

行政发包制与帝国逻辑

周黎安《行政发包制》读后感

社会
2014·6
CJS
第34卷

周雪光

摘要:本文讨论周黎安“行政发包制”一文的研究风格和理论模型的前提假设,并提出进一步推进的意见和建议。在周黎安模型基础上,笔者针对效率与统治风险的目标冲突,提出了执政者在集权与分权间抉择的一个模型。最后,将“行政发包制”这一治理模式放在帝国逻辑的大历史背景上讨论其定位和意义。

关键词:行政发包制 帝国逻辑

Administrative Subcontract and the Logic of Empire: Commentary on Zhou Li-An's Article

ZHOU Xueguang

Abstract: In this short commentary, I discuss the theoretical significance of the “administrative subcontract” model developed by Professor Zhou Li-An. I clarify some implicit assumptions in the proposed model and develop an alternative model to contrast modes of governance between centralization and decentralization. Finally, I discuss the place of “administrative subcontract” as a mode of governance in the larger context of Imperial China.

Keywords: administrative subcontract, logic of empire

有关中国国家治理的诸多制度和机制,社会科学文献中多有讨论,近年来已成热点。《社会》本期专辟这一主题的专栏,其中周黎安(2014)的《行政发包制》一文,立意清晰,逻辑严谨,文笔明快,讨论充分,可谓力作。下面笔者就该文作者的研究风格、模型的改进及其在国

* 作者:周雪光 斯坦福大学社会学系(Author: ZHOU Xueguang, Department of Sociology, Stanford University) E-mail: xgzhou@stanford.edu

家治理整体性视角下的位置谈谈感想,求教于作者和读者。

一、行政发包制:现象与分析概念

周黎安早在2008年提出了“行政发包制”这一分析概念,并在随后的研究工作中有进一步的阐述(周黎安,2008;周黎安、王娟,2012)。笔者在2013年的“组织社会学实证研究工作坊”上听到他关于这一题目新近研究的阐述,随后又有多次与他交谈讨论的机会,获益匪浅。有关“行政发包制”现象在社会科学文献中时有提及,但以往的研究工作只是在比喻和形容的意义上使用类似的说法。在周黎安笔下,这一类现象被提炼为一个分析概念或理想类型,据此发展出了一系列相关议题。好的研究工作,特别是理论上的贡献,通常不仅有好的想法和概念,而且有着分析力度。好的想法有着独到的视角,见前人所未见,思前人所未思,使人耳目一新,启发思路;而所谓分析力度则是为后续的学术探究提供了分析概念、理论逻辑和思考路径——概念具有实质内涵,逻辑清晰明快,机制具体可辨。在中国政府研究文献中,好的想法并不鲜见,但有分析力度的理论讨论却难以寻觅。从好的想法提升到具有分析力度的理论,这是学术研究水平的一个门槛。

周黎安文章恰到好处地体现了好的想法与分析力度两者的优秀结合。他在以前研究的基础上,就中央政府与地方政府关系提出了“行政发包制”的分析概念和理想类型,并结合对现实生活的实际观察,进行了系统、深入的理论阐述。“系统”体现在作者从概念定义、现象特征、理论逻辑及其延伸意义进行了逻辑清晰且一致的讨论;“深入”体现在作者不满足于描述、罗列司空见惯的日常现象,没有套用一些大而无当和艰涩未化的概念说法,而是针对国家治理中中央与地方关系的一类现象进行仔细思考,借用或提出了一系列分析概念,探究其背后的制度安排,目光所到之处、讨论关注之点体现了作者独到的视角和思考。

如上所说,《行政发包制》理论框架的一个突出特点,即是其理论的分析性,特别体现在两个方面:一是提炼后的简化,二是理论的条件性。在周黎安文中,理论的提炼和简化处处可见。例如,作者指出,行政发包制的基本特点不是面面俱到,而是依其理论分析框架有选择地加以概括。在讨论决定行政发包制边界时,“将行政治理的基本分析单位聚焦于单项的政府事务或有需求方(公众)和供给方(政府)完成的行政服务

交易”(p. 19),使得相应的理论讨论简明清晰。围绕研究的主线,着眼主干、去其枝节,提炼出基于现实生活而又有着理论抽象意义的分析概念,这是周黎安文章的一个特点。理论的简化同时隐含了其边界条件,两者相辅相成。换言之,一个没有条件性、在任何情形下都适用的“理论”一定是没有分析力度的、空洞的。周黎安在文中着重讨论了采纳和实施行政发包制的边界条件以及随着条件变化而产生的变异程度,并进一步讨论了行政发包制这一概念的扩展,特别是与作者提出的“晋升锦标赛”概念之间的关系,从纵(行政发包制)和横(晋升锦标赛)两个维度讨论了两者间的相互作用,做了新的开拓,多有创见,有着延伸发展的广阔前景。这种提炼、抽象、简化的能力得益于作者的经济学训练背景,而在这一基础上提出的分析概念和理论讨论,则反映了作者的学术眼界和功底。

文章的另一个特点是建立在已有研究的基础之上。作为一位经济学家,周黎安更多的是从经济学文献中寻找理论线索和解释逻辑。例如,文章在经济学文献中已有讨论的“雇佣制”和“分包制”基础上,借鉴霍尔斯托姆和米尔格隆(Holstrom and Milgrom, 1994)提出的资产所有权、激励契约和任务分配三个方面,提出了一个兼有行政权威和合约机制的“行政发包制”这一治理模式。另外,文中应用有关激励强度、多重委托人、剩余索取权和剩余控制权等一系列概念进行理论分析。这些看似随手拈来的概念和描述实际上是建立在经济学的大量文献之上,如果对于这些文献不熟悉则往往不能体会到其中的坚实理论基础。对已有理论的传承、推进或突破使得周黎安的研究工作有源可溯、有本可依,也为读者(包括评论者)理解和评价这一工作提供了理论脉络。周黎安研究的这一优点帮助了笔者在下一节进一步讨论行政发包制这一理想类型。

二、行政发包制与统治风险:推进分析模型的一个尝试

笔者以为,周黎安文章最为精彩之处是在讨论行政发包制的边界条件时提出的“统治风险”这一思路(pp. 18 - 25)。作者借用哈特等(Hart, Shleifer and Vishny, 1997)的理论模型讨论了“质量压力”与“治理成本”等多重目标如何影响不同治理模式的选择。在指出公共服务的政治属性(公众参与和期待)的前提下,作者分析了质量压力、统治风险和治理成本之间关系,进而推论出行政发包制和科层制两者之间的矛盾和执政者的选择条件。周黎安的模型提出,中央政府面临两个

抉择,即行政发包制和科层制。前者可以“降低治理成本”,但可能因地方政府行为而导致“公共服务所面临的质量压力”,引起公众不满,从而提高统治风险;后者可以提高公共产品质量但治理成本随之增大。

委托人采用行政发包制而非科层制可以减少国家治理的财政成本和行政监督成本,但因为赋予承包人一定的决策权和相当的自由裁量权,又容易导致质量压力和统治风险的上升。因此,委托人在决定是否内部发包以及发包范围时面临一个基本的权衡,即公共事务的质量压力、统治风险与成本压力之间的权衡,两者难以兼得。如果公共服务的统治风险上升,委托人必须更多地采取集中控制、减少发包的方式应对。如果公众的质量压力小,委托人就会更多地考虑节约公共服务的成本,控制和节约成本将成为最重要的优化目标。所以,当委托人面临的质量压力上升的时候,行政治理将更偏向科层制,远离行政发包制,而给定公共对质量的诉求,当治理成本上升的时候,行政治理中发包成分将增加,科层制或官僚制的成分将减少。(周黎安,2014:21-22)

周黎安的分析逻辑严谨、条件清楚,与现实观察密切结合,理论建模呼之欲出。依据这一理论逻辑,作者提出,“在确定中央与地方事权划分方面,行政发包制更多是根据公共服务所导致的统治风险的溢出范围”(p.23)。换言之,发包制实行的程度与范围与统治风险有着反比关系,而且因统治风险的变化而变化。不难看出,行政发包制作为一种分权的治理模式,有着可以分析的具体条件。正是这种清晰的理论逻辑和具体条件,使得理论和概念具有分析力度。

周黎安提出的分析模型隐含了几个前提假设,笔者以为有进一步澄清和讨论的空间。第一,作者在这里做了一个重要的假设,即地方政府的行为取向导致质量压力和统治风险上升的结果。笔者的解读是:周黎安在借用哈特等的模型时,将地方政府所为视为哈特等模型中的“私有企业”,其行为表现出追求“降低成本”但忽视“提高质量”。¹对于中央政府来说,地方政府如此行为可以降低治理成本,但“统治风险”随

1. 私有企业的这一行为取向背后的机制在哈特等(Hart, Shleifer and Vishny, 1997)中有详细的讨论,这里不再赘述。

之上升。在这一前提假设下,随后的逻辑推论则顺理成章。但笔者对这一前提假设有不同看法。笔者以为,地方政府在经济发展和地方性治理上的所作所为与这一前提假设不相吻合。中国各地经济发展和人民生活提高与地方政府的努力密切相关;换言之,地方政府所为有利于提供公共服务。地方政府表现出的短期行为可能导致统治风险上升,但这在很大程度上受控于自上而下的制度约束和激励机制。例如,地方政府追求 GDP 和土地财政的行为的确导致了社会紧张,但这与国家财政制度密切相关,似乎不能归咎于地方政府对公共产品提供不力。

第二,“行政发包制”兼有“行政”和“发包”的机制。周黎安将科层制与行政发包制作为两个理想类型加以对照讨论,但作者在这里的讨论更多地强调了“发包”的特点,“行政”机制隐而不见。对此,笔者有两点疑问:第一,如果“发包”产生统治风险,那么,“行政”机制在这里起到了怎样的作用?第二,行政发包制实际上仍然是通过科层制(官僚制)运行的。所以,将行政发包制与科层制作为相对的治理模式不甚妥切,似乎使用“集权”与“分权”这对概念更为准确恰当。

笔者在哈特等(Hart, Shleifer and Vishny, 1997)模型的基础上,提出一个修订版的“集权—分权抉择”模型来分析中央与地方的关系,以便进一步澄清以上讨论的诸种关系。笔者的模型得益于周黎安上述模型的启发,但针对以上提出的问题进行相应的修订。下面的模型与周黎安模型有着不同的前提假设和机制区别,但其中蕴含了行政发包制的研究问题。

这一模型的理论逻辑是经济学不完全合同的分析框架。因为信息成本和环境不确定性,中央与地方(或政府内部上下级)间的关系无法通过完全合同的形式制定落实。因此,在合同明确规定的权益之外有着很大的剩余控制权,(在一般情况下)为有着更多信息优势的一方所掌握。剩余控制权为其所有者提供了激励,诱发了相应的行为。因此,剩余控制权分配给哪一方成为不同治理模式的核心所在。在哈特等(Hart, Shleifer and Vishny, 1997)的讨论中,不同治理模式的核心是:在提供公共产品(如监狱、公共医疗)时应该选择公共部门(public agency)还是私有企业(private firm)? 其抉择与剩余控制权所提供的激励及其诱发的行为有着逻辑上的因果关系。在下面的模型中,我们的分析问题是:执政者在剩余控制权分配给中央(集权)还是给地方政府(分权)间的抉择逻辑和条件是什么?

我们做如下假设,执政者有着两个目标:提高效率与降低统治风险。(1)“提高效率”包含了在提供公共产品方面提高质量和降低治理成本两个方面,即“有效治理”之效。在这里,笔者采用了与周黎安模型不同的前提假设,即把提高质量和降低治理成本两者合二为一,作为一致的目标。有必要进一步说明如下:笔者的假设是地方政府因其执政之效的目标,有着开掘资源、提供属地内公共产品的动力。在经验事实上,那些积极有为的政府通常有着更好的财政资源,在提供公共产品诸方面有着更好的表现。而地方政府治理得力,也相应降低了中央政府的治理成本。例如,地方政府发展经济得力降低了中央政府的财政负担和提供公共产品的压力。(2)“降低统治风险”主要体现在限制和削弱(从中央政府角度来看)地方政府各自为政所引起的偏离失控倾向或由此导致的社会紧张与冲突。例如,地方政府追求经济发展可能会突破中央政策限制;追求财政最大化也可能导致社会冲突,在现有体制结构下对中央政府产生压力,这一点在周黎安文中已有很好的讨论。如下面所要讨论的,“提高效率”和“降低统治风险”这两个目标之间有着内在紧张。

另外,假设执政者面临两个可供选择的治理模式:集权与分权,前者表现在中央政府控制剩余控制权,后者表现在剩余控制权分配给地方政府。换一种说法,集权模式表现为强力推行自上而下的行政命令和正式规定,因此大大压缩地方政府拥有的剩余控制权;而在分权模式中,地方政府有着更大的剩余控制权,以及相应的自主性和利益回报。因此,在中国国家治理架构中,集权与分权的核心区别可以表述为地方政府的剩余控制权空间之大小。

集权和分权的治理模式导致了委托方与代理方面临两种不同的成本收益,从而影响了他们各自的行为。集权和分权这两个治理模式与执政者的效率与统治风险两个目标间有着怎样的关系?下面从剩余控制权的理论思路来分析讨论这一问题。

第一,较之集权于中央,分权意味着地方政府有着更大的剩余控制权,可以得到更多的努力回报,有利于地方性治理的积极性,也会降低国家官僚体制的治理成本,如周黎安关于行政发包制的讨论所示。在这里,提高公共产品质量与降低治理成本的两个目标是一致的,与我们前面的假设处理相吻合。因此,分权有利于提高效率。但当剩余控制权分配给地方政府时,地方自主性提高,其行为受中央政府约束随之弱

化,因此各自为政、“偏离失控”的倾向增大。在追求 GDP 和分税制—土地财政等自上而下的制度压力下,地方政府追求财政最大化的冲动常常导致社会紧张和冲突;而且,区域间发展不平衡也会产生制度性紧张。这些状况造成了中央政府的执政压力,提高了统治风险。

第二,较之于分权于地方政府,集权于中央压缩了地方政府的剩余控制权空间和由此诱发的偏离失控倾向,因此有利于降低统治风险。但是,当剩余控制权分配给中央政府时,行政发包制中地方分成所得降低,地方政府的努力行为所得到的回报减少,其激励强度相应地减弱。而且,集权意味着监察、考核、督促、指令等更为强化,导致国家治理成本增加。因此,集权较之于分权降低了效率。

以上分析显示:(1)提高效率与降低统治风险这两个目标之间有着反比关系,如同周黎安文中对“质量压力”与“成本代价”的讨论,也与哈特等(Hart, Shleifer and Vishny, 1997)关于“公共机构”与“私有企业”的分析相吻合;(2)集权与分权的两个治理模式对于达到这两个目标的意义是不同的。如此,剩余控制权的分析逻辑帮助我们认识到执政者在效率与统治风险之间抉择的矛盾。在以上讨论的前提下,依据哈特等(Hart, Shleifer and Vishny, 1997)的理论分析结果,对执政者的抉择的条件性不难做出以下的推论。²

第一,当效率成为重要考虑时(如在经济困难、公众对公共产品要求压力增大,政府绩效压力增大情形下),执政者的选择倾向于分权,以调动地方政府的积极性,提高“有效治理”能力。

第二,当统治风险增大(如政治危机、社会危机、地方政府行为偏离失控等情形),执政者的选择倾向于集权,即扩大、强化自上而下的正式权威,以便压缩、限制地方政府的剩余控制权。

进一步的讨论。在以上模型中,分权与集权相对应,成为国家治理模式之一,两者间权重和角色在国家治理过程中随条件变化而不断调整。在中央与地方政府之间,作为执政者的中央政府有着正式权威和决策主导地位。欲做进一步讨论,我们需要引进执政者偏好这一外在要素。诸多研究者(如列文森、黄仁宇、孔飞力等)指出,执政者在效率

2. 不难看到,下述的条件与周黎安的模型有所重叠但也有重要的不同。例如,在周黎安模型中,提高产品质量的压力导致中央政府集权(采用科层制),但在笔者的模型中,这一压力导致中央政府放权。

与降低统治风险之间对后者有着更为强烈的偏好。国家治理的一系列制度安排,如频繁流动的人事安排、层层多方的节制监察、资源汲取、配置流向,以及历史上重农抑商政策都反映了这一偏好,造成了黄仁宇(2001)所观察的中央有权而无力、地方官员有力而无权的境地。如周黎安注意到一个有趣的关系是:当效率持续低下,也会导致统治风险:一是民众对公共产品的要求会影响到执政者的合法性,二是效率低下在国际竞争中有着风险。正因为此,执政者在集权和分权间不断摆动,寻找平衡。但是,与政治、社会危机和地方政府的偏离失控相比,效率对统治风险的影响是间接的、滞后的,因此,执政者的抉择更多地表现出对直接统治风险加以控制的偏好。正是在这个意义上,诺斯(North, 1990:7)观察到:“统治者按照他们自己的利益来制定规则;因此,交易成本通常导致效率低下的所有权盛行。”

需要指出的是,以上讨论的依据是剩余控制权的理论逻辑,特别是剩余控制权分配对于中央和地方积极性、治理成本和效率回报在中央与地方政府间分成的意义。如果我们离开剩余控制权的分析思路,以上推论即不再成立。例如,假设“顶层设计”可以有两全之计,既可以保持中央政府的剩余控制权,又可以使得地方政府有着(与分权抉择同样)高效率的行为,对于执政者来说,这当然是更佳选择。但是,这一“顶层设计”理论必须回答有关官僚体制中信息、激励、控制等机制相关的成本代价和所诱发的组织行为等一系列问题。理论分析正是要求研究者澄清其前提假设和理论逻辑,以及所推论出的因果关系。

上述的理论模型在前提假设和机制区别上对周黎安的模型做了若干修订,引出了新的理论命题和实证意义。也许更为恰当的表述是:尽管这两个模型的结构相似,笔者的模型建立在不同前提假设之上,并不是对周黎安模型的批评或改进,而是受其启发提出的一个不同模型,旨在进一步讨论行政发包制提出的问题。在上述讨论中,笔者着眼于集权与分权这一对治理机制。相对于含“行政”与“发包”两者的“行政发包制”概念来说,集权与分权的概念所蕴含的机制更为明确、易于把握,同时也有利于引申出笔者下面要讨论的问题:以上理论模型的一个意义是,在中国国家治理架构中,无论集权还是分权都是有条件的、不稳定的,随条件变化而互为转化的。那么,行政发包制糅“行政”(集权要素)与“发包制”(分权要素)于一体,是否可以提供一个稳定的治理常态

呢？换言之，为什么在行政发包制中地方政府的行为会导致中央政府的统治风险？下面我们回到“行政发包制”治理模式，做进一步讨论。

三、行政发包制与帝国逻辑

周黎安从制度层面着眼，强调了行政发包制这一理想模型的稳定制度特征和意义。但笔者在阅读时感到作者笔下有意无意间透露出这一制度的内在紧张、不兼容和不稳定。一方面，分包制确立了权力、责任、利益（剩余控制权）的边界；另一方面，官僚体制自上而下的行政权威又凌驾于这些结构边界之上；官僚体制内部条块关系的交错张力不断地冲击着这些边界；官僚体制与政治过程间的互动紧张也时常打断这一制度的运行。这意味着，我们需要将行政发包制放在与其他国家治理机制相互作用，特别是在帝国逻辑的整体背景上加以认识。

中华帝国因其广阔疆域、众多民众和多元文化而面临规模之累；作为国家治理组织基础的庞大官僚体制因其漫长行政链条、信息、利益等交易成本，从而加剧了委托—代理困难。在应对这些困难的历史演变过程中，国家体制发展起了一系列稳定的制度安排和治理技术，是谓帝国逻辑。帝国逻辑也在不同程度上体现在当代国家治理运行过程中。如周黎安指出的，行政发包制正是其中的一个重要治理模式。笔者在最近的一篇文章中讨论了周黎安的“行政发包制”在帝国逻辑中的位置：

在中国国家演变过程中发展起了一系列调节中央与地方关系的制度安排。其中一个重要制度安排是周黎安(2008)提出的“行政逐级发包制”。行政发包制是中国官僚体制上下分治的一个稳定形式。在这一制度安排中，官僚体制逐级将区域性治理的各项任务(如税收、就业、治安、教化)以“发包制”形式逐级发放给下一层次的官僚机构。这种发包制形式给予属地政府相应的激励机制和灵活空间来完成规定目标，同时减少了上级部门对下级部门考核的信息要求。如此做法大大降低一统官僚体制中“委托—代理”关系带来的高昂交易成本。周黎安、王娟(2012)以清代海关制度为例，分析比较了行政发包制与韦伯式官僚组织的雇佣制之间的区别，指出了前者在中华帝国治理中的重要位置。曹正汉(2011)提出的上下分治体制也有着类似思路。

然而,对于帝国来说,行政发包制的制度安排也有着潜在危险。任何正式制度都是一种“可信性承诺”,其稳定性是以牺牲灵活性为代价的(Dixit,1996)。上下分治的制度如果正式化,就会束缚皇权的任意专断权、削弱一统体制,长此以往则“国将不国”了。就帝国的行政发包制着眼,我们可以看到两大特点:第一,地方的实际控制权并不是正式意义上的“确权”,而是通过自上而下的“授权”的形式实现的,即中央政府“放权”(即委托)于地方政府。这种所谓“上下分治”的实质仍然是一统体制,并没有导致中央与地方关系的实质性变化。第二,这种上下分治的结构在实际运行过程中一直处在不断波动和调整中,体现在“集权—放权”的周期性循环。集权意味着在正式制度上决策权和资源的向上集中(并税式改革),而放权则意味着某些控制权发放到地方政府(征收附加税所导致的杂税丛生)。正是基于以上观察,周雪光、练宏(2012)指出,在一统体制的基本框架下,中央与地方关系随着各种控制权的分配组合不同而发生变化,表现出不同的治理模式,“行政发包制”的“上下分治”模式只是其中的重要形式之一。简言之,行政发包制的制度安排在帝国治理中有着其重要地位,但仅此尚不足以概括中华帝国治理的基本特征,特别是帝国治理中“上收—下放”的周期性波动演变。(周雪光,2014:121-122)

在这里,笔者将引文中的一些看法略加扩展。如周黎安文中指出,在中华帝国历史上,行政发包制是国家治理的一个重要模式。但我们也不难观察到这一制度时松时紧的不断调整。例如,笔者在上面的文章中指出,在赋税领域中,国家治理模式经过了“杂税丛生—并税式改革—杂税丛生”的周期性过程,映射出“分权—集权—分权”的治理模式的相互转化。在人民共和国时期,集权—放权波折更是明晰可辨。这些集权过程虽然时段不等,并非常态,但却是极为重要的,体现了君主任意专断权和“分权”(包括行政发包制)间不断调整的制度化过程。换言之,在中国国家治理的历史上和今天,虽然行政发包制的形式似乎稳定不变,但其实际内容和运行机制随着中央政府政策和指令而不断调整和波动的。

从理论上,行政发包制内部存在着深刻矛盾。周黎安指出,行政

发包制“类似于企业内部的市场化关系”，“行政发包制类似于在科层制内部引入了‘分封’和‘包干’的因素，或说在科层制的外壳之下置入了‘发包制’的灵魂，因而是一种混合或中间形态的组织类型”(p. 9)。已有的经济学研究(Baker, Gibbons and Murphy, 2001; Williamson, 1985)指出,这种“选择性干涉”(即在行政体制中植入市场机制)的混合制度有着内在的紧张和不兼容性。周黎安也注意到了行政发包制面临的内在困境,即这一制度可能在某些方面降低统治风险(有效治理),但在其他方面提高其风险(偏离失控),特别强调了不同治理模式在不同空间(领域)的分布,如治安、就业多以行政发包制实施,而金融、重大项目投资多以上报审批的集权模式。但我们不难发现,这种内在紧张并不能通过不同领域的空间安排而一劳永逸地加以解决。在治安、就业等领域中,中央政府也频繁下达指令,检查督促;在金融和投资领域中,项目审批也政策多变,时松时紧。由此可见,不同治理模式不但在不同领域中权重不同,而且在同一领域中在不同时点上也交替出现。在任何领域中,发包制的剩余控制权都有导致“失控”的可能性,成为统治风险的诱因。而追求统治风险最小化的努力又会导致效率(有效治理)低下,促成经济、社会诸领域中的困难和危机。在这个意义上,尽管行政发包制糅合“行政”与“发包”于一体,但仍不足以解决帝国治理的重重困难,而且其内在紧张恰恰提供了向其他治理模式转化的诱因。

以上思路也引出笔者对周黎安文中关于“非正式行为”的讨论的一点不同看法。周黎安试图将各类正式和非正式的行为现象一并置于行政发包制的视角下予以解释,这种一以贯之的理论逻辑使得我们看到这些散落各处的现象和行为与行政发包制间的逻辑联系。但是,在帝国的逻辑中,正式制度与非正式制度的共生共存和相互转化有着更为深刻的意义(周雪光,2014)。如果将两者视为同类现象,则舍去了许多重要的研究问题,无从把握不同治理模式间的转化机制和条件。例如,针对政府研究中的诸种变通、共谋等非正式制度和行为,周黎安提出,“从我的角度看,其实这些非正式运作和各种策略运用、变通正是发包制下自由裁量权积淀在承包人手中以及‘只看结果、不管过程和程序’的考核逻辑的必然产物”(p. 10)。在周黎安的讨论中,承包方的自由裁量权包括了“既有积极意义上的政策变通和制度创新,也有消极意义上的应付和走形式”(p. 12)。笔者从帝国逻辑的角度来看,将行政发包制

中“积极意义上”(官方认可)的方面与“消极意义上”(官方未认可)的方面在理论讨论中区分开来十分重要,尽管两者在实践中常常边界模糊。例如,“消极意义上的应付和走形式”恰恰显示了行政发包制内在的紧张,即在发包制的实际运行过程中承包方常常不得不对那些自上而下的打断其过程、冲击其边界的“行政”干涉。在这个意义上,这些非正式的变通和共谋,一方面可以看做是地方政府的自由裁量权;但另一方面,它们威胁、侵蚀了中央政府权威,成为从行政发包制向其他模式转化的诱因。在这里,我们看到了以“正式与非正式”为核心的另外一种混合型模式,即帝国在正式制度安排上有着自上而下的等级结构,但在实际过程中却通过各种非正式制度将“剩余控制权”放在地方政府手中。这一制度一方面维系了帝国架构,特别是皇权威严高尊的地位,但另一方面又允许地方政府因地制宜地执行政策。这一治理模式通过变通、共谋、运动式治理等机制在等级权威的正式制度与地方政府拥有实际控制权的非正式制度间不断调整权重和转化。

因此,笔者倾向于把“行政发包制”定位为国家治理中的重要制度安排之一,需要从国家治理的整体性背景中、在与其他治理模式和机制的关系中认识其位置和意义。周雪光和练宏(2012)在经济学不完全合同理论的基础上,提出了一个控制权的理论模型,讨论了控制权的不同维度,以及这些维度的不同排列组合导致了不同的治理模式。在这些不同治理模式中,行政发包制占据重要地位,抑或可以说是国家治理的常态。但是,这里说的“常态”是相对的,在一定条件下向其他治理模式(如高度关联型、松散关联型)转化。³对于这些不同治理模式及其相互转化

3. 我们提出的控制权理论得益于周黎安研究工作的启发。记得笔者和练宏在讨论环保领域田野研究中发现的一大堆事例时,试图用行政发包制模式进行梳理,但发现这一模式与我们观察的现象不甚吻合:(1)虽然层层下达指标有着发包制的特征,但地方政府在属地内部的决策权和执行权多有自上而下的干涉;(2)经济激励与实际任务没有太大关联;(3)虽然政策执行的“结果导向”特点鲜明,但实际检查考核多流于形式。换言之,我们观察到的现象似乎没有反映出周黎安文中描述的行政发包制基本特征。我们不得不另寻思路,提出了一个“控制权”分析框架,从剩余控制权的不同维度(决策权、检查验收权、执行和激励权)的排列组合来认识官僚体制内部的权威关系,用以解释田野观察的现象。在和周黎安私下讨论这一情形时,他提出,这一状况可能是因为环保领域更多地反映了“条条”权威关系,而不属于行政发包制的边界范围。这个考虑不无道理。但中国地方政府的诸多部门机构(如卫生局、教育局、民政局等)大多都有着类似的任务环境。如何看待这些类似部门与“块块”政府(行政发包制主体)间关系,是一个有待分析的问题。

的机制和条件的探究有助于揭示中国国家治理的深层密码。

行政发包制模式的内涵和边界条件或有待发展,其中观点和前提假设或可商榷,与其他治理模式的关系或需澄清;但在笔者看来,周黎安文章立足于现实生活的细致观察又着力于理论上的深入分析和提炼,逻辑清晰可循,讨论深入具体,可谓学术研究的上乘之作,也是依笔者的学术品味所特别欣赏的研究风格。不难预料,行政发包制这一分析框架将会极大地推动国家治理领域中的研究工作。

参考文献(References)

- 黄仁宇. 2001. 十六世纪明代中国之财政税收[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店.
- 周黎安. 2008. 转型中的地方政府:官员激励与治理[M]. 上海:格致出版社.
- 周黎安、王娟. 2012. 行政发包制与雇佣制:以清代海关治理为例[G]//国家建设与政府行为. 周雪光、刘世定、折晓叶,编. 北京:中国社会科学出版社:97-128.
- 周黎安. 2014. 行政发包制[J]. 社会 34(6): 1-38.
- 周雪光、练宏. 2012. 中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J]. 社会学研究(5):69-93.
- 周雪光. 2014. 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理的历史线索[J]. 开放时代(4):108-132.
- Baker, George, Robert Gibbons, and Kevin Murphy. 2001. “Bringing the Market inside the Firm?” *American Economic Review* XCI:212-218.
- Hart, Oliver, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny. 1997. “The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons.” *Quarterly Journal of Economics* 112(4):1126-1161.
- Holmstrom, Bengt and Paul Milgrom. 1994. “The Firm as an Incentive System.” *American Economic Review* LXXXIV:972-991.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

责任编辑:李 聆