

如何整治官僚不作为？

2018年11月27日 3:30 AM 文/郑永年 来自/联合早报



中共十八大以后，发动了大规模和持续的反腐败运动。图为山西太原反贪局大门。（中新社档案照）

今天的中国，从中央到地方，最为严重的一个现象就是官僚不作为。也可以说，这已成为这个新时代最为严峻的政治挑战。

中共十八大以后，发动了大规模和持续的反腐败运动，整治党政官员的腐败与“乱作为”现象，在短短几年里取得巨大的成就。不仅如此，反腐败早已经成为中共党建的最重要议程。十八大以来确立了一系列的制度反腐败与预防腐败，最重要的就是十九大正式成立的监察委，成为平行于执行机构的独立机构。不过，在整治腐败和“乱作为”之后，现在又走向另一个极端，即“不作为”。

“不作为”的后果很严重。有学者计算过，十八大以来高层已经出台 1500 多项改革，但有多少真正落实呢？十九大确立了中国从现在到 2050 年的发展蓝图，分“三步走”，即到 2020 年实现全面小康社会，到 2035 年实现全面现代化，到 2050 年把国家建设成为富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国。

中共是一个使命性政党，从现在到未来很长一段的历史使命已经确立，但谁来实现这些使命呢？这不仅仅关乎执政党本身的执政基础问题，更是实现各方面可持续发展的需要。只有可持续的发展，才能满足老百姓不断变化的需要。

实际上，“不作为”已经不是新鲜事。这个问题已经讨论一段时间，人们甚至已经提出，“乱作为”是腐败，“不作为”也是腐败。在一定程度上，“不作为”可能是更大的腐败。多年来，在西方学界，人们经常比较中国和印度，提出一个很有意思的问题：腐败同样存在于两个国家，但为什么中国发展了，而印度没有发展？他们发现：在中国，官员既腐败又作为（corruption with delivery）；在印度，官员既腐败也不作为（corruption without delivery）。

这个观察不见得正确，更不能论证中国官员腐败的合理性，但的确可以说明一个问题：如果官员占着重要位置而不作为，损害的就是国家和社会的整体利益。因此，说“不作为”是更大的腐败，并非一点道理也没有。

那该如何整治官僚机构和官僚的“不作为”呢？这里首先要理解不作为现象是如何产生的，如果走近中国的官僚结构，就不难回答这个问题。一般说来，在今天的官僚机构里，可以发现以下三个群体。

第一个群体可以称为“口惠而实不至”，热衷讲大政治和大话。简单地说，这个群体基本上是“玩虚的”。这个群体是少数。第二个群体是“不作为”的，他们可以准时上班、准时下班，上班时读书、看报、写文件，但没有行动，表现为什么也不想做、什么也不做，只是占着位置。在很多官僚机构里，这个群体是大多数。第三个群体也是少数，他们想作为、也是有作为的。

三个群体三种结果

三个群体，三种行为，三种结果。人们可以设想，在正常情况下，第三个“作为”的群体应当得到“奖励”，第二个群体必须得到惩罚，而第一个群体为人们所轻视。不过，实际的情况往往不是这样的。

第一个群体的人往往得到提拔，因为他们没有实际行为，不仅不犯错误，而且由于很高调，往往会引起上级领导的关注。这个群体的人得到提拔，还有一个被错误理解的“政治上正确”问题。对上级来说，“政治上正确”主要是要把顶层设计的政策落实下去，把事情做好；但对这个群体的人来说，“政治正确”更多地意味着“唯上”，不管用什么方法，让上级领导高兴即可。

第二个群体的人“不作为”，这意味着平平庸庸，但也不会犯大的错误。这个群体中，一些人得到了提拔，有的则是原地踏步。这个群体中尤其是那些快要退休的人，则大多在等待“软着陆”，即在退休之前坚持“不犯错误”，安全退休。而第三个群体，即“作为”的人，在一些条件下，有的也得到了提拔，但很多人出了问题，甚至进了监狱。

这三个群体官僚的选择实际上是极其理性的。“玩虚的”还是少数，毕竟时代不一样了，人们有了自己的判断。而选择“平庸”，尽管属于无奈之举，但也是最理性的选择，因为谁也不想以“犯错误”或进监狱为人生终点。

为什么会产生这种现象呢？这里的情况很复杂。一般说来，就人性来说，不管什么样的体制，总会出现这三个群体。中国今天的问题在于，“不作为”的官僚占了官僚机构的多数。尽管人们也可假定人性因素在发生作用，但如果要促成官僚的有所作为，就必须从体制的角度来分析。无疑，无论哪个国家，体制的设计就是要克服人性的弱点。

就体制而言，人们可以从十八大以来逐渐形成，到十九大正式化的“内部三权分工合作”的权力结构来理解。从十八大到十九大，中国最具有历史意义的制度重建，莫过于“决策权、执行权和监察权”三权体制的形成。

尽管从理论上说，这“三权”自建国之后一直就有，并且在改革开放以来一直在演进，但法理意义上的三权体制形成于十九大。十八大之后，“监察权”先在北京、浙江和山西等地试行，到十九大正式成为平行于国务院（执行权）的一极权力。

尽管所有“三权”都来自党权，但把党权的行使分为三个阶段，以实现权力行使的有效性和合理性。不过，这个“三权”体制因为刚刚形成，三权之间的边界和关系、运行规则、权力内部机制等方面，仍然有待在实践中加以探索和完善。从现状来看，还存在诸多可以进一步改进的地方。

就决策权而言，集中有其需要和必然性，因为十八大之前的过分分权导致了一系列严峻问题，包括政治寡头的形成、大规模的腐败和决策的过度分散。但决策集中也有问题，主要是一些政策不够科学，缺少可行性。从前，中国的政策总是中央制定，下级政府根据地方情况因地制宜地转化成地方政策再落实下去。

今天，政策的执行者即下级政府不是不知道如何落实中央制定的政策，他们身处一线，知道什么样的政策可行，什么样的不可行。但是，一些地方机械地甚至错误地理解“不可妄议中央”的概念，不敢对政策做因地制宜的转变。“不可妄议中央”原来指的是在政治上和党中央保持一致性，但这一原则被地方滥用和泛用，并且逐级下行，演变成谁也不敢对上级政府制订的政策提任何意见，哪怕是善意的和建设性的意见。

再者，政策缺少可行性，还涉及决策模式变化的问题。从前，政策都是地方先行先试，在地方成功后上升成为全国性政策，在全国层面执行。即使这样，在很多地方仍然必须修改政策，以符合地方情况。但现在的很多政策是“顶层设计”，而“顶层设计”往往被理解成为“上级制订、下级执行”。“上级制订”又进一步演变为“领导制订”，“领导制订”演变为领导下面的一些官员制订。这不仅造成上下级政策交流不足甚至缺失，而且是封闭式的决策，缺乏实践性。不管什么样的政策，如果地方的差异性被忽视，就很难执行下去。在地方差异性这么大的一个国家，这种决策模式是有问题的。

就监察权而言，尽管这是当代中国政治体制的一大创新，但这一权力在地方层面往往使用过度，甚至滥用。虽然中国数千年前就有监察权，但对当代来说仍然是“新权”，大制度确立了，很多须配合的制度并不到位，而且权力行使者经验不足。例如，对被监察者来说，纪委和监察两套机构不够整合，一会儿是纪委，一会儿是监察委，造成过度监察，被监察者应付不来。

此外，还有监察的权限问题，现在还不是很清楚什么可以监察、什么不可以监察。这在历史上也有很多教训，例如汉朝规定只有六个领域可以监察，其余的不可以。如果监察机构的唯一职责是找执行权或决策权的“错误”，那肯定是能够找得到的。历史学家钱穆称这种现象为“反对党”，并且是为了反对而反对。

在很大程度上，今天的中国已经出现这种情况。媒体不时报道监察过度的情况。一个不可忽视的情况是，如果告状的人越来越多，干活的人必然越来越少。尤其是今天，告状

几乎是易如反掌，零成本，告状者不管是否了解真实情况，即使是基于谣传，也可以告状，即使是事后发现告状不真实，也不会得到处罚。这似乎刺激和激发了一些人告状的热情。

有所作为困难重重

在这种情况下，就不难理解执行权难以作为的原因了。很多干部还是想作为的，但一旦有所作为，就困难重重，不仅要面对来自上级的众多政策、政策之间的不一致性、政策的地方化等等，更重要的是，一旦想做点事情，就会触动其他人的利益，这些其他人就会变成告状者。因此，对想作为的官员来说，不作为便是最理性的选择。

“不作为”既不是大多数官员的本意，其结果也是对执政党、社会和国家的整体利益的损害。如何解决这个问题呢？这是一个很系统的问题，不存在“万能药”，但如下几个方面是可以加以考虑的：

- 一、改变决策模式，使其科学化。从前过分分权模式有重大缺陷，但现在过分集权模式也有其缺陷，这就必须通融自上而下和自下而上的两种决策模式。
- 二、监察权明细化。要确立监察权的边界，不能什么都监察，以保证执行权的空间，避免监察权“为了找错误而去找错误”。
- 三、要明确举报者（告状者）的责任，诬告必须承担政治和法律责任，以避免举报泛滥或滥告状。必须节制易如反掌的举报（例如网络的匿名告状）行为。
- 四、制订一部《改革促进法》，赋予官员试错空间。没有人可以保证执行政策可以百分之百成功，如果不是为了自己的利益，改革出现一些差错，就不能承担那么大的责任。尤其要对“终身追究责任”明细化，谁也不想退休之后被终身追究，也没有人想坐牢。这些方面，高层已经有意识，所以出台了一些政策。但这些政策仍然过于宽泛，不是很明确，很难落实，也缺少法律上的保障。如果把这些政策进行细化和系统化，通过法律和法规的方式表达出来，就可以为改革提供坚实的法律基础。
- 五、改进行政法规，明确集体责任和个人责任。一项政策经过集体决策和通过，只要执行官员以公开透明方式、根据集体决策来执行，即使出现问题，不能算是个人的责任，而是集体的责任。
- 六、在“党政联动”“党政合署办公”的基础上，在基层实行“党政一体化”改革，真正实现“小政府”的目标，大量减少党政官僚机构的数量和人员，在此基础上大幅度提高公务员的薪水。官僚也是人，不能光用道德水准来要求和衡量他们。如果没有一定的工资水平，他们一方面没有“有所作为”的动力，另一方面会通过各种非正常的途径或“潜规则”（包括腐败）来获取。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长