【理论探讨】

公共行政过程中的理性官僚制

——组织、机制与制度三种镜像下的剖析

林雪霏

【摘　　要】在当代的公共行政过程中，理性官僚制并非是庞大、低效而难以摆脱的“铁笼”，而是同时扮演着公共行政的组织形式、公共产品的生产机制以及现代民主体制的基本性制度三重关键性的角色。在这三种镜像下的官僚制具有各自不同的概念内涵、基本形态以及理论张力与演进。厘清官僚制的不同理论内涵有助于我们摆脱整体主义的主观判断，并在具体的情境中进行主题定位、理论工具选择与理性评断。

【关 键 词】公共行政；理性官僚制；组织形式；生产机制；制度安排

【作者简介】林雪霏，中国人民大学国家发展与战略研究院博士后（北京 100872）。

【原文出处】《教学与研究》（京），2016.12.59～67

【基金项目】该研究获中国博士后科学基金面上资助课题“基层协商民主的运行与制度化研究”（项目号：2015M580161）资助。

在目前的公共行政研究中弥散着一种强烈的、整体性的“反官僚制”认知。官僚制已经由理性与效率的象征演化为墨守成规、效率低下与文牍主义的代名词，并且在日常生活中时常与“官僚主义”“官僚习气”等带有贬义色彩的词汇交叠在一起。于是，大量理论或政策研究都高举起“摒弃官僚制”“后官僚制改革”等旗帜，迫切地要求引入市场机制或社会力量以求“重塑政府”。然而，对于“官僚制”这种负面的整体性评价背后带有一定的价值先行和线性的发展主义预设，移植过来的改革对策也常常由于缺乏对官僚制的准确定位而屡遭失败。本文认为理性官僚制在公共行政过程中具有组织形态、生产机制以及政治制度三重镜像，通过对官僚制理论的历史脉络和发展演化的梳理，一方面勾勒出官僚制在这三重角色的内涵和形式，以修正整体性的刻板印象，另一方面反思这三者内在的矛盾和张力，为本土化的理论分析和改革实践划定明确的分析界域与评价标准。

一、作为组织的官僚制

作为一种组织形式的官僚制有着悠久的历史，也最早被纳入社会科学的研究视野。尼古拉斯·亨利就曾指出官僚体制的出现甚至先于人类最早的民主实践与世界宗教的崛起。[1]但是作为“现代国家”基本标志的官僚组织形态则是建立在马克斯·韦伯所设计的“现代理性官僚制”这一理想类型基础上。然而从设计走向实践，在理想与现实之间存在诸多困境与悖论，也使得官僚制组织遭遇到“铁笼”“低效率”“功能失调”等诘问以及新公共管理的市场化改造。

1.现代理性官僚制组织：理性与效率的典范

韦伯是最早对理性官僚制进行组织设计和功能阐释的，其理论建构依托于工业化大生产的推进与

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

近代欧洲理性主义的兴起。为了突破对于传统的顺从和克里斯玛式的人格化依附，他试图通过最大限度的理性化形式设计在技术上准确、可靠、严整和精密管理的组织形式。[2](P296)具体而言，理想型的官僚组织体系(bureaucratic ideal type)具有严密的组织架构：首先是横向上的专业化与职业化。在官僚体制内部按照职能专业化的原则进行劳动分工，并要求行政官员将所拥有的公共职位视为毕生追求的职业。为此他要求官员通过选拔、教育和训练具备胜任职务的专门知识和技能，同时为保障官僚制的职业化，官员的报酬与晋升要随着资历、年限与经验的增长而提升。其次是纵向上的等级制和任命制。按照职位等级序列在组织内部形成“金字塔式”的上下级隶属体系。民选官员的权力是通过选举形式，自下而上地实现权力的授予与转让，但是官僚制不同，等级序列中的职位是具有明确的权限和责任范围、命令与服从的边界，同时授权与委托是自上而下、通过行政任命的方式实现。再次是运行中的非人格化与制度化。在体制运行中“要求摆脱个人动机与个人感情的影响，排除任意性和随意性，遵守与职务相对应的原则并承担任务”，[3](P38)这种非人格化是由制度化作为保障，无论是官员的职能权限、等级结构以及管理评价都严格受到规章制度以及操作流程的约束。

从历史的比较视角看，理性官僚制的根本价值在于以客观的形式理性消解了经验管理的人治因素。相比于集权体制等其他行政体系，训练有素的执行官员与严密的等级结构确保官僚体制在执行官职任务时，能够精确快速、持续统一并且确保严格服从与节约人力物力资源，从而实现最佳的效果和最高的效率。客观来看，至今为止官僚制仍然是目前完成大规模社会工作、唯一可行的组织形式，这也是为何韦伯的“官僚制铁律”预言——“一旦充分实行官僚制，就会形成最难摧毁的社会实体”[2](P309)始终难以破除。

2.来自实践的诘问：官僚组织的功能失调与改造

韦伯对官僚制的功能设计意在应对现代社会，特别是国家统治中庞杂的管理任务。吊诡的是，官僚制的功能失调恰恰是在现代公共行政的实践运作中暴露得最为充分。“可预见的规则”原本是确保有效实现目标的手段，然而在实践中却发生了“目标置换”现象，即规则由原本工具性的价值转变为科层人员所奉行的终极价值，[4](P114-158)这便是对于官僚制功能失调最早的阐释，其后的研究沿着组织内部运行与组织—环境互动两个维度拓展。在组织内部的运行中，其一，官僚制的等级制和专业化特征将个人隔离在某一定点的等级类型空间内；其二，极致的非人格化特征剥夺了他们作为主体的主动权；其三，决策权力向上集中的等级权力与现实行政对平行权力的需求之间存在紧张。因而克罗齐埃断定官僚制是天生低效率的组织形式。[5]与此同时，布劳在官僚制组织与环境相互作用的维度补充了官僚制的反功能，包括规则运用的过度刚性减弱了官僚制对外界变化的回应性；官僚制作为组织会产生强烈抵制革新的保守主义，强烈抵制革新；随着官僚制组织的普及，它甚至会强调乃至固化社会阶级分裂。[6]所以尽管韦伯本人也承认典型的现代理性官僚体制只是一种理想类型，在历史上并未真正得以复制，但是来自现实越来越尖锐的诘问则在不断地消解人们曾经寄托于官僚组织的美好愿望。

上述对官僚制反功能的研究主要立足于结构主义，分析结构与制度的安排对其间个体行为、组织运行以及与环境互动的影响。官僚政治学的研究则沿着后现代主义和公共选择两条路径对官僚个体自主性进行理论关照。后现代理论重新反思基于工具—目标导向的理想型官僚制，认为组织理性与个人价值之间存在着巨大的张力，由于官僚制要求无限逼近专业化与制度化，从根本上压制了组织内部成员自主行动与自我满足的内在诉求，“从而在根本上否定了人，这无异于在官僚之中宣布人的死亡”。[7]而从公共选择路径看，尽管存在着官僚制的“铁笼”与异化的“组织人”，但是这并不意味着官僚自主意识的丧失，而是为其利益最大化倾向提供了特定的激励与机会。在此存在两个具有较强解释力的模型，

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

分别是效用最大化模型和委托—代理模型。效用最大化模型将“理性人”假设运用于官僚政治，将官僚偏好的效用函数界定为权力、薪金、福利津贴、公共声誉与机关产出等，这些函数都与机关预算规模高度正相关。因而官僚为了自身效用的最大化，就会尽可能地扩大可支配的预算规模，但是官僚追求个体效用的结果常常是偏离公共效用最大化的方向。[8]第二个模型是委托—代理模型。同样建立在理性选择基础上的该模型认为在官僚制内部存在政治家与官僚之间复杂的委托与代理关系。由于信息不对称，作为委托者的政治家在授权过程中面临着逆向选择与道德风险等委托—代理困境，因为官僚作为代理者时的个体利益与政治家的目标总是不一致，在这种情况下就可能出现劣币驱逐良币或转嫁成本、逃避责任等状况。

学者们在破除“现代理性官僚制”迷信的同时，也试图为该组织形式的种种功能失调寻求应对之道。为了控制个人效用最大化倾向和可能的代理损失，监管环节以其矫正、威慑功能成为修缮官僚制的重要途径。现有西方政治体制中主要的监管形式除了官僚机构内部的权威监管与制度监管外，还包括来自与行政权力并行的议会监督与司法监督，来自社会的利益集团、公益组织以及媒体监督等。[9]新公共行政理论主张变革行政部门的组织精神，利用公共性、民主与公平等主导价值来修正理性官僚制的效率导向，在工具理性与价值理性的张力中寻求融合。[10]

这些主张基本延续着理性官僚制的框架，而奥斯本等倡导的新公共管理运动则在改造官僚制的道路上走得更远。他们高举着“摒弃官僚制”旗帜，主张利用市场原则和工商管理方法改造政府，[11]包括将照章办事的过程导向变为注重绩效的结果导向与顾客导向；以合同雇佣与临时聘用冲击永久职业化；以分权化和放松管制打破官僚等级制等。然而，这场替代性的新范式在实践中遭致种种挫败，重新唤起了学者对强国家和官僚制的重视，提出国家及其健全的官僚组织在维护公共利益上依旧发挥着重要作用，于是一场旗鼓相当的“新韦伯式国家”思潮在欧洲大陆开始。[12]

二、作为机制的官僚制

无论在何种时空场景下，社会生产总是需要一定的运作机制将生产者、生产要素与产品组织起来。传统社会占主导地位的生产机制有家庭生产制、手工作坊—学徒制等。向现代社会转型的显著标志之一就是不论政府、企业还是政党，各种团体组织都开始呈现出理性官僚制的组织特征，或彻底利用这种组织形式进行重构与生产，它逐渐演化为现代资本主义社会中能够与市场并重的基本生产机制。人们对于机制镜像下的官僚制认知是在围绕着市场机制的挖掘和反思中逐渐明朗的。与此同时，将公共产品与官僚组织、公共行政划等号的传统理念，也在这一过程中不断遭遇理论上的质疑与修正。

1.从“公—私”的领域界分到“官僚—市场”的机制替换

社会生产的研究普遍存在一个共识性前提，即私人产品应该由市场生产，而公共产品则应该交给政府。这种简单的二元认知根源于西方主流理论中的市场本位逻辑和“公—私”领域观。波兰尼在经济史回顾中提到当市场脱嵌于社会而成为“自我调节的机制”时，人们主观上对于自由主义经济的信仰也相伴而生，[13]换言之，市场被认定是社会产品生产的基础性机制，依托市场交易的价格信号来协调或决定生产。“公—私”领域的界分源自市场本位的公共产品供给“失灵”。

公共产品具有非竞争性与非排他性，如果通过市场生产，不仅价格机制难以发挥作用，还会面临到诸如公地悲剧、囚徒困境和外部负效应等治理难题。此时由官僚政府来组织供给则能有效地节约交易费用，解决上述“搭便车”问题，保证公共产品供给的效率和质量。另一个理由则是由官僚政府提供公共产品能够更好地满足公共利益。市场这双“看不见的手”在追逐利润时忽略了公平和正义，而现代政府作为社会成员“权力让渡”的结果，能够基于“公

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

意”更好地满足公共产品的公正性和公益性。于是，在由市场机制主宰、生产私人产品的经济“私”领域之外，开辟出弥补市场失灵、生产公共产品的“公”领域。官僚政府组织在此是作为公共领域的活动主体被认知，扮演的角色是公共产品的生产者与公共利益的维护者。

所谓“机制”，是一种社会有机系统，涉及系统运行的动力、方式与调控条件等内容。围绕着价格、竞争和供求的市场机制，经历了包括古典学派、福利学派、凯恩斯学派等不同理论流派的沿承与交锋，其轮廓日益清晰、评判愈发理性。相较而言，机制镜像下的官僚制研究则经历较为曲折的过程。林德布洛姆曾经提及市场制度以交换为基础，而政治制度则建立在权威关系之上，[14]他隐约意识到在公共领域的组织结构中也存在与市场机制相对应的某种运作机制。明确将官僚制视为生产机制进行研究的是新制度经济学派。这一学派将“企业”与“市场”视为两种截然不同却可以相互替代的生产方式进行讨论，其中“企业”就是一种官僚制(科层制)形式，特征为层级结构、权威决策与自愿服从，精确的奖惩办法与晋升激励等。官僚制在应对以市场机制的失灵方面具有独特的结构优势，例如以适应性强、有秩序的决策过程应对变化环境的不确定性(复杂性)；组织内部的审计能力与仲裁规则在应对机会主义与解决争端方面更具优势，同时也连带缓解信息阻塞的动力、克服信息阻碍的条件。因而，科斯明确提出“企业的显著特征就是作为价格机制(市场)的替代物”。[15]

该学派的学者对于官僚机制的讨论主要聚焦于企业组织与私人产品的生产，但也开始关注政府组织(更典型的官僚制组织)与公共产品的生产。哈特和格罗斯曼提出基于有限理性与信息不完备，在契约明确界定的特定权利之余必然存在“剩余控制权”。在官僚制的雇佣关系中，对于资产与行动的剩余控制权属于雇主，而在市场的发包关系中则配置给承包人。[16]沿着这一模型，哈特等进一步探讨政府供给公共产品时应该通过官僚机制进行内部生产还是通过合约形式外包，私人组织相对于政府雇员有更大激励去降低成本和提高质量，但是他们在降低成本上过强的激励可能导致质量上的反作用。[17](P1127-1161)至此官僚制的机制样态开始变得清晰，它特指依托理性官僚组织形式整合生产资料并进行生产活动，具有区别于市场机制的所有权结构、权威来源、信息沟通方式和激励方向。它既存在于市场经济的企业内部，更突显于以典型官僚制组织起来的政府机构。

2.公共产品生产的官僚机制、市场机制与多中心治理机制

官僚与市场间的区别经历了从领域认知到机制认知的转变，这种转变意味着在识别公私产品属性的同时，也将产品的生产与供应环节进行了分离。产品的生产过程可以是两种机制的组合，至于组合原则，能够从“市场失灵”向“政府失灵”的理论转变中寻找到依据。19世纪与20世纪上半叶是自由市场大行其道之际，市场失灵也得到充分的暴露，不仅需要政府通过官僚组织供给公共产品，也需要官僚制形式的企业通过纵向一体化组织生产。20世纪70年代以来的福利国家危机和新自由主义兴起则大范围引发了对于政府供给失灵现象的反思。首先，上文提及的效用最大化模型与委托—代理模型打破官僚政府的“公共利益论”，官僚个体效用最大化与部门利益追求妨碍到社会公共效用最优函数的实现；其次，垄断非竞争的生产环境和照章办事的形式理性使得官僚政府在公共产品供给上缺乏提高效率与质量的激励，反而存在预算最大化、自由裁量权最大化等自我扩张倾向；再则，相当部分公共产品缺乏可以客观衡量好与坏的评价指标，信息不对称问题使得立法、司法、公众等监督主体难以有效监督。

基于此，沃尔夫提出一种改革思路：过去总是考虑由公共领域干预私有领域，面对政府失灵，也可以反向将市场过程扩展到政府领域当中。[18](P146)为此需要突破的便是公共物品的非排他属性及由此产生的外部效应。首先，针对公共产品的类型学研究显然

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

是基础性的突破，经济学家在公共产品范畴内进一步区分出两类非典型产品，即“俱乐部物品”(club goods)和“公共池塘资源”(common-pool resources)，俱乐部物品虽然仍具有非竞争属性，却可以低成本地排他，转变为相互的或集体的消费所有权；公共池塘资源则与之相反，由于资源有限或不可再生，它在消费上存在竞争，却无法有效地排他。现实生活中的公共产品往往介于纯粹的私人物品与公益物品之间，越接近于私人物品与俱乐部物品，由于其排他性越高，越能有效减少外部消费效用，而推向市场的可能性越高。其次，技术、管理与制度层面的完善也有助于控制公共产品的外部性并投入市场化生产。哈维·罗森指出“对公共产品的区分不是绝对的，要取决于市场和技术条件”。[19](P58)公共物品的消费存在两种状况：“平等进入”与“选择性进入”，后者是指只有当消费者满足一定的限制条件才能够消费。产权制度和排他性消费门槛等技术手段能够创造出“选择性进入”条件，有效地应对“搭便车”问题，从而激励私人企业通过市场机制提供公共产品。科斯对英国早期灯塔制度的研究便论证了完整而明确产权关系有可能将公共产品的“市场失灵”变成“市场有效”，[20](P357-376)而产权的变更则可能将纯粹的公益产品转化为俱乐部产品并推向市场。再则，对政府在公共产品供给中的角色界分，为市场化提供了行动空间。新公共管理运动除了提出对官僚制的改造，另一个创造性贡献就是对政府在供给公共产品时的“规划者”与“生产者”角色进行了区分。承担公共服务职责的官僚政府不必亲自投入生产，可以由经“市场化”利用私营部门的效率优势来完成，尽管在这一过程中仍然需要政府在前期设定资源投放的优先目标，并在全过程设置有效的监督、验收制度。萨瓦斯将政府市场化改革形式分为委托授权、政府撤资和政府淡出三大类，包括合同外包、特许经营、补助与法令委托等十一种制度设计。在他看来公营还是私营并不是关键，公共产品生产的核心问题是垄断与竞争，显然竞争更有利于提供低成本、高质量的产品或服务。[21](P161)

新公共管理运动引发了公共产品生产在传统官僚机制与准市场机制之间的激烈竞争。正当人们感慨准市场模式战胜传统官僚模式进而在全球取得近乎霸权地位时，“治理”作为一种新的公共产品生产机制开始萌生，在理念上提出了一些区别于官僚机制与市场机制的主张。首先是引入公益取向的非营利组织作为公共产品的生产主体。在公益性的前提下，非营利组织自身所具有的广泛性、灵活性与专业性，能够更为有效地满足公众个性化和多元化的需求。其次它主张组织的去权威化和权力的多中心化，主张多元主体参与到公共领域，通过平等交往、多元合作、互动协商进行优势互补的生产。其三是培育公民参与，使社会成为政府与市场之外的“第三只手”。通过发展社会领域一方面增强公众对政府的责任监督，另一方面积累公民的社会资本与公共意识。然而，尽管治理机制在理念上走得更远，但是具体制度的构建和运行则还有很长的路要走。

三、作为制度的官僚制

除了是公共行政的基本组织形态、公共产品的主要生产机制，政治镜像中的理性官僚制作为一种制度安排，始终伴随着现代国家的成长，也是现代国家管理结构和民主体制的重要组成。根据政治与行政两分法，主流民主理论认为理性官僚制与民主代议制是构成现代民主体制的根本性制度安排。然而伴随着政策实践的深入，民主代议制的平等性、理性官僚制的客观性与“政治—行政”两分的可行性都在现实政治中不断地遭遇“民主悖论”，使人们不由质疑：公共行政中民主与理性的分割是一种科学的设置，还是一种人为的乌托邦？

1.“政治—行政”两分下的理性官僚制

明确将理性官僚制纳入现代民主体制设计是在古德诺提出的“政治—行政”两分原则中，他指出所有政治体制都具有国家意志的表达和国家意志的执行这两种功能，前者是政治，后者是行政。[22](P12-13)这种两分法同时对政治过程和政府机构进行了功能上的界分与对接，承担国家意志表达功能的政治过程

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

通过民主代议机构完成，而国家意志的执行部分则限定由专才、职业化、功绩制的理性官僚组织完成，试图将行政引向一条专注于专业化、科学化与追求效率的道路。传统的公共行政理论延续这种分析思路，将这种“两分”完整地投射到政策过程中，划分为政策制定与政策执行两个环节。在公共政策生产过程中，政策制定的实质就是政治过程，由包括政党、利益集团以及议员等多元组织协商与博弈形成，政策制定过程就是公共利益再分配的过程。

韦伯式的理性官僚组织与之无涉，它主导的是政策执行环节，任务是确保政策目标得到科学、高效地执行。为此，主流的政策执行研究大量地借鉴组织理论与管理科学的分析思路与概念方法，伍德认为政策执行研究就应该像经济学家分析完全竞争模型一样，从考察“完美行政”开始，看看完美的行政究竟是什么样子，需要具备哪些条件。[23](P6)沿着这一思路，学者们便从政策内容、执行过程以及资源环境等方面构建“完美行政”的模型。此后，普雷斯曼和怀尔德夫斯基提出“如果行动的成功与否取决于执行链条上的各个节点，那么机构间的合作的程度要求那些节点必须达到近乎完美，否则一些微小的偏差会累积成一个大失误”。[24](P455-488)于是部分研究者转变了视角，从“执行不足”对阻碍完美行政的因素进行研究。官僚制在上述研究中始终占有重要比重，因为政策信息的传递与执行都依托于官僚制形式的层级政府，解决执行问题的出路就在于组织的内部管理与组织间的协调合作，明确的目标、有效的沟通、规则约束以及对自由裁量权的限制等等。其实无论是“完美行政”还是“执行不足”都停留在管理科学的思维方式中，即通过外部环境、执行过程和行动者等要素的控制为执行机构提供相对封闭的组织环境与理性、科学的管理控制，使之不断趋近于韦伯式的现代理性官僚制形式。

国家构建(state building)理论试图从更广阔的时空视野，为政治与行政两分和官僚制如何成为一种制度安排提供注脚。国家构建研究的学者普遍认为现代国家的构建过程就是公共权力不断增强和向下延伸的过程。埃利亚斯在欧洲现代国家的形成历史时指出，在与封建力量的较量中，伴随着中央政权逐渐垄断暴力、赋税和土地，就需要专门化的管理组织应对国家权力的膨胀和国家职能的社会化。这不仅要求组织规模扩张，也要求组织在技术上的效率、方法、过程、训练等更加趋向理性。[25]这就是理性官僚制的历史发生，并且随着国家对外摩擦面的扩大和对内行政管理统一的需求越来越迫切，官僚制结构将愈发地普及与牢固，因为忠诚且有技能的官员与充足的财政资源并列为国家有效实现目标的两个根本保障。

2.行政中的政治：从管理化执行到政治化行政

政策执行过程中对于“完美行政”的追求源自于对于理性官僚制的推崇和政治与行政两分原则的信仰。然而随着政策研究的细化与深入，理性官僚制的行政环境变得复杂，政治与行政相分离的理念不断被解构，立足于“管理化执行”的研究取向开始向“政治化行政”转变。普林斯曼与威尔达夫斯基提出“政策执行是政治过程”的观点，在他们看来“政策执行在本质上是一种政治过程，在这一过程中，以政策执行名义而发生的行为决定着谁从政府中得到什么，什么时候得到，以及如何得到。”[26](P213)研究焦点集中于后置决策与基层官僚“自由裁量权”两个方面。

政治与行政两分原则将政治活动限制于决策阶段，而将执行过程交托给官僚机构。然而在政策实践中，决策权处于分散状态，导致政策制定过程在执行环节仍在延续，即“政策在执行中建构，也在建构中执行”。[27](P79)执行环节的政策建构首先表现为“后向的规划”，也就是说政策的部分核心内容包括政策目标群体的范围、政策执行的规则程序以及相关的政策工具等，这些原本应该在制定环节就明确规定的内容被推移至执行过程中进行实质性决策。造成决策后置的主客观原因有很多，黑尧将其总结为六个方面：在政策制定过程中出现无法解决的冲突；为使执行者在条件具备的情况下完成关键性的决定；

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

执行者比其他人都更加具备条件进行关键决策；新措施出台的实际后果预先无法知晓；日常决定不得不牵扯与利益集团的谈判和妥协；尝试在政治过程中解决相关问题可能引发大规模冲突。[28](P118)决策后置的趋势使得“公共利益分配”的政治过程延伸到行政机构中，由此也使执行过程添加了一定的“政治活动的基本元素”，例如动用权力资源、结成联盟、策略性地重塑政策问题等，也许这些表现与在政策制定阶段有所差别，但是其性质与目标是一致的。对于如何保障决策后置中的民主价值，主流观点还是延续管理主义的思路，试图通过更加严格的控制措施和更加多元的监督渠道来应对。此外也有观点认为既然决策与执行的边界是模糊的，而且存在复杂的政治性互动，则应该将政策决策权力放置于“接近底层”的地方，才能真正实现对人民的回应性。[29](P131-143)

除了决策后置，街头官僚的“自由裁量权”也使得政策执行严重背离“政治—行政”二分的原则。作为执行机构的一线官员，这些街头官僚们在判断政策福利或惩罚的具体对象和数量方面拥有相当大的自主权力，这种不可避免的“自由裁量权”使得这一群体在实质上拥有公共利益分配的决策权，利普斯基总结到“街头官僚的决策、他们建立的工作程序以及他们设计来对付不确定性和工作压力的机制有效地成为他们实行的公共政策”。[30](Pxii)自利普斯基从组织条件提出街头官僚具有自由裁量权这一事实以后，致力于探索限制自由裁量权的研究不断涌现，主要有管理的、法律的、道德的和政治的四种途径。管理视角主要通过设立组织目标和行为标准的量化指标、制定工作手册或操作说明以及完善绩效评估与奖惩体系等方式，试图约束该群体行动的自由度。法律视角则认为不断完善的行政行为合法性原则(包括决策过程、决策结构与决策质量方面)有助于将街头官僚机构限制于“法治”框架内，此外独立的司法体系也能够为公民提供保障性的诉讼渠道。道德视角指出“街头的决策和行动更少的遵循规则、训练或程序，而更多地依赖于信念和规范，特别是何为公平的信仰和规范”，[31]所以应该侧重于伦理道德资源的开发，通过专门训练或职业社会化等过程来强化公务人员的职业道德水平。而政治视角则主张以公民参与、官员问责、行政透明度与回应性形成制度约束，同时也指出街头官僚的自由裁量权具有一定程度上的先在合法性与合理性，因为它为应对复杂多样的现实执行环境存留了灵活应对的空间，并且伴随着信息化社会它又将衍生出新的实践形式，它在本质上是无法消除的。

决策后置现象与基层官僚的自由裁量权充分展现出现实行政过程所面临的复杂性和难以避免的政治影响。公共行政过程并不具备理想官僚组织运行所需要的客观封闭环境，行政机构在执行过程中也难以保持绝对的“价值中立”和严格的技术理性，主动或被动地进行政治性的决策。

四、结语

公共行政过程中的理性官僚制为我们透视现代社会，特别是公共领域的组织结构与运行机制提供了核心而多元的理论视角。组织镜像下的现代理性官僚制试图以等级制、规则与非人格化的组织形式追求极致的形式理性，却在实践中遭遇功能失调与市场化改造；作为机制的官僚制以其等级结构、权威决策与监督奖惩形式，补充了围绕价格、交易与契约的市场机制，在社会产品，特别是公共产品的生产上与市场机制形成了复杂的组合；而在现代政治体制视角下，理性官僚制与民主代议制的分工与整合被视为理性与民主价值的组合，是民主体制的基石，而政治与行政间不可避免的交织状况使得“行政政治化”变成常态。透过这种多元镜像下的理论梳理和追踪，可以大致勾勒出理性官僚制在行政过程中的所扮演的角色、基本样态与实践张力。

佐藤庆幸在《官僚制社会学》开篇就提及“官僚制虽然是一种理性的支配形式，但其现象状态却因各个时期的社会政治、经济及文化的特点而具有多种表现形式。”[32](P1)在中国场域中，长达两千年的传统官僚实践在现代国家官僚制构建中留下了或深或浅

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

的印记，后工业社会包括信息革命和知识经济等时代特点和价值理念也在冲击和革新着官僚治理的理念和模式。由于处于传统、现代与后现代多元要素的共时性交织之中，中国官僚制形成了偏离于西方经验的镜像组合与本土样态。倘若只是在“前理性官僚制—理性官僚制—摒弃官僚制”这一线性逻辑下争论中国官僚制现状的发展定位，无论是理论分析还是改革建议都容易陷入片面的整体认知与西方主义困境。改革开放将中国带入以行政为中心的时代，无论是政治改革还是公共治理都依托于公共行政及其产出——公共政策来推行，这将官僚制组织与官僚制体制置于更为显著而重要的位置。也正因如此，质疑、批判乃至改革官僚制，特别是“官僚主义体制”的呼声越来越强烈。由于对官僚制整体性的负面认知导致改革官僚制走向彻底地否定官僚制组织与体制，大规模削减、重组政府机构，引入企业管理机制并且将公共服务大规模推向市场。从实际效果来看，改革并未有效实现官僚制的“瘦身”，反而一再陷入“一抓就紧，一放就乱”的怪圈当中，公共行政的效率与回应性之间的矛盾凸显，在社会问题无论是贫困、不平等还是环境资源的治理上，都不见起色。由此可见，以市场机制整体性地取代官僚制组织、机制与体制并无法有效地解决传统政府的治理问题，反而会滋生出新的价值危机。

本文区分官僚制的三种形态意在突破对官僚制的整体认知，勾勒出它在当代公共行政中所扮演的多元角色，以便于在具体的问题情境中准确定位官僚制的内在意涵和表现形态。同时通过相关的理论交锋呈现现有研究对西方式改革工具的效用与价值评述。官僚制在资本主义早期的历史进步性已经开始被遗忘，但在当前的公共行政运行甚至未来很长一段时间内，其合理性内核仍然具有持续的、强大的生命力。因而，在传统和变革中厘清现有官僚制研究的面向、流派与论争是重要的基础性工作，它将有助于更为深入地关照和反思中国场域内的官僚制，为公共行政的本土化研究和政府体制的实践改革提供理性思考的参考坐标。

参考文献：

[1][美]尼古拉斯·亨利.公共行政与公共事务[M].北京：中国人民大学出版社，2002.

[2][德]马克斯·韦伯.经济与社会(下)[M].林远荣译.北京：商务印书馆，1997.

[3][日]博森，矢泽修次郎.官僚制统治[M].吴春波译.北京：民族出版社，1988.

[4][美]罗伯特·K.默顿.社会理论和社会结构[M].唐少杰，齐心译.南京：译林出版社，2006.

[5][法]米歇尔·克罗齐埃，科层现象[M].刘汉全译.上海：上海人民出版社，2002.

[6][美]彼得·布劳，马歇尔·梅耶.现代社会中的科层制[M].马戎，时宪民，邱泽译.上海：学林出版社，2001.

[7]张康之.韦伯官僚制合理性设计的悖论[J].江苏社会科学，2001，(2).

[8][美]文森特·奥斯特罗姆.美国公共行政的思想危机[M].毛寿龙译.上海：上海三联书店，1999.

[9][美]小威廉·T.格姆雷，斯蒂芬·J.巴拉.官僚机构与民主——责任与绩效[M].俞沂暄译.上海：复旦大学出版社，2007.

[10][美]H.乔治·弗雷德里克森.公共行政的精神[M].张成福译.北京：中国人民大学出版社，2013.

[11][美]B.盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].吴爱明，夏宏图译.北京：中国人民大学出版社，2001.

[12]Johan P. Olsen Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. Journal of Public Administration[J]. Research and Theory, 2006,(1).

[13][匈]卡尔·波兰尼.大转型：我们时代的政治与经济起源[M].冯钢，刘阳译.杭州：浙江人民出版社，2007.

[14][美]查尔斯·林德布洛姆.政治与市场：世界的政治—经济制度[M].王逸舟译.上海：上海三联书店，1992.

[15][美]罗纳德·科斯.企业的性质[A].罗纳德·科斯.论生产的制度结构[C].盛洪，陈郁译.上海：上海三联书店，1994.

[16][美]桑福德·格罗斯曼，奥利弗·哈特.所有权的成本和收益：纵向一体化和横向一体化的理论[A].陈郁编.企业制度与市场组织[C].上海：上海三联书店、上海人民出版社，1996.

[17]Oliver Hart, Andrei Shleifer, Robert W. Vishny. The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons[J].The Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, No. 4, 1997.

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/

[18][美]查尔斯·沃尔夫.市场或政府——权衡两种不完善的选择[M].陆俊,谢旭译.北京:中国发展出版社,1994.

[19][美]哈维·S.罗森.财政学[M].郭庆旺,赵志耘译.北京:中国人民大学出版社,2000.

[20]Coase, R. H. The Lighthouse in Economics[J].Journal of Law and Economics, Vol. 17, No. 2, 1974.

[21][美]E·S.萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].周志忍译.北京:中国人民大学出版社,2002.

[22][美]弗兰克·J.古德诺.政治与行政[M].王元译.北京:华夏出版社,1987.

[23]Christopher C. Hood. The limits of Administration[M]. London: Wiley, 1976.

[24]Van Meter, D. and Van Horn, C. E. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework[J]. Administration and Society, Vol. 6, No. 4, 1975.

[25][德]诺贝特·埃利亚斯.文明的进程——文化的社会起源和心理起源的研究[M].袁志英译.上海:上海三联书店,1999.

[26][美]杰伊·M.沙夫里,茨卡伦·莱恩,克里斯托弗·博里克.公共政策经典[M].彭云望译.北京:北京大学出版社,2006.

[27]Anderson J. E. Public Policy-Making[M].NewYork: Pracger Publishers, 1975.

[28][英]米切尔·黑尧.现代国家的政策过程[M].赵成根译.北京:中国青年出版社,2004.

[29]Hjern, B, C. Hull. Implementation Research as Empirical Constitutionalism[A]. in B. Hjern, C. Hull(eds). Implementation Beyond Hierarchy[J].Special Issue of European Journal of Political Research, Vol. 10, No. 2, 1982.

[30]Lipsky, Michael. Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services[M].New York: Russell Sage Foundation, 1980.

[31]Maynard Moody, Musheno, M. Cops, Teachers, Counselors: Narratives of Street-level Judgment[M].Ann arbor, MI: University of Michigan Press, 2003.

[32][日]佐藤庆幸.官僚制社会学[M].朴玉,苏东花,金洪云译.北京:生活·读书·新知三联书店,2009.

Rational Bureaucracy in the Process of Public Administration: An Analysis from the Three Perspectives of Organization, Mechanism and Institution

Lin Xuefei

Abstract: In the process of public administration, the rational bureaucracy plays a key role in the organization of public administration, the production mechanism of public goods and the basic system of modern democratic system. In these three fields the bureaucracy has its own different concepts, basic forms and theories. The modern rational bureaucracy in the field of organization is trying to pursue the ultimate form of rationality, but in the practice it often faces the challenge of functional disorder and market transformation. As a mechanism bureaucracy forms a complex combination in the production of social products, especially in providing the public goods and market mechanism. In the field of modern political system, the division and integration of rational bureaucracy and democracy, is regarded as a combination of rational and democratic values, which is the cornerstone of democracy. To clarify the different areas of the bureaucracy, subjective judgment can help us get rid of holism, select theoretical tools and make rational judgment in specific circumstances.

Key words: public administration; rational bureaucracy; organizational form; production mechanism; institutional arrangement

China Social Science Excellence .All rights reserved. https://www.rdfybk.com/