

论拉梅什·K.阿罗拉的官僚制研究

谭 融

摘要:拉梅什·K.阿罗拉是一位进行比较研究和生态研究的印度政治学家和公共行政学家,他特别关注马克斯·韦伯和弗雷德·W.里格斯的官僚制研究,尤其关注官僚制研究中研究方法和理论框架的建构问题,归纳韦伯的制度研究方法、里格斯的行政生态研究方法和发展行政研究方法,可以为比较公共行政研究提供基于“模式”和“焦点”的研究视角。

关键词:拉梅什·K.阿罗拉;官僚制;比较公共行政;行政生态观

拉梅什·K.阿罗拉(Ramesh K Arora)是一位进行比较研究和生态研究的印度政治学家和公共行政学家。他在官僚制研究中关注研究方法和理论框架的建构,认为由于比较公共行政研究缺少一种共同范式,因此,在理论建构中出现了概念多元化的现象。他提出比较公共行政研究中三种重要的研究方法:第一是马克斯·韦伯的制度研究方法;第二是弗雷德·W.里格斯(Fred W Riggs)的行政生态研究方法;第三是发展行政研究方法。此种对研究方法的分类给比较公共行政研究提供了基于“模式”和“焦点”的研究视角^[1](P2),与美国比较公共行政学家费勒尔·海迪和公共行政学家德怀特·沃尔多所采用的研究方法有某种一致性。

一、关于理论模型的建构

阿罗拉提出,卡尔·W.多伊奇所定义的模式是“一种与现存结构或过程中相关要点相一致的符号结构和行为规则”^[2],里格斯对此持相同的观点。然而在比较公共行政研究中,“模式”一词却是在一种“不严密”的意义上使用,仅试图用它去发展和定义概念、形成假设。^[3](P114)阿罗拉认为,有时“模式”和“理论”可以交换使用,一般而

言,“理论”比“模式”更为复杂,如里格斯在研究用命题来建构“模型”,从“内在逻辑的一致性和分析的有用性”两方面加以评价。而“理论”则由假设所形成,“目的在于解释在真实世界中所获得的关系模型”。尽管“理论”也要求逻辑的一致性,但要通过经验资料去检验其真伪。^[4](P106-107)

阿罗拉提出,社会科学模型的设计有助于人们理解人类行为和进行实证调查,有助于研究者搜集和梳理材料、假定变量之间的关系;并可以通过将变量间复杂的相互关系概念化去服务于教学。他指出,里格斯和其他几位学者注意到建构模型对于理解社会事实的重要性,他们采用更加切合实际的模型去取代不太现实的模型,区分归纳模式(“形象描述”)和演绎模式(“理想”类型),推进了社会科学的发展。^[1](P34)阿罗拉认为,里格斯对比较公共行政研究趋势的分析,便是对比较公共行政的分类研究所进行的各种尝试。

阿罗拉提出,在比较公共行政及其官僚制的研究中,常常会注意“结构”和“功能”的问题。如费勒尔·海迪主张从结构特征的角度去研究官僚制,认为官僚制是大量组织结构的连续体,通过对不同结构轮廓的了解去实现比较官僚制的目的。^[5](P18-19)阿罗拉认为,一种行为模式在特定的组织背景下可能是病态的,但在另一种背景下便

收稿日期:2013-11-12

基金项目:国家社会科学基金项目(13BZZ014);国家社会科学重大攻关项目(11&ZD072)。

作者简介:谭融,南开大学(天津 300071)周恩来政府管理学院教授,博士生导师。

可能是“理性的”和“功能性的”。官僚制的病态行为在不同的政治系统中可能有不同的起因。在西方官僚制中,可能起因于过度趋于理性;而在非西方国家,则可能起因于缺少理性。因此,从比较的视角研究官僚制,可以将特有行政生态背景下“理性的机构”和“病态的机构”视为官僚行为的基础,这个方法可以帮助我们去看特殊官僚体系,并有助于探讨特殊社会环境下官僚系统所追求的发展目标的特征和功能。阿罗拉提出,在“现代化”国家中,官僚与目标设定和目标达成过程之间的密切联系,带来了官僚与其他政治制度成分的密切关系。海迪在研究中也注意到,“发展中”国家的公共官僚比“发达”国家可能更加具有多功能性。[1](P86)阿罗拉认为,“结构性”研究方法的采用较多地依据韦伯的理想模型,而“功能性”研究方法则为了实现行政目标,关注行政行为的后果。尽管这两种方法彼此互补,但功能性研究方法比结构性研究方法更具生态性,因为前者研究了官僚制的行为特色和结构特征是怎样“功能”地与整个社会制度相联系的。[1](P71-73)

与海迪的看法相同,阿罗拉视官僚制研究为中观的概念建构,在他看来,马克斯·韦伯“理想形态”官僚制模型的建构是比较公共行政研究中独特的和最为重要的概念框架。这一模型着眼于官僚制的结构特征,包括等级制、专业化和理性的组织结构等,还探讨了官僚系统与政治系统及其他子系统之间的相互作用,以及经济、社会、文化系统与行政系统间的关系。诸种研究方法被用来研究跨文化背景下官僚系统所发挥的作用,由此而引发了官僚制比较研究中的生态观,尤其是里格斯所建构的理论模型很大程度上是在研究行政系统的社会环境结构,而非行政系统本身。

二、关于马克斯·韦伯的官僚制研究和模型建构

阿罗拉认为,马克斯·韦伯理想模型的建构,是“将历史生活的某些关联和事件联系在一起构成一个综合体,将之设想为一个内部一致的系統。在本质上,此种模型像乌托邦,通过分析和强调现实中的某些成分所得出”,“在现实中的任何地方凭经验都找不到”。[1](P51)马克斯·韦伯建构理想模型的方法与其对社会现象的比较分析紧密联系,通过比较提取共同特征,而对共同特征的表述

则需要通用的概念。韦伯承认在比较的过程中,需理解社会秩序中法规的因果成分和影响,这导致他研究历史案例。此种案例和历史经验成为他建构模型的“关键性实例”。他将其理想模型的概念带入特定案例,去接近特定的、复杂的历史现实[6](P59-61),由此表达他理想模型“表意的”和“通则的”的内涵。阿罗拉注意到,在马克斯·韦伯关于权力和权威的论述中,一方面强调权力的制度化与实施权力的合法性;另一方面,承认权威关系中融合了习俗、偏好、物质利益或理想动机等因素。无论怎样,权力的牢固基础都要求一种稳固的关系秩序。[7](P152-153)

阿罗拉认为,在韦伯的分析中,官僚制被视为行政运作中能够取得效率的最理性的工具,但韦伯官僚制理想模型的建构因其静态性,而没有包含不同生态情势下理性的表现和后果的内容,表明韦伯的分析局限于理想形态,而非解释现实境况。[1](P65)尽管如此,马克斯·韦伯的官僚制模型仍然是权力系统背景分析的结果,他根据行政系统运行的社会环境来思考不同类型行政系统的性质,其研究具有生态性,正是此种生态观提升了韦伯的分析框架在跨文化行政研究中的适用性。韦伯在其历史研究中证明社会制度诸种因素之间的相互作用可能引起权力系统与其行政人员的“混合”。此后一些学者进一步证明了权力与行政关系的结合,扩展了韦伯的研究成果。[1](P72)

阿罗拉认为,“官僚制”一词可以有两种解释,当采用韦伯式的分析时,是指合法—理性权力系统的行政人员。当用于比较公共行政研究时,则指当代国家的行政制度。如今官僚制概念的模糊和不确定性源于此,反映出这一概念内涵的双重性。阿罗拉对韦伯关于行政人员的“中立性”问题加以分析,认为韦伯认识到官僚和政治领导人二者的过度权力均可能造成功能障碍,主张政治家和官僚间权力的平衡,尽管此种平衡很难实现。韦伯认识到将行政从政治实践中分离出去极其困难;同样,从目标实施过程中分离出目标决定过程也很难。如果没有文官,民主会因为分赃制、公共浪费、无规律和缺乏技术效率而苦恼。同时,对官僚加以控制具有必要性,因为“官僚也可能在政体中作为一个重要的‘利益集团’来运行”。要有效地控制官僚十分困难,因为官僚掌有专业知识,致使行政功能具有一定的隐秘性。在韦伯看来,政治系统控制官僚最重要的办法是议会对政府行政

活动的控制。[8](P452)基于韦伯生活的时代,他始终不喜欢被任何特殊群体垄断的政治制度,而崇尚各种制度成分相互制约的制度结构。他倡导政治与行政的分离,但也意识到在现实中有很大困难,承认政治家与官僚间的竞争是合法理性政体的普遍特征。韦伯认为,“民主国家需要有效的官僚制,但也会被官僚制所威胁”,主张“通过扩大人民参与治理的基础”来平衡社会与政治制度。[1](P95)阿罗拉对之作了解析。

三、关于弗雷德·W. 里格斯的官僚制研究和行政生态观

里格斯是美国行政生态学的创始人之一,也是进行比较政治研究的著名学者。阿罗拉对其理论观点进行了深入研究,并与马克斯·韦伯的理论观点相比较,并提出,与韦伯相同,里格斯同样关注行政结构与社会制度间的相互关系和相互作用,但他更加关注发展中国家的情况,认为发展中国家的社会制度具有“高度的多功能特征”,且发展中国家的行政结构较少具有严格的“行政”功能,而更多地具有各种“超行政”的功能。由于发展中国家的官僚制“如此远离合法—理性的模式和纯粹的传统模式,以至于在‘纯粹’两分法结构的帮助下研究他们会产生误导的结果”[1](P102—103)。里格斯认为需要建构一种新的概念范畴来研究“原始”与“现代”结构特征混合的社会[4](P73),其研究的基本前提是将公共官僚视为社会的基本制度之一,在官僚制与其他社会制度之间的关系背景下去理解官僚系统的“结构”和“功能”。[1](P105—106)

阿罗拉注意到里格斯对发展中国家研究中所关注的“形式主义”问题,研究“形式上的规定与实践之间、规范与现实之间所存在的差异或一致的程度”,两者间较为一致处为“现实主义”,两者间不一致处则为“形式主义”。“形式与实际之间差异越大,制度就越是形式主义的”。[9](P91—92)里格斯认为,融合型(传统社会)和衍射型社会(工业社会),现实主义程度较高,而棱柱型社会(过渡型社会)则具有较高级别的形式主义特征。在棱柱型社会中,行政人员的行为常常不符合法律法规,尽管他们可能会在表面上遵守一些书面上的法律。通常他们会遵守法律规则中的技术性规定,而忽略一些与总目标有关的规定。形式主义行为

由“缺乏实现计划目标的压力、指导官僚行为的社会权力脆弱、以及对专制管理的巨大放任”所造成。[10]形式主义的动机可能源于行政人员的自然“素质”或在特殊形势下得到的贿赂。因此,在总体上,形式主义与官员腐败过程结合在一起。

根据阿罗拉的理解,里格斯在其著述中提出了当代政体的三个基本要素。第一,合法化。为了使政府有效地运行,必须得到人民的接受和认可。第二,稳定与平衡。政府为了自制与廉正,应该受到相应权力的制约。第三,能力。政府应该有能力和实施实现预期变化的政治决策。[1](P95)阿罗拉认为里格斯的思维融入了韦伯的思想。里格斯说,当合理、稳定、平衡的权力存在于官僚和宪政制度之中时,我们可以称这样的政府为“平衡政体”。当一个政体同时存在“合理”和“平衡”两个结构条件时,在宪政制度和官僚之间便拥有了平衡的权力。依据发展中国家的现实,“现代化”与民主多元化不可能与“平衡”高度正相关。如科威特尽管是一个“非常富有”的国家,却没有一个平衡的政体;而印度和菲律宾尽管经济发展水平很低,却似乎拥有平衡的政体。尽管如此,阿罗拉认为,里格斯的分析仍留下了这样的印象:一个政府越是“现代”或多元,就越有机会拥有一个平衡的政体。[1](P89—90)

里格斯对不平衡的政体加以分析,提出:“政党控制的政体盛行政治分赃,政党工作者和支持者在官僚体系中占据关键职位,尤其在广泛的中间层次包括局、部和代理机构的领导职位从事官僚体系中几乎所有专业性工作。”“此种安排可能强化政治组织,也可能导致政府行政绩效的下降。”“一种不受约束的分赃制能够减少政治制度的‘合法性’和可信性”,“持续的政府无效将导致大众的犬儒主义和异化”。[1](P91)尽管如此,里格斯依然强调政治的首要性和对官僚的控制。针对里格斯的观点,阿罗拉认为,比较公共行政的大多数学者,由于受到西方文官“中立”传统的影响,很难接受政治影响官僚的思想。他认为,应该认识到区分政策制定与政策实施的困难,尤其是当政治领导人不得不依赖于专家时更是如此。莱因哈特·班迪克斯则强调,不应将自由裁量权与权力的滥用混为一谈,基于“新”国家中政治结构的状况,可以想见,官僚即使没有很强的权力欲,依然能靠作为专家的身份和“现代化”的见解在政治系统中赢得重要地位。因为他们拥有许多最有价值

的资源,持有职业性的价值取向,这些偏好提升了他们的责任感。因此,阿罗拉等美国学者认为,与其他机制一样,官僚能够代表公众,也能对公众负责。一些学者甚至认为,在一些国家发展的特殊阶段,有可能“官僚制政体”比“政党控制”的政体更有助于保持政治稳定。[1](P94-96)

四、对韦伯、里格斯官僚制理论的超越

阿罗拉认为,在比较公共行政领域,一些基本的概念建构忽视或低估了动态因素,不能充分解释变动环境下行政系统迅速变迁的动因。[1](P141)阿罗拉赞同里格斯的跨文化生态研究,但他认为,应该在注重研究行政系统与外部环境相互作用的同时,注重研究相互作用背景下的社会与行政变革。将生态观与对新问题的感知相结合,以行政生态为重要变量,关注行政生态过程中的利益关系等问题。阿罗拉认为,马克斯·韦伯官僚制理论中渗透着一些美国行政思想理念,但在总体上,他对官僚制的分析源于官僚制对德国的政治和行政制度具有极大影响的时期。这一时期,德国的官僚制结构显现出等级制、专业化和职业主义特征。韦伯视官僚体系为国家的仆人,视行政系统为“稳定的国家”系统,显现出德国的行

政国家思想和国家观。阿罗拉认为,跨文化、跨时段的研究使韦伯的行政分析具有某种生态特征。他研究激励官僚制发展的社会、文化和经济条件,同时研究在传统和魅力权力系统背景下行政人员的类型,分析不同环境背景对行政结构的影响;也探讨政治制度与行政子系统的相互作用,并支持两者间保持平衡性的观点。由此对韦伯的行政分析得出结论:第一,在一定程度上是生态性的,研究推动官僚制发展的社会、文化和经济力量,分析官僚制与政治制度之间的相互作用,以及与社会、文化和经济系统的相互作用;第二,一定程度上具有目标取向,承认影响官僚制行为的社会目标的存在;第三,关注现代化问题,但仅仅是一种观察者的视角,而非真正关心官僚系统如何推动社会变革;第四,在方法论上是跨文化的,但所提出的官僚制模式更适合衍射型社会,而非棱柱型社会。阿罗拉认为,比较公共行政研究要致力于建立一种跨文化分析的生态和发展模式,超越美国公共行政理论和韦伯式分析的局限[1](P172-175),使对官僚制的研究有助于推动社会的发展和变革,从而具有更加积极的意义。阿罗拉在对韦伯和里格斯官僚制理论分析评价的基础上,提出了自己的看法,一定程度上超越了韦伯和里格斯的理论思想。

参考文献:

- [1] Ramesh K Arora. *Comparative Public Administration (An Ecological Perspective)* [M]. New Delhi: Associated Publishing House, 1972.
- [2] Deutsch Karl. On Communication Models in the Social Sciences[J]. *Public Opinion Quarterly*, 1952 (XVI).
- [3] Waldo Dwight. *Comparative Public Administration: Prologue, Performance, and Problems* [A]. Breton, Preston P Le. ed. *Comparative Administrative Theory* [C]. Seattle: University of Washington, 1968.
- [4] Riggs, Fred W. *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society* [M]. Boston: Houghton Mifflin Co, 1964.
- [5] Heady, Ferrel. *Public Administration: A Comparative Perspective* [M]. Jersey: Prentice-Hall, 1966.
- [6] Gerth, H H and C Wright Mills. *Max Weber: Essays in Sociology* [M]. New York: Oxford University Press, 1946.
- [7] Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organization* [M]. New York: The Free Press, 1947.
- [8] Bendix, Reinhard. *Max Weber: An Intellectual Portrait* [M]. Garden City, New York: Doubleday, 1962.
- [9] Riggs, Fred W. *The Ecology of Public Administration* [M]. Bombay: Asia Publishing House, 1961.
- [10] Riggs, Fred W. The 'Sala' Model: An Ecological Approach to the Study of Comparative Administration[J]. *Philippines Journal of Public Administration*, 1962(VI).

(下转第 27 页)

- [4] 叶石涛. 台湾文学史(日文本)[M]. 东京:研文出版,2000.
- [5] 叶石涛. 展望台湾文学[C]. 台北:九歌出版社,1994.
- [6] 彭瑞金. 台湾文学史论集[M]. 高雄:春晖出版社,2006.
- [7] 胡适. 中国文艺复兴·人的文学·自由的文学[J]. 文坛,1958(2).
- [8] 封德屏. 国民党文艺政策及其实践(1928—1981)[D]. 新北:淡江大学,2009.
- [9] 刘兆玄. 中华文化是海峡两岸最大公约数[EB/OL]. <http://tw.people.com.cn>, 2012-09-09.
- [10] 郭枫. 文学百年飨宴——21世纪世界华文文学高峰会议论文集[C]. 台北:新地文化艺术有限公司,2011.
- [11] 杨立宪. 台湾社会对中华文化的态度探析[EB/OL]. <http://www.csscn.cn>,2012-08-24.
- [12] 杨宗翰. 台湾文学史的省思[C]. 永和:富春文化公司,2002.
- [13] 彭瑞金. 2002年台湾文学年鉴[Z]. 台北:“行政院文化建设委员会”,2003.

Literary and Artistic Policies Analysis of Taiwan's Two Major Political Parties in New Century

GU Yuanqing

Abstract: The Taiwan independence literary and artistic policies analysis of the Democratic Progressive Party and governing politics through the Party of the Kuomintang in new century reverse the directions. But it is the same for the hope on literary and artistic policies should be serviced for political power, especially for the elections, including policy is not issued in document form. The codification of literary yearbook reflect the literary policy is recessive, and became the public opinion compete among the political parties. These different colors yearbook witnessed the development of Taiwan literature, and left a rich historical data for future generations of Taiwan literature. There are huge foundation for the Taiwanese literature researcher.

Key words: new century; Taiwan literature; the Democratic Progressive Party; the Kuomintang

(上接第9页)

The Study on Ramesh K. Arora's Bureaucracy Research

TAN Rong

Abstract: Ramesh K. Arora, an Indian scholar of political science and public administration, tends to employ ecological and comparative approaches in his studies. He concerns the bureaucracy studies of Max Weber and Fred W. Riggs, especially pays attention to research methodology and setting up theoretical framework when going on his own bureaucratic studies. He sums up the institutional study method from Max Weber's studies, and the administrative ecological method and developmental administrative approach from Fred W. Riggs, offering researching perspectives based on "mode" and "focus" for comparative public administration studies.

Key words: Ramesh K. Arora; bureaucracy; comparative public administration; administrative ecological idea