

运动型治理机制： 中国国家治理的制度逻辑再思考*

■ 周雪光

[内容提要]在漫长的中国历史上,国家治理主要建立在官僚制的常规机制之上,但官僚制度有着内在困难,而且这些困难在中国官僚制度特定形式下加剧放大,常常导致组织失败和危机。因此,国家治理过程中演变出运动型治理机制以应对之。本文在这一大历史背景下,从与韦伯式科层制的比较和当代组织理论角度,分析中国国家治理过程中的运动型治理机制,指出常规机制与运动机制相互矛盾又相辅相成,只有在常规机制及其随之而来的组织失败背景下才能认识运动型治理机制的定位和意义。在现代社会中,这一机制的合法性基础和组织基础都受到了极大挑战,呼唤着新的组织治理模式。

[关键词]国家治理 运动式治理 制度逻辑 官僚体制

一、“叫魂”事件、“大跃进”、“文革”:重新审视运动型治理机制

乾隆盛世的1768年,突如其来的一场“叫魂”事件,惊动了天子朝野,搅乱了大半个中国。缘由来自民间传出有人施法叫魂妖术的流言,随之由江南迅速波及长江上游、山东、直隶等地,引起民众歇斯底里般恐慌,四处涌动的流言蜚语被弘历皇帝解读为“叛乱”与“谋反”的幌子,亲自督导了全国范围各级官府卷入的大清查,上演了一部谣言弥漫、诬陷栽赃、严刑逼供、人人自危等场景交织其间的大恐慌闹剧。一时间多少冤假错案堆积,多少乌纱帽落地。然而,从1768年3月石匠“叫魂”事件浮出水面到11月的不了了之,历时大半年,来之突然,去之亦快。正如史学家孔飞力(1999:244)在其专著《叫魂:1768年中国妖术大恐慌》所言,“叫魂”事件中的“这些故事相互重叠,几个文本写在历史的同一页上”,这些事件、故事背后隐藏着国家运行的密码。叫魂案并不是一个孤立的偶然事件。乾隆时期应对自然灾害的“荒政”,也呈现了类似的皇帝直接干预推动,叫停官僚常规机制,以运动方式进行紧急动员的情形和时期(魏丕信,2003[1980])。对

于本文主题来说,“叫魂”事件的特殊意义在于弘历皇帝所采纳的“政治动员”解决方式,即启动运动型治理逻辑来叫停和整顿常规型治理模式。这一事件为认识运动型治理机制、反思中国国家治理的制度逻辑提供了一个极好的切入点。

的确,我们在当代中国的历史片段中时常看到相似的运动式治理情形。周飞舟(2009)的研究呈现了“大跃进”时期毛泽东启动政治动员、打破已有常规官僚体制的“小脚女人”节奏的尝试,这一动员过程伴以撤换官员、舆论造势、各行各业各单位跨常规边界的竞赛(Yang, 1996; 宋连生, 2002; 李锐, 1999)。各地基层随之表现出在紧急动员的漩涡中同步高速运转的情形(中共山东省委党史研究室, 2002; 中共河南省委党史研究室, 2006)。运动式治理的种种做法并不仅仅体现在那些惊心动魄、疾风骤雨般的政治运动中,也交织发生在各个领域的日常事务中,在当今的共和国运行中,如村庄选举、城市维稳、植树造林和资金动员等各种场景中,随时可见(吴毅, 2007; 周雪光, 2009; 折晓叶、陈婴婴, 2011; 狄金华, 2010; 荀丽丽、包智明, 2007)。冯仕政(2011)将新中国成立以来各类运动概称为“国家运动”,其范围极为广泛:“包括国家各级部门和政府为了完成特定政治、经济或其他任务而发起和组织的所有运动,既包括‘反右’、‘文革’等政治性很强的运动,也包括‘爱国卫生运动’、‘安全生产大整顿’等生产性运动;既包括由中央发起、波及全国的全国性运动,也包括由某个部门或地方政府发起的部门性或地方性运动。”

在当代中国政治史上,各类政治运动此起彼伏,延绵不断,是一个十分突出的政治现象;而且,运动式治理时隐时现但明晰可辨地贯穿于中国大历史之中,是中国国家治理逻辑的重要组成部分。运动式治理的突出特点是(暂时)打断、叫停官僚体制中各就其位、按部就班的常规运作过程,意在替代、突破或整治原有的官僚体制及其常规机制,代以自上而下、政治动员的方式来调动资源、集中各方力量和注意力来完成某一特定任务。这些运动式治理的行为常常由自上而下的指令启动,甚至来自上级领导的主观意志,但它们的出现不是任意的,而是建立在特有的、稳定的组织基础和象征性资源之上。我把这一类现象背后的制度基础称为“运动型治理机制”。

有关中国政治过程中的运动式治理现象在许多研究中均有涉及。在分析“大跃进”的动员过程时,周飞舟(2009: 18)提出:“大跃进的深层机制在于,看似高度分权的锦标赛实际上是在高度集权和国家对社会资源全面控制的基础上展开的。也就是说,全面的高度集权和控制才是锦标赛得以发动的最重要条件。”在我看来,“大跃进”源于高度集权这一命题不失为一个重要观察,但在中国历史上,高度集权状态存在已久(瞿同祖, 2003),大多时期均体现在一个稳定有序的常规运作制度中,政治动员的形式只是间或出现。因此,周飞舟讨论的“锦标赛体制”是一个特定的动员形式。高度集权是政治动员的必要条件,但不是充要条件,导致政治动员的内在机制仍有待发掘。

冯仕政(2011)对“国家运动”进行了目前为止最为系统深入的分析,集中讨论了执政党的革命经历以及与此俱来的合法性基础与人民共和国时期频繁国家运动的因果关

系,他提出了“革命教化政体”的分析框架:

力图以国家政体为中心,为中国国家运动的形成和变异提供一个整体性解释。在这个解释中,新中国成立以来国家运动被看作1949年以前的革命运动在革命胜利后的延续:继承革命遗产,同时适应推进赶超型现代化的需要,革命力量在建立新政权时创制了“革命教化政体”;该政体对社会改造具有强烈的使命感,并把拥有与社会改造相适应的超凡禀赋作为自己的执政合法性基础。基于这一政体的内在压力,国家需要不断发起国家运动;而基于这一政体所提供的组织和合法性基础,国家不但能够发起国家运动,而且能够根据需要不时变换国家运动的形态。不过,由于目标置换、政治凌驾专业、异化等因素的制约,任何一个国家运动都不可能永续发展。因此,从总体上看,国家运动总是间歇性发生,并从长期来说趋于消退。

冯仕政(2011)进一步指出:

国家运动的实际发生,需要同时具备三个条件:一是国家对社会改造有强烈抱负或面临强大的绩效合法性压力,因而对社会改造的态度比较积极甚至激进;二是国家的基础权力严重滞后,致使国家无法通过制度化、常规化和专业化途径实现社会改造目标,不得不采用运动这样的激进手段;三是国家的专断权很大,在采用激进手段时无需经过社会同意,社会也无法制约。

冯仕政文章中许多观点我也深以为然,对本文的研究工作多有启发。但我只能部分地同意冯仕政(2011)总结的“运动式治理”的基本特征,即“在运作方式上具有明显的非制度化、非常规化和非专业化特征”。在我看来,虽然运动式治理表现出了“非常规化”特点,但这一机制植根于稳定的制度化的组织基础之上。在英文文献中,怀默霆(Whyte, 1973)将运动式治理与官僚体制失败联系在一起,与本文主题最为接近。但是,怀默霆把运动式治理看做是革命政体特别是毛泽东对官僚体制的批判,与冯仕政提出的“革命教化政体”的框架颇为相似。乾隆时代的“叫魂”事件、荒政动员,与人民共和国现代史上种种政治运动有着许多相似之处,启示我们在更为广阔的历史背景下,探讨运动型治理机制产生和再生产的渊源。因此,本文的讨论离开冯仕政提出的“革命教化政体”分析框架,在中国大历史背景下,引进了组织分析的特定角度,着眼于中国官僚体制的特点,在运动与常规双重治理机制之间共生并存、相互作用之中讨论运动型治理逻辑的渊源和特点。

周雪光(2011)提出,在中国的大一统体制中,存在着中央集权与地方治理之间的深刻矛盾,而运动式治理则是针对这一矛盾及其组织失败和危机而发展起来的应对机制之一,反映了国家治理的深层制度逻辑。本文在这一思路基础上,对运动型治理机制做进一步分析。本文的中心思想是:运动型治理逻辑的产生和延续反映了中国国家治理

面临的深刻挑战和困难,反映了特定制度环境中国家治理的制度逻辑。面对国家的治理规模和多样性,官僚体制基础上的常规型治理机制难以胜任,时常力不从心,表现出组织失控和失败;而运动型治理机制正是针对常规型治理机制失败而产生的(暂时)替代机制或纠正机制。因此,我们需要从常规机制和动员机制的关系之中认识后者。在中国历史上,我们看到这两种模式同时并存,但其主从次序分明:在大多情形和时段中,常规机制是常态,占主导地位;但在特定历史时期,动员机制成为主导动力,而常规机制被搁置不用,甚至成为运动的对象。本文的一个重要命题是,运动型治理机制不仅有着长久的历史渊源,而且其合法性基础在当代中国经历了卡理斯玛权威常规化这一重要过程,建立在稳定正式组织之上。因此,运动型治理机制在中国历史上反复出现,不是偶然的或个人意志所为,而是有着一整套制度设施和环境,是国家治理制度逻辑的重要组成部分。

本文旨在从这一角度进一步讨论运动型治理机制,安排如下:首先,在大家耳熟能详的历史事件中寻找线索,从常规型治理机制及其组织困境来认识运动型治理机制应运而生的制度渊源;然后,集中讨论运动型治理机制的合法性权威基础在当代中国的表现形态;最后,讨论运动式治理的困境和出路。

二、常规与动员双重过程:官僚体制与运动型治理机制

从组织学角度来看,常规机制与动员机制是两个互为替代的治理机制,有着内在的紧张和不兼容性。常规机制建筑在分工明确、各司其职的组织结构之上,体现在稳定重复的官僚体制过程以及依常规程序进行的各种例行活动中。如韦伯(1946)指出,组织正是在这种常规机制上得以建立其稳定性、可预测性和高效率。而动员机制恰恰需要通过超越常规的紧急动员过程、突破已有组织结构才能得以启动和运转。例如,“严打”、“从重从快”等运动式治理恰恰要求突破原有常规过程而行之。这两者的紧张表现在,常规机制的强化导致组织趋于结构钢化、边界高筑,从而抑制运动型机制;而运动型机制和过程又会打断常规过程,削弱官僚体制的稳定性和效率。一方面,常规型机制与运动型机制相互冲突,互为削弱;另一方面,运动型机制恰恰因常规型机制的失败而启动运行,而且时常在正式组织基础上发生作用。正因为此,常规与运动的双轨运行及其主从关系的转换不是任意的,而是来自特定的组织结构及其之上的权威关系,我们需要关注这一双重过程相应的组织制度。

连接常规与运动双重过程的是官僚体制,我们对运动型治理机制的讨论必须从它的对应机制——常规型机制及其失败——开始,在两者相互作用、相互转化过程中认识运动型机制。在这一节,我们从两个层次讨论官僚体制及其组织困难:第一,借用韦伯有关官僚组织理论,通过对照比较来勾勒中国官僚体制的特有组织运作方式及其意义;第二,从现代组织理论角度讨论不同组织形式的交易成本及其相互转化,特别是常规型

机制与运动型机制之间的关系与转化。

欲认识中国官僚体制的特征与困难,我们不妨从乾隆时代的“叫魂”事件说起。如孔飞力所言,“叫魂”事件始于民间歹人恶语谣言,只是造成一时恐慌,于世事并无大碍,它之所以成为一个惊动上下朝野的重大事件,主要是弘历皇帝圣驾催逼、钦笔厉责,启动官僚体制的紧急动员所致。而启动运动型治理机制的主要意义,即在于它打断了原有的常规机制和节奏,使得整个官僚体制进入一个高度关联、急速运转的状态。

“叫魂”事件将官僚体制内部信息传递的困难一览无余地暴露在我们面前。从孔飞力的描述中,我们看到有关妖术蛊惑的事件信息在官僚体制中是如何被收集、加工和解释的,又是如何在州县、府、省和皇帝间传递的,及其这一过程中的种种困难:首先,从县府到省督的下属官员面临着如何解释叫魂案例、是否上报自己属地发生案件的困难。在官僚等级结构中,位于基层的州县官吏直接经手审讯处理叫魂案件。比起发号施令的上级以至皇帝来说,他们有着更为丰富、准确的信息。在早期的案件处理中,基层官吏准确地判断出这些叫魂案件是相互孤立的个人行为,也发现了犯人被打成招的现象并加以纠正。如孔飞力(1999:28)观察道:“通过省里官员们处理春天的妖术事件的方式可以看出,他们既因责任所在而需谨慎行事,却又对迷信民众不以为然。”然而,这些案件信息应该如何解读、是否上报成为基层官吏的棘手问题——上报本来就莫名其妙的空头事件,极可能无事生非,惹上上司烦心,成为执政不力的佐证,但不上报就可能担当“欺君罔上”的罪名:“要使地方上那些令人烦恼的妖术事件不为皇帝所知,就要冒皇帝会从流言的网络获知这些事件发生的某种风险。”(孔飞力,1999:103)其次,我们看到皇帝与官僚之间有着深深的猜疑。在弘历皇帝看来,“地方官出于自身利益总是对手边的问题轻描淡写以减轻他失职的过失”(孔飞力,1999:177)。操纵信息的可能性引起了弘历对对方动机的猜疑。这一不确定性诱发了双方的过度反应。值得一提的是,弘历皇帝、诸位官员对同一信息的解释也往往大相径庭。在事件发生过程中的不同阶段和不同压力下,官员对同样的信息也可能有着不同解释。信息流通渠道堵塞、诸方解释各异和深深猜疑使得弘历皇帝看到了这一官僚体制的组织失败,即下属官员面对重大危机或视而不见,或搪塞责任,因而启动运动型机制来叫停常规型机制。但随着自上而下、定调定性的高压政策,从省督巡抚到州县官吏都放弃了信息处理、判断理解的独立性,带着“完成任务”的有色眼镜去寻找阴谋和谋反者,为这一事件的荒唐发展起到了推波助澜的作用。

为什么会发生如此重大的组织失败呢?让我们回到1768年间的中国官僚体制中——那时天朝所经营的是一个泱泱大国:

按照十八世纪世界的标准,弘历的行省官僚在1768年统治着庞大的人口。如两江总督治下的三省人口有七千万,比当时的法国人口的两倍还多。而三省最大、也是全国人口最多的江苏省,其巡抚治下的人口有三千万,是当时英国人口的三倍。即使是叫魂

案所牵涉到的最小省份山西,也有八百万人口,大约与大不列颠减去苏格兰的人口相当。(孔飞力,1999:167)

众所周知,中国历史上早已存在着一个成熟的官僚体制,在整合和治理这个幅员辽阔、数以亿万计民众的国家中起到了关键作用。中华帝国的国家形态自秦的郡县制度以来,虽历朝各代均有修订更动,但中央集权的实质可以说是一脉相承。如许多学者所指出的,一统国家是以一统科举制度为前提。通过科举制度挑选出的官员不断进入等级有序、繁文缛节的官僚组织,依次逐级在这一体制中见习磨练,为官执政。官僚体制中的官吏在全国范围内的任免、调配、流动为维持一统体制和国家整合起到了关键作用。但是,中国历史上的官僚制度与韦伯意义上的现代社会中的官僚制度有着重要的区别,而这些不同之处为我们认识中国官僚制度提供了有益的切入点。

韦伯(Weber, 1946)在20世纪初首先提出,以官僚等级结构为核心的正式组织是现代社会的正式组织形式。“官僚制”一词是英文“bureaucracy”翻译而来,又译为“科层制”。在中文文献中,“官僚制”与“科层制”两个术语通用,均指韦伯意义上的那种有着正式等级结构、各司其职、按章办事的组织形式。^①本文是从组织学角度把它作为一个组织形态来研究,其一般形式表现出韦伯意义上的以等级结构为核心的正式组织。换言之,我们把“官僚体制”看做是一个中性的组织形式,讨论其组织特点以及由此产生的组织行为。

今天,有关官僚体制的形式、特点及其作用在现代公共管理和组织理论中已有大量讨论。在韦伯笔下,现代组织因资本主义大生产所需要的准确、高效的运作过程而应运而生,建立在法理理性(legal-rational)基础之上。官僚组织中的官员受到专业化训练,以文牍工作为职业生涯,在正式职位的权威关系基础上互动,以规章制度为安身立命之本,恪尽职守。这与传统的非正式组织或建立在个人魅力之上的组织有着明显不同。在官僚组织中,管理层对下级属员的约束大多以正式规章制度实施之(Gouldner, 1964);而员工为了抵制上级管理人员任意干涉权力,也诉诸于正式规章制度的保护。克罗齐埃(Crozier, 1964)有关法国官僚组织中规章制度林林总总、无处不在情形的描述正是这个制度的一个极端例子。如此,现代组织表现出稳定性、可测性和高效率。正是这种规则为本、按章办事的组织基础造就了常规型治理机制。为了区别于下面讨论的中国官僚体制,我们把韦伯笔下的现代正式组织形式称为韦伯式官僚体制。

稳定的组织结构和过程诱发出相应的组织行为。社会学家莫顿(Merton, 1952: 365)指出,在韦伯式官僚体制中,“官僚组织结构给予官员持续的压力,要求他们‘有序、谨慎、守规’。一个官僚机构如果能够成功运转,它必须达到一个高水平的行为可靠性,对既定行为方式的高度服从……而社会结构的效能最终依赖于这些官僚成员内化了相应的态度和心态”。在莫顿看来,为了保证其规则的遵守,这些守规心态的内化强度常常超过了技术上的要求;由此,“工具性价值转化为终极价值”(Merton, 1952: 365)。换

言之,来自组织制度的“按章办事”规则超越了技术要求,循规蹈矩内化为第二天性,从而塑造了官僚的基本行为定势。因此,这一制度有其弊病,即规避风险、墨守成规、刻板僵化,为制度之牢所禁锢等。在组织学的文献中,有着这些官僚弊病的大量实例(Wilson, 1989)。例如,在组织学家韦克(Weick, 1993)提供的一个案例研究中,消防队员职业训练而产生了固执的专业观念意识,将手中救火工具视为其身份象征(identity)而无法割舍丢弃,在大火扑面而来的生死关头,拒绝听从“丢掉你的工具”的指令,导致火海丧命。这一情节极好地说明了正式组织对身居其中的成员行为的深深影响。

中国历史上形成的官僚组织制度与韦伯式现代官僚制度有着重要的不同。按照韦伯的说法,中国的官僚体制是植根于古老的地基上而延续下来的,而这一地基在西方早就因古代城邦的发展而崩溃了(韦伯,2004b:219)。与现代资本主义时期的韦伯式官僚组织不同,中国历史上“把分封诸子功臣,直接食于其封国封邑的方式,改作‘以公赋税重赏赐之’,‘以俸禄给养之’的方式”,这一官僚体制自秦王朝一统天下时就已见雏形(王亚南,1981:60)。王亚南(1981:42-43)指出了中国官僚体制的包容性、延续性、贯彻性:“欧洲专制时代的学术、思想与教育并不象它们以前在所谓政教统治时代那样与政治结合在一起。反之,在中国却不同,中国文化中的这每一个因素,好像是专门为了专制官僚统治特制的一样,在几千年的专制时代中,仿佛都与官僚政治达到了水乳交融的调和程度。”关于中国官僚制度的研究文献汗牛充栋,尤其是在历史学研究中有着关于中国官僚体制的丰富研究成果。但如王亚南批评的那样,这些研究工作大多把中国官僚体制人格化,从明君、贤臣、顺民的道德价值观加以判断,或者从阶级分析角度把官僚群体作为与皇权相对的利益集团加以讨论,而借用当代社会科学分析视角特别是组织分析的研究工作却寥若晨星。

从韦伯的分析思路来审视对比韦伯式官僚组织与中国官僚体制,我们可以指出后者的以下突出特征:第一,与韦伯式官僚组织的法理理性基础不同,中国官僚体制是建立在家产式体制之上的,“家长”(皇帝)有着至高绝对权力,即皇帝有着干预官僚体制任何层次和过程的“专断权力”。按照韦伯的说法,国家规模使得家长制(家长统领)支配形式转化为家产制(类似于现代组织学文献中所说的委托—代理关系),即通过官僚制的官员代皇帝掌管各地事务。而家长通过各种组织措施如科举选拔、流动、任期等来约束和确保官员的忠诚。强调道德约束而不重技术管理的倾向导致了行政上不可避免的疏放性(韦伯,2004a:159-164)。家产制的支配形式诱发官员的垄断利益倾向,威胁君主权力和一统体制。因此,如何制约、削弱这一威胁成为国家治理和组织制度面临的中心问题。第二,这一体制的核心是“向上负责制”,即官僚体制的官员受皇权指派在各地代皇帝执政,因此,皇帝有专断权力来干涉下属官员的决策和晋升。与此相应的是,在庞大的帝国官僚体制中,这一家长权力也体现在各层次上下级权威关系之上,即上司对于下属的工作有着随时随地介入、干涉、评判的专断权力。因此,中国官僚体制与按章办事的韦伯式组织不同,官吏表现、赏罚、任命、晋迁在很大程度上依赖其上司的主观评判。

第三,与以规章制度为本的韦伯式组织不同,中国官僚制度对官吏的约束长期以来以“道德”为本,以“仁政”为表。然而,“道德治吏”的困难在于,其伸缩解释的尺度很大:“仁政”可以是以等级特权行事,也可以是反其道而行之,如黄仁宇(1997)笔下的包公。第四,以上的官僚体制特点意味着,组织内部的非正式关系有着极为重要的作用。官僚体制虽有各种评估奖惩制度,但仍以人脉关系为上,官员的行为评判有着极大的不确定性。如孔飞力(1990)所指出的,在官僚体制的实际运作过程中,有着两套制度来约束官员:其一为正式常规制度,其二为特殊性的个人关系。人际关系不是官僚体制的副产品,而是这一体制的有机组成部分。简言之,在正式结构上中国传统的官僚制度与韦伯式组织颇为相似,但是各自的权威基础以及实际运作过程和行为迥然不同(瞿同祖,2003)。因此,中国官僚体制不仅仅是一个组织形式,而是建立在繁文缛节、社会价值和实际运作过程等一系列制度实施之上,经历了长期历史演变而形成的国家基本组织形态。

在这里,韦伯式官僚体制与中国官僚体制有着鲜明对比:韦伯式官僚体制的核心是作为组织结构和组织行为基础的规章制度。自上而下的约束机制和自下而上的保护机制都以规章制度为本;韦伯式官僚在规章制度下谨慎行事,因为这些冷冰冰的规则给了他们最基本的行为规范和保护。结果是,对规章制度的关注、修订和执行成为官僚体制演变的一个重要动力。与此相反,中国官僚制度的核心是由上下级间的忠诚、信任、庇护关系交织而成的向上负责制。在这一体制中,官吏没有规则条文保护,行为评判没有客观可测的标准,他们只能在上司鼻息下小心翼翼,因为是上司的主观好恶而不是客观规则决定他们的职业生涯。因此,上司和下属间有着庇护关系,而这种庇护关系必然溢出正式制度边界,与各种非正式的人际关系交融起来。在这个意义上,中国的官僚体制不仅是一个组织制度,而且是一个人际关系交错相连的社会制度。由此,我们不难看出中国官僚制度下的组织行为:首先,官员趋于规避风险。规避风险是晚清官僚制度的突出特点,也是莫顿指出的韦伯式官僚制的特点。但在这两个制度下,同一现象却有着不同渊源和不同后果。前者来源于内化的规则约束,不能越雷池一步;而后者不是因为规章制度束缚,而恰恰来自缺乏稳定明晰的规章制度提供保护。在向上负责制中,上级主观判断评价非常重要,因此小心翼翼、避免出错成为行为准则。其次,关注投资于人际关系,特别是强化上下级间私人关系以降低风险,在出现问题时可以得到庇护。最后,揣摩上级意图成为官僚行为的一个重要表现。在这一体制中,向上负责制和评价不确定性导致了下级官员对自上而下的意图指令极为敏感。揣摩意图、观颜察色、拿捏分寸,成为下属应对上司的重要能力。事事上报,会被认为没有能力,问题上交;而隐瞒不报,却可能背负欺君罔上罪名,导致大难临头。因此,盘根错节的人际关系为降低风险、疏通关节起到了重要作用,而这些做法是以官僚体制的正式制度为代价的。无怪乎,在这一体制中上下级信息流通成为一个突出问题。

上述的韦伯理论视角从“理想类型”角度强调了不同的“支配类型”以及由此衍生的官僚行为,而当代组织理论和概念则提供了进一步认识官僚组织诸种现象和问题的分

析工具。交易成本理论对我们讨论常规与运动机制的交替转换有着启发意义(Coase, 1937; Williamson, 1985): 因为交易的各方(包括组织内部雇员间)有着不同的利益和信息,任何组织形式(如正式组织、合约、市场等)都有其特定的交易成本,例如达成合约的成本、监管成本、协调成本、激励成本等等(Milgrom and Roberts, 1992)。降低交易成本是选择组织方式的一个重要考虑,交易成本的变化导致了不同组织形式间的转化。同类组织形式因制度背景不同也可能有着不同的交易成本。因此,如果官僚体制的常规机制在运行中出现问题,导致交易成本的急剧上升,就会诱发寻求其他组织形式的努力,促就新的组织形式应运而生。这是理解常规与运动两种治理机制相互转化的一个理论思路。

中国官僚体制有其运作成本,而且这些运作成本有时会达到负荷累累、不堪重负的地步。我们以组织内部上下级间信息流通为例。信息加工、解释和传递的诸种问题在任何正式组织内部都普遍存在。按照今天的组织学理论术语来说,皇帝与官僚之间,如同正式组织中上下级之间,有着委托—代理关系。在这一关系中有着双方间信息不对称性的基本特点,即一方比对方有着更多的信息。这意味着,有着更多信息的一方可以通过私有信息来谋私利。组织管理的一个重要目标是通过各种组织机制设计来有效地防止信息不对称所导致的组织失败。这些问题并不是中国官僚组织所特有的,而是所有官僚组织面临的一般性问题。在现代社会,不同领域中的正式组织如公司、企业和其他各类组织有着不同的治理机制来解决这些困难(Hirschman, 1970; Miller, 1992),例如市场竞争压力可以迫使企业组织改善管理,提高效率,以避免淘汰;企业组织可以通过各种战略规划以及兼并或剥离来改变发展方向;通过更换管理者来调整组织内部权力结构。

但是,这些潜在问题在中国官僚体制中有着加剧放大的趋向:第一,政府的垄断性和封闭性特点使得许多市场性机制失灵(周雪光,2005)。例如,政府组织的各类问题难以通过市场竞争机制解决,日积月累,组织运行矛盾重重。第二,官僚体制的等级制度和分工结构的规模导致信息流动困难,而这些特点因中国官僚体制的庞大规模和漫长管理链条而大大加剧(葛剑雄,1994,201-220;周雪光,2008)。第三,地方性差异使得这一体制必须保持执行政策在各地的灵活性,而灵活性诱发偏离行为,加剧了上下级间的猜疑和失控(周雪光,2011)。第四,组织规模所带来的监管难度极大、成本高昂,是技术治理所难以满意解决的(渠敬东、周飞舟、应星,2009)。

因此,中国国家治理面临的重要挑战之一,是必须不时地打破帝国封闭型官僚体制的常规状态,震动和打断常规型治理机制的束缚和惰性以及这一状态所产生的既得利益,或者将官僚体制的运转纳入新的轨道。周飞舟(2009: 6)在讨论“大跃进”的政治动员时注意到了政治动员与官僚体制的关系,把这一事件放在大历史的背景之下:“在外敌环伺、内寇猖獗的情况下,或者是君主欲大有作为的时候,管理机构保守因循、效率低下的积弊就成为极大的障碍。所以,君主意欲发愤图强,最主要的斗争对象就是官僚集团。”当一种治理机制负荷累累、积习日久时,其交易成本不堪重负;如此,在国家治理运

作中必须另辟蹊径,寻找一个可以(暂时)替代官僚体制常规机制的机制——这就是我们下面讨论的运动型治理机制。

三、专断权力、卡理斯玛权威与运动型治理机制

以上讨论的常规机制特点及其组织失败提供了运动型治理机制产生和再生产的组织背景。如上所述,运动型治理机制以政治动员来打断、叫停官僚体制各就其位、按部就班的常规机制,通过自上而下的各类运动方式调动资源和注意力来追求某一目标或完成某一特定任务。在中国历史上,我们看到这两种治理模式同时共生并存,但在具体时间点上主从次序分明:在大多情形和时段中,常规机制是常态,占主导地位,但在特定时期,动员机制成为主导动力,而常规机制被搁置不用或被冲击瘫痪。在这一节,我们分析解释在中国国家治理过程中,运动型治理机制的渊源、表现形式及其后果,以及常规与运动机制之间的关系和两者间转化的机制。

(一) 专断权力与卡理斯玛权威:运动式治理的制度逻辑

为了探究运动型治理机制的渊源,我们再次把眼光投向盛清帝国,从历史事件中寻找线索。在“叫魂”事件背后,我们看到了常规机制和运动机制的交替作用:在事件早期,常规机制起着主导作用,地方官吏按照常规审理叫魂妖术案件,或就事论事地加以处置,或见怪不怪地推之一边;若无意外,这些日常生活中层出不穷的大小事件就会在官僚机器按部就班的运作过程中销声匿迹。官僚体制的“政治问题行政化取向”(Mannheim, 1936)所描述的正是这样一种情形。然而,叫魂妖术引起的持续社会动荡,终于溢出了官僚过程的封闭渠道,惊动了弘历皇帝,导致了运动型治理机制的启动。随着整个过程转换为运动式治理,官僚体制的转动进入了一个新的变速器档位:上面急催厉责,下面趋步紧跟,整个过程大张旗鼓,雷厉风行,立竿见影。

为什么皇权可以叫停官僚常规过程而以运动型机制替而代之呢?为什么清朝各层官僚没有像韦伯式组织官员那样据以规章制度来抵制和对抗呢?在以上讨论的中国官僚体制的“家产制支配”形态上,我们已经看到了回答这一问题的线索:常规与运动双重过程建筑在特定的“官僚君主制”之上,这也是孔飞力在《叫魂:1768年中国妖术大恐慌》一书中提出的一个重要命题。孔飞力区分了官僚君主制中两种上下有序的权力:常规权力(routine power)和专断权力(arbitrary power)。前者建立在官僚体制的等级结构和规章制度之上,以常规程序和文牍制度来处理日常事务;而后者则来源于君主超越官僚体制的最高权力。在这一制度中,官僚体制的等级结构和规章制度塑造了常规治理机制,并通过各种制度规则对官僚体制中的官吏从科举录用、流动晋升、考核奖惩各方面加以约束控制(瞿同祖,2003)。如上所述,对于一个管理着数以亿万计民众的庞大官僚体制来说,这一体制经过日积月累的修补增订,难免层次繁多,叠床架屋,诱发风险规避、见机行事的官僚行为。官僚机器一旦运转起来,有着自身节奏轨迹,其惯性和惰性都难以

有效制约,并不总是按照君主意志行事,时常有失控倾向。而且,这些规则一旦切实行使,也会束缚君主手脚。“君主不得不用成文法规来约束成千上万为他服务的官僚,以确保他们每个人都按照体现他的利益与安全的行政程序行事。与此同时,他对于如何保持自己的特殊地位、超官僚权力和自主性,也会理所当然地感到关切。结果,他不得不持续斗争挣扎,以避免自身的官僚化。”(孔飞力,1999:249-250)

运动型治理机制是君主在这一体制中的得力武器。在家产制支配权力制度下,官僚组织为家长权力所支配,而向上负责制的结构为行使这一支配权力提供了组织基础。君主任意干涉官僚体制过程的专断权力是其最高权力的体现,而运动型治理机制则是这一权力有力实施的表现方式,即皇权通过运动型治理机制来打断官僚机制的惯性过程,将官僚体制的运行重新纳入君主意图期待的轨迹之上。以上讨论指出,中国官僚体制的核心是其“向上负责制”。这一体制随之而来的一个突出特点是潜在的高度动员可能性。向上负责的制度造就了官员的两重性:一方面,日常工作中小心翼翼,避重就轻,规避风险;另一方面,一旦把握上司意图,则积极跟进,以求赏识。因此,官员行为的动力并不如韦伯式组织的成员那样固守规则以图规避风险,陷入规则之牢,而是揣度上司意图,唯上司马首是瞻,从而为运动型治理机制的启动和运作注入了重要动力。

如果说常规权力来自官僚体制的等级结构和规章制度,那么专断权力的渊源来自哪里呢?换言之,是什么样的力量可以使大小官吏放弃他们安身立命的规则程序,投入到政治动员过程中呢?韦伯有关合法性权威渊源的理论提供了一个解释思路。韦伯指出,任何支配性权力都不能通过暴力强制来维持,而必须建筑在合法性基础之上:“任何权力一般都有为自己之正当性辩护的必要……任何支配的持续运作,都有通过诉诸其正当性之原则的、最强烈的自我辩护的必要。”(韦伯,2004a:19-20)这意味着,皇帝或上司行使专断权力,必须建筑在合法性基础之上。我们可以从专断权力所依据的特定合法性基础上认识这一权力来源。韦伯提出了支配权力合法性基础的三个“理想类型”:一是传统习惯使然(如家长制);二是来自所谓的“卡理斯玛”权威(charismatic authority),即因其超凡禀赋魅力而建立的合法性;三是建立在法律理性基础上的权威(如选举产生的领袖)。这些不同的合法性基础导致了权力行使和掌权者更替继承诸方面的各自特点。

“官僚君主制”体制中的专断权力建立在传统权威和皇权“受命于天”的卡理斯玛权威双重合法性之上。韦伯在讨论这两种权威时也时常以中国皇权为例。社会学家艾森斯塔得(Eisenstadt,1968)指出,在卡理斯玛权威体系中,追随者的角色意义重大。正是追随者对这一社会秩序的接受和追求、对超凡能力的期待和认同,提供了卡理斯玛权威的基础。换言之,卡理斯玛权威的有效性来自各层官员以及民众对这一权威无条件的认可和服从。一旦卡理斯玛权威建立,在领袖与追随者之间的关系中,领袖不是体现或表达民意,而是指出追随者的义务和责任;官僚体制则是按照卡理斯玛权威的意图和指令行事的一个组织机器。卡理斯玛权威需要不断的“奇迹”和各种神秘化仪式来维系和

强化人们对君王的超凡禀赋的认同。中国传统文化中,特别是汉代罢黜百家、独尊儒术以来的“天道观念”与皇权的卡理斯玛权威息息相关。如陈旭麓(1991:17)指出:“这种人格化了的‘天’带有相当大的神秘性。在这一观念之下,借助于天的权威又竖立起了皇帝的权威。所谓‘王道之三纲,可求于天’。新旧王朝的更替,寄托着天命所归,皇帝的另一称呼是天子,‘唯天子受命于天,天下受命于天’……皇权在观念上同天道连在一起,在世代承袭的过程中积淀而成传统。”受命于天的君王具有超凡禀赋,得到其追随者的认同,在此基础上建立了卡理斯玛权威,置官僚体制于其麾下,拥有任意干涉的专断权力。而皇权通过安邦兴国、仁政治国、天下太平等景象和敬神祭祖、祈求雨水等仪式来不断强化这一权威。在这里,卡理斯玛权威经过历史演变与传统权威交织在一起,为天子的专断权力提供了合法性基础。

即使在卡理斯玛权威和传统体制中,专断权力的行使也不是任意的。也就是说,从常规过程到运动过程的切换需要时机和藉口。在孔飞力笔下,“政治罪”提供了这样一个契机。政治罪,特别是拥有常规权力的官吏的政治罪,反映了常规过程的失败,因此必须叫停常规机制,以运动型治理机制替代之,以便有效、高速地经由自上而下渠道贯彻君主最高意志。在这里,制造政治事件成为关键一环。“正如官僚君主制靠中国社会的经济剩余为生一样,它要以社会中的‘事件’为原料来推动制度内部各种关系的运作。官僚君主制的内在机制则对所有这些‘事件’进行加工,使它们转换为权力和地位。”(孔飞力,1999:288)“叫魂”事件的过程正是反映了运动型治理机制启动和运行的这些特点。其结果是,“像叫魂案这样一桩政治罪所造成的最大冲击,就在于它动摇了官僚用以有效保护自己的常规行为方式,从而为弘历创造一个环境,使他得以就自己所关心的问题同官僚们直接摊牌”(孔飞力,1999:276)。在这里,皇权用以定义和指证政治罪的权力正是来自卡理斯玛权威基础。在其他情形下,如特定的自然灾害、外敌入侵,则自然而然地成为政治动员的契机。

在现代社会,科层制的常规机制常在,而且随着现代国家规模和范围的扩大而不断扩展强化。随着晚清帝国的崩溃,传统基础上的合法性与共和政体相去甚远,受命于天的卡理斯玛基础理应随着皇朝一起退出历史舞台,然而实际情况却不是这样的:在人民共和国的当代史上,专断权力叫停、打断常规权力的情形不时可见,如文章开始所谈及的“大跃进”、“文革”以及各种政治运动的历史片段。当我们把目光从晚清帝国移至当代中国,一个相应的问题油然而生:在现代社会中,专断权力的合法性基础在哪里?

(二)卡理斯玛权威的常规化及其组织设施

在现代社会,卡理斯玛权威并不是完成了历史使命后全身而退,销声匿迹;恰恰相反,在现代社会的制度建设过程中,卡理斯玛权威还可能会经过一个常规化过程而以新的形式生存下来,继续发挥巨大作用;这一情形在不同社会背景下均有存在(Eisenstadt, 1968)。冯仕政(2011)强调了卡理斯玛权威在“革命教化政体”中的意义,讨论了这一权威对发动国家运动的推动力量。本文关注卡理斯玛权威在当代中国政体中的常规化过

程,即卡理斯玛权威如何通过常规化过程转化为新的组织形式从而为专断权力提供合法性基础。这一常规化过程与当代国家制度建设交织在一起,为我们解读国家治理的制度逻辑提供了重要线索。

艾森斯塔得(Eisenstadt, 1968)关于韦伯的卡理斯玛权威常规化的讨论极有启发意义。韦伯指出,卡理斯玛常规化的一个重要渠道是“组织设施卡理斯玛化”(charisma of office),即某些特定组织形态获得了超凡禀赋的特征,从而成为卡理斯玛权威的化身。“韦伯使用‘组织设施卡理斯玛化’这一概念来描述卡理斯玛特征从独特的人格或没有稳定结构的群体转化到有序的制度现实的过程。”(Eisenstadt, 1968:21)在这一过程中,某些特定组织机构由此获得了卡理斯玛权威的象征意义,进而为这一权威提供了稳定的组织基础。在这里,一个社会的中心社会制度起到了关键作用。任何社会都有中心价值观念以及相应的制度设施,如中国社会的儒家伦理以及相应的君臣父子等级秩序。社会制度一方面反映在价值观念之上,一方面建筑在稳定的组织基础之上,“正是社会制度的这一双重性——组织的必然性和它们与价值中心的密切关系——为我们提供了切入点来理解世俗与超常如何在制度构建的过程中不断融合为一体”(Eisenstadt, 1968:38)。因此,与历史上卡理斯玛权威依附于某一个人或群体(皇室)不同,在现代社会卡理斯玛权威经过了常规化过程后通常被赋予某一特定组织机构,并体现在相应的价值观念之上。

在人民共和国经历中,中国共产党作为执政党正是卡理斯玛权威常规化的具体体现。从象征意义上来说,执政党具有的“伟大光荣正确”的性质与卡理斯玛超凡禀性如出一辙;执政党被赋予具有无可替代的内生的领导能力、纠错能力、更新能力。而执政党的有效组织、严密纪律、统领全局的能力为卡理斯玛权威提供了稳定的组织基础。正是执政党的卡理斯玛权威为专断权力提供了合法性基础。既然执政党(或体现在其最高领导人身上)有着超凡禀性的卡理斯玛权威,那么它在领导民族大业、驾驭常规权力、动员资源、顶层设计、统筹安排诸方面则义不容辞,且不容他人置喙,可以在很大程度上替代和排斥现代社会中法理权威的出现。如此,它具有专断权力的合法性基础,在必要情势下叫停常规权力,或者将常规权力的运行状态切换到变速器的不同档位。我们不难看到,在这里卡理斯玛权威的延续不再是与传统合法性交融铸造,而是建立在现代组织制度之上。^②

以上提出的卡理斯玛权威在现代社会的常规化过程这一命题,把我们的目光引向运动型治理机制的制度设施。我以为,这一制度设施包括了以下诸要素:党政并存的组织结构、相应的红专人事管理,以及动员机制的日常工作节奏化,表现在将行政问题转化为政治问题的种种做法。

在现代社会下,卡理斯玛权威常规化体现在稳定的组织基础之上,我们可以从这个角度来解读共和国官僚体制中的党政双重权威并存的组织结构。本文的命题是:执政党继承了中国传统上的卡理斯玛权威,并将这一权威常规化的组织基础放在执政党的

党务系统,与“政府系统”的常规型治理机制交织并驱,形成了常规与运动机制双重权威并存的日常组织结构。我们首先来审视政府组织:政府系统体现了官僚制的等级明确、分工精细、按部就班、各司其职的常规运行机制;这一政府结构和运作过程与其他现代社会的政府机构设置大同小异,没有实质性差异。但这一常规体制面临重大挑战:一方面,这一体制因其规模所累,信息传递、执行监管、人际关系等成本加剧放大,常常导致组织失败;另一方面,政府各部门边界明确、按部就班、各司其职,殊难脱离常规轨道而变奏运转。因此,专断权力的纠偏能力不可须臾缺失,而运动型治理机制的启动和运行则落实于这一体制的党务权威之上。我们将目光转向执政党的党务系统设置,其运动型治理机制的制度安排迹象处处可见:

第一,在制度安排上,党务系统听命于最高层卡理斯玛权威,其基本任务是贯彻上级意图,其行为方式以政治动员为主要特点。党务系统的组织结构恰恰是打破行政边界统领各方(如政法委、农村工作办公室等)的特点,打通官僚边界壁垒,以供统筹安排、政治动员之需。怀默霆(Whyte, 1973:151)指出:“中国共产党人从根本上否认了有必要允许组织自主性的思路。‘部门主义’、‘地方主义’、‘山头倾向’等一系列词语被用来描述主张组织自主性的做法。强调与此相对的做法体现在‘政治挂帅’这一口号上。”历次政治运动和党内整风运动时常是针对官僚体制的常规过程及其困难而发起的。在人民共和国的历史上,党政两条线在各类组织中、在不同时期的主次关系随着常规与运动治理的互动而不断变化。近年来的变化趋势是,在“条条”业务部门实行党政合一,但在“块块”政府层次,党务系统仍然有着强大、完整的动员功能。在政府业务部门(如环保部),行政领导通常有着更大的权威,而在综合机构层次(如“块块”上的地方政府),党务系统占据领导地位,以便有利于贯彻自上而下的指令、意图。不难看出,正是在“块块”的空间领域中,组织失控的忧患最为突出,因此运动型治理机制的制度设施凸现。

第二,运动型治理机制也体现在人事制度安排上。执政党长期以来的人事管理原则是又红又专。这一原则落实在组织结构上,表现为党务干部以红为主,不需要专业知识,因为其使命不是处理日常事务,而是执行自上而下的动员指令,因此政治忠诚至关重要。冯仕政(2011)借用“政治官僚制”的概念,对此有进一步的分析。而在政府部门,则以“专”为主。在同一部门,党政两条线并行,红专各司其职,但以红统专。从这一角度,我们可以认识中国官僚体制中不同类型官员共生并存的生态学(Walder, 1995)。中国官僚体制研究很早注意到了干部选择上“又红又专”的标准,这与通常的韦伯式组织的官员专业化标准大相径庭。从以上有关卡理斯玛权威常规化的角度来看,这一标准恰恰是从党政两条线上来确保运动与常规双重机制既要服从自上而下的指令,又能在所在位置上恪尽职守。值得指出的是,政治忠诚与技术治理之间的区别和紧张在中国历史上早已存在。在这个意义上,又红又专实质上是中国大历史上向上负责制的现代标签,但体现了现代社会管理的特点和需要。^③

第三,政治动员与运动式治理编织进官僚体制的日常工作的节奏之中,从这个意义

上说,运动型治理机制也随之常规化了。周而复始的党内整风运动、各类贯彻上级指示动员、工作重点部署、上级计划实施落实等活动正是运动型治理机制常规化的表现。而这些日常工作中的隐形动员机制是建筑在卡理斯玛权威常规化的党务系统之上的。在2008年北京奥运前后,笔者在北京邻省基层观察到这样的情形:省政府从各省属机关抽调大批干部到基层单位进行维稳工作,要求进驻每一个乡镇;县政府上行下效,在县属各机构和企事业单位抽调干部,进驻每一个村庄;而镇政府则是叫停其他一切工作,将镇政府工作人员集中调配,站岗查路,密集监管,为奥运安保服务。由省及市及县及镇,如此这般,长达数月。与中国历史上运动型治理机制相比,当代中国的党务系统有着更为广泛的作用:一方面,它成为常规权力的制约机制;另一方面,它成为贯彻专断权力的意图的动员装置,通过政治动员方式来实现目标——发展经济、维稳,等等(冯仕政,2011)。

简言之,党政双重权威在各类组织中共生并存的结构正是专断权力与常规权力在执政政体中的现代版本。党务系统建立在稳定的组织基础之上,与行政机构并存且凌驾其之上,向上负责制和“政治罪”意识形态成为其启动和运转的制度设施。在这一结构中,官僚体制中的常规治理是常态;但是执政党可以通过党的系统打断常规治理过程,启动政治动员机制,以此超越前者束缚,达到某一目标,或者解决前者自身的问题。

国家的党政一体化在实际运行中产生了相互渗透、同化的现象。首先,在实际运行中,党政两条线的人事不是独立并行的,而是互为流动的。例如,在“块块”政府中,行政一把手(如县长)转而晋升为党务一把手(县委书记),而从事党务的官员可能被任命为业务部门(如环保局)的领导。如此,“又红又专”集两个角色于一体,要求官员不但要业务专业化,而且要听命于自上而下的专断权力。由此产生的个人层次上的矛盾体在实际过程中如何操作,长期以来未有令人满意的解答。其次,不同组织系统形式也互为影响:一方面,党务系统本身的官僚化,导致政治动员时常流于组织仪式;另一方面,政府机构的政治化,即行政部门借用动员机制来落实其任务目标。这些演化趋势形成了当代中国官僚制度的新特点。正是在这个意义上,我们可以认识中国官僚体制的一个突出特点——把行政问题转化为政治问题的趋向。韦伯式官僚体制的一个突出特点,是其“官僚制思维的一个基本倾向是把所有的政治问题都转化为行政问题”(Mannheim, 1936: 105)。这是因为常规权力体制中对规章制度的追求导致了把所有政治问题都转化为行政问题,纳入已有官僚轨道之上。但是,中国政体的特点恰恰相反,趋于把行政问题转化为政治问题;如此,卡理斯玛权威的有效性可以通过不断的政治动员得到强化,党务权威和动员能力有了合法性,以此超越常规机制和随之而来的惰性和失控状况。而对于各级官员来说,运动型机制成为他们推动落实其意图、目标的(暂时)有效手段。常规和运动的双重过程常常在实际运行中交织为一体,其意义有待深入研究。

(三)运动型机制向常规机制的转化

以上讨论的“专断权力”概念强调了君主或上级部门超越常规程序的权力,但并不

是说这一权力可以任意使用而毫无限制或代价。专断权力凌驾于常规权力之上,而后者也发展出种种应对、制约前者的策略,导致了运动式治理的局限性和代价,其中代价之一是失控的危险性。运动式治理一旦启动,难为启动者所持续有效控制。趋于听命的官员可能在高度动员的漩涡中推波助澜,导致运动超出预期的目的。弘历皇帝深谙此理:“朕于事之应宽者,宽一二事,而诸臣遂相率而争趋于宽。朕于事之应严者,严一二事,而诸臣遂相率而争趋于严。”(孔飞力,1999:261)在向上负责制体制激励下,官吏只能闻风而动,甚至投机取巧。因此,动员力度越强,偏离越大。官僚体制向上负责制的弊病在高速运转的官僚机器中、在历次政治运动中表现得淋漓尽致:运动式治理导致基层官员失控,为私利勒索、开脱责任而滥用权力,不重证据、严打措施为诬陷、报复、私愤敞开大门。运动型治理机制本身的失控倾向对专断权力造成了新的威胁,为运动型机制的启动和运行在无形中设置了限制。因此,运动型治理机制大多是针对某一特定目标或情形而已有常规机制无法应对而启动的,其启动和运行是暂时的、有针对性的和策略性的,表现出间断性和不确定性。运动式治理活动常常是通过官僚体制实施的,例如上述“叫魂”事件、“大跃进”时期、奥运安保动员都是经由官僚体制组织实施的,这些运动型治理机制旨在打破原有常规节奏,使之进入一个高度动员、高度运转的轨道。在运动型治理机制高速运转的阶段之后,科层制的常规机制又占据主导地位。

(四)运动型机制的特点

周雪光(2011)将运动式治理作为权威体制与有效治理之间基本的应对机制之一,讨论了其特点。本文以上的讨论也指出了运动式治理的诸种特点,一并归纳如下。

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。但是,运动式治理本身突破常规、集中资源和注意力的特点,常常为不同群体借此追求利益和诉求提供了契机,导致失控的危险和高昂的交易成本。因此,运动型治理机制的启动和运行大多是间歇的、短期的。随着运动式治理编织进官僚体制的日常工作节奏中,运动式治理也常常表现出了更为频繁、常态的特点。但是,运动式治理一旦进入常规(routinization),就会发生相应的变化,为官僚体制的常规节奏所制约,从而失去了运动型治理机制本身的特点,重新陷入常规机制的潜在危机中。

第二,运动式治理作为常规机制失败的应对机制这一思路帮助我们认识其启动的条件和时机。首先,运动式治理常常发生在组织环境突变的情形下,如重大灾害、危机、官僚体制的常规机制无法应对之。其次,当某一重大事件暴露出官僚体制常规机制的严重弊病,这为当权者启动运动型治理机制提供了口实和契机。孔飞力笔下的“叫魂”事件正是这样一个例子。再次,运动型治理机制常常是在政策发生重大变动但常规机制惯性未能适从的情形下启动的。周飞舟(2009)对“大跃进”中政治锦标赛的启动和过程可以从这个角度来理解。

第三,运动式治理常常采用大张旗鼓、制造舆论声势、全面动员的形式。运动式治

理的要害是叫停原有的常规机制,打断其惯性和节奏。即使使用原来的官僚体制来进行运动式治理,也需要官僚体制的各个部门放弃惯习,运行在新的时速档位上。上述政治动员的突出特点即是震动、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。

第四,运动型机制的作用之一,是对在国家政策执行过程中各地方政府表现出的灵活性的纠偏和规范边界(周雪光,2011)。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,往往治标不治本,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。

四、中国国家治理逻辑的再思考

在中国政治过程中,运动型治理机制在各个领域普遍存在,时常发生,且意义重大。近年来,这一现象得到了社会科学学者越来越多的关注。本文在中国大历史的背景下,在韦伯有关权威类型及其演变的思路 and 不同组织形式交易成本及其组织转化的理论文献基础上,从组织学角度分析解读当代中国的运动型治理机制。本文试图在两个方面推进有关中国官僚体制的研究工作:一是从常规与运动双重过程机制的角度讨论运动型治理机制的渊源、特点以及由此带来的中国官僚体制的特征;二是从运动型治理机制的角度分析解读中国国家组织制度和政治现象,以便深入理解中国国家治理的制度逻辑。下面,简要总结本文在这两方面的研究结论,然后讨论运动型治理逻辑之后的制度改革思路。

本文的研究指出,运动型治理机制与常规型治理机制是中国国家治理的双重过程和有机组成部分;两者既相互矛盾,又互为依赖,并在一定条件下互相转化。从这个意义上,我们可以重新审视和界定运动型治理机制:首先,运动型治理机制是相对于常规机制而言的,即因常规型官僚体制的组织失败而存在和启动——辽阔国土的管辖治理依赖于庞大多层次的组织及其常规型治理机制。但是,信息不对称、激励设置、表现测评、监管成本等一系列组织设计通常所见的困难因组织复杂性和规模庞大而放大加剧,导致组织失败。而运动型治理机制恰恰是针对常规机制,旨在打断常规过程,治理常规过程的情性与失控。在这个意义上,运动式治理可以解读为应对这一组织失败、校正其积习惰性和偏离轨道的机制,常规机制本身即是运动的对象。在更一般意义上,运动型机制是当常规机制无法应从专断权力的意志和指向时所启动的替代机制。因此,官僚体制可能仍然是运动过程的载体,但是其常规节奏被置换到一个高速运转的离

合器档位上。其次,运动型治理机制不是任意启动的,而是建立在一整套组织制度之上的。本文探讨了历史上运动型治理机制的专断权力渊源及其卡理斯玛权威的基础,特别分析了在中国当代史上,卡理斯玛权威的常规化过程以及由此产生的组织基础。在此基础上,我们指出了运动型机制的合法性基础、组织和象征意义的制度设施,以及一系列相关现象,如党政并存的制度设置、不同的红专干部人事管理、频繁发生但“治标不治本”的政治运动,等等。对这些现象的分析可以更为清楚地解读一系列的现实状况,如党务系统作为运动型治理机制在政治运动中起到的独特作用,如坚持意识形态的伟大光荣正确,不能实施法制的治理困境。在这个意义上,本文的观点与冯仕政(2011)一文有别。冯仕政认为“运动型”治理“在运作方式上具有明显的非制度化、非常规化和非专业化特征”,而以上的讨论指出,运动型治理机制的存在不是任意的,不是非制度化的,而是建筑在稳定的组织基础和制度环境之上的,是现有国家制度的一个有机部分。

对运动型治理机制的深入分析有助于我们反思中国国家治理的制度逻辑。在当代中国,历史上由来已久的运动型治理机制以各种形式持续下去,甚至愈演愈烈,反映了体制内在矛盾在中国历史不同时期并没有质的变化。当代中国的治理逻辑与晚清甚至更早的朝代都有着深厚的历史渊源。今天的国家领导人与当时的国君都面临着同样的挑战:如何统治——或用今天的术语来说,如何“治理”——一个辽阔庞大的国土以及居住其中的数以亿万计的民众?在历史上,常规与运动双重过程成为中国国家治理的重要机制。皇帝无为,天朝可以凭借官僚体制的常规机制依然运转如常(黄仁宇,1997);当天子欲有所作为,而常规机制成为束缚时,则可以另辟蹊径,启用运动型机制。惰性与失控是官僚体制的潜在威胁:中国官僚体制的向上负责制和多层次的官僚结构常常导致地方性封闭。由于政府内部没有真正的竞争市场,人际关系的重要性有利于滋生盘根错节的利益集团。历史上的中华帝国,特别是晚清的简约国家导致了治理上的无能为力(Kuhn, 2002)。在当代人民共和国时代,国家通过庞大的官僚体制有效地将社会不同群体、领域、地区组织起来,但由此而来的代价是官僚体制的常规机制常常导致各种组织失败,从而不得不更为频繁地依赖运动型机制中断和纠正官僚体制的惯性和惰性。因此,运动型治理机制有其特定的历史意义。随意干涉权和运动式治理有着极强的动员能力和突变能力,有利于突破已有常规束缚,转变已有方向,有助于(暂时)打破地方性壁垒和利益割据。在这一背景下,自上而下的政治动员的运动型治理机制成为国家治理制度逻辑的一个重要组成部分。

然而,在当代社会,运动型治理机制本身面临深刻的危机。首先,在体制内部,运动型机制出现了一系列危机:党务系统的官僚化和政务系统的政治化,使得常规与运动作为双重治理机制的边界越来越不明晰。一旦运动式治理“长效化”即常规化,它必然受到官僚体制常规机制的束缚和同化,表现出政治动员活动仪式化,结果是运动式治理的效果每况愈下。而且,运动型治理机制的制度设施导致了党政之间、红专之间、常规与运动之间的多方位紧张,严重影响了组织效率。其次,运动型治理机制与现代社会日益

强势的法理权威摩擦碰撞,十分紧张。卡理斯玛权威及其常规化组织形式与当代社会的多元趋势相悖,与法制理性不兼容;在现代社会科学和民主趋势冲击下受到多方质疑和挑战,难以为继,反映在信仰危机、公信危机和各类治理危机等一系列险象环生现象上。而且,行政问题政治化的倾向导致在不同领域中危机频繁。政治动员和运动式治理为官员、民众超越常规渠道的行为和利益追求提供了重要契机,有可能导致无组织的集体行为,威胁统治秩序(Zhou, 1993)。最后,运动型治理机制折射出了国家治理的深层困境,即国家—社会的高度关联(tight-coupling):既然国家的专断权力必须建立在超自然的卡理斯玛权威基础上,而且这一权威必须得到民众认可,那么国家必须对民众的信仰、敬畏和恐惧做出反应。在“叫魂”事件中,如孔飞力指出,“普通百姓在上苍与实际政治之间起着一种调停联接的作用”(孔飞力,1999:121),表明“社会上存在着一个有着紧密内在联系的文化网络”(孔飞力,1999:32)。因此,皇帝、官吏都不得不对民众的惊恐失控做出时常过激和失当的反应。在这里,国家的专断权力和官僚体制的常规权力又受到了大众社会的反制约。

本文从中国官僚体制的组织失败角度讨论了运动型治理机制产生的起因,指出运动型治理机制是中国历史上国家治理过程中发展起来的针对官僚体制失败的应对机制,在人民共和国历史上有了新的表现形式和规模。我们的讨论隐含着常规与运动互为因果的循环过程:官僚体制的常规机制越发达,其组织失败越是凸现,从而更为可能诱发运动型治理机制;而后者的启动有可能造成失控局面,打断社会正常节奏,迫使国家治理回归常规轨道之上。我们也看到,运动型治理机制正面临着危机,越来越不适应现代社会的演变,受到社会多元化趋势的挑战。然而,无论国家治理的意识形态如何选择,无论国家领导人如何更替,其面临的组织困难都是一样的。欲从根本上解决运动式治理带来的问题和危机,必须找出新的替代机制来应对和治理官僚体制和常规机制的组织失败。若基本治理逻辑未变,替代机制缺失,则运动型治理机制不废。

*文章初稿在2012年7月“第九届组织社会学实证研究工作坊”上宣读,得益于曹正汉、冯仕政、刘世定、张静、周飞舟等批评指正。

参考文献:

- Coase, Ronald H., 1937, "The Nature of the Firm," *Economica* 4, pp. 386-405.
- Crozier, Michel, 1964, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: University of Chicago Press.
- Eisenstadt, S. N., 1968, "Introduction: Charisma and Institution Building: Max Weber and Modern Sociology," in S. N. Eisenstadt (ed.), *Max Weber on Charisma and Institution Building*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 9-56.
- Gouldner, Alvin Ward, 1964, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, Ill.: Free Press.

- Hirschman, Albert O., 1970, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Kuhn, Philip, 2002, *Origins of the Modern Chinese State*, Stanford, CA.: Stanford University Press.
- Mannheim, Karl., 1936, *Ideology and Utopia*, New York: Harcourt, Brace and Comany.
- Merton, Robert King, 1952, "Reader in Bureaucracy," Glencoe, Ill: Free Press.
- Milgrom, Paul and John Roberts, 1992, *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- Miller, Gary J., 1992, *Managerial Dilemmas*, New York: Cambridge University Press.
- Walder, Andrew G., 1995, "Career Mobility and the Communist Political Order," *American Sociological Review* 60, pp. 309-328.
- Weber, Max, 1946, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Translated by H. H. G. a. C. W. Mills, New York: Oxford University Press.
- Weick, Karl E. 1993, "The Collapse of Sensemaking in Organizations: the Mann Gulch Disaster," *Administrative Science Quarterly* 38, pp. 628-652.
- Whyte, Martin King, 1973, "Bureaucracy and Modernization in China: The Maoist Critique," *Amerian Sociological Review* 38, pp. 149-163.
- Williamson, Oliver E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press.
- Wilson, James Q., 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.
- Yang, Dali L., 1996, *Calamity and Reform in China*, Palo Alto: Stanford University Press.
- Zhou, Xueguang, 1993, "Unorganized Interests and Collective Action in Communist China," *American Sociological Review* 58, pp. 54-73.
- 陈旭麓, 1991, 《近代中国社会的新陈代谢》, 上海人民出版社。
- 狄金华, 2010, 《通过运动进行治理: 乡镇基层政权的治理策略 对中国中部的地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》, 载《社会》第3期。
- 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。
- 葛剑雄, 1994, 《统一与分裂——中国历史的启示》, 北京: 三联书店。
- 黄仁宇, 1997, 《万历十五年》, 北京: 三联书店。
- 孔飞力, 1999, 《叫魂: 1768年中国妖术大恐慌》, 陈兼、刘昶译, 上海三联书店。
- 李锐, 1999, 《大跃进亲历记》上、下卷, 海口: 南方出版社。
- 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。
- 瞿同祖, 2003, 《清代地方政府》, 北京: 法律出版社。
- 宋连生, 2002, 《总路线、大跃进、人民公社化运动始末》, 昆明: 云南人民出版社。
- 王亚南, 1981, 《中国官僚政治研究》, 北京: 中国社会科学出版社。
- 魏丕信, 2003[1980], 《18世纪中国的官僚制度与荒政》, 南京: 江苏人民出版社。
- 韦伯, 2004a, 《韦伯作品集III: 支配社会学》, 康乐、简惠美译, 桂林: 广西师范大学出版社。
- 韦伯, 2004b, 《韦伯作品集V: 中国的宗教·宗教与世界》, 康乐、简惠美译, 桂林: 广西师范大学出版

社。

吴毅,2007,《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:三联书店。

荀丽丽、包智明,2007,《政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析》,载《中国社会科学》第7期。

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”案例的社会学分析》,载《中国社会科学》第4期。

中共山东省委党史研究室,2002,《山东“大跃进”运动》,日照报业印刷有限公司。

中共河南省委党史研究室,2006,《河南“大跃进”运动》,北京:中共党史出版社。

周飞舟,2009,《锦标赛体制》,载《社会学研究》第3期。

周雪光,2005,《逆向软预算约束:一个政府行为的组织分析》,载《中国社会科学》第2期。

周雪光,2008,《基层政府间的“共谋现象”:一个政府行为的制度逻辑》,载《社会学研究》第6期。

周雪光,2009,《一叶知秋:从一个乡镇的村庄选举看中国社会的制度变迁》,载《社会》第3期。

周雪光,2011,《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,载《开放时代》第10期。

注释:

①需要说明的是,官僚制与“官僚主义”在中文文献中经常混淆通用为贬义词,用于批评这一组织形式常常产生的繁文缛节、刻板冷酷的各种行为弊端。官僚体制作为一个组织形态和历史现象,可以从不同角度加以分析解读。例如王亚南(1981)从阶级分析角度把官僚群体作为一个“社会形态”来讨论其作为利益集团、官僚政治等问题。这些阶级特点和行为对于研究官僚体制有着重要意义,在许多方面也与本文讨论的组织失败有关,但本文主要从运动型治理机制与常规组织形态关系上加以讨论。

②这里讨论的另外一个重要含义是执政党统管意识形态的重要性。卡里斯玛权威常规化不仅需要稳定的组织基础,而且需要建立在社会中心价值之上。如果放任意识形态“自由化”或多元化,就会对隐含着卡里斯玛权威的组织制度产生疑问,削弱或挑战其权威性。因此,政治教化及其仪式化是中国国家治理的另一重要逻辑(周雪光,2011)。

③在中国历史上的简约国家(即官僚体制官员数目较少、管理范围有限)中,“官”经科举制度选拔出来,并没有专业知识。他们为皇帝指派,代皇帝执一方之政,行贯彻自上而下指令的职责,以政治忠诚为本;而“僚”则是他们手下使用的各种幕僚、役吏,在具体领域(赋税衡量、司法裁决等)有着技术治理知识(参见瞿同祖,2003)。

周雪光:美国斯坦福大学社会学系

责任编辑:郑 英