

论廉能政府的政治原则

杨 茉

提 要：廉能政府以韦伯意义上的官僚制为基础，但须进一步明确韦伯官僚制背后的政治原则，即廉能政府的法治不止于行政法层次，须上升为宪制层次；须完善民主制度来缓解官僚制与大众民主的对立，须重新审视作为官僚制社会经济背景的市场经济。英法两国的国家建设道路为查明廉能政府的政治原则提供了典型案例：官僚宪制主义才是廉能政府正确的历史道路，家产绝对主义则是其反面。从历史经验中所得之建设廉能政府的原则依次为：完善法治、培育民主、健全市场经济、规范权力运行、合理安排权力的分化和分工。

关键词：廉能政府； 官僚制； 家产制； 绝对主义； 国家

On the Political Principles of a Clean Government

Yang Mo

Abstract: A clean government is based on Weber's bureaucratic system, but it is necessary to further clarify the political principles behind Weber's bureaucratic system. The rule of law in a clean and efficient government should not only be at the administrative level, but also be elevated to the constitutional level; It is necessary to improve the democratic system to alleviate the opposition between bureaucracy and popular democracy, and to re-examine the market economy as the socio-economic background of bureaucracy. The national construction path of England and France provides a typical case for identifying the political principles of a clean government: bureaucratic constitutionalism is the correct historical path for a clean government, while family property absolutism is its opposite. The principles for building an honest and capable government derived from historical experience are as follows: improving the rule of law, cultivating democracy, improving the market economy, regulating the operation of power, and reasonably arranging the differentiation and division of power.

Keywords: Clean Government; Bureaucracy; Patrimonialism; Absolutism; State

廉能政府的涵义并不复杂，即既“效”且“能”的政府。世界各国许多政治领导人和政治评论家都将廉能政府作为政府的规范性定位和政治发展的目标。但有关廉能政府的论题多与反腐败相关联，相对而言缺乏历史的有效经验支持，廉能政府的政治原则仍须进一步明确。本文试图对韦伯官僚制理论进行合理的扩展性解释，并辅以历史经验的印证，来总结廉能政府的政治原则。

一、廉能政府的官僚制基础

廉能政府的首要问题是明确：于政府而言，“效”与“能”是完全相通的，失其一必不可得另一。将廉能政府简化为反腐败来看待很可能失之狭隘：建立政治制度来控制政府官员“不能做什么”，并不能有效解决政府官员“应该做什么”以及“应该怎么做”的问题。简言之，效反腐败论述主要是一种否定性（negative）思路。在肯定性思路缺位的情况下，“应该做什么”以及“应该怎么做”不明确，不仅“能”（政府效率）的问题难以找到着力点，而且“不能做什么”的反腐败（否定性）问题也难以明确边界。因此，以肯定性（positive）的思路明确廉能政府的政治原则是对反腐败论述的重要补足和提升。

效能兼顾，又符合现代社会、政治、经济发展趋势的制度安排，核心是韦伯（Max Weber）阐发的官僚制（Bureaucracy）。典型官僚制的基本原则是：1. 依法设权，凭权行事，职务法定，权力法定；2. 官职层级制；3. 文档办公；4. 专业化；5. 专职；6. 依规则行事。行政官僚需要接受专业训练通过专业考试方能任职，薪俸而非职位（本身）是其工作的

对价，职务的履行是非人格化的、以事务为目的的（而非以人和党派利益为目的，即政治中立），上级任命、职务常任、薪俸稳定、逐阶晋升为其提供了可靠的政治、经济、社会地位的诸多保障。^[1]

韦伯的官僚制是一个严密的行政法罗网（Matrix）所控制的组织机制，纷繁复杂的社会事务经由法律的认识而设定相应的职位（office）来处理，专业人才经过考试合格之后充任职位而取得按章办事之权。它要把自己认定的重要社会事务都纳入支配，并且转化为常规性的例行公事（routine），例外被深深地厌恶——既包括宏观上的社会情势的变迁，亦包括微观上的个人利益的谋划。从政府管理的角度看，反腐败制度是以官僚制为基础作为纠正微观个人道德风险的机制来设计的。韦伯刻画的官僚制是典型的理想类型，它的机制设计旨在保证政府既“效”且“能”，这些机制就是高度的法治化、非人格化、专业化、政治中立、待遇稳定效。

官僚制是否直接就能等于廉能政府？或者，廉能政府是否只是现代行政体系的建设？韦伯没有给出正面回答，但从他的著作中仍然能够找到诸多合理的线索，来明确“官僚制得以成立的基本政治原则”。韦伯认为，官僚制的前提条件是货币经济和财政体制的成熟、行政事务的量的扩展、行政事务的质的变化、技术手段的改进、行政手段的集中和社会差异的齐平化，这六个方面的前提条件同时也是官僚制发展的客观后果，即官僚制与它们相互促进、互为因果。^[2]诸多客观条件意味着官僚制与现代市场经济的发展紧密相关，国家对社会的反思性监控式^[3]管理不断成熟，现代管理、行政、器物技术不断进步，社会身份和人的权利的平等不断扩

展，官僚制和上述趋势存在着高度的内在一致性。作为社会科学家，韦伯回避使用自由话语对官僚制进行价值定位^[4]。他以客观中立的立场指出权利平等和法律保障要求官僚制必须遵循形式化、理性化、客观化的原则，但他强调大众民主所要求的实质公正却会与官僚制发生冲突，暴露出其形式主义、墨守陈规、就事论事的弊端。^[5]这为我们进一步明确官僚制的政治原则、明确廉能政府的必要条件提供了非常重要的线索。这一论断几乎可以视为精密的德国官僚系统与纳粹顺利结合的谏语！

二、官僚制背后的政治前提

官僚制确实是廉能政府的基本框架，但它的成立并不是无条件的。韦伯的相关论述已经表明，官僚制必须与诸多现代社会政治基本发展趋势相吻合，才能有效应对外部冲击、克服内在弊病。沿着韦伯的提示向前推断，官僚制的政治原则须在以下三个方面进一步明确。

首先，法治的提升。韦伯强调官僚制必须在法治背景下运行。但要实现廉能政府，法治必不能停留在行政法层次，而须上升到宪制层次。精密的行政法及其规定下的官僚系统完全可以为纳粹政权所用。从官僚制的内在特性推断，反宪制的官僚系统必然行之不远，它的“效洁”和效能都会被专制摧毁。一方面，官僚制的稳定性必然构成专制统治障碍，专制权力任性妄为，无法容忍官僚制循章办事，必然从外部建立新的组织将其取代。另一方面，官僚制的政治中立原则遭到专制破坏之后，必然造成系统性的紊乱，导致内部瘫痪。因为依法行事的法治原则和非人格化原则是保证官僚系统可以形式化例行公事

的政治前提。所以，宪制层次上的法治而不只是行政法层次上的法治构成官僚制赖以生存的政治前提。

其次，民主的护卫。韦伯明确认为官僚制与民主存在冲突，韦伯的担忧具有德国历史经验的特定色彩。官僚制必须与民主制度的安排形成合理的政治分工。现代社会的发展过程中，官僚制与社会差异齐平化互为因果，官僚制要求行政相对人拥有一致的政治身份，身份平等的社会为专业获取仕途提供了深厚的社会土壤。身份平等的民主大潮兴起是无法抗拒的洪流，^[6]但它是否会冲毁一切政治建制则不尽然，托克维尔发现的美国式的结社民主、英国传统的代议民主分别从基层与国家两个层面化解了民主带来的巨大社会压力。基层结社可使百姓安于熟人社会和传统价值，并生发出互助合作解决共同问题的公民能力。国家代议是现代国家实现民主的通则，其基本制度安排是议会，核心目标在于实现有底线、有共识且和平的政治竞争。官僚制的首要价值追求是效率，公平对它来说是以形式化的法律合乎规定完成的，而决不是刻板地符合民意。避免官僚制与民主参与的勃兴相互抵牾，一方面须在基层安民，另一方面则须代议机构。议会固然是驱动官僚系统的政治意志的重要来源，同时也是保护官僚系统免于“多余的民主”的过滤网。因此，官僚制的正常运转需要基层民主制度和代议制民主制度提供稳定平和的民主环境。

再次，市场的支持。官僚制以货币经济为前提，市场经济的发展和繁荣是官僚制正常运转的经济前提。市场经济必然是货币经济，但有货币经济的地方不一定是市场经济，自给自足的小农经济也可以有不成规模的货币和交换。现代市场经济的崛起直接

导致行政事务有了量的增长、质的变化、技术手段的改进以及技术手段的集中，行政的这些变化催生了官僚制，官僚制的诞生能够更有效地为市场经济服务。韦伯强调，货币经济是官僚制的前提，他针对的是中世纪的实物租税。货币充裕是国家以薪俸支付官员工资的前提，否则，职位（office）就是官员的酬劳，就不可避免地被官员私人化（寻租、买卖、继承）。市场经济为官僚制带来了稳定的薪俸货币化，却也对官僚制提出了更高的要求。市场经济的关键特点在于它具有内在的生长性，它是一个可以无限自我复杂化的机制，它植根于每一个人对利润的内在需求。官僚制与市场经济的关系也变得高度复杂化。官僚制一方面要为市场经济的创新大开方便之门，以保证社会经济活力不被官僚制扼杀，这是官僚制如何与社会经济创新相兼容的问题；另一方面又要经受住花样翻新的权钱交易的考验，以保证政治（行政）与社会经济的合理界限，这是官僚制如何不被腐化的问题。因此，市场经济是官僚制必须严肃对待的经济环境，是廉能政府生存的基本社会经济条件。

由以上三点我们可以合理推知，一个清明高效的官僚体系（狭义的廉能政府）不能只在行政的层次上讲，它至少具备宪制（法治）、民主、市场经济三大前提。忽略廉能政府的这些运行前提，试图从行政系统的内部改进实现廉能政府是极其困难的。

三、廉能政府的历史经验

以官僚制为核心的廉能政府不是纯粹的理论建构，而是历史经验的高度浓缩和抽象。将官僚制的政治前提放入16、17世纪英法两国政治竞争中观察，其历史意义

会更加饱满地展现出来，廉能政府的政治原则也更容易得到澄清。

自韦伯以降，历史社会学家们都将官僚制作为现代民族国家形成的核心内容：建设以绝对主义王权为顶端的等级化的权力金字塔是克服中世纪多元分散的封建格局，形成对人、地、财、事全方位支配的基本路径，其中官僚制（以财政税收体系为核心）似乎就是残酷的地缘政治-军事竞争中无可取代的制胜法宝。^[7]在战争-财政-官僚制的历史逻辑当中，官僚制的效能一面几乎成为不言自明的常识，而“效洁”一面却没有得到充分的重视。官僚制似乎变得只讲效率而不顾“效洁”——廉能政府面临着极其危险的非此即彼的选择。为了克服这一危险，我们有必要正本清源，追溯官僚制“效”“能”内在统一的机理。

斯科特（James C. Scott）对腐败（Corruption）的深刻洞见为我们重建官僚制“效”与“能”内在统一提供了极佳的切入点。依斯科特所言，腐败并非只是健康政治机体上的病灶，而是不健康“正式”政治组织和机制的竞争性替代组织和机制。^[8]斯科特的深刻之处就在于他是从社会秩序的高度来审视腐败。合法政府和黑社会都是社会秩序：合法政府之所以合法，是因为它建立在社会共同的良善价值准则及规则体系之上，而黑社会主要是靠金钱和暴力的方式来维系。合法政府的效率衰败可能有多种原因，但当其效率衰败时，它必不能维持社会共同的良善价值准则，即失能必失效，合法政府便堕落为黑社会。

同样，失效的合法政府也必失能，当合法政府不再按照社会共同的良善价值和规则体系运作，它便会产生可怕的内

耗散，所有微观主体都褪化为自身利益最大化的经济人，与社会组织（包括官僚体系）的整体效率变成负相关的关系。一个腐败的合法政府其实也很难有高效率的作为。下文以16、17世纪的英法比较提供一个效能不能分离的框架性解说。

从中世纪的分散离心格局中矗立起来的绝对主义国家是现代国家的雏形，其中法国最为典型。法国君主通过国王直接任命官吏（包括法官）的办法来取代封建领主实现对政治共同体直接且高效的支配。但是，以绝对主义君主为顶端的权力金字塔并不就是官僚制国家，韦伯说得很清楚，它是家产制国家！^[9]家产制国家无法区分公私，就像路易十四所言“朕即国家”。在这样一个系统当中，官吏兼为国家公仆和王室私役：他们没有法律人格，而只是实现国王意志的工具，他们的权力来自国王的任命，是国王权力的延伸。家产制国家存在着致命的缺陷，它自身的原则导致它将迅速走向自我瓦解：国王将国家作为家产来经营（尽管他们在意识形态上高唱君权神授、代上帝牧民），家产原则势必贯彻整个权力系统，大大小小的官吏自然而然地将自己手中的权力也作为家产来经营。在家产制框架中，权力私有化是完全合理合法的，权力不仅被高度人格化，而且被高度财产化，可买卖和继承。权钱交易不仅是必须的谋生和进取之道，而且获得了普遍的社会认同，^[10]系统的效率势必为无数个人的自利行为所耗散。宏观上如何强调君权神圣，力图从动力源上强化整个权力系统也无济于事，因为微观上的各行其是将正义和效率完全一并瓦解。布迪厄（Pierre Bourdieu）非常正确地指出这种国家还不是真正的现代国家，只不过是“新封建制”。^[11]

合逻辑的结果正像历史事实那样，结构性的腐败难以根除：官吏的自我利益最大化与国家（君主）利益背道而驰，但国家（君主）却必须仰赖它们来实现统治。于是面对结构性腐败，国家（君主）陷入了两难境地：不反腐败迟早崩溃，反腐败立刻崩溃。革命正是对家产制国家的系统性矫正：既重整是非对错，从根本上清除家产制国家的意识形态根基（君权神授），以代之以新的价值叙事（人民主权）；也试图重建组织，从根本上摆脱结构性腐败的状态。

英国并非没有像法国一样努力地追求强大的绝对主义君主制，但英国的许多重要制度遗产和制度创新帮助她走出了一条破解家产制国家（结构性腐败）的道路。历史社会学家埃特曼（Thomas Ertman）将英国模式抽象为“官僚宪制主义”（Bureaucratic Constitutionalism），与法国的“家产绝对主义”（Patrimonial Absolutism）构成了严格的类型学对照。^[12]英国建立官僚宪制主义（亦即克服家产绝对主义）的两百年的政治斗争和制度建设可大致总结为以下四点：^[13]

第一，主权层次上的权力公有。导致结构性腐败的家产制的逻辑起点是国家主权实质上的私有化。国家主权一旦为家族所垄断，成为其私器，家产制的逻辑自然启动，结构性的腐败随之而来——无论统治者以什么样的意识形态进行自我吹捧和包装，都只会落入遮羞盖耻的虚伪托辞，事实上的权力运作逻辑都是权力膨胀与个人利益最大化合二为一。英国“君权”（Crown）的公有传统是使其免于独断的主权神话的历史根基：她区分了国王的“政治体”（body politic）与“自然体”（body natural），前者才是国家神圣的贮

藏之所和国家权力的根基所在，后者只不过是和普通人一样有七情六欲、会生老病死的自然人。前者不可以为后者所独占，不是后者的私器或私产，相反，后者必须为前者服务才有资格使用前者，否则便是悖德乱法的暴君。^[14]英国这一传统的关键就在于保证抽象的国家主权与具体的君主始终不能合而为一（英王从来不敢讲“朕即国家”），也就是在宪制层次上保证了国家权力的法治属性，它才能成为以法治化、形式化、非人格化为原则的官僚制的宪制根基。

第二，名副其实的议会机构。仅有宪制传统约束国家最高权力的公有状态仍不足以支持廉能政府的运行，还必须有维护权力公有状态的动态机制，即名副其实的议会。英国议会政治的关键在于必须存在着一种与国王相异却又相合的政治力量。权力（机构）若与国王相同，它自然会被家产制的逻辑吸收；若与国王不激烈冲突，就易成为体制外的对抗力量，无法引导国家的制度建设。英国议会不是国王的橡皮图章，而是贵族维护他们的地方利益的和平讲坛：虽然竞争极其激烈，但谁也不能独占讲坛，且必须以和平协商的方式妥协达成各方都能接受的政治决定。正是这样一个对于都铎王朝而言并不十分“识大体”的议会，对国王任命亲信管理国家的模式展开了持久的抗击，反腐败的动力最初来自贵族们对自身政治生存空间的维护。而且，英国在这个时期出现了多任宏图远大的“首相”，以及精明强干的技术专家，围绕着财政（军费）的严格管制，议会不仅逐渐成为国家政治生活的中心，也成为抗击家产制的轴心。

第三，独立而强大的司法体系。独立的司法体系不仅是公正解决社会纠纷和冲

突的重要机制，也是约束行政权力恶性膨胀的重要机制，尤其在有宪法诉讼和行政诉讼的情况下更是如此。英国本就是主要依靠司法集权而形成的绝对主义国家，对行政系统的依赖远不如法国，司法传统深厚在很大程度上克服了英国政府对家产制官僚的需求，而且在出现腐败之后也容易使用司法审判的方式予以处置。

第四，合理的分权制衡。权力的分化是权力生长的必然结果。中世纪后期以来王权的扩张、国家的形成形塑了司法、立法、行政的三权分离。但分离并不必然导致分立，更不必然导致制衡。权力分立是对客观权力分化的规范性架设，权力制衡是对已分化权力的重新整合。如果缺乏分权制衡，已经客观分化的权力恣意生长，势必造成对社会的侵害，最终导致自我瓦解。因此，分权制衡是现代条件下治理权力的方案代称，它意味着将客观分化的权力规范地重新整合为一个系统，避免权力自身的无节制滋长，而将其力量有序有效地发挥出来。英国围绕着议会与国王、官僚系统、法院系统、地方治理等多重关系形成了多个国家权力子系统的规范性分立与构成性复合，为现代权力分立制衡的制度框架提供了最早的典范，居于其中的官僚系统成长也最为成熟——这在很大程度上能够解释为什么是在官僚制最不典型的英国率先发展出了现代文官制度系统。

综合英国和法国正反两面的历史经验，简言之，建立廉能政府在历史上效就是克服家产制国家，防止权力私有化，通过全面的制度设计将权力整合到规范化的框架之内。从国家建设（state-building）的历史进程来看，狭义的廉能政府（即效能的行政系统）如果不是不可能，也是极其困难的。完善法治、培育民主、健全市

场经济、效能规范权力运行、合理安排权力的分化和分工，是在官僚制基础之上建设廉能政府的政治前提、政治原则和基本政治措施。

注释：

- [1] 吉登斯《民族-国家与暴力》，胡宗泽等译，三联书店，1998年。
- [2] 吉登斯《民族-国家与暴力》，胡宗泽等译，三联书店，1998年。
- [3] 韦伯《支配社会学》，三联书店，第53-54页。
- [4] 托克维尔《论美国的民主》（上卷），董果良译，商务印书馆，2004年，第1页。
- [5] 韦伯《以政治为业》，《韦伯政治著作选》，阎克文译，北京：东方出版社，2009年；第67页。
- [6] James C. Scott, *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1972.
- [7] 韦伯《支配社会学》，胡宗泽等译，三联书店，第103页。
- [8] 君不见，作为法治主义典范人物的孟德斯鸠也卖掉了由继承得来的波尔多议会议长职位，凭借这笔资财去巴黎享受惬意的学问人生。
- [9] Pierre Bourdieu, "From the King's House to the Reason of State", Richard Nice and Loic Wacquant translated, In *Constellations*, 2004, Vol. 11, No. 1.
- [10] Thomas Ertman, *Birth of Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.限于篇幅，本文不谈另外两个类型，即德国代表的官僚绝对主义和波兰代表的家产宪制主义。
- [11] 参见李筠《论中世纪王权观——现代国家权力的中世纪起源》，社会科学文献出版社，2013，“结论”。
- [12] Ernst H. Kantorowicz, *The King's Two Bodies: A Study in Mediaeval Political Theology*, Princeton: Princeton University Press, 1997，第90页。
- [13] 参见李筠《英国国家建构论纲》，高全喜主编：《大观》（第7卷），北京：法律出版社，2011年。
- [14] 洛克学说是英国分权制衡的辩护和推进，孟德斯鸠学说则是对它的进一步抽象和建构。参见洛克：《政府论》（下篇），瞿菊农等译，商务印书馆，1996年；孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），张雁深译，商务印书馆，1997年。

（作者单位：浙江越秀外国语学院）