中国地方政府官员的空间流动：层级分流模式与经验证据

社会
2018·3
CJS
第38卷

周雪光　艾　云　葛建华　顾慧君
李　兰　卢清莲　赵　伟　朱　灵

摘　要：政府官员的空间流动是中国国家治理和政府人事管理的一个重要制度安排。本文以周雪光(2016)的“层级分流”模式为出发点，提出政府官员空间流动与块上流动二元结构的实证假设，并发展出有关的概念工具和测量来分析政府人事流动网络结构。在此基础上，本文对某省1990—2008年间地级市与(部分)区、县、县级市及其所属机构主要官员人事流动的经验资料进行了系统性、整体性分析，主要包括：(1)层级分流的基本趋向；(2)条块权力结构；(3)块上流动形成的地方性人事网络结构诸方面。

关键词：国家治理　人事网络　空间流动　层级分流

Stratified Mobility in Chinese Bureaucracy：A Model and Empirical Evidence

---

* 作者1：周雪光　斯坦福大学社会学系（Author 1：ZHOU Xueguang，Department of Sociology，Stanford University）E-mail：xgzhou@stanford.edu；作者2：艾　云　中国社会科学院社会发展战略研究院（Author 2：AI Yun，National Institute of Social Development，CASS）；作者3：葛建华　中国人民大学商学院（Author 3：GE Jianhua，Business School，The People's University of China）；作者4：顾慧君　南京大学新闻传播学院计算传播学实验中心（Author 4：GU Huijun，Computational Communication Collaboratory，School of Journalism & Communication，Nanjing University）；作者5：李　兰　北京大学教育学院（Author 5：LI Lan，School of Education，Peking University）；作者6：卢清莲　斯坦福大学社会学系（Author 6：LU Qinglian，Department of Sociology，Stanford University）；作者7：赵　伟　北卡罗莱纳州立大学社会学系（Author 7：ZHAO Wei，Department of Sociology，UNC-Charlotte）；作者8：朱　灵　斯坦福大学社会学系（Author 8：ZHU Ling，Department of Sociology，Stanford University）

所列作者在不同阶段参与了本文的资料整理和分析工作。除第一作者为执笔者外，其他同仁按姓名拼音字母顺序排列。本文在写作过程中得到陈家建、冯猛、耿曙、刘紫川、邱泽奇、姚金伟、张建君等学友的批评指正。感谢Vivian Hsu在网络分析技术上的帮助和斯坦福大学APARC、IRiSS、China Fund、VPUE等机构的资助。

ZHOU Xueguang　AI Yun　GE Jianhua　GU Huijun
LI Lan　LU Qinglian　ZHAO Wei　ZHU Ling

Abstract: Spatial mobility among officials has been an important mechanism of political control in China's governance. We propose a model of stratified mobility across administrative jurisdictions to explain patterns of spatial mobility in the Chinese bureaucracy, and develop related concepts, typologies, and measures for our empirical analyses. We illustrate our theoretical arguments using empirical findings of spatial mobility in a large bureaucracy—local governments in one province of China, from 1990 to 2008. This research contributes to the study of the Chinese bureaucracy by (1) providing baselines for the key empirical patterns of mobility among offices and across administrative levels; (2) developing a set of concepts, categories and related measurements for characterizing social network structures resulting from personnel flow across government offices.

Keywords: governance, personnel network, spatial mobility, stratified mobility

一、研究问题

政府人事管理制度居中国官僚体制之核心，其组成部分之一是政府官员的空间流动，即中央政府自上而下地向各地派遣和调动官员，代其执政。这一制度自秦汉郡县制以来实行至今，为整合中国辽阔多元的疆域起到了重要作用。在历史过程中，人事管理的规则和程序不断调整、发展，其中一些要素（包括官员的空间流动）延续至今，已经演变为制度化的实践（曹正汉，2011；钱穆，2001；阎步克，2010）。

周雪光（2016）提出“层级分流”模式来描述和概括当代中国政府中官员跨行政区域的空间流动趋向。与历史上的官吏分途模式不同，在当今的政府人事流动中，只有少数官员经历空间流动，且大多发生在直接上下级层级之间，即在直接上一级行政区域范围内流动。与空间流动密切相关的是另一方面：空间不流动。对于大多数官员来说，他们在职业生涯中有职位的变化和晋升，甚至是在不同政府机构间的流动，但这些变动通常局限于同一行政区域内，例如同一部门内的工作变动，或从市（区县）的一个机构调动到同市（区县）的另一机构。在中国政府条

块结构中,空间不流动前提下的人事流动属于“块上流动”。层级分流导致了空间流动与块上流动的二元分流结构。[1]

层级流动为中国国家治理带来了一系列特点。与一般性劳动力市场不同,政府官员流动发生在政府内部的人事市场上。在一般劳动力市场中,个人可以选择从一个区域流动到另一区域,这样的空间流动通常反映了个人偏好或劳动力市场所提供的激励,如机会结构和激励收益的变化(Lazear,1995;Rosen,1983)。相比之下,中国政府官员的空间流动发生在自上而下、相对封闭的科层等级结构中,为一整套人事管理规则所制约,体现了中央与地方政府各层级间关系。

近年来,社会科学学者对官员流动的意义和影响给予了极大关注。如周黎安(2004, 2007)提出了“晋升锦标赛”理论,强调人事流动(晋升)与组织激励和经济发展间关系。这一思路推动了一系列学术研究工作(如张军、高远,2007;徐现祥、王贤彬、舒元,2007;王贤彬、徐现祥、李郇,2009;陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭,2010)。许成刚(Xu,2011)从经济制度角度讨论了官员空间流动的意义。但这些研究大多以官员流动作为自变量来解释其对经济增长的作用,而不是着眼于对官员流动本身的研究。

从本文关注的官员空间流动趋向来看,现有的文献有如下几个特点:第一,这些研究大多关注职位变动(如升迁进退),而不是从空间变动的角度着眼(Landry,2008;Li and Walder,2001;Li and Zhou,2005;Shih, Adohph and Liu,2012;Walder,1995;Zhao and Zhou,2004);第二,因资料所限,这些研究大多限于各地域政府层级(省、市、县)上的党政一把手,未涉及占大多数比例的政府其他官员(如各机构、部门负责人)的人事流动;第三,这些研究大多着眼于个体层次的特征(如教育、级别、工作经历等)分析,而不是整体性和结构性的分析。因此,目前关于官员流动的知识大多局限于主要地域政府负责人或上层精英(如中央委员)的职位或级别流动,而不包括政府组织中大多数地方官员的流动,也未关注官员空间流动的趋向。耿曙等(2016)对地方官员在省级、地市、区县级党政主要负责人位上的任期分布做了细致分析,特别考察了在这些职位上的实

1.层级流动中的空间流动大多局限于在上一行政区域层级的范围之内,故这类空间流动也可视为在更大范围内的“块上流动”。但本文关注的空间流动和块上流动对地方性人事网络的影响各异,其治理意义颇为不同,有必要在分析中加以区分。

际/弹性任期制度，是目前有关官员任期模式最为系统、详细的研究工作。不过，耿曙等的研究没有进一步分析这些职位任期前后变化的空间方位，因此未涉及官员空间流动问题。

本文试图从下述几个方面来丰富和推进中国政府人事管理领域的研究工作：首先，从层级流动模式出发，提出一系列实证假设来描述和刻画地方官员人事流动在空间流动和块上流动的基本趋向和特点；第二，尝试建立关于官员空间流动与块上流动的分析概念和相应的测量指标；第三，用系统的经验资料来描述和分析某省份中不同层级政府及其所属部门机构主要负责人工作流动的整体性、结构性状况，建立有关地方官员流动之经验资料上的基准线（baseline）。

具体说来，本文聚焦在S省的13个地级市和部分区县及其所属机构主要官员在1990—2008年间人事流动的经验资料，描述和解读这些官员空间流动与块上流动的基本趋向，以及政府人事市场、制度安排与实际过程的诸多特点。与已有的研究工作不同，本文的资料包括省级、地市级、（部分）区县级政府层级及其所属主要部门机构（如宣传部、统战部、交通局、环保局等）主要负责人的资料，可以对地方性人事网络进行系统的分析。我们采用描述性统计和网络分析的技术手段来呈现地方官员空间流动和块上流动的结构形态。

本文构架如下：首先讨论中国政府官员流动的制度环境和组织内部人事市场的特点。在此基础上，阐述和讨论层级分流模式的基本特点、相应的分析概念、流动类别和实证假设。然后，在这些实证假设基础上，用系统的经验材料来呈现地方官员空间流动的趋向和特点。最后，讨论空间流动及地方人事流动网络在中国国家治理中的意义。

二、中国官僚机构中的空间流动：背景与意义

（一）中国政府的空间结构

中国政府结构要素之一是以地域为基础的分级管理制度，体现为自上而下的五级行政层级：中央、省、地级市、区/县、乡镇/街道。依地域划分的行政管辖权是国家治理结构的基本组织形式和基础。以本文关注的S省为例，在中央政府之下，该省是31个省、自治区、直辖市（不包括港澳台）之一，省内的行政区划在不同时期多有调整。在本研究的数据截止年份（2008年），我们的资料中共有13个地级市、48个县（含

县级市)和 49 个县级市区,覆盖了该省的整个区域。

在本文中,行政区域是指由一级地方政府(如省、市、县/区)行政管辖权力之所及而界定的区域。具体来说,我们将地级市层级、地级市下属区/县(县级市)层级所辖区域看做各有边界的行政区域。在五级政府结构中,下一级的行政区域(如区县)嵌套并隶属于上一级行政区域(地级市)。某一行政区域(如区县)与其直接上级区域(如所在地级市)有垂直的行政隶属关系,但与其他同级行政区域或直接上级区域之外的权力没有直接的行政管辖关系,因此在正式关系上相互隔离。同级行政区域权力间(如各县/区)缺少正式渠道进行横向关联和互动,它们之间的关系或争端往往需要经上级区域领导部门干预解决。这一点与一般市场中不同组织(如企业、团体)间的平行互动关系形成了鲜明对比,从而塑造了不同的人事市场结构。

空间流动是指政府官员跨越行政区域(地级市、区/县行政区域)边界的工作流动,无论职务、级别、工作内容变动与否,均在此列。换言之,一个官员在本地级市层级范围内、或在地级市下属各区范围内、或在本县(或县级市)范围内的工作单位变动,均属于行政区域内的工作流动,即块上流动。这一操作定义是基于本文的研究问题和对中国政府人事制度的认识而定的。在政府人事制度中,县(或县级区)或县以上层级有着相对完整和单独的人事管理部门及相对封闭的内部人事市场。这一操作定义有助于我们从空间流动与块上流动两个维度来刻画不同的人事网络结构。

(二)作为治理机制的空间流动

在政府内部人事流动市场上,官员的空间流动主要取决于上级权威自上而下的调动安排。这并不意味着个人层次上的努力和经营没有作用,但就本文关心的问题来说,微观层次上的个人努力不足以影响或改变人事流动的宏观制度和趋势。在中国政府制度中,人事管理和官员流动为各种政策条例所规定。[2]例如,人事规定中的任期制、异地交流、主要

2.例如,21 世纪以来,政府人事管理的法规性文件包括《深化干部人事制度改革纲要》(2000 年)、《党政领导干部选拔任用工作条例》(2002 年)、《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》(2004 年)、《党政机关竞争上岗工作暂行规定》(2004 年)、《中华人民共和国公务员法》(2005 年)、《干部教育培训工作条例(试行)》(2006 年)、《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》(2006 年),等等。参见 http://baike.baidu.com 上的相关信息。

官员不得在其家乡区域内任职等制度，对入仕、调任、晋升、任职地点、退出和编制名额诸环节有一系列规定。这些制度规定可以追溯到中国官僚体制的悠久历史，并在不同历史时期被重新制度化和付诸实践。

官员空间流动提供了中国国家治理的一个重要机制。人事管理是每一个正式组织都面临的挑战，中国的官僚体制链条漫长，这一领域可谓重中之重。在历史上，即使是那些代中央权力机构行使权力的地方官员也可能游离中心，与当地利益联盟（例如司空见惯的“土皇帝”现象），从而削弱而不是加强中央权力（Kuhn，1980；Levenson，1965）。在这一背景下，官员空间流动成为中央权力将各地整合为一体的组织应对机制。中央政府通过对官员的奖惩和在不同行政区域的流动，影响其职业生涯，强化官员的身份归属感和政治忠诚度。在这个意义上，官员流动是官僚体制中的重要控制手段，与其他机制如行政指令链条和激励制度相互关联，构成人事管理制度的核心所在。

简言之，作为控制机制的空间流动有着两个相互关联的意义：第一，它强化了上级政府与下级官员之间的垂直联系。空间流动可以作为奖赏机制（晋升或向好的部门/区域流动）或惩罚机制（向不好的部门/区域流动），从而培养和强化上下级官员间的政治忠诚和联盟。第二，官员的空间流动在很大程度上削弱了这些官员与所在行政区域中地方利益的连带关系。据此，我们提出以下命题：行政区域间的官员空间流动率越高，这些官员与上级政府的垂直关系越为紧密，与所在区域内地方利益的关系越为松散。

但是，集权有着其成本代价。周雪光（2011）指出，中国国家治理存在着中央集权与地方治理有效性之间的基本矛盾。权力和资源越向上集中，地方政府解决本区域内问题的能力就越趋于弱化。这一张力也体现在政府官员的空间流动上：空间流动速度强化了中央政府对各地区的控制，与此同时，这一举措也限制了这些官员解决地方性问题的能力，从而可能对地方性发展产生负面效应。这是因为，若要有效地完成基本治理功能，如资源配置和社会安定，地方官员需要长时间的任职期限，以获取地方性知识，获得当地民众的信任，从而完成治理责任。

层级分流逻辑一方面表现在体现集权意志的空间流动，另一方面表现为大多数官员的低空间流动率或不流动，犹如历史上的官吏分途。也就是说，大多数官员的工作晋升或变动局限于其所属行政区域中，即

所谓的“块上流动”,从而造就了系统的、稳定的地方性人事网络,即各行政区域内部通过人事流动而产生了各种关系纽带和结构性关联。例如,许多官员在整个职业生涯中都在县域或区级行政区域内度过,同一空间的长期滞留和互动有利于形成交织密切的社会关系和地方利益。许慧文(Shue,1988)使用“蜂窝状”结构来比喻那些高度分隔的地方性结构,指出其有利于抵制外来的干预。地方政府官员长期固守在一个行政区域,更易于构建这种蜂窝结构。值得指出的是,从国家治理的角度来看,这些关系网络并不只有负面意义。在国家政策实施过程中,非正式的社会网络在资源动员、问题解决、任务完成和应对各种压力与危机等方面,都能起到不可或缺的作用(周雪光,2014)。

在这个意义上,层级分流模式同时包括了空间流动与块上流动两个侧面,具有整合和分隔的二元性质,蕴含着向上集权与地方自治之间的微妙平衡。空间流动(或不流动)的范围和程度体现了中央与地方、不同行政区域间的关联程度。从正式的角度看,官员的空间流动体现了官僚国家对其领土、国民所能达及的管辖范围和有效性;从非正式的角度看,这一流动提供了地方利益塑造和演化以及不同区域间相互联系的线索。而且,空间流动与块上流动之间的关系是变动不居的,随着政治周期和中央与地方关系的演变,官员空间流动与地方利益格局在不同区域和不同时点也会发生变化。下面,我们进一步讨论层级分流模式的经验意义。

三、地方政府官员的层级分流模式:分析概念与实证假设

中国地方官员的空间流动趋向有着怎样的特点?促成这些趋向的机制是什么?在这一节,我们讨论层级分流模式在这些方面的意义,在此基础上提出一组实证假设,用以指导后面的实证研究分析。需要说明的是,层级分流模式以及与其相关的一系列实证假设,大多是基于经验观察归纳而来,或依政府人事管理制度推断得之,并非特定的理论逻辑推理构建的结果。周雪光(2016)从帝国逻辑的角度对这些经验现象及其治理意义提出了一个理论解释。

(一)层级分流的基本趋向

层级分流模式所描述的基本趋向是:在各层级政府的大多数官员中,只有最高层的少数官员有可能经历跨行政区域的空间流动,而且这

些空间流动通常局限于直接上级政府的行政区域范围。在这里,“行政区域”是一个相对的概念,与官员的行政级别相关。级别越高的官员,其流动范围越广。例如,县(处)以下级别的官员一般只在本县区域内流动,而县(处)级别的官员则可在上一级行政区域(地级市)范围内流动。简言之,不同层级的官员有着不同的空间流动率,并且在流动方向和范围上有着各自的特点(如图1所示,图中的浅灰色区域表示流动的空间范围)。

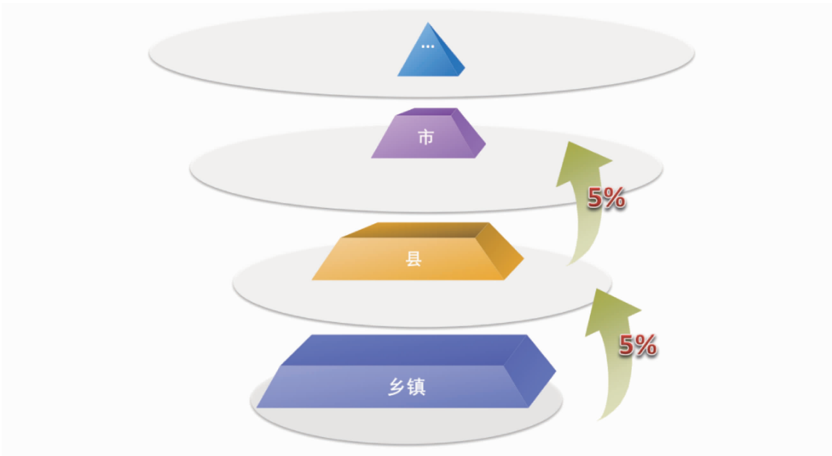


图1:政府官员层级分流模式示意图

在很大程度上,中国政府的制度安排和人事管理规则塑造了图1所示的官员层级流动趋向。在中国行政结构中,上级人事机构的管辖范围决定了其辖区内官员流动的边界。[3] 官员的职业生涯大多在特定的行政区域(如乡镇、区县、地级市等)中,依其职务位置来发生和展开。政府内部人事市场建立在行政区域的基础之上,有着多层级和相互隔离的特点。例如,县内低级别官员(如科级干部)只能在本县各部门或县内各区域(乡镇)流动,因为他们的工作安排权限在本县的上级部门(即县委、县政府)。同样地,县(处)级官员的空间流动范围通常局限于所在地级市中不同部门或所属行政区域(其他区县)内。

3. 政府人事管理制度中“下管一级”(即一级党委决定下一级行政单位中的职位安排)或“下管两级”的具体制度在不同历史时期虽有所变动,但这里讨论的人事管理逻辑不变。

因此,层级分流趋向是中国政府区域等级制度的衍生结果。这一区域等级制度塑造了层级分流模式的基本特点:官员的空间流动趋向依其行政职位和机构而表现出分层次的流动趋向;每一层级最高位置上的少数官员有可能跨行政区域流动。以上讨论引出下面的实证假设:

实证假设1a(H1a):与大多数固守原行政区域的地方官员相比,只有极少比例官员有空间流动;不同行政区域层次(如区县与地级市相比)上有着类似的低空间流动率。

实证假设1b(H1b):其他条件相同的情况下,在一个行政区域边界内,官员的行政级别越高,其跨行政区域的流动率越高,流动的空间范围也越广。

层级分流的趋向一方面反映了科层制的金字塔结构特征(即越高层次的位置越少),一方面也包含了新的内容:(1)在晋升之外,空间流动还包括同级别职位间的平行流动,因而提供了因不同流动轨迹导致不同人事网络结构的可能性;(2)层级分流的一个显著特点是,在一个行政层次上,极少比例的空间"流动者"与绝大多数"不流动者"之间分野鲜明;(3)层级流动的特点导致地域基础上直接上下级层次间的紧密联系,形成了各层级上"流动的官"与"固守的吏"之间的相对谱系(周雪光,2016)。

以上勾勒了层级分流模式的基本特征。为了丰富这一模式,下文进一步讨论中国政府的内部结构及其对人事流动的影响。

(二)政府条块结构与空间流动趋向

在中国大历史上,自上而下的集权控制和地方性有效治理之间的平衡是对国家治理的一个挑战,政府的条块双重权威结构是历史上因此演变而来的制度安排(Qian, Roland and Xu,2006),即一个行政区域内的事务由垂直的功能部门与横向的行政区域权力加以双重管理,相互制约。以地级市的环保局为例(见图2),它同时接受所在区域的市政府和上级环保部门(省环保厅)的双重领导。具体来说,市环保局的人事、财政以及与市辖区内其他机构的互动合作,均受前者的决定和调度,但在业务上和环保政策的实施落实上则接受后者的指导和督查。这一条块结构在省、地级市、区县以至乡镇,层层如此,但其分化程度和边界随层级向下延伸而逐渐弱化。

从人事流动的角度看,条块权力结构导致了两种不同的流动途径,即跨行政区域的流动和行政区域内部流动。前者多为"条"上功能部门

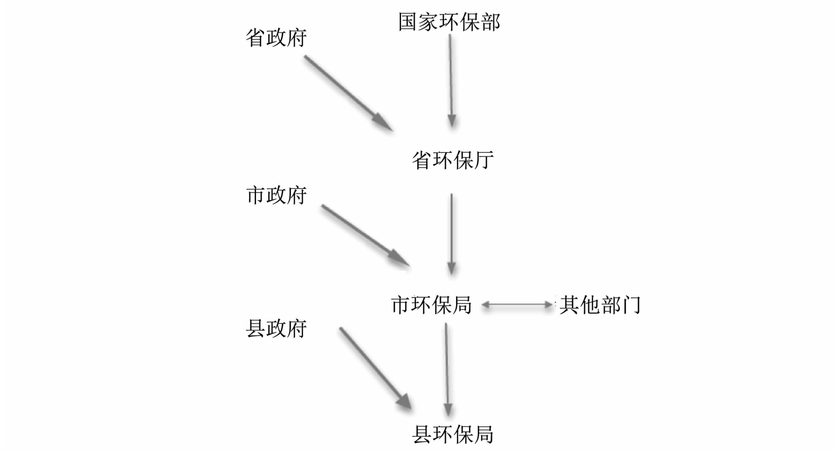


图 2:中国政府机构中的条块双重权力结构(以市环保局为例)

或更高权力机构所决定,而后者更多地受到行政区域内“块”上权力机构的影响。据此,可以进一步提出官员流动的两个维度:空间流动和块上流动。这两者互为映照,构成了官员空间流动的整体图景。从这两个维度,我们可以划分如下四种不同的流动(见表 1):

(1)部门内部流动。官员流动可以是在同一行政区域、同一功能领域中的职位变动,如市环保局内部的职位变动或晋升。

(2)部门间流动。官员流动可以是在同一行政区域内、跨不同功能部门的职位变动,如财政局局长调经委任职。

(3)条上流动。官员流动可以发生在同一部门但跨不同行政区域。例如,某市纪委书记流动到另一城市的市委纪委任职。

(4)条块同时流动。官员流动也可能既跨越功能部门也跨越行政区域。例如,某县委书记调市政府任副市长职务。

表 1:空间流动与块上流动维度上的四种流动类型

条 \ 块	部门内部	跨部门
跨行政区域	(3)条上流动 (纪委书记易地任职)	(4)条块同时流动 (县委书记→副市长)
行政区域内部	(1)部门内部流动 (同部门晋升)	(2)部门间流动 (财政局→经委)

不难看到,(1)和(2)类型的流动属于块上流动,而(3)和(4)属于空间流动,其中(3)属于“条”上流动,(4)涉及条块的同时流动。这四种流动途径在政府人事市场上都可能发生,包括职位上的晋升、平级调动或其他可能的流动情况(如降级使用)。

同一行政层级上的不同政府机构在条块关系上的紧密和强化程度每每不同,其中大多数部门机构隶属于所在区域党政领导机构(如市委、市政府),但另外一些部门机构,特别是那些与人事管理、资源分配有关的机构,则与垂直功能部门的关系更为紧密,如国税局、公安局、法院、检察院等。这反映了中央集权体制的制度特征。对于身处具体部门的官员来说,条与块权力的相对强度因不同机构而异,对不同的流动渠道有不同影响。换言之,不同机构中官员的流动程度和方向反映了这些机构承受的条块权力关系的相对强度。因此,我们提出如下实证假设:

实证假设 2a(H2a): 在每一行政层次,区域内部各机构间的块上流动率高于跨行政区域的空间流动率。

实证假设 2b(H2b): 与隶属行政区域党政权威的大多数部门相比,那些涉及资源分配、人事管理和管制的部门有着更高的空间流动率。

(三)块上流动:地方性人事网络

上述讨论强调了空间流动的重要性,也引出了同一逻辑的另一侧面,即空间不流动的意义所在。少数官员空间流动与大多数官员空间不流动这一分野意味着,大多数官员长居一地,经历块上流动,其职业生涯在同一个行政区域(如地级市、区县)中起始、展开和终结。在众多的县城和小城市中,其城市中心大多由几条主要街道构成,政府部门的大楼沿街而立,彼此相邻。政府官员日常工作中在这些场所进进出出,彼此间熟悉甚至成为好友,可谓司空见惯之事。官员间的各种纽带,如同事、同学、邻居、婚姻等,在他们的职业生涯中不断交融互动,形成了各种关系网络(冯军旗, 2014)。这种非正式的关系网络在中国政府组织中弥漫繁衍,是一个广泛存在的制度化现象。

在本文中,我们聚焦于行政区域内各机构间负责人流动所形成的地方性人事流动网络(简称“人事网络”)。用网络分析的术语来说,在某一行政区域内,各政府部门可视为政府机构网络的节点,而官员在这些机构之间的流动则提供了网络节点间的链接。因此,人事网络是正式政府过程的产物,反映了政府各机构间的关联和整合,但同时也给社

会关系提供了稳定的组织基础。不同的流动轨迹导致了不同的网络结构特点,并且因不同时点、不同区域空间而变化。

为了进一步分析行政区域中人事流动网络的结构,在这里,本文尝试将一些网络类型概念化,以利于对经验现象的分析和解读。依网络分析的视角,我们考虑下面两个维度:(1)局部“集聚系数”(clustering coefficient),即在网络局部上不同节点(机构)的邻接点间的三元闭合关系。[4]三元闭合程度越高,局部集聚程度越高。局部集聚有助于局部网内的邻近各点间的信息传递和同质性,但易产生局部封闭效应,从而导致全网中不同局部的异质性。(2)“平均途径长度”(average path length),即从网络的某一节点到任何另一节点最短途径的均值。网络的整合度与平均途径长度成反比,即途径越短,网络中信息、资源的流通就越顺畅,整合程度越高。我们将这两个维度的意义用“局部关联度”和“全网整合度”这两个概念加以概括。不同的网络结构蕴含着不同的治理模式。具体来说,我们可以从这两个维度的关系上提出以下四种不同治理模式(见表2)。

表2:局部关联度与全网整合度两个维度上的治理结构类别

		局部关联度	
		低	高
全网整合度	高	(3)科层制	(4)小世界
	低	(1)碎片化	(2)蜂窝状

(1)碎片化世界。局部“集聚系数”和“全网整合度”都低的情形意味着,不但局部各节点间关系松散,而且整个网络的整合性也较弱。这一情形类似于通常观察到的各部门各自为政、松散关联的“碎片化”状况。

(2)蜂窝状世界。当局部“集聚系数”较高而“全网整合度”较低时,这类似于政治学家许慧文(Shue, 1988)提出的“蜂窝状”结构,即各

4. 在这里,有必要区分“网络距离”与“物理距离”。前者指特定的网络关系。两个机构可能在空间上彼此为邻,但老死不相往来,因此有着很长的网络距离。同样地,两个机构可能在物理距离颇远的不同办公地点,但因有频繁的人员交流而发生密切关系,因此网络距离很近。在技术上,局部集聚程度测量有两个指标:global clustering coefficient 和 local clustering coefficient。虽然英文名称容易引起误解,但实际上这两个指标都是关于“局部”(网络中的三元闭合)集聚程度的测量,只是测量方法不同。依文献惯例,本文使用前者(参见 Uzzi and Spiro, 2005)。

个地方性结构(如村庄)内部有着高度关联,但它们与全网的其他部分关系松散,因此有利于地方性网络抵御外来干预。

(3)科层制世界。局部"集聚系数"较低而"全网整合度"较高的情形意味着,邻近的机构间关系松散,但全网上各机构间连接紧密。这一情形类似于科层制组织结构,即与上级部门的关联重于平行各部门间关联,与组织学中提出的外部控制的组织(Pfeffer and Salancik,1978)有类似之处。

(4)"小世界"。是指网络中的邻近部门有着高度关联性(局部集聚系数高),但同时也有着较高的全网整合性(平均途径长度低)(Uzzi and Spiro,2005; Watts,1999)。

在一个行政区域内部,官员流动形成的地方性人事网络的结构是怎样的呢?这一网络结构可能受到两个过程的影响:其一,宏观国家政策和人事管理规则上的波动以及上级权威的人事安排,从而对人事网络产生影响;其二,已有人事网络形成的地方性利益可能会影响人事流动,对网络演变产生内生性影响。由于对这个领域缺乏系统深入的经验研究,我们对这类网络结构及其来龙去脉知之甚少,难以提出具体的实证假设。在这里,只是提出一般性的实证假设作为研究的起点。

实证假设3(H3):由于外部环境变动和途径依赖,人事网络结构随不同区域和不同时间点而有显著不同,体现出不同的治理模式(如表2所示)。

与本文主题密切相关的一个问题是:作为自上而下支配的空间流动在多大程度上影响到地方性人事网络结构?如果自上而下的支配机制十分有效,我们应该发现,行政区域层级上主要党政负责人的空间流动对地方性网络结构会产生显著影响。但正如组织学众多研究发现的那样,正式组织内部常常表现出松散关联的结构(Orton and Weick,1990;Weick,1976),即上下级间、不同部门间关系松散,反应迟滞,甚至互为分隔。中国研究中关于政策过程中执行不力的发现亦属类似观察(杨爱平、余雁鸿,2012;荀丽丽、包智明,2007;赵树凯,2010)。如果两者是松散关联,那么空间流动对地方性网络结构就应该没有显著影响。我们可以用经验数据直接检验两者之间的关系。为此,本文提出以下一对相互竞争的实证假设:

实证假设4a(H4a)(政治支配机制):地方性网络结构与行政层级上主要领导干部的空间流动有显著关联。

实证假设 4b(H4b)(松散关联组织机制):地方性网络结构与行政层级上主要领导干部的空间流动没有显著关联。

以上的讨论更多地将空间流动看做自上而下政治控制的机制,但在人事网络中流动的不仅仅是行政指令,同时也包含着人际关系、情感和信任。许多研究成果指出,上下级间的忠诚、信任和庇护关系与官员流动有着双向互动的作用(Shih, Adohph and Liu,2012;Walder,1986)。这些网络关系对政策实施过程中的信息交流、资源动员和共谋行为有着重要影响。空间流动的一个重要意义在于,它带来了地方性利益与流动的官员相结合的可能性。也就是说,随着官员的空间流动,其人事网络也相应延伸,地方利益有可能随着这些流动轨迹自下而上地延伸,扩展其利益关联。例如,当某一镇党委书记流动到县交通局长位置上,镇上官员因原同事关系可将其关系网络延伸到这一县局层次。同样地,空间流动的官员也可随着以往的关系纽带而将其触角向下延伸。

然而,与一般劳动力市场上的网络关系不同,政府人事市场上的流动网络受到政府组织结构的规制,等级层次之间的网络连接通常是有方向性的和有限的。周雪光(2016)指出,层级分流模式对于行政层级间的网络关系有着特定意义:一方面,层级分流的人事流动导致了直接上下级层级间相对密集的人事流动,在漫长的行政链条中提供了庇护关系和政治联盟,因此削弱了自上而下的压力制约;但另一方面,层级分流模式也意味着,在直接上下级层级之外进一步延伸网络是很困难的,因为超出直接上下级层级的流动规模急剧下降。这意味着,在直接上下级层级之外因人事流动而产生的网络,无论在幅度上或强度上都是有限的。

实证假设 5(H5):人事流动基础上的网络关联在直接上下级层级间最为密切,但这一关联强度随着政府层级向上或向下的延伸而急剧削弱。

四、资料与研究设计

(一)资料

本文实证研究的资料来自课题组收集整理的“S 省政府结构资料”。我们从公开资料(年鉴、地方志)中收集了 1990 - 2008 年间 S 省在省级、地市级、县级(含区、县级市)层面上的政府机构及其人事变动信息。资料中的部门机构包括省级党政、人大、政协等主要部门及厅局

机构,所有 13 个地级市的主要党政机构、人大、政协以及党政部门、办公室等;在区县层次,资料中包括所有区县主要党政机构(县委、县政府)和同级机构(县人大、县政协、县法院、县检察院)。在两个地级市中,我们收集了其辖区内 12 个区县层级上各机构、部门和办公室的资料。我们的资料中有这些机构部门中主要负责人的姓名、职务和兼职等信息。总体上,资料中共有接近 41 000 名官员和 31 万条个人/年份记录。在本文中,我们对各地级市和区县进行了匿名化处理:地级市以 DS1、DS2……DS13,区县以 QX1、QX2……QX12,依次排列。

通过资料整理和构建,我们可以追溯不同部门职位上的人事变动,进而刻画和展现不同层级上、不同机构间人事流动的趋向及其形成的人事流动网络结构。在本文中,不同政府机构以及其中的官员随其职业生涯演变在不同时间点进入或退出我们的分析资料。

在资料涉及的 1990—2008 年中,随着中国的改革浪潮,政府机构有几次大的调整,S 省的地级市、区县的行政边界也多有调整。我们根据已知的变更资料进行了相应的重新编码,以保证资料分析的前后一致性。例如,DS5 市的地级市级别及其相应的管辖区县始于 1996 年,所以该市作为地级市只有 1997—2008 年间的资料。在 1990—2008 年间,有些地级市和区县的资料在个别年份缺失(没有年鉴发布的缘故)。根据我们的研究目的,这些资料的部分缺失不会影响本文的分析和主要发现。

本文的实证分析着眼于 13 个地级市和 12 个区县两个层级上的官员流动,特别是行政区域内 101 个常设机构之间的人事流动,涵盖党委、政府、人大、政协、法院、检察院、党群团体诸领域(机构列表参见表 3)。

(二)主要变量的测量

行政区域在本文中是指属地政府所在区域的行政边界。在中国政府的行政等级结构中有着乡镇、区/县、地级市、省等层级。低行政级别的区、县隶属于其所在的更高行政层级的地级市。本文将空间流动定义为官员跨区、县、地级市行政边界的职位变动。在区、县、地级市区域内部不同机构间的流动属于行政区域内的流动,即块上流动。

空间流动率可以从不同角度加以定义测量。我们使用官员流出率作为空间流动率的测量,即一个行政区域中在某一时段离开该区域的官员数目与该时段中所有在位官员数目的百分比。

表 3：进入本文分析的机构列表(地市级、区县级)

党委领域(17)									
610 办	保密局	党委办	农工部	农经委	外办	宣传部	市委(县委、区委)	政法委	
机关委	监察局	纪检委	组织部	统战部	综治办	编制办	老干部局		
政府领域(66)									
专卖局	乡镇	乡镇局	交通局	人事局	人计委	体育局	供电局	供销社	信息办
信访办	党史办	党政研	公安局	农业局	劳社局	卫生局	发改委	司法局	商业局
商务局	国土局	国税局	国资委	地税局	地震局	城管局	多管局	审计局	工商局
市政府(县政府、区政府)	广电局	建设局	房管局	接待办	政府办	教育局	文化局		
方志办	旅游局	机关局	机械局	档案局	民政局	民防局	气象局	水利局	法制办
海关	物价局	环保局	电信局	科技局	粮食局	纺工局	经协办	经委	统计局
药监局	规划局	财政局	财贸办	质监局	轻工局	驻外办	老龄办		
检察院、法院(2)									
人大、政协(7)									
人大	人大办	人大各委	人大政研室						
政协	政协办	政协各委							
团体组织(9)									
侨联	共青团	妇联	工商联	总工会	文联	残联	社科联	科协	

人事网络结构是指由人事流动而形成的机构之间关系的结构。社会网络结构的不同侧面有着众多的测量方式。在本文中，除图表展现外，我们在网络测量和分析中不考虑流动的方向性，两机构间任何方向的人事流动都视为构成其网络节点间的连接线。我们着眼于以下几个测量指标：

• 度分布(degree distribution)。描述网络中各节点输入/输出链接的频率分布，从流动规模(及方向)上测量不同节点的网络地位。

• 局部集聚系数(clustering coefficient)。定义为网络局部上不同节点(机构)的邻接点间关系(三元闭合程度)，是对局部网中机构间关联程度的测量。

$$CC = \frac{3 \times \text{全网中三元闭合数目}}{\text{所有节点间可生成三元闭合的数目}}$$

• 平均途径长度(average path length)。是对整网中各个节点(机构)间关联程度的测量，反映了全网各节点(机构)间整合程度。计算公式如下：

$$l_G = \frac{1}{n(n-1)} \sum d(v_i, v_j)$$

在这里，$d(v_1, v_2)$为网络中两个节点(v_1, v_2)间的最短距离，n为全网G中的节点数目。

·特征向量中心度(eigenvector centrality)。是关于不同机构在某一层级(如地级市、区县)人事流动网络中地位重要性的测量。

·中介中心度(betweenness centrality)。是关于不同机构在某一层级(如地级市、区县)人事流动网络中(流动经由)中介重要性的测量。

·结构凝聚层次(structural cohesion)。是关于不同机构间人事流动规模而产生的关联强度的测量,表现为凝聚强度的不同层次。这一指标使用凝聚分层(cohesive blocking)方法测量而得(Moody and White,2003)。

人事网络基础上的向下延伸与向上延伸,是指通过人事关系而产生的不同层级间关联的概率。具体来说,我们用两个官员曾在同一单位共事过的经历作为庇护关系(patronage relationship)的测量,进而跟踪这一关系随官员跨层级流动所能达到的最高(或最低)层级,据此计算出总体上某一层级延伸到另一层级的概率。以地市级官员向下和向上延伸的测量为例,"向下延伸概率"指在最高工作单位级别为地市(厅)级单位的官员中,其过去同事的最高单位级别为市属机构(处级)、县级、县属层级的比例。依同理,"向上延伸概率"指在地市级官员中曾有直接共事经历的官员的最高单位级别分别在省属、省级层级的比例。

五、层级分流的基本趋向和特点:经验证据

下面,我们将围绕上述实证假设来组织有关官员空间流动之经验证据的分析和讨论:(1)展现空间流动的基本趋向和特点;(2)探究块上流动导致的地方性人事网络结构;(3)初步分析空间流动与块上流动之间的关系。如前所述,本文的分析集中在1990—2008年间S省13个地级市和12个区县的官员跨行政区域及在行政区域内的流动。

需要说明的是,学界目前尚无有关地方官员空间流动的系统研究,本文的经验分析属于探索性研究,无法与已有研究进行比较、评估和对话。理论上来说,空间流动可能有多种机制来促成和制约。例如,在理想类型的韦伯式组织中,人事流动的趋向应该为功能领域边界所划分,即知识和专业分工导致人事流动更多地在功能领域内部各机构中发生。但本文资料中的官员大多数是政府各机构的主管负责人,对于这些职位来说,一般性管理能力较之具体业务知识更为重要。而且,官员流动不可避免地受到政治因素影响,与经验/专业基础上的考虑并不总

是一致。为此,我们采取以下分析策略:以近乎白描式的描述性统计工具和基本的社会网络分析技术来系统地、整体性地呈现空间流动与地方性人事网络结构的经验资料,以便为今后的研究建立基准线。我们把相关的理论提炼和网络结构演变的建模分析留给未来的研究。

(一)地级市/区县层级上的空间流动率和流动幅度

层级分流模式的核心实证假设(H1)是:在中国政府组织中,官员的空间流动按行政层级上的不同位置或机构而分流,具体体现在以下三个方面:第一,跨行政区域的流动率极低。第二,空间流动的幅度局限于所在层级或直接上级行政区域的边界之内,官员流动的范围与其级别成正比。例如,县级领导大多是在所在地级市范围内流动,而地级市领导通常在省内行政区域间流动,以此类推。第三,在每一行政层级上,较之该区域内的一般机构或职位来说,处于该层级最高位置的机构(如县委)和职位(如县委书记)有着更高的空间流动率。

图 3a、3b 展示了地级市和区县两个层级上在 1990 - 2008 年间的总体空间流动率,即该行政区域中在某一时段流出的官员数目与该时段该地区所有在任官员数目的比率。[5]图 3 显示,在地级市层次,除个别

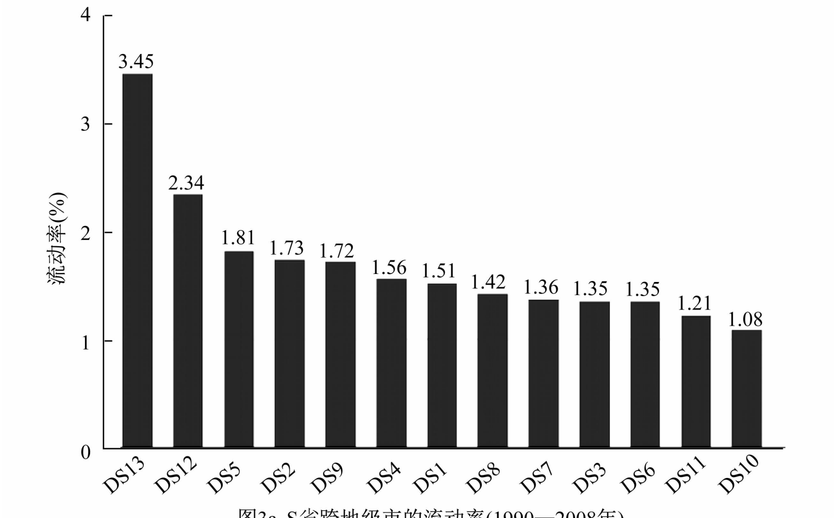


图3a. S省跨地级市的流动率(1990—2008年)

5. 如本文“资料与研究设计”一节所说明的,本文资料中只有部分区县在部分年份的信息,有关区县的资料仅限于 DS4 市下属的 6 个区县(1990—2001 年)和 DS5 市下属的 6 个区县(1997—2008)年。注意,图 3b 包括了这段时间一度存在的另外两个区县。

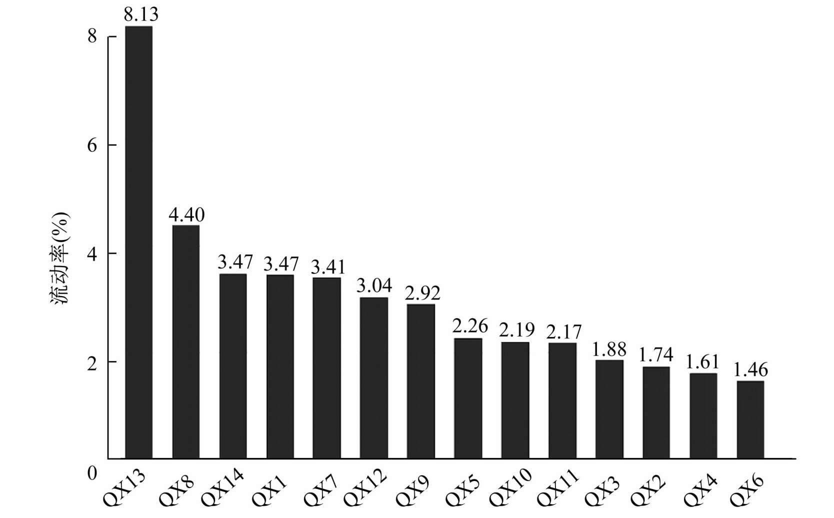


图 3:S 省内地级市和(部分)区县的总体空间流动率(1990—2008 年)

特殊情形外,流动率仅为 1%—3%;在区县层级,流动率在 1.7%—4.5%。DS13 市和 QX13 有着较高的流动率,这是因为这些区域在此期间经历了行政区划调整所致,并不是正常的流动率。注意,本文资料中 13 个地级市和 12 个区县的政府机构部门大致相同,所以,在这两个层级上的流动率测量具有可比性。

地级市和区县的逐年空间流动率也显示出相似的趋向(如图 4 所示)。我们用三年移动均值来减缓具体年份波动的影响。可以看到,13 个地级市的年平均流动率在 1%—3%之间,10 个区县的年流动率明显高于地级市。这些趋向的另一个特点是随时间而发生的周期性起伏以及政府官员任期与宏观政治过程的吻合。例如,在市级和县级两个层级上,[6] 1995、2000、2005 这些年份前后有着明显高于其他年份的流动率,这些波动与 S 省地方政府的换届或政府改革年份大致吻合。可见,官员的空间流动受到任期制等规则的影响。

层级分流模式的第二个方面是,空间流动的幅度随官员的行政层

6. 在本文中,县级机构指县级四套班子(县委、县政府、县人大、县政协),市级机构指市级四套班子(市委、市政府、市人大、市政协)。

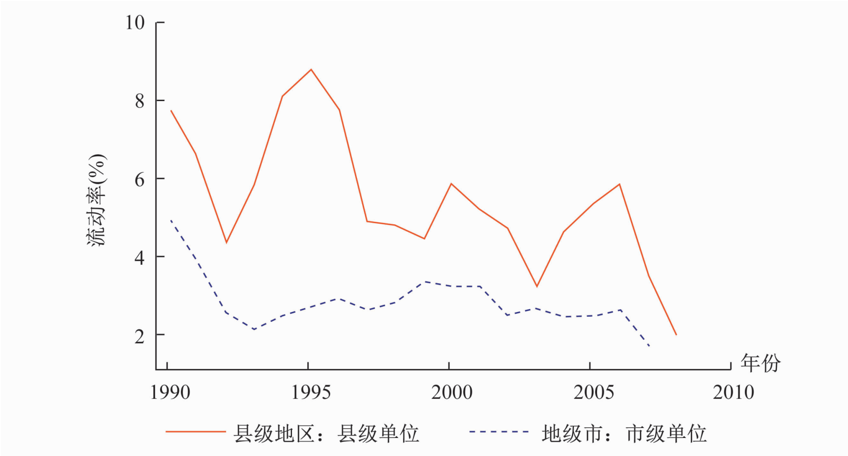


图 4:S 省地级市和区县层级上官员逐年空间流动率(1990—2008 年)

级而逐步扩大。图 5 显示了市级和县级两个层级上官员空间流动的范围幅度。在这里，我们用地级市内范围与地级市间范围来测量流动的空间幅度,后者明显大于前者。在地级市内部的流动中(图 5a),县级官员流动高于地市级;而在地级市之间的流动中(图 5b),市级官员流动率高于县级,这表明地级市层级上官员流动的空间幅度大于区县层级的官员。在图 5b 中,1995 年前后的区县高流动率是由于 DS5 市于 1996 年由县级市升格为地级市所致。

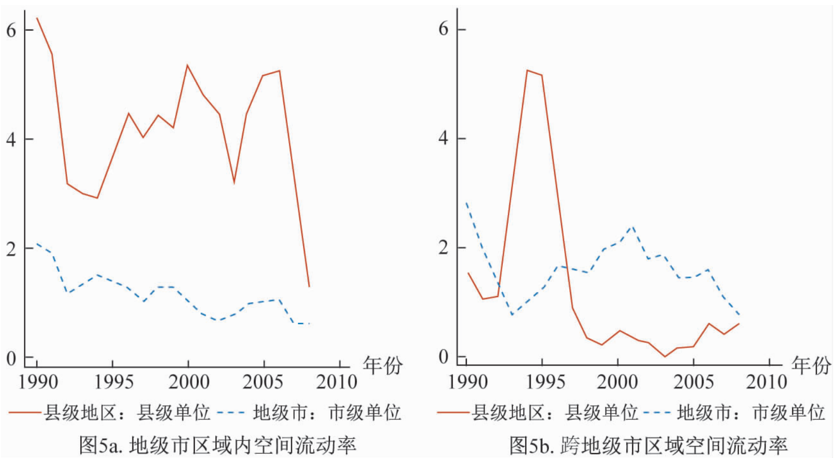


图 5:S 省地级市和区县层级上官员空间流动的幅度(1990—2008 年)

以上资料显示,只有极小比例的官员有空间流动(跨行政区域流动)的经历。那么,哪些职位或机构更有可能经历空间流动呢?这一问题将我们引向层级分流模式的第三个方面,即那些处于特定位置和机构的官员有着更高的流动率(H2)。图 6 提供了地级市和区县两个层级上流动率最高的 15 个机构的信息。那些处于中心位置的机构(如市

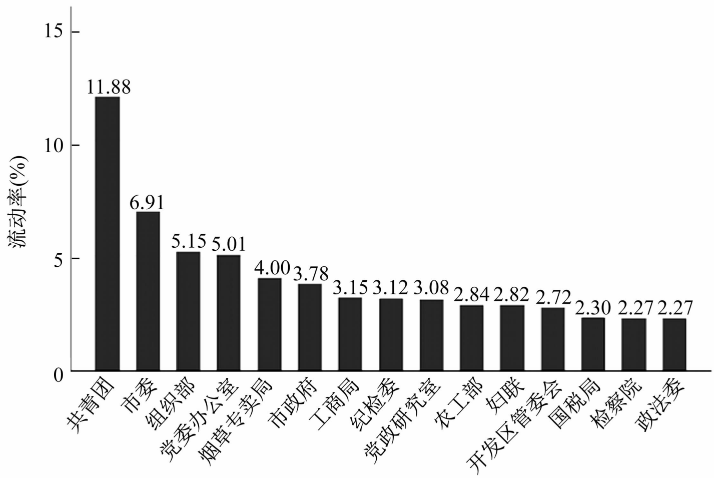


图6a. 地级市机构中15个最高空间流动率部门(1990—2008年)

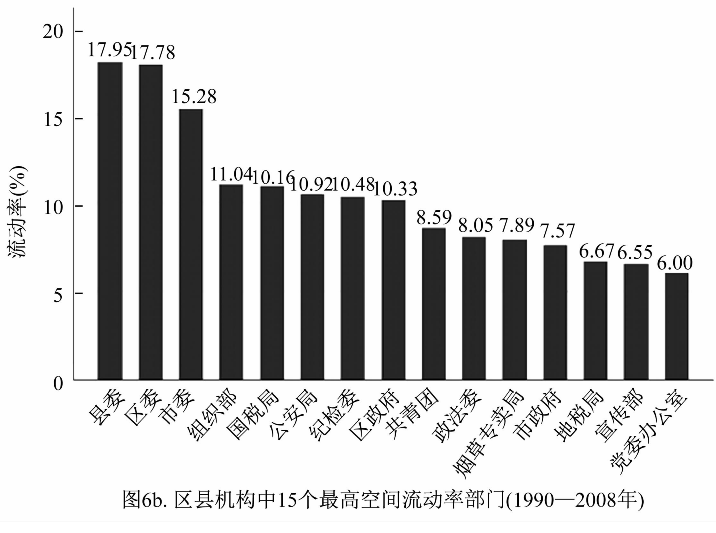


图6b. 区县机构中15个最高空间流动率部门(1990—2008年)

图 6:S 省地级市和县区层级上 15 个最高流动率机构(1990—2008 年)

委、县委)或特定政策涉及的机构(如共青团)有着更高的空间流动率,这一发现与实证假设2吻合。另外一个观察是,区县层级上的流动率高于地级市层级。这一发现是否为普遍现象尚有待进一步确认,因为资料中的一些区县在此期间经历了行政区划调整,如DS5市于1996年由县级市升格为地级市,所辖区县也有相应变动。

以上分析展示了层级分流的几个基本特点。欲进一步探索官员空间流动的趋向,还需要考虑政府制度的具体细节。下面讨论条块关系下的空间流动特点。

(二)条块关系结构中的空间流动

中国属地政府层次上的各个机构镶嵌在条块等级结构之中,不同的部门机构与条上或块上权力的关联疏密程度不等。大多数功能部门(如市环保局、市社保局、市交通局)隶属于所在行政区域的党政领导机构(市委、市政府),但另一些有关资源动员、人事管理、政治功能的机构(如主要党政部门、国税局、纪委等)则在更大程度上受到垂直功能部门的领导和调遣。

这一双重权威结构影响了政府不同机构中官员空间流动的趋向和特点。如前讨论(见表1),我们可以区分和比较两种不同的流动途径:行政区域内流动和跨行政区域流动。前者体现在同一区域内不同机构间的人事流动,或曰块上流动。实证假设2提出,较之大多数隶属块上地方政府的机构和官员来说,那些偏重于条上垂直功能的部门中的官员更有可能经历空间流动,即条上流动。下面我们从这个角度分析经验材料。

图7a、7b描述了地级市和区县层级上不同机构在跨功能部门与跨行政区域两个维度上的流动率分布。为了更为清楚地说明这些趋向,我们集中展示党政这两个领域中的机构,并将这两个维度上的变异程度标准化。我们注意到,在这两个维度上的流动率都比较低,且空间流动率(0—0.1%之间)明显低于跨功能部门的流动率(0—0.2%)。这一发现与实证假设2是一致的。

在图7a、7b中,在45度对角线以下的区间是块上流动率高于空间流动率的机构,在对角线以上的区间是空间流动率高于块上流动率的机构。在对角线附近的机构在这两个维度上的流动率相近。不难看到,不同的部门机构依其在条块关系中的结构位置有着不同的块上流动率与空间流动率。一些部门(如统战部、城管局、政府办)块上流动率

较高但空间流动率较低,另外一些部门(如烟草专卖局、国税局、地税局)则有相反的趋向。另外一些重要位置上的部门(如市委、组织部)则同时有高块上流动率和高空间流动率。我们注意到,有些机构(如共青团、市委/县委)的流动率在地级市和区县层级间有着明显不同的趋向。

这些发现与以上关于条块权威结构和空间流动关系的讨论以及相应的实证假设(H2a、H2b)是吻合的。也就是说,在条块结构中,不同机构与这两个维度上的权力关系的密切程度不同,反映出这些机构在这两个维度上的不同流动趋向。如图 7a、7b 所示,官员流动大多发生在

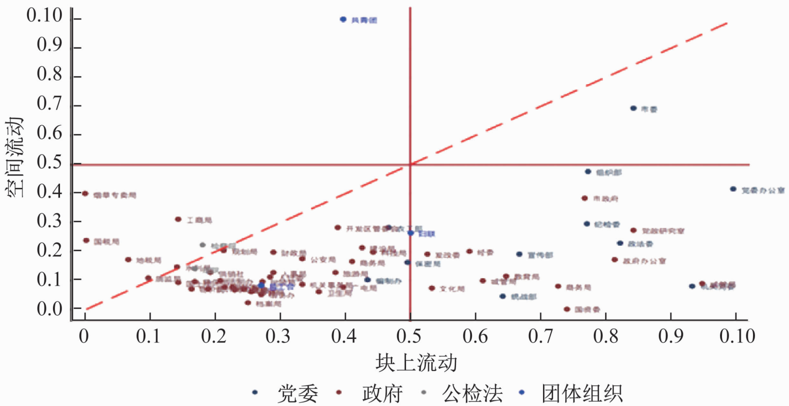


图7a. 地级市部门机构的块上流动与空间流动(标准化度量)

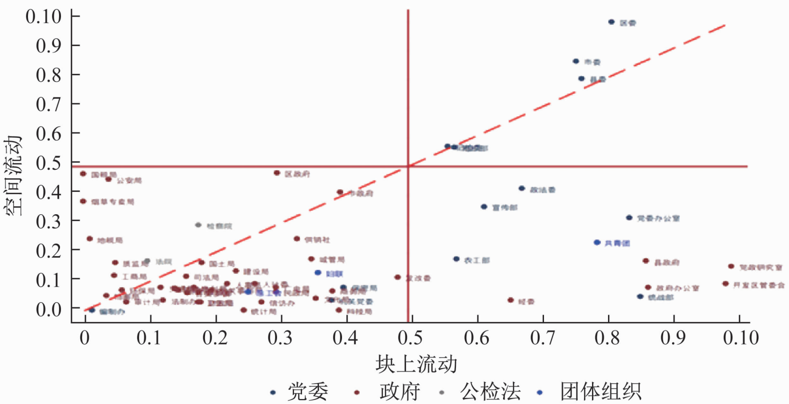


图7b. 区县级部门机构的块上流动与空间流动(标准化度量)

图 7:不同机构部门块上流动与空间流动维度的分布(标准化)

同一区域中的功能部门之间。条块角度的分析也提醒我们,对具体制度安排的关注可以帮助我们更为准确地把握和解读人事流动的特点及其渊源。

六、块上流动与地方性人事网络

与空间流动趋向相对的是“块上流动”,即行政区域内各机构间的流动。层级分流以及低空间流动率意味着,地方官员流动大多为块上流动。那么,由此形成的地方性人事网络结构有哪些特点?它们与空间流动趋向有怎样的关系?这是本文的第二个主题。

为了更好地回答这些问题,我们需要清楚地定义本文关注的地方性人事网络。在本文中,人事网络是指某一行政区域中各个政府机构(节点/node)因人事流动的联系(关联/edge)而形成的网络结构。由于我们关注的是“块上流动”,即同一行政区域内的职位流动,故在人事网络前加上“地方性”这一定语。与跨行政区域的空间流动不同,块上流动强化了同一区域内各机构间关系,加强了网络内部的关联,有助于信息共享、利益联盟和行为协作。已有文献指出,地方性社会网络在基层治理中(例如,村庄选举、维稳、解决地方纠纷)有着举足轻重的作用(吴毅,2007;欧阳静,2009;艾云,2011)。

这一节关于经验材料的分析试图回答如下问题:不同行政区域的地方性结构是怎样的?它们之间的异同程度是怎样的(H3)?我们首先要回答的问题是,地方官员的“块上流动”所形成的人事网络有哪些特点?本文的分析策略分为以下几个步骤:首先,采用一个微观视角来审视一个地级市DS4市的人事流动,目的是引入并帮助读者熟悉地方性网络结构的几个关键性测量指标;然后,将这些测量指标推广到整个S省的13个地级市和12个区县资料上,比较和检验不同行政区域中地方性网络间的异同点(H3);第三步,分析和探究地方性网络结构的稳定和演变与空间流动之间的统计关系(H4a、H4b)。

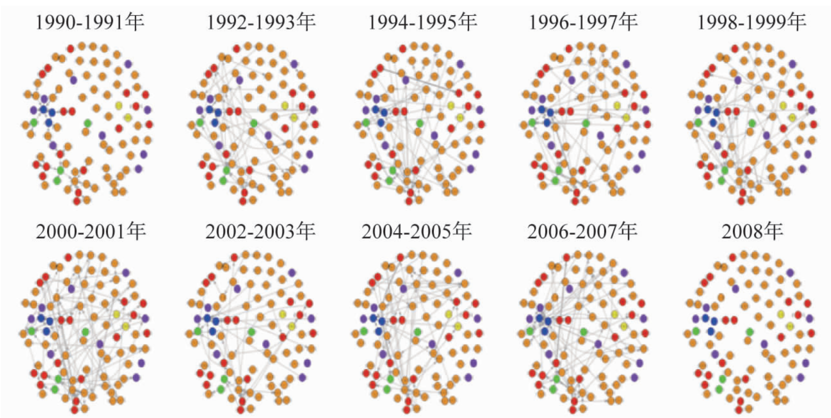
(一)测量和解读地方性网络结构:以DS4市为例

从网络分析的视角来看,一个行政区域内的各个部门机构可以看作一个网络中的不同节点,而部门间的人事流动可视为连接这些节点的链条(edges)。不同的链接(及其方向和权重)建构了不同的网络结构。社会网络分析技术发展出了一系列有关不同节点间关联和网络结构的测量指标

以及这些关联背后的过程和机制的分析工具。本文的关注点在于整体上和不同时点上人事流动造成的结构间关联的特点。在本文中,我们不考虑网络连接的方向性,这一做法主要是基于这样的前提假设,即任何方向的人事流动都有助于两个机构间的知识共享和社会互动。

我们首先以 DS4 市级及市属机构为个案进行初步分析。在“资料与研究设计”一节我们讨论了若干社会网络测量指标:度分布、局部集聚系数、平均途径长度以及机构间人事流动关联程度所构建的结构凝聚层次。下面我们使用这些测量指标来描述和刻画 DS4 市地方性网络结构的特点。由于这个领域中没有相应的研究积累,我们面临的一个困难是,缺少基准线来比较和评估我们的研究发现。因此,本文用一些常见的网络结构类型作为评判的参考基线。

我们首先看一下 DS4 市人事流动在不同时间点的演变情况。图 8 展示了 1990—2008 年间各机构间人事流动的基本走势。为了展示方便,我们将每两年划分为一个时间段。图 8 的一个显著特点是,不同时间段有明显不同的流动规模,在某些时段(1994—1995 年、2000—2001 年、2006—2007 年)有着更大规模的流动事件。这些时间段与实际发生的政府周期相吻合。也就是说,政府人事流动随时间的变动而变动,反映了宏观制度和过程对政府机构的影响。



注:不同颜色为不同领域:红色—党务;黄色—政府;蓝色—团体;绿色—人大政协

图 8:DS4 市政府机构间人事流动网络结构(1990—2008 年)

不同机构面临的机会结构和社会地位与其流动规模有着密切关联。一个直观的问题是,不同的政府机构是否有着类似的流动规模呢?图 9 表明,不同机构的流动规模有着显著的不同:大多数机构在每个时间段只有数目极少(0—2)的流动,但少数机构在某些年份有着数目可观(60—80)的流动量,而且这些变动与政府任期周期的年份有关(如 2000 年、2006 年前后)。从人事流动这个维度来看,不同政府机构有着不同的机会结构和地位。

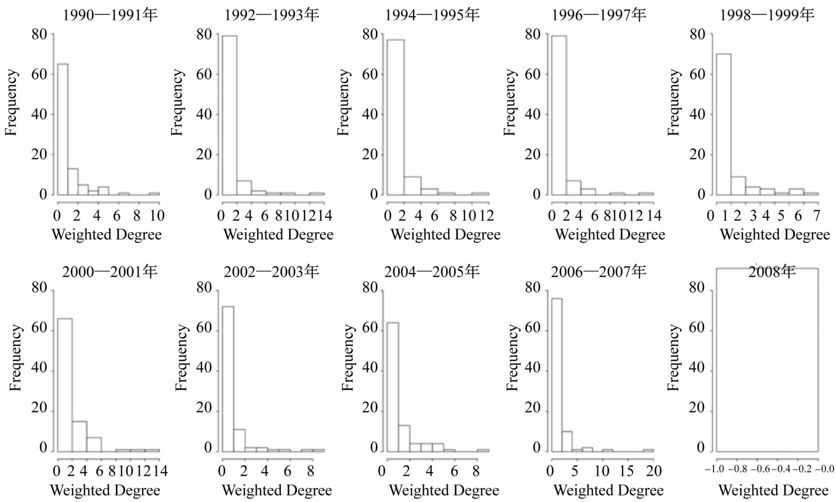


图 9:DS4 市各机构人事流动的度分布(1990—2008 年)

我们现在用若干社会网络测量指标来分析 DS4 市各个机构间关联的特点。局部集聚系数和平均途径长度从不同方面测量一个网络内节点间的关联程度和特点。前者测量各节点在局部的关联程度(三元闭合关系),后者则测量整个网络中各节点间的关联程度。如前所述,可以将这两者分别作为地方性关联度和全网整合度这两个概念的测量指标。如表 2 所示,这两个维度的变异程度及其结合反映了不同类型的网络结构。在这里,我们着眼于所有年限的总体情况。DS4 市各机构间的地方性集聚系数为 0.19,较之同样规模的随机网络的集聚系数(0.05)为高,但较之小世界模型(0.50)为低。在整个年份间观察到的平均途径长度为 3.23,低于随机网络(6.16),但与小世界模型(2.84)接近。将这两个维度的特点结合起来,我们的初步结论是:DS4 市各机

构间的关联在局部上趋于相互隔离,但在全网层次上(即所有机构间)有着一定程度上的整合,即在全网中任何一节点到达另一节点的流动距离有类似于“小世界”中发生长距离流通(global reach)的性质。

如波多尼 (Podolny,2001)指出的那样,网络中的流动不仅提供了信息和资源流动的渠道,而且是反射出不同行动者间认同与凝聚关系的棱角镜。DS4 市行政区域的人事流动网络是否形成了有着各自边界的“社区“呢? 也就是说,是不是在某些机构间有着更为稳定频繁的人事流动,以致自成社区呢? 如果确有不同社区的话,它们之间是什么关系? 我们用穆迪和怀特(Moody and White,2003)提出的“结构凝聚层次”分析方法来加以测量。结构凝聚层次这一概念着眼于节点间(机构间)的关联程度(k-connectivity),以机构间相互流动的数目规模作为区分不同层次的测量指标。各机构间流动的数量越多,其关系越为密切和坚韧稳固,这些机构形成的群体内部凝聚力就越强、越稳定。这一分析方法着眼于网络的中层结构(meso-level structure)。这些不同密度的群体间的关系有两种可能性:一种可能性是各社区边界明确、互相分离;另一可能性是各社区层层镶套,不断深入,犹如俄罗斯套娃一般(参见 Moody and White, 2003 的讨论)。

我们分析了 DS4 市在 1990—2008 年以及在 1990—1999 年、2000—2008 年两个不同时期因人事流动所产生的结构凝聚层次(见图 10)。图中的号码标识不同层次,如(1)为整图,(2)为至少一个链接,(3)为至少两个链接,……,等等。图 10a 显示,DS4 市结构凝聚层次有层层递进镶嵌的群体结构,从一个宽泛的群体(k = 1,即各节点间至少有一个连接)到最深层次的群体,共有 5 个层次(k - connectivity = 5)。人事流动产生了递进的凝聚力和嵌入程度,即凝聚力较弱的机构间所形成的群体内部镶嵌着凝聚力较强的群体。例如,在至少有一个链接的机构所形成的群体中镶嵌有至少两个以上链接的机构形成的群体,而在后者中又镶嵌着至少三个以上链接的机构形成的群体,以此类推,层层递进,达数层之深。层层镶嵌的层次机构意味着各机构间关系依次深入,表现出强凝聚力。图 10b 显示,凝聚层次在两个时期有一些变化。分叉点标志着各个有着相同数量链接的机构群体。但对具体层次变化(subgraph)的仔细考察会发现,在第二时期,这些分叉上的机构数目较少(总共有大约 20 个左右),大多数机构仍表现出层层镶嵌的形

式。换言之,即使从两个时期分别来看,图 10a 显示的总体趋向仍大致未变。

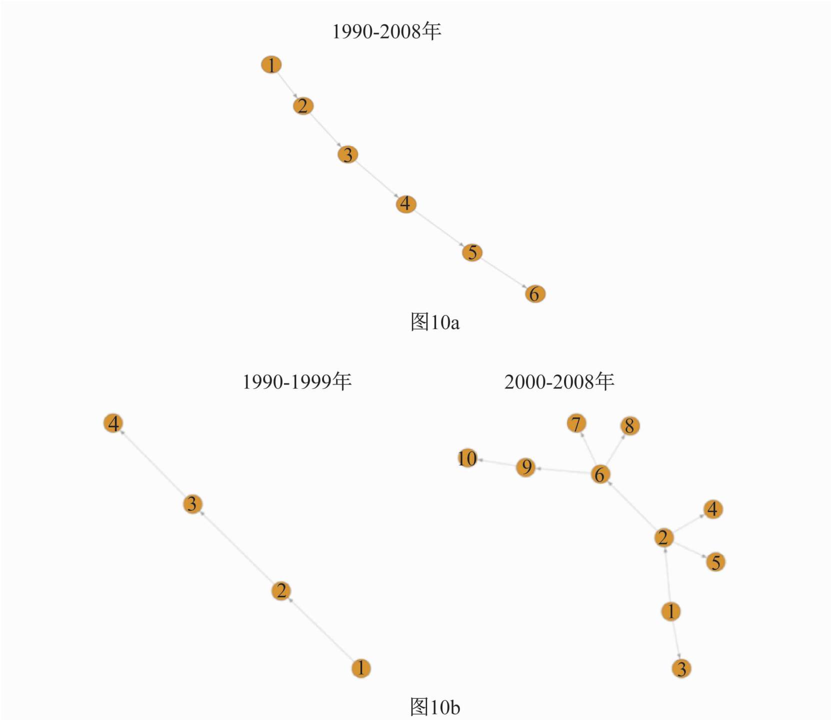


图 10:DS4 市各机构人事流动的结构镶嵌层次

综上,DS4 市各机构间人事流动的态势显示出以下几个特点:第一,地方性人事网络结构随时间而变动,与大的政治过程和政府任期节奏明显相关。第二,地方性人事网络的局部集聚系数低于随机网络,但全网中各机构间关联与"小世界"模式相近。这意味着,这一网络有着个体分隔但总体整合的特征。第三,地方性"社区"间有着相当的镶嵌性或重叠性,显示出不同领域间的高度关联而不是相互分隔,人事网络为这些领域间的信息流通和资源动员提供了组织基础。

(二)S 省各地级市和区县行政区域间地方性网络结构:比较与解读

上述 DS4 市人事网络的结构特点在多大程度上反映了各行政区

域的一般性状况呢？在这一节，我们将上述分析扩展到 S 省的 13 个地级市和 12 个区县的行政区域。我们着眼于各行政区域间特别是地级市与区县两个层级间的比较分析，关注地方性人事网络间的异同性。为此，我们省略了有关时间维度的分析。

图 11 展示了各地级市(图 11a)和区县(图 11b)两个层次上不同机构间人事流动的度分布。各行政区域都有类似的长尾向右延伸的分布。这意味着，不同机构的人事流动机会不是均等的。与前面看到的

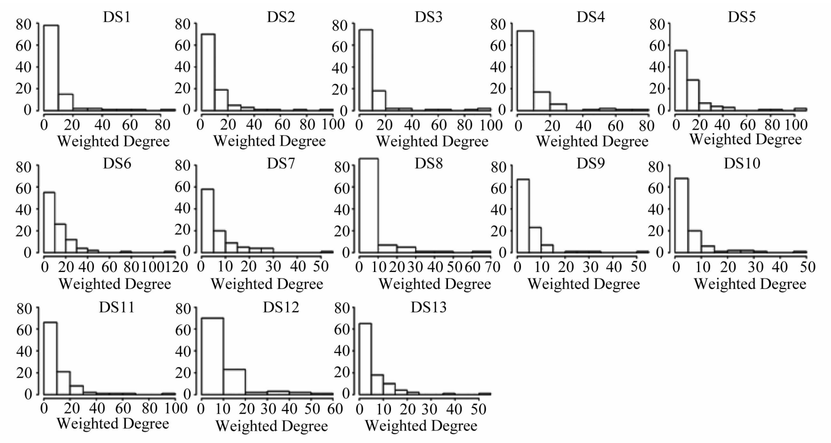


图11a

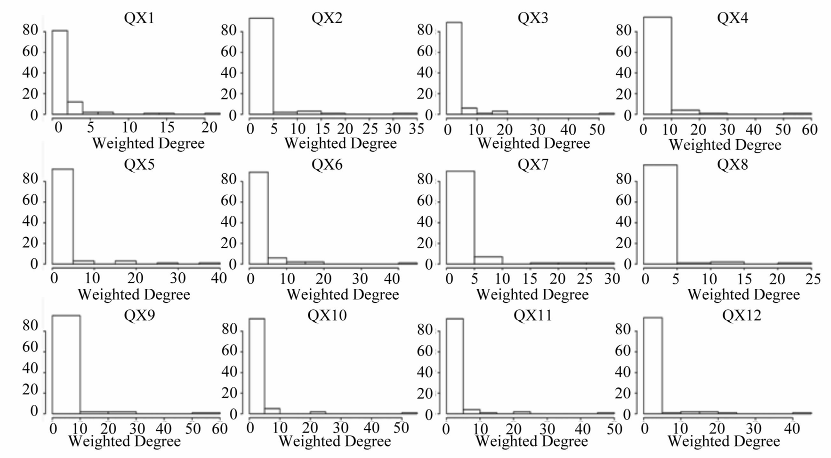


图11b

图 11:地级市和区县行政区域内部人事流动的(加权)度分布

DS4 市情形类似,大多数机构只有极少的流动量(0—10),但少数机构有着数目可观的流动量(>50)。这一趋向说明,人事流动过程不是一个随机过程,在不同的机构有着不同的分布和机会结构,受制于特定的组织过程和机制。

下面,我们着眼于地方网络的两个维度:局部集聚系数和平均途径长度。如前所述,前者测量地方性关联的程度,后者提供了整个网络的整合程度。如表 2 所示,网络参数在这两个维度的分布有助于我们识别和比较行政区域间网络结构的异同性及其背后隐含的治理模式。

图 12 显示,在这两个维度上地级市和区县间有着显著的差异。我们从两个方面讨论这些趋向。首先,我们将经验材料中观察到的这些趋向与若干我们熟悉的网络结构相比较,如随机模型和小世界模型。地级市和区县两层级各行政区域的局部集聚系数在 0.07—0.21 之间,比同样网络规模的随机模型和小世界模型(0.50—0.52)显著为低。经验观察到的平均途径长度在 2.5—3.8 之间,与小世界模型(2.6—2.8)相近。这两个方面都与前面展现的 DS4 市的网络趋向类似。也就是说,一统的政府体制在很大程度上塑造了各行政区域相似的人事流动趋向。另外值得注意的是,各行政区域在局部集聚系数维度上有较大

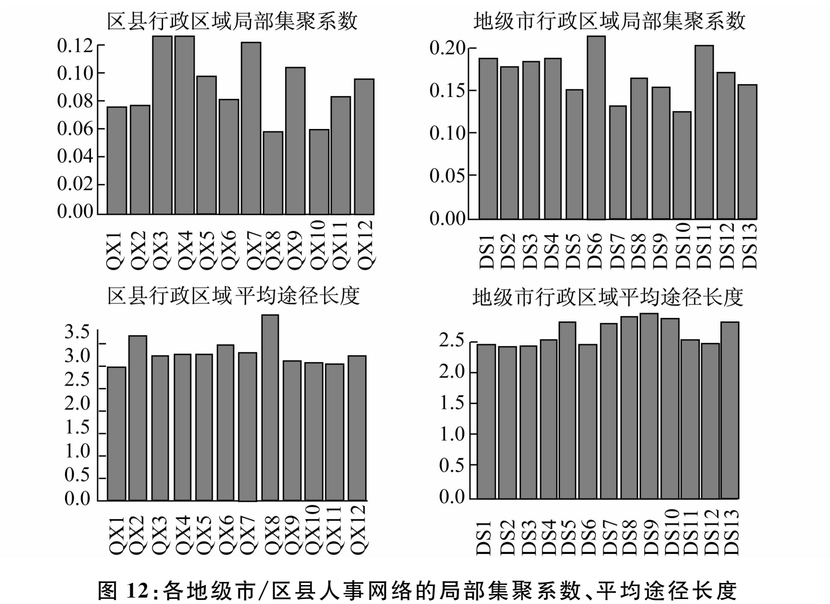


图 12:各地级市/区县人事网络的局部集聚系数、平均途径长度

差异,但在平均途径长度上比较接近。

第二,正如图 12 的 Y 轴显示的,与区县相比,地级市整体上的集聚系数更高,而平均途径长度更低。为了比较不同行政区域在这两个维度上的相对差异,我们将它们在这两个维度上的经验测量加以标准化,以便展示这些行政区域在这两个维度上的相对位置(见图 13)。[7] 可以看到,在图 13 上有两个聚类:区县行政区域更多地聚集在左下角“碎片化”区域或“科层化”区域。与此相对的是,地级市行政区域更多地聚集在右上角“小世界”区域,特别是那些发达的地级市多处于此区域。这意味着,人事流动在地级市和区县两个层次上有着不同的流动趋向和特点,因此导致了显著不同的网络结构和治理模式。[8] 其背后原因有待进一步发掘。

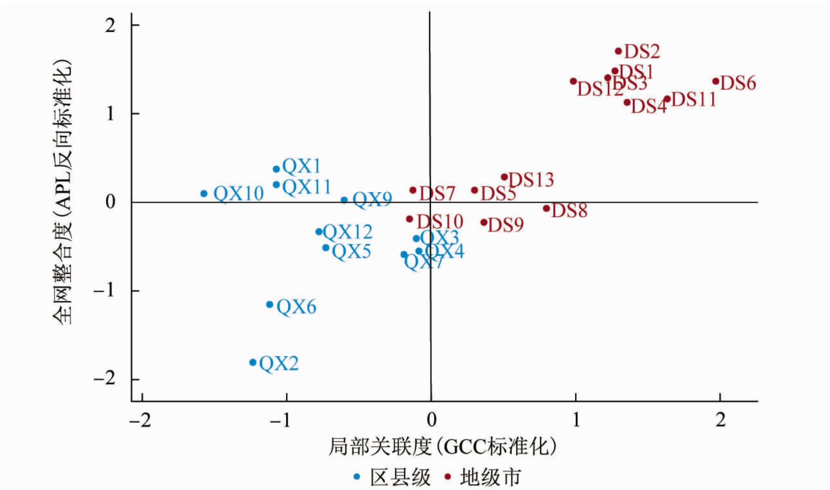


图 13:各地级市和区县在不同治理模式中的位置分布(QX8 省略)

(三)中层结构:结构凝聚层次分析

为了进一步探究人事流动基础上的深层结构,本文采用“结构凝聚层次”方法来识别人事流动导致的不同关联程度的群体层次。机构间人事流动产生的关联越多(k-connectivity),其群体更为凝聚、更为坚韧稳固。如图 14a、14b 显示,地级市与区县有两个明显不同的模式。在

7. 如前所示,全网整合度与平均途径长度成反比。为了便于图形展示,我们用反方向上的“平均途径程度”(即改变该测量的正负号)来表示全网整合度的高低次序。为了清晰展示图中各区域的位置,我们没有包括区县“QX8”。这一处理不影响图中提供的基本信息和结论。

8. 注意,图 13 经过了标准化处理,突出了各区域在这两个维度上的相对位置,而不是绝对位置。

地级市层级上,我们看到链条般层层镶嵌的结构(nested structure),不同群体随着人事关联的增加而向下深入,凝聚力随之增加。在区县层级上,我们看到了另外一种情形:各机构间的关联趋于分叉,表现出多中心、碎片化的模式。[9]也就是说,在人事流动上,地级市层级上的人事网络比区县层级上的人事网络更有可能体现为镶嵌结构。

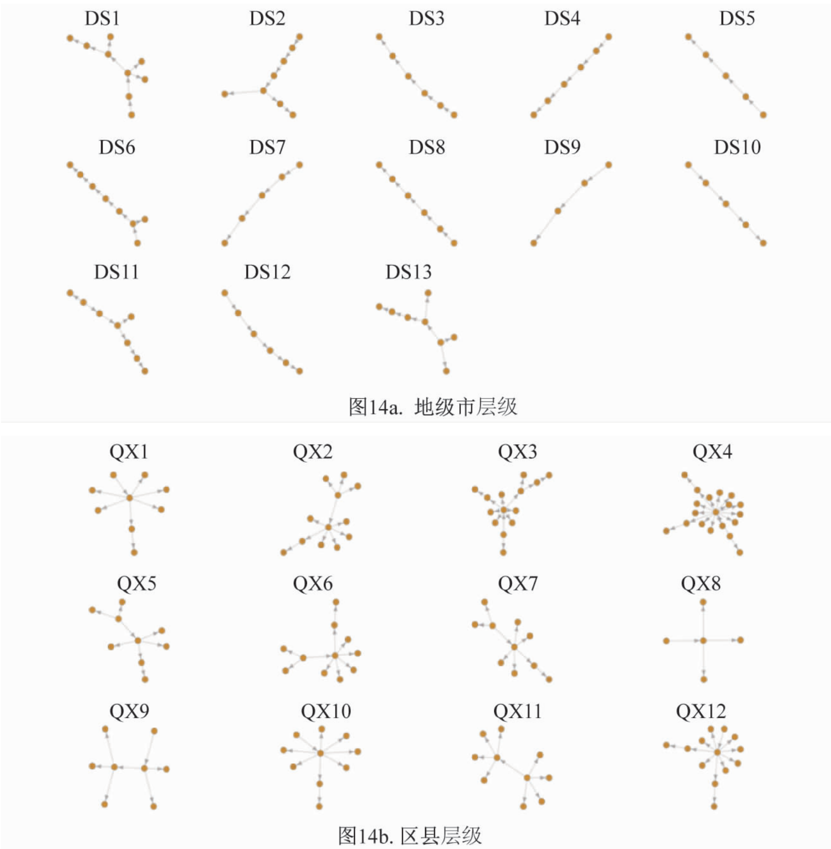


图14a. 地级市层级

图14b. 区县层级

图 14:地级市与区县层级上机构间人事流动的结构镶嵌层次

9. 在本文的资料中,大多数地级市有完整资料,但区县层次只有部分区县在部分年份的资料(即 DS4 市属区县 1990—1999 年、DS5 市属区县 1997—2008 年的资料)。不同区域的资料丰富性可能会对镶嵌模式产生影响。为了验证这一可能性,我们将地级市划分为两个时期(1990—1999 年、2000—2008 年)进行分析,发现地级市分两时期的结构有了更多的分叉,但其基本趋向与以上发现仍然大致吻合。这一特点与前面的 DS4 市分析类似。但这一结论有待在更为完整的资料基础上加以验证。

进一步的问题是,这些结构凝聚层次组成的各层次群体的机构成员在不同行政区域间是否相同呢?如果这些成员在各行政区域间有着很高的相似性,这就意味着区域间有着相似的网络结构。在这里,我们着眼于地级市,考察这些地级市层次结构中两个极端的层级:“孤立层

表 4:地市级最深层级与孤立层级的机构列表

最深层级机构名称	N	孤立层级机构名称	N
人大	13	乡镇	12
市政府	13	气象局	12
政协	13	专卖局	10
发改委	12	农经委	10
市委	12	海关	10
人大委	11	供电局	9
政协委	10	电信局	9
政法委	10	纺工局	8
党政研	9	信息办	5
商务局	9	机械局	5
外办	9	老龄办	5
宣传部	9	财贸办	4
教育局	9	党史办	3
科技局	9	国税局	3
纪检委	9	多管局	3
经委	9	方志办	3
统战部	9	档案局	3
党委办	8	质监局	3
政府办	8	侨联	2
机关局	8	保密局	2
监察局	8	商业局	2
组织部	8	地税局	2
人事局	7	城管局	2
农业局	7	接待办	2
妇联	7	经协办	2
建设局	7	综治办	2
总工会	7	编制办	2
文化局	7	驻外办	2
物价局	7		

级”和“最深层级”。前者指那些在最外围层次上没有人事来往的机构,[10]后者指各行政区域中镶嵌最深(即 k-connectivity 最高)的层次。我们将所有出现在各地级市这两个层级上的机构分别放进两个列表(成员的部分列表见表 4),然后比较各地级市在这两个层级上出现的机构占这两个列表上机构的百分比。如果各地级市在这两个层级上的成员机构很相似,那么,其重合的百分比相应就会很高。

图 15 显示,各地级市在两个层级上的机构成员不尽相同,而且差异颇大。在“最深层级”中,最高比例的地级市(DS12 市)只有略高于 60%的重合度,而最低的地级市(DS11 市)只有 9%。在孤立层级上,最高比例(DS10 市)为 45%,最低比例(DS7 市)为 23%。可见,各地级市因人事流动产生的结构凝聚层次在结构上相似,但是它们在各层次上聚类的群体成员有很大差异,可谓形同而实异。造成这些差异的原因之一是不同地级市在最深层级上的机构数目有很大不同。例如,DS12 市的最深层次 k=5,有 56 个机构在列,而 DS3 市的最深层次 k=9,只有 9 个机构在列。这些特点有待进一步探究。

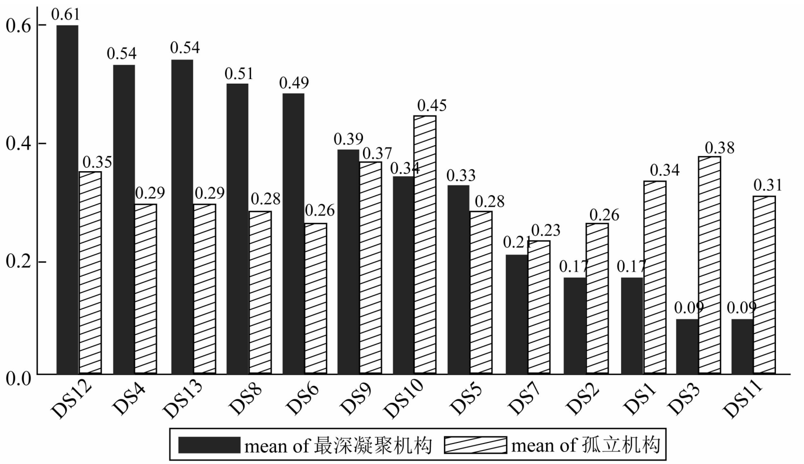


图 15:地级市间孤立群体与最深群体层级的机构成员相近程度

10. 注意,这些“孤立层级”的机构并不一定在此期间没有人事流动。这些机构可能有着与行政区域外(条上)机构的交流,但因为本文的分析仅限于行政区域内部各机构间的流动,故不在这里的结构凝聚层次分析之中。换言之,这里所说的“孤立”机构只是针对块上流动而言。

仔细考察不同行政区域中各机构在这两个层级上的分布(见表4),可以发现:第一,地位重要的中心权力机构(几乎)总是出现在“最深层级”中,如市委、市政府、人大、政协,另外一些机构则总是出现在“孤立层级”中,如气象局;第二,在这两个层级上,另有一些机构随机地出现在不同行政区域的列表中。这里说的“随机”是指没有明显直观的期待依据(如结构地位)。这一发现意味着,人事网络的构建受到多重过程的影响:其一是稳定的政府权力,即重要的权力机构均出现在最深层级;其二是随机过程,导致不同行政区域中各有不同的机构出现在这两个列表上,而且数目可观。

上述分析显示了层级分流的另外一些特征:第一,高地位的职位和机构有着高流动率,显示出权力在人事流动中的作用;第二,在地方性凝聚程度和整体整合两个维度上,不同行政区域有着明显的差异,特别是地级市和区县两个层级相比有着明显不同,这一特点与结构凝聚层次的分析发现是一致的。我们的“社区识别”分析(community detection analysis,在本文中未报告)也有类似的发现。如实证假设3所示,不同行政区域间人事流动网络结构颇有差异,这意味着这些区域经历了各自有别的内生性过程或外部冲击。本文的观察和分析提供了对其背后原因进行深入探究的线索。

七、空间流动与块上流动:地方性人事网络发生学的初步探究

是什么机制和过程导致了上述经验观察到的地方性网络结构呢?不难想象,社会网络构建有多重原因,这些因素在不同时间点也可能多有变化。由于篇幅限制,本文仅关注与实证假设4相关的问题,即官员空间流动与地方性网络是怎样的关系?换言之,自上而下指令下的空间流动在多大程度上影响或改变了地方性网络结构?我们认为,地方性网络可能通过内生性途径依赖过程与自上而下权威干预的双重过程来构建和演变,但我们缺少进一步线索来判断这两个过程的作用强弱以及如何互动等,因此,本文的实证假设提出了主要领导空间流动与地方性网络结构两者间密切关联或松散关联的两种可能性(即H4a、H4b)。

我们的分析策略是,着眼于经验材料中地方性网络结构的若干主要特点(如网络密度、局部集聚系数、平均途径长度、中心地位指标等),

分析和检验行政区域中主要领导空间流动与地方性网络结构特点之间的统计关系，进而推断二者间可能的因果关系。本文的分析集中在13个地级市上，主要变量的描述性统计值见表5。

表5:关键变量的描述性统计值

	均值/比例	标准差
地区网络结构测量变量		
局部集聚系数(GCC)	0.021	0.040
平均途径长度(APL)	2.941	1.141
网络密度(Density)	0.001	0.001
市政府网络地位		
加权连接度	5.059	3.135
加权中介中心度(Betweenness)	22.320	51.133
加权特征向量中心度(Eigenvector)	0.429	0.434
市委网络地位		
加权连接度	2.962	2.023
加权中介中心度(Betweenness)	9.773	20.233
加权特征向量中心度(Eigenvector)	0.261	0.345
领导更替	比例(%)	
无领导变动	64.32	—
市委书记更替	7.57	—
市长更替	15.14	—
市长及市委书记同时更替	12.97	—

注:样本量为185。研究单位是市—年。在本研究中,共有13个市、19个年份(1990—2008年)的信息,但某些市或某些年的信息是缺失的。

第一个分析是用ANOVA统计方法来分析地方性网络主要特征在空间和时间维度上的变异程度(见表6)。所谓空间是指13个地级市之间在这些指标参数上的异同性比较。时间维度是指本文资料所跨19年间的变化。这一分析提供了人事网络结构演变之总体趋势在这两个维度上的初步印象。

如表6所示，就局部集聚系数来说，地方性网络在空间和时间上都没有显著差异；与此相对的是，平均途径长度指标在时空两个维度上都

有显著变化。这两个维度测量了地方性网络关联与全网的整合程度。这些发现表明:各机构间的局部关联普遍地、长期地处于松散或相互分离的状态;但从一个行政区域人事网络的整体整合程度来看,不同区域间和不同时间段有着显著变化。我们也检验了其他若干网络特征指标在时空维度上的变异情况。市政府、市委在度分布、特征向量中心度(eigenvector centrality)、中介中心度(betweenness centrality)等网络维度上,随时间变化有显著差异,但在跨行政区域间没有显著不同(特征向量中心度除外)。

表 6:地级市内地方性网络结构在空间和时间上变异程度的 ANOVA 分析

	N	R^2	年份 F($df=17$)	地区 F($df=12$)
局部集聚系数(GCC)	185	0.160	0.75	1.42
平均途径长度(APL)	185	0.351	3.87***	1.74*
市政府网络地位				
加权连接度	185	0.419	5.63***	1.43
加权中介中心度(Betweenness)	185	0.234	2.13***	0.99
加权特征向量中心度(Eigenvector)	185	0.328	2.33***	2.74***
市委网络地位				
加权连接度	185	0.264	2.83***	0.95
加权中介中心度(Betweenness)	185	0.257	2.39***	1.28
加权特征向量中心度(Eigenvector)	185	0.239	1.71**	1.66*

注:* $p<0.10$, ** $p<0.05$, *** $p<0.01$。

概括来说,这些网络指标在时间维度上有明显变化,相比之下,它们跨行政区域的变化并不明显。这些发现从一个侧面揭示了 S 省人事流动的总体特点:地方性人事流动的轨迹在不同时间点变动不居,即各节点间时有流动,但不同区域间在网络主要特征上没有明显差异。

本文的实证假设提出,主要领导空间流动与地方性网络结构间关系有两种可能性(即 H4a、H4b):(1)两者间正相关,即官员空间流动影响到了地方性网络结构;(2)两者间没有显著关系。这是一个需要通过对经验材料的分析来回答的实证问题。我们检验了地级市主要党政领导人的更替与随后所在行政区域网络结构是否有统计意义上的显著关系。具体来说,我

们着眼于以下几类空间流动事件:市委书记变更、市长变更、市委书记与市长同时变更。作为因变量的几个人事网络主要指标如前。由于主要领导变更与地方性人事网络变化可能有滞后性,我们分析了两者在同年与滞后1—2年的统计关系。这些分析显示,空间流动与地方性网络结构的主要特征在空间流动后第二年有若干方面的显著关系(见表7),但在其他年份大多没有统计意义上显著的、系统的统计关系。

表7显示,市委书记变动对第二年人事网络结构有统计上的显著影响,降低了局部集聚系数,提高了网络流动的平均途径长度;市长变动同样提高了平均途径长度。党政领导同时变动有着类似的影响。也就是说,随着这些领导变更,局部流动下降了,反映在机构间局部三元闭合流动降低,而且整网大幅度流动的可能性降低。领导人更替对其他人事网络特点大致没有显著影响。总而言之,以上发现(以及在其他年份两者间没有关系的发现)告诉我们,虽然地级市党政领导人的空间流动与地方性人事网络变动有一定关系,但这些关系并不是系统、一致的,且尚不能确认其因果性。我们没有足够的证据认定两者间存在显著的、系统的关系。

表7:地级市内地方性网络结构与主要领导空间流动之间关系的回归分析(滞后一年)

因变量	N	R^2	领导变动(参照类:无领导变动)		
			市委书记更替	市长更替	市长与市委书记同时更替
局部集聚系数(GCC)	170	0.197	-0.024**	-0.001	-0.016*
平均途径长度(APL)	170	0.391	0.501*	0.407*	0.477*
网络密度(Density)	170	0.486	0.000	0.000	-0.000
市政府网络地位					
加权连接度	170	0.426	0.100	0.497	-0.355
加权中介中心度	170	0.238	1.077	7.630	2.110
加权特征向量中心度	170	0.334	-0.125	-0.134	0.029
市委网络地位					
加权连接度	170	0.316	0.272	-0.414	-0.422
加权中介中心度	170	0.305	12.178**	-3.441	1.485
加权特征向量中心度	170	0.295	0.093	-0.061	0.057

注:在所有模型中,地区的、年份的固定效应都得到控制。* $p<0.10$,** $p<0.05$,*** $p<0.01$。

八、空间流动的意义:地方人事网络向其他层级延伸的可能性

在正式制度上,中国政府各个层级由各种规章制度和文本指令等机制关联而成,而人事流动为不同部门、不同层级间关系提供了一种非正式的人际关系渠道。因此,关注社会网络结构为解读政府内部运作、特别是非正式过程提供了新的角度。

本文关注的人事流动网络在上下层级间的关联上有什么特点呢?层级分流模式的一个意义是:由于每一层级上只有少数官员经历空间流动,且这些流动大多局限在直接上级行政区域的范围内,所以通过人事流动建立的关系纽带的延伸程度是有限的(即假设 H5)。这一特点是双向的:一方面,由于自下而上的空间流动比例极低,下层官员据此向上触及的层次是有限的;另一方面,由于上下层级间的流动有限,人事流动引起的自上而下的延伸也是有限的。

针对这一实证假设(H5),本文对经验材料做了初步分析。我们用两个官员的同事经历(即在同一机构同时工作)作为人际网络关联的指标。如果关系双方中一方以后流动到了另一层级,我们假设另一方可以因同事关系而“延伸”(reach)到这一层级。为简化分析,本文着眼于党委和政府领域中直接的同事经历。从研究目的考虑,本文划分了行政结构自下而上的六个层次:县属机构、县级机构、市属机构、市级机构、省属机构、省级机构。虽然这里的一些层次属于同一行政级别(如县级机构与市属机构同属“处”级,等等),但它们与上级权力中心(如县委、市委、省委)的距离可能不同,上述层次的细分有助于识别这些差异。

图 16 呈现了不同层级间官员向上层次和向下层次延伸的可能性,即同级官员中有着曾经同事关系的官员流动到向上或向下层级的比例。我们可以看到,某一层级官员延伸至直接上下级层次的概率很大,而延伸至其他层次的概率急剧下降。在省、市、县三个层级均可观察到这一趋向。以市级官员为例,他们延伸至上一层次(省属机构)的概率在 60%左右,延伸至再上一级(省级)的概率则不到 20%。在相反方向

上,他们延伸至市属机构的概率也在60%左右,但延伸至县级的概率则降至35%左右。这些趋势与我们的实证假设(H5)颇为一致,即层级分流模式加强了直接"上下级"层级的关系纽带,但在直接上下级之外的向上或向下延伸程度则极为有限。这意味着,层级分流基础上的人事流动网络在政府科层制度中的延伸或渗透程度是有限的。我们也分析了在一定概率下的间接关联情形,但在这里不做报告。

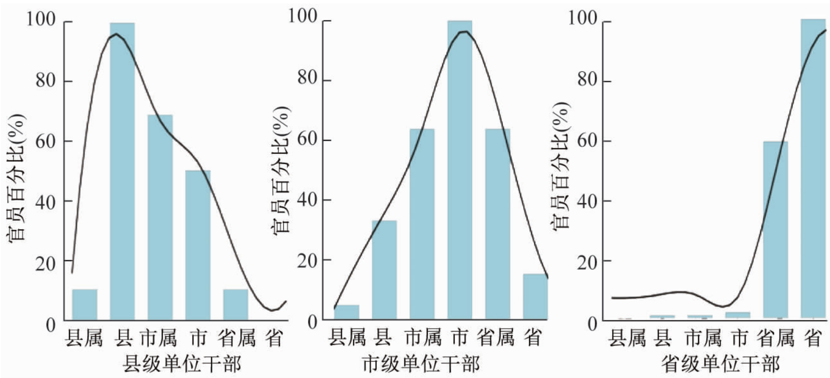


图 16:人事流动网络跨层级延伸的概率分布

九、讨论与结论:层级分流、人事网络与国家治理

本文在周雪光(2016)层级分流模式基础上,依据中国政府制度安排和人事管理政策,提出了一系列的实证假设,并用S省份市、县两级政府机构官员在1990—2008年间空间流动与块上流动的相关资料进行了实证分析。本文的研究目标是:(1)在系统资料基础上,展现省内市、县两级政府机构主要官员人事流动的趋向和特点;(2)在研究过程中,提出一系列分析概念、类别和测量,为今后的研究工作提供经验分析的基准线。虽然我们的经验材料仅限于一个省份,但由于中国政府高度集中的人事管理制度和实践以及各地政府人事政策的同步性,我们有理由相信,本文中有关地方政府人事流动的基本趋向和特点有着更为广泛的启发意义和适用范围。由于我们的资料始于20世纪90年代,这些研究发现在多大程度上适用于以前的历史时期,尚待新的材料验证。

本文的分析大多使用了近乎白描式的描述性统计工具。我们采用这一研究策略有如下考虑:首先,这一领域中尚没有系统的研究工作,因此当务之急是提供基础性信息、分析概念和测量指标,以供其他学者借鉴、批评和改进;第二,关于人事网络的建模和分析技术刚刚起步,许多网络模型的性质尚未明了。因此,非参数性分析技术(如描述性分析工具)更为可靠,而复杂模型有着过于拘谨的前提假设,增加了经验材料在呈现和解释上可能的歧义性。

概括总结本文的主要发现如下:首先,有关层级分流的实证分析和发现与前文提出的实证假设颇为吻合。这并不奇怪,因为层级分流模式以及这些实证假设大多从经验观察归纳而来,或依据政府人事管理规定推断而来。我们看到,地方政府内部的人事流动呈现出“层级分流”的特点(即假设 H1、H2):第一,在每一行政层次有两个分流方向:(1)极少数官员经历跨行政区域的空间流动;(2)大多数官员空间不流动,而只是局限于行政区域内不同机构之间的调动,即块上流动。第二,空间流动率低,且通常发生在层次最为中心的机构和职位上;流动幅度随行政层次的提高而逐步扩大。值得指出的是,政府人事管理的法规有着具体细致的规定和要求,但同时又允许灵活掌握。未来的研究工作可以仔细比较不同地区、不同时点、不同领导如何在条文规定和实践灵活性之间平衡把握。

与政府官员空间流动趋向相对应的是地方性人事网络的场景,即行政区域内各机构间人事流动形成的网络结构。我们发现:第一,不同区域在不同时间点上的人事网络结构各有不同,反映出地方性、多样性的特点(即假设 H3);第二,地级市与区县层级有着不同的人事网络结构:前者有着更为层层镶嵌、全网整合性强的“小世界”特征,后者则具有多中心、各自为政的碎片化特点;第三,块上流动与官员空间流动是一种松散关联的关系(即假设 H4)。这些描述性分析为进一步的统计建模提供了线索。

以上有关地方官员人事流动趋向的意义何在?在已有文献中,学者们注意到政府行为的一系列特点,如变通和共谋(周雪光,2008;王汉生、刘世定、孙立平,1997)、强大的动员能力,等等(徐岩、范娜娜、陈那

波，2015；王汉生、王一鸽，2009；陈家建，2013）。这些行为特点和动员能力是如何形成的？本文的分析提供了一种可能的解释，即地方性人事网络提供了稳定的组织基础。人事往来渠道同时也有利于信息沟通、情感交流和资源动员。这种重叠交融的网络结构有利于不同机构部门进行跨部门、跨领域的交流和动员，提高了解决问题的能力和有效性。官员流动的层级分流模式意味着，官员有着双重身份，他们既是自上而下调遣流动的官，同时又是在某一行政领域中固守的吏。层级分流的特点导致直接上下级层级间有着密切的人事联系，但在此之外向上或向下层级延伸触及的可能性则急剧下降（即假设 H5）。

在以上实质性发现之外，本文针对地方官员空间流动提出了一系列的分析概念、类型和测量。我们区分了空间流动与块上流动这两个不同维度以及由此产生的四种不同流动类型（见表 1）。针对地方性人事网络，我们从“地方性关联度”和“全网整合度”这两个维度提出了四种不同的治理模型（见表 2）。另外，本文的实证研究针对人事流动的规模和方向、人事网络结构运用了一系列测量，并利用这些概念的分类和测量来呈现和分析经验材料。这是本文建立分析和测量工具以推动该领域进一步发展的初步尝试。

最后，本文的资料、研究中使用的分析概念和技术测量都有很大的改进余地。我们的资料不是完整无缺的：地市级资料个别年份尚有缺失，区县级资料只有两个地级市辖区部分年份的信息。本文的经验材料报告不可避免地受到这些资料局限性的影响，有待更为精细的研究工作来修订我们的分析和发现。本文提出的有关流动的类别概念和测量只是初步尝试，我们的分析大多是描述性的，而不是统计模型上的检验，更不是因果性检验基础上的发现。这些方面有待在进一步的研究中改进。特别要指出的是，本文关注的人事流动网络只是中国政府中各种活跃的网络关系（如同乡、同学、同事、婚姻等基础上的社会网络）之一。这一网络与其他网络之间的关系及其意义有待进一步研究。我们希望本文可以引起更多学者对这个领域的兴趣，希望今后的研究工作可以批评、改进和修正我们的研究设计、概念、测量和研究结论，推动中国政府体制研究工作的深入性、系统性和可累积性。

参考文献(References)

艾云. 2011. 上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析[J]. 社会 31(3):68 - 87.

曹正汉. 2011. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究 (1):1 - 40.

陈家建. 2013. 项目制与基层政府动员:对社会管理项目化运作的社会学考察[J]. 中国社会科学 (2):64 - 79.

冯军旗. 2014. 中国党政干部晋升的政绩型体制[G]//“主动的”地方政治:作为战略群体的县乡干部. 托马斯·海贝勒、舒耕德、杨雪冬,主编. 北京:中央编译出版社:323 - 340.

耿曙、庞保庆、钟灵娜. 2016. 中国地方领导任期与政府行为模式:官员任期的政治经济学[J]. 经济学(季刊)(3):893 - 916.

欧阳静. 2009. 运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权——以桔镇为研究对象[J]. 社会 29(5):39 - 63.

钱穆. 2001. 中国历代政治得失[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店.

陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭. 2010. 经济增长能够带来晋升吗?[J]. 管理世界 (12):13 - 26.

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[J]. 中国社会科学季刊 (冬季号):45 - 68.

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[J]. 社会学研究 (2):61 - 92.

王贤彬、徐现祥、李郇. 2009. 地方官员更替与经济增长[J]. 经济学(季刊)(4):1301 - 1328.

吴毅. 2007. 小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店.

徐现祥、王贤彬、舒元. 2007. 地方官员与经济增长[J]. 经济研究 (9):18 - 31.

徐岩、范娜娜、陈那波. 2015. 合法性承载:对运动式治理及其转变的新解释——以A市18年创卫历程为例[J]. 公共行政评论 (2):22 - 46.

荀丽丽、包智明. 2007. 政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析[J]. 中国社会科学 (5):114 - 128.

阎步克. 2010. 中国古代官阶制度引论[M]. 北京:北京大学出版社.

杨爱平、余雁鸿. 2012. 选择性应付:社区居委会行动逻辑的组织分析——以G市L社区为例[J]. 社会学研究 (4):105 - 126.

张军、高远. 2007. 官员任期、异地交流与经济增长[J]. 经济研究 (11):91 - 103.

赵树凯. 2010. 乡镇治理与政府制度化[M]. 北京:商务印书馆.

周黎安. 2004. 晋升博弈中政府官员的激励与合作[J]. 经济研究 (6):34 - 40.

周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究 (7):36 - 50.

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[J]. 社会学研究 (6):1 - 21.

周雪光. 2011. 权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代 (10):67 - 85.

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.

周雪光. 2016. 从官吏分途到层级分流:帝国逻辑下的中国官僚人事制度[J]. 社会 36(1):1-33.

Kuhn, Philip A. 1980. *Rebellion and Its Enemies in Late Imperial China: Militarization and Social Structure, 1796—1864*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Landry, Pierre F. 2008. *Decentralized Authoritarianism in China*. New York: Cambridge University Press.

Lazear, Edward P. 1995. *Personnel Economics*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Levenson, Joseph R. 1965. *Confucian China and Its Modern Fate: A Triology*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Li, Bobai and Andrew G. Walder. 2001. "Career Advancement as Party Patronage: Sponsored Mobility into the Chinese Administrative Elite, 1949—1996." *American Journal of Sociology* 106:1371-1408.

Li, Hongbin and Li-An Zhou. 2005. "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China." *Journal of Public Economics* 89: 1743-1762.

Moody, James and Douglas R. White. 2003. "Structural Cohesion and Embeddedness: A Hierarchical Concept of Social Groups." *American Sociological Review* 68(1):103-127.

Orton, J. Douglas and Karl E. Weick. 1990. "Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization." *Academy of Management Review* 15(2):203-223.

Pfeffer, Jeffrey and Gerald R. Salancik. 1978. *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row.

Podolny, Joel. 2001. "Networks as the Pipes and Prisms of the Market." *American Journal of Sociology* 107(1):33-60.

Qian, Yingyi, Gerard Roland and Chenggang Xu. 2006. "Coordination and Experimentation in M-Form and U-Form Organizations." *Journal of Political Economy* 114(2):366-402.

Rosen, Shewin. 1983. "Specialization and Human Capital." *Journal of Labor Economics* 1:43-49.

Shih, Victor, Christopher Adohph and Mingxing Liu. 2012. "Getting ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China." *American Political Science Review* 106(1):166-187.

Shue, Vivienne. 1988. *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Uzzi, Brian and Jarrett Spiro. 2005. "Collaboration and Creativity: The Small World Problem." *American Journal of Sociology* 111(2):447-504.

Walder, Andrew G. 1986. *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press.

Walder, Andrew G. 1995. "Career Mobility and the Communist Political Order." *American Sociological Review* 60:309-328.

Watts, Duncan J. 1999. "Networks, Dynamics, and the Small-World Phenomenon." *American Journal of Sociology* 105(2):493-527.
Weick, Karl E. 1976. "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems." *Administrative Science Quarterly* 21(1):1-19.
Xu, Chenggang. 2011. "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development." *Journal of Economic Literature* 49(4):1076-1151.
Zhao, Wei and Xueguang Zhou. 2004. "Chinese Organizations in Transition: Changing Promotion Patterns in the Post-Mao Era." *Organization Science* 15:186-199.

责任编辑:田　青