伯把公职人员预设为“行政动物”,剥去了他们的所有的感情价值和政治情感,以“价值无涉”的研究理路,用刚性的制度和法律建筑起现代官僚制的理论大厦,并开创了独特的官僚制研究范式。“价值无涉”使韦伯官僚制充满了学术上的浪漫色彩和理想上的崇高预期。因此,在西方,官僚制没有获致人们的贬义理解。

20世纪初,为了避免人们对韦伯提出的官僚制产生误解,有人将韦伯的官僚制翻译为“行政组织体系”、“科层制”或“集权制”。然而,“科层制”并不能完

全揭示官僚制应有的内涵,“官僚制”比“科层制”包括的内容广泛的多。比如,与官僚制一样,虽然科层制也是一种严密的、合理的社会组织,提供熟练的专业活动,具有明确的权责划分和执行严格的规章制度、金字塔式结构的权力配置和等级服从关系等特征,但是,科层制只具有官僚制的部分内涵。正如有学者认为:官僚制“可以包容‘科层制’的某些特征,但作为特殊形式的‘科层制’则无法完成对官僚制的解释”<sup>[2]</sup>。如此看来,使用官僚制能够更好地表达韦伯的本意,但却容易使人们将其与中国传统官僚制产生文字联想,乃至发生理论误读。实际上,中国传统官僚制是古典类型的官僚制,而韦伯官僚制是现代类型的官僚制,二者相去甚远,具有本质上的差别。

### 2.对传统官僚制的误读

在汉语中,“官”与“僚”原本没有贬义,一般泛指那些在官府衙署办事的官吏,即今天的国家公职人员。官僚制一般指具有分明的组织层级、严格的规章制度、权责明确的组织模式。然而,中国传统官僚制没有系统化的理论,也不具有技术色彩,更没有韦伯官僚制的理性精神。由于中国传统官僚制是专制政治的产物,它自产生之时,就是帝王专制的工具,是作为农民阶级的对立面而存在,而且,中国传统官僚制长达两千多年从未中断,对农民阶级的盘剥压榨十分严重。因此,谈起官僚人们自然憎恨不已。在新民主主义革命时期,由于革命斗争和阶级斗争的需要,官僚阶级成为革命的对象,出于革命的需要,官僚被赋予了贬义色彩,如官僚主义、衙门作风等。在

收稿日期: 2008-05-27

基金项目: 2006年全国哲学社会科学规划课题西部项目(06XZZ010)

作者简介: 巩建华(1969—),副教授。E-mail:nhjd171@163.com

今天,处于基层的街头官僚,因滥用自由裁量权而屡屡遭到社会的诟病。这种历史叙事方式使人们一谈起官僚制,容易联想到官僚、官僚主义和官僚作风,比如官员独断专行、遇事推诿、繁文缛节和不负责任等等。因此,官僚制在中文语境下往往是一个贬义词,实际上,历史地看,人们对中国传统官僚制存在明显的误解。

其实,官僚制并不像人们想像的那样恶劣,古代中国之所以高度发达,与中国传统官僚制密不可分,其严密的组织结构和完备的专制制度,使其成为人类历史上非常成熟的官僚制。“一个官僚组织变得越成熟,它就越不可能死亡。”<sup>[32]</sup>成熟的官僚制之所以不容易死亡,一个根本的原因是,“官僚制都具有庞大的规模,而所有的大型组织都有很高的生存率。”<sup>[32]</sup>由于中国各个朝代的官僚机构组织规模庞大,因此,中国帝王的专制统治自秦至清延续了长达两千余年。中国传统官僚制在客观上起到了维持国家统一、社会稳定、文明传承和历史连续的积极作用,其历史功绩不容抹杀。然而,中国传统官僚制留给后世的文化包袱和恶俗遗风并没有消除,比如,许多人津津乐道的“清宫辫子戏”久居电视黄金时段,表面上再现和还原了历史,实际上是助长了文化的恶俗遗风。在现实中,一些官员打官腔、讲官话、摆官架、逞官威、做官样文章,加剧了人们对吃公家、用公家、拿公家的官僚的憎恶,而贪官污吏的不断增多强化了人们憎恶官僚的社会心理,这在信息公开的网络上表现的最突出。对官僚和官僚制的不满日益演变为社会整体性的感性发泄,这使人们既对传统官僚制缺乏反思理性,又容易产生群体误读,对现代官僚也缺乏正确认识的态度。

## 二、中国传统官僚制历史扫描

传统官僚制诞生于生产力水平比较低下的农业社会。在那个时代,自给自足的自然经济在经济生活中占居统治地位,土地所有权掌握在地主阶级手中,大量平民处于受剥削地位,这种剥削与被剥削的生产关系,必然上传为政治上的统治与被统治关系。为了维持长久统治,古代帝王大多建立了中央集权的政府体制。例如,秦朝中央设九卿,诸卿管理政务,三公督率百官,皇帝最终裁决。地方则在郡下设县,县下设乡,乡下设里,里是最基层的行政单位。此后,官僚制在王朝更新中不断得以完善,西汉巩固、隋唐完善、北宋加强、元朝发展,明清时期皇权空前强化。历朝历代的皇帝为了更好地维护君主专制政体,主要进行了三个方面的改革:一是对官员产生方式进行变革。例如,春秋以前的“世袭制”、战国时期的“客

卿制”;两汉时期的“察举征辟制”、曹魏时期的“九品中正制”,直至隋朝创立的“科举制”。二是为了解决中央和地方的矛盾,历代皇帝都加强了中央集权。例如,西周的分封制、秦朝的郡县制、汉初的郡国制、元朝的行省制等,其目的都是为了实现中央集权,清王朝军机处的设立标志着皇权专制发展到了顶峰。三是为了解决皇权和相权的矛盾,历代皇帝对政府行政机构进行了调整。例如,秦朝的三公九卿制、唐朝的三省六部制、宋朝的三司三使制、元朝的中书省制、明朝的内阁制、清朝九品十八级等。这在一定程度上强化了中国传统官僚制。到了清朝,以君主专制和中央集权的中国传统官僚制发展到了顶峰。

回眸历史,中国传统官僚制的产生有一定的历史原因。在百花齐放、百家争鸣的先秦时期,孔子的“德治”、孟子的“仁政”、荀子的“礼治”、“老子”的“无为而治”、墨子的“兼相爱,交相利”、商鞅的“法治”、韩非子的“法术势共治”等治国方式层出不穷,这些理论为政治家提供了极好的治国理政的文化基础,更为官僚制度的形成提供了理论指南。同时,烽火连绵的战争催生了群雄逐鹿、诸侯争霸。作为一种寄生、谋生和提供智力的营生,门客制度和食禄阶层逐渐产生,众多王国和列侯需要建设大量的公共工程,这为官僚制度的形成提供了现实基础。韦伯在《儒教与道教》分析官僚制产生的原因时认为,中国古代的水利灌溉和建筑工程等公共建设促使古老的官僚制进一步得到了发展。这种官僚制的存在,“从一开始就控制着战国时代的封建性质,并将士人阶层的思维一再纳入管理技术与功利主义的科层官僚制的轨道”<sup>[48]</sup>。由于上述两个方面的原因,秦始皇的中央集权制便自然同时也是惟一地选择了官僚制。之后,汉袭秦制,西汉初年,汉初统治者崇尚黄老无为思想,道家理论居于政治支配地位。文、景时期,出现了由无为到有为、由道家到儒家的嬗变的趋势。此时,董仲舒于武帝建元年间提出“罢黜百家,独尊儒术”的主张,使得儒学从显学进一步发展到“官学”,加之汉朝皇帝采取了削弱王国势力,削弱丞相权力、实行察举制度、建立太学、创建八校尉、设期门军和羽林军、设置刺史,这进一步加强了皇权专制制度,也使汉朝的官僚制度得到了巨大发展。后来,以隋朝开创科举制为代表的官僚制度不断得到完善。最终,中国传统官僚制度走向成熟并成为一种比较典型的官僚制。在此,我们将这种富于中国传统文化色彩的“集权”、“人治”、以“儒礼德官”为本的官僚制称之为“传统官僚制”。

## 三、中国传统官僚制的特点

### 1. 专制化的政治体制

在专制化的政治体制下,为了维护自身统治,官僚机构的设置都是以统治者大权独揽为目的。皇帝是地主阶级和官僚阶级的大头目,是统治权力结构的中心和等级权势结构的顶点。皇帝的意志就是国家的法律,国家成为皇帝的私有财产,暴力机器和官僚机构成为其维持统治的工具。实行集权化的领导和专制化的决策,带有鲜明的人治色彩和家族化特征。

## 2. 等级化的权力配置

传统官僚制组织拥有大批官员,他们权责明确,职位权力按等级依次排列。早在西周,统治者就曾制订了“王臣公、公巨大夫、大夫臣士”的等级制度,元朝则有“一官二吏、九儒十商”之说,清朝更有等级鲜明的“九品十八制”。在等级化的权力配置中,朝廷按品设官,依级定职、参等定酬、身份等级森严。上级指挥下级,下级服从上级,一级节制一级,级级对上负责。呈现出讲级别、论等差的金字塔权力结构。

## 3. 集权化的组织结构

在自给自足的农业经济时代,崇拜权威是全社会的理性选择。因为“农业社会的特点就在于,由千百个彼此雷同、极端分散而又少有商品交换关系的村落和城镇组成的社会,需要产生高高在上、君临一切的集权政体和统治思想。<sup>[6]4</sup>因此,传统官僚制是典型的权力中心主义,其本质是中央集权,中央集权的组织结构设计是为了维护君主专制。

## 4. 官本化的政治文化

传统官僚制组织十分看重基于权力的强制性力量和权威性荣耀。级别越高,权力越大,权威也越高。在下阶权力面前,上阶权力具有绝对权威性,下阶权力的权威和荣耀一概被上阶权力所覆盖。“惟官是尊”、“官官相护”、“当官发财”、“学而优则仕”、“官大一级压死人”、“官本位”高于“民本位”等社会认知,顺理成章地演变为恶俗的政治文化。

## 5. 工具化的天道观念

自汉儒董仲舒以来,儒家学说逐渐演变为宗教化、神秘化的儒教。儒教把儒家意识形态化了,成为与天地同寿的国教,变成了包括皇帝在内的每一个中国人脑海里的操作系统。<sup>[6]103</sup>这充分表现在“天命论”和“道统论”中。统治者“托之于天,假手于不可见、不可知的冥冥主宰”<sup>[7]55</sup>。“天道”神圣化了“天子”,“天子”高居万民之上,“天道观”自然成为历朝历代帝王的统治工具。

## 6. 差序化的官场生态

为了便于统治,封建官僚阶层创设了诸如君臣、官民、夫妻、父子、老幼、上下等具体关系范畴。构建起明君、良相、贤臣和顺民的政治“和谐”关系,进而创设出“缘人情而制礼、依人性而作仪”的“礼治”。这

些差序范畴后来演变为中国的人伦传统规范。而“立宗子、别嫡庶、定名位、正尊卑、辨等差、分贵贱、序世系和敬祖宗”等封建血缘宗法等,充分反映了官场的等级生态和官僚制的差序特质。

## 7. 形式化的官僚作风

等级差序的实质性存在,保证了统治阶层能够分配到应有的权力、资源和价值,而等级差序形式性的存在,维护了统治阶层的尊严、权威和名分等,所以,统治阶层会不遗余力地维护“礼治”的形式规范。<sup>[6]83</sup>但作为社会共同规范的“礼治”所具有的威慑力使任何人不敢轻易挑战“礼治”的既有规则。对“礼治”的厌恶,逐渐演变为形式上的“敷衍”、“糊弄”和“走过场”,“礼”烦琐的程序和规范的过程最后流变为一种形式主义。

## 四、中国政府的应对——行政管理体制改革的路径选择

### 1. 扬弃传统官僚制——紧迫的艰巨任务

如前所述,中国传统官僚制不同于现代官僚制。经由历史沉淀的传统官僚制陈腐观念对当今中国的行政管理十分有害。它的弊端主要表现在:专业化比较欠缺、法规化比较滞后;层级化基本走样、公务化流于形式、非人格化意蕴不够、理性化严重缺失。它使整个社会形成如下错误观念:身份重于契约、关系大于能力、人治多于法治、集中胜于民主和“官本位”高于“民本位”;人们普遍重权力轻权利、重集权轻分权、重上级轻下级、重官员轻百姓、重权力轻责任、重管理轻服务、重束缚人控制人轻解放人开发人;社会的“正向淘汰”机制被“逆向淘汰”机制所置换,组织中的“显规则”失去效力,“潜规则”大行其道。产生了“权大于法、情大于理、关系大于能力、依附大于独立、身份大于实力等非良现象,也使统一思想多于解放思想、中庸保守多于创新激进,进而使人的依附性奴才人格有余而创造性主体人格不足。”<sup>[8]42</sup>这不仅戕害了民主,也加剧了社会内部的分化,导致政府与社会、官员与百姓、上级和下级之间产生了不和谐。

因此,积极摒弃传统官僚制中的糟粕是深化行政管理体制、建立服务型政府的必过关卡。值得一提的是,中国传统官僚制也有其内在的优秀品质,但相对于现代社会而言,这种精华实在过于少了点。事实上,中国的原生态官僚制具有高度的价值理性:德性——督促官员在政务活动中的德性化价值取向。用今天的语言来表述,那就是“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”和“全心全意为人民服务”。从这个角度看,传统官僚制中也有值得褒扬的地方。然而,传统官僚制在其依附载体消失后,像病毒一样嵌

入到现行的行政管理体制肌体中,依然发挥着它强大的复制功能,主宰着公职人员的思维,破坏了行政体制的功能,抑制了机制力量的发挥,必须坚决予以清除!

## 2. 借鉴现代官僚制——理性的现实选择

客观地讲,以法理型权威为合法性依据、以资本主义市场经济为背景、以形式理性建构的现代官僚制,实现了西方社会从身份到契约的重大社会转型,构筑了贯穿着科学、法制和理性精神的官僚制。尽管理性官僚制自诞生以来遭受过种种非议,但其内在的矛盾性理论张力所彰显的强大生命力却是不争的事实。同时,虽然西方摒弃现代官僚制的呼声很高,但迄今为止尚未找到替代体制。因为“在现代政治制度里,官僚制机构的作用不可或缺,人们不可能发明一种方法在没有官僚机构提供的组织、分工和专业的情况下进行大规模的社会工作。”<sup>[9]154-158</sup> 正如没有那种类型的经济能够取代市场经济一样,新公共管理无法替代、更无法超越现代官僚制,只能扮演调适现代官僚制的工具而已。更进一步看,“新公共管理与‘后官僚制’行政实践并没有从根本上动摇理性官僚制组织结构的基本范式和这一管理模式运作的基本逻辑,它们并不构成对理性官僚制的替代性超越,它们无法确立一种具有足够的经验支持的替代理性官僚制的行政范式,断言理性官僚制时代已经终结为时尚早。”<sup>[10]8</sup>

就我国而言,在尚未摆脱中国传统官僚制约束的情况下,现代官僚制理应成为我国学习借鉴的对象。因为发达国家经历过的正是不发达国家所要经历的,在我国无从奢谈超越现代官僚制的条件下,我国没有理由拒绝现代官僚制。正如彼得斯所说:“对于体制转换中的发展中国家而言,在追求政府部门最大经济效益的同时,必须重视建立一个可被预测的、属于全民的、正直的韦伯式官僚政府。”<sup>[11]8</sup> 因此,在西方国家反思现代官僚制的时候,我们需要反思乃至抛弃的是传统官僚制,需要学习借鉴的则是现代官僚制。为此,中国要把政府模式变迁与政府现代化进程联系在一起,充分考虑本国政治制度、历史传统和社会生态,通过适应性的变革,积极吸收现代官僚制的合理成分。

## 3. 创新具有中国特色的行政管理体制——惟一的理性路径

虽然我国行政管理体制的内在结构尚未达到现代官僚制的成熟程度,似乎向现代官僚制学习成为必然选择。然而,笔者以为,我们必须从现实出发,针对我国多元化的社会形态,采用“层级式多元并存”的行政管理体制。正如胡鞍钢的观点:我国是“一个中国、两种制度、四个社会”:城市与农村乡两种制度并存,农业社会、工业社会、服务社会和知识社会四种社会共在。农业社会规模最大,工业社会次之,服务社会再次之,知识社会规模最小。因此,中国行政管理体制改革必须面对这一实际情况,如果在规模最大农业社会搞新公共管理那一套,最终难逃失败的命运,而在规模最小的知识社会(相当于发达国家)搞现代官僚制恐怕也难以回应信息化知识社会的诉求。因此,建设服务型政府不能搞“一刀切”,因为这违背生产力决定生产关系的原理。比较现实的是,应该在知识社会如特大型城市如北京、上海,要积极借鉴新公共管理理论,在建设服务型政府的同时积极创新政府治理模式。在工业社会如省级、地级城市,要有效抑制传统官僚制遗风,积极借鉴现代官僚制,建立“引导—合作”式的“服务—管制”型政府。在规模最大的农业社会如县级及其以下政府,官僚主义最为严重,社会自治能力最弱,传统官僚制的色彩也最明显,因此,在农业社会搞服务型政府,难以跳出传统官僚制的迷宫,很容易流变为形式主义。理性的做法是,要坚决祛除传统官僚制遗风,培育现代官僚制的体制格局,建立“主导—合作”式的“管制—服务”型政府。

## 五、结束语

我们的当务之急不是模仿新公共管理模式,而是立足中国实际情况,坚决摒弃传统官僚制,学习和借鉴现代官僚制的合理成分。如戴维·奥斯本和特德·盖布勒曾所说:“我们不能被动地经历改革,我们要创造变革。”<sup>[12]313</sup> 因此,以改革的精神创新具有中国特色的行政管理体制,应当是中国行政管理体制改革的一条理性路径!

参考文献:

- [1] 王威海. 韦伯:摆脱现代社会的两难困境[M]. 沈阳:辽宁出版社,1999.
- [2] 林婷. 关于“科层制”与“官僚制”的概念辨析[J]. 云南行政学院学报,2005(2).
- [3] 安东尼·唐斯. 官僚制内幕[M]. 北京:中国人民大学出版社,2006.
- [4] 韦伯. 儒教与道教[M]. 北京:商务印书馆,1995.
- [5] 冯天瑜,周积明. 中国古文化的奥秘[M]. 武汉:湖北人民出版社,1986.
- [6] 王怡. “屈君伸天”与皇权专制——董仲舒法律思想新论[J]. 江苏行政学院学报,2001(4).
- [7] 王亚南. 中国官僚政治研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,1981.
- [8] 韩庆祥. 现代性的建构与当代中国发展[J]. 天津社会科学,2004(3).
- [9] 阿尔蒙德. 当代比较政治学[M]. 北京:商务印书馆,1993.
- [10] 何显明. 现代理性官僚制的理性审视[J]. 中共浙江省委党校学报,2004(6).
- [11] 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 北京:中国人民大学出版社,2001.
- [12] 戴维·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府:企业精神如何改革公营部门[M]. 上海译文出版社,1996.

## Historical Impacts of Bureaucracy and Solutions of Chinese Government

GONG Jian-hua

(Guangdong Ocean University Political and Administrative School, Guangdong 524088)

Abstract: Traditional bureaucratic system which originated from the Pre-Qin period is highly centralized family bureaucratic system. It does not have scientific, rational and legislative spirit of the modern bureaucratic system. It is deeply rooted that the residue of rule by man has impacts on the contemporary Chinese people's concepts. Although the western new management doctrine urges the rejection of modern bureaucratic system, compared to the traditional Chinese bureaucratic system, the advantages of modern bureaucratic system are significant. Because China's market economy foundation, the rule-of-law environment, non-governmental organizations and civil society don't yet meet condition for the development of modern bureaucratic system, the urgent task is not to imitate the new public management model, but based on social realities in China, resolutely reject the traditional bureaucratic system, learn from reasonable elements of the modern bureaucratic system, and thus innovate the administrative system with Chinese characteristics.

Key words: Traditional bureaucratic system; Modern administration system; Defects; Comparison

[责任编辑:箫姚]

(上接第 38 页)

## Study on Historical Influence of History of the Three Kingdoms

MIAO Wei

(Department of History, Yanbian University, Yanji 133002)

Abstract: History of the Three Kingdoms is the first official and formal historical document in Korea, and it is an important document for studying the history of the three kingdoms periods in Choson peninsula. In recent years, in the wake of profound study on ancient history of Northeast Asia, scholars put much emphasis on History of the Three Kingdoms. However, the systematic-elaboration about its historical influence is non-existent yet. Correct and objective comprehension about the related records has positive significance to both Choson history and ancient relationship between China and Choson. Specifically speaking, History of the Three Kingdoms has deeply influenced the compiling of academic Korean history. Meanwhile, the incorrect records in this document may mislead the historical study for offspring. History of the Three Kingdoms combines Koguryo, Paekche and silla simultaneously in Korean official history, also affects the comprehension of history by late generations.

Key words: Samguk-Sagi; Kim Bu-Shik; historical influence

[责任编辑:孟青]