

国家治理进程中激励机制的转型与建构

成 婧^{*}

〔摘 要〕 国家治理过程中激励机制是解释发展的重要变量。我国激励机制的建构是以体制、制度、文化为支撑的,结合国家发展目标与个人理性诉求的利益兼容性激励模式。这一模式中,国家维度的目标设定与官员维度的奖励设计是激励机制的核心。从以魅力型权威为依托的政治忠诚到以科层制理性为依托的绩效追求再到多元激励目标的形成,激励机制的目标设定是随着治理环境和治理语境的改变而转型的;而从精神奖励到财政奖励再到晋升奖励的转型,激励机制中的奖励设计则为国家治理中不同历史时期的官员行为提供了不同的策略性动机和动力。

〔关键词〕 国家治理;激励机制;利益兼容性激励;激励目标;奖励设计

激励机制是国家治理绩效的重要解释变量,新中国成立以来,从计划时期的社会主义大生产到以经济建设为中心的提出,国家治理目标总是能够依托合理的激励机制得以实现。那么,在不同的历史时期,激励机制何以有效发挥作用?如何进行目标调适以适应不同的发展目标?如何调动官员的积极性?这一系列问题是理解我国激励机制建构的关键。同时,从历史维度对国家治理中的激励机制进行深入剖析,不仅可以厘清激励机制的转型轨迹,而且可以通过连接宏观国家治理与微观官员行为的方式,推动国家治理进程中相关制度的理性设计和顶层设计。

一、国家治理中的激励问题

国家治理的核心在于设计一个合适的激励机制,鼓励各级政府与官员以利益兼容的方式完成治理目标。在激励机制的构建中,委托代理关系中的政府和官员理性是激励问题产生的起点。

(一) 激励问题的产生:委托代理关系中中央政府、地方政府与官员理性

激励问题产生于委托代理关系之中,由于下级享有上级所不具有的信息优势与一定程度的自由裁量权,所以激励的作用就在于保证下级在上级的指令下完成组织目标。具体到国家治理过程中,自由裁量权与政府行为的特殊性决定了激励的重要性,如果政府享有不受约束的权力,官员可以随意处置

^{*} 南京大学政府管理学院博士研究生、江苏省社会科学院助理研究员,210004。本文是江苏省社科基金项目“转型期国家治理理念的价值支持与路径选择”(14ZZD003)的阶段性成果。

权力,那么公共权力就会演化成为一种“合法的伤害权”,所以如何引导、约束政府行为和官员行为,使得上下级之间获得目标一致同时避免权力的自由裁量变为“合法伤害”,是激励机制需要解决的关键问题。在我国,国家治理中的激励问题产生于委托代理中的中央政府、地方政府与官员理性,产生于两层的委托代理关系中:首先,中央政府是国家意志的执行者,是国家目标的“直接阐释者”,地方政府是个宏观的概念,按照目前的行政层级设计,地方政府有省、市、县、乡四级,各级地方政府是中央政府以及上级地方政府的代理人,在地方治理的过程中,一方面要以大局观完成上级的治理目标,一方面要根据各地的现实谋取区域发展。在中央—地方的委托代理关系中,中央与地方治理目标的一致性需要激励机制发挥功效。其次,政策的执行有赖于不同层级官员,政府理性的实现、治理效率的获取很大程度上取决于官员行为。国家治理委托代理链中的重要环节存在于政府与官员之间,官员身份的二重性为激励设置了多重目标:一方面官员必须代表着国家利益,是公共权力的行使者,其行为应该最大范围彰显公共理性;另一方面作为个体的官员还是个人利益的追求者,具有个人理性。在这一层面上看,激励的关键在于将政府治理目标与官员理性相结合。因此,激励的有效性在很大程度上取决于公共理性与个人理性的“利益兼容”,激励中的利益兼容有多重方式,核心是将官员的利益关切与国家目标相融合。

(二) 政治锦标赛:“利益兼容性激励”的实现方式

国家治理中,有效激励的核心是解决委托代理中利益多元化问题。按照政府激励理论,由于政府所具有的公共性特征,完成的是多维度目标,提供的是垄断性的公共服务,所以应该采取不同于企业管理的“弱激励”^①模式:政府中官员领取固定收入,讲究按章办事,激励目标是多元化的。针对各级政府而言,它们承担着多重任务、代理着不同偏好利益群体的利益,如果对于其中某项任务进行强激励,就会导致对其他政府目标的偏废,所以,政府的“弱激励”模式具有一定的合理性,是鼓励委托代理链中具有多目标的政府平衡完成各项任务的一种方式。然而,弱激励需要面临的挑战就是,如果政府官员都是官僚等级结构中领取固定薪酬,按照规章办事的“螺丝钉”,那么绩效何以获取?这一问题面对中国几十年的高速发展现实,更是无法解答。在西方,“公共官僚模型”^②是解释公共部门激励的重要手段,这一理论将追求预算最大化作为部门的一大目标,公共组织对于预算的追求激励其提供良好的公共服务。这一激励理论将组织作为一个整体来考察,但是政府中的官僚都是理性人,其收入并不随组织预算而增加,所以这一理论的解释盲区在于,没有将公共组织激励与个人激励相联系,即没有实现组织与官员之间的利益兼容。

针对这一问题,结合中国国家治理结构,有效解释中国治理绩效的激励模式应该将各级政府与官员理性融合其中,学者周黎安用“政治锦标赛”概括中国国家治理中的激励机制。这一理论来自经济学中的“锦标赛理论”(Tournament Theory),是一种通过“拉开薪酬差距、通过考察其业绩排名而非实绩的办法来选择谁能够获得晋升”^③的激励方式,而“政治锦标赛”是一种通过排名竞争的方式激励官员积极作为、产生治理效率的激励方式。它的核心正是重视了委托代理链中的利益兼容问题,将经济增长与官员晋升紧密相连,其核心是将国家治理目标与官员个人期待相结合,实现利益兼容,从而实现治理效率^④。中央—地方的委托代理关系以及属地管理的特点,为政府的层层竞争设

①J. Tirole, “The internal organization of government”, *Oxford Economic Paper*, vol.46, 1993, pp. 1—29.

②W. A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Atherton, 1971, p. 151.

③E. Lazear & S. Rosen, “Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts”, *Journal of Political Economy*, vol. 89, 1981, pp. 841—864.

④周黎安所提出的“政治锦标赛”构建官员晋升与纯粹经济指标的强关联性,这一观点是值得商榷的,在国家发展的过程中,经济指标的获取并非唯一的目标,不少学者也从这方面对这一提法提出质疑。但是不能否认的是,“政治锦标赛”是一种“利益兼容性”的激励模式,因此具有很强的解释力。

立了条件,而“政治锦标赛”的开展,解决了层层监督的失灵问题以及委托代理中的信息不对称,节约了监督成本。这种组织结构决定了“政治锦标赛”式的激励机制在中国国家治理中具有一定的解释力。

可以发现,从建国初期的全面大生产,到改革开放后的以经济建设为中心,再到党的十八大后的五位一体全面发展,治理目标的实现都得益于利益兼容性激励机制,但国家激励机制的构建在不同的历史时期具有不同的特点,激励机制通过不断注入的时代因素不断变化,通过指标体系的变动,运用不同的激励策略构建着中国特色的国家治理之路。

二、国家治理中激励机制的转型与建构逻辑

激励机制的构建是国家治理体系的重要组成部分,所以对激励机制的分析离不开治理环境与治理语境。新中国成立以来,结合国家治理的时代背景,体制、制度、文化因素共同作用,构成我国激励机制转型与建构的基本逻辑。

(一) 转型中的国家治理:激励机制建构的治理环境

新中国成立以来,在不同的历史时期虽然国家发展目标完全不同,但是从国家治理的有效性上来看,都采取了合适的激励机制。我们可以分阶段进行分析:新中国成立到改革开放前,我国采取的是一种动员型的精神激励模式。新中国成立之初,最重要的任务是改变国家落后的现实面貌,解决人民的吃饭问题,因此开展社会主义建设的全民运动成为必然。国家独立与统一带来的自信感与荣誉感以及人民公社“大锅饭”带来的乌托邦愿景使得全体国民自动加入“比学赶帮超”的竞争中,通过一次次的上层动员产生激励,各地在国家号召下展开了以农业、工业、科教文等各项经济、社会发展指标为中心的大比拼,通过数目字管理将比赛不断推向深入,从而开展了一场“没有观众的全民竞赛”。它调动了一切可以调动的力量,是一场全民参加的生产大比拼,全民都是运动员,中央是最后的裁判,各级政府既是下级政府的裁判员,又是上级部门指挥下的运动员^①。同时,这一时期的激励是建立在对于社会主义的美好憧憬之上的,革命情怀与精神诉求成为激励机制有效运转的重要因素。

改革开放以来,治理环境发生改变,国家激励机制也实现了转型。1978年改革开放以来,国家发展目标发生了重大变化,十一届三中全会将工作重心转移到经济建设上来,国家激励的中心由“吃大锅饭”的平均主义向效率优先、兼顾公平转型,对意识形态的强调逐渐淡化,效率和发展成为一种新型的治理目标。1984年,党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》初步确立了国家发展的效率导向。此后,国家治理实践逐步为各类趋利行为松绑,鼓励或默许各类为实现效率而采取的创新性探索。1992年,中国共产党十四届全国代表大会提出建立社会主义市场经济的体制,2002年党的十六大提出经济建设、政治建设、文化建设“三位一体”的发展理念,2007年党的十七大拓展为经济建设、政治建设、文化建设和社会建设“四位一体”,到了2012年,十八大又将其拓展为经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”,十八届三中全会提出了推进国家治理体系与治理能力现代化的全面深化改革目标,提出不能简单以GDP来论英雄,要把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容。在发展的过程中,现代化的理论体系不断丰富,从改革开放前以社会主义公有制为核心的价值导向逐步转型为以社会主义市场经济为核心的经济导向,随着社会问题、环境问题等发展问题的呈现,又逐步转向对社会建设与生态文明建设的多维度关注。

^①周飞舟:《锦标赛体制》,《社会学研究》2009年第3期。

可以发现,国家治理过程中,不同历史时期面临着不同的治理环境,因此具有不同的治理目标,国家激励机制必然随其改变而不断转型,导致其内在的激励目标与手段不同,但是有效激励机制也有其不变的因素,体制、制度、文化构成了激励机制运转的基本逻辑。

(二) 国家治理中激励机制的建构逻辑

首先,国家治理中的集权—分权体制是有效激励的体制依托。中国是一个政治体制上高度集权,但是行政体制上高度分权的国家。建国以来,我国经历了几次中央与地方的权力收放,但中央还是以政策的制定和行政命令、文件的下发控制了大部分的决策权。在具体的运行中,中央政府通过各种审批项目约束着地方行为。在中央与地方的权力对比中,中央占据了绝对的统治地位。不过从另外一个角度说,中国又是一个行政分权的国家,从国家的财政汲取能力上看,中央财政支出占地方财政支出只有不到17%^①,地方政府在历次的权力收放中获得了大量的自由裁量权以及剩余财富汲取能力,并在委托代理链条中获得了地方治权,这种职能上的中央集权与执行上的行政分权被学者称为“集权—分权”悖论^②。但是也正是这种集权—分权的共存现象为有效激励机制的构建提供了体制支持,上下级之间的权力收放为治权的委托—代理提供了可能,集权集的是权力发包权,分权分的是地方为实现增长而独立作为的治理权。有了上级的政治控制和监督权,政府才可以开展举行“绩效比拼”,而下级政府有了自由裁量权,才可以以运动员的身份参加锦标赛,激励的实现来自于官员一定程度上的自由行动力。所以,尽管说集权—分权的权力分配让各级政府职能摇摆不定,但在这个过程中,权力设定的恒定规则是:上级对下级的人事任命权与下级在一定程度上的自主决策权。这是激励机制有效运转的前提与制度基础。

其次,具有时代特色的“双向考核制度”为激励机制提供规则设计。“有效制度供给是国家治理体系现代化的内在要求,也是决定国家治理体系现代化的关键变量”^③。在国家治理中,考核制度的设定是激励的核心,各类考核指标的设定是决定国家治理目标是否能够高效完成的重点所在。它可以分为正向激励与负面激励两类,两类激励通过考核机制得以实现。在我国,考核指标根据当时的国家政治、经济、社会的发展要求制定,在不同时期彰显出时代特色,通过考核指标的“指挥棒”作用引导地方政府与官员的作为。此外,激励机制的规则设定还具有另外一个面向,即逆向淘汰制度,“政治锦标赛”中表现不佳或者违反规则者将会被取消参赛资格。

再次,官本位思想为激励机制提供文化依托。除了体制、制度的支持外,激励制度的有效性还依托于深入人心的官本位政治文化。官本位文化可以将社会精英吸纳进入体制,并产生积极的参与“政治锦标赛”比赛热情。从古代选拔机制来说,“学而优则仕”建立了最初的精英选拔机制,士大夫阶级是知识、道德、权力的代表者。帝制时代的整个社会结构都建立在权力本位之上,从衣食住行到礼仪习俗,以官爵为核心的社会等级制度建立并稳固下来,形成了一套官本位的资源分配体系、社会荣誉体系和文化价值体系。官员在财富的占有中占据绝对优势,有报纸统计,在过去1000年中,有半数以上超级世界富豪身居高官的,只有中国一家^④,这就将财富与权力紧密结合在一起。附着在官员身上的附加利益,让官职具有了巨大的吸引力,为官一方成为光宗耀祖和个人价值实现的最有效方式。在这种社会文化的浸润下,身处体制外或者体制下层的官员就会产生争相进入并快速攀爬的欲望。而这就为激励机制的构建提供了必备的文化支撑,可想如果官员对行政级别没有期待,那么体制的吸引力

①数据按照2016年中国统计年鉴计算得来。

②楼继伟:《选择改革的优先次序:二十年回顾与思考》,《21世纪经济报道》2006年8月7日。

③易承志:《国家治理体系现代化制度供给的理论基础与实践路径》,《南京师大学报》(社会科学版)2017年第1期。

④参见1999年1月11日出版的《亚洲华尔街日报》, <http://online.wsj.com/public/resources/documents/mill-1-timeline.htm>。转引自俞可平:《官本主义引论——对中国传统社会的一种政治学反思》,《人民论坛》2013年第5期。

就不容易解释,而激励就很难有效发挥作用。

总体来说,我国国家治理中激励机制的构建以治理环境与治理语境的变化为依托,集权一分权体制、“双向考核制度”、官本位文化共同组成激励机制转型与构建的基本逻辑。对治理语境的强调是激励研究的关键,所以从历史维度对激励机制中的“激励目标”与“奖励因素”的动态分析,可以动态呈现我国利益兼容性激励机制的形成。

三、治理转型中国家维度的激励目标设定

建国以来的治理转型必然影响激励机制的建构,计划时期的“比学赶帮超”与改革开放以来的发展竞赛面对的是不同的治理背景,激励目标的设定反映着国家治理的导向,通过历史梳理,可以发现激励机制随国家治理目标的转变轨迹。

(一) 计划时期的激励目标:魅力型权威为依托的“政治忠诚”

建国初期,国家提出的工农业大生产目标主要依靠动员的方式层层下达,由于大跃进运动带来的浮夸风气,社会主义改造带来的意识形态强化,官员行为可以直接导致越级提拔或者戴帽子式的直接罢免,其中起关键作用的是意识形态,也就是对政治忠诚的确认。政治运作体现的是科层制原则与意识形态约束的结合,但在这一时期,意识形态的力量大大超过自上而下的官僚体制。在整个大跃进的过程中,政府的科层结构起到的作用就是任务传达并层层下压,各级政府和官员都是完成国家治理指标的工具,因此也具有深刻的工具理性,各级官员的“理性选择”必然是对生产竞赛的深入参与,并且不断“塑造”高产量,以此彰显自己的政治忠诚。在之后的革命年代,对意识形态的强化、对政治忠诚的追求更成为国家治理中的重要方向。

在这一过程中,激励目标的构建是被扭曲的,国家治理过程中的生产目标逐步转型为对政治忠诚的确认。因为在当时的治理环境下,戴帽子式的批判具有极大的杀伤力,“高产卫星”的鸣放不是地方政府和各级官员争取治理绩效展现,而是表现其政治忠诚的与社会主义信仰的方式。这种看似不可理解的“意识形态规训激励”在当时具有一定的存在理由,因为在生产效率不高、思想领域不统一的现实中,运用意识形态发展生产是一种最具效率的治理方式,并且政治狂热能够激发广大人民的生产积极性,树立社会主义信仰与信心。所以,不论从中央还是从地方各级官员来说,开展或者参加以政治忠诚为中心的竞赛都是一种理性选择。

深刻分析这种激励机制产生的制度依托可以发现,在建国初期,抗日战争、解放战争塑造的领袖权威仍然存在,彼时的国家治理在很大程度上依靠魅力政治,领袖的意志可以直接传达到个人,官员的提拔和罢免可以无制度障碍地进行。意识形态的力量以及卡里斯玛型领袖的权威是国家激励的核心,表现在1950年代到1970年代的领袖号召力上,这一时期国家政治目标的高效达成很大程度上依靠领导的号召力。这种号召力借助动员体制产生从上至下的激励动能,同时,激励的奖项也完全依靠领袖权威带来的精神嘉奖。这种激励的开展是低成本的,效果确是十分显著的。

(二) 绩效追求期的激励目标:科层制理性为依托的GDP追求

改革开放以来,意识形态控制的枷锁被逐渐冲破,以经济建设为中心的理念为效率追求松绑,国家激励的方向必然发生转变,绩效追求一跃成为代替政治忠诚的激励目标。1978年提出将工作重心转移到经济建设上来,1981年提出“以计划经济为主,市场调节为辅”的口号,1992年十四大正式确立“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”,国家治理理念的转变带来的是对经济

发展的强力追求。与国家发展目标相对应,1979年以来的多个干部考核制度都规定了考绩的主要内容,GDP顺利成为地方政府和官员激励的重要目标,这是因为相对于“德”“能”“勤”,“绩”是唯一一个可以用指标量化的考核标准,而对于治理绩效,GDP又是一个最容易量化的考核指标,因此作为重要的激励目标成为地方政府和官员的“行为指挥棒”。

在这一时期,以GDP为中心的经济发展竞赛得以开展,很大程度上依托改革开放以来行政组织的理性化建设,即科层理性。现代化必然伴随的是理性官僚制的建构,在西方逐渐为韦伯式官僚制除魅的时代,中国的市场化则需要一个科学化、理性化的官僚体系为其铺垫。卡里斯玛权威伴随着领袖的消失必定逐渐褪去,所以魅力政治带来的高动员式政治激励也必然随之转型。激发个体能动性,开展社会主义建设必然需要一个自上而上的官僚组织,这也是1980年代以来国家着力干部体制改革的原因,这一阶段的“政治锦标赛”仍然依托中央的发号施令,但是激励目标是层层传达的,国家不具备直接动员群众的力量而只能依靠地方政府和官员。所以说,改革开放以来的国家发展对自上而下的行政组织的依赖性较强。这就解释了为何在短短的30多年时间内,不论是中央财政分权式的财政包干体制还是中央集权化的分税制体制,都能获得成效。所以说,关键不在财税,不在经济,而在于行政组织中,得益于科层理性。

(三) 全面发展期的激励目标:多维激励目标的形成与构建

革命年代的生产锦标赛依托卡里斯玛权威与政治忠诚的感召,改革开放以来的GDP竞赛依靠自上而下的行政组织开展,而几十年的高速经济发展带来一系列问题:对GDP过分强调带来的发展不均衡。在GDP崇拜的激励目标下,地方政府和官员充分利用了手中的自由裁量权,为经济增长创

表1 改革开放以来干部考核内容变化分析表

年 份	文 件	考核指标要点
1979年	《中共中央组织部关于实行干部考核制度的意见》	从德、能、勤、绩四个方面进行考核,绩主要指现代化建设直接或间接所作的贡献。
1998年	《党政领导干部考核工作暂行规定》	各项经济工作指标的完成情况,经济发展的速度、效益与后劲,以及财政收入增长幅度和人民生活水平提高的程度;教育、科技、文化、卫生、体育事业的发展,环境与生态保护、人口与计划生育、社会治安综合治理等状况;党的思想、组织、作风、制度建设的成效等。
2006年	《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》	人均生产总值及增长、人均财政收入及增长、城乡居民收入及增长、资源消耗与安全生产、基础教育、城镇就业、社会保障、城乡文化生活、人口与计划生育、耕地等资源保护、环境保护、科技投入与创新等。
2009年	《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法(试行)》	依据有关方面提供的经济发展、社会发展、可持续发展整体情况和民意调查结果等内容,重点评价贯彻落实科学发展观的实际成效。包括经济发展水平、经济发展综合效益、城乡居民收入、地区经济发展差异、发展代价,基础教育、城镇就业、医疗卫生、城乡文化生活、社会安全,节能减排与环境保护、生态建设与耕地等资源保护、人口与计划生育、科技投入与创新等。
2013年	《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》	政绩考核要突出科学发展导向。看经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设的实际成效。 选人用人不能简单地以地区生产总值及增长率论英雄。不能简单地把经济增长速度与干部的德能勤绩廉画等号,将其作为干部提拔任用的依据,作为高配干部或者提高干部职级待遇的依据,作为末位淘汰的依据。 实行责任追究。制定违背科学发展行为责任追究办法,强化离任责任审计。

(资料来源:根据文件文本整理)

造了足够的制度空间,行政权力的行使为单一的目标导向所牵引,因此导致社会矛盾增加、环境问题突出。所以国家治理目标不断转型,从“三位一体”到“四位一体”再到“五位一体”,激励机制的目标设定也不断发生变化,从干部考核目标的变化中可以发现这一变动轨迹(见表1)。从党的十六大以来,社会发展、生态环境、腐败问题受到越来越多的关注。国家维度激励目标的设定已经开始逐步摆脱一元化的GDP崇拜,开始构建关注经济、社会、政治、文化、生态的激励目标群。同时约束性因素被带入国家激励的目标,表现为追责机制的强化,强力反腐的实行。

四、治理转型中官员维度的激励奖项设计

按照利益兼容性的设计原则,国家治理的目标设定是激励机制的国家维度,对于身处其中的行动者来说,激励机制中必须具有与之配套的奖励措施,这是激励的官员维度。从历史发展来看,激励机制中的奖项设计也是随治理背景不断转化的。

(一) 革命动员年代覆盖全员的精神奖励

在新中国成立的前三十年,激励机制针对官员的奖项都是精神上的,虽然在计划时期也有物质激励以及干部晋升甚至越级晋升等职位奖励,但这种奖励使用的范围是有限的。建国初期,为了解决粮食供给问题,中央利用社会主义改造运动与公社化运动来鼓励人们为社会主义事业而奋斗,为集体荣誉而劳动,彼时竞赛的奖励成本极其低廉,大部分都是精神上的认可。在那个时代,人们参加生产大比拼不是为了升迁、发财,而是为了单纯的社会主义理想,徽章、荣誉奖状、奖旗作为荣誉的载体,发挥了很好的激励作用。同时,模范人物的塑造与宣传也是一种重要激励手段,雷锋、邓稼先、王进喜、焦裕禄等道德模范、劳动模范对整个社会产生了示范、激励作用。

总结这个时段国家治理中的激励机制可以发现,奖励的设置过多地局限于精神层面,政治层面的职务升降大多起到的是负面的降职以及“戴帽子”式的意识形态否定作用。由于治理缺乏制度化、常态化,对于身处其中的官员来说,激励机制中的精神嘉奖能够带来很好的短时功效,但是长期看来,这种建立在社会主义理想憧憬之上的单纯的精神奖励是不会具有永久生命力的。

(二) 增长动员年代的财政奖励与晋升奖励

在改革开放初期,中央为了解决一系列历史遗留问题,如老干部平反、返城大批知识青年的安置、提高职工收入等,国家财政产生了很大赤字,所以中央和地方采取“分灶吃饭”的财政改革,让地方成为财政收入的分成者,调动地方增加财政收入的积极性,以减轻国家的财政压力。在财政包干的制度引导下各地方政府纷纷展开竞争,在获得治理权的同时也得到了财政留成带来的经济激励。但从本质上讲,财税奖励是一种针对地方政府的“地方集体奖”,理论上讲收益的是整体性的地方经济发展,而非官员自身。这种财税奖励在1994年分税制改革之后逐步发生改变,中央与地方的财政分成重新发生变化,但是可以看到的是经济发展的劲头以及地方竞争的激烈程度没有发生根本性改变,国家激励仍然高效存在,说明在激励过程中,财税带来的物质奖励虽然起到了一定的作用,但是针对激励的奖项必然已经渗透至自上而下的官员群体。官员是科层组织的核心,是国家治理结构中的重要行为者,科层组织中的所有官员在自己岗位上奋力而为使得上级的激励目标能够层层执行,而官员回报必须存在,国家治理体系的每一个官员都必须成为国家激励的奖励对象,这就决定了在以达成治理目标为中心的激励机制中,必然存在针对全体官员的奖励制度,从而通过科层组织中的人带动整个国家治理体系的运转,实现激励奖项设置过程中“地方集体奖”和“个人业绩奖”的结合。

一直以来的体面生活与良好的福利制度为官员提供了一种行为激励,但是普遍性福利不具有强激励效果,因此更重要的奖励应该依托“差异制造机制”,制造的是被差别对待的权利,对于官员来讲,就是一种“职务附加”,获得的手段就是职务晋升,“级别分明的干部制度作为一种激励因素,通过‘差异制造机制’发挥作用”^①。在以发展为中心的年代,官员晋升与地方经济发展具有很强的关联性,这一点可以用地方官员的晋升路径,即官员的职业前景佐证,经济强省(市)的官员总是具有更多的晋升机会与更大的晋升空间。

(三) 权力运行制度化要求下激励奖项的转型

随着科学发展观的提出,国家激励目标出现了转型,地方治理绩效不能简单地用GDP来考量,这就使得官员晋升的准则发生变化,考核指标的可测度性降低与多任务兼顾的要求使得原本激励机制中行动者的奖励需要转型。另外一方面,党的十八大以后,权力运行制度化的追求使得以晋升为主的激励奖项设计变得不那么具有吸引力,因为官员追责机制的建立与容错机制的缺失使得官员的积极作为可能面临着被问责的负激励,这将严重影响治理目标的实现,目前出现的官员庸政、懒政、怠政现象就是例证。从本质上讲,这就是激励奖项缺失的体现,原本的积极作为可以带来物质奖励与晋升奖励,而当下确有被问责的风险,所以理性的官员个体就会以更加保守的姿态参与到国家治理实践中。同时,对于官员来讲,由于多元价值理念的冲击与利益实现方式的多元化,面对权力运行制度化带来的行为约束,体制的吸纳力也显著降低。面对这一治理环境,激励机制中的奖项设计需要应势变化。

(责任编辑:杨嵘均)

Transformation and Construction of Incentive Mechanism in National Governance

CHENG Jing

Abstract: The construction of incentive mechanism is an important variable to understand the development of our country in the process of national governance. The incentive mechanism in China, supported by the system, institution and culture, is a combination of the state's strategic goal for national development and the citizens' rational appeal for personal development. In this model, the core is to set the right goal for national development and to design a productive rewarding system for the public servants. The goal setting for the incentive mechanism varies with the changes in the environment and context of governance. It has changed from the charismatic authority-based political loyalty to the bureaucratic rationality-based pursuit of performance to the formation of the multiple incentive targets. Accordingly, changes from the spiritual reward to the financial reward and then to the incentives for promotion in designing the incentive mechanism provide the officials with different strategic behavioral motivations and dynamics in different historical periods.

Key words: state governance; incentive system; compatible incentives; incentive target; reward design

^①成婧:《行政级别的激励逻辑、容纳限制及其弹性拓展》,《江苏社会科学》2017年第5期。