

坦桑尼亚公务员薪酬制度变迁： 动态机制与演化逻辑*

孙进 徐秀丽 武晋

内容提要 发展中国家的制度变迁常被视为外部压力与本土回应的简单博弈，但这一视角难以解释相似的改革压力为何会产生差异化的制度路径。分析表明，制度变迁并非简单对抗的过程，而是国际规范、本土能力与国内博弈三者互动的结果。在这一互动过程中，国家精英并非被动接受或拒绝外部规范，而是通过运用兼具模糊性与韧性的中间性制度安排进行策略性嫁接，从而形成独特的混合型治理模式。通过对坦桑尼亚公务员薪酬制度的演化过程进行考察，可以发现其制度演化经历了协商调试、形式采纳、选择性内嵌与自主调试四个阶段的动态迁移，而作为核心中间性制度安排的津贴制度则依次扮演了动员器、缓冲器、转换器与平衡器四重角色。这一演化路径对国家治理产生深远影响，具体表现为三个方面：行政激励的周期性波动、政策执行中表层合规与深层自主并存的双轨逻辑，以及技术进步与结构稳定并存的非均衡现代化特征。这些发现的核心启示在于，适应性治理与混合模式是发展中国家现代化进程中具有普遍性意义的内在逻辑，因此理解并尊重真实的本土制度运作机制，是构建更有效的国际发展合作关系的前提。

关键词 坦桑尼亚 公务员薪酬制度 复合权力结构 国家治理

作者简介 孙进，中国农业大学人文与发展学院博士研究生（北京 100193）；徐秀丽，中国农业大学人文与发展学院教授（北京 100193）；武晋，中国农业大学人文与发展学院教授（北京 100193）。

* 本文是国家社科基金重大项目（21&ZD180）：‘中国与“一带一路”国家有效分享减贫经验的模式与策略研究’和教育部哲学社会科学研究重大专项项目（2025JZDZ049）：‘中国全球治理自主理论知识体系构建’的阶段性研究成果。

在全球发展格局经历深刻调整的背景下，中非合作重心正从双边互助转向治理协同。^① 在共建“一带一路”框架内，中国作为非洲基础设施建设的重要投资方，如何与非洲伙伴共同提升地方治理能力成为一项关键议题。^② 当前面临的挑战是，投资项目因缺乏有效的制度环境而难以充分发挥全部效益，而治理能力不足又反过来影响项目可持续性。这种矛盾的直接原因是非洲国家治理能力不足，但更深层的根源在于其长期制度变迁过程中积累的结构性张力。^③ 这种张力体现为，在不同历史阶段非洲国家的治理体系始终面临来自内外多重行动者的复杂博弈。^④ 因此，当前非洲国家治理能力的某些失衡状态是殖民遗产、外部改革逻辑与本土政治实践三者长期交织互动的历史产物。^⑤

既有研究通常采用“国际干预—本土自主”的二元框架来解释非洲国家的制度演化。这类分析一方面强调世界银行等国际组织通过结构调整计划或善治倡议对非洲国家治理体系施加影响，认为这可能弱化非洲国家自主发展能力；^⑥ 另一方面则聚焦非洲国家在采纳外部制度时的选择性回应与战略性调适。^⑦ 这一分析框架虽然揭示了内外因素的互动，但可能高估了国际制度规范的单向塑造能力，同时低估了国家治理主体的制度吸纳与转换能力，于是导致该框架难以有效

- ① 张永宏：《中非合作：从互助共赢走向协同崛起》，《人民论坛·学术前沿》2014年第14期，第35—45页。
- ② 仝菲：《中国与非洲高质量共建“一带一路”：理念、基础、困境及应对》，《世界社会主义研究》2022年第11期，第107—114页；皇娟、王晨郦、蒋心悦：《西非地区酋长制嵌入式治理及其对中资企业的影响》，《中国非洲学刊》2025年第3期，第82—104页；袁其刚、郜晨、闫世玲：《非洲政府治理水平与中国企业OFDI的区位选择》，《世界经济研究》2018年第10期，第121—134页；唐晓阳：《中国对非农业援助形式的演变及其效果》，《世界经济与政治》2013年第5期，第55—60页；阿兰·尼亚米特韦、赫伯特·罗宾逊、巴拉索·迪亚瓦拉：《“一带一路”倡议与非洲能力建设》，《中国非洲学刊》2020年第2期，第22—29页；吴传华：《津巴布韦的本土化政策及其对中国投资的影响》，《西亚非洲》2017年第5期，第134—160页；李安山：《中国—非洲合作面临的新挑战与可持续性问题的探析》，《当代世界》2012年第10期，第21—23页。
- ③ Pierre Englebert, *State Legitimacy and Development in Africa*, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- ④ 张春：《非洲政治治理60年：多重长期困境与潜在创新出路》，《西亚非洲》2020年第2期，第66—90页；刘鸿武、方伟：《国家主权、思想自立与发展权利——试论当代非洲国家建构的障碍及前景》，《西亚非洲》2012年第1期，第4—17页。
- ⑤ 罗建波：《非洲国家的治理难题与中非治国理政经验交流》，《西亚非洲》2015年第3期，第74—97页。
- ⑥ T. Mkandawire, “Thinking about Developmental States in Africa,” *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 25, No. 3, 2001, pp. 289–314; Rita Abrahamsen, *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*, Zed Books, 2000.
- ⑦ Lindsay Whitfield and Alastair Fraser, “Negotiating Aid: The Structural Conditions Shaping the Negotiating Strategies of African Governments,” *International Negotiation*, Vol. 15, No. 3, 2010, pp. 341–366; Giles Mohan and Ben Lampert, “Negotiating China: Reinserting African Agency into China – Africa Relations,” *African Affairs*, Vol. 112, No. 446, 2013, pp. 92–110.

解释当面临相似的改革压力时，不同国家为何呈现出差异化的制度演化路径。许多发展中国家的制度改革表现出形式主义特征，即国际规范与本土实践之间存在张力，最终形成形式层面的变革与实质性延续并存的状态。^①

坦桑尼亚公务员薪酬制度改革是观察上述制度互动过程的合适案例。薪酬制度是连接国家治理能力与行政激励机制的关键环节，也因此成为国际改革理念与国家治理实践交汇的典型领域。自 20 世纪 80 年代以来，坦桑尼亚在全球公共部门改革浪潮的推动下启动薪酬制度改革，其演化路径从低薪加津贴补偿模式，过渡到结构调整时期的绩效工资试点，再到近年来推行透明化改革，始终体现出该国寻求在国际规范压力与本土主体调适之间的平衡。然而，现有研究多侧重对改革历史的描述，尚未深入揭示制度变革背后的动力机制。^② 坦桑尼亚为何能在持续的外部压力下维持一定的制度韧性，同时又在激励机制和治理能力提升方面遭遇瓶颈，这些问题仍需深入解释。

复合权力结构的分析框架

既有研究多采用“国际干预—本土自主”的二元框架解释非洲国家制度变迁，但这一框架难以解释相似外部压力下出现制度差异化结果。为回应此局限，本部分旨在构建一个侧重于分析动态过程的复合权力结构框架。

（一）复合权力结构的理论基础

对制度变迁动力机制的研究存在结构决定论与能动导向论两种取向。以约翰·伊肯伯里（John Ikenberry）等为代表的结构主义学派强调宏观制度环境的约束作用，^③ 而以埃莉诺·奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）等为代表的能动主义学派则聚焦微观行动者的策略选择。^④ 尽管两类视角均有贡献，但都未能充分解释为何制度在相似外部条件下会出现异质性演化。近年来，以詹姆斯·马洪尼

① M. Andrews, *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*, Cambridge University Press, 2013.

② Gelase Mutahaba, “Pay Reform and Corruption in Tanzania’s Public Service,” *Seminar on Potential for Public Pay Reform to Eradicate Corruption among Civil Servants in Tanzania*, Vol. 26, 2005; Benson Bana and Willy McCourt, “Institutions and Governance: Public Staff Management in Tanzania,” *Public Administration and Development*, Vol. 26, No. 5, 2006, pp. 395–407.

③ G. John Ikenberry, “Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy,” *International Organization*, Vol. 42, No. 1, 1988, pp. 219–243.

④ Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.

(James Mahoney)、凯瑟琳·席伦 (Kathleen Thelen) 等为代表的整合性视角兴起，他们认为制度变迁是外部环境与内部行动者动态互动的结果。^① 国内学者也提出“观念—行动者—权力结构”等类似的整合性分析框架。^②

历史制度主义是理解制度变迁的重要理论，它强调外部冲击在关键时刻推动制度进入“均衡—断裂—再均衡”的过程，并形成路径依赖。^③ 然而，该理论对外部压力如何嵌入内部权力结构的具体机制缺乏充分探讨，其结构分析也偏静态。为弥补这一不足，本文在整合性视角的基础上进一步引入制度性权力理论与复合相互依赖理论，从国际与国内权力互动的视角构建复合权力结构分析框架，以深化对制度变迁动态过程的分析。

(二) 复合权力结构的概念界定与类型学分析

本文提出的复合权力结构概念，即在制度变迁过程中，由国际组织、援助机构等国际治理主体与政府部门、公务员体系等国家治理主体，围绕国际制度规范的传播、采纳与转译，所形成的相互嵌套的权力关系结构。该分析框架旨在刻画国际制度规范与国家治理主体在制度变迁中的动态互动关系，包含两个核心维度：一是国际制度规范嵌入强度，指外部行动者对某国制度安排施加影响的强弱程度；二是本土制度吸纳能力，指某国政治及行政体系对外部规范进行选择接受、本土化转译与嵌入式整合的能力。其中，本土制度吸纳能力的高低可以通过改革主导权、制度转译度与执行自主性三个次级维度的变量来衡量。

将上述两个核心维度进行组合，可识别出四种类型的复合权力结构。第一种是选择性内嵌型（强嵌入—强吸纳），在此结构中外部规范压力大，同时本土主体具备强大的吸纳与转译能力，能将外部规范与本土实践进行选择融合，使制度变迁呈现嵌入式创新特征。第二种是形式采纳型（强嵌入—弱吸纳），这种结构中的本土主体面对强大外部压力时，能力不足只能被动或机械地接受外部规范，导致制度变迁多停留于表层，呈现形式主义特征。第三种是协商调适型（弱嵌入—强吸纳），其特征不在于外部压力较弱，本土主体掌握改革主导权，能够根

① James Mahoney and Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 2010.

② 臧雷振、潘晨雨：《中国社会治理体制变迁的轨迹、逻辑与动阻力机制——基于历史制度主义视角》，《学习与探索》2021年第11期，第34—42页；王永香、刘洋、李伟：《中国农村土地征收制度变迁的轨迹、逻辑与动力机制——基于历史制度主义视角》，《西北农林科技大学学报》（社会科学版）2023年第1期，第67—76页。

③ Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, 2004; Stephen D. Krasner, “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics,” *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 2, 1984, pp. 223 - 246.

据自身需求以自主渐进的方式推动制度变迁。最后一种是结构惰性型（弱嵌入—弱吸纳），表现为外部推动力与内部吸纳能力均弱，导致制度变迁缺乏有效动力，改革议程易陷入停滞或被频繁中断。

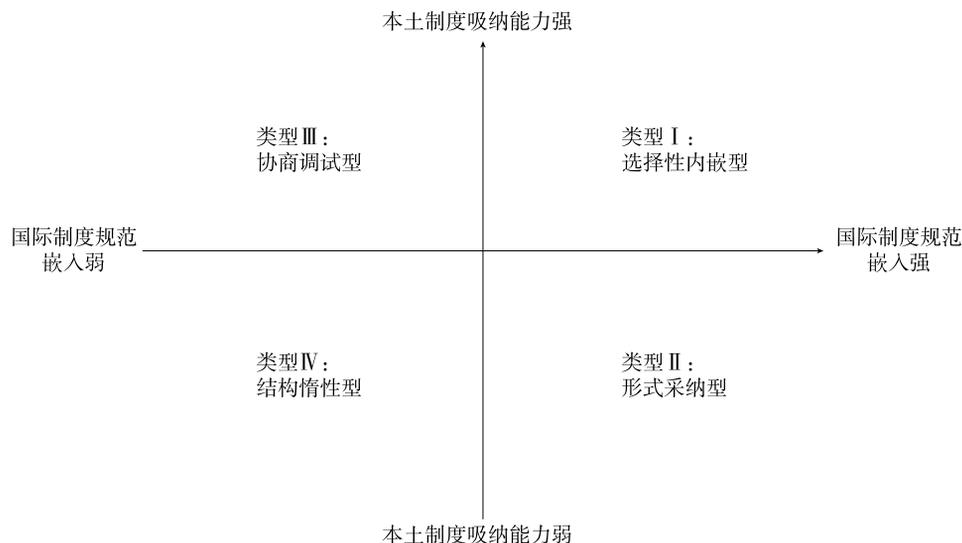


图1 复合权力结构类型学划分

资料来源：作者自制。

相较于侧重路径依赖的传统制度主义观点，本分析框架更强调制度演化路径的可变性。该框架将制度变迁理解为“嵌入—吸纳—重构”的动态循环过程，并认为国家并非被锁定在单一路径之上，而是能够根据内外条件变化，在上述四种类型之间进行动态转换。这一视角旨在为分析发展中国家复杂的制度演化过程提供动态解释工具。

制度的动态演化：坦桑尼亚公务员薪酬改革的四个阶段

坦桑尼亚公务员薪酬制度的演化历程反映了国际制度规范与本土政治逻辑的复杂互动，呈现出制度在不同复合权力结构类型之间动态迁移的特征。这一过程并非线性发展，而是基于内外环境变化，在自主塑造、被动适应、选择性融合与再自主化之间进行转换。作为薪酬体系中最具弹性的部分，津贴在每个阶段都扮演核心角色，它时而是国家建构的工具，时而是抵御外部压力的缓冲器，时而又是本土精英进行制度转译的转换器。

（一）协商调试阶段：国家建构与作为治理工具的津贴（1961—1979）

独立初期的坦桑尼亚面临国家建构的核心任务，即如何将新生政权的权威延

伸至广袤的国土之上？在这一压倒性的政治议程面前，公务员薪酬制度的设计首要考虑的并非经济理性，而是如何服务于政治整合。当时，尽管存在诸如麦肯锡公司 1972 年报告等外部技术建议，^① 但是坦桑尼亚作为新兴主权国家，享有较大的政策自主空间，国际规范的嵌入极为微弱。这种高本土吸纳、弱外部嵌入的组合，使坦桑尼亚得以进行高度自主的制度探索，从而形成典型的协商调试型权力结构。

在此背景下，政府创造性地设计了以低薪为基础、以津贴为主要补偿的模式。这一选择基于深刻的政治计算：低固定薪资可以控制国家有限的财政支出，而灵活的津贴则成为一种成本效益比极高的治理工具。例如，在推行乌贾马社会主义和村庄化改革时，正是通过发放搬迁、驻外和夜间工作等各类津贴，政府才成功地将城市的技术官僚输送并锚定在基层乡村，从而建立起现代国家最初的治理网络。^② 此刻津贴成为国家意志的延伸，是将正式官僚体系与非正式激励相结合，以实现政治目标的制度创举。然而，对津贴的工具性依赖，也使这种模式从一开始就深度嵌入坦桑尼亚的政治体系，并形成强大的路径依赖。

（二）形式采纳阶段：生存危机与作为缓冲地带的津贴（1980—1999）

进入 20 世纪 80 年代，坦桑尼亚国家自主性因严重的经济危机而急剧萎缩。^③ 为获取国际货币基金组织与世界银行的救助贷款，坦桑尼亚政府几乎全盘接受以结构调整计划为核心的一揽子改革方案。^④ 外部力量的性质从政策建议者转变为规则制定者，其规范嵌入既是全面的，也是强制性的。面对这种局面，坦桑尼亚的本土吸纳能力尚显薄弱，因而失去议程设置权，只能被动回应。这就构成强外部嵌入、弱本土吸纳的形式采纳型权力结构。

这一结构的核心矛盾在于，国家精英需要在外部合法性（即执行结构调整计划以获得贷款）与内部政治生存（即维持庞大的公务员体系稳定）之间取得平衡。直接对抗国际机构或大规模裁撤公务员都等同于政治自杀。因此，唯一的策

① Rwekaza Mukandala and Jan Willem Gunning, "The Civil Service and Economic Development in Tanzania," *Economic Development & Institutions*, September 2018, https://edi.opml.co.uk/wp-content/uploads/2018/09/04 - TID_Civil - Service.pdf, accessed September 8, 2025.

② N. Kimambo and H. Maddox, *A New History of Tanzania*, Mkuki na Nyota Publishers, 2017; Göran Hydén, *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*, Heinemann Educational Books Ltd., 1980.

③ Rwekaza Mukandala and Jan Willem Gunning, "The Civil Service and Economic Development in Tanzania," *Economic Development & Institutions*, September 2018.

④ N. Kimambo and H. Maddox, *A New History of Tanzania*, Mkuki na Nyota Publishers, 2017.

略便在于利用正式制度与非正式实践之间的缝隙。津贴这一在协商调适阶段被创造出来的灵活工具，此刻被转化为抵御外部压力的缓冲器。坦桑尼亚政府在形式上冻结或降低了作为改革焦点的基本工资，却默许甚至主动推动津贴体系的非正式膨胀。世界银行 1994 年报告显示，在部分岗位津贴总额甚至已达到基本工资数倍。^① 津贴制度成为影子薪酬体系，以一种隐蔽的方式保障公务员的实际收入，从而维持政治稳定，但坦桑尼亚也付出了治理非正式化和腐败滋生的巨大代价。^②

（三）选择性内嵌阶段：能力提升与作为转换机制的津贴（2000—2014）

进入 21 世纪，随着善治和伙伴关系成为国际援助新范式，外部压力的强制性减弱而技术性增强。^③ 同时，坦桑尼亚自身的治理能力，特别是与国际机构互动的学习能力显著提升，国家精英学会了如何运用国际话语和技术工具来实现本土政治目标。^④ 这一时期，复合权力结构演变为强外部嵌入与强本土吸纳并存的选择性内嵌型。

强嵌入性体现在坦桑尼亚积极采纳《公共服务改革计划》等国际主流改革框架；而强吸纳性则体现在它并非全盘接受，而是进行选择性的制度转译。津贴在其中扮演关键的转换器角色。例如，在引入旨在提升考评透明度的开放式绩效评估与审查系统（OPRAS）时，坦桑尼亚政府保留各类津贴的灵活发放权，实际上削弱了绩效与大部分实际收入的直接联系。^⑤ 同时，通过将部分津贴并入基本工资，显著提升了名义薪酬的水平。例如，政府基层薪酬在 20 世纪 90 年代末便已实现大幅增长。^⑥ 这既回应了外部对薪酬结构合理化的要求，也实质性地提升了公务员待遇。津贴成为多功能的政策工具，既能向上争取外部合法性，也能向下进行利益分配，从而在满足外部规范与维持内部稳定之间实现策略性融合。

① “Tanzania Role of Government; Public Expenditure Review,” The World Bank, June 17, 1994, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/490411468760827173/pdf/multi-page.pdf>, accessed May 25, 2025.

② Andrew Coulson, *Tanzania: A Political Economy*, Oxford University Press, 2013; Rwekaza Mukandala and Jan Willem Gunning, “The Civil Service and Economic Development in Tanzania,” *Economic Development & Institutions*, September 2018.

③ Rwekaza Mukandala and Jan Willem Gunning, “The Civil Service and Economic Development in Tanzania,” *Economic Development & Institutions*, September 2018.

④ Roger Nord et al., *Tanzania: The Story of An African Transition*, International Monetary Fund, 2009.

⑤ “Public Service Pay and Incentive Policy,” The United Republic of Tanzania President’s Office Public Service Management, 2010.

⑥ Emmanuel C. Lukumai, “The Implementation of Civil Service Reforms in Tanzania, 1991 – 2000,” Master thesis, University of Bergen, 2006.

(四) 自主调试阶段：政治转向与作为重塑对象的津贴 (2015 年至今)

2015 年马古富力总统上台，标志着坦桑尼亚政治议程根本性转向，改革驱动力完全内化。强人政治与高压反腐议程使国家自主性达到顶峰，外部规范的影响力降至最低。这一时期权力结构呈现出选择性内嵌型与协商调适型之间的动态切换态势，反映了国际制度规范嵌入弱化与本土吸纳能力强化的双重趋势。

这一阶段的独特之处在于，津贴首次从一个被国家精英用来实现其他目标的工具转变为被治理和重塑的对象。马古富力政府清楚地意识到，失控的津贴体系是腐败的温床。当 2015—2016 财年的数据显示津贴支出已占工资总额的近一半时，政府采取了清理幽灵员工、严控差旅费等措施，^① 试图斩断这条非正式利益链条。2021 年萨米娅·哈桑总统接任后，则展现出更加成熟的治理手腕，改革风格从“猛药去疴”转向“精准调理”。津贴再次被用作政策工具，但这一次的目标是实现内部再平衡。差异化的薪酬调整精准地反映了这种再平衡努力，调整大幅倾斜于低薪岗位。同时，与职责挂钩的津贴比例也发生变化，这体现了从单纯收入补偿向激励机制的战略转型。

表 1 坦桑尼亚公务员薪酬制度的变迁过程及复合权力结构类型

阶段	时间范围	历史背景	类型匹配	核心特征
制度创设与扩张期	1961—1979 年	国家独立与乌贾马政策	类型 III: 协商调适型	国际制度规范嵌入弱，本土吸纳强，主动积极塑造国家制度体系，津贴工具化以服务政治目标
危机与结构调整期	1980—1999 年	国际货币基金组织主导结构调整政策 (SAPs)	类型 II: 形式采纳型	国际制度规范嵌入强而本土吸纳低，SAPs 是贷款强制条件，国际治理主体被动接受，机械照搬模板，执行中策略性规避

① “Magufuli Bans Foreign Travels for Senior Government Officials,” *The Nation*, November 8, 2015, <https://nation.africa/kenya/news/africa/magufuli-bans-foreign-travels-for-senior-government-officials-1143418>, accessed July 15, 2025; Matthew Stephenson, “Tanzania’s President Magufuli Bulldozes the Civil Service: Is This an Anticorruption Breakthrough?” June 13, 2017, <https://globalanticorruptionblog.com/2017/06/13/tanzanias-president-magufuli-bulldozes-the-civil-service-is-this-an-anticorruption-breakthrough/>, accessed July 15, 2025; “Tanzania’s President Magufuli “to Slash” Civil Servant Salaries,” BBC, March 30, 2016, <https://www.bbc.com/news/world-africa-35925477>, accessed July 15, 2025; R. Ukandala and J. W. Guning, “Tanzania Institutional Diagnostic,” *Economic Development & Institutions*, 2018; LV Lukiko, C Kilonzo and H Kimela, “Tanzania’s Post-Independence Anti-Corruption Efforts: Examining the Prevention and Combatting of Corruption Bureau’s (Pccb) Role During Magufuli’s Regime,” *Journal of Anti-Corruption Law*, Vol. 4, No. 1, 2020, pp. 32–57.

(续表)

阶段	时间范围	历史背景	类型匹配	核心特征
绩效导向与形式改革期	2000—2014 年	公共服务改革计划 (PSRP)、中期薪酬政策 (MTPP) 改革	类型 I: 选择性嵌入型	国际制度规范嵌入强, 提供持续技术援助和政策工具; 本土吸纳强, 通过主导政策设计和工具应用, 保留津贴自主权
权威重构与改革回转期	2015 年至今	马古富力与哈桑两任政府政策转向	类型 I/III 动态切换	国际制度规范嵌入相对较弱, 转为柔性支持; 本土吸纳较强, 完全自主改革, 反腐措施本土化, 自主调整薪酬结构

资料来源: 作者自制。

表 2 1961 年以来坦桑尼亚政府推行的相关薪酬制度与改革概览

时间	制度/改革名称	内容	效果
1972 年	行政权力下放	政府职能扩展到基层, 所有地方政府员工被纳入编制	扩大政府职能范围, 但缺乏合理规划, 队伍膨胀, 执行效率降低
1973—1974 年	“村庄化”政策	招聘大量公务员, 并将公务员从中央调任村庄管理员	
20 世纪 80 年代	结构调整政策	减少政府职能、裁员、公务员撤出生产和商业领域, 并减少对社会服务干预	减少政府职能和控制预算方面取得成功, 但加剧了贫困
1990 年	姆维尼政府的薪酬改革	恢复加薪, 引入多种津贴	改革未能完全解决公务员制度的低效问题, 也未能显著提升服务质量
1991—1999 年	公务员制度改革计划 (CSRPI)	缩减公务员数量, 优化工资管理, 并将津贴合并为工资	
1999 年	中期薪酬政策	重设薪酬结构和减少津贴	工资增幅超出预期
2000—2007 年	公共服务改革计划一期 (PSRP-1)	引入绩效管理系统和更加分散的政策制定	整体进展较慢, 依然存在服务不佳和问责制薄弱的问题
2007—2011 年	公共服务改革计划二期 (PSRP-2)		
2010 年至今	公共服务薪酬和激励政策	规范公务员薪酬体系, 减少依赖津贴	
2015 年	薪酬削减与改革	禁止高级公务员的海外出差, 公务员薪水上限降低	任期内减少腐败
2022 年	《公共服务 1 号文件》	全面提升公务员的整体薪酬与津贴水平	增强对公务员激励
	《公共服务 2 号文件》		

资料来源: 作者自制。

复合权力结构的演化：机制、路径与治理意涵

坦桑尼亚公务员薪酬制度的演化经验揭示，复合权力结构的变迁并非简单的线性过程，而是由外部规范、本土能力与内部博弈三者相互作用、共同塑造的动态路径。这条演化路径的独特之处并不在于彻底颠覆正式制度，而在于改变对津贴制度的持续依赖及不断重塑其功能。作为兼具韧性与模糊性的中间性制度安排，津贴成为调和内外矛盾、实现渐进变革的核心机制。因此，要理解这一演化过程，就必须将宏观层面的力量博弈与津贴这一微观制度工具的作用有机联系起来考察。

（一）演化的三重动力：规范、能力与博弈

复合权力结构的类型迁移并非由单一因素决定，而是源于三重核心动力的复杂互动，即国际制度规范的性质、本土制度体系的吸纳能力以及二者间的权力博弈，这三重动力在不同历史时期呈现出不同强度与样貌。正是它们之间的动态组合与力量消长共同塑造了坦桑尼亚薪酬制度曲折而独特的演化路径。

首先，国际制度规范的性质与嵌入强度是启动并塑造制度变迁的外部变量。这一因素的演变轨迹在四个阶段呈现出不同特征。在国家独立初期，外部影响主要表现为非强制性的技术咨询，为本土自主探索预留了巨大空间。然而，从20世纪80年代开始，以结构调整计划为代表的国际规范因附带强制性贷款条件，构成规训式强力嵌入，深刻改变了改革议程。进入21世纪，随着国际援助范式的转变，外部影响又演变为以技术援助和伙伴关系为基础的合作式嵌入，强制性减弱而协商性增强。迄今为止，外部力量进一步转变为被动观察者或技术支持方。这种从技术输入到强制规训，再到合作协商，最终至柔性支持的变化历程，构成理解各时期制度变迁模式的重要背景。

其次，本土制度的吸纳与转译能力是决定制度变迁最终形态的关键内在变量。面对外部规范，坦桑尼亚治理体系展现出一条清晰的学习路径。在独立初期，国家拥有较强的改革主导权，表现出强大的初始建制能力。但在结构调整冲击下，这种能力显得准备不足，国家一度沦为被动的政策接受者，其制度吸纳主要表现为机械模仿与表层合规。然而，正是这一被动经历催生了坦桑尼亚国家精英的学习效应。从2000年开始，本土的制度吸纳能力显著提升，标志是从被动接受转向主动设计，国内专家开始主导改革方案的制定，并发展出将国际理念本土化的制度转译机制。及至2015年后，这种能力达到顶峰，具体表现为完全的

议程自主权和依据国情进行制度创新的自信。

最后，前述两重动力的互动与消长构成了贯穿始终的国内外权力博弈。制度变迁的路径正是这一博弈过程的动态体现。当外部强制性规范的压力远超本土吸纳能力时，结果便是表层顺从与深层抵制并存的形式采纳。当本土吸纳能力成长到足以与外部合作式嵌入进行平等对话时，结果则演变为策略性吸收外部资源以服务本土目标的选择性内嵌。而当本土自主意志与能力完全占据主导地位时，制度便回归至自主调适轨道。津贴体系在其中扮演了关键角色，始终是权力博弈中最核心、最灵活的筹码。

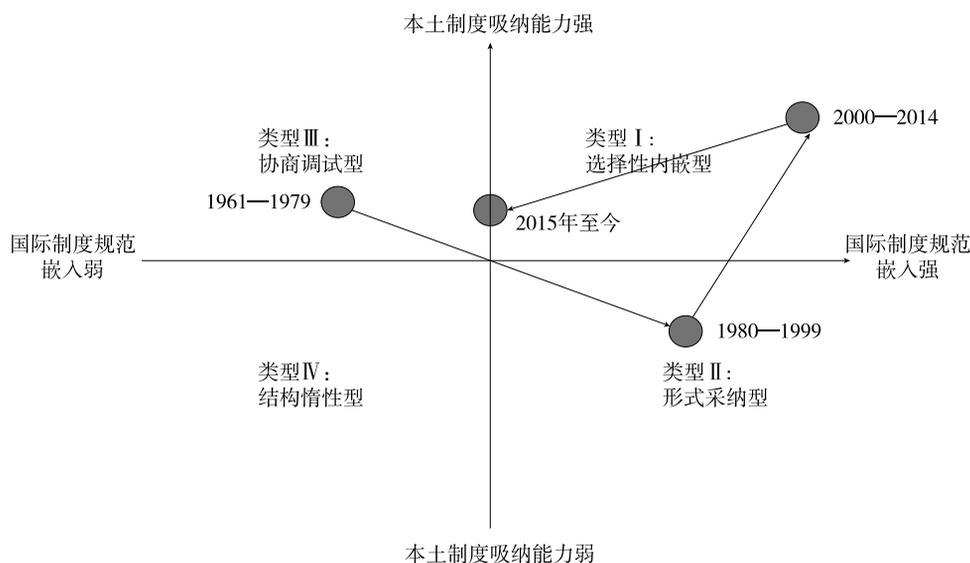


图 2 坦桑尼亚公务员薪酬制度变迁的复合权力结构演化路径

资料来源：作者自制。

(二) 演化的核心机制：津贴的四重角色

如果说前述三重动力是驱动制度变迁的结构力量，那么津贴制度就是这些力量在微观层面相互作用、产生实际效果的核心机制。津贴之所以能扮演如此关键的角色，源于其兼具合法性与灵活性的制度模糊性特征：它既是官方薪酬的合法组成部分，又在发放标准与方式上保留了非正式操作空间。正是这种制度特性使其在坦桑尼亚薪酬制度演化的不同阶段，扮演了截然不同的角色。

津贴的角色演变反映了复合权力结构的动态迁移过程。在独立初期，国家自主性很强，津贴在协商调适型结构中扮演了动员器角色。它成为新生政权扩展治理网络、实现政治整合的工具，通过差异化补偿，将有限的财政资源精准地投向国家最需要的领域和人群，如激励技术人员下乡。当国家陷入生存危

机、被迫接受结构调整时，津贴的角色发生了转变。在形式采纳型结构下，它成为既吸收外部冲击、又维持内部稳定的缓冲器。面对外部强制的工资冻结，津贴这一影子薪酬体系的非正式膨胀构成本土精英唯一的抵御空间，但也导致制度扭曲。

随着 21 世纪后本土吸纳能力显著提升，津贴的角色被再次重塑。在向选择性内嵌型结构过渡的阶段，它被精英用作制度创新的转换器。津贴将绩效管理 etc 抽象的国际规范转译为具体的、符合本土利益格局的分配工具，从而成功将外部压力转化为内部改革资源，实现了策略性制度融合。最终在 2015 年以后国家完全掌握改革主导权的自主调适阶段，津贴的政治使命基本完成，其角色也逐渐去政治化，变为更加技术性的平衡器。政府通过对其内部结构的精细化调整，如提升职责性津贴比例，在不改变整体框架的前提下，实现了激励重心的战略转移与内部治理的动态均衡。

这四重角色的演变表明，津贴并非被动的政策变量，而是能动的、充满策略性的制度工具与场域。它在看似不可调和的国际规范与本土实践之间提供了必要的缓冲、协商与转化空间。在复合权力结构下，发展中国家的制度变迁并非通过正式制度的激进断裂或简单复制来实现，而是高度依赖于这类中间性制度安排的韧性与演化。正是这些介于正式与非正式之间的制度安排构成了国家实现渐进式、适应性变革最重要的微观基础。

（三）演化的治理意涵：对国家能力、政策执行与现代化探索的影响

这种由三重动力驱动、以津贴为核心机制的演化路径，不仅塑造了薪酬制度本身，而且对坦桑尼亚国家治理模式与能力产生了持久的塑造效应，其意涵体现在三个层面。

首先，在行政能力层面，复合权力结构的动态迁移导致激励机制的周期性震荡与效能波动。坦桑尼亚的行政激励体系未曾稳定地朝着某一固定模式演进，而是在不同类型的权力结构间摇摆。它时而呈现为服务于政治动员的工具，时而转化为侵蚀行政效能的寻租渠道，时而部分转向技术官僚式的绩效激励，时而又回归到强力管控与再平衡轨道。这种持续重构与摇摆使国家行政能力的积累呈现出非线性的波动特征，难以形成稳定预期和持续的效能提升。

其次，在政策执行层面，演化过程塑造了表层合规与深层自主并存的双轨逻辑。面对持续的有时甚至是相互矛盾的内外压力，坦桑尼亚治理体系发展出独特的适应性策略。在政策的文本层面，坦桑尼亚积极向国际规范看齐，采纳如公共服务改革计划等现代化制度框架，以获取外部合法性与资源。但在政策的实践层面，则通过运用津贴等具有模糊性特征的制度工具，保留了对核心资源的分配权

和政策执行的自主调适空间。这种双轨执行模式是复合权力结构下弱势国家为维持生存与发展而演化出的理性策略，但也进一步固化了正式制度与非正式实践之间的张力。

最后，在治理现代化层面，这一演化路径展现出技术进步与制度创新的非均衡性特征。一方面，持续的外部互动确实推动了坦桑尼亚治理技术的现代化，例如工资信息管理系统、中期支出框架等工具的引入，提升了公共管理的规范化水平；另一方面，对作为核心机制的津贴制度所形成的强大路径依赖，则限制了更深层次的制度创新。几乎所有改革都只能是对津贴体系的增量调整，而难以进行根本性重构。这种技术层面的创新与制度核心的稳定并存现象，揭示了坦桑尼亚正在探索一条独特的、在持续互动中不断调适的混合型治理道路，而非简单复刻某种外来模式。

结 语

本文通过对坦桑尼亚公务员薪酬制度深入考察，构建了复合权力结构分析框架。通过研究可以发现，发展中国家的制度变迁并非简单的线性过程，而是在四种权力结构类型之间动态演化。在坦桑尼亚案例中，津贴制度是理解制度演化过程的关键变量。津贴的功能随着权力结构的变迁而相应地发生改变：它初期是帮助国家建设的动员工具，之后是在外部压力下保护内部稳定的缓冲机制，接着成为融合外部规范与本土实践的转换机制，最后演变成实现内部治理平衡的调节手段。这种制度安排，实际上是特定国家在复杂环境中为维持稳定和推动渐进改革而逐步形成的务实策略。

坦桑尼亚的经验为理解该国现代化进程提供了不同于传统理论的视角。它的现代化路径特征在于并非全盘照搬外来模式，而是将新旧制度进行务实组合与嫁接。这一现象的背后是国家治理体系所面临的双重压力：一方面，它需要采纳国际通行的绩效管理现代改革形式，以获取外部世界的认可与资源；另一方面，它又必须回应并维护由历史形成的、以津贴为核心的本土利益分配格局，以确保政治稳定。因此，坦桑尼亚的治理精英发展出一种独特的混合治理模式，而津贴制度正是让这一模式得以运转的关键所在。它作为灵活的政策工具，成功地调和了外部规范化要求与内部现实需求之间的长期矛盾。

坦桑尼亚的制度演化路径在撒哈拉以南非洲地区具有较强的代表性。许多非洲国家在后殖民时代均面临相似的结构挑战：它们继承了现代国家的正式制度框架，但在实际运行中又深受本土社会中非正式的、基于人际关系的权力逻辑影

响。因此，在这些国家中可以看到类似津贴制度的安排，即一种介于正式规则与非正式做法之间的中间性制度地带。这些安排是理解非洲国家治理韧性的关键所在，它们既是国家精英进行资源分配、维持政治联盟的工具，也是整个官僚体系在资源匮乏时保持运转的润滑剂。本文的分析框架识别了外部嵌入与本土吸纳这一核心矛盾，因而也为分析其他非洲国家如何探索自身发展道路提供了具有解释力的分析工具。

坦桑尼亚的案例也为理解广大发展中国家的制度探索提供了更具普遍性意义的启示。这些国家共同面临的难题是如何将外部世界倡导的标准化治理规则，与自身复杂的、由历史所决定的社会现实相结合。通过研究可以发现，解决这一问题的关键往往在于那些看似不规范的中间性制度安排。这些充满弹性的制度是发展中国家应对外部压力、调整内部关系的真实运作方式。因此，对于外部合作方而言，有效合作不能仅仅停留在推广普适性制度方案的层面，更需要深入地识别和理解真实的本土制度运作逻辑。在全球联系日益紧密的今天，这或许是建立更有效、更平等的国际发展合作关系的重要基础。

(责任编辑：贺杨)

can be referenced by regions deeply troubled by governance failures and conflicts.

Keywords: Somalia, Puntland, tribal politics, power – sharing, political governance

Author: Cui Yuanyuan, Lecturer of School of Marxism, Kunming Medical University (Kunming 650500).

The Transformation of Tanzania’s Civil Service Salary System: Dynamic Mechanisms and Evolutionary Logic

Sun Jin, Xu Xiuli and Wu Jin

Abstract: Institutional change in developing countries is often viewed as a simplistic binary of external pressure versus local response, but this perspective fails to explain why similar reform pressures yield divergent institutional paths. Analysis reveals that the actual process of institutional change is not a simple confrontation, but rather the result of the interaction between international norms, local capabilities, and domestic gaming. In this interactive process, national elites do not passively accept or reject external norms, but strategically integrate them through the use of intermediate institutional arrangements that combine ambiguity and resilience, thus forming a unique hybrid governance model. By examining the evolutionary process of Tanzania’s civil service salary system, it can be observed that its institutional evolution has undergone a dynamic transition through four stages: negotiation and adjustment, formal adoption, selective embedding, and autonomous adjustment. Throughout this process, the allowance system, as a core intermediate institution, sequentially acted as a mobilizer, a buffer, a converter, and a balancer. This evolutionary pathway has a profound impact on national governance, specifically manifested in three aspects: cyclical fluctuations in administrative incentives, a dual – track logic in policy implementation, where superficial compliance coexists with deep – seated autonomy, and a pattern of asymmetric modernization, featuring coexisting technological progress and structural stability. The central implication of these findings is that adaptive governance and hybrid models are inherent logics with universal significance in the modernization process of developing countries. Therefore, understanding and respecting the authentic local institutional operating mechanisms is a key prerequisite for building more effective international development cooperation relationships.

Keywords: Tanzania, civil service salary system, composite power structure, national governance

Authors: Sun Jin, Ph. D. Candidate of College of Humanities and Development

Studies, China Agricultural University (Beijing 100193); Xu Xiuli, Professor of College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University (Beijing 100193); Wu Jin, Professor of College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University (Beijing 100193).

China – Africa Economic and Trade Cooperation in the Context of the Global South: Strategic Value and Development Path

Tang Bin, Shi Zhiqin and Xiao Hao

Abstract: As typical Southern countries, China and African countries underscore the need and significance of their cooperation in geopolitics, resource endowments, development potential, and global governance. China – Africa cooperation has become a model for Global South cooperation. Serving as the “ballast” and “propeller” of China – Africa relations, economic and trade cooperation addresses Africa’s industrialization challenges and external dependency, strengthening the foundation of bilateral ties and promoting high – quality development of the relationship. Since the new century, China – Africa economic and trade cooperation has achieved remarkable results, including improving cooperation mechanisms, advancing infrastructure development, enhancing industrial cooperation, and promoting trade liberalization. Moving forward, to implement the “Ten Partnership Actions” for China – Africa modernization, both sides should focus on six modernization development goals: just and equitable, open and win – win, puts the people first, diversity and inclusiveness, eco – friendly, and peace and security, further refine the top – level design of economic and trade cooperation, consolidate its traditional foundation, expand “trade and economic + ” cooperation fields, create flagship pilot projects, and coordinate development with security to prevent and mitigate risks, ensuring steady and sustainable China – Africa economic and trade cooperation.

Keywords: The Global South, China – Africa economic and trade cooperation, FOCAC, six modernizations

Authors: Tang Bin, Assistant Researcher of the School of Social Sciences, Tsinghua University (Beijing 100084); Shi Zhiqin, Executive Dean, Professor and Doctoral Supervisor of the School of Social Sciences and Institute of the Belt and Road Initiative, Tsinghua University (Beijing 100084); Xiao Hao, Executive Vice Dean, Professor and Doctoral Supervisor of the Institute of African Studies, Hunan University (Changsha 410082).