

# 论文

## 官僚体制与协商民主建设

### ——基于中国地方官员协商民主认知的实证研究

林雪霏 周敏慧 傅佳莎\*

**【摘要】**地方官员作为中国情境下发展协商民主重要的制度供给者与执行者，他们对于协商民主的理念与操作认知将极大影响到其实践样态。论文基于中国官僚体制特征梳理出官员的晋升预期、部门身份建构以及组织文化的规约三种影响机制，通过2015年2000余份地方官员的协商民主调查问卷，实证检验官僚体制这一结构性要素对于官员协商民主认知的影响程度及方式。结果表明，官僚体制这一组织结构并不一定排斥协商民主，在干部激励、部门自主性方面形成了推动性的内在动力，但需要营造宽松的政治空间和制度安排去突破趋于保守的组织惯性，激励地方官员去探索创新性和社会化的实践方式。

**【关键词】**协商民主认知 嵌入式发展 官僚体制 地方官员

**【中图分类号】**D63

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1674-2486(2019)01-0109-23

中国民主价值观的研究主要关注普通民众，不少学者在全国乃至全球性调查数据的支持下对中国民众的民主满意度、民主内涵等进行了系统研究(Zhong, 2005; Wang, 2007; Shi, 2014)。但学者们也意识到中国的民主演进在很大程度上取决于精英群体，特别是掌握渐进式改革节奏的官员群体(Shi, 2000)。鉴于该群体的特定角色和功能，不仅需要关注其民主价值观在总体上的

---

\* 林雪霏，厦门大学公共事务学院，副教授；周敏慧，对外经贸大学公共管理学院，讲师；通讯作者：傅佳莎(fujiasha@chfs.cn)，西南财经大学经济与管理研究院/中国家庭金融调查与研究中心，副教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：厦门大学繁荣哲学社会科学项目、中国高校基本科研业务费专项资金(20720181027)、西南财经大学2018年“引进人才科研启动资助项目”(JBK1809010)。

## ◆ 论文

内容类型和结构特征（肖唐彪、王艳军，2017；何俊志，2017），还需要考察官员针对特定民主类型在适用性、功能性和操作性等层面的认知，依托更具体的政治情境探讨影响其认知的主客观因素。

党的十八大以来，协商民主被定位为中国特色社会主义民主的重要组成部分，在中央的强势推动和地方的积极探索下呈现出制度存量利用和增量创新的双轨发展（陈家刚，2017）。各级地方官员在其间是不可忽视的行动主体：首先，在协商民主由抽象理念向操作形式的转化中，官员们对其主观认知和功能定位会在具体制度安排中有所体现<sup>①</sup>；其次，官员对协商民主的实践意愿也直接影响到制度的可持续性（郎友兴，2016；Fewsmith，2011）。

现有的官员协商民主认知研究，主要基于政治文化与执政需求两种解释，忽视了官员长期所处的组织结构——官僚体制，本文就围绕“中国官僚体制是否及如何影响地方官员的协商民主认知”这一问题展开研究。首先基于中国官僚体制的典型特征，梳理出官僚体制影响官员民主认知的三种传导机制，分别为官员的晋升预期、部门身份建构以及组织文化的规约，并提出待检验的假说；其次使用一个覆盖全国12省份，针对地方官员的协商民主调查数据进行实证检验。研究结果表明，官僚体制对地方官员的协商民主认知会产生显著影响，协商民主的中国探索尽管受困于官僚组织的工具理性与保守取向，但也得到体制内晋升激励、部门自主性等内在动力支持，这种与西方不同的生长路径和动力机制也决定了它在具体制度样态上将呈现出本土化特征。

### 一、问题的提出：官僚体制与官员协商民主认知

在中国，协商民主并不是对现有权力配置形成挑战的结构性制度，而是嵌入到政治体制中，以政府供给为主（Unger & Chong，2014；林雪霏、邵梓捷，2017）。这种“嵌入式”生长路径决定了官员群体认知与决策的重要性。民主理念为各级地方官员所普遍接受，并在全国范围内展开了多样化和系统性的实践探索。目前对此现象的解释主要基于文化论与功能论两种视角。

#### （一）跳出文化论与功能论：结构视角下的官员协商民主认知

文化论强调特定边界内的历史与文化背景对协商民主认知的影响。基于儒

---

<sup>①</sup> 例如协商议程由谁设置，协商代表由哪些人组成，协商规则如何安排，而协商结果又如何运用等，这些制度安排是决定协商民主质量的关键（李强彬，2015）。

家传统，有学者提出“天下为公”“兼收并蓄”等思想和谏诤、书院等协商实践构成中国人认知协商民主的历史基因（何包钢，2013；齐惠，2015），因而德雷泽克（John S. Dryzek）认为与竞争性选举或个人主义相联系的对抗性政治相比，协商民主更容易在儒家文化中开展（Dryzek，2009）。更多研究则强调中西方政治语境下“协商”意涵的不同，通过对概念史的追溯和辨析指出中国从近现代历史中发展起来的“政治协商”与西方民主更替中的“协商民主”在理念和原则上都是不同的，由此导致对于协商目标、条件和价值追求等认知上的差异（金安平、姚传明，2007；张敏，2015）。

功能论则认为，主政官员与现有体制对于协商民主的认知与制度化建设，都是基于对现实治理需求的功能性考量。“权威协商”论明确指出由于缺乏民主授权，政治精英有动力依赖协商民主去应对多主体、信息高度流通、对抗性又强的复杂治理问题（He & Warren，2011）。同时许多研究也致力于挖掘协商民主在增强政府治理功能的多重面向，例如化解社会冲突（苏鹏辉、谈火生，2015）、提升政策科学性与合理性（燕继荣、李修科，2016）、构建良好的营商环境（吴进进、何包钢，2017）、培养社会自治能力（何包钢，2012）等。党的十八大以来，协商民主呈现出横向延伸和纵向联动的系统化发展，制度形式层出不穷，这些都可以视为政治精英的主动改革或政治体制的弹性调适。

这两种解释都立足于中国情景，文化论强调其特有的民族思维和政治话语，功能论则突出其治理环境需求，但是仍存在如下不足：

首先，目前两者主要是理论阐释或基于案例现实的因果倒推，难以呈现官员民主认知上的整体样态或对其影响因素进行实证检验；其次，协商民主在不同地域、部门的形态方式、制度化程度和发展积极性有显著差异，现有视角都是针对官员群体的整体性解释，难以回答在同样的文化、治理环境下群体内部为什么会存在认知上的差别；最后也是最重要的，这两种解释无法回答中国协商民主在嵌入式生长中所面临的两个核心问题，第一是体制在制度生产过程中如何形塑协商民主样态，第二是体制能否克服民主建设将遭遇的“国家悖论”<sup>①</sup>挑战。这需要对官员协商民主认知及体制性影响因素进行更细致和深入的挖掘。

<sup>①</sup> “国家悖论”是由诺思（Douglass C. North）提出的，他从经济发展和制度创新的角度指出国家目标是具有双重性的，除了减少交易成本，尽可能提高社会产出，另一目标就是确保自身所得租金的最大化（诺思，1992）。民主建设的目标不仅是保障公民权利，还在于规范和约束公权力运行。体制内推动的民主建设意在改善治理效能，构建和谐秩序，但也意味着它将进行限制和约束自身权力的“自我革命”。

## ◆ 论文

鉴于上述解释困境，本文将转换分析视角，从组织结构层面探讨“官僚体制”对官员协商民主认知的影响。官僚体制是中国官员们长期所处的结构性场域，在既有的韦伯（Max Weber）式官僚形态外，复杂的条块结构、以党政关系为代表的“政治官僚制”特征（冯仕政，2011）、正式制度与非正式制度的交织（Whyte，1989；周雪光，2013）等，构成了本土性的丰富内涵。

同时，官僚体制也是极具建构性和影响力的组织变量（艾利森、泽利科，2015；卡茨纳尔逊，2009），具体来说，官僚组织会以其强势的价值取向、行为规范与权力结构，左右乃至重构相关行动者。这种影响首先也最深刻地作用于长期身处其中的政府官员，他们从性格、理性偏好到行为方式都将被制序化和模式化，因为“在高度制度化的情况下，每一个体都有遵从的动机，因为如果不如此，该个体的行为与同一系统中其他个体的行为之意义就得不到理解”（Zucker，1977：726）。韦伯（2010：1127）走得更远，他甚至认为官僚制会以组织属性完全取代成员的主体能动性，将他们变成“一部无休止运转的机器上的一个小齿轮”。

可以看到，“官僚体制”的重要性与能动性已有相当的理论支撑，但它对官员认知的影响，具体到协商民主认知尚未得以充分讨论。事实上，依托这些制度变量有可能打破“铁板一块”的官员群体研究，剖析官僚体制这个结构性因素是否会对官员的协商民主认知、协商制度设计产生影响，倘若会，又是通过哪些作用机制来具体实现？由此探究经由嵌入式路径在中国生长的协商民主将呈现何种制度样态？

### （二）理念与操作：官员协商民主认知的两个层面

本文将从两个层面考察地方官员的协商民主认知：一是理念层面（What），讨论官员如何理解和界定这种民主形式的内涵和价值；二是操作层面（How），即官员认为应该如何设计和规划协商民主的实践形式。该研究设计是基于官员群体在中国协商民主发展中的角色定位。在多数政策情境下，中央出台的只是抽象的大政方针或基本原则，需要在官僚层级的传递中实现操作化和制度化。作为主导者的各级地方官员，在创设和实践协商民主过程中会同时受到这两层面认知的影响。

就理念层面而言，官员在认知协商民主时存在“民主”与“治理”两种导向的张力。从理论渊源上看，协商民主是在反思代议民主的基础上提出的演进版本（Parkinson & Mansbridge，2012），倡导以民众自由而平等的协商决策替代

少数精英的代表决策（皮特金，2014）。为了追求更广泛、更真实的民主质量，它主张将民主决策引入日常公共事务管理。民众以理性对话说服不同意见者转换偏好以达成共识（Miller，2002；Elster，1998）。对协商民主认知的“民主”导向更倾向将其视为一种民主决策形式，在过程中强调民众参与的平等性、协商环境公开性、程序规范性以及充分的理性讨论（Habermas，1996），在结果上为尊重共识的合法性而强调协商结果对公共政策的影响力。<sup>①</sup>

相较而言，“治理”导向并不着重于营造平等、民主的决策环境，而是以增强政府治理能力作为认知的出发点。无论是将其运用于公共决策制定、化解社会矛盾等治理任务，或者以其改善官民关系、修正官僚主义作风，都是利用协商民主的特性来提升政府面对复杂情境时自我管理和对外管理的质量，换言之，是将协商民主作为其日常治理“工具箱”中的重要选项（何包钢、吴进进，2017）。对治理的功能需求是官员认知中的必然存在和合理考量，但是治理导向与民主导向的区别在于，它在应对地方治理难题的过程中还夹杂着对决策效率、治理成本以及一些额外的个体收益的考量，例如政治升迁、声誉和影响力、预算最大化等（吴晓林等，2016）。所以，一旦治理导向走向工具主义的极致，当对民主质量或民主原则的追求要求让渡核心权力时，他们就可能在实践中弱化或扭曲协商民主的规范性原则，从而出现象征性协商、控制性协商、投机性协商等异化样态（徐敏宁等，2013）。

操作认知层面考察的是官员偏好采取何种制度形式，设计怎样的协商程序和规则技术，在此主要表现为“利用”与“探索”路径间<sup>②</sup>的差别。“利用”路径主要是指沿用体制内的渠道与资源，由体制内既有的机构部门、启用体制内惯常的运行方式和制度程序来实施。中国政治场域中现有的一些体制原则、制度设置和工作路线在理论内涵上与协商民主具有契合之处，例如民主集中制、政治协商制度以及群众路线等，在长期践行这些路线制度时已经形成了系统性的实践形式，常见的包括部门联席会议、干部热线电话以及人大代表/政协委员等，这些制度形式成为了地方官员在协商民主操作设计时的备选方案。采用“利用”路径的优势在于，中国的官僚体制具有丰富资源和强大的动员能力，能

<sup>①</sup> 德雷泽克（Dryzek，2009）提出“协商能力”的三个标准，分别是真实性、包容性与影响力；影响力指的是协商的结果或共识对于具体决策或公共产出施加影响的能力。

<sup>②</sup> 这对分析框架是马奇（James G. March）在研究组织学习时提出的，“利用”路径是使用或发展组织本已熟悉并且正在运行的方式回应组织环境的变化与挑战，“探索”路径则是通过追求创新知识进行组织的内在革新（March，1991）。

## ◆ 论文

够保障这些制度形式得以迅速推行，而且为官员所熟悉，便于操作、风险性较低。

“探索”路径倾向于放下现有制度包袱，基于协商民主的理论规范进行制度设计。其根本要求就是政治参与和规约公权力，所以在操作形式上侧重于在现有公共政策制定或政府运行中引入社会民众的参与和监督，或由普通民众对政府官员及代议代表进行评选打分。此外，“探索”路径也偏好于利用网络技术构建虚拟协商平台，或者借鉴西方学者研发的各种协商形式及流程，例如协商民意测试、公民共识会议与愿景工作坊等（陈文，2015），因为这些技术平台有助于推进参与主体的平等性与代表性、对话交流的理性和充分性，由此保障协商过程的规范性和民主性。

一般而言，理念认知是操作认知的前提和基础，协商民主的操作化过程就是将高度的抽象化和思辨性的理念认知，尽可能真实、有效地转变为制度规则和操作方法。由此可推演，理念认知上抱持着民主导向的官员更可能倾向于采用探索路径的操作方式，以求更完整地践行协商民主的理念和价值，反之亦然。然而，相较于理念认知，操作认知被设定在具体的政治情境中展开，因此除了受主体观念价值的影响外，还可能受制于既有制度、权力关系以及个人理性选择，例如晋升激励、政治风险等情境性因素，这些因素在多大程度上会影响甚至改变官员的操作认知偏好，在后续的实证检验中也将有所关注。

## 二、理论梳理与基本假说：官僚体制的三种传导机制

本文是在中性意义上使用“官僚体制”这一概念，一方面指韦伯意义上的科层组织形态（Bureaucracy），具有正式的等级结构和规章制度，实行专业分工和职业化（韦伯，2010），另一方面指它作为中国现代国家建构和常态社会治理的基本组成，体制内部通过特定制度对中央与地方、政党与政府等结构性关系进行安排和调适。外延上，官僚体制指涉在现实情境下，受到政治权力影响强弱不等、不同程度采用官僚制这种组织形式，呈圈层状分布的组织机构，除了行政机构外，还包括政党、立法、司法以及群团组织、国企事业单位等。在官僚体制内诸多的制度、组织要素中，基于对官僚制及其中国研究的理论梳理和田野调查中的材料收集，提出官员晋升预期、部门身份建构与组织文化的规约这三种可能对官员认知产生影响的传导机制，接下来将具体阐释这三种传导机制，并分别提出它们对官员协商民主认知的影响假设。

### （一）官僚体制的传导机制之一：官员的晋升预期

组织结构为行动者提供了活动场域与游戏规则，通过激励机制的奖惩和监督来约束其行为选择，乃至塑造其理性偏好。在官僚体制内部，干部人事任免和晋升制度无疑是关键性的激励机制，以此维系中央对地方、党对政府强有力的控制和引导（Landry，2008）。周黎安（2017）将其描述为与政治绩效挂钩、逐级淘汰的政治锦标赛模式。向上升迁被普遍认为是官员激励组合的核心要素，官员会依据个人的晋升周期或预期，策略性地设定其治理行为、绩效目标（马亮，2013；Nie & Wang，2013）。然而，这套晋升机制并不必然对所有官员都具有强激励，任期规定、年龄限制（Kou & Tsai，2014）、教育程度与晋升职位的稀缺性（Kostka & Yu，2015）等因素也会影响到官员对自身的晋升预期。

一般来说，地方官员的晋升预期越高，就意味着他们在同龄或同职位官员中具有更强烈的政绩追求。对于权力攀登的热情和对政治前途的期望会促使其高度关注上级领导的意图（唐斯，2006），积极作为以展现自身的业绩和能力，并规避可预期的风险。民主改革一直以来都是地方治理中的重要议题，协商民主制度的创设不仅能为他们打造“样板工程”或“特色创新”（Gao，2017），还能为其具体决策提供更高的合法性。所以一旦中央释放了积极的政治信号，这部分群体基于自身的从政经历和晋升动机更愿意接受民主价值，也更有魄力去引入社会力量、尝试体制外的技术方法。相较而言，那些政治发展空间受限或晋升无望的官员，往往抱持着“船到码头车到站”的心态，对改革或创新缺乏热情。他们即使有意愿突破其晋升瓶颈，往往会去寻求关系网络的支持而非选择积累自身政绩。这不仅是由于时间紧迫性与政绩模糊性（陶然等，2010），也与其在长期工作中缺乏对民主价值的感知和偏好有关。因此，一旦协商民主被作为上级任务下达，该群体基于保守心态更倾向对其形成治理导向的认知并采用体制内方式去完成。据此，基于官员的晋升预期提出如下假设：

假设 H1.1：晋升预期越高的地方官员，对协商民主的认知更倾向于民主导向而非治理导向。

假设 H1.2：晋升预期越高的地方官员，在设计协商制度时越倾向于探索路径而非利用路径。

### （二）官僚体制的传导机制之二：官员的部门身份建构

中国的官僚体制并非铁板一块，而是专业分工、等级分明的条块矩阵结构

## ◆ 论文

(Lieberthal & Oksenberg, 1988; Mertha, 2005), 在地方层级主要是由党委、政府、人大、政协以及法院检察院等机构组成。此外, 基于改革开放前全能主义国家(邹说, 1994)的路径依赖, 群团组织、事业单位以及国有企业至今仍承担相应治理功能, 其核心成员也参照《公务员法》管理, 故将其也纳入考察范畴。上述部门机构各自都有着明确的职能范畴和组织特性, 例如: 党的系统和政府掌握核心权力和资源, 是地方发展与治理的核心决策者与实施者; 法院、检察院分别是国家的审判机关和法律监督机关, 强调专业性与纪律性; 相反, 企事业单位则处于官僚体制边缘, 其市场化程度随着改革的推进而持续增强。

部门分工对官员认知的影响是通过官员的身份构建来实现的。官员对所在部门的组织认同, 首先表现为以组织成员的身份进行自我定义(Ashforth & Mael, 1989), 言行接受本部门专业视角、行为方式与组织规则的约束和限制, 长久以往, 这些规制就会潜移默化地塑造官员的规范、角色、价值等认知维度(迪马奇奥、鲍威尔, 2008)。

就部门性质而言, 人大、政协和群团组织都承担有联结国家与社会的民主功能, 代表普遍民众或特定群体参与地方治理。以代议制民主为基础的人大, 民主集中制的组织原则具有典型的协商民主色彩(杨光斌、乔哲青, 2015); 作为工人、青年与妇女群体的组织化代表, 群团组织的核心职能之一就是在政策过程和日常治理中表达和维护所在群体利益(顾昕、王旭, 2005)。而相较于前两类代表型组织, 政协组织与协商民主的联系更为紧密, 其核心职能便是代表各党派团体、各族各界履行政治协商、民主监督和参政议政, 包括从“两会”的制度设计和专题座谈会、委员会、建议书等活动形式, 都凸显其长期以来在体制内的协商功能(包心鉴, 2018)。根据组织认同的理论逻辑, 出自这些“代表型”部门的官员对于协商民主理念和社会参与方式会有较高的熟悉性和认同度。由此提出如下假设:

假设 H 2. 1: 代表型部门的官员对于协商民主的认知更具有民主导向而非治理导向。

假设 H 2. 2: 代表型部门的官员对于协商制度的设计更倾向于探索路径而非利用路径。

### (三) 官僚体制的传导机制之三: 组织文化的规约

官僚体制具有强势的组织文化, 组织惯习的运作方式会为官员的行为选择设定秩序和规则, 使之更依赖于现有制度工具箱以减少创新的风险。对变革的

抵制走向极致便是遵守规则从实现目的的手段变成官员的终极价值（默顿，2006）。唐斯（Anthony Downs）（2006：204 - 205）提出了“日渐保守定律”，他认为官僚组织对变革的抵制会促使大部分官员最后成为保守者，“日渐”一词凸显出体制结构对官员认知的影响程度。

此外，这种规约作用也表现为体制特有的人格形态会重塑官员的认知，曼海姆（Karl Mannheim）指出：“官僚思维的基本倾向是把所有的政治问题化约为行政问题”（转引自：孔飞力，2012：285 - 286）。在赫梅尔（Ralph P. Hummel）对官僚制特征的描述中指出：在社会层面，官僚制处理的是案例而不是人；在文化层面，官僚制的目的在控制与效率，而非正义、自由；在语言方面，官僚制目的在于形塑和告知而不是沟通（赫梅尔，2013）。这些特征显然都是与协商民主在民主导向上的规范理念和探索导向上的操作意愿背道而驰，官员受组织文化的影响越深就意味着它对协商民主的认同感越薄弱。基于此，本文提出建立在组织文化的规约这种传导机制上的两个假设：

假设 H3. 1：官员受组织文化的影响越深，对协商民主的认知更倾向于治理导向而非民主导向。

假设 H3. 2：官员受组织文化的影响越深，对协商制度的设计越倾向于利用路径而非探索路径。

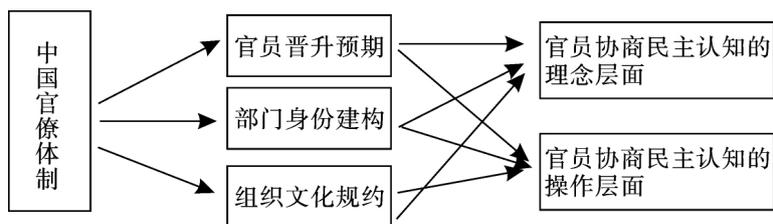


图1 研究基本框架图

资料来源：作者自制。

### 三、数据与变量描述

#### （一）研究数据来源

本文数据源自中央编译局陈家刚教授主持的2013年度国家社科重大项目“健全社会主义协商民主制度研究”课题组实施的“完善和发展社会主义协商民主问卷调查”。这份问卷是针对地方官员、以协商民主为内容的微观调查数据，

## ◆ 论文

重点测量了他们在我国语境下对协商民主的观念认知、支持态度、与体制整合度以及操作流程、方式上的认知等。调查采取配额抽样，于2015年向全国12省省委党校参训的党政领导干部发放问卷2880份，回收有效样本2223份。描述性统计详见表1。

### （二）因变量：地方官员的协商民主认知

本文的因变量是地方官员的协商民主认知，分别从理念层面和操作层面测量。理念认知测量选取问卷中官员对协商民主意涵理解的问题。<sup>①</sup> 设置虚拟变量考察“理念认知倾向”，受访者所选的民主导向选项数量多于治理导向选项，则判定为民主导向认知，反之则为治理导向认知，在删除个别无效样本和无倾向样本后，分别赋值为1和0。统计结果显示，超过六成的地方官员对于协商民主内涵的理解抱持民主导向。

操作认知测量选取问卷中询问官员选择协商方式的情境题。<sup>②</sup> 为进一步判断受访者的操作认知倾向，相继设置了三个虚拟变量：第一个虚拟变量考察“操作认知倾向”，受访者所选的探索选项数量多于利用选项，则判定则认为该样本为探索路径倾向，反之则利用路径倾向，两者数量相等则无明确倾向，并分别赋值为1、-1和0。由于第一个虚拟变量无法辨别受访者在相同倾向下分别对两种路径的偏好程度，因此又补充设置了“探索路径偏好程度”和“利用路径偏好程度”两个虚拟变量，分别计算每个样本选择探索选项或利用选项的数量，并根据数量划分0、1、2三档。<sup>③</sup> 统计结果在倾向性分布上较为均衡，倾向于探索路径的样本占四成左右，倾向于利用路径的样本近三成，还有超过三成在两

---

① 问卷中第二部分第3题询问“您认为协商民主是什么（限选三项）”。该问题有六个选项：1. 通过公开平等讨论做决定的制度形式；2. 是一种民主决策的方式；3. 是一种化解冲突和矛盾的治理路径；4. 是一种促进群众参与的具体机制和程序；5. 是一种尊重理性鼓励对话的观念文化；6. 是一种公共部门的日常工作方式。该问题所罗列的选项中，选项1、2、5对协商民主的认知倾向于民主导向，选项3、4、6对协商民主的认知倾向于治理导向。

② 问卷中第二部分第32题询问“如果党委政府和群众协商对话，您比较赞成以下哪几种方式（多选）”。该问题有10个选项：1. 决策听证会；2. 干部定期接待群众；3. 干部热线电话；4. 一般的党务会议向群众开放；5. 在重要的党务会议中群众代表列席；6. 信访；7. 多部门联席协商；8. 党务政府机关定期收集群众意见；9. 通过网络问政平台与群众协商；10. 群众代表对党委主要领导工作进行年终评议。其中，选项1、4、5、9、10对协商民主的操作认知倾向于探索路径，选项2、3、6、7、8对协商民主的操作认知倾向于利用路径。

③ 以第二个虚拟变量为例：选择探索型方式的数量为0或1项，划归为第0档；数量为2或3项，划归为第1档；数量为4或5项，划归为第2档。

种路径选择上无明显差异。

### (三) 自变量：中国官僚体制的测量

官员的晋升预期。对于官员晋升预期的度量参考寇健文 ( Chien-Wen Kou) 和蔡文轩 ( wen-hsuan Tsai) ( Kou & Tsai , 2014) 的研究，他们详细计算出中国官员晋升到各职级的法定最大晋升年龄与实际平均晋升年龄。这两条年龄线会对官员自身的晋升预期产生直接影响。一般来说，受访者年龄若小于目标职级的实际晋升年龄，就会对晋升抱持较高预期；若小于目标职级的法定晋升年龄却超过实际晋升年龄，该群体尽管还有晋升可能，但也意识到个人的仕途天花板；至于超过法定晋升年龄的群体，则基本上对晋升不抱希望。本文沿用这一划分方法，结合“年龄”项和“职务级别”项设置出虚拟变量“官员晋升预期”，根据晋升预期由小到大，将晋升无望、面临天花板和预期高这三个群体分别取值 0、1、2。数字越大，就意味着受访者相较于平均水平晋升得越快，相应的，此人对未来的晋升预期也就越高。

官员的部门身份建构。对官员部门身份的测量，实质上就是检验身处不同部门类型的受访者在协商民主认知上是否呈现显著差异。问卷所涉及的部门类型包括党的系统、政府、人大、政协、法院检察院、群团、企事业单位。鉴于各部门都具有特定的职能范畴和组织特征便不进行分类处理，而是以党的系统为参照系，分别对其余六种部门类型设置虚拟变量，考察不同部门类型的官员对于协商民主的认知差异。

组织文化的规约。本文选取了两个时间指标共同测量官僚组织文化对于受访者认知的影响程度：一是进入党政部门的工作时间；二是在现职位的任职时间。据上文分析，官员进入党政部门的工作时间越长，受组织文化的影响就越深；但是进入体制时间难以说明受访者的岗位经历，所以补充“任现职时间”这一指标，因为一般在现职位上任职时间越长，对该岗位的信息更为熟悉，也就更能娴熟地使用常规的制度手段和部门资源。于是，本文假设官员的两个时间指标数量越大，对于协商民主的理念认知都会越倾向于治理导向，在操作选择时则更偏好利用路径。

此外，为了保证计量模型的有效性，本文还加入了受访者性别、年龄、受教育程度、是否为党员、进入党政系统工作的方式、任职省份等作为控制变量。另外，根据前文的理论假设和所选择的变量，总结出待实证检验的假设列表 ( 见表 2) 。

◆ 论文

表 1 变量描述

	变量名称	取值	频数	观察值数量	
因变量	协商民主的理念认知	治理导向 = 0	38.33%	2 223	
		民主导向 = 1	61.67%		
	协商民主的操作认知	操作认知倾向			2 223
		探索 = 1	40.62%		
		无差异 = 0	30.41%		
			利用 = -1	28.97%	
		探索路径 = 0		29.10%	2 223
	偏好程度	1	56.23%		
			2	14.66%	
		利用路径 = 0		39.63%	2 223
偏好程度	1	46.92%			
		2	13.45%		
晋升预期		晋升无望 = 0(基准组)	35.80%	2 011	
		晋升天花板 = 1	29.89%		
		晋升预期高 = 2	34.31%		
自变量	部门身份	党的系统(基准组)	17.66%	2 175	
		政府	37.43%		
		人大	4.13%		
		政协	2.99%		
		法院检察院	3.68%		
		群团	5.79%		
		企事业单位	28.32%		
	进入党政部门工作时间	19.47(均值)	9.08(方差)	2 026	
	任现职时间	5.50(均值)	5.37(方差)	2 003	

(续上表)

变量名称	取值	频数	观察值数量
性别	男性 = 1	77.49%	2 212
	女性 = 0	22.51%	
年龄	47.20(均值)	6.66(方差)	2 030
受教育程度	硕/博士 = 2	37.49%	2 198
	本科 = 1	56.82%	
	大专及以下 = 0	5.69%	
是否为党员	是 = 1	96.50%	2 169
	否 = 0	3.46%	
职务级别	副处级及以下	31.77%	2 200
	正处级	46.82%	
	副(厅)局级及以上	21.41%	
进入党政系统工作的 方式	公务员考试	17.81%	2 033
	选调/调任/军转	55.09%	
	选举/其他	27.10%	

资料来源:作者自制。

表2 待检验变量的预期影响方向

影响机制	变量	官员协商民主认知	
		理念认知: 民主导向	操作认知: 探索路径
假设 H1: 晋升预期	晋升预期	+	+
假设 H2: 部门身份	代表型部门: 人大、政协和群 团组织	+	+
	进入体制时间	-	-
假设 H3: 组织文化	任现职时间	-	-

资料来源:作者自制。

## 四、实证检验

### (一) 理念层面: 官僚体制对官员协商民主的认知影响

理念认知层面的测量采用二值选择模型进行回归分析, 作为对照则使用 OLS

## ◆ 论文

线性概率模型和 Logit 二值选择模型估计。从表 3 的回归结果可以看出，在其他因素保持不变的前提下，有望晋升的地方官员相比于晋升无望群体，更倾向从民主导向来认知协商民主。其中，小于实际平均晋升年龄，晋升预期最高的那部分群体，其回归系数在 1% 水平下显著为正，说明他们更能接受民主价值，对中央新近确立的“社会主义协商民主”也更为关注，这与理论假设 H1.1 相符。这一发现反映出官员晋升预期这一传导机制影响显著，处于政治生命周期不同位置的地方官员，在事业追求的干劲和民主偏好上都存在明显差异。

至于官员的部门身份建构机制，在其他因素保持不变的前提下，相较于党的系统，政协的回归系数在 5% 水平下为显著，而人大与政府、企事业单位均为正但不显著，而群团组织与法院、检察院的结果则为负也不显著。这说明在中国的政治系统中，作为爱国统一战线组织、肩负参政监督职能并具有长期政治协商传统的政协，相对于其他部门更强调协商民主的民主价值，该结果与理论假设 H2.1 部分相符，也预示着政协组织将成为体制内推动协商民主的中坚力量。吊诡的是，指向特定群体代表的工青妇等群团组织，对于协商民主的认知反而更偏好于治理导向。这可能是由于这些组织仍处于高度的行政依附状态，面临着“服务国家”还是“维护特定群体利益”间的目标张力或功能冲突 (Chen, 2003; 毛丹、陈佳俊, 2017)。

另外，根据回归结果得出：组织文化对于官员理解协商民主在理念层面上的影响并不显著。但值得注意的是，任现职时间与进入体制时间在各种计量模型中都方向一致地相反，可以假设地方官员在熟稔所在岗位的运行状况后，更偏好于挖掘协商民主对其职责履行的治理功能。然而，进入体制时间越长，变换岗位越多的群体，则对其组织文化的弊端与困境会有更深的体悟和反思，更倾向追求民主价值。

表 3 官僚体制对官员协商民主理念认知的影响状况

变量	官员的协商民主理念认知：民主导向 = 1						
	线性概率模型	Logit 模型 同方差	Logit 模型 异方差	Probit 模型 异方差	Logit 模型 边际效应	Probit 模型 边际效应	Logit 模型 几率比
晋升预期 (基准组: 晋升无望)							
晋升天花板	0.014 (0.029)	0.062 (0.180)	0.062 (0.136)	0.039 (0.081)	0.013 (0.029)	0.014 (0.029)	1.064 (0.144)
晋升预期高	0.084** (0.033)	0.398 (0.264)	0.398** (0.164)	0.246** (0.097)	0.081** (0.033)	0.083*** (0.032)	1.489 (0.244)

(续上表)

变量	官员的协商民主理念认知：民主导向 = 1						
	线性概 率模型	Logit 模型 同方差	Logit 模型 异方差	Probit 模型 异方差	Logit 模型 边际效应	Probit 模型 边际效应	Logit 模型 几率比
部门身份 (基准组: 党的系统)							
政府	0.046 (0.037)	0.221 (0.153)	0.221 (0.173)	0.134 (0.105)	0.047 (0.037)	0.047 (0.037)	1.247 (0.215)
人大	0.088 (0.068)	0.427 (0.305)	0.427 (0.346)	0.258 (0.204)	0.087 (0.066)	0.087 (0.066)	1.532 (0.530)
政协	0.179*** (0.057)	1.013** (0.397)	1.013*** (0.315)	0.588*** (0.187)	0.182*** (0.051)	0.180*** (0.052)	2.753 (0.869)
法院检察院	-0.019 (0.072)	-0.084 (0.293)	-0.084 (0.323)	-0.050 (0.198)	-0.018 (0.072)	-0.018 (0.072)	0.920 (0.298)
群团	-0.044 (0.054)	-0.191 (0.262)	-0.191 (0.249)	-0.119 (0.150)	-0.043 (0.056)	-0.043 (0.055)	0.826 (0.206)
企事业单位	0.016 (0.049)	0.081 (0.178)	0.081 (0.227)	0.049 (0.140)	0.018 (0.049)	0.017 (0.050)	1.085 (0.247)
组织文化							
进入体制时间	0.001 (0.002)	0.006 (0.008)	0.006 (0.008)	0.004 (0.005)	0.001 (0.002)	0.001 (0.002)	1.006 (0.008)
任现职时间	-0.004 (0.004)	-0.019 (0.012)	-0.019 (0.017)	-0.011 (0.010)	-0.004 (0.003)	-0.004 (0.004)	0.982 (0.016)
控制变量							
性别	-0.042 (0.042)	-0.205 (0.141)	-0.205 (0.206)	-0.122 (0.120)	-0.043 (0.043)	-0.042 (0.041)	0.914 (0.168)
年龄	0.009** (0.004)	0.040* (0.021)	0.040** (0.018)	0.025** (0.011)	0.008** (0.004)	0.009** (0.004)	1.041 (0.019)
学历	0.032 (0.021)	0.151 (0.107)	0.151 (0.098)	0.091 (0.058)	0.031 (0.020)	0.031 (0.020)	1.163 (1.114)
党员	-0.028 (0.074)	-0.138 (0.307)	-0.138 (0.378)	-0.092 (0.228)	-0.029 (0.079)	-0.032 (0.079)	0.871 (0.329)
职务级别 (基准组: 正处)							
副处及以下	-0.027 (0.047)	-0.122 (0.179)	-0.122 (0.220)	-0.074 (0.134)	-0.025 (0.045)	-0.025 (0.046)	0.885 (0.195)

## ◆ 论文

(续上表)

变量	官员的协商民主理念认知：民主导向 = 1						
	线性概 率模型	Logit 模型 同方差	Logit 模型 异方差	Probit 模型 异方差	Logit 模型 边际效应	Probit 模型 边际效应	Logit 模型 几率比
副厅及以上	-0.063 (0.041)	-0.296 (0.184)	-0.296 (0.192)	-0.178 (0.118)	-0.062 (0.041)	-0.062 (0.041)	0.744 (0.143)
进入体制方式 (基准组: 公务员考试)							
选调/调任/军转	-0.020 (0.034)	-0.102 (0.169)	-0.102 (0.166)	-0.064 (0.097)	-0.021 (0.034)	-0.022 (0.033)	0.903 (0.150)
选举/其他	-0.004 (0.035)	-0.030 (0.187)	-0.030 (0.169)	-0.016 (0.100)	-0.006 (0.035)	-0.005 (0.034)	0.971 (0.174)
截距	0.321 (0.226)	-0.901 (1.159)	-0.901 (1.039)	-0.569 (0.628)			0.406 (0.422)
省份虚拟变量	控制						
样本容量	1 582	1 582	1 582	1 582	1 582	1 582	1 582
准 R 方	0.048	0.038	0.038	0.039			0.038
LR 统计量	76.24 ***						

注: \*、\*\*、\*\*\* 分别表示在 10%、5%、1% 的水平上显著。

资料来源: 作者自制。

### (二) 操作层面: 官僚体制对官员协商民主的认知影响

接下来考察官僚体制对官员协商民主的操作认知影响, 即官员如何选择实践协商民主的制度手段。本文关于操作认知的三个虚拟变量“操作认知的路径倾向性”、“选取探索路径的偏好”以及“选取利用路径的偏好”都属于排序数据, 于是使用排序 Probit 模型进行估计。回归结果见表 4。

在考虑官员晋升预期的影响时, 表 4 第一列汇报的便是受访者在选择协商操作方式时的路径倾向性。以晋升无望的官员群体为参照组, 在其他因素保持不变的前提下, 有望晋升的两个群体回归系数均为负但不显著。第二、三列分别汇报了受访者在“探索路径”和“利用路径”的各自偏好程度, 结果显示地方官员只要抱持着晋升预期, 无论有否遭遇晋升天花板, 对于利用路径偏好均显著为正, 这说明他们对于体制内的各种操作形式普遍具有较高的接受度。处于政治生命上升期的地方官员, 虽然认同协商民主的民主价值, 但也担心探索路径所面临的政治风险和社会实践中的种种不确定性, 所以无可避免地会选择利用保守且安全的体制内方式。

至于官员的部门身份建构这一传导机制，在其他因素保持不变的前提下，相较于党的系统，包括政协在内的大多数部门类型的回归系数均不显著。只有企事业单位表现出对探索路径协商民主的显著倾向性，这应该源于近些年企事业单位去行政化改革的成效。由于被逐渐推出官僚体制，他们已经适应或者更能接受通过市场化规则或社会参与渠道去谋求信誉、利润等组织目标。

官僚制的组织文化对官员的操作认知有着显著影响，但却有着差异化的作用机制。任现职时间越长的地方官员受官僚制文化的规约作用越强，在制度设计时越倾向于利用路径，而且能够广泛地采用各种体制内协商渠道，这除了源自地方官员对现职岗位和运行机制的熟悉程度外，也受组织保守性文化影响，担心民众参与对权威的冲击和不可控性。相反的是，官员进入体制的时间越长，任职经历越丰富，在选择操作化方式时反而越勇于突破文化保守性的规约，越有意愿去尝试探索性、社会化的参与方式。

表4 官僚体制对官员协商民主操作认知的影响状况

变量	排序 Probit 模型			排序 Logit 模型		
	操作认知倾向	探索路径偏好	利用路径偏好	操作认知倾向	探索路径偏好	利用路径偏好
晋升机制(基准组: 晋升无望)						
晋升天花板	-0.042 (0.089)	0.136 (0.119)	0.158** (0.065)	-0.073 (0.147)	0.235 (0.211)	0.282** (0.111)
晋升预期高	-0.04 (0.100)	0.195 (0.176)	0.259** (0.123)	-0.091 (0.164)	0.335 (0.316)	0.452** (0.215)
部门类型(基准组: 党的系统)						
政府	0.001 (0.079)	-0.025 (0.074)	-0.009 (0.108)	0.010 (0.125)	-0.047 (0.128)	-0.023 (0.186)
人大	0.141 (0.137)	0.031 (0.221)	-0.181 (0.222)	0.244 (0.224)	0.024 (0.386)	-0.329 (0.383)
政协	0.106 (0.138)	0.196 (0.154)	-0.041 (0.141)	0.204 (0.222)	0.340 (0.263)	-0.114 (0.247)
法院检察院	0.111 (0.113)	0.179 (0.141)	-0.155 (0.135)	0.185 (0.187)	0.292 (0.253)	-0.262 (0.247)
群团	-0.094 (0.109)	0.021 (0.123)	-0.012 (0.125)	-0.131 (0.172)	0.015 (0.208)	-0.006 (0.218)
企事业单位	0.167** (0.077)	0.015 (0.090)	-0.187* (0.111)	0.282** (0.125)	0.015 (0.161)	-0.314* (0.191)

◆ 论文

(续上表)

变量	排序 Probit 模型			排序 Logit 模型		
	操作认 知倾向	探索路 径偏好	利用路 径偏好	操作认 知倾向	探索路 径偏好	利用路 径偏好
组织文化						
进入体制时间	0.008 <sup>*</sup> (0.005)	-0.004 (0.003)	-0.004 (0.004)	0.013 <sup>*</sup> (0.008)	-0.006 (0.006)	-0.006 (0.007)
任现职时间	-0.019 <sup>**</sup> (0.009)	-0.025 <sup>***</sup> (0.010)	-0.002 (0.004)	-0.032 <sup>**</sup> (0.015)	-0.045 <sup>**</sup> (0.018)	-0.004 (0.007)
控制变量						
性别	0.028 (0.069)	-0.115 (0.089)	-0.128 <sup>**</sup> (0.061)	0.053 (0.113)	-0.206 (0.158)	-0.224 <sup>**</sup> (0.107)
年龄	-0.013 (0.012)	0.023 (0.017)	0.031 <sup>***</sup> (0.007)	-0.021 (0.020)	0.040 (0.031)	0.055 <sup>***</sup> (0.013)
学历	-0.005 (0.043)	0.176 <sup>***</sup> (0.041)	0.153 <sup>***</sup> (0.041)	-0.009 (0.068)	0.305 <sup>***</sup> (0.079)	0.254 <sup>***</sup> (0.068)
党员	0.098 (0.219)	0.131 (0.144)	-0.011 (0.174)	0.172 (0.363)	0.188 (0.268)	-0.032 (0.299)
职务级别(基准组:正处)						
副处及以下	0.016 (0.104)	0.089 (0.065)	0.105 (0.127)	0.034 (0.172)	0.140 (0.115)	0.196 (0.216)
副厅及以上	0.080 (0.123)	-0.045 (0.101)	-0.130 (0.116)	0.160 (0.191)	-0.084 (0.184)	-0.236 (0.197)
进入体制方式(基准组:公务员考试)						
选调/调任/军转	-0.183 <sup>*</sup> (0.103)	-0.111 <sup>*</sup> (0.062)	0.156 <sup>*</sup> (0.090)	-0.322 <sup>**</sup> (0.163)	-0.189 <sup>*</sup> (0.108)	0.269 <sup>*</sup> (0.156)
选举/其他	-0.162 (0.138)	-0.021 (0.103)	0.140 <sup>**</sup> (0.069)	-0.277 (0.217)	-0.035 (0.182)	0.235 <sup>*</sup> (0.122)
截距 cut1	-0.856 (0.530)	0.510 (0.825)	1.031 <sup>***</sup> (0.356)	-1.390 (0.867)	0.895 (1.463)	1.867 <sup>***</sup> (0.613)
截距 cut2	-0.140 (0.540)	2.285 <sup>***</sup> (0.785)	2.568 <sup>***</sup> (0.343)	-0.227 (0.885)	3.855 <sup>***</sup> (1.402)	4.425 <sup>***</sup> (0.597)
省份虚拟变量						
样本容量	1 578	1 578	1 578	1 578	1 578	1 578
准 R 方	0.019	0.038	0.028	0.019	0.036	0.029

注: \*、\*\*、\*\*\* 分别表示在 10%、5%、1% 的水平上显著。

资料来源: 作者自制。

## 五、结论与讨论：官僚体制对于协商民主建设意味着什么？

本研究构建和阐述了中国官僚体制影响地方官员协商民主认知的理论框架和作用机制，并从理念和操作两个层面进行了实证检验，结果显示：（1）整体来看，超过六成的地方官员对协商民主在理念认知层面抱持民主导向而非治理导向，而在操作认知层面上探索、利用路径和偏好无差别的比例分别为4：3：3，基本呈现均衡分布。这在一定程度上挑战了“权威协商”论，中国政治体制对于协商民主的认知和采纳不仅仅是出于优化治理绩效，多数地方官员本身就倾向于从民主视角理解其内涵。但是嵌入式的生长路径决定了协商民主在中国具有多元化的操作载体，除了开发公共领域的大众协商外，还可系统整合既有政治制度功能。

（2）在现有体制内，晋升有望的地方官员，特别是期望值较高的群体，对于协商民主在理念认知上更趋民主导向，但在操作层面则偏好沿用体制内现有的渠道和方式。这一悖论说明，制度的塑造作用远超出理念认知的影响，官僚体制通过设定秩序、监督和奖惩机制约束了官员的行动选择，重构其理性偏好（斯科特，2010；诺思，2008）。从这个角度就能理解晋升预期所带来的理念和操作认知悖论。中央在积极推动广泛、多层、制度化的社会主义协商民主制度，地方官员出于晋升考虑自然会敏锐地接收到这种民主信号，首先就表现为思想上的跟进和完善。然而，同样是晋升期望会引发官员对于政治前途的爱惜和对于风险防范的高度关注，在操作选择时偏好于低风险、可预期的体制内方式。

（3）政协系统已经发展为推进地方协商民主的中坚力量，其官员是现有部门类型中唯一在理念层面表现出对民主导向认知的强调和坚持。中央在赋予其“社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构”的同时就将民主理念与其组织功能联系在一起，也为政协改变其原本边缘的权力位置提供了契机。然而，政协系统更倾向于通过组织既有的协商形式去强化和扩展其协商权、监督权与参政权。政协系统的地方官员在理念与操作认知上的偏好可视为体制内发展协商民主的内在动力和主要形式。而企事业单位对于探索路径的认可与偏好则表现为市场化转型为协商民主发展所提供的另一向度动力。在官僚体制边缘的企事业单位，甚至可以推广到城乡基层，都是尝试社会化、参与性、创新性的协商操作的重要土壤。

（4）官僚制组织文化对于官员协商民主认知的影响是复杂的。一方面，它并不会对官员的理念认知产生明显的作用，但是会影响到官员如何去选择和构

## ◆ 论文

建协商制度；另一方面，组织文化中的保守性和规则化会规制乃至形塑在本职岗位长期任职的官员，但是对于长期处于体制内并具有丰富岗位经历的官员，反而更倾向于探索社会化操作方式。

相较于“民主-非民主”的政体决定论，过程视角更侧重于对民主发展路径的考察。基于这一思路会发现，官僚体制是协商民主在中国发展所绕不开的结构要素。首先，它为协商民主提供了较为良好的发展情境和本土化的形态特征。这不仅体现在多数地方官员对协商民主的认知抱持着民主导向的理解而不仅将其视为治理工具，也因为该体制形成了包括晋升激励、部门自主性以及经验丰富群体等内在动力，去克服权力自我约束的“国家悖论”。其次，该体制内原有的民主渠道和组织文化也在规制乃至形塑协商操作的制度样态。在持续推动协商民主深入的发展过程中，既需要开发现有制度渠道的民主价值，推动协商民主的系统化和制度化，也需要营造宽松的政治空间和制度化的容错机制去突破趋于保守的组织惯性，同时借由处于事业上升期和具有丰富治理经验的地方官员，探索创新性和社会化的实践方式。

本研究仅仅是解剖官僚体制与协商民主间关系的初步探索，未来无论是从宏观与微观还是文本与实践都有许多重要的相关议题值得深入探讨，例如以政协为载体的政党关系与协商民主，体制文化传统（群众路线、民主集中、人本政治等）的民主耦合性，协商民主与其他民主形式的有机整合、与各类官僚部门包括既有代表渠道的系统对接等等……对这些议题的关注、对中国官僚体制的剖析既是当代中国政治研究的重要内容，也是为协商民主理论与实践提供发展中国家经验。

## 参考文献

- 艾拉·卡茨纳尔逊(2009). 工人阶级的形成与国家——从美国视角看19世纪的英格兰. 载彼得·埃文斯、迪特里希·鲁施迈耶、西达·斯考克波主编《找回国家》. 方力维等译. 北京: 三联书店.
- 安东尼·唐斯(2006). 官僚制内幕. 郭小聪译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 保罗·J. 迪马奇奥, 沃尔特·W. 鲍威尔(2008). 关于“铁笼”的再思考: 组织场域中的制度性同形与集体理性. 载沃尔特·W. 鲍威尔、保罗·J. 迪马奇奥主编《组织分析的新制度主义》. 姚伟译. 上海: 上海人民出版社.
- 陈家刚(2017). 协商民主: 制度设计及实践探索. 国家行政学院学报, 1: 60-65.
- 陈文主编(2015). 国外的协商民主. 北京: 中央文献出版社.
- 包心鉴(2018). 新时代社会主义协商民主的地位与功能——兼论人民政协在推进协商民主中的重要作用. 江汉论坛, 11: 30-34.

- 道格拉斯·C. 诺思(1992). 经济史上的结构和变革. 厉以平译. 北京: 商务印书馆.
- 道格拉斯·C. 诺思(2008). 制度、制度变迁与经济绩效. 钟正生等译. 上海: 格致出版社.
- 冯仕政(2011). 中国国家运动的形成与变异——基于政体的整体性解释. 开放时代, 1: 73-97.
- 格雷厄·艾利森·菲利普·泽利科(2015). 决策的本质: 还原古巴导弹危机的真相. 王伟光等译. 北京: 商务印书馆.
- 汉娜·费尼切尔·皮特金(2014). 代表与民主: 不稳定的联姻. 载王绍光主编《选主批判: 对当代西方民主的反思》. 欧树军译. 北京: 北京大学出版社.
- 顾昕、王旭(2005). 从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变. 社会学研究, 2: 155-175.
- 何包钢(2012). 协商民主和协商治理: 建构一个理性且成熟的公民社会. 开放时代, 4: 23-36.
- 何包钢、黄徐强、刘学斌(2013). 儒式协商: 中国威权协商的源与流. 政治思想史, 4: 1-21.
- 何包钢、吴进进(2017). 社会矛盾与中国城市协商民主制度化的兴起. 开放时代, 3: 101-124.
- 何俊志(2017). 中国地方官员的复合民主价值观. 政治学研究, 2: 52-63.
- 金安平、姚传明(2007). 协商民主在中国的误读、耦合以及创造性转换的可能. 新视野, 5: 63-67.
- 孔飞力(2012). 叫魂: 1768年中国妖术大恐慌. 陈兼等译. 北京: 三联书店.
- 拉夫尔·P. 赫梅尔(2013). 官僚经验: 后现代主义的挑战. 韩红译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 郎友兴(2016). 观念如何形塑制度: 对温岭民主恳谈会演进历程的一种解释. 中国延安干部学院学报, 1: 29-39.
- 李强彬(2015). 协商民主的实践品质: 审视维度与基层观察——以彭州市社会协商对话会议制度为例. 国外理论动态, 6: 79-88.
- 林雪霏、邵梓捷(2017). 地方政府与基层实践——一个协商民主的理论分析框架. 经济社会体制比较, 2: 156-166.
- 罗伯特·K. 默顿(2006). 社会理论和社会结构. 唐少杰等译. 南京: 译林出版社.
- 马克斯·韦伯(2010). 经济与社会(下). 阎克文译. 上海: 上海人民出版社.
- 马亮(2013). 官员晋升激励与政治绩效目标设置——中国省级面板数据的实证研究. 公共管理学报, 2: 28-39.
- 毛丹、陈佳俊(2017). 制度、行动者与行动选择——L市妇联改革观察. 社会学研究, 5: 114-139.
- 齐惠(2015). 中国社会主义协商民主的历史基因探析. 社会科学主义, 6: 17-20.
- 苏鹏辉、谈火生(2015). 论群体性事件治理中的协商民主取向. 国外理论动态, 6: 101-110.
- 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭(2010). 经济增长能够带来晋升吗? ——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估. 管理世界, 12: 13-26.
- W. 理查德·斯科特(2010). 制度与组织——思想观念与物质利益. 姚伟等译. 北京: 中国人民大学出版社.

## ◆ 论文

- 吴进进、何包钢(2017). 中国城市协商民主制度化的决定因素: 基于36个城市的定量分析. *政治学研究*, 4: 84-94.
- 吴晓林、邓聪慧、张翔(2016). 重合利益中的工具性: 城市基层协商民主的导向研究. *学海*, 2: 86-93.
- 肖唐彪、王艳军(2017). 地方干部的民主价值观: 类型与结构特征——对1456个地方干部的问卷分析. *政治学研究*, 2: 64-76.
- 徐敏宁、陈国安、冯治(2013). 走出利益博弈误区的基层协商民主. *中共中央党校学报*, 4: 46-50.
- 燕继荣、李修科(2016). 政策协商的原则与实施保障. *学海*, 2: 64-70.
- 杨光斌、乔哲青(2015). 论作为“中国模式”的民主集中制政体. *政治学研究*, 6: 3-19.
- 张敏(2015). 中西协商民主的概念史考察、语义演变与要素辨同. *探索*, 4: 47-53.
- 周黎安(2017). 转型中的地方政府: 官员激励与治理. 上海: 格致出版社.
- 周雪光(2013). 国家治理逻辑与中国官僚体制: 一个韦伯理论视角. *开放时代*, 3: 5-28.
- 邹谠(1994). 二十世纪中国政治: 从宏观历史与微观行动的角度看. 香港: 牛津大学出版社.
- Ashforth, B. E. & Mael, F. A. (1989). Social Identity Theory and The Organization. *Academy of Management Review*, 14(1): 20-39.
- Chen, F. (2003). Between the State and Labour: The Conflict of Chinese Trade Unions' Double Identity in Market Reform. *The China Quarterly*, 176(176): 1006-1028.
- Dryzek, J. S. (2009). Democratization as Deliberative Capacity Building. *Comparative Political Studies*, 42(11): 1379-1402.
- Elster, J. (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fewsmith, J. (2011). The Elusive Search for Effective Sub-County Governance. In Heilmann, S. & Perry, E. Eds. *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. MA: Harvard University Press.
- Gao, X. (2017). Promotion Prospects and Career Paths of Local Party-Government Leaders in China. *Journal of Chinese Governance*, 2(2): 223-234.
- Habermas, J. (1996). Three Normative Models of Deliberative Democracy. In Benhabib, S. Ed. *Democracy and Difference*. New Jersey: Princeton University Press.
- He, B. & Warren, M. E. (2011). Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political Development. *Perspectives on Politics*, 9(2): 269-289.
- Kostka, G. & Yu, X. (2015). Career Backgrounds of Municipal Party Secretaries in China: Why Do so Few Municipal Party Secretaries Rise from the County Level?. *Modern China*, 41(5): 467-505.
- Kou, C. W. & Tsai, W. H. (2014). Sprinting with Small Steps Towards Promotion: Solutions for the Age Dilemma in the CCP Cadre Appointment System. *The China Journal*, 71(1): 153-171.
- Landry, P. (2008). *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in Post-Mao Era*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lieberthal ,K. & Oksenberg ,M. ( 1988) . *Policy Making in China: Leaders ,Structures and Processes*. Princeton: Princeton University Press.
- March ,J. G. ( 1991) . Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science* , 2( 1) : 71 – 87.
- Mertha ,A. C. ( 2005) . China`s “Soft” Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations. *The China Quarterly* ,184( 184) :791 – 810.
- Miller ,D. ( 2002) . Is Deliberative Democracy Unfair to Disadvantaged Groups?. In Denttreves , M. P. Ed. *Democracy as Public Deliberation: New Perspectives*. Manchester: Manchester University Press.
- Nie ,H ,Jiang ,M. & Wang ,X. ( 2013) . The Impact of Political Cycle: Evidence from coalmine Accidents in China. *Journal of Comparative Econmocs* ,41( 1) :995 – 1011.
- Parkinson ,J. & Mansbridge ,J. Eds. ( 2012) . *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. New York: Cambridge University Press.
- Shi ,T. ( 2000) . Cultural Values and Democracy in the People`s Republic of China. *The China Quarterly* ,162: 540 – 559.
- Shi ,T. ( 2014) . *The Culture Logic of Politics in Mainland China and Taiwan*. New York: Cambridge University Press.
- Unger ,J. ,Chan ,A. & Chong ,H. ( 2014) . Deliberative Democracy at China`s Grass Roots: Case Studies of a Hidden Phenomenon. *Politics & Society* ,42( 4) :513 – 535.
- Wang ,Z. ( 2007) . Public Support for Democracy in China. *Journal of Contemporary China* , 16( 53) :561 – 579.
- Whyte ,M. ( 1989) . Who Hates Bureaucracy? A Chinese Puzzle. In Stark ,D. & Nee V. Eds. *Remaking the Socialist Economic Institutions*. Stanford : Stanford University Press.
- Zhong ,Y. ( 2005) . Democratic Values Among Chinese Peasantry: An Empirical Study. *China: An International Journal* ,3( 2) :189 – 211.
- Zucker ,L. G. ( 1977) . The Role of Institutionalization in Cultural Resistance. *American Sociological Review* ,42( 5) :726 – 743.

责任编辑：庄文嘉

chain studies to promote domestic practical development.

**Key Words** Venture Capital; Government Guiding Funds; Research Abroad; Review; Implications

● **ARTICLES**

The impact of the Bureaucratic System on the Construction of Deliberative Democracy in China—Empirical Research Based on a Survey of Local Officials about Cognition of Deliberative Democracy

..... Xuefei Lin , Minhui Zhou & Jiasha Fu

**Abstract** In general , China’s embedded development deliberative democracy will inevitably encounter its government’s bureaucratic system. Local officials are the core actors of institutional supply and execution. Their cognition of deliberative democracy including conceptual cognition and operational cognition will therefore influence the practice of deliberative democracy. This paper explores how “bureaucracy” as a structural system institutionalizes local officials ` cognition. We tease out three mechanisms of institutionalism: officials’ expectation of promotion , officials’ departmentalization , and officials’ degree of immersion in the bureaucracy system. By using the micro – survey of Chinese local officials’ cognition of deliberative democracy in 2015 , this study found that the bureaucracy had formed a driving , internal motivation in terms of cadre incentives and departmental autonomy. Given this finding , it will be necessary to create a loose political space and institutional arrangements in order to break through the organizational inertia that tends to be conservative and to encourage local officials to explore innovative and socialized practices.

**Key Word** Cognition of Deliberative Democracy; Embedded Development; Bureaucracy; Local Officials

Does Leader-member Exchange Improve Public Servants’ Change-Oriented Organizational Citizenship Behavior? —Exploring the Mediating Role of Felt Responsibility for Change and the Moderating Role of Public Service Motivation

..... Yaqing Lin & Yuqing Zang

**Abstract** Change – oriented organizational citizenship behavior ( Change – oriented OCB) considered as individual innovative behaviors plays an important role in providing an effective supply of organizations and responding to rapid changes. Based on the literature on felt responsibility for change and public service motivation , this study