

# 中国科层制的情感属性：源流、定位与比较<sup>\*</sup>

徐明强

**内容提要：**不同于韦伯意义上的理性科层制，中国科层制兼具理性与情感两种属性。其中，理性属性具有科层内向性，主要表现为科层制内部理性化的组织结构和运行机制，这是各国科层制的共同特征；情感属性具有社会外向性，主要表现为科层制与群众之间的情感互动关系，这是中国科层制的特殊性。相对于民主行政、行政伦理/行政道德、情绪劳动等概念，在实现科层制与社会的外部互动方面，中国科层制的情感属性呈现出人格化、特殊化的显性特征和拟家化的隐性特征。对于中国科层制的发展方向，特别是在科层制与社会的外部关系上，有必要超越理性科层制的概念框架，在概念内涵层面为情感属性寻找更为充足的理论空间，在治理实践层面强化科层制和社会的情感互动，构建更为良善的国家治理格局，进一步体现中国政治制度的比较优势。

**关键词：**科层制 情感属性 民主行政 行政伦理 情绪劳动

## 一、问题的提出：中国科层制的情感之维

在既有的理论认识中，科层制(bureaucracy)<sup>①</sup>应该具有情感中立的特征。如韦伯(Max Weber)所言：“官僚制到了高度发达的程度时，也会在特定意义上服从 sine ira ac studio(无爱亦无恨)的原则。官僚制发展得越完备，它就越是‘非人化’，在成功消除公务职责中那些不可计算的爱、憎和一切纯个人的非理性情感要素方面就越是彻底。”<sup>②</sup>莫顿(Robert K. Merton)延续了这种判断，在他看来，“官僚制的首要美德在于技术效率，具有精准、快速、专业控制、连续、自由裁量、有效反馈的特征。这种组织结构趋向于完全消除人格化关系(personalized relationship)和非理性思考(包括敌意、焦虑、情感卷入等)。”<sup>③</sup>受这种认识传统的影响，理性化成为科层制的发展目标，情感化的行为方式则成为反思乃至批判的对象。

\* 本文为国家社会科学基金重大项目“中国政府职责体系建设研究”(17ZDA101)的研究成果。

① 对于“bureaucracy”的中文翻译，有“官僚制”“科层制”等不同词汇。考虑到中文语境中的“官僚”“官僚制”等词汇带有一定的负面色彩，“官僚作风”“官僚主义”也成为批评官员不当行为的贬义词，因此除引文之外，本文一般使用更加具有中立色彩的“科层制”一词。

② 马克斯·韦伯：《经济与社会》(第二卷·上册)，第1114页，上海人民出版社，2010年版。

③ Robert K. Merton, “Bureaucratic Structure and Personality”, Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde eds., *Classics of Public Administration* (Sixth Edition), Wadsworth, 2008, pp. 97—98.

改革开放以来,中国政府进行公务员制度改革,科层制特征表现得越发明显,公职人员的行为方式也呈现出专业化、职业化的发展趋势。如果按照既有的理论认识,中国政治语境中的科层制(以下称为“中国科层制”)也应该走向情感中立的目标。但在实践中,中国科层制并没有完全“去情感化”,而是表现出较为明显的情感特征——无论是中央政府还是地方政府,都会在一些特殊节日组织领导干部到部分群众家中走访慰问,嘘寒问暖、联络感情,“拉家常、聚亲情、暖人心”。即使是在强调有效管控的信访治理和城市拆迁领域,各级政府也会依托各类非正式的人际关系对上访户进行个体化的情感互动,以此形成“关系型压制”<sup>①</sup>、“商谈型权威”<sup>②</sup>。

对于这些情感化的治理方式,现有研究大多采取“工具论”“目的论”的思路,分析“情感治理”在国家治理过程中发挥的作用。例如一些研究者提出,在扶贫工作中,“扶贫送温暖”这一活动形式能够通过情感的仪式化过程,构建出国家的在场,从而建构沟通国家与民众情感的渠道<sup>③</sup>;“驻村帮扶”这一工作形式则使得国家能够以更温情的方式深入乡村,构建国家权力的情感基础与社会基础<sup>④</sup>。在边疆工作中,新疆地区开展的“访惠聚”活动(“访民情、惠民生、聚民心”活动的简称),能够以柔性情感和刚性制度共同强化政府和民众之间的互动关系<sup>⑤</sup>。在社区工作中,一些社区工作者采取“以规治情”和“以情治情”两条路径,作用于居民具有流动性的情感差序格局,能够在社区治理中实现“合法、合理、合情”的社会效果<sup>⑥</sup>。

上述观点有一定的可取之处,能够从具体案例出发,探究情感化的治理方式在中国国家治理过程中发挥的作用。但这种“工具论”“目的论”的分析思路是一种现象层面的功能描述,尽管功能与属性之间是紧密捆绑的一体两面,但从逻辑上讲,属性影响功能,中国国家治理之所以能够出现情感治理,在很大程度上是因为中国科层制具备情感属性。因此,在既有研究的基础上,本文从“行为视角”转移到“制度视角”,从“功能视角”转移到“属性视角”,也就是将情感从治理现象的层次提升到中国科层制内在属性的层次,重点分析情感属性在中国科层制中的历史源流和制度定位,并立足类型比较,分析中国科层制的情感属性与民主行政、行政伦理/行政道德和情绪劳动等概念之间存在的联系和区别。

本文中的中国政治语境下的情感治理主要是指在国家治理过程中,党和国家机关通过各种制度安排,在公职人员与人民群众之间建立人格化、特殊化、拟家化的情感互动关系。反映到概念层面,也就意味着中国科层制在情感中立这一原则上有所调整,将人格化、特殊化、拟家化的情感属性纳入概念内涵当中,在科层制与外部社会互动机制方面形成一种新的亚类型。其中人格化和特殊化是中国科层制情感属性的外在形态,是一种显性特征,拟家化则是中国科层制情感属性的精神内核,是一种隐性特征。这种人格化、特殊化、拟家化的情感属性与科层制固有的理性属性,共同塑造了中国科层制的运行方式。

围绕上述观点,本文将重点探析四个方面的内容,一是从传统中国、近代中国到当下中国的转变入手,分析中国科层制情感属性的历史源流与当下实践;二是从科层制内外关系的角度,区

① Kevin J. O'Brien, Yanhua Deng, “Preventing Protest One Person at a Time: Psychological Coercion and Relational Repression in China”, *China Review*, Vol. 17, No. 2, 2017.

② Xiaolong Wu, Chen Li, Mark Wang, “Negotiation and Exchange in Nail Household Conflict Resolution: ‘Bargained Authoritarianism’ and ‘Accident Avoidance’ in Urban China”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 29, No. 125, 2020.

③ 王雨磊:《缘情治理:扶贫送温暖中的情感秩序》,《中国行政管理》,2018年第5期。

④ 向德平、向凯:《情感治理:驻村帮扶如何连接国家与社会》,《南开学报》(哲学社会科学版),2020年第6期。

⑤ 朱新武、谭枫、秦海波:《驻村工作队如何嵌入基层治理?——基于“访民情、惠民生、聚民心”案例的分析》,《公共行政评论》,2020年第3期。

⑥ 刘太刚、向昉:《“以规治情”与“以情治情”:社区情感治理的再认识》,《中国行政管理》,2021年第6期。

分理性属性与情感属性在中国科层制中的不同指向，为理性属性和情感属性寻找更为恰当的制度定位；三是立足比较视野，分析在处理科层制与外部社会的关系时，中国科层制的情感属性与民主行政、行政伦理/行政道德、情绪劳动等相关概念的关系；四是从发展的角度，分析中国科层制的制度优势和发展方向，与韦伯意义上的理性科层制展开对话，拓展既有的理论认识。

## 二、中国科层制情感属性的源流与实践

中国是最早建立科层制的国家，以择优录取的文官集团维持统治，是中国国家形态早熟的重要标志<sup>①</sup>。但中国传统科层制不是理性科层制，而是在家国一体、家国同构政治秩序的前提下，表现出较为明显的情感特征。近代以来，中国的政治秩序也并没有完全走向理性化的发展轨道，而是在革命话语下衍生出了阶级情感动员。尽管上述历史遗产不等同于中国科层制的情感属性，但为后者提供了重要的历史元素。改革开放之后，中国政府再次发扬历史传统和革命传统，要求干部深入群众联络情感，中国科层制的情感属性表现为以各种工作制度为载体的情感联系，呈现出更加制度化的特征。

### (一) 传统政治秩序的拟家化

相对于其他社会的理性取向、宗教取向，中国传统社会带有一定的“情本位”特征。而且作为中国传统的核心，儒家所讲的情“以有生理血缘关系的亲子情为基础”<sup>②</sup>，也就是以家庭、家族为核心进行社会政治秩序建构。反映到国家形态上，这就使得早期中国的国家建设路径呈现出“家国同构”“从家到国/集家为国”的特征<sup>③</sup>。一些带有宗法制、家族制色彩的理念和制度延伸到政治领域，横跨宗法制和君主制的“家国情怀”“孝忠一体”成为个体对家庭、家族、邦国共同体的道德义务以及民众日常行为的基本准则<sup>④</sup>。与之相对应，“爱民如子”这种带有亲情色彩的行为准则就成为政府官员施政行为的理想规范。

对于这一点，中国传统政治思想有很明确的表述。早在先秦时期，儒家就从正面强调：“子庶民也，……子庶民则百姓劝。”（《礼记·中庸》）孟子也从反面劝谏梁惠王：“为民父母行政，不免于率兽而食人，恶在其为民父母也？”（《孟子·梁惠王上》）之后这种“拟家化”的表述方式屡见不鲜，例如：“前有召父，后有杜母。”（《后汉书·郭杜孔张廉王苏羊贾陆列传·杜诗》）“善为国者遇民，如父母之爱子，兄之爱弟，闻其饥寒为之哀，见其劳苦为之悲。”（《说苑·政理》）“故国之兴也，视民如赤子；其亡也，以民为草芥。”（《三国志·吴书二十·贺邵》）“大君，吾父母宗子也；其大臣，宗子之家相也。”（《张子正蒙·乾称篇上》）“为民父母，不可不知此味；为吾赤子，不可令有此色。”（《澹园集·明德堂答问》）等等。

按照现代政治术语表述，这种拟家化的政治秩序构成了中国古代政治构造的伦理化内涵，充

<sup>①</sup> 关于中国国家形态早熟的相关论述，参见黄仁宇：《中国大历史》，第34页、第65页，生活·读书·新知三联书店，1997年版；弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源——从前人类时代到法国大革命》，第91—92页、第144—145页，广西师范大学出版社，2012年版。

<sup>②</sup> 李泽厚：《实用理性与乐感文化》，第74页，生活·读书·新知三联书店，2005年版。

<sup>③</sup> 相关论述参见梁颖、李庭华：《中国早期国家形成的道路与形态研究》，第11页，广西师范大学出版社，1998年版；黄振华：《“家国同构”底色下的家户产权治理与国家治理——基于“深度中国调查”材料的认识》，《政治学研究》，2018年第4期；黄振华：《国家治理的家户逻辑：基于田野政治学的分析进路》，《学术月刊》，2021年第7期。

<sup>④</sup> 相关研究参见张倩：《“家国情怀”的逻辑基础与价值内涵》，《人文杂志》，2017年第6期；俞可平：《孝忠一体与家国同构——从丁忧看传统中国的政治形态》，《天津社会科学》，2021年第5期。

当了“伦理政治化和政治伦理化双向同化”<sup>①</sup>的中介桥梁,乃至塑造了中国古代政治的基本特征。即梁漱溟对“中国文化要义”的阐述:“旧日中国之政治构造,比国君为大宗子,称地方官为父母,视一国如一大家庭。……不但整个政治构造,纳于伦理关系中;抑且其政治上之理想与途术,亦无不出于伦理而归于伦理者。”<sup>②</sup>

## (二)近现代革命中的阶级情感动员

近代以来,传统政治理念中的等级秩序和尊卑观念变得不合时宜,取而代之的是更具现代特征的人民主权原则、人人平等原则。但另一方面,传统政治理念中的情感因素不仅没有完全消失,而且以新的形式嵌入中国共产党领导的革命和建设历程当中。以宗法家族为依托的情感秩序转变为以阶级为核心的情感动员,在打破既有利益分配秩序、重塑社会结构的基础上,中国共产党能够依托这种情感化的政治动员,与民众建立紧密的联结机制,动员革命力量、集中建设资源。对此,裴宜理(E. J. Perry)就提出“以情感的方式重访革命”,并将“情感提升工作”看作中国共产党战胜国民党、领导革命取得成功的关键因素<sup>③</sup>。

这种以阶级为核心的情感动员,在近现代革命中呈现出双重特征。一方面,情感出现革命化、阶级化倾向。例如在“土改”期间,为了发动解放区的群众积极参加土改,土改工作队会诉诸情感动员,组织大规模的诉苦会,营造整体化的革命氛围<sup>④</sup>,开展个体化的访贫问苦,在个体生活和阶级话语之间建立联结机制<sup>⑤</sup>。通过这种革命化、阶级化的情感动员,培养农民的阶级自觉意识、激发农民开展土地改革的热情<sup>⑥</sup>。另一方面,传统拟家化的情感特征在革命话语中依然有所保留,并与革命话语进行了一定程度的融合,“阶级兄弟”“天下穷人是一家”“同志加兄弟”<sup>⑦</sup>,诸如此类的拟家化表述方式,依然出现在小说、电影等艺术作品中,并为社会大众普遍接受。

如果说传统政治秩序中的情感属性还是一种政治理念或政治理想,那么从上面的论述可以看出,近现代革命中的阶级情感已经开始向政治实践转化。拟家化的情感秩序进一步落实到以阶级为核心的情感动员,情感的具象化程度变得越来越突出。而且在情感与科层制结合的程度方面,以阶级为核心的情感动员要比以宗法家族为核心的拟家化情感更为紧密。无论是土地改革还是工商业改造,国家之所以能够进行阶级情感动员,在很大程度上是因为“土改工作队”“民改工作组”等科层组织发挥了制度载体的功能,科层组织及科层组织的工作人员(即中国政治语境中的“干部”)能够代表国家介入社会,以阶级革命为脑、以科层组织为骨、以情感话语为肉,国家和群众之间的情感互动得以具体化。

① 任剑涛:《伦理政治研究:从早期儒学视角的理论透析》,第 15 页,吉林出版集团有限责任公司,2007 年版。

② 梁漱溟:《中国文化要义》,第 75 页,世纪出版集团、上海人民出版社,2005 年版。

③ 裴宜理:《重访中国革命:以情感的模式》,《中国学术》,2001 年第 4 期。

④ 李里峰:《土改中的诉苦:一种民众动员技术的微观分析》,《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学版),2007 年第 5 期;彭正德:《土改中的诉苦:农民政治认同形成的一种心理机制——以湖南省醴陵县为个案》,《中共党史研究》,2009 年第 6 期。

⑤ 李放春:《苦、革命教化与思想权力——北方土改期间的“翻心”实践》,《开放时代》,2010 年第 10 期。

⑥ 中华人民共和国成立初期,这种以阶级为核心的情感动员依然存在,特别是在抗美援朝、对资本主义工商业的社会主义改造当中,发挥了非常重要的政治动员作用,成为党和国家整合社会的重要方式。相关研究参见侯松涛:《诉苦与动员:抗美援朝运动中的诉苦运动》,《党史研究与教学》,2012 年第 5 期;林超超:《新国家与旧工人:1952 年上海私营工厂的民主改革运动》,《社会学研究》,2010 年第 2 期。

⑦ 20 世纪 60 年代,以救治三门峡 61 位食物中毒的民工为题材的通讯报道《为了六十一个阶级兄弟》,在全国范围内具有很大影响力,并被拍成电影在全国上映。“天下穷人是一家”这一说法来自周立波以农业合作化运动为题材的小说《山乡巨变》。“同志加兄弟”则用来表述中国与越南、苏联等国家在国际共产主义运动中的革命友谊。

### (三)情感属性的当下实践及其特征

改革开放以来，“技术治理”在中国政府运行过程中发挥的作用越来越明显<sup>①</sup>。但与此同时，在“加强党同人民群众联系”的原则指引下，中国科层制的情感属性不仅没有消退，而且逐渐走向制度化的发展轨道，以“群众工作”的定位嵌入科层组织当中，成为中国科层制的构成性要素。在具体的实践过程中，各级政府也创造了多种形式，与群众进行个体层面的沟通交流，强化公职人员与群众之间的情感互动。

1990年党的十三届六中全会通过了《关于加强党同人民群众联系的决定》，明确提出“领导干部要在工人、农民、知识分子和其他群众中结交一些敢于反映真实情况的朋友。”<sup>②</sup>之后，地方政府重点面向社会弱势群体，创造出了各种“结亲交友”的工作方法。1992年全国总工会决定开展“送温暖工程”，要求工会牵头各部门“进万家门、知万家情、解万家难、暖万家心”<sup>③</sup>。1994年辽宁省辽阳市创造出“干部联系贫困户”的工作方法<sup>④</sup>。1996年江苏省滨海县在全县范围内开展“结穷亲、搞帮扶、谋发展、奔小康”的扶贫活动<sup>⑤</sup>。1997年山西省太原市在全市范围内组织开展万名机关干部与万名企业职工“结对子、交朋友”的活动<sup>⑥</sup>。十八大以来，党和政府将群众工作进一步嵌入具体工作。例如在精准扶贫工作中，一些贫困地区的地方政府就采取了“结对子、认亲戚、交朋友”的工作方法，由党政领导干部和贫困户建立“亲属合同”<sup>⑦</sup>，党政领导干部以“准亲属”的身份直接介入贫困户的生产生活，对贫困户展开全方位帮扶。

对上述工作方法进行总结可以发现，这些情感化的工作方法大多带有人格化、特殊化的显性特征以及拟家化的隐性特征。一方面，公职人员和群众之间突破了组织和个体之间的界限，在个体与个体之间建立了人格化联系，这与理性科层制“去人格化”特征存在很大差异。另一方面，这种工作方法并不覆盖所有群众，而是带有一定的特殊化倾向：对普通群众而言，是否被这些工作方法覆盖，会有不同的情感体验；同样，对干部而言，对覆盖对象和非覆盖对象可能采取不同的行为方式，这与理性科层制的普遍化特征存在很大不同。更为重要的是，这些工作方法呈现出拟家化的精神内核，党政领导干部以“亲友”的身份与普通群众建立“拟亲属”关系，双方在具体工作制度的安排下，进行“拟家化”的情感互动。

## 三、中国科层制理性与情感的内外指向

如果接受上述判断，那么随之而来的问题是，这种人格化、特殊化、拟家化的情感属性与科层制理性属性之间具有怎样的关系，两种属性在中国科层制的制度框架内如何共存？对此，本文提

<sup>①</sup> 渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》，2009年第6期；肖唐镖：《技术型治理转向的中国实践》，《公共管理与政策评论》，2021年第5期。

<sup>②</sup> 参见中共中央文献研究室编：《十三大以来重要文献选编》（中），第342页，中央文献出版社，2011年版。

<sup>③</sup> 本刊评论员：《稳定社会的一项实际措施》，《中国工运》，1994年第6期。

<sup>④</sup> 参见《国务院办公厅印发〈中共辽宁市委关于辽阳市实施领导干部联系贫困户制度的情况报告〉》，国务院扶贫开发领导小组办公室、国务院扶贫开发领导小组专家咨询委员会编：《扶贫工作文件汇编（1978—2000）》（内部资料），第834—837页，2014年版。

<sup>⑤</sup> 樊训文：《滨海党员干部结对帮扶成效明显》，《江苏统计》，1996年第11期。

<sup>⑥</sup> 太原市的工作方法获得了权威媒体的认可。参见李茂管、王安琪：《一项意义重大的政治举措——太原市开展“结对子交朋友”活动的调查》，《求是》，1999年第3期。

<sup>⑦</sup> Hong Gao, Adam Tyson, “Poverty Relief in China: A Comparative Analysis of Kinship Contracts in Four Provinces”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 29, No. 126, 2021.

出“内外有别”的判断予以解释。所谓“内外有别”，是指理性属性与情感属性在中国科层制的制度框架中有不同指向，其中理性属性具有科层内向性，主要指向科层制内部理性化的组织结构和运行机制，这一点并不是中国科层制的特殊性质，而是各国科层制的共同性质；情感属性具有社会外向性，主要指向科层制和外部社会之间的互动关系，这一点在一定程度上构成中国科层制的特殊性。两种属性各有其作用，也各有其适用边界，如果发生越界的情况，则有可能出现官僚主义或庇护主义的问题。

### (一) 理性属性的科层内向性

理性化与科层制之间具有密切联系，对此科层制研究已有较为充分的论述。韦伯就提出，“由于官僚制具有遵守规则、长于手段—目的的计算以及就事论事占优势的‘理性’性质，它的兴起和扩张便产生了仍待讨论的特定意义上的‘革命性’后果，一如理性主义全面推进的情形。”<sup>①</sup>20世纪60年代，霍尔(R. H. Hall)总结了科层制的六个核心特征：“1. 界定明确的权威等级；2. 基于职能专业化的劳动分工；3. 涵盖任职者权利和义务的规则体系；4. 处理工作的程序制度；5. 人际关系的非人格化；6. 基于技术能力的雇佣和晋升选拔。”<sup>②</sup>

如果仔细辨别韦伯、霍尔等人的判断就会发现，这些论述基本在科层制内部展开。以霍尔所界定的六个核心特征为例，六个特征基本都具有科层内向性，其中界定明确的权威等级以及基于职能专业化的劳动分工，主要是指科层制本身纵向与横向的结构特征，前者指向科层制在纵向层面的等级结构，后者指向科层制在横向层面上的分工结构。涵盖任职者权利和义务的规则体系和处理工作的程序制度，主要是指科层制内部的运行机制，前者指向公职人员的权利和责任，后者指向公职人员行使权力、履行责任的行为标准。人际关系的非人格化和基于技术能力的雇佣和晋升选拔，主要是指科层制内部的动态变化，前者指向公职人员之间的互动关系，后者指向公职人员绩效主义的晋升方式。

从经验层面来看，进入近代以来，各国推动科层制理性化发展的措施也主要指向科层制内部。以美国和中国为例：1883年美国国会通过《彭德尔顿法》，建立了以考试、分类管理、功绩晋升为基础的联邦文官制度，雇员通过公开竞争性考试录用，文官进行分类管理，晋升和留任则根据功绩确定<sup>③</sup>。改革开放以来，中国推动“干部四化”，特别是在1993年国务院通过《国家公务员暂行条例》，2005年全国人大通过《中华人民共和国公务员法》，政府机构和干部队伍进一步向理性化和专业化方向发展<sup>④</sup>。尽管中美两国政府的性质不同，采取上述措施的出发点也不同，但两者在措施的科层内向性方面表现出很强的相似性，都将层级合理、分工明确、运行高效设定为科层制发展的理想目标，试图通过理性的现代公务员制度提高政府组织的运行效率。

### (二) 情感属性的社会外向性

如前所述，中国科层制表现出较为明显的情感属性，这一点已经构成中国科层制的重要特征。但从实践情况来看，中国科层制的情感属性并没有对理性属性构成明显挑战，中国科层制的理性化程度在不断推进，同时中国科层制的情感属性也在不断发展。对于这个看似矛盾的现象，笔者认为，其中非常重要的原因就在于，中国科层制的情感属性并不是指向科层制内部的组织结

① 马克斯·韦伯：《经济与社会》（第二卷·上册），第1142页。

② Rechard H. Hall, “Intraorganizational Structure Variation: Application of the Bureaucracy Model”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 7, No. 3, 1962.

③ 杰伊·M. 沙夫里茨、艾伯特·C. 海德主编：《公共行政学经典》（第七版·中国版），第5页，中国人民大学出版社，2019年版。

④ 费勒尔·海迪：《比较公共行政》（第六版），第295页，中国人民大学出版社，2006年版。

构和运行秩序，而是带有较为明显的社会外向性，基本都围绕科层制与外部社会的互动关系展开，其关注的问题焦点是科层制以及公职人员与群众之间如何进行更加融洽的沟通互动。这一点是中国科层制情感属性与理性属性共存共生的制度前提。

在中国政治语境中，这种情感属性的社会外向性一般表现为以“群众路线”为核心的工作制度，也就是要求党和国家公职人员走出办公室，在访贫问苦、结亲交友、走访慰问中和群众建立起人格化、特殊化、拟家化的情感互动关系。如果对科层制也按照“前台”和“后台”进行区分，那么这些贯彻群众路线的工作安排可能是在“后台”完成的，也就是按照理性科层制的行为逻辑确定工作方案、安排工作步骤，并将所有的过程性信息都以“文件”的形式记录下来，存档备案、以供查验。但是当党和国家公职人员走出办公室，走向“前台”，真正深入群众之后，他们就不能再继续按照权威等级、职能分工、规则体系、程序制度、政策文件等理性化原则与群众沟通交流，而是需要打破理性科层制的运行方式，呈现出情感化的行为逻辑。

这种具有社会外向性特征的情感属性对于纠正过度理性化具有一定作用。事实上，中国政府贯彻群众路线、要求建立干群“鱼水情”的目的之一，就是防止公职人员在理性科层制的掩盖之下出现官僚主义、形式主义、脱离群众等问题。这种方式发挥作用的基本逻辑就在于，依托情感属性的社会外向性特征，使党和国家公职人员与普通群众重新建立起更具开放性的情感互动关系，以此调整科层制的内向性、封闭性弊端<sup>①</sup>，使党和国家公职人员能够走出韦伯所言的“钢铁般的牢笼”<sup>②</sup>，在科层制与外部社会之间进行更为充分的沟通交流。

### (三) 双重属性的范围与边界

这种“内外有别”的空间界分，为中国科层制的理性属性和情感属性确定了更为恰当的制度定位。那么从规范意义上讲，无论是理性属性还是情感属性，其适用范围都应该有所限定（即图1中的状态A），在具体的治理过程中，各级政府也应该有意识地进行自我控制，在最大程度上使双重属性各安其位，避免出现相互干扰、相互抵消的情况。

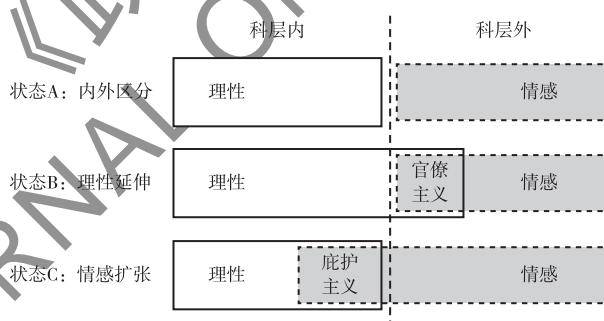


图1 科层制理性属性与情感属性的延展与边界

来源：作者自制。

首先，即使是具有普遍意义的理性属性，也应该存在边界。如果本应该限定在科层制内部的理性属性，不恰当地延伸到科层制外部，科层制就可能从一个高效的政策执行工具演变为公职人

<sup>①</sup> 按照汤普森的观点，行政组织带有天然的封闭性。“在理性准则下，组织试图密封其技术核心以规避环境的影响。”参见詹姆斯·汤普森：《行动中的组织——行政理论的社会科学基础》，第23页，世纪出版集团、上海人民出版社，2007年版。

<sup>②</sup> 马克斯·韦伯：《韦伯作品集Ⅶ·新教伦理与资本主义精神》，第187页，广西师范大学出版社，2007年版。

员推卸责任、应付群众的挡箭牌,科层制也就有可能衍生出官僚主义、形式主义(即图 1 中的状态 B)。在这种情况下,文书行政变成了文牍主义,工作记录变成了痕迹主义,行政程序变成了繁文缛节。即使是进村入户、走访慰问、结对帮扶这种旨在深入群众、拉近干群关系的治理行为,如果过于强调理性化的行政程序,也有可能被贴上“走形式”“打官腔”的标签,反而会恶化干群关系。事实上,当前对于官僚主义的批判,除了批评科层制内部的繁文缛节、机构臃肿、效率低下等问题之外,有很大一部分就是落在了科层制与社会的外部关系问题上。

同样,用来打破科层制封闭性、改善科层制和外部社会关系的情感属性也应该具有一定的边界,情感互动应该限定在科层制外部,不能无限制扩散。如果情感属性延伸到科层制内部,那么科层制就可能失去理性化的核心优势,科层制内部的运行秩序就可能出现任人唯亲、权威庇护、裙带关系等负面现象,结构合理、运行高效的作用势必难以维继(即图 1 中的状态 C)。当这些负面现象进一步反馈到社会当中,整个社会的运行秩序就有可能倒退到前现代的支配结构当中,行为和结果可预期的法治社会也就有可能倒退到人治状态。

#### 四、比较视野下情感属性的理论定位

当然,从比较政治的角度讲,对理性和情感进行“内外有别”的判断,并不能充分认识情感属性的理论定位。因为在普遍意义上,任何语境中的科层制都需要处理外部关系,以实现科层制与社会之间的良性互动,只不过不同国家在不同的制度框架内可能采取不同的方式。那么对于中国科层制的情感属性,就需要超越中国本土视角,将其放置在科层制与外部社会互动关系的问题语境中,从更加宏观的角度对不同方式进行类型比较,界定不同方式之间的逻辑关系,进一步明确中国科层制情感属性的理论定位。

##### (一) 民主行政与行政伦理/行政道德建设

理性科层制建立在工具理性基础之上,通过理性化的组织结构、自上而下的支配关系、技术主义的运行方式,实现行政效率最大化的制度目标。但与此同时,理性科层制也存在特定的“反功能”(dysfunctions)<sup>①</sup>。特别是在外部关系上,理性科层制蕴含了封闭、僵化的可能性,即使是理性化的组织结构、规章制度也有可能成为官员规避责任、漠视社会诉求的借口。在这种情况下,西方国家大多采取民主行政或行政伦理/行政道德建设的方式,抵消理性科层制的反功能,以此实现理性科层制与外部社会的良善互动。

其中民主行政是对传统行政管理模式封闭性的修正,目的在于实现“从科层统治到民主治理”的转变。有学者认为,“这种过度强调管理的价值的公共行政思想主流,已经无法适应不断发展的民主潮流……我们需要增进社会化进程,需要提升与社会交互作用的管理工具和技巧,发展集体的和民主的治理方式。”<sup>②</sup>行政伦理/行政道德建设则主要是为了约束行政人员的能动选择,塑造“负责任的公职人员”,维护公共行政的公共利益。也就是库珀(T. Cooper)提出的观点:负责任的公职人员必须“把公共利益作为自己的职业指南,并把这一指南内化为自己的内心信念,以自己的行为方式体现行为与这一信念之间的一致”<sup>③</sup>。

<sup>①</sup> Robert K. Merton, “Bureaucratic Structure and Personality”, Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde eds., *Classics of Public Administration* (Sixth Edition), Wadsworth, 2008, pp. 98—100.

<sup>②</sup> 全钟燮:《公共行政的社会建构:解释与批判》,第 1 页,北京大学出版社,2008 年版。

<sup>③</sup> 特里·L. 库珀:《行政伦理学:实现行政责任的途径》(第五版),第 6 页,中国人民大学出版社,2010 年版。

但需要明确的是，尽管在新公共管理运动和行政伦理准则建设的浪潮中，民主行政、行政伦理/行政道德建设成为实现科层制与社会良善互动的重要途径，但上述方式都是在理性科层制的制度框架内采取的补充性措施，并没有超出理性科层制所具有的非人格化、普遍化特征——民主是一种非人格化的政治规范，各种人格化特征被暂时悬置，所有人都被假定具有平等的身份参与其中；道德伦理本身就蕴含了普遍化期待，公职人员所秉持的行政伦理/行政道德需要覆盖所有民众。在这种情况下，无论是民主行政还是行政伦理/行政道德建设，都不要求公职人员和民众建立人格化的个人联系，也不会要求公职人员对民众进行特殊化对待，更不会要求公职人员以“拟亲属”的身份与民众进行拟家化的情感互动。这是民主行政、行政伦理/行政道德建设不同于中国科层制情感属性的重要特征。

### (二) 公共服务中的情绪劳动

相比于民主行政、行政伦理/行政道德建设等非人格化的路径，在实现科层制与外部社会的良善互动方面，情绪劳动(emotional labor)这一种概念可能更具人格化特征。20世纪80年代初，霍赫希尔德(A. R. Hochschild)通过对德尔塔航空服务人员的分析，提出了情绪劳动的概念。在他看来，情绪具有商品属性，员工“管理自己的情绪以便创造一个公众可以观察到的面部表情和肢体语言”<sup>①</sup>，然后将其提供给消费者以实现商品化交换。其后一些研究者用情绪劳动分析家政、医疗、教育等工作，扩展了这一概念的适用范围。

在服务转型的背景下，一些公共行政学者也将情绪劳动这一概念引入公共服务领域，旨在以此扭转所谓“科学化管理”产生的问题。例如盖伊(M. E. Guy)等人就认为，在美国城市和县一级政府，“在1/3的职位中，情绪劳动是必不可少的关键因素，而且它是公共服务和公共管理工作实行的基础。”<sup>②</sup>但在当前的公共行政理念中，情绪劳动被完全忽略了，大多数的公共部门和公职人员都没有充分认识到情绪劳动对提升公共服务质量的重要性。因此他们提出：“在公共行政者面前最严峻的挑战不是让他们的工作更有效率，而是将其变得更加人性化、更具有关爱特征。”“如果我们要强调和尊重公共服务领域中的工作，我们必须注意公共服务人员在面对市民时如何有情感地工作。”<sup>③</sup>

相对于理性科层制的运行方式，这种情绪劳动的确带有一定的个性化特征，要求公共服务人员“有感情地工作”。但这种情绪劳动与中国科层制的情感属性之间在特殊化、拟家化方面依然存在一定的差异——公共服务中的情绪劳动带有普遍性特征，是一种覆盖不特定人或所有人的服务方式，只要成为服务对象，就应该获得相同的情绪体验，公职人员不可因为服务对象的不同而给予其特殊对待。也正是因为这种普遍性，情绪劳动所提供的情绪体验是一种表层的个体联系，双方看似存在情绪互动，但这种情绪互动大多停留在较为浅显的层面。提高公共服务接受者的“消费体验”是公共服务情绪劳动的主要目标，作为公共服务提供者的公职人员并不会深度介入公共服务接受者的生产过程和生活过程，更不会深入到“拟亲属”的层面，无论是提供服务者还是接受服务者，双方对建立“拟亲属”的人际关系都没有什么心理期待。

### (三) 两个层次的类型比较

沿着上述分析，本文尝试对上述概念以及中国科层制的情感属性做一个简单的类型比较，以明确不同概念之间的逻辑关系。首先，无论是对于中国还是对于西方国家，韦伯意义上的理性科层制都是讨论问题的起点，而非解决问题的终点。换言之，上述不同概念所应对的问题具有一致

<sup>①</sup> Arlie Russell Hochschild, *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*, University of California Press, 1983, p. 7.

<sup>②③</sup> 玛丽·E. 盖伊、梅雷迪思·A. 纽曼、莎伦·H. 马斯特雷希：《公共服务中的情绪劳动》，第131页、第44页、第143页，中国人民大学出版社，2014年版。

性,均是为了修正理性科层制所具有的封闭、僵化倾向,在科层制的外部关系上,实现科层制与外部社会的良善互动。区别在于不同国家在共同目标下采取了不同路径(参见图 2)。

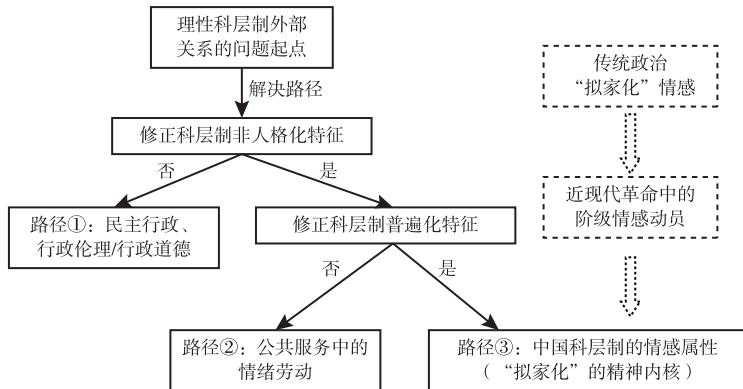


图 2 应对科层制外部问题的不同概念及其定位

来源：作者自制。

如果以非人格化、普遍化为标准进行类型划分,那么对科层制与外部社会关系问题的解决路径,就存在两个层次。第一个层次的分类依据是解决路径是否修正科层制非人格化特征。民主行政、行政伦理/行政道德建设即是在遵循非人格化特征的前提下采取的解决路径,而公共服务中的情绪劳动以及中国科层制的情感属性就修正了这一点,呈现出人格化特征。更进一步,如果解决路径带有人格化特征,那么就进入第二个层次的类型划分,也就是解决路径是否修正科层制的普遍化特征。强化公共服务中的情绪劳动即是在遵循普遍化特征的前提下采取的解决路径,与之相比,中国科层制的情感属性则要求公职人员对特殊群体进行特殊对待。这两种状态使得中国科层制的情感属性呈现出人格化、特殊化的显性特征。更为重要的是,中国科层制的情感属性有其特定的历史渊源,在情感类型上呈现出拟家化的精神内核,公职人员和特定民众之间的情感互动关系要比泛泛的情绪劳动更为深入。

这种两个层次的形态划分,在一定程度上界定了不同路径的逻辑关系。但需要说明的是,这种两个层次的类型划分是一个逻辑分类,并非经验分类,在经验世界中,不同路径也并非相互排斥的关系。也就是说,公职人员需要和特定群体进行情感互动,并不意味着在解决科层制与外部社会关系问题时,中国科层制就不需要采取民主行政、行政伦理/行政道德建设和情绪劳动的路径。事实上,在当前中国国家治理中,公职人员与人民群众的关系的确存在一个悖论现象:在进村入户、走访慰问、结亲交友的情况下,双方有可能出现“心连心、鱼水情”的积极形态,双方的关系深入且良善;而在面向不特定民众时,公职人员也有可能呈现出冷漠、暴躁、不耐烦等负面情绪。前者得益于中国科层制存在人格化、特殊化、拟家化的情感属性,而后者在一定程度上则是因为中国科层制在与外部社会形成良善互动方面,尚未建立普遍化的解决路径,在民主行政、行政伦理/行政道德建设方面还需要进一步加强,特别是在公共服务领域,公职人员还没有充分认识到情绪劳动的重要性,没有自觉地为不特定民众提供更具情感体验的公共服务<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 从逻辑上讲,深层次的人际互动关系能够兼容浅层次的人际互动关系。也就是说,在具备人格化、特殊化、拟家化的情感属性的前提下,中国科层制并不排斥民主行政、行政伦理/行政道德建设和情绪劳动这些强化科层制与外部社会关系的行动路径。相反,在这些方面,中国科层制可能更具兼容性,能够做得更好。

## 五、小结与讨论

按照既有的理论认识，科层制应该具有理性特征，情感则被排斥在科层制范畴之外。这种判断方式，在很大程度上框定了科层制的概念内涵。受此影响，很多研究者也更加偏好理性化的行为方式，对情感化的治理行为大多持反思、批评乃至否定性的评价，韦伯意义上的理性科层制也被各国政府看作发展的主要方向。客观地讲，在一定条件下，这种理性化的发展预期的确符合各国民政府发展的普遍特征，包括中国在内的很多国家都将理性科层制设定为政府改革的目标之一，也采取了各种有力的措施推进政府组织的现代化、理性化发展，并取得了一定的成效。

但是通过前文论述可以看出，这种理性属性是有边界的——理性属性主要是指科层制的内部结构和行为方式，不包括科层制与外部社会的互动关系。在科层制与外部社会的互动关系上，无论是中国还是西方国家，都采取了一些措施修正理性科层制所具有的弊端，实现科层制与外部社会的良善互动。对此，西方国家或是采取民主行政、行政伦理/行政道德建设等非人格化路径，或是在公共服务中强化具有人格化和普遍化特征的情绪劳动。与之相对比，在实现科层制与外部社会的良善互动方面，除了上述路径之外，在党政体制的制度框架下，中国科层制还具有一种更具本土特征的实践路径，也就是要求公职人员在“群众路线”“密切联系群众”的原则要求下，在具体工作中以进村入户、结亲交友、走访慰问等方式与特定对象建立人格化、特殊化、拟家化的情感互动关系。也正是因为这种人格化、特殊化、拟家化的情感属性，使得中国科层制在与社会互动机制方面形成了一种新的亚类型，能够与民众建立深入且良善的情感互动。

从实践情况来看，在中国科层制的运行过程中，理性与情感两种属性各有边界，在内外两个维度上共同构成中国科层制的一体两面。其中内部理性属性的目的在于维护科层制内部的结构秩序，在工具理性层面提高科层制的运行效率；外部情感属性的功能在于抑制科层制的封闭性，在价值理性层面强化科层制与社会的外部联系。而且这种联系要比民主行政、行政伦理/行政道德建设、情绪劳动更有深度，也更加契合中国政治文化的历史传统。从比较政治的角度讲，这种双重属性的混合以及在科层制与社会的互动关系中对人格化、特殊化、拟家化情感属性的强调，是中国科层制的比较优势之一。

如果认可这种分析，那么对于中国科层制的发展方向，特别是在科层制与社会的外部关系上，也就没有必要单纯遵循理性科层制的发展思路，将科层制的组织形态、行为方式、对外关系都纳入理性主义轨道，实现彻底的理性化。在推动科层制内部结构和运行方式理性化的同时，有必要强化科层制与外部社会的互动关系。更进一步，在如何实现科层制与外部社会的良善互动方面，除了采取民主行政、行政伦理/行政道德建设、情绪劳动等路径之外，还需要挖掘中国本土资源，为人格化、特殊化、拟家化的情感属性留出制度空间，强化公职人员与特定群体之间更为深入的情感互动，在理性属性和情感属性之间实现有效平衡，推进中国科层制的良性发展，更好地体现中国政治制度的比较优势。

作者：徐明强，南开大学周恩来政府管理学院（天津市，300350）

（责任编辑：林立公）