

当代中国行政改革

The Public Administration
Reform in China

本书没有完全拘泥于西方行政学的理论视角，而是从中国的现实国情出发，着力回答各种对中国行政改革的疑问。从行政文化、行政体制、行政价值、行政行为、组织机构、行政过程、公共财政、政府与社会关系等方面入手，描述了中国30多年间行政改革的全貌，集中回答了为什么要改革，如何改革，改革成效如何，改革要走向何处等问题。

麻宝斌 等 ©著



当代中国行政改革

The Public Administration
Reform in China

麻宝斌 等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

当代中国行政改革/麻宝斌等著. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 12

(公共治理与公共政策丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 3928 - 0

I. ①当… II. ①麻… III. ①行政管理 - 政治体制改革 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 253736 号

· 公共治理与公共政策丛书 ·

当代中国行政改革

著 者 / 麻宝斌 等

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 人文分社 (010) 59367215

电子信箱 / renwen@ssap.cn

项目统筹 / 袁卫华

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 袁卫华

责任校对 / 岳爱华

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2012 年 12 月第 1 版

印 次 / 2012 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3928 - 0

定 价 / 59.00 元

印 张 / 18.25

字 数 / 315 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

总 序

在全球化背景下，世界范围内各级政府所面对的内外行政环境发生了深刻的变化，传统的地方性公共事务也变得日趋复杂，需要通过建立多种治理主体的合作机制加以处理。同时，公共事务的管理过程通常表现为一个动态的政策制定与实施过程。如何通过体制创新与政策创新来解决不断涌现出来的公共服务与社会管理难题，是今后相当长一段时期内各国亟待加强研究的问题。

与此相应，中国也悄然进入了“治理时代”，并面临着前所未有的管理创新与政策变革。随着改革策略从“效率至上”向“公平至上”的转变，我国在处理地方公共事务过程中，将以公平正义为政策导向，进而谋求促进地区经济、社会协调和可持续发展；随着市场经济体制的完善和市民社会的不断发展，我国将重新界定政府与市场、社会的关系，进一步明确政府的权限，推进行政体制改革；随着社会矛盾的产生和不断激化，我国将不断加强和创新社会管理体制，完善社会政策的制定和执行；随着公民需求日益的复杂化和多样化，我国公共服务将由“政府单一供给”向“多元主体合作供给”转变；等等。可以说，治理之变革适应了全球化时代我国地方政府发展的需要，也符合我国社会转型和现代化建设的要求，对于提高执政党和政府的执政能力具有重要的现实意义。

与此同时，我国以公共治理为主题的相关论著日益增多，已经形成了一个方兴未艾的新兴研究领域。然而，公共治理理论是一个“舶来品”，其在具有中国特色的政治社会环境中需要一个本土化的过程。根据本土化程度的不同，我国关于公共治理的研究可以分为三种倾向：公共治理理论的引介，公共治理理论的解析和公共治理理论的中国应用。其中，公共治理理论的中国应用部分，学者们主要进行了公共治理理论的中国适用性研究，适合中国语境的公共治理理念和思路研究，中国公共服务供给、公共危机管理等领域

的应用研究，等等。比较而言，对公共管理理论的引介比较多，对公共治理理论中国适用性的研究比较少；对公共治理理论的解析比较多，对适合中国语境的公共治理理念和思路研究比较少，特别是创新性理论少之又少；关于公共治理理论在不同领域应用的研究中，现状宏观概括的比较多，提出规范性建议的比较多，将公共治理理论与中国现行法规政策、事实过程相结合，并进行深入分析的比较少。因此，有必要在充分理解和创新公共治理理论的基础上，立足中国公共治理事实，努力完成公共治理理论本土化的过程。

本丛书是吉林大学行政学院行政管理专业全体同仁共同努力的结晶。早在1987年，吉林大学就开始招收行政管理专业本科生，是我国首批开设该专业的三所高校之一。1993年12月，学校正式成立行政管理系；1997年开始招收行政管理专业硕士研究生。2000年吉林大学行政学院成为全国首批24所公共管理硕士（MPA）教学试点单位，2002年获得行政管理博士学位授予权，2003年开始招收行政管理专业博士研究生，2005年获得公共管理一级学科博士授予权。2006年被批准成为吉林省十一五期间省级重点学科。2008年，在原有行政管理博士点之外，又增设公共治理与公共政策博士点。2009年9月，国家人力资源与社会保障部组织开展了第七批博士后科研流动站的申报工作，经全国博士后管委会专家组评审，国家人力资源与社会保障部、全国博士后管委会批准，吉林大学公共管理一级学科获准设立博士后科研流动站。至此，吉林大学公共管理学科形成了本科生、硕士研究生、博士研究生、博士后齐全的人才培养层次。经过不断的努力，公共管理学科已经确立了以社会公正为价值取向，规范研究和实证研究相结合，以东北地区地方治理为重点的研究方向和特色，在此基础上构建了结构合理的教学与学术研究团队，注重理论研究与公共管理实践的有机结合，科学研究水平显著提高，人才培养能力进一步提高，同时在为各级政府提供决策咨询、干部培训、学位教育、合作研究等方面也发挥着越来越大的作用。

我们的研究团队选择在地方公共事务治理这一中观研究层次，着力于公共治理体制建构和区域发展政策创新，谋求公共利益的促进和区域协调发展。经过多年的积累，在原有行政管理的研究基础上不断拓宽空间，加强研究力量，形成了一批有特色的研究成果，也为今后更为深入的研究奠定了坚实基础。本丛书的特点在于：（1）在结构安排上，本丛书主要围绕公共治理与公共政策领域的重点内容展开，各项研究成果各有侧重，相互联系，形成了一个比较完整的学科体系。（2）在研究取向上，本丛书遵循“全球视

野、本土问题、现实取向、合作研究”的原则，在深化基础理论研究的基础上，追踪我国实践中的热点和难点问题，努力回应地方政府管理和科学决策的现实需要。（3）在研究的方法上，每部著作都坚持规范研究与实证研究相结合，宏观研究与微观研究相结合，综合研究与个案研究相结合，理论研究与对策研究相结合，尤其注重调查研究和实证分析。（4）在写作风格和文字表述上，每部著作都尽量做到准确、简明、生动、通俗易懂，具有较强的可读性。

这套丛书不仅适合作为公共管理专业的本科生和硕士生教学用书，也适合于从事公共管理实务的各级领导干部和公务员阅读。随着公共治理与公共政策实践的不断发展，会有越来越多的热点、焦点和难点问题涌现，公共治理与公共政策的学术研究会日益深入，公共治理与公共政策的学科体系会不断发展和完善，本丛书也会根据现实需要和理论的新近发展增加新的内容，希望能够通过所有关心公共事务的同行和朋友的共同努力，促进理论界与实务界的良性互动，早日迎来中国的“善治”时代。

前 言

人们普遍认为，理论与现实是对立统一的关系，理论要与实际相结合，要从实际中来，再回到现实中去。这一认识本身是理论性、原则性的。现实的证据一再表明，理论与现实之间总是存在着巨大的鸿沟，甚至相互隔离。这通常体现为两种极端情况：一种情况是把理论的作用极端化，无视现实世界的复杂性，一味要求现实要符合特定理论；另一种情况则是看到了理论和现实之间存在的巨大差距，进而全盘否定理论的功能。这两种极端的看法显然都是错误的。那么，到底应该如何定位理论的功能呢？换言之，理论到底是以怎样的方式作用于现实的呢？在我们看来，一方面，理论本身应具有超越性，理论本身正是因为其超越于现实才具有存在的价值；另一方面，理论既是来自现实的，也要从根本上服务于现实；理论不仅具有批判性的功能，同时也应该具有建设性的功能。总体上看，理论与现实之间是对立统一的关系，这一关系决定了理论——无论是规范性理论，还是经验性理论——都要以不同的方式回应社会现实。

行政学作为一门实践性和应用性极强的学科，必然会也必然要随着行政管理环境的变化而不断发展和更新。与其他社会科学的分支学科一样，行政学具有应运而生、与时俱进、理论联系实际的基本品性。目前中国面临着迫切的行政改革的历史任务，这必然要求行政学界发展出既有理论原创性又有现实解释力的行政学理论。遗憾的是，目前中国的行政学研究似乎在多个方面有滞后于现实发展的迹象。比如，行政学研究取向存在偏差，突出表现为多数行政学研究者满足于书斋式的宏观“理论”研究，习惯于思维的演绎，不能深入实际，不是从事实和采集的数据中推导出结论，而是轻率地得出主观判断。行政学作为一门应用性极强的学科，如果仅仅满足于对宏大命题的宽泛的、原则性的研究，不考虑成果的实际价值，这种研究就会蜕变为一些

学者所说的“原则”之学、“性的科学”。这些原则虽然是正确的，却缺乏实际意义，对理论的研究、知识的成长或实际应用都没有价值。因此，行政学的生命一定来自对行政实践的观照与解读。

中国改革开放以来经济和社会发展所取得的伟大成就，离不开政府的推动，反之，经济与社会发展也带动了政府自身的变革。对改革开放以来中国行政改革进行全景式描述，就是本书的宗旨所在。全书从几个方面阐释中国行政改革历程，内容涉及行政文化、行政体制、改革目标、改革路径、行政组织、人事制度、政府决策与执行、公共财政、政府与社会关系等诸多方面。尽管我们看到了当前行政学研究中的不足，试图从更加贴近现实的角度解读中国行政改革的历程和走向，回答中国行政体制与机制的历史由来、当下的问题、已有改革的成效、未来改革的走向等根本问题，但由于学术背景与研究能力的局限，依然未能很好地完成既定任务。呈现在读者面前的这本书，还只能说是一项初现端倪的成果，它包含着我们“横看成岭侧成峰，远近高低各不同”的努力，也包含着“众里寻他千百度”、“不识庐山真面目”的遗憾。

本书是集体合作的成果。全书由我负责总体统筹规划并修改定稿，各章节撰写人分工如下：第一讲，麻宝斌；第二讲，严明明（长春师范学院）；第三讲，董晓倩；第四讲，韩兆坤（黑龙江大学）；第五讲，宋艳（吉林大学）；第六讲，孙长虹（吉林大学）；第七讲，任晓春（山西大学）；第八讲，孙德超（吉林大学）；第九讲，钱花花（吉林大学）。同时，杜平、钟震、郑统等同学耐心细致地修改并校对了书稿，使全书增色不少。

最后，我要感谢吉林大学社会公正与政府治理研究中心、社会科学处、国际合作与交流处的领导们，他们以不同的形式为本书出版作出了贡献。同时向负责本书编校工作的袁卫华先生致以深深的谢意。我也要感谢我的家人，是她们的无私劳动与热情鼓励使我能以平和之心专注于工作，并在工作中心体会到快乐。

麻宝斌

2012年8月

目 录

CONTENTS

第一讲 中国行政文化：传统到现代·····	001
一 官场潜规则：行政文化的微观表征·····	001
二 中国行政文化研究维度与基本特征·····	010
三 中国行政文化的历史根源·····	023
四 转型中的行政文化及其未来走向·····	028
第二讲 中国行政体制：特征与功效·····	036
一 行政体制的概念及其历史沿革·····	036
二 中国行政体制的理论基础与客观环境·····	040
三 中国行政体制的特征·····	046
四 中国行政体制的功效·····	052
五 中国行政体制改革展望·····	057
第三讲 服务型政府：政府改革目标·····	063
一 服务型政府的提出·····	063
二 服务型政府建设方略·····	069
三 服务型政府建设现状检讨·····	080
四 服务型政府的发展路径·····	088
第四讲 法治型政府：政府改革路径·····	093
一 法治型政府：中国行政改革的必然选择·····	093

二	中国法治型政府建设历程·····	097
三	中国法治型政府基本架构·····	101
四	中国法治型政府建设评价·····	109
五	中国法治型政府建设愿景·····	117
第五讲	行政组织变革：从机构调整到职能转变·····	120
一	行政组织变革的背景·····	120
二	行政组织变革的过程·····	123
三	行政组织变革的基本经验·····	130
四	行政组织变革的成效·····	132
五	行政组织变革存在的问题及原因·····	136
六	行政组织变革的展望·····	141
第六讲	干部人事制度改革·····	150
一	干部人事制度改革的历史背景与发展历程·····	150
二	深化干部人事制度改革的重要意义与指导原则·····	155
三	中国干部人事制度改革所取得的成就·····	158
四	中国干部人事制度改革中存在的问题·····	161
五	干部人事制度改革的路径解析：发展趋向与策略设计·····	166
第七讲	政府管理改革：决策与执行·····	182
一	中国政府管理的总体特征·····	183
二	政府决策改革·····	190
三	政府执行改革·····	199
四	政府管理改革的未来·····	214
第八讲	财政体制改革：历程与发展·····	217
一	财政体制与财政体制改革·····	217
二	高度集权与一灶吃饭·····	220
三	放权让利与分灶吃饭·····	227

四	重新集权与分税制·····	233
五	分税制改革的前景展望·····	242
第九讲 走向政府治理：国家与社会·····		251
一	从总体性社会到多样性社会·····	252
二	社会主体分化与结构调整·····	257
三	多层次的政府治理·····	266
四	政府治理的未来·····	277

第一讲 中国行政文化： 传统到现代

肇始于 20 世纪 80 年代的中国行政改革，基本意旨是重新检讨并厘定政府与市场、政府与社会、政府与公民的群己权界，基本面向是以西方发达国家的先期和当下公共管理改革为参照，基本形式是以制度创新为主线，从政府机构、规模、职能和管理方式等方面把改革逐渐引向深入。30 年后，政府所面临的问题和自身所引发的的问题似乎并未减少，而是更多了。人们发现，在制度移植和制度变迁的背后，还隐藏着文化因素。行政改革不仅仅是机构与人员、体制与机制等硬件的调整，还包括心理软件的更新与升级。这就是行政体制的思想根基——行政文化。行政文化的创新与进步，可以保证行政体制改革顺利、健康地进行；行政文化的滞后，则会成为阻碍行政体制改革的桎梏。本讲中，我们首先从行政文化的微观表征——官场潜规则入手，然后从层级、身份、性别、真理和美德五个维度分析中国行政文化的基本特征，再从历史的角度阐释行政文化产生的政治、经济、社会、文化与思想根源，最后探讨行政文化在社会转型时期发生的变化及社会功能，并粗略分析行政文化的发展走向和路径。

一 官场潜规则：行政文化的微观表征

（一）行政文化与官场潜规则

文化有广义和狭义之分。广义的文化是指人类在历史实践过程中创造的一切物质产品和精神产品的总和。物质文化指人类在生产过程中使用的器械、工具和机器，通过人的劳动而生产出来的食物、衣服和房屋等。精神文化则包括世界观—哲学思想、科学、艺术、道德、教育、风俗习惯等。狭义

的文化专指包括语言、文学、艺术及一切意识形态在内的精神产品。

文化是人类社会的存在样式，是人类社会生存和发展的具体方式，有三个表现层次：核心层是价值观念；中间层是社会组织与行为规范，即机构、礼仪、仪式等；最外层是物质载体，包括服饰、器皿、建筑、符号等。图 1-1 将这些术语形象地描绘成洋葱的几层皮。也有人用五个同心圆来形容文化——精神文化、制度文化、行为文化、物质文化和形象文化。

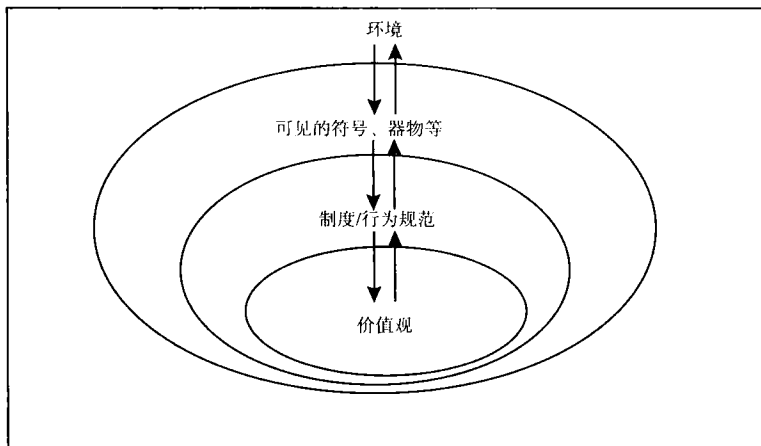


图 1-1 文化的层次

文化在不同的社会领域、社会团体和社会成员身上表现出不同的形式、具有不同的特征。在公共行政领域，社会文化就表现为行政文化。行政文化也有广义和狭义之分。广义的行政文化是行政意识形态和行政组织机构及其制度体系的总和。^① 狭义的行政文化仅指行政意识形态，即在行政实践活动基础上所形成的，直接反映行政活动与行政关系的各种心理现象、道德现象和精神活动状态。^② 作为公共行政“软件”的行政文化，包括行政心理、行政意识、行政思想、行政理念、行政道德、行政规则、行政价值、行政信念、行政习惯、行政传统等，是行政体系和行政行为的深层结构，被称作行政活动的灵魂。任何一个行政组织的结构、运转程序、决策过程，以及行政人员的行为、作风、态度、价值观等，都直接或间接地受到行政文化的制约

① 郭济主编《中国公共行政学》，中国人民大学出版社，2003，第270页。

② 夏书章主编《行政管理学》，中山大学出版社，1998，第159页。

和影响。行政文化不仅能有效促使行政系统内部高度整合，还能引导行政系统自身的持续发展。

古往今来的中国官场中，真正支配官员行为的原则经常与他们宣称遵循的原则相去甚远。例如仁义道德、清正廉明、为民服务等，往往被换算成现实的利害计算。这种利害计算的结果和趋利避害的抉择反复出现并长期稳定，构成了一套潜在的规矩，形成了许多官僚集团内部和各集团之间在打交道的时候长期遵循的潜规则。这就是人们常说的“潜规则”。在国外，对潜规则的研究很早，比如泰罗（Frederick Taylor, 1856 ~ 1915）对“磨洋工”现象的分析，梅奥（J. E. Mayo, 1880 ~ 1949）对“团体压力”的研究，等等。“潜规则”一词在中国的流行，很大程度上与吴思的《潜规则：中国历史中的真实游戏》一书有关。“潜规则”的概念在一定程度上能够解释历史现象和管理活动中“应该怎样”和“实际怎样”的差异问题。显（正式）规则之外有潜规则，前者是人为“设计和建立的”，是理性建构的结果；后者是自发生成的，是人性和环境相结合的产物。假设人的行为总是要受一定规则的支配，那么“应该怎样”是显规则所规定并力求实现的，“实际怎样”则是显规则与潜规则相互影响、共同作用的结果。官场潜规则，就是行政系统中一套不成文的社会游戏规则，这些规则由组织成员传递给新来者，并在他们头脑中生根发芽。因此，官场潜规则可以看作行政文化的表现之一，通过观察和分析官场潜规则，可以管中窥豹，帮助我们了解中国行政文化的全貌。

（二）中国官场的基本潜规则

官场潜规则主要表现在人脉、寻租、掌权、交际、决策、沟通与处事等方面。我们把前三条称作核心规则，后三条则视为衍生规则。

第一，“朝里无人莫当官”。这是官场的第一条核心规则，体现出人脉关系（社会资本）在官场的重要性。中国长期处在典型的农业社会，社会的稳定依靠亲缘、地缘、神缘、业缘和物缘这种“五缘”网络来维持。“五缘”成为“熟人社会”的基础。以“五缘”网络为基础的“熟人社会”，以“物以类聚、人以群分”的精神，结成了互相联系、互相依存、守望相助、互通音讯的“熟人同盟”，“人情”与“关系”渗透到中国社会经济生活的各个方面，所谓“熟人好办事”、“三个图章顶不过一个老乡”、“老乡见老乡，两眼泪汪汪”等，都是“熟人社会”的朴素表达。“熟人社会”的

关系网络由此衍生：同学、亲戚、朋友、战友、车友、牌友、舞伴，还有同学的同学，朋友的朋友，亲戚的亲戚，战友的战友，等等。

在官场中，关系的重要性更是不言而喻，其影响可谓无处不在。比如，进入官场离不开社会关系。有研究表明，社会网络渠道可以提供有关职业流动的重要信息；有助于当事人在职业领域建立信任；社会资本（尤其是关键人物）能够使干部获取理想职位的机会最大化。^①当然，随着公务员制度的建立和干部人事制度的日臻完善，社会资本的作用在一定程度上有所降低。再从升迁来看。古代讲“朝里无人莫当官”，现代讲“关系也是生产力”，“年龄是个宝，文凭不可少，能力当参考，关系最重要”。这些都是强调官场用人的规则，“德能勤绩”是面上的规则，背后的潜规则是，那些被领导提名和所用的人，必然是“圈内”人，能够变成领导的自己人才是最关键的。现在仍有人相信，“宪法永远没有说法大”。因为与某位实权领导有某种亲密的关系而一步登天的例子经常出现。^②再从官场出口看，关系也至关重要。许多机关人事管理正在发生与格雷欣所发现的“劣币驱逐良币”相似的情形：一方面，低素质公务员强烈依恋并固守组织。借助既往薪酬制度惯性及其在重大决策事项上的影响力，数量上占优的低素质公务员保持着自己的地位与薪酬水平。另一方面，高素质公务员，尤其是那些对组织发展具有决定性作用的战略性公务员，对组织“感情淡薄”。其中一个原因可能是有能力的官员总会寻求多做工作，出政绩，但把时间和精力过多地投入到工作中，就会疏于结交朋友，难以扩大交往网络；同时，努力工作往往带来的直接后果是在有意无意中得罪人，而一旦得罪了人，就很可能影响到自己的提拔重用。长此以往，那些有事业心的人会在一次次碰壁之后选择消极的从政心理和行为。

第二，“千里当官只为财”。这是官场的第二条核心规则，揭示了官员们的基本行为动机。从官僚集团和普通百姓的关系来看，百姓似乎总是冤大头。对官吏来说，无论正式规定如何，只要掌握了合法伤害权，就等于掌握了“鱼肉百姓”的权力。即便不能给人什么甜头，起码可以让人尝尝苦头；

① 参见周玉《干部职业地位获得的社会资本分析》，社会科学文献出版社，2005，第254页。

② 周玉的实证研究证明，在干部选拔任用的关键环节，如果能得到具有相当级别的关键人的关照，晋升的机会便显著提高。关键人能否对干部升迁产生积极影响主要取决于关键人的级别和干部本人与关键人的关系强度。参见《干部职业地位获得的社会资本分析》，第254~255页。

即便成事不足，但败事有余，百姓不想被伤害，就得乖乖掏钱。对老百姓来说，从来难以奢望得到公平或友善的待遇，更不会去想什么“以血还血，以牙还牙”，人家骂了他，打了他，吸了他的血，恐怕连找人家的家长哭诉告状都找不起；唯一合算的选择，只剩下一个忍气吞声，最好还要赔上笑脸和甜言蜜语。“这很像是狼和羊在一起。一个长着利牙，而且不吃素；另一个吃素，偏巧长着一身好肉。虽然头上长有一对犄角，但那是用于公羊之间打架的，在异性面前自我显示的时候还管用。见到那个大嘴尖牙的灰家伙就只有哆嗦的份了。只要是狼和羊在一起，他们之间的关系就定局了。假如你愿意，尽可以规定羊称狼为父母，狼称羊为儿女。颠倒过来当然也可以，让狼跟羊叫爹娘或者叫主人，羊则有权把狼叫作儿子或者仆人。随便你怎么规定，反正狼要吃羊。如果某羊不反抗，也许能多活几天，一时还轮不上被吃。敢于反抗者，必将血肉模糊，立刻丧命，绝少成功的希望。”^①

从官僚系统内部来看，虽然大家名义上都讲为公为民，实际上都摆脱不了地方、部门和个人的利益影响。（1）从行政权力纵向结构看，上级政府在权力大小方面处于优势，但下级政府在信息方面处于绝对优势。无论是上级对下级的层层施压，还是下级对上级的层层欺骗，所谓“村骗乡，乡骗县，一级一级往上骗，一直骗到国务院”，都是政府的特殊利益在作祟。（2）从行政系统横向关系看，无论是部门间推诿、扯皮、踢皮球、公文旅行，还是部门间为了利益而相互攻击、寻求上级支持，甚至大打出手，也无非都是利益的驱使。（3）在行政组织内部，基本分配规则是“尊尊亲亲”、“谁定规则，谁定结果；先定结果，再定规则”。组织人际交往与社会交往一样，要遵循“亲疏”和“尊卑”两个角度来衡量彼此间的角色关系。“程序正义”应当遵循“尊尊原则”，由尊贵地位的人扮演“资源分配者”角色，并选择资源分配与交易方法；在“分配正义”方面，则应遵循“仁、义、礼”伦理体系基础的“亲亲原则”，掌权者会根据与自己关系的亲疏远近来分配资源，这与西方要求以平等普遍的效率原则为规范人际关系的逻辑法则截然不同，为了维系组织内外的秩序，西方组织内倾向订定“管理规则”，专业团体间则订有“伦理准则”规范从业人员的执业行为。^②

第三，“政治就是拉帮结派”。这是官场的第三条核心规则，揭示了权

① 吴思：《隐蔽的秩序：拆解历史弈局》，海南出版社，2004，第11页。

② 参见黄光国等著《面子：中国人的权力游戏》，中国人民大学出版社，2004，第65页。

术乃政治核心这一不争的事实。中国政府是权力等级最多的组织系统，这为其组织成员提供了最广阔的职业晋升空间。在官场上，向上爬就意味着结交人，两者实际上是一回事。所以，一方面，官场中拉关系、套关系现象十分普遍，各种各样的“圈子”盛行。不仅是同人之间，只要是对自己有用者，都要尽力拉拢。方法很多，拜同乡，拜把子，结干亲，内眷往来，留客聚饮，打麻将时谦让，等等。另一方面，官场上最怕的是得罪人，如果得罪了人，在提拔讨论的时候，就会有人提出种种疑问，结果是“等一等”、“放一放”，从而错过提拔的机会。这样，官僚集团就在总体上形成了一个以“官官相护”为行为特征的利益集团。比如安徽阜阳，从“毒奶粉事件”、“白宫”举报案、机场案、禽流感疫情防范不力致儿童死亡到其他一系列涉及党政、司法机构的腐败丑闻，充分体现了官场中的疾病机理。中国通过多年的行政改革，也在不断学习现代政治文明成果，推行类似政务公开、公开选拔等制度，实际上，还是存在许多“暗箱操作”、控制信息传播的事。可以说，在中国基层社会，文明的政治思维与观念并未真正深入体制肌体，甚至让体制产生了“文明的抗体”，比如选择性吸收有利于自己的“舶来品”，将不利于自己利益的一律打上“不符合国情”、“企图全盘西化”的标签。

第四，“革命就是请客送礼”。这是官场第一条衍生规则，反映出维持人际关系的主要方法。在中国，公款吃喝费用总是居高不下，吃饭成了最常见也最广泛的交往方式。其原因也许就在于吃饭和人情紧密相连。通过吃饭办事，靠吃饭做人，是人们约定俗成的共识。“位子”、“共食”、“请客”（“吃人的嘴软，拿人的手软”）、“吃请”（“食人之食，就要应人之事”）、“白吃”……菜端上来，你拿起筷子就夹，肯定不会有前途。事情往往是，菜一端上来就开始转，转就是让，最后当然是让给最有权的人。谁的权力大，谁就可以改变整个盘子。把整个盘子挖一角，这就是在行使职权。所以，领导就是有动筷子、改变现状的权力的人。吃饭就免不了喝酒。“无酒不成席”，官场文化中自然少不了酒文化。“不贪污，不受贿，吃吃喝喝有啥罪”，“不吃不喝，怎么工作”，“人若不喝酒，白来世上走；酒是粮食精，越喝越年轻”，“酒量是胆量，酒瓶是水平，酒风是作风，酒德是品德”，诸如此类许多有关酒文化的政治民谣都反映出酒在官场人际交往中的重要。

同时，官场离不开“礼尚往来”，官场文化基本上就是一个“送礼”、“收礼”的文化。“礼尚往来”最初反映的是中国民族性格中感恩报德的情感，倘若受人恩惠，应该终身不忘，甚至刻一方长生牌位，供奉家中，或者