



《解读中国》丛书

清华大学

社会科学学院政治学系
凯风研究院政治发展研究所

政府绩效评价、 公众参与与官僚自主性 ——控制官僚的一项杭州实践

黄俊尧 著

中国社会科学出版社



中国社会科学出版社

中国社会科学出版社

中国社会科学出版社

政府绩效评价、 公众参与与官僚自主性

——以浙江省为例——

张其成 著

清华大学

社会科学学院政治学系
凯风研究院政治发展研究所

政府绩效评价、 公众参与与官僚自主性

——控制官僚的一项杭州实践

黄俊尧 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府绩效评价、公众参与与官僚自主性：控制官僚的一项杭州实践 / 黄俊尧著. —北京：中国社会科学出版社，2014.9

ISBN 978-7-5161-4781-8

I. ①政… II. ①黄… III. ①国家行政机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 211254 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 宫京蕾
责任校对 林福国
责任印制 王炳图

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名：中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 9 月第 1 版
印 次 2014 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 22
插 页 2
字 数 370 千字
定 价 66.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换
电话：010-64009791

版权所有 侵权必究



黄俊尧，男，1977年生，政治学博士，毕业于中国人民大学国际关系学院政治学系。现为杭州市委党校（杭州行政学院/市社会主义学院）政治学与法学教研部副教授、浙江大学地方政府与社会治理研究中心兼职研究员。主要研究领域包括国家与社会关系、当代地方治理等。

本书受杭州市哲学社会科学重点研究基地“中共杭州市委党校社会管理创新与杭州发展研究中心”、浙江省哲学社会科学重点研究基地“浙江大学地方政府与社会治理研究中心”、浙江省社科联“之江青年社科学者”行动计划资助

编委会

丛书顾问 谢维和 俞可平

丛书主编 景跃进 张小劲

执行主编 谈火生

编委会 (姓氏名画为序)

王长江 任剑涛 朱光磊 何增科

余逊达 肖 滨 陈明明 杨雪冬

杨光斌 周光辉 张小劲 郎友兴

徐湘林 谈火生 景跃进 燕继荣

总 序

“知人者智也，自知者明也”（老子语）。自中国被动地与更广阔的外部世界发生交往以后，“解读世界”与“解读中国”始终是中国人尤其是中国知识界为之思虑不止的绵亘主题，并且在“落后挨打”的背景下，又构成了“自强于世”与“改造中国”的认知基础。以今天的眼光来审视，近代以来的这一“双重解读”是在一种非常态的历史进程中启始的。在中外文化的碰撞与冲突中，因连续挫折和失败而导致的心态失衡、情绪焦虑乃至血脉贲张，极大程度地影响和塑造了中国知识分子的认识方式及其结果。笼统而言，这一进程在五四时期趋于顶极，并形成了一种延续至今的认知模式。其后，无论是内忧还是外患，无论是文争还是武斗，菩萨在换，但庙宇不变。在某种意义上，当初的改革开放也是在这样的历史语境中上路的，至少对于中国知识界的绝大多数人来说是这样。

在经过三十多年的“摸着石头过河”之后，中国的改革开放取得了巨大的成就。士别三日，当刮目相看。对于一个经历三十年巨变的国家，又当如何相看？如果说“生存还是死亡”，这是先辈们曾经遭遇的挑战，那么，我们今天面临的问题更多的是“需要一个什么样的现代化”，以及“能否实现具有中国特色的现代化”？在回答这样的问题时，改革开放的实践是否提供了一个与以往迥然不同的观察历史和现实的参照点？它是否足以使我们对五四以来形成的基本认知模式提出挑战，并要求我们重新“解读中国”？事实上，近年来国内知识界围绕着“中国模式”以及普遍性与特殊性关系而展开的讨论，已经以一种极其直白的方式，迫使我们每一个人去思考这一问题，并尝试选择自己的回答。我们尚无法预期这一争论将如何终场，但可以肯定的是，不管选择哪一种回答方式，也不管未来将呈现何种面貌，处于当下的我们确实需要重新“解读中国”，包括它的历史与传统、结构与过程、制度与人民，以及内部现实与外部环境。

作为由清华大学社会科学学院政治学系和清华大学凯风研究院政治发

展研究所联袂主持的学术合作项目，本丛书将秉持一种开放的立场，侧重发表有关当代中国政治研究的海内外著述。当然，这一“政治优先”的原则，并不意味着学科性的封闭。一如《解读中国》的标题所示，丛书的收录范围将不局限于政治领域的研究成果。对于解读中国而言，政治是重要的，但显然不是唯一的。故而，大凡与政治密切相关的其他学科的研究作品，只要合乎学术规范，能增进人们对中国社会的理解，本丛书将畅怀收纳。

中国改革开放成功的一个基本经验是“摸着石头过河”。在某种程度上，本丛书的操作也采纳这一方法。看准了方向先做起来，再根据实践的结果做出修正和调适。在这一过程中，信息的反馈是非常重要的。因此，恳望学界朋友关注这套丛书，并时常给出相关的意见和建议。让我们共同努力，一起把这件事情做好。

清华大学

社会科学学院政治学系

凯风研究院政治发展研究所

2012年11月

目 录

导论	(1)
第一节 问题缘起：官僚自主性与官僚控制	(2)
第二节 核心概念界定	(3)
一 官僚自主性相关概念	(3)
二 “公众参与”、“政府绩效评价”的相关概念	(9)
第三节 研究综述：官僚自主性的多维解析	(13)
一 宪政分权体制的维度	(13)
二 传统君权政治的维度	(18)
三 社会主义国家的维度	(25)
四 作为规制策略的“参与式”绩效评价	(33)
第四节 研究方法与结构框架	(42)
一 研究视角与方法	(42)
二 结构框架	(44)
第一章 “公众参与式”绩效评价：一项创新机制在杭州的 兴起（2000—2001 年度）	(46)
第一节 “公众参与式”绩效评价的缘起	(46)
一 宏观背景	(46)
二 地方动力	(49)
三 微观依据	(57)
第二节 公众满意度测评的制度构成	(64)
一 组织架构、评选对象与评选内容	(64)
二 复合的评选主体结构	(67)
三 统计排序与奖惩办法	(69)
四 结果运用	(71)
第三节 公众参与与官僚机构回应	(72)

一	公众参与概况	(72)
二	官僚机构的回应	(74)
三	评价回路的形式	(80)
第四节	官僚自主性的诊断与矫治	(81)
一	诊断官僚自主性	(81)
二	动员与回应公众	(82)
三	规制官僚机构	(87)
第五节	小结与讨论	(90)
一	评选绩效	(90)
二	制度改进	(93)
本章附录		(95)
第二章	“公众参与式”绩效评价的合理化：调整、巩固、 充实与提高（2002—2004 年度）	(98)
第一节	合理化时期的制度调整与应用	(98)
一	评选对象与主体的调整	(99)
二	评选计分方法的完善	(104)
三	排序与奖惩办法的更新	(108)
四	评选结果的出炉	(110)
第二节	政府绩效评价过程中的多元互动	(117)
一	公众：以效率和民生为表达主题	(117)
二	官僚机构：常规与策略行动间的选择	(121)
三	政治领导层：作为主导者的双向回应	(128)
第三节	小结与讨论	(136)
一	阶段性评价	(136)
二	留有余味的问题	(139)
本章附录		(141)
第三章	从“满意单位不满意单位评选”到“综合考评”： 制度转型抑或路径依赖？（2005 年度以来）	(144)
第一节	杭州政府绩效评价的转型动因	(144)
一	外部压力	(144)
二	内在张力	(145)
三	前期准备	(148)

第二节 综合考评体系：组织考核 + 社会评价	(151)
一 综合考评概况	(151)
二 领导考评	(156)
三 目标考核	(158)
四 社会评价	(161)
第三节 考评制度的衔接与调整	(168)
一 功能互补	(168)
二 衔接方案	(169)
三 制度调整	(171)
四 结果评析	(181)
第四节 综合考评体系中的行动者	(186)
一 公众参与的两个检视维度	(186)
二 官僚机构的改进与抵制	(198)
三 政治领导层的平衡手	(203)
第五节 小结与讨论	(211)
一 公众参与环节评析	(211)
二 综合考评的合理性与控制力	(214)
三 制度转型与路径依赖	(220)
本章附录	(223)
第四章 行动过程的再阐释与官僚控制的创新模式	(233)
第一节 一个以行动者为中心的分析视角	(233)
一 行动者视角	(234)
二 行动者分类	(237)
第二节 行动者的诸要素比较	(238)
一 公众行动要素的内部比较	(238)
二 官僚机构的资源、动机与策略	(242)
三 政治领导层的行动要素分析	(246)
第三节 政府绩效评价中的行动者博弈	(248)
一 官僚机构 Vs. 政治领导层：离心与控制	(248)
二 官僚机构 Vs. 公众：关系与策略	(253)
三 政治领导层 Vs. 公众：吸纳与参与	(256)
四 制度与行动者	(260)

第四节 “公众制度化参与”：一种新型控制官僚模式	(262)
一 官僚自主性的产生及规制可能	(263)
二 从“压力型考核”到“公众制度化参与”的实践	(268)
三 小结：一种新型控制官僚模式	(277)
第五章 政府绩效评价、公众参与与官僚自主性	(279)
第一节 结构性压力与精英选择：参与式绩效评价的第一重逻辑	(279)
一 结构性的外部压力	(280)
二 政治精英的理性选择	(286)
第二节 群众路线与公众参与：参与式绩效评价的第二重逻辑	(291)
一 群众路线：两个理解视角	(291)
二 公众参与：总结性的讨论	(296)
三 “参与式”绩效评价的价值意蕴	(300)
第三节 创新与差异：控制官僚的路径和策略比较	(304)
一 从群众运动到公众制度化参与：一项历时性比较	(304)
二 控制官僚的中西比较	(311)
余 论	(317)
第一节 三种总体性的官僚控制模式	(317)
一 模式提炼	(317)
二 模式比较	(322)
第二节 杭州实践的简要总结	(323)
参考文献	(325)
致谢	(342)

导 论

官僚主义和命令主义在我们的党和政府，不但在目前是一个大问题，就是在一个很长的时期内还将是一个大问题。就其社会根源来说，这是反动统治阶级对待人民的反动作风（反人民的作风，国民党的作风）的残余在我们党和人民政府内的反映的问题。^①

官僚主义现象是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题。它的主要表现和危害是：高高在上，滥用权力，脱离实际，脱离群众，好摆门面，好说空话，思想僵化，墨守陈规，机构臃肿，人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推诿，以至官气十足，动辄训人，打击报复，压制民主，欺上瞒下，专横跋扈，徇私行贿，贪赃枉法，等等。这无论在我们的内部事务中，或是在国际交往中，都已达到令人无法容忍的地步。^②

毛泽东以后时期中共领导的典型做法是把官僚政治看成是一种组织缺陷。不为人民服务、纵容其干部懒散麻木的组织肯定是制度不健全，毫无规范可言。其问题不是太多的资本主义，而是太多的封建主义。基于对问题的这种看法，其解决办法便是明确地划分组织和个人的责任，有效的纪律程序，恰当地训练官员和组织内的民主。……制度化是用于反对官僚主义的武器。^③

① 毛泽东：《中央关于反对官僚主义、反对命令主义、反对违法乱纪的指示》（1953年1月5日），《建国以来毛泽东文稿》第4册，中央文献出版社1990年版，第9页。

② 邓小平：《党和国家领导制度的改革》（1980年8月18日），《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第327页。

③ [美]詹姆斯·汤森、布兰特利·沃马克：《中国政治》，顾速、董方译，江苏人民出版社2004年版，第230页。

第一节 问题缘起：官僚自主性与官僚控制

开篇引文，是一些政治家和研究者对于当代中国官僚主义问题的理解。古今中外研究官僚问题的文献可谓汗牛充栋，但对于官僚机构这一代理工具所必然衍生出的相对于统治者或委托人的自主倾向及自利行动，却始终没有完美的解决方案。或许正如哈耶克所说，“人对于文明运行所赖以为基础的诸多因素往往处于不可避免的无知状态”，^①同样，指导行动的知识也远未达到“完全”的状态，致使委托人对官僚的控制每每陷入宿命式的困局。然而，官僚自主性的存在毕竟扭曲了官僚组织原本服务于委托人的目的，甚至对公共利益产生极大的危害，因此，置身于不同体制的各类委托人始终没有放弃矫治官僚自主性的努力。

在宪政分权体制中，官僚自主性集中表现为行政机关脱离议会的控制而自行其事；在君权政治时代，官僚自主性体现为官僚群体的消极不作为和谋利活动，君主对官僚集团的控制往往随着时间的推移而日渐松弛；在社会主义国家，官僚自主性问题除受到传统君权政治与现代官僚制的流弊影响外，也折射出体制的特殊性，表现为官僚机构或个体相对于党政领导层与群众的双向利益自主性。不论在哪一类体制空间中，官僚自主性都源自官僚群体的理性自利动机，以及外界所无法企及的专业技术与信息获取等优势。

尽管西方学者曾就如何规制官僚自主性做过富有参考价值的研究，但中西体制环境有别，西方以议会控制为主的矫治方案未必完全适用于社会主义中国。君权政治时代也曾创设了诸多官僚控制工具，有些甚至沿用至今，但这类政治形态只能采用体制内的控制手段，如考绩、监察等，而不可能引入民众作为正式监督者，^②依然无法解决委托人的信息劣势、官员的可信承诺等核心问题。社会主义中国曾经在某个特殊历史时期通过群众运动来冲击官僚机构，但又导致社会陷入无序、混乱的状态。因为官僚制机构莫基于专门训练、功能专业化、以坚定的态度熟练

① [英] 弗里德里希·冯·哈耶克：《自由秩序原理》，邓正来译，生活·读书·新知三联书店1997年版，第19—20页。

② 周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海人民出版社2008年版，第68页。

地应付职务上。如果官僚机构停止运转或受到外力阻挠,混乱即不可避免。^① 丁学良对此归纳出两点:第一,官僚制是中国政治最根本的传统;第二,中国政治和社会管理的两难就是,既不能不要官僚制,否则社会管理就会大乱套;但如果不对官僚制的根本弊病进行有效制约,特权和腐败就会日益加深,而这又是中国在过去几百年里社会冲突激化与政治衰败的首要原因。^②

矫治官僚自主性需要更新行动方案。近年来,国内一些城市开展“万人评议政府”等活动,为控制官僚创制了新的工具。地方党政领导通过在政府绩效评价过程中引入公众参与,以衔接体制内外两套控制逻辑,实现垂直监督与水平监督的功能互补。本书将立足于杭州的典型案例,集中探讨如下议题:“公众参与式”绩效评价是如何发生与演进的,且蕴涵着怎样的政治逻辑;社会主义中国如何回应官僚自主性问题,其官僚控制模式又具有怎样的特质。

杭州的“公众参与式”绩效评价自2000年起步迄今,不但在制度设计上多有独到之处,而且发展过程也充满了矛盾与张力。笔者试图沿着“制度—过程”两条线索解析其十余年的实践历程,进而发掘个案背后的普适性元素,以拓展对官僚自主性问题的理解。

第二节 核心概念界定

一 官僚自主性相关概念

(一) 官僚

学理上的“官僚”是有描述意义的中性词,并不必然带有贬义,一般被用来定义官僚机构的全职雇员,与“公务员”是同义词,即行政管理者;但它在大多数时候被用来描述有独立可辨识预算的官僚机构中的资深官员。^③

① [德] 马克斯·韦伯:《韦伯作品集Ⅲ:支配社会学》,康乐、简惠美译,广西师范大学出版社2004年版,第66页。

② 丁学良:《官僚制与中国改革》,英国《金融时报》中文网专栏,2009年2月13日 www.ftchinese.com。

③ [美] 威廉姆·A. 尼斯坎南:《官僚制与公共经济学》,王浦劬等译,中国青年出版社2004年版,第22页;[美] 加里·沃塞曼:《美国政治基础》,陆震纶等译,中国社会科学出版社1994年版,第52页。

官僚也可简单界定为由非选举方式产生的官员或公务员。^①布劳则从组织的角度来理解这一语词,“官僚可以被定义为正式成立的、以获取最大管理效益为目的的组织”。^②国内有学者认为,官僚可以理解为技术官僚,与民选的政治官员以及文官序列中的任命官员相区别,也不同于党派精英。^③

“官僚”的内涵在中西语境中有着不可否认的差别。西方宪政分权体制中的官僚专指相对于立法和司法系统而言的行政分支工作人员,而中国的体制特征为党的领导及议行合一,国家机构间并非类似西方的分权制衡关系,因而“官僚”也不是政府工作人员的专属称谓。习惯上,党委及人大、政府、法院、检察院等国家机构乃至人民团体的工作人员都会被视为“官僚”。^④此外,笔者也认可布劳的观点,还有必要从组织角度来理解“官僚”的内涵,即关注机构本身的活动。

(二) 官僚制

据阿尔布罗考证,“官僚制”语词由18世纪法国的德·古尔内发明。《法兰西学院辞典》在1798年收入了“官僚制”,定义为“政府机关的领导与职员的权力与影响”。《德国外来语辞典》1813年版中,官僚制的定义是“各个政府机关及其分支所宣称具有的对本国公民的权威或权力”。阿尔布罗认为,在最新的习语中,官僚制概念既包括了制度也包括了群体类别。例如从英语语法上看,加有冠词the或a的bureaucracy,指的是官僚的总称;而无冠词的bureaucracy,指的是行政程序。^⑤

日常用语中的官僚制是一个贬义词,意味着无意义的行政常规或“文牍主义”。^⑥米塞斯指出,“官僚”、“官僚制度”总是意味着对人、机

① [英] 安德鲁·海伍德:《政治学核心概念》,吴勇译,天津人民出版社2008年版,第238页。

② 转引自[美] 蓝志勇《行政官僚与现代社会》,中山大学出版社2003年版,第4页。

③ 胡颖廉:《行政机构能力、社会网络与政策创新:〈官僚自主性是如何炼成的〉一书评介》,《学术界》2008年第2期。

④ 这也正如《中华人民共和国公务员法》第2条对公务员的认定,“本法所称公务员,是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。”据此,上述组织和机构的工作人员都包含在公务员范围内。

⑤ [英] 马丁·阿尔布罗:《官僚制》,阎步克译,知识出版社1990年版,第1、3、6页。

⑥ [英] 安德鲁·海伍德:《政治学核心概念》,吴勇译,天津人民出版社2008年版,第238页。