

国家治理逻辑与中国官僚体制： 一个韦伯理论视角*

■ 周雪光

[内容提要]中国官僚体制是国家权力与民众间的稳定纽带,提供了国家治理的组织基础。韦伯意义上的国家支配方式塑造了国家权力、官僚体制、民众三者之间的关系,其中蕴含着国家治理逻辑的密码。本文借用韦伯“权威类型—支配方式—合法性基础”三位一体的理论思路和概念工具,在中国大历史的背景下,探究国家支配方式及其合法性基础的历史演变和现状,并着重分析中国官僚体制在这一支配方式中的位置角色、制度设施、历史渊源和由此产生的行为特征。依这一理论逻辑解读国家支配方式所塑造的国家权力、官僚体制与民众之间的关系和内在张力,以及在转型时期所面临的困难与挑战。

[关键词]官僚体制 政府组织 国家治理 合法性基础 支配方式

任何权力……一般都有为自己之正当性辩护的必要。

——韦伯

历史悠久、高度成熟的官僚体制是中华文明的一个独特现象,是国家治理在中国疆土上数千年延续至今的组织基础和具体体现。对于今天的民众来说,日常生活中无所不在的官僚制组织即是国家。然而,细察国家权力与官僚体制在实际运行中的关系,虽扑朔迷离交织重叠,但有着隐约可辨的边界和各自稳定的运作机制和行为特点。国家治理的诸多机制大多是在“用”官僚机器以实施其意图又不得不“治”官僚体制偏离其意图这一矛盾中产生的(周雪光,2011)。正是在国家权力与官僚体制间紧密且紧张的关系中蕴藏着国家治理逻辑的深层密码。从理论分析上将执掌最高权力的“国家”(皇权)与“政府”(官僚体制)区别开来,进而解读官僚体制在国家制度中的位置角色,为我们认识中国国家治理制度逻辑提供了一个重要的切入点。

官僚体制与国家权力之间关系是政府研究工作中尚未及深究的课题。宏观上讨论国家治理过程特别是以中央—地方、集权—放权为主题的研究工作时有出现(Oi,

1995; Qian and Weingast, 1997; 冯仕政, 2011; 周雪光, 2011; 周黎安, 2008; 曹正汉, 2011; 渠敬东、周飞舟、应星, 2009; 王绍光、胡鞍钢, 1993; 董辅初等, 1996)。这些研究大多将国家权力与官僚体制视为一体化组织, 其讨论也大多止于国家层面的大政方略、政策取向, 其隐含的前提假设以官僚体制为国家权力的理性工具, 故其实际运行过程可以忽略不计。微观上有关基层政府行为的研究工作尤为丰富, 呈现出中国政府特别是基层政府运作的方方面面, 如任务环境压力、工作节奏、执行政策过程中的各种应对策略(吴毅, 2007; 杨爱平、余雁鸿, 2012; 狄金华, 2010; 王汉生、刘世定、孙立平, 1997; 王汉生、王一鹤, 2009; 荣敬本等, 1998; 赵树凯, 2010), 以及不同领域中的行为表现, 如维稳(张永宏、李静君, 2012; 欧阳静, 2011; 田先红, 2012)、完成任务(艾云, 2011; 荀丽丽、包智明, 2007; 周雪光、练宏, 2011), 以及近年来凸现的项目制运作形式(周飞舟, 2011; 折晓叶、陈婴婴, 2011)等等。这些研究工作大多以国家政策落实过程而观之, 以一事一地的场景或一政策一地方政府为关注点, 点滴积累如涓涓细水汇集成川, 为我们展现了具体实在且丰富多面的基层政府形象和运作过程。但这些工作也没有跳出传统的国家—官僚体制一体化的窠臼。这些宏观或微观层次的研究工作隐含的理论想象是, 国家与官僚体制之间关系可视为一个大的官僚组织内部上下级、领导与被领导、决策者与执行者之间的关系, 如同一个等级分明且庞大复杂的正式组织中的委托—代理关系。研究者大多是在国家权力(自上而下指令)给定的前提下, 具体关注决策与执行过程的分离与问题, 或决策者针对执行者的各种治理措施, 等等。在这些具体场景和问题的讨论中, 如此分析层次和关注点并无可责备, 但这一领域中林林总总的研究工作进一步提出了新的问题: 这些散见各地、各领域乃至历史不同时期但有着共性的政府行为与其所依托的国家权力之间是什么关系? 进而问之, 作为一个独特的历史现象, 中国官僚体制在国家治理逻辑中扮演怎样的角色, 又是如何延续和演变的?

本文是试图回答以上问题的初步尝试。我以韦伯的“权威类型—支配方式—合法性基础”三位一体的理论思路和概念工具来思考、辨识官僚体制在中国国家制度中的角色定位。具体说来, 我着眼于中国社会中的国家支配方式及其合法性基础, 官僚体制在其中的位置角色和相应的制度设施, 以及由此产生的行为特点, 并在一个宽阔又具体可辨的历史背景中考察这些制度实施之间关系的延续和演变。我的研究出发点是, 官僚体制作为一个特定的组织形态, 其运作过程和行为方式有着其内在机制, 因此是可以分析的。我关注官僚制度这一组织形态背后的制度机制, 特别是其合法性基础以及由此带来的一系列组织运作特点。官僚体制因其特定组织形态而有着内在的机制、过程和行为方式, 但它不是自成独立体系的, 而是宏大国家制度的一个组成部分, 依从在国家支配方式这个大的制度框架之下, 随国家制度变化而扮演不同角色, 经过了长期历史演化过程。由此, 认识中国官僚体制有三条线索可寻: 一是其在国家制度中的结构位置, 二是作为正式官僚组织的内在机制, 三是大历史背景下的演变过程。中国官僚体制正是在多重力量作用下、在多重关系的制约互动中形成、演化并发挥作用的。

需要说明的是,我是在中性意义上使用官僚体制这一概念的,即指韦伯意义上有着正式的科层等级和规章制度的组织形式,其成员(如官员)受到专业训练,在组织中有着职业生涯。官僚组织与传统组织形式如家庭、氏族以至社团有着明显不同,是现代社会中政治、经济和社会活动的基本组织形式。“官僚”一词在中文日常用语中有着繁文缛节、权势凌人的贬义。这是这一组织形式所时常伴随的弊病征象,但不是本文关注的这一组织形态本身。

在以下的讨论中,我首先引入韦伯有关权威类型、支配方式、合法性基础的分析概念和理论思路;然后,从历史的角度来考察官僚体制在中华帝国国家支配方式中的位置角色。在这个大历史背景下,我转向本文的中心问题,即官僚体制在当代中国支配方式中的位置角色及相应的制度设施和行为特征。文章的结语部分讨论中国官僚体制在社会转型过程中面临的困难和挑战。

一、权威类型、支配方式与合法性基础:韦伯的视角

德国社会学家韦伯(Weber, 1978)在20世纪初首先注意到了官僚组织(bureaucracy, 又译为“科层制组织”)这一组织现象,并将其放在历史比较分析的框架中,阐述了这一组织形式的特点和历史意义。在当代社会科学文献中,韦伯关于官僚组织的分析讨论在政治学(如 Downs, 1967)、社会学(如 Blau, 1963; Merton, 1952)、组织学(如 Crozier, 1964; Wilson, 1989)以及近年来的组织经济学(如 Aghion and Tirole, 1997)等领域都有着巨大影响,而官僚组织一词也成为社会科学的重要分析概念。

韦伯在两个层次上提出有关官僚组织的理论。其一是在组织学意义上将官僚制作为一个特定的组织形态,着重讨论了官僚组织等级有序、规章制度为本、即事主义等鲜明特点,以及组织成员即官员(bureaucrats)的教育、专业化训练、在组织中的职业生涯,以及由此产生的循规行为和文牍主义现象。用当今的社会科学术语来说,在这一层次上韦伯关注的是官僚体制的内在组织机制和运行过程。其二是在历史比较分析层次上,将官僚制作为一种特定的国家支配方式与历史上的其他支配方式加以比较,用以阐述不同社会的组织方式、社会内部的权威关系及其合法性基础。这两个层次相互关联:官僚组织中的权威关系建筑在特定的合法性基础之上,而官僚制组织形式及其合法性基础构成了官僚制国家的基本元素,折射出了后者运行的历史渊源和内在机制。如此,官僚体制体现为内部结构、权威类型和合法性基础等要素相互关联的一系列制度设施。

但是,望文生义而将韦伯理论应用于分析中国官僚体制也极易引起误读。这是因为韦伯意义上的官僚体制与中国土壤生长起来的官僚体制迥然不同,有着质的区别。这一点韦伯在借用中国官僚制进行比较历史分析时即已指出。按照韦伯的说法,中国的官僚体制是植根于古老的地基上延续下来的,而这一地基在西方早就因古代城邦的发展而崩溃了(韦伯, 2004b:219)。这不是说韦伯理论对于分析中国官僚体制没有益处;恰恰相

反,这一历史比较的视角对于理解中国官僚体制极具启发意义。但我们需要澄清韦伯的组织形态学分类及其相应的国家支配方式,才能使其理论思路和分析概念在下述分析中具有意义和针对性。因此,我们的讨论首先始于韦伯有关支配方式的理论思路。

我将韦伯有关国家治理模式的思路概括为“权威类型—支配方式—合法性基础”三位一体的分析框架。在韦伯看来,任何权力(power)都不能持久地建立在强制或暴力基础之上,而必须具有合法性基础(legitimacy)。也就是说,“任何权力……一般都有为自己之正当性辩护的必要。……究其实,任何支配……的持续运作,都有通过诉诸其正当性之原则的、最强烈的自我辩护的必要”(韦伯,2004a:19)。在这个意义上,权威(authority)即是建立在合法性基础之上的权力。从这一思路出发,韦伯提出了权威的三个“理想类型”(ideal type):传统权威、卡理斯玛权威和法理权威。所谓理想类型,是将某一现象的基本特征在理论上加以抽象概括,以供作为分析概念之用。一个理想类型在现实生活中并不完整存在。也就是说,实际运行的权威可能具有某一理想类型的主要特征,但同时兼有其他类型的成分。

韦伯笔下有关“权威”的理想类型不仅具有分类学的意义,而且蕴含着其特有的内在运行机制。韦伯进而提出,不同的权威类型有着特定的合法性基础和相应的制度安排。例如,传统权威,顾名思义是在历史传承下来的习俗传统上建立其合法性基础,如传统社会中的长老权威从沿袭已久的文化传统中得以维系和延续。卡理斯玛权威则是以领袖的超凡禀赋来获得追随者的认同和拥戴,从而得到其合法性基础,这在社会运动及农民起义中尤为突出。法理权威则是据以民众所认可接受的公正程序而得到合法性基础,例如经过选举程序产生的领袖或代表。由此可见,不同类型的权威模式隐含了权威支配者与受权威支配的民众之间的不同关系。

韦伯在其历史比较研究中,以上述三种权威类型为基础,进一步提出了相应的三种支配方式的理想类型,即官僚制、家长(产)制和卡理斯玛制。这里所说的支配方式这一概念,依韦伯著作已有中文版本翻译而从之,是指行使控制或统治权力的方式。在韦伯的讨论中,“支配是指这样一种情形:支配者所明示的意志(‘命令’)旨在影响他人(被支配者)的行为,且确实对其行为产生了一定社会意义上的影响,即被支配者犹如把命令的内容当作自己行为的准则。从这一关系的被支配者一端来看,这一情形可称为‘服从’”(韦伯,2004a:8)。①在宏观层面上,韦伯所说的支配方式实际上是指一个社会中国家政权的基本组织形式。换言之,韦伯意义上的支配方式所体现的正是本文关注的国家治理的制度逻辑。

韦伯的贡献不仅仅是提出了这三个理想类型,而且他发展出一系列概念分析工具和特定的理论逻辑来讨论权威类型—支配方式—合法性基础之间的相互关系,以及这些支配方式赖以存在的制度基础,特别是比较分析了这些支配方式在历史上不同社会形态中的体现。从这一分析逻辑来看,不同的支配方式有着各自不同的合法性基础。也就是说,任何政权都必须找到与其统治即支配方式相应的、持之有据的合法性辩护,并繁

衍出与之匹配的制度设施。在家长(产)制支配方式中,传统权威通过人们对家长或首领权力遵从的传统习俗为其合法性提供了基础。因此,弘扬传统的礼节仪式等制度设施不断强化人们对传统权威的认同,延续了传统权威的合法性基础。在官僚制中,法理权威与正式程序之间有着密切关系,故特别强调维护程序公正、法理面前人人平等的基本原则,以此作为其行使权力的合法性基础。卡理斯玛权威建立在领袖的超凡禀赋之上,因此,如何不断创造“奇迹”以显示其超凡禀赋和如何保持“追随者”对这一禀赋的认可和服从,成为其合法性基础的关键所在,也诱发了相应的制度安排。在韦伯看来,某一支配方式有其特定的权威类型和合法性基础,与其他合法性基础有兼容的困难。例如,家长制支配方式依赖于传统权威,一旦把传统权威如长老权威放置在法理制度中(如一人一票的选举),就会产生紧张,其传统权威基础随之瓦解,家长制支配方式亦难以为继。同样地,法理权威也难以建立在前人如是的传统基础上或者领袖的超凡禀赋之上。

然而,现实世界中的支配方式更可能是以某一理想类型为主,兼有其他类型的特点,即实际运行中的权威可能有着多重的合法性基础,这是因为历史上的合法性声称可能在演变过程中得以保存延续下来,与新的支配方式嫁接交融为一体。例如,法理权威基础上的制度设施(如最高法院)或领袖(如民选首领)也可能兼有卡理斯玛权威的色彩。多重合法性声称虽然渊源不同,在不同场景、不同时期可能各有侧重而相安无事,甚至互为强化。但在另外情形下,这些不同合法性基础的共生并存则可能有着不兼容的困难,引起国家运行过程的紧张、矛盾和不稳定。而这些张力和不稳定性恰恰折射出国家支配方式的各种要素成分及其关联与特点。简言之,支配方式与其特定的权威类型、合法性基础之间有着紧密关联,通过一系列稳定的制度设施和持续一贯的实践来延续。正因为此,我们可以从“权威类型—支配方式—合法性基础”的关系背后解读国家治理逻辑的深层密码。

在具体分析中国国家支配方式和官僚体制之前,我们首先在这个大的理论背景下简要概括一下韦伯意义上的官僚制支配方式。与传统的组织如家庭、作坊、村落、宗族相比,官僚制组织的突出特点是其等级分明的正式结构,上下级间命令、指示以文件传递,官员的行事所为有着正式规章制度约束,官员有着职业生涯,其录用、晋升都有着正式程序规则(参见 Weber, 1946: 196-239)。韦伯提出,官僚组织是建立在法理权威基础之上的,即其合法性以其规章制度和程序为依据。这表现在官僚组织的“即事性”和以等级地位而不是以个人禀赋作为行使权力的基础。正因为此,官僚制度有着高度稳定性、高效率的特点,适应了现代(资本主义)市场经济的需要,成为现代社会的基本组织形式。

韦伯(2004a: 20)提出,在宏观层面,官僚制也可能成为社会中的一种特有支配方式,其合法性基于“一个(经由协定或指令)特意制定的理性规则体系。在这一制度中,当根据规则所‘委任’的支配者要求被支配者服从时,这一要求具有通常的约束性规范的力量……只要符合规则运作,那么支配者的权力即是正当的”。如此,官僚制支配方式与其特有的权威类型及其合法性基础有着一致的制度逻辑。官僚制的一个突出特点

是具有即事化的倾向,即以规章制度为本,按部就班,循规蹈矩。正是在这个意义上,韦伯(2004a:58)认为官僚制可以成为民主宪政的基础:

与小规模同质性组织中的民主自治形式不同,官僚制不可避免地伴随着近代出现的大众民主制度。这一情形源于官僚制特有的原则,即基于抽象规则来行使权威。而抽象的规则来自“法律面前人人平等”的要求,对“特权”的憎恶以及反对“因事而异”方式行事的基本原则。此一(遵守抽象规则的)原则同样也来自官僚制之得以成立的社会前提条件。

这段话原文(英文)与翻译都有些佶屈聱牙,但扼要来说,其意思即民主制度与官僚制在其注重规则、法律面前人人平等的合法性基础上是一致的。相比之下,传统权威着意维护传统使然的等级秩序,卡理斯玛权威注重领袖魅力和追随者的服从,均与“基于抽象规则”的合法性基础难以兼容。

但韦伯(2004a:69)同时指出,官僚制作为一个高效率的治理工具,也可能与其他的支配方式相结合,为统治者所用,“因此,官僚制与民主化的携手并行,尽管这一情形通常存在,但不能太过夸大。在一些情况下,封建支配阶层也利用了官僚制为其服务”。也就是说,官僚制作为一个组织形式可能存在于不同的支配方式之中,正如官吏角色在各种社会形态中均可观见,但其运作和特点不可避免地为这些支配方式所重新塑造。我们不妨将官僚体制放在官僚制与家产制这两种支配方式中做一对比。如上所述,在官僚制支配方式中,官僚权力来自正当的程序规则;而在家产制支配里,官吏权力基于的合法性基础乃是传统权威,官吏“‘可以’任意行事,只要他不违反传统的力量以及支配者的利益……官僚制行政之具有明确拘束力的规范与规则,在此付之阙如”(韦伯,2004a:131)。因此,“与官僚制中的官僚不同,家产制官吏的地位来自于他对支配者的臣属关系……家产制官员的职务忠诚并非针对即事化任务的即事化忠诚,而是基于一种婢仆对于主人的忠诚,基于对支配者有着无限义务的人身依附关系之上”(韦伯,2004a:132)。正是在这里,我们看到了中国历史上官僚体制的影子。

韦伯理论提供了一个特定的理论视角来审视国家治理的制度逻辑,以及官僚体制在国家制度层面的位置角色。可以将韦伯理论视角与王亚南的阶级分析加以对比,以明两者之别。王亚南(1981)的《中国官僚政治研究》初版于1948年,是迄今为止对中国历史上官僚体制最为深入解剖的中文著作,在今天仍然不失其深刻性和现实性。王亚南运用马克思主义阶级分析的理论视角阐述了中国官僚作为一个阶级整体的历史演变过程,特别是从政治经济学角度分析了官僚制与中国专制政体的制度渊源。例如,王亚南指出了官僚体制的经济基础和阶级利益等等,这些都是韦伯所未及关注的。与王亚南的研究相比,韦伯理论思路则提出了一系列不同的研究问题。首先,我们不仅要关心权力本身或其运行的政治制度,而且要关注权力运作的依据,即合法性基础,为我们认识各

种权力,如皇权与官僚权之间关系,以及由此衍生的相应的制度设施提供了一个新的视角。其次,韦伯有关官僚制的讨论指出了正式组织本身的一系列特点,有助于我们认识官僚体制的内在机制,以及由此产生的组织行为。最后,韦伯理论蕴含了不同支配方式、合法性基础之间在一定条件下的融合和转化,如卡理斯玛权威经过常规化可以融入法理权威,但这些转化过程可能因权威类型、支配方式和合法性基础之间错位而产生紧张和冲突。韦伯的分析概念和逻辑思路提供了一种洞见,帮助我们透视那些纷繁交错的权力运作现象背后的稳定制度机制及其内在张力。

讨论至此,我们需要分析的问题也明晰浮现出来:中国社会长期存在的官僚体制是不是韦伯意义上的官僚制支配方式?如果不是,它与更大的国家支配方式之间是什么关系?它的合法性基础是什么?中国官僚体制与国家支配方式之间的关系如何影响了相应的制度安排和运作特点?

二、君主官僚制:中国国家支配方式的一个历史考察

以上提及,中国官僚制度的历史存在之长、成熟程度之高,是中华文明的一个独特现象。它为中华帝国的数千年延续提供了稳定的组织基础,这一历史遗产在当代中国仍然随处可见。韦伯的比较历史分析也以中国官僚体制作为一个特有现象,来阐述讨论不同的支配方式。欲认识当代中国国家治理的制度逻辑,特别是官僚体制在其中的位置,历史的视角为我们提供了一个极好的切入点。

从韦伯理论角度来看,在长期中国历史上,国家治理以皇权为中心,表现为家产制支配方式。如韦伯(2004a: 103)所说,“当君侯以一种人身的强制,而非领主式的支配,扩展其政治权力于其家产制之外的地域与人民,然而其权力的行使仍依循家权力的行使方式时,我们即称之为家产制国家”。韦伯(2004a: 159-164)针对中国历史上皇权与官僚权力共存并用的特点,将其支配方式称为“家产官僚制”并详加讨论。当代学术界认同这一思路,将之具体表述为“君主官僚制”(孔飞力, 1999[1990])。在这一支配方式中,皇权与官僚权力双重权力并存治国,其中皇权或君权是最高权力;而官僚体制为皇权提供了组织基础和治理工具。然而,官僚体制并不仅仅是为皇权随心所欲而用的治理技术,而是有着内在运作机制的有机体。这一点从明朝皇帝几十年不理朝而国家依旧运转如常这一令人瞩目的现象可见一斑(钱穆, 2001; 黄仁宇, 2006)。②

韦伯的理论视角帮助我们透视君主官僚制的内在逻辑:与韦伯式官僚体制不同,中国官僚体制不是建立在法理权威基础上的,而是依附于君主专断权力之下,是这一特定国家支配方式的一个组成部分。因此,对中国官僚体制的认识始于对国家支配方式的分析,只有明了这一支配方式和官僚体制在其中的位置,才能解读由此而来的一系列制度安排和组织特征。

首先,在这一支配方式中,皇权与官僚权力有着各自的合法性基础。皇权以其专断

权力为特征,“皇帝权力的范围,是涉及全领域的,它不容许有跟自己相同权力之存在。即:天下无二君,此乃皇权之特性”(西嶋定生,2004:43);换言之,“君主专制制度,从一建立起,其基本点便是君主享有至高无上,超越一切制度、法律的权力”(祝总斌,2006:38)。皇权建立在传统权威与卡理斯玛权威兼而有之的合法性基础之上,即一方面来自传统权威的祖宗之法,另一方面来自君权天授的卡理斯玛权威,体现在德治天下。在这个基础上,皇位的继承,虽然操作细节不同,但皇家子孙传承脉络是天经地义的。这些合法性体现在渗透于日常生活中的各种制度设施上:儒学经典、科举制度、官僚体制、君臣关系、礼仪程序等;对于广大民众来说,皇权成为自然秩序(尾形勇,2010[1991];金观涛、刘青峰,1992,1993)。

与皇权的合法性基础不同,中国官僚体制的合法性来自于自上而下的“授权”,集中表现在“向上负责制”。这一合法性基础与韦伯意义上的官僚制支配方式有着本质上的区别。表面上,中国历史上官僚体制的许多特点如择优录取、等级结构、繁文缛节等,都与韦伯式官僚体制甚是相似;但在君主官僚制中,官僚体制不是独立的,而是依附于皇权统治基础之上的;皇权与官僚权力两者有着等次分明的主从关系。而且,如韦伯所描述的家产制官员一样,中国官僚制中的官僚对于皇权有着人身依附的臣属关系。我们从一系列的制度安排可以看到这一关系(吴宗国,2004;楼劲、刘光华,2009;瞿同祖,2003):第一,官员的录用、拔擢、流动、罢免等生杀予夺大权最终握于君主之手;第二,各级官员在各地、各位置上所作所为来自皇帝的授权,其职能为代皇帝行使权力;第三,官僚体制发展出了一整套的规章制度用以传递指令、下达任务、考核评定等等,但皇帝在各个环节都有着最终的决定权和任意干预的专断权力。也就是说,皇权是这一支配方式中的最高权力,凌驾于官僚权力之上。

其次,在君主官僚制支配方式中,皇权与官僚权力在合法性基础上既交融又紧张。一方面,如上所述,皇权与官僚权力在等级地位上有着明确的主从关系,但另一方面,如列文森(2000[1958]:156)所言,“从一开始,传统的中国官僚制度和君主制度就存在着一种既相互依存、又彼此排斥的关系”,“直到传统时代的结束,代表中央权力的君主,都一直在从事着反对官僚扩张其私人利益的斗争;而同时,抵制君主这些压力的儒家官僚则把这些压力说成是君主使天下为私产,并因此而丧失了对公共福利事业的道德关心的行为”(列文森,2000[1958]:213)。这一关系渊源于中国儒教的政治文化:儒教试图以道德治国,将天子作为道德的化身,同时又用道德礼教来约束天子和臣民。在这一政治文化中,一方面,君受天命的卡理斯玛权威和传统权威的混合型基础使得皇位高尊,官僚权力的合法性基础来自君主授权和相应的制度安排,如录用的科举制度、拔擢的考核制度等等;另一方面,君主需要依赖官僚权力实施统治,汲取资源,昭示德政,正是各地流动的官员体现了皇权所在。体现传统权威的圣人经典成为制约君主行为的束缚;身兼儒教文人的官僚扮演着两种身份,既在权势上依附君权,又在道德上约束君权。例如,“言官”或其他官员可以引用“祖宗之法”,借用“天道”显现的灾难来规谏皇帝,从道

德规范上约束皇帝的行为,如此事例史上屡见不鲜。可以说充栋汗牛的史书所展示的正是如此精心编撰修订而成的皇权与官僚权力相辅相成又紧张对峙的历史。因此,两者间的交融和紧张渗透于其合法性基础之中,以或微妙或激烈的形式表现出来。正是在君主与官僚互为依赖又互为钳制的矛盾中,君主专制体制产生了活力。

再次,皇权与官僚权力还存在着组织制度上的紧张。王亚南(1981)从阶级分析角度讨论了官僚阶级的利益集团与皇权的矛盾冲突。这些矛盾也有其组织学渊源。由于国家治理的规模,皇权的统辖权只能以官僚体制代为行使;因此,君主官僚制在实际运行中实行的是官僚制基础上的“分权制”。从韦伯意义上来考察,一方面,官僚制的合法性基础来自自上而下的授权,但另一方面,官僚体制作为一个等级有序、稳定运行的组织,发展起其内在机制和规则制度来处理日常事务、应对危机和安身立命。皇帝不理朝,而官僚体制可以自行运转,维持王朝延续,正说明了这一体制强大的内在运作机制。这些官僚组织机制常常与皇权利益分离,从而激化皇权与官僚权力之间的矛盾(孔飞力,1999[1990];黄仁宇,2001)。祝总斌的研究指出,历代官僚制度中发展出各种制度规则对皇权的独断专行加以节制,例如,“在明代,表面上废去宰相,君主独断专行更加厉害,实际上发展的结果是,君主行使权力时在制度上受到的限制比过去更大,想要独断专行的困难更大了”(祝总斌,2006:36)。在这个意义上,皇权面对着整个官僚体制的束缚与抵制。

组织基础上的紧张还体现在官僚体制中非正式制度对皇权的潜在威胁。非正式制度是指在组织正式权威结构之外产生的人际关系和行为模式,在官僚组织中普遍存在。它们削弱了正式制度,但可能有利于组织内在灵活性,是对刚性正式制度的一种补充和修正(Blau, 1963; Crozier, 1964)。中国官僚体制的一个鲜明特点是:一方面,在录用、委派、流动、晋升、考察诸方面有着成熟完整的规章制度(吴宗国,2004;瞿同祖,2003;阎步克,2010);另一方面,以同门、故里、同事所构建的人情关系网络繁衍交织,派别林立,延绵不衰。我们可以从正式制度和官员应对行为这两个方面来究其渊源。从正式制度上来看,这一矛盾现象是君主官僚制的必然产物。君主的专制权力凌驾于官僚权力之上,不受官僚体制规则的羁绊,这意味着君主的意志可以随时打断、叫停官僚体制按部就班的运转(周雪光,2012)。可见官僚体制断不可真正制度化,将其行为建立在程序规则即法理权威基础上,因为如此做法将极大削弱甚至否定君主的专断权力。这一努力既不会为君主所接受,也无法在这一支配方式下找到合法性基础。欲确保君主专断权力的有效行使,各级官员也需要对其下属拥有类似的权力以执行、实施自上而下的专断指令。换言之,如果各级官员没有类似的专断权力,他们就无法实施君主的意图,无法打断官僚体制的运行或改变其轨迹。所以,专断权力在官僚体制逐级复制是这一支配方式的逻辑结果。

一旦权力不能建立在程序规则基础上,则为非正式制度弥漫盛行敞开了大门。对于生活其中的官僚来说,向上负责制造成了极大的不确定性。在人事管理上,尽管君主

试图用道德约束辅以严刑峻法来一统官员行为,但面对庞大的官僚体制,即使评判标准得当也只能通过各级官员来具体实施,导致了形式上的集权制而实质性的分权制,即官吏生涯掌握在上司的专断权力手中,结果是“上之于下,爱则援破格之词,恶之则以成法相诘”(刘师培 1999[1907]:203)。面对皇权或代表皇权的权威,官僚组织中的上下级间有着相依为命的关系:上级依靠得力可靠的下属来完成任务或掩盖问题;而下级依靠上级的赏识和关照以求进取,或在出现问题时得以庇护。建立在各种关系网络的庇护关系、山头、宗派于是滋长丛生,形成所谓的封建土围子。针对中国历史上地方胥吏因封闭而独掌实权的情形,顾炎武(1959:16)曾借言之,“今天下官无封建而吏有封建”。如此,官僚体制的实际运行常常对一统的皇权构成了巨大威胁。

以上,我们从韦伯的历史比较视角及其有关权威类型、支配方式、合法性基础这三位一体的理论思路讨论了中国历史上的君主官僚制、官僚体制在这一支配方式中的位置角色以及皇权与官僚权力之间的紧张。这一支配方式中的制度性矛盾意味着,皇权与官僚权力之间关系微妙复杂且意义重大,即君权强,则官僚体制为用;君权弱,则官僚体制自行其是。官僚体制的内在机制使其与君权保持着若即若离的关系:庸君临朝,官僚体制可以自身机制维持之;暴君当道,官僚体制或推波助澜、助纣为虐,但可能成为缓冲器来减缓其危害;强君欲振兴政纲,则必重新规整与官僚体制的关系,为己所用。两者在长期历史演变过程中相互钳制、相互适应、修订增补,有着明显的途径依赖。当代中国官僚体制正是在这样一个大的历史背景下演化发展而来的,与之有着千丝万缕的传承关联。

三、君主官僚制的延续与转型:当代中国官僚体制分析

当我们穿越晚清危机、维新变法、辛亥革命、军阀割据、民国共和,来到1949年以后的人民共和国,随着帝国形式消失而皇权不再,历史上的皇权与官僚权力之分似乎不再合乎时宜。但我以为,在理论分析上,仍然有必要将居于最高权力地位的执政党及其领袖与其下的官僚组织区分开来。为了表述的方便,我将这两种权力简称为国家权力与官僚权力。这一区分不仅有着理论分析上的意义,也体现在人民共和国实际执政过程之中。在各类施政文件中,前者常常以“党和国家”的形象出现,而后者则以“各级干部”和“基层干部”概而言之(参见中共中央文献研究室,1996)。毛泽东对官僚体制的反复批评指责、党内外频繁的整党整风运动都表明,体现最高意志的“国家”和具体操作的官僚体制之间的确存在着经常性紧张。

欲分析人民共和国时期的中国官僚体制,我们不妨沿着韦伯的视角尝试回答这样两个问题:当代中国的国家支配方式是什么?官僚体制在这个支配方式中是怎样的位置?执政时期的中国共产党与其他权力执掌者一样,有着为其行使权力的合法性加以辩护的必要,而这一合法性基础可以折射出其支配方式和相应的制度建设,以及官僚体

制在其中的位置。

依韦伯的三个权威类型而察之,我以为,当代中国国家的合法性建立在以法理权威为表,但更多地表现出卡理斯玛权威为实的混合型基础之上。法理权威与卡理斯玛权威混合兼容的合法性基础在当代社会时常可见(Eisenstadt, 1968; Shils, 1975)。但在当代中国,这一混合型基础中的两种权威未及交融熨合,法理权威根基肤浅而卡理斯玛权威强势以行,后者的意志几欲冲破前者的羁绊。这些紧张在人民共和国时期一直存在,暗流涌动,并时常以极端形式爆发而出。下面从“权威类型—支配方式—合法性基础”这一视角讨论人民共和国中支配方式的基本特征,及其近年来的危机与转型努力。

(一)卡理斯玛权威为实的支配方式

在中国共产党执政肇始的20世纪中叶,中国大地经过辛亥革命、新文化运动、五四运动、共产主义革命运动的涤荡,中华帝国的双重合法性即传统权威和卡理斯玛权威都受到质疑和深刻撼动,特别是皇权继承的传统合法性不复存在。虽儒教文化仍浸润人们日常生活之中,但儒教基础上的传统权威已经不能成为国家权力的合法性声称。民主宪政的法理权威已经成为20世纪现代国家不争的合法性基础。新中国成立伊始,人民共和国的合法性几无争议地建立在这一形式之上,体现在人民代表大会和党内外的选举任命等一系列制度安排之上。但在一个经历了数千年君主官僚制、浸濡于儒教文化中的传统中国社会,法理权威并没有真正植根,中国共产党以革命运动、军事斗争夺取政权,与其历史渊源亦相去甚远。所以,在国家运行的实际过程中,执政党并不是将其执政合法性基础建立在法理权威之上。而中国历史上皇权的另一个合法性基础——卡理斯玛权威——以新的形式成为执政党的实质性权力依据,执政党在人民共和国的种种做法的确是在倾注精力来塑造卡理斯玛权威。

这是历史的选择。如韦伯所言,卡理斯玛权威的核心是,领袖以其超凡禀赋而得到追随者的拥戴和服从;而领袖则通过不断地创造“奇迹”来显示这一超凡禀赋,以延续和强化这一合法性基础。中国共产党在早期经历中命运多舛,领导更替频繁,后经过长征后的延安时期,逐步壮大,形成了以毛泽东为中心的稳定领导核心,毛泽东的卡理斯玛权威已经崭露头角(韩金铃, 2007; 高华, 2000);随后经过艰苦卓绝的军事斗争,从小到大,在出乎意料的短时间里夺取政权,在新中国成立前后以摧枯拉朽的气势夺取政权、平定时局。台湾史学家陈永发(1998: 468)注意到,共产党在新中国成立初期清除各地土匪武装,仅仅“经过头一年的清剿,地方‘军事割据’的扫平已在中共掌握之中。专就这一点来说,中共之‘平天下’,比传统朝代顺利多了,更比国民政府有效多了”。这一切都为超凡禀赋的卡理斯玛权威提供了有力的映证。卡理斯玛权威需要用政绩(即韦伯意义上的“奇迹”)来证明它的超凡禀赋,这也体现在毛泽东在新中国成立后通过“国家运动”在经济上激进发展的一系列做法(冯仕政, 2011)。新中国成立初期的抗美援朝战争、国内经济的迅速恢复和发展、社会主义公有制体制的建立,这些做法的功过是非世人仍争论不休,但有一点可以肯定,即这一切摆脱了近代史上中国积弱贫困、列强鱼肉

的经历,的确是中国共产党的辉煌成就。在经过了战争动荡、民生凋敝、丧权辱国的民族危机之后,中国大地有着期冀奇迹、崇尚伟人的卡理斯玛权威的肥沃土壤。新中国成立前后执政党的一系列政绩都强化了执政党特别是毛泽东的卡理斯玛权威。因此,我同意冯仕政(2011)的判断:“用韦伯的观点来看,中国1949~1976年间的国家当属原初意义上的卡理斯玛权威。”

卡理斯玛权威的一个重要渊源是“追随者”的认可和服从,这也是中国共产党的鲜明特点。中国共产党在夺取政权的历史过程中就与民众发生了密切的关系,新中国成立以后,“群众路线”成为其执政方针之一。如冯仕政(2011)的研究显示,新中国成立以来的各类群众运动可以从毛泽东卡理斯玛权威的角度加以解读:一方面,卡理斯玛权威可以有效地动员民众来投入政治、经济和社会诸方面的建设过程中,另一方面,群众运动又延续、强化了民众与领袖间的关系。这一卡理斯玛权威在“文化大革命”中达到了登峰造极的地步。王绍光(2009[2005]:253)的研究特别强调“文革”参与者按照自己的理性判断和利益卷入“文革”,但他也明确指出毛泽东的卡理斯玛权威所在:“我们或许应该将文化大革命运动的参加者称为‘理性的真正信徒’,原因是他们确实将毛泽东视为‘具有超自然能力的天生奇人,或者至少是天赋禀异的人’,他们愿意全身心投入到毛的事业中,而不管这个事业是什么样的事业。”

韦伯指出,卡理斯玛权威有着内在的不稳定性和延续的困难,因此可能会经历一个“常规化”(routinization)的过程,即将超凡禀赋领袖的个人魅力转而移植到稳定的组织设施上,使得这些组织设施具有卡理斯玛权威的禀赋,涂上“神圣化”的色彩。新中国成立以来,作为执政党的中国共产党正是经历了这样一个卡理斯玛化过程。中国共产党“伟大光荣正确”的禀赋,先进阶级之领导者的称谓,都放射出这种超凡禀赋的光芒,而其领袖毛泽东则更是体现这一权威的化身。执政党卡理斯玛权威的常规化体现在一系列的制度安排上,如党政的主从关系、红专的人事制度、常规与运动的双重过程等等(周雪光,2012)。如韦伯(2004a:280)所言,在经过常规化过程后,“卡理斯玛支配事实上已与其他结构原则密不可分地结合在一起,而变成只是经验的历史图像里的一个成分,这种往往已面貌模糊、难以辨识的变形,也唯有在理论的分析下才能解析得出来”。如是,实质上的卡理斯玛权威与形式上的法理权威融为一体,成为人民共和国的国家支配方式。^③

(二)官僚体制在支配方式中的位置角色

中国官僚体制在这一国家支配方式中扮演什么样的角色呢?在这里,我们看到了中华帝国历史上“君主官僚制”长长的影子。在人民共和国,作为最高权力中心的执政党与官僚体制之间仍然是主从依附关系。换言之,在人民共和国时期,虽然国家支配方式更替,但其官僚体制的结构位置如同中国历史上的官僚体制,其合法性仍然来自于自上而下的授权,仍然体现在“向上负责制”的一系列制度安排之上。但随着国家支配方式及其合法性基础在人民共和国时代的更替,国家与官僚体制间的主从关系有了新的意义深远的演变。

首先,国家凌驾官僚体制的权威关系更为强化。如前节所述,在传统君主官僚制中,文人官员有着行使官僚权力和实践儒学礼教的双重角色,因此受到官僚等级制度和道德礼仪准则的双重约束。而后者同样也是皇权的约束机制,体现在言官、廷议、“罪己诏”等各种仪式之上(钱穆,2001)。在人民共和国时代,新的国家支配方式摒弃了传统权威及其与之俱来的政治文化,这些制度性约束也随着传统权威合法性一并消失了。在正式制度上,最高领袖借用列宁式政党的组织形式,行使卡理斯玛权威和严密的组织纪律,于官僚体制有着更多的约束和动员能力,并体现在一系列的制度安排之上。以人事制度为例,与帝国的文人官员进可“学而优则仕”退则“采菊东篱下”不同,在当代中国官僚体制中,官员身处职业生涯阶梯之上,陟罚臧否,全面覆盖,而且只能在政府内部封闭的人事“市场”中流动,几无“退出”渠道。因此,国家与官僚间的主从依附关系较之历史上君主与官僚间特为尤甚。

其次,随着执政党经过卡理斯玛权威的制度化过程,官僚体制有了历史上前所未有的扩展,延伸于社会各个领域与角落。卡理斯玛权威不能是空中楼阁,需要建立在社会中心价值制度之上,得到追随者的认同和拥戴。如艾森斯塔得(Eisenstadt, 1968: 26)指出:“人们追求意义、一致性和秩序,并不总是在那些超乎寻常的情形中、那些只存在于极端断裂的情形中或者病态的人格中寻找,也可能在那些稳定的社会情景中寻找,而这种寻求不得不关注在社会结构中或者生活空间的某些具体方面。”因此,当代社会的新合法性基础需要不断通过各种活动来加强国家与民众的纽带,以便强化人们认可、服从卡理斯玛权威的意识。这一点与历史上的帝国相比有了重要变化。虽然帝国有着成熟的官僚体制,但因其“简约国家”执政理念有意控制政府规模,其向基层社会的延伸很是有限(Kuhn, 2002; Skinner, 1977; 黄仁宇, 2001)。国家与民众间关系更多是通过传统权威的“道德治国”维系,即儒教传统中强调等级次序,寓教化于日常生活的言传身教和文化实践,皇权的卡理斯玛权威也更多地体现在繁文缛节的礼仪形式之中。而在人民共和国时期的国家支配方式中,国家与民众的密切关联是卡理斯玛权威、执政党行使权力的合法性诉求基础。

官僚体制对这一合法性诉求,从两个方面提供了有力的支持。其一是组织上实现意识形态一统化和话语垄断权。卡理斯玛权威建立在追随者对其超凡禀赋的信仰之上;不难理解,任何挑战卡理斯玛权威的话语都会弱化甚至瓦解其合法性基础,因此话语垄断权是维系卡理斯玛权威的关键所在。新中国成立以来,国家逐步通过官僚体制介入、控制以至垄断教育、媒介、宣传、出版等一系列与意识形态相关的领域,有效地杜绝了质疑或挑战卡理斯玛权威的潜在可能性,如此制度安排可以说是这一支配方式的逻辑结果。其二是通过官僚体制将民众组织起来,以稳定的组织形式来保证民众与卡理斯玛领袖的密切关系。在这里,组织纪律成为卡理斯玛权威的重要手段,如韦伯(2004a: 333)所说,“惟有以其内部非常严格的纪律为手段,方能维持其对被支配者确实有效的强势;同样地,也只有通过训练被支配者毫无保留地接受纪律规定,方能确保他

们的盲目服从”。在人民共和国,这一组织形式达到了历史上前所未有的程度,从城市到农村的社会各个领域和角落都被高度组织起来了。革命教化的向下渗透与组织起来的社会相得益彰,成为执政党的日常工作环节。各级党务部门和管理机构有着特设的宣传部门、政治工作部门,其职责即是通过一系列的组织起来的政治活动,如动员、讲用、交流、政治教育、整党整风等等,将一般民众通过工作单位、居住组织卷入到政治教化的运动过程中。换言之,政治教化不再如帝国时代那样寓于日常生活中的仪式象征和道德约束,而是建立在一个严密组织的官僚体制基础之上。

此外,卡理斯玛权威需要不断创造政绩来证实和延续其超凡禀赋。卡理斯玛权威与民众的密切关系也反映在一系列提高人民群众生活水平和社会地位的努力之中(Zhao, 2001)。在这里,通过官僚体制将民众组织起来,可以更为有力地实现领袖的意图。我们从新中国成立早期的一系列经济发展举措不难看到如此这般的种种实践。冯仕政(2011)对此有很好的讨论,特别强调了卡理斯玛权威与“国家运动”之间的关系。在这里,稳定的官僚体制也起到了重要的组织作用。城市中的国有化、资本主义工商改造和经济建设、农村的农业合作化、人民公社,以及全国范围的“大跃进”等等,欲实现这些抱负宏大的理想目标,若没有一个强有力的官僚体制来推动实施则几无可能,甚至无从想象。可以说,正是列宁式政党的官僚体制为人民共和国的卡理斯玛权威提供了一个坚实的组织基础。

以上我讨论了中国官僚体制在当代中国支配方式中的位置和意义,特别是它与执政党及其领袖之间的关系。这并不是说,执政党及其领袖的所作所为总是在理性地、有意识地构建其卡理斯玛权威。这只是我们对国家支配方式及其内在机制在理论上的抽象和解读。在实际运行中,这些做法更可能反映了执政党及其领袖在推行其政策、实现其抱负时经过尝试不同策略而后存优去劣的试错过程。有心种花也罢,无意插柳也罢,随着国家治理深度和广度的延伸,中国官僚组织的规模和复杂性在人民共和国时期都有了史无前例的扩展,其特定的内在机制、行为方式以前所未有的程度充斥于社会各个角落。

(三)当代中国官僚体制的组织方式和行为特点

卡理斯玛权威及其合法性基础规定了执政党与官僚体制的主从关系,但是它无力改变官僚体制作为一种特定组织形态的内在机制。官僚体制的等级机构、文牍制度、职业生涯、正式和非正式权威都不可避免地塑造着活动其中的官员的思维方式、行为方式。随着组织规模扩大和复杂化,其治理方式、激励设计、权力分布和组织结构的种种特点也随之放大彰显了(Crozier, 1964; Merton, 1952; Wilson, 1989)。当代中国官僚体制与历史上的官僚体制有着诸多类似的特点,而且在新的支配方式下表现出了新的组织方式和行为特点,择其主要方面归纳讨论如下:

1. 垄断权力逐级复制

卡理斯玛权威需要通过各级官僚组织次第向下实施,其中一个重要后果是,在国家意图的贯彻实施过程中,专断权威也不得不随之授权于各级政府官员。这一取向一如

上述君主官僚制中专断权力逐级复制的逻辑,即非如此则最高专断权力无法实施之。也就是说,当最高领袖需要行使专断权力来打断官僚体制的常规过程时,其下属各级官员也必须拥有这一打断常规过程的专断权力方能有效地实现领袖意图。高度组织性是通过具体的制度安排实现的,特别体现在各级官僚体制在所辖区域或领域的垄断权力。因此,在卡理斯玛权威为实的支配方式下,向上负责制的官僚体制有着强大的组织能力。由此产生的向上负责制的特点是:自上而下的动员能力强且有效,但自下而上的传达反馈有限。组织的效率即执行指令的动员能力来自其组织结构、资源配置、思维理念、行为方式间的配套相宜。一个“向上负责”的组织结构,其核心任务是高效率地完成自上而下的任务,为此构建的组织形式和过程则有悖于自下而上传达民意的职能。也就是说,若这一组织同时兼有传递自下而上信息的任务,那么必然在执行过程中网开一面,其任务执行的强度大打折扣。因此,组织运行机制与理想中的“上传下达”职责之间有着内在悖论。向上负责制为自上而下的权力实施提供了有力工具,但随之而来的自下而上的信息传达不畅则难以避免。这一状况与卡理斯玛支配方式的逻辑是一致的:卡理斯玛权威不是来自自下而上的授权;民众只是追随者,听从卡理斯玛权威。如此,法理权威基础只能徒为形式。

2. 从“向上负责制”到“向直接上级负责制”

在卡理斯玛权威支配方式下,自上而下授权是官员对于国家权力负责的制度安排,一如帝国历史上的官员向上对皇权负责。但由于国家治理规模和广度,历史上皇权不得不委托各地官员代理行使,这一制度在当代中国并未真正改变:实际权力的行使只能下放到各级政府及其主事官员。随着国家治理规模的扩大,这一授权更是不得不广而为之。执政党延续了历史上帝国一统整合的诸多方略,如道德教化、人事流动、权限分割、相互制约等等。近年来,中央政府更是致力于发展各种当代治理技术来约束官员,从整党整风到激励设置、考核指标等等,各种尝试纷纷出台,欲使之统一步调,听从指挥。但是,随着行政链条的延伸和组织关系的复杂化,信息不对称、地方多样性、指标可靠性等困难都放大加剧,这些软性或刚性制度约束的可行性实在有限,在实际过程中只能更多地依赖各级政府对其下级部门、属员的监管评判。对于基层官员的职业生涯来说,直接上级有着至为重要的影响。例如,即使直接上级(如镇书记之于镇一般干部)没有决定其晋升的权力,日常工作中的职责安排可以对其地位、实际权力有着直接的决定性的影响。因此,官僚体制对卡理斯玛权威的“向上负责制”在实际运行中只能体现为“向直接上级负责制”。结果是,官员对官僚体制的依附更多地体现在对直接上级的依附,导致了各个部门、区域的高度封闭性。这一情形的历史渊源由来已久,而在当代社会因官僚垄断权力逐级复制而愈演愈烈。

3. 规则的尴尬

我们已讨论了规章制度在君主官僚制中的困难,这些困难在卡理斯玛权威中尤为突出。卡理斯玛权威建筑在领袖超凡禀赋和追随者拥戴信仰之上,因此是超越常规、超

越世俗规范的。卡理斯玛权威有着创造力和革命精神,而官僚体制因其等级结构和文牍形式,恰恰以按部就班、墨守成规为特点,成为卡理斯玛权威的束缚,而且官僚行为也常常与卡理斯玛权威的意图相悖。明文规则可以说是正式组织与之俱来的特征(March, Schulz, and Zhou, 2000),惟此方能按部就班、协调有序,方能成为有纪律、有效率的治理工具。然而,规则又是卡理斯玛权威的大敌:首先,一个按照规则行事的官僚体制在很大程度上捆绑了卡理斯玛权威的手脚,将权力从领袖转到了官僚手中。历史上的皇权也面临这一困境,^④对于需要不断有所作为的卡理斯玛权威来说,这一挑战尤为严峻;其次,官吏因规章制度所缚而谨小慎微,惰性日重,“忽大体,谨小法”,以至“法令日繁,治具日密,禁防束缚,至不可动,而人之智虑自不能出于绳约之内。故人材亦以不振”(顾炎武,1990:399)。可以说,上述矛盾与紧张正是官僚权力与昔之皇权、今之国家间关系的核心所在。

因这一支配方式的上述内在矛盾,卡理斯玛权威不能容忍官僚体制的束缚,需要时常打断官僚体制内部机制的惯性来实现其意图。对这一体制中的官僚主义、宗派主义、山头主义等问题的批评指责反复见于毛泽东著作中。毛泽东(1977:20)在新中国成立伊始即指示,“进行一次大规模的整风运动,用阅读若干指定文件,总结工作,分析情况,展开批评与自我批评等项方法,提高干部和一般党员的思想水平和政治水平,克服工作中所犯的 error,克服以功臣自居的骄傲自满情绪,克服官僚主义和命令主义,改善党和人民的关系”;在以后的年月里更是不时发动各类整党整风运动以图纠正。如此,组织规则制度只能被反复打破、弱化。正式制度不稳定,非正式制度则得以盛行。非正式制度在正式组织中普遍存在,并非固有弊端。但在中国官僚体制中,社会网络关系等非正式制度因卡理斯玛支配方式的内在矛盾而尤为盛行凸现。一方面,官员的依附性、环境的不确定性使得他们不得不花大气力来经营非正式关系,或以图进取,或以求保护,这一点与历史上的官僚体制有着类似的渊源。另一方面,这些非正式关系成为落实和应对自上而下的高压政策的必要手段,因为政策实施和任务落实时常需要通过非正式制度来动员资源、解决问题。这是人民共和国时期官僚组织规模扩大和负荷日益加重所带来的新特点。于是,政策执行过程中的变通成为常规(王汉生、刘世定、孙立平,1997;田毅、赵旭,2008);而这些变通与正式制度相悖,需要官员间的共谋而化之(周雪光,2008)。正式组织过程与人际关系、利益派别、政治活动相互作用,使得非正式关系靡迤于官僚体制内外。这些看似与正式制度相悖的行为现象实际上有着稳定的制度化根源。

4. 领袖、官僚、民众之间关系的困境

在卡理斯玛支配方式中,国家权力、官僚权力、民众之间关系及其摩擦紧张有着特定的制度渊源,可以从韦伯的“权威类型—支配方式—合法性基础”理论视角进一步探究。传统文化中的基层社会,是由非官方的宗法组织和民间信仰组织起来,具有地方性、局部性特点(周振鹤,1997;谭其骧,1986)。在卡理斯玛权威支配方式中,领袖与追随者之间关系意义重大。如上所述,民众的拥戴和服从是卡理斯玛权威的合法性基础,

这一密切关系是通过领袖不断显示“奇迹”的超凡禀赋与民众认可响应的互动过程实现的。国家直接面对民众,承担起直接组织社会、教化社会的重任,并以纪律约束之。官僚体制在领袖与民众间的组织联系成为一把双刃剑:一方面,它建立了领袖与民众的稳定的组织联系;另一方面,官僚体制的内在机制导致了与国家权力若即若离的关系,有着将追随者与领袖分离开来、以等级制度替代卡理斯玛权威与民众间纽带的趋势。

在人民共和国的国家建设过程中,执政党领袖试图有针对性地消除这些矛盾之间的紧张。其中一个做法是试图将执政党与实际运行中的官僚体制加以区分,将执政党抽象化、卡理斯玛化,因此与后者出现的诸多问题区别开来。毛泽东在批评官僚体制问题的许多场合,时常首先强调执政党的伟大光荣正确,然后提出这些官僚体制问题违背了党的路线方针,需要通过整党整风乃至各种政治运动来解决(参见毛泽东,1977:36、401)。这些做法虽然可能奏效一时,但无法真正消除这一制度上的紧张。随着官僚体制在社会各个领域的延伸和在民众日常生活中几近无所不在、无时不在,其弊病也为人们切身感受。既然卡理斯玛权威建立在其追随者的信念之上,官僚体制作为国家执政工具,其组织失败不可避免地引起人们对其悬在这一体制之上的最高权威的质疑,动摇了卡理斯玛支配方式的合法性基础。

毛泽东的另一个尝试是试图以官僚体制与群众运动双重并用,互为钳制。一方面,官僚体制的各级组织发展出一整套的治理技术,用以组织群众、发动群众卷入党和政府布置的各项工作和运动中(张静,2001;贾文娟,2012;魏沂,2001)。另一方面,通过发动群众来制约和整顿官僚组织。在大多数情形下,群众运动发生在严密组织过程中。以工作单位为组织基础上的群众运动,兼有教化群众与动员群众参与党内整风的双重特点。于是,群众运动在当代中国进入了国家治理逻辑,如邀请群众参与党内整风、“大鸣大放”、以至“文化大革命”的激烈形式,实为中国历史上前所未有的尝试。但这一策略有着制度性困难:官僚体制与群众运动两个机制难以兼容,无法构建一个稳定相济的制度基础。在实际过程中,或运动冲击常规秩序,或官僚体制窒息群众声音,常常失之偏颇而又矫枉过正,导致政治动荡。官僚常规基础上的群众运动难以解决官僚问题;而群众运动一旦与官僚体制分离,即使毛泽东的卡理斯玛权威亦难以驾驭(王绍光,2009[2005]),最后以“文化大革命”的形式而走向极端。可以说,人民共和国以延绵不断的政治运动和“文革”大动荡的巨大代价验证了这一尝试因其内在矛盾而无法避免的失败结局。

我们可以将新中国成立以来特别是毛泽东时期的支配方式简要总结如下:第一,从历史上的君主官僚制转变到人民共和国,其支配方式及其权威类型有了重要变化,但是,官僚体制在支配方式中的从属地位和合法性基础没有根本变化,其基本特征如向上负责制、授权代理等方面有着明显的历史继承性。因此,历史上官僚制的许多特点如官员的依附关系、组织内部非正式关系等渊源依旧;第二,随着官僚体制的扩大、延伸及其垄断性,其内在机制和弊病加剧放大,官僚体制与领袖、民众等关系的紧张也随之积累加深;第三,毛泽东试图通过政治运动来解决卡理斯玛权威与官僚权力之间的紧张,但

由此产生的政治和经济领域的动荡反而加剧了合法性危机。简言之,卡理斯玛权威、官僚权力与民众三者间的紧张在这一支配方式下难以找到一个长期稳定的平衡点。久而久之,卡理斯玛权威因民众拥戴热情的降低而衰落,官僚体制因其常规过程不断受到冲击而弱化,民众热情在卡理斯玛权威灵验不再中逐渐消磨殆尽。三者互为促就,渐行渐远,合法性危机浮出水面且日益深化。在毛泽东时代的后期,国家治理的支配方式正是处于这样一个危机状态中。

四、后毛泽东时代:卡理斯玛权威的危机与转型

在后毛泽东时代,卡理斯玛权威受到多方挑战,陷入了深刻的困境和危机。在中国融入世界社会的开放时代,执政党及其领袖的政绩也在不同社会比较之下经受着经常性的竞争压力,卡理斯玛权威难以维系。更为重要的是,随着中国社会本身的多元化发展,卡理斯玛权威的两个制度设施即高度一统的观念制度和严密的组织制度在改革开放时代都被极大削弱,卡理斯玛权威所依赖的领袖与追随者之间的认同、服从的纽带已经难以为继。执政党也在努力寻找新的合法性基础,从党和国家领导人的任期制,到强调法治、建立健全规章制度等一系列举措来看,这是一个从卡理斯玛权威转向法理权威的过程。

但是,历史的途径依赖力量是强大的。已有的组织的、利益的、观念的制度力量仍然试图补苴罅漏,修复旧的框架,因此许多做法表现出重新加强卡理斯玛权威的努力,例如强化在意识形态领域中的管控、政治教化方面的一系列努力等。改革开放时期执政党的拨乱反正得到民众支持,经济起飞的政绩表现、民众生活水平的极大提高,这一切似乎仍然验证着执政党伟大光荣正确的超凡禀赋,也诱惑着执政党沿着卡理斯玛权威的轨迹走下去,试图通过经济发展的“奇迹”来重建其合法性基础。在无法短时期内构建新的合法性基础的困境中,维系和强化卡理斯玛权威的努力似乎成为不得已的抉择,又是最为得心应手的应对策略。

正是在这个大的背景下,官僚体制从规模到权力几无节制地扩张膨胀起来。新的国家权力囿于卡理斯玛权威的合法性基础,面临着巨大的政绩压力,更多地依赖官僚体制的组织动员能力来推动经济发展,以此获得合法性。多年来各地方政府一味追求GDP增长速度的行为表现,实在为最高层自上而下的政绩压力所促就。特别值得指出的是,在后毛泽东时代的经济发展大潮中,官僚体制扮演了经济发展实体和垄断强制权力的双重角色,较历史上的官僚体制有了深刻变化。在中国帝国历史上,官僚体制“代理”皇权汲取资源,治理社会,但除了在极个别领域(如盐铁官营)外,其本身没有直接成为经济活动的主体。在毛泽东时代,各级政府主持经济活动,但其主要功能是在中央计划经济布局下的执行落实,其发展空间需要通过向上争取资源而获取,因此受制于自上而下的资源再分配机制。但是,后毛泽东时代的官僚体制,特别是属地政府,在经济活

动中扮演了实质上的经济主体的角色,以强大的官僚垄断权力来“经营”其一属地或一领域的经济发展。这一政府角色演变为中国经济发展提供了强大动力,是中国近三十年来经济起飞的主要驱动力(张五常,2008)。与此同时,在政治危机感的压力下,国家权力不得不更加依赖于官僚体制来强化意识形态和社会群体的管控,权力和资源向官僚体制集中的趋势不断强化。

在今天的中国,国家卡理斯玛权威式微与官僚体制权力扩张这两个过程同时发生,此消彼长。以上的讨论指出,中国的官僚体制从未建立在法理权威基础之上,而是来自自上而下的授权,即官僚体制依附于皇权或最高领袖卡理斯玛权威,其权力通过君主专断权力以各种形式加以节制。在当代中国,执政党最高领袖也是通过类似于君主权力的专断权威对官僚体制加以约束,因此官僚权力的扩展是有限度的。但近年来,卡理斯玛权威无可奈何地日渐式微,体现在一次次试图整治官僚体制的努力与失败中,以及针对官僚权力的整治约束机制力不从心的无奈境地。如此,近年来的国家建设出现了一个危险倾向,即官僚权力在其约束条件缺失的情况下急剧扩张。

但是,中国毕竟进入了21世纪,社会不可抑制地向多元方向发展起来,与力图统领、规制社会的官僚体制不可避免地发生了磕磕碰碰,甚至激烈冲突。在这个过程中,民众再次凸现出来。但今天的民众不再以卡理斯玛权威的追随者角色出现,而是在执政党认可的公民权利、法律面前人人平等的法理权威基础之上发出声音,挑战着卡理斯玛权威及其官僚体制的合法性基础,推动着执政党由表及实走向法理权威。近年来,各种社会矛盾如社会不平等、维稳中民众与官僚体制冲突随着经济发展而凸现出来,以国家政策和官僚体制为主体的资源分配机制成为人们关注的焦点,引发了对国家支配方式和官僚体制权力的种种质疑和抗争(于建嵘,2010)。可以说,在今天卡理斯玛权威已经不足以提供稳定的合法性辩护,国家治理的合法性基础成为亟须回答的问题。

五、讨论与结语

本文依韦伯的“权威类型—支配方式—合法性基础”的理论视角,在中国大历史的背景下讨论了国家支配方式的合法性基础,特别是官僚体制在这一支配方式中的位置和特征,尝试解读当代社会的国家权力与官僚体制之间的关系。我们看到,国家支配方式从历史上的君主官僚制转变为人民共和国的卡理斯玛权威与法理权威的混合型基础,但官僚体制在国家支配方式中的主从地位没有发生质的变化,其合法性基础来自自上而下的授权。虽然官僚体制从属于国家专断权力,但作为一个特有的组织形态有其内在的机制和行为特点,常常与国家权力产生紧张,这一状况在中国数千年的历史中延绵至今,未有间断。正是国家与官僚体制之间互为依赖、互为钳制的关系塑造了国家治理的轨迹。在这个意义上,历史上官僚体制的种种特点至今依然存在,即向上负责制、非正式制度靡行、内在组织机制与最高专断权间的矛盾与冲突,等等。这些矛盾在人民

共和国时期因其支配方式与合法性基础的演变而有了新的形式和表现。

黄仁宇(2006)曾以“潜水艇三明治”的比喻形象地描述了传统中国社会的组织特征,即上下两层大而无当,而两者之间缺乏有力的组织联系。在当代中国,中国官僚体制实现了政治、经济和社会的高度组织化,可以说在很大程度上解决了这一问题。近三十年来,国家支配方式在追求合法性的压力下,资源向上集中,向官僚权力集中,刺激了官僚体制的急剧扩张,延伸于社会各个领域和角落。这一强大的组织能力在实现国家意志、迅速发展经济和管制社会、提高人民生活水平等方面发挥了巨大作用。在这个过程中,不断延长的官僚组织链条在日常生活中与民众产生了无处不在的接触,其固有的行为方式和诟病也彰显于众。社会的多元化发展和日益凸现的利益诉求与官僚体制发生了经常性紧张和冲突。如果说历史上的“三明治”结构使得皇权对基层社会治理无力,但也因此缓和了国家与社会的直接冲突,那么今天由于官僚体制强有力的中间连接,国家不得不直接面对充满紧张的社会,其合法性基础不断受到质疑和挑战。如此,官僚体制成为国家治理的一把双刃剑。

改革开放时期,中国政府积极推动经济发展,更多地将其合法性基础建立在绩效之上(赵鼎新,2012)。在这一过程中,各级政府及其官僚体制的角色极为凸现,但其意义远远超过了改革开放早期学术界注意到的“政府即厂商”(Walder, 1995)的角色作用,在这里值得重新审视:在很大意义上,今天的政府不再居于各经济法人之上的统筹、协调和管制位置,也不是仅仅扮演保护、推动本地工商业活动的角色,而是趋于成为自为一体的经济主体,成为与其他法人组织在资源和机会上的直接竞争者。换言之,其他经济组织常常成为政府“经营利益最大化”的障碍或竞争对手。如此官僚权力为中心的经营体制,遍览中国历史而未见先例,其意义殊为深远:这一官僚体制驾驭着垄断、专断权力,其行为体现了国家制度外的新动力(如官僚资本、新兴利益共同体)的驱动,在相当程度上游离于原来国家支配方式中的制度性约束,与国家权力的关系随之发生了微妙但重大的变化。在这一过程中,官僚体制的权力、意志、绩效互为推动,官僚体制的运作机制随之蔓延和渗入到经济、社会的各个层面和角落。在这个大背景下,本文以上讨论的官僚体制的种种特点和诟病也随之加剧放大。可以说,官僚体制化是近年来中国社会演变的一个大趋势。

我们从“权威类型—支配方式—合法性基础”的视角,可以看到官僚体制在当今中国的角色和问题,特别是国家、官僚体制与民众三者的制度性关联及其紧张。这三者之间的关系在不同的支配方式下大相径庭。在传统权威中,民众被传统制度组织起来,在很大程度上游离在官僚体制之外。在法理权威中,民众是通过稳定程序与官僚体制发生联系,有着既授权又受制的关系。在卡理斯玛权威支配方式中,国家卡理斯玛权威与民众的密切关联以及其对官僚体制的依赖使得这三者间充满了紧张,犹难稳定平衡,这在人民共和国六十余年的经历中充分显露出来。在改革开放时期,卡理斯玛权威与法理权威并存,在向后者过渡的过程中,随着卡理斯玛权威式微,官僚权力膨胀并大大强

化,加剧了官僚体制与民众的紧张,而基于法理权威的民众呼声和抗争随之加深了当今国家支配方式及其合法性基础的危机。当代中国的国家支配方式的一系列的制度安排,如官僚体制的扩张和垄断,官僚体制内部的向上负责制和非正式关系盛行,以及群众运动与官僚体制的紧张,使得走向法理权威的过程充满了不确定性。在这个过程中,我以为以下两个危险尤为突出:其一,在法理权威基础缺失的情况下,国家权力官僚化,与历史渊源深远的官僚体制上下联手融为一体,走向官僚专制的支配方式,而不是建立在(韦伯意义上)法理权威之上的官僚制支配方式。如此,官僚机制将窒息中国社会的内在发展动力,封闭停滞之虞难免;其二,国家权力式微与官僚权力膨胀互为促就,导致官僚体制与民众大面积甚至大规模冲突,进而诱发卡理斯玛权威重登历史舞台,挟民意而荡涤官僚权势,重回历史之旧辙。这两种趋向在当今中国社会均有着丰富土壤,而且近年来在中国大地上均见端倪,令人担忧。

毫无疑问,人民共和国正处于一个寻求新的支配方式和新的合法性基础的过程中。逐步稳妥地走向法理权威,建立法治国家,这是执政党多年来提出的目标,也力图在这个方向上进行制度建设。这是一个上下求索、艰难漫长又令人憧憬的过程,其中执政党、官僚体制、民众三者关系的构建成为关键所在。我希望,本文的讨论能提供一个视角去思考三者的内在关系,以及如何在法理权威的合法性基础上寻找和建立中国社会和民众所接受、认同的支配方式,建立相应的制度设施,在这个基础上重新构建国家、官僚体制、民众之间的权威关系。本文的关注点是官僚体制在国家支配方式中的位置角色;在我看来,国家支配方式的演变趋势正从国家权力与官僚权力之间关系这一主线转变为国家与民众之间关系这一主线。官僚体制必须随着法理权威为基础的国家支配方式的出现以及国家与民众之间关系的演变而重新定位。行文至此,不妨进一步指出,即使在法理权威基础上,本文讨论的官僚体制的内在机制也仍旧存在,各种弊病亦无法杜绝。但是,新的支配方式和合法性基础可以为寻找新的治理机制和制度约束条件提供更大的想象空间。

*笔者在本文思考、写作过程中得益于曹正汉、陈家建、冯仕政、黄晓春、史普原、田先红、张静、周飞舟等学友同仁的批评指正,特致谢意。

参考文献:

- 艾云,2011,《上下级政府间考核检查与“应对”过程的组织学分析》,载《社会》第31期。
- 曹正汉,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,载《社会学研究》第1期。
- 陈永发,1998,《中国共产革命七十年》,台北:联经出版事业公司。
- 狄金华,2010,《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略 对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》,载《社会》第3期。
- 董辅初等,1996,《集权与分权:中央与地方关系的构建》,北京:经济科学出版社。

- 冯仕政,2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,载《开放时代》第1期。
- 高华,2000,《红太阳是怎样升起的——延安整风的来龙去脉》,香港:中文大学出版社。
- 顾炎武,1959,《顾炎武诗文集》,北京:中华书局。
- 顾炎武,1990,《日知录集释》,黄汝成集释,石家庄:花山文艺出版社。
- 韩金铃,2007,《延安时期的“卡里斯玛”崇拜》,载《沧桑》第4期。
- 黄仁宇,2001,《十六世纪明代中国之财政税收》,北京:三联书店。
- 黄仁宇,2006,《万历十五年》,北京:中华书局。
- 贾文娟,2012,《从热情劳动到弄虚作假:“大跃进”前后日常生产中的国家控制与基层实践——以对广州市TY厂的考察为例(1956~1965)》,载《开放时代》第10期。
- 孔飞力,1999[1990],《叫魂:1768年中国妖术大恐慌》,上海三联书店。
- 金观涛、刘青峰,1992,《兴盛与危机:论中国社会超稳定结构》,香港:中文大学出版社。
- 金观涛、刘青峰,1993,《开放中的变迁》,香港:中文大学出版社。
- 列文森,2000[1958],《儒教中国及其现代命运》,郑大华、任菁译,北京:中国社会科学出版社。
- 刘师培,1999[1907],《非六子论》,载汪宇(编):《刘师培学术文化随笔》,北京:中国青年出版社。
- 楼劲、刘光华,2009,《中国古代文官制度(修订本)》,北京:中华书局。
- 毛泽东,1977,《毛泽东选集》第5卷,北京:人民出版社。
- 欧阳静,2011,《策略主义:桔镇运作的逻辑》,北京:中国政法大学出版社。
- 钱穆,2001,《中国历代政治得失》,北京:三联书店。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理》,载《中国社会科学》第6期。
- 瞿同祖,2003,《清代地方政府》,北京:法律出版社。
- 荣敬本等,1998,《从压力型体制向民主合作制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 谭其骧,1986,《中国文化的时代差异和地区差异》,载《复旦学报(社会科学版)》第2期。
- 田先红,2012,《治理基层中国:桥镇信访博弈的叙事,1995~2009》,北京:社会科学文献出版社。
- 田毅、赵旭,2008,《他乡之税:一个乡镇的三十年,一个国家的“隐秘”财政史》,北京:中信出版社。
- 王汉生、刘世定、孙立平,1997,《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,载《中国社会科学季刊》冬季号。
- 王汉生、王一鸽,2009,《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,载《社会学研究》第2期。
- 王绍光,2009[2005],《超凡领袖的挫败——文化大革命在武汉》,香港:中文大学出版社。
- 王绍光、胡鞍钢,1993,《中国国家能力报告》,沈阳:辽宁人民出版社。
- 王亚南,1981,《中国官僚政治研究》,北京:中国社会科学出版社。
- 韦伯,2004a,《韦伯作品集III:支配社会学》,康乐、简惠美译,桂林:广西师范大学出版社。
- 韦伯,2004b,《韦伯作品集V:中国的宗教·宗教与世界》,康乐、简惠美译,桂林:广西师范大学出版社。
- 尾形勇,2010[1991],《中国古代的“家”与国家》,北京:中华书局。
- 魏沂,2001,《中国新德治论析》,载《战略与管理》第2期。
- 吴宗国,2004,《中国古代官僚政治制度研究》,北京大学出版社。

- 吴毅,2007,《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:三联书店。
- 西嶋定生,2004,《中国古代帝国的形成与结构:二十等爵制研究》,武尚清译,北京:中华书局。
- 荀丽丽、包智明,2007,《政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析》,载《中国社会科学》第7期。
- 阎步克,2010,《中国古代官阶制度引论》,北京大学出版社。
- 杨爱平、余雁鸿,2012,《选择性应付:社区居委会行动逻辑的组织分析——以G市L社区为例》,载《社会学研究》第4期。
- 于建嵘,2010,《抗争性政治》,北京:人民出版社。
- 张静,2001,《利益组织化单位》,北京:中国社会科学出版社。
- 张五常,2008,《中国的经济制度》,北京:中信出版社。
- 张永宏、李静君,2012,《制造同意:基层政府怎样吸纳民众的抗争》,载《开放时代》第7期。
- 赵鼎新,2012,《当今中国会不会发生革命?》,载《二十一世纪》12月号(总第134期)。
- 赵树凯,2010,《乡镇治理与政府制度化》,北京:商务印书馆。
- 折晓叶、陈婴婴,2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,载《中国社会科学》第4期。
- 中共中央文献研究室(编),1996,《毛泽东文集》第8卷,北京:人民出版社。
- 周飞舟,2011,《财政资金的专项化及其问题:兼论“项目治国”》,载《社会》第32期。
- 周黎安,2008,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社。
- 周振鹤,1997,《中国历史文化区域研究》,上海:复旦大学出版社。
- 周雪光,2008,《基层政府间的“共谋现象”:一个政府行为的制度逻辑》,载《社会学研究》第6期。
- 周雪光,2011,《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,载《开放时代》第10期。
- 周雪光,2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,载《开放时代》第9期。
- 周雪光、练宏,2011,《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型:以环境政策实施领域为例》,载《中国社会科学》第5期。
- 祝总斌,2006,《中国古代政治制度研究》,西安:三秦出版社。
- Aghion, Philippe and Jean Tirole, 1997, “Formal and Real Authority in Organizations,” *Journal of Political Economy* 105, pp. 1-29.
- Blau, Peter M., 1963, *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*, Chicago: University of Chicago Press.
- Crozier, Michel, 1964, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: University of Chicago Press.
- Downs, Anthony, 1967, *Inside Bureaucracy*, Prospect Heights, Illinois: Waveland Press, Inc.
- Eisenstadt, S. N., 1968, “Introduction: Charisma and Institution Building: Max Weber and Modern Sociology,” in S. N. Eisenstadt (ed.), *Max Weber on Charisma and Institution Building*, Chicago: University of Chicago Press.
- Kuhn, Philip, 2002, *Origins of the Modern Chinese State*, Stanford, California: Stanford University Press.
- March, James G., Martin Schulz, and Xueguang Zhou, 2000, *The Dynamics of Rules: Change in Writ-*

- ten Organizational Codes*, Stanford: Stanford University Press.
- Merton, Robert King, 1952, *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, Illinois: Free Press.
- Oi, Jean C., 1995, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy," *The China Quarterly* 144, pp. 1132-1149.
- Qian, Yingyi and Barry R. Weingast, 1997, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives* 11, pp. 83-92.
- Shils, Edward Albert (ed.), 1975, *Center and Periphery: Essays in Macrosociology*, Chicago: University of Chicago Press.
- Skinner, G. William, 1977, *The City in Late Imperial China*, Stanford, California: Stanford University Press.
- Walder, Andrew G., 1995, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *American Journal of Sociology* 101, pp. 263-301.
- Weber, Max, 1946, *From Max Weber: Essays in Sociology Translated*, edited, and with an introduction by H. H. Gerth and C. Wright Mills, New York: Oxford University Press.
- Weber, Max, 1978, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Berkeley: University of California Press.
- Wilson, James Q., 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.
- Zhao, Dingxin, 2001, *The Power of Tiananmen: State-Society Relations and the 1989 Beijing Student Movement*, Chicago, IL: University of Chicago Press.

注释:

- ①在此处以及本文他处引用的韦伯原文的中文翻译表述,笔者参考英文版(Weber, 1978),在中文版译著基础上有所修订。
- ②历史上对皇权与相权(或皇权与政府权力)之间关系的关注由来已久(钱穆, 2001),但大多从利益集团或权力之争角度着眼,鲜有针对官僚体制本身的分析。
- ③这里的讨论极大地简化了执政党的国家建设的过程。根据笔者读到的(极不完整的)史料来判断,新中国成立伊始,卡理斯玛权威与法理权威之间的紧张以及何去何从尚未有定论。在新中国成立以来的前三十年,毛泽东反复提及的“路线斗争”在一定意义上正是这两种权威之间的矛盾冲突。但在五六十年代的一系列政治运动中,毛泽东逐渐在党内外攘斥异己,不同声音随之消匿,卡理斯玛权威渐占上风,法理权威弃置一边。这一制度演变过程有待史学界的进一步开掘探究。
- ④“夫朝廷之立法,本以防吏之为奸,而其用法也,则取于吏而为决,则是吏之言胜于法,而朝廷之权轻于吏也”(顾炎武, 1990:399)。

周雪光:美国斯坦福大学社会学系

责任编辑:郑 英