



绩效驱动的治理：反腐败运动的组织学分析

倪 星 陈兆仓

摘 要：当今中国的反腐败具有典型的运动式治理特征。从其动力机制来看，可以划分为认同驱动与绩效驱动两种类型。认同驱动的反腐败一般归因于外部公众的压力和组织对制度环境层面的合法性追求。与此不同，绩效驱动的反腐败则是腐败后果、任务环境、资源支持三种要素之间交互作用的结果。青河集团的案例集中展示了中国公共组织中绩效驱动的反腐败行动的逻辑和运作机制，为微观层面的反腐败研究提供了精当的注脚。案例分析表明，组织中的腐败行为在没有暴露之前，由于腐败后果与组织环境变化的交织作用，使得组织面临着迫切的绩效压力，在特定资源的支持下，旨在集中清理内部腐败的反腐败运动得以发生。

关键词：反腐败运动；认同驱动；绩效驱动；组织环境

一、问题的提出

在海内外关于当代中国廉政问题的研究文献中，“反腐败运动”是一个至为重要的概念，很多研究认为这是改革以来中国政府在控制腐败方面的重要特征。虽然学术界普遍认为反腐败运动存在诸多局限而难以真正有效地控制腐败，但对于为什么反腐败运动在中国长盛不衰却有着各异的解释。梅兰妮·曼宁(Melanie Manion)认为，常规性腐败控制的组织与协调存在着种种问题，导致腐败官员常常逃脱刑事处罚，加剧了政治体制的合法性问题，而反腐败运动恰恰可以增强体制的合法性^①。安德鲁·怀特曼(Andrew Wedeman)认为，反腐败运动的真正功能是将腐败的发生率控制到某种“可以接受”的水平，从而阻止因腐败不断螺旋式上升而导致的失控^②。杨开峰认为，尽管现代化建设和经济自由化导致了以规则为导向的技术治国趋向，但政治体制上的结构和运作方式变化是有限的，中国仍然是一个“动员型体制”，这也是中国领导层不得不采用运动式治理战略的体制原因^③。相形之下，奎德(Elizabeth A. Quade)的解释更为独特，他将反腐败运动与经济政策结果联系起来，发现改革开放以来反腐败运动的强度与宏观经济政策的变化具有相关性。他认为，与成熟的市场经济体不同，改革开放以来中国的通胀在很大程度上是一种投资驱动的通胀，是过度投资导致的恶果。为了抑制通胀，势必要放缓各种投资，而反腐败运动的实施正是中央政府用来抑制过度投资和控制通胀的重要手段，它被用来控制地方官员以确保中央经济政策得以执行，藉此给过热的经济降温。显然，中央政府会在感

① Melanie Manion. *Corruption by Design*. London: Oxford University Press, 2004, p. 198.

② Andrew Wedeman. "Anticorruption Campaigns and the Intensification of Corruption in China", *Journal of Contemporary China* 2005, 180, p. 93.

③ 杨开峰：《中国行政伦理改革的反思：道德、法律及其他》，载《公共行政评论》2009年第2期。

知到国家经济稳定遭到严重威胁时加强其控制力度,因而反腐败运动具有深层的经济逻辑^①。

虽然上述观点各有不同,但主要都是在宏观层面上进行的分析,侧重于对整个国家层面的趋势性解释。事实上,这种运动风格的治理方式也渗入到了地方政府层面和具体领域的腐败打击活动中,影响着党政机关、国有企业和事业单位的腐败案件查处方式。那么,该如何理解在微观层面不断发生的各种反腐败运动呢?我们不能简单地认定微观层面只是宏观层面逻辑的“折射”或“缩影”,况且对于宏观层面反腐败运动的产生也存在着差异很大的解释。从现有的文献来看,微观研究非常欠缺^②。此外,公婷(Gong Ting)等一些学者还认为,自2000年以来中国的反腐败策略存在着从运动到制度的转向趋势^③,反腐败运动似乎正在中国的廉政实践中逐渐隐去。笔者认为,这一判断仍然需要进一步的、多层面的观察。如果将宏观层面与微观层面加以区别,或许我们可以看到反腐败运动在国家层面淡化了,但在微观层面依然以某种逻辑和形式发展、演变。

对于中国的公共部门而言,无论是党政机关、群团组织、国有企业还是事业单位,在一段时间内集中打击和惩处腐败现象的反腐败运动无疑是一种极为重要的组织化行动,它无异于发生在组织内的一场隐形“地震”。那么,究竟是什么动力驱使公共部门作出这种令人瞩目而又影响深远的行动?这些行动背后的基本逻辑和运作机制是什么?本文以发生在某国有企业中的一次反腐风暴为案例,力图从组织学视角出发,对反腐败运动的发生逻辑提供一个微观层面的解释。

本文所使用的资料来自于笔者2011年对沿海某市属大型国有企业的调研,主要包括三个部分:一是对企业纪检监察部门主要负责人及下属公司相关负责人的访谈及相关会议记录;二是企业提供的内部运营状况材料及受处分的腐败人员档案资料;三是在企业官方网站与媒体报道中搜集的相关资料。为保护受访对象,文中所出现的城市、企业、个人均进行了匿名处理。

二、行动背景:组织环境的剧烈变迁

(一) 企业背景介绍

青河集团是沿海地区滨海市下属的一个大型国有企业,其前身是1985年滨海市经国家对外经济贸易部同意在香港设立的“青河企业有限公司”,当时该企业被定位为滨海市在港澳地区经济贸易工作的“窗口”。随着业务发展,该公司在香港相继设立青河发展、青河实业、青河贸易等分公司,并于1992年组建了青河投资有限公司并在香港成功上市。青河企业有限公司则重组为青河企业(集团)有限公司,成为青河投资的控股股东。

其后,青河集团利用上市筹集的资金,先后出资数亿港元收购了滨海及附近地市的若干水泥厂和造纸厂的股权,另出资数亿港元投资了沿海及内地诸多高速公路及大桥等建设项目。1996年7月,滨海市委常委会决定,将滨海市水泥厂、滨海市造纸厂及江城酒店集团国有资产部分通过资产划拨形式注入青河集团。1997年,该集团及旗下上市的青河投资又将各自拥有的公路及桥梁投资权益作资本投入,共同组建青河交通并在香港上市。至1997年,青河集团已形成以房地产、交通为核心,造纸、水泥、酒店、贸易、金融为后盾的大型综合性投资控股集团^④。

(二) 外部环境:危机来临

上述材料为我们描绘出一幅在地方政府支持下国有企业快速发展、兼并和扩张的图景,然而这一企业快速腾飞的美好故事却在1998年戛然而止。该集团负责纪检监察工作的罗书记为我们回忆了当时的情况:

①Elizabeth A. Quade. "The Logic of Anticorruption Enforcement Campaigns in Contemporary China", *Journal of Contemporary China* 2007, 16, p. 65.

②现有文献中只有李辉对H市纪检监察机构“清理”行动进行过研究。他认为,地方层面运动风格的“清理”行动发挥着控制、自我净化和补救三种功能,但没有解释各种“清理”行动发生的真正原因。参见李辉:《当代中国腐败治理策略中的“清理”行动——以H市纪检监察机构为个案(1981—2004)》,载《公共行政评论》2010年第2期。

③Gong Ting. "An Institutional Turn in Integrity Management in China", *International Review of Administration Sciences* 2011, 77, p. 671.

④根据青河集团发展历史书面材料整理而来。

“当时我来青河的时候,赶上了1998年的亚洲金融危机……当时青河的总部在香港,金融危机发生后香港很多银行开始收紧信贷,追还未到期的债务,很多中资企业都负债率很高,倒闭了很多企业,还不起债就关门、拍卖。省国投、越海集团相继倒闭,(接着)就轮到青河了。几百个亿的债务,被银行追杀,卖了都不够还债……整个企业都在抗击金融风暴……青河的债务牵扯到78个银行,他们推选了5家向青河追债……另一个滨海市在澳门办的金城集团,发现领导班子出了问题,每个人都拿了几百万……企业最后被查封、被拍卖,十几年的经营毁于一旦。”

“危机到了青河,上市后的总资产只有200个亿,账面财富在危机时也在不断贬值。当时,董事长是从滨海市副市长位置调过来的……市里权衡如果青河倒闭会影响滨海市政府的声誉,就决定注资挽救青河……整体划拨城建集团入青河,扩大资产,增加银行对青河的信任度。”^①

经过一系列的动作和努力,2000年9月,青河集团与债权人——78家银行及金融机构签订了债务再融资协议,约定青河集团非上市部分在此后5年内逐步偿还现有全部债务,其重要前提之一即是将城建集团等三项资产注入香港青河集团非上市部分。2002年,经国务院批准,滨海市将城建集团95%的资产权益和天鹅湖度假村50%的资产权益先后注入青河集团,以上两项净资产合计33.04亿元。这次非上市公司与上市公司之间的资产重组,极大地缓解了香港青河集团非上市部分的债务危机,消除了被清盘处理的燃眉之急。

此时的青河集团一直处在债务危机的阴影笼罩下。1998年至2002年,集团出现较大亏损,5年累计净亏损总额28.56亿港元。2002年末,青河集团资产总额300.1亿港元,负债总额179.5亿港元,银行贷款总额104.66亿港元,资产负债率59.81%。剔除政策性因素和市政府无偿划拨的净资产之后,国有资产增值率为-87.71%,减值11.5亿港元。面对债务危机,青河集团甚至提出了“节省每一个铜板还债,创造每一个铜板还债”的口号。

(三) 内部困境:重组遇阻

在当地政府的大力支持下,青河集团避免了破产的厄运,政府划拨的优质资产使其有机会进行重组、获得新生。但是,青河集团的重组却遇到了很多困难,集团没有获取足够的管理权威,管理状况比较混乱。这主要表现在:

首先,青河集团属下不同经营性质的企业繁多,高峰时达200多家,企业规模大小各异,参差不齐,既有外向型的五金、汽车、商业贸易公司,又有水泥、造纸等生产型企业,还有各种酒店、度假村等服务业的公司,导致管理难度很大。

其次,个别企业不服青河管理、不愿被青河管理的问题比较突出。青河下属的大型正局级企业就有滨海市造纸厂等6家,这些企业的行政级别与青河集团一样高,且都与政府各条块有着直接的工作关系。而且,这些下属的大型企业都在滨海市运作,青河集团的总部却设在香港,一直以来难以深入管理。

最后,青河集团总部内部也出现运行不畅的问题。外派的驻港干部甚至包括个别集团领导不愿服从上级要求,外派到期而不愿撤回,影响了市里调整集团领导班子部署的执行,影响了集团管理权威的树立。青河集团对内、对下难以实现强有力的统一领导,造成集团的一些偿债部署、改革措施不能贯彻到底,直接影响到内部经营管理和经济效益的提高。

“政府划拨了实物过来……这些企业原来属部管企业,后来下放到省里(管),又下放到青河。这些单位瞧不起青河,不听指挥。青河接管后很难实现生产经营的统一指挥……(一些企业)抵制青河的接管。从中就暴露了问题,发现了线索,牵扯到利益群体在对抗上级……很多经营问题都是人把钱放口袋了,亏损多是人的腐败问题。”^②

在这种背景下,反腐败行动已经箭在弦上、一触即发了。而一条更为直接的导火线是,就在青河集团基于重组需要而强化管理的过程中,不少问题、矛盾纷纷暴露,一些群众写信上访、上告,反映集团和

^①2011年3月15日对罗书记的访谈笔录。

^②2011年3月15日对罗书记的访谈笔录。

下属企业一些领导干部的经济问题、生活作风问题等,有些问题已提到上级领导的台面上,激烈到不得不查的地步。这些问题和矛盾重重交织,各种因素风云际会,促使青河集团做出“一手抓债务重组,另一手抓反腐倡廉”的治理策略。

三、过程与结果:生存危机下的反腐败运动

(一) 反腐决心

基于以上背景,青河集团掀起了一场轰轰烈烈的反腐风暴。杰瑞米·波普指出,锻造国家领导人推动改革的政治决心对于反腐败的成败至关重要^①。对于一个组织而言,反腐败的决心也必须以一个强有力的领导者和相应的组织化运作作为最基本的体现。在青河集团内外交困之时,罗书记的出现正是这种上层反腐决心的体现。罗书记曾在滨海市的纪检监察部门主持查办反腐案件多年,办案经验丰富,“曾为建立滨海市的行政监察系统做出较大贡献”。1998年,他从市里调到青河集团出任集团纪委书记,也由此真正拉开了青河集团反腐风暴的序幕。

“为什么要查案?纪检部门的四大任务就是教育、保护、监督和惩处。惩处是前面的措施都失败后才采取的。用查案的办法挽救一个人,是迫不得已,说明已影响到党纪的严肃性……(我)来青河之前,(在青河集团历史上)只有滨海水泥厂出现过窝案。一些长期不办案的单位表面看风平浪静,其实潜伏着深层问题。经营好的时候,有些内部纠纷,那都是小问题。经营困难的时候,矛盾就会大量爆发,利益冲突中受损的人就会举报,这在青河表现的最明显……办案时间长了,(我)对案件敏感,对苗头性的东西就有‘第六感觉’。一些事情出来以后,就感觉不那么简单,肯定有事。”^②

青河集团下属企业众多,中间关系脉络复杂,重组过程由于各种碎片化的利益集团的存在而难以有效进行。在这种背景下,罗书记在查办案件中的丰富经验和领导能力,尤其是这种能够灵敏透视其中复杂利益关系的“第六感觉”,在反腐败行动中的作用就显得异常关键。在罗书记的领导下,青河集团监察室又调集了多名纪检监察干部组成调查组,派出多个工作团队,大量收集情况,进行公开调查,从追查清理债务开始发现问题,集中查办了大量违法违纪的贪腐案件。

(二) 腐败特征

青河集团当时查办案件的卷宗显示,违法违纪涉及面广,问题复杂,领域和行业众多,不少企业领导牵涉其中,内部腐败具有高强度的特征。

被查处的腐败问题主要涉及六个下属企业,这些企业的经营范围包括地产、酒店、造纸、对外贸易等。处理案件35宗,涉及45名违规违纪人员,其中1人来自青河集团总部,其余44人来自各个下属公司。根据行政层级来看,包括公司高层管理干部12人,中层管理干部26人,基层工作人员7人。高层管理干部是指分公司副总经理及以上级别的人员,这12人中更有7人是分公司的董事长或总经理,由此也可以窥见这次反腐败风暴在集团内的力度。

这些违法违纪人员的腐败行为主要包括四种类型:一是收受公司外部的供应商、承包商贿赂,这类腐败行为最为普遍,占总数的59%;二是小集团的腐败窝案,如私分小金库等,占总数的20%;三是个人利用管理权限直接牟取私利,这类行为往往发生在中高层管理人员中,占总数的12%;四是企业内部的行贿受贿行为,占总数的9%^③。

腐败行为都有着长短不一的潜伏期和持续期。借鉴过勇所提出的方法^④,我们对每个违法违纪人员腐败行为的潜伏期和持续期进行累积统计,从中可以看出青河集团内部腐败行为的历时分布状况。

图1展示了青河集团内部腐败行为沿时间序列的分布状况。从时间轴上来看,违法违纪人员的腐

①杰瑞米·波普:《制约腐败——建构国家廉政体系》,中国方正出版社2003年,第60页。

②2011年3月15日对罗书记的访谈笔录。

③以上信息根据青河集团内部案宗进行统计而获得。

④过勇认为,通过这个时间段的累积,可以从中估测出不同时期腐败发生的频率和规模。基于本文研究的需要,我们借鉴这种方法来估测该企业内部不同年份的腐败发生频率。参见过勇:《经济转轨、制度与腐败》,社会科学文献出版社2007年,第225页。

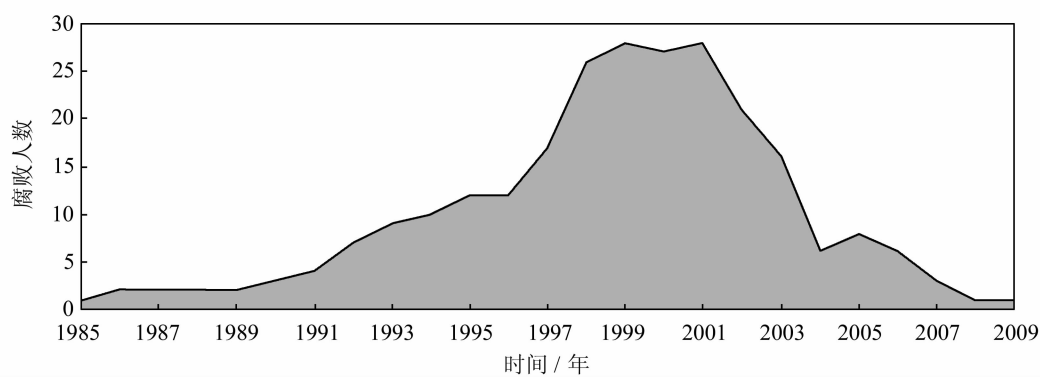


图 1 腐败行为时期累积分布图

败周期跨度相当长,从1985年集团公司成立直至2009年都存在腐败现象。在2000年之前,腐败现象呈现逐级增长的趋势,尤其是以1992年和1997年为分界点,在这两个时间点之后腐败现象的增长幅度都明显变陡。而腐败现象的高发期处于1998年至2004年,在这一时间区间内每年处于腐败行为发生期的人数都在15人以上;最为严重的是1999年至2002年,每年人数达到25人以上。不出所料,这一腐败高发时期的分布状况与青河集团经历的连续亏损时期(1998—2002)几乎完全重合,显示出腐败行为的大规模发作的确与集团出现亏损和经营危机相关。考虑到青河集团的反腐败行动主要集中在2002至2003年,有理由相信,2003年以后腐败现象的陡然下降可以归因于反腐败风暴的震慑效果。

（三）查处方式

观察青河集团的这次反腐败风暴,可以发现其查处案件时的主要行为特征:

首先,最为明显的是办案活动有着高度集中的时间段,显示出其内部反腐败的运动式特征。如图2所示,反腐败行动主要集中在2002年和2003年,这两年中查处的案件占十年总数的44.4%。2004年查处案件数量迅速下降,2005年更是降到零,2006年及其之后则主要是对个别下属企业人员违纪问题的处理,查处人数明显较少,层级很低。

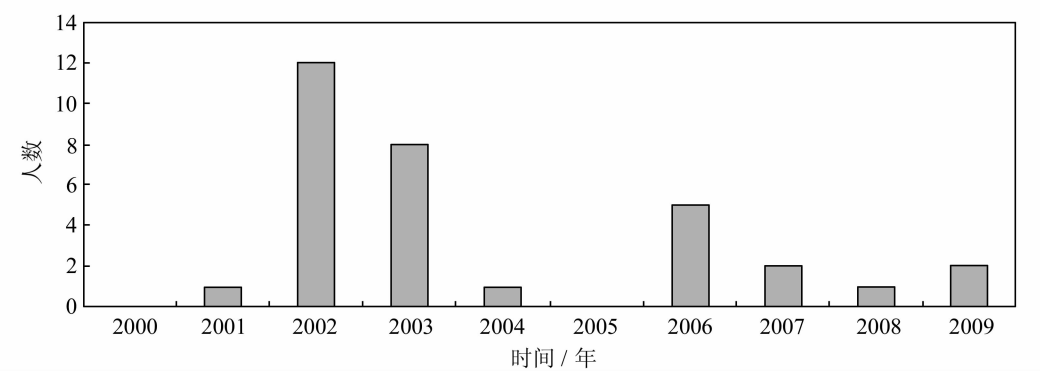


图 2 反腐败行动发生时间分布图

其次,在案件处理的结果方面,呈现出分类处理的特点。在这些违法违纪案件中,我们获得了其中36人的具体处理结果,可以大致分为三类:第一类是先由青河集团纪委查办处理,然后移交所在地区检察院进行司法处理。这类处理方式的后果最为严重,受处理的人员有18人,均被判处有期徒刑,刑期从1年到13年不等,受到刑事处罚的人员都被青河集团在内部给予了开除党籍、开除行政公职、解除劳动合同等处分。第二类是只由青河集团进行内部处理。这类处理方式的后果较轻,受处理的人员有14人。此类处理方式又依据违纪的严重程度不同而存在区别,主要包括没收违纪所得赃款、免职、解除劳动合同、扣发绩效工资、开除党籍、党内严重警告、诫勉谈话等多种手段。第三类处理方式较为特殊,即

由青河集团纪委和滨海市纪委成立联合调查组进行查处,或由地方检察院直接侦查立案查处,受处理的人员有4人。这些不同的案件查处方式和处理结果,反映出反腐败风暴中治理方式的多样性,也充满着一定的弹性,案件查处的具体方式与违法违纪的严重程度、被查处人员的行政级别、案件线索的发现途径等都密切相关。

(四) 行动效果

青河集团内部的反腐败运动究竟产生了什么样的结果?在访谈中,青河集团上至公司领导下到普通员工都认同这次反腐败风暴帮助集团度过了当时的危机,并逐渐走向新生。但是,我们也注意到,青河集团安度危机与其他因素是有关的。在该集团反腐败风暴进行的同时,滨海市政府主导了大规模的“输血”工程,经过一系列资产重组和置换,并通过业务整合、投资开发一体化管理等手段压缩成本,青河集团经营效益开始提高,债务包袱从2003年开始逐渐减轻,到2005年底,集团银行贷款余额已经降到2002年的57%左右。2005年以后,该集团又逐步将投资经营聚焦在地产等核心业务上,分拆、剥离或出售了其他不相关业务,到2010年底,该集团控股资产超过千亿元人民币,重新迈入繁荣发展的新高峰。而企业本身也经历了脱胎换骨的变化,由承揽各种碎片化业务、以外贸经营为主的对外窗口逐渐演变为以地产、金融等核心现代产业为主并逐渐布局全国的国有企业集团。尤其值得一提的是,当年被注入青河集团的城建集团在近年来的房地产开发热潮中成为青河获取利润的主力军,营业收入占青河总收入的50%左右。

总体而言,我们基本可以判断出2002—2003年的反腐败运动达到了该集团所期望的效果,即帮助企业走出管理和经营困境,度过了严峻的生存危机。而这一点也正是该集团时任董事长着力强调的一点:

“反腐败,它能促进企业走出危机、走向发展;是保生存、保发展的重要手段……(通过这种方式)换人,产生的震动效应最强烈,企业后来人受到的警示最强烈。”^①

四、组织学视角下的解释框架

发生在青河集团的这场反腐败风暴与组织本身的生存发展有着极为紧密的联系,如果脱离组织及其所面临的具体环境,我们就无法理解催生这场风暴的真正动力。为此,笔者试图从组织理论的视角出发来对此现象进行解释,为中国公共组织中时常发生的这种微观层面上的反腐败运动提供一个解释框架。

首先,需要讨论的是腐败后果与组织环境之间的关联。组织理论学者认为,组织存在于两种区别性的环境当中:任务环境与制度环境^②。任务环境是指对组织的目标设定和实现造成明显影响的各种外部资源、信息或条件;制度环境则是指各种外部的制度力量对组织形成的规范性要求,使得组织至少要仪式化地遵从外部的要求。罗亚东(Luo Yadong)在论述组织环境与组织腐败的关系时,认为组织所面临的任务环境和制度环境的变化会增加或降低组织腐败^③。青河集团的案例启示我们可以从相反的角度来审视腐败后果与组织环境的因果关联,使我们注意到组织腐败对组织环境所造成的影响。笔者认为,腐败同样会对组织环境构成两种类型的影响:一种是制度环境层面的,即由于组织中的腐败行为违反了既存法律、行政规章、道德规范等,从而对组织尤其是公共组织构成合法性层面上的威胁,使得组织存在的合法性受到广泛质疑和批评,直接影响到组织本身的生存。毫无疑问,在此影响下,公共组织往往会迫于外部的规范性压力而对涉嫌腐败的内部人员和行为展开调查,以重新获取外部对组织存在合法性的认同;另一种则是任务环境层面的。如本案例所示,组织中存在的各种腐败行为会造成生产成本的增加(如采购部门的腐败交易),或者负债的扩大(如盲目投资),使得组织汲取各种外部资源(如市场份额、银行贷款)的能力下降,进而影响到企业的绩效和利润目标。在上述案例中,企业查办一系列腐败

①2011年4月29日对时任董事长的访谈笔录。

②Scott Meyer. *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. New York: Sage, 1983, p. 302.

③Yadong Luo. "An Organizational Perspective of Corruption", *Management and Organization Review* 2004, p. 119.

案件的动因也主要在此。

组织中的腐败行为对于组织环境所造成的这两种区别性影响,是在理想类型的意义上进行的划分。虽然这两种影响都可能会引发反腐败行动,但其具体的作用机制是非常不同的,在此我们分别称其为“认同驱动”机制和“绩效驱动”机制。在本文中我们主要关注“绩效驱动”机制,并以此作为进一步分析的基础。

其次,需要强调的是,组织中的腐败即使是系统性的存在,也可能并不是引发反腐败运动的充分条件。事实上,长期以来青河集团内部一直都存在腐败现象,很多腐败行为并未被及时发现和得到惩罚。从委托—代理关系的视角来看,代理人的机会主义行为很可能由于信息不对称而逃避惩罚,也可能由于监督方(如滨海市和青河集团的纪检部门)资源和精力有限,或存在利益关联、慑于外部压力等原因,从而在组织不出大问题的前提下采取“睁一只眼、闭一只眼”的态度。当组织规模越大、物质资源越丰富、发展越顺利的时候,例如处于高速发展期的大型国企,或者政府中掌握关键再分配权力的部门,各种腐败对于组织绩效层面的影响就会显得比较轻微。伴随企业扩张、部门创收或基于再分配权力所获得的利益,即使被腐败行为蚕食一部分,也不会对整个组织造成物质和财政层面的、绩效意义上的困扰,腐败现象就会被组织表面的繁荣所掩盖。然而,一旦组织的任务环境变化,尤其是像青河集团当时遭遇亚洲金融危机那样激烈的外部环境变迁,使得其与其他利益关联组织(如银行)间的资源依赖关系发生急剧变化,就会导致组织绩效的迅速下降,从而为暴露其内部的各种腐败问题提供了机会和窗口。

正如上述罗书记所发现的那样,“经营好的时候,有些内部纠纷,那都是小问题。经营困难的时候,矛盾就会大量爆发”。类似的故事反复发生在中国公共部门中。改革开放以来,地方政府在财政分权的体制下承担起了发展地方经济、提高财政收入的责任,包括党政机关、国有企业、事业单位等在内的公共部门都普遍承受着物质和绩效层面的发展压力。一旦任务环境发生变化,导致组织收益大幅下降,就会暴露内部腐败问题的严重性,从而吸引上层决策者或反腐败机构的注意力,强化其查处腐败案件的决心。因此,笔者认为,启动绩效驱动的反腐败运动的重要前提之一,就是组织任务环境的负面变化。任务环境的恶化与腐败后果之间发生“共振”效应,共同对组织造成绩效方面的困扰,甚至使其陷入困境,这往往是中国公共部门启动反腐败风暴的最主要原因。

最后,必须注意到,无论反腐败运动是由组织内部还是上级纪检部门来推动,都意味着在短期内投入很高的成本,消耗大量的人力、物力、财力和注意力资源。对于需要集中一段时间查处腐败案件的运动式反腐败来说,持续的资源支持尤其重要。青河集团的案例提醒我们注意,在各种各样的资源中,关键的权威人物起到非常重要的作用。如同青河集团的罗书记,自身处于企业的决策层,拥有推动决策层达成共识性行动的能力,又具有丰富的反腐工作经验,确保了对企业内部案件的成功查处。这样的权威人物并非凭空出现,而是诞生在青河集团与滨海市政府之间隶属管理的制度性关系当中。滨海市政府决定划拨其他优质资产的支持行动,是青河集团得以生存和转型的关键所在;而罗书记的调入及其领导的反腐风暴,也是滨海市政府作为青河集团的出资人和实际控制人所给予的强力支持。同时,罗书记作为外派来的领导,与集团内部的利益关系网络相对隔离,不太可能成为既得利益的庇护者。这些因素共同作用,使得青河集团的反腐败成为一场真正的风暴,取得了行动者所预期的效果,帮助组织摆脱了环境激变所带来的危机。

综上分析,对于绩效驱动的反腐败运动而言,“腐败后果—任务环境—资源支持”三要素框架是解释其之所以得以发生的关键所在。很显然,从微观层面进行分析,组织中发生的反腐败运动,其核心目的是确保组织的持续生存。与认同驱动的反腐败机制不同,组织中的腐败行为在被查处前可能并没有暴露在外界公众的视野当中,组织在制度环境层面上也没有受到各种规制的或规范的压力。但是,由于腐败后果与组织环境的负面变化交织作用,使得组织面临着更为关键和迫切的绩效方面的压力,在特定资源的支持下,旨在集中清理内部腐败行为的反腐败运动得以可能。因此,可以将绩效驱动的反腐败运动视为腐败后果、任务环境、资源支持三种要素之间交叉影响、互动作用的结果。

五、结论与讨论

现有文献从宏观层面出发对反腐败运动逻辑的研究,大都偏向于功能解释,即用反腐败运动发挥的功能来解释其出现的原因。但是,功能解释并非因果解释,将反腐败运动简单归因于提升政权合法性,就无法解释为什么各个层面的反腐败运动会在特定的时间、机会和场景中发生。奎德将国家层面的反腐败运动解释为中央政府用来抑制过度投资和控制通胀的手段,与本文从微观层面所提出的绩效驱动的反腐败机制有着类似的逻辑。整合宏观层面和微观层面的研究,我们可以将反腐败运动视作为实现某种物质、经济或绩效目的的手段,在微观层面可以帮助组织走出绩效困境,在宏观层面则服务于国家的经济政策。而经济政策的调整,同样可能是应对国家所面临政治经济环境变动的结果。本文从微观单个组织的视角出发,对反腐败的动力机制进行了类型划分,认为存在着认同驱动和绩效驱动两种类型的反腐败行动。本文所提出的逻辑框架是否可以解释不同层面的反腐败行动,显然还需要继续深入的研究和更多的经验验证。对反腐败行动机制的深入分析,有助于我们更好理解腐败治理的不同逻辑,进而解释其中存在的种种问题和后果影响,从而避免混淆不同机制的行动所带来的混乱。

对于中国公共组织的腐败治理实践而言,可以看出,这种绩效驱动的反腐败行动存在着若干问题和不少局限。事实上,案例中的清河集团并没有通过短暂几年的风暴真正地铲除内部腐败,腐败现象在该组织诞生之初便如影随形(如图1所示),风暴不久之后又有卷土重来的迹象(如图2所示)。随着清河集团的业务转型,它在更具垄断性、更具赢利性的行业中获取了更大的发展空间,腐败现象以不同于以往的形式再度滋生的可能性又大大提升。如果缺乏透明的财务、有效的内外部监督和健全的腐败风险防控机制,那么组织的再度繁荣无疑会将内部的腐败毒瘤悄然掩盖起来,直至下一次危机的总爆发。对于当下的中国公共组织而言,究竟是选择切实有效的制度性防控机制,还是在某个特定的情境下再来一场轰轰烈烈的反腐败运动?这似乎才是检验中国廉政建设是否取得实质性进步的根本标准。

■作者简介:倪 星,中山大学廉政与治理研究中心、中国公共管理研究中心教授,政治学博士,博士生导师;广东 广州 510275。

陈兆仓,中山大学政治与公共事务管理学院博士生。

■基金项目:中山大学“985 工程”三期建设项目;国家社科基金一般项目(10BGL078);广东省普通高校人文社科重点研究基地重大项目(09JDXM81003)

■责任编辑:叶娟丽

