

韋柏理想型官僚組織合法權力的探討

林玉華

大規模組織如何贏取其社會控制的權力，是一項很重要，却是很困難的研究問題。在短短的六十年中，美國聯邦預算從每年不到十億急速膨脹至一天十億美元；通用公司從羽毛初成擴長為預算比許多國家還大的公司。表面上組織成長的氣勢似乎是工業革命理性技術運用、社會和諧發展的例證。但在六十年前，韋柏（Max Weber）即已洞察專業組織中權力控制的因素穩定了組織的成長，在「經濟與社會」（*Economy and Society*）一書中，他提出「合法權威為組織外在權力關係據以達成內在控制基礎」的觀點（註①）從而分析官僚組織的功能。

在方法論上，韋柏係將他合法而理性的觀念建築在理型架構中，因此他的合法概念在政治科學上一直佔著似是而非的地位，遭致不斷的爭議，其官僚政治學說，尤其遭遇功能論學者的挑戰，邊迪斯（R. Bendix）因而指韋柏對權威的分析不夠理性，而對官僚政治的分析則過份理性。韋柏的合法權力觀念儘管遭遇哲學家及組織理論學者的批評，但從功能分析中證實其為最優勢的組織控制模式，韋柏的合法權力與官僚組織在社會科學研究上留下恒久性價值的創見，本文擬從分析的途徑來探討韋柏合法權力的運用。

一、理想型在韋柏思想中所扮演的角色

韋柏分析社會現象的第一步乃建立「理想型」（*ideal type*）（以下簡稱理型）。理型的鑄成乃根據一己的想像力，對社會現象加以分析，主要用來強調實證資料中特殊的結構面，藉以預測某種規律的再發生，而對這種規律的特徵作主觀性的假設。（註②）當假設由理型導引而出時，理型便拋棄不用，官僚組織便是韋柏理型的應用。蓋理型乃單邊（*one-sided*）的強調社會實體的某種概念，因此概念中的形象似是而非，似非而是，與實際經驗必存在有差異。

根據帕森思（*Talcott Parson*）的看法，韋柏的理型蘊含兩種不同的角色，有時韋柏是意味著抽取自重現於歷史時序以及跨越地理的社會組織單邊性的跨張型態；有時意味著一組重現的理論概念，用以解釋而不僅僅描述假設的行為型態。（註③）此解釋性的功能無疑

註①：Max Weber, *Economy and Society* (2 vols.; Berkeley: University of California Press, 1968)。在這本鉅著中，韋柏企圖藉資本主義、科學與官僚組織，來描述西方理性的發展。

註②：Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* (New York: Oxford University Press, 1947), A. M. Henderson and Talcott Parsons (trans.), pp.15-17.

註③：Talcott Parsons, *The Structure of Social Action* (New York: McGraw-Hill, 1937), pp. 604-605.

是韋柏所強調的，毋乃其說明有欠清晰，而使其合法概念陷於模糊之中。

當韋柏努力於建構解釋統治行為的合法概念時，他却曲解合法的要義。合法的概念應是評估政治統治行為作成決策之程序是否正確、決策是否公正、是否平等的對待其僚屬，然而韋柏的合法，不代表對政權的評估，而界定為公民對政權的「信念」（*belief*），因此，合法對韋柏來說，僅為一件事實——一件公民擁有此信念之事實，最後韋柏事實上界定合法以穩定與有效的政治權力，而約縮於臣服於權威的意義之下。

這種結果，或可解釋為韋柏過份迷惑權力與穩定；或因他執著於事實與價值的區分（*fact-value distinction*），導致於他根據科學的效度標準解釋合法的概念。然而，兩者皆非充分的理由，畢竟，韋柏是一個眼光深遠、自我意識（*self-conscious*）甚高的學者。再則，規範性的合法概念具有民主的成份，可為韋柏避免平庸之見的資源，可使他同時考慮到事實的信念與公民的價值。排除此兩種可能，如果韋柏一定要將事實的成份包涵於合法概念中，其主要焦點則在於他以心理因素解釋社會互動模式時所產生的結果。

韋柏承襲歷史分析方法中，以個人行為為社會分析的基本單位，並將主觀的意向（*subjective meaning*）推至個人心理的最低層次。依韋柏之意，所謂社會行動，要將所有具有目的、且把互動對方之行為加以考慮進去，因此他認為在說明社會行動時，必須明瞭行為者主觀的意向，也就是韋柏為了解社會行為，而深究至個人目的。進而，韋柏接受先入為主之直覺詮釋（*verstehen*）的觀點，直覺詮釋涉及意義實體有效性解釋的獲得問題，帶有依自己的文化解釋不同文化的趨勢，韋柏由此建立「主觀意向與適當行為型態的邏輯關係」。問題在於主觀的意向是不能事前預斷的，如果用以解釋行為，豈不造成社會科學研究的限制，而且主觀注入直覺詮釋的成份，是目的性的依自己文化解釋客觀實體，如此一來，意向本用以解釋行為，成為運用行為使意向明確化，主觀的意向變成探討的客體，官僚組織實體的特徵於焉附帶著解釋主觀意向，落入所謂的解釋圈中（*hermeneutic circle*），使描述社會實體的理型深陷於虛幻之中。

二、理想型的合法控制

在運用理型於政治理論的解釋時，韋柏分析三種統治因素，即傳統（*traditional*）、超人（*charismatic*）與法定（*legal*）的權威。韋柏將統治關係以命令與服從的關係作代表，上述三種統治因素頒行的命令獲得自動的服從，權威之獲得自動順從，乃建築於個人主觀的合法信念（*belief in legitimacy*）之上。韋柏將合法信念插入理型中以為假設的主觀意向，當韋柏注意到基於理性追求自我利益的互動行為型態遠比將行為導向於規範與職責系統來得穩定後他認為合法信念的插入極為適當，他說「成俗、個人利益、純粹情感或凝聚感的理想動機並不形成控制的充分可信的基礎，除此外，控制常態下的可信因素即為合法