

行政级别的激励逻辑、 容纳限制及其弹性拓展

成 婧

内容提要 在国家治理实践中,官员的行政级别是一种重要的激励因素,其依靠级别间的差异制造功能产生激励,这种激励功效又通过一系列附加制度得以强化。从制度设计上讲,我国实行的是五级12个层级的行政级别设置,这在运行中必然存在容纳限制,使得级别的制度设计不能满足官员的晋升冲动,因此必须进行弹性拓展,在这一过程中,一切具有品位意义的行为都具有“层级生产”功能,通过职位增设、级别细化、级别扩张的方式弥补着刚性行政级别设计中层级过少、激励不足的缺陷。

关键词 行政级别 激励 产生逻辑 容纳限制 晋升阶梯

成 婧,江苏省社会科学院助理研究员 210004

改革开放以来,我国实现了近四十年的高速增长,学者们习惯用“集权体制”、“动员体制”、“压力型体制”等词汇描述政府治理与经济发展的关联,从组织维度为中国的增长模式提供学理性解释,这些解释框架的核心都是通过人的能动性带动体制的运转。因此,官员激励就成为影响国家治理绩效的核心问题,为官员提供职业机会与晋升路径是官员激励的重要手段,在官场,行政级别决定了资源和权力的配置方式,级别的提升是官员的职业奋斗目标,具有重要的激励功效。那么,作为一种激励制度,行政级别如何产生激励动能?如何在级别有限的制度设计中实现高效激励?这是我们应该关注的重要问题。

一、作为激励策略的行政级别

在国家治理过程中,官员的行政级别是政治锦标赛得以实现的重要“奖项”,它不仅是一个能够实现治理效率的组织架构,还是一种兼顾公共理性和个人理性的激励策略。

1. 国家治理的锦标赛逻辑及其“激励策略” 中国是一个幅员辽阔的大国,从两千多年的“超稳定结构”至现代的赶超式发展,其治理方式一直备受学者关注,尤其是改革开放以来,中国在缺乏诸多经

本文为江苏省社科规划项目“转型期国家治理理念转型的价值支撑与路径选择”(项目号:14ZZD003)阶段性成果。

济发展要素的前提下实现了近四十年的高速增长,纯粹的经济学已不具备学术解释力,对治理方式的考察即体制设计成为必要的解释维度。周黎安用“政治锦标赛”将中国的经济发展与干部制度结合起来,认为正是差别有序的干部制度制造了一种争先创优的竞争氛围,利用行政级别的等级金字塔将关心仕途的地方政府官员置于强激励之下,开创了一种创造增长的干部管理模式^[1]。

从本质上讲,“政治锦标赛”是一种将官员的仕途与经济指标相联系的激励机制。这一激励方式在革命年代的国家治理中也可以找到一些影子,从延安时期的大生产运动到上世纪六十年代的大跃进再到改革开放以后的国家引导型发展,都采取了以治理业绩为依托的官员晋升激励模式。在不同的历史时期,采用具有时代特色的考核指标构建着国家治理的激励体系。革命年代的“比学赶帮超”依靠卡利斯玛权威影响下的精神奖励即可实现,在理性化逐步建立起来的现代科层组织中,精神奖励逐渐失灵,经济奖励开始发挥作用,尤其是1994年财税改革之前,财税分成是地方争相竞争的“奖项”,但是财税是一种“地方集体奖”,不能起到带动所有官员积极作为的普遍激励功效。所以,在“政治锦标赛”的过程中,奖励设计必须是一种涉及所有“参赛队员”的“个人奖励”——行政级别。从这一维度上讲,行政级别之于国家治理具有双重作用:它不仅是一个关于干部选拔、任用的管理制度,还是一种激励制度,为国家政权的高效运转提供重要的组织制度依托。

作为一种激励策略,行政级别发挥作用主要由官员在国家治理中具有的双重身份所决定,即官员集国家治理的实践者与个人利益的追求者两种角色为一身,在公共政策的制定和执行过程中需要同时兼顾公共理性与个人理性。而作为一种制度设计的行政级别,能够很好地将二者融合在一起,官员对行政级别的追求是一种个人利益的体现,但是在这一过程中,晋升对于治理绩效的考察又使得官员会注重公共利益的实现。因此,高低有序的行政级别设置不仅是一种实现治理效率的组织设计,也是一种重要的激励制度,是将官员吸附于等级序列之中实现国家良善治理的重要手段。

2. 行政级别的宏观展布 行政级别作为一种激励制度,其核心是层级设计。最早的级别雏形始于1955年的行政定级,是供给制向工资制转型这一制度安排的附属物,经过几十年的发展,不断注入经济社会发展的时代元素,呈现出一种覆盖范围极广的层级结构。当下具有法律意义的行政级别设置见于《国家公务员法》。

纵向上看,《国家公务员法》规定:国家的领导职务层次分为国家级正职、国家级副职、省部级正职、省部级副职、厅局级正职、厅局级副职、县处级正职、县处级副职、乡科级正职、乡科级副职,非领导职务层次在厅局级以下设置,分为巡视员、副巡视员、调研员、副调研员、主任科员、副主任科员、科员、办事员。将领导职务与非领导职务用级别来定义,有国家级、省部级、厅局级、县处级、乡科级五级,算上正副职以及非领导职务的科员与办事员,一共12个层级^[2]。各级官员作为国家治理的主体,以金字塔形式分布于行政级别的12个层级之中。在晋升方式上,《国家公务员法》规定:晋升科、处、司(厅)级正职,应分别任下一级职务两年以上;晋升科、处、司(厅)、部级副职和科员、副主任科员、主任科员职务,应分别任下一级职务三年以上;晋升处级副职以上领导职务,一般应具有五年以上工龄和两年以上的基层工作经历;晋升县级以上人民政府工作部门副职和国务院各工作部门司级副职,应具有在

[1]周黎安提出了政治锦标赛发挥效力的六个基本前提,认为晋升是激励地方官员积极推动经济发展的动力来源。参见周黎安《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92页。

[2]根据《国家公务员法》规定,我国领导干部分为国家级、省部级、厅局级、县处级和乡科级五大行政级别,区分正职、副职,总共十个行政级别,由于本文是考察级别设置对于官员的激励功效,所以将科员、办事员也囊括其中,因为虽然科员、办事员是基层非领导职务,但却是官员的入职门槛或者说是职务起点,具有激励功效,所以本文的论述中,将行政级别算作五级12个层次。

下一级两个以上职位任职的经历。同时,对越级提拔做出了非常严格的规定。行政级别的纵向展布与逐级晋升要求勾画出了严格而规范的干部晋升路径。作为一种激励策略,差异产生激励,那么,具有激励效能的就是官员级别的变动,即在12个行政层级中自下而上的级别攀爬。

横向上看,行政级别具有极强的社会容纳力,党政系统、人大、政协自然毋庸赘述,除此之外,事业单位、国有企业的管理人员,都具有自身的行政级别,12级的等级金字塔将不同领域、不同性质单位的人员容纳其中。在这个层面上讲,它具有很强的吸纳功能,这也是近些年行政级别设置广受诟病的一大原因。但是,行政级别的强容纳力是一种“理性存在”:首先,高速发展需要行政推动,对资源的高效调度是必要的,大政府成为必然,在政府职能转变过程中,虽然各个部门职能逐步明晰,但是转型过程必然呈现出一种“体制惯性”,造成行政级别的广泛存在;其次,行政级别是部门重要性的体现,从这个维度上讲,其他组织不具有自身摆脱行政吸纳的动机,反之,官僚系统的“同级对话制度”使得单位行政级别成为决定组织话语权的决定因素,也是汲取资源的强大依托;再次,行政级别的广泛存在为干部流动提供了一个可供参考的标尺,在一定程度上打通了原本封闭的党政系统与其他公共部门的流动限制,使官员可以在体制内流动起来。

二、级别激励产生逻辑及其内在矛盾

通过行政级别的纵向与横向的全方位展布可以看出,我国的行政级别的制度设计是一个覆盖面极广的扁平结构,大部分官员位于金字塔的底层,可供基层官员攀爬的级别很少。这就形成了一种矛盾:行政级别及其附属制度通过差异制造机制释放出巨大的激励动能,使得官员吸附于金字塔式的官员等级体制,以此实现治理目标,但同时法律意义上的行政级别设计可供官员进入的空间又极其有限。所以对于等级攀爬中的官员来讲,级别差异塑造的强烈的晋升需求和晋升空间有限的组织设计并存,形成了一对内在矛盾。

1. 晋升需求的产生:等级差异塑造“激励动能” “等级制度产生自我期待,本身就是一种激励。”^[1]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,而这种差异制造机制可以从经济差异、特权与礼遇、政治文化三方面来归纳:

在工资收入方面。建国初期,1955年的工资制改革将全国分为11类工资区,把干部分为30个行政级,同工资区内最高工资与最低工资之间的比例约为28:1^[2]。根据2016年最新的机关事业单位工资标准,最高级别的国家级正职的职务工资为7835,最低的办事员为585,最高级别是最低级别的13.4倍,相比建国初期,差距有所减少。从表1可以看出,越高级别级差越大,虽然存在级别工资的调节作用,但是由于职务高低所产生的收入差异还是非常明显的,尤其是高层,每一个级别的跃升带来的都是收入增长。这是一种应然的计算方式,只计算官员的工资收入,而职位高低体现着资源的控制能力,同时也是一种身份和地位的象征,能够产生

表1 2016年各级别公务员职务工资与级差^[3]

级别	职务工资	级差
国家级正职	7835	
国家级副职	6090	1745
省部级正职	4765	1325
省部级副职	3685	1080
厅局级正职	2855	830
厅局级副职	2290	565
县处级正职	1835	455
县处级副职	1455	380
乡科级正职	1145	310
乡科级副职	925	220
科员	715	210
办事员	585	130

[1]周雪光:《组织社会学十讲》,〔北京〕社会科学文献出版社2003年版,第187页。

[2]庄启东、袁伦渠、李建立:《新中国工资史纲》,〔北京〕中国财政经济出版社1986年版,第71-72页。

[3]根据《国务院办公厅转发人力资源部财政部调整机关事业单位工作人员基本工资标准和增加机关事业单位离退休人员离休费三个实施方案的通知》(国办发[2016]62号)整理得来。

“附加收益”。

级别产生的差异还可以从政治待遇来进一步解释。1979年的颁布的《中共中央、国务院关于高级干部生活待遇的若干规定》对不同级别干部的宿舍、房租水电、交通工具、服务人员、服务人员、出差休养等方面做出了规定,官员级别对应的是可带入坟墓的全面待遇。之后,国家各级机关颁布了若干规定,对办公、住房、公车的使用进行了限制性规定^[1]。可以说,在政治待遇方面,级别产生了巨大的激励功效。

强化级别激励功能的还有中国自古以来的官本位文化与社会氛围。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,士大夫阶层是知识、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。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。即便进入权力边界相对清晰的现代社会,官员仍然能够从“上位者”的身份中获得超乎常人的报酬,在这种社会文化的浸润下,身处体制外的人们或者体制下层的官员就有争相进入并快速攀爬的欲望。

2. 晋升需求的强化:晋升激励实现的“制度附加” 级别设计通过强化差异的方式获得激励效能,等级有别是组织设计的基本原理,以经济差异、特权享有、社会地位获取为中心的等级制度在任何组织中都不缺席,而行政系统人员众多,竞争激烈程度可想而知,所以在差异制造机制外,级别强激励功效的产生还有赖于一定的“制度附加”来保障。

首先,行政级别的差异产生的是一种“福利附加式的品位激励”。我国采取的是一种职位和品位相结合的分类制度,品位仅用来区分工资待遇,其他福利均是附加在职位上,但是在实际运行过程中,由于退出机制不完善,官员在不触及法律的前提下行政级别是终身伴随的,职位于是变成了品位,因此级别的晋升就具有了“一劳永逸”的效果。而退休干部所具有的级别更具一种养老保障的意涵,在特定历史时期还具有惠及子孙的力量。这种实际上的终身制度无疑具有了很大的激励动能——越是丰厚的退休保障制度就会使得官员在职之时具有越加强烈的职位攀爬欲望。

其次,行政系统相对封闭且进入门槛较高,提升了体制内晋升竞争的强度。之所以说封闭,是因为公务员系统一旦进入,除非触犯被辞退的法定条件或者主动辞职,可以终身任职直至退休。同时,中国的党政系统与社会其他系统的人员流动性非常弱,进入体制内要具有严格的程序,或考试或从其他企事业单位转任,转出也由于公务员日常工作与其他行业不具有专业对接性而很难进行。同时,从近些年公务员招考的学历要求可以看出,本科以上学历已经逐渐成为进入体制内单位的门槛。因此,行政系统集结了一大批的高学历社会精英,由于缺少与其他职业进行流动的“职业旋转门”,在系统内必然存在高密度、高强度的精英晋升竞争,使得官员相比处在其他组织中的工作人员具有更大的晋升难度。

除此之外,行政级别带来的强激励还来自于行政系统的“排他性的福利支付制度”。体制内为职位而竞争的动力是职位上附着的各种待遇与资源调配权力,由于单位制的存在,一元化的社会福利供给体系深存在人们的记忆与政治实践中,所以级别高低决定了个人所享有的整体社会福利。此外,

[1]具体规定参见1994年,中办颁布《关于党政机关汽车配备和使用管理的规定》;1999年,国办发布《关于调整党政机关汽车配备使用标准的通知》;2004年国管局印发《中央国家机关公务用车编制和配备标准的规定》;2011年,中办、国办下发《党政机关公务用车配备使用管理办法》;2001年发布《在京中央和国家机关部级干部住房制度改革实施意见》《在京中央和国家机关职工住房面积核定及未达标、超标处理办法》;2009年,国家发改委发布《党政机关办公用房建设标准》等。

《公务员法》规定公务员不准从事商业活动,所以国家体制必然需要设立相对应的“福利补偿机制”,来确保官员通过制度供给获取的福利与体制外人员通过市场化实现的社会福利相当,而这种福利补偿机制是建立在级别之上的,所以“排他性的福利支付制度”强化了官员的级别攀爬欲望,从而强化了晋升需求。

3. 问题的呈现:行政级别设置的“供给”与“需求”失衡 按照激励强度原则,如果行为者的行动和产出的关系强,即努力和产出关系很大,那么应该采取强激励制度,反之则应该采取弱激励。参照“政治锦标赛”逻辑,我国采用的是将经济发展与官员行为关联起来的强激励制度,而强激励需要由奖励制度来兑现,即优胜者一定要能够获得与自身努力相匹配的职位晋升,但以制度上的行政级别设置来看,这种奖励的兑现存在很大的难度,“政治锦标赛”实现的“奖项”严重缺失。作为激励的行政级别面临一种内在矛盾:行政级别可以发挥兼顾公共理性与个人理性的激励功效,这在制度设计上应该有所体现,但是从当下的行政级别设计来看,职数和结构比例限制使得职位有限,另一方面五级12层的级差也偏少,制度的应然设计能产生的激励功效有限。

数量庞大的官员按照行政级别排列在从中央到地方的各级机关中,在现实竞争中,同级别参赛“选手”众多,可供官员晋升的上一级职位非常有限。尤其对于基层公务员来说,可供他们进入的行政级别最高只到县处级正职,而能达到这一级别的官员在县级单位中只有四套班子主要负责人,数量极少。由于官员的福利附加都是通过级别来实现的,产生激励的就是各个级别之间的“福利级差”,而五级12个层次产生的级差十分有限。这就产生了级别激励中的重要问题:职位供给与晋升需求之间的矛盾。

按理说,这种“级别供给”与“级别需求”之间的落差会在一定程度上影响官员激励的效果。但从国家治理绩效来看,刚性的行政级别没有出现“激励失灵”问题,那么在具体的运作中,行政级别的需求与供给之间的体制悖论是如何化解的呢?要理解体制内职位的供给与需求之间的失衡表象与制度的高效运作之间的矛盾,需要正视官员的行政级别和权力的大小之间存在的落差。晋升作为一种激励手段,不能仅仅局限于行政级别,要充分考虑“正式制度”与“实际权力”之间的差距。因此,作为激励手段的行政层级设置需要在一定程度回避干部制度中刚性的行政级别,不能仅仅以行政级别的变动衡量晋升激励,而应更加关注“细化后的层级”,考察级别在实践中如何通过拓展产生激励。

三、从行政级别到“晋升阶梯”:三种产生激励的“层级生产”方式

阎步克在《中国古代官阶制度引论》一书中区分了职位与品位,将一切具有等级和品位意义的制度安排都作为研究对象^[1]。按照这一思路,所谓“晋升激励”,应该将一切具有排序意义和层级扩张功能的政治安排作为观察对象。本文用一个新的概念——晋升阶梯,来描述具有激励意义的行政层级设计。所谓“晋升阶梯”,呈现的是拓展后的行政级别,一方面用以描述具有品位意义的隐性层级;另一方面,充分考虑刚性行政级别对社会的吸纳,从更广泛的意义上阐释级别的激励作用。可以说,“晋升阶梯”是理解组织设计中职位“供给”与“需求”失衡问题的关键。

1. 职位的增设:以增加位子为核心的数量扩张 这一“晋升阶梯”的设置指的是在组织扩张或人员增设的过程中通过创造更多可供晋升的“位子”来解决激励问题的手段,具体可以归纳为以下几类:常规化机构的增设。这是一种顺应经济社会发展的安排,是为适应治理任务的增加而带来的常规化机构增设。从上世纪80年代起,我国的政府规模经历数次政府机构改革,总是重复着精简-膨

[1]阎步克:《中国官阶制度引论》,北京大学出版社2010年版,第7-9页。

胀-再精简-再膨胀的循环,这一方面是经济社会发展所致——快速发展带来的社会问题需要不断变化政府治理方式,机构扩张在所难免。但另外一方面这也是帕金森定律使然,任何组织都具有自我扩张的冲动。而这种增加机构和人员的行为一般总会获得支持,因为机构的增设也意味着领导职数的增加以及人员的扩张,在这个过程中,“总盘子”的扩大能够降低晋升压力,从而在一定程度解决激励问题。

临时性组织、任务型组织的“级别拉伸”功能。这类组织是为应对短时期社会治理任务所设立,最重要的目的是提升治理效率,因此其设立总是伴随着组织的“高位赋格”,以组织领导的行政级别来提高其调动资源、完成任务的能力。所以组织的产生就代表着“职位的再生产”,在组织职能履行完毕之后,这类组织一部分会继续存在,从而具备长期的职位生产功能,另外一部分虽然消失,但组织赋予官员的级别不会因为组织的消失而取消,因此,这类组织的设置就间接具有了容纳官员晋升需求的作用,从而具有了激励功效。

组织升格带来的激励生产功能。主要通过提升机构的“格”以创造更多职位,尤其是领导职位,从而用层级拉伸的方式赋予组织更大的激励效力。可以发现,城市都有升级的冲动——县改区、县改市、县级市升级地级市、政府职能部门升格等。这种组织升格是国家治理的需要,是适应城市化、社会转型的必要手段,但从另外一个侧面讲,组织升格对于身处其中的官员来说,还通过创造晋升机会的方式具有了激励的功效。投射到具体的治理实践我们可以发现,组织的升格带来的是整体性的级别提升,即提高了组织的级别上限,是一种创造激励的高效路径。但随着治理的常态化发展,我国的城市级别、组织设置基本趋于稳定,诸如县改市(县级市)、县改区的平级变动过程中,创造“职位激励”的功能比较有限。

副职与非领导职务的“职位创造”功能。建国初期和改革开放初期,为了解决革命干部和文革后平反干部的待遇,国家增加了大量的副职岗位。制度设计具有一定的惯性,在干部制度日益完善的当下,副职、虚职干部的大量存在和扩张也十分明显,成为解决官员待遇的一个渠道。在组织数量固定的前提下,正职的数量也随之固定,但副职的数量在设置的过程中具有一定的弹性。以国务院组成部门为例,《国务院组织法》规定“各部设部长一人,副部长二至四人。各委员会设主任一人,副主任二至四人,委员五至十人”。但在现实中,80%以上的部委都存在副职超标现象,此外还有部长(主任)助理等辅助性职位。同时,非领导职务的存在也具有很强的品位意义,是为了在职位短缺的情况下创造位子,解决工作年限长的干部由于职数限制不能晋升的问题,利用其品位意义提高干部待遇。近些年来,非领导职务也经常用于干部晋升前的过渡,成为拓宽晋升空间的重要渠道。

2. 级别的细化:国家治理附带的“层级生产”功效 在刚性的级别设置下,每一级晋升的“优胜者”数量都极其有限,但是中国的党政体制、大国治理中的差异化等体制因素使得官员的晋升路径具有“小步快跑”的特点,中国特色的国家治理实践使得在12个级别之间产生了新的层级,从而创造了激励。主要体现在以下几个方面:

党职的层级生产功能。我国的国家治理过程中,政党科层与国家科层是紧密联系在一起的,两者密切作用,产生一个融合结构^[1]。“新中国的政党——国家无论在中央还是地方层面都形成了一种相互支持、彼此对接的机制,以共同维系体制的完整和效能。”^[2]表现为党管干部以及党委、党组对行政科层的嵌入,“党政关系”与“党的领导”是中国政治的核心,因此,党职位阶在同等行政级别中高于行政位

[1][匈]玛利亚·乔纳蒂:《自我耗竭式演进:政党-国家体制的模型与验证》,赖海榕译,〔北京〕中央编译出版社2008年版,第19-20页。

[2]陈明明:《作为一种政治形态的政党—国家及其对中国国家建设的意义》,〔南京〕《江苏社会科学》2015年第2期。

阶,更能反映官员的实际权力^[1]。例如省委书记和省长同样为正省级,但在干部任用中,从省长到省委书记实质上却是晋升。再如,同样省委书记,有些兼任政治局委员,有些则是中央委员或者中央候补委员,党职在职务级别中划出了更多的层级,因此能够创造出具有激励意义的晋升阶梯。

大国治理中治区(部门)差异产生的层级。我国幅员辽阔,地区差异巨大,这种区域间的差异性在官员激励中发挥着微妙的作用,一些地区由于具有特殊的区位特点或者承载特殊功能而具有一般地区不具备的重要性,因此这些地区的官员表现出了比同级官员更重要的地位,绩效呈现使得这部分官员具有了更加通畅与便捷的上升空间。有学者通过计算不同地区主政官员的职业前景发现,同样级别的官员,经济发达地方、政治地位特殊的地方、社会治理难度较大的地方、偏远地方等地方具有更好的职业前景^[2],良好的职业前景通过提高官员预期的方式创设了“晋升阶梯”,产生了激励。另外一方面,对于党政各部门而言,职能的差异代表着资源调控与权力运行的区别,而官员的级别期待一方面是在官员等级金字塔中所处的位置,另外更重要的一方面是实际的资源调度能力,所以同一级别的部门之间也因此形成一种无形的层级序列,而看似平级的官员调动却产生了强大的激励作用。

荣誉体系的层级构建功能。从激励的角度来讲,荣誉体系的设置是一种更为隐性的级别拓展,一些制度内的评比与排名,对职位晋升具有限制或者加速作用,所以也间接产生了激励功能(正向激励或者负向激励)。在国家治理的过程中,为了激发工作干劲,我国自上而下设置了很多评比奖励事项,也因此设置了与之对应的荣誉称号与奖励,评比与荣誉具有自身的级别,如“国家级卫生城市”“全国模范法官”“省级先进工作者”等等。这种集体或个人荣誉的获取在一定程度上会助力官员晋升。同时,评比、排位也具有逆向淘汰的作用,如一票否决制度,通过负激励设置了晋升的限制条件,因此具有了隐性的阶梯生产功能。

3. 级别的扩张:以拓宽领域为核心的“层级延伸” 这一“晋升阶梯”指通过不同系统的人员流动而增加可供晋升的岗位,从而拓展晋升通路,描述的是通过国家对市场、社会的吸纳与控制而实现的拓宽晋升路径的方式。主要呈现以下现象:

经济领域的行政化。这一现象主要表现在国有企业方面与相关管理部门之间。建国初期,为了完成经济的社会主义改造和国家优先发展重工业的战略目标,全国企业按照隶属关系分为中央直属企业和地方企业(地方企业分为省、县两级),中央和地方因势设立了对应的管理部门。制度运作具有自身的惯性,这使得长久以来诸多国有企业都具有自身的行政级别,并通过与党政系统的人员流动产生了特殊的激励再造功能:一方面,以国有企业为代表的经济部门可以吸纳党政系统的官员任职,从而减轻党政系统内部的竞争压力,在一定程度形成一个“职业旋转门”;另外一方面,国有企业不同于党政机关,收入在一定程度上可以采用市场定价的方式实现,因此,从党政系统到国有企业可以对行政级别无法晋升的官员带来一定的经济补偿,因此也会产生激励功效。现实中,各大商业银行、国有企业与党政系统一直保持着很强的流动性,是培养干部的重要舞台。

社会领域的层级扩展。主要表现在社会组织、事业单位等部门行政化的所产生的激励功能。目前我国共有32所副部级高校,其主要领导享受副部级待遇,而其他高校一般享受正厅级待遇,同时一

[1]Shih, V., C. Adolph and M.Liu, 2012. “Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China.” *American Political Science Review*. 106(1): 166-87.

[2]诸多学者研究了地方特点与官员晋升的关系,指出哪些地方的更有利于晋升,如耿曙、钟灵娜、庞保庆在《远近高低各不同:如何分辨省级领导的政治地位》一文中,通过对省级领导“职级指数”所进行的赋值排序发现,北京、上海、广东、天津、重庆、山东的省委书记具有晋升优势,青海、贵州、西藏等地区由于比较艰苦,也具有不错的晋升前景。

些社会组织、行业协会也具有相应的行政级别,如作协、文联等。数量巨大的社会组织、事业单位在很大程度上分担了党政机关的竞争压力。

这种行政级别的横向扩散现象体现了我国“行政国家”的特点,在一定程度上拓宽了官员的晋升路径,能在职位有限的情况下带来激励,但同时也带来了一系列社会问题。但是从激励角度来看,这一制度安排带来的是“双赢局面”:行政级别代表着话语权,体制外部门依靠自身具有的行政级别可以构建与党政部门的平等对话机制,从而提高自身获取资源的能力。从国家治理的角度看,经济社会部门行政级别的赋予可以实现国家的有效控制,有利于治理效率的实现。

各类晋升阶梯的创设有效缓解了刚性行政级别设置中的激励低效问题,但需要说明的是,本文回答的是行政级别刚性设置的容纳限制问题,即制度设计中行政级别存在的激励无效现象的解决方法,但并不意味着这些“晋升阶梯”的创设与拓展在设立之初就是为了解决激励问题,其实,更多的阶梯创设是一种制度附属物。

四、余论:级别拓展的局限与其激励困境

总体来说,“政治锦标赛”下的国家治理模式强调的是竞争体制与排序政治。竞争伴随着差异的生产,所以,在中国政治的发展中,差异的生产与再生产就成为实现国家治理效率与官员激励的重要路径。从国家行政系统内部的治理结构来看,在制造差异的排序活动中,借助层级生产的作用来容纳官员的晋升需求,而这将必然带来科层化蔓延的现象。从国家与市场、社会关系的维度来看,政府职能的强势扩张需要将市场、社会纳入排序竞争的锦标赛之中,而这必然导致政府、市场、社会之间的边界模糊。因此可以说,“晋升阶梯”的创设在创造激励的同时产生着强烈的负功能。

在权力行使制度化的过程中,“晋升阶梯”的塑造越来越难,例如2016年北京市西城区提出,不设立新的政府机构与事业单位,如需设立,坚持“撤一设一”的原则。这也意味着级别对于官员能带来的激励越来越趋于刚性。同时,多元化社会使得原本提供强激励的级别附加失灵,众多体制垄断资源目前都可以通过市场化的渠道获取。当下“新的党政核心领导层在控制官僚方面主要采用了群众路线教育实践活动和强化纪检监察、严格问责、高压反腐的模式”^[1],这一模式必然带来官员的福利附加被高度压缩的现象。官员特权急剧收缩,各级官员对排序与层级的强烈关注正在急剧消减。原本存在的“竞争规则”在反腐败的刚性约束下骤然弱化,官员的行为偏好也将因此发生改变——一切排序、竞争将变得不那么重要,而庸政、懒政可能成为一种新的行为选择,在这种情况下官员的激励模式必须发生一定的转变。按照经济学视角,组织需要花费超出市场价格的成本来提供激励。就业机会的多样化使得体制内组织吸引工作人员的成本骤增,考虑福利补偿的消失,依靠制造差异而产生的激励就仅仅剩下附着于级别和等级上的收入差距和一种自我实现的人生追求。而现实中,这种级别带来的经济差距并没有想象中那么大,而为官为民或光宗耀祖的价值追求在多元化社会中具有多样化的实现途径。在这种社会背景下,行政级别所具有的激励面临着失效的风险。因此,官员的激励,尤其是基层激励必须实现转型。

〔责任编辑:史拴拴〕

[1]魏姝:《中国党政干部分类管理制度改革的理性—政治逻辑》,〔南京〕《学海》2016年第5期。