

SOCIOLOGICAL STUDIES
社会学研究

5

中国政府的治理模式： 一个“控制权”理论^{*}

周雪光 练宏

提要：本文借鉴经济学不完全契约和新产权理论的视角，提出一个中国政府内部权威关系的理论模型，将政府各级部门间的控制权概念化为以下三个维度：目标设定权、检查验收权和激励分配权。诸种控制权在中央政府、中间政府、基层政府间的不同分配方式导致迥然不同的政府治理模式，诱发相应的政府行为。这一理论模型为分析中国政府在不同领域、不同阶段的治理结构、权威关系、行为类型及其变化过程提供一个统一的理论框架，并提出相关的分析概念。本文以环保部门的环境政策实施过程的实证研究来解读这一模型，分析其中的权威关系和各种行为的组织基础。

关键词：权威关系 控制权 治理模式 行政发包制 政府行为

一、研究问题

近年来，有关中国政府组织的研究工作有了长足的进步，尤其有关基层政府（乡镇政府）或具体领域（如计生领域）的政府行为研究可谓硕果累累，涌现出了大量有关政府行为的经验研究成果。研究者采用田野观察方法参与政府日常工作，近距离观察官员实际行为，如他们在政策实施过程中如何处理多重压力，如何应对各种任务环境，如何实现个人的职业生涯，等等（何艳玲 2007；周飞舟 2012；折晓叶、陈婴婴，2011；狄金华 2010；等）。这些丰富细致的经验研究呈现出纷杂多重、相互矛盾的政府形象。我们仅以政府研究领域中有相关政策制定与执行之间矛盾冲突这一主题为例。大量研究工作关注基层政府在执行政策时采取的各种行为和策略。一方面，许多案例显示，地方政府在政策过程中竭尽全力，向下级施加更大任务压力，迫使下级官员采取措施以确

^{*} 本文得益于艾云、蔡禾、何艳玲、刘世定、欧阳静、渠敬东、史普原、张永宏、折晓叶、周黎安等的批评建议，特致谢意。依惯例文责自负。

保完成上级交待的任务 (荣敬本等, 1998; 孙立平、郭于华, 2000; 王汉生、王一鸽, 2009; 应星, 2001; 周雪光, 2012)。于此, “压力型体制”和“层层加码”成为中国政府研究文献中的常见词汇。另一方面, 其他研究却展示了有些基层政府的另一幅面孔: 面对上级政府和政策的压力, 基层官员煞费心思地采用各种应对策略和共谋行为来敷衍或弱化政策实施 (O'Brien & Li, 1999; Zhou et al., 2012; 周雪光, 2008)。许多研究还发现, 同一政府机构常常扮演相互矛盾的角色, 即向下施压、层层加码, 与此同时又和下级共谋应对上级 (吴毅, 2007; 欧阳静, 2011; 赵树凯, 2010)。政策执行过程的检查阶段也令人困惑: 一方面, 检查方大张旗鼓、精心部署, 被检查方风声鹤唳、全力应对; 另一方面, 检查过程时松时紧, 各种谈判运作充斥其间, 问题被发现后又常常不了了之 (Zhou et al., 2012; 艾云, 2011)。我们如何解释这些不同的、相互矛盾甚至冲突的图景呢?

随着政府运作过程的“黑箱”被逐步打开, 这一领域中理论贫困的状况日益凸显出来。学者们很难找到合适的理论思路和分析概念来解读政府微观行为和过程机制。这并不是说在文献中缺乏有关政府角色的理论模型 (Montinola et al., 1995; Oi, 1992; Walder, 1995)。但是这些理论观点大多着眼于宏观层面, 对于解释地方政府行为缺乏直接的实证意义。举例来说, 周黎安 (2004, 2007) 提出, 中央政府采取锦标赛的机制来激励地方政府官员追求经济增长。这一锦标赛模型指出了属地政府主要负责人行为的激励机制。但大多数基层官员的日常工作并不是来自于锦标赛的激励, 而是更多地受到其他政府逻辑和内部过程的影响 (Zhou et al., 2011)。理论贫困状况导致许多有关政府行为的研究工作停留在故事描述或就事论事的讨论上, 或引入大而化之的抽象概念或理论比喻泛泛而谈, 缺乏分析力度。政府行为的研究工作正进入一个收益递减阶段, 即经验观察仍在不断积累, 但却没有显著的知识增长。日常工作中的政府行为构成国家运行的微观基础, 然而, 理论解释的苍白无力在很大程度上限制了我们对中国政府在社会转型中作用的认知。

针对这一系列有待回答的问题, 本文提出一个有关中国政府内部权威关系的理论框架, 据此解读中国政府诸种治理模式及其相应的行为类型。我们借鉴近年来的组织理论, 尤其是经济学中有关不完全契约和新产权的理论, 提出一个“控制权”理论, 关注和解释政府各层级

间诸种控制权的分配组合,为分析各类政府治理模式和行为方式提供一个统一的理论框架以及相应的分析概念,以求在这些治理模式的相互联系中认识政府行为。

下面的讨论首先将理论分析定位在政府科层组织的三级管理层次上,并分三步阐述我们的模型:第一步,我们借鉴经济学的新产权理论,引入相关分析概念和研究问题,如不完全契约、产权、剩余控制权和组织权威关系等,在此基础上提出控制权的三个维度;第二步,我们应用这一分析框架,重新审视一个熟悉的政府治理模型,即“行政发包制”模型;第三步,我们扩展控制权理论,提出一个统一模型,用以解释中国政府内部各种控制权的不同分配形式和相应的治理模式。然后,我们应用这一模型来分析环境保护领域中不同层次政府间的权威关系和相应行为。

二、控制权分配和组织治理模式: 一个“控制权”理论

(一) 组织背景

组织中权威关系这一概念特指建立在组织内部正式职责基础上的合法权力。为了阐述我们的理论思路,首先提出一个委托方—管理方—代理方的三级科层组织模型。在这个组织背景上,我们可以将中国政府的三级层次(如中央政府—中间政府—基层政府)放入这个模型,即中央政府(委托方)拥有政策制定和组织设计的最终权威,包括激励设置、绩效评估等权力;而基层政府(代理方)如乡镇政府、街道、职能部门有责任执行落实自上而下的指令和政策。在这一结构中,中央政府授部分权威予中间政府(管理方)如省政府、市政府或上级职能部门,使其承担起监管下属基层政府执行政策的职责。

在上述三级层次组织结构中,不同的理论视角有着各自不同的着眼点。委托—代理模型(Jensen & Meckling, 1976)强调,由于委托方和代理方之间的信息不对称和目标各异,组织设计的关键在于激励机制的安排,使得代理方的利益与委托方的目标保持一致,并采取与组织目标一致的行动。委托—代理理论对中国政府研究工作产生了深刻影响。例如,魏昂德(Walder, 1995)提出,中国政府内部的激励设计是中国乡镇企业成功的关键所在,因为基层政府对其管辖区中的企业有着

实际所有权,有激励去提高当地企业的绩效。戴慕珍(Oi,1992)提出,中央和地方之间税收分成的财政政策为地方政府推动其管辖区内经济发展提供了强有力激励。这些研究工作从不同方面揭示了中国政府在改革时期的作用和行为。但这些理论观点大多停留在一般层面,缺乏针对基层政府和政府官员微观行为的解释力度。诚如本文开始指出的那些相互冲突的组织现象仍有待于进一步的理论解释。

(二) 从不完全契约、产权到控制权

过去 25 年来经济学不完全契约理论的一个着眼点是经济活动者之间的产权分配及相关问题(Grossman & Hart,1986; Hart,1995; Hart & Moore,1988)。这一思路的前提假设是:现实中任何契约都无法将组织间或组织内部(如雇主与员工间)关系的诸多可能性全部考虑在内。由于无法制定完备契约,资产的使用不能事先完全确定,因此任何谈判达成的契约通常都由资产所有者持有剩余控制权(residual right of control),即所有者占有和控制契约规定之外的资产使用权。在这一分析框架中,一个企业即是一组资产的集合,而资产所有者拥有这些资产的剩余控制权。据此,“资产的所有权结构对谈判结果以及激励机制有着重要影响”(Holmstrom & Roberts,1998:79)。

不完全契约理论中的产权概念与传统经济学的产权理论有着重要不同,即:产权不是指收入或其他资产的剩余索取权,而是指资产使用的剩余控制权。这一视角引导我们关注产权分配蕴含的权威关系和相应的组织边界,即在什么条件下经济活动应该在组织内部、或者应该放在市场交易中进行。以雇佣制和发包制这两种不同治理形式为例。在雇佣制中,委托方通过科层结构控制政策制定和执行过程。这意味着,委托方掌控组织生产、激励设计、绩效评估等各种权力。而在发包制中,委托方将一些特定政策目标(如经济增长速度、污染减排量)承包给外包商(如下属管理方),要求他们如期按约“交货”,即完成契约规定的政策目标;与此同时,委托方将相应的剩余控制权赋予承包商,即后者有权决定契约实施的组织工作、资源分配、激励设计等等。这意味着,承包商在契约明确规定的条款之外对其“资产”拥有剩余控制权,即拥有管辖区域内实施过程中的真正权威。

我们可以将这一理论思路应用于分析政府内部的权威关系。在这一分析框架中,产权被界定为对契约明确规定之外的资产(或组织活

动) 的控制权。在以上三级政府模型中, 委托方、管理方和代理方三者之间的关系因为控制权分配的不同而变化。例如, 在传统的韦伯式科层政府组织中, 委托方与代理方的关系体现在正式权威基础上, 通过上下级指令传达执行机制而加以实现。但委托方也可能采取发包制, 将政策目标“发包”给管理方, 包括赋予管理方实际执行和激励设计的控制权。委托方与管理方之间的权威关系因此发生微妙但重大的变化。梯罗尔 (Tirole, 1994: 16) 指出, 从这个角度来看, “政府组织结构可以看作是各种控制权的分配形式, 而这些分配形式为宪章、法律或传统所决定。”控制权的分配方式不是一成不变的。例如, 在计划生育政策落实的早期阶段, 中央政府集各种控制权于一身, 不仅持有目标设定、检查验收等控制权, 而且强力介入激励设计, 如“一票否决”制度。但在后期阶段, 中央政府更多地将实际执行和考核控制权赋予省市级的中间政府。可见, 组织参与者间剩余控制权的不同分配形式决定了组织内部的权威关系和不同类型的治理模式。

控制权的分配还可能采取更为微妙的形式。埃斐和梯罗尔 (Aghion and Tirole, 1997) 在不完全契约理论框架下讨论了组织内部的正式权威 (formal authority) 和实质权威 (real authority)。正式权威指基于组织正式地位的权威, 而实质权威则指占有信息之上所实际拥有的权威。如, 委托方考虑到时间和努力的代价, 可能会策略地将一些实质权威下放给管理方, 即在契约明确的规定之外 (或在传统权力分配常规之外), 拥有实质权威的一方有着对资产 (或各类活动) 事实上的控制权。组织研究文献很早就注意到了类似的这一正式权威和非正式权威之间的区别 (Blau, 1955; Homans, 1950)。区分正式权威和实质权威的意义在于, 即使在正式权威没有发生明显变化的情形下, 一个领域的实际控制权也可能会以非正式形式转移到管理方手中, 治理模式也随之经历重大变化。

借鉴上述有关研究, 我们将组织内部实际运行过程的“控制权”重新概念化, 提出控制权的以下三个维度:

1. 目标设定权, 即组织内部委托方为下属设定目标任务的控制权。这是科层权威关系的核心。目标设定的过程可能是委托方单方面制定、以自上而下的科层制度推行实施; 也可能以委托方与管理方协商的方式产生, 类似于市场过程中双方经过谈判达成的契约。

2. 检查验收权, 即在目标设定权基础上, 检查验收契约完成情况

的控制权。检查验收权附属于目标设定权。委托方在设定目标后,可能自己行使检查验收权,但也可能将这一控制权下放给管理方。值得强调的是,检查验收权不同于下面谈到的激励分配权,其行使目的是确保完成契约条款(即达到政策要求),而不是对管理方下属的代理方进行绩效评估。

3. 激励分配权,即针对管理方下属的代理方的激励设置以及考核、奖惩其表现的权力;契约执行中的组织实施、资源配置等控制权也包括在此。我们把激励分配权看做是一个特定的控制权,独立于目标设定权和检查验收权,即委托方的检查验收权与激励设计权可能是分离的、互不关联的,前者为委托方拥有,而后者则可能在管理方手中。值得注意的是,有关管理方的激励分配权仍然由委托方控制,大多体现在契约条款中。但有关代理方具体绩效的激励和考核的控制权,可能是保留在委托方手中,但也可能下放给管理方。

以上,我们从三个维度将组织内部或组织间资产或活动的“控制权”加以重新概念化。我们提出了一个中心命题,即构成产权的一束控制权在概念上是可以分解为不同维度的,在实际过程中、在组织各层次、各部门间可以有着不同的分配组合,从而导致了不同的治理模式。

控制权的分配组合不是任意的,而是有着相应的成本代价。在上述三级政府模式中,中央政府(委托方)、中间政府(管理方)和基层政府(代理方)三者间有着辽阔的行政范围和漫长的空间距离,在许多情形下这些控制权的分离实属不得已而为之。例如,在环保管制领域中,每个县的二氧化硫减排任务涉及到数十个项目和治理设施。如此推算,在地市一级有着数百个如此项目,在省一级减排项目数以千计,而在国家层面数以万计。试想,中央政府(如国家环保部)如果一手掌握所有的控制权,其实施过程必然不堪重负:欲有效行使激励分配权,中央政府需要掌握有关代理方(各县环保局、有关企业、治理项目)的努力程度、客观状况和其他可能事件的准确信息。显然,中央政府行使这一权力会成本高昂,力不从心。在这个意义上,中央政府行使检查验收权的范围和力度也是有限的,欲对所有减排项目进行全面认真的检查验收,也同样会因付出极高的成本代价而无法承受。

因此,在中国政府实际运行中,诸类控制权在层次间的分离和不同分配形式是司空见惯的。通过考察控制权的不同维度以及它们在不同层次、部门间的分配组合,我们可以深入分析组织内部的权威关系和治

理模式之间的关系。下面,我们用一个众所周知的例子来进一步阐述有关研究问题和分析概念。

(三) “行政发包制”的重新思考: 一个例子与理论讨论

周黎安(2007)指出中国政府的“行政发包制”特点是中央政府将政策目标“发包”给直接下级或者当地政府。周黎安和王娟(2012)在有关清代时期海关治理的个案研究中进一步阐述了这一思路,并详细比较了行政逐级发包制和雇佣制之间治理差异的四个方面: 行政权分配、财政与预算控制、考核评估、雇员激励。周黎安的研究启发了我们的研究思路,但我们提出的控制权模型与其不同: 周黎安的模型着眼于以上诸种要素间的匹配兼容,而我们的分析框架强调不同控制权间的分离和它们在不同组织层次上的分配组合; 周黎安的模型没有直接涉及到委托方、管理者和代理方三者之间权威关系和控制权分配等问题,而这些问题成为我们理论思路的中心所在。在这个意义上,我们的控制权理论是对周黎安行政发包制模型的重要修正和扩展。

从控制权理论思路来看,一般意义上的承包制、包括行政发包制有着以下特点: (1) 委托方行使目标设置权,然后将设定的政策目标发包给“承包商”; (2) 委托方持有对承包商提交的“货物”的检查验收权; (3) 承包商行使其管辖区内激励分配的控制权以及实施政策的其他控制权。将这个模型应用到三级政府组织,我们可以重新勾勒行政发包制下的政策执行过程如下: 首先,中央政府(委托方)通过正式(或非正式协商)的过程,设立具体政策目标(如污染物削减比例、生育率等等),将这些政策目标“发包”给中间政府(如省、市级政府部门)。然后,中央政府行使检查验收权,定期检查、评估中间政府上交的政策实施成果,以确保作为承包商的中间政府如期按约完成政策目标。最后,行政发包制模型的关键是将激励权以及实施过程的控制权赋予作为承包商的中间政府。

我们的理论模型在三个维度上对控制权加以明确界定,蕴含着有关组织内部各方行为的丰富实证意义。我们首先讨论这一模型中委托方的行为特征。在“行政发包制”模型中,委托方只关心承包的结果即政策执行结果,所以他不但持有制定政策目标的控制权,而且保留检查验收的控制权,目的在于确保“承包契约”的预期结果; 但另一方面,委托方将激励分配的控制权授予管理方。这一做法是合理的: 首先,委托

方只关心政策执行结果,并不关心政策执行的实际部署。因此,他把执行的控制权交给管理方,从而调动后者在政策实施过程中的积极性。其次,在任何一个有着相当规模的组织中,委托方欲行使激励分配权,都需要极高代价才能获得有关代理方努力程度的信息;而承包商部署和参与代理方的政策执行过程,因此对实际情况和代理方努力程度有着更为准确的信息,可以更好地行使激励分配权。

这一模型对认识委托方行使检查验收权的行为方式有着丰富的实证意义。如上所述,委托方关心政策执行结果——即管理方上交“货物”(完成政策目标)的质量情况。但针对政策执行结果进行全面检查验收的成本极高,所以委托方大多采用抽查形式来“验货”(如选择某些村庄,彻底检查生育率执行情况,或选择污染源加以重点检查等),以确保承包商所上交物品的货真价实、未打折扣。因为委托方关注的是政策执行结果状况,而不是行使激励分配权,所以检查验收过程与激励分配(即针对检查过程中发现问题实施奖励或惩罚)关系松散,甚至毫无联系。在很多情况下,委托方刻意制造检查过程的不确定性——检查标准及其实际应用时紧时松,抽查地点不断变换——以便保持对管理者和代理方的压力,使得后者小心翼翼地努力完成承包任务和质量要求。这一分析框架引出的实证意义与这一领域中的众多实证研究发现颇为吻合,而且揭示了这些行为背后的因果逻辑。

现在我们讨论管理方在这个模型中的行为涵义。管理方扮演承包商角色,其中心任务是确保如期按约向委托方“交货”。为了达到这个目标,管理者有激励权在不同阶段采取三种不同类型的行动。首先,为了保证圆满完成任务,管理方向代理方施加压力,使其努力工作、完成任务。从这一角度我们可以解释中间政府“层层加码”的策略做法,即在政策执行过程中给下属增加更高的政策指标,以便应对检查验收过程的不确定性,确保万无一失地完成任务。其次,与此相应的是,在这一治理模型中,是管理方而不是委托方更为关心和行使激励分配权,确保奖惩配置与代理方的努力程度相吻合。再次,在委托方的检查验收过程中,管理方和代理方有着共同利益来确保契约所要求的“货物”被委托方接受。所以,他们以激励权采取各种应对策略使得验收过程不出纰漏,顺利完成。因此,周雪光(2008)所讨论的基层政府间共谋行为,最有可能发生在检查验收阶段。

我们通过关注控制权在组织各方间的分配,提供了一个新的分析

视角来考察治理结构的特征及其所蕴含的行为意义。这里的基本思路是,控制权的不同分配形式导致了作为委托方的上级与作为承包商的管理方的不同目标函数以及相应的行为方式:委托方关心上交货物的质量,因此其检查过程意在确保地方官员(代理方)所完成任务的真实程度;与此相反,承包商关注的是发包契约所规定的任务目标,特别是委托方认可接收“货物”的可能性。这一理论思路特别强调区分以下几个重要概念和现象。

第一,需要明确区分委托方的检查验收过程与管理方的绩效评估过程。两者在实际运行中可能是结合在一起的。例如,管理方有时按照上级政府检查验收的结果作为对下属部门评估与激励的基础。但在更多情形下这两者是分离的。我们的理论模型指出,检查验收权与激励分配权在概念上是两个不同的控制权。在发包制中,验收权控制在委托方手中,而激励权则由管理方把握行使。这一特点可以解释上级检查过程所发生的那些司空见惯却似乎有悖常理的行为特征。例如,检查过程时紧时松,难以预料;当检查组发现问题后,这些问题大多被大事化小、小事化了,几乎没有负面影响。因为委托方是从总体上评估和验收下级提交的任务完成情况,所以某个具体地方出现的问题,类似于货物验收抽查时发现的次品,只要这些问题(次品)发生在允许的误差范围内,就不会影响整批货物的接收。从这个意义上,我们不难理解为什么检查过程中所发现的问题常常没有引起太大的后果。但验收过程对弄虚作假的做法尤为敏感,因为这意味着整批货物的质量有可能普遍存在类似问题。所以,一旦发现作假问题,常常通过严惩措施以儆效尤;而被检查方则努力把这些问题解释为偶然、个别的情况,与整批“货物”无关。

第二,需要区分基层政府不同类型的“偏差”行为。基层政府官员在政策的执行过程中不同偏差行为在我们的模型中有着大相径庭的意义。我们区分了三种偏差行为。第一类偏差行为反映了管理者在其管辖区域内行使各自控制权的做法。例如,管理方可能对委托方在检查过程中发现的下属执行问题淡化处理,甚至加以包庇。正如下面案例所示,委托方在检查验收中发现的问题可能产生于当地的具体困难。在这种情况下,更为知情的管理方可能置委托方的验收发现于不顾,行使自己的激励分配权来重新评估代理方的努力程度。第二类情形指管理方及其下属的代理方在政策执行过程中采取各种“变通”策略来达

到上级要求。这些应对策略使得管理方可以因地制宜地完成上级政策目标。这些行为与委托方的目标设置是一致的,反映了执行过程中的灵活性,因此上级部门对这些做法和出现的问题视而不见,不予处理,甚至暗中默许支持。第三类情形指在检查验收过程中,管理方与代理方共谋来掩盖问题,确保契约“货物”如期按约上交。基于我们的“控制权”模型,政策执行过程中的这三类偏差行为本质上有着不同的意义。在行政发包制中,管理方的前两类行为是合理的,因为它拥有激励分配权和契约目标实施的控制权,只有第三类偏差情形才是真正违反了发包契约的规定。

第三,这一模型也帮助我们解释为什么同一管理方可能扮演两种明显不同甚至相互矛盾的行为角色。如上所述,有关基层政府行为的文献指出了“层层加码”和“共谋行为”这两种相互矛盾的政府行为。我们的理论模型指出,这两类行为表面上相互矛盾但实为同一行为逻辑驱使,发生在两个不同的过程中,有着特定的因果关系和限定条件:在“发包契约”的执行过程中,基层政府会竭尽全力向下级层层加码,以确保完成政策目标;但在检查验收过程中,管理者和代理方采取共谋行为,采用各种策略掩盖问题。

我们可以进一步考虑具体制度内容来丰富以上的理论模型。在中国政治的运行过程中,上级部门常常向管理方强行下达目标和政策指令,不像典型的承包制度模型那样由委托方和承包商之间进行谈判达成契约条款。因此,这些政策目标与本地情况不符的概率极高,下级部门难以实事求是地实现这些目标。再者,政策结果不是工业产品,其测量或评估有着很大的随意性。检查者和被检查者在政策执行和评估过程中存在着讨价还价的更大空间;并且,在实际运行过程中,中央政府并不将下级政府视为真正意义上的承包商,不会把政策执行和激励分配权全部交与下级政府,而是保留随意干预的权力。因此,委托方的授权并不具有可信承诺的约束力,从而弱化行政发包制治理模式,甚至迫使其转化为其他治理模式。这意味着,行政逐级发包制仅仅是各种政府治理模式之一。我们下面进一步扩展控制权理论思路,讨论控制权的不同分配组合形式,以及由此产生的诸种治理模式。

(四) 控制权分配与政府治理模式:理论模型的扩展

组织内部各种控制权的分配形式因不同情形和不同领域而异;控

制权在委托方、管理方和代理方之间的不同分配方式导致各有鲜明特点的治理模式。我们进一步讨论控制权分配形式与政府治理模式的关系。我们首先引入组织研究领域提出的有关组织方式的一对分析概念“高度关联型”组织与“松散关联型”组织(tight-coupling vs. loose-coupling)。组织内部不同部门层次间的关联程度有着很大弹性。在一个高度关联的组织中,部门间联系紧密,有着极为敏感的互动反应;而在松散关联的组织内部,各部门保持自己的独立性,相互间反应迟缓、松散且不稳定(Weick, 1976)。高度关联型的组织状态类似于集权型政府,而松散关联的组织状态类似于分权型政府。由于文献中有集权和分权的概念意义纷杂,为了避免不必要的歧义,我们借用高度关联型和松散关联型这一对概念来描述这两类相应的治理模式。表1总结了三维控制权的不同分配状况所导致的不同治理模式。我们简要描述各类治理模式如下:

1. 高度关联型

在这一治理模式中,委托方保留包括目标设定权、检查验收权和激励分配权在内的所有控制权,并通过管理方实施其权威,导致高度集权、高度整合的治理模式。采用这一治理模式常常伴随着高度动员机制,使得中央政府能够有效地自上而下地实施其政策。不同领域中或应对危机时的运动式治理是这一治理模式的典型表现。

2. 行政发包制

如上讨论,在这一治理模式中,委托方设定目标和政策取向,然后将任务“发包”给下属管理方。委托方保留检查验收、评估执行结果的控制权,但政策执行和激励分配等剩余控制权都赋予管理方。在这里,管理方扮演一个承包商的角色,在其管辖范围行使自己的剩余控制权来安排落实政策执行活动。这是中国政府的常态治理模式。

3. 松散关联型

在这一治理模式中,委托方仍然保留目标设定权;但将检查验收权和激励分配权放在管理方手中。在这种情形下,委托方有着正式权威,但这一权威更具有象征性意义;而管理方拥有检查验收权和激励分配权,因此拥有实质性权威。在放权的历史时期或边缘领域(如毛时代的集体企业)中,这一治理模式较为明显。

4. 联邦制

在这一治理模式中,委托方将某一领域或某一职能的所有的控制

权都交给管理方; 因此 ,管理方拥有正式权威和实质权威。在中国政府制度中 ,这一“所有权”分配的治理模式是有限的、非正式的和暂时性的。

在控制权理论视角下 ,各级政府、部门扮演的角色不是一成不变的 ,而是因控制权分配方式变化而相应变化。例如 ,当上级政府将各类控制权把握在手时(如计生政策早期阶段) ,各级政府间权威关系表现为“雇佣制” ,中间政府(如县政府) 只是扮演一个上传下达、落实执行的管理者角色。而当上级政府将执行实施的实质权力下放在中间政府手中时(如 GDP 增长) ,后者则成为承包商角色 ,其权力与激励也相应地发生变化。藉此 ,政府内部控制权分配提供了解读不同时期和条件下各级政府扮演不同角色的重要角度。

表 1 政府内部控制权分配和相应的治理模式

控制权类别	国家治理模式			
	高度关联型	发包制	松散关联型	联邦制
目标设定权	委托方	委托方或协商	委托方或协商	管理方
检查验收权	委托方	委托方	管理方	管理方
激励分配权	委托方	管理方	管理方	管理方
行为意义				
中央政府	运动型动员机制	检查验收策略	象征性权威	缺失
中间政府	失去主动性 有效治理能力减弱	执行阶段层层加码 验收阶段合谋行为	委托方角色	委托方角色

以上“控制权”理论模型有助于增强研究政府行为的分析力度。

首先 ,通过关注不同控制权在委托方、管理方及代理方之间的具体分配状况 ,我们能够深入考察因此导致的组织各方行为的机制、意义和表现方式。例如 ,基层政府间的共谋现象通常指管理方与代理方之间联手 ,对委托方的指令和干预作出策略性反应(周雪光 2008) 。表 1 表明 ,这个组织现象更可能发生在“发包制”治理模式中。具体来说 ,它更可能出现在委托方行使“检查验收权”的阶段 ,而在其他治理模式中出现的可能性较小。例如 ,在“高度关联型”治理模式中 ,各方高度相关、反应敏感 ,共谋行为一旦被发现会导致严厉处罚 ,代价高昂 ,因此

不易发生。而在“松散关联型”或“联邦制”的治理模式中,管理者实际上扮演着委托方角色,行使检查验收权,因此没有激励和代理方一起共谋。我们的模型也隐含了“层层加码”政府行为发生的特定条件,即这些行为更可能会发生在高度关联型和发包制的治理模式中,更可能发生在自上而下政策的执行阶段中,而不是在检查验收阶段。可见,控制权的不同分配方式对政府官员的激励和行为有着不同意义。

其次,我们可以在统一的分析框架中讨论中国政府的不同治理模式以及它们间的相互关系,而不是把这些治理模式和诸种现象作为各自不同、相互分离的个案来分别对待。不同治理模式有着不同的成本收益,有着特定的限制条件,无法任意选择。例如,高度关联型治理模式导致政府内部层级或职能部门间有着高度敏感的反应和互动,从而有助于自上而下的政策实施。但这种动员型机制成本极高,很难长期维持。这一治理模式的另一代价是基层政府“丧失积极性”,弱化了其解决地方性问题的能力(周雪光 2011)。因此,高度关联型模式具有内在不稳定性,极有可能通过正式或非正式渠道重新分配控制权,从而转变为其他类型的治理模式。如表 1 所示,当委托方放松管制并允许管理方行使激励分配权时,高度关联型治理模式就转变为发包制;而当委托方将检查验收和激励分配的控制权授予管理方时,高度关联型模式则转变为松散关联型模式。我们在政府实际运行过程中不难发现这些转化的例子。如在计划生育早期阶段,我们看到一个高度关联型的治理模式,即中央政府掌控了目标设定、检查验收和激励设置的诸种控制权,因此诱发了一个高度动员的政策执行状态;随着时间的推移,中央政府越来越多地将激励分配控制权授予下级政府,这一领域中的治理模式相应地转变为发包制模式。在发生危机或重大活动时,委托方也可能通过高度动员的手段将所有控制权暂时但有效地回收在自己手中,从而导致了发包制模式向高度关联型模式的转变。委托方的制度设计、环境条件变化、组织各方间的互动都可能导致控制权的重新分配,引起治理模式在不同方向上的转变。这些变化有时是通过正式渠道确认的,有时则是通过非正式的过程悄然发生的。

以上,我们借用了经济学不完全契约的理论思路,在组织内部不同控制权分配的基础上,提出了分析中国政府各级层次间权威关系的一个理论模型和一系列分析概念,以便帮助我们理解中国政府中的不同治理模式。下面,我们应用这一思路来分析环境管制领域的一个案例,

以此来进一步阐述这一理论思路和实证意义。

三、环境管制领域中的治理模式: 一个案例研究

从 2008 – 2011 年 ,我们在中国某市环保局进行了长期跟踪的田野调查。图 1 描述了环保领域中政府各部门间的正式权威关系。从职能部门来说 ,位于最顶端的是国家环保部 ,以下依序为省、市和县环保局。而各环保局同时是当地政府的下属部门。在上述三级政府的组织模型中 ,我们将市环保局作为管理方 ,相对市环保局而言 ,国家环保部和省环保厅是委托方 ,而县环保局是代理方。在大多数情形下 ,以下的分析将省环保厅和国家环保部处理为同一个委托方。这一简化的假设和本文研究的理论目标相一致 ,有助于我们集中关注本文的主题 ,即市环保局和上级机构间的控制权分配。

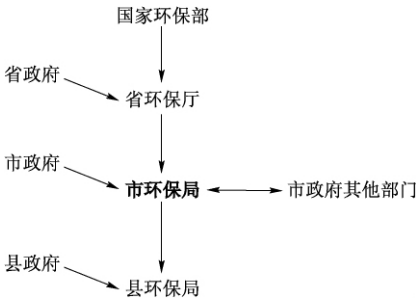


图 1 市环保局在政府组织体制中的结构位置

我们追踪观察了 2006 – 2010 年市环保局执行“十一五”期间减排目标的过程。持续追踪的田野调查给我们提供了极好的机会来观察政府不同机构间的控制权分配、互动和相应的行为方式。我们在这个“十一五”计划的前两年没有进入田野调查 ,但通过追溯方式寻找到了相关信息。国家环保部和省环保局每年分别进行两次检查(即半年检查和年终检查) ,以督促下级按照预期进度完成“十一五”计划目标。

下面首先简要描述国家环保部/省环保厅、市环保局和县环保局之间的控制权分配 ,在随后的个案讨论中阐述这些控制权运行的实际过

程和行为意义。

(一) 环境管制领域中的控制权分配: 简要描述

1. 目标设定权

“十一五”计划目标主要集中在两个污染物的削减指标: 污水处理(化学需氧量 COD) 和二氧化硫(SO₂) 减排。国家环保部根据中央政府的“十一五”计划, 给各省设定具体减排目标。在此基础上, 省环保局有着在其管辖范围内对各市环保局设置目标的控制权。对于市环保局来说, 省环保局是事实上的委托方。我们田野研究所在的市环保局的任务指标是在五年计划期间分别削减 19% 的化学需氧量和 9% 的二氧化硫。^① 根据田野资料, 市环保局及其下属县环保局均没有参与目标设置的过程。显然, 环境管制领域的目标设定权掌握在国家环保部和省环保厅即委托方的手中。在市环保局层次复制着同一逻辑, 即一旦任务目标发包给市环保局, 后者在其管辖区域内即拥有针对各县环保局的目标设定权。换言之, “发包目标”确定之后, 目标实施的控制权在很大程度上掌握在作为承包商的管理方手中。

2. 检查验收权

在环保领域, 委托方(国家环保部和省环保厅) 拥有检查验收权, 其行使形式主要是每年例行的检查程序, 具体步骤如下: 首先, 在特定时间内, 作为基层执行单位的各县环保局整理、提供某一领域中环保治理项目和设施等档案资料, 据此上报它们的减排量, 即政策目标完成情况。其次, 国家环保部和省环保厅派出检查组审查和评估这些资料, 对各个项目逐一审核, 接受或拒绝(一定比例的) 各笔减排量。各县环保局被认可的减排量汇总后便成为该市环保局的年度减排情况, 相当于承包方提交并被委托方认可的承包契约规定的“货物”。国家环保部也不时会派出检查组, 有针对性地现场检查污水厂和减排项目。在检查验收过程中, 检查组和当地环保机构之间有着大量、频繁的讨价还价活动, 涉及到测量准确性、证据可靠性以及下级解释合理性等方面。但是委托方拥有最终决定权, 包括何时何地检查、检查的形式和过程, 减

① 我们对考核数据等资料进行了技术处理, 以便保证调查地点单位的匿名化。文中事例除特别说明外, 均来自我们的田野观察。因篇幅限制, 未一一注明原始记录出处, 但均有记录备查。

排比例的认可等等。

3. 激励分配权

市环保局的激励分配权主要体现在对管辖范围内各县环保局的绩效评估上。虽然国家环保部或省环保厅的检查验收直接确定了县环保局所上报的减排量,但前者并没有兴趣对各县环保局进行激励分配;这些绩效评估的实质权威保留在它们的直接上级即市环保局的手中。

上述描述表明,环保领域各种控制权的分配形式与行政发包制的特征吻合:委托方(国家环保部和省环保厅)保留目标设定权和检查验收权,而作为承包商的管理方(市环保局)拥有激励分配控制权。下面,我们转向实际的政策执行过程,分析讨论三级政府机构间各类控制权的实施状况。

(二) 委托方权威的实际行使:目标设定和检查验收的控制权

在典型的承包制模型中,契约目标常常是公司和承包商之间谈判达成的,因此是可行的、有约束力的;但政府领域中的目标设定可能是一个自上而下强制推行的过程。从市环保局的角度来看,五年计划的政策目标必须听命于上级,没有商量余地;但在实际运行过程中,委托方和作为承包商的管理方在检查验收过程中有着诸多讨价还价的谈判机制,这些谈判松紧变化在很大程度上决定了目标设定的实际控制权。

如上所述,上级检查过程的一个关键环节是审核承包方提供的档案资料如关停污染源、污水处理厂开工情况等,以此确认是否完成政策目标。每一轮的检查过程通常需要花费几天时间,对市环保局汇总统计的档案资料逐一审查,并要求市环保局就有关问题做出解释。对市环保局来说,这一审查过程至关重要,一年的努力和业绩取决于审查过程能够认可多大比例的减排量。我们的田野研究发现,检查验收过程中有着频繁密集的互动和讨价还价。检查验收过程中通常有着正式的环节,让双方坐下来解释和讨论检查组认可的结果,为讨价还价和化解检查过程所发现的问题提供一个合法平台(Zhou et al., 2012)。在这个意义上,虽然目标是由委托方设定,但检查验收的结果来自委托方和代理方之间的谈判。因此,检查验收过程的灵活性使得实际上的目标设置接近于经过双方协商过程的结果,即目标设置实际上近似于委托方和承包方通过谈判而定。不过,检查过程松紧控制权因时间或场合不同而发生变化,因此,这些权威关系和“组织”边界也相应地发生着

变化。

检查验收过程的一个突出特点是高度的不确定性。在每次检查验收前夕,市环保局会同县环保局花费大量时间和精力准备资料和现场,以确保这些资料和有关设施指标能够在检查过程中顺利通过。但检查结果常常出乎意料,甚至连经验丰富的市环保局官员也感到无所适从。例如,省环保厅在2008年度的检查突然比以前大为严格,并一反常态地坚持拒绝下属环保局的各种谈判尝试,结果是大幅度削减了市环保局上报的减排量。对于一些重点项目,检查组只认了市环保局上报减排量的10% - 58%,因此引起了市环保局的抱怨和很强的挫折感。但在其他年份,检查过程却可能十分顺利,认可的减排量超过了市环保局的预期,如在一次国家环保部年度检查验收中,整个过程极为顺利,并没有出现以往检查中紧张的讨价还价情形,这甚至使得市环保局官员感到有些失望,为他们事先大量细致的准备工作没有派上用途而感到遗憾。

检查结果的不确定性可以从图2略窥一斑。这一图表显示了国家环保部和省环保厅在“十一五”计划最后三年对市环保局上报减排量的认可比例。我们看到,国家环保部和省环保厅的认可比例每年都不尽相同,这大多是因为检查标准和检查松紧程度不断变化所致。在许多情形下,这些认可的判断决定和减排执行的实际状况并不相关。例如2009年二氧化硫减排比例为17%的低认可水平,与该市环保局实际表现并没有真正关联,事实上市环保局当年有着很高的二氧化硫的减排成绩。市环保局官员认为,省环保厅之所以这样做,主要是因为市环保局已经提前三年完成了五年计划规定的任务目标,因此省环保厅有意将该市完成量压低,以便其他地市赶上全省减排量的完成节奏。省环保厅对市环保局减排量的认可,也受到国家环保部对全省减排量认可情况的影响。

我们怎样理解检查验收权行使过程的这些特点呢?我们的观察表明,在很多情形下,减排量的认可决定与下级代理方实际努力之间的关系是松散的,甚至没有关系。这些检查过程给人的印象是:委托方在检查之前就已经确定了“从紧”或“宽松”检查的基本定势,而这个定势的选择与具体承包方的实际努力程度无关。我们的理论思路提供了这样一种解释,即委托方检查验收的种种做法主要是一种威慑策略,以此制造压力和不确定性,即行使检查验收权的目的在于事前向承包商施加

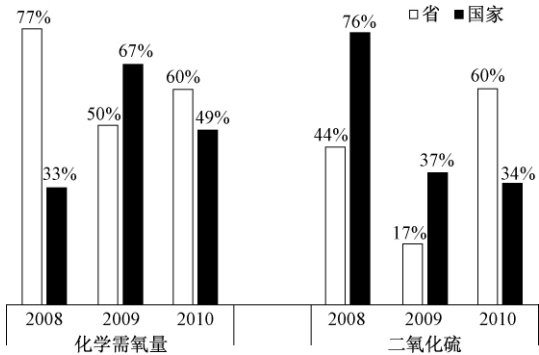


图2 国家环保部和省环保厅对市局上报污水处理和二氧化硫减排量的削减比例

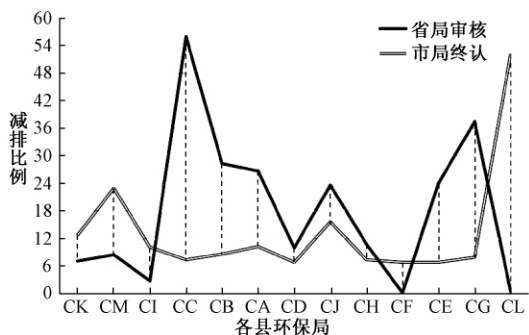
压力,使其在政策执行过程中认真努力落实,但与实际执行过程的事后结果并没有太大关系。

(三) 管理方权威的实际行使: 激励分配的控制权

我们指出,激励分配的控制权主要掌握在管理方即市环保局手中。但在实际过程中,这一权力的行使面临着更为复杂的情形: 国家环保部和省环保厅的年度检查主要基于每个县环保局提供的档案资料。这意味着,国家环保部和省环保厅的检查验收事实上相当于直接对各县环保局的绩效加以评估,由此产生了明确的各县环保局相对绩效排名。如果这一评估排名成为各县环保局得以激励的基础,那么市环保局对下属县环保局的激励分配权在很大程度上便被弱化或不复存在。

事实远非如此。我们的田野观察发现,每当国家环保部和省环保厅的年度检查结束后,市环保局会花大气力在其内部重新调整各县环保局的完成比例和绩效。这些调节有时候是以微妙的方式进行的。例如,市环保局通过调整每年各污染源新增量(因经济增长而增加的污染总量)在各县的分配,可以增加或减少各县环保局减排量的完成比例。有时候这种重新分配是公开实施的。例如,2008年,一个污水处理厂投入运行,处理来自三个县的污水。按常理,这个处理厂的减排量应该按照实际处理的污水量分配给三个县环保局。但市环保局并没有如此行事,而是根据三个县环保局前两年的完成情况,将大部份的减排量分配给其中两个落后的县环保局,以帮助他们按期达标。

这种绩效(重新)评估导致的结果是,市环保局确认的各县环保局



注 “CK、CM、CI、CC……CL”表示各县环保局的匿名编码,图4同此。

图3 2008年省环保厅与市环保局对各县污水处理完成情况的评估排名(年度目标为6%)

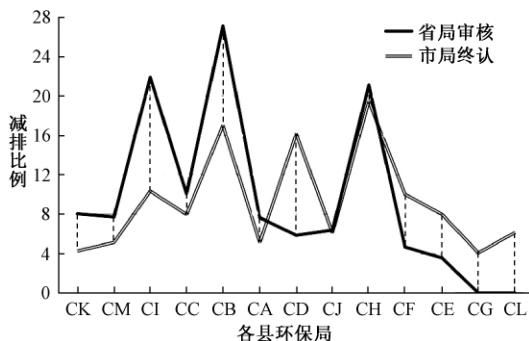


图4 2008年省环保厅与市环保局对各县二氧化硫完成情况的评估排名(年度目标为4%)

业绩排名与上级部门检查验收结果的排名常常相去甚远。图3和图4呈现了2008年根据省环保厅认可的各县化学需氧量和二氧化硫减排的排名序列,以及市环保局重新调整后的排名序列。我们看到,省环保厅的验收结果和市环保局的重新评估结果之间存在极大差异。以图3为例:按照省环保厅检查的结果,若干县环保局都没有完成6%的化学需氧量年度目标。但是经过市环保局的调整,所有县环保局都达到了年度目标的要求。我们也从二氧化硫领域看到同样的情形(见图4)。市环保局的重新调整也常常改变了各县环保局原来的排名次序,这进一步表明市环保局的绩效评估和省环保厅的验收结果之间的松散关

系。例如,根据省环保厅的检查结果,“CL”县环保局的化学需氧量减排,远远未能达到年度目标的要求,但是经过市环保局的重新调整,该县环保局在全市排名第一。这是因为市环保局官员重新调整这个县环保局的减排完成量,以便确保其能够顺利完成五年计划目标的要求。在一些情形下,市环保局会通过正式文书方式向省环保厅请示建议重新分配某一县环保局或某一项目的减排任务;但在更多情形下,市环保局会悄悄地在内部进行重新调整。虽然图3和图4只涉及到了2008年的情形,事实上类似的调整过程在整个五年计划时期的各个年份均有发生。

应该怎样看待市环保局针对各县环保局绩效考核的这些调整做法?从表面上看,这些做法可能会被解释为管理方和代理方之间应对委托方检查的共谋活动,但我们的“控制权”理论则提供了一个不同的解释。在我们看来,市环保局的上述做法可以被解释为作为“承包商”抵制外界干涉的合理行为,即它在更为知情的前提下,行使属于它的激励分配控制权。我们的田野观察发现,环境管制的实施和执行涉及到许多复杂因素,如不同的县环保局位于不同的地区,有着不同的环保压力,等等。这些复杂因素无法在自上而下的目标设置和检查验收过程中加以充分考虑。与省环保厅相比,市环保局更清楚各县环保局的努力情况和面临的挑战,所以市环保局的调整在很大程度上更为真实地反映了各县环保局的绩效和努力。另外一个重要的影响因素是政府内部运作的政治联盟逻辑,即市环保局和县环保局(以及各县政府)在执行政策过程中长期合作,互为依存。所以市环保局需要帮助县环保局达到政策目标,以确保县环保局未来继续与其合作。从这一角度来看,重新分配和调整的一个重要考虑是,确保所有县环保局能够完成年度目标和五年计划所规定的政策目标,这与锦标赛模型所预期行为恰恰相反(Zhou et al. 2011)。

那么,为什么各县环保局会容忍市局这些重新调整和重新分配的做法呢?我们根据田野调查,有以下推测:一个重要原因是县环保局和市环保局有着长期互为依存的共生关系,这些调整是双方在不同时间点上持续不断地社会交换的一部分,从整体上来说,各方都因此而受益。另一个原因是,县环保局在检查验收过程中的认可结果有着相当的水分,甚至可能是市环保局和县环保局共谋而达到的。对此,市局有着更为准确真实的信息。所以,县环保局不得不接受市环保局基于实

际可靠信息的重新评价。

以上讨论表明,市环保局花费了大量精力行使其激励分配权。与此相比,国家环保部和省环保厅并不关心各县环保局的业绩评估;即使检查出问题(如变通政策意图,执行过程问题),委托方只是要求承包方整改问题和对相关人员进行处罚,但处罚的实际权力在承包方手中。2008年发生的一个案例可以说明这一情形。环保部检查组的一次突袭检查发现某县环保局虚报数据,省环保厅为此向市环保局提出严重警告,并要求市环保局调查和处罚相关人员,市环保局表示遵照省环保厅的要求进行整改。但根据我们的田野观察,市环保局只是做了象征性姿态,事实上并没有也无权进行实质性处理。这些事例与我们的理论模型蕴含的行为意义是一致的:委托方真正关心的是上交“货物”的整体质量,即管理方是否如期按约完成了规定的政策目标,但并不关心管理方在其管辖范围内微观管理的细节。检查验收过程中发现问题所产生的主要后果通常是导致下一个回合中更为严格的验收过程。例如,委托方的一种做法是,将发现严重问题的地区作为下一轮验收的重点检查单位(艾云,2011)。这些做法与检查验收权的目标是一致的,即对承包商未来行为和绩效评估制造更大的压力。

由此可见,环保领域中权威关系的实际运作与以上提出的发包制模型十分吻合。在这一治理模式中,委托方只关注市环保局是否完成政策目标,但将实际实施的权力和激励分配权交给市环保局,使得后者可以按照其需要行使激励机制。但在五年计划过程中,委托方、管理方的做法不是一成不变的,而是随政策周期有着明显的变动,政策执行过程中的权威关系也随之发生变化。这些变化主要来源于参与各方对各类控制权的非正式分配转变。以委托方的检查为例。在政策实施的第一年,由于缺乏经验,整个检查过程都很宽松,委托方认可了大量的减排比例。这可以解释为委托方对拥有更多信息的管理方的一种妥协让步。换言之,在这一轮的验收过程中,承包方有着更多的实质性权威。但在随后两年中,委托方在更大程度上掌控了检查过程,并拒绝承认市环保局上报的大量减排量,对各县环保局的绩效评估产生了极大影响。这些行动意味着,这一领域中的治理模式由分包制转向了高度关联型模式。在五年计划最后两年间,虽然正式验收仍然如常进行,而且许多上报减排量没有被认可,但随着政策目标的顺利完成,完成任务的压力明显下降,市环保局的评估调整权力有着越来越大的空间。从这个意

义上说,政策实施转向了松散关联型的治理模式,即检查验收和激励设置控制权非正式地转移到管理方手中。从中不难看出,我们提出的控制权理论模型提供了一个整体性框架和一组分析性概念,有益于理解把握这些治理模式间的变动和转化。

毫无疑问,不同政府领域有其特定任务,这些领域的目标设定过程和验收过程存在着巨大差异。环保领域中的治理模式、行为方式及其转化有其特定条件,因此,我们以上的讨论不能简单地推广到其他政府领域。但另一方面,中国政府的不同职能部门和区域在控制权分配的制度结构上有着极大的相似性。因此,本文提出的理论模型及其所揭示的政府过程和机制,对于我们认识其他政府领域和属地政府的治理行为有着普遍意义。

四、讨论:从洞见性的类比到具有分析力度的理论

在社会科学研究的发展长河中,知识进步的一个重要标志是对社会现象的解释从类比(metaphor) 转变为具有分析力度的理论(theory)。我们希望本文提出的理论模型体现了这一转变。在政府治理模式的早期文献中,有关承包制的讨论主要是一种类比。周黎安提出的“行政发包制”指出了承包制在中国制度背景下的具体内容和意义,对我们思考和认识环保领域中的种种现象极有启发意义。本文对周黎安的行政发包制模型做了重要修正和推进,提出了“控制权”分配的理论思路来认识中国政府内部机构间的权威关系,特别是政府内部各个层次的“发包制”过程。这一理论将组织中的控制权进行三个维度的概念化,讨论了它们在中国三层机构间的分配组合、由此产生的不同治理模式,以及它们的丰富的和可验证的行为意义。在我们的理论框架中,组织中的目标设定、检查验收和激励设计等控制权的不同分配组合导致了权威关系的变化。在一种极端情况下,委托方可能保留所有的控制权,从而导致一个“高度关联型”的治理模式;在另一极端情况下,委托方可能把某一特定领域的各类控制权都授予管理方,从而导致一种类似“联邦制”的治理模式。在这一分析框架中,行政发包制只是多种控制权分配形式之一,即委托方拥有目标设置权和检查验收权,但将激励设置的控制权给与管理方。我们的分析框架有助于把握具体的治理模

式、不同检查策略、不同应对策略(如层层加码或共谋行为)发生的约束条件和机制。更重要的是,我们的模型提供了一个统一的分析框架,能够解释这些迥然不同的组织现象及其相互关系。

需要指出的是,我们提出的这些治理模式是“理想类型”。在现实生活中,各类控制权分配常常不是明朗无疑的,而是交错重叠的。在某一时期,可能某一类治理模式占主导地位,更多地表现出了某一类治理模式的特点,但同时兼有其他模式的某些特点。更为重要的是,在长期历史过程所形成的中国国家制度中,作为委托方的中央政府有着最终的“随意干涉”权(周雪光 2011);即使在常态的“行政发包制”治理模式中,虽然激励分配的实际控制权在管理方手中,但委托方仍然有着“随意干涉”的权力,体现在时常发生的自上而下大张旗鼓的整顿和运动等情形中。我们提出的理论模型和治理模式有助于认识中国政府内部权威关系和运作过程,但不能替代具体组织背景下的深入分析。

从“控制权”理论角度来看,以激励设计为中心的理论思路有着明显局限性。组织内部的激励机制为控制权分配形式所制约,其分配组合塑造了组织内权威关系的特定形式。例如,检查控制权放在委托方手中还是放在作为承包商的管理方手中,导致了显著不同的治理模式,由此对各方的行为激励产生重要影响。在三级政府结构中,委托方行使检查验收权,为管理方和代理方的共谋行为提供了激励;而当检查验收权让予管理方时,管理方扮演了委托方角色,使得管理方与代理方的关系发生了质的变化,其共谋激励也随之消失。换言之,激励设计的执行和效果因组织内其他控制权分配方式的不同而变化。因此,有关激励机制的理论解释必须放在各类控制权分配的治理模式背景下才能有其分析力度。

政府部门的日常工作构成了国家运行的微观基础;只有深入理解政府及其官员的具体行为,才能恰当地解读国家在中国社会转型中的作用。我们的“控制权”理论对于有关政府行为研究提出了一系列新的研究课题。这一理论思路要求我们不能停留在政府行为的描述阶段,而要对这些行为背后的因果关系、控制权分布以及相应的治理模式进行深入的分析解释。例如,我们不能停留在发现和堆砌执行过程中的种种“偏离行为”,而是要对这些行为及其背后逻辑做进一步区别和分析。此外,本文虽然讨论了控制权分配的类型以及不同治理模式的意义,但对各种控制权的分配形式的背后机制以及各种治理模式间的

相互转化未能深入讨论。例如,资源分布和财政制度与政府各部门各层次权力分配有着密切关系,但对于本文讨论的各种控制权及其分配形式的意义尚不明朗,这些方面有待于理论上和实证研究上的进一步发掘。另外,我们在本文中提出了控制权的三个维度,但在不同领域中或因为不同研究分析目的,可能需要进一步考察和界定其他类型的控制权及其实际运行。我们希望,本文提出的“控制权”模型能够提供一个有益的理论思路来重新审视众所周知的种种政府行为,从而提出更好的研究问题,使得这一领域的案例叙述和经验观察与有力的理论分析相得益彰。

参考文献:

- 艾云 2011,《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析》,《社会》第3期。
- 狄金华 2010,《通过运动进行治理:乡镇基层政权的治理策略:对中国中部的地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究》,《社会》第3期。
- 何艳玲 2007,《都市街区中的国家与社会:乐街调查》,北京:社会科学文献出版社。
- 欧阳静 2011,《“维控型”政权:多重结构中的乡镇政权特性》,《社会》第3期。
- 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等,1998,《从压力型体制向民主合作制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 孙立平、郭于华 2000,《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北B镇收粮的个案研究》,《清华社会学评论》特辑。
- 王汉生、刘世定、孙立平,1997,《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,《中国社会科学季刊》冬季号。
- 王汉生、王一鸽 2009,《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》第2期。
- 吴毅 2007,《小城喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 应星 2001,《大河移民上访的故事》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 赵树凯 2010,《乡镇治理与政府制度化》,北京:商务印书馆。
- 折晓叶、陈婴婴 2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第4期。
- 周飞舟 2012,《财政资金的专项化及其问题:兼论“项目治国”》,《社会》第1期。
- 周黎安 2004,《晋升博弈中政府官员的激励与合作》,《经济研究》第6期。
- 2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- 周黎安、王娟 2012,《行政发包制与雇佣制:以清代海关治理为例》,周雪光、刘世定、折晓叶主编《国家建设与政府行为研究文集》,北京:中国社会科学出版社。
- 周雪光 2008,《基层政府间的“共谋现象”:一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》第6期。
- 2011,《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第10期。
- 2012,《通向集体债务之路:政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给》,《公共行

政评论》第 1 期。

- Aghion , Philippe & Jean Tirole 1997, “Formal and Real Authority in Organizations. ” *Journal of Political Economy* 105.
- Blau , Peter M. 1955 *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in two Government Agencies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Grossman , Sanford & Oliver Hart 1986, “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Ownership. ” *Journal of Political Economy* 94.
- Hart , Oliver 1995 *Firms , Contracts and Financial Structure*. New York: Oxford University Press.
- Hart , Oliver & John Moore 1988, “Incomplete Contracts and Renegotiation. ” *Econometrica* 56.
- Holmstrom , Bengt & John Roberts 1998, “The Boundaries of the Firm Revisited. ” *Journal of Economic Perspectives* 12.
- Homans , George C. 1950 *The Human Group*. New York: Harcourt , Brace.
- Jensen , Michael C. & R. H. Meckling 1976, “Theory of the Firm: Managerial Behavior , Agency Costs , and Ownership Structure. ” *Journal of Financial Economics* 3.
- Montinola , Gabriella , Yingyi Qian & Barry R. Weingast 1995, “Federalism , Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. ” *World Politics* 48.
- O'Brien , Kevin J. & Lianjiang Li 1999, “Selective Policy Implementation in Rural China. ” *Comparative Politics* 31.
- Oi , Jean C. 1992, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China. ” *World Politics* 45.
- Tirole , Jean 1994, “The Internal Organization of Government. ” *Oxford Economic Papers , New Series* 46.
- Walder , Andrew G. 1995, “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy. ” *American Journal of Sociology* 101.
- Weick , Karl E. 1976, “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. ” *Administrative Science Quarterly* 21.
- Zhou , Xueguang , Yun Ai & Hong Lian 2012, “The Limit of Bureaucratic Power: The Case of the Chinese Bureaucracy. ” *Research in the Sociology of Organizations* 34.
- Zhou , Xueguang , Hong Lian , Leonard Ortolano & Yinyu Ye 2011, “A Behavioral Model of Muddling Through in the Chinese Bureaucracy. ” Unpublished manuscript.

作者单位: 斯坦福大学、

上海高校社会学 E - 研究院(上海大学) (周雪光)

北京大学社会学系、

中山大学政治与公共事务管理学院(练宏)

责任编辑: 张宛丽

Abstract: Two research approaches , namely Bourdieu’s network resource and Coleman’s social closure , have been dominating the field of social capital and educational attainment. Network resource approach emphasizes the resources embedded in the social network , while social closure approach focuses on the supportive impacts of the closure of social structure. This paper attempts to explore the differences and the relationship between the two approaches , and to integrate them into one analytical framework. The authors argue that the main difference between the two types of social capital lies in their sources. The source of “network resource” is the social network of the parents. The parents could mobilize their resources to provide better educational opportunities for their children. The source of “social closure” is the social closure structure based on interactions among parents , children , teachers and other parents , from which children could directly benefit. These two types of social capital play different yet interacting roles in adolescents’ educational attainment. Drawing upon data from a large scale national survey on primary school and junior secondary school students , this paper empirically tested the hypotheses mentioned above.

Modes of Governance in the Chinese Bureaucracy: A “control rights” theory *Zhou Xueguang & Lian Hong* 69

Abstract: Drawing on insights from recent economic theories of incomplete contracts and property rights , we develop a theoretical model on authority relationships in the Chinese bureaucracy by conceptualizing the allocation of control rights in goal setting , inspection and incentive provision among the principal , supervisor and agent. Variations in the allocation of control rights give rise to different modes of governance and entail distinct behavioral implications among the parties involved. The proposed model provides a unified framework and a set of analytical concepts to examine different governance structures , varying authority relationships , and behavioral patterns in the Chinese bureaucracy. We illustrate the proposed model in a case study of the authority relationships and the ensuing behavioral patterns in the environmental protection arena over a 5-year policy cycle.

A Study on the Sustainability of Volunteering Behavior: Empirical data analysis based on college students’ teaching volunteer program *Luo Jing & Wang Tianfu* 94

Abstract: Using data from interviews with college students—the biggest group of volunteers in China , this paper aims to analyze various factors affecting the sustainability of volunteers’ will and volunteering programs. The paper finds that 1) volunteering in China is not limited among youth from elite families , and students from all kinds of family backgrounds participate in volunteering; 2) both altruistic and egoistic motives contribute to mobilizing volunteers; 3) social networks facilitate volunteers’ participation; 4) role identity and group contextual effects promote volunteers’ persistency.