

• 行政学研究 •

论政府从官僚制向合作制的转变

张康之

(南京大学 政府管理学院, 南京 210093)

摘要: 20 世纪后期以来,对官僚制的批评此起彼伏,然而,用什么来替代官僚制?一直没有作出成功的探索。其实,官僚制是适应工业社会生产和社会治理要求而产生的一种组织形式,在工业社会的历史时期中,造就了辉煌的历史性成就。但当人类进入了全球化、后工业化时代以后,由于社会的复杂性和不确定性迅速增长,官僚制组织不再适应这样一个个性化时代的要求,致使对它的批判之声不绝于耳。在高度复杂性和高度不确定性的历史背景下,人类需要通过合作的方式去处理各种各样的问题,与之相适应的组织形式也应当是合作制组织。从官僚制组织向合作制组织的转变是历史的必然,现实中各种各样的迹象都表现出了对合作制组织的渴求。

关键词: 政府; 官僚制; 合作制

中图分类号: D035-0

文献标识码: A

文章编号: 1009-8860(2012)03-0096-08

在 20 世纪末和 21 世纪初的世纪交替之际,批判“新公共管理运动”的声音从各个方面袭来。其中,在批判新公共管理运动的过程中也同时对现代公共行政进行系统性反思的理论被称作为后现代公共行政。虽然呈现在公共行政研究中的这一思潮远不如其他人文以及社会科学领域中的后现代主义影响那样大,但是,它对官僚制的反思却包含着许多具有启发意义的思想。法默尔在对公共行政理论中的这一思潮进行研究后发现:后现代性公共行政“将被解释为是代表着一种根本上反官僚制的治理方式。这一方法将强化治理的作用,同时又与韦伯式的官僚活动的理性主义模型的核心特征形成对照”^[1](P220-221)]。后现代语境中的官僚制批

判也被称作“解构官僚制”,对此,法默尔的评价是,“解构官僚制的目标在于解剖作为现代主义谋划之基础且交织在现代的解释中的叙事。其目标在于证明这一叙事的匮乏性;揭示这一解剖自身也并非令人满意”^[1](P252)]。其实,后现代对官僚制的解构应当看作为公共行政模式全面变革的开始。实际上,对官僚制提出批评的并不只有后现代公共行政理论,20 世纪后期的几乎所有积极的理论思考都对官僚制作出了激烈批判。在这种对官僚制的批判中,显然包含着公共行政模式变革的共同要求。在公共行政模式的根本性变革中,组织形式的解构与重建可以说是最为重要的方面,这一过程可以看作是从官僚制向合作制的转变。

收稿日期:2012-02-03

作者简介:张康之(1957—),男,江苏铜山人,南京大学政府管理学院服务型政府研究所所长、教授、博士生导师,主要研究方向为行政哲学与文化。

基金项目:本文为国家社科基金重大项目“中国特色社会主义社会管理体系研究”(11&ZD070)的阶段性成果。

一、官僚制的历史命运

官僚制组织是近代以来所拥有的一种基本的组织范型。在工业化的过程中,因应社会化大生产的需要,也因应对社会实施统一管理需要,组织成为一种基本的生产和管理工具,被要求按照工具理性的原则加以建构,从而形成了官僚制组织这一组织范型。其实,近代以来的所有工具性组织都具有官僚制组织的特征,只不过典型化的程度有所不同而已。诚如福克斯和米勒所指出的“官僚制这一术语并未完全包括公共部门活动的总体。这一术语可以看做是一个物化的并合性集合,我们指的是聚集着各种不同且常常相互矛盾的生活世界的经验,并断然把它们归于其名下的符号。”^{[2] (P90)} 政府无疑是最为典型的官僚制组织,一些大型的私人组织,也发展得较为典型化,同样可以看作是典型的官僚制组织。

应当看到,虽然同为官僚制组织,但是类型差异还是非常明显的,正是由于这个原因,20世纪的组织理论家们能够对组织加以分类研究。也就是说,在不同的领域、不同的国家,官僚制组织的具体形式有着很大差异。正如全钟燮所指出的“虽然官僚制的政府结构形式在表面上似乎非常一致,但是,不同社会、不同行政文化中的‘官僚体验’的建构却迥然不同。官僚体验的差异源于人们对组织现实建构的不同,也源于组织成员的体验不同。影响组织建构的因素包括规则与程序、个体的存在、同事平辈关系、激励以及依赖于组织治理性质而变化的未来可能性。”^{[3] (PP182-183)} 在工业化进程中,事实上,在整个工业社会的历史阶段中,官僚制组织都是人们开展大规模社会活动所必须使用的工具,在某种意义上,人类在工业社会这一历史阶段中所取得的每一项积极成就,都是与官僚制联系在一起的。在20世纪初,随着马克斯·韦伯总结和概括出了“官僚制”这个概念之后,它作为一种组织形式而得到了人们的自觉建构。

然而,在经历了几十年凯歌行进的辉煌时期后,对官僚制的质疑和批判也纷至沓来。直

至人类进入21世纪后,对官僚制的批判性反思也一直未中断过。特别是对关于政府及其公共行政的一切新观点的叙述,都必然要从对官僚制的反思和批判中开始,这似乎成了没有任何一位学者可以逃避的叙事风格。官僚制之所以会受到持久的批判,是由凯恩斯主义的干预措施到了20世纪中期暴露出了各种各样的缺陷所导致的。正是因为政府失灵问题的出现,人们对这一问题的全部反思都毫无例外地指向了官僚制。正如全钟燮所指出的“社会的和行政的现象是如此的错综复杂,以至于现存僵化的官僚制实践,即高层领导者做出决策的体制已经不合时宜了,它完全无法反映现实世界社会、经济、政治和人类发展环境的复杂性。质言之,主流学派所强调的公共行政结构和功能的必要性正在总体上摧毁着人类理解问题的价值。”^{[3] (P7)} 官僚制的科层结构使处于金字塔顶端的人们更多地倾向于自以为是,从而使公共行政回应现实要求的状况显得明显不足。“现实的状况是行政实践活动主要受到来自社会上层的群体的影响,这一精英群体的成员努力地证明其思想和活动的正当性,正是这一点造成了现实的危机。”尽管“官僚制在东西方国家的扩张造就了管理与职业化的能力,然而,公共机构的官僚化却带来了各种各样人们不期望的后果和我们必须面对的局限性”^{[3] (P2)}。所以,人们对官僚制提出批评,要求在对官僚制的否定中去谋求公共行政改革和重建的方案。

针对官僚制试图谋求制度、规章、标准的操作程序去制约行政人员的做法,福克斯和米勒指出了这样做的不可能性。他们说“理由有四:(1)规章只会引起更多的规章;(2)语言的歧义性使其无法作为一个充足工具,来完全控制官僚的行为;(3)在大多数情况下,规章越多,对官僚行为的控制力越小;(4)从外部产生的规章总是与偷换目标、敷衍了事、按规章办事这样的官僚弊病联系在一起的。”^{[2] (P18)} 在福克斯和米勒看来,就作为决定论模式的官僚制而言,“好像它是影响重复性实践模式的一个重要方面。决定论的或韦伯式的官僚制可以说明某些重复性的实践是怎样被保持和改变的:实践被控制、被立法、被禁止,实践制造犯罪或该

受到非难的行为;同时,反常的行为也会导致愤怒或包容。然而,甚至,或者说尤其是,韦伯意识到赤裸裸的、未得意愿默许的权力是没有成本—效率的。因此,合法性被认为是权力的润滑剂”^{[2] (P97)}。但是,“‘现实’本身既不是具体的,也不是客观的,而是被人们构架的,因此具有可调整性。……也就是说,是一些社会地形成的范畴,它们对于‘客观实在’世界‘以外’存在着的事物来说是不适宜的。那些物化的范畴(被人类创造者)不适当地赋予了自足性和非人性力量,并被认为是独立于人类社会的互动而存在。”“官僚制就是这样的一个例子。”^{[2] (P8)}

汤普森认为,官僚制理论是最典型的排斥确定性的理论,“尽管专业职员体现的人类因素比模型的描述复杂得多,官僚制理论却通过对于规则、薪水和职业生涯的强调,割裂了个人的私人生活和作为公务员的生活,从而简化了问题。官僚制理论虽则注意到作为外部人员的顾客,但是又通过将他们分类和非个人化而取消了他们的作用”^{[4] (P8)}。因而,组织完全被作为一个决定论的确定性模式而固定了下来。对此,全钟燮的观点是“在官僚制文化中,为了实现既定的组织目标,管理者试图同化和忽略组织成员的不同经验和思想。在一个拥有复合文化的组织环境中,组织由多样性的少数民族和边缘群体构成。组织面对的关键问题不是要把所有成员都同化到占支配地位的文化中,而是要充分意识到不同个体和群体的潜在贡献,与此同时,要尊重差异性,发现共同性”^{[3] (P48)}。

法默尔对官僚制压抑了人的才能和阻碍了人的发展提出了严厉的批评:“官僚制的部分祸根就在于程式化或各就各位的倾向,就是说,官僚们——尽管出现过组织人道主义运动——首先被看作是组织的成员并被分门别类各司其职。在庞大的官僚制中,受雇作为二级会计师的人从此就被认为具有二级会计师的所有能力和局限;一个教区牧师就被认为只有指定的用处,只有在例外的情况下他才有可能成为三级会计师。一个经济学家就只是一个经济学家;他不会是一个艺术家,除非在业余时间。”^{[1] (P323)}于是,社会因此而失去了流动性和开放性,失去了活力。所以,法默尔认为,“对

于关于治理的思考的作用以及这一思考活动本身的认识,我们所持有的传统的现代主义态度也必将发生翻天覆地的变化。在公共行政的认识基础方面,若是没有这样一种彻底的转变,对有待我们回答的那类问题的处理就不会让人满意。官僚制的那一可见之手就仍将是严重的和不适宜的”^{[1] (P5)}。

理论上的一切批判都是为了卸下实践的旧包袱,是出于为实践开辟新道路的目的,对官僚制的批判亦如此。如果说官僚制不仅是一种组织形式,而且也代表了工业社会的治理模式,那么,我们就会看到,每一个时代都有属于这个时代所需要的治理体系。在工业社会低度复杂性和低度不确定性条件下,官僚制组织的工具理性特征以及它对科学化、技术化的追求,是能够满足这个时代的治理要求的,而且也表现出了其优势。在工业社会的历史背景下,我们应当给予官僚制以充分肯定,应当承认,没有官僚制也就没有工业社会在每一个领域中所创造出来的伟大成就。但是,随着社会的复杂化,治理环境发生了根本性变化,它的适应性变得越来越低,其僵化的一面日益显现出来,这意味着它需要在人类社会治理模式的变革中得到扬弃,需要建立起适应新的治理要求的治理体系和治理方式。总之,需要对社会治理体系及其方式进行根本性的改造,即建立起适应复杂性和不确定性条件下社会治理要求的治理体系和治理方式。其中,就包含着扬弃官僚制的内容,而且,这是重建社会治理体系的一项基本内容。

二、社会治理环境的要求

韦伯是“官僚制”这一概念的提出者,同样,也正是韦伯发明了“合法性”的概念。这可以证明合法性的问题是与官僚制联系在一起的,或者说,合法性是作为官僚制组织得以存在的外部支持因素,是官僚制组织在环境中获得支持的必要前提。关于合法性,也可以理解成是来自于官僚制外部的压力,有了这种压力,也就使官僚制内部的权力有了成本—效率的含义。或者说,当存在着合法性压力时,就会促使官僚制中的权力去追求降低成本和提高效率的

目标。这样一来,来自于官僚制外部的合法性压力也就转化为了官僚制内部的合理性追求。就合法性压力可以朝着官僚制内部的合理性方向转化而言,这种压力其实也就是官僚制的环境支持因素了。所以,对于官僚制是否适应于社会治理的要求的问题,需要在它与环境之间的关系中来加以认识。

组织的存续和发展都无一例外地需要得到外部支持,政府也不例外。但是,就环境提供外部支持的方式来看,正如汤普森所指出的:

“……供给这些所需支持的能力既有可能是分散的也有可能是集中的。类似的,环境中对于该能力的需求也可能是集中的或者分散的,从而在需求上对这些能力可能存在也可能不存在竞争。如果组织的需求是特殊的或接近特殊的,我们可以认为其投入的需求是集中的;而如果众多其他的组织有类似的需求,则需求是分散的”^{[4](P33)}。根据汤普森的这一看法,组织必须制订如何改善环境的策略。但是,政府组织又不同于一般性的社会组织,因为政府组织并没有竞争者,它在社会治理领域中是唯一性的和垄断性的组织。在社会中,在市场中,随着反垄断的法律和政策出现之后,任何一个组织如果处于垄断地位,就会受到制裁,或强行迫使其退出垄断地位。制裁垄断的行为总是由政府发出的,作为垄断者的政府从来也没有受到任何对其垄断的质疑。政府会在营造合法性的行动中去主动改善环境,并把分散的支持集中起来。这是因为,在政府与社会的关系问题上,政府总会表现出它是拥有权力的一方。政府往往不是首先运用它所拥有的权力去提供公共服务和维护公共利益,而是首先运用权力去作用于社会,使社会朝着更有利于政府存在与发展的方向发生改善。如果从近代以来的人民主权原则以及全部民主理论的角度来看,这是不可能出现的一种现象,但是,在政府与社会的关系中,这却是一个无法否认的现实。从根本上说,就是因为政府在社会治理方面拥有了垄断权,它通过垄断社会治理而使自己凌驾于环境之上,要求环境适应它而不是它去主动地适应环境。

一般说来,政府总能够成功地控制其外部支持。正是由于政府在控制外部支持方面是成

功的,所以,往往导致两种结果:其一,当政府在作为外部支持的可选择对象之间挑起恶性竞争时,行政人员还会利用这一点去谋求额外的“提成”以及贿赂。其二,由于政府所要寻求的外部支持是一些具有同一性甚至同质性的支持,因而在要求不同的社会组织去为它提供相同的那种外部支持时,特别是当它在社会组织间挑起竞争的时候,政府就会彻底消蚀社会组织的个性,让组织在某一方面与其他所有的组织都拥有相同的面相,即使组织间存在差异,那也无非是“积木”搭建方式上的不同而已。就实际情况来看,官僚制组织的标准化要求使其外部需求基本相同或基本相似,从而使作为政府环境的众多社会组织争相为政府提供相同或相似的外部支持,从而增强了政府对它们的控制。所以,我们在20世纪这样一个工业社会发展到了其顶点的历史时期所看到的是:一方面,政府对社会的控制达到了无以复加的地步;另一方面,在社会中,在私人领域中,恶性竞争又无处不在。而且,随着全球化时代的到来,控制与竞争的循环升级也扩展到了世界范围,把人类导向了处处潜伏危机的境地。

显然,就政府作为组织而言,社会相对于它是作为环境而存在的,但社会作为环境是多元和极其分散的,当政府需要环境要素的支持时,往往能够在环境要素之间促成竞争,从而使政府不仅在具体的提供支持方之间进行选择,而且在一般性支持方面也能够把每一个环境要素的支持都引向政府。这样一来,政府不仅在环境要素的每一单项支持中对环境要素拥有权力,而且在一般性支持方面也表现出对整个环境拥有权力。反过来,如果社会中的组织把政府作为环境要素而加以接受的话,由于政府的唯一性和垄断性是不可改变的事实,因而组织在对政府的依赖性问题上也就不无可选择了。社会组织依赖于政府,也就赋予了政府以权力。由于这个原因,政府相对于社会的权力总是表现出不断得到强化的趋势,以至于在政府的权力膨胀威胁到社会的发展时,才不得不谋求对政府权力的政治和法律控制。这在逻辑上又促成了公共领域系统化的结果,使公共领域与私人领域的分化、分立成为工业社会的基本社会

结构。在私人领域中,社会的、私人的组织的外部支持体系是一种散布性支持结构,许多支持因素可以在社会中通过交换的中介而获得,只有那些具有公共性的支持因素才求助于政府。

这种分化也提供了一种逻辑自反的可能性,那就是政府所提供的具有公共性的支持如果被非政府部门或机构承担起来的话,政府自身的唯一性和垄断性就会被打破,政府相对于社会的权力在受到政治控制和法律控制的同时,也会受到非政府部门或机构的制约,并使之受到削弱。事实上,20世纪后期以来非政府组织的成长就向我们展示出这种趋势。最为重要的是,在这一趋势中包含着一种无法怀疑的必然性:政府权力的弱化,政府对社会组织控制能力的降低,迫使政府必须转向为社会提供服务来证明自身的价值。由控制向服务的转变,则使政府与非政府组织之间的关系发生了性质上的改变,即不再是一种控制与被控制的关系,而是一种合作伙伴关系。虽然这在一开始还只是发生在政府以及非政府组织外缘关系上的转变,但这种关系的合作性质会被内化到组织之中,从而在组织构成的每一方面都转变为具有合作性质的构成要素。这样一来,包括政府在内的普遍的组织就会转变为合作制组织。虽然这个逻辑是简单的,却有着无比强大的力量,因为它是历史发展向我们展示出来的必然趋势。

其实,从20世纪的情况来看,政府的运营时时刻刻都把改善环境作为一项重要任务,并通过对环境的改善去赢得提供公共服务和维护公共利益的主动权。但是,一般说来,在社会处于低度复杂性和低度不确定性的条件下,政府改善环境的策略往往能够获得积极的效果,而在社会进入一个高度复杂性和高度不确定性的历史时期中,政府改善环境的追求往往会无功而返。也就是说,当环境性质发生根本性变化后,改善环境的行动已经变得不可能了。在这种情况下,组织(政府)可以做出选择的行动,可能就不是如何改善环境的问题了,而是一个通过自身的改变去适应环境的问题了。在官僚制组织中,一旦受到来自于环境的合法性压力,其权力就会被要求用于追求降低成本和提高效率的行动。这样一来,就有了打破官僚制既有

约束的动力,从而对官僚制的决定论模式造成冲击。这一点也许就是官僚制一直得到认真倡议却从来没有得到认真执行的原因所在。从韦伯的主观动机来看,他提出合法性是出于维护和完善官僚制的需要,而合法性在实践中恰恰成了悄悄地解构官僚制的因素,这是韦伯所始料未及的。

自20世纪后期起,社会的发展呈现出高度复杂性和高度不确定性的特征,政府被置于复杂性、动态性及多元性的环境中,使得单一的政府治理日益困难,必须依靠与公众、企业、非营利部门共同治理与共同管理。因此,政党、政权、社会和公众的共治已成为当代重要的治理模式,社会和公众在社会治理过程中也日益承担起治理责任,从而使社会治理出现了合作的局面。这样一来,政府垄断社会治理的局面被打破,取而代之的是社会治理主体的多元化。也就是说,这种社会治理主体的多元化意味着政治空间的重组,政府从单一性的垄断主体退位到合作治理体系中的一支力量,尽管政府的主导性地位还存在,但这种主导性地位是存在于合作治理体系之中的,它的行为必须是促进和有利于合作治理的。国家及其政府原先对社会的支配转变为与其他治理主体之间的协商和合作,在这一社会及其治理体系的变动中,显然包含着对官僚制的否定。而为了适应普遍性的社会合作的要求,就需要有一种具有合作性质的和能够促进合作、维护合作并为合作提供一切必要保障的组织形态出现。

三、合作制组织生成的必然性

在阐述公共行政变革的必要性和必然性时,全钟燮表达了这样的意见:“现代公共行政的基本特征表现为,行政管理思路适应于一种稳定的组织环境,在这种环境中,服务和日常运作不需要太多的创新;在这种环境中,民众的价值和需求应该保持稳定;在这种环境中,组织对各种外部因素,如政治、顾客、技术和经济具有不可预测性。但是,在当今全球化的世界里,没有一个组织能够如此平静。社会的快速变迁不断地将新的价值观、新的思想意涵、新的结构和

新的网络引入。因此,直面后工业社会动荡的、不断演进的社会环境是每一个组织不可避免的任务。环境、组织、信息技术和民众价值观的复杂性迫切需要行政管理者与民众的广泛合作”^{[3] (P2-3)}。在对中国政府的改革进行理论观察的时候,学者们也表达了大致相同的认识,即认为中国政府的改革是与建立起完善的社会自治体制联系在一起的,政府在改革中的努力方向“既要克服内部的部门主义、视野狭隘和各自为政的弊病,提高对涉及不同公共部门、不同行政层级和政策范围的复杂问题的应对能力,又要调整与社会和市场的横向关系,以政府为纽带,发挥其战略协作的作用,构建政府与市场和社会通力合作、运转协调的治理网络”^{[5] (P48)}。

对如何在全球化背景下认识政府变革的问题,全钟燮进一步指出,“在当今全球经济体系中,面对不可抗逆的、快速的变迁,许多发展的国家应对着至少两个不令人高兴的经济状况:一是经济增长并不能保证失业率的降低;二是为了让公司和整个经济体系更富有竞争力,经济重构需要裁减工作职位,而那些被解雇的雇员用他们现有的技能几乎无法找到同样好的工作职位。因此,确定我们面对的复杂的经济和社会问题,需要政府组织与所有社会机构的广泛合作,以获得解决危机和不断创新的有效途径”^{[3] (P23)}。事实上,我们今天所处的是一个高度复杂性和高度不确定性的时代,官僚制组织在社会过程中抹杀个性、千篇一律地对待所有管理对象的做法与社会的复杂性之间产生了直接的冲突。同样,官僚制对确定性的追求以及按部就班的办事风格也受到了社会不确定性的挑战。在今天这样一个高度复杂性和高度不确定性的时代,人们的利益以及生存需要被空前紧密地纠结到了一起,唯有通过合作去应对各种各样的问题。所以,合作已经成为我们时代的主题,政府的改革以及全部行政管理活动都应当在诠释这一主题的意义表现为积极的行动,特别是在官僚制已经无法满足我们时代的要求时,就必须去探索新的组织形式。与我们这样一个合作的时代相适应的,就是一种可以称之为合作制组织的组织形式。

虽然人类社会的历史演进表现为一个总的历史进程,是稳定地从过去走向未来的,但是,它是可以被划分为不同历史阶段的,在不同的历史阶段中,有着一些独特的特征和性质,因此,作为组织的政府也必然会有着不同的特征和性质。官僚制组织显然是适应工业社会的要求而建立起来的,它只能被作为一种历史性的组织形式来加以认识,尽管人类社会在每一个历史阶段中都有着一些共同性的因素决定了在前工业社会和后工业社会都会存在官僚制的某些因素。也就是说,我们认为,随着后工业社会的到来,政府在组织形式上将会用合作制组织来替代官僚制组织。在今天,政府如果希望在组织形式上做一些改革的话,就应当考虑如何去建构合作制组织的问题。

我们知道,在前工业社会,政府本身直接地就是剥削者和压迫者的集合体,它在统治职能实现的过程中所谋求的是剥削利益。进入工业社会,政府虽然逐渐地从承担统治任务的组织转化为执行管理任务的组织。但是,这只是其形式方面的一种表象,而在实质的方面,运用官僚制去实施社会管理的政府依然是服务于剥削者的,属于那些依靠资本营利的阶级维护剥削秩序的工具。正如马克思所指出的那样,工业社会的剥削者远比农业社会的剥削者虚伪得多,这一特点突出地反映到了这一时期的政府上来了。在工业社会,政府尽管在实质上服务于资本利润追求的目的,却在形式上要表现出凌驾于社会所有构成要素之上的“公共性”,对社会实施着超越每一个利益集团的管理,以“价值中立”的形式去掩盖其服务于剥削利益的实质。现在,我们正走向后工业社会,也就是说,工业社会即将蜕化成一个全新的社会,维护剥削利益的政府正在遭遇越来越多的危机,2008年全球性金融危机以来的所有危机都证明了这一点。这说明,政府所服务的目标应当改变,其中,首要的要求就是让政府远离剥削利益,转而在利益冲突中去真正地代表公共利益。这里所说的公共利益是实质性的公共利益,与通过官僚制去维护的那种形式上的公共利益根本不同,它是在政府与广泛的社会治理力量的合作中可以追求和能够实现的利益,因而,也可

以称为“合作利益”。一旦剥削利益在人类社会关系中日益消减,那么,人们之间的合作利益就会在人类社会关系中开始不断增强,并成为人类社会关系中的基本内容。虽然在私人部门中,剥削利益在一个相当长的历史时期内还会成为主导人们行为的基本因素,但在公共领域中,则会率先通过政府而把人们的合作利益突出出来。所以,在走向后工业社会的过程中,合作利益将实现对剥削利益的替代,而且,对合作利益的追求,显然是无法让官僚制组织来承担的,而是需要建构起全新的合作制组织去促进合作利益和保证合作利益得到实现。

近代以来,政府也被视为“公共组织”,如果我们拿政府这一公共组织与私人组织进行比较,也同样会发现政府只要被作为公共组织来加以建构,就必然会走向合作制组织的方向。这是因为,在私人组织那里组织成员可以参与分享“销售业绩”,公共组织则不同,它无法让组织成员直接从组织业绩中受益,特别是无法确保组织整体利益与个人利益能够在组织效益的前提下统一起来,所以,必须把规则、规范先行作为组织的立脚点。当然,在官僚制的条件下,政府也是规则体系最为完善和规范化程度最高的组织类型。但是,公共组织与私人组织的区别以及以往政府组织的区别,主要还不在于规范程度上,而是规范的性质决定了公共组织不同于其他组织。也就是说,无论是私人组织还是以往的政府组织,组织的结构和制度与组织规范之间往往并不是一致的和重合的,在很多情况下,它们之间可能是矛盾的甚至冲突的,而且,组织的规则、规范也是外在于组织成员的,是通过带有强制性或隐蔽强制性的方式强加于组织成员的。正是由于这个原因,政府中的工作人员往往受到规则、规范的限制,或者,往往满足于规范的要求而对所承担的任务缺乏兴趣,特别是在遇到缺乏规则、规范指导的例外事项时,往往没有解决问题的主动性。在今天这样一个高度复杂性和高度不确定性的时代,政府所遇到的许多问题可能是在计划范畴之外的,是事先没有预见到的新问题,这些问题的解决,显然需要政府工作人员的主动性去提供支持。然而,官僚制恰恰扼杀了人的主动性,从而使政府遇到的许多问题被积累了

下来,并以危机事件的形式出现。与此不同,合作制组织中的规范与组织结构和制度等将是一致的,甚至是基本重合的。由于这些规范能够满足组织成员、组织成员与组织之间合作互动的要求,能够在人们成为组织成员的同时就被其所接受,从而成为其内在的行为规范。所以,从规范与政府工作人员的行为之间的关系看,官僚制所拥有的那种外在于政府工作人员的规范类型也不再能够满足高度复杂性和高度不确定性条件下承担任务和解决问题的需要了,必须通过合作制组织的建构去提供可以为政府工作人员所内化的规则和规范,并以此从根本上改变政府在今天所显现出来的那种处处被动的境地。

汤普森通过一个比喻来描述行政的特征,他说“如果行政的基本职能是向一个调配的移动靶射击,而移动靶的几个成分本身也在移动,则行政过程的主要特征在于对灵活性的探寻”^{[4] (P173)}。事实上,官僚制组织是把对确定性的追求作为中心任务的,这种追求反映到行政中来,就表现为“我们一以贯之的主题却在于对不确定性的减少和促其向相对确定性的转化”^{[4] (P173)}。汤普森将这两种截然相反的追求称作是“行政悖论”。其实,“移动靶”是客观对象,而官僚制组织对确定性的追求则是主观的,正是由于主观追求与客观实际的矛盾造成了“行政悖论”。在工业社会这一历史阶段中,政府所面对的社会所表现出来的是一种低度不确定性的状况,在低度不确定性的条件下,政府对确定性的追求是能够实现的,而且总是能够表现出有效化解和抵消不确定性的业绩。在对确定性的追求中,行政表现出一定的灵活性也没有偏离追求确定性的主线。所以,官僚制组织其实就是追求确定性的组织。在高度复杂性和高度不确定性的条件下,对确定性的追求已经变得完全不可能了,反而,在官僚制组织中作为辅助手段的灵活性却显得越来越重要,在某种意义上,恰恰是需要灵活性的向度中去进行组织建构。这样一来,组织在形式和性质上都会发生根本性改变。其结果,就是合作制组织对官僚制组织的完全替代。也就是说,合作制组织产生于扬弃官僚制组织的过程中,所接受的是对灵活性的探索,所要否定的则是对确定

性的追求。在合作制组织这里,所直面的总是不确定性,合作制组织的基因决定了这一组织在作为行动体系出现的时候,就必然会用合作的灵活性去回应任务以及问题的不确定性。

在20世纪后期,随着复杂性和不确定性的迅速增长,关于组织学习的问题引起了广泛关注,人们甚至提出了学习型组织的概念。的确,对于一个组织来说,“在面临巨大不确定性的情况下,它必须学习理解待解决问题的本质和程度,以及相关资源的特征和位置;它还必须集合组织的成分并使它们形成联动,而在做这些的时候,它无法受益于已建立的规则或众所周知的沟通渠道。在卷入行动之前,组织没有存货可以提取。随着信息的累积,任务的优先顺序也在变化,然而此时资源已经被投入到其他一些在上一个时刻具有更高优先地位的任务中”^{[4] (P62)}。在组织处于这种极其被动的局面时,学习不失为组织生存下去的有效途径。但是,在高度复杂性和高度不确定性条件下,学习只能是一根救命稻草,它并不是在其他条件不具备的情况下可以挽救组织的途径。当然,如果组织遇到的这一“巨大不确定性的情况”仅是相对于某个特定的社会组织或私人组织而言的灾难或危机事件,那么,通过学习是可以在其他组织那里获得经验与智力支持并使其走出危机状态的。然而,当这种危机状态是政府所面

对的社会性灾难或危机的话,学习的意义也就不大了。所以,在政府这里,关键问题还是对自身的改变,即用合作制去替代官僚制,而且,也只有政府被建构成合作制组织,它才具有超强的学习能力。政府朝着合作制组织转变的过程,既是适应合作社会到来的需要,也是建设合作社会的过程。在合作制组织与合作社会的互动关系中,政府处在一个社会合作的环境中,在遭遇了任何危机的情况下,都能够在环境中获得支持,都可以在合作行动中找到解决的方案。

参考文献:

- [1][美]法默尔. 公共行政的语言——官僚制、现代性和后现代性[M]. 吴琼译. 北京: 中国人民大学出版社 2005.
- [2][美]福克斯, 米勒. 后现代公共行政——话语指向[M]. 楚艳红等译. 北京: 中国人民大学出版社 2002.
- [3][美]全钟燮. 公共行政的社会建构: 解释与批判[M]. 孙柏瑛等译. 北京: 北京大学出版社 2008.
- [4][美]汤普森. 行动中的组织——行政理论的社会科学基础[M]. 敬义嘉译. 上海: 上海人民出版社 2007.
- [5]刘伟. 论“大部制”改革与构建协同型政府[J]. 长白学刊 2008 (4).

责任编辑 思源

Government in Transition from Bureaucracy to Cooperation

ZHANG Kang-zhi

(School of Government Administration , Nanjing University , Nanjing 210093 , China)

Abstract: Since the late 20th century , criticism of bureaucracy has been on the rise. However , what form of government can be used as substitute to bureaucracy? So far no research has yield convincing answer to that question. In fact , the bureaucratic system has been an organizational form that adapts itself to the industrialized production and social governance. During the historical period of industrialized society , this system had made glorious and historic achievements. Yet since mankind entered the era of globalization and post-industrial period , due to the surge of social complexity and uncertainty , bureaucratic organization is no longer able to adapt to the requirements of such a customized period , resulting in continuous criticism of its negative aspects. Against the backdrop of such high degree of complexity and uncertainty , the human society needs cooperation to deal with a variety of problems , and the corresponding organization should be a cooperative one. The transition from bureaucratic organization to cooperative organization is a historical necessity , testified by a plurality of events in actual human activities.

Key Words: government; bureaucratic system; cooperative system