

控制官僚：中国模式及其演变^{*}

魏 姝

内容提要 控制官僚一直是政治学和公共行政学研究中的重要议题之一,国际学术界对此已有大量的知识积累与理论对话。中国独特的制度背景使得很难直接运用该领域已有的理论框架对中国控制官僚的机制和模式进行分析。从“控制”和中国背景下“官僚”的含义出发,运用概念性构型的方法,控制官僚的模式可以区分为内部约束性控制、内部引导性控制、外部约束性控制和外部引导性控制等四种类型。运用这一类型框架进行历史性的审视,可以发现毛泽东时代主要运用内外部引导性控制模式;邓小平时代发展起较为系统的内部约束性控制机制;江泽民和胡锦涛时代则综合运用了四种控制模式。综合控制模式已取得一定成效,但仍然面临严重的信息困境。改变权力的单中心结构是突破困境的根本路径。

关键词 官僚自主性 控制 模式 演变

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2017.05.025

官僚自主性及其控制不仅是当代政治生活中重要的实践问题,也一直是政治学和公共行政学研究中的重要学术议题之一,国际学术界对此也已有相当丰富的知识积累与理论对话。其中最著名的大约就是“芬纳与弗雷德里克之争”了,前者强调官僚的客观责任与外部控制,后者强调官僚的主观责任与内部控制^①。这一争论发生于20世纪40年代,从那以后,学术界的讨论大多是沿着芬纳的观点深化和拓展的,如我们在大多数公共行政和行政法的教材中都可以看到如何通过立法机构、行政机构和司法机构对官僚进行控制的讨论,这种讨论很多时候还会扩展到利益集团、公民和媒体在控制官僚中的作用。此外,绝大部分以官僚制为主题的文献中关于控制官僚的讨论也基本是沿着这一路径展开的,如安东尼·唐斯^②、Barbara Romzek 和 Melvin Dubnick^③、B. 盖伊·彼

得斯^④、韦斯特^⑤。20世纪70年代新公共行政学派兴起之后,一些学者开始沿着弗雷德里克的观点深化和拓展官僚控制的内部路径,如库珀^⑥、登哈特^⑦等,并提出了伦理责任、伦理自主性、公共服务精神、组织公民等概念。然而,无论是芬纳的路径还是弗雷德里克的路径,这些讨论基本都是在宪政分权的制度背景下进行的,在其话语体系中,官僚指涉的一般是在三权分立和政治-行政二分制度背景下的常任文官。

中国共产党在长期的治理实践中也逐步发展出了一套独具特色的控制官僚方法,如群众路线、榜样的树立与宣传、责任状、万人评议、纪检监察、干部交流与回避等等。然而非常遗憾的是,与丰富的实践相比,学术界对此问题的关注和讨论还相当不足。已有相关研究大多数是被放在行政监督或者反腐败的主题之下进行的,并且往往参照

^{*} 本文系教育部社科基地重大项目“创新驱动与政府角色”(项目号:16JJD630009)、国家社会科学基金重点项目“促进参与和公正分配的公共政策体系研究”(项目号:16AZD027)的阶段性成果。

国际学术界的分析框架,从立法、司法、行政、公众与媒体、职业伦理等维度展开讨论,而忽略了在中国背景下无论是官僚的含义还是控制官僚的模式都颇具独特性,已有的解释框架很难触及内核。令人欣喜的是,已有少数学者开始从中国的制度背景出发,对控制官僚的中国模式进行了研究和讨论,其中比较有代表性的是 Harry Harding 对毛泽东时代控制官僚模式所做的研究。在《组织中国》一书中,Harding 认为毛泽东时代控制官僚的模式可以区分为四种类型,分别是理性化路径、激进主义路径、内部矫正路径和外部矫正路径,其中内部矫正路径是毛泽东时代主导性的控制官僚模式^⑧。遗憾的是 Harding 的分析到 1976 年就截止了,而未能包含改革开放以后中国控制官僚模式的变化和丰富实践。黄俊尧以控制力的向度和控制力的来源将控制官僚的模式分为行政体系内部监督、立法司法监督、新闻媒体、公众监督等四种类型,并比较了各种控制模式在宪政分权体制、传统官僚政治、毛泽东时代的社会主义中国、后毛泽东时代的社会主义中国的表现与特点,进而把三种体制背景下的控制模式概括为三种模式,即复合型控制模式、单一性控制模式、轴心化控制模式^⑨。这一分析框架对于理解中国式的控制官僚模式很有启发意义。然而,这一分析框架主要讨论的是行政官僚的控制,而基本没有考虑中国背景下官僚含义的特殊性。此外,还有一些学者专门讨论了作为控制官僚模式的干部异地任职和干部交流制度及其影响,如任剑涛^⑩、陈刚、李树^⑪等。

本文尝试以前述研究为基础,运用大量的历史文献资料,从中国式政府治理的视角对 1949 年以来特别是改革开放以来控制官僚的模式进行历史性的审视,探寻其变化的轨迹,并尝试对其进行解释性的阐释。具体来说,本文将主要围绕以下问题展开研究:(1) 在中国背景下,“官僚”一词所指涉的对象范围是什么?为什么?中国制度背景下控制官僚问题的独特性是什么?(2) 1949 年以来中国控制官僚的模式有哪些变化?其变化轨迹是什么?如何解释这些变化?(3) 未来可能的选择是什么?

中国背景下的“官僚”与“控制官僚”

“官僚”一词本身是一个富有争议的概念,本

文不打算详细梳理围绕该概念产生的各种争论,仅从中国制度背景出发对本文中的“官僚”含义给出明确的定义。由于现代社会官僚制管理方式的普遍化,所以广义的官僚一般是指所有官僚制组织中的成员,如大型企业中的管理人员、文化教育组织中的工作人员等。但在国际学术界,政治学和公共行政学视角下对控制官僚问题的研究所谓的官僚一般指的是行政官僚,或者说是现代公务员制度背景下的事务官,这是狭义的官僚。

在中国背景下,作为中性词的“官僚”在广义上与上述理解并无不同,但是狭义的“官僚”所指涉的对象却与上述理解大相径庭。一方面中国不存在宪政分权体制,其权力结构是以中国共产党为核心的同心圆结构^⑫——其最里面一圈是党内权力主体与结构,向外一圈是人大、政协、政府、军队等国家机关,再外一圈是国有企业、事业单位、人民团体等公有部门,最后是民营企业、各种民间组织等(见图 1)。图中较粗的圆圈内部往往被俗称为“体制内”,其外部则被俗称为“体制外”。在这一权力结构中,执政党不仅通过政党科层化实现了对自身的控制,而且通过“影子政府”^⑬和归口管理、党管干部、党组制度等方式实现对国家机关、国有企事业单位的领导与控制,并进而实现对整个社会的治理。在这样一种权力结构中,很难从横向上将行政机构中的官员单独剥离出来称作官僚^⑭,而必须从整个党国体制中对官僚进行理解和定义;另一方面中国不存在政务官与事务官之分,因此也很难从纵向上找出经典公务员制度背景下的“事务官”。那么在这种独特的制度背景下,官僚到底指涉哪些人呢?从前述对权力同心圆结构的描述可以看出,在这一结构中,居于权力中心的是执政党核心领导层——政治局和政治局常务委员会,其他各种机构都在其领导和控制之下,因此可以把中国背景下的官僚界定为除执政党核心领导层之外的干部。这一理解和界定也得到了其他学者分析的印证,如周雪光认为“仍然有必要将居于最高权力地位的执政党及其领袖与其下的官僚组织区分开来。为了表述的方便,我将这两种权力简称为国家权力与官僚权力。”^⑮

基于上述对中国背景下官僚的定义,本文所讨论的控制官僚指的就是执政党核心领导层如何实现对其他干部的有效控制问题。当然在核心领

导层之下不同的科层等级之间,也都存在着控制问题,同时中国干部管理实行的是“下管一级”^⑩,因此这里讨论的控制模式在很多情况下不仅仅是执政党核心领导层使用的模式,也会被中下层官僚复制到对更下层官僚的控制中,从而形成一个层层控制的系统。

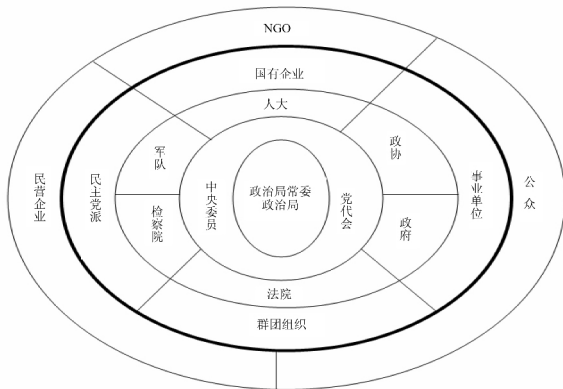


图1 权力的同心圆结构

(根据邹说《二十世纪中国政治》第158-170页的描述绘制)

控制官僚模式的类型化

在社会科学研究中,“分类”往往是从纯粹的描述走向解释性研究的至为关键的一步,是实现“有序控制和预测的开始。”^⑪那么如何建立用于比较分析的分类框架呢?建立分类框架有概念性和经验性两种方式,本文基本使用概念性的方法,即“在一个理论性框架或者在对文献综述的基础上来界定”^⑫发展出控制官僚模式的分类框架。在运用概念性方法时,主要考虑到以下两点:一是把概念最核心的特点作为分类的依据,即具有理论依据;二是所建立的分类框架要有用,即能够对中国现实中控制模式的多样性及其变化形成有意义的分析。

控制一词在一般意义上指的是“掌握住,不使任意活动或超出范围。”^⑬在管理学上,控制是“为了确保组织的目标以及为此而拟定的计划能够得以实现,各级主管人员根据事先确定的标准或因发展的需要而重新拟定的标准,对下级的工作进行衡量测量和评价,并在出现偏差时进行纠正,以防止偏差继续发展或今后再度发生。”^⑭从这些定义中可以看出,控制的关键变量有二:一是控制的主体或者说控制力的来源。已有关于控制

官僚的大多数研究都是从这个维度出发对控制模式进行分析的,其基本的区分是内部控制和外部控制。需要说明的是,为了能够清晰地呈现1949年以来中国控制官僚的模式及其演变,这里没有采用学术界常用的做法(即内部控制一般指的是官僚自身基于职业伦理和专业标准而对自己行为的控制,外部控制指的则是其他主体对其行为的控制),而是扩大了内部控制的范围——不仅包括以伦理自主性为基础的官僚自我控制,也包括行政系统、人大、政协、执政党等各种国家权力机关对干部的监督和控制。而外部控制则是指公众、市场化媒体、民间组织等相对独立于体制的主体对官僚的控制。也就是说,这里的“内”和“外”指的是“体制内”和“体制外”,是以图1中较粗的圆圈为分界的;二是控制的意向或者说控制的意图——或者是不让控制对象的活动违反规则,包括法律法规和纪律,或者是使控制对象的行为导向特定的目标。我们把前者称为约束性控制,把后者称为引导性控制。由此形成控制官僚模式的四种类型:

表1 控制官僚的模式

	约束性控制	引导性控制
内部控制	I 内部约束性控制 如: 纪检监察、交流回避、官员问责、审计、立法……	II 内部引导性控制 如: 道德教化、榜样、群众运动、政治学习、激励契约……
外部控制	III 外部约束性控制 如: 法律、媒体、冲突化解取向的信访……	IV 外部引导性控制 如: 群众运动、社会动员取向的信访、万人评议……

1949年以来控制官僚主导模式的历史演变

运用表1中控制模式的类型框架对1949年以来中国控制官僚的主导模式进行历史性的审视,可以发现明显的变化轨迹:毛泽东时代,引导性控制模式居于主导性地位,而约束性控制较弱;邓小平时代则弱化了引导性控制,转而以约束性控制特别是内部约束性控制为主;江泽民和胡锦涛时代则开始逐渐综合运用四种控制模式。

1. 毛泽东时代的控制官僚模式

从1949年获得执政地位伊始,中国共产党一直面临一个矛盾,即一方面其宏伟的国家建设目标和计划体制需要一个强有力的官僚组织作为支撑,另一方面革命的意识形态又使其始终对各种官僚组织保持警惕和批判的态度。因此这一时期

存在着两种相互矛盾的进程:一方面是大型科层组织的建立与理性化的努力,另一方面是持续不断的各种反官僚化、甚至是反理性化的努力。在1957年整风运动之前,这两种进程有时交替进行有时同时并存,之后,理性化进程则基本终止了,持续不断的控制官僚、反官僚化的努力独占了政治议程。

表2 1949年以来控制官僚模式及其演变

	内部约束性控制 I	内部引导性控制 II	外部约束性控制 III	外部引导性控制 IV
毛泽东时代	弱	强	弱	强
邓小平时代	强	较弱	较弱	弱
江泽民胡锦涛时代	强	强	较强	较强

这一时期控制官僚的努力多以运动和斗争的形式呈现,其中比较具有代表性的包括1950年的整风运动、1951年的三反运动、1953年的新三反运动、1957年的整风运动、1963年的社会主义教育运动和1966年开始的文化大革命。从控制官僚的视角来看,这些运动有如下几个共同特点:首先,从控制的意向上来说,虽然大多包含了防止贪污腐化、违法乱纪行为等约束性控制,但更为强调的是通过运动改造干部的世界观、提高其思想水平、改善其工作作风的引导性控制,这从历次运动的目标表述中可以明显地看出来。^{②1}其次,从控制官僚的具体模式和方法来说,主要采用了两种方式,一是通过学习、批评与自我批评和经常参加体力劳动等方式实现干部的道德教化和自我净化(模式II)。二是运用群众运动、开门整风等形式动员群众参与,通过群众的检举揭发和批判对官僚进行“思想改造”,实现控制官僚的目的(模式IV)。同时这一时期还开始建立信访制度,鼓励有怨言的群众给党和政府机构写信表达不满和意见,甚至是亲自上门提出意见。根据冯仕政的研究,这一阶段的信访制度表现出明显的社会动员取向,是积极信访^{②2}。

此外,根据周黎安等人的研究,作为一种激励与控制机制的“政治锦标赛”(模式II)“在改革前就经常被使用,如50年代的合作化运作、‘大跃进’时期各省市竞相就粮食产量大放‘卫星’以及人民公社化运动,都可以看作是一种以政治忠诚为标准的政治竞争的结果”^{②3}。与今天不同的是,这种激励与控制模式一般仅仅在推进一些重大国家目标和国家项目时使用,是间断性的,而不是常

规化制度化的。

当然,这一时期也曾经尝试通过模式I控制官僚,例如,从1949年起中国共产党就开始逐步建立检察院、监察部和纪委等专门的监督控制机构,同时建立了较为完整的法院体系。1952-1955年间,开始了大型科层组织的建立与理性化的努力,其中包括建立职业的监控官僚机构的系统,这一系统的核心是四个监督者:检察院、监察部、政党的纪委网络和执政党自己^{②4}。遗憾的是,这些努力很快被各种运动所淹没或中断。

2. 邓小平时代的控制官僚模式

这一时期,伴随着国家目标从政治斗争向经济建设、实现四个现代化的转换,中国共产党开始重新回到理性化的道路上。邓小平本人的经历使他一方面相信权力的过份集中扼杀了变革和效率,因此“要提高效率就必须在全国范围内下放权力”^{②5},这意味着控制官僚的任务更加艰巨;另一方面,“邓断定在毛晚年出现的幻灭之后,意识形态的激励已没有效果”^{②6};同时毛时代因群众运动和斗争而陷于严重分裂和混乱的体制也使邓小平对群众运动式的控制模式持谨慎态度。这一时期,以群众运动和道德教化为主要形式的引导性控制虽然还时有出现,但已经不再是主导方式了,几乎与毛时代截然相反的约束性控制模式占据了主导地位。

执政之初,为了重建党的权威和清除支持“四人帮”的成员,执政党高层进行了一场反官僚运动(模式II和IV)。与毛时代的历次运动相比,这次运动有明显不同:一是群众的参与是有控制的;二是当发现运动出现过激带来负面效果及时终止,并转向理性化的方向;三是运动包含了制度建设的成分^{②7}。另一场与毛时代控制模式相似的是1983年的整党运动。虽然从操作手法上来看,这次整党与毛时代有很大的相似性,但是一个重要的区别是基本没有采用开门整党的做法,普通群众参与的程度有限。

在内部引导性控制方面,以激励契约为形式的激励与控制机制开始走向常规化、制度化(模式II)。从20世纪80年代中期开始,各级政府开始探索建立对官员能力和绩效进行测评和管理的制度和办法,如岗位责任制、目标管理责任制、签“责任状”等^{②8}。这些都意味着作为一种内部引导

性控制机制的激励契约开始走向常规化、制度化。当然,与20世纪90年代之后相比,无论是激励强度还是存在的广度都要小很多。

邓小平时代控制官僚模式最显著的特点是通过持续不断的努力,逐步建立起了包括立法、司法、纪检监察、审计等各种形式的、较为系统的内部约束性控制机制(模式I)。1977年开始,纪检监察机关、检察机关、法院等专门化的监督控制机构逐步恢复建立和运作,并通过重新修订其组织法的形式恢复并不断强化其监督控制职能。例如十二大党章规定,党的纪律检查委员会由同级党的代表大会选举产生,直接向同级党的代表大会负责,而不再向同级党委负责。1979年对《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》进行修订,县以上的地方各级人民代表大会设立常务委员会,以强化人大的监督职能。82年宪法则进一步加强了各级国家权力机关对政府的监督权力。1983年成立国家审计署,主管全国审计工作。此外,作为控制官僚的一种路径,信访制度在这一时期也有了显著的变化,即开始从社会动员取向转变为冲突化解取向²⁹,逐渐成为一种重要的外部约束性控制机制(模式III)。

3. 江泽民、胡锦涛时代的综合控制模式

20世纪90年代之后,官僚队伍的膨胀和专业化程度的不断提升、经济快速增长为地方政府提供的日益丰富的资源、破碎的权威主义³⁰等都使得控制官僚面临更大的挑战。与此相对应的则是逐步开始综合运用约束性控制和引导性控制、内部控制和外部控制等各种控制机制,并且在四种控制模式中都有创新和发展。

在内部约束性控制(模式I)方面,除了在纪检监察、立法司法监督方面的进一步完善之外(1994年《审计法》颁布、1997年《行政监察法》颁布),另外有几项重要的制度发展:一是1989年颁布《行政诉讼法》,1994年国家赔偿制度建立;二是国家公务员制度的建立,标志着对公务员的约束与管理走上了法治化的道路;三是官员问责制的建立;四是逐步健全行政程序法制,先后出台《行政处罚法》(1996)、《行政复议法》(1999)、《行政许可法》(2003)、《行政强制法》(2011)。

在内部引导性控制(模式II)方面,除了传统

运动式的道德教化(如20世纪90年代中后期的“三讲”教育活动、2005-2006年的保持共产党员先进性教育活动)之外,最重要的发展是以激励契约为形式的激励与控制机制普遍建立起来,且激励强度明显增强。1992年邓小平“南巡”讲话之后,“压力型体制”日趋明显³¹,各地在一种追求跨越式发展的强大竞争压力下,以政治锦标赛为表现形式的激励契约机制普遍建立起来,其核心特点是任务目标层层加码、逐级放大,以积累晋升的政治资源³²。进入21世纪之后不仅保留了政治锦标赛的性质,而且随着问责制的强化,还逐渐具备了政治淘汰赛的性质。³³这种控制模式对官员产生了很大的激励力和控制力,也成为推行各种工作强有力的工作机制。

在外部引导性控制(模式IV)方面富有价值的变化是各种制度化公众参与形式的涌现,其中比较具有代表性的有“万人评议政府”等。其典型的做法是把公众对政府部门的评议结果或者投诉及其处理情况作为对干部考核、提拔任用的重要内容和依据,以达到控制官僚的目的³⁴。与传统的群众运动式的控制模式相比,其明显的特点是通过一系列的制度设计增强公众参与的可控性,从而一方面可以缓解绩效评估、控制官僚中信息不对称的问题,另一方面也可以在一定程度上使各级干部在工作中多“向下看”、“向外看”,增加为公众服务、向公众负责的意识。

外部约束性控制(模式III)方面的发展与变化是随着市场化媒体、特别是网络新媒体的出现,媒体逐渐摆脱“喉舌”的单一功能与角色,独立性日益增强,从而在控制官僚中成为一个相对独立的信息源。这些市场化媒体虽然也处于较为严格的媒体监管之下,但是激烈的市场竞争使得它们不断在可能的空间内发出独立的声音。网络新媒体的出现更是强化了媒体监督控制官僚的作用,以至于“网络反腐”已成为一个专有名词而被收入《中共党建辞典》,“网络反腐”的典型个案更是不胜枚举。与此相似的是各种NGO组织的发展,这些NGO组织不仅会以倡议者、合作者的身份谋求与政府对话合作,也会以监督者、抗争者的身份对地方政府和官僚的行为进行监督与反抗。市场化媒体、网络新媒体和NGO的兴起与发展为党政领导层控制官僚提供了相对独立的信息源,缓解

了控制官僚中党政领导层的信息劣势。

4. 对控制模式及其演变的初步解释

如何解释 1949 年以来中国控制官僚模式的选择与演变? 控制模式的选择既是一个技术问题,即在特定的条件下哪一种控制模式或者模式组合最有效? 同时也是一个政治问题,不仅因为不同的控制模式会影响权力等资源在领导之间的分配和权力竞争,而且在特定的制度环境下不同控制模式的合法性程度不同。因此控制模式的选择与演变可能是一个极其复杂的过程,要做出相对完整的解释需要做专门而深入的研究,这里仅从技术的角度提出一些可能的解释。

从理论上来说,要实现有效的控制,控制主体必须具备两个条件:一是拥有足够的资源以引导和约束控制对象的行为;二是拥有关于控制对象行为的较为完整的信息。控制者能够在多大程度上具备这两个条件是其选择控制模式的重要约束条件。中华人民共和国成立之初的毛泽东时代,中央政府掌握的物质资源极其有限,组织能力、信息能力匮乏,而“下管两级”的干部管理体制又进一步加剧了信息不对称的困局。在这种条件下,不得不依赖于意识形态和道德教化等精神性资源,并更多地借助于群众的力量来弥补信息劣势,正如李侃如先生所说,“在一种技术与人才的不足极大地限制了领导者获取信息及分析政策选择后果的能力的政治体制中,意识形态将成为确保下级干部服从的一个重要工具。”^⑤邓小平执政后,一方面中国经历了一个快速的中央向地方放权的过程,这意味着控制官僚的任务更为艰巨了;另一方面伴随市场化改革的经济快速增长和党政机关理性化的进程,政府掌握的资源、党政领导层的组织和控制能力、信息获取和分析能力都大为增强,干部管理从“下管两级”改为“下管一级”也在一定程度上缓解了信息不对称问题,再加上对毛泽东时代控制模式的反思,使得以纪检监察、审计等为主要形式的内部约束性控制模式逐渐占据主导地位。江泽民和胡锦涛时代因官僚队伍的膨胀和专业化水平的不断提升、破碎的威权主义等,控制官僚面对更大的挑战,因此客观上需要进一步丰富控制模式。另一方面,以分税制改革为代表的一系列改革进一步增强了中央政府的资源优势和控制能力,而市场化媒体和 NGO 也随着市场

化进程不断发展壮大,这些都为各种控制模式的出现和综合使用提供了可能性。

当然上述解释仅仅是一种可能性逻辑,其作用在于为进一步的深入研究提供假设,控制模式及其演变的真实历史过程与逻辑需要另外进行专门的讨论和研究。

控制模式的未来:发展的方向

2012 年年底,习近平当选为新一任党的总书记。从其执政以来的实践看,到目前为止新的党政核心领导层在控制官僚方面主要采用了群众路线教育实践活动和强化纪检监察、严格问责、高压反腐的模式,并有意调整了前一时期绩效考核中过分注重 GDP、财政收入等量化指标,绩效考核过多过繁,过分强调绩效考核结果作为干部提拔和问责依据的做法^⑥。那么这是否意味着控制官僚模式将发生重大调整 and 变化? 或者说未来将发生怎样的调整和变化? 显然在对控制模式的演变逻辑缺乏可信的解释之前,人们是无法回答这一问题的。这里仅想以现有控制模式的困境和理论出发,对未来控制模式的发展提出一些方向性的建议。

从实践效果来看,与之前相比,江泽民胡锦涛时代出现的综合模式已经取得一定的成效。表 3 是 1995 - 2015 年间中国清廉指数的得分情况,可以看出,江泽民胡锦涛时代的清廉指数得分虽然在个别年份有所下降,但是整体上呈现出较为稳定的上升趋势。此外,这一时期中国经济也保持了持续的高速增长。当然经济高速增长的同时也伴随着权力异化和寻租、地方保护主义、片面追求 GDP 而弱化公共服务职能等一系列官僚行为的“失范”,从而带来了环境污染、贫富差距拉大、社会矛盾加剧、发展可持续性差、公信力缺失等等一系列社会经济问题。这恰恰说明了在现有的权力结构下,即使采用综合控制模式,仍然面临着难以破解的困境。

表 3 中国历年清廉指数得分情况

年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
得分	22	24	29	35	34	31	35	35	34	34	32
年份	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
得分	33	35	36	36	35	36	39	40	36	37	

数据来源:国际透明组织网站 <https://www.transparency.org/#>

2016-1-30。

首先,以政治锦标赛和政治淘汰赛为表现形式的激励契约在现有的官僚控制模式中占据着举足轻重的位置,这种控制模式虽然对官员产生了很大的激励和控制力,然而其有效运作是需要一系列前提条件的,如条件不具备会带来一系列的严重问题,如目标置换、多任务下的激励扭曲、过度竞争、侵蚀内在工作动机等等^⑤,这也是目前对绩效考核作出调整的基本背景;其次,更为重要的是,从有效控制的条件来说,当下的党政领导层已基本解决了资源约束的问题,而信息不对称问题虽有所改善但依然面临巨大的困境。按照芬纳的观点,与控制直接相关的责任“意味着 X 就 Y 对 Z 负责……实质在于那个要求别人或机构对之报告的人或机构的外部性,如果这个人或机构对 X 没有权威,不能决定 X 的义务路径及其是持续还是终止的条件,那么问责就是毫无意义的。”^⑥以此来审视 1949 年以来的官僚控制模式可以发现:首先,从表 2 可以看出,总体而言,1949 年以来内部控制模式明显占据优势地位,而内部控制模式显然不符合“外部性”的要求;其次,单中心的、同心圆式的权力结构使得在中国的控制官僚体系中缺乏真正独立于党政领导层的权力主体。虽然市场化媒体、数字媒体、NGO 和普通公众已经在控制官僚中发挥日益重要的作用,但是他们还不是真正意义上的控制主体,因为他们“对官僚没有权威,不能决定官僚的义务路径及其是持续还是终止的条件”,而仅仅是党政领导层用来缓解信息不对称问题的工具。只要这种单中心的权力结构不改变,信息不对称问题很难得到根本上的缓解,而中国官僚系统的超大规模又强化了这一问题,即唐斯所说的控制递减定律——“组织规模越大,上层领导者对其组织行为的控制力就越弱”^⑦。要从根本上突破这一困境,从长远来看只能是改变权力的单中心结构,通过多种独立信息源的相互补充和竞争,实现权力主体之间的相互制约,有效缓解信息不对称问题。

本文从中国的制度背景出发,对 1949 年以来特别是改革开放以来控制官僚的模式及其演变进行了初步的讨论。显然这还仅仅是一个粗线条的分析,其准确性和恰当性还需要更多的研究来进

一步验证。此外,更需要在此基础上对控制模式的变化进行解释性的研究,包括从技术角度来看,不同的控制模式及其组合效果如何、为什么?从政治角度来看,在控制模式的选择和形成中关键行为者的偏好和互动是怎样的?控制模式的变化是一种主动的选择还是被迫的调整?在此基础上是否可以形成对控制模式未来发展的预测?希望本文的研究能够引发学术界对这一问题更多的关注与讨论。^⑧

- ①卡尔·弗雷德里克《公共政策与行政责任的本质》,载颜昌武、马骏《公共行政学百年争论》,中国人民大学出版社 2010 年,第 3-12 页;赫尔曼·芬纳《民主政府的行政责任》,载颜昌武、马骏《公共行政学百年争论》,中国人民大学出版社,2010 年,第 13-32 页。
- ②安东尼·唐斯《官僚制内幕》,郭小聪等译,中国人民大学出版社 2006 年。
- ③Barbara Romzek and Melvin Dubnick, “Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy” *Public Administration Review*, No. 3, Vol. 47(1987) pp. 227-238.
- ④B. 盖伊·彼得斯《官僚政治》,聂露、李姿姿译,中国人民大学出版社 2006 年。
- ⑤威廉·F. 韦斯特《控制官僚》,张定淮、白锐译,重庆出版社,2001 年。
- ⑥特里·L. 库珀《行政伦理学:实现行政责任的途径》,张秀琴译,中国人民大学出版社 2001 年。
- ⑦珍妮特·登哈特、罗伯特·登哈特《新公共服务:服务,而不是掌舵》,丁煌译,中国人民大学出版社 2004 年。
- ⑧Harry Harding, *Organizing China: The Problem of Bureaucracy 1949-1976*, Stanford, Cali.: Stanford University Press, 1981.
- ⑨黄俊尧《官僚自主性与官僚控制模式》,《北京行政学院学报》2011 年第 5 期。
- ⑩任剑涛《党权、异地任职与中央控制》,《江苏社会科学》2010 年第 6 期。
- ⑪陈刚、李树《官员交流、任期与反腐败》,《世界经济》2012 年第 2 期。
- ⑫邹谠《二十世纪中国政治:从宏观历史与微观行动的角度看》,牛津大学出版社,1994 年,第 158-170 页。
- ⑬指的是党委的各个部门一般分别负责一个宽泛的职能领域(俗称“口”),例如财政经济口、宣传教育口、政治法律口等等,从而形成“影子政府”。详细分析可见 A. Doak Barnett, “Mechanisms for Party Control in the Government Bureaucracy in China”, *Asian Survey*, No. 12, Vol. 6(1966) pp. 659-674.
- ⑭这也解释了为什么中国公务员的范围包含了立法、行政、司法、政党、群团组织中所有非工勤人员,同时也解释了中国公

- 务员制度与干部人事制度的复杂关系。
- ⑮周雪光《国家治理逻辑与中国官僚体制》，《开放时代》2013年第3期。
- ⑯1984年之前实行的是“下管二级”。但是，无论是“下管二级”还是“下管一级”都不影响其自上而下层层控制的基本体制背景。
- ⑰Theodore J. Lowi, “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”, *Public Administration Review*, No. 4, Vol. 32 (1972), pp. 298 - 310.
- ⑱Ferrel Heady, “Configurations of Civil Service System”, In Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry and Theo A. J. Toonen, (eds.), *Civil Service System in Comparative Perspective*, Bloomington&Indianapolis: Indiana University Press, 1996, p. 207.
- ⑲贺国伟、谈蓓丽、张少云《现代汉语反义词典》，上海辞书出版社2009年。见CNKI中国工具书网络出版总库，<http://gongjushu.cnki.net/refbook/detail.aspx?QUERYID=124&CURREC=64&RECID=R2011092920001578>, 2015-3-1。
- ⑳罗锐韧《哈佛管理全集》，企业管理出版社，1997年，第1757页。
- ㉑例如，1953年新三反运动的目的是“反对民僚主义、反对命令主义、反对违法乱纪。”参见《中共中央关于反对官僚主义、反对命令主义、反对违法乱纪的指示》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/66658/4492932.html>, 2015-3-10。
- ㉒冯仕政《国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变》，《社会学研究》2012年第4期。
- ㉓⑳周黎安《转型中的地方政府：官员激励与治理》格致出版社，上海人民出版社2008年，第89、89-90页。
- ㉔Harry Harding, *Organizing China: The Problem of Bureaucracy 1949-1976*, Stanford, Cali.: Stanford University Press, 1981. pp. 66-82.
- ㉕㉖李侃如《治理中国》，胡国成、赵梅译，中国社会科学出版社2010年，第214、142页。
- ㉗例如，1979年颁布实行《关于高级干部生活待遇的若干规定》；1980年制定了《关于党内政治生活的若干准则》。
- ㉘Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton: Princeton University Press, 1988.
- ㉙杨雪冬《压力型体制：一个概念的简明史》，《社会科学》2012年第11期。
- ㉚渠敬东、周飞舟、应星《从总体支配到技术治理》，《中国社会科学》2009年第6期。
- ㉛例如，《中共南京市委 南京市人民政府关于加强和改进机关作风评议工作的意见》规定“对各组排序处于末位的部门（单位），由市机关作风和行业作风建设工作领导小组予以通报批评，并由市分管领导与其主要负责人进行约谈，剖析问题、督促整改。对连续两次评议排序处于各组末位的部门（单位），由市纪委、市委组织部、市委市级机关工委、市人社局、市审计局等部门组成工作组，进行责任考核。机关作风评议和责任考核结果，作为市委、市政府对各部门（单位）领导班子调整配备和干部提拔任用的重要依据”。参见《中共南京市委南京市人民政府关于加强和改进机关作风评议工作的意见》，2013年12月16日，http://www.njsw.gov.cn/37844/201312/t20131220_2345776.html 2015年3月1日。
- ㉜李侃如《治理中国》，胡国成、赵梅译，中国社会科学出版社，2010年，第71页。
- ㉝中共中央组织部《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》，http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=438166, 2015-3-10。
- ㉞㉟魏妹《中国官员激励机制的发展与改革》，《江苏行政学院学报》2013年第4期。
- ㊱赫尔曼·芬纳《民主政府的行政责任》，载颜昌武、马骏《公共行政学百年争论》，中国人民大学出版社，2010年，第15页。
- ㊲安东尼·唐斯《官僚制内幕》，郭小聪等译，中国人民大学出版社2006年，第151页。

作者简介：魏妹，南京大学政府管理学院教授、博士生导师，weishu@nju.edu.cn。南京 210023
（责任编辑：王 婷）