

## 从韦伯官僚制看官僚内卷：巡视组的实践\*

蒋正阳（清华大学人文与社会科学高等研究所博士后，清华大学水木学者）

内容摘要：韦伯将官僚制理性运行给个人自由带来的束缚称为“铁笼”。官僚制文书报告的工作方法，将实际问题与行政程序分离开来，逐级的文书传递仅在书面上解决问题。官僚制形式化和对上级负责的特点，使实际工作专门化和程序化，但因其脱离现实，在复杂化的同时却缺乏实效。巡视组在纪律检查中发现的公权力“内卷”问题，实质是官僚制在面对监督审查时作出的形式主义反应。韦伯认为，官僚制形成的理性牢笼，需要卡里斯玛这样的超凡权威来注入新的因素。但从巡视的实践看来，官僚制面对实质力量的注入，会加倍地用形式主义的思路来自我保护，如层层加码，也就是说，如果卡里斯玛的出场逻辑没有跳出官僚制的思路，铁笼反而会愈加牢固。

关键词：官僚内卷；韦伯；官僚制；巡视组；

### 一、引言

在《农业内卷和官僚内卷：类型、概念、经验概况、运作机制》<sup>1</sup>（黄宗智，2021）一文中，黄宗智教授正式提出了“官僚内卷”<sup>2</sup>这一概念。其含义是，官僚体系通过文书报告对上级负责，其形式化的运作方式，倾向于将实际工作复杂化、标准化、

\* 感谢导师黄宗智教授的悉心指导，感谢白凯（Kathryn Bernhardt）教授专业细致的修改意见，然文责自负。

<sup>1</sup> 在该文中，作者已经对“内卷”（involution）的词源进行了全面的总结，并对其在不同领域的意义和用法进行了细致的区分。故本文不再赘述。

<sup>2</sup> 此前，在《华北的小农经济与社会变迁》和《长江三角洲的小农家庭与乡村发展》两卷中，作者总结了中国农业经济中的内卷现象——高度“家庭化”的农业内卷化。

专门化，运行结果却缺乏实效、脱离实际。并且，官僚体系以其强劲渗透力<sup>3</sup>将自身的运作模式和内卷机制强加于村庄，使基层治理越来越正式官僚化。这种内卷也不限于中国传统官僚制或韦伯的现代官僚制，而是官僚体制普遍带有的弊端。

巡视组，由中央纪委、中央组织部联合办公，主要巡视稽查省部级领导干部违反党纪国法的问题。以往关于巡视组的报道多见于《中国纪检监察报》《中国纪检监察杂志》；学术性文章则从历史演进、法治视野、监察体制、政治功能等角度展开讨论。研究主题从文本理解（如王立峰，2018；赵宓斐，2017；唐坚，2021）、历史梳理（如胡云生，2019；蒋晶，2021），逐步走向更为深入的理论探索（郭苏建、钟时，2021；单灵芝，2021）。实证研究方面，有作者通过趋势概括和长时段数据给人以广阔的视角（李莉、吴江，2019），也有文章对某一年份的巡视反馈和整改文件进行细致分析（邢浩，2017），以及通过贪腐案件的查处情况分析巡视组的反腐效能（程惠霞，2017）。还有作者参照全球“清廉指数”设计中国反腐败指数，通过统计腐败人数的变化，说明巡视组在中国反腐败事业中的作用（刘品新、蔡磊，2020）。

本文主要结合韦伯的现代官僚制和非理性的“铁笼”问题，分析巡视组发现的公权力“内卷”问题。这一官僚内卷现象的实质，是官僚制在面对监督和审查时作出的形式主义反应。这里的形式主义，特指只注重表面形式，不注重实际效果。韦伯将官僚制自我生产扩张后形成的诸多弊端称为“铁笼”（iron cage），并设想这时需要卡里斯玛（charisma）这样的超凡权威来注入新的因素。但从巡视的实践看来，官僚制面对实质力量的注入，会加倍地用形式主义的思路自我保护，如“层层加码”，也就是说，如果卡里斯玛的出场逻辑没有跳出官僚制的思路，铁笼反而会愈加牢固。

---

<sup>3</sup> 区别于杜赞奇（Prasenjit Duara）在《文化、权力与国家：1900—1942年的华北农村》一书中针对晚清和民国对基层社会控制力和渗透力不足而提出的“国家内卷”（State involution）。

## 二、“层层加码”背后的形式主义逻辑

官僚制的一个突出问题是形式主义，这是由官僚制本身的工作方式和考核方法所导致的。以文书为基础的工作方式，将工作的重心引向材料书写，材料不仅是实现科层传达的介质，也是上级检查和评价下级的依据。这样，实际问题就被转换为纸面的数字，在一系列材料中被展现和解决。对客观情况认识和描述的主观空间，则进一步割裂了材料与现实的联系，以致材料序列本身构成一个逻辑圆满的整体，用以呈现各级官僚的积极作为和绩效。

一方面，官僚制的形式主义工作方式会通过形式化、数据化的考核指标延伸到基层单位，迫使基层组织忙于整理、制作应付考核的文件、材料，无暇开展实质性的工作；另一方面，由于形式主义的运作方式易于被观察和评价，这种纸面化和量化的方式甚至蔓延到整改和审查的领域：官僚制用文件加码来代替实际整改，这些整改数据反过来又成为审查工作效果的评价依据。

### （一）官僚制的形式主义倾向

官僚制本身倾向于形式主义的运作方式，向上负责的官僚主义导致数据攀比，脱离实际的纸面目标进一步使基层走向形式主义，也就是说，官僚主义传导到基层，导致了基层工作的形式主义。2013年，习近平总书记指出：“形式主义实质是主观主义、功利主义，根源是政绩观错位、责任心缺失。”截至2018年10月底，中央纪委国家监委网站曝光了24批130起形式主义、官僚主义问题通报。（郭妙兰，2018）2018年中央纪委的巡视工作中，重点整治的形式主义问题包括：“对中央精神只做面上轰轰烈烈的传达，口号式、机械式的传达，不加消化、囫圇吞枣的传达，上下一般粗的传达；在工作中空喊口号，表态多调门高、行动少落实差，热衷于作秀造势；单纯以会议贯彻会议、以文件落实文件，做表面文章、过度留痕，缺乏实际行动和具体措施。

检查考核过多过滥，多部门重复考核同一事项，考核内容不务实，频次多、表格多、材料多，给基层造成严重负担。”（周根山，2018）

2021年，中央纪委国家监委发布了第一批执纪执法指导性案例，其中第一件就涉及形式主义、官僚主义问题。2020年2月，某县纪委监委发现该县国有农场疫情防控不力，要求整改，主要负责人贺某未认真核实整改情况，直接签批报送《整改报告》，称已经全部整改到位。之后监督检查组再次实地检查，发现问题没有改观。纪委监委认为贺某“以会议落实会议、以文件落实文件”，措施流于形式，“用形式上的‘表面文章’代替扎扎实实的落实”（《中央纪委国家监委发布第一批执纪执法指导性案例》，2021），最终贺某的行为被认定为形式主义、官僚主义。本案中的形式主义问题在于用整改文件代替整改实际，而发现这一问题的方法是注重实际的实地检查。

备受批判的形式主义工作方式，首先表现为文件空转。政府机关做任何一件简单的事都要报送简报，工作日晚上和周末加班也常为处理文件。中央纪委国家监委公开的典型案例中，青海省河阴镇一年所发各类文件从255份增加到408份，简报从73期增加到118期。（王生霞，2020）“新疆昌吉州卫健委2019年1月到7月下发文件621份，平均每个工作日超过4份，其中478件通过QQ群传输下发，大量文件内容为照抄上级通知，仅修改文件头和更换落款。”（张国栋等，2020）

其次，形式主义的工作作风表现为过度留痕。官僚制注重形式化的特点，使之倾向于把实际工作过分简化为填表格和写材料；官僚制形式化的评价标准，导致对于下层单位来说“工作干得好，不如资料整得好”。过度留痕的花样很多，先拍照再干活、重复填报各类表格、层层书面上报、盲目数字化、APP打卡留痕、精力花在“微信工作群”，以致于“本应使基层干部工作更为便捷的各种数字平台，反而变成了压力来源”。

（乔子轩、侯逸宁，2021）

可见，即便是旨在提高效率的数字办公，也被异化为形式主义的工具。南方一乡镇干部“手机上 10 多个政务 APP，20 多个微信、QQ 工作群，每天要花不少时间浏览群组里的通知，稍有疏漏没能及时处理，就要被通报批评。”（张国栋等，2020）中部某县一名大学生村官甚至“被加”了 120 多个微信工作群，包括水利群、党支部书记群、三防群、民政群等，有的微信群要求每日报到，有的不同部门不同的工作系统要反复填报相同的材料，有的要求 24 小时保持在线。（余哲西、郭妙兰，2019）科技手段被官僚制异化为汇报工具，数字办公软件中的形式化统计打卡大量挤占基层工作人员的时间，形式上的官僚控制加强了，实际工作效果却减弱了。

再次，即使是实践性非常强的调研工作，也被形式主义变成了表演。有的地方和单位打造调研经典线路，无论什么调研主题，都采用同一条路线、同样的汇报内容。上级抵达的是“被安排”的调研点，翻阅的是反复润色的材料，听到的是字斟句酌的汇报，看到的是精心布置的场景，调研现场俨然成为表演剧场。有的地方和单位还严格挑选一批“群众演员”，把邀功式汇报和搔痒型问题进行大功小过的结合，“客观”地展现给上级。（参见刘哲姝、董菲晨，2019）

最后要指出的是，脱离实际的数据攀比并未改善现实生活，更有甚者，本该受惠于政绩的群众，成了博取政绩的牺牲品。在推进“厕所革命”的过程中，辽宁省沈阳市将厕所建在-20℃的户外或远离村民居住区的地方，政府投入过亿元改建的 8 万余个厕所弃用超 5 万个。另外，官僚以指标为导向而不顾群众利益，忘记了指标本身的衡量标准是人民满意度。如为完成拆迁任务不择手段，强制拆迁，以影响子女上大学、考公务员等理由，威胁逼迫“钉子户”尽快拆迁。（沈叶、郭妙兰，2021）

## （二）对上负责与量化考核

官僚制对上负责的特点，使得官僚行事偏重易被看见的表面工作。事情本来可以八小时内干完，非要拖到八小时外、节假日去做。还有以折腾式工作、展示型“敬业”向上级表现勤勉，以及“朋友圈办公”“聊天群加班”“领导不走我不走”等形式主义加班现象。（章志强，2019）结果，盲目攀比工作时长，假装表现工作积极，实际效果却没有提升，形成内卷式上班的不良风气。

就考核而言，首先，检查工作的评价指标被形式化。据湖北当地一位乡镇干部介绍，每年考核都需要准备相关资料，少则3项多则7项，每一项工作又被分为10个大项、几十个小项的指标细则，几乎每项指标均要求提供照片、表格、工作记录等印证材料，有时候考核打分就取决于准备资料的厚度。恩施州一名乡干部回忆，2017年度考核时，他整理了近3000页的工作资料，装订完有15本。针对以上情况，湖北省纪委监委印发《集中整治形式主义、官僚主义问题2019年行动举措》，坚决向加重基层负担的形式主义突出问题“亮剑”。（参见杨巨帅、钟玺玮，2019）

其次，同一工作被不同部门重复考核。东部某省一街道粗略统计，2019年共有工业、文教卫、城建等14条线79项考核。西部一乡镇干部反映，平均1周至少有1次上级督查检查，这里面有些内容重合，人员一批批来，要求大同小异，实质是重复验收。（杜晓光、郭妙兰，2020）更具体的情况如江西省新都加油站，消杀信息需要登记在各种不同表格中，除了表格版式有所不同，内容完全一样。来检查的部门也只看本部门的表，因此，就算没时间按照要求消杀，但表格上一定要这么填。（王君、甘士莲，2020）

再者，量化考核的形式主义方式蔓延到了整改与审查领域，似乎任何工作脱离数据就无从评判。因此，即便是为形式主义减负的措施，也以数据化的形式出现。如湖北一区推行《关于解决形式主义突出问题为基层减负的二十条措施》规定区委、区政

府印发的政策性文件原则上每份不超过 10 页、5000 字。（岸纪宣，2019）昆明市为基层干部松绑减负，将 2019 年计划开展督查检查考核事项精简到 88 项，整合 6 项专项纪律监督检查工作中的 11 类报表，建立“一表通”系统。（马惟，2019）青海省确定“基层减负年”“无会月”“无会周”，发至县级及以下的文件、召开的会议减少 30%，各种考核压减 90%以上，制定四个季度压减的量化目标。（滕佳材，2019）

### （三）“层层加码”问题

“层层加码，是指每经过一个层次就增加一些砝码，通常指在贯彻落实政策时，罔顾客观实际，逐级增加新的内容或提出新的要求。”（郭妙兰，2021）1961 年 1 月 18 日，毛泽东提出：“决不要层层加码，中央是一个盘子，到省、市又是一个盘子，到地、县又是一个盘子，到群众又是一个盘子。”（转引自何建华，2016）在实践中，层层加码有多种形态：一种是拔高标准、顶格管理，以“超标准”来标榜“高标准”。例如，“上级政策是持核酸检测阴性证明低风险地区之间自由通行；到了下级就变成了不承认外地检测结果，需入住指定酒店再检测一次；再到下级就变成了全家人居家隔离 14 + 7 天，测两次核酸。”一种是为迎合上级，在形式上超额完成任务。“上级下指标，要求下级完成 5 项，下级抬高指标完成了 8 项。”（郭妙兰，2021）

当然，这些问题并不是最近才有，而是在历史上就已饱受批评。1953 年，《中共中央在中央一级机关中具体执行〈关于反对官僚主义、反对命令主义和违法乱纪的指示〉的决定》将事务主义归结为：“只注重工作的数量，不注重工作的质量，只注重工作的表面成绩，不注重工作的实际效果。”（中共中央文献研究室，1993）《必须注意经济工作》概括了官僚主义的两种表现：“一种是不理不睬或敷衍塞责的怠工现象……另一种是命令主义。命令主义者表面上不怠工，好像在那里努力干。”[《毛泽东选集》（第一卷），1991：124—125] 1963 年，《反对官僚主义》的报告区分了遇

事推诿，怕负责任的官僚主义；人浮于事，人多事乱、机关式的官僚主义；指示多、报告多、会议多的文牍主义和形式主义的官僚主义。（周恩来，2013）葛兰西曾批判官僚主义脱离群众后的中空危机：党的官僚派是最危险的、毫无生气的保守力量，将党变为独立存在于群众之外的集团，最后党本身将会落后于时代，在严重危机中失掉自己的社会内容。官僚主义的概念最后不会导致统一，而会导致表面上安静的死水泥潭，成为一口袋马铃薯，彼此独立、没有联系、机械结合。（安东尼奥·葛兰西，1983：159、191）

但是，官僚们面对实质审查，却依旧以形式主义的思路做出应对。面对“机械式传达”的批评，改进只是纸面上的“层层加码”，对于整改意见，措施也是“做表面文章”。2018年巡视工作总结报告指出了形式主义的问题及其整改的不彻底性。“形式主义、官僚主义积弊深重，会议多、文件多、检查多的问题仍未根本解决。整改落实中，有的敷衍应付，做表面文章、报整改假账。”（赵兵，2018）因此，在阅读巡视组指出的问题与被巡视单位的整改结果的相关文件时，读者会陷入专业的政治术语之中，如两个责任、四个意识、四个服务等。概括性的政治表达中很难识别具体的问题究竟是什么，作为反馈的整改举措又对应着哪些行动，似乎一来一回的话语自身已经完成了问题的发现和解决过程。

加码现象出现后，各地展开了减负行动。四川某县开展的“彻底清理层层加码、坚决真切为基层减负”专项清理行动中，清理加码事项47项。（周维维，2021）湖北省全年督促解决考核过多过滥等问题641个，处分1137人。（张曙，2020）在清理加码事项的过程中，层层加码的底层逻辑也逐渐显露出来。一方面，加码是向上负责、表现政绩的方式，以数据攀比代替实际工作；另一方面，加码是官僚摆脱责任的途径，通过分配事务将责任转嫁给下属部门。

与层层加码对应的是压力传导不到位导致的“层层递减”，主要出现在 2021 年十九届中央第七轮巡视教育部党组和 31 所中管高校党委的过程中。例如中共北京航空航天大学党委“党的建设力度层层递减，基层党建虚化弱化”。（《中共北京航空航天大学党委关于巡视整改情况的通报》，2017）对应的具体问题包括组织生活，三会一课<sup>4</sup>，基层党支部建设。此外，南京大学党委被指“压力传导不到位”；东南大学党委的问题是“压力传导层层递减”；北京大学党委“压力传导有欠缺”；四川大学党委“压力传导不彻底”；武汉大学党委“责任压力传导不到位”；华中科技大学党委“层层传导责任压力不够”；吉林大学党委“压力传导层层递减”。以上指向的具体问题大致是国有资产管理、基建工程监管不足，校办企业、附属医院、招标采购、合作办学等领域有廉洁风险，形式主义、官僚主义、违反中央八项规定等问题。（参见王卓、吕佳蓉，2021）

中央纪委机关刊指出，“层层加码”“逐级加码”是公权力内卷的重要体现。文中形象地描述了官僚内卷：“如果省里要求的是‘六个一’，市里就变成‘十个一’，区县自选动作又加码到十多个，似乎数字越多工作越有力。”（黄月，2020）当然，加码的不只是工作内容，由于科层间上传下达需要逐级汇总的时间，月底需要汇报的工作到基层往往就要求月初完成和上报。这样一加一减，基层组织客观上也只能在形式层面完成工作。实际上，“层层加码”本身，正是官僚制面对实质力量审查时所作出的形式主义反应。

因此，在巡视整改的情境下，官僚内卷尤指官僚制为应付实质审查，在形式上、表格材料上不断自我增压，以及逐级加码，以表明和展示整改的进展和行动，但其实各级官僚在文牍工作超负荷的同时，真正的问题并没有实质推进。更有甚者，裁撤正

---

<sup>4</sup> “三会”是：定期召开支部党员大会、支委会、党小组会；“一课”是：按时上好党课。

常运作的部门以避免面对真正的问题，以致表面上自断其臂实则避重就轻，以看似积极的行动实现自我保护的目的。

### 三、官僚制何以形成铁笼

韦伯的官僚制包含两重含义：既可以指理性化的行政组织体制；又可以指官僚这一特定群体。韦伯作为历史学家，推崇官僚制奠基于专业化知识之上的权威；但作为自由个人主义者，他又在政治著作中批评普遍官僚化“铁笼”的威胁。（参见弗里茨·林格，2011：250）一方面，官僚制是目的理性的体现，但目的理性本身既实现个人自由，又为实现高效率而限制自由。另一方面，现代官僚制与资本主义似乎实现了政治与经济的分离，但官僚制的阶级中立性并未实现，甚至官僚制本身也可能形成新的利益集团。

目的理性带来可计算性和可预测性，极大提高了个人自由，帮助个人实现自己选择的目的。现代生活的特征是目的—理性化行动系统：“明确的行动目标、对达到目标的最有效手段的精确计算以及对行动伴随性结果的清醒意识”。（冯刚，1998）现代技术的复杂性要求组织的纪律性和知识的专业性，官僚组织的客观化即就事论事，摒除系统中一切特殊的、不可控的个性、感情等因素，使整个组织成为可预测的机器，最能保障现代社会的理性要求。但作为官僚制优势的分工和专业化，另一面则是每一机械零件的原子化和意义分散。分工促进了专业性，但横向的部门分工和纵向的程序分工导致每个部门不再面向事务总体，零碎的职能分解了整体的意义。在实际生活中，部门之间各管各事，办一件事盖一个章，增加了日常事务的难度；各个职能机构很多时候不在一起，群众往往奔走往来才能集齐所需印章。最终，个体成为“机器上的齿轮”，目的理性为追求高效率而牺牲价值理性（参见 Kim Sung Ho, 2021），原本提升个人自由度的目的理性，反而成为限制自由的“铁笼”。

#### （一）普遍官僚制的奴役

首先，尽管官僚制标榜自由经济和理性官僚的分离，但它并不能使政治摆脱经济的影响。韦伯指出了官僚制与资本主义的选择性亲和（wahlverwandtschaft），即资本主义的发展需要稳定的、可计算的行政系统——官僚制。官僚组织的领导者和涉及者都能计算组织的行动后果，因而在纯技术、高效率、运作范围广泛性方面优于其他类型的组织。反过来，资本主义也提供了最理性的经济基础，从而使官僚制发展为最理性的形式。（参见马克思·韦伯，2010：312—313）韦伯认为官僚制是现代政治和经济制度的关键因素：技术上有效，由专业化知识支撑的组织性机器。（佛里茨·林格，2011：247—248）

认为国家控制能驯服私人资本主义的观点，为普遍的官僚化铺平了道路，但韦伯认为，将理性官僚制当作终极价值，则会带来“新式奴役的牢笼”。（佛里茨·林格，2011：249）韦伯用“理性的”（rational）描述欧洲宗教世界观的“祛魅”过程（the process of Disenchantment）。作为这一理性化过程的基本特征的“资本主义”，成为一种现代性文明的整体性形态。资本主义经济形态被理解为具有理性目标的经济，官僚机构也被理解为行政行为的体制化。（参见汪晖，2022：378—379）相对于官僚而言，企业家的角色更接近政治家。企业家为经济生存而开展自由斗争，以其冒险和创新能力赢得市场斗争<sup>5</sup>；官僚则寻求与其地位相匹配的、有保障的、有退休金的收入。（马克思·韦伯，2009：132）普遍化官僚的危害是，整个社会网络“依照官僚组织的规则来运转，还有伴随着这一官僚制度的行会制度，以及繁复的、每一行动（包括学术及其他）皆需要的证明文件”。（马克思·韦伯，2010：257）这一点在今天也有广泛的体现：办事一概填表，不论事大事小；墨守成规，超出职权分毫不管，以守规为由懒政不作为。层层设卡，一条不过寸步难行；文件互为前提，部门之间互相推诿。

在1909年社会政策学会会议上，韦伯的兄弟阿尔弗雷德明确提出官僚制只是一种

---

<sup>5</sup> 但韦伯的设想并不符合当时德国资产阶级的现实，这些企业家只追求稳定的生存状态、渴望获得贵族的地位，同时小企业又持续被更大的企业吞并，自由竞争的活力不断削减。

技术工具，对官僚来说，“公共服务被剥去了所有的感情价值。”韦伯在同一场辩论中强调官僚制的特点是“精确的、无情的以及像机械一样”。韦伯兄弟攻击官僚制的言论受到了严厉的批评，因为其否认了政府组织的优越地位和神秘色彩。保罗·科姆佩尔特（Paul Kompert）认为韦伯兄弟对官僚概念的批判来自于普鲁士的经验总结。根据普鲁士独有的特征来提出对官僚制的一般性批判这一做法是错误的。（戴维·毕瑟姆，2015：60、61、89）

在评论 1905 年俄国革命时，韦伯已经看到了官僚制对个人自由、平等和文化活力的威胁。韦伯提出，现今的发展，正在朝着偏离民主和个人主义的方向进行。“新式奴役的牢笼，已经到处准备就绪。”技术与经济进步的节奏已经放缓，租息战胜了利润，自由的土地与市场正在枯竭，“认为高度发达的资本主义与民主或自由之间存在亲和性，是十分荒唐滑稽的。”事实上，所有迹象都表明，高度发达的资本主义都在指向与自由民主相反的方向。（佛里茨·林格，2011：248）

尽管“现代资本主义试图创造一种自我循环的市场经济和‘去政治化’的秩序，但在形式理性的法治平台上，普通劳工不可能是资本和寡头的对手，形式理性的规范秩序只能是资本所支配的秩序，广大民众的权益不可能真正得到保障。”（汪晖、许燕，2006）正如韦伯所言，“如果私人资本主义被废除，政府官僚组织就会独揽统治权……整个政府部门直接站在雇主背后支持他们。因而，工人将会发现，在司法和行政部门中，没有人愿意站在他们的立场上反对他们的雇主——国家自身。”（转引自戴维·毕瑟姆，2015：87）

## （二）中立性与阶级性

官僚制事实上不是中立于社会各阶级的独立力量。韦伯理想化地认为官僚制的独立性可以超出其所在阶级的限制，而仅作为统治的工具。官僚的信念构成了韦伯所说的荣

誉法则，他们认为自己具有公正无私和超越党派之上的品质，并且是民族利益的真正阐释者。（戴维·毕瑟姆，2015：72）保守派代表、普鲁士行政机构史学家施莫勒（Gustav von Schmoller）认为，官僚制是中立力量，凌驾于彼此竞争的、拥有各自特殊利益的政党和阶级之上，体现了整个社会的普遍利益，尽管手续繁琐、有官僚习气，但作为中立独立的政治力量，非常适合处理社会事务。（参见戴维·毕瑟姆，2015：59—60）

实际上，官僚制无法脱离其所在的社会阶级，尽管在理想型中官僚制被美化为普遍的、无私的。在韦伯时代的德国政治中，普鲁士官僚组织便是容克地主的统治工具。容克地主阶级通过对官僚组织和军队施加影响，决定德国政策的主要特征。在现实政治生活中，韦伯和他的兄弟阿尔弗雷德反对保守派关于官僚制的看法。韦伯认为官僚制本质上只是一个技术工具而已，不能摆脱社会的阶级结构。阿尔弗雷德·韦伯尖锐地指出：“从根本上来说，把官僚制看做是拥有独立于任何社会基础的特点这一看法是错误的。官僚制的社会基础在于那些控制社会组织的拥有权力的群体之中。”（戴维·毕瑟姆，2015：63）

同时，韦伯也注意到官僚制超出其工具性职能的普遍社会影响。官僚化支配的三种社会影响包括：由于重视专业能力而使人才甄选平等化；专业训练的延长使之倾向金权政治；形式化、不受私人考虑影响的精神导致平等对待。（参见马克斯·韦伯，2010：314）作为有地位的社会集团，官僚组织拥有强大的能力，不仅影响政治，而且对社会文化和价值观产生重大影响。在社会分层（social stratification）方面，官僚制带来了社会的平等化，尤其打破了基于出身的特权，成为社会民主化和拉平社会差异的动力；同时，全社会范围内的官僚机构形成新的官僚身份阶层，教育资格成为新的社会壁垒。教育文凭与有薪水和退休金的职位、一个文化人所拥有的社会威望等资源关联起来。但是，阶级或经济因素并没有在这一过程中被取消。韦伯发现，一个有地位的阶层的态度和理

想，对社会其余部分来说具有规范力量，他们是所有习俗的具体承载者。这一阶层与经济阶级在很大程度上是重合的，因为富人的孩子在获得教育方面具有优势，而教育是取得地位—群体身份的必要条件。（参见戴维·毕瑟姆，2015：81—83）

### （三）官僚制的自我生产

官僚制本身可能结成新的利益集团。在理论上，官僚组织只是一个非人格化(impersonal)的部门。韦伯认为，官僚制理性特色在于，以专业化知识的手段来支配。官僚行政系统之所以优越，主要是因为专业知识在其中所扮演的角色。（参见马克斯·韦伯，2010：311）官僚忠于非个人化的规则和正当程序，受到专门的训练而以相同的方式对待相同的事件，并能在不赞同规则内容的情况下继续实施规则。

但实际上，它却成为政府中的一个独立群体，拥有自身的特殊利益、价值观和权力基础。其自身利益在于维持并扩张自身的行政地位和权力；其价值观在于自信能凭借其客观性在解释民族利益时摆脱党派偏见；其权力基础在于所拥有知识和经验，并能以保密为借口而掩盖行为。“虽然这些特征使官僚制能有效发挥技术工具的功能，但同样使其成为政府中具有自身特殊利益的群体。”（戴维·毕瑟姆，2015：71）

毕瑟姆(David Beetham)指出了官僚制自我生产的必然性：“这些对理想类型的官僚制的偏离是系统的而不是偶然的。官僚制不仅是一个技术工具；它还是一支具有自身利益和价值观的社会力量，而且它具有超越其工具性成就的社会影响力。作为一个权力群体，它具有影响政治系统目标的能力；作为一个有地位的阶层，它在很大程度上更能对社会价值产生无意识的影响。”（戴维·毕瑟姆，2015：64）

因此，韦伯认为迫在眉睫的政治问题是，怎样有效控制正在成长的国家官僚阶层，以挽救一些个人的自由空间。韦伯转向英国的政治模式，提倡在议会中建立质询委员会，不顾官僚式的“公务机密”概念，迫使官僚在他们面前宣誓并接受盘问，从而在某种程度

上得以控制官僚机器。（参见弗里茨·林格，2011：249）在此过程中，人格化的“卡里斯玛”作为一种革命性的力量，能够打破例行化的理性进程，为社会发展注入新的因素，使理性化得以在新的方向展开。

#### 四、巡视组：卡里斯玛的注入

韦伯对官僚理性化抱持矛盾的态度。官僚工具即便发展得完美，一旦超过自身限度，就会显露出其固有弊病。秘密的知识和专业的能力使得官僚制在技术上行之有效，但官僚却可能超出固有限度去使用权力。因此，官僚制的核心政治问题是，如何将它限制在其职能范围内，如何保证官僚的权力从属于政治家的职能，以保证权力服务于其目标、对目标负责。（参见戴维·毕瑟姆，2015：80）

在巡视的情形下，官僚制的自我生产表现为，为保证自身的存在，利用权力违反服务目标的利益。官僚制面对实质审查时的自我保护机制，将实质标准转化为形式标准，将解决结果与实际分开，从形式上解决问题。原本用以制约官僚恣意的程序与材料，在受到官僚的干预之后，仅成为一种形式真实，换言之，官僚将制度限制变为自身逃避倒追问责的保护机制。

在发现和整改形式主义和官僚主义问题方面，巡视组一定程度上起到了类似卡里斯玛的作用。巡视组的工作方法是深入实际、现场调研，更加注重检查文书报告背后的真实治理情况。这种实质主义的运作模式，对官僚机器不断形式化的趋势可以起到控制作用。巡视组本身的功能定位，使其能突破公务机密的概念，深入官僚体系内部进行监督和发现问题。巡视组对干部的监督和检查，对官僚主义和形式主义问题的发现和解决，作用在于引发官僚制的“自我革命”，力挽其走向铁笼的趋势。

##### （一）官僚与干部

韦伯首先区分了官僚与政治家。责任方面，官僚对政策本身并不承担任何个人责任，

只在政策咨询和执行方面对上级负责。尽管官僚可能提出不同意见，但政策一经确定，官僚就依靠纪律和自我克制（self-denial）执行政策。官僚被训练去履行职责，政治家则对政策负个人责任。其次，行政与政治的差别是，官僚在组织中工作，发布和服从命令，根据正当的规则行事，因专业性而保持秘密性；政治则为获得同盟及追随者而展开斗争。再次，语言方面，官僚精确客观地使用语言，写备忘录或发布命令；而政治家则为了反对对立观点、赢得支持者而运用语言。（参见戴维·毕瑟姆，2015：77—78）

社会主义的“干部”虽然执行官僚的职能，但也存在实质检查。“在正确的政治路线提出以后，组织工作就决定一切……我们的责任，就在于组织他们，培养他们，爱护他们，并善于使用他们。检查他们的工作，帮助他们总结经验，发扬成绩，纠正错误。有委托而无检查，及至犯了严重的错误，方才加以注意，不是爱护干部的办法。对于犯错误的干部，一般地应采取说服的办法，帮助他们改正错误。只有对犯了严重错误而不接受指导的人们，才应当采取斗争的方法。” [《毛泽东选集》（第二卷），1991：527—528]

巡视制度的主要任务是监督干部。巡视的性质是“打招呼”，好过“打板子”。中央派出巡视组是对“一把手”的苗头性、倾向性问题早提醒，早解决，是对领导干部的保护措施。此前，不同文件分别确定了巡视性质。1928年10月，《中央通告第五号——巡视条例》明确指出巡视制度是保证上级党部一切策略、工作计划和指导能正确被下级党部接受和执行的主要方法。2004年，十六届四中全会明确了巡视不是要加强党同人民群众的联系，而是要强调对领导干部，特别是对领导班子主要领导干部进行监督。

巡视性质是政治巡视而非业务巡视，检查领导干部而非日常业务，中心是党风廉政建设和反腐败斗争，主要包括作风、纪律、腐败、选人等四个方面，压力传导主要涉及其中的反腐败工作。为保证“从严治党”延伸至基层，中央在巡视工作中要求“层层

传导压力”。市县巡查是上下联动的基础环节，是打通全面从严治党“最后一公里”的有效制度安排。层层传导压力的目的是，保证全国范围严格按照中央的统一部署进行巡视监督。“层层传导压力，推动巡视工作‘全国一盘棋’格局的快速形成，让责任和压力转化成有效的巡视监督震慑力。”（徐友才，2014）“党委负总责，书记亲自抓，一级抓一级，上下联动一起抓。”（《深入贯彻落实中央巡视工作五年规划不断巩固深化发展巡视工作》，2018）2017年2月21日，习近平总书记强调“要加强对巡视整改情况的督查，把责任压给党组（党委）书记，条条要整改、件件有着落”。[《要加强对巡视整改情况的督查，把责任压给党组（党委）书记》，2017]可见，在领导干部队伍建设问题上，一方面通过官僚制保证整个体系的可预测性，另一方面也不能忽视人的因素，即将干部与责任密切结合，防止官僚制形式化和脱离实际的风险。

## （二）专业化与公开化

巡视能够透过官僚制的专业知识和职务秘密实现监督。巡视工作“可以解决群众监督鞭长莫及、舆论监督不便涉及、班子内部监督很难制约的问题。”（张晓华，2004）党内监督没有禁区、没有例外，巡视全覆盖。官僚的权力所依赖的知识分为两类：第一，通过训练得到的专业知识，即技术知识；第二，公务知识，即与工作密切相关的具体信息。但通过官方秘密这一概念，官僚可以把官方知识转换成秘密知识，以保障行政机构免受外界控制。

进而，官僚们通过职务机密的观念来排除外部的干涉，就连统治者或政治领袖也会受制于他的官僚专家。于是，官僚部门能够僭越它自身的咨询和执行功能，去控制决策的制定。历史上，俄国和德国的君主由于无知、没有经验，在面对其官僚顾问时处于无权的状况。“君主以为是他在统治，但实际上他做的只是提供一道屏障，在他背后，官僚部门能享受到特权而不受控制或不负责任。”（戴维·毕瑟姆，2015：75）

因此，为突破官僚制内部的保护机制，在工作方式上，巡视组已经采取公布电话、设置信箱等多种与群众结合的办法。高校巡视监督中，已经有广泛听取党员干部和师生员工的意见的要求，以充分发挥巡视工作的功能和优势。2012年到2017年五年间，“中央纪委立案审查的案件中，超过60%的线索来自巡视”（《十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告》，2017）。巡视受理的来信来访中，来自基层干部和群众的占80%以上，其中反映乡科级以下干部违纪违法问题的占总量的70%以上。（龚金星、王汉超，2015）如果反腐监察体制是自下而上监督的民治官，公开性就会更高，“也就不用层层加码，监察官外又设监察官了”

### （三）巡视加码与形式化扩张

由于被巡视后在整改过程中出现前紧后松、说做不一、不严不实、挂空挡、走过场等问题，（沈叶，2018）巡视工作开始加码。巡视单位覆盖广、力度大、频次高，以外在压力倒逼被巡视党组织将巡视整改抓到位、抓到底。巡视形式的创新既有利于发现新问题，又能够监督旧对象的整改举措。具体措施如下。

第一，专项巡视加码国企反腐。2013年到2014年常规巡视较专项巡视比例提升，2014年第三轮巡视则全部采用了专项巡视的形式。2015年，作为反腐“尖兵”和纪律审查“前哨”，专项巡视针对重点人、重点事、重点问题展开，推动问题解决，促进依规管党治党。（参见沈叶，2015）第二，回头看。2016年开创专项巡视加“回头看”模式，从第九轮巡视开始，党中央每轮都安排对4个省区市开展“回头看”，“既检查审视老问题的整改情况，又发现摸排新问题的存在事实”。（冯留建、王雨晴，2019）第三，全覆盖。2017年，修改后的《中国共产党巡视工作条例》将政治巡视要求纳入其中，明确一届任期内对所管理的党组织巡视全覆盖。第四，2017年，在第十二轮巡视中增加了“机动式”巡视。每个机动小组5到6人，针对重点专项问题，动态、机动选定巡视任务。

第五，常规化。从 2013 年 5 月到 2017 年 6 月共完成 12 轮巡视。巡视组数量从第一轮  
的 10 个上升为 15 个；2018 年部署了巡视巡察上下联动的监督网；2019 年，十九届中  
央巡视工作共覆盖 108 个地方、单位党组织，至此本届任期内全覆盖任务已完成过半。

（参见赵振宇，2020）至 2022 年 2 月，中央巡视组共计巡视了 262 个单位党组织，本  
届任期内全覆盖任务完成率超过 90%。（参见徐梦龙，2022）

在巡视与整改的循环和较量中，我们可以看到，官僚制面对巡视整改意见，采取的  
是文牍主义的加码回应。在形式主义工作方式的掩护下，“对官僚们自身来说，依托于  
形式化和数据化的虚构之下，还能够避免要真正负责的实质。”（黄宗智，2021）。因  
此，巡视组为实现问题改善，只能进一步提高“加码”要求和巡视力度。针对整改不力的  
现实，官方对于整改责任进行量化要求，规定整改时限为 2 个月，“被巡视单位要以巡  
视反馈问题为依据制定问题清单、任务清单和责任清单，使整改工作可量化、可检查、  
可问责。（参见徐梦龙，2018）但是，清单化、量化这样的检查方式，有可能再次陷入  
形式主义的逻辑之中，将实际问题转换成文书和数字，循环反复却难以触及实质。

官僚制扩张趋势甚至可能抵消卡里斯玛的影响。韦伯指出了官僚制的必然性和不可  
反向控制的特点：被官僚制所控制的人如果企图逃避影响，就需要建立另外一个组织，  
这个组织也将同样地官僚化。（参见马克斯·韦伯，2010：312）这一新的铁笼更加难  
以反抗：一方面，它的革命性外表使得牢笼的本质难于被人们认识，另一方面，它是如  
此的严密和自洽，以致于实质冲击使之收缩得更加坚不可摧。

## 五、结论

韦伯对于官僚制的未来充满担忧：虽然理性官僚制能够中立、专业地管理社会事务，  
但官僚制的全面支配使人失去自由；体制化的最终阶段是僵化的。人变成了失去意义的

零件，几乎无法摆脱官僚体制的控制。韦伯认为唯一的希望是出现卡里斯玛式的领袖，并由此带来新的制度和理念。但是，官僚制有自己的运行逻辑，并以此排除任何权力的影响，最终将铁笼永久化。官僚制作为统治的手段，却不必然服务于特定的政府，“甚至在武力革命的情况下，一般而言官僚机器仍将继续运行，一如它在前任的合法政府底下。”（马克斯·韦伯，2010：312）这样一来，官僚制似乎使革命不再可能，即便是卡里斯玛式权威作为革命力量去打破铁笼，“卡里斯玛例行化”之后的前景仍是官僚化的。

就官僚内卷而言，需要警惕韦伯提出的官僚制将其他组织官僚化的倾向。官僚制文书报告的工作方法使得实际问题与行政处置分离开来，官僚们通过逐级的文书传递在书面上解决问题。但是，这种文牍方式易于脱离现实，理性官僚制因而可能陷入官僚主义的陷阱。官僚主义的工作方式则更加形式化，只对上级负责而忽视群众的利益。为讨好上级和逃避责任，官僚以绩效考核为中心，不顾现实而在形式上层层加码，在复杂化的同时却缺乏实效。对于已经出现的官僚主义和形式主义问题，巡视组深入实际，检查文书报告背后的真实治理情况，并提出相应的整改意见。但官僚制面对实质审查，以整改报告的加码代替实际的行动，这种官僚内卷的实质仍是形式主义的思维方式。

官僚内卷现象的一个重要原因是讨好上级和忽视群众。这是自上而下的官僚制不可避免的弊端，官员为向上级展示自己的政绩，通过形式加码来表现勤勉和尽责。相反，如果其工作主要面向群众，形式主义的思路就行不通了。因为，群众真正了解实际情况，无法用报告和数据欺瞒。如果没有切实改善群众的生活状况，文山会海的忙碌就只是徒劳无益；如果关系到群众切身利益的问题没有得到解决，形式加码的整改措施也不过是表面功夫。可见，克服官僚内卷的关键是由下而上的民众参与机制，将对上负责和对下负责结合起来，切实做到“以人民为中心”。

习近平总书记指出形式主义的根源是政绩观错位、责任心缺失。官僚制之所以会陷

入形式主义的泥潭，是因为其将自身利益置于“最大多数人民的根本利益”之上，忽视了“人民满意”这一评价工作的终极标准。因此，解决形式主义和官僚主义问题的根本办法，是在官僚制运行中强调党民结合的优良传统，“借助国家与人民二元互动结合的巨大能量”（黄宗智，2021），来克服官僚制运作中脱离实际的倾向。在党的领导下，使人民参与进来，使工作计划更多反映人民的利益表达，使措施落实更加符合人民的实际诉求，使政绩评价更加体现民心向背。

#### 参考文献：

Kim Sung Ho.2021. “Max Weber,” *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2021 Edition)*. <https://plato.stanford.edu/entries/weber/>. 最后访问时间：2022年6月21日。

安东尼奥·葛兰西（1983）：《狱中札记》，葆煦译。北京：人民出版社。

岸纪宣（2019）：《湖北省武汉市江岸区 减数量压篇幅 向文山说再见》。《中国纪检监察》第15期，第55页。

程惠霞（2017）：《巡视组反腐败动力机制及其增强路径》。《南京师大学报》（社会科学版）第4期，第44—52页。

戴维·毕瑟姆（2015）：《马克思·韦伯与现代政治理论》，徐鸿宾、徐京辉、康立伟译。长春：吉林出版集团有限责任公司。

杜晓光、郭妙兰（2020）：《一拨一拨检查督导让基层苦不堪言》。《中国纪检监察》第22期，第33—35页。

冯刚（1998）：《科层制与领袖民主：论 M.韦伯的自由民主思想》。《社会学研究》第4期，第54—72页。

冯留建、王雨晴（2019）：《新时代党内巡视制度的政治功能研究》。《华北电力大学学报》（社会科学版）第1期，第11—17页。

佛里茨·林格（2011）：《韦伯学术思想评传》，马乐乐译。北京：北京大学出版社。

龚金星、王汉超（2015）：《巡察覆盖市县 监督不留盲区》。《人民日报》2015年5月26日。

郭妙兰（2021）：《警惕层层加码扭曲政策初衷》。《中国纪检监察》第15期，第42—44页。

郭妙兰（2018）：《从130起问题看整治形式主义、官僚主义力度越来越大》。《中国纪检监察》第22期，第49—50页。

郭苏建、钟时（2021）：《新时代中国共产党党内巡视制度调适的趋势与基础》。《治理研究》第5期，第70—78页。

何建华（2016）：《“层层加码”：败坏实事求是作风》。《人民论坛》第21期，第14—15页。

胡云生（2019）：《1949—2019：中国共产党巡视制度述略》。《中州学刊》第7期，第126—133页。

黄月（2020）：《警惕公权力运行中的“内卷”现象》。《中国纪检监察》第24期，第36—37页。

黄宗智（2021）：《民主主义与群众主义之间：中国民众与国家关系的历史回顾与前瞻愿

想》。《文史哲》第2期，第5—15页。

黄宗智（2021）：《农业内卷和官僚内卷：类型、概念、经验概括、运作机制》。〔此为工作稿，正式版载黄宗智主编 *Rural China 18.2 (2021)* 和《中国乡村研究》第十八辑〕<https://www.lishiyushehui.cn/article/item/1092>，最后访问日期：2021年11月29日。

蒋晶（2021）：《中国共产党巡视制度的百年发展历程与现实启示》。《行政与法》第7期，第89—98页。

李莉、吴江（2019）：《巡视制度的创新与发展——基于2013—2017年中央巡视组273份巡视报告的文本分析》。《广州大学学报》（社会科学版）第4期，第67—73页。

刘品新、蔡磊（2020）：《中国反腐败指数与规律（2013—2017年）》。《武汉科技大学学报》（社会科学版）第4期，第117—127页。

刘哲姝、董菲晨（2019）：《别掉进调研中的形式主义套路》。《中国纪检监察》第10期，第11页。

马克思·韦伯（2010）：《经济与历史 支配的类型》，康乐等译。桂林：广西师范大学出版社。

马克思·韦伯（2009）：《韦伯政治著作选》，阎克文译。北京：东方出版社。

马惟（2019）：《云南昆明 精准整治为基层松绑减负》。《中国纪检监察》第17期，第38页。

乔子轩、侯逸宁（2021）：《靠“资料秀”怎能干好工作》。《中国纪检监察》第10期，第44—47页。

单灵芝（2021）：《政党治理视角下党内巡视制度的技术与价值研究》。《科学社会主义》第1期，第129—135页。

沈叶（2018）：《加强对巡视整改的日常监督》。《中国纪检监察》第15期，第22—23页。

沈叶（2015）：《专项巡视为国企反腐加码》。《中国纪检监察》第4期，第8—10页。

沈叶、郭妙兰（2021）：《“一刀切式落实”，为何屡禁难绝》。《中国纪检监察》第8期，第38—41页。

唐坚（2021）：《中国共产党巡视制度的变迁特征与演进逻辑——基于1996—2020年间44份党内法规文本的内容分析》。《领导科学论坛》第2期，第5—13页。

滕佳材（2019）：《整治形式主义、官僚主义必须以党的政治建设为统领》。《中国纪检监察》第17期，第34—35页。

汪晖（2022）：《韦伯与中国的现代性问题》，载氏著，《去政治化的政治：短20世纪的终结与90年代》，第365—403页。北京：生活·读书·新知三联书店。

汪晖、许燕（2006）：《“去政治化的政治”与大众传媒的公共性——汪晖教授访谈》，载《甘肃社会科学》第4期，第235—248页。

王君、甘士莲（2020）：《工作不到位 填表来整改》。《中国纪检监察》第14期，第44页。

王立峰（2018）：《〈中国共产党巡视工作条例〉解读》。《领导科学论坛》第16期，第34—46页。

王生霞（2020）：《发文数量年年增多 这个乡镇党委被通报》。《中国纪检监察杂志》第14期，第43页。

王卓、吕佳蓉（2021）：《十九届中央第七轮巡视完成反馈》。[https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202109/t20210905\\_146928.html](https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202109/t20210905_146928.html)，最后访问时间：2022年6月27日。

邢浩（2017）：《在实践中不断擦亮巡视利剑——十八届中央十二轮巡视反馈和整改要求演变研究》。《党的文献》第6期，第54—61页。

徐梦龙（2022）：《从数据看高质量发展》。《中国纪检监察报》2022年2月26日。

徐梦龙（2022）：《上海：把问题整改作为巡视工作落脚点》。[https://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201806/t20180613\\_173670.html](https://www.ccdi.gov.cn/yaowen/201806/t20180613_173670.html)，最后访问日期：2022年6月21日。

徐友才（2014）：《层层传导压力强化监督震慑》。《中国监察》第8期，第28页。

杨巨帅、钟玺玮（2019）：《湖北直指痛点整治检查考核过多过频过滥——检查看实效 留心最重要》。《中国纪检监察》第8期，第48—49页。

余哲西、郭妙兰（2019）：《直击指尖上的形式主义、官僚主义五大病症》。《中国纪检监察》第15期，第44—45页。

袁刚（2013）：《古今反腐：“尚方宝剑”与民众监督》。《同舟共进》第9期，第23页。

张国栋等（2020）：《削减文山会海难在哪里》。《中国纪检监察》第14期，第40—43页。

张曙（2020）：《创新打法精准整治形式主义官僚主义》。《中国纪检监察》第1期，第56页。

张晓华（2004）：《中央巡视组：监督工作任重道远》。《瞭望新闻周刊》第 51 期，第 11—13 页。

章志强（2019）：《低质量的“勤”无异于另一种形式主义》。《中国纪检监察》第 11 期，第 46—47 页。

赵兵（2018）：《新时代巡视利剑作用更加彰显——十九届中央第一轮巡视工作综述》。《人民日报》2018 年 8 月 1 日。

赵成斐（2017）：《新时期〈中国共产党巡视工作条例〉的修改、创新及价值意义》。《党政研究》第 6 期，第 68—72 页。

赵振宇（2020）：《持续深化政治巡视，抓实巡视整改——利剑出鞘显锋芒》。《中国纪检监察》第 1 期，第 22—23 页。

中共中央文献研究室主编（1993）：《建国以来重要文献选编》（第四册）。北京：中央文献出版社，<http://www.71.cn/2011/0930/632139.shtml>，最后访问时间：2022 年 6 月 21 日。

周恩来（2013）：《官僚主义的二十种表现》。《党的生活》（黑龙江）第 10 期，第 6 页。

周根山（2018）：《中央纪委办公厅印发工作意见 集中整治形式主义官僚主义 重点整治四个方面 12 类突出问题》。《中国纪检监察报》2018 年 9 月 25 日第 1 版。

周维维（2021）：《清理层层加码 切实为基层减负》。《中国纪检监察》第 15 期，第 45 页。

《毛泽东选集》（第一卷）（1991）。北京：人民出版社。

《毛泽东选集》（第二卷）（1991）。北京：人民出版社。

《深入贯彻落实中央巡视工作五年规划不断巩固深化发展巡视工作》。《中国纪检监察》第 4 期第 8—10、17 页。

《十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告》（2017）。[http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/29/content\\_5235228.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/29/content_5235228.htm)，最后访问日期：2022 年 6 月 20 日。

《要加强对巡视整改情况的督查，把责任压给党组（党委）书记》（2017）。《大河报》2017 年 2 月 22 日第 A104 版。

《中共北京航空航天大学党委关于巡视整改情况的通报》（2017）。

[https://www.ccdi.gov.cn/yaowenn/201708/t20170825\\_61578.html](https://www.ccdi.gov.cn/yaowenn/201708/t20170825_61578.html)

《中央纪委发布第一批指导性案例》（2021）。《廉政瞭望》第 15 期，第 14 页。

## Understanding Bureaucratic Involution through Weber's Bureaucracy: China's Central Inspection Teams in Practice

**Abstract:** Max Weber came to see his “rational bureaucracy” as also something of an “iron cage.” The reliance on regularized paperwork can result in a separation of the administrative procedure from actual substance, and the level-by-level transmission of documents can result in the resolution of problems on paper only. The complex specialized and standardized procedures of the formal, hierarchical bureaucracy are therefore often ineffective because they have lost touch with reality. In China, the problem of the “involution” of public power found by central inspection teams 中央巡视组 during the course of their inspections is in essence the “formalist” 形式主义 response of bureaucracy when supervised and reviewed. Weber believed that the iron cage of bureaucracy, or the irrationality of rationality, needs an outside “charismatic” authority to check and counterbalance it. The practice of the central inspection teams, however, shows how bureaucratic organizations only further intensify formalism to preserve themselves in the face of such outside authority. That is to say, if the charismatic authority does not break through the trap of bureaucratized patterns of thought and behavior, the iron cage will only be further strengthened and perpetuated.

**Key words:** bureaucratic involution, Max Weber, bureaucracy, central inspection teams