

地方政府与绩效管理创新研究丛书

地方廉政改革的制度分析：

以A省公车改革（1993—2012）为例

DIFANG LIANZHENG GAIGE DE ZHIDU FENXI:

YI A SHENG GONGCHE GAIGE (1993-2012) WEILI

陈兆仓 著



人民出版社

地方政府与绩效管理创新研究丛书

地方廉政改革的制度分析：

以A省公车改革（1993—2012）为例

DIFANG LIANZHENG GAIGE DE ZHIDU FENXI:

YI A SHENG GONGCHE GAIGE (1993-2012) WEILI

陈兆仓 著

● 人 民 出 版 社

责任编辑:陈光耀

封面设计:吴燕妮

图书在版编目(CIP)数据

地方廉政改革的制度分析:以 A 省公车改革(1993~2012)为例/陈兆仓 著.

—北京:人民出版社,2015.7

ISBN 978-7-01-014796-3

I. ①地… II. ①陈… III. ①地方政府-公务车-廉政建设-研究-中国-1993~2012 IV. ①D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 085276 号



地方廉政改革的制度分析
DIFANG LIANZHENG GAIGE DE ZHIDU FENXI
——以 A 省公车改革(1993~2012)为例

陈兆仓 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京集惠印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19.5

字数:282 千字

ISBN 978-7-01-014796-3 定价:48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本书所受资助项目：

国家社科基金重大项目（项目编号13&ZD011）

广东高校人文社科重点研究基地重大项目（项目编号2012JDXM_0001）

教育部“博士研究生学术新人奖”

目 录

第一章 改革时代的制度化迷思	1
第一节 制度建设的中国困惑	1
第二节 为“制度化”问题解谜	4
第三节 研究策略	7
第二章 制度化问题的理论之争	10
第一节 来自组织制度主义的视角	10
第二节 基于扩散的制度化	15
第三节 找回行动者:行动与制度互构的制度化	31
第四节 话语转向:作为社会建构过程的制度化	40
第五节 总结:制度化研究的三条路线	48
第三章 在改革样本中寻找答案	53
第一节 界定核心概念	53
第二节 分析框架	58
第三节 寻找典型个案	61
第四节 我们的研究可靠吗	67
第四章 公车:一个问题场域的兴起	69
第一节 当公车遭遇权力	70
第二节 改革以来的中国公车消费	80
第三节 问题场域中的文本生产	84

第四节 中央政府公车治理逻辑的演变	91
第五章 前奏:基层单位改革的自主尝试	105
第一节 公车改革的全国图景	105
第二节 故事建构:A省公车改革的基层实践	109
第三节 自下而上的垂直扩散	114
第四节 早期改革中的阻力点	120
第六章 独唱:货币化改革模式的局部推广	124
第一节 “尚方宝剑”的出现	124
第二节 制度企业家网络如何推广改革	129
第三节 改革标本:H市的公车改革历程透析	156
第四节 改革扩散中的模仿与转化	176
第五节 改革方案合法性的文本生产	192
第七章 复调:改革浪潮起落中的多元行动	209
第一节 围绕货币化改革模式的“话语战争”	209
第二节 内外阻力下的改革停滞	218
第三节 技术型改革模式的新生	224
第四节 省级层面公车改革的再行动	234
第八章 结论与讨论	241
第一节 官僚机构的双层制度化模型	241
第二节 分裂式制度化:漫长改革的机制性解释	253
第三节 “气候”隐喻:转型社会的动态制度逻辑	264
第四节 重新思考廉政改革	269
第五节 创新、局限和未来展望	274
附录1:文中常用地名名称列表	277
附录2:访谈对象列表	278
附录3:《人民日报》公车报道编码表	280

附录 4:《人民日报》内容编码协议	282
附录 5:中央政府历年公车相关文件列表(1979—2012 年)	288
参考文献.....	290
侍僧录(代后记)	303

第一章 改革时代的制度化迷思

第一节 制度建设的中国困惑

中国自 1978 年以来即进入一个以“改革”命名的新时代。在这个概念的标识下,各种制度变革的浪潮密集涌现,使得中国成为探索和检验制度理论的“最有前景的试验场”^①。这一经验元素异常富饶的“实验场”自然也引起了海内外学者对转型中国的各种制度现象的兴趣。由此,现有的那些以改革以来的中国作为经验材料和关切焦点的制度研究文献,已经堪称浩若烟海,尤其集中于以“制度变迁”和“制度创新”为标记的议题当中。研究“制度变迁”的文献常常关心的是一种新的组织与制度形式如何取代旧有的制度及其引发的种种后果,而对“制度创新”感兴趣的学者则热衷于探讨新兴的组织实践或制度形式是如何被创造出来的及这些创新所带来的影响。不过,笔者认为,恰恰是这两者之间的一个关键过程却往往被轻而易举地忽略了:一种新兴的组织结构或实践如何成为普遍持久、广为接受的制度设施?

制度理论家们常常将这一过程称之为“制度化”。对于这一概念的强调乃是在说明,各种风起云涌的变革行动与创新实践并不一定就能够顺利地扩散到更广泛的组织单位中去,也未必能够得到相关行动者的广泛接受和充分认可。

^① [美]鲍威尔等:《组织分析的新制度主义》,姚伟译,上海人民出版社 2008 年版,“中文版序言”第 5 页。

这不仅是理论化概念的暗示,更是中国在转型期所遭遇到的重大经验困惑。尽管在改革时代所唤起的变革精神已经成为一种共享的文化信念,并激发了大量的组织和制度的创新实践,但是令人备感沮丧的是,那些新兴实践的制度化过程却往往会遭遇挫败,以至于各种制度创新迟迟难以进化成为普遍存在和持久确立的制度设施,这些所谓“改革停滞”的诸多问题也常常令社会各界懊恼不已。

对中国公共部门在最近 20 年来的公务用车制度改革现象的观察可以说为我们体会这种经验困局提供了一个窗口。受各级官僚机构中广泛存在的“车轮下的腐败”问题的困扰,从 20 世纪 90 年代中期开始,各种公车改革的实践已经在基层单位进行了诸多自主的尝试,此后各地反复掀起公车制度改革的浪潮,其中以发放交通补贴并尽量压缩公车数量的“货币化”改革模式占据了主流。然而近二十年过去了,这期间公车改革走走停停,却未见公务用车制度在全国范围内发生真正彻底的变革,地方所推行各种改革方案所掀起的激烈争议也从未平息。一位学者撰文评论道:“就一个具体事项(而不是一个领域)的改革来说,这也许是最漫长的改革之一。从某种意义上,也许可以将公车改革看作是代表我国某一类型改革的典型案例,或者是一面镜子。通过对这项改革的分析,也许我们能够更深入地透视我国体制改革现在所面临的困境及其所须面对的问题。”^①

要理解这一被称为“最漫长的改革”是如何发生的,我们就需要定位在一个恰当的理论脉络中以解释过去所发生的公车改革实践的制度化过程。对于这种组织场域层次的制度问题,组织研究中的新制度主义学派提供了深刻的理论洞见和充分的经验检验。诞生于 1977 年至 1983 年之间的几篇奠基性论文被追认为该学派诞生的标志。在此之前,在诸如塞尔兹尼克等为代表的老制度主义文献中,发生制度化过程的关键场所是在组织之内,主张制度化为组织建立了一种通过习俗和先例而累积定型的独特属性^②。而新制度主义学派则是以 20 世纪

① 参见孙立平:《公车改革的启示》,《经济观察报》2008 年 3 月 15 日。

② P.Selznick, *TVA and Grass Roots*, Berkeley: University of California Press, 1949.

70年代以来心理学的“认知革命”作为微观基础而发展起来的,强调制度的认知与文化本质,并将介于单个组织与宏观社会之间的“组织场域”作为主要的分析层次。

由此出发,该学派摆脱了受制于自我心理学和组织层次分析的老制度主义研究的传统,在最近三十多年中积累起日益丰富的关于制度化过程的经验研究和理论构建。一开始,受迪马吉奥和鲍威尔于1983年所著的那篇经典论文的影响,诸多学者纷纷将兴趣聚焦于研究新兴的组织结构或实践在组织场域中的扩散过程,将各种改革实践在组织场域中的充分扩散程度作为测量制度化程度的指标,制度化的程度主要被认为是能在更广范围扩散程度的高低,“对制度扩散的研究就是对制度化的研究。”^①这种“基于扩散的制度化”的研究路径将经验兴趣主要置于市场和私营部门,主张制度化过程的“效率—合法性”两阶段模型,认为最初基于采纳效率的制度扩散会在达到一个临界点后获得广为接受的高度合法性从而促进其更快速地被广泛采纳。1988年,迪马吉奥再度撰文反思新制度理论的局限,一方面认为现有的制度研究及其成就“在范围上仅限于成功制度化了的组织形式与实践的扩散和再生产上”,另一方面则呼吁将对行动者的重视带回到制度理论当中来。^②20世纪90年代以后,这种呼吁的影响经由奥利弗^③、鲍威尔^④、斯科特^⑤等学者的声音而再度被放大,制度理论家们开始更为认真地关注制度化过程中行动者究竟发挥了什么样的作用,并用“制度企业家”这样的概念来称呼那些能够将各种资源进行创造性地组合来推动制

① W.R.Scott, *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*, Sage Publications, 2008, p.132.

② P.J.DiMaggio, “Interest and Agency in Institutional Theory”, in *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, L.G.Zucker (eds.), Cambridge: Bllinger, 1988, pp.3-21.

③ C.Oliver, “Strategic Responses to Institutional Processes.” *Academy of Management Review*, Vol. 16, No.2, (1991), pp.145-179.

④ W.W.Powell, “Expanding the Scope of Institutional Analysis”, in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, W.W.Powell & P.J.DiMaggio (eds.), Chicago: The University of Chicago Press, pp. 183-203.

⑤ W.R.Scott, R.Martin, J.M.Peter, and A.C.Carol, *Institutional Change and Healthcare Organizations: From Professional Dominance to Managed Care*, Chicago: University of Chicago Press, 2000.

度确立或变革的个体或集体行动者。自大约 2000 年以来,那些更为强调制度的认知本质及其社会建构过程的研究者们开始反思以往对于制度理论中那些粗糙宽泛的解释,不再通过扩散的程度来研究制度化,而是主张直接基于话语分析等途径来分析文本、观念、意义、话语和语言框架等在制度化过程中的重要作用。

这些文献为我们理解组织场域层次的制度化问题提供了至少两条路径:第一条认为,一种组织实践越是充分和广泛的扩散,就往往意味着其制度化程度越高;第二条认为,制度化的最高程度是没有语言,一种组织实践的制度化就是不断确立其合法性乃至成为被视为理所当然的理性神话的过程。但是现有的文献并没有告诉我们这两条制度化的路径究竟是何种关系以及两者之间是如何相互影响的。这些文献所形成的研究路径之间的疏离和张力,也促使我们只有更好地整合现有文献,才能为解释中国转型期的制度化问题奠定基础。

基于我们上述所提出的问题关切和理论基础,本研究的核心研究问题就是:在中国经济社会转型的背景下,为什么会存在诸如公车改革这样新兴改革实践难以成功走向制度化的现象?子问题一:改革实践中的行动者(尤其是制度企业家)是如何在制度化过程中发挥作用又受到制约的?子问题二:改革实践是如何扩散又受到阻碍的?子问题三:那些提升改革方案合法性的过程是如何运作并与其扩散过程相互影响的?

第二节 为“制度化”问题解谜

对组织实践如何迈向制度化的经验现象进行研究并提出解释,尤其是在中国改革开放的本土经验和情境中为“制度化”问题解谜,具有重要的理论和现实意义。在笔者看来,这主要表现在以下三个方面:

首先,这会丰富我们对中国社会转型过程中所出现的各种复杂制度现象的理解,尤其是使我们能够更充分有效地说明新兴的改革实践难以成功迈入高度制度化状态这样的经验困境何以持续存在。当前,组织与制度研究已经成为海

内外学者研究中国问题最为活跃的领域之一,^①对于其间出现的一些引人注目的制度现象,很多学者都做了卓有成效的研究工作。例如对制度变迁过程中的“变通”现象的研究^②,对地方政府在制度变迁过程中角色的研究^③以及对企业组织制度变迁的研究^④等。不过,对于中国广袤的地理与组织疆域中所发生的制度化过程中的经验研究却并不多见。国内涉及制度化研究文献的关注点集中在两端:要么是基于宏观社会层次的理论演绎^⑤,要么是微观组织层次的经验探讨^⑥,缺乏的是那种新制度主义所关切的、那种在中观层次上聚焦于组织实践如何在更广泛组织场域中走向制度化的分析。在中国这样超大规模的国家中,局限于个别地方的制度形式很难称得上是真正的制度化,这方面研究的匮乏显然不利于我们更好地解释中国在经济社会迅疾转型背景下出现的制度困局。

其次,这也有助于我们新制度理论对于制度化的问题做出恰当的经验概括和理论贡献。尽管新制度学派在这一领域已经展开了比较充分的研究工作,积累了关于中观层次的制度化问题的深刻洞察,但是在最近三十多年来该学派不断交叉吸纳各派观点所发展出的文献脉络中,连续出现了“行动者转向”和“话语转向”,从关注制度扩散到进行话语分析,从强调更大的制度环境背景的决定

① 参见周雪光:《西方社会学关于中国组织与制度变迁研究状况述评》,《社会学研究》1999年第4期。

② 参见王汉生等:《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,《中国社会科学季刊》1997年第21期。

③ S.L.Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press, 1993; A.G. Walder, “Local Governments as Industrial Firms: an Organizational Analysis of China's Transitional Economy”, *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2 (Sep. 1995), pp. 263-301. 杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论》,《经济研究》1998年第1期。

④ V.Nee, “Organizational Dynamics of Market Society: Changing Mechanisms of Stratification in China”, *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 4 (1996), pp. 908-949; L. A. Keister, “Engineering Growth: Business Group Structure and Firm Performance in China's Transition Economy”, *American Journal of Sociology*, Vol. 104, No. 2 (Sep. 1998), pp. 404-440.

⑤ 参见王奋宇、李路路:《当代中国制度化结构体系下的社会心理特征》,《社会学研究》1993年第2期。

⑥ 参见王波:《关系运作制度化的过程分析——华东地区A县乡镇政府机构改革的个案研究》,《社会学研究》2002年第3期;熊万胜:《合作社:作为制度化进程的意外后果》,《社会学研究》2009年第5期。

作用到重视制度企业家的重要角色,制度理论的研究重心出现显著迁移,使得其所积累起来的制度化研究的不同研究路线也相继破碎乃至相互冲突。通过对这些文献进行充分的讨论和有机的整合,可以使我们对于制度化问题有更充分的理论定向,而通过对中国的独特经验的探讨,更可以磨砺新制度理论的解释锋芒。我们所关注的这种制度化过程也属于一种特殊的、收敛性的制度变迁过程。正如迪马吉奥所言:“制度理论因为缺少一种关于变迁的理论而一直为人们所诟病。但是,如果这一理论能够证明自己可以成功地说明和阐释一个如当代中国那样发生快速而重大变迁的社会,那么它就可以成功和有效地反驳那些批评”。^①

再次,具体来说,该研究也可以促使我们更好地解释中国官僚机构中发生的各种改革,尤其是像公车改革这样具有廉政取向的改革过程是依赖于何种机制所推动的。在伴随共产党政权所诞生的“超级官僚社会”^②中,以各级政府为核心的多层级官僚机构成为了主导国家建设、驱动经济发展和塑造社会变迁的最为显著的组织力量。在更多地关注了政府与市场、社会等外部制度逻辑之间的交互影响之后,我们似乎更应该转向关注官僚机构本身,来进一步揭示其在改革时代自身是如何发生变革的,尤其是那种自下而上的、与官僚制的等级逻辑相悖的改革过程何以成为可能。而当我们更为严肃地去探讨官僚机构的制度化问题时,就必须更为清晰地厘清制度化的不同研究路线之间,例如改革实践的广泛扩散与确立其合法性的社会建构过程之间究竟是何种关系,以及这两者之间的互动所带来的结果。本书尤其能够帮助我们发展出对转型时期官僚机构本身的改革与变迁问题的解释,这种中观层次的解释能力和程度也显著会影响到我们在宏观层面对于国家、市场与社会等相互之间关系的洞察。

① [美]鲍威尔等:《组织分析的新制度主义》,姚伟译,上海人民出版社2008年版,“中文版序言”第3页。

② 金观涛、刘青峰:《开放中的变迁:再论中国社会超稳定结构》,法律出版社2011年版,第370页。

第三节 研究策略

本研究选择使用一种综合性的研究策略,以使用定性的个案研究策略为主来展开对制度过程的研究,同时辅助以量化内容分析和话语分析。以南方 A 省自 1993 年至 2012 年间推动以货币化模式为主的公车制度改革的经验过程作为主要个案,通过访谈、会议、档案文件、新闻报道等多种渠道进行资料搜集。选择这一个案是基于以下原因的考虑:

(1)公务用车制度改革涉及几乎所有层级的履行公共职能的官僚机构,是多年以来社会各界所密切关注的热点议题。但是,20 世纪 90 年代以来的公车改革步履凌乱,改革实践仅被局限在部分省(区)的部分地市和政府部门当中,改革方案所激起的诸多争议也备受瞩目。可以说,公车改革是中国的官僚机构中经历漫长改革而陷入难以成功制度化困境的典型,迄今为止却罕有文献对这一改革的经验过程进行深入细致的探讨。研究这一改革过程是如何被推动又受到制约的,为我们回答研究问题提供了一个合适的分析“切口”。

(2)就目前可追溯的资料来看,全国近年来的公车改革实践起源于 1993 年 A 省的一个乡镇政府,之后改革实践不断在更高层级和更广范围内得到推动,更多的相关行动者相继卷入这一过程。相对于其他各地的零星式改革,A 省公车改革进程起源最早且发展比较充分,具有“小样本—局部扩散—低度制度化”的特征,与新制度理论所依据的美国经验背景,以及集中于“大样本—广泛扩散—高度制度化”的特点形成了对照,使得该案例具有特别的理论价值。通过对这一个案的“异常性揭示”^①,我们也可以基于经验比较来检验新制度理论在中国的解释力。

(3)由于个案的方便进入,使得我们得以近距离地观察和参与到其中,能够

^① 陈映芳:《异常性揭示与正常性赋予:社会学的历史使命与时代课题》,《江海学刊》2011 年第 5 期。

更为方便地掌握一手资料,从而为解释这一制度过程提供了现实层面的可行性。

研究过程中主要收集的资料有两类:一类是访谈资料,另一类是文本数据。

访谈对象主要包括三个群体:(1)A省各级推进公车改革的职能部门或一级政府中的主要决策者、参与决策者和执行者。这一在新制度学派中被冠之以“制度企业家”称呼的群体往往亲历决策过程并为推动改革做了大量工作,因而能够提供关键线索,通过访谈可以发现在这一过程中他们是如何认知和行动的。(2)各地方公车改革的采纳者。对于此类访谈对象进行的是目的性选样,选择各地市推进公车改革时具有典型性、代表性的采纳单位。(3)A省公车改革场域中的其他相关行动者,包括提出相关议案和建议的人大代表、政协委员,以及专家学者、媒体记者、意见领袖、有参与行动的社会公众等。获取的文本资料主要包括两种:(1)来自各级政府内部关于推进公车改革的各种文件、会议、报告材料;(2)关于公车改革的各种媒体报道和评论。

研究的资料分析主要通过两个层次的编码来完成:第一层次的编码通过基本架构引导的方式建立代码,用来描述资料中所记录的那些现象;第二层次的编码为模式编码,其目的在于既使后来的资料搜集工作更为集中,也能够帮助研究者构造一张认知图,用来理解当地的事件与互动。通过不断地进行“初级编码——搜集资料——再修改初级编码”的循环,等到有较为充足的资料提供支持时,开始建立模式编码,同时将模式编码这一步骤加入上述的不断循环修正的过程。在编码与搜集资料的循环过程中,还要通过撰写备忘录、填写接触摘要单和文件摘要单等方式为这一过程添砖加瓦。当事件流逐渐清晰,编码系统也不再修正的时候,开始尝试绘制因果网络图,把现场最重要的自变量与因变量,以及其间的关系展示在图中,进而在因果网络图的基础上引出结论。^①

辅助的研究策略包括量化内容分析和话语分析。量化内容分析主要是对《人民日报》(包括海外版)从1978年1月1日至2012年10月31日期间涉及

① [美]迈尔斯等:《质性资料的分析:方法与实践》,张芬芬译,中国人民大学出版社2008年版,第101—150页。

“公车”议题的新闻报道的基本特征及变化情况进行编码并进行定量描述。主要描述变量包括新闻体裁、议题显要度、主要涉及现象、行动者类型、内容类型、报道态度、评论对象、框架等。

第二章 制度化问题的理论之争

第一节 来自组织制度主义的视角

如果我们缺乏一张关于社会科学中各个理论流派发展的认知地图,那么我们几乎没有办法去清楚地解释究竟什么是“制度化”。而如果我们又想要对这张地图一览无余,那么本书的厚度可能就要增加十倍以上。一个折中的可行办法就是,我们先简明扼要地解释,与其他理论流派的文献相比,我们为什么要选择定位在组织理论的新制度主义文献中来展开对话和研究。

(一) 新制度学派的兴起

豪尔和泰勒^①将 20 世纪七八十年代以来兴起的新制度主义研究分为理性选择制度主义、历史(比较)制度主义和组织(社会学)制度主义三类。本研究中所称的“新制度主义(New Institutionalism)”即为“组织分析的新制度主义学派”,是对自 1977 年以来在迈耶、迪马吉奥、朱克和斯科特等学者的推动下将制度视角应用到解释组织现象的相关文献脉络的宽泛总称。^②

① P.A.Hall & Rosemary C.R.Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, Vol 44, No.5, (Dec.1996), pp.936-957.

② R.Greenwood & C.R.Hinings, “Radical Organizational Change”, in S.R.Clegg, C.Hardy, T.B.Lawrence & W.R.Nord(eds.) *Handbook of Organization Studies*, London: Sage, 2006, pp.814-842.