

公共管理学

公共管理主体

官僚制和官僚制理论

- ❖ 官僚制作为实践中的一种国家政治统治与社会管理方式有着很长的历史发展过程，它是一种国家中的官僚组织和行为体系，是国家政治体系中的一种构成部分，是国家对社会实施统治和管理的工具，是在社会统治和支配行为发展到一定阶段而出现的制度化社会组织现象。官僚及其官僚体制的全部功能都服务于国家的这种统治和管理的目的。
- ❖ 只是在马克斯·韦伯为这种制度作了命名并提出了官僚制的“合理性”提议之后，人们才开始关注这一统治和管理制度的基本形式和发展历程，并在此基础上不断地提出建设和改善官僚制的方案。

一、官僚制的历史源流

- ❖ 在中国，人们很早就注意到官僚这一政治生活中的特殊现象，因而在中国古籍中很早就出现了“官僚”一词。但在中国战国此前的夏商周、11世纪神权统治下的西欧，国家管理者还不是当代意义上的“官僚”。
- ❖ 官僚制的出现是社会分工的成果，国家政治统治和管理领域中分工使官僚呈现出职业化的趋势。例如，早在战国时期，尤其是在秦统一中国后，就出现了一种专门的食禄阶层，它标志着官僚开始成为国家政治生活中的一种主要构成部分；中国社会曾经过科举考试选拔专门从事统治和管理人才的做法等。
- ❖ 在古代中国、埃及和晚期罗马帝国都曾存在过官僚制的形式，而且这些国家和地域官僚制的存在也是这些历史上伟大帝国强盛的标志。

官僚制的历史源流

- ❖ 秦始皇统一六国和建立起帝国统治后，以郡县制替代封建制，中央集权的官僚制也就自然而然地成为惟一选择。尤其是隋唐科举制的兴起，使中国古代官僚成为一种比较经典的前当代官僚制形式，成了“尤其当代的、和平的和官僚体制化的社会最完美的代表”。
- ❖ 当代官僚体系的出现，首先是同欧洲中央集权国家相联络，是在资本主义政治经济二元化的过程中逐渐形成。
- ❖ 在西方，大致在18世纪中期，大陆国家就开始了对外官僚体系的认识。到了19世纪后期，英国文官制度的出现则标志着当代意义上的官僚制作为一种行政体制而正式进入政治生活的领域。

二、马克斯·韦伯的官僚体制理论

- ❖ 马克斯·韦伯对官僚制经过历史主义（尽管是非决定论）的分类法，不但使人们一目了然地认识到不同类型官僚制的性质、历史地位，而且也能够领悟官僚制的发展方向。
- ❖ 韦伯在宏观历史视野中探讨人的社会支配行为，以为存在着三种形式的支配行为：理性及法理型的支配、老式型支配和个人魅力型支配。相对应，也存在着三种类型的权威：“合理—正当的权威”（Rational-Legal authority）、“老式权威”（Traditional authority）和“卡里斯玛”权威（Charismatic authority）。
- ❖ 根据韦伯的看法，任何组织都必须有某种形式的权威做基础。合适的权威能消除混乱，带来秩序，没有这种权威的组织就无法实现组织目的。
- ❖ 韦伯有关社会支配行为研究的目的是要揭示从老式的支配方式向理性支配方式过渡的可能性与条件。因为，在三种类型的支配方式或统治方式中，韦伯所倾心的是合理—正当的支配方式，这就是他努力要建构当代官僚制模式的原因。

以“卡里斯玛”权威为基础的社会支配方式

- ❖ “卡里斯玛”权威式社会支配方式以对个人超凡能力、英雄主义精神、典范品格的崇敬、迷信为基础，是一种短暂的、不稳定的支配形式。
- ❖ 韦伯以为，在中国和欧洲古代，都存在过一种个人魅力型的统治时期，并指出支持这种统治的是个人的品质，或者是源于氏族、宗族和体目前个人身上的神性。
- ❖ 根据韦伯的判断，个人魅力型的统治往往是发生在共同体遭遇某种危难的时候，因为个人发明出了奇迹，因为个人发明出了奇迹，使信仰他的民众转危为安。
- ❖ 个人魅力型的统治只是一种临时的和随机性的存在方式，它或者经过不断的危难来加以证明，或者转化为另一种统治方式。韦伯以为，历史事实往往体现为后一种，就是个人魅力型的统治因为接班人的出现而转化为血统继承的世袭制。

以“老式权威”为基础的社会支配方式

- ❖ 世袭制在最初的形态上体现为宗族家长制，但不久就演化为家长制条件下的官僚制形式。这种官僚制也就是韦伯所考察的老式型官僚制，是一种没有专业管理技术的官僚制，最为主要的是这种官僚制不具有合理的法律制度。
- ❖ 建立在“老式权威”基础上的社会支配方式以对老式文化的信仰与尊重为基础，相信老式因源远流长而神圣不可侵犯，相信拥有权力者按照老式实施统治具有正当性。
- ❖ 这种权力的特点是：
 - ☞ 世袭性——王之子恒为王，公之子恒为公；
 - ☞ 封建性——主人与臣仆的关系，信仰家长制；
 - ☞ 绝对性——一言即法，权力不受限制。
- ❖ 在家长制的条件下，作为社会的支配行为方式的最基本特征就是个人的恭顺。权威的行使者并不是工作中的“上级”，而是个人的“主人”。行政职员主要不是官吏，而是个人的随从。行政职员与主人的关系取决于个人的忠诚，而不是官吏无私的负责观念。

以“合理—正当的权威”为基础的支配方式

- ❖ “合理—正当的权威”以组织内部多种规则作为权威的基础，相信政策、规章必须合乎法律，以及拥有权威的人在法律规则下有公布命令的权力。
- ❖ 根据合理—正当的权威而实现支配行为的方式中，人们服从领导者的命令其实是出于对组织规则和法律的信守，法律与规则代表一种大家都遵守的普遍秩序。所以，领导者与被领导者之间在法律地位上是平等的，各自都要受到组织规则的约束。
- ❖ 以老式权威为基础的支配方式是为了保存过去的老式而行事，对领导人的挑选不是按能力而进行的，因而效率低下；以“卡里斯玛”权威为基础的支配方式则更多地带有感情色彩，根据神秘或神圣的启示往往带来支配行为的主观性和随意性。所以这两种权威，以及建立在这两种权威基础上的组织和根据这两种权威而作出的支配行为都属于非理性的范围，都不宜作为当代官僚组织及其行为的基础，只有理性—法律的权威才干作为当代官僚制组织及其行为的基础。

追求理性的当代官僚制

- ❖ 韦伯对老式的官僚制是持否定态度的，他所竭力构建的是理性的当代官僚制。
- ❖ 韦伯一方面肯定中国古代“世俗理性主义”的主动意义，另一方面又批评中国古代官僚制一直没有发展起当代官僚制的专业管理技术和作为当代官僚制正当性基础的合理法律制度，并从中找出当代官僚制合理性的内容。
- ❖ 韦伯以为，合理性的官僚制只能发生在法理型统治的理性国家之中，只有拥有了理性的法律，建立起了普遍法制观念，并有着货币经济、通讯和运送手段、先进的科学技术和专门的文职阶层，才干建立起合理性的官僚制。而全部这些条件都只有西方资本主义国家才具有，所以，在近代成长起来的西方资本主义国家成了合理性官僚制的发源地。

三、理想官僚制的特征

- ❖ 层级节制：在职能专业化的基础上进行劳动分工，按权力自上而下排列成严格要求的等级层次构造体系，下级组织必须接受上级组织的监督控制。
- ❖ 职权分明：有明确划分责权的规章制度，按系统的劳动分工拟定机构和人员的职责领域，只能在自己的职责权限范围内公布命令而不能超越。
- ❖ 政令严格：政府的各项活动都严格根据行政文件的要求进行指导一种机关行为的规则涉及技术性规则和行为准则两个方面。
- ❖ 稳定任职：以能够胜任工作为前提，政府工作人员领取固定薪俸并终身任职，使政府公职成为受尊重的职业。

官僚体制的合理性

- ❖从组织构造看，层级化设计要求了行政权力运营方向、行政领导指挥线路、行政信息传递渠道和行政人员职责权限，是政府有效行政的组织保障
- ❖从管理方式看，以权力为轴心，利用计划、组织、指挥、协调、控制等方式对全社会实施强制性管理，是迄今为止最为有效的的管理方式
- ❖从价值观念看，对契约、形式和规则的注重是官僚制的基本价值观念，又称“官僚精神”。

官僚体制的不足

- ❖ 从组织构造看，严格的层级节制关系可能造成组织的刻板僵化与缺乏灵活主动性
- ❖ 机械的专业部门分工易造成机构林立，增长了管理成本和协调沟通困难，降低行政效率
- ❖ 人员的终身从业制度易造成行政人员循规蹈矩、唯上是从，缺乏创新精神和社会责任感

四、西方国家公共组织变革

- ❖ 企业化模式
- ❖ 参加模式（或授权模式）
- ❖ 弹性化模式

企业化模式

- ❖ 企业化模式强调公共组织由一群富有企业家精神的公职人员构成，他们能利用多种创新策略，使原本僵化的官僚体制恢复活力，使绩效不佳的政府更有效地运作。
- ❖ 公共组织与企业活动的根本目的不同，市场导向、成本核实、绩效评估等某些企业运作方面很可能失去普遍性
- ❖ 企业化模式还可能把市场模式所固有的弊端也带入公共部门，形成新的官场积弊。

参加模式（或授权模式）

- ❖ 参加模式主张对老式公共组织层级关系进行大幅度调整，下放权力（尤其是决策权力）于基层行政机关和人员，以到达开发基层人力资源、调动基层人员工作主动性和重塑政府的目的。
- ❖ 参加模式的详细措施主要涉及降低组织层次；建立多种委员会或机构，改自上而下的集权式决策方式为自下而上的参加式决策方式；对行政人员实施以团队为单位的评估与奖惩，增强行政人员的团队意识，提升行政人员的整体质量。
- ❖ 下放权力的困难主要有二：一是权力下放的适度问题，即权力下放到什么程度才既不破坏既有的国家构造形式，又不束缚下级政府的工作主动性；二是下放权力的监管问题，下放权力一方面使权力得以因地制宜的利用，另一方面也轻易滋生权力的滥用。

弹性化模式

❖弹性化模式主张尽量设置临时机构、雇佣临时人员完毕行政任务，并在任务完毕后解散这些机构和人员，以降低雇员的惰性和扩大政府的灵活性。

❖但是，弹性化模式有其不足：

- 临时机构和雇员可能只关心自己的任务而不关心公共政策过程，由此造成政府公共政策过程的阻滞
- 临时机构和雇员会因为“临时”而缺乏责任感和献身精神，产生行政管理短期效应
- 临时机构和雇员在任务完毕后解散，会使后续问题、遗留问题难于处理，破坏了行政管理的连续性

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/847151151154006156>