

“科层制”与“官僚制”

——韦伯和列宁关于Bureaucracy的论述

马 戎

“Bureacracy”这个词汇在西方社会科学里原本是个中性词汇，用于表示一种行政和生产管理的组织形式。主要是受了十月革命前后苏联对这一组织形式（更确切地说是对一名称）的否定态度所影响，这个词汇被翻译成“官僚主义体制”或“官僚制”介绍到中国来。

近年来台湾学者对于“Bureaucracy”的中性译法“科层制”也渐渐为国内学者所接受。但至今我们对于“Bureaucracy”作为现代社会中的一种特殊组织形式，仍然缺乏深入、系统的分析。甚至对“什么是“Bureaucracy”尚缺乏概念准确、思路清晰的理解。许多人仍然把“科层制”与“官僚制”混为一谈。

国内近期出现的一些介绍西方社会学科层制理论的文章，大多是在介绍马克斯·韦伯时提到他对科层制理论的研究，很少介绍西方各国对科层制的实践经验和近年来对韦伯科层制理论的再认识，尤其是对社会主义国家的理论界是怎样看待科层制和批判“官僚体制”的问题极少涉及。

本文试图把韦伯的科层制理论和列宁（他总结了马克思和恩格斯关于官僚制的观点）对官僚制的论述分别介绍一下，对两者之间的关系进行初步的探讨，希望在这种探讨中能使我们客观地对待这两部分论述，理解二者之间的关系，搭起一座思想上的桥梁，采用科学的态度来总结历史上这些思想家留给我们的理论宝藏。

韦伯认为科层制是由“供给型”经济所创造的，又随着商品经济的发展不断得到完善。在研究了古罗马、埃及、中国和非洲黑人帝国的行政组织体系之后，他指出在这些集权制的国家中，君主需要一个行政组织和一批官吏来为他征集赋税、保卫边境和镇压反叛。这一行政组织的形式可能承袭古代军事和宗教组织，如中国秦代后许多政府官吏的职称（如司马）依然使用古代军队里的头衔。在这些机构中，科层制的组织形式表现了它的优点：内部行动一致、提高了工作效率、降低了开支、保存了完善的档案、人员更换后工作的连续性等等。正因为如此，韦伯认为“充分发展的科层制组织与其它组织形式相比，就如同把机器生产与手工劳动的生产方式相比较一样”。也正因为如此，在社会发展中（无论是在公共事业或是私有经济组织中）科层化是一个不可避免的发展趋势。

(1) 根据法律或行政的规则，组织内部各单位及个人都有固定不变、明确规定的工作范围；

(2) 存在一个等级制的权力体系，上级监督下级的工作；

(3) 通过书面文件来施行严格的现代化管理；

(4) 组织雇用经过专业培训的职员，这些人懂得规章制度并在工作中不掺杂个人感情因素；

(5) 职员们的工作时间是有限定的，但工作要求他们贡献出全部能力；

(6) 职员们的位置由上级官员任命，他们把组织内的工作看作是自己的终身事业，他们在工作中得到晋升，在退休后有可靠的保障。

以上这些特点把科层组织内的职员们与组织联系在一起，并增加了整个组织的工作效率。随着社会分工和生产过程的不断复杂化，科层制作为一种组织类型不但为行政部门所采用，也被许多私人企业所采用。

科层制是在怎样一个历史条件下产生的？将向什么方向发展？为了回答这些问题，其它一些学者，如英国的埃瑞克·怀特（Erik Olin Wright）对韦伯的科层制理论从更高的角度进行了总结：

(1) 伴随着资本主义的发展和社会的复杂化，社会需要一个在其质和量两个方面都能不断发展的理性化的行政组织（科层制）；

(2) 当社会的科层化不断发展时，科层制组织的领导者的权力也不断增长。这一点无论对社会中非科层化的其它组织还是对科层制组织中非科层化的部分都是如此；

(3) 如果一个国家的行政机构完全科层化而且最高行政权掌握在科层组织领袖们手里，就可能有一种很强的趋势：a. 科层制在政治问题（政治上的发展方向）上会变得不负责任；b. 居于幕后的资本巨头对国家机器的影响力会发展到最大限度；

(4) 只有一个“工作”议会而不是“演讲”议会能够使天才领袖被选举出来并在数目上不断增加，只有“工作”议会能通过不断地参予行政事务而对科层制的行政部门加以监督。

韦伯认为在十月革命后苏联实行的“苏维埃制”（代表会议制）对于科层制行政机构的控制是十分有限的，同时在一个职能纷纭复杂的社会里也无法实施“直接的民主”。由于在一个人员众多的组织内无法用全体投票的方式来实行民主，他认为唯一能够克服科层制弊病的办法是建立一个“工作议会”。但是在什么样的条件下这样的“工作议会”能被选出并有效地工作？什么样的条件可以保证选出的议会能真正代表公众的意愿？对于这些问题，韦伯并没有展开讨论。从某种意义上，无论是“科层制”还是制约科层制的“工作议会”，韦伯阐述的基本上还是社会组织的“理想型态”，这些阐述提供给我们研究社会组织的一些有益的思路。

三

现在让我们来看马列主义的理论家们是怎样看待科层制的。

马克思在《法兰西内战》一书中对资本主义国家机器和官僚体制（科层制）提出了一些观点，列宁在《国家与革命》中引用了这些论述并对这个专题从理论上作了集中的讨论。我们可以大致地把这些观点概括如下：（1）国家是阶级斗争的产物和集中体现，是一些阶级镇

压另一些阶级的暴力组织；（2）民主共和国是资本主义统治进行的最好政治体制；（3）科层制是资产阶级实行统治的基本组织形式，而且科层制组织仅仅适合于资产阶级的统治；（4）社会主义要求彻底打碎资产阶级的官僚军事国家机器，并用完全的民主即无产阶级民主的新形式来取代它。^①这里最关键的一点是认为官僚制（科层制）是只能被资产阶级统治所使用的组织形式，随之而来的结论是无产阶级夺取政权后要坚决地粉碎科层制国家机器并时刻警惕它的复辟。

为什么列宁对官僚制（科层制）采取这种完全否定的立场呢？可能存在着三个方面的原因。第一，列宁受马克思对官僚制批评的影响。在《法兰西内战》中，马克思认为巴黎公社的制度（直接选举产生的代表会议制）代表了未来无产阶级国家新型行政机构的基本形式，无产阶级不能采用也用不着采用旧的国家机器来治理国家。但是巴黎公社只存在了七十二天，而且是处于普法战争的特殊条件下，它所能提供的经验是十分有限的。

第二，资产阶级科层制政府的官吏们（无论是1871年的法国还是1917年的俄国）对待无产阶级新政权的强烈敌意使得马克思和列宁认为旧国家机器是完全无法被新政权所采用的，并进而完全否定了这个国家机器的组织形式——科层制。

第三，列宁和马克思一样低估了国家行政管理所需要的技能和专业训练。他认为“资本主义的发展已经创造了这样的条件——使得所有的人都能够参与国家行政管理”，“对这些事情的计算和监督已被资本主义简化到了极点，而成为一种非常简单、任何一个识字的人都能胜任的监督和登记的手续”，^②基于这种观点，直接的民主和全民的管理将很容易地取代科层制的行政机构。

“Bureaucracy”被译成“官僚体制”或“官僚主义”是与马克思和列宁批评“Bureaucracy”的一些论述有关。如列宁在《国家与革命》中写道：“我们政治组织和工会组织内的负责人被资本主义环境腐蚀了（确切些说，有被腐蚀的趋势），有变为官僚的趋势，也就是说，有变为脱离群众、站在群众头上的特权者的趋势。这就是官僚制的实质，……”。^③“特权者”=官僚（Bureaucrat），这似乎是恰当的翻译，但这种具有很强政治色彩的定义与韦伯和其它社会学者关于Bureaucracy的定义距离很大。

可见，马克思和列宁是把科层制（官僚制）作为资产阶级国家机器来对待的，是与资本主义的发展相联系的。但是到了1921年，即列宁写作《国家与革命》之后的第四年，列宁又把“官僚主义”与小生产联系了起来。“我们这里官僚主义的经济根源是……小生产者的分散性和散漫性……，而且“资本主义……能在某种程度上帮助我们同官僚主义作斗争，”^④从这些口径不一的论述可以看出，列宁在使用“Bureaucracy”这一词汇时，政治色彩浓于学术色彩，不同时期的政治形势不一样，论述的角度也可能因之有所不同，但对其采取的批判态度始终不变。似乎“特权者=官僚”，“官僚组成的机构=官僚体制”，这样一个基本思路大致可以成立。在资本主义社会，与人民相对立的特权者是资产阶级及其政治代表人物，由这些特权者组成的政府机器在政治上与人民相对立，在革命中自然应当被打碎。依照这样一个思路，“官僚主义”和“官僚制”是很恰当的中文译法。但是与之相比较，韦伯所论述的“Bureaucracy”译作“官僚主义”或“官僚制”就不那么准确了。

四

从以上的讨论中，我们可以看出在“官僚制”（科层制）这个问题上，列宁和韦伯存在

着许多不同的认识。下面从四个方面来对他们的观点进行比较。

首先，我们可以清楚地看出对于“Bureaucracy”这一词汇的使用，列宁与韦伯的概念定义完全不同。韦伯把科层制看作是一种中性的组织形式，有其特定的结构、行为原则和功能，并对它进行了系统地研究和分析。而列宁则在一定程度上把它看作为资产阶级国家机器（“资产阶级官僚军事国家机器”）的代用词。实际上，虽然都使用了“Bureaucracy”这一名词，韦伯所研究的和列宁所批判的并不是同一个东西。

其次，韦伯认为随着社会经济的发展，社会组织（特别是行政司法部门）将越来越复杂，所以工作效率比较高、工作分工比较细的科层制的发展是不可避免的。而列宁认为随着经济和教育的发展，行政部门的职能越来越简化，从而社会完全可以把科层制和它那套繁文褥节彻底抛弃。

随着科学技术和社会分工的发展，某些行政管理的环节或程序在具体操作方面确实简化了，但另一些环节和程序随着通讯技术和计算机应用的发展，要求管理人员具有较高的教育水平（决不仅仅是识字）和经过专业培训。总的来说，现代社会无论是行政管理和经济管理的过程都比早期资本主义时期要复杂化了。所以马克思总结并被列宁继承的巴黎公社三原则（全体居民参与行政管理；官员领取工人相同的薪金；官员可随时撤换）在实践中是难以施行的。并不是每一个人都经过了必要的专业培训并能胜任政府部门的管理工作；由于各级管理人员需要具有不同的教育水平、不同的技能和不同的工作强度，依照“按劳分配”原则，他们的工资不可能与工人一样，而且内部也存在差别；既然并不是每一个人都能胜任各种管理工作，随时撤换他们（甚至仅仅对他们的工作进行评价）将不是一件简单的事。

第三个不同之处表现在他们对待“民主”问题所持的观点上。民主曾经是资产阶级革命的一面旗帜，无产阶级的政权也提出要建立社会主义民主。列宁相信一个阶级、甚至全体人民可以统治一个国家，科层制妨碍了大多数人行使民主，应被苏维埃代表会议制所取代。韦伯则认为尽管科层制在一定程度上对民主有限制作用，但一个阶级不可能统治一个国家，在实际中只能是一些个人或团体治理国家。韦伯认为资产阶级民主共和国和议会制是民主可能采取的形式，并利用这种形式制约科层制的政府，而由于群众的直接民主实际上无法产生责权分明的、强有力的和有延续性的“代表机构”，尽管直接民主的本意是要反对科层制带来的弊端，但“群众运动”在实际过程中不是导致混乱就是加强官僚体制和独裁。

第四个不同之处是韦伯认为最重要的是一个国家的行政组织在完成其职能方面是否有效率，至于哪个阶级在统治是第二位的问题。他对组织内部的结构和行为规范的问题比对阶级斗争更感兴趣，并完全忽视某种组织形式是否具有阶级性的问题。而列宁则认为哪个阶级占据统治地位是最重要的问题。列宁认为共产党代表着全体工人阶级从而代表了绝大多数人民的利益。但是，依靠什么机制才能保证一个政党（如共产党）和它的领袖随着岁月的流逝能够始终真正代表着工人阶级（而且工人阶级的地位和利益也在不断改变），这一点始终是需要进行研究的。

但韦伯与列宁在一些问题上又具有近似的观点。他们都对科层制提出批评并指出这种制度有利于大资本家。他们对议会制度的批评也是相似的，韦伯称之为“演说议会”而列宁称之为“清谈馆”。但他们在这些批评中得出的结论很不相同。韦伯希望能改善议会制度，使之成为“工作议会”，代表民众的意志并对科层制行政部门进行制约。而列宁主张打碎一切现存国家机器，主张彻底的革命。但列宁忽视了在新的无产阶级专政的历史条件下，有些产

（下转第25页）

表格中的错误

在问卷中,对于几项相同类型的问题采用表格形式处理,往往具有清晰、简洁的特点。因此,表格形式的问题常常被问卷设计者采用。从当前情况看,问卷中的表格问题主要有下列三个方面的错误。

其一是表格设计得太复杂,内容太多。

例1 请您填写下表:

这是国家体改所1987年10月在全国范围内进行的一次社会分层方面的调查所用问卷中的一个问题。它实质上是将四个表格合成一个。由于形式上的限制,使得表格的内容、填写的方法都不大明显。尽管设计者在表的左边列出了这些问题,并解释了填表的方法,但由于问题内容太多,填表方式过于复杂,一般文化程度的人们可能还是顺利地进行填写,文化程度较低的人们就更加困难了。可这次调查的对象是包括大学教师、科研人员、一般服务人员、街道集体企业工人、农民、个体户、待业人员、家务劳动者在内的各个阶层、各种职业的人们。所以,在实际调查中,这一问题将会给调查的顺利进行带来麻烦(一些实际参加这项调查的同志对这一点深有体会)。此外,这一表格的内容太多,填答量太大。它实际上包含了104个问题!即表中的每一个空格实际上都是一个问题。(参见表1)

从上述分析中,我们可以知道这样一个表格的问题需要回答者花费多少时间和精力了。显然,如果问卷中的表格都象这样复杂,包含的内容都象这样多,那么这样的调查是很难进行的。

从这一例子中,我们可以进一步明白:表格的形式虽然具有简洁的特点,但并不能减少回答者填答问题的工作量。因此,我们在设计时,不能光看到形式上的简洁,还要看到其实质内容的多少和复杂的程度。要从各个方面考虑,而不能仅从某一方面考虑。

其二是表格的形式不正确。

例2 在下列方面,您家和谁来往最多(请按序各填三项) 表2

	农林牧生产	工副商生产	日常生活
已出嫁、分家的子女			
儿女亲家			
男方亲属			
女方亲属			
邻居朋友			
父母家庭			