



基层政府的体制症结

赵树凯

基层政府作为现代官僚机构，其制度化程度不够。而制度化不足的症结有三个侧面：公司化的运行逻辑、运动化的工作机制、碎片化的权威结构。简单地说，基层政府有三个问题尚未解决：做什么事情，怎样做事情，如何自我管束。

20世纪90年代后期东亚金融危机以后，人们开始检视东亚“发展型政府”的问题。有学者提出，发展型政府只是一个“过渡阶段”。结合对于中国基层政府的观察研究，笔者认为，中国的地方政府可以归为发展型政府，但又不同于东亚一般国家的发展型政府。重要区别在于，中国地方政府在追求经济发展过程中的公司化特征更加深刻和突出。所以，我们提出了“基层政府公司化”的概念。

“基层政府公司化”并非仅仅表现为政府领导人的观念，更重要的，是一种有机的政府运行体系和运行机制。这个体系的核心问题是政府本身的官僚化程度低，或者说，作为现代官僚机构，其制度化程度不够。制度化不足的症结有三个侧面，即：公司化的运行逻辑，运动化的工作机制，碎片化的权威结构。简单地说，基层政府有三个问题尚未解决：做什么事情，怎样做事情，如何自我管束。地方发展的若干成就，可以由此找到解释；地方发展中的若干失误，也可以由此找到解释。

国外已经有学者研究提出，发展型政府不是一个可持续的过程，只是一个从“欠发达”进入“发达”的短暂过程中所能选择的过渡形态。在经历一个时期的发展以后，它面临着难以为继的问题。学者认为，发展型政府必须向监管型政府转型，日本就是转型的成功案例。那么在中国，政府在经济发展的深度介入方式是否也需要转变？我们认为，过去发展中的问题已经充分显现，政府转型必须开始。本文试图刻画我国基层政府的这些问题和特征，以藉此寻找改革的方向和路标。

(1) 公司化的政府运行逻辑

在市场经济体制下，政府的职能是提供公共物品和服务。但是，在以招商引资为第一要务的地区，政府已混同于一间经营工业园的公司，过分强调经济发展职能的地方政府已被公司化了。在地方政府领导人的话语里，充满了“土地便宜”、“税收优惠”、“劳动力便宜”等宣言和许诺。外来投资者成为政府的最高客户，公众的要求则被忽略。在工商企业与本地民众发生冲突的时候，地方政府往往不惜违法来保护工商企业。这些地方政府以增加投资为拉动增长的主要手段，以GDP为自己的营业额，以地方财政收入为利润。在有些地方的公路两侧，

我们可以找到诸如“谁和招商引资过不去，就是和全县人民过不去”之类堂而皇之的大标语。政府对商业运营的支持能够促进工商业的发展，但忘记了自己的角色，政府把自己变成了市场竞争的一个主体，做了许多原本该是市场做的事情。政府官员的注意力主要是在投资者或者说有钱人的身上，或者说，政策取向更向有钱人倾斜。公权力过分介入市场运行，混淆了政商之间的界限，反而更加不利于建立公平的市场经济环境。

这种公司化的政府运行机制，使政府对于基层社会的公共需要缺乏回应能力。首先，在政府运作过程中，民众的需要和要求难以迅速反馈到政府体系中。或者说，反馈的方式主要是非常规性的，如上访、群体性事件。而那些设计好的制度化通道运行不畅，或被废弃、或被堵塞。其次，在信息反馈上来以后，政府的处理机制也不健全。从政府部门工作人员来说，缺乏为民众做事的激励机制，也就缺少对相关信息做出反应的动力。由此可见，政府改革已经落后于经济社会的发展。

公司化所以成为政府运行的基本逻辑，主要有两个方面的根源。首先是整个政府体系自上而下的体制性要求——对于发展的片面理解，发展指标的压力型设计，成为政府公司化运行的公开旗帜。虽然现在“科学发展”已经成为重要的理念和号召，但是在从上到下的政府业绩考核中，GDP和财政收入依然是核心标准。其次是地方政府自身的利益性激励。在政府管理实践中，政府利益是客观存在的，各级政府有本级政府的利益，不同部门也有不同部门的利益，而政府官员的个人利益也是重要因素。基层政府行为失范既与自身利益恶性膨胀有关，也与上级政府的不当行为有关。所以，整个政府体系产生的体制压力和地方政府实体内生的利益追求，这两者奇妙紧密地结合在一起，成为政府运行的基本动力。

（2）运动化的政府工作机制

政府运行以“运动”为重要特征，但这种运动并不是民间社会力量自动生成的“社会运动”，而是政府通过行政力量来推动营造的“政府运动”。从政府运动的内容来看，主要是经济领域的，如早期的“大办乡镇企业”、“发展小城镇”，晚近的“农业产业化”、“发展劳务经济”等等；也有社会领域的，如“普九达标”、“计划生育达标”；还有政治领域的，如“政务公开”、大规模的政治学习活动等等。从政府运动的层次来看，有全国性运动，也有地方性运动，还有基层性运动。省里有省里的运动，县里有县里的运动，乡镇也可以有自己的运动，比如省里有“创建文明村”，县里可以有“百村振兴”。这些上下名称不同、大小规模各异的运动，在实质内容上，有的基本一致，有的则各具神韵，也有一些其实是各唱其调。从这些政府运动的发生过程来看，基本上都是领导要求部署启动，检查考核评比开路，宣传发动的时候轰轰烈烈，检查验收浩浩荡荡。在这个过程中，各级都会涌现出若干典型，早期的典型可能是自己出现的，后来的典型，特别是领导亲自抓的典型，则基本上都是各级政府倾人力物力营造出来的。运动的结果，基本上都是表面上皆大欢喜，总结起来成果累累，非常成功，上级领导抓得对，下级领导做得好。但是在实际工作中，或者是形式主义成风，用“文件落实文件”、“会议落实会议”，或者是强迫命令造成种种后遗症，如现在的巨量乡村债务有相当部分就是这些运动的“丰硕成果”。

考察发现，基层政府的工作基本上都是在这些运动中开展，而常规工作分量很低。到了乡镇，最经常用的术语是“中心工作”，各部门的常规工作则是“业务工作”。中心工作其实就是“运动”，“业务工作”要服从“中心工作”。有不少干部，虽然编制在业务部门，其实长年累月在应付各种“中心工作”。可以说，基层政府至今没有学会“按部就班”地工作。以运动为政府工作的基本形式，我们将这种政府运作称为“运动型政府”。这种体制的动员能力很强，可以办成一些按常规办不成的事情，但是负面的作用也非常大。可以说，运动型的政府工作机制已经难以为继。

本文提出的“运动化政府”，在运行方式上与通常所说的“动员型政府”有某些共通之处。根据国外学者的研究，动员型政府的主要特征是国家垄断一切动员性资源，垄断所有政治性组织，只有国家可以动员国民。“动员型”政府以集权为特征，表现为组织集权和个人集权的双重结合。中国地方政府体制在若干方面具有这种特征，乡镇政府也具有这种特征。“运动化”的政府运行机制，在具体过程中表现为自上而下的压力传递。这种压力传递过程曾经被国内学者用“压力型体制”来解释。压力型体制是一级政治组织（县乡）为了实现经济赶超、完成上级下达的各项指标，而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。我们的观察发现，“运动化”政府运行机制还有更深刻的内在结构特征。其一，行政性共振。在政府的“运动化”运行中，形成类似物理学上的共振现象，形式上和声势上，上下政府之间有一致的强烈呼应，比如某些政府部署，虽然实际发生的效果不佳，甚至下级政府缺乏认同，但是表面上都在贯彻执行，形式上都表达了赞成，汇报时都说成效显著。有的基层领导人说，“上边搞这个运动，不就是为了让下边说好吗，那我们就往好里说”。第二，责任和权力的动态分离。这种责任和权力动态分离主要表现在几对关系上：在上下级领导之间，上级行使权力，下级承担责任；在党政领导之间，党的领导行使权力，行政领导承担责任；在前后任领导之间，前任领导行使权力，后任领导承担责任。比如现在的乡镇债务形成过程，就是典型的“前任花钱，后任还账”机制形成的。第三，政府体系封闭运行。就初衷来说，这些政府“运动”意在动员全社会或者说要影响全社会；但是，运行的结果却是，它成为政府体系内部的“游戏”，对于社会的影响力非常有限。或者说，许多目标在于动员和影响农民的运动，其实在农民中没有什么反响，甚至农民并不搭理，变成了政府的“自说自话”。这些运动虽然对于社会的动员能力弱，但是在政府本身的动员能力依然很强，可以在政府内搞得“有声有色”。而就其根源来看，这是因为政府内部的集权造成的。基层政府中突出的上级集权和领导个人集权，是这些“运动”得以风风火火的关键。

（3）碎片化的政府权威体系

碎片化现象似乎是与运动化相冲突的现象，但这恰恰是地方政府运行过程的重要特征。准确地说，应该是形式上的运动化，实质上的碎片化。就其具体表现来说，主要有：第一是“价值”的碎片化，下级对于上级的服从往往只是象征性的。对于上级的部署精神，下级往往从思想上就不认同，只是表现出表面上的认同或者顺从。第二是“体制”的碎片化，不同层级政府之间、不同政府部门之

间，根据各自需要执行上级部署。所以我们看到，基层的领导讲话，上级怎么讲，下级怎么讲，但是讲话完了往往烟消云散；许多政策文件，上级怎么写，下级也怎么写，如法炮制，层层转发，转发完了往往一了百了。但是，不同层级、不同部门，各有诉求，各有表达手段。因此出现众多的“文件打架”，执行文件的人员打架。这样，看上去一呼百应的政府体制其实是蕴涵着内在的割裂。

“碎片化权威”（fragmented authority）是美国政治学家李侃如（Kenneth Lieberthal）和奥森伯格（Oksenberg）在《中国的政府决策》（Policy Making in China）中提出的，主要基于上个世纪八十年代的中国有关决策过程的考察，特别是能源部门的政策过程。他们认为，造成碎片化权威政治的主要原因是中国政治的人治化色彩过浓而制度化不足，而改革过程中的决策权下放则加剧了这一问题。其主要特征是具有碎片化的分层结构特征的国家，在离心的官僚机构中形成一个谈判的政策过程。这样的政策过程是相互间不衔接的、渐进的。这种状况的出现主要有三个层次的原因：一是意识形态的淡化。作为能够促进政策制定和执行的共享价值观，不再能够使得官员们保持对上级的忠诚和服从。不同的部门开始形成各自的部门价值和部门文化。二是政治结构的改变。部门天然就有分工，改革中的分权造成了权威和资源的分散分布。尤其是财政分权和允许部门自行创收来弥补财政不足的政策，使得各部门都取得了经济决策权，地方有强烈的冲动去谋取地方的利益，部门有动机去谋取单位自身的利益，即预算外收入。官僚机构具备了追求自身政策偏好、维护自身利益的权力、动机和资源，对上级政策的忠诚也有所下降。三是政策制定和执行过程的分析。这个层次的分析涉及到官僚机构内部的联盟、政策参与者的价值观、权威和资源的结构性分布以及奖励机制。第四，对信息的控制是造成碎片化权威的一个重要的因素：信息在上下级和同级之间的流动，信息失真也是重要原因，下级的领导可以选择性地向上级提供资讯。

考察当前地方政府的实际运行过程，碎片化已成为日益突出的问题。政府运行的重要机制是非正式规则主导下的“个人运作”，或者说政府部门的运行已经被植根于政府内部的人际关系结构中。虽然说起来，政府的各种审批、许可都有明确的原则规定。但是实际上，在职位安排、项目批准、资金拨付等若干方面，事情的成败主要依靠政府内部的个人交往，或者说“关系”，是官员个人的社会资本。在“关系”的作用下，政府部门、特别是上下级单位，工作互动被私人化，公事要当成私事办才办得通；而上级重要人物的个人要求则成为下级的重要职责内工作，私事要当成公事办，才能维持好与上级重要部门的关系。在相近领导、同级官员、直接上下级之间，充斥着个人色彩浓厚的讨价还价。讨价还价成为政府部门工作的重要方式，不仅存在于政策制定过程中，也存在于政策执行过程中。不同政策相互间不衔接的，政府权力往往被用于谋取私利，而且许多私利介于合法与非法之间的灰色地带。在这样的政府运行过程中，正式的制度规范往往成为摆设，难以建立有效的法律框架，无法形成共同的价值和公认的程序。这些问题其实是传统政府模式的特征，需要向制度化的现代政府模式转变。

从这个角度来看，这种碎片化特征的政府体制并不是一个现代官僚体制。而究其根源，关键在于预算制度的分散化。现在正在推行的预算改革，如部门预算、收支两条线、国库集中支付等等，主要内容是政府内部权力重新划分，只能

解决官僚体系自身的建设问题，而不能解决民众参与问题，因此可能导致改革推动力不足的问题。即便如此，在基层这些改革的实际功效十分很微弱。在上级政府，由于预算过程本身的民主化和参与性问题没有解决，一定程度上也是强化了个别实权部门的力量，使得个人关系在预算资源分配中的问题更加突出。在地方政府内部，机构间缺乏统一的管理和协调，几乎每个机构都有各自的预算或者预算追求，许多政府的项目都要经过这些部门过滤。在不同层级的执行中，资源损失和效率损失不断放大，政策不断变形。

正如《联邦党人文集》第五十一篇中所说的：“在组织一个人统治人的政府时，最大困难在于必须首先使政府能管理被统治者，然后再使政府管理自身。”政府权威体系的碎片化提出的巨大挑战就是，政府难以控制其自身。比较政治学的研究表明，政府的民主化和制度化可能结合在一起，也可能是分别进行。对于中国的基层政府来说，理论上民主化和制度化是在同时推进，但民主化基础既不坚实，制度化进程尤其稚嫩而滞后。要解决基层政府的这些问题，使得政府有效地管理和控制其自身，推进制度建设尤为迫切。最重要的出路在于，引入民主参与、让民众的力量来强化对政府的有效控制。目前看来，虽然经济现代化水平迅速跃升，但是，艰难政府转型才刚刚起步。

（作者单位：中国发展研究基金会）

文档附件：

编辑： 文章来源： 中国发展观察

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所
E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载， 敬请注明： 转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]