

官僚化、去官僚化及其平衡：對西方公共行政改革的一種解讀*

竺乾威**

一

官僚制始終是公共管理繞不開的一個話題。自工業社會以來，官僚制以其馬克斯·韋伯所揭示的優點，如分工、準確、效率、非人格化的管理等，成為了一種達成社會與經濟目標的最優組織形式，並在與其他的組織類型比較中佔據了主導的位置。這種官僚制在相當長的時間裏也構成了通常謂之傳統公共行政的一個組織基礎。

但是，自西方社會尤其是進入後工業社會以來，對官僚制的批評日見增多，官僚制的權威地位開始受到挑戰。新公共管理更是以磅礴的氣勢，聲稱要建立一種有別於傳統公共行政（官僚制和政治——行政兩分通常被認為是這一傳統的公共行政的兩大支柱）的新的管理模式，而對新公共管理持批評態度的新公共服務在批評新公共管理的同時，也批評了傳統的公共行政模式。概括來說，今天在對待官僚制問題上，有三種典型的觀點。一是與官僚制徹底決裂，戴維·奧斯本的《摒棄官僚制》以及羅伯特·但哈特的《新公共服務》可在此列。二是對官僚制進行修正和改造，麥克爾·巴澤雷的《突破官僚制》表明了這一觀點。三是對官僚制持肯定的態度，查爾斯·葛德塞爾的《為官僚制正名》是這一觀點的代表作。

在但哈特看來，隨著今天政府角色的變化，可以對政府的作用作三種不同的理解。一是政府的角色與法、政治標準相關，它表現為一種傳統的、正統的公共政策和公共管理的觀點，政府責任問題是由對民選官員負責的行政官員來回答的。二是政府的角色與經濟和市場的

* 本文於2010年10月22日第四屆“廿一世紀的公共管理：機遇與挑戰”國際學術研討會上發表。

** 復旦大學國際關係與公共事務學院教授，公共行政系主任。

考慮相關，認為政府官員通過確立一些影響私人和非盈利組織以及其他組織的機制和激勵結構來取得政策目標。新公共管理是這一考慮的典型產物。在這一觀點看來，政府責任最終是作為公民或顧客一個部分的個人利益的一種功能。三是政府的角色與民主和社會標準的考慮相關，即強調公共利益是至高的。政府的作用是在公民和其他組織中產生一種共用的價值。這意味著建立一個包括公共的、私人的和非盈利機構的聯盟來滿足共同認可的目標。公務員不僅要關注法律，還要關注社區價值、政治規範、專業標準和公民利益¹。

可以把政府的這三種角色歸納為：政府依據法律和政治標準進行治理，這是傳統的官僚行政的特徵；政府依據經濟和市場的原則進行治理，這是以新公共管理為旗號的經濟理性模式的特徵；政府和其他社會組織依據民主和社會標準共同治理，這是新公共服務的主張。

問題在於，無論根據哪條標準和原則進行治理，政府治理都需要借助一個組織形態和基礎，或一個主要的組織形態和基礎。我們至今可以看到的是，無論是來自新公共管理的治理，還是來自新公共服務主張的治理，都沒有改變官僚制仍然作為一種主要的組織形態和基礎的這一事實。至少至今我們還沒有看到西方的公共行政改革產生了一種在整體上能取代官僚制，並具備像官僚制那樣完備的鮮明特徵的佔主流的組織形式，儘管新公共管理的改革者聲稱要取代作為傳統公共行政基礎的官僚制。有意思的是，奧斯本和但哈特都對傳統的公共行政模式進行了猛烈的批評，但他們建構的一些新的運作方式和理念的一個組織上的承擔者卻依然是官僚制組織。即便在今天已經普遍採用合同制方式治理的美國，我們仍然可以看到垂直模式的官僚結構的作用。網路治理或許被認為是未來最有希望來取代傳統官僚制式的政府管理的一種形式，但至少到目前為止，網路治理並“沒有改變政府的組織結構”²。按照菲利普·庫珀的說法，美國今天的“公共管理者是在垂直的權威模式和平行的協商模式互相交叉的情況下運作的。垂直

1. 羅伯特·但哈特，珍妮特·但哈特：“新公共服務：將民主置於首位”，載《國家公民評論》，2001年，冬季刊，第90卷，第4期

2. 斯蒂芬·戈德史密斯，威廉·埃格斯：《網路化治理：公共部門的新形態》，北京大學出版社，2008年，第22頁。

模式的權威、資源和影響力來自治理核心的憲政過程。平行關係建立在合同概念之上。”³更不用說《為官僚制正名》的作者至今還在對官僚制大唱贊歌。在他看來，“官僚的聲譽與其實際作為之間有很大的落差……我們的政府部門確實在起作用——事實上，他們做得相當好。”⁴

這顯然顯示了作為一種組織形態的官僚制所具有的生命力，儘管官僚制有許多的問題和不足。按照葛德塞爾的說法，“美國政府官僚部門就像一輛你已經用了10年的老爺車，它是一個非常複雜的裝置，由成千上萬個部件拼裝在一起，要是你想讓它極其完美而且毫不出錯地在路上飛馳，那簡直是做夢。但大多數時間它都能開動，只有在少數情況下才會發生故障，你絕大多數的旅程都是它替你跑完的。”⁵既便在資訊社會和網路社會的今天，官僚制仍然在發揮着無可替代的作用。按照帕卻克·鄧力維的觀點，今天政府治理的資訊網路就是根據官僚結構建立起來的。從這個意義上說，無論是新公共管理的改革還是新公共服務的主張，我們都可以把它理解為是對官僚制運作方式和流程的改變，而不是或主要不是一種結構改革，即在官僚制之外另起爐竈，並取而代之。儘管這樣的改變會對官僚制產生影響，也確實產生了影響，但這一改變就像更換車子的零件、改變外形等一樣，並沒有改變車子最實質性的東西，車子還是這輛車子。

二

塞繆爾·艾森斯達德認為，作為組織形式的官僚在其運行過程中，通常會出現三種情況。一是較完整地保持了它不同於其他社會組織的官僚制的特點，即分工、準確、效率、非人格化的規章等。簡言

3. 菲利普·庫珀：《合同制治理：公共管理者面臨的挑戰與機遇》復旦大學出版社，2007年，第2頁。

4. 查爾斯·葛德塞爾：《為官僚制正名——一場公共行政的辯論》復旦大學出版社，2007年，第5頁。

5. 查爾斯·葛德塞爾：《為官僚制正名——一場公共行政的辯論》復旦大學出版社，2007年，第5頁。

之，官僚表現出一種高度理性的狀況。二是官僚化，即組織的活動超越了自身的領域，並將官僚標準強加於其他組織或集團之上，縮小這些組織的作用，擴大自己對他們的權力，同時在某種程度上追求自身的利益和其他個別的利益，例如軍事組織將其規章制度強加於市民的生活。三是去官僚化，即官僚在同其他社會組織的互動中喪失了自己的特點，這些社會組織或集團為了自身的利益或價值試圖取代官僚的職能與活動，使官僚去幹不屬於其職責範圍的事⁶。顯然，前一種情況是人們願意看到的，而後兩種情況則是人們想加以避免的。

第一種狀況是理想的，但它是動態的。官僚制內在的張力使得它會不斷地突破這種理性的狀態，從而產生官僚化的傾向，如繁文縟節、官樣文章、效率低下、政府包攬一切、凌駕於社會各類組織之上，甚至侵犯他們的合法權益等我們熟悉的現象。因此，在相當程度上我們或許可以說，新公共管理是對官僚化的一個方面糾正（這個糾正在歷史上早就存在，比如，美國在20世紀30年代在泰羅科學管理思想的影響下政府曾開展過學企業的運動），而新公共服務則是對官僚化的另一個方面的糾正。這兩個糾正隱含的一個共同點就是產生了去官僚化的傾向。

新公共管理對官僚化的糾正是從經濟市場的角度進行的。新公共管理的一個基本觀點就是政府不是在任何場合下都是最好的資源配置者。社會、市場和企業比較政府來說有其資源配置上的優勢。傳統的公共管理模式之所以被稱為官僚行政模式，一個主要的方面在於官僚壟斷了社會的公共資源，成了公共領域服務的唯一提供者，從而導致效率低下、不經濟、缺乏競爭力、服務質量下降以及資源得不到最佳配置。因此，市場化和企業化就構成了對這一官僚化進行改革的合理入口。戴維·奧斯本和特德·蓋布勒在《改革政府》一書中勾勒的新政府的十個方面是典型的市場化和企業化的特徵：起催化作用的政

6. S.N. Eisenstadt "bureaucracy, bureaucratization and de-bureaucratization" in A. Etzioni, ed, *A sociological reader on complex organizations*, New York Holtand Winston, Inc (enlarged, first 8 published in 1961 as *complex organizations*, A Sociological Reader) p.p.304, 305, 307

府，掌舵而不是划槳；社區擁有的政府，授權而不是服務，服務由社區提供；競爭性的政府，把競爭機制注入到提供服務中去；有使命感的政府，改變照章辦事的組織；講求效果的政府，滿足顧客的需要，而不是官僚政府的需要；有事業心的政府，有收益而不浪費；有預見的政府，預防而不是治療；分權的政府，從等級制到參與和協作；以市場為導向的政府，通過市場力量進行變革。

改革的一個主要舉措是政府職能的外包，外包促使了社會服務和公共產品的多元提供。這一改革在解決資源如何得以更好地配置的同時，也在一定程度上導致了政府權力的空心化和邊緣化，導致了去官僚化的產生。它在追求經濟的同時，導致了政治標準的下降，傳統官僚制的優點比如較高的道德水準、專業精神、對社會價值較高的關注等被忽略。這也就是為甚麼在90年代中期以後新公共管理改革的某些舉措或被修正或被終止的一個道理所在。比如，9.11後，美國2萬8千名機場保安再次回歸國家系統。英國的一個鐵路公司再度國有化。此外，改革中分散化和破碎化的某些做法因導致協調困難、效率下降、無政府主義的出現等等而開始被整體性治理所取代。這從一個角度表明，去官僚化的改革也帶來了治理的另一方面的缺陷。

如果說，新公共管理主要是從資源配置的官僚化導致的不經濟和低效率來糾正官僚化的話，那麼，新公共服務則是從民主與社會的角度來糾正官僚化的，儘管它的鋒芒更多地對準的是新公共管理。在新公共服務的觀點看來，傳統公共行政的官僚化表現在：傳統公共行政的公共利益觀有問題，公共服務被認為是一種價值中立的技術過程；從某種意義上說，傳統公共行政沒有一個關於保護公共利益的行政責任的理論，公共利益取決於選舉產生的官員。傳統公共行政的執行表現在政策執行的過程是自上而下的，層級的和單向度的，行政過程和政策制定是完全分離的。也就是說，行政執行缺乏民主性。傳統行政的責任觀是一種正式的、層級制的法律責任觀。在傳統行政中，責任的焦點在於確保行政官員在履行其職責時堅持和遵守為他們確定的標準和規則、程序，因而對公眾的直接回應或者負責至少含蓄地被視為是不必要的和不恰當的。公民的作用在傳統的行政中是有限的，他們主要是定期選舉官員，然後站在場外“觀看”他們的表演，公民參與

充其量只不過是保證服從的一種手段⁷。傳統行政還利用對人的控制來實現效率。此外，新公共管理對傳統公共行政的某些糾正也是新公共服務要糾正的，比如要服務於公民，而不是顧客，重視公民權而不是企業家精神等等。新公共服務對此的糾正主張的是公眾的參與，強調社區和公民社會，強調民主和社會資本。在這一點上，新公共服務是與治理理論主張的多元治理是一致的，而這背後，也隱含了去官僚化的傾向。

問題在於，改革產生的這樣一種去官僚化的治理是不是改革者所期望的？它能不能最後固定化為一種有別於以官僚制為核心的公共管理的模式？去官僚化的一個結果是，隨着政府職能的外包，權力的分散和多元格局的形成、民眾參與度的提高而來的是政府權威的低落，公共組織邊界的不清，政府在管理公共事務中的中心地位的下降，傳統官僚制所具有的一些優秀品格如理性、準確、非人格以及公務員的敬業，忠誠和相對清廉的消退。也就是說，改革並沒有回歸到艾森斯達德所嚮往的一種高度理性的官僚制，而是過了頭。簡言之，作為管理的核心的高度理性的官僚制發生了異化。

三

改革者（尤其是新公共管理的改革者）顯然有將新公共管理模式取代傳統官僚模式的企圖。一個通行的說法是新公共管理構成了運作有別於傳統公共行政的新模式，但正如前面指出的，這一改革最終還是無法創造一種作為代替傳統公共行政的核心構成部分的官僚制的組織形態，新模式的主要載體還是官僚制，不同的是這一官僚制的運作方式發生變化，並且隨著改革的進展，去官僚化的一些改革措施再得到糾正，並在某種程度上出現了再次向傳統的官僚制回歸的跡象，當然這一回歸不是水平意義上的回歸，其中也包含了某種程度的改進和創新。90年代中期後出現的一些理論如整體性治理、數位時代的治理展示了這一變化。

7. 珍妮特·但哈特、羅伯特·但哈特：《新公共服務：服務，而不是掌舵》，中國人民大學出版社，2004年，第58頁

登力維⁸指出的90年代後的治理（他也稱之是數位時代的治理，因為真正意義上的資訊技術在公共治理中的運用是在這個時候開始的）出現的一種重新整合，在相當程度上可被理解為對去官僚化的糾正。這可以從重新整合包含的以下內容中反映出來：逆部門化和碎片化，大部門式治理，以改變新公共管理改革產生的極度分散化導致的無效和低效；重新政府化，比如英國在2004年使一個非營利的基本建設公司——網路鐵路明確成為一個公共機構，受運輸部的直接控制；恢復和重新加強中央過程，以解決改革導致分散的競爭產生的無政府主義；極大的壓縮過程成本，重塑一些公務支撐功能的服務提供鏈，集中的採購和專業化；以“混合經濟模式”為基礎的共用服務，即鼓勵較小的部門和機構共同使用一些服務支撐功能或一些與政策相關的服務，改變以前舊式的集中提供模式產生的反應遲鈍和僵化；網路簡化，即將新公共管理改革產生的分散的功能和聚集的專長分散到單一功能的機構，並使跨越複雜的組織的網路重新回到它們原來的位置。⁹

登力維的數位時代的治理理論想展示的是“一個政府巨大的資訊功能及其與全球服務提供商和其他的資訊技術公司的關係的新世界，想表明韋伯式的理性官僚組織模式是如何在現代日益增長的發展，以至國家最根本的資訊處理和決策能力現在取決於公共官員管理複雜的產業合同以及先進的‘知識密集型’專業和職業的能力”。¹⁰儘管作者認為當今一些組織上的構建早已超越了機械性的或專業性的官僚制，但是，官僚制的精髓——專業人員及其作用和功能並沒有弱化，更沒有消失，只是這一功能在資訊時代更多的轉向了與資訊相關的管理。韋伯一直把官僚組織看成是一個社會——技術系統，但人們往往忽略了後者。正如作者指出的，這表現在當代公共行政和公共管理的理論對資訊技術保持的沉默，以及一個“移位”的過程傾向於強調政

8. Patrick Dunleavy etc *New Public Managementis Dead* —— Long Live Digital-Era Governance Journal of Public Administration Research and Theory 2005, Issue 16, p.2

9. 竺乾威：《公共行政理論》，復旦大學出版社，2008年，第483、495頁。

10. Patrick Dunleavy etc *New Public Managementis Dead* ——Long Live Digital-Era Governance Journal of Public Administration Research and Theory 2005, Issue16, p.2

府決策者關注社會——技術系統的人的方面和組織的方面，而不是技術方面。¹¹

那麼，引發對以官僚制為核心的傳統公共行政進行改革的動力何在？問題的根本在於官僚制內在的張力，它本身就是不完美的。官僚制具有高度理性的一面，準確、迅速、效率、人員的專業化、非人格的管理方式等等，但與此同時官僚制也有它的僵化，因循守舊、保守，對人性的傷害的另一面，這是一體的兩面，而負面的東西有時會以官僚化的形式出現，這就引發了改革的要求。即便在工業社會，西方社會的行政改革也從未停過，只是規模有所不同罷了。官僚制在後工業社會引發了人們對它更強烈的反彈，一個重要的原因在於後工業社會發生的兩個變化，一是社會進入了以消費者為中心，而不再以生產者為中心的階段。以往政府是生產者，服務產品由其提供，任何事情由政府說了算。政府是中心，人民圍繞政府轉。而現在的情況則倒了過來，是政府圍繞作為消費者的公眾轉。公眾對政府的要求更高，公眾的參與度更高，因而也更難以容忍官僚制的負面狀況。二是全球經濟一體化帶來的壓力，這迫使政府要像企業那樣提升其競爭力，要少花錢，多辦事，要講求經濟和效率，看結果（這似乎就是新公共管理的主題）。

問題在於，在否定官僚制缺點的同時，可能也在不經意中把它的優點同時給否定了，而這些優點不僅是工業社會所需要的，事實上也是後工業社會所需要的。官僚制與生俱來的這一體兩面在運作中也會產生兩個方面的表現，而負面的表現（用艾森斯達德的話來說，就是官僚化和去官僚化）在一個講究競爭的全球一體化的時代以及西方社會內部發生的一個從生產者中心向消費者中心的變化來看，變得尤其令人難以容忍，這恰恰構成了新公共管理和新公共服務改革的一個理由。

因此，回歸到艾森斯達德所說的第一種形態，確切地講，應該是回歸到展現理性一面的官僚制。可以把新公共管理和新公共服務的改革舉措看作是進行這一回歸的努力。但是，正如前面講到的，在克服

11. 竺乾威：《公共行政理論》，復旦大學出版社，2008年，第483、495頁。

某一傾向的同時可能會產生另一種傾向，比如克服官僚化可能會產生去官僚化，那麼，如何使官僚呈現出第一種形態，即正面官僚意義上的形態？

艾森斯達德認為，要使官僚呈現出第一種形態，關鍵在於維持官僚的自主與社會，及政治對其控制之間的平衡。一旦平衡被打破，就會出現官僚化或非官僚化。這裏提出的一個問題是官僚制如何在與社會的互動中既保持自身的理性一面，同時也不因為自身權力的擴張或弱化導致出現官僚化和去官僚化的狀況。如何維持這一平衡？在艾看來，這種平衡的維持基於官僚發展的條件，以及它作為一個社會系統的本質，基於其基本組成部分與外部環境之間的互相聯繫。艾認為，影響這種平衡的主要變數有官僚政治的主要目標，目標的重要性在於它將官僚組織與它所處的社會結構聯繫起來；這些目標在社會中的位置，目標的內容並不是影響組織與環境關係的唯一因素，目標在社會中的位置也會產生影響（例如目標或是處於社會價值和權力系統的中心位置或處於邊緣位置）；官僚對外界力量依賴的形式，對外界的依賴主要根據組織的主要功能，服務物件依賴其服務的程度；內部外部控制的實質；衡量組織成功的標準。¹²

事實上，這種平衡是很難維持的，即使平衡，也是暫時的，因為官僚制有先天的缺陷，因為情況在發生變化。正因為如此，類似新公共管理和新公共服務之類的改革，以及對這些改革的改革如整體性治理也成了應有之義。西方歷史上這種改革幾乎一直沒有斷過，其原因也在於此。西方的行政改革似乎是以之字型方式前行的，不同的只是改革規模、範圍和方式有不同罷了。

儘管從西方的角度講，他們的社會早已進入了後工業社會。但是，作為一種組織形態，官僚制的一些基本特徵還會存在，因為它代表著高度的理性，而理性在任何社會都是被需要的。因此，至少在可

12. S.N. Eisenstadt "Bureaucracy, Bureaucratization and De-bureaucratization" in, A. Etzioni, ed, A sociological reader on complex organizations, New York Holt and Winston, Inc (enlarged, first 8, published in 1961 as complex organizations, A Sociological Reader) Pág. 304,305,307.

預見的將來，作為官僚制核心的等級會存在，只是多少而已，因為等級意味著中心，無論在一個怎樣多元化的社會裏，一個社會不可能想象沒有一個中心，而在現代社會，這一中心只能是作為公共權威的政府，儘管這一中心發揮其作用的方式可能會改變。此外，作為官僚制核心的專業運作也會存在，社會發展帶來的是更多的專業化，因而專業人員的作用不是在削弱，而是在得到強化。對新公共管理和傳統公共行政持強烈批評態度的但哈特，在其《公共組織理論》最新版（第五版，本書將由中國人民大學出版社出版）中文版序言中的一個重要修正是承認主流的公共行政理論還處於優勢地位。主流的理論就是建立在官僚制和政治行政兩分（兩者構成了傳統公共行政的基礎）之上的理論。這是在差不多《公共組織理論》第一版出版10年後但哈特所做一個重要修正，這在相當程度上表明了但哈特對傳統行政及其理論的一種新看法，也表明了官僚制所具有的活力。或許可以認為，正是官僚制內在的張力在一定意義上給了官僚制的生命力，從另一種意義上或許也可以認為，官僚制在運行過程中不時出現的官僚化或去官僚化以及回歸平衡，然後又一輪的開始恰恰是官僚制得以存在、行政公共改革之所以持續不停（儘管的改革的方式會發生變化）的一個原因。