

# 官僚體制中「服從」與「自主」矛盾現象 之探討—韋伯觀點的詮釋\*

王 千 文\*\*

## 摘 要

兼從理論研究或從實務運作觀察，現代政府的功能與權力，有向行政部門集中的趨勢。行政人員的作為不僅影響到政府功能的發揮，也直接關係到社會大眾的福祉，因此，對其角色與責任的界定實有重新檢視的必要。

由於理論發展的趨勢與社會價值的更迭，使得執行情境益漸複雜，行政人員所應考慮的因素也相對增加，不能再單純的就執行技術問題，作為其行動的唯一基礎。在這樣的理解之下，官僚成員是否能夠再像韋伯所言，以服從上級指示為其義務及榮譽？基於這樣的問題意識，興起本文探討官僚體制中是否會有服從與自主的矛盾現象？以及此種矛盾現象是如何產生？又，韋伯是否有關注到這種現象？若有，其是否有提出解決方法？如何解套？若無，又是為什麼？最後，當代學者對於這樣的現象又是如何提出不同的觀點？

本文發現，在講求理性化的情況下，形式理性至上的結果往往會抹煞成員的價值理性，在服從紀律與自主創新的要求下，勢必產生服從與自主的矛盾。然，韋伯也注意到這樣的窘境，雖曾提出責任倫理來平衡形式理性與價值理性間的不平衡，但卻僅限於政治領導者。據此，本文試著從責任觀點提出官僚人員在面對服從命令與專業自主產生衝突時的解決建議。

關鍵詞：官僚體制、形式理性、實質理性、責任倫理、信念倫理

---

\* 本文感謝世新大學行政管理學系 彭文賢教授及陳俊明教授，於寫作過程中所提供的指導及協助，亦同時感謝兩位匿名審查教授的指正。然而，本文文責仍由作者自負。

\*\* 國立政治大學公共行政學系博士生，E-mail：94256505@nccu.edu.tw。

## Abstract

As is known, either reflected in theory or in practice, government power has become more and more concentrated on its executive branches with citizens' increasing demands. Administrator's actions or inactions, as a result, can contribute not only to government functioning but also public well-being. It seems logical for administrators to take orders and act in accordance with laws since they are responsible for getting things done. However, social development and changing values have made executing situations even more complex. Administrators can hardly afford to do nothing but conceive upper orders as their duties and honors just like what Weber noted. With this in mind, this paper tries to further examine the governments' roles and responsibilities. To be more specific, is it contradictory in essence as far as bureaucrats subjecting to authority and being autonomous is concerned. If it is the case, how does it happen? Has Weber noticed it at all? If he had had, what was the solution? If he did not offer a solution, how come?

Key words : bureaucracy, formal rationality, substantive rationality, ethic of conviction, ethic of responsibility

## 前 言

官吏受到上級嚴格的指示，執行上級指示不僅是他的義務，也是他的榮譽，根本不問是否與他良心的自信相符。此乃表示，職務感優先於自我意願……這就稱為官吏精神。

--韋伯 (Max Weber, 1962 : 695)

職業官僚以獨立不受黨派左右而自傲，既不固執自己的主張，而又能以不違背學識的方式，達成工作。縱然法令規章或上級的指示，與個人的政治意見不符，

也不妨害官僚的執行職務。

--韋伯 (Max Weber, 1921; 引自吳庚, 1993: 98)

在三種權威型態的統治關係之中，所謂傳統式 (traditional) 及領袖魅力式 (charismatic) 的統治結構，並沒有官僚化 (Bureaucratization) 的管理幹部<sup>1</sup>。但相對的，在現代社會中，也就是在合理的 (rational) 統治結構，無論是政治性或非政治性的 (如私部門)，都存在著官僚化的管理幹部。韋伯認為官僚體制 (Bureaucracy) 一旦建立之後<sup>2</sup>，除非受官僚支配的國家消失，否則官僚體制是不會消失的，所以韋伯說：「官僚體制是現代社會世界性命運 (Weltenschicksal)。」韋伯在二十世紀開始之初，指出官僚體制將進入一切社會結構，包括政府、政黨、企業及工廠等；這並不是一項預言，而是對當時社會發展趨勢的結論，這一結論可稱之為官僚化的鐵律 (Das eiserne Gesetz der Verbürokratisierung) (吳庚, 1993: 81)。

無論從理論研究或從實務運作觀察，都可發現現代政府的功能與權力，有向行政部門集中的趨勢。造成這種現象的原因，一方面由於現代分權政府，立法程序迂迴緩慢，不足以因應社會需要；而司法功能又僅著重於事後防弊，未能作事前規劃，因此，不得不依賴行政部門的功能以為即時的因應。另一方面，因為行政人員多為專才，且負責政策的執行，直接與民眾接觸，對實際狀況最為瞭解，為能使政策切實執行，就不得不借重其經驗與能力，致使行政部門的地位日形重要，行政權也隨之日漸擴張。行政人員的作為不僅影響到政府功能的發揮，也直

---

<sup>1</sup> 官僚化對韋伯而言，一方面是生活導引理性化的結果；唯有在西方，這種理性化過程致使「經濟上機會性的利潤 (Gelegenheitsprofit) 擴大成爲一個經濟系統」，立基於資本主義式的營利經濟，運用「固定資本、自由勞動力、合理的工作專業化與合理的工作組合」。另一方面，官僚化亦代表著一個徵兆，象徵著早期資本主義向一個「銅牆鐵壁的時代」過渡，這個時代中理性之經濟倫理以及由此而生的經濟生活作風已喪失其宗教的意義根源，代之而起的是資本主義經濟的形式理性以及鐵面無情式的紀律機能 (Schluchter著，顧忠華譯，1986: 73)。

<sup>2</sup> 於此我預先界定本文對於Bureaucracy的語譯問題。韋伯所謂的“Bureaucracy”，一般均主要指一種具有特殊組成的行政組織或機構 (apparatus)。這種認定影響我們對於語譯及翻譯上的選擇。本文於參採顧忠華 (1986)、吳庚 (1993)，及謝嘉梁 (1980) 等人之譯作，將“Bureaucracy”譯為「官僚體制」(機構或制度、組織等)，以強調此概念所指涉者不僅止於組織結構方面，亦包括結構中的運作規則等等。

接關係到社會大眾的福祉，因此對其角色與責任有重新檢視的必要。

既然行政人員主要功能在於執行，則行政人員最重要的職責仍為服從命令，依法執行。但由於理論發展的趨勢與社會價值的更迭，使得執行情境益漸複雜，行政人員所應考慮的因素也相對增加，不能再單純的就執行技術問題，作為其行動的唯一基礎。在這樣的理解之下，官僚成員是否能夠再像韋伯所言，以服從上級指示為其義務及榮譽？在這樣的問題意識下，興起本文探討官僚體制下是否會有服從與自主的矛盾現象？以及此種矛盾現象是如何產生的？再者，韋伯是否有關注到這種現象？若有，其是否有提出解決方法？如何解套？若無，又是為什麼？最後，當代學者對於這樣的現象又是如何提出不同的觀點。

本文將依下面順序，討論官僚體制「服從」與「自主」矛盾現象的議題。首先，透過基督新教倫理與資本主義精神的探討，論述官僚體制的源起。由於本文論述主體為官僚體制，因此有必要對此加以說明；其次，由韋伯對於官僚體制形式理性的結果，將優於其他組織形式的論點，說明官僚體制的擴張，以及對於官僚體制正視的必要；接著，本文試著歸納韋伯以及後續學者對於官僚體制的特徵的見解，以凸顯官僚體制的重要特徵面項，認識韋伯所認為的形式理性究竟為何；其後，本文由形式理性與實質理性的論述，闡釋官僚體制中所產生的服從與自主間的矛盾現象；最後，由韋伯對於此種矛盾現象的探討，以及當代學者對於此種困境又是如何看待的討論，提出對於服從與自主矛盾現象的解套。

## 壹、官僚體制與資本主義精神

基督新教倫理對於「現代」官僚體制的建立究竟有何影響？由於缺乏任何直接明顯的證據，使得我們僅能間接地來闡明其間的因果關聯，而這種闡明僅能類似像否證論（falsificationism）般逼近真理的功用。至於要爬梳基督新教倫理與官僚體制間之關係，似乎可從「基督新教倫理與資本主義精神」一書為探究之起點。

如果我們要說明基督新教與經濟理性之間的關聯，那麼就必須注意基督新教信徒之信仰的特殊性格（Giddens, 1971）。然值得說明的是，對於經濟與宗教間的關係，韋伯認為是分離的。因為分離所以才要證成它們之間有一個重要的關聯：「宗

教的」倫理與「經濟的」精神，亦即帶有天職觀念的合理生活態度（蔡錦昌，1994：136）。所謂基督新教倫理，就韋伯的論述，主要包括三個相關的概念：天職（calling）、預選論（predestination）與制慾主義。以下分別敘述之。

歐洲中世紀成千上萬的修道院受到破壞，修道士與修女們被迫離開遠離塵世的修道院，投入世俗的生活中，此為宗教改革的一個顯著的變動。而這種改變，韋伯在路德的「天職」觀念中得到啓示。韋伯認為，「天職」概念唯存在於新教徒的用語中，而首先出自於路德所翻譯的聖經；這種天職的觀念就表明了基督新教所有教派的中心教理，這教理對於天主教區分基督教的道德教訓為「命令」與「勸告」一事，不加接受，而認為能使上帝喜悅的唯一生活方式並非藉修道僧人的禁慾以超越世俗道德，反而端賴於個人生活地位加諸其身上的俗世內義務的履行，這樣的主張賦予俗世職業生活以道德上的意義。由此乃成立各人的「天職」（Weber著，張漢裕譯，1989：32）。但是這種對於俗世活動—尤其是經濟方面的活動—給予道德上的肯定說法，只是新教倫理建立的一個基點。

Parsons曾將喀爾文教義歸納為五個邏輯上對立、但經驗上相關的命題，而此均構成所謂的預選論<sup>3</sup>（Parsons, 1961：522）。在預選論底下，人的心靈總是孤寂而惶恐的，且急於確定「我是否為上帝的選民」的問題（Weber, 1958；Weber, 1978）。是否有任何可靠之標準以測量誰是神的選民？韋伯提出兩個主要的而相關的解決方法（Weber著，張漢裕譯，1989：52-53）：一為每一個人絕對有義務相信自己為神的選民，缺乏自信是信仰不足，也是恩寵不全的結果，故必須把一切懷疑當成魔鬼的誘惑而與之鬥爭；另一種為勸人以緊張的職業勞動作為獲致上述自信的最適方法。由前者產生了基督新教所謂的「戰鬥的教會」，後者則產生新教徒特殊的「俗世內禁慾主義」，而這兩者事實上常是相伴隨的（謝嘉梁，1980）。在俗世內禁慾主義下，清教徒對於俗世活動乃遵行一克己的、有計劃與系統的生活，以期得到最大的成果來增加神的榮耀；而這種成果的客觀計算，常常就是財富的累積，

---

<sup>3</sup> 此五命題係(1)上帝乃獨一無二並絕對超越的造物者，其性質與行動，除經由顯諭外，乃完全超乎人類所能理解；(2)上帝已預定了所有人類靈魂—或是永恆的解救，或是「無窮的罪惡與死亡」，其理由完全非人類所能了解，人們也無法由其意志或信念來影響之；(3)上帝以其旨意創造世界，並置人類於其中，目的完全為增加其榮耀；(4)為此，祂訓令人們，無論命定得救或詛咒，都應努力於人世建立神的王國，並都應遵守祂所顯諭的律法(5)現世萬物、人性、以及肉體均不可避免於「罪惡與死亡」，除非獲得神的恩寵（Parsons, 1961：522）。

亦即財富累積的多少是能否得救的確證（Weber著，張漢裕譯，1989：72），雖然財富本身並非清教徒最終目的所在。

誠如韋伯所謂「資本主義精神」是指人們之追求利潤或賺錢，已被視為目的本身，換言之，賺錢不再是滿足人們物質慾望的手段（Weber 著，張漢裕譯，1989：13）。再者，韋伯曾言，資本主義的誕生，主要來自於一種合理化的生活態度，而合理化的生活態度即為俗世內禁慾主義的自然結果（蔡錦昌，1994：137）；同樣的，官僚體制內行政人員以服從上級之指令為其最高職責，對於形式上正當無誤的命令，官僚人員即須遵守，以形式理性為最高指導原則，而不應追究命令之實質內容為何，換言之，官僚人員對於命令的服從，已成為目的本身。這種以某種「活動」為最高目的，因而能夠超乎黨派與人情，持續、客觀而理性地從事，與上述含「天職」觀念的制慾新教倫理確有關聯之處。當然，本文並不意謂即是由於宗教改革或因宗教改革所形成的新教倫理，促使官僚精神的產生，與現代官僚體制的建立；事實上，官僚體制建立之直接原因也絕非是宗教因素，而宗教倫理亦非意欲樹立某種俗世的制度；本文認為可能原因在於新教倫理從內心層面地轉變人們的態度，而得以衝破傳統的束縛，使現代官僚精神的產生成為可能。

新教倫理對於現代官僚體制建立的影響，毋寧是間接而迂迴的。可能的情況是新教倫理提供了特別的處世態度和行為模式，然後此種處世態度又影響了面對經濟時的態度，而促進現代資本主義之形成（顧忠華，1992：236）。再者；由於資本主義的發達，帶動一切社會活動的迅速膨脹，因而衍生許多社會問題，而為了解決此些社會問題，又促使政府職能擴張與複雜化，進而提升官僚體制的成長。

從以上論述我們可以知道，韋伯將宗教倫理視為絕對倫理。因為，宗教的教規、教義和倫理規範，均源於具有領袖魅力的先知預言，而成為教徒在俗世生活中絕對要遵守的規範。若要把絕對倫理規範用來指導世人的俗世生活與行為，定將遭遇到以下事實：在俗世中，一些稱之為善的目的，往往必須借助於道德上有瑕疵抑或至少在道德上堪慮的手段，冒著可能會產生邪惡副作用的風險來達成。於是引出另一個問題：從倫理角度能被稱之為善的目的，在什麼情況下以及在什麼程度上，能夠把在道德上值得爭議的手段與副作用神聖化？韋伯正是從此問題切入，從宗教倫理轉入對社會行動的考察。也因此，提出信念倫理與責任倫理的

倫理行動取向觀點（蘇國勛，1989：77-78）。本文後續將對此倫理行為有更進一步的討論。

## 貳、官僚體制的擴張與不可或缺性

馬克思主義認為，資產階級與無產階級之間在資本主義社會中的鬥爭將會愈演愈烈。最後，必然引起無產階級的全面革命，則資本主義社會既存的制度和權力關係就會被推翻，相對地，受到經濟制約的階級對立狀況在政治上最終極表現的官僚體制，亦將瓦解（Bottomore 著，任元杰譯，1989：31；Schluchter 著，顧忠華譯，1987：69）。換句話說，馬克思主義認為，官僚體制的興衰，與無產階級革命的激烈程度呈反比。但是這樣的觀點與韋伯當時所看到的實況並不相符，使得韋伯對於馬克思主義在這方面的觀點無法苟同。

韋伯經歷的時代，是德國國家權力的擴張，資本主義方面擺脫國際保護主義的阻撓，轉而發展成為帝國主義式的經濟強權。此時，德國的勞工政黨正朝向大眾政黨（the mass political party）自由地發展，資本主義式的工業亦迅速的卡特爾化（Cartelize），各種作業人員，技術人員及管理人員增加，中產階級沒有消失，階級對立的現象也沒有擴大的跡象，社會結構不但沒有簡化，反而更複雜化（Schluchter 著，顧忠華譯，1987：72-73）。尤其這時的德國也擁有歐洲最發達的官僚體制（Weber, 1978：1399）。由以上的敘述我們可以知道，在當時德國政經系絡下，韋伯看到的是對發展官僚體制有利的條件，所以他根本無法贊同馬克思主義者所認為的無產階級專政。在韋伯眼中，現代官僚體制是一個在歷史上具有重大意義及後果的現象。它在歷史上所扮演的關鍵角色，對韋伯而言，就如同馬克思思想之下的階級鬥爭過程（Parsons，1961：509）。

在韋伯的眼中，現代官僚體制在西方理性化過程中到底扮演什麼重要的角色？韋伯曾言：

然而，對許多人來說也許多少會抱怨官僚體制中的「官樣文章」（red tape），要想實施持續不斷的行政工作而不依靠官僚體制的架構，這不啻是一種幻想。我們調整日常生活的型態以適應這種組織框架。在其他條件不變的情況下，如果官僚體制能持續奠基在技術理性的理想型態上，則面對

日漸增加的大眾需求，官僚體制將是不可或缺的 (Weber, 1978 : 223)。

倘若沒有官僚體制，對所有人來說，這個社會將無法持續運作。除了那些自己還擁有物資能提供賴以維生者 (農民) (Weber, 1978: 224)。

韋伯的論述，除了親見現實狀況中官僚體制的擴大之外，透過經驗性的實質研究亦可加以證實。技術優越性是理性官僚體制得以擴張的最大利器，韋伯曾說：

各種經驗顯示，純粹官僚型的行政組織—即一元化的官僚體制 (monocratic variety of byreaucracy)，從純技術的觀點來看，可獲得最高的效率。就此意義而言，它是人類行使權力的方式中最理性者。在精確性、穩定性、紀律嚴謹性，及可信賴性上，它都比其它形式的組織優越。對於組織的領導者及其它成員而言，理性官僚體制具有高度的結果可計算性 (calculability)。最後，它在兩個方面優於其他類型的組織，一是高度的效率，一是其運作的範圍，其形式能夠運用在所有類型的行政工作 (Weber, 1978 : 223)。

正由於形式上的精確性以及結果的可計算性，以及立基於法理型權威，故具備了程序正當的合法性，使得具有技術優越性的理性官僚體制得以不斷發展擴張，在教會、國家、軍隊、政黨、營利企業、利益團體、基金會、俱樂部等，莫不如此 (Weber, 1978 : 223)，這種技術優越的表現，使韋伯將理性官僚體制比喻為「機械形式」，他說：

充分發展的官僚體制相較於其他組織，如同生產模式之機械與非機械的比較。精確、迅速、果決、檔案管理、持續、謹慎、一致、嚴格的服從，衝突和物資人力成本的降低—這些特性在完整的官僚體制中將獲得最適的展現。尤其是一元化的官僚體制。(Weber, 1978 : 973)。

就政府的執政者而言，他們必須依賴龐大的官僚體系以遂行政策；就大眾而



### 官僚體制中「服從」與「自主」矛盾現象之探討—韋伯觀點的詮釋

言，他們期望著官僚體系能夠加強為民服務，並解決日漸增加的福利需求。理性官僚體制靠著本身技術上的優越地位，以及透過在政治系統中官僚權力的運作，使得他不但日益膨脹且成為不可或缺的權力結構。從官僚體制的權力運作來看，韋伯發現：一旦官僚體制建立之後，它即成為所有社會結構中最難以摧毀的一種。因為在理念上，它雖只是將個別社群的行動整合為合理而有秩序的社會行動的手段，然而，由於它兼有「社會化」的功能，所以基於統治上的需要，任何當權者都必須借助此一權力工具，從而使理性官僚體制具有「永久性質」(permanent character) (Weber, 1946: 228-229)。因此，官僚體制強大的存續能力，從下面事實最能顯示出來：在政權交接或革命之時，即使國家淪陷，也不過是領導班子換過而已，官僚機器仍舊可以繼續運轉。

韋伯強調官僚體制的優越性在於它的形式化和技術高於其他形式的組織，從功能的角​​度來看，理性官僚體制最主要的特點，表現在經由法令規章客觀地運作，得以擺脫人情的不確定因素的干擾，而順利地完成行政任務，於是「官僚體制發展的愈完全，它便愈『去人性化』，便愈能成功地在公務行政中排除愛、恨和所有純屬個人的、非理性的，和未經計算過的情緒性因素」(Weber, 1978: 975)。

然而矛盾的是，理性官僚體制最主要的負面意涵，也正由於它排除了人的因素，在這方面韋伯也有相當深刻的體會。依據韋伯的觀點，官僚體制不斷超越其行政職能，並擔當起一種政治角色的傾向，有種內在危險，此種危險來自於其對官方資訊的壟斷，和將行政價值提升到居於政治價值之上的意識形態（許南海，2000: 238）。

*官僚體制的優越性來源主要來自於他們的“專業知識”--透過現代技術以及企業方法的發展進行生產，已為不可或缺。從這樣的觀點看來，官僚體制對於技術效率的重視，將與專業官僚 (professional bureaucrats) 的重要性成正比 (Weber, 1978: 223-224)。*

*官僚人員常藉由獲得他人所沒有的專業知識及意圖的神秘感，以增加本身專業知識的優越性。官僚體制常常傾向於一種秘密會議 (secret session) 的行政，也就是在可能的範圍內，他們會隱藏本身的知識與行為 (Weber,*

1946: 233)。

韋伯在《經濟與社會》一書中曾企圖為理性官僚體制塑造如下的形象：理性官僚體制是最有效的技術性工具，其功能在於它是技術上有效的行政工具（吳育南，1993：111）。然而，作為工具而存在的官僚體制，本身卻也代表了一種權力，而且是一種愈來愈擴張，愈來愈自主的永久性權力。

## 參、官僚體制的特質

### 一、韋伯及各家學者對於官僚體制的見解

韋伯對現代官僚體制的定義，並沒有明確的指出。大體上可以稱之為：受過合理專業教育具有專門知識之階級分明的一種幹部組織（Weber, 1921：150；引自吳庚，1993：83；Bendix, 1977），這種意義的官僚是與古代的所謂家產官僚制（*patrimonialbureaukratie*）比較而得來。韋伯瞭解古代中國及埃及都有嚴密的官僚組織，但是它們與現代的官僚不同，韋伯曾以中國為例（吳庚，1993：83）：

*古代的官吏並不是專業的官吏，相反的只是受過文學及人文主義訓練的紳士……國家的任務雖然操於他們之手，惟與現代國家相比，當時任務甚為單純。他們的行為一部份受傳統所羈絆，一部份是宗長式權威，總而言之，屬於不合理的取向。*

理性官僚體制是現代西方理性化充分發展之後的特殊產物，根據韋伯的看法，一個現代化的行政組織，至少應具有下列各項特質：1.高度的專業分工；2.層級節制的組織體系，此種體系，確定了人員間命令與服從的關係；3.組織成員間的關係，係一「對事不對人的關係」（*impersonal relationship*）；4.人員的選用，係根據個人的能力和技術知識；5.明定人員的工作報酬，及其獎懲和升遷制度。顯然韋伯是認為現代官僚結構，基本上是合理的。合理的基本特徵（*rationaler grundcharakter*），即在於官僚具有專業知識。韋伯又認為，依人們經驗官僚結構具

有：確實、持久、紀律、密集及可信賴等性質。無論是官僚的上級或利害相關的人，對於這樣的官僚結構，其操作結果，都有可預見性。他又具有普遍適用性的性質，可以最有效的負起最大負荷的工作。權威的行使透過官僚系統，既經濟又合理，只要經由一批官僚在辦公室裡，擔任持續性的工作即可<sup>4</sup>。

吳庚（1993：84-85）指出，韋伯對於美國所提倡科學管理特別加以注意，認為對於官僚結構紀律的維持甚有幫助，而科學管理所提倡的紀律化及機械化的運作方式，已經由私人企業進入了國家的管理官僚機器，韋伯預言：官僚結構將要越來越沒有人情味（*entmenschlicht*），沒有人情味且被視為一種新的美德。

Page（1985：6-7）針對官僚體制的諸多定義，歸納為下列四種：1.官僚體制是一套法規系統（*a system of rule*）。即為由行政官員依法主導支配的政府體系；2.官僚體制是一種管理模式（*a mode of conduct*）。即以通則的應用為基礎的管理方式；3.官僚體制是一種效率或無效率的象徵，如 Weber 將之視為追求效率時不可或缺的體制，而 H. Finer 則認為官僚體制是最缺乏效率的組織；4.官僚體制意指社會團體，包括公部門與私部門的工作人員。

Jun（1986：129-133）亦從三個面向加以說明：1.規模及複雜性：為了滿足多元利益並配合科技發展的成果，官僚體制不斷擴大，日益龐大，各種計畫、功能充斥其中，形成一複雜的網絡，宛如一「管理叢林」（*management jungle*）。2.繁文縟節：理論上依法行政能使組織運作更為有效，然實際上卻造成組織成員依法保護自己、推卸責任，且忽略了法令的相關性與正當性，無法應付現時的危機。

---

<sup>4</sup> 依據韋伯的說法，其認為官僚體制就其純粹型態，是由許多受指派的、個別的公務員所組成，並以下述之標準行使職權：1.對於權威的服從，僅限於對事不對人的公務上義務；2.由明確界定的職務層級所組成；3.每一個職位都有法規賦予明確界定的管轄（*competence*）範圍；4.由自由契約關係所組成，亦即原則上是自由選任；5.公職候選人之甄補乃以專業技術的資格為準。亦即以技能訓練的檢定或文憑為證明，亦或兩者併行；6.他們是以固定的貨幣薪俸為酬勞，而且大部分的情形下，尚享有退休金。唯於特定條件下，特別是於私人組織，雇用的權威者方有權免職；但公務員則可隨己意自由地辭職。薪資的高低乃依照層級的排列次序而定，除此之外，職位所負責任大小與所需具備的社會地位，亦是考慮的標準；7.官僚必須視職位為其唯一，否則至少是其最主要的職業；8.公務員的職位具有終生職的傾向，升遷乃按照年資或工作成就，或兩者一併考慮，且升遷將取決於上級主管的判斷；9.公務員之工作完全與行政工具之擁有相分開，而且不得以公職行自利之實；10.公務員的行為受制於嚴格而有系統的紀律與控制（Weber, 1978：220-221）。

3.功能與控制：官僚體制藉由橫向分工與層級節制，將人與職位結合，使得權責分明並可控制成員的行為，產生管理、人事、服務上的功能，達到組織生存之目的。

Hage (1980) 指出 Weber 的「科層組織」所關切之重點，均圍繞在「權力」的問題之上。換言之，雖然 Weber 在他的作品中，對「結構」的討論，著墨較多，而少觸及「結構」所帶來的結果--「功能」(張荳雲，1986：105-106)。從 Hage 所建構之模型來看，我們可以知道韋伯官僚體制之行政效率的影響因素來自於兩項構面因素，分別為「管理監督」以及「紀律與訓練」構面。在管理監督構面中，主要著重在權威的層級節制以及形式主義的法律原則；在紀律與訓練構面中，主要包括四項組成因素，分別為分工、技術專才、工作流程、工作守則、獎懲辦法等。而 Hage 建構之官僚體制模型中的行政效率即指官僚體制之生產力而言。

Hall (1963) 曾以十項官僚體制的觀察面向，針對多位學者所提出官僚體制之特徵進行歸類，其歸類後之結果指出，官僚體制之特徵面向可以六項指標為主，分別為專業化、權威層級體系、法規體系、推行工作之程序系統、非人情化之關係，與基於技術能力之升遷與雇用等。本文接續將依據此十項官僚體制的觀察面向為基礎，再加入其他學者之見解(詳參附錄一)，以凸顯官僚體制的重要特徵面向。

本文以Hall所提出之官僚體制特徵為基礎，藉以觀察 12 位學者(Hall當時所分析的學者，再加上本文所增添者)在此些特徵上所重視之部分。<sup>5</sup> 為了要觀察這些特徵的份量，本文研究者先將每項特徵在各學者所提及的次數加總，計算各項特徵被提及的平均次數為 4.4，經四捨五入後為 4，因此決定在這樣一個計算標準下，將獲提及 4 次以上之特徵稱為官僚體制之重要特徵。這裡所稱重要特徵要件包括：依序為層級體系(12)、專業分工(10)、員工的技術能力(9)、法規(9)、有限的職權(5)。計算結果顯示層級體系、專業分工、員工的技術能力及法規四項官僚體制特徵，為多數學者所認定，應為韋伯官僚體制之重要特徵。

---

<sup>5</sup> 韋伯對於現代官僚體制的特徵，在《*Economy and Society*》(1978：220-221)一書中已有明確的界定。然，後續學者也陸續針對韋伯的理性官僚體制提出個人見解，不論增添或修補，但仍是奠基在韋伯的理性官僚體制特徵上。本文希冀透過整理韋伯及相關學者的見解，以凸顯在眾多特徵中，有哪幾點特徵是從韋伯開始至後續學者積累下多所關注者。

## 二、官僚體制的核心元素

根據上述之統計結果，針對韋伯現代官僚體制的理念型，做進一步的分析，則可得其特徵有四：一為理性效率；二為官僚體制之恆常性；三為形式主義；四為外顯知識的應用。茲分別敘述如下：

### (一) 理性效率

韋伯所說的官僚體制是最符合理性的行政管理類型，這裡的「理性」當然是指工具理性而言。官僚體制合理性中的一個重要面向即在於他把技術效率置於首位。在官僚體制中，一切社會行動都建立在功能關係上，「精確性、速度、清晰性、持續性、……、嚴格的服從、減少摩擦、降低物力和人力消耗等，在嚴密的官僚體制中這些都被提高到最適當的程度」(Weber, 1978: 973)。官僚體制的管理行為屬於目的合理性取向的行動，它對於社會的治理和對於經濟發展的促進，從效率、功能上看是遠遠勝過非理性（情感性行動和傳統行動）或價值合理性的行動類型（蘇國勛，1989: 224）。

而上述理性效率之觀念體現於理性官僚制中的結構層面，即 1. 專業化的權限、職位和任務：此即工作的分工和權威的分立；2. 層級節制的權威：藉以達成協調專業化的活動與整合不同的管轄權限，尤其是最理性的官僚設計，組織的領導應由單一的個人權威為之；3. 永業化的結構 (career structure)：藉由永業化的結構讓組織的成員得以在不同的專業與層級間流動，甚至異動或升遷是植基於功績或年資。(Rosenbloom, 1998: 144-147)。此亦呼應本研究所統計之結果，由此可知，韋伯對於官僚體制之建構，所持之中心思想即為「理性效率」之追求，而在實際執行時，主要著重於組織結構上之設計，藉此達成工具理性之目的。

### (二) 官僚體制之恆常性

韋伯曾言，官僚體制一旦充分建立，將會是社會結構中最難以摧毀的，在行政官僚化完全實行之處，所建立的權力關係型式是實際上不可動搖的。韋伯的官僚持續性可就兩點來加以說明（謝嘉梁，1980: 121-122）。茲說明如下。

首先，就整個使用官僚體制的統治組織而言。其認為當所有社經狀況健全，

則官僚體制將持續維持，統治組織則漸漸趨於穩固。再者，係指官僚體制本身而言。而此又可分就兩點加以說明，一係就個別官僚而言，本身屬於官僚體制大機器下的一個小小螺絲釘，因此與官僚體制此大機器密切相關，於是非常樂意見此機器運轉。唯有當此大機器持續運轉時，才有螺絲釘存在之意義與必要；另一就統治者而言，一者由於官僚體制在客觀上的不可或缺性，若公務員們停止工作，則一切將限於混亂，且各公務員均職有專精，一時間亦無法找人代替這些專門的公務人員。這樣的論點與 Putnam 的觀察相似。Putnam (1973) 指出，對於誰治理這複雜的社會而言，無疑是公共官僚。絕大部分的事物，都是由常任文官所處理，並且負責多數公共政策。從字面意義上來看，當代政治系統，基本上就是「官僚的」。一者由於官僚體制的「對事不對人」關係 (impersonal character)，亦即公務員所服從者並非職位上之個人，而是服從於職位上所賦予之法理的權威。

### (三)形式主義

所謂「形式」是與「實質」相對的，形式主義所講求的是事物表面客觀的象徵，而從後者所注重者為隱藏於表面事物之後的主觀價值與信仰。而理性的官僚體制，即完全基於「形式理性」(formal rationality)的原則而建立的。官僚體制的特殊「精神」是在於絕對的客觀、無感情亦無仇恨、無衝動亦無熱心，一切按照形式的規定進行。

Rosenbloom (1998:144-147) 曾針對韋伯官僚體制以結構和程序兩構面提出相對應之特徵。而在程序面向上，分別為 1.對事不對人或去人性化 (dehumanizing)：將個人「不理性的」情緒因素從個人的績效和組織的整體中加以去除；2.法規拘束：官僚的運作強調依正式的規則而進行，因此，規則不但需書寫清楚而且能被學習。規則除了敘明正當的職務程序和確保運作的規律性外，亦在確保對事不對人和支撐層級節制的權威；3.高度的紀律化：官僚制度的規則和權威結構不但拘束了個別官僚的行為，並對那些逾越者和不服從者加以處罰等。此程序構面以及前此 Hage (1980) 所提出影響官僚體制的模型，似可與本文所歸結之「形式主義」相為呼應。

### (四)外顯知識的運用

「知識管理」(knowledge management, KM) 是一近幾年十分熱門的管理話題，

其受重視之趨勢可由當代管理學大師Peter F. Drucker在「後資本主義社會」(Post-Capitalist Society)一書中的觀點看出，他認為人類社會正處於一種快速變動的過程，未來的社會是一個強調知識經濟的後資本主義社會。此外，微軟總裁Bill Gates在「數位神經系統」(Digital Nervous System, DNS)一書中，提出運用知識管理與網路概念，希望藉由組織內知識的分享與創造，形成一個正向的回饋系統，以強化組織的效率。綜觀各家學者對於知識管理的界定，我們可將知識管理定義為組織為增進績效，對其內外部知識的管理過程，此管理過程即知識的發掘、整理與運用(Petrash, 1996; Wiig, 1997; Beckman, 1997; 林東清, 2005; 孫本初, 2005)。<sup>6</sup>

在這樣的理解之下，我們注意到韋伯官僚體制中，文件檔案的制度化特徵實可說與知識管理中外顯知識的運用有關。而這樣的說法也獲得一些証實(王麗蕉等, 2007; 任越等, 2007)。文件檔案的建立是現代組織管理的基本要件，無論是組織的章程、行政上的文件、合約及會議記錄等，均需明文寫上，並存檔備查。因為文件檔案的建立，於是組織日常的作業運作，將可不必受制於在職者。在王麗蕉等(2007: 85)的研究中，明確指出檔案編排的來源原則，<sup>7</sup>與韋伯所提出之法理型官僚理論，從概念性思想、基本內涵、具體表現、內化發展到具體實施方式相比較，檔案編排的來源原則與韋伯法理型統治之理論基礎是一致的，亦即現代檔案科學所發展的來源原則，是符合目的理性的社會行動，是客觀化的形式結構，足以達成管理效率與功能的非個人性、情感中立的理性行動。由此我們可以推論得知，當時韋伯所建構之官僚體制，雖未有知識管理之名，但已有部分之實。<sup>8</sup> 在

---

<sup>6</sup> 知識依其接受性將可分成下列三種，分別為 1. 默會知識 (Tacit Knowledge)：存在於人類的心智與組織中，必須透過知識的推引與行為的觀察而接近；2. 內隱知識 (Implicit Knowledge)：此種知識亦存在於個人的心智與組織中，需透過質疑與討論而接近，但要先找出非正式的知識，然後再溝通；3. 外顯知識 (Explicit Knowledge)：存在於電腦或文件中，很容易接近，同時常是組織中正式的知識來源。

<sup>7</sup> 檔案編排之來源原則，在於檔案是隨著機構或個人之業務與活動所產生的文書，是呈有機成長，並經過有條件而的價值鑑定，才得以成為長久保存的檔案資料，而經由檔案可以反映出某一機構或個人的特質，因此檔案編排必須依據其來源，以了解檔案的出處 (Miller, 1990: 19-20)。

<sup>8</sup> 本文此處僅認為韋伯所建構的官僚體制僅具有外顯知識的運用。對於默會知識及內隱知識的運用上，本文並不認為在韋伯所建構的官僚體制中會有所發展。如同韋伯曾言：「官僚人員常藉由獲得他人所沒有的專業知識及意圖的神秘感，以增加本身專業知識的優越性。官僚體制常常

體制內有關結構和運作的種種都形諸文字的呈現，溝通亦以書面方式為主，且文書應加儲存並使之成為檔案。

## 肆、官僚體制出現的兩難抉擇—服從與自主的矛盾

如韋伯所言：「一般經驗均顯示，純粹官僚式的組織型態，……從純粹技術的觀點而言，能夠達到最高度的績效（performance）；於此意義上，它可以說是形式上已知的，行使權威的最合理工具；它在精確、穩定、紀律的確實與可賴性……等方面，優於其它形式的組織；由此，組織的首長可以對事務處理的結果，有極高度的可計算性（calculability of results）。」（Weber, 1978:223）事實上，「理性化」可以說是韋伯對於社會生活各個領域論述一以貫之的核心思想。然而，在韋伯的論述中，其所謂理性化究竟所指為何？官僚體制中理性化的產物除了能為組織帶來效率之外，是否還有其他產物？又會對於官僚體制產生什麼樣的影響？

韋伯將理性化的相對概念運用於社會結構分析時，作出了形式理性與實質理性的區分。形式理性具有事實的性質，它是關於不同事實之間的因果關係判斷；實質合理性具有價值的性質，它是關於不同價值之間的邏輯關係判斷。形式合理性主要被歸結為手段和程序的可計算性，是一種客觀的合理性；實質合理性則基本屬於目的和後果的價值，是一種主觀的合理性（蘇國勛，1989：238）。從純粹形式的、客觀的行動最大的可計算角度上來看，韋伯認為，科學、技術、資本主義、現代法律體系和行政管理（官僚體制）是高度合理性的。但是，這種合理性是純粹形式的，它與實質合理性，亦即從某種特殊的實質目的上看的意義合理性、信仰或價值承諾之間處於一種永遠無法消除的緊張對立關係之中。

由於人類的價值信念，不僅複雜而多樣化，尤其無優劣高低之判准，因此不同的信仰之間充滿了價值的衝突。基於這樣的認知，在形式理性看來，實質理性是「非理性的」，但從實質理性的觀點看來，形式理性也是「非理性的」（Weber, 1978：26）。在形式理性的襲捲之下，實質理性逐漸被沖刷掉了，理性化過程呈現一面倒的情況，這種發展過程雖使得人類擺脫了宗教信仰的桎梏，但也使得人類

---

傾向於一種秘密會議（secret session）的行政，也就是在可能的範圍內，他們會隱藏本身的知識與行為」（Weber, 1946: 233）。



成爲物質、金錢的奴隸，乃至官僚體制的奴隸（一昧的追求效率問題），這種理性化下的非理性現象，足以說明理性化的弔詭（陳曉林，1987：258-259）。

在官僚體制下官僚結構所要求的是像鐵一般的紀律，之所以要有鐵一般的紀律是由於理性化的結果，在講求理性化的情況下，以形式理性至上的官僚結構，往往抹煞了組織成員中的價值理性。因此，我們可以推論，在形式理性下服從應是官僚個人的義務。但是負有領導責任的官僚，無論是在政治團體或私人企業，不能僅憑上級的指示及規章辦事，必須具備領導精神，主要就是創新能力。因此，在服從紀律和自主創新的要求之下，勢必產生服從與自主的矛盾（吳庚，1993：88）。雖然如此，韋伯並未放棄對於形式理性的反省與抗爭，當形式理性過度膨脹侵犯了實質理性的領域，影響所及，人類基本的自主、自由和尊嚴都無法保存，針對這樣宿命的困境，韋伯提出了「責任倫理」的概念<sup>9</sup>，藉以重建個人的負責態度，以營造一個合乎人性尊嚴的空間。以下即試圖說明責任倫理如何爲服從與自主間的矛盾解套，本文另也試著從「角色結構」以及「責任觀點」加以詮釋補充。

## 伍、對於服從與自主間兩難現象的解套 —由傳統到當代觀點

韋伯爲了使人類能夠在理性化、官僚化社會中，保有最大程度的自由、自主和尊嚴，試圖透過對倫理觀念的探討，找出個人在道德上適當的倫理定位，平衡個人形式理性和價值理性的偏頗立場。韋伯將人類的倫理立場劃分爲「責任倫理」（ethic of responsibility）與「信念倫理」（ethic of conviction）。其曾言：

「終極目的的倫理」（ethic of ultimate ends；亦即信念倫理）和「責任倫理」，並不表示終極目的的倫理就會不負責任（irresponsibility），或責任

---

<sup>9</sup> 「責任倫理」觀是韋伯晚年的著作中所提出來的，尤其在《Science as a Vocation》及《Politics as a Vocation》二篇韋伯晚年所發表的演講中，他明確指出，作爲一個現代人所應擔負的責任。參見Weber, Max (1946), *From Max Weber: essays in sociology*, PP.77-156.(吳育南, 1993: 169)。

倫理就是沒有原則的機會主義 (unprincipled opportunism)。前者的行為準則，就如宗教的箴言所說：基督徒正當行事，然後將行為後果歸諸上帝 (the Christian does rightly and leaves the results with the Lord)，而後者的行為準則，則必須將個人行動所造成的、可預見的後果，盡可能列入考慮 (Weber, 1946: 120)。

以上之引述我們可見，信念倫理屬於主觀的價值認定，行動者將保持信念的純潔和一貫，並將之視為行為準則，至於行為產生什麼後果則交由上帝負責。這種倫理觀顯然是對於價值理性呼應的一種倫理立場，其與形式理性所強調的，對於手段有效的精確衡量和計算是格格不入的。藉由以下韋伯對於價值理性的描述，我們將可清楚窺知價值理性與信念倫理間的直接關聯。

所謂價值理性意指被一組倫理的、美學的，以及宗教上的價值的自覺信念所影響，且本身與是否能達成所希冀的願景是獨立的關係 (Weber, 1978: 24-25)。

相對於信念倫理，責任倫理顯然並非如宗教信仰般地對某種特定目的或價值有狂熱的執著，因此它不是價值理性的一種倫理態度，但責任倫理也不完全立基於形式理性上，因為責任倫理要求行動者必須對自己的行為負責，所以行動者除精確計算手段的有效性之外，也要衡量其所採取的手段會引發哪些後遺症。由此看來，責任倫理雖非價值理性的行為準則，亦不完全傾向於形式理性，從這一點看來，責任倫理可視為是韋伯試圖整合價值理性與形式理性的一項努力 (Brubaker, 1984: 107-109)。

然而，責任倫理並非是純粹形式理性 (pure Zweckrationalität)。對於純粹的形式理性而言，其排除了對於任何終極價值的承諾。亦即，系統的最終結果是由既定的主觀價值所決定，而不是由終極價值的價值 (worth) 所決定。另一方面，責任倫理不能與對終極價值的承諾共融，但需求卻是此承諾。責任是空泛的，除非它對某些實質目的 (substantive purpose) 負

責，亦或是它是根據對於目的的熱情來行事(Weber, 1978:115-116; Brubaker, 1984:108)。

但值得探討的是，當韋伯在論述責任倫理如何平衡形式理性與價值理性時，其論述對象似乎僅限於其所提出的「理想的政治家」<sup>10</sup>。韋伯認為政治家必須具備三項特質，分別係熱情 (passion)、責任感 (a feeling of responsibility)，以及平均調和的能力 (a sense of proportion)<sup>11</sup> (Weber, 1946:115)。具備此三項特質之政治家將可融合「溫暖的熱情」與「冷靜的均衡調配能力」，只要這種表現成為事實，終極目的的倫理與責任倫理就不再是絕對的對立而可以彼此互補，結合此三者才能孕育誠正的以政治為職志的人。在以上的論述中，我們可發現韋伯對於責任倫理概念的論述似乎僅應用於政治家，而不擴及官僚體制內的成員。為什麼會有這樣的區別，是什麼原因所造成的，以下本文即試圖提出說明，解釋韋伯之所以沒有針對官僚體制成員提出調和形式理性與價值理性做法的原因。

本文認為韋伯之所以沒有對於官僚體制中的成員提出形式理性與價值理性的調和方法，主要在於官僚體制本身就是理性化的表現，本身就是以理性為最終價值，前此亦曾述及，就韋伯看來，官僚體制是一種形式的、客觀行動的最大可計算的高度理性表現，從這樣看來官僚體制著重於形式合理性的展現，講求手段和程序的可計算性。本文前言也曾引述韋伯的一段話，其中提及官吏本身受到上級的嚴格指揮，執行上級所指示的任務不僅是他的義務也是他的「榮譽」。因此韋伯

---

<sup>10</sup> 在韋伯看來，從事政治有兩種人，一種是官僚人員，一種是政治家。這兩種都是把政治當作職業的人，都是依靠政治而活的人。但官僚人員與政治家可不一樣，不一樣的地方在於，政治家是為了權力與政治而活。官僚人員並沒有把政治當作志業的企圖。且在韋伯對官僚人員的討論中，理想的、純粹技術的官僚人員都是沒有私心的，完全按章行事，就事論事，在行政過程中不加入自己的私人情感。可是政治家是為政治而活，有其政治目標，一定想要在政治行動中實現一些東西 (顧忠華，1992:223-224)。

<sup>11</sup> 韋伯所謂的「熱情」是一種實際的，符合現實的 (matter-of-factness) 感受和關懷，是一種對「理想目標」(cause) 的獻身，這種獻身絕非隨性的附和或盲從，它不是一種「貧乏的興奮」(sterile excitation)，而是一種深思熟慮後的抉擇 (Weber, 1953: 115-116)，所以這種對自己的理想目標作熱忱奉獻的立場，必須置於個人的責任感之下，冷靜的分析和判斷。換言之，對於自己的熱忱必須勇於負責，為了成就這種負責的態度，必須具備均衡調配的判斷能力，此乃成為政治家最重要的心理特質：能夠利用內在的凝聚力 (inner concentration) 和冷靜地態度 (calmness)，去斟酌現實狀況的能力 (吳育南，1992:161)。

的官吏精神在於職務優先於自我意願。因此我們可以知道，韋伯的觀念中他並不認為官吏會產生所謂形式理性與價值理性失衡的現象，因為他認為官吏本身就是一種達到效率最大化的工具，必須遵從上級的指揮與監督，因此，為達到組織目標所秉持的形式理性也已成爲實質理性本身。

但時序推移至現代，公共行政在經過一九六〇年代後新公共行政與黑堡宣言的洗禮之後，官僚人員本身受到許多價值理性上的薰陶，此時若從韋伯當初建立官僚體制之概念來理解現代官僚體制勢必有所格格不入。D. Waldo(1981:175-176)曾言：「效率的意義必須以社會價值目標來界定。也就是說，效率的意義必須以公共利益、個人主義、公平、自由等價值結合，才有意義。」David K. Hart 強調公務人員應承擔「公民美德」(civic virtue)的責任，成爲「高尚的官員」(honorable bureaucrat)，以捍衛「體制價值」(regime values)(Hart, 1984:111-118)，同時，公務人員也應承擔「公民的人文主義」：鼓勵公民自主或對政策措施的倫理洞察與獨立判斷；以說服方式統治；超越權力腐化；成爲公民的模範(Hart, 1989:103-104)。黑堡宣言也曾指示官僚應扮演五種角色：1.執行與捍衛憲法的角色；2.人民受託者的角色；3.賢明的少數；4.平衡各機關與利益團體的衝突；5.民選首長與代表的教育者；黑堡宣言強調文官集團的專業權威、專業角色、以及專業責任的地位(吳瓊恩, 2001:130-131)。

凡此種種皆顯示，官僚體制的成員不能再以遵守形式理性爲滿足，追求公民參與之精神，已成爲價值理性的最高指導原則；再者，官僚體制對於效率的追求亦顯不足，效率並不等於效能，效率係指在一般情形下，以最少的投入獲致最大的產出；但效能則著重於實際產出與期望產出之間的差距。因此，唯有效率與效能兼顧，始可說是具有理性化的官僚體制。

值得一提的是，韋伯雖曾提出責任倫理做爲對服從與自主矛盾間的解套，但卻隱藏兩點問題，其一，僅針對政治家而未涵蓋官僚人員。前此已曾述及，於此不贅；其二，並未針對責任倫理提出一套具體可供參考的執行方法。可能原因除了責任倫理本身是韋伯晚年所提出的概念，仍停留在概念的闡釋，而未詳細說明實踐上的細節(吳育南, 1993:163)。本文提出另一可能原因在於，中西倫理學上的本質差異。中國倫理學發展並非在其理論體系，亦不以白紙黑字爲滿足，主要著重在於實踐之道。西方則視倫理學爲科學，或者是思想，集中在討論什麼是

正確的或良善的問題（蕭武桐，2002：60-61）。由此可知，東方倫理學主要是在建立社會秩序，目標在行；而西方倫理學主要是在建立理論體系，目標在知。以下將針對責任倫理的具體執行方法，提出可資遵行的建議。

基此，本文試圖從責任觀點，針對服從與自主之矛盾現象提出解決方法。根據 T. L. Cooper（1986：43-51）的看法，責任可分為「客觀責任」與「主觀責任」。所謂客觀責任是指外在規範所加諸的期望。對行政人員而言就是外在規範對他的角色期望，而不是行政人員自我標準所要求的責任，此與義務或職責相似，表現於對法規的遵守、層級結構的服從以及為公共利益服務。主觀責任則是行政人員內心的自我期許，是行政人員本身自發的一種需要負責任的感覺，基於有如忠誠、良心與認同，而不是來自於法律、組織或社會的要求，因此當行政人員感到「應該」以某種特定的方式來處理事務時，並非限於上級的命令或法律的要求，而是因為內心的趨向使然。由此可看出，客觀責任與韋伯所提出之形式理性相為呼應，主要在對於官僚體制中法規命令的服從與義務；而主觀責任其實類似於韋伯所提出之價值理性。在歷經新公共行政及黑堡宣言的洗禮後，價值理性者可說是「以民為主」的價值、信仰，與態度。但在法規命令的服從與以民為主的價值導引之下，勢必會產生相互衝突的情況，針對衝突情況我們可從下述三方面加以探討。

T. L. Cooper（1986）將行政人員最容易面臨的三種衝突困境區分為權威衝突、角色衝突，以及利益衝突等。茲分述如下。權威衝突是指主客觀的權威要求不一致，行政人員一方面希望能遵守上級的命令或組織的政策行事，以保有自己的職位，另一方面又覺得這麼作違背自己良心或內在的意識時，便產生權威的衝突。角色衝突又可分為組織內的角色與組織外的角色衝突以及組織內的角色衝突。角色衝突是因為個人以外的不同對象，對其有不同的行為要求或期望所引起的，並非個人自發性的心理矛盾。行政人員面對任職的組織要求，與組織外部的個體或標的，對其行為期待之不同所引起之衝突稱之為組織內的角色與組織外的角色衝突；而同一組織內，不同層級或群體對同一行政人員的不同行為期待，即我們所稱的組織內的角色衝突。而利益衝突對於行政人員而言，即指其本身的私人利益（通常是經濟上的利益）與公共利益不相一致時的情況（Stahl, 1976：276-277）。

上述三種衝突的現象，T. L. Cooper (1986: 70-71) 曾提解決三種衝突的方法。首先是考慮時下的一些道德原則，例如：誠實、正直、廉潔、公平……等，從這些原則找出自己所欲追求的目標。由此點出發，現今官僚人員所需面對的道德原則，約可以 Rosenbloom 所提出的行政管理所追求的價值以為呼應，藉此提供官僚人員可供遵循的原則、價值為何。官僚人員所追求的價值約可區分為三大構面，分別是法律層面、政治層面，以及管理層面。就法律層面，需追求憲法的完整性、程序的正當性、堅實的權利與平等權的保障，以及社會公道等價值；從政治層面，需追求行政決定、行政措施的參與性或代表性、回應性及課責性等；管理層面可再區分為傳統管理觀點及新公共管理觀點，前者是指行政管理追求經濟、效率與效能，後者在於追求成本效用和對顧客的回應性的價值 (Rosenbloom, 1998: 39)。第二，如果前面的原則無法解決問題，就必須進行論理分析：1. 蒐集事實的資料並加以分析；2. 澄清自己在事件中的角色，以及相關的義務與責任；3. 列出各種可行的解決方法，並預測各種方法所導致的後果；4. 排列各種價值，並衡量其得失、輕重；5. 決定採取某種策略之前，使用一種自問自答的方式進行測試，看看自己若採用某種策略，會有什麼樣的後果，自己是否覺得心安，是否能說服自己，以及臆測別人會有什麼樣的感覺；6. 決定自己的做法。透過上述六道步驟，或許能作為官僚體制成員在面臨服從與自主矛盾現象時的一種作業手冊，藉此。以便能做出合乎道德標準要求的決定。

## 陸、代結論

於此本文總結全文之論述內容。首先官僚體制之來源可能原因在於新教倫理影響現代資本主義之形成，而資本主義又促進現代官僚體制的建立。再者，由於資本主義的發達，帶動一切社會活動的迅速膨脹，因而衍生許多社會問題，而為了解決此些社會問題，又促使政府職能愈為擴張與複雜化，進而帶動官僚體制的產生。總而言之，新教倫理從內心層面地轉變人們的態度，而得以衝破傳統的束縛，使現代官僚精神的產生成為可能。

理性官僚體制靠著本身技術上的優越地位，以及透過在政治系統中官僚權力的運作，使得它不但日益膨脹而且變得不可避免。從統治者的觀點來看，他必須

依賴龐大的官僚系統來強化其統治；從廣大的民眾觀點來看，人民期待官僚制度能夠加強為民服務，並解決社會上層出不窮的問題。於是理性官僚體制在現代已成為不可或缺的權力結構。而官僚體制之特質於總結各家說法後，整理出四大特點，分別係理性效率、官僚的恆常性、形式主義（亦即形式理性，講求絕對客觀）、外顯知識的應用（檔案的形諸文字）等。

官僚體制中由於形式理性至上的結果，往往抹煞了組織成員中的價值理性。我們可以推論在形式理性下服從應是官僚個人的義務，但負有領導責任的官僚，無論是在政治團體或私人企業，不能僅憑上級的指示及規章辦事，必須具備領導精神，主要就是創新能力。因此，在服從紀律和自主創新的要求之下，勢必產生服從與自主的矛盾。

然韋伯並未放棄對於形式理性的反省與抗爭，當形式理性過度膨脹侵犯了實質理性的領域，人類基本的自主、自由和尊嚴受到嚴重侵蝕，針對這樣的困境，韋伯提出了「責任倫理」的概念，藉以重建個人的負責態度，以營造一個合乎人性尊嚴的空間。雖然如此，本文認為所謂責任倫理的觀念似乎僅限於政治家的範圍，在韋伯眼中官僚體制成員似乎僅是達成效率之工具，以服從上級長官指示為其義務且是榮譽之表現。然而，現世公民參與之精神等價值不斷席捲官僚體制而來的情況，官僚似乎不能再以遵守形式理性為己足，而應具有價值理性之判斷，因此，本文試圖從責任觀點為此自主與矛盾之現象提出補充，已如上述。

最後，讓我們再次回歸韋伯的看法，本文認為韋伯眼中的官僚體制似乎僅是達成形式理性的工具，官僚體制的組成成員是絕對客觀的，無感情亦無恨，無衝動亦無熱心，政治家為達成其政治目的就要透過官僚體制為其執行，因此，不論執政者為何，官僚體制成員絕無忠貞問題，只要誰為領導者官僚體制將為其效力。而這樣的看法也與 Tompkins (2005:46-47) 的看法相似，其認為韋伯將政治領導者與行政者區分的很清楚，所謂政治家其主要角色在於界定與追求明確的政策目標，為達成政治目標政治家必須具備熱情、責任感，以及平均調和的能力；而就行政者而言，主要效忠於所選舉出之政府官員並執行所制定之政策，行政者本身是無熱情的，是不關注於政治上的報酬的。由此我們可知，即使韋伯提出責任倫理觀來平衡形式理性與實質理性之間的不平衡，但也僅限於政治領導者，對於官僚成員，韋伯並不認為他們會產生所謂形式理性與實質理性的衝突現象。

## 參考書目

### 中文部分

- 王麗焦, 廖彩惠(2007), 「韋伯官僚理論與檔案來源原則之映證」, 圖書與資訊學刊, 第 60 期, 頁 77-89。
- 任元杰譯(1989), Bottomore, T 著, 《現代資本主義理論》, 巨流, 台北。
- 任越、徐懿蕾、侯海玉、丁莉、李萍(2007), 「馬克思·韋伯的官僚體制下的文檔管理理論分析」, 檔案學通訊, 第 4 期, 頁 50-52。
- 吳育南(1993), 「韋伯理性官僚體制的弔詭」, 東海大學公共行政系碩士論文, 位出版。
- 吳庚(1993), 「韋伯的政治理論及其哲學基礎」, 聯經, 台北。
- 吳瓊恩(2001), 「行政學」, 三民, 台北。
- 林榮遠譯(1997), Weber, Max 著, 「經濟與社會」, 商務, 北京。
- 林鍾沂(2001), 「行政學」, 三民, 台北。
- 張苙雲(1986), 「組織社會學」, 三民, 台北。
- 許南海(2000), 「韋伯官僚體制組織特徵建構之研究」, 政治大學公共行政學系博士論文, 未出版。
- 陳曉林(1987), 「學術巨人與理性困境：韋伯, 巴柏哈伯瑪斯」, 台北：時報文化。
- 蔡錦昌(1994), 「韋伯社會科學方法論釋義」, 台北：唐山。
- 謝嘉梁(1980), 「官僚制與現代西方文明」, 臺灣大學政治學系碩士論文, 未出版。
- 蕭武桐(2002), 「公務倫理」, 智盛, 台北。
- 蘇國勛(1989), 「理性化及其限制—韋伯思想引論」, 桂冠, 台北。
- 顧忠華(1992), 「韋伯學說新探」, 台北：唐山。
- 顧忠華譯(1987), Schluchter, W 著, 「理性化與官僚化」, 聯經, 台北。



英文部分

- Bendix, R (1977). Max Weber: an intellectual portrait. Berkeley: University of California Press
- Brubaker, Rogers (1984). The limits of rationality: an essay on the social and moral thought of Max Weber. London; Boston : Allen & Unwin.
- Cooper, Terry. L. (1986), The responsible administrator: an approach to ethics for the administrative role. Millwood, N.Y.: Associated Faculty Press.
- Giddens, Anthony (1971), Capitalism and modern social theory: an analysis of the writings of Marx, Durkheim and Max Weber. Cambridge: University Press
- Hage, Jerald (1980), Theories of Organizations. N. Y.: John Wiley & Sons.
- Hall, Richard H. (1963), “The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment.” American journal of Sociology. 68:pp.32-40.
- Hart, David K. (1989), “A Partnership in Virtue Among All Citizens: The Public Service and Civic Humanism.” Public Administration Review. 49(2):pp.101-105.
- Jun, J. S. (1986), Public Administration: Design and Problem Solving. New York: MacMillan.
- Parsons, T (1961), The structure of social action. Glencoe, Ill.: Free Press.
- Putnam, Robert D (1973). The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report. British Journal of Political Science. 3:257-290.
- Rosenbloom, D. H. (1998), Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector (4<sup>th</sup> ed). New York: McGraw-Hill, Inc.
- Stahl, G. O. (1976), Public Personnel Administration (7th ed). New York: Harper.
- Tompkins, J. R. (2005), Organization Theory and Public Management. CA : Thomson Wadsworth .
- Waldo, Dwight (1981),The Enterprise of Public Administration. NT: Chandler and Sharp Publishers, Inc.
- Weber, M (1921), Gesammelte politische Schriften. München.

中國行政 中華民國九十七年十二月 第 80 期

Weber, M (1958), The Protestant Ethic and the Sprit of Capitalism. N. Y.: Free Press.

Weber, M (1978), Economy and society: an outline of interpretive sociology. New York: Bedminster Press.

Weber, M (1946), From Max Weber: essays in sociology. New York: Oxford University Press.

Weber, M (1962). Wirtschaft und Gesellschaft. New York: The Citadel Press.

附 錄 一

變數 \ 提出者	we	Fr	me	ud	he	pa	be	mi	di	pag	ju	ha	To
層級體系	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
分工	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	
員工的技術能力	✓	✓	✓	✓		✓	✓				✓	✓	✓
法規	✓	✓	✓				✓	✓		✓	✓	✓	✓
有限的職權	✓		✓		✓	✓						✓	
依職位大小給酬	✓			✓								✓	
非人稱化的關係	✓		✓										
公私分明	✓												
理性的行爲	✓												
檔案文獻	✓												✓
永業制	✓												✓

資料來源：整理自 Hall (1963)，頁 34。

註：we - Weber; Fr - Friedrich; Me - Metron; Ud - Udy; He - Heady; Pa - Parsons; Be - Berger; Mi - Michels; Di - Dimock; Pag - Page; Ju - Jun; Ha - Hage; To - Tompkins。