

论官僚权力的有限性

——以中国政府过程中的“考核检查”环节为例^①

[美] 周雪光 著 艾云 练宏 译*

一、研究问题：官僚权力

官僚组织已经成为现代组织的主要形式，官僚权力即源于官僚组织的正式权力（formal authority）已成为当代社会的核心组织机制。正如科尔曼所观察的那样，随着“企业人”（corporate persons）在当代社会的崛起，许多事务都通过官僚制组织予以执行落实（Coleman, 1982），如公共政策由正式组织经过官僚化的程序予以制定，社会福利、公共安全和各种公共产品由政府组织和官僚体制提供，市场交易、合约、资本流

^① 本项研究得到斯坦福大学东亚研究中心、Hewlett Faculty Fund 和校长国际研究创新基金的资助。本文曾提交 2010 年 6 月中山大学公共管理研讨会和 2010 年 9 月国家发改委宏观经济研究所与斯坦福大学中国研究中心联合举办的研讨会，感谢与会专家的宝贵意见。本文发表于英文杂志 *Research in the Sociology of Organizations*, Vol. 34, April 4, 2012, pp. 81 - 111。我们感谢与会专家和 RSO 编辑及审稿人的宝贵意见。

* 周雪光，美国斯坦福大学社会学系教授。艾云，中国社会科学院社会发展战略研究院博士后，助理研究院。练宏，中山大学行政管理学系讲师。

动都受到官僚组织以及官僚权力的管制。正如威尔逊 (Wilson, 1975) 所指出的, 现代社会的一个发展趋势是政治权力逐渐转移给官僚制组织, 此类现象在发达国家和发展中国家均在发生。鉴于此, 加尔布雷思 (Galbraith, 1984) 提出正规组织 (formal organization) 是现代社会权力的最重要来源的基本命题。

官僚组织之所以在现代社会普遍存在和迅速发展, 一个重要原因在于正规组织的效率和效能。早在 19 世纪中叶, 韦伯 (Weber, 1946) 就指出了官僚制组织的优越性。随着资本主义经济和社会的法律化和制度化, 官僚组织能够准确地处理信息和执行命令。历史分析和比较研究均已指出了在不同的社会背景下韦伯式国家体制对经济发展和社会变革的重要作用 (Evans, 1995; Evans, Rauch 1999; Evans, Rueschemeyer, and Skocpol, 1985; Hall, 1986; Johnson, 1982)。不同于市场、社会网络等其他组织机制, 官僚组织建立在职位和权力的等级关系基础之上。在社会科学文献中, 研究者提出了两类官僚权力: 官僚组织 (如政府) 强加在群体或者个人之上的强制性权力 (coercive power); 在组织内部等级结构基础之上的官僚权力, 如在决策与执行中的上下级关系。本文的研究将侧重于后者, 主要关注正式组织内部官僚权力的制度来源和边界条件。但这两类官僚权力是相互联系、相互作用的, 在许多情况下受到相同约束机制的作用。因此, 本文提出的理论模型对于理解在更大社会背景下官僚权力的运作过程也有着意义。我们在本文结语部分讨论这一点。

本文的关注点是中国政府组织官僚权力的运作过程。中国的官僚体制已有千年历史, 形成了自己的独特的运作逻辑和演化路径。中国古代官僚制度的重要特征是“家长式权威”以及士大夫与官吏之间的模糊边界 (Balazs, 1964; Levenson, 1965; Weber, 1968)。当代中国政府组织的特点是, 以中国共产党为领导, 建立在列宁主义的政党组织基础之上, 组织内部权力高度集中, 部门间紧密协作、高度组织化, 以实现最高领导层宏伟的政治、经济目标 (Schumann, 1968; Selznick, 1952)。20 世纪 80 年代初以来, 中国政府是中国社会经济改革的主导者和推动

者，建立在行政和人事控制基础上的官僚权力比以往任何时候都更为突出。

在过去的30年里，中国政府经过了一系列的行政管理体制改革，中央政府制定和颁布了大量的法令规章，形成了一系列详细复杂的制度体系，包括人才选拔、绩效评估、晋升奖惩等，以此约束规范各级政府和官员的行为（Landry, 2008；周黎安, 2008；Yang, 2004）。如同工业化市场社会中诸多其他组织那样，中国政府的正规化和制度化程度越来越高。这是否意味着我们正在目睹见证着“组织趋同”的变迁模式（DiMaggio and Powell, 1983）？官僚权力特别是政府组织内官僚权力的制度来源和约束条件是什么？

政府组织权力运作过程的研究可以在一定程度上回答上述问题。在以往有关组织研究文献基础上，我们提出官僚权力的三类制度来源：（1）基于正式规则和程序的官僚权力；（2）设计激励制度的能力；（3）基于共享经验和稳定期望的组织认同。官僚权力正是通过这些制度渗透和运行于正式组织。同时，我们认为，官僚权力运作同时产生了诸多反向力量，成为约束官僚权力的限制条件。我们通过对中国政府组织特定的组织过程和关键阶段——“考核评估”的实证研究来阐述讨论上述观点。这个过程中上级主管部门及考核人员是考核方，下级政府尤其是基层政府^①作为被考核方。

下文首先提出关于官僚权力的制度来源和边界条件的理论命题；其次，分析讨论中国政府组织内部两个“考核评估”的案例；最后，讨论正式组织的官僚权力与其所位于的社会制度背景的关联，并总结本文的基本观点。

（一）官僚权力的定义

在社会科学研究中关于权力有许多不同的定义和解释（可详见

^① 中国是五级政府体制，地方政府包括指省、市、县、乡各级政府，文中基层政府主要指县乡政府。

Lukes, 2005), 在这里有必要首先对“权力”进行定义。本文的关注点是官僚组织内部官僚权力的运作过程, 尤其是政府组织官僚权力的运作过程。我们将官僚权力定义为将自己的意志强加给他人的能力, 正如韦伯(Weber, 1978)所指出的制度化的“指挥命令的专制权力”。官僚权力根植于官僚组织的等级结构和等级秩序, 可以说官僚组织是官僚权力的主要制度来源。在这个意义上, 本文所研究的官僚权力贴近帕森斯的定义(Parsons, 1963), “因此, 官僚权力是一种保证集体组织系统中各单位履行合法化义务的普遍能力, 这些义务符合集体目标, 获得了合法性, 当遇到顽固的反对力量时官僚组织理所当然地采取强制手段予以执行”。由此看来, 官僚权力的具体表现之一就是在落实任务或项目时上级将其意志强加给下属的能力。

理论上说, 各组织类型中官僚权力的定义颇为相似, 它总是与特定的等级职位相关联, 受到产权制度(如公司)或法律部门(监督)的认可或保护, 具有制度合法性。我们特别强调官僚权力具有如下几个特点: 第一, 官僚权力蕴含着明显的或潜在的将自己的意志强加给他人的能力, 有时表现为行政指令、法令和预算拨款等, 有时表现为遵循规则的行为或者符合共同规范和稳定期望的实际行动。第二, 官僚权力来源于官僚组织的等级结构, 组织的规则制度赋予组织内特定职位的权力如上下级关系, 它为组织内部的成员所接受, 具有制度合法性。第三, 官僚权力的运作过程可以通过某个特定政策、方案或项目是如何通过官僚组织得以落实完成的实证研究予以理解。换句话说, 官僚权力的有效性表现于决策的制定、落实以及问题解决等过程之中。

(二) 官僚权力: 制度来源和组织边界

我们首先提出官僚权力的三个制度来源: 第一, 基于官僚组织等级结构的官僚权力, 体现为正式等级权力和规章制度。正式规则协调组织内部的各部门、各层级的关系, 约束着信息流动过程, 并形塑着组织成员的规范行为(March, Schulz, Zhou, 2000)。这与韦伯关于现代官僚

组织的观点非常契合，组织的等级结构尤其是上级指令和规则形塑着组织成员的行为模式。库帕森（Courpasson, 2000）在法国社会背景下观察到正式组织内官僚权力集中和企业家治理（entrepreneurial forms of governance）两类治理模式共存的作用，并提出了“官僚制软化”的概念来理解这一组织现象，但特别强调前者的重要性。总而言之，行政指令、政策等总是通过组织予以实施落实，组织内支配性等级权力、劳动分工及其他协调机制是至为关键的组织机制，所以不难理解专制权力总是与复杂的官僚组织相关联。

中国政府组织非常符合韦伯式官僚制组织模型，即以详细的规章制度和指令协调各部门和各层级的组织行为。以“考核检查”制度为例，它是中国政府组织内部重要的监督机制，上级主管部门通过考核检查了解下级政府的工作情况，评估下级政府在某一领域或某一具体项目的业绩表现，并据此实施奖励或惩罚。上级政府完全决定着考核检查的内容、地点和方式，这体现了中国政府组织具有强大的官僚权力。如在计划生育领域，上级主管部门单方面决定考核时间、指标内容、地理位置（乡镇、村庄），许多时候这些考核检查不会事先通知地方政府，而是直接进行“突然袭击”。这些组织行为是在监督过程中上级政府具有的合法强大的官僚权力的具体体现。

官僚权力的第二个来源来自设置激励机制的能力，即占有等级职位的领导者有权设计激励制度，从而激励组织成员按照组织目标行为。不同于韦伯主要从“合法性”视角探讨官僚权力的组织基础，近年来有关官僚体制的研究特别集中于公共选择经济学，主要强调组织内部委托—代理关系及信息不对称问题。这就是说，下属（代理人）具有信息优势，可策略性利用信息甚至不惜牺牲集体利益以追求个人目标。因此，官僚权力的一个重要内容是制定合理恰当的激励制度以激励下属符合组织目标和组织利益的行为。鉴于此，我们可以把官僚权力作为激励机制的推动力，激励行动者符合组织目标的行为（Miller, 2005, p. 203）。毋庸置疑，当前激励设计问题已成为组织研究的核心问题（Lazear,

2004), 可以划分为以市场机制为基础的目标导向型和以监督奖惩机制为基础的行政命令型 (Miller, 2008)。简而言之, 激励设计直接影响着组织成员的晋升、收益和地位获得等, 上级部门设计激励机制的能力是克服下级部门执行阻力的重要机制。

在这个意义上, 我们认为中国政府具有非常强大的官僚权力, 并制定了强有力的激励机制。考核检查一旦发现下级部门的执行工作存在偏差纰漏, 将对其实施严厉的惩罚, 其中最为典型和激励强度最大的是“一票否决”制度。“一票否决”指如果被考核政府未能完成责任指标 (如计划生育率等), 政府官员的其他政绩一并抹去, 不得升迁, 不得评优等。事实上, 如果下级部门考核成绩较差, 相关官员还会被降职甚至开除公职, 因此官僚权力的作用还突出表现于地方官员应对“考核检查”的过程。地方官员非常重视具有监督职能和强大激励的“考核检查”工作, 通常花费数周甚至数月的时间, 动员大量人力物力甚至其他部门的官员及资源, 做迎考和应考的准备工作。

官僚权力的第三来源是组织的共享观念、稳定期待及组织利益, 它们存在于组织内部和组织之间的合作互动过程。组织成员具有相似的职业发展路径、长久甚至终身的工作经历以及相同的组织过程等, 这些塑造着组织成员的共同经历、价值观和身份认同。不同于其他类型的权力, 官僚权力建立在稳定的、强制的行为模式基础之上, 组织内形成的共享观念、共同经历和稳定期待深深制约着官僚的行为模式 (Merton, 1968)。可将其共享观念和规范视为“隐性的官僚权力”, 由一系列占主导地位并持续稳定运作的价值观、信仰、仪式和制度化程序 (游戏规则) 组成, 常常符合特定个人和群体的利益而牺牲了某些其他人的利益, 并且既得利益群体占据着优势位置以努力维持和不断扩大其特殊利益 (Bachrach and Baratz, 1968; Lukes, 2005)。正如高夫曼 (Goffman, 1961)、福柯 (Foucault, 1977)、鲍曼 (Bauman, 1989) 和克莱格 (Clegg, Courpasson and Phillips, 2006) 有关“黑洞 (the heart of darkness)”的故事, 官僚组织的理性规则、制度程序和正式权力形塑着组

织成员的集体思维定势，激励官僚组织符合共享观念的行为模式，从而在组织过程中进行有效沟通和协作。

我们还认为，由于政府各机构职责分化、部门内部官员工作有着长久应对外部压力的共享经历，政府官员们有着在稳定的制度基础之上的相似经验和集体思维定势。在组织结构上，各层级的政府设有各职能部门，即中央—省—市—县—（有时下至）乡镇的政府机构，还有各职能部门管理着特定领域如计划生育、环境保护等，各层级和各部门都有制度化的日常工作和稳定的办事人员。在同一组织系统内部，组织成员有着共同经历并面临着相同的组织环境，形成了集体认同和稳定期望，并由此进行稳定的互动协作。

韦伯（Weber, 1978）警告说，官僚化过程可能产生“铁笼”效应，即竞争和追求效率的种种做法将官员及其行为束缚在规章制度的“铁笼”之中。迪马乔和鲍威尔（DiMaggio and Powell, 1983）的文章指出官僚组织的“铁笼”效应的组织机制，即文化制度压力下的强制性（coercive）、不确定性下的模仿性（mimic）趋同和社会环境压力下的规范性（normative）趋同如专业化。在这个背景下，官僚权力的运作过程演变为外部环境压力下的组织趋同过程，即外部制度环境产生的共同规范和期待诱发服从于制度环境的组织行为。同理，在中国政府组织内，我们可以将中央政府以及自上而下的指令视为是地方政府务必回应的制度环境。在自上而下组织过程中，各职能部门、各地方政府面临着相同的制度环境，因此表现出极为相似的组织行为。

总而言之，官僚权力来源于官僚组织稳定正式的等级结构和规章制度，与职位相匹配的设计激励制度的能力以及各层级或部门的共享经验与稳定期待。本文所阐述的官僚组织具有韦伯式官僚组织的基本特点，即官僚组织理性地设计激励制度以解决委托—代理关系下的信息不对称、目标不一致和利益冲突等问题。

具有讽刺意味的是，官僚组织一方面产生了官僚权力，另一方面孕育了官僚权力的制约因素和对抗力量，从而影响着官僚权力的运作过程

和边界条件。事实上，有些文献已经指出官僚权力既包含上级政府将其意志施加给下属部门的权力，也包含下属部门抵制上级政府的权力（Wintrobe, 1997）。下面我们将具体分析讨论官僚权力的制约因素和边界条件。

首先，尽管正式规章制度是官僚组织的核心要素，但是官僚组织中普遍存在着非正式的社会关系，成为软化正式规则的重要力量。社会关系不是来自正式的权力关系，而是来自于非正式的互动或其他社会领域，如校友、老乡及亲友关系等。他们源于社会交往和人际关系中的情感、身份和期望，常常与组织设计的理性原则相悖。组织研究者早就认识到，非正式的社会关系普遍存在于正式组织中（Scott, 2003）。布劳（Blau, 1955）发现，政府福利机构的官员在决策过程中常常依赖于非正式关系，而不是组织的规章制度。古尔德纳（Gouldner, 1964）研究了工厂组织中社会关系和正式规则之间的矛盾冲突。在法国社会背景下，克罗齐（Crozier, 1964）发现了组织内存在违背正式授权的非正式社会控制。不过，有研究指出组织内的社会关系可能培养信任和忠诚，有助于克服委托—代理问题（Breton, 1995）。正如下文的讨论，更普遍的情况是社会关系时常诱发与正式规章制度相悖而行和抵制官僚权力的组织行为。

官僚组织中社会关系的普遍存在和作用产生了一个重要后果，即它们经常软化科层组织的“铁笼”效应。组织制定了详细规则程序以规范约束组织成员的行为，但这些规则制度有时与官僚组织日常工作经验相矛盾，这意味着正式规则在不同的情境下可能有不同的解释，甚至还可能出现某些例外情况。例如在考核检查中考核方可选取较为安全的区域作为考核对象，该制度为社会关系的运作制造了空间，从而软化了考核检查的刚性。我们认为，在官僚组织中规则的普遍性和社会关系的特殊性之间存在巨大的紧张关系，它破坏着组织趋同的过程（DiMaggio and Powell, 1983），这是理解官僚权力的有限性的关键点。

社会关系是中国社会结构和运作过程的普遍特点。中国人类学家费

孝通（1992）提出“差序格局”的概念来解释中国社会的基本结构，“每一家以自己的地位作为中心，周围划出一个圈子，这个圈子的大小要依着中心势力的厚薄而定”，“以自己为中心，像石子一般投入水中，和别人所联系成的社会关系不像团体中的分子一般大家立在一个平面上的，而是像水的波纹一样，一圈圈推出去，愈推愈远，也愈推愈薄”，这样一来，每个人都有以自己为中心的圈子，人与人之间的关系是以亲属关系为主轴的网络关系，是一种差序格局。正如许多文献所指出的，当代中国的社会关系存在多种形式如校友、同事、同学、老乡等等，它们逐渐渗透到社会生活、经济活动的诸多方面（Walder, 1986; Yan, 1996; Yang, 1994），还普遍存在于中国政府组织过程中，对组织成员个人发展和资源动员以及实现组织目标等都有着重要意义。事实上，上下级政府以及不同部门之间的社会关系网络已演变为政府组织重要的应对策略，有利于降低不确定性、控制信息、动员资源、解决问题以及应对危机等（Zhou, 2010）。许多研究者还观察到中国政府不同部门或机构的谈判与合作行为（Lieberthal and Lampton, 1992; Shirk, 1993），在市场转型过程中，政府组织与市场组织互动演化和相互制约（Guthrie, 1999; Wank, 1999; Zhou, 2000）。

第二，激励机制设计不合理将显著地削弱官僚权力的有效性。显然，激励制度可以化解来自下级政府的执行阻力，是官僚权力的重要来源。在中国政府组织中，激励机制设计不当可能诱发上级和下属之间的共谋行为，从而诱发了与官僚权力相抗衡的力量。激励机制设计的有效性常常以一些强假设作为前提。第一，委托人知道代理人的最大化效用，并能预测代理人在什么条件下会按照代理人的期待来行为；第二，委托人有权力事先承诺激励制度；第三，合同是自我实施的（self-enforcing），换句话说，委托人的制度设计符合代理人的最大化效用，代理人最大程度地实施委托人的计划以实现委托人的利益（Wintrobe, 1997）。从理性设计的角度来看，非正式关系问题可以通过适当的激励设计予以解决，如调整雇员与雇主的目标以诱发雇员符合雇主期待的行

为。但许多研究指出由于存在有限理性 (bounded rationality) 问题和多个委托人之间的利益兼容问题, 代理人常常难以进行有效的激励制度设计 (Simon, 1947; March and Olsen, 1979)。事实上, 一个普遍的现象是激励设计的不合理常常产生意外后果和诱发背离组织设计初衷的组织行为 (Kerr, 1975)。

中国政府高度中央集权的体制特点使得该问题格外凸显。周雪光 (2010) 指出“政府内部的考核机制设计在很大程度上促就了基层政府利益共同体的形成, 诱发了地方政府的共谋行为, 为了维护共同利益而参与共谋行为提供了另一个制度化基础, 最终导致了组织目标替代的后果”。例如计划生育领域的“一票否决”制度, 即一旦发现政策执行存在严重问题 (计划生育率未达到指标等), 地方政府的其他政绩将被否定, 即使其他领域表现异常优秀, 地方官员仍将受到严厉惩罚如不许升迁、评优等。事实上, 组织目标可能不契合实际情况, 结果考核评估的执行过程具有极大灵活性; 激励机制设计不当可能诱发考核评估中下级政府的政治游说及共谋行为; 考核检查中考核指标的模糊性还为行动者创造了“解释”空间。我们观察到一个具有讽刺意味的结果, 极大的激励强度诱发了政府官员串通隐瞒的共谋行为, 从而破坏了激励机制和官僚权力的有效性。

第三, 与韦伯式官僚组织理想模型相反, 一个常见现象是, 组织内部存在多个层级和多个部门, 有着各自独特的共享经验、稳定期望和身份认同, 因此组织内部存在显著分化。鉴于此, 马奇 (March, 1988) 指出政策执行是组织决策的延续, 并强调政策实施过程中较低级别官僚组织的重要性。克罗齐 (Crozier, 1964) 提出了类似的观点: “等级秩序和规章制度约束着个人和团体, 承担着仲裁功能。显然, 这种权力不是绝对的, 而是各部门和各成员谈判、斗争和妥协的过程。”利普斯基 (Lipsky, 1980) 的研究强调“街道”作为政府组织体系的末端对落实公共政策具有极大的重要性。可以说, 官僚组织总是兼具集权和分权的特征。许多组织研究指出各层级政府、各代理人有其特殊的组织利益、

共享观念和行爲模式，为抵抗上级部门的合谋行为提供了稳定的制度基础。因此，一方面，它们是官僚权力的制度基础来源；另一方面，它们也成为削弱官僚权力的重要反抗力量。

尽管已有不少研究讨论了制度如何形塑政府组织和政府官员合乎规范的行为，但是上述讨论促使我们质疑中国政府运作过程中的组织同构问题。有些学者观察到政府组织内部存在利益分化，由此产生了大量谈判行为（Lieberthal and Lampton, 1992; Shirk, 1993）。我们认为，外部制度环境（如中国政府中央集权和自上而下的行政命令）的统一性与价值观（segmented norms）、组织利益和稳定期望的层级或部门特殊性之间存在巨大张力。组织同构程度同时受到自上而下制度化的有效程度以及自下而上地方政府抗拒上级政府所强加的规章制度的力度的影响。正如下文所阐述的，在中国政府组织里后者往往占据上风。

上文回顾了组织研究领域有关官僚权力的主要文献，探讨其与中国政府组织研究的相关性，并提出本文关于官僚权力的基本论点。下文将通过中国政府组织官僚权力运作过程的实证研究来阐述本文主要的理论观点和分析概念。

二、“考核检查”的案例分析

（一）研究背景：“考核检查”的组织设计

下面将以中国政府组织 D 县人口与计划生育管理局和 Y 市环境保护局两个职能部门“考核检查”的故事来阐释本文关键的理论命题。本文主要的关注点在于中国政府组织“考核评估”的组织过程与行为。接下来首先介绍本文案例研究的背景。

中国政府一个重要组织过程是中央政府（决策者）制定总体计划，

然后由地方政府（中间层）逐级分解，下达直至基层政府^①（执行者）予以落实。为了确保地方政府有效落实国家政策，一个常规的制度安排是上级主管部门频繁地对下级政府进行考核检查。有些考核检查是非正式的、临时性和无关紧要的，有些考核检查有着正式的、制度化的、成文的制度安排，并且考核结果是奖励或惩罚地方官员的重要标准，具有重要意义。正式考核有着清晰、详细和稳定的制度安排，最常见的有年中和年终考核，制定了明确的考核内容、指标体系、考核程序及判定标准等。年中考核和年终考核还构成中国政府目标管理责任制的重要内容，涉及地方政府各个方面的表现，各职能部门或政策领域还有着专业化的制度设计如计划生育年终考核。考核检查的执行过程时常涉及多级政府，但由于国家政策正是通过基层政府予以执行落实，被考核对象主要是基层政府。有些考核直接深入政策实施现场和相关对象，例如，在计划生育领域，省市县各级政府进行考核时，他们不仅检查文件档案和数据库等文本资料，还深入到村庄进行入户现场调查。

考核检查的目的在于激励地方官员服从上级政府行政指令的行为，它常常跨越多个行政级别，在这个过程中部门内部上级和下属之间乃至不同部门之间有着密集性互动协作，非常适合观察研究官僚权力的实际运作过程。在这个过程中官僚权力的三个方面，即以正式职位为基础的正式权力、设计激励机制的能力、组织的共享观念和认同的作用均格外凸显。接受上级政府的考核检查成为地方政府最重要的工作之一，地方政府机构时常通过密集性动员以应对上级政府（赵树凯，2007）。因此，我们可以从考核检查的实际运作过程来窥见中国政府组织的运作机制，特别是官僚权力作用及其局限。

下文将具体阐述考核检查的故事。两个案例来自两个政府机构，涉及两个不同政策领域。第一个案例来源于计划生育政策领域，2007年我们参与和跟踪了中国中部某省D县计划生育部门年终考核，观察了省、

^① 文中基层政府主要指县乡政府。

市、县三级政府进行的三次年终考核过程。第二个案例故事发生于环境保护政策领域，2008年我们在中国北方某省Y市环境保护局参与和跟踪了该地区接受中央政府和省级政府考核检查的过程。每次考核检查持续三至十五天不等，我们全程参与考核检查过程，获得了丰富翔实的信息。我们观察了考核检查的制度设计和组织实施过程，尤其是在这个过程中上下级政府讨价还价、应对考核后果等诸多策略性行为。

我们通过非正式社会关系进入到相关政府部门并接触研究对象，在得到被调查政府部门负责人许可之后开始了具体的田野调查。在调查过程中，我们作为实习生参与政府日常工作如帮助工作人员完成统计报表、撰写报告等，有时还参与了部分非正式活动如私下聚餐等。在考核检查过程中我们得到准许，与工作人员一起应对来自上级政府的检查，还组织实施对其下级政府的考核检查。下面的案例故事主要来自我们的田野观察。^①

在局外人看来下面所描述的组织行为明显违背了正式制度安排，但它们普遍存在于中国政府各政策领域的执行过程，并成为中国政府组织内的监督机构乃至上级主管部门的“共享常识”（周雪光，2010）。事实上，这些组织行为如此普遍存在，地方官员深谙其道，在行动过程中甚至不需要向我们以及其他参与者（例如村民、地方干部或者很多时候包括考核组成员）有所躲闪掖藏和解释^②。中文文献或中国媒体报道经常提及此类故事，英文文献很少有这方面的研究工作，我们猜测一个主要原因可能是国外学者很难进入和了解中国政府的实际运作过程。

（二）信息的控制与反控制：“突然袭击”及其应对策略

下面分别叙述作为考核方的考核组和作为被考核方的下级政府，勾勒出“考核评估”的主要组织过程。考核检查过程涉及诸多方面，最为

① 除非另有说明，以下所有故事均引自于我们的田野调查笔记。

② 当问题被揭发后，地方官员和考核组进行谈判，作为研究人员我们未能完全参与该谈判过程。

突出的问题之一是信息控制和反控制问题。在这里信息具体指那些特定政策或项目的要素、内容、指标体系等。如在计划生育政策领域，“计划生育率”、“三查率”等都是考核的核心指标。在环境保护政策领域，环保局监测各生产基地或企业向上报污染或污水处理的数据信息，确保及时获得准确的信息，并且保证数据信息达到特定政策要求。

在组织研究中信息一直是至为关键的研究主题。组织学家西蒙（Simon, 1947）提出有限理性概念，强调个人和组织加工和处理信息的能力是有限的。马奇（March, 1988）指出组织过程中的政治联盟行为，各党派或政治团体会策略性运用信息，并认为决策执行过程是组织决策的信息被策略性利用和再解释的过程。近年来经济信息学指出信息不对称问题、委托—代理关系问题、合约关系问题等，并由此探讨了组织激励机制设计问题（Milgrom and Roberts, 1992；Miller, 1992）。

我们特别强调考核检查过程中信息存在以下几个基本特征：信息策略性的、不对称的和模糊的。信息的策略性指考核双方都有利用信息增强自己的优势和谋取利益的动机。信息的非对称性指作为执行者的下级政府往往掌握着更多信息。信息具有模糊性指大量关于实施执行情况的信息总是模糊的，即使是相同的信息也常常存在多种解释（March, 1994）。在本文的研究中，我们发现虽然考核检查的指标体系和评价标准有明确的测量标准，但信息的策略性、不对称性和模糊性仍然给以准确信息为基础的考核评估带来了极大挑战。

信息总是存在争议、矛盾和斗争的过程，信息的控制与反控制过程始终贯穿于考核评估的全过程。一方面，考核方（代表上级主管部门）目的是搜集关于某一特定项目或政策的执行情况的准确信息；另一方面，被考核方（下属机构）为自己的利益而策略性地控制和利用信息。考核方与被考核方信息控制和反控制过程为我们研究官僚权力的作用及其边界条件提供了良好的窗口。在考核检查过程中，官僚权力通过考核方全面监督行为体现出来，包括直接检查、搜集信息、考核评估以及奖励惩罚等。如果官僚权力是有效的，我们理应预期官僚权力将采取有效

制度安排和激励机制设计，来制约被考核方策略性操纵信息的行为，以及一定的制度安排来克服在信息具有模糊性时行动者进行谋取私利的解释信息的行为。

从形式上看，考核检查过程中官僚权力具有非常大的效力。例如上级部门单方决定何时、何地以及以何种方式实施考核检查。考核检查是政府日常工作的重要内容，有时会提前通知考核时间、告知考核内容和指定考核位置，但大多数时候，上级政府仅仅通告非常有限的信息，如只是告知考核的时间，而不告知考核的具体位置（例如村庄）。其中最典型和最极端的形式是“突然袭击”，当考核检查车辆出发时，连车上的考核组成员也不知道目的地，而是在上车后打开第一个信封，得知去某县，然后直奔某县；进入某县境内后打开第二个信封，得知去某乡；进某乡境内，再打开第三个信封，得知去某村；进村后，考核组展开拉网式检查。在旁观者看来，这样的检查可谓神秘莫测犹如特工，以避免地方官员的操纵、伪造等干扰行为。可以说，以如此强制的手段进行考核检查正是官僚权力运作的典型表现。此外，上级政府还引入同级政府相互考核和排名竞争的制度，由其各地区下级部门组成核查小组，进行跨辖区的相互考核检查，并规定那些排名在后的地区和官员将受到严厉处罚。考核员（来自不同区域的同级政府）有强大的激励去揭露被考核区域的问题，保证自己的考核得分不会处于排名末位。这一制度安排在各区域下级政府间形成强大的横向竞争压力，有效激励了严格的考核检查。

理论上说，上述制度安排为考核检查的有效实施提供了制度基础，结果理应是所向披靡并得到大量真实信息。然而，我们观察到地方官员采取诸多应对策略有效地软化和应对刚性的考核检查，最终成功地控制和隐藏了重要信息。考核检查过程中，信息分布的结构深深制约着官僚权力的运作过程。下面，我们超越一般的“信息不对称”的概念，主要探寻使用信息的策略方式，这些行为展现了官僚组织过程如何受到更大的社会背景的影响制约。

下面先来看考核组的“突然袭击”策略。以2007年A县计划生育局接受省级年终考核实施为例。考核组事先不知道上级政府关于考核时间和地点的具体安排。前一天晚上，他们住在临近目的县（D县）的邻县，清晨进入目的县境内。大约8点，省政府打电话给考核组告知考核样本乡镇及样本村庄的具体信息。在未通知当地官员情况下，考核组开着自己的车辆驱车前往考核现场，一抵达目的村就立即封锁了整个村庄。这样考核员可以调查每个家庭的人口信息，特别是针对地方政府上报的新生儿花名册。考核过程中一旦发现未上报信息如漏报新生儿、错误的统计信息如出生信息，地方政府官员将受到严重惩罚，包村干部等还将被追究连带责任。“突然袭击”的目的是确保当地政府官员不能事先控制信息如转移问题对象等，然而，我们的田野调查却表明，考核检查过程中地方政府总是占据着地利人和的优势地位。现在我们详细描述这个过程中所采取的策略。

首先，在考核开始时地方政府已实行了一系列的游击战术，如打探、监视、跟踪等，以获取关于考核组的重要信息如考核组成员的来源和社会背景、考核目的地等。在计划生育政策领域，我们观察到如下情节。清晨，地方政府派工作人员驻守在辖区边境的重要关口，密切监视着过往车辆，直到发现考核组车辆入境。他们迅速将考核组车辆牌照号码、行驶方向、考核组成员等相关信息用手机汇报给县里，县里立刻将信息下达给各乡镇和村庄并要求密切跟踪和监视考核组的行动。可以说，考核组入境后的一举一动都在地方官员的监视中，考核组车辆径直驶向突击目的地，地方政府的车辆紧紧尾随其后，随时向县里更新考核组的最新去向。一旦考核组进入样本村，县乡官员立即全部到达样本村。某个案例中我们观察到这样的情形，考核组的车辆驶入村内，尚未到达村委会，数分钟后村庄内突现七辆轿车及数辆摩托车。另一案例中，考核组车辆停靠路边，考核员下车询问样本村的方向，尾随其后的地方官员立即下车，从“线人”那里得到样本点信息，马上手机通知村庄所在的乡镇官员，并令其迅速应对随之而来的考核检查。这些策略使

得“突然袭击”的有效性大打折扣，这些行为正抵制和削弱着官僚权力的作用。

我们还注意到这些策略为各地普遍采用，在相距千里之外的另一个省，当地乡政府官员讲述了类似的场面：

省市县都组织检查。当省里来检查时，市县镇联合起来应付省检查团；当市里来检查时，县镇就联合起来对付市里的检查团。省里到市里检查，事前也不通知去哪个镇或村。但是，实际上各地政府都联合起来对付检查团。省里来的时候，市里县里就提前打招呼：“你们那里的问题处理好……”检查团到了县里，各个镇都得到通知，严阵以待。一旦领队的得到通知去哪个村，在去那个村的路上就有电话通知到那个村，连车号、时间、地点的消息都十分详尽。检查团一般都是早晨8点以前就到达。所以，一大早，村里妇女小组长就在各个路口把守，一旦发现情况就立即通知村里，把有问题的孩子转移出去……我工作6年来，除了有一个乡被检查团查出来外，只有两次（两个镇）是县里检查出计划外的问题，做了一票否决的处理，镇书记和镇长都调换工作，没有重用，县里也没有上报（周雪光，2010）。

其次，考核组即使顺利抵达考核现场，也不一定能够搜集到真实的信息。地方官员隐藏或操纵信息，使其合乎组织目标尤其是考核评价指标的标准是地方政府的普遍行为。例如，考核员入村进行现场调查，入户询问已婚育龄妇女的生育信息，是否有按规定要求定期进行“三查”体检等等。然后，考核员回到村委会核对存放于村办公室的档案记录。事实上，我们观察到许多在村办公室的文件都是应对上级政府的应对之作，如“三查”证明单上有官方印章、医生签名和当地医院的联络信息，但许多表单中唯一准确信息是被体检妇女的姓名”（艾云，2010）。又如，某个乡镇是应该建有计划生育服务站，事实上还只有空房子，没

有任何医疗措施。考核前一天，地方官员了解到考核组将要考核视察该服务站，地方官员在一夜之间准备医疗设施、宣传标语、办公设备以及医务人员等，看上去它好像正在全面有效运作着。

在环境监管领域我们观察到类似的组织行为。国家环保部考核前夕，地方官员到辖区某电力公司指导迎接考核检查的工作，事实上，在地方官员指导下电力公司编造有关污染物信息的数据。正如一名在现场训话的官员如是说道：“现在国家考核组的能力已大大提高。如果你的数据呈现出有规律的、直线性的增长模式，他们一看就知道这些数据是编造的。几年前这样的图形可以骗过考核员，但现在不行了。你需要（向另一家公司）学习，他们的图形有升有降并不总是持续稳定上升的，看起来更符合实际情况，也更令人信服。”我们发现，考核检查的过程是考核方和被考核方相互学习的过程。例如，前一次考核时考核人员使用能源消耗量来衡量污染程度及其可能的环境风险。下一次考核时地方官员已迅速学会如何应对该指标，他们发给当地企业关于能源消耗（例如购电费用）详细说明，教导其如何准备收据和其他文件，由此环境估计危害将极大减少。事实上，考核检查的过程颇像猫捉老鼠的游戏，一旦上级主管部门采用新的策略以寻求准确信息，地方官员立即发明相应的应对策略以化解考核检查的有效性。

第三，考核员即使发现了违背政策的情况，结果仍难以采集足够的证据。我们观察到，一旦问题被发现，考核双方的冲突骤然彰显，考核检查工作被被考核方强行打乱，直至负面证据消失于混乱之中。如在某个案例中，考核员发现“问题儿童”（未报告的新生婴儿），她还未来得及记录其中不符合政策的生育信息，“陪同”她的地方干部迅速果断采取应对行动，呼叫随时待命在不远处的同事及车辆强行将新生儿及其父母撤离现场。这个过程在数分钟之内就完成了，考核员还未搜集到任何违反政策的实际证据，调查对象就已被撤离调查现场。许多时候问题一旦被发现，地方官员立即采用“现场解决”的战略战术，并用一切手段将问题化解，包括贿赂考核员、辩解、对象转移等。

最后，某个程度上地方政府还介入、操纵考核样本点的选择过程。在计划生育政策领域，省里规定那些在市级政府考核时成绩排名最后的县将接受省里的考核检查。市里将作为市年终考核的最后一名 D 县上报到省里。事实上，D 县并非实际工作中最差的县，市里这样做的目的是将省里的注意力引导到实际工作较好 D 县。显然这个做法是市里官员为了避免政治风险而采取应对策略，正如县里的负责人说：“这就是游戏规则，市政府要保护自己的形象和政绩，它显然不会把真正表现最差和有着最严重问题的县上报给省里。任何政府都会这么做的，它们不会把真正有问题的地方暴露给上级主管部门。”（艾云，2010）在环境政策领域，我们观察到类似的转移上级政府注意力的策略。在 2008 年的考核检查中，市局负责人请求省局负责人尽力引导国家考核组到其他地区进行考核，最终成功避免了国家考核组的检查。国家考核组选择了四个地区进行考核检查，市局特意调整安排四个地区的考核顺序，尽力转移考核组注意以回避最有问题的地区。正如某个地方官员对某公司负责人说：“我们将尽力让他们最后对你们进行考核，如果时间来不及，他们（考核组）就不会对你们进行考核了。”

显然，在考核检查过程中地方官员占据信息优势和主动权，并通过诸多策略影响操纵考核内容、考核对象、问题解决等，从而有效削弱了考核检查的制度初衷。我们认为信息的控制和反控制极大制约了官僚权力的有效运作。上述案例引出了有必要进一步探讨的问题：为什么考核检查的组织制度和激励设计未能有效地获取真实信息和诱发符合组织目标的组织行为？下面通过考察考核检查的过程回答一二。

（三）官僚权力的“软约束”：社会关系

在韦伯式官僚体制中，官僚权力的主要来源之一是正式法令、规章，它为正式权力和政策执行提供了稳定的制度基础。在田野调查中，我们观察到上级政府的制度设计无法克服考核过程中的非正式关系对组织过程的影响，社会关系渗透于政府组织的各角落及考核检查的各

环节。

我们观察到考核组即使尽力回避和绕开地方官员，大多数时候没有当地官员的陪同或指引，他们也难以进入调查现场和接触调查对象。考核前夕地方官员已经告知村民不要乱说话，嘱咐有些存在问题的村民对考核组拒之不理。总之，村民会抵制考核检查过程，甚至将考核员拒之门外。因此，到达目的地后，考核员常常在地方官员的陪同下进行入户现场调查。值得指出的是，“陪同”过程为地方官员和考核检查组培养非正式关系提供了极好的互动空间。陪同人员是地方官员深思揣度和精心挑选的，如下面的案例所示：

省检查组到达县的前两天，一份有关考核组成员的组成和其车辆的牌照号码详细信息的机密报告抵达县里。团队负责人是从周边城市来的官员，他正好与这个城市计划生育局有密切的联系……县委办公室的某个官员也认出，团队的另一名成员是他的老同学，这位官员被派出陪同该考核组。（艾云，2010）

精心挑选“陪同”考核组的地方官员正是为了在考核检查过程中激活潜藏的社会关系。即使地方官员与考核组尚且没有社会关系，在陪同过程中陪同人员也会快速建立起非正式关系并使之成为应对考核的有效手段。我们观察到地方官员常常通过“拉”关系即找到某个共同认识的朋友、请吃饭唱歌等休闲活动以及“送红包”等方式与考核员迅速熟悉起来。一旦在考核检查过程中发现问题，这些私下的社会关系将有效地化解问题。在某个案例中，某个地方官员陪同某考核员入村检查，第一天的清晨彼此第一次见面，接下来的陪同（入户调查、午间吃饭等）过程中通过拉家常、找话题等方式熟悉起来。考核第二天，我们观察到这样的细节，正在上楼梯的瞬间，地方官员左手轻拉考核员，右手迅速塞给装着现金的红包，并低声说道：“我是这个村的包村干部。如果你发现问题了，还请手下留情。”考核员立即转变严肃表情，笑道：“哦，你

怎不早点告诉我……”毫不奇怪，当违反政策的行为被发现时，地方官员时常借用人格化的社会关系与考核员谈判，以破解刚性的和非人化的官僚制度。

社会关系不仅体现为互惠的和特殊的人际关系，而且根植于深层次的文化期望和遵循着恰当性逻辑。在市里的计划生育考核时，某考核组组长采取强硬态度，禁止乡镇官员的陪同、拒绝他们的饭局等，一旦地方官员陪同或靠近考核组，她立刻抗议甚至威胁要取消整个考核检查。然而，她的态度和行为被认为是“冷酷的、不合理的”，不仅受到地方官员的私下批评，还受到考核组其他考核员的不满。由此看来，考核检查过程中考核双方的互动模式嵌入于深刻的社会关系结构（主人好客，基于校友、以前同事或老乡的人际关系培养），互动行为存在稳定期待。在这个情景下，该考核员的行为方式违背了基于社会关系和文化期望的恰当性逻辑，从而引起群体成员的不满情绪。最终，在考核评估的最后阶段即定论阶段，“冷酷的”小组组长面对各方面的压力不得不予以妥协退让。

为什么社会关系得以运作于中国政府普遍存在的组织行为？一个重要原因是，在中国政府体制内社会关系具有降低不确定性和化解政治风险的重要作用。周雪光（2010）观察到，随着中国政府组织制度化，下级政府面临着越来越多地来自上级政府的目标要求、强大的激励机制以及激烈的晋升竞争等。政策实施和绩效评估的制度刚性增加了地方官员的政治风险和不确定性，社会关系网络有利于资源动员，有助于实现政策目标，尤其是帮助化解问题，因此强有力的社会关系是地方官员防范和化解风险的重要方式。例如，在环境监管领域，污染的统计数据受到其他政府机构所采集数据——如人口规模、商业活动数量（如餐厅数）——的影响。环保局需要与它们保持密切联系，以确保数据的准确性。市规划局收集的统计数据与市环保局的数据信息不一致，环保局的官员便宴请规划局的负责人，说服他们修改统计数据以解决数据不一致问题。

正如我们的观察，制度规则和极强的激励机制使得官员的职业生涯具有高度不确定性和政治风险，它恰恰激励官员有必要构建社会关系网络，建立上下级部门和横向各部门的合作互赖关系。地方官员精心培育的社会关系成为刚性的官僚权力和规章制度的破坏性力量。

（四）共有经验、共享意义和制度化的行为

组织研究者早已充分认识到组织的共享规范和稳定期望是官僚权力的重要来源之一（Clegg, Courpasson and Phillips, 2006; Merton, 1968）。具有讽刺意味的是，正如上文的讨论，不同部门的共享经验孕育了不同的规范和忠诚，成为抵制官僚权力的组织基础。组织文献已指出官僚组织中“局”、“室”或其他组织单位常常存在不同的组织利益和矛盾冲突（Wilson, 1989）。这并不难理解，因为单个组织成员（例如，某个局或办公室）往往有着相似的经历并承担着相同的任务，组织成员经过长时间合作努力，形成了群体凝聚力。他们还共同面临着上级政府所施加的官僚权力，采取相应的应对策略。组织分割和组织边界为组织成员集体应对考核检查的组织行为提供组织基础，成为抵制上级政府官僚权力的有效对抗力量。

以田野调查的环境局和计划局为例。作为地方政府的独立职能部门，它们各有其组织体系，地方职能部门接受本级地方政府和上级职能部门的双重领导。如D县计划生育局受本级县政府和市人口与计划生育委员会的双重领导。各职能部门在自己的组织边界内开展日常的工作和落实相应的国家政策，考核评估以全“局”为对象，组织成员面临着共同的不确定性和政治风险。在一个相当长的时间内工作人员每天一起工作，在执行任务和应对上级政府考核检查过程中积累了诸多共享经验。由此，行政系统内部直接上下级机构之间以及各职能部门之间产生许多亚文化和共同的意识形态。以环境监管领域为例。我们观察到市环保局和各县环保局之间存在密切的合作，参加各种会议，经常聚会聚餐，彼此非常了解甚至包括对方的兴趣爱好和家庭生活等。在日常工作关系

中，上下级组织之间如同“兄弟办公室”，共享信息和经验，尤其是共同应对更上级政府的考核检查。相比之下，县环保局官员将其更上级的机构——省环保局定位为“公事化”（businesslike），彼此没有密切的社会关系。那么，在这种特殊情况下，我们观察到市环保局与县环保局之间的亚文化，而省环保局和县环保局之间存在明显的社会距离。

组织认同感还展示出官僚权力又一重要来源，即上下级政府官员间的合作行为以及在此基础之上的集体思维定势。各级别的政府官员扮演了“考核方”和“被考核方”的双重角色。例如，当县计生局接受省、市考核检查时，县局官员是被考核对象，此时与乡政府和村干部共谋以应对上级政府。由于村镇官员位于较低级别，更了解实际执行过程，掌握着丰富而准确的信息，他们都积极参与到掩盖、伪装等应对考核检查的过程。另一方面，为确保较低级别执行相关任务、落实国家政策和实现组织目标，县计生局扮演着考核者的角色和对各乡镇实施考核检查。我们观察到县计划生育局一夜之间熟练的实现两个角色的转变。省、市年终考核完成后，县计生局开始了县内年终考核。局长召开年终考核动员大会，县局全体工作人员都参与，并要求考核过程中采取一系列措施避免乡镇干部的干扰行为。一位经验丰富的考核员应邀在会议上分享如何在考核检查过程中发现问题、避免干扰等考核经验。局长反复强调：“我们需要认真对待考核检查。省市考核检查已经过去，现在是我们自己的考核。这次要来真的，不允许弄虚作假或掩盖问题。”有位工作人员说：“这实在是可笑。昨天他（局长）教我们怎样应对考核检查、怎样伪造数据；今天就翻脸，告诉我们认真严肃对待考核检查。X局长是不是自己也会觉得好笑”。我们观察到政策执行过程中存在明显的组织边界，在不同的任务环境下，组织边界发生着相应变化。面对上级政府的考核，各层级的下级政府结成统一的战略联盟，其主要目的是采取应对策略，以最大程度地降低考核检查的政治风险。因此，共谋的组织行为有着稳定的、有效的和合法的组织和制度基础。

共享经验和身份认同为地方官员共谋应对上级政府提供了坚实的

合法性基础。地方官员在多次反复的考核检查过程中谙习双重角色的运作，考核检查的游戏规则成为大家的共享常识。事实上，双重角色的过程不仅存在于考核检查过程，还存在于组织的日常工作中。如市局的某些行为明显违背了正式制度规则，在市局自己的考核检查中，以“违规”证据来惩罚企业并收取罚款，当迎接上级考核检查时，它们又责成地方企业隐藏这些证据。最值得指出的是，在这个过程中上下级政府的关系也发生微妙转化——由正式的权力等级关系转化为非正式的共谋合作关系，这大大削弱了等级结构基础之上的官僚权力的有效性。

三、官僚权力：讨论和总结

许多文献指出官僚组织和官僚权力在现代社会的重要作用，本文试图阐明官僚权力的制度来源及其边界条件。在总结组织研究的相关文献基础之上，我们提出官僚权力的三个主要制度来源——基于正式规章制度的官僚权力、设计激励机制以克服执行阻力的能力，以及基于共享观念和身份认同的集体思维定势。我们认为官僚权力的来源一方面构成正式权力的组织和制度基础，另一方面孕育着官僚权力的对抗力量并制约了官僚权力的运作。本文以中国政府组织两个政策领域考核检查的个案研究进行具体阐释，下面进行简要总结。

与其他组织类型相比，韦伯式官僚组织的主要特征是官僚权力建立在组织正式法令、规章基础之上，形塑着稳定的、可预见的、符合上级行政指令的组织行为。规章制度明确规定了每个职位的权力与责任；职位按等级的原则依次排列，上下级之间的职权关系严格按照等级划定，部属必须接受主管的命令与监督；组织成员间的活动与关系都受组织规则的约束；每位组织成员都了解各自必须履行的岗位职责，并严格遵照法令和规章进行工作和执行业务，以确保组织目标的实施和组织的有效运作。

然而，正如前文所述，法令和规章设计的不合理常常诱发组织内特殊社会关系。我们发现地方官员采取诸多应对策略的后果是在组织内部以及上下级组织之间培养了大量的社会关系，软化了官僚权力的刚性。由上文案例故事，我们发现不同层级的政府之间以及政府组织与其外部环境之间的社会关系对削弱官僚权力的运作有着重要作用，这一点由案例中的相关政府机构与考核样本村庄或考核样本企业的互动表现出来。我们观察到普遍存在的社会关系大大削弱了以正式规则和正式权力为基础的官僚权力的运作，这一点与组织社会学领域关于政府行为的早期研究结论颇为相似（Blau, 1955; Crozier, 1964; Selznick, 1949）。

近年来组织研究文献尤其注意激励机制的作用，讨论如何克服来自代理人的阻力以激励委托人与代理人目标一致的行为。设置激励机制的能力，即占有等级职位的领导者有权设计激励制度，从而激励组织成员按照组织目标而行为。在某些方面官僚权力是上级部门激励下级部门服从自己意志的能力，特别表现在官员晋升和职业发展等方面，以“考核评估”的制度安排（奖励或惩罚）最为典型。在这一制度实施过程中，我们观察到大量偏离国家政策或行政命令的组织行为，最终导致了制度设计的失败。例如广泛采用“一票否决”制提供最大化的激励强度，结果却诱发了地方官员的共谋行为。事实上，中国政府体制的一个基本特点是中央政策的一统性，中央政府设计的激励机制在不同地区、不同部门执行过程中与当地实际情况不可能完全相符，从而带有微观不合理性。不合理的激励机制可能诱发基层政府非正式的应对行为，结果破坏激励机制设计的运作，从而削弱官僚权力的有效性。

我们的研究还回应了组织研究领域的经典问题，“为什么组织的结构和组织的行为会有如此惊人的相似性”（DiMaggio and Powell, 1983）。迪马乔和鲍威尔提出，一旦一个领域稳定地建立起来，便有一种向同质化发展的不可阻挡的动力，具体而言在制度环境压力下强制、模仿和社会期待导致了组织的趋同过程。在中国社会背景下，我们观察到正式法令和规则与自下而上的运作过程有明显差距。我们的研究还指出了策略

性合作的组织基础，政府组织内部各个部门和各个层级存在明显的组织边界，各个组织逐渐形成自己的共享经验和身份认同，在不同的任务环境下组织边界发生相应的变化。因此，在一定意义上政府组织内等级分化和部门分割的结构状态削弱了官僚权力的有效性。我们常常观察到，一方面中国政府实行高度有效地自上而下的政治动员，另一方面政府组织内各个层级和各部门采取诸多策略有效地对抗上级政府。

我们借用中国政府组织考核检查的两个案例来讨论官僚权力的制度来源及其边界条件。无疑，本文所陈述的个案故事发生在特定组织背景下，本文研究结论不是为了推论总体，也无意将这些个案研究的研究结论推论到其他领域或其他组织过程，而是充分利用个案研究方法的优点澄清本文的理论问题，找出潜在机制和阐明主要观点。我们也注意到本文研究所揭示的组织问题和组织行为模式与许多媒体和其他研究文献的观察非常一致。这并不奇怪，因为中国政府运作的特点之一是中央政策的统一性，许多部门采取了相似的激励设计，从而诱发类同的政府行为。我们认为一方面，官僚体制的法令规则本身约束限制了官僚权力的作用；另一方面，较低级别的官僚权力成功地抵制了来自上级政府部门的官僚权力。

在田野调查中，我们观察到一个有趣的行为模式，即越是下级政府部门，其考核检查工作越是严格认真。例如，在环境监管领域，Y市2008年省级考核历时15天，考核组进行了严格的检查，在考核过程中双方还发生诸多争议和对抗。相反，国家考核仅仅持续几天，那些准备充分的地方官员对此颇为失望。在计划生育领域，我们观察到类似的模式，省级考核检查比市考核检查宽松许多。省里考核时，地方政府依然动员许多人力物力财力，较为容易地破解刚性的考核制度；市级考核异常严格认真，地方政府动员大量人力物力，艰难地应对考核检查。当然，不同层级的考核检查组织过程和组织行为还有待进一步深入细致的研究，才能理解这些组织行为模式的制度渊源。

本文已指出官僚权力的两种定义：一是指官僚组织内部的上下级政

府之间的官僚权力；一是指官僚组织施加给外部环境中的其他社会团体或组织的官僚权力。虽然本文的研究主要关注官僚组织内部的官僚权力，但是该研究结果仍然适用于其他组织类型内部的官僚权力。组织中的社会关系、各部门的组织认同为执行过程中多样的非正式行为提供组织和制度基础，尤其是最基层政府组织有着很大的灵活性和适应性。因此，我们观察到，地方官员与村庄、与当地企业之间的相互作用中存在强大的、无处不在的社会关系。我们认为官僚权力行使过程受到其所处的社会背景和社会机制的约束，中国政府组织内部之间的社会关系及组织认同机制在一定意义上反映了各类型组织的一般化模式。这并非意味着中国政府组织内官僚权力形同虚设，恰恰相反，许多时候官僚权力非常有效地动员资源和落实具体政策。本文研究试图指出虽然官僚权力普遍存在于现代社会，但只有在特定的边界条件下才能有效地运作，因此只有分析官僚权力运作的具体机制和制度条件才能推进社会科学研究关于官僚权力的理解。

参考文献

Bachrach, Peter and Moton S. Baratz (1968), *Power and Poverty: Theory and Practice*, New York: Oxford University Press.

Balazs, Etienne (1964), *Chinese Civilization and Bureaucracy: Variations on a Theme*, H. M. Wright (tran.), Arthur F. Wright (ed.), New Haven: Yale University Press.

Bauman, Zygmunt (1989), *Modernity and the Holocaust*, Cambridge, England: Polity Press.

Blau, Peter M. (1955), *The Dynamics of Bureaucracy; a Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*, Chicago: University of Chicago Press.

Breton, Albert (1995), “Organizational Hierarchies and Bureaucracies: An Integrative Essay”, *European Journal of Political Economy*, 11, pp. 411

-440.

Clegg, Stewart R. , David Courpasson, and Nelson Phillips (2006) , *Power and Organizations* , Thousand Oaks, Ca. : Sage Publications.

Coleman, James Samuel (1982) , *The Asymmetric Society* , Syracuse, N. Y. : Syracuse University Press.

Courpasson, David (2000) , “Managerial Strategies of Domination – Power in Soft Bureaucracies” , *Organization Studies* , 21 , pp. 141 – 161.

Crozier, Michel (1964) , *The Bureaucratic Phenomenon* , Chicago: University of Chicago Press.

DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell (1983) , “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields” , *American Sociological Review* , 48 , pp. 147 – 60.

Evans, Peter (1995) , *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* , Princeton, N. J. : Princeton University Press.

Evans, Peter and James E. Rauch (1999) , “Bureaucracy and Growth: A Cross – National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth” , *American Sociological Review* , 64 , pp. 748 – 765.

Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (1985) , *Bringing the States Back In* , New York: Cambridge University Press.

Foucault, Michel (1977) , *Discipline and Punish: the Birth of the Prison* , London: Allen & Lane.

Galbraith, John K. (1984) , *The Anatomy of Power* , London: Hamish Hamilton.

Goffman, Erving (1961) , *Asylums* , Harmondsworth: Penguin.

Gouldner, Alvin Ward (1964) , *Patterns of Industrial Bureaucracy* , Glencoe, Ill. : Free Press.

Guthrie, Doug (1999) , *Dragon in a Three – Piece Suit: The Emergence of Capitalism in China* , Princeton, N. J. : Princeton University Press.

Hall, Peter A. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge, U. K. : Polity Press.

Johnson, Chalmers (1982), *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Kerr, Steven (1975), “On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B”, *Academy of Management Journal*, 18, pp. 769 – 783.

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

Lazear, Edward (2004), *Personnel Economics*, Northampton, M. A. : Edward Elgar.

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

Lieberthal, Kenneth and David M. Lampton (1992), “Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post – Mao China”, Berkeley, C. A. : University of California Press.

Lipsky, Michael (1980), *Street – Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage Foundation.

Lukes, Steven (2005), *Power: A Radical View (2nd ed.)*, London, England: Palgrave.

March, James G. (1988), *Decisions and Organizations*, New York, N. Y. : Blackwell.

—— (1994), *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*, New York: Free Press.

March, James G. and Johan P. Olsen (1979), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.

March, James G. , Martin Schulz, and Xueguang Zhou (2000), *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*, Stanford: Stanford University Press.

Merton, Robert K. (1968), "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Theory and Social Structure*, R. K. Merton (ed.), New York: Free Press, pp. 249 – 260.

Milgrom, Paul and John Roberts (1992), *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.

Miller, Gary J. (1992), *Managerial Dilemmas*, New York: Cambridge University Press.

—— (2005), "The Political Evolution of Principal – Agent Models", *Annual Review of Political Science*, 8, pp. 203 – 225.

Miller, Gary J. (2008), "Solutions to Principal – Agent Problems in Firms". *Handbook of New Institutional Economics*, C. Menard and M. M. Shirley (ed.), Berlin: Springer, pp. 349 – 370.

Parsons, Talcott (1963), "On the Concept of Political Power", *Proceedings of the American Philosophical Society*, June, pp. 232 – 262.

Schurmann, Franz (1968), *Ideology and Organization in Communist China*, Berkeley, C. A.: University of California Press.

Scott, W. Richard (2003), *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems (5th ed.)*, New Jersey: Prentice Hall.

Selznick, Philip (1949), *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley, C. A.: University of California Press.

—— (1952), *The Organizational Weapon: A Study of Bolshevik Strategy and Tactics*, Santa Monica, Calif.: Rand Corp.

Shirk, Susan L. (1993), *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press.

Simon, Herbert (1947), *Administrative Behavior*, New York: Macmillan.

Walder, Andrew G. (1986), *Communist neo – traditionalism: work and Authority in Chinese industry*, Berkeley: University of California Press.

Wank, David L. (1999), *Commodifying Communism: Business, Trust, and Politics in Chinese City*, New York: Cambridge University Press.

Weber, Max (1946), *From Max Weber: Essays in sociology*, H. H. G. and C. W. Mills (tran.), New York: Oxford university press.

—— (1968), *The Religion of China: Confucianism and Taoism*, New York, : Free Press.

—— (1978), *Economy and Society: an Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.

Wilson, James Q. (1975), “The Rise of the Bureaucratic State”, *The Public Interest*, 41, pp. 77 – 103.

—— (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New Yor: Basic Books.

Wintrobe, Ronald (1997), “Modern Bureaucratic Theory”, *Perspectives on Public Choice*, D. C. Mueller (ed.), New York: Cambridge University Press, pp. 429 – 454.

Yan, Yunxiang (1996), *The Flow of Gifts: Reciprocity and Social Networks in a Chinese Village*, Stanford, C. A. : Stanford University Press.

Yang, Dali (2004), *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford, Calif. : Stanford University Press.

Yang, Mayfair Mei – hui (1994), *Gifts, Favors, and Banquets: the Art of Social Relationships in China*, Ithaca, N. Y. : Cornell University Press.

Zhou, Xueguang (2000), “Economic transformation and income inequality in urban China: evidence from panel data”, *American Journal of Sociology*, 105, pp. 1135 – 1174.

—— (2010), “The Institutional Logic of Collusion among Local Governments in China”, *Modern China*, 36, pp. 47 – 78.

艾云：《上下级政府考核检查与应对的组织学分析——以 A 县计划

生育年终考核为例》，第四届组织社会学工作会议论文，中山大学，广州：2008年7月。

费孝通：《乡土中国》，人民出版社2008年版。

赵树凯：《乡镇治理与政府制度化》，商务印书馆2010年版。

周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，格致出版社2008年版。

时 间：2014年02月27日 11:09 (星期四)

艾云、练宏，

今天我收到杨雪冬寄来的“主动的地方政治”一书，其中有我们三人的文章，才注意到，我们的文章的署名是”周雪光著 艾云、练宏译。这篇文章是我们三人合著的，不知哪个环节除了差错。因为是你门翻译经手的，我没有看到译稿（或者没有记忆）。如果将来作为你们的研究成果有问题，这个email可以作为说明。祝好！

雪光