

# 科层激励结构的魅影： 基层治理中政策执行变形的类型与成因<sup>\*</sup>

马 啸 马佳磊<sup>\*\*</sup>

**摘 要：**形式主义官僚主义是基层治理中政策执行变形的重要表现形式。然而，学界对基层治理中形式主义官僚主义现象成因的理论探索尚显薄弱。本文首先梳理了不同历史时期对形式主义官僚主义现象的界定，从变化的表现和定义中提炼抽象共性。在此基础上，本文从大型科层制组织内部层级关系和激励结构视角出发，提炼了影响基层官员行为的两个维度，即考核指标清晰化程度和激励方向。我们将这两个维度影响下的基层官员行为分为“不执行”“表演式执行”“过度执行”和“积极执行”四类，其中前三类都属于政策执行变形。在这一分析框架下，我们阐述了导致基层官员在政策执行过程中选择“不执行”“表演式执行”或“过度执行”的因素。设置合理的激励结构对于破除基层形式主义官僚主义、防止政策执行变形、实现国家治理现代化具有重要意义。

**关键词：**政策执行；激励结构；基层治理；形式主义；官僚主义

**Abstract:** Formalism and bureaucratism are important manifestations of the

---

\* 本文得到国家自然科学基金青年科学基金项目(项目号:72004004)、北京市社会科学基金青年学术带头人项目(项目号:21DTR018)、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“国家治理经验评估”(项目号:16JJD810001)、北京大学公共治理研究所专项课题研究项目的资助。]

\*\* 马啸,北京大学政府管理学院助理教授、博士生导师,北京大学公共治理研究所研究员;马佳磊,北京大学政府管理学院博士研究生。]

deformation of policy implementation in grassroots governance. However, theoretical examinations of the causes of formalism and bureaucratism in grassroots governance remain scant in the literature. This article first reviews the changing definitions of formalism and bureaucratism in different historical periods, and then extracts the underlying commonalities beneath different manifestations and definitions. The article then draws on the perspectives of the internal hierarchical relationship and incentive structure of large-scale bureaucratic organizations and proposes two dimensions that would affect the behaviors of grassroots officials, namely, the clarity of assessment indicators and the direction of incentives. We categorize the policy implementation behaviors of grassroots officials under these two dimensions into four types: “non-action”, “performative action”, “excessive action” and “active action”, of which the first three categories are all deformations of policy implementation. Under this analytical framework, we elaborate on the factors that lead grassroots officials to take “non-action”, “performative action” or “excessive action” in the process of policy implementation. Instituting an appropriate incentive structure is of great importance to the elimination of formalism and bureaucratism, the prevention of deformation of policy implementation and the modernization of state governance.

**Key words:** Policy implementation, Incentive structure, Grassroots governance, Formalism, Bureaucratism]

## 一、引言

形式主义官僚主义是基层治理中政策执行变形的重要表现形式。虽然中国共产党在与形式主义和官僚主义的斗争中贯穿着加强党的作风建设的实践，但学术界对相关现象成因的学理性探索尚显薄弱。官方和民间在相当长的一段时间里都将其归因于少数党政干部个人理想信念的缺失，但其背后也有不容忽视的激励体制机制设计方面的深层原因。例如，安东尼·唐斯（Anthony

Downs) 在研究官僚科层组织的经典著作《官僚制内幕》中就提及,“任何不直接执行其社会职能”的“多余行为”对大型组织都是正当的,无论是生产市场产品的大型组织(例如企业)还是作为党政部门的官僚机构(bureaucracy)。<sup>①</sup> 本文将形式主义官僚主义界定为党政部门工作人员在为完成上级任务目标的主观意愿下,客观上采取了脱离群众和上级目标,且社会成本远大于社会收益的行为的现象。

本文借助形式主义官僚主义这一政策执行变形的重要表现形式,尝试从大型科层制组织内部的层级关系以及激励结构的视角分析政策执行变形的类型与生成逻辑。我们将影响官员行为的组织激励因素提炼为两个维度,分别是考核指标(或上级意图)的清晰化程度和激励方向。这两个维度将基层官员行为分为“不执行”“表演式执行”“过度执行”和“积极执行”四类,其中前三类都属于政策执行变形。通过对基层官员在日常工作和抗击疫情期间行为的分析,我们从以上两个维度阐述了导致基层官员在政策执行过程中出现“不执行”“表演式执行”或“过度执行”等形式主义官僚主义行为的因素。

本文的贡献在于:首先,本文将官员激励制度设计的运用拓展到了经济治理领域以外,并且关注到了引导基层官员发展经济、保护市场的制度和激励结构潜在的负面效应,即其可能成为政策执行变形的成因;其次,本文对于官员激励结构导致的不同表现形式的负面行为进行了内在逻辑梳理和一般性理论提炼,而不是仅限于个案或特定政策领域;最后,对政策执行变形类型与生成逻辑的分析有助于提出针对性的对策,有助于加强党的作风建设、维护社会公共利益、提升我国国家治理效能。

## 二、文献回顾

### (一) 变迁的表述与不变的内涵]

形式主义、官僚主义作为官僚政治的衍生物,在历史上是长期存在的痼

---

<sup>①</sup> 安东尼·唐斯《官僚制内幕》郭小聪译,中国人民大学出版社2017年版,第136、137页。]

疾，其在不同时期的表述略有不同，但其“脱离群众、脱离实际”的内涵保持相对稳定。

虽然这两个概念是近代以来的产物，但其本质在中国古代就已有所体现。有学者指出明清时期的形式主义表现为捏报和捏灾，官僚主义表现为管辖空白与推诿滞后。<sup>①</sup>步入近代，马列主义经典作家对其展开了反思。马克思针对“重表面形式、轻思想内容”的形式主义实质做出批判，并认为官僚主义是“一个谁也跳不出的圈子”。<sup>②</sup>列宁也揭露了泛泛空谈、空话连篇等形式主义表现，尖锐指出官僚主义会毁掉共产党员。<sup>③</sup>

建党以来，中共始终保持着对形式主义、官僚主义的高度警惕，并且根据其在不同时期的表现形态做了具体阐释。早在1922年，中共二大通过的决议案就指出党不是脱离群众的学术团体或空想革命团体。<sup>④</sup>大革命失败后，中共中央强调要警惕机械式的命令主义倾向，<sup>⑤</sup>毛泽东也指出脱离实际、盲目执行的形式主义害死人，官僚主义不应存在于革命工作中。<sup>⑥</sup>抗日战争时期，毛泽东指出主观主义和形式主义作风在党内仍然存在，脱离群众的官僚主义也应被扫除。<sup>⑦</sup>解放战争时期，毛泽东强调开会时必须用批评和自我批评反对形式主义。<sup>⑧</sup>新中国成立初期，针对在骄傲自满的老党员中存在的命令主义作风和各种形态的官僚主义作风，<sup>⑨</sup>党中央通过整风运动等运动化治

① 邓钢《对形式主义、官僚主义的历史思辨》，《人民论坛·学术前沿》2018年第5期。]

② 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社2002年版，第60页。]

③ 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译《列宁全集》第52卷，人民出版社1998年版，第300页。]

④ 中共中央文献研究室、中央档案馆编《建党以来重要文献选编（1921—1949）》，中央文献出版社2011年版，第162页。]

⑤ 中共中央文献研究室、中央档案馆编《建党以来重要文献选编（1921—1949）》，中央文献出版社2011年版，第716页。]

⑥ 毛泽东《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1966年版，第111、124页。]

⑦ 毛泽东《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第351页；毛泽东《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1993年版，第360页。]

⑧ 毛泽东《毛泽东文集》第5卷，人民出版社1996年版，第337页。]

⑨ 习仲勋《习仲勋文选》，中央文献出版社1995年版，第138页。]

理方式反对形式主义和官僚主义。刘少奇<sup>①</sup>、毛泽东<sup>②</sup>、朱德<sup>③</sup>、彭真<sup>④</sup>、邓小平<sup>⑤</sup>等领导人也对文牍主义、事务主义、官僚主义、分散主义等不良倾向发出了警告。“大跃进”时期,表现为高指标、瞎指挥、浮夸风、教条主义、本本主义的形式主义和“五多五少”的官僚主义,极大损害了社会利益。<sup>⑥</sup>对此,周恩来指出官僚主义有二十种表现形式,并与命令主义、文牍主义、形式主义、宗派主义密切相关。<sup>⑦</sup>改革开放以来,形式主义主要通过官僚主义表现出来,并且二者具备特权思想、脱离群众、脱离实际等共同特征。<sup>⑧</sup>邓小平列举了二十四种官僚主义的主要表现,并且主要通过纠正官僚主义来反对形式主义,<sup>⑨</sup>同时将其作为政治体制改革目标。这意味着反对形式主义、官僚主义从思想层面上升到组织层面,进入了制度化阶段。江泽民指出形式主义表现为做表面文章、沉湎于文山会海、脱离基层、应付上级、说空话套话。<sup>⑩</sup>胡锦涛也认为搞形式主义、做表面文章会影响中国特色社会主义事业发展。<sup>⑪</sup>

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央进一步明确了形式主义官僚主义的实质与根源:形式主义的实质是主观主义、功利主义,根源是政绩观错位、责任心缺失;官僚主义的实质是封建残余思想作祟,根源是官本位思想严重、权力观扭曲。<sup>⑫</sup>中央纪委办公厅也在集中整治形式主义官僚主义的工作意见中明确将其归纳为四个方面、十二类突出问题:一是在贯彻落实党的路线方针政策、中央重大决策部署方面,严重影响党中央权威和集中统一领导、影响中央政令畅通的问题;二是在联系群众、服务群众方面,群

- 
- ① 中共中央文献研究室、中央档案馆编《中共中央文件选集》第6册,人民出版社2013年版,第27页。]
  - ② 毛泽东《毛泽东文集》第6卷,人民出版社1999年版,第209页。]
  - ③ 朱德《朱德选集》,人民出版社1983年版,第316页。]
  - ④ 彭真《彭真文选》,人民出版社1991年版,第303页。]
  - ⑤ 邓小平《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年版,第222页。]
  - ⑥ 毛泽东《毛泽东文集》第8卷,人民出版社1999年版,第167页。]
  - ⑦ 中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》,中央文献出版社1992年版,第217页。]
  - ⑧ 刘颖、吴大兵《改革开放以来党反对形式主义的基本经验及启示》,《党政干部学刊》2020年第4期。]
  - ⑨ 邓小平《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第327页。]
  - ⑩ 江泽民《江泽民文选》第3卷,人民出版社2006年版,第132—133页。]
  - ⑪ 胡锦涛《胡锦涛文选》第2卷,人民出版社2016年版,第553页。]
  - ⑫ 蒋仁勇、张永刚《形式主义:一种错位的政绩观》,《河南日报》2013年10月23日第5版。]

众身边特别是群众反映强烈的问题；三是在履职尽责、服务经济社会发展方面，不担当、不作为、慢作为、乱作为、假作为等严重影响改革发展高质量的问题；四是在学风会风文风及检查调研方面，重点整治频次过多过滥、浮于表面等问题。<sup>①</sup>

## （二）学术界定]

从形式主义和官僚主义的关系上看，正如十五届六中全会通过的《关于加强和改进党的作风建设的决定》所指出的“官僚主义引发形式主义，形式主义助长官僚主义。”<sup>②</sup> 学者们也认为二者虽然表现并不完全一致，但往往同时出现、相伴相生。<sup>③</sup>

从形式主义和官僚主义的概念上看，多数学者将二者合并处理，结合实际工作中出现的具体行为分析其主要表现和类型，如假大空、懒政乱政、不作为不担当、脱离群众、脱离实际、文山会海等<sup>④</sup>，亦有学者针对两个概念分别进行类型分析。<sup>⑤</sup>

本文对形式主义官僚主义的界定主要从两个方面展开。一方面，形式主义官僚主义是脱离人民群众的政府官员行为。根据“委托—代理”（principal-agent）理论<sup>⑥</sup>，作为委托人的人民将自身利益委托给作为代理人的党和政府，

① 《中央纪委办公厅印发工作意见 集中整治形式主义官僚主义 重点整治四个方面 12 类突出问题》, 中央纪委国家监委网站( [https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201809/t20180925\\_180343.html](https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/201809/t20180925_180343.html) )。]

② 中共中央《关于加强和改进党的作风建设的决定(2001年9月26日中国共产党第十五届中央委员会第六次全体会议通过)》，《求是》2001年第19期。]

③ 戴焰军《形式主义官僚主义的危害、根源与治理》，《人民论坛·学术前沿》2018年第5期；彭勃、赵吉《折叠型治理及其展开：基层形式主义的生成逻辑》，《探索与争鸣》2019年第11期。]

④ 杨万甫《新时代形式主义、官僚主义的表象、病根和治理对策》，《领导科学》2019年第13期；梁成义《关于整治基层形式主义官僚主义突出问题的思考》，《决策探索》(下旬刊)2020年第4期；赵士红、赵斐《新时代变异的形式主义、官僚主义的表现及对策研究》，《学习论坛》2019年第7期；邹劲松《形式主义、官僚主义的新表现及其治理》，《理论视野》2018年第7期。]

⑤ 谷宇《官僚主义的文化根源与治理之道》，《理论探讨》2017年第3期；彭勃、赵吉《折叠型治理及其展开：基层形式主义的生成逻辑》，《探索与争鸣》2019年第11期；张文魁《形式主义的经济学分析》，《中国浦东干部学院学报》2020年第3期。]

⑥ Ross, Stephen A., "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem," *The American Economic Review*, Vol. 63, No. 2, 1973; Jensen, Michael C. & Meckling, William H., "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, No. 4, 1976. ]

党和政府的行为需要服务于实现人民利益。正如中国共产党的宗旨是“全心全意为人民服务”，中国人民政府的宗旨是“为人民服务”，其行为对这些宗旨的脱离意味着代理人对委托人期望功能的背离。另一方面，形式主义官僚主义是社会成本远大于社会收益的“多余行为”。安东尼·唐斯认为，包括官僚机构在内的大型组织的大部分行为都是不直接执行社会职能的“多余行为”，而大部分多余行为的存在是正当的且无法根除的。<sup>①</sup>既然“多余行为”的存在有一定的合理性，那么真正需要从规范意义上需要被根除的就是成本收益分析中社会成本远大于社会收益的行为，因为这种行为无益于官僚组织正式目标的实现。同时，形式主义官僚主义又不同于贪腐、渎职等传统意义上的官员违法违规行为。大部分形式主义官僚主义行为的产生是在基层官员完成上级任务目标的过程中产生的。综上所述，本文将形式主义官僚主义界定为党政部门工作人员在为完成上级任务目标的主观意愿下，客观上采取了脱离群众和上级目标，且社会成本远大于社会收益的行为的现象。

### (三) 既有文献对成因的解释

了解成因是找出对策的必然要求。现有文献对形式主义、官僚主义成因的讨论大多从个体价值观和特质角度入手，同时也有一些从制度视角探讨的研究。

一些学者认为，在一定程度上，形式主义、官僚主义的长期存在有其客观必然性。<sup>②</sup>另有很多学者从主观的思想作风层面入手，将形式主义、官僚主义形成的原因归咎于少数党员干部个人存在的党性薄弱、观念扭曲、理想缺失。<sup>③</sup>尽管其文中指出了制度层面的不完善也可能导致形式主义、官僚主义，但多为泛泛而谈，如相关制度尚不科学完善、落实不力、约束不强等，

① 安东尼·唐斯《官僚制内幕》郭小聪译，中国人民大学出版社2017年版，第136—137页。]

② 林水《从文化心理结构看形式主义、官僚主义》，《中国党政干部论坛》2019年第8期；赵士红、赵斐《新时代变异的形式主义、官僚主义的表现及对策研究》，《学习论坛》2019年第7期；戴焰军：《形式主义官僚主义的危害、根源与治理》，《人民论坛·学术前沿》2018年第5期。]

③ 杨万甫《新时代形式主义、官僚主义的表象、病根和治理对策》，《领导科学》2019年第13期；梁成义《关于整治基层形式主义官僚主义突出问题的思考》，《决策探索》(下旬刊)2020年第4期；杨家卿《形式主义、官僚主义的治理对策》，《学习论坛》2004年第1期。]

对具体形成机制的论述并不充分。与这些形成原因相对应的应对措施主要是通过教育培训或纪律约束等方式，让党员干部认清形式主义、官僚主义的危害性，提高党员干部在工作中的政治觉悟和思想修养，增强党员干部的责任感和使命感，进而提升其工作水平。不仅是中国学界关于党的作风问题的研究，组织学与公共管理学的经典文献也很早就强调了组织领导者个人特征对组织运行绩效的影响。<sup>①</sup>

此外，类似形式主义、官僚主义的现象广泛存在于世界各个国家，也不仅限于政府的各类组织之中。<sup>②</sup>这也说明如此普遍的现象难以被个人品质因素充分解释，其诱因可能与组织激励结构的内在一一般规律相关。对此，一些学者尝试从“运动式治理”“压力型体制”“顶格管理”“项目制”等已有概念出发，从制度而非个体视角分析形式主义、官僚主义的产生原因。<sup>③</sup>不过，目前尚缺乏能将不同情境下的具体制度因素进行一般化整合的理论框架。

### 三、本文的分析框架

上文将形式主义官僚主义行为定义为基层官员在上级部门设立的激励结构下为了完成上级任务所采取的行动，但这些行动的客观结果却脱离了上级部门最初期望的现象。党政机构上下层级间本质上也是一种“委托—代理”关系。因此，我们需要从大型科层制组织内部的层级关系以及激励结构的视角理解形式主义官僚主义这一政策执行变形现象出现的原因。

① Merton, Robert K., "Bureaucratic Structure and Personality," *Social Forces*, Vol. 18, No. 4, 1940; Bozeman, Barry & Anderson, Derrick M., "Organizational Rules and the 'Bureaucratic Personality'," *American Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 1, 1998. ]

② Gupta, Akhil, *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*, Durham, NC: Duke University Press, 2012; Duvanova, Dinissa, "Economic Regulations, Red Tape, and Bureaucratic Corruption in Post-Communist Economies," *World Development*, Vol. 59, 2014; Bozeman, Barry & Anderson, Derrick M., "Public Policy and the Origins of Bureaucratic Red Tape: Implications of the Stanford Yacht Scandal," *Administration & Society*, Vol. 48, No. 6, 2016. ]

③ 王敏《论精准扶贫中的形式主义——基本表征、生成机制与治理进路》，《现代管理科学》2018年第7期；李克军《县委书记“解密”县委书记》，《南方周末》2016年9月29日；房宇《顶格管理逼得基层搞形式主义》，《北京日报》2020年6月8日第13版；卢玮静、张欢欢《形式主义向社会延伸》，《文化纵横》2019年第5期。]



与公司等大型科层制组织类似,党政部门所面临的多样且复杂的任务意味着仅靠少数决策者无法完成治理目标。这就使得决策者必须依赖向数量众多的代理人 (agents) 授权 (delegation) 来实现其政策意图。而代理人在采取行动时,不可避免地会发生与上级间的“目标分歧”。<sup>①</sup> 这种分歧或是因为委托人与代理人间存在信息不对称,或是因为两者间存在利益冲突。如何设计合适的制度与激励结构,减少组织中委托人与代理人间存在的目标分歧,成为了众多社会科学研究者关注的问题。<sup>②</sup>

学界对改革开放以来中国所取得的巨大发展成就的解释大都从上述理论视角出发,关注型塑官员行为的激励结构。相比高层决策者 (委托人),治理一线的基层官员 (代理人) 具有信息优势,因此如何在保证基层代理人的自由裁量权的同时实现中央政令的畅通,就成为治理中国这样的一个大国所面临的一大挑战。周雪光将这一问题概括为“一统体制与有效治理间的张力”。<sup>③</sup> 一些学者运用了公司治理激励的视角,提出上级政府通过将政策意图转化为可以被量化的考核指标,实现对下级官员行为的有效控制。<sup>④</sup> 在此基础上,周黎安等学者进一步提出了“行政发包”与“晋升锦标赛”的概念,来阐述保证地方官员自由裁量权和贯彻上级政策目标的制度设计。<sup>⑤</sup> 另一些学者则从中央与地方的分权视角解释上述问题。<sup>⑥</sup>

- 
- ① 安东尼·唐斯《官僚制内幕》郭小聪译,中国人民大学出版社2017年版,第134—135页。]
  - ② Tullock, Gordon, *The Politics of Bureaucracy*, Washington: Public Affairs Press, 1965; Holmstrom, Bengt & Paul, Milgrom, “Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design,” *Journal of Law, Economic, and Organization*, No. 7, 1991; Holmstrom, Bengt & Milgrom, Paul, “The Firm as an Incentive System,” *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 4, 1994. ]
  - ③ 周雪光《中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究》生活·读书·新知三联书店2017年版。]
  - ④ Whiting, Susan H., *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*, New York: Cambridge University Press, 2006; Edin, Maria, “State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective,” *China Quarterly*, Vol. 173, 2003. ]
  - ⑤ 周黎安《行政发包制》,《社会》2014年第6期;周黎安《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。]
  - ⑥ Montinola, Gabriella, Qian, Yingyi & Weingast, Barry R., “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China,” *World Politics*, Vol. 48, No. 1, 1995; Xu, Chenggang, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, No. 4, 2011; 高翔《放权与发展:市场化改革进程中的地方政府》浙江大学出版社2020年版。]

这些文献的共同特点是更多关注涉及官员激励的制度设计与经济增长或市场发展之间的关系，对经济治理之外的官员行为或现象解释较少。同时，现有文献也较多关注此类激励结构的正面效应，对潜在的负面效应则关注不足。事实上，那些能够引导基层官员发展经济、保护市场的制度和激励结构，也可能蕴含了导致形式主义官僚主义行为的元素。例如，丁悦（Iza Ding）发现，当上级或群众期望与机构能力存在较大差距时，可能会激发“表演型治理”（performative governance）；<sup>①</sup>而基于指标任务考核的“压力型体制”<sup>②</sup>在特定情形下也会导致政策过度执行等问题。<sup>③</sup>目前对于官员激励结构的负面后果的研究大多基于个案或特定政策领域，缺乏对不同表现形式的官员行为的内在逻辑的梳理和一般性理论的提炼。

本文认为形式多样的基层形式主义官僚主义行为是官员考核与激励体制的一个副产品，其表现形式受具体情境下考核指标和形式的影响。具体而言，我们认为形式主义官僚主义行为受两个维度因素的影响：一是特定领域的上级政策意图能否转化为清晰的、可量化的考核指标；二是对于是否完成考核的激励形式是正向激励还是负向激励。

上级的政策意图只有通过转化为政府内部的具体考核指标，才能被下级所贯彻。例如，若上级希望实现投资的增长，则需要对下级下达较高的投资任务指标。在意愿转换成为可测量的数字指标过程中，上级的真实意愿将不可避免地出现损耗或变形。<sup>④</sup>这种意愿损耗的程度在不同的领域存在较大差异。例如，根据作者在调研中获得的《安徽省2019年各市政府目标管理绩效考核指标表》，省级部门对地级市政府的考核分为68项，合计150分，包括经济发展、民生福祉、防范风险、脱贫攻坚、生态环境、平安建设、工作评价等大类。<sup>⑤</sup>其中，经济发展类指标中的地区生产总值、财政收入、固定资

① Ding, Iza, “Performative Governance,” *World Politics*, Vol. 72, No. 3, 2020. ]

② 荣敬本《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，中央编译出版社1998年版；杨雪冬《压力型体制：一个概念的简明史》，《社会科学》2012年第4期。]

③ Kung, James Kai-Sing & Chen, Shuo, “The Tragedy of the Nomenklatura Career Incentives and Political Radicalism during China’s Great Leap Famine,” *American Political Science Review*, Vol. 105, No. 1, 2011. ]

④ 安东尼·唐斯《官僚制内幕》，郭小聪译，中国人民大学出版社2017年版，第135—136页。]

⑤ 根据作者在调研中获得的内部材料。]

产投资、社会消费品零售总额,生态环境类指标中的PM2.5平均浓度、能源消耗总量等考核指标,都对应着客观的统计数据,属于上级政策意图与考核指标能够实现清晰对应的项目;而工作评价类指标中的工作落实(包括重大决策部署贯彻落实、督察发现问题整改、建议提案办理、领导批示办理、值班值守、信息报送和公文、会议制度落实情况)、党风廉政建设、创先争优等考核指标,则高度依赖于下级对上级的材料报送,除此之外上级很难通过其他具体的指标衡量下级的工作,因此属于上级政策意图较难清晰转化为具体考核指标的项目。由此可见,在考核指标比较清晰的情况下,受考核的下级官员的工作对象一般是范围明确的、变化情况可被明晰数字指标所体现的客体,例如当地的国民生产总值或病毒感染人数;而在考核指标不太清晰的情况下,受考核的下级官员的工作对象一般缺乏范围明确的、变化情况可被明晰数字指标衡量的客体。上级的政策意图能否被清晰转化为考核指标,直接决定了下级官员会选择通过什么样的行为向上级释放其认真完成工作的信号,以及这种行为相对于上级真实意图的偏离程度有多大。

激励变形不仅可能发生在考核指标的制定过程中,也可能发生在考核的实施和激励的分配过程中。<sup>①</sup>在考核指标能否反映上级原本意图之外,另一个需要考虑的因素是上级为考核指标配置了什么样的激励形式。本文将激励形式区分为正向和负向两种类型。正向的激励形式是指对考核中表现优异的官员进行职级、薪资或荣誉的奖励;负向的激励形式则是对没有完成考核指标的官员进行惩罚,包括降职、免职、减薪等。激励形式的差异同样会影响作为代理人的官员的行为。在正向激励结构下,考核中排名居于中后位置的官员仍旧可以享受其目前拥有的待遇,受影响的仅仅是其与少数因表现优异而受奖励的官员间的相对待遇差距;而在负向激励结构下,考核中排序可能居于中后位置的官员则需要担心目前享有的待遇是否会因为惩罚性措施而下降。这两种不同的激励结构会促使官员采取不同的行为来应对考核。

<sup>①</sup> 周雪光、练宏《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第5期。]

基于上述两个维度，我们可以构建一个理解官员行为的 2×2 的矩阵（如表 1 所示）。其中，负向激励和清晰度低的政策意图会导致基层官员“不执行”，如领导干部“为官不为”和疫情防控常态化时期对复工复产的消极应对；正向激励和清晰度低的政策意图会导致基层官员“表演式执行”，如“文山会海”“形象工程”等；负向激励和清晰度高的政策意图会导致基层官员“过度执行”，如环保工作的“一刀切”、防疫“层层加码”；正向激励和清晰度高的政策意图会导致基层官员对上级意图的“积极执行”，如“晋升锦标赛”中地方官员竭尽所能地招商引资。

表 1 科层激励结构与基层官员行为

上级 政策意图转 为清晰考核指标的程度	上级任务完成激励方向	
	负向	正向
低	不执行	表演式执行
高	过度执行	积极执行

#### 四、基于案例的类型分析

上文提出的理论框架解释了制度设计、激励结构与基层官员行为之间的关系，本部分将结合现实案例分析各个类型的基层官员行为。

##### （一）负向激励与政策意图低清晰度下的“不执行”]

“不执行”指在政策意图低清晰度与负向激励下，基层官员对上级政府布置的任务采取消极策略，通常表现为不采取额外的行动，这自然也会导致无法实现上级政策目标。无论是个体还是组织，在有限理性的前提下，注意力稀缺都是必然的。<sup>①</sup> 在科层制下，注意力稀缺在政治上表现为政治权力与

<sup>①</sup> 练宏《注意力分配——基于跨学科视角的理论述评》，《社会学研究》2015年第4期。]

权威的不均衡分配。当政府对治理困境中的公共事务增加注意力时,激励结构就会得以改进,从而在短期内有效缓解治理困境;而当政府的注意力减弱时,激励力度随之降低,治理困境又将复归,形成“钟摆”现象。在政策意图清晰度低的情况下,政策目标的实现只能依赖上级政府的注意力来推动,而在注意力稀缺的前提下,没有被上级重视的任务就容易被同时面临多种任务目标的基层官员“不执行”。与此同时,模糊的政策意图也会导致“可为”与“不可为”之间的界限不清晰,在“作为”需要承担风险与责任的情况下,这种负向激励也会使基层官员倾向于“不作为”,即采取消极的“不执行”策略。

领导干部“为官不为”是一种有代表性的“不执行”行为。中央在基层调研时注意到一些政府官员抱着“只要不出事,宁愿不做事”的态度尸位素餐,<sup>①</sup>“为官不易”“为官不为”问题也已引起中央和社会广泛关注。<sup>②</sup>例如,根据汕尾市通报的典型案例,“镇相关领导未及时查处新增‘两违’建设”就属于“为官不为”。<sup>③</sup>一方面,查处新增“两违”建设主要依赖于群众举报与上级监察,因为乡镇(区别于一线城市)政府一般不会主动巡查新增建筑是否违法,其对于违建的处理通常始于群众投诉和举报,随后执法机关前往现场调查取证,确定有违法事实发生才会立案查处,所以其考核指标清晰度与如前所述的经济增速相比更为模糊。而且,在多种任务目标中,镇领导认为查处违建这一工作不会得到上级的足够重视,因此没有积极履职、层层压实责任。另一方面,违建拆除难度大,法律风险高,事关社会和谐稳定,镇领导在这种负向激励的影响下也会倾向于“不执行”。如果领导干部选任、考核与淘汰体制机制的考核指标不够清晰,考核结果就不能为领导干部的“作为”提供足够的激励,导致“看年龄算奔头,看奔头干工作”现象的出现。“禁止性规范出台多、指引性规范出台少”<sup>④</sup>也会导致“可为”界限不清晰,

① 《国务院常务会现世界杯议题,李克强借德国队促政策落实》,中国政府网([http://www.gov.cn/xinwen/2014-07/10/content\\_2715183.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2014-07/10/content_2715183.htm))。]

② 《习近平:在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》,中国政府网([http://www.gov.cn/xinwen/2014-10/08/content\\_2761369.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2014-10/08/content_2761369.htm))。]

③ 《汕尾强力整肃“为官不为”通报5宗典型案例》,搜狐网([https://www.sohu.com/a/80501597\\_222493](https://www.sohu.com/a/80501597_222493))。]

④ 《“为官不为”的成因分析与治理对策》,新华网([http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/09/c\\_128512405.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/09/c_128512405.htm))。]

这种负向激励占据主导地位激励结构也是导致领导干部不作为的重要因素。

除此之外，疫情防控常态化初期部分基层政府对复工复产的消极应对也是“不执行”的典型表现。2020年3月，疫情防控进入常态化阶段后，中央督导组强调复工复产要精准施策<sup>①</sup>，然而部分地方却出现了“一堆证明满纸戳，基层政府设置苛刻条件消极应对复工复产”的现象，例如“某地企业复工复产需要交21份材料：15个表格、2份承诺书、1个应急预案、1个复工方案、1套食堂防护措施和1套宿舍防护措施”，“有的地方要求企业配备驻厂医护人员，有的地方需要审批部门之间互相证明，有的地方甚至要求返工人员开具物业的‘未离开城市证明’”，“有些地方从审批流程上允许企业复工，但又限制了企业员工的流动。尽管企业员工持有指定医院的健康证明，却依然被要求隔离14天；有的跨城区居住和工作的员工，甚至面临上班要隔离，下班回家也要隔离的窘境”。<sup>②</sup>以上这些行为看似是严格防疫，实为基层官员推卸复工复产可能引起的防疫责任。上级政府对于复工复产没有清晰度高的考核指标以及正向激励，但对于因复工复产所导致的疫情扩散的问责却有清晰度高的负向激励，多名官员在疫情防控常态化后受到问责，例如“北京顺义区发生局部聚集性疫情后，五人被问责”<sup>③</sup>，“辽宁省营口市、安徽省六安市多人因疫情防控不力被问责”<sup>④</sup>，“广东成立疫情防控问责联合调查组”<sup>⑤</sup>。与领导干部“为官不为”相同，疫情防控常态化时期对复工复产的消极应对等“不执行”都源于上级政策意图的低清晰度和负向激励。

## （二）正向激励与政策意图低清晰度下的“表演式执行”

“表演式执行”指基层对上级政策采取仪式化策略，表面上积极支持，

- ① 《中央督导组：疫情防控不能松劲，复工复产要精准施策》，中国政府网（[http://www.gov.cn/guowuyuan/2020-03/16/content\\_5492062.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2020-03/16/content_5492062.htm)）。
- ② 《一堆证明满纸戳 形式主义莫挡复工复产道》，新浪网（<https://finance.sina.com.cn/wm/2020-02-28/doc-iiimxxstf5152863.shtml>）。
- ③ 《北京市顺义区发生局部聚集性疫情，5人被问责处理》，新华网（[http://www.xinhuanet.com/2020-12/31/c\\_1126934144.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-12/31/c_1126934144.htm)）。
- ④ 《辽宁安徽多人因疫情防控不力被问责》，联合早报（<https://www.zaobao.com.sg/realtime/china/story/20210517-1147354>）。
- ⑤ 《广东疫情防控问责联合调查组成立》，新华网（[http://www.xinhuanet.com/local/2021-06/13/c\\_1127559307.htm](http://www.xinhuanet.com/local/2021-06/13/c_1127559307.htm)）。

但实际上只完成了一部分形式化的任务,没有实现上级的政策意图。<sup>①</sup> 这往往见于正向激励要素较高、动机要素和信息要素较低的政策,<sup>②</sup> 也经常在上级或群众期望与机构能力存在较大差距时出现。<sup>③</sup> 二者可以归纳为正向激励和清晰度低的政策意图。在中央与地方治理逻辑矛盾中,上级政府受交易成本制约而不得不选择技术治理的考核方式。<sup>④</sup> 由于上级在特定领域的政策意图清晰度低,难以被转化为量化指标,上级在信息不对称的情况下很难有效识别基层是否贯彻了政策意图;同时上级布置的任务有很强的正向激励,因此基层官员选择采取“表演式”“仪式化”等行为向上级发送信号,导致了“表演式执行”的出现。

“文山会海”是一种有代表性的“表演式执行”行为。如前所述,相对于经济发展、生态保护等清晰度高的政策考核指标,工作落实属于清晰度低的政策考核指标。上级组织部门的政策意图是下级能够充分贯彻落实上级的重大决策部署,按规范程序及时办理上级领导批示,结合实际落实上级会议精神。而在信息不对称的情况下,上级难以有效识别下级是否完成了这种考核指标清晰度低的任务。为此,上级会尝试将其转化为可量化的指标,但这种考核指标的转化也会使基层官员的行为变形。例如,上级使用信息报送率、公文下发数、会议召开数等考核指标对下级进行考核,下级就会采用“文件空转”“会议落实会议”等仪式化行为满足这种考核要求。与此同时,上级布置的此类任务往往属于“创先争优”等表彰典型的正向激励,即使下级落实不到位也没有显著的负向后果,这导致了“文山会海”的出现。

除此之外,“表演式执行”还有日常中的“形象工程”以及疫情期间的“表格抗疫”等典型表现。党的十八届六中全会制定的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》规定“对一切搞劳民伤财的‘形象工程’和‘政绩

---

① 向俊杰、陈威《节能减排一票否决绩效考核:央地博弈中的逻辑演进》,《行政论坛》2020年第1期。

② 唐啸、陈维维《动机、激励与信息——中国环境政策执行的理论框架与类型学分析》,《国家行政学院学报》2017年第1期。]

③ Ding, Iza, “Performative Governance,” *World Politics*, Vol. 72, No. 3, 2020. ]

④ 季乃礼、王岩泽《基层政府中的“留痕形式主义”行为:一个解释框架》,《吉首大学学报》(社会科学版)2020年第4期。]

工程’的行为，要严肃问责追责，依纪依法处理。”<sup>①</sup>但是，这种“形象工程”并没有完全消失，例如榆中县、韩城市等贫困县市举债造景，受到住建部点名通报批评。<sup>②</sup>贫困县市的基层官员将宝贵的资金用于“装点门面”，试图将城乡外观作为政绩，违背了上级政府帮助人民群众脱贫的政策目标。与“文山会海”相同，“形象工程”等“表演式执行”都源于上级的特定政策意图很难被清晰地转化为考核指标和存在较强的正向激励。

### （三）负向激励与政策意图高清晰度下的“过度执行”]

“过度执行”指在考核追责的高压下，下级政府执行上级政府布置的任务时力度过大，以至于偏离了政策目标。在上级政府以追责方式向基层施加压力时，基层官员经常采取两种逃避问责的方式：一种表现为“反向避责”，<sup>③</sup>即执行政策时凡事皆以上级意志为准，在这一过程中把权力和责任都让渡给上级政府；另一种表现为“层层加码”“逆向一刀切”，即过度执行上级政府布置的任务，以至于背离政策目标。其中，后者经常体现为基层官员对政策的“过度执行”，这类现象源于指标任务考核的“压力型体制”，<sup>④</sup>在特定情形下，上级政府将清晰度高的考核任务层层分解到基层政府，并辅以负向激励，因此基层官员往往因风险厌恶偏好而过度执行上级政府的政策。

环保工作的“一刀切”现象是一种具有代表性的“过度执行”行为。在中央环保督察组严抓严打严问责的高压态势下，一些基层官员对企业商户集中“一刀切”关停，既影响了人民群众的正常生产生活，也敷衍欺骗了上级政府的环保检查督察工作。<sup>⑤</sup>不同于以往上级政府对基层的“一刀切”，这属于基层官员对上级政府政策目标的“逆向一刀切”，通过简单粗暴地停工停

① 《关于新形势下党内政治生活的若干准则》新华网([http://www.xinhuanet.com/politics/2016-11/02/c\\_1119838382.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-11/02/c_1119838382.htm))。]

② 《“形象工程”何时休》新华网([http://www.xinhuanet.com/2019-01/23/c\\_1124028659.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-01/23/c_1124028659.htm))。]

③ 刘帮成《基层“反向避责”现象的表现与行为逻辑》，《人民论坛》2021年第12期。]

④ 荣敬本《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，中央编译出版社1998年版；杨雪冬《压力型体制：一个概念的简史》，《社会科学》2012年第4期。]

⑤ 《“一刀切”关停违背环保初衷》新华网([http://www.xinhuanet.com/2018-05/29/c\\_1122902671.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-05/29/c_1122902671.htm))。]



业停产实现短期的、不可持续的所谓“环保”，背离了上级政府关于环境保护的政策目标。如前所述，生态环境保护任务的政策意图非常清晰，这不仅体现为客观的统计数据（如单位能耗量、污染排放物量、PM2.5 浓度等），也体现为相当高的可视度（如黑臭水体、沙尘雾霾等）。与此同时，环保督察有强度相当高的负向激励。例如，仅在首批中央环保督察中，“8 省（区）被问责人员中，通报 20 人，诫勉 320 人，责令公开道歉 1 人，组织处理 18 人（次），党纪处分 178 人，政纪处分 584 人，移送司法机关 12 人，已被追究刑事责任 9 人，批评教育 9 人，停职检查 1 人”，“多名官员已因严重违纪等问题落马”。<sup>①</sup> 相比之下，对于完成不好如前所述的“工作落实”等正向激励任务，基层官员很难受到力度如此之高的问责。

除此之外，疫情期间在部分基层出现的“层层加码”现象也是“过度执行”的典型表现。疫情防控常态化后，基层也出现了“规定居民只能在早 8 点至 10 点出门采购生活用品”<sup>②</sup>“低风险地区返乡后家门却被贴上封条”<sup>③</sup>等偏离最初政策意图的“过度执行”现象。如前所述，在政策意图高清晰度和负向激励下，基层官员因风险厌恶而“过度执行”防疫政策。这些行为经媒体曝光后被国务院联防联控机制综合组通报要求整改。<sup>④</sup> 与环保“一刀切”相同，“层层加码”等“过度执行”都源于上级政策意图的高清晰度和负向激励。

#### （四）正向激励与政策意图高清晰度下的“积极执行”]

“积极执行”指基层官员积极主动地完成上级政府所布置的任务，基本实现了上级政府的政策目标，这往往见于政策意图清晰度高与正向激励的任务。例如，在改革开放以来的相当长一段时间内，我国“晋升锦标赛”型的

① 《首批中央环保督察 8 省份 1140 人被问责》，新华网（[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-11/17/c\\_1121968691.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-11/17/c_1121968691.htm)）。

② 《战疫当前官僚主义“五怪”：疾控中心科长飞到泰国躲疫情》，新浪网（<http://news.sina.com.cn/o/2020-03-09/doc-iimxyqvz9022737.shtml>）。

③ 《从低风险区返乡家门被贴封条》，新华社：居家监测 ≠ 被贴封条》，澎湃新闻（[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_11014207](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_11014207)）。

④ 《返乡防疫盲目“加码”就是“懒政”》，新华网（[http://www.xinhuanet.com/2021-01/31/c\\_1127046967.htm](http://www.xinhuanet.com/2021-01/31/c_1127046967.htm)）。

治理模式将官员晋升与地方经济发展挂钩，这种制度设计为基层官员提供了政策意图清晰度高的正向激励结构，导致其竭尽所能招商引资，积极执行上级政府的政策目标。这种行为基本实现了上级政策的政策意图，即使这种对可量化考核指标的积极执行相对于总体的社会治理而言可能是一种过度执行，挤压了经济发展质量、环境保护等没有被考核目标涵盖的领域。需要说明的是，这种制度设计和激励结构常见于社会相对常规的发展时期，在抗击疫情等危机管理时期并不适用（后者更常用负向激励）。

由于基层官员对上级政策目标的积极执行并没有违背上级意图，因此对其消极后果的规避需诉诸科学的政绩考核取向。对此，习近平总书记在全国组织工作会议上强调“要改进干部考核方法手段，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，再也不能简单以国内生产总值增长率来论英雄”<sup>①</sup>。党的十八届三中全会也强调“完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向”<sup>②</sup>。在政绩考核趋于科学化的背景下，基层官员对上级政策的“积极执行”所带来的消极影响也随之减小。

基层官员绝大多数的行为都属于对上级任务的“积极执行”，这是在上级政策意图清晰度高、激励正向的合理结构中做出的正常行为，并不属于政策执行变形的形式主义官僚主义范畴。

## 五、总结与展望

政策执行变形的重要表现形式是基层治理中的形式主义官僚主义现象。尽管形式主义和官僚主义在不同时期的表述有所差异，但其“脱离群众、脱离实际”的内涵保持相对稳定，二者也往往相伴相生。本文将形式主义官僚主义界定为党政部门工作人员在为完成上级任务目标的主观意愿下，客观上

<sup>①</sup> 《从晋升锦标赛看“唯 GDP 论”》，人民网（<http://cpc.people.com.cn/pinglun/n/2013/1126/c241220-23657283.html>）。

<sup>②</sup> 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，中国政府网（[http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content\\_2528179.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm)）。

采取了脱离群众和上级目标，且社会成本远大于社会收益的行为的现象，并从大型科层制组织内部的层级关系以及激励结构的视角分析了政策执行变形的类型与生成逻辑。除了观念扭曲错位等思想作风原因外，形式多样的基层形式主义官僚主义行为作为官员考核与激励体制的副产品，受具体情境下考核指标清晰程度和激励方向的影响。在制度设计和激励结构的作用下，基层官员行为可分为“不执行”“表演式执行”“过度执行”和“积极执行”四种类型，其中前三类都属于政策执行变形。

要破除“不执行”“表演式执行”和“过度执行”等基层形式主义官僚主义行为，防止政策执行变形，除了改善基层官员的态度与素质之外，还要在理性激励方面设置合理的任务和考核目标，为基层提供更多的正向激励、更清晰科学的任务考核目标、更大的政策执行自主性与容错度。