

在2020年联合国大会上，中国承诺在2030年前使碳排放达到峰值，在2060年前实现碳中和。作为世界上最大的碳排放国，中国兑现这一承诺，对于控制全球气候暖化至关重要。但是，要实现这些目标却十分不容易。中国2021年9月就出现用电荒，广东、江苏、浙江等多个省份，对高耗能工业实行拉闸限电；东北一些城市甚至限制居民用电，给生产与生活带来困扰。

中国近年来在基础设施建设上一贯超前，突然出现拉闸限电的现象，自然要引起热切关注。总理李克强在2021年10月国家能源委员会的会议上指出，要科学有序地推进碳达峰、碳中和的目标，要纠正一些地方“一刀切”限电限产或运动式减碳的做法。很明显，造成电力供给缺口的原因，包含了这些推行减碳目标的行政手段。

这是一件发人深省的事。中国官僚系统在阻断冠病疫情传播时表现出很高的有效性，“清零”的执行力令人叹为观止。然而，同样的官僚系统在推行减碳目标时，却使用简单低效的行政方法，顾此失彼，有效性大打折扣。中国官僚系统强执行力的适用范围是什么？在什么时候才能表现出高度的有效性？

官僚系统的松紧状态

目前新加坡、日本、英国等不少国家的官僚系统，基本上是按照韦伯的官僚制和威尔逊的政治行政二分法建立起来的。在这种系统内，官僚依照法律和既定程序执行政务官制定的政策，享受被赋予的自主权，系统可以像飞机自动驾驶仪那样运行。日本从1991年到2021年换过18个首相，平均不到两年就换一任。政务官如此频繁更换，却没有影响日本官僚系统的有效运作。不过，由于这类官僚系统受法律和程序限制，在突发事件发生时，无法迅速动员资源加强执行力。

反观中国的官僚系统，在中央集权制

中国聚焦 陈抗

下有惟上是从的倾向，执行上级政策时偏重有效性，容易忽略成本效率和公平性。在应对冠病疫情这种紧急状况时，由于不必受太多制度约束，体现出很强的灵活性和动员能力，实现政策目标的有效性相对比较高。可是，为什么在推行减碳目标时，有效性似乎就不理想呢？

原来，这种官僚系统的紧张度（tautness）不同，存在松和紧两种状态。当系统处于紧张状态时，中央掌控的官僚系统，就像武士挥出的软鞭，刚柔并济，灵巧迅猛，长鞭一甩，劲道可以直达鞭梢。当系统处于松弛状态时，武士手中挥舞的软鞭就变成一条软弹簧，除了武士的力气要被弹簧自身一连串的作用力和反作用力逐步消减殆尽之外，“软鞭”弹射的方向也常常令武士感到十分意外。

驾驭官僚系统的中央知道自己手中这条“软鞭”的特性，经常要发出“紧”信号，让官僚处于紧张状态，提高系统的有效性。可是，尽管乌纱帽在上级手中，上级的命令不能不听，但官僚不可能时时紧绷，对上级发出的“紧”信号，也不是每次都听信配合。这种官僚系统的有效性，其实不仅与系统状态的松与紧有关，也跟上级为了动员下级紧张起来的努力，以及与下级的互动有重要关系。于是，“一刀切”“一票否决”和“运动式执行”等动员方法应运而生。

一刀切

中国幅员广大，地区差异明显。中央在制定政策时，往往要考虑地区差别，允许地方政府因地制宜、灵活地执行中央政策。然而，地方政府可以利用信息优势，有选择地执行中央政策；对自己有利的政策用足用够，对自己不利的政策推诿敷衍。很明显，地方政府的

官僚系统何时高效？抗疫与减碳的启示

自主权使中央的“鞭子”无法一插到底。当中央要保证政策执行不被打折扣时，就必须严格限制地方的自主权，其中最常用的方法就是一刀切。

一刀切，就是不允许有例外，不允许讨价还价。在中央集权制度下，上级给下级下达硬指标，所有下级单位都必须完成，否则乌纱帽不保。例如，当年中央对于经济增长率“保八”的指标就被逐级分解，层层加码，尽力完成。当政策面临阻力时，一刀切的动员方法无坚不摧，屡试不爽。

棉纱去产能时给棉纺压锭是这样，精简行政人员是这样，压缩煤炭产量也是这样。中央多部门在2016年联合出台了“276政策”，要求全国所有煤矿一年只能生产276天，这使当年煤炭产量骤降3亿吨，在不足一年时间内，就完成了国家三至五年煤炭减产计划的65%。

不过，一刀切往往会带来副作用。下级政府因为没有自主权而失去积极性，被动地成为上级政策的“二传手”，以会议贯彻会议，以文件落实文件。一刀切不考虑地方情况，命令执行起来也苦乐不均。例如，国内生产总值单位能耗每年下降3%的任务，服务业比重扩大的地区比较容易完成，因为服务业单位能耗是工业单位能耗的七分之一。

疫情期间中国制造业出口增长加速，一些出口大省就难以完成能耗双控的限额指标。另外，一刀切的手法简单粗糙，效果短暂。一刀切精简下来的行政人员，后来又通过各种的“借调”补充回来。“276政策”导致煤价迅速飙升，致使该政策在2016年年底前便草草收场。

一票否决

中国有四级地方政府，基层政府要接受来自许多上级部门布置的任务。基层干部常说“上面千条线、下面一根针”，或者“上面千把锤、下面一根钉”，反映的就是一个共同代理人面对多个委托人的情况（common agency problem）。基层干部无法事事重视、面面俱到，经常还要面对上级矛盾的指令和重复繁琐的检查。

一票否决，就是在绩效考核中突出特定的工作任务。在纳入考核的多项任务中，只要有一项列为“一票否决”的任务没有完成，评估就算整体不合格。绩效考核是强有力的指挥棒，面对一票否决的动员信号，官僚系统自动进入紧张状态。被列入一票否决的任务以往包括计划生育、安全生产、食品安全、信访维稳，近年来还加上环境保护和节能减排。

一票否决的动员办法虽然有效，但经常被滥用。一些地方把物价涨幅、税费征收、招商引资等都纳入一票否决。江西省2011年的一项调查显示，被纳入“一票否决”的任务多达62项。过多的“一票否决”会带来反效果，什么

都一票否决，结果只能是工作无法分清主次，抓不到重点。

运动式执行

中央集权体制须收集大量地方信息，存在信息向上传递困难、汇总费时等问题。中央不可能事事重视、眉毛胡子一把抓。那些无法纳入“一票否决”、下达一刀切命令的项目，很多都不可能得到及时处理，要等小问题积累成大问题才引起重视。这时可能已经积痼成疾，须动员整个官僚系统的力量打攻坚战。

运动式执行，就是在一段时间内集中动员大量行政资源强力执行一项政策。它的出现，往往说明某项政策常规执行法的失败或无效，需要强有力的政治领导人以超常规的方法加以矫正。运动式执行发出的“紧”信号非常强，不仅有官方媒体造势，而且还派出巡视组和督察组进行检查，严惩不执行与不合作的行为。

搞运动在中国有悠久的传统。虽然政治运动在改革开放之后已经淡出，但行政系统针对社会问题的运动式治理仍然得以延续，近年来就有高压反腐运动、污染防治攻坚战、脱贫攻坚战、化解金融风险攻坚战，以及运动式减碳。虽然中央也要求避免出现运动式整治，但这些运动的信号很强、来势很猛，官僚不会错判，反应也很迅速。

由于得到官僚系统的高度配合，运动式执行可以在短期内达到明显效果。然而，这个动员方法的有效性不如其他方法，因为大家都知道运动是有时效的，可以制造一些高度配合的假象应付一下，等“风头”一过，紧张状态又松弛下来。中央也知道这种情况，所以中纪委的巡视组要“回头看”，环保督察组也是一轮又一轮地派。

在运动式执行中还容易出现配合过度的情况。例如，运动式减碳中，有的地方过分强调绿色低碳，没有兼顾能源发展的协调目标，不惜关停正常的火电机组，使能源供给受到影响。许多省份2020年超额完成国家能源局下达的关停任务，山东关停火电机组容量达到任务目标的13倍，有些地方还超出了目前的发展阶段，不切实际地推进减碳“早达峰”。

运动式执行挤兑行政资源，影响官僚系统正常的程序性功能，在挥出一条鞭子的同时放松了其他鞭子，这对那些需要多部门长期配合、多目标权衡兼顾的政策，负面影响尤其明显。

上面的讨论说明，中央集权制官僚系统执行力的强与弱，取决于中央对官僚系统的动员能力。对任务明确、结果容易衡量的短期目标，官僚系统的动员能力强，有效性明显。对需要多地区和多部门协调配合的长期目标，因为官僚无法长期保持紧张状态，协调性容易受

运动式执行的冲击，无法统筹兼顾其他政策目标，系统有效性明显不足。

抗疫清零属于结果容易衡量的短期目标，所以表现出较高的有效性。减碳属于长期目标，不仅要扩大新能源生产，还要统筹解决储能、远程输送、新能源并网、煤电灵活性改造等问题。这需要跨地区和跨部门的协调合作，而官僚系统实现这类政策目标的有效性明显不足。

必须注意的是，在系统的实际运作中，任何一级地方政府都可以对自己的下属使用上述动员方式，在局部造成紧张状态，与中央动员的紧张状态并存。置身其中的官僚都懂得判断权衡，有选择地配合。官僚的配合与不配合，又进一步影响上级的动员方法和力度。

政策协调幻觉

除了已经讨论的动员方法，提高官僚系统对给定政策的重视程度，还可以通过提升政策主管的级别来实现。部长主推的项目可能不如由副总理主管受重视，副总理牵头推行的政策又没有总理亲自抓影响大。如此这般逐步升级，最后不少政策的主管都达到最高层；而且大领导越强势，动员的效果就越好。

由最高领导推动的各项政策，容易出现政策协调幻觉（illusion of policy coordination）。由于所有政策都出自同一个办公室，因此没有人会质疑政策的协调性，反倒以为这都是大计划中的一部分，是大领导在下一盘大棋，统一调度、统筹指挥。1997年到1998年就出现过这样的情况。当年中国还在抑制通货膨胀，所以银根必须收紧。国有企业改革三年要见效，所以必须抓大放小、允许工人下岗。中央财力必须提高，暂时无法顾及县乡财政困难及其引起的三农问题。

国有银行改革严禁出现新的不良贷款，银行惜贷的问题无法同时解决，再加上出现亚洲金融风暴，中国要体现大国的稳定作用，承诺人民币不贬值并且承担压力。所有这些政策都由大领导主管，每一项都十分必要，都必须推行。政策出台的时机以及所有政策的叠加效应却无人过问，原因正是政策协调幻觉。结果，中国从1997年第四季度起，陷入长达五年的通货紧缩期，这在40多年的改革开放过程中是非常罕见的。上面提到中央下达经济增长“保八”的命令，就是在这个背景下迫不得已出台的。

行文至此，突然想到近来中国出台的各种政策，好像不会比1997年少，其中也有许多对总需求和整体经济产生明显的抑制作用。这一次，会不会又出现政策协调幻觉呢？

作者是新加坡国立大学
李光耀公共政策学院教授
原载《联合早报》旗下英文电子杂志
“思想中国”（ThinkChina）