

中国政府的治理模式：一个“控制权”理论¹

周雪光
斯坦福大学

练宏
北京大学

字数：23800

摘要

本文提出一个有关中国政府内部权威关系的理论模型。我们的理论模型得益于周黎安“行政发包制”模型的启发，并在此基础上做了重要修正和扩展。我们借鉴近年来经济学理论有关不完全契约和新产权理论的视角，将政府内部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。我们提出，这三个控制权在中央政府、中间政府、基层政府间的不同分配方式导致了迥然不同的政府治理模式，因此诱发了相应的政府行为。我们的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、权威关系及其行为类型及其变化过程提供了一个统一的理论框架，并提出了一系列相关的分析概念。在本文后半部分的实证研究中，我们通过这一模型来解读环保部门的环境政策实施过程，分析其中的权威关系和各种行为活动的组织基础。

关键词

权威关系 控制权 治理模式 行政发包制 政府行为

¹ 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、周黎安等同仁的研究、讨论和批评；得益于在中国社会科学院社会发展研究所、北京大学教育学院、中山大学公共管理学院报告讨论，特致谢意。文章观点文责自负。

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(主要是乡镇或县政府)或具体部门(如计生领域)的政府行为研究可谓硕果累累。随着政府和学术界互动愈加频繁和广泛,越来越多的研究者参与了政策研究和政策制定的过程,这些活动为学者观察和研究政府内部过程提供了极好的机会。因此,近年来文献中涌现出了大量有关政府行为的实证研究。许多研究者采用田野观察方法参与政府的日常工作,近距离观察地方官员的实际行为,他们在贯彻实施政策过程中如何处理多重压力,如何应对各种不同的制度环境和任务环境,如何在这些情形下实现个人的职业生涯,等等(何艳玲 2007;周飞舟 2007;周飞舟 2011;折晓叶、陈婴婴 2011;狄金华 2010;谭同学 2006)。可以毫不夸大地说,中国基层政府运作过程的黑箱正在逐渐被打开。

这些丰富细致的实证研究呈现出的是纷杂多重、相互矛盾的政府形象。我们以政府研究领域中有相关政策制定与政策执行之间的矛盾冲突这一主题为例。大量研究工作都关注基层政府在执行上级政策时采取的各种行为和策略。一方面,许多栩栩如生的案例显示,地方政府在执行国家政策过程中竭尽全力,“层层加码”,向下级施加更大任务压力,迫使下级官员采取措施以确保完成上级交待的任务(Zhou 2011;孙立平、王汉生等 1997;孙立平、郭于华 2000;应星 2001;王汉生、王一鸽 2009;荣敬本 1998)。“压力型体制”和“层层加码”已经成为中国政府研究文献中的常见词汇。另一方面,其他研究却向我们展示了基层政府的另一幅面孔:面对上级政策的压力,基层官员煞费心思地采用各种应对策略和共谋行为来逃避、歪曲、弱化政策实施(Edin 2003; O'Brien and Li 1999; Zhou, Ai, and Lian 2012;周雪光 2008)。许多研究还发现,同一个政府机构常常扮演两种相互矛盾的角色,即向下施压、层层加码,与此同时又和下级一起共谋应对上级(吴毅 2007;周雪光、艾云 2010;欧阳静 2011;艾云 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;但另一方面,检查过程时松时紧,各种谈判运作充斥其间,问题发现后常常不了了之(Zhou, Ai, and Lian 2012;艾云 2011)。我们如何理解和解释这些不同的、相互矛盾甚至冲突的图景呢?

的确,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帮助他们解读政府微观行为的过程和机制。这并不是说在文献中缺乏有关政府角色的理论模型(Montinola, Qian, and Weingast 1995; Oi 1992; Oi 1999; Walder 1995; Yang 2004)。但是这些理论观点大多着眼于宏观或者一般层面,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。这一锦标赛模型对于解释属地政府主要负责人行为有着一定的解释力。但对于大多数基层官员来说,他们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, Lian, Ortolano, and Ye 2011)。这一领域中的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,或者引入了一些大而化之的抽象概念或理论比喻泛泛而谈,没有足够的分析力度。在这个意义上,中国政府行为的研究工作正进入一个收益递减的停滞阶段,即经验观察仍在不断积累,但在

知识增长上却没有显著进步。日常工作中的政府行为构成了国家运行的微观基础；这一领域中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准确认识和把握。

针对这一系列有待回答的问题，我们在本文提出一个有关中国政府内部权威关系的理论框架，并在此基础上讨论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理论，提出一个“控制权”理论视角，来认识政府内部各层级间诸种控制权的分配组合，为分析不同的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和实证意义，使得我们可以在这些治理模式的相互联系中认识这些政府行为现象。

在下面的讨论中，我们首先将理论分析定位在政府科层组织的三级管理层次上；然后分三步展开和阐述我们的模型：首先，我们借鉴经济学的新产权理论，引入一系列的有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，在这个基础上提出控制权的三个维度。其次，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——“行政发包制”模型。在第三步，我们对控制权理论进行扩展，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，以及相应的政府治理模式。然后，我们应用这一模型来分析环境保护领域中不同层次间的权威关系和相应的政府行为。在结论部分，我们讨论这一模型对于认识和理解中国政府微观基础的意义。

控制权分配和组织的治理模式：一个“控制权”的理论思路

组织背景

组织中权威关系这一概念指的是那些建立在组织内部正式地位、职责基础上的合法权力。为了更好地阐述我们的理论思路，我们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、职能部门则有责任执行自上而下的指令和落实中央政府的政策。在这一机构中，中央政府授部分权威与中间政府（管理方）如省政府、市政府或上级职能部门，使其承担起监管职责，即负责督促监管下属基层政府有效地执行中央政策。

即使在如此简单的三级层次组织结构背景下，不同的理论视角提出了各自的组织设计问题。委托—代理模型（Jensen and Meckling 1976）强调，由于委托方和代理方之间的信息不对称和目标不一致，组织设计的关键在于激励机制的安排，使得代理方的目标与委托方的利益保持一致、采取与组织目标一致的行动（Gibbons 1998；Kerr 1975）。委托—代理理论对有关中国政府行为的研究工作产生了深刻的影响。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。这是因为在中国政府制度中，基层政府对所在管辖区中的企业有着实际所有权，因此它们有着更多的激励去监管和提高当

地企业的绩效。戴慕珍 (Oi 1992; 1999) 提出, 在中国改革过程中, 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的经济发展提供了强有力的激励。周黎安 (2007) 提出, 中央政府采用了锦标赛的激励设计来激励地方政府间相互竞争、追求GDP增长的行为。其他一些学者也采用这一理论思路和激励机制来解释政府行为, 或者关注激励机制不当使用所导致的问题 (Shirk 1993; Whiting 2000; Zhou, Ai, and Lian 2012)。

上述研究工作从不同方面揭示了中国政府在改革时期所起到的重要作用, 以及相应的政府行为现象。但总体来看, 这些理论观点大多停留在一般层面, 针对基层政府和政府官员微观行为的解释力度不够。以政治锦标赛模型为例。即使地方政府主要官员热衷于追求经济增长, 可能从经济发展锦标赛中受益, 我们仍然需要解释影响大多数政府官员行为的具体机制和过程。这是因为锦标赛机制只是适用于政府部门的主要领导者, 而且是在某些特定条件下才能有效 (周黎安 2007)。而政府内部大多数官员的行为并不是直接为锦标赛机制所支配的, 他们的行为激励和约束仍然需要理论解释。正如新近的不完全契约经济学理论所批评的那样, 委托-代理模型仅仅关注激励设计, 没有对组织内部和组织之间的控制权予以足够的注意, 忽略组织的权威关系及其影响因素 (Hart 1995; Holmstrom and Roberts 1998)。正因为此, 本文开始指出那些相互冲突的组织现象, 仍有待于进一步的理论解释。

从不完全契约、产权到控制权

过去25年来经济学组织理论发展, 特别是不完全契约理论 (Grossman and Hart 1986; Hart 1995; Hart and Moore 1988), 的一个重要着眼点是经济活动者之间的产权分配及相关问题。这一思路的前提假设是, 在现实生活中, 任何契约都无法将有关组织间或组织内部 (如雇主与员工间) 关系的诸多可能性全部考虑在内。由于无法制定完备的契约 (complete contract), 资产的使用不能在事先完全确定, 因此任何谈判达成的契约都必须由资产所有者持有剩余控制权 (residual right of control), 即所有权拥有者占有和控制契约规定之外的资产使用权。在这一分析框架下, 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, 新产权理论提出了一个核心观点: “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 and Roberts 1998, p. 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。在这里, 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。这一新的产权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进行或者应该放在市场交易中进行。这一问题集中体现在经济学文献中有关“生产”还是“购买” (即“组织”还是“市场”) 的策略抉择。让我们考虑一下经济学常常讨论的两种不同治理形式: 雇佣关系和承包制。在雇佣关系模式中, 委托方通过科层结构控制着政策制定和执行过程。这意味着, 组织内的上层领导控制了各种权力, 包括组织生产、激励设计、绩效评估等诸多权力。但在“发包制”的模式中, 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 (或者下属管理方), 要求他们在规定的时间内按照契约规定“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具体组织工作、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的真正权威。

这一理论思路可以应用于分析政府内部的权威关系。在这一分析框架中，产权被重新界定为对契约明确规定之外的资产（或其他组织活动）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加以实现。但是，委托方也可能采取另外一种治理形式，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会产生微妙但重大的变化。梯罗尔（Tirole 1994, p. 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。从这个意义上说，中央政府主宰了各种控制权。但在其他政策领域，如社会治安和就业率等，中央政府只是提出总体政策目标，而将实际执行和考核评估控制权留给省或市一级的中间政府。由此可见，组织内部参与者间剩余控制权的不同分配形式决定了组织内部不同的权威关系和不同类型的治理模式。我们可以从具体控制权分配的角度来分析产权结构及其意义。

控制权的分配还可能采取更为微妙的形式。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和实质权威。正式权威指基于组织正式结构基础上的权威，而实质权威则指占有信息之上所实际拥有的权威。正如作者所指出的，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力下放给管理方；也就是说，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正式权威和非正式权威之间的区别（Blau 1955; Crozier 1964; Homans 1950）。长期以来，这些概念只是具有描述性意义。但它们在控制权分配的理论讨论中具有了分析力度，帮助我们把握组织内各层次间关系与边界。另外，正式权威和实质权威的分布并不一定是由委托方理性设计而来的，可能随着组织内部试错学习过程而演变。区分正式权威和实质权威的一个意义在于，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。

从分析中国政府内部权威关系的研究目的出发，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：

- **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协议。

- **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。显然，检查验收权是附属于目标设定权的。与目标设定权不同的是，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，它的行使目的是确保完成契约条款（即达到政策要求），而不是对具体执行的代理方进行绩效评估。
- **激励分配权**，即针对代理方的激励设置以及考核、奖励或惩罚其表现的权力；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，独立于以上的目标设定权和检查验收权。也就是说，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。注意：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。但有关代理方在具体执行过程中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。我们的理论思路提出了一个中心理论假设，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，在实际过程中是可以分离的，可以在组织各层次各部门间进行不同的分配组合。而这些控制权的不同分配组合导致了不同的治理模式。控制权的分配组合不是任意的，而是有着相应成本代价的。在我们提出的三级政府模式中，中央政府（委托方）、中间政府（管理者）和基层政府（代理方）这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。让我们考虑一个具体的例子：在中央政府部署的环保管制领域中，每个县的二氧化硫减排任务涉及到了数十个项目和治理设施。如此推算，在市级一级有着数百个这样的治理项目；在省一级有着数以千计的减排项目；而在国家层面，这个总数可能就达到数以万计。试想，中央政府（如国家环保部）如果一手掌握所有的控制权（目标设定权、检查验收权和激励分配权），那么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，也同样会成本代价高昂，无法承受。

因此，在中国政府实际运行中，诸类控制权的分离和各部门间的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，我们可以深入分析认识组织内部的权威关系和治理模式之间的关系。下面，我们用一个大家熟悉的例子来进一步阐述有关的研究问题和分析概念。

“行政发包制”的重新思考：一个例子与理论讨论

周黎安（2008）最早指出中国政府的“行政发包制”特点，即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（2011）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。他们详细比较了行政逐级发包制和雇佣制之间的治理差异的四个方面：行政权分配，财政和预算控制，考核评估和雇员激励。周黎安研究工作对我们的研究思路有着很大启发，但我们提出的控制权模型有着明显

的不同：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。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一系列问题；而这些问题成为我们理论思路的中心所在。在这个意义上，我们提出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。

从控制权的理论思路来看，行政发包制或者说广义上的承包制有着以下特点：（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按契约提交的“货物”的检查验收权；（3）承包商行使其管辖区内的激励分配的控制权以及组织和实施政策过程的其他控制权。将这个模型应用到三级政府组织，我们可以这样来重新勾勒行政发包制下的政策执行过程：首先，中央政府（委托方）通过正式或非正式的协商过程，设立具体目标或者政策方向（比如污染物削减比例、生育率，等等），然后（通过任务分配）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完成发包规定的政策目标。最后，行政发包制模型的关键是将激励权（以及具体实施过程的控制权）赋予作为承包商的中间政府。

我们理论模型通过在三个维度上对控制权加以明确界定，指出了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。在这一“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，并不关心政策实际执行过程。因此，他把执行的控制权交给管理方，从而调动后者的积极性来保证政策的实施过程。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；而作为承包商的管理方与代理方一起参与政策执行过程，因此对代理方的努力程度和实际情况有着更多、更准确的信息，可以更好地行使激励分配权。

这一模型对委托方行使检查验收权的行为方式也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。但针对这些政策执行结果进行大范围检查验收的成本极高，所以委托方大多采用有选择地检查“货物”的抽查形式（如，选择某些村庄彻底检查生育率执行情况；选择某些污染源加以重点检查，等等），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的质量状况，而不是行使激励分配权，所以检查验收过程与激励分配（即具体检查过程中实施奖励或惩罚）关系松散，甚至毫无联系。但在很多情况下，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的质量要求。我们的分析框架提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（艾云 2011；Zhou, Ai and Lian 2012），而且进一步揭示了这些行为与这一治理模式之间的因果逻辑。

现在我们讨论管理方在这个模型中的行为涵义。管理方扮演承包商的角色，其中心任务是确保按时如约向委托方“交货”。为了达到这个目标，管理者有激励采取三种不同类型的行动。首先，为了确保圆满地交货，管理方有激励向代理方施加压力，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，即在执行政策过程中给下属增加越来越高的政策指标，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。第二，与此相应的是，管理方会行使激励分配的控制权，使得代理方的行为与管理方的目标相吻合。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一致。第三，在委托方的检查验收过程中，管理方和代理方有着共同的利益来确保契约所要求的“货物”能够被委托方接受。所以，他们有激励采取各种各样的应对策略来隐瞒问题，使得验收过程不出纰漏，顺利完成。因此，周雪光（2010）所讨论的基层政府间共谋行为，最可能发生在政策执行过程中的检查验收阶段。

我们的理论模型通过关注控制权在组织各方之间的分配，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）所上交任务的真实程度；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，而并不关心这些货物本身的真实程度。这一理论思路特别强调区分以下几个重要概念和现象。

首先，我们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。在实际运行中，这两者在某些情况下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。但是，在更多情形下这两者是相互分离的。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剩余控制权。在承包治理模式中，验收权控制在委托方手中，而激励权则由管理方把握行使。承包制治理模式的这一基本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、小事化了了，几乎没有负面影响。以上的模型有助于我们理解这些行为：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具体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，一旦发现问题，常常通过严惩措施来发出信号。而被检查方的重要努力是把这些问题解释为偶然的、个别的情况，与整批“货物”无关。

第二，我们需要区分基层政府不同类型的“偏差”行为。一般说来，基层政府官员在政策的执行过程中大多会发生一定的偏差行为，但不同的偏差行为在我们的模型中可能有着大相径庭的意义。从我们的研究角度可以区分执行过程中的三种偏离行为。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代理方的政策执行问题淡化处理，甚至加以

包庇。正如我们下面案例所看到，委托方在检查验收权中发现的问题可能产生于当地的具体条件困难。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，如维稳过程中的各种打压活动。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，更多地反映了政策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也视而不见，不予处理（周雪光 2008）。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”按期如约上交。基于我们的“控制权”模型，政策执行过程中的这三类偏离行为本质上有不同的意义。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。只有第三类情形中的偏差行为才是明显地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，有关中国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是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：一方面，在执行“发包契约”的过程中，基层政府会用尽全力向下级“层层加码”，以确保完成政策目标。另一方面，在检查验收过程中，管理者和代理方采取共谋行为，应用各种各样的策略来使得检查验收过程不会发现问题。

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。例如，检查的类型和特定形式可能与检查对象、检查任务的复杂性、测量的可靠性和检查过程的资源配置等因素密切相关（Taylor and Wiggins 1997）。特别要指出的是，中国政治的运行过程并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。在更多的情形中，上级部门向管理方强行下达目标和政策指令。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。而且，政策结果不是工业产出的产品，其测量或评估有着很大的随意性。因此，在政策执行和评估过程中，检查者和被检查者可能存在着讨价还价活动。而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管理方。换句话说，委托方的授权承诺并不具有可信承诺的约束力。委托方往往保留随意干预的权力，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政府各种治理模式之一。我们下面进一步扩展以上的理论模型，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。

理论模型的扩展：控制权分配与政府治理模式

组织内部各种控制权的分配形式可能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会导致各有鲜明特点的治理模式。在这一节，我们讨论控制权分配形式与政府治理模式的关系。在具体讨论之前，我们首先引进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）。一个组织内部不同部门机构之间的关

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。韦伯式科层组织正是这样一个理想类型，即在正式权威关系规范下，下级属员高效率地执行自上而下的指令规定。而在松散关联的组织内部，各个部门机构间（如大学中的各个院系间）保留着自己的独立性，相互间的反应迟缓、松散、而且不稳定（Weick 1976; Weick 1982）。显然，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。由于文献中有关集权和分权的概念有着不同解释，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。在中国政府运作过程中，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。经济、政治领域或应对危机时的运动型治理方式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。这些目标也可能由委托方和管理方谈判协商而定。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组织落实政策执行活动。这是中国政府普遍和常态的治理模式。

3、松散关联型。在这一治理模式中，委托方仍然保留着目标设置权，或与管理方协商达成目标；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（formal authority），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（real authority）。在一些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。这种情形类似于钱颖一及其同事所提出的联邦制模型（Qian and Weingast 1997）。但在中国政府制度中，这一“所有权”分配的治理模式只能是有限的、非正式的和暂时性的，因此是不稳定的。所以，本文对这一治理模式不再讨论。

表1在此

我们认为，以上的“控制权”理论模型在相当程度上增强了研究中国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；更为具体来说，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为小。这是因为在“高度关联型”治理模式中，各方高度相关、反应敏锐，共谋行为一旦被发现会导致严厉处罚，因此共谋行为代价高昂，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，管理方没有激励和代理方一起共谋。我们的模型也明确指出了“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；更可能会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。由此可见，不同控制权的分配方式对激励机制和政府官员的行为方式有着不同意义。

第二，我们可以在统一的分析框架中讨论中国政府不同的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不同层级或职能部门间有着高度敏锐的反应和互动，从而有助于自上而下的政策推行。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”，弱化了它们有效解决地方性问题的能力（周雪光 2011）。因此，“高度关联型”治理模式具有内在的不稳定性，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的治理模式。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”治理模式则转变为“松散关联型”治理模式。我们在政府实际运行过程中不难发现这些转化的例子：在早期的计划生育领域中，我们看到的是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”。但在发生危机或重大活动时，委托方可能通过高度动员的手段将所有控制权暂时地但有效地回收在自己手中，从而导致了“发包制”治理模式向“高度关联型”治理模式的转变。“维稳”这一领域治理模式的变化即是一例。维持社会秩序这一政策目标在很长时间都是各地政府负责管辖的领域，通过“发包制”或者“松散关联型”治理模式进行管理。但是近年来，中央政府开始在这一领域运用检查验收权和激励分配权加强控制，导致了委托方、管理方和代理方之间紧密互动的高度关联状态。可见，委托方的制度设计、环境条件的变化、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明确发生和确认的，有时则是通过非正式的过程悄然转变的。

以上，我们借用了经济学不完全契约的理论思路，在不同控制权在组织内部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。传统产权理论把产权视为收入与资源分配的剩余索取权；与此不同，我们的理论模型关注组织内部对资产或活动安排的剩余控制权，着眼于不同控制权的分配及其与权威关系和组织设计有关的课题。这一理论模型提供了一个新的视角以及一系列分析概念来帮助我们理解中国政府不同的治理模式。下面，我们应用这一思路来分析环境管制领域的一个案例，以此来进一步阐述我们的理论思路和实证意义。

环境管制领域中的治理模式：一个案例研究

从2008年至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在此

我们追踪研究了2006年—2010年市环保局执行五年计划减排目标的过程。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。我们在五年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的信息。在五年计划期间，市环保局面临着多重任务，但其中心工作是确保完成五年计划规定的政策目标。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五年计划目标。按照我们的理论关注点，下面首先要描述国家环保部/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细节。

环境管制领域中的控制权分配：一个简要描述

目标设定权。五年计划的目标主要集中在两个污染物的削减指标：污水处理（COD）和二氧化硫（SO₂）减排。国家环保部根据中央政府的五年计划，给每个省设定具体的政策目标。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COD和9%的SO₂。² 根据我们的田野资料，市环保局及其下属的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完全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也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是掌握在作为承包商的管理方手中。

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，其行使的主要形式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，相当于承包方上报并被委托方认可的承包合同约定的“货物”。检查组也会选择实际污染源地点进行现场检查。除例行检查外，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

² 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。

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，或者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，减排比例的认可等等。

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。虽然国家环保部或者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。我们下面会看到，市环保局的确花费大量的时间和精力来评估其管辖区域内各县环保局的绩效表现。

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是吻合的：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之间各类控制权的实施状况。

委托方权威的实际行使：目标设定和检查验收的控制权

在一个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，它们是可行的、有约束力的。但在中国政府领域中，目标设定在很大程度上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，是没有商量余地的。但我们下面看到，在中国政府实际运行过程中，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，这些谈判松紧程度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查承包方提供的档案资料如污染源的关停、污水处理厂的开工情况等，以此确认下级所完成的任务是否达到政策目标。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后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，一年的努力和业绩主要取决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。事实上，检查验收过程中通常有着正式的环节，让双方坐下来解释、阐明和讨论检查组认可的结果，这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, Ai, and Lian 2012）。在这个意义上，虽然目标是由委托方设定，但检查验收的结果是委托方和代理方之间不断谈判而取得的。检查验收过程的灵活性弱化了目标设定的实际控制权，使得实际上的目标设置接近于经过双方协商过程的结果。也就是说，目标设置实际上近似于委托方和承包商通过谈判而定。当然，检查过程中的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，甚至连经验丰富的环保局官员也感到无所适从、束手无策。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了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。根据市环保局官员的说法，对于一些重点项目，检查组只认可了市环保局上报减

排量的10%到58%，因此引起了市环保局很多的抱怨和很强的挫折感。³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。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。⁴

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五年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严程度不断变化所致。在许多情形下，这些认可的判断决定和减排执行的实际情况并不相关。例如2008年SO₂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什么真正关系，事实上市环保局当年有着很高的SO₂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，因此省环保厅故意将该市完成量压低，以便使得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，也部分地受到国家环保部对全省减排量认可情况的影响。

图2在此

我们怎样理解检查验收权的实际行使过程呢？我们的观察表明，在很多情形下减排量的认可决定和下级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。也就是说，行使检查验收权的目的在于事前向承包商施加压力，使其在政策执行过程中认真努力落实；但与事后实际执行过程的结果并没有太大关系。

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，由此产生一个各县环保局之间的相对绩效排名。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被弱化或不复存在。

有意思的是，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，市环保局会花费很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（即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，在2008年，

³ LH “数据调整10”，p. 4.

⁴ LH “五年计划22”，p. 19.

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。⁵ 另一个类似的案例发生在2009年，一大型污水处理厂的减排量得到大比例认可。按照处理水量的正常分配，有五个县受益最大。这意味着，在当年COD绩效排名中，这五个县在全市十多个县区中将囊括前五名。这时，市环保局为了避免这一局面，人为压低了这五个县环保局的减排量，从而平衡了各县的排名。⁶

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年省环保厅认可的各县COD和SO₂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很大差异。以图3为例：按照省环保厅检查的结果，若干个县环保局都没有完成6%的COD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SO₂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，“CN”县环保局的COD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比例，以便确保这个县环保局能够顺利完成五年计划目标的要求。⁷ 在某些情形下，市环保局会通过正式文书方式向省环保厅请示，建议上级部门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，市环保局悄悄地在内部进行重新调整。虽然以上的例子只是涉及到了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。尤其是最后的几年中，市环保局行使激励分配权对各县环保局的分配比例和业绩进行了大幅度的重新调整。

图3、图4在此

我们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”理论提供了一个完全不同的解释。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：不同的县环保局位于不同的地区和有着不同的环保压力。而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充分加以考虑。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（Zhou, Lian, Ortolano, and Ye 2011）。从这一个角度来看，这些重新分配和调整的一个重要考虑

⁵ LH, “五年计划落实5-县级执行描述”, p. 7.

⁶ LH, “数据调整10”, pp. 4-5.

⁷ LH, “数据调整13”, pp. 1-3.

是，确保所有的县环保局在其管辖区域能够满足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。

这并不是说，市环保局官员不关心激励机制。如同其他组织中的管理人员一样，他们也同样关心如何恰到好处地激励下属各县环保局官员，使其按照组织目标行事。在可能的空间里，特别是在政治联盟得到很好保护条件下，他们力图将绩效评估和下属的努力程度联系起来，并且在此原则下进行调整。他们也会利用上级部门检查验收的评估结果向县环保局施加压力。一个策略是在上级部门的评估结果基础上对各县环保局进行等比例调整，即有时市局明知上级部门评估的不合理性，但有意保持了这一评估产生的各县环保局的排名序列，使得那些落后的县环保局有压力而提高努力程度。⁸ 这种策略类似于新产权理论提出的企业财务结构理论，即产权所有者利用债务压力对管理层行为加以约束（Hart 1995）。但是，这些激励配置常常并不是最为重要的、更不是唯一的考虑因素，而是在与其他影响机制的互动平衡中发生作用的。

读者可能会提出疑问：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？根据田野调查，我们有以下推测：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的社会交换的一部分；从整体上来说，各方都因此而受益。另一原因是，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。在一些情形下，市环保局也会采取策略对下隐瞒上级验收结果，以便为其在全市范围重新调整留下空间。

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。即使检查出一些严重的问题（例如歪曲政策意图，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年发生的一个案例即可以说明这一情形。环保部检查组的一次突袭检查发现了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采取实质性处理。⁹ 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，即管理方是否如期如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重点验收的必查单位（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特别是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。另一方面，在五年计划过程中委托方、管理方的做法不是一成不变的，

⁸ LH “数据调整10”，pp. 5-6.

⁹ LH “数据调整10”，第6-7页.

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，委托方牢牢掌控了检查过程，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严重影响。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进展完成，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。¹⁰ 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。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，有益于我们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无疑存在着巨大差异。所以，环保领域中的治理模式、行为方式及其转化有其特定条件，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。与职能部门如市环保局相比，属地政府（如市政府）在其任务环境中更多的自主权。但这些属地政府的政绩评估常常是由各具体领域的绩效评估汇总而成的。换言之，属地政府的政绩评估仍然依赖于以上讨论的市县各部门机构的运行过程和机制。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认识其他政府领域和属地政府的治理模式和行为可能有着普遍的启发意义。

讨论与结论：从洞见性的类比到具有分析力度的理论

社会科学研究过程中，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”极大地丰富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有着极大的启发意义。本文对周黎安的行政发包制模型做了重要修正和扩展。周黎安的模型强调行政权力、资源配置、考核监督、雇员激励等要素间的匹配兼容，而我们提出了一个“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、以及它们的丰富和可验证的行为意义。在我们的理论框架中，组织中目标设定、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。但是，这类治理模式通常伴随着高度动员机制，成本巨大。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

¹⁰ 委托方的通常做法是，不断调整数据使得管理方无法提前完成任务，使得后者有激励有压力而继续努力。

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）。因此，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。这一们从自上而下大张旗鼓的整顿和运动等情形时常可见。我们这里提出的理论模型和治理模式有助于我们把握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。我们指出，组织内部的激励机制为控制权分配形式所制约。各种控制权的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；因此，只有深入理解政府及其官员的具体行为，才能真正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。其次，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在实际生活中的运用，从而更好地认识和解释中国政府的运作过程和治理模式。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大家所熟悉的种种政府行为和现象，从而能够提出更好的研究问题，推动这一领域的研究从案例叙述和经验观察为主的阶段进入到理论分析为核心的阶段。

表1. 政府内部控制权分配和相应的治理模式

控制权类别	<u>国家治理模型</u>			
	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
<u>行为意义</u>				
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

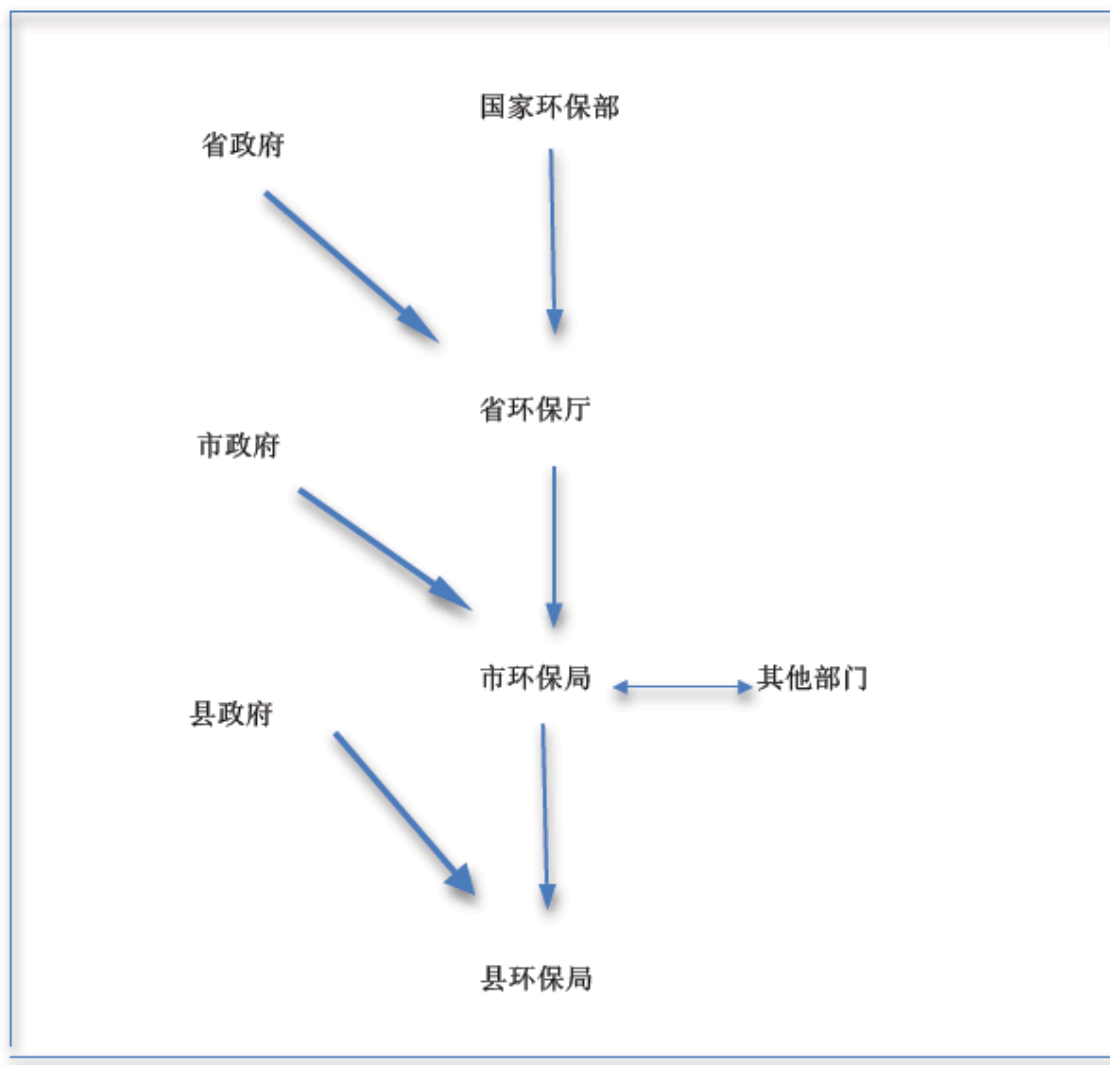
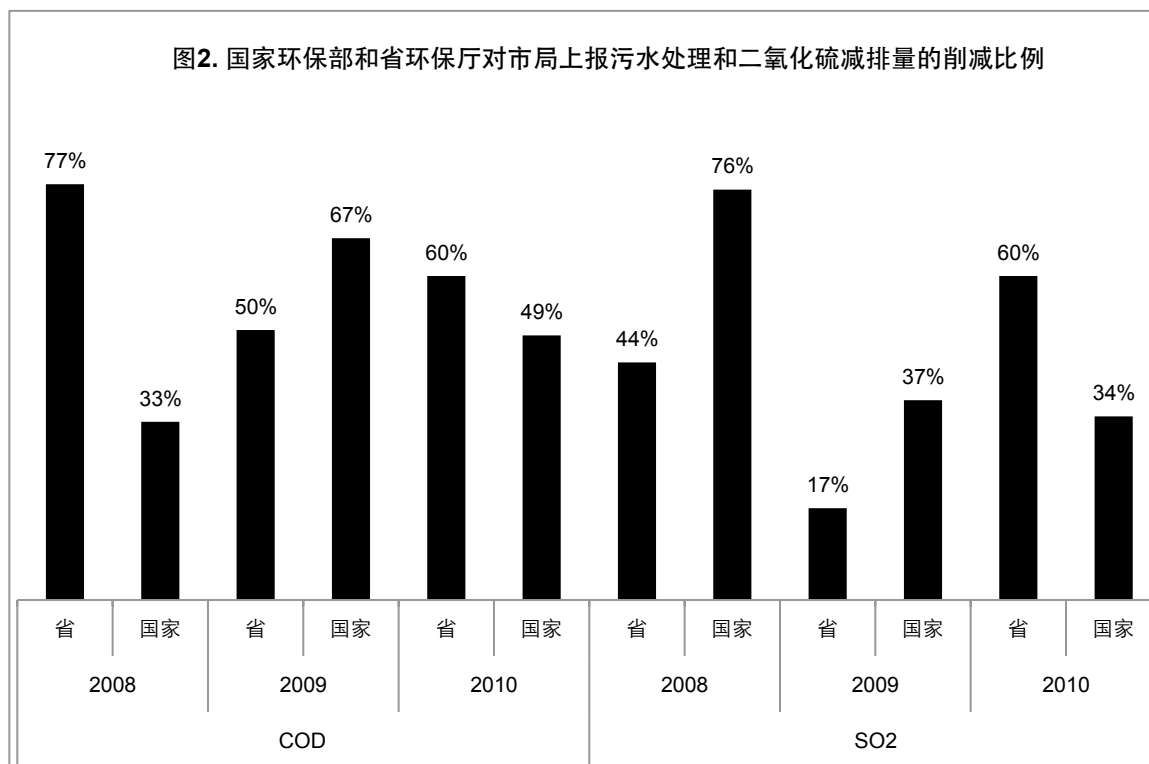
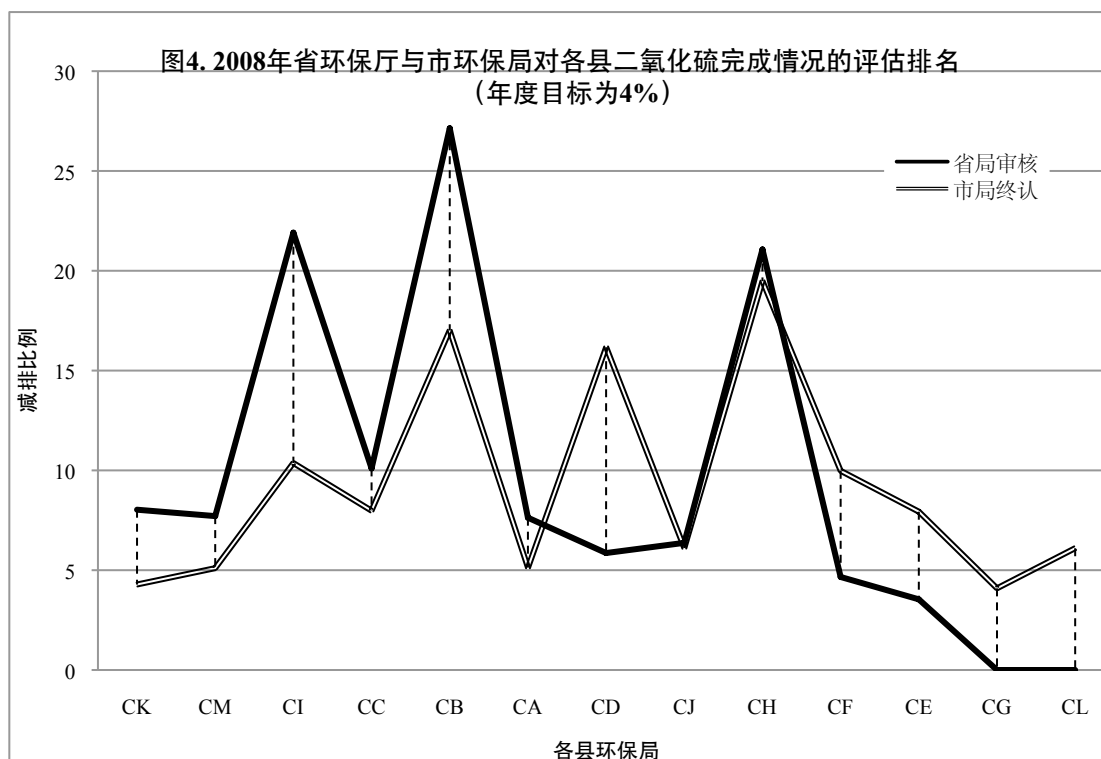
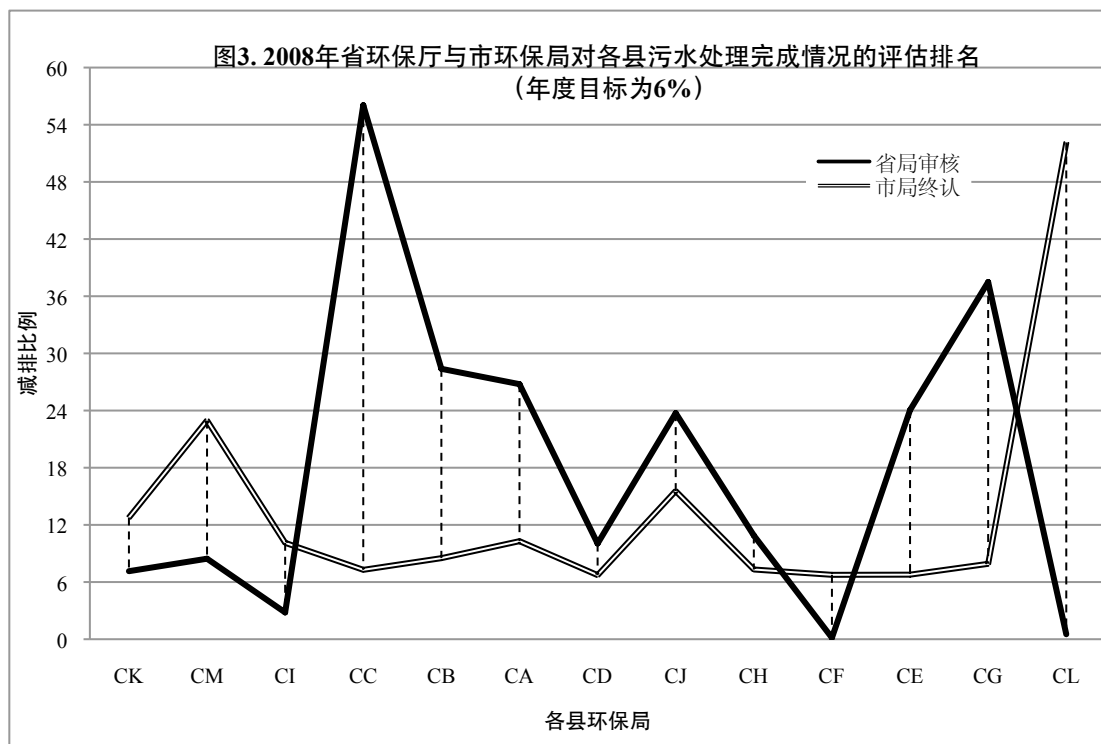


图1. 市环保局在政府组织体制中的结构位置

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





参考文献

- Aghion, Philippe and Jean Tirole. 1997. "Formal and Real Authority in Organizations." *Journal of Political Economy* 105:1-29.
- Blau, Peter M. 1955. "The dynamics of bureaucracy; a study of interpersonal relations in two government agencies." University of Chicago Press, Chicago.
- Crozier, Michel. 1964. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Edin, Maria. 2003. "State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective." *The China Quarterly* 173:35-52.
- Gibbons, Robert. 1998. "Incentives in Organizations." *Journal of Economic Perspectives* 12:115-132.
- Grossman, Sanford and Oliver Hart. 1986. "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Ownership." *Journal of Political Economy* 94:481-510.
- Hart, Oliver. 1995. *Firms, Contracts and Financial Structure*. New York: Oxford University Press.
- Hart, Oliver and John Moore. 1988. "Incomplete Contracts and Renegotiation." *Econometrica* 56:755-85.
- Holmstrom, Bengt and John Roberts. 1998. "The Boundaries of the Firm Revisited." *Journal of Economic Perspectives* 12:73-94.
- Homans, George C. 1950. *The Human Group*. New York: Harcourt, Brace.
- Jensen, Michael C. and R. H. Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure." *Journal of Financial Economics* 3:304-60.
- Kerr, Steven. 1975. "On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B." *Academy of Management Journal* 18:769-783.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 1995. "Federalism, Chinese Style: the Political Basis for Economic Success in China." *World Politics* 48:50-81.
- O'Brien, Kevin J. and Lianjiang Li. 1999. "Selective Policy Implementation in Rural China." *Comparative Politics* 31:167-186.
- Oi, Jean C. 1992. "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45:99-126.
- . 1999. *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.
- Qian, Yingyi and Barry R. Weingast. 1997. "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives." *Journal of Economic Perspectives* 11:83-92.
- Shirk, Susan L. 1993. *The political logic of economic reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- Taylor, Curtis R. and Steven N. Wiggins. 1997. "Competition or Compensation: Supplier Incentives under the American and Japanese Subcontracting Systems." *American Economic Review* 87:598-618.
- Tirole, Jean. 1994. "The Internal Organization of Government." *Oxford Economic Papers, New Series* 46:1-29.
- Walder, Andrew G. 1995. "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy." *American Journal of Sociology* 101:263-301.
- Weick, Karl E. 1976. "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems." *Administrative Science Quarterly* 21:1-19.
- . 1982. "Management of Organizational Change Among Loosely Coupled Elements." in *Change in Organizations*, edited by P. S. G. a. Associates. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Whiting, Susan H. 2000. *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*. New York: Cambridge University Press.
- Yang, Dali. 2004. *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Zhou, Xueguang. 2011. "The Road to Collective Debt in Rural China: Bureaucracies, Social Institutions and Public Goods Provision." *Modern China*.

- Zhou, Xueguang, Yun Ai, and Hong Lian. 2012. "The Limit of Bureaucratic Power: The Case of the Chinese Bureaucracy." *Research in the Sociology of Organizations* forthcoming.
- Zhou, Xueguang, Hong Lian, Leonard Ortolano, and Yinyu Ye. 2011. "A Behavioral Model of Muddling Through in the Chinese Bureaucracy." *unpublished manuscript*.
- 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* 31:68-87.
- 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* 3.
- 何艳玲. 2007. *都市街区中的国家与社会：乐街调查*. 北京：中国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* 31:42-67.
- 荣敬本. 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、王汉生等. 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* 1997年冬季号.
- 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.
- 谭同学. 2006. *楚镇的站所：乡镇机构生长的政治生态考察*. 北京：中国社会科学出版社.
- 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* 2.
- 吴毅. 2007. *小城喧嚣：一个乡镇政治运作的演绎与阐释*. 北京：三联书社.
- 应星. 2001. *大河移民上访的故事*. 北京：三联出版社.
- 赵树凯. 2010. *乡镇治理与政府制度化*. 北京：商务印书馆.
- 折晓叶 and 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* 4.
- 周飞舟. 2007. "生财有道：土地开发和转让中的政府和农民." *社会学研究* 1.
- . 2011. "财政资金的专项化及其问题：兼论“项目治国”." *社会*.
- 周黎安. 2004. "晋升博弈中政府官员的激励与合作." *经济研究* 6:34-40.
- . 2007. "中国地方官员的晋升锦标赛模式研究." *经济研究* 7:36—50.
- . 2008. *转型中的地方政府：官员激励与治理*. 上海：格致出版社.
- 周黎安 and 王娟. 2011. "行政发包制与雇佣制：以清代海关治理为例." in *国家建设与政府行为研究文集*, edited by 周雪光, 刘世定, and 折晓叶. 尚未发表.
- 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* 6:1-21.
- . 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* 10.
- 周雪光、艾云. 2010. "多重逻辑下的制度变迁：一个分析框架." *中国社会科学* 4.