

[文章编号] 1672-7320(2010)05-0673-06

# 象征性治理:一种基层政府行为的信号理论分析

刘天旭 张星久

**[摘要]** 象征性治理是基层政府治理的一种方式或者治理状态,它主要以四种形式存在。在政府治理领域,信号可分为能力信号和忠诚信号两类;按照发出信号成本的高低,象征性治理可分为三个层面。象征性治理发生的内在机理是,官僚体制内作为代理人的官员为其预期效用的最大化而发出关于自身能力或忠诚态度的信号;信号的有效性与发出信号所付出的成本呈正比;但随着官员能力的提高,其能够承担的成本也会上升,因而原有信号的有效性是逐步递减的,由此形成这几种象征性治理行为的依次演变。

**[关键词]** 象征性治理;信号理论;激励机制;政府行为

**[中图分类号]** D01 **[文献标识码]** A

大约从20世纪80年代末开始,媒体和学界对现实中基层政府的某些“变异”行为开始有所披露和研究,比如“上有政策,下有对策”、“官出数字,数字出官”以及随后出现并愈演愈烈的“形象工程”等。这些现象都是基层政府治理上出现的偏差,中央政府对这些行为也总是三令五申禁止,但压下这种行为,它逐渐就会演化变形,以另一种方式出现,政府治理中的“流行性常见病”似乎总是顽强存在,绵延不绝。社会转型时期,基层政府的这种行为具有一定的普遍性,值得关注。“上有政策、下有对策”以及“形象工程”等词语是通俗形象的提法,学术性有所欠缺,社会科学的一项任务是要对社会现象进行归纳和提炼,形成概念性的认知。因此,本文的问题就是:这是一种什么样的政府行为模式?它为何形成、又是如何演变的?本文用“象征性治理”概念来概括这类现象,进而运用信号理论来解释其形成机制及其影响。

## 一、信号理论解释框架

信号理论来源于信息经济学,它解释的是信息不对称或不完备条件下行为人最大化自身效用这一人类社会的普遍现象。因此,它的应用迅速从开始时对市场行为的分析扩展到对政府及其官员行为的分析。“一个信号就是某一活动或某一决策,用来证明相关的代理人具有某一能力或特征,或具备某一信息,或者换言之,相关代理人属于全部人群的一个子集。”<sup>[1]</sup>(第142页)

信号理论假设,“如果某人具有私人信息,那么他就会试图将这一信息运用到他的私人利益中去。例如给定一个道德风险的境况,代理人会选择最大化他自身预期效用的努力,而不是最大化合约关系剩余的努力。”<sup>[1]</sup>(第140页)这实际上就是人性自利的假设。“当代理人使信息公开会使自己的境况变得更好时,他就有兴趣去传递其特征的信号。”<sup>[1]</sup>(第141页)当然,这只是说行为人具有传递信号的动机。传递信号是要消耗一定能量——付出成本的,如果行为人无法承受发出信号的成本,即使其有传递信号的动机,该行为也不会是一个有效信号。那么,什么样的信号才是有效信号呢?一般地说,“如果完成一项活动的成本随代理人的效率递减,该活动就可以作为一个使委托人确定代理人是否有效率的信号。如

果这一活动的成本充分高到低效率的代理人不会去完成它,而却低到高效率的代理人会去完成的地步,那么这一活动作为一个信号就是合适的。”<sup>[1]</sup>(第 139 页)换言之,一种行为能够承受的成本越高,越能将这种行为与其他行为区别开来,该行为越能成为有效信号。

上文所引用的信号的定义提到了“某种能力或特征”,主要的信号理论模型分析的主要也是能力特征。我们认为,实际上,信号的内涵不仅仅局限于“能力”,其他“特征”,比如某种情感性的因素可能也是信号理论需要分析的内容。在政治领域,我们知道,委托人对代理人的要求是德才兼备,甚至是德重于才,因此,用信号理论分析政府行为时,就不仅要分析“才”信号,也要分析“德”信号。当然,与普通意义上的道德有所不同,政治领域的“德”主要是指“忠诚”或者“服从”品德。所以,本文中,我们扩大了信号的范围,按照“德”、“才”两种内容,我们将信号分为忠诚信号<sup>[2]</sup>(第 133 页)和能力信号两类。

按照发出信号付出成本的高低,我们将信号分为三个等级。能力信号可以分为:能力声称、解决问题的行动策略和行动的结果——政绩。在和平环境中,能力信号主要是物质财富、物资动员能力。同样,忠诚信号也可以分为:口头忠诚、对政治纲领的行动执行和为政治纲领献身(生命代价),这三个信号等级所支付的成本是逐级递增的。和平时生命危险比较小,一般而言,此时最大的政治献身或最高成本可能就是约束自己的利益追求,牺牲自己的效用最大化,这就表现为完全守法和不折不扣执行上级政策。这是静态的信号成本划分方式。

如果按照契约的程序分类,我们可以将信号区分为合约签订前发出的信号、合约执行过程中的信号和合约执行结果的信号。合约签订前的信号对应于能力声称或口头忠诚,合约执行中的信号对应于解决问题的行动或政策执行,即行动信号。合约的结果对应于政绩或政治献身。我们知道,人的能力(或者技能)是可以通过所在领域实践经验的积累得到提高的。所以,在合约的执行过程中,随着代理人技能的提升,他发出信号可以承担更高的成本;或者说,他会不断加大资源投入发出关于自己提高之后能力的新信号。由此,代理人在不同的阶段发出不同的信号,这是一个连续不断的演变过程。

对应于上述信号的两类型、三个阶段,本文将象征性治理划分为四种形式,其中前两种形式可以看成是能力信号和忠诚信号的前两个阶段,后面第三种形式为能力信号的第三个层级,第四种形式为忠诚信号的第三个层级。第一层级(阶段)是政治话语治理,即使用上级政府的政策话语体系,以示自己与上级政府治理目标、原则的重合,体现自身认真治理的愿望和决心,但仅仅停留在话语层面,比如“开会就是执行”等;第二层级(阶段)是数字繁荣,即在实际数据之上“字面的增长”,比如夸大的经济数据(GDP)、夸大的税收数据、粉饰的教育普及率等;第三是实物繁荣,即通过具体可见的实物证明优异的治理效果,但这些实物要么是不必要的,要么是成本远高于正常的水平,建造目的多属于炫耀型,比如某些宏大的建筑、宽阔笔直的道路、投资巨大却始终亏损的企业等,这相当于能力信号的第三个阶段(层级);第四是象征性秩序,通过隐瞒基层矛盾营造出的社会“稳定”等,可以将此看成是忠诚信号的第三个阶段(层级)。

下面,我们就按照时间序列,运用信号理论分析象征性治理的运行机制。

## 二、象征性治理的运行机制

从代理人与委托人不同角度看,信号运行机制分为信号传递机制与信号甄别机制两个方面,信号传递指通过可观察的行为传递某种物或者人的价值或质量的确切信息,信号甄别指通过不同的合同甄别真实信息。实际上,信号传递和信号甄别是解决不利选择问题的两种相似方法,区别在于,前者是信息优势方先行动,后者是信息劣势方先行动。

### (一)信号传递视角下的象征性治理运行机制

“在进入与委托人之间的合约关系之前,没有任何类型的代理人愿意发送有成本的信号。”<sup>[1]</sup>(第 149 页)按照发出信号成本的高低衡量,很明显,合约签订前的口头宣示成本最低。对于基层政府而言,实施治理的最廉价方式就是这种口头宣示,无论是声称自己的治理能力高还是忠诚度高,可以很容易做到

使用象征性的话语,即通过对上级政府的政策话语体系的完全模仿,表现出与上级政府治理理念、治理原则、治理目标的高度一致,以此来证明自己在“认认真真”、“不折不扣”地执行上级的政策,体现自身认真治理的愿望和决心,或者是表示自己有能力达成治理的目标。话语治理主要是通过传达上级政策精神的会议和发文件实行的,通过开会实施治理是地方政府行动的一种重要形式,但仅限于“动口”的层面。这是信号传递的第一个阶段。

由于正式进入合约前潜在代理人的口头宣示成本很低,有大量的人群可以做到,口头宣示就无法作为一个有效信号存在了,因为它无法证实代理人的能力特征或者忠诚特征,所谓“听其言,观其行”表达的就是人们对言语信号的不信任。过滥文件、过多会议占用了政府工作的大量时间,消耗了官员的主要精力,影响了政府履行职责,人们也比较厌恶地称这种现象为“文山会海”,这种会议治理或者话语治理更多具有象征意义。口头宣誓的成本太低,多数人可以发出这种信号,它也就不能成为有效信号,所以,委托人只能挑选部分“声音最大者”签约,来执行合约。

既然廉价的口头宣誓无法成为有效的信号,签约后的代理人就投入更高的成本,发出一种新的信号。代理人重新发出的证明自己能力的一个重要信号就是呈现出能让委托人可以测量且满意的各种纸面数据,比如良好的经济增长率(GDP)、不断增长的税收数据、较高且稳定的教育普及率,反面的如保持在低水平的物价指数(CPI)、失业率等。当然,这些数据如果仅仅是对实际状态的真实反映,它们是可以作为正常信号看待的;但如果是为了完成外在的一个强制指标而书面达标,我们将之称为数字繁荣,这就是象征性治理的第二个阶段。这里仅以GDP数据为例来说明其运行机制。

1953年联合国发布了“国民经济核算体系(SNA)及其附表”以后,国内生产总值(GDP)成为衡量一个国家或地区经济实力或发展水平的重要经济指标。但是,GDP核算体系有明显的局限性,更令人不安的是,“自从有了数据,也就有了数据的人为操纵。”<sup>[3]</sup>(前言第8页)在激烈的竞争中,某些不具备竞争优势的地方政府便出现道德风险,通过在字面上让GDP跳跃式快速增长作为显示自己较高治理能力的一种伪装信号。这些对统计数据的一定程度的美化不仅仅是某一届政府或者某一个执政党的偶然行为,而且是一种普遍现象。

不过,在各地竞相操纵GDP以超常规的速度“增长”时,各地治理状况以及官员的能力差异就不太容易体现出来,而且,当上级越来越对GDP数据的真实性心存疑虑时,GDP信号的有效性就逐步降低;或者说,此时GDP信号必须与其他看得见、摸得着的实物信号相结合时才能继续作为有效信号。这样,随着上下级政府间博弈的进行,书面的数字繁荣就会逐步过渡到以大开发区、投资巨大的企业、豪华的建筑、宽阔的马路等实际可见的物品作为有效信号。这就进入了信号传递的第三个等级。

由此不难理解,1996年报端开始出现一些地方政府开展“形象工程”建设的报道时,它是作为克服官僚主义、改进政府工作作风的正面形象出现的,但很快,“形象工程”建设开始蜕变为“政绩工程”乃至“面子工程”。由于在高税收和“政绩工程”造成的对社会过度抽取的情况下,社会秩序不会良好,为表示自己的能力和忠诚度,代理人只好将资源投入到对社会秩序的营造上,象征性治理的内容转向象征性秩序的建构。从忠诚信号传递的角度看,这就进入了第三个阶段。

信号理论揭示,“如果一个代理人对私人信息保密会获得更大的效用,那么他就不情愿去披露私人信息。”<sup>[1]</sup>(第141页)同样的,如果信号是有成本的,而且如果信号传递行动不能抵消这一成本的话,那么代理人也就不会希望去传递信息。所以,面对基层社会民众的不满和上访,基层官员就会对这种信号进行屏蔽,比如近年来日益普遍的对上访的压制和饱受诟病的城管问题。20世纪90年代以来,各县城的城管机构也不断扩大,不断追求城市街道的整洁文明,对城市流动摊贩严厉打击,结果,市容“井然有序”的代价是某些弱势民众生路的断绝以及社会活力的消失,于是不断引发摊贩与城管之间的激烈冲突,增加了不少群体性事件。这些事件如果公开出去,就会成为地方官员政治忠诚度的反面信号,他们也就尽量不去传递这样的信号,甚至对此打压。于是,操纵媒体,“报喜不报忧”,认为“报忧多了会影响政府的权威,会影响社会稳定,会损害国家的形象,即便在不得已的情况下,也要在统一口径的框定下报道。总

之,能捂则捂,能瞒则瞒,对社会的阴暗面尽量少报或不报。”<sup>[4]</sup>(第254页)信号屏蔽的初衷似乎是为了社会的稳定,实际上是为代理人自身的利益,这样做的结果往往事与愿违。象征性治理下,表面的平静掩盖了不满的暗中滋长,一个偶然事件就会引发久受抑制的情绪的扭曲宣泄,追求表面稳定的初衷结果可能恶化了社会秩序。

## (二)信号甄别视角下的象征性治理运行机制

“信息甄别机制实际上就是设计出满足不同类型代理人真实披露其信息的激励兼容约束条件。”<sup>[1]</sup>(第161页)1980年代以来,中央政府设计的针对地方政府官员的信息甄别机制主要有目标考核体制、干部交流制度以及法律约束机制等。由于几种体制之间的激励不兼容,降低了其信号甄别功能,不能有效抑制基层政府象征性治理行为的扩散。

政府是由那些关切自己利益的政府官员组成的,官员的利益集中体现在他们的职务上,他们的薪金、成就感及其他待遇都与一个人的职位有关。因此,政府官员最关心的是他们的职位能否提升,起码保证不被降职。20世纪80年代以来,随着政府对经济增长的强调,对所需官员的类型从片面强调革命型、忠诚型转向强调知识型与能力型,即信号甄别的标准发生了改变,相应地,需要建立新型的信息甄别机制。所以,政府大力推行目标考核责任制,建立庞大细致的数量化的指标体系,激励官员作出政绩,官员在任期间的政绩好坏成为影响他职位升迁最关键的因素。政绩考核的主要内容是一个行政区域的经济增长指标和财税收入指标。这些考核指标层层分解,而且层层加码,到了县乡政府,政府与企业无异,张五常说:“今天的县无疑是一级的商业机构了。”<sup>[9]</sup>(第160页)企业化的县级政府很大程度上变成了一个生产性组织,它追求经济产值的扩张,进而实现财税收入(利润)更快速度的增长,“以成果为标准的生产型组织,结果就是数量扩大,而内在质量得不到保证,甚至会为了私利动机故意夸大数量。”<sup>[6]</sup>(第212-213页)所以,过分追求经济增长的目标考核机制就导致了经济数据这一“被增长”的扭曲信号。因此,上级政府为筛选出代理人的类型,同时为了减少提拔干部的主观性、裙带性,严格选拔条件,设计出“一票否决”机制。但政府毕竟是社会管理组织,其职能不同于企业的单一生产职能。政府的不同机构为强调自己部门工作的重要性,竞相挤进“一票否决”里面,累积下来,有些地方基层政府的“一票否决”项目竟达十多项。基层代理人为了避免被否决,就通过操纵数字或者集中资源搞“面子工程”来体现政绩,可以说这是目标考核机制导致的信号扭曲。

当然,如果社会舆论渠道是畅通的话,通过官僚体制之外的信号甄别机制可以在一定程度上补偿目标考核机制导致的信号扭曲,增加对下级官员能力类型甄别的有效性。但现实状况是,对官员的考核主要是上级委托人进行的,终极委托人的观点很难得到尊重。而官僚机构人事考评有一种反向作用,“与任何责任制度一样,人事考评过程中有一个自我否定机制……对考评官来说,报告属下的错误是一种危险,不报告也同是一种危险。行政法规包括一系列对‘失察’的处罚——对属下失职的失察会使自己受到行政处分。但是如果上司官员真的举报了失职的下属,则可能会引出一系列丑闻,从而导致更为不利的后果。”<sup>[7]</sup>(第262页)为避免于己不利,上级就会有意无意袒护下级的失职,这样,它就减弱了目标考核制度的信号鉴别功能。与此同时,上级政府为避免地方官员长期在一地任职可能导致的地方主义,或者为减少集体腐败的机会,实行领导干部定期交流制度,即领导干部定期易岗或异地调动,这一机制与目标考核机制之间是不兼容的,官员任期不满就往往可以通过主动要求调动或者是被动调动“救火”,它与官僚机构人事考评的内在否定机制结合,在合约的结果上实现权力与责任的分离,提高了象征性治理现象的发生几率。

从更高的层面上讲,通过法律或基本国策固定下来的条款,可以看成是终极委托人(人民)甄别代理人(政府)是否忠诚的一种信号机制。一国之内约束政府行为的最高法律就是宪法,从目标指向看,宪法可分为两种:“向以前看”的宪法和“向以后看”的宪法<sup>①</sup>。“向以前看”的宪法目的在于对既成(即过去)政治秩序的确认和巩固,它不以规划未来秩序为主要追求,它没有一套专门的违宪审查机制,这就是象征性宪法。而信号甄别机制要对代理人未来的行为进行区别,不是面向过去的,所以,政府行为在“向以

前看”的宪法下面是一种混同信号。而且,在中央集权体制下,地方政府是中央政府的分支机构,其行为代表中央政府。但从民主理念上说,基层政府又是地方民众选举产生的,承担着维护地方民众生计、社会治安等一系列任务,代表地方的利益,这两种角色之间存在一定的冲突。“向以前看”的法律导致民主制度的落实不到位,地方民众无法有效监督基层政府,在管理链条很长的大国环境中,上级政府设计的信号甄别机制往往导致逆向选择,结果,无论是立法机构制定的正式法律还是中央行政机关制定的政策,在基层政府正常的灵活处置下都会变成“软法”(使有关法律软化),更不用说基层政府故意曲解运用政策了,这样就出现了“通过软法的治理”<sup>[8]</sup>(第1页),这是象征性治理形成的深层次根源。

### 三、象征性治理的影响

象征性治理作为一种治理手段或治理现状,主要揭示的是治理的不足或者缺失。作为资金密集型工程,象征性工程的大量建设需要巨大的资源投入,它可能仅仅是暂时满足了少部分人的利益需要,对多数人实际生活的改善助益不大,甚至是引起多数人生活陷入贫困的一个重要诱因;即使是投资巨大的生产型企业,如果是出于短期政绩需要而上马的,可能对实际的社会经济的持续发展产生危害,因为资源的不适当配置,从长远来看负面作用巨大。而长期的纸面上的数字繁荣可能会助长弄虚作假现象的扩散,更可怕的是,数字繁荣发出的是一种“伪信号”,被此种信号诱导,高层可能会作出严重偏离事实情况的决策,出现整体性失误。即使事后发现了失误,对之作出调整,但危害已经形成,弥补修正也需要时间。所以,在象征性治理盛行的地方,一些产业、科学研究事业等可能起步很早,但发展曲折,后劲不足,最终多被一同起跑者或后来者超越。

而且,“软法”的盛行危害深远。从政府内部的关系看,“软法”使得信号甄别机制失灵,它无法有效界定上下级之间的责任,特别是在出现失误时,上下推诿,互相抱怨,无法赏罚分明;就政府与社会之间的关系而言,“软法”向强势利益集团发出法律软弱、可以藐视的信号,而向弱势群体发出法律只是维护强势集团利益的工具、非弱者可以依赖的护身符这种信号,这会导致法律权威的严重丧失,不利于一个稳态社会的形成。

但是,“如果把象征完全看成是坏的手段是不客观的。虽然在学术和思维领域,象征被视为变化无常的情绪性东西。但是,在行为世界里,象征也能够给人们带来好处,而且有时也是必要的东西。”<sup>[9]</sup>(第151页)从治理手段的角度看,治理与统治有所差异,治理依赖的是多重权威,通过横向的协商合作实现秩序。在这一点上,象征性治理可以柔化强制力的冷酷,缓和社会抵触情绪。政策理论的有关研究也表明,政策的执行既包括切实效果,也包括软性效果,即政策的象征性效用。政策的象征性效用“是指个体对政府行为的认知和态度。即使政府的政策没有成功地消除贫困、遏制犯罪等等,也不会比政府不努力做这些事情,使情况变得更为糟糕。社会个体、集体以及整个社会因此常常是从公共政策的善良意图而不是它的实现程度来判断它的好坏。……政府的政策可能更多地反映社会的渴望和政府的领导,而不是其实际状况”<sup>[10]</sup>(第283页)。

进而言之,象征性治理作为一种不良信号,也可在一定程度上促使人们认识到既有法律的缺陷。因为现代社会变化迅速,许多问题都是此前没有出现过的,其复杂程度也空前提高。在这种环境中,政府要实现有效治理,固守法律条款可能无法提供有效的行动方案,何况一些法律本身存在重大缺陷,而且随着时间的延伸,正式的法律制度与社会现实之间差别会越来越大,如果机械执行僵化的法律可能会适得其反,而及时修改这样的法律又会遭到许多意识形态或思想观念方面的抵制,即使没有这些抵制,频繁变更法律也会因需要付出过高的立法成本而不可行。这样,象征性治理通过“软法”提供最低的标准,能就某项经济和政治僵局达成妥协,维护制度的运作,应该说这是一种比较现实的选择,有其正面价值。不过,象征性治理的这些可能的正面作用毕竟是次要的,不宜夸大和强调。

最后需要指出一点,本文虽然分析了象征性治理现象的多方存在,但这并不意味着象征性治理就是社会中的主流现象了。相反,一个保持在和平状态中的社会,本身就是有效治理的结果和表现,比较而

言,象征性治理是次要的。尽管这样,我们也不能对此就熟视无睹,听任象征性治理现象的过分膨胀和蔓延,否则,社会在某个时候可能真的会陷入“不可治理状态”。

注 释:

- ① 本文中“向以前看”和“向以后看”的提法受俞中文文章的启发,但与其文中的“向前看”、“向后看”的指向相反。参见俞中:《象征性法律及其意义》,载《社会科学研究》1996年第4期。

### [参 考 文 献]

- [1] [西] 因内斯·马可·斯达德勒:《信息经济学引论》,管毅平译,上海:上海财经大学出版社2004年版。  
 [2] 董志强:《无知的博弈》,北京:机械工业出版社2009年版。  
 [3] [德] 瓦尔特·克莱默:《统计数据的真相》,隋学礼译,北京:机械工业出版社,2008年版。  
 [4] 李正国:《国家形象构建》,北京:中国传媒大学出版社2006年版。  
 [5] 张五常:《中国的经济制度》,北京:中信出版社2009年版。  
 [6] [美] 威尔逊:《官僚机构》,孙艳等译,北京:三联书店2006年版。  
 [7] [美] 孔飞力:《叫魂》,陈兼、刘昶译,上海:三联书店1999年版。  
 [8] 罗豪才、毕洪海:《通过软法的治理》,载《法学家》2006年第1期。  
 [9] Lippmann, Walter. 1922. *Public Opinion*. New York: Free Press.  
 [10] [美] 托马斯·戴伊:《理解公共政策》,彭勃等译,北京:华夏出版社2004年版。

(责任编辑 叶娟丽)

## Symbolic Governance: Analysis of A Typical Local Government's Behavior from the Perspective of Signaling Theory

Liu Tianxu<sup>1</sup>, Zhang Xingjiu<sup>2</sup>

(1. School of Politics & Law, Three Gorges University, Yichang 443002 Hubei, China;

2. School of Political Science & Public Management, Wuhan University)

**Abstract:** Symbolic governance is a kind of governance used for describing governance failure in local government. It exists as four styles and can be divided into capability model and loyalty model, each model has three degrees according to their costs. The mechanism of Symbolic governance is that the signals are sent by the officials for their maximum interests, but the effectiveness of the signals is proportional to its cost. As the rising of the officials' ability, the effectiveness of the signals is in decline. This leads to the evolution of the four kinds of symbolic governance in turns.

**Key words:** symbolic governance; signaling theory; incentive system; governmental behavior