

权威体制与有效治理： 当代中国国家治理的制度逻辑*

■ 周雪光

[内容提要]本文以权威体制与“有效治理”间的矛盾为主线,从国家治理模式视角提出一个分析框架,用以解释当代中国政治运行过程中的一系列稳定重复的重大现象——集权与放权的交替往复,整顿治理的运动型机制,绵延不断但收效甚微的政治教化活动,举步维艰的科层政府理性化和法制建设发展,政策执行中的变通和共谋行为等等,以及它们之间的内在联系和深层制度逻辑。

[关键词]权威体制 国家治理 制度逻辑 国家—地方关系

一、现象与思路

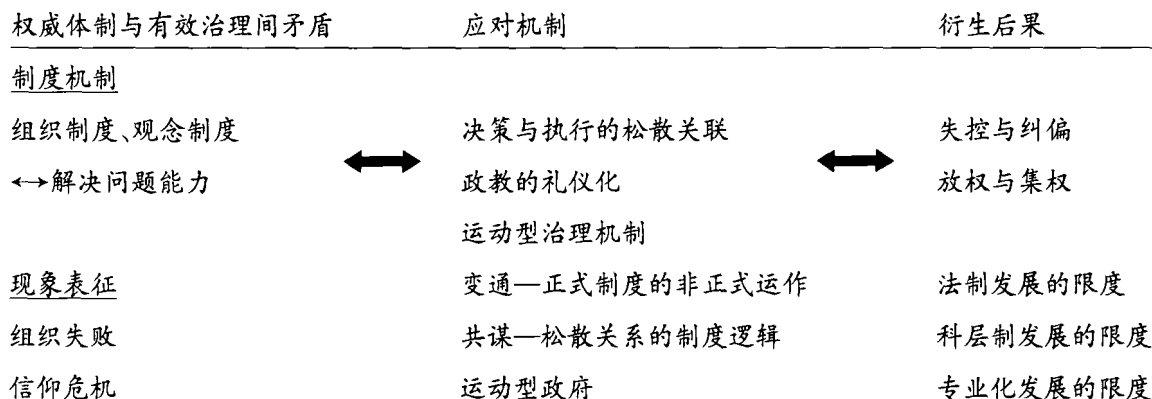
在当代中国60年的政治历程中,一些重大现象稳定存在或重复再现:宏观上,中央—地方关系在集权与放权的抉择中轮番交替,自上而下的运动型治理整顿在不同领域中重复出现,林林总总的政治教育运动收效甚微但仍然绵延不断,法律制度、科层制度的发展举步维艰。从微观上来看,诸多基层问题——例如,政策执行过程中的不力,变通与共谋等——急药慢攻,反复治理,但仍痼疾难除、去而复来。这些问题各有其独特的场景,它们发生的形式、实际内容各异,节奏每每不一,若分门别类或许可以逐一论道其原因。但是,这些现象的重复再现提出了一个令人深思的问题:它们背后是否存在着一个稳定共享的制度逻辑?进而言之,是不是有一个理论视角,一个大的思路,可以把这些分散在不同领域、不同场景、不同形式的现象和问题放在同一个分析框架

里,探究它们之间的关联以及其背后的制度逻辑,以期越树木而见森林,溯溪流而求渊源?

这正是本文的基本立论:上述种种现象以及其他相关问题均来源于中国政体内部的一个深刻矛盾,即权威体制与有效治理之间的矛盾,集中表现在中央管辖权与地方治理权间的紧张和不兼容:前者趋于权力、资源向上集中,从而削弱了地方政府解决实际问题的能力和这一体制的有效治理能力;而后者又常常表现为各行其是,偏离失控,对权威体制的中央核心产生威胁。在权威体制中,这一矛盾无法得到根本解决,只能在动态中寻找某种暂时的平衡点。

在中国政治进程中,权威体制的两个维系机制——科层制度和一统观念制度——受到了多重挑战:科层制度承担越来越多的治理功能,不堪重负;一统观念制度受到多元社会的碰撞挑战,难以为继。面对这些困难压力,一系列应对机制应运而生:决策—统性与执行灵活性以及逐

图 1:理论分析脉络示意图



级代理制的动态平衡,政治教化的礼仪化以及运动型“纠偏”机制。具体说来,逐级代理制度导致中央与地方的松散关联,基层政府在执行过程中的灵活变通和共谋缓解了这一矛盾;而教化活动的仪式化,虽然对重建一统观念制度无回天之力,但对于维系国家象征性权威,却起到了重要作用;自上而下的运动型治理机制成为中央政府不断规范基层灵活性的边界、强化中央与地方纽带的重要手段,使得这一体制在不断调整与波动中走下去。

虽然这一系列机制缓和了权威体制与有效治理之间的矛盾,但与现代国家制度建设不兼容甚至冲突,衍生了其他始料未及的后果,因此潜伏着极大的危机。第一,国家建设在集权与放权、名与实,“失控”与“纠偏”的两个极端之间不断摇摆转换,对已经负荷累累的权威体制造成不断的冲击振动;稍有不慎,则可能酿成局势动荡。第二,这一体制的制度逻辑限制了制度创新和可能抉择的空间,使得法制、科层理性、专业化过程难以充分展开,只能畸形生长,为中国未来的发展前景投下更大的不确定性阴影。

本文旨在进一步阐述和扩展讨论上述立论和有关命题。我用图1简要概括这些现象背后的逻辑关系以及本文的相应结构。我把这些现象

依序归纳为三类:第一,有些现象是“权威体制与有效治理”间基本矛盾在不同层次和不同领域中的体现——特别是组织制度和观念制度的维系机制;第二,另外一些现象反映了中国政治运行过程中应对这一矛盾的治理机制;第三,还有一些现象则是这些治理机制所衍生的后果。下面的讨论也依序从三个层次逐一展开。我首先分析阐述权威体制与有效治理之间的深刻矛盾;然后讨论中国政治运行过程中演化出的三个应对机制,即决策—统性与执行灵活性之间动态关系,政治教化的礼仪化,运动型治理机制;最后,讨论这些应对机制所产生的一系列后果,以及由此所生的诸种现实困境。

这里有必要对本研究的分析视角略加说明。第一,本文主要是从组织学的角度讨论权威体制与有效治理之间关系,其内在的矛盾和相应的制度逻辑。矛盾者,相对而连接之关系也,所以理应置于一个整体之中以观之。第二,这一分析思路不是也不可能解释以上所列各类现象的方方面面,也不欲穷尽所有的影响因素。文中涉及到的各类具体现象及其原因已有大量研究文献;本文倚重和借用这些研究成果,而着眼于从一个特定理论视角——组织理论与组织治理——切入,揭示这些现象之间的稳定关联及其背

后的制度逻辑。最后,本文的讨论分析采取了自上而下的国家视角,从国家宏观管理的层次来认识理解上述矛盾,即从国家建设、国家治理和中央政府面临的挑战和压力的角度来解读这些现象和由此衍生的应对机制。这一视角有利于我们透视上述种种现象背后的逻辑联系,但这并不意味着对这些现象作合理性与否的价值判断。

二、权威体制与有效治理： 一个深刻的矛盾

任何一个国家政权都面临着竞争生存的压力,面临着所属疆域内经济与社会发展的挑战。不同国家因其面临环境生态、统辖规模和治理模式的差异,所面临的困难和挑战也每每不同。简言之,在其他条件相同的前提下,国家治理模式决定了其政治运行特定的优势、负荷、困难和挑战。而国家治理模式不是任意选择的,常常与一个国家的历史演变过程有着深刻关系,有着明显的途径依赖性(Levi,1988; Tilly,1975)。

国家治理模式有两个主要线索:一是中央权威与地方权力间关系,一是国家与民众间关系。本文所关注的主要是第一种关系,即中央权威与地方权力间关系。中国国家的权威体制和疆土规模,使得这一关系成为勾勒中国国家治理框架最为凝重的笔墨。中国历史上国家政权的基本特点是中央权威一统而治,即所谓“溥天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”(《诗经·小雅·北山》)。中国国家形成的历史轨迹造就了一个幅员辽阔、多元的、发展不平衡的区域性经济与社会。^①在长期的历史发展过程中,这些不同的区域和属地间虽有经济、文化和人口迁徙的交融联系,但它们之间更多的是通过国家的行政体制和官方观念统辖在一起的。在这一特定的国家治理模式下,权威体制将中央政府与辽阔的国土、

数千里的疆土边界、不平衡发展的区域、多样的文化制度、各种自然和人为的灾害和危机,以及数以亿万计民众的生计紧密地联系在一起了。尽管在20世纪初,这一治理形态发生重大变化,但其内在矛盾在随后的政体迭换中并没有得到真正解决。不仅于此,“在民族平等、公民权利和人民国家的合法性宣称之下,现代国家在‘革命’、‘解放’和‘合法权利’等名义下将个人重新组织到国家主导的集体体制之中,从而赋予现代国家对于个人的更为直接的控制权”(汪晖,2003:96)。在这一大背景下,中央政府依赖什么样的组织机制来维系其权威体制呢?这是国家在实际运行过程中必须回答的问题,其兴亡成败与未来演变与这些组织机制抉择和相应的制度安排息息相关。这也是我们认识分析权威体制治理模式的切入点。

权威体制的核心是中央统辖权与地方治理权之间的关系;两者之间的紧张和不兼容集中体现在权威体制与有效治理之间的内在矛盾。在这里,权威体制的核心是中央政府(广义上)对广大国土的统辖权,体现在中央政府自上而下推行其政策指令意图、在资源和人事安排上统辖各地的权力。有效治理指政府在不同领域或属地管理中处理解决具体问题的可行性、有效性,尤其体现在基层政府解决实际问题的能力,例如完成自上而下的资源动员任务、公共产品提供、解决地方性冲突等等。这两者之间的深刻矛盾是:权威体制的集中程度越高,越刚性,必然以削弱地方治理权为代价,其有效治理的能力就会相应减弱;反之,有效治理能力的增强意味着地方政府治理权的增强,常常表现在——或被解读为——各自为政,又会对权威体制产生巨大的威胁。从组织治理的角度来看,这一矛盾的激烈程度和表现形式取决于两个因素:一是统辖的内容或治理的范围;二是资源和权力的重心所在。统辖的内

容越多越实,或治理的范围越大,资源和决策权越向上集中,那么,治理的负荷就会越沉重,其有效治理程度就会越低,此时两者间矛盾主要体现为集权下的死寂呆板;另一方面,从国家视角看,权力下放、管理范围缩减,会加强体制内有效治理能力,但此时两者矛盾则更多地体现在偏离和失控的情形中。权威体制与有效治理间的矛盾轻则体现为两者之间的紧张、不协调,重则表现在两者间的互为削弱,甚至直接冲突和危机。在当代中国,国家在经济社会发展中大多扮演了一个积极主导者的角色,承担社会经济生活方方面面的事务,力图置政府于一切社会经济活动之中心,治理范围大大扩展,如社会主义计划经济时期的状态。如此,权威体制和有效治理之间的矛盾诱发了一系列的应对机制和随之而来的诸种现象。

在中国历史上,权威体制始终生存在统一与分裂、集权与失控的矛盾之间,而中央权威与地方属地之间的关系一直是这一体制的核心所在。^②有关中国国家建设的组织制度安排,上到政府机构设置,下至基层官员的选拔和流动制度,林林总总不胜枚举,是诸多学术领域长期关注的课题,已有大量的研究积累和颇为一致的结论。^③从国家的视角来审视当代中国的政治过程,我们的问题是:如此负荷累累的权威体制是如何维系的?从本文关注的制度逻辑来看,以下两个机制尤为突出:第一,一个严密有序的科层制组织制度贯彻自上而下的行政命令和政策意图,从而确保不同属地与中央政府的步调一致;第二,以认同中央权力为核心的价值观念制度,在政府内部官员和社会文化中建立和强化对中央政权的向心力。^④简言之,维系权威体制的两个核心组织机制,一是科层制度,二是观念制度。前者涉及到中央政府及其下属各级政府机构间的等级结构;后者则表现为国家与个人(官

员、公民)之间在社会心理、文化观念上的认同,体现在政府内外、全国上下的共享价值上。对于两个制度的分析为我们解读权威体制提供了线索。

(一)国家的科层组织制度

现代国家的基本组织形式是科层组织,其基本特点表现在权力关系明确、等级层次有序的组织结构,通过专业化人员和正式规章制度来贯彻落实自上而下的政策指令,提高解决问题的效率。^⑤这一制度的基本核心是:中央政府拥有行政统辖规划的权力,特别体现在人事安排和资源调配上的权力。在人事安排上,通过自上而下的人事管理制度和激励设计来周密完整地覆盖不同区域、部门和领域,从而确保科层制国家的一统性(Landry, 2008; Schurmann, 1968; 周黎安, 2008)。例如,中央政府在人事管理制度上拥有集中权力:公务员进入、考核、选拔、提升、流动,有着自上而下的统一规定。在资源安排上,中央政府有着极大的权力集中、动员和调配资源;而随之而来的自上而下的资源再分配又进一步强化了中央权威,加强了中央政府与各地区、社会(城市居民或农民)的联系。在权威体制中,国家组织覆盖范围之广,治理层次之深入,涉及内容之繁多,行政性动员之频繁,是任何其他治理模式所无法望其项背的。国家治理模式的这个特点意味着,权威体制对组织严密和协调程度的制度设置提出了更高的要求。当然,这些正式制度并不是一成不变的,它们在不同时期不断地加以调整,并且在实际运行过程中通过科层制内部不同层次、不同机构间的互动而变通实施,表现出了多样不一的实际过程和结果;中央与地方关系也不是绝对权力的从属关系,而是常常体现在讨价还价的过程中。但需要强调的是,这一权力关系的实质仍然是中央政府拥有最后的决定权和支配权,而下属各级政府只有实施过程中的执行

权和授权范围内的治理权。尽管共和国历史上经历了不同时期的沧桑剧变,但体现在这些正式制度中的基本权力关系并没有实质性变化,我们看到的这些变化和调整仍然被困缚在权威体制和有效治理的矛盾之中。

(二) 观念制度的建立和维系

面对辽阔国土上多元的文化和民众,科层组织制度——可以说,任何组织制度形式——无法单独地有效实施权威体制的权力,实现其所承担的责任,解决所面临的问题。因此,权威体制的维系需要其他相应的治理机制来渗透和连接这一体制所覆盖的各个层次和不同角落,而认同和顺从中央权威的观念制度正是提供了这样一个机制。在中国历史上,儒教文化曾长期地扮演了这一角色;文官选拔的科举制度使得大小官吏经历了礼教经典的“专业化”过程,从而获得有关行为规则和角色期待的共享知识。千万小农的同构性和相应的生产方式和社会生活模式在以君臣父子的礼教等级观念为核心的儒家文化的润滑整合下,维系了权威体制的观念制度。这个观念制度因历代国家政权的极力维护强化而得以世代延续(王亚南,1981;黄仁宇,1997a)。传统上分散经营的农业生产模式和政不下县的治理模式在很大程度上避免了国家与民众的直接冲突,从而减缓了日益分化的社会现实对一统观念的挑战。

在当代中国历史上,国家依靠马列主义意识形态统一执政党内部的概念,曾有效地替代了儒家文化观念制度的维系功能。在60年历程中,当代中国经历了延绵不断的各类政治教育、政治动员,思想改造和学习交流。这些运动时而发生在党内严密组织控制中或某一特定领域,时而以群众运动形式铺天盖地而来,贯穿和弥漫于社会各个领域和角落。尽管这些运动因其当时目标或任务不同而具体指向各异,但这些运动努力背后

的逻辑可以解读为意在建立、维系或强化一个以权威体制为中心的共享观念制度。也就是说,不同领域中的各种运动(如“反右”、“四清”[社会主义教育运动]、经济上的“大跃进”、政治上的“文革”),虽然领域不同,目标各异,但都有着以统一思想观念来贯彻具体任务的形式,因而与强化一统观念制度的努力相得益彰。如果说中国历史上的儒教文化观念因小农生产方式的同构性而获得长期稳定性基础的话,那么当代中国建立以来的一统观念制度则是通过形形色色、持续不断的思想教育、政治活动,甚至是激烈的大规模官方组织的“群众运动”来不断地加以维系、修补和强化。

如上所述,科层制度和认同中央权威的观念制度是维系和延续权威体制的基本机制。那么,这一体制的实际运行效果如何呢?我们不妨从一个“成功”的例子——国家计划生育政策——谈起。作为基本国策之一的计生政策自20世纪70年代后期至今的实施落实,其规模之大、涉及范围之广、持续时间之长、效果之明显是中国历史上所罕见的。具体来说,首先,虽然这一政策在不同地区的具体实施细则和强度有着明显差异,但其作为统一的政策在全国范围内实施的普遍性是毋庸置疑的,涉及到不同地区、不同领域、不同单位相联系的亿万家庭。其次,这一政策自70年代至今达30余年,历经中国政治、经济、社会巨大变化的不同时期而经久不衰,在当代中国历史上绝无仅有。再次,这一政策实施的效果也是明显的,中国人口出生率的急剧下降和独生子女比例即是明证。^⑥可以说,计生政策领域是权威体制贯彻实施国家意图的一个突出的成功案例。

取得这一显著成果的机制是什么?在这里,我们看到了高度动员的科层组织机制。第一,从中央政府到各级地方政府(直到村庄、居委会),建立了庞大、稳定的专门计生机构和人员。第

二,中央政府采用了强大的激励机制,计生领域成为“一票否决”考核的重中之重,基层政府执行不力者则受到严厉处理,公务人员个人违反一胎化规定面临开除公职的危险。第三,在落实过程中出现了一系列创新实践,如从中央政府到省、市、县各级政府高度动员,分解指标、层层落实的“压力型体制”由此产生,每年若干次组织大规模、密集检查,而且地方政府层层加码(王汉生、王一鹤,2009;艾云,2010);在计生领域中最早实行“数字管理”,引入计算机联网的数据统计,月统计、季度汇总等等。第四,与之相应的是大规模和持续的宣传教育活动,体现在各类工作单位自上而下组织的学习活动,以及各种宣传媒介的投入,从电视剧、报道、先进评比推广到街道村庄铺天盖地的标语口号。不难看出,权威体制的有效运行正是通过科层制组织的稳定结构与政治化教育的配套机制推行之:上述措施使得各级政府部门在这一领域中保持着高度政治动员的状态和持续有效的注意力分配。这一案例说明,权威体制的国家权威不是一纸空文;在贯彻实施其意图的动员能力上,在组织上、资源上和观念上都有着稳定的基础。

然而,这一成功的案例也恰恰说明了权威体制中实施其政策意图的困难和代价。我们不难看到,大规模强力推行计生政策导致了行政成本、人力资源、社会动员、政府注意力等方面的高昂代价,难以在其他领域复制。这意味着,在大多数情形下,权威体制欲强有力地推行其政策只能是有选择的,局部的,暂时的。

的确,权威体制在实际运行中面临极大的挑战。首先,权威体制的一个重要机制是“政令自中央出”,即一统的政策部署是这一体制的核心所在,通过上述的组织和观念制度机制实现之,在日常生活中自上而下的指令巡视等活动中得以体现和强化。而一统决策权的特点必然是“一

刀切”,这是权威体制的制度逻辑所致。不难想象,如果制度上允许各地、各领域按其具体情况各自为政,久而久之,中央权威的有效性和合法性难免式微,受到质疑,而权威体制也随之出现危机,“国将不国”了。但权威体制越是强化和刚性(例如,人事和资源权力上的向上集中,自上而下的政策部署),其政策制订过程就越有可能与各地具体情况相去甚远,而这恰恰削弱了地方政府“有效管理”的能力。在许多情形下,这种举国体制一以贯之的做法不仅代价昂贵,难以为继,而且常常诱发重大灾难,如“大跃进”和“文革”(Yang, 1996;周飞舟,2003)。国土之大,发展之不平衡,文化之差异,对一统的政策制定和实施实在是一个严峻的挑战。以当今中国现状为例:当城市业主维权方兴未艾之时,农村地区农户关注的是他们一年收获的价格走向;当成都平原上下“春江水暖鸭先知”,在土地开发上积极寻找着走出约束性政策的空间时,西北不发达地区则土地闲置、资金和人力资源匮乏,尚处在“春风不度玉门关”状态。在这里,一统的决策体制、各地面临的实际问题,以及基层政府解决问题的能力等等匹配制度要素之间的差异极大;由是之,权威体制与有效治理之间矛盾凸显出来。

其次,组织的局限性。当年,经济学家科斯(Coase, 1937)问道:如果市场可以提高效率,为什么会有企业组织存在?随后的交易成本学派进一步提出:如果正式组织可以提高效率、降低交易成本,那么,为什么整个国家的经济活动不能放置在一个大的正式组织之中呢?交易成本经济学的研究发现,正式组织有着其特有的交易成本,如协调成本、激励成本等等。随着社会的复杂化程度增加,管理成本和协调成本急剧提高,对复杂性组织或活动投资的边际回报递减出现拐点,导致崩溃性动荡(Tainter, 1990)。组织学的大量研究工作指出了科层组织运作过程所

存在的各种问题:第一,有限理性常常导致组织目标、组织设计和激励机制等制度安排上的问题(Cyert & March, 1963; March & Simon, 1958)。第二,组织中的委托—替代关系,一方面,造就下级官员的代理人角色,权、责、利分离,难以从长计议;另一方面,不对称信息导致拥有信息方(通常是下级政府)有着更大的“谈判”优势,致使其在实际运行过程中具有相对独立性(Jensen & Meckling, 1976; Wilson, 1989)。第三,组织基础上的稳定利益集团导致科层制链条间的信息传递不畅、甚至失灵。因组织规模庞大,能力、忠诚诸方面信息微妙,中央政府很难彻底实行有效的人事审核、监管和任命。这些问题存在于所有的科层制组织中,但在中国庞大复杂的政府组织内部,这些问题由于其巨大规模、复杂结构、垄断地位和制衡机制的缺失而被放大和加剧了。^⑦周黎安(2008:67)从委托—代理的角度,将这一矛盾表述如下:

作为所有权力集于一身的中央政府,主要需要完成两项基本任务:一是为广大百姓提供基本的公共服务,维持政权的长期稳定;二是保证下放给行政代理人的权力不被滥用,中央的政令能够畅通无阻。这两项任务本质上是冲突的:一方面,为了给广大百姓更好地提供公共服务,就必须尽可能把权力下放给基层政府,因为基层政府相对来说更了解当地民众对公共服务的偏好,更了解当地的具体条件;从公共服务的角度,集权者应该尽可能选择分权。另一方面,给定下级政府的官员目标和利益不同于中央政府,下级官员的行为不易监督,权力下放就意味着权力被滥用的危险,甚至被架空,而且权力下放越是到基层,监督就越困难,权力被滥用的威胁也就越大。所以从监督和控制的角度,集权者应该尽可能选择集权。

再次,一统观念制度也在不断地受到现代社会中多样化生活实践的挑战和削弱。究其原因,我们看到这一观念制度面临着多重危机。其一,毛泽东时代对儒家文化的颠覆以及“文革”中反抗等级秩序的经历,对传统的一统观念和政治教化打击重大。其二,现代社会的分化、不同利益集团的出现,瓦解了一统观念制度的社会基础。法国社会学家涂尔干(Durkheim, 1984)提出,在欧洲社会从农民社会向现代社会转变过程中,社会内部的凝聚力也相应地由“机械团结”转变为“有机团结”。前者指社会群体内部通过人们相同的生活方式和在此基础上的共享观念而加以凝聚整合;后者通过社会成员在经济生活中的分工和相互依赖关系而产生。在社会分工日益精细、社会利益不断分化的过程中,通过一统共享观念来维系社会整合的机制越来越力不从心,使得涂尔干意义上的“机械团结”难以维系。当更多的专业人员工作在扁平结构的组织中,当人们生活在多元价值的生活中,当科学训练塑造的专业判断成为生活价值时,这些现代生产、生活方式难以避免地与传统的一统意识形态发生摩擦甚至激烈冲突。这一冲突自19世纪中叶即已发生(Levenson, 1965),绵延持续至今,仍未有根本解决(李泽厚,2004)。

在这里,我们看到了权威体制的组织形式——统一的科层结构和观念体系——与不同区域面临的实际问题之间的深刻矛盾。从权威体制的角度,中央政府权威需要以严密有效的组织制度和观念制度维护之,体现在权力、资源的向上集中,并通过中央政府政策指令在日常工作中的贯彻落实而延续和强化之。但从组织有效治理的逻辑来说,权力、资源和治理能力应该放在有效信息的层次上,即加强基层政府的能力,而这一思路与权威体制的基本原则相悖,产生了紧张和冲突。而这一矛盾冲突正随着中国社会的

多元发展而日益明朗化、尖锐化。

三、“权威体制与有效治理” 矛盾的应对机制

权威体制与有效治理的矛盾是特定国家治理模式的运作逻辑内生所致,不可能找到一个一劳永逸的解决办法;但是,这一体制必须知难而上,上下求索,在动态过程中不断调整,寻找两者间某种暂时平衡点。于是,在中国政治演变历史上发展出了一系列的应对机制,诱发了相应的组织行为和未预期后果,这是我们下面讨论的着眼点。虽然这些应对机制在近现代中国历史不同时期均有体现,我的讨论则集中在近30年的改革开放时期。

(一)应对机制之一:决策一统性与执行灵活性之间的动态关系

各地、各领域中的经济发展水平、拥有资源、文化场域每每不同,而一统的国家政策从本质上不可能兼顾各地实际状况,因此,在制度安排上必须允许各地政府在执行过程中针对当时当地具体状况的应变处理。在这一前提条件下,决策一统性与执行灵活性体现了中央统辖权与地方治理权间的动态关系,是国家治理的核心过程。其基本表现形式是:中央权威体现在各层次政府对其一统决策的贯彻实施过程之上;但在这一条自上而下的政策主线附近,允许各地、各领域的基层政府在不同方向上的偏移,以适应该地情况,增强其解决实际问题的能力。在这个意义上,“有效治理”需要基层政府官员在一统的国家政策实施过程中采取因地制宜的灵活性。这里的悖论是:一统决策的集中程度越强,执行过程中的灵活性就越大(周雪光,2009)。

从制度安排上,当代中国政府在实际运行过程中采用的是逐级代理制,即中央及各级政府将

属地管理的事权(治安、就业、经济发展、公共产品提供等等)一揽子交付下一级政府,而且将下级政府官员的任命、考核和管理委托给其直接(或隔级)上级部门。周黎安(2008)把这一制度称之为“行政逐级发包”的包干制,并从信息和激励经济学的角度,对这一制度做了最为完整、深入的分析讨论。曹正汉(2011)从分散决策风险的角度,讨论了这一治理模式的优势,及其对中国政治制度稳定性的意义。如许多学者们已经注意到,这一制度安排在中国历史上也有迹可循(Huang,2008)。从形式上,这一逐级代理制度似乎在很大程度上缓和了权威体制和有效治理之间的矛盾:“代理”制度维系了权威体制的基本结构和象征性权威,而事权、人事权的下放则把治理权力放到了最有信息的层次上;如此制度安排,施以恰当激励,各级下属相率同心尽力,中央因此可以高枕无忧。

然而,逐级代理制只是国家与地方关系的一个方面。在当代中国历史上,地方政府在实际运行过程中拥有很大的资源和事权,这是不争事实;但是,中央政府(或上级政府)有着自上而下随意干预的绝对权力,所谓压力型体制即是其突出特征(荣敬本,1998)。在实际运行过程中,执行灵活性本身不是稳定不变的,而是因事因地而异,有待自上而下的裁决(周雪光,2009)。此外,中央政府可以通过政治动员、人事变动、资源配置、项目安排等各种正式或非正式过程来影响地方政府的注意力,打断或重新安排下属政府工作的轻重缓急次序。例如,施坚雅和他的同事(Skinner, 1985; Skinner & Winckler, 1969)指出,在20世纪50年代到70年代间,中央政府在农业领域中有着11轮自上而下的政策干预周期。周飞舟(2009)发现,在推动“大跃进”运动时,毛泽东通过更换省级领导人的做法来逼迫地方政府追随其动员号令。因此,“官员升迁以及与此相

关的‘锦标赛’并非一个简单的晋升标准的问题,而是与整个政治体制的理念、特点和时势紧密相连”(周飞舟,2009:8)。近年来,关于基层政府状况,尤其是与民众百姓直接打交道的乡镇、街道一级政府状况,有着大量研究工作。这些研究发现,基层官员的日常工作大多是被动地应对、落实自上而下的各项政策指令(赵树凯,2011),或者在制度环境压力的缝隙间寻找生存发展空间(吴毅,2007;张静,2000;欧阳静,2009)。不同地区、不同领域的基层政府官员所表现出的十分相似的行为做法表明,这一代理制不足以在中央—地方关系间提供一个松散关联的稳定机制,不足以在制度上保障各地因地制宜的灵活性;而更近似于实际运行中应对权威体制束缚的权宜之计,始终处在不断调整、时常打断的动态过程中。④周黎安(2008)试图把这些不同的机制——中央统辖权、地方治理权、压力型体制、自上而下的干预过程——置放在一个理性模式中加以解释。在我看来,这一做法可能把许多重要的问题排斥在研究者的视野之外,因为这些机制在政治运行中的堆砌共存正是这一体制长期积累的各类矛盾、不兼容性的体现,时常通过剧烈的政治、政策转变而化解之。所以,这些紧张、变动状况恰恰是需要解释分析的。⑤

从这个角度,我们可以解释基层政府运作的一系列特点。例如,许多学者注意到,政策实施过程中表现出各种变通现象(孙立平、王汉生等,1997;孙立平、郭于华,2000)。“变通”反映了基层政府官员在解决实际问题时偏离官方话语体系或科层制正式制度的做法,“介于正式的运作方式与非正式的运作方式之间的一种准正式的运作方式。更确切地说,变通实际上是一种正式机构按非正式程序进行的运作”(孙立平、郭于华,2000),通过因地制宜的地方性机制来完成上级政府规定的任务(应星,2001)。刘世定(1996)

着眼于正式制度与非正式制度之间的互动,讨论了基层政府在解决乡镇企业实际问题的种种变通做法。从我们上述分析角度来看,这些变通做法的产生和普遍应用反映了中央政策和当地实际状况间——正式制度与非正式制度间,官方话语与地方性知识间,正式权力与“文化的权力关系”间(Duara,1988)——的差距、空隙和弹性。正因为如此,地方政府有效治理的能力在很大程度上体现在解决实际问题时诉诸地方性、社会性、非正式性的种种话语和做法。

基层政府间的共谋现象也可以从这一角度加以认识。周雪光(2009)指出,中国政府管理过程中存在着决策—统性与执行灵活性、象征性国家与基层治理之间的矛盾。在这个大的背景下,基层政府间共谋行为也在很大程度上缓和了权威体制与有效治理间的矛盾,缓和了自上而下的政策在各地实施过程中产生“共振反应”所可能带来的震荡。周雪光(2009:53)一文的最后一段这样写道:

如果从积极意义上来看,许多的“共谋行为”体现了基层政府通过灵活执行政策以便完成自上而下的任务;这些行为解决了一统政策与地方性情况之间的差异或冲突。如此行为也可以解释为基层政府在直接上级部门庇护下针对当地情况的适应策略。从这个角度来看,执行过程中的“共谋行为”或地方灵活性对于我们理解“象征性强大国家与有效性地方治理”两者并存的情形有着启发意义。我们看到,一方面,“政令自中央出”的一统决策过程强化了强大中央政权的象征意义;另一方面,基层政府间“共谋行为”所体现的地方性适应机制在很大程度上对集权决策过程的内容因地制宜加以调整,对其可能产生的困境弊端加以有效化解或校正,使得一统决策过程的形式避免受到与现实矛盾的挑战,从而得以延

续。因此,两者互为依赖生存:“共谋行为”之说只有在—统决策前提下才有意义;而唯有基层政府的“共谋行为”的存在,才能有效维持—统决策过程的象征意义。在这个意义上,基层政府间共谋行为或许可以解释为中国社会演变过程中产生的对中央集政体制约和平衡的一个制度安排;因此,“共谋行为”的普遍存在和强大生命力有着更为深层的制度渊源。

然而,无论是变通还是共谋等各种形式的行为做法,都隐含着对权威体制本身的挑战。这些变通做法凸显了政府正式制度之外的其他运行机制,在日常工作过程中虚化了权威体制实际意义,而以区域性、社会文化关系替代之。变通的多样性和灵活性恰恰体现了一统决策与有效治理间的距离和紧张。在这个意义上,有效治理是以弱化权威体制的正式制度为代价的。

(二)应对机制之二:政治教化的礼仪化

改革开放30年来,在国家建设过程中,另外一个微妙且意味深长的变化是政治教化活动的礼仪化。无论是正式科层等级制度,逐级包干制,还是各类的变通做法,对于维系一个辽阔多元的大国疆土来说是远远不够的。从国家的视角来看,这一组织治理机制的局限性更为加剧了强化观念整合的迫切感。如果不得不在组织机制上把权力下放给下属官员,如何能够让他们按照中央权威的意志和理念行事则更为至关重要,而这在很大程度上依靠政治教化机制来实现。^⑩当代中国60年来,特别是改革开放30年以来,各种各样的政治思想教育运动层出不穷,从中不难窥见国家建设中寻找维系权威体制的观念整合机制的种种努力,以及共享观念与权威体制之间的紧密关系。

然而如上分析,面对多元剧变的社会,这些努力收效甚微。首先,经过“文革”反权威运动的

荡涤,传统权威与造神运动产生的新权威中心已经支离破碎。在改革开放的大浪潮中,空洞的教化内容与人们日常工作生活中的多元价值、扁平组织结构,以及非正式权威磕磕碰碰,难以和谐共处。因此,我们注意到,教化努力不得不越来越依靠组织的刚性束缚,在科层制度的层层落实过程中,从时间上、形式上和激励上加以硬性约束。而且,这些硬性规定的活动随着领导层不断更换、不同任务角色的转变而愈发频繁,但这些活动与人们的实际工作和行为却关系甚微,成为人们不得不参与的种种仪式。

这些仪式化活动的另一来源是基层政府迎合自上而下压力的需要。从基层政府角度来看,经营其管辖范围中的种种任务,时常不得不以灵活变通甚至共谋而为之;而面对来自中央政府的压力,如此“偏离”行为有着实实在在的风险。所以,从规避风险的角度看,在仪式上表现出保持与中央权威一致的姿态尤为重要。在各种基层场合,这些仪式性活动比比皆是:政府机关墙上,整齐划一地排列着主要领导的“党性分析报告”;人们搁置各自的专业工作和职业判断来参加政治学习,重复那些官方话语。一位基层官员如是说:“中央下达的文件指令,我们的表态很重要,但真正执行起来就不符合实际了……但来自直接上级的指令就要认真对待了。”在一次农村干部会议上,一位县委书记启发农村基层干部:“……现在上面推动各种项目和有关部署要求,“你在汇报工作时就要把你的工作和这些要求联系起来。你讲了一大堆你的工作,但如果不和这些要求联系起来,就不是一个好汇报,这是点睛之笔。你的日常工作总是这样做的,但是汇报时要和上级的工作部署联系起来”。^⑪在基层政府,人们对于“虚活”和“实活”有着清楚的分别。“认认真真走过场,踏踏实实搞形式”这一说法恰如其分地反映出这些政治教育活动的仪式

化特征。如此,传统的一统观念制度在我们的日常生活现实中转化为相应的仪式制度。

如此礼仪性活动对于权威体制的意义是什么?我以为,这些仪式性活动对于(暂时地维系)权威体制来说,有着重要功能。当人们“认认真真走过场”时,这些行为本身就是对这一体制的顺从和接受。也就是说,这些仪式化活动在日常生活中不断地维系、强化了人们相互间对中央权威的意识 and 认可。这一仪式制度不是从认知上建立了共享观念,而是在象征性符号和动员机制上建立和制度化了一整套程序规则。政治动员体制也在这些周而复始的过程中不断确认其合法性、有效性。这好比军队营房中的日常操练,这些列队行走形式本身与战时应对千变万化的战场场景没有直接关系,但是它们强化了服从命令、遵守纪律的习性。如此这般,政治动员一旦到来,人们会随之启动,而观念制度的功能也随之进行了由名到实的转换。简言之,这些仪式性活动产生了民众顺从权威的共享知识和同步振动的效果,这正是权力的基础(Chwe, 2001)。这些活动的仪式化趋势,并不一定是运动推行者的初衷或有意设计,而是各种力量参与其中的政治过程演化之结果。但这里有待回答的问题是,这种以“仪式”活动操练建立的维系纽带与组织制度是什么关系?与实质性的资源分配是什么关系?这一维系纽带是否可以经得起未来社会风云的震荡和冲击?

逐级代理制的应对机制在很大程度上缓和了权威体制实际运行的困难;而政教仪式化的机制则维系了这一体制的象征性意义。从国家的角度来看,上述应对机制也有着其潜在危险。当政府默许或鼓励下级政府因地制宜时,后者可能按自己意图解读实施政策,随着政策实施过程的展开,执行灵活性越来越大,与这一主线的偏差距离越来越大,导致与原政策相去甚远的结果。

而这些偏差不仅仅反映了区域性的差异,更为重要的是,它们隐含了对权威体制的挑战,如果不能及时制止,则可能诱发地方割据,导致中央统辖权的危机。从这一角度来看,这一制度安排的一个重要考虑(或者说,中央政府的一个重要目标)不仅是保持决策的一统性,允许(默认)执行灵活性,而且更为重要的是,需要保持最后裁决权,即纠偏的能力,规范边界的能力。在中国政治过程中,相应的治理机制——“运动型治理”以及相应的运动型政府——应运而生。

(三)应对机制之三:运动型治理机制

中央政府治理地方性或局部性偏差的一个重要手段是运动型治理机制,即通过政治动员的运动性方式和渠道来贯彻落实自上而下的政策意图。政治动员和运动型政府是中国权威体制的一个重要特征,有着多重渊源。^⑫本文着眼点是狭义上的“运动型机制”,主要是指与行政机制相对的政治机制。在这里,政治机制指自上而下的按照政治动员方式来制定或更换政策、动员资源、推广实施,因此有着随意性、非常规性的特点;行政机制指在科层制的正式制度框架里,在常规基础上按章办事地处理、解决问题。我们这里讨论的运动型机制本质上是政治机制,而不是行政机制。^⑬

运动型整治是调节权威体制与有效治理间矛盾关系的一个重要机制。如上所述,这一矛盾关系的主要“危机”所在是地方政府在自上而下政策过程中表现出的“偏差”。而运动型治理机制正是中央政府的主要“纠偏”手段,我们不难观察到这些纠偏措施在不同领域中的实施应用:从整顿金融市场混乱,整治市容,整治小金库,到安全生产等各个领域。从这一角度,我们也可以理解这些运动型治理机制的一些特点:第一,运动型治理机制的最大特点是,暂时叫停原科层制常规过程,以政治动员过程替代之,以便超越科层

制度的组织失败,达到纠偏、规范边界的意图。因此,政治动员恰恰是组织机制失败的重要应对机制。第二,运动型治理常常采用大张旗鼓、全面动员、政治动员的形式,这有助于突破按部就班的科层制体制,在短期内将中央的意图和信号传递到各个领域、部门。第三,我们常常观察到,整治过程中对个别案例严厉处罚,以儆效尤;但惩处做法和对象有很大的随意性,令人感到治标不治本,痼疾难除。这是因为,执行的“灵活性”与执行过程中的“偏离”常常是同一现象的不同标签。也就是说,同一现象可能有着截然不同的解释;一旦超越了某种临界度,触动权威体制的神经,灵活性就演变成为偏离甚至对抗。但是,这些运动治理的目的并不是取消这些“灵活性”,而是通过间或的运动来规范“灵活性”的边界,从而在权威体制和有效治理间保持一个动态的平衡。因此,运动型机制和相应的运动型政府是权威体制不可缺失的组成部分,而且这一机制有着更为悠久的历史渊源。^⑭

在这里,我们也不难看到礼仪性活动对于运动型机制的重要性:这些不断动员的实践为运动型治理提供了组织动员机构和基本程序,而且对人们的参与和协调加以操练。运动型治理的权威基础与法制、科层制的理性权威迥然不同。运动型机制的纠偏、修补能力,其前提是魅力型权威的存在和不断强化,即权威体制的权威可以中途修改游戏规则,自上而下的部署安排有着任意性而不被质疑。而这这就要求中央政府持有强制实施的权力。国家要保持“纠偏”的能力和任意性,不但需要组织上的政治动员能力,而且需要为这种自上而下的干预提供观念基础。上级检查、严打查处、贯彻学习等运动形式恰恰在不断强化魅力型权威,削弱理性权威的基础。

(四)应对机制间的动态演变

以上,我们讨论了权威体制和有效治理间深

刻矛盾所诱发的各种应对机制。这些机制之间的关联和相互作用是怎样的呢?我们可以从中央—地方的集权与放权这一动态过程来加以认识。中央与地方间集权到放权的周期性循环在学术界已有众多讨论(董辅初等,1996;周飞舟,2009;周黎安,2008;周雪光,1992)。^⑮本文从权威体制与有效治理间矛盾这一角度解读这一现象。

我们的观察起点在国家运行的常态,即中央政府通过制定推行大政方略,引导地方政府的实际工作,给予地方政府在执行过程中因地制宜的灵活性。如上所述,这一机制缓和了权威体制与有效治理间的矛盾。在这一阶段,基层政府一方面以听命于中央的形式行事,以便获得自上而下的权威合法性;另一方面,它们面临“行政发包”的权责利各方激励,需要新的资源和“灵活性”以便实现有效治理。因此,这些具体行为做法多以非正式形式出现,与上级政府同谋,通过变通形式来完成任务。在执行政策过程中,各地做法在不同方向上的试验可能会越走越远,从而引起政策偏离。

这种偏离主线甚至对抗的态势威胁到中央政府的权威,导致了中央—地方关系的紧张甚至“失控”危机,从而迫使中央政府采用运动型治理机制加以纠偏。这一运动过程通常伴随着下面的各类做法:将组织权力(人事、资源)向上集中,听命于中央政府;用政治划线以规范观念行为;为了与以前做法划清界限,改弦易辙,则必须大张旗鼓,推行新的政策精神,以便克服科层制组织惯性的过滤和噪音。这些做法导致了中央与地方关系的钟摆偏向于中央统辖权的倾向。

由于运动型治理的“任意性”特点,这种“纠偏”努力常常矫枉过正,导致始料未及的后果。例如,“运动型治理”的一个常见结果是“一管就死”。由于运动型治理机制的随意性特点,当风

头一来,人们随之谨慎行事,社会呈现了整齐划一、万马齐喑的状态。这一状态虽然巩固、强化了组织上和仪式上对中央权力的服从,但它削弱了基层政府解决实际问题的能力。以资源汲取能力为例。20世纪90年代中期以来,资源大幅度向上集中,体现了中央权力特别是汲取能力的提高。但是,资源集中导致了资源支配权与有效信息分离,削弱了地方政府解决实际问题的能力。地方政府资源匮乏意味着它们解决实际问题的能力随之衰弱。而通过“条条”自上而下的资源再分配(如退耕还林、村村通道路等),常常与地方实际情况不相吻合;地方政府的应对过程——变通和共谋行为——导致了司空见惯的“挪用”现象。短暂的高度政治动员可以有效于一时,但代价极大,难以为继。在中央政府高压政策下,地方官员噤若寒蝉、手脚束缚,难以因地制宜地解决当地问题,权威体制与有效治理的矛盾随之积累延续。久而久之,这些矛盾紧张逐渐明朗,危机四起。

面对这种局面和随之加剧的“有效治理”不足带来的矛盾危机,中央政府不得不调整政策,通过权力、资源的下放来调动地方政府的积极性,增强基层政府有效治理的能力。从集权到放权的过程有着种种表现,如局部性试验、特殊政策、中央授意的地区性改革等等。为了打消上轮集权整治的肃杀气氛,常常会在舆论上大造声势,鼓励观念创新和不同方向的试验。此时的做法表现出了中央—地方关系钟摆倾向于放权的态势。于是,中央—地方关系回到了决策—统性和执行灵活性松散关联的常态起点。

上述讨论表明,国家与地方关系及其应对机制间互动过程导致了集权—放权的周期性转变节奏,而权威体制也在这一过程中经历了名(象征性国家)与实(强势国家)的转换演变。^{①6}

四、应对机制的衍生影响和意义

以上我们讨论了当代中国政治运行过程中权威体制与有效治理之间的矛盾以及由此衍生出的应对机制。这些应对机制在缓和矛盾的方面起到了重要作用,但同时它们带来了一系列后果:中央决策与地方执行间的松散链接以及潜在的组织失败对权威体制产生威胁,导致了各种防范机制应运而生,如政教的仪式化和政治动员为特点的运动型机制。而这些防范机制常常与新型治理机制不兼容,对政治运行和国家建设产生了更为深远的影响。我们下面集中讨论其间的几个重要方面。

上述应对机制对现代国家的基本制度建设有着重大约束。其中最为重要的领域之一是法治国家的建立。依法治国是多年来国家建设的一个主题,但是实际进展步履维艰。从本文分析的思路来看,这是不难理解的。法律制度的核心是一个稳定、刚性的制约机制,即法律面前人人平等,用同一标准尺度来衡量裁决问题。这一制度逻辑对于权威体制来说,有着两方面困难:第一,司法体制的有效运行需要一系列关于立法、司法、监察和执法领域中的变革,这意味着一个新的、独立的权威体系,以及相对稳定、非人格化的法律条文的实施。这对“政令自中央出”的权威体制是一个严峻挑战:法律的稳定性束缚了中央政府使用运动型机制的空间和范围,限制了自上而下的动员能力。第二,独立的司法裁决又对地方政府解决实际问题的能力加以刚性约束,从而限制了有效治理的灵活性。在政治运行过程中,我们不难看到地方政府的各种做法(如拆迁、严打、城管、信访、双规等等)常常与法律条文相悖。地方政府的许多做法,如“项目打包”(折晓叶、陈婴婴,2011)、退耕还林的资源“挪用”(Zhou, 2009)等等,在很大程度上增强了基层政

府解决实际问题的能力。但与此同时,这些政府行为持续地侵蚀弱化法制的基础和社会共享观念,使得依法治国的国家建设流于仪式化。

上述逻辑也可以解释理性化科层政府发展缓慢的原因所在。在一个充分发展的科层制度中,官员按章办事,不徇私情,正式或非正式的规章制度趋于成为约束官员行为的科层制“牢笼”(Weber, 1978)。如此,科层理性一方面否认了中央集权任意干涉的权威,另一方面约束了基层官员行为和执行政策的“灵活性”,加剧了权威体制和有效治理间的矛盾。卡尔·曼海姆(Karl Mannheim)指出:“所有科层制思维的基本定式是把所有的政治问题转化为行政管理问题”(Merton, 1952: 360)。在中国政体中,我们时常看到相反的情形:政府的一个强有力动员机制正是把有关的行政管理问题转化为政治问题。动员型机制的组织基础是动员型政府,而政府要保持动员的高效率和应急能力,就必须突破按部就班的科层理性,以政治逻辑代替科层(行政)逻辑。在自上而下布置任务时,基层官员常常听到的一种说法是:这是一个政治任务;不管你怎么做,都要完成。我们观察到,基层政府在落实、执行自上而下的政策和政治动员的过程中,政府不同部门、不同科室的人员都会被抽调甚至是全体投入到某项任务中去(如村庄选举、奥运安保、维稳等等)。在这个过程中,科层组织的正式制度不断地被打断、被弱化。

在这一分析框架中,我们也不难理解为什么专业化过程在中国社会发展中举步维艰。^①权威体制的逻辑适用于普遍统一的标准,如度量衡标准,但与专业化逻辑难以兼容。在现代社会中,专业化过程成为培育专业精神,产生共享观念的一个重要渊源。例如,医学界的医生专业化过程在很大程度上塑造了医生—病人、医生—护士、医生—医院间的关系,成为社会整合的重要机

制。律师、教师、经理等职业亦复如是。专业化发展需要有其各自的专业化过程,从教育、培训、自律到专业协会和杂志等一系列制度。而这些专业化过程有着相对独立性,形成各自领域中的专业权威,难以纳入权威体制的逻辑之中,甚至形成对权威体制的挑战,因此产生了制度逻辑的不兼容性。在实际生活中,我们看到权威体制的种种实践在削弱、阻碍专业化过程的展开。国家的一统观念制度实际上阻碍或“否认”了各个专业领域中建立共享观念的独立过程;专业组织和活动常常被看作是对权威体制的威胁,从而受到极大限制。而专业人员在各种政治教化的礼仪性活动中也必须放弃或变通他们的专业化观念。当一个专业人员(如教授)必须按照政治动员的需要来参加各种教化活动时,他(她)必须把自己的专业价值判断束之高阁,去扮演这一仪式化过程的司仪角色。如此这般,专业化过程不断被打断,被虚化,成为象征性符号,而不是塑造专业化的基本价值和共享观念。

在这个大的背景下,钱颖一等提出的“中国特色的联邦主义”(Montinola, Qian et al., 1995; Qian & Weingast, 1997)值得商榷。这一理论模型分析了中国改革开放时代的中央—地方关系,指出这一关系的制度性变化,特别是地方与中央政府讨价还价的能力和相对独立性,从这个意义上说,这一关系近似于西方国家分权的联邦制度。这一理论思路的核心是“可信的承诺”(credible commitment)。恰恰在这一点上,我不敢苟同。的确,过去的30年来,地方政府的自主性和分权倾向在实际运行中愈益明朗。但这并不是权威体制在制度上的根本性变化,而是在原体制框架内动态过程中的暂时平衡,地方政府的自主权在很大程度上是中央政府因种种原因所“赋予”的,因而是可以随时收回的(Cai & Treisman, 2006)。简言之,来自上层的“事后追究”的权力

机制(或任意性权力)是权威体制的核心制度安排,而这一制度安排的存在极大地压缩了有效性事前承诺(binding pre-commitment)的可能空间。虽然改革开放时代的中央—地方关系已经大为松动,但权威体制的结构和动员机制仍然未有实质性改变,下放的权力仍然可以通过各种形式收回。在钱颖一文章发表不久的90年代中期,中央政府主导的分税制改革就大大地强化了中央权力的能力。其他领域中的制度变迁也有类似情形。例如,村庄选举的制度化过程在国家取消农业税、“退出”农村的过程中有了大的进展(周雪光、艾云,2010)。但是,有证据表明,随着地方政府重新进入农村,从事征地开发等活动,政府对村庄选举的干预意图和能力也重新加强了。^⑧

五、讨论和结论

本文从宏观层次讨论了当代中国政治运行过程中权威体制与有效治理之间的矛盾以及相应的应对机制。这一矛盾的核心是中央—地方关系,与国家建设和治理的重大问题息息相关,这是理解当代中国政治运行过程的主线。从这一分析角度来看,发生在不同领域中的各类重要现象并非各自独立,而是有着内在关系,是同一制度逻辑在不同领域、不同阶段的表现形式。尽管以上讨论集中在这一矛盾及其衍生的问题和后果上,应该看到,这一矛盾存在于长时期的中国历史过程中,随之而来的诸种现象和形式是社会历史和政治进程演变的结果,无法任意改变。另一方面,权威体制在现代社会中付出的高组织成本及其潜在的困境也是有目共睹且须正视的问题。

从“权威体制和有效治理”间矛盾这一角度,我们可以解读近年来若干政策的意义。首先,快速的干部轮换晋升政策强化了“科层雇佣制”机

制和官员向上负责,唯上顺从的倾向,弱化了包干制机制,使得基层官员缺乏实际经验、缺乏对现有职责的承诺,削弱了地方政府解决实际问题的能力。第二,90年代以来分税制改革将主要税种的资源向上集中,加强了中央政府动员资源和再分配的权力,但是极大地限制了基层政府解决问题的能力。这一困境由于地方政府从土地财政上另辟蹊径,找到了出口,暂时减缓了财源上“有效治理”的危机,但因此导致了土地开发和城市房地产的危机,反过来涣散了中央宏观调控的能力。第三,在这一过程中,科层制基础上的利益垄断及其集团化倾向加剧,特别是资源向上集中导致的自上而下的条条控制。在中央—地方关系的钟摆向权威体制方向摆动的过程中,地方政府解决实际问题的能力随之弱化,导致了有效治理的危机。

出路何在?黄仁宇(1997a, 1997b)在感慨历代王朝或疏于治理或无力治理时,反复提出“数字管理”的出路。渠敬东等(渠敬东、周飞舟、应星,2009)指出了在改革开放时期,特别是近10年来,国家治理从计划经济时期的总体性支配到近年来科层组织基础上的技术治理的转变。的确,技术治理在一定程度上可以加强自上而下的控制能力;技术手段在一些领域中的整合功能也是明显的,如度量衡或其他标准化程序。但正如渠敬东等作者们注意到的,新兴的技术治理依赖于繁文缛节的科层文牍制度,其内容越多,越需要多方协商和利益博弈,致使体制行政成本急剧上升,不堪重负。而且,技术治理不仅仅是单纯的技术问题,而且是价值观体系的改变。如同科层制度中的规章制度一样,技术治理过程中的信息不是中性的,需要在不同的利益、经验、认知结构过程中加以解读。从本文分析的角度来看,技术治理常常带有刚性约束,因此有着削弱、限制灵活性的潜在危险;而在一定条件下,技术上的松

动和弹性可能有利于有效治理。

简言之,从根本上解决权威体制与有效治理之间的矛盾,需要在制度安排上另辟蹊径。在我看来,有两条道路值得探索。其一是通过新的治理模式来减缓、转化这一矛盾。例如,通过制度化的途径将权力和利益分而治之。其二是减少各级政府特别是中央政府的一些管理功能,缩小“有效治理”的范围,以社会机制替代之。两者殊途同归,旨在减轻权威体制的运行负荷,为根本上解决这一矛盾寻找出路。需要强调的是,未经深入分析明了的分权或权力下放并不意味着本文讨论的种种困境就可以迎刃而解(参见Treisman,2007有关集权一分权间利弊种种论点的讨论)。本文只是从一个特定的角度来分析讨论这些问题,对于其他一些因素(如全球化竞争、跨越国界的文化、信息交流)未有涉及。这并不意味着这些因素不重要,而是作者在理论抽象取舍上的抉择所致。对于这一系列重大问题的探究,本文只是一个初步的尝试努力,希望能够抛砖引玉,推动有关国家治理模式的进一步研究与讨论,为新时期的国家建设和社会发展提供坚实的社会科学研究基础。

*本文的思考和写作过程,得益于与许多学者的讨论交流以及他们的研究工作。他们是:艾云、蔡禾、曹正汉、冯仕政、李路路、练宏、刘世定、渠敬东、沈原、史普原、张静、赵树凯、张永宏、张翔、折晓叶、周飞舟、周黎安等。本文在第七届“组织社会学实证研究工作坊”(上海大学,2010年7月)和“国家建设与政府行为”讨论会(北京大学,2010年9月)上宣读,并得益于与会者的讨论批评。按学术界惯例,文责自负。

参考文献:

- 艾云,2011,《上下级政府间“考核检查”与应对过程的组织学分析》,载《社会》第3期。
- 白钢(主编),2007,《中国政治制度史》,北京:社会科学文献出版社。
- 曹正汉,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,载《社会学研究》第1期。
- 董辅初等,1996,《集权与分权:中央与地方关系的构建》,北京:经济科学出版社。
- 冯仕政,2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,载《开放时代》第1期。
- 黄仁宇,1997a,《万历十五年》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 黄仁宇,1997b,《中国大历史》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 黄仁宇,2001,《十六世纪明代中国之财政税收》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 李泽厚,2004,《中国现代思想史论》,天津社会科学院出版社。
- 刘世定,1996,《占有制度的三个维度及占有认定机制:以乡镇企业为例》,载潘乃谷、马戎(编):《社区研究与社会发展》,天津人民出版社。
- 楼劲、刘光华,2009,《中国古代文官制度》(修订本),北京:中华书局。
- 欧阳静,2009,《运作于压力型科层制于乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象》,载《社会》第5期。
- 钱穆,1996,《国史大纲》(修订本),北京:商务印书馆。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理》,载《中国社会科学》第6期。
- 荣敬本,1998,《从压力型体制向民主合作制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 孙立平、王汉生等,1997,《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,《中国社会科学季刊》冬季号。
- 孙立平、郭于华,2000,《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》,载《清华社会学评论》特辑。
- 汪晖,2003,《现代中国思想的兴起》上卷,北京:生活·读

- 书·新知三联书店。
- 王丰、蔡泳,2010,《4亿中国人是怎么少生的?》,载《中国改革》第7期。
- 王汉生、王一鸽,2009,《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,载《社会学研究》第2期。
- 王亚南,1981,《中国官僚政治研究》,北京:中国社会科学出版社。
- 吴毅,2007,《小城喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 吴宗国,2004,《中国古代官僚政治制度研究》,北京大学出版社。
- 叶林生、丁伟东、黄正术,2009,《中国封建官僚政治研究》,南京大学出版社。
- 应星,2001,《大河移民上访的故事》,北京:生活·读书·新知三联出版社。
- 张静,2000,《基层政权——乡村制度诸问题》,杭州:浙江人民出版社。
- 赵树凯,2011,《乡镇治理与政府制度化》,北京:商务印书馆。
- 阎步克,2010,《中国古代官阶制度引论》,北京大学出版社。
- 折晓叶、陈婴婴,2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”的社会学案例分析》,未刊稿。
- 周飞舟,2003,《三年自然灾害时期我国省级政府对饥荒的反应和救助研究》,载《社会学研究》第2期。
- 周飞舟,2009,《锦标赛体制》,载《社会学研究》第3期。
- 周黎安,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,载《经济研究》第7期。
- 周黎安,2008,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社。
- 周雪光,1992,《论“一管就死、一放就乱”》,载周雪光(编):《当代中国的国家与社会关系》,台北:桂冠图书公司。
- 周雪光,2009,《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,载《开放时代》第12期。
- 周雪光、艾云,2010,《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,载《中国社会科学》第4期。
- Bendix, Reinhard 1956, *Work and Authority in Industry: Ideologies of Management in the Course of Industrialization*, New York: Wiley.
- Cai, Hongbin & Daniel Treisman 2006, “Did Government Decentralization Cause China’s Economic Miracle?” *World Politics* 58.
- Chwe, Michael Suk-Young 2001, *Rational Ritual: Culture, Coordination, and Common Knowledge*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Coase, Ronald H. 1937, “The Nature of the Firm,” *Economica* 4.
- Cyert, Richard Michael & James G. March 1963, *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Duara, Prasenjit 1988, *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900–1942*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Durkheim, Emile 1984, *The Division of Labor in Society*, New York: Free Press.
- Huang, Philip C. C. 2008, “Centralized Minimalism: Semiformal Governance by Quasi-Officials and Dispute Resolution in China,” *Modern China* 34.
- Jensen, Michael C. & R. H. Meckling 1976, “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure,” *Journal of Financial Economics* 3.
- Kuhn, Philip A. 1990, *Soulstealers*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Landry, Pierre F. 2008, *Decentralized Authoritarianism in China*, New York: Cambridge University Press.
- Levenson, Joseph R. 1965, *Confucian China and Its Modern Fate: A Trilogy*, Berkeley & Los Angeles: University of California Press.
- Levi, Margaret 1988, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, Ca.: University of California Press.
- March, James G. & Herbert Alexander Simon 1958, *Organizations*, New York: Wiley.
- Merton, Robert King 1952, “Reader in Bureaucracy,”

Glencoe, Ill: Free Press.

Montinola, Gabriella, Yingyi Qian & Barry R. Weingast 1995, "Federalism, Chinese Style: the Political Basis for Economic Success in China," *World Politics* 48.

Qian, Yingyi & Barry R. Weingast 1997, "Federalism as a Commitment to Perserving Market Incentives," *Journal of Economic Perspectives* 11.

Schurmann, Franz 1968, *Ideology and Organization in Communist China*, Berkeley, CA: University of California Press.

Skinner, G. William & Edwin A. Winckler 1969, "Compliance Succession in Rural Communist China: A Cyclical Theory," In A. Etzioni (ed.), *A Sociological Reader on Complex Organizations*, New York: Holt, Rinehart and Winston.

Skinner, G. William 1985, "Presidential Address: The Structure of Chinese History," *Journal of Asian Studies* XLIV.

Tainter, Joseph 1990, *The Collapses of Complex Societies*, New York: Cambridge University Press.

Tilly, Charles 1975, *The Formation of national States in Western Europe*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Treisman, Daniel 2007, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, New York: Cambridge University Press.

Weber, Max 1978, *Economy and society: An outline of interpretive sociology*, Berkeley: University of California Press.

Wilson, James Q. 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New Yor: Basic Books.

Yang, Dali L. 1996, *Calamity and Reform in China*, Palo Alto: Stanford University Press.

Zhou, Xueguang, "The Road to Collective Debts: State Policies, Bureaucracies, and Public Goods Provision in Rural China," *Modern China*, Forthcoming.

注释:

①“在21世纪,中国是这个世界上惟一个将前19世纪的幅员、人口和政治文化保持在主权国家和民族范畴内部的社会。与所有帝国分裂为主权国家的形式不同,中国近代的民族运动和国家建设将前19世纪混合型的普遍主义帝国体制的若干特征和内容直接地转化到民族—国家的内部结构之中”(汪晖,2003:21)。

②柳宗元的《封建论》表达了国家视角下对封建割据的深深忧虑,即一旦地方政府的权限通过正式制度确立下来,对于地方政府管辖区域内的诸多情况,中央政府干预权就会受到极大束缚,“侯王虽乱,不可变也;国人虽病,不可除也”。而郡县制度下,“时则有叛人而无叛吏,人怨于下而吏畏于上”。

③从钱穆、黄仁宇、王亚南到新近有关中国国家制度(科举、文官、基层控制)的研究(白钢,2007;吴宗国,2004;阎步克,2010;楼劲、刘光华,2009等),学者们虽然在具体细节和着眼点上各有侧重,但他们在中国国家治理机制大脉络上的见解却有着很大程度的共识。

④自汉代罢黜百家,独尊儒术以来,这一观念制度一直是以儒教文化为核心的。所以,黄仁宇(1997a)把这一价值观念归结为道德价值。这一观点在学术界有着相当一致的看法。

⑤韦伯(Weber, 1978)注意到并分析了中国传统的科层制度与西方理性权威基础上的科层组织之间的差异。这是进一步分析中国政府组织的切入点。

⑥中国30年来的人口急剧下降的状况和趋势是公认的,但学术界对其实际效果的评估以及其未来影响尚有很大争议(王丰、蔡泳,2010)。

⑦黄仁宇(2001)在研究18世纪明朝财政与税收状况时注意到了在落实税收过程中,中央政府有权而无力,地方政府有力而无权的窘况。

⑧渠敬东等(2009)对国家与地方关系在改革时期的演变,特别是90年代以来财政国家和行政国家的演变,有着深入独到分析,精辟见解良多;但这些变化的深层原因和意义,特别是与权威体制的关系,尚有待进一步开

掘。

⑨周黎安(2008)以包干制(subcontracting)与雇佣制(employment relationship)两个概念来区分中国制度安排上行政发包与自上而下行政命令两种机制,认为中国政府制度安排的主线是前者。我以为,这一概念区分对于深入讨论中国政府官员行为很有意义,但对周黎安的命题不敢苟同。在我看来,中国各级政府间关系是这两种机制的混合,在某些方面有着包干特点,而在另一些方面则明显地受制于科层等级结构约束;而且,两者间角色关系随不同时期和地点而转变。近年来,两者的重心越来越多地向后者倾斜。

⑩周黎安(2007)、周飞舟(2009)等提出,地方政府间的锦标赛是激励设计的重要手段之一。有关政绩与晋升间关系的研究讨论众多,亦有系统的统计分析(见周黎安,2007)。但这一领域争议颇大,未有定论。在我看来,这一激励的实际过程和效用的黑盒在实证研究中尚未打开。

⑪摘自作者的田野研究记录。

⑫冯仕政(2011)将不同领域中的各类运动概括为“国家运动”,讨论了它们与中国背景下的国家缔造(state-building)历史过程以及魅力型权威之间的关系和渊源。

⑬与此相应的是,各级政府都有着运动型政府的组织结构特点:行政权力集中,科室间边界不清晰,分工程度低,闲置资源居多。这些结构特点尤其利于紧急动员机制的充分实施,它们的稳定存在来源于对政府长期运动式运作的适应过程。

⑭历史学家孔飞力(Kuhn, 1990)在研究清代“叫魂”案例(1768)一书中指出了行政机制和政治机制两者的差异:前者是常规性权力(routine power),而后者是“随意

性权力”(arbitrary power),即不受常规制度约束的权力(Kuhn, 1990:187)。建立在科层制组织基础之上的常规性权力为官吏们塑造了他们的行为方式,并提供了有效的自我保护。而皇室中央却需要依靠超越常规的其他动力——随意性权力——“动摇官吏们用以有效自我保护的常规行为方式,从而使得弘历可以直接面对其官僚制度的问题”(Kuhn, 1990:211)。在两个多世纪沧桑巨变之后的今天,纵观诸多运动型整治做法,历史所表现出的顽强生命力和连续性令人印象深刻,也引人深思。

⑮周黎安(2008)把中央集权和地方分权看作是结构性常态。周飞舟(2009)着眼于“大跃进”时期的演变,更多地强调了集权和放权在经济领域中弊端(投资规模、重复建设等)的相互作用。周雪光(1992)的研究强调了这一过程中国家与民众互动所产生的政治压力意义。

⑯近年来的情况是,这些集权—分权过程的节奏本身也常常流于仪式化,即当中央政府紧急叫停时,地方政府“表态”迎合,但暗地仍我行我素。这一分离使得自上而下的纠偏能力减弱,权威体制随之松懈,催化着潜在危机。

⑰冯仕政(2011)从“国家运动”和魅力性权威的角度分析了专业化过程缺失的原因。从本文角度来看,这在很大程度上是权威体制的制度逻辑所致。

⑱基于作者2010年在深圳、广州、成都、杭州等地的访谈。

周雪光:美国斯坦福大学社会学系

责任编辑:吴 铭