



动员式政策执行的“兴奋剂效应”假说

王礼鑫

摘要:动员模式是通过动员促进官吏更有效地执行政策的一种方法。集权体制下官员任免权、否决权等的集中,导致日常行政激励失灵、政策执行常规模式失败。动员模式通常用于解决常规模式失败所导致的治理危机,也是集权体制内生的。动员模式可以起到调动官员积极性、促进官僚体制实现有限的新陈代谢等作用,但无法根除常规模式失败。就其过程、特点、效果等而言,集权体制下政策执行的动员模式可用兴奋剂效应进行类比。

关键词:政策执行;动员模式;常规模式;集权体制;否决权;兴奋剂效应

一、问题的提出

动员式政策执行,或政策执行的动员模式,即上级通过动员官员、公务人员等,调动他们的积极性,促进他们更有效地执行政策的一种方法^①。其对应概念是常规模式,即制度、政策等按部就班实施或执行。近年来学术界使用较多的“运动式治理”、“运动型治理机制”、“国家运动”等,与本文所指动员模式相近。不过,笔者更倾向于从政策过程尤其是政策执行来考察所谓的“运动式治理”现象,故沿袭周雪光等作出的常规模式、动员模式的区分,使用这一概念(周雪光、练宏,2011:85-86)。

人们或许认为,如果常规执行有效,那就不需要动员模式。历史上,动员模式的确常常在常规模式失败时出现,但在常规模式有效或至少还算正常的情况下也可能出现,如冯仕政所讨论的“国家运动”中的许多例子(冯仕政,2011:73-76)。那么,作为政策执行的一种类型,动员模式为何存在?如何发起?效果如何?

目前,学界对上述问题的回答还不够完整。冯仕政曾提出政体模型来解释国家运动,认为革命教化政体对超常绩效的追求等是建国后到改革开放前运动频繁发生的根本原因(冯仕政,2011:78-79);周飞舟通过分析集权体制下的锦标赛体制,分析了1958年地方政府为何在粮食、钢铁等计划指标和产量上展开竞赛,解释了大跃进的发起与失败(周飞舟,2009:61-75)。在笔者看来,锦标赛体制尤其是革命教化政体、超常绩效追求等概念工具固然可以解释常规模式正常情况下动员模式的出现,但没有解释常规模式失效时动员模式的产生。周雪光曾提出,运动型治理机制因常规型官僚体制的组织失败而存在和启动。他认为,“辽阔国土的管辖治理依赖于庞大多层次的官僚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”,“运动型治理机制即为应对这一组织失

^①政策执行的“自上而下”研究途径将执行理解为一个“涉及怎样使执行官员更有效地工作的问题”。参见迈克尔·豪利特、M·拉米什:《公共政策研究——政策循环与政策子系统》,旁诗等译,生活·读书·新知三联书店2006版,第267页。

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”(周雪光,2012:121)。这一见解富有启发性,在解释因常规模式失效故采取动员模式时逻辑自洽,但无法解释大跃进等那种组织未失败、常规模式未失效情况下的运动型治理。笔者认为,不同情况下的动员模式,共同特征为“动员官员、公务人员等更有效地执行”,所以,应该有可共享的解释理论。

动员模式的制度背景是集权体制。这一体制的显著特点是关键控制权即官员任免权与否决权等向上、向心集中。本文认为,官员任免权、否决权的集中,在便利集权者控制、给予官僚激励等的同时,也导致日常行政激励失灵、常规政策执行失败等问题;动员模式是集权体制内生的,发起者是处于持续性焦虑中的集权者,其过程、特点、效果等类似“兴奋剂效应”。这些观点,一方面基于对集权体制的再认识——除了官员任免权等,本文增加了否决权视角,另一方面基于合适工具——委托代理模型。

二、集权体制与常规模式失败

(一) 集权体制的控制机制:任免权与否决权

集权体制,可刻画为一种权力的金字塔形体系,它以各种决定权最终都归属为最高掌权者这一理念为基础,故权力由上而下委托,呈纵向向下、横向向外分解趋势,反之即具有纵向向上、横向向心集中等特点。体系的垂直方向,层次分明、上尊下卑;水平上,位于金字塔垂直中心线的官员是同心圆结构的核心。与权力作用力沿金字塔体系由上而下、由内而外递减相适应,激励机制效果、财富分配等通常也由上而下、由内而外递减;治理信息(关于治理过程、结果等方面的信息)在传播中则由下而上、由外而内递减。集权体制下,制度化的权力不对称匹配以激励不对称、同时存在信息不对称等特点尤其显著。后文分析即基于这些观点展开。

这里所定义的“集权体制”是一种马克斯·韦伯意义上的理想类型,历史与现实中并不存在严格符合这一概念的政体。不过,有一些政体,如中国传统社会的中央集权君主专制官僚政治,具有部分集权体制的特征。这一体制中,居于金字塔顶端的皇帝理论上掌握着所有的政治权力^①。这首先是理念,如《书经·大禹谟》说:“黄天眷命,奄有四海,为天下君。”更通俗的表达即“普天之下,莫非王土,率土之滨,莫非王臣”。其次体现为实践,《史记·秦始皇本纪》写道:“天下大事无大小皆决于上。”而自秦至清,中央政府有逐步集权的倾向(钱穆,2001:170),君权也越来越至高无上。

实际中,所有事都决于上,既不可能,也无必要。历史上,集权者常常将一部分决定权和执行权委托给他人。由此,集权体制就遇到管理上的一般性问题,即信息不对称、目标不一致而产生的代理问题。信息不对称中,居于信息优势一方的代理人,其谋求自身利益最大化的行为可能会损害处于信息劣势一方即委托人的利益(Jensen & Meckling,1976;张维迎,1996:397-403)。为解决代理问题,集权体制必须发展出相应机制,以确保权力运行,维持统治秩序。机制的核心是挑选合适的代理人、提供充分激励,通过有效控制以确保代理人行为符合委托人目标或利益。简言之,机制本身必须具有激励、控制等基本功能。

中国历史上,宏观地看,统治者在将治理权下放给地方官时^②,主要采取属地管理与纵向集权相结合的办法。属地管理,即地方长官对辖区内事务负有全责,地方上形成以他为中心的同心圆权力结构。极端的属地管理,即子母叠合结构(每一级相对完整,每一级和上一级的联系是整体性的),不利于中央集权,因此还辅之以垂直模式,使得地方一些部门直接听命于中央(许倬云,2005:65-74)。

从权力运行看,皇帝和中央掌握的权力,除军事权外,最重要的是官员任免权与最终否决权,这是基于属地管理但保障垂直控制机制发生作用的基础。从官员任免权看,大多朝代,地方政府有2—4个层级,每个层级的正式官员人数很少,正常时期由朝廷任命,皇帝可直接行使决定权。自皇帝以下到县令,

① 黄宗智也曾描述中央“集权”:帝国以皇帝个人名义声称拥有绝对(世袭)的权力;行政权威并没分割于相对独立的政府各部门,也没有为政府和市民社会所共享,而是聚集在中央。参见黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,载《开放时代》2008年第2期。

② 史家有定论,州县官员是治事之官,他们的上司是治官之官,参阅瞿同祖(2011:26)。曹正汉进一步概括为“上下分治”,即治官权、治民权分设。参见曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,载《社会学研究》2011年第1期。

形成权力金字塔体系的垂直中心线,纵向向上自不待言,横向上也形成同心圆结构,居于核心的权力最大。以清为例,地方官吏依次是总督、巡抚、知府、知县,之间是上下级关系;在行省这一层次,又设按察使、布政使,分管刑名、钱粮等,在同一水平面上,以总督的权力为中心,其他均可算作下属。瞿同祖称之为“一人政府”(瞿同祖,2011:315)。通过任免权,集权者控制了金字塔体系的垂直中心线及附近成员;中央在考察官员时,通常会参考被考察者上司的意见,使得他们能一定程度影响官员任免,也达到了让上司影响控制权的效果。任免权行使中的选拔,本身就具有激励功能,而金字塔体系中官员人数向上向心呈锐减趋势,加剧了任免权的激励效果,使得官员为晋升而竞争。集权体制又常常将特权制度与等级结合,增加了晋升的“含金量”,因此,其控制、激励作用等更加显著。众所周知,官员任免权与郡县制、察举制或科举制等同时运行,成为君主专制中央集权统治的基础。

否决权,即权力主体拥有单方面中止、禁止或结束一项决定或工作等的权力。笔者对否决权的关注,从当代比较政治学家切贝里斯那里得到启发,他发现了否决者以及否决权在决策中的重要性(Tsebelis,2002:2-6)。笔者认为,集权体制有一个隐而不宣的特点,即否决权向上向心集中,集权者掌握最后否决权,即他对所有代理人的决策、决定等可行使说“不”的权力。从政策过程看,否决权可在决策过程中行使,也可在决策后甚至执行后行使,否决对象是下级任何决定、行为等。因此,最高否决权混合了最高决策权、行政权、监督权等。治国理政中,决策、决定等极为平常,不同层次、不同领域的事务又颇为复杂,集权者也许可以垄断全国性政策、事务等的议程设定权、决策权,但再怎么精明强干的君主或高效运作的朝廷也无法亲自对地方事务一一决断。同时,又不能全赖行使任免权解决问题。那么,集权体制下集权者行使最高权力的另一种可行办法是掌握最后否决权。对下级来说,否决权意味着所有决定都存在被上级直至集权者否定的可能性。瞿同祖曾分析说,在清朝,集权化向上延伸,从地方政府到中央政府。中央除了控制任免权、控制地方政府的财政事务外,还严密监督地方行政、司法事务(瞿同祖,2011:13-14)。如,就司法来说,下级官员所作的判决都必须经上级长官复审并批准,所有涉及徒刑以上的判决都必须上报刑部,判决必须得到刑部批准,若判决被刑部否决,则必须重审,或由督抚改判,或由刑部直接改判,死刑必须上报刑部,由中央官员依法定程序研商审理,然后上奏皇帝作最终判决。

基于委托代理模型,否决权尤其是最后否决权也是一种有效的控制机制。集权者与地方官员之间是一种典型的非对称信息动态博弈,前者处于信息劣势,但博弈中双方行动有先后或后行动者能观察到前行动者的行动,故后行动者可用他观察到的信息采取“后发制人”策略。其中,委托人违反契约(游戏规则)强制撤销前行动者已采取的行动,虽是一种罕见的策略,但的确可能发生。集权者与地方官之间的博弈中,集权者后发制人的工具之一就是最后否决权,即中止、撤销、结束地方官员之前的决定、决策或行动等。可见,最后否决权是最高决定权的另一种形式,而且是一种行使者能掌握主动、边界不确定的权力,能有效发挥控制功能。因此,最后否决权是专制主义集权主义的另一个基础权力。孔飞力、周雪光等均将皇帝专断权力与官僚常规权力进行了区分,对专断权力进行了剖析(孔飞力,2012:233-237;周雪光,2012:114-116)。笔者进一步将最后否决权作为集权者专断权力之一种。

金字塔体系中,当权力层级较多的时候,存在多层委托代理关系。于是,在任免权、否决权最终归属于集权者的前提下,权力运作机制可以复制,即上级对下级也可以行使有限的任免权、否决权。换句话说,金字塔体系在区域或部门内可以被克隆,由此代理人也有可能演变成集权者。总体上,权力体系的基本特点是任免权、否决权的大小沿金字塔体系由上而下、由内而外递减。这种递减现象与任免权、否决权等向上向心集中趋势相辅相成^①。

需补充说明的是,集权体制下统治者的任免权、否决权等,除了以暴力为后盾,还仰赖资源分配体系、意识形态体系等。中国历史上,与权力金字塔体系相匹配的一套资源集聚、再分配体系,是任免权、

^①周雪光、练宏曾借鉴不完全契约和新产权理论,将政府各级部门间的控制权概念化为三个维度:目标设定权、检查验收权、激励分配权,认为诸种控制权在中央政府、中间政府、基层政府间的不同分配方式导致迥然不同的政府治理模式,从而诱发相应的政府行为。这一观点忽视了集权体制下控制权的特殊形式,即最后否决权这一重要的控制机制。参阅周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,载《社会学研究》2012年第5期。

否决权等行使的经济基础;而天道观、大一统观念、伦理中心主义等是集权体制的意识基础(王亚南,1981:47-66;金观涛、刘青峰,2011:7-17)。这些是历史学家的共识,此不赘述。

(二) 日常行政激励失灵与常规执行模式失败

钱穆曾言,伴随中国历史上中央政府集权趋势的是:地方政治一天天地衰落。地方政治衰落的表现形式之一是常规治理危机(钱穆,2001:170)。在笔者看来,这一危机源于常规执行模式失败,产生机制是集权体制下日常行政激励失灵。换句话说,日常行政激励失灵、常规执行模式失败也是集权体制内生的,是官员任免权、否决权向上向心集中的主要消极后果之一。具体分析如下:一方面,从官员任免权来看,毫无疑问,统治者行使官员任免权的办法(加上资源财富分配机制等)内生了显著的竞争机制,对官僚形成强激励——晋升锦标赛(周飞舟,2009:56-61)。但是,晋升激励所影响的范围极其有限,不仅可能导致过度竞争,而且激励机制有扭曲,尤其存在日常行政激励不足等问题。过度竞争是竞争参与者数量多的一种后果,制度根源是集权体制下官僚边界的不确定性等,即政治官员和事务官员边界模糊;再加上经科举、恩荫等途径增加了更多官位候选人,使得竞争者数量庞大,因而竞争激烈。激励扭曲即晋升规则公平性不足,集权者主要采取基于血缘、关系网等特殊关系的规则行使任免权,真才实干者不能脱颖而出。集权体制下晋升规则及不公平性同样源于集权者这个委托人在面临信息不对称问题时的理性选择——在无法获得代理人品德、才干、忠心与否等方面的真实信息时,委托人转而基于与代理人的特殊关系进行抉择。因此,选拔、晋升中的逆向选择问题不仅不可避免,而且愈发严重。过度竞争、激励扭曲叠加,后果是大多数官僚被排斥在晋升之外。如此一来,无法从晋升激励获得动力的官吏,在缺乏其他激励的情况下,其理性选择极可能是不积极作为等。更严重的是日常行政激励失灵,即晋升激励对处于权力金字塔体系底层/边缘人员几乎无影响。在缺乏其他激励机制时,一方面,可能造成数量众多的基层执法、执行、办事人员普遍缺乏充分激励,若上司再疏于监督、约束,那么金字塔体系低层或边缘成员极易发生效率低下、精神懈怠、作风散漫等现象;另一方面,如果其他制度不健全,如财政上采取承包制、薪酬上采取低薪制等,那么可能导致基层“靠山吃山靠水吃水”,贪污、勒索、攫利性行政等盛行^①。另一方面,从否决权看,集权体制下,由于下级的任何决定随时有被上级乃至集权者推翻的可能性,因此,制度所授予他的关于其行动规则的承诺是不可置信的,这就无法给他的职务行为提供基于制度的安全保障,他随时处于因遭到否定而陷入可能受罚等窘境。当制度承诺不可置信时,他们的理性选择是:忽视制度,唯长官意志,在遇到责任不明的事务或遇到需使用自由裁量权的场合回避、卸责、规避风险、推诿,或者把问题上交。

综上所述,集权体制中任免权、否决权等,对于官僚体系中数量上占多数、位于金字塔体系下层或边缘的官吏,既缺乏充分激励,也无法让他们遵纪、尽责,这就必然造成制度实施与政策执行失败,即常规执行模式失败。因此,少数官僚的积极作为与日常行政的失败^②,根源于同一机制:集权体制下官员任免权、否决权的向上向心集中。

三、“兴奋剂效应”:动员模式的产生、类型与效果

如上所述,政策执行常规模式失败是集权体制本身所孕育的后果。长期失败即常规治理危机,如果危机范围扩大、升级到危及集权体制本身,当然就为集权者所不能容忍。那么,集权体制有没有应对办法?在笔者看来,动员模式即是一种逻辑上成立的应对方法。而且,理论上,作为常规模式的补充,借助于提高官僚体制的效率,动员模式还可用于缓解危机之外的目的。不过,鉴于动员模式产生、效果等方面的基本特点,笔者将其喻为“兴奋剂效应”。

^①周黎安等指出,清代前期海关治理属行政发包制模式,中央掌握人事任免与行政事务最高决策权、监督权等,但同时辅之以财税分成、结果导向的考核、低薪制等,结果是皇帝和朝廷看似集权,实则在管理上极其分权和分散化,海关弊政丛生,各自为政、贪腐盛行、漠视规则、制度空转等。参见周黎安、王娟:《行政发包制与雇佣制:以清代海关治理为例》,载周雪光等编《国家建设与政府行为》,中国社会科学出版社2012年。

^②孔飞力指出,中华帝制晚期,清朝满人政权“这个强大并富有理性的行政系统的内在矛盾却在于,它的效率在上层要比下层高得多”。参见[美]孔飞力:《中国现代国家的起源》,陈兼、陈之宏译,生活·读书·新知三联书店2013年,第20页。

（一）动员模式的产生机制

笔者认为：动员模式并不是集权体制的异己力量，恰恰是这一体制内生的，与常规模式一起成为可供选择的执行工具，可反复使用。

首先，集权体制下的信息问题常常导致信任困局，如集权者对官僚体制的不信任，且常规执行失败也将为他所发现，因此，动员官吏、对日常行政添加激励是集权者的内在需求。

前文已述，集权体制下多层次委托代理导致治理信息在传播中由下而上、由外而内递减。进而，具有信息优势的代理人可能存在信息传递和隐藏信息的行为，一则主动且大量释放有利于自己的信息，二则隐瞒、混淆不利于自己的信息，三则制造并发布虚假信息等等。这将造成委托代理链条上的集权者经常面临信息失灵问题，包括信息不足、信息扭曲、信息混乱、信息滞后等。虽然集权者并不会毫无作为，他可建立、发展多种信息收集机制，既包括鼓励民众匿名直接报告，也包括建设官方秘密情报系统等。而且，即使他不主动收集，随着时间推移，仍然有信息传播到他那里。但是，信息失灵是经常性的、普遍的。这种信息问题将造成集权体制中的“信任困局”——鉴于集权者从各种特别渠道获得的信息经常与地方官正式上报的信息不一致，而且很多信息能够被核实，因此可推论：集权者对其代理人的信任程度，一方面沿金字塔体系自上而下、自内而外递减，另一方面集权者对代理人的总体信任程度随时间推移呈下降趋势。总之，虽然集权者可能永远不理解常规执行失败为何产生，但在信息失灵、信任困局情况下，他要“发现”官僚队伍效率低下、干劲不足、颞顽无能等，却一点儿也不难。

毋庸置疑，只要具有一定责任感，集权者就能意识到官僚们并不能积极有效地执行法律、政策、命令。因此，理性的集权者对官僚体系充满了焦虑，他无时无刻不在想着如何调动他们的积极性，以至于动员官员、增加对日常行政的激励等成为集权者的“本能”机制。但他也不能随意打断在他看起来那么缓慢的日常行政节奏，他需要时机。时机可能是计划中的重大事件，也可能是突发危机。一旦把握到时机，他即刻亢奋起来，对官僚体制施加压力。焦虑是持续的，但时机是间隔的。动员模式源于集权体制下集权者的持续性焦虑，而时机的间隔导致其间歇性。

其次，官员们对动员模式的响应，依然源于权力金字塔体系任免权、否决权向上向心集中所形成的激励机制、控制机制——官僚、胥役们响应集权者或上级动员的基本动力在于：赢得晋升机会，或保住位子，或避免受到惩罚、淘汰。在集权者能有效地行使任免权、否决权时，不响应甚至不积极响应的代理人，很可能被视为无能、不忠而不值得信任。简言之，官僚体系响应动员模式的动力机制，与官僚体系运作的基本动力机制如出一辙。

（二）动员模式的类型与特点

作为集权体制的内生工具，动员模式种类繁多。如：从目的看，动员模式既可能用于消除危机或解决问题，也可能用于实现某一愿景，还可能用于开展官僚队伍自我整理、清洗活动；从动员的范围来看，或者仅限于官僚队伍，或者不限于官僚而扩大到民众；从发起人看，集权者发起最常见，但鉴于权力金字塔体系在区域或部门内可复制的特点，其代理人——地方或部门代理人也可能成为发起人。

从过程看，动员模式特点包括：发起人及参与者等呈现不同程度的“亢奋”状态、持续时间短、常规工作被挤压、过程“程式化”（酝酿—动员—高潮—结束）、声势浩大、具有周期性等。不过，类型不同，特点有差异。如目的为应对危机的动员模式，过程上具有紧急动员（危机突然被集权者发现，故行动显得迫在眉睫）、行动持续升级（行动开始后往往揭露出更严重的问题，故反应更剧烈）等特点；而实现愿景等类型的动员模式，因通常是集权者酝酿已久，故特点包括精心设计、严密部署、组织有力、保障充分等。

当然，动员模式的发起并非无条件限制。动员模式的基本约束条件是集权者的权威水平、资源集聚水平等，也即金字塔体系严密程度。而各种类型中，由集权者发起、动员官僚、旨在应对某种危机的类型，所要求的条件最少，是最常见、最典型的政策执行动员模式。

（三）动员模式的效果

如前所述，无论目标为何，动员模式的作用点是动员官员更有效地执行，故其效果均依赖于官员执行的积极性是否被调动起来。不过，动员模式既然是集权体制内生的，其各种效果也受限于这一体制。

首先,考察动员对官僚体制有效执行的影响情况,可视为直接效果。基于集权体制的特点,笔者认为,动员模式的效果分布特点等与集权体制权力运行特点、权力空间布局特征等存在正相关关系。通常情况下,动员模式调动官僚积极性的效果,存在以下规律:一是沿权力金字塔体系由上而下、由中心到边缘递减;二是与集权者掌握代理人私人信息多少正相关;三是与集权者、官员间信任/忠诚程度正相关;四是时间序列上呈“动员—强—加强—终止”趋势。递减规律与前述晋升激励递减一致,而到金字塔底层/边缘,动员效果可能接近于无。在不完全信息动态博弈中,委托人如果拥有更多的代理人信息,那么代理人的策略集将变小——如果集权者对地方官的真实行为有更多信息,地方官的优势策略是更积极响应。委托人代理人间的私人关系对互动也有影响,更信任或更忠诚,代理人将更多考虑委托人利益。递减律具有基础性,信息问题、私人关系对代理人行为的影响则需要具体分析。时间上的趋势具有不可逆性。

其次,考察动员模式目标实现的情况,可称之为间接效果。出于不同目的的动员模式,共同特点是:目标一定程度上得以实现,但效果不具持续性。如,常见的危机应对型动员模式下,原有危机一般得到缓解,但并不能根除,因日常行政的激励失灵问题未从根本上解决。另外,一个值得注意的可能性是动员模式带来“意外效果”。如消除治理危机的动员模式启动后,出现或“发现”新的治理危机,其发生机制是官员行为——因刻意迎合而不遵守法制、出于自利而目标替代等。简言之,官员的积极性也许被调动起来了,但行为取向变异,从而导致“意外”。

第三,附带效果——动员模式往往伴随真实的奖惩机制,这给集权者提供了一次清理官僚队伍的机会,由此,官僚体制实现了有限的新陈代谢。为确保官僚体制运转,集权体制当然会建立官员考核、奖惩等方面的制度,而且可能非常细密。但是,除了集权者本人,其他制度执行者因为责任、激励机制缺失并不具有严格实施制度的长久动力;而且,制度运转中产生的关于官员绩效的信息,常常让集权者无法甄别。这意味着集权体制下官僚体制的新陈代谢机制严重不足,即正常的绩效考核制度无法发挥代谢功能。动员模式中,集权者在短时间内可集中观察代理人的行为,而且动员模式通常设立奖惩标准以刺激官员,于是,惩处失职官员往往成为规定动作。无疑,这促进了官僚体系的更新。但是,信息、信任等问题将削弱奖惩机制的效果。因为集权者的奖惩决定往往基于对有限信息的判断、基于对官员行为的比较等,所以标准不确定,而且信任/忠诚度等对奖惩决定的影响力在信息混乱时增加,这意味着动员模式附带的清理行动常常又会扭曲奖惩机制。

第四,动员模式的潜在效果、后续效果不容乐观。如前所述,集权体制下的政策执行,基于任免权、否决权向上向心等特点,日常行政激励失灵、常规政策执行失败不可避免,这就使得采取动员模式有了可能。假设动员模式能缓解危机、解决问题,那集权者就会再次使用,从而可能对这一模式产生依赖。另一方面,官僚体制也可能对动员模式产生“抗体”,或阳奉阴违,或虚张声势,动员模式本身的积极效果也无法产出,这可能导致更严重的执行失败和治理危机。最终,陷入某种恶性循环。最糟糕的情形是集权者再也无力发起动员模式,而这恐怕也是集权体制即将崩溃的征兆。

(四) 一个比喻:兴奋剂效应

集权体制下政策执行的动员模式,可用兴奋剂效应进行类比。通常情况下,兴奋剂作用于人体的机制是激发人的潜力,通过增强身体机能等在短时间内来提高速度、力量等。当然,兴奋剂的效果是有时效性的;作用大小跟剂量多少、体质等有关;兴奋剂也有副作用,对人体(包括神经系统)有损伤;如果长期使用,可能产生依赖、身体产生抗体、需加大剂量或更换其他类型的兴奋剂,以至于最终对身体造成其他伤害、中毒、并发症等。

集权体制内生的动员模式,随着时间推移,越来越具有程式化特点,可模仿、复制,从而反复出现。程式中,起点是处于持续性焦虑中的集权者产生亢奋(间歇);过程上通常是突然发起,然后行动升级,最后戛然而止;动员效果沿权力金字塔体系由上而下递减,与信任/忠心程度、信息问题等相关;目标一定程度上得以实现但不能根除常规治理危机;“意外”频出;将有一批官员受到惩罚。轰轰烈烈之后,即兴

奋剂作用消失,则一切照旧^①。

参考文献:

- [1] 曹正汉(2011). 中国上下分治的治理体制及其稳定机制. 社会学研究, 1.
- [2] 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. 开放时代, 1.
- [3] [加]迈克尔·豪利特、M·拉米什(2006). 公共政策研究——政策循环与政策子系统. 旁诗等译. 北京:三联书店.
- [4] 黄宗智(2008). 集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政. 开放时代, 2.
- [5] 金观涛、刘青峰(2011). 开放中的变迁. 北京:法律出版社.
- [6] [美]孔飞力(2012). 叫魂——1768年中国妖术大恐慌. 陈兼、刘昶译. 北京和上海:三联书店.
- [7] [美]孔飞力(2013). 中国现代国家的起源. 陈兼、陈之宏译. 北京:三联书店.
- [8] 宁向东(2006). 公司治理理论. 北京:中国发展出版社.
- [9] 钱穆(2001). 中国历代政治得失. 北京:三联书店.
- [10] 瞿同祖(2011). 清代地方政府. 范忠信、何鹏、晏锋译. 北京:法律出版社.
- [11] 王亚南(1981). 中国官僚政治研究. 北京:中国社会科学出版社.
- [12] 许倬云(2005). 从历史看管理. 桂林:广西师范大学出版社.
- [13] 张维迎(1996). 博弈论与信息经济学. 上海:上海人民出版社.
- [14] 周黎安、王娟(2012). 行政发包制与雇佣制:以清代海关治理为例. 周雪光、刘世定、折晓叶. 国家建设与政府行为. 北京:中国社会科学出版社.
- [15] 周雪光、练宏(2011). 政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型. 中国社会科学, 5.
- [16] 周雪光(2012). 运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考. 开放时代, 9.
- [17] 周雪光、练宏(2012). 中国政府的治理模式:一个“控制权”理论. 社会学研究, 5.
- [18] 周飞舟(2009). 锦标赛体制. 社会学研究, 3.
- [19] Michael C. Jensen & R. H. Meckling(1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3.
- [20] George Tsebelis(2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

“The Dope Effect” Hypothesis of the Mobilizational Mode of Policy Implementation

Wang Lixin (Shanghai Normal University)

Abstract: The mobilizational mode is a method which can improve the officials' efficiency in implementing policy more effectively through the way of mobilizing them. In the system of centralized power, rights such as appointment and removal, veto etc. are centralized, which leads to the inefficacy of routine administrative incentive and the failure of the routine mode of policy implementation. The mobilizational mode can be used to handle the crisis in governance resulted from the failures of routine mode, which is innate in the system of centralized power. The mobilizational mode can play a role in arousing officials' initiative and promote the bureaucratic system to reach the utmost in metabolism, however, it can't eradicate the failures of routine mode and its processes, characteristics, the effects are like “the dope effect”.

Key words: policy implementation; mobilizational mode; routine mode; the system of centralized power; veto power; the dope effect

■作者地址:王礼鑫,上海师范大学法政学院;上海 200234。Email:wlx1974@gmail.com。

■基金项目:国家社会科学基金青年项目(11CZZ020);教育部人文社会科学基金青年项目(10YJC810046)

■责任编辑:叶娟丽

^①特别感谢周雪光教授,他的数篇论文所提出的分析模型等让笔者受益匪浅,同时对笔者的相关论文提出了切中要害的意见。商红日教授、陶庆教授、刘诚教授、倪宁副教授、陈兆旺博士、周幼平博士、本校政治学专业硕士研究生潘沛等给予笔者观点和资料上的启发和帮助,特此致谢。