

# 政府组织间的权责配置\*

## ——兼论“项目制”

史普原

**提要:**立足于基础组织理论,结合我国政府组织间关系的现实,本文建构了政府间权责关系配置的基本框架。政府组织与企业不同,具有自身的权责类型,权威体现为汲取与产出两个维度,责任则通过监督与问责的方式和来源得以呈现。作为单一权威制国家,我国既不同于联邦制,更不同于极权机制,地方或下级政府具有有限自主性,政府组织间权责配置具有不清晰、连带,以及向上负责和责任易转嫁等特征。在此基础上,本文統合了“中国式联邦制”、“锦标赛”等假说,厘定其解释边界,以提出既契合我国特殊性,又对一般理论有挑战和贡献的假说。为了解释自上世纪90年代中期以来的政府组织间关系变迁,“项目制”研究勃兴,但尚未从组织角度展开深入思考。本文阐明“项目制”的权责配置类型,以及其变迁背后的制度背景。它让我们将视野投向讨论很少的“条条”间关系,主要体现为不同于M型和U型的“条条”竞争和纵向互倚。

**关键词:**政府组织 权责 条条 块块 项目制

### 一、问题的提出

循由正式与非正式制度,国家对人们的实际行为起着至为关键的作用(North, 1981; Kornai, 1992; Evans, 1995; McGuire & Olson, 1996)。因此,国家治理研究成为社会科学的重要议题,其中的一条脉络是探讨国家或政府组织<sup>①</sup>的内部结构,及其对整体行为和绩效的影响。

---

\* 本文初稿曾在上海大学与南开大学宣读。刘世定、周雪光、张永宏、陈那波、刘玉照、冯猛、黄晓春、狄金华、田先红等老师和匿名评审人先后提出了很有启发的建议,在此一并致谢。文责自负。

① 与政府概念相比,国家是个更抽象的概念。具体来讲,国家机构包括狭义的政府(行政机关、立法机关、党派等与社会相对而言的组织。本文的政府概念是广义的(即不单指行政层面的),若无明确区分,国家和政府两个字眼是通用的。

自韦伯以降,“科层制”成为社会科学领域的经典概念。在组织经济学的基础理论中,科层(企业、雇佣、自己生产)是与市场(外包、购买)相对的,分别在自主权(Simon, 1951)、所有权(Alchian & Demsetz, 1972; Grossman & Hart, 1986)、激励强度(Holmstrom & Milgrom, 1991)方面有截然不同的差异。有学者指出科层制的典型特征是:雇员的低自主权、雇员不拥有产权、所有者对雇员实行弱激励,并且三者往往具有互补性(Williamson, 1991; Holmstrom & Milgrom, 1994)。当然,现实生活中更多的是两者的混合形态(Williamson, 1991)。在科层组织内,也常引入市场机制。<sup>①</sup>这种对组织边界的讨论深刻影响了对政府的分析,他们想要回答:改革以来,政府组织内的权威(合法性地行使权力)界定和运作模式发生了怎样的变化,导致我国高速经济增长与社会、环境等诸多问题共存?然而,由于其赖以建基的理论主要来自于对企业的分析,并且原模型分析的多为组织间关系,具体到与中国政府组织内部的契合性,尚存在着如下不足。

首先,从我国政府组织的实质特征出发,勾勒组织间的真实权威结构,发展、检验基础理论的努力不够。作为单一制的大国,我国各级政府组织虽然具有一定独立性,但必须认识到这与联邦制、邦联制等结构模式有根本不同。这就决定着,在我国各级政府组织间,大量存在着上级对下级强激励又强控制的情况。但不管是强调财政自主性的“中国式联邦制”模型,还是后来的行政发包制分析,都没有充分重视这点。实际上,理论应该不断地逼近现实,复杂的现实是检验、修正理论的绝好机会,而不是反过来让现实为理论“削足适履”,选择性地使用材料(Predergast, 1999)。为了指出财政联邦制使得地方有了对抗中央的资本和话语权,蒙蒂诺拉等(Montinola et al., 1995)引用了1989年后广东等省份成功对抗中央税制改革的例子,却不提由此导致的广东省干部调整,以及就在4年后启动的分税制改革(Cai & Treisman, 2006)。霍尔斯托姆与米尔格罗姆(Holmstrom & Milgrom, 1994)的基础模型明确指出,区分科层与外包的三个构成要素并非总是互补,很多时候是替代的,文中还就具体机制进行了分析。然而,他们若更细致地分析这种现象的依赖条件,在此基础上深化命题,就不会简单地得出质量压力和

<sup>①</sup> 对此,有一些探讨相同或类似机制的概念,比如分权、授权、发包等。不同的概念根据自身的语境,所指略有不同,本文不拟纠结于概念翻新,将精力主要放在命题的深化层面。

统治风险大时就使用科层治理的推论,因为这连他们提及的食品药品监管机构2000年由“块管”改为“条管”,2008年又改回“块管”现象都无法给出一致性解释(周黎安,2014)。此外,目前的绝大多数文献分析的都是“块块”间关系,对“条条”分析的尝试反而主要在社会学等领域。自20世纪90年代中期以来,我国政府组织间权威结构发生了重大变化,“条条”权威显著增强,“块块”的行为模式发生了重大变化。遗憾的是,与之相称的理论和实证研究均不足,甚至停滞。

其次,与企业相比,政府自身几乎没有监督其权威行使的“独立第三方”,这就带来一个问题:如何保证政府合法、有效地行使自身权力?或者说政府的可问责性(accountability)体现在何处?在发展中国家,这个问题尤其突出,它像权威配置一样,影响着国家治理绩效(Bardhan, 2002)。既有相关研究主要有两类:一类强调自上而下的内部监管和问责,并且主要侧重其有效性,甚至将其作为“国家能力”的表现(Huang, 1995; Edin, 2003; 王绍光、胡鞍钢,1993)。有学者甚至提出了具有非常强推论色彩的晋升锦标赛模型。然而,事实上,人事控制机制是我国政府组织最为神秘的地带之一,这会极大地限制研究材料的可得性和可信性,从而增加测量难度,这就部分解释了为何研究者得出的研究结果常常大相径庭(Li & Zhou, 2005; 陶然等,2010; Shih et al., 2012; 姚洋、张牧扬,2013; 杨其静、郑楠,2013)。另一类研究更关注这种督责的局限性。因此,揭示出大量的“软预算约束”、“庇护”、“软风险约束”、“逆向软预算约束”、“软化的检查验收权”、“关系产权”、“共谋”等现象(Kornai, 1992; Walder, 1986; 刘世定,2005; 周雪光, 2005a, 2005b, 2008; 史普原,2015)。沿着这条脉络的文献主要在社会学领域,不过,仍有空间进一步探讨其组织成因,建构正式模型。

基于以上考虑,本文将我国政府组织间的权责配置为主线,提出系统理解的初步框架,试图做出如下推进。

第一,更系统地勾勒出我国政府组织的权责类型,以及政府组织间的权责配置方式和特征。这样做的主要目的是统合诸多政府研究背后的不同政治想象,有助于帮助我们认识表面类似研究的相异逻辑,以及看似不同概念、分析背后的相同机制。比如,古典联邦主义认为政府的主要角色是提供公共产品(Tiebout, 1956; Oates, 1999),而财政联邦主义分析的是政府保护市场的职能(Weingast, 1995),同样是对分权的推崇,背后的逻辑机制却有所不同。还有些文章模糊或隐含地假定了政

府的汲取角色(Levi,1988),从而偏重于统治风险视角(曹正汉,2011;周黎安,2014)。那么,我国政府的制度环境与内涵制度逻辑到底是什么?又如何影响着权责配置?

第二,在此基础上,与目前对我国政府组织间关系的研究展开对话,并且指出未来的拓展方向。一方面,我国政府组织间的确存在着局部分包,并且由于分包的存在,抓包者之间的竞争成为可能,有时甚至非常激烈,中央或上级政府亦可藉此更好地控制地方或下级政府。另一方面,与一般意义上的联邦制与单一制不同,我国政府组织间权责划分并不清晰、对称,从而导致科层与分包并置,上级对下级的控制、协调和激励手段更为多元,这种现象亟待深入分析。

第三,根据本文建构的基本框架,初步分析当前被“热议”的“项目制”,指出这是建构自身理论的重要机会。与科层制不同,项目制是另一种组织类型,史普原(2015)曾提炼出它的三个构成要素:临时性、目标导向和新组织架构。那么,当前的项目运作真的符合理想类型的项目制吗?中间体现出怎样的政府组织关系?为什么会出现“科层为体、项目为用”现象呢?

## 二、政府组织的权责类型

政府组织研究之所以不能简单地套用企业理论,是因为政府有其自身的特征:即多任务,而不同任务的测量难度不同;提供的职能活动往往缺乏可比性;委托人的口味异质,并且对政府绩效的判断和诉求不够稳定(威尔逊,2006/1989;Tirole,1994)。对于单任务来讲,激励设计是在激励强度(代理人的报酬与组织产出挂钩的程度)与风险程度(代理人承担产出变动的责任度)之间的权衡。而面对多目标框架,还涉及到任务间的设计,以及代理人在任务间注意力的配置(Holmstrom & Milgrom,1991)。如果简单地运用单任务框架分析政府组织,可能带来误导。

关于政府组织的目标任务,不同学者根据自身研究需要,提出了不同假设,包括社会福利最大化(Musgrave,1959)、部门预算最大化(Niskanen,1971)、岁入最大化(Brennan & Buchanan,1980;Levi,1988)、垄断租金最大化(Acemoglu,2003)等。目前,学界在如下两个

方面形成广泛共识:首先,政府具有自身的利益(Evans et al., 1985),这种利益与其委托人(人民)是不同的,在不同的信息结构和权力结构下,内生出不同的政府类型,包括“无形之手”、“扶持之手”或“掠夺之手”等(Frye & Shleifer, 1997)。其次,政府是委托人(人民)至少名义上的代理人,又是其“喧宾夺主”的“管理者”(威尔逊, 2006/1989),人们向其缴纳一定的物质、人力、精神等“支出”,换取人身和利益安全、社会公平与秩序、基础设施等“产品”(North, 1981; 巴泽尔, 2006)。然而,政府能够从人民这里得到什么/多少支出,生产什么/多少产品,取决于后者得以集体行动、代议、退出与呼吁等方面的制度渠道和能力(Hirschman, 1970; McGuire & Olson, 1996)。这样,政府组织通过权威和责任两重维度得以界定,前者包括汲取以及产出(对汲取所得的分配使用),后者则体现在人民对政府履行权威的督责渠道(直接的,或者通过政府机构配置间接的)和能力层面。

## (一)汲取与产出:政府权威的两个向度

### 1. 政府汲取

我们可大致从三个量级来看汲取深度。首先,从小型角度看。小型并不是说汲取力度小(有了汲取能力的国家反而常常更大),而是有公开、透明并接受监督的程序和规则,自由裁量权受到规范和有效约束。其次,从中型角度看。虽然可能建立了预算制度,但是不同机构尚有大量的预算外收入和非预算收入,<sup>①</sup>而且还可以通过不规范地发放货币、借债等行为,带来庞大的“隐性税收”。由于汲取权的分散,难以避免所谓的“领地主义”,甚至演变为严重的“掠夺之手”和寻租行为(Shleifer & Vishny, 1993; Frye & Shleifer, 1997)。最后,从大型角度看。国家的汲取不仅仅在税收方面,还有利润,甚至人力资本等。此时,国家就像一个列宁所讲的超级公司,人们不具有自身人力资本投资、物力投入等方面的剩余索取权和剩余控制权,一般情况下,这严重影响着人们的私人投入激励,也长远地影响着整个国家的汲取能力(Hayek, 1945)(参见表1)。

<sup>①</sup> 两者都不在预算之内,但有不同。预算外资金有条文依据,我国1996年以来主要有《关于加强预算外资金管理的决定》,但也没有完整、规范的条目。2011年起,政府尝试将预算外资金纳入基金预算管理。非预算收入不具有正式依据,也就更难控制。

## 2. 政府产出

在政府产出的量级维度上,量级越高,争议越大。一端是亚当·斯密的“守夜人”式小政府,沿着这条主线的是所谓的“华盛顿共识”和新自由主义等。另一端则是随着所谓“东亚奇迹”而被广泛讨论的“发展型政府”,主张政府将战略和政策渗透进社会和企业,形成“嵌入型自主”(Evans,1995)。以对市场的态度为例,从小政府角度讲,政府的作用就是让市场机制有效地发挥作用。市场机制提供两个方向的激励:正激励体现为让企业或个人得到激励去发展,因此政府不能过度索取;负激励则是对失败的惩罚,让无法自行运作的企业退出市场,因此政府对企业不能有软预算约束(Weingast, 1995; Kornai et al., 2003)。但从大政府角度讲,政府应该有远大眼光,有选择地扶持某些产业,起到驾驭市场的作用(韦德,1994/1990),甚至政府成了辖区企业的总部。并且这一端更多地关注其刺激增长的积极意义,而非可能的俘获和寻租(Oi,1992; Walder,1995)。

表1 政府的“双向”权威

	产出			汲取		
小型	解决市场失灵问题 提供纯粹的公共物品: 国防 法律秩序 所有权 宏观稳定 公共卫生			促进社会公平 保护穷人: 反贫困 消除疾病		税收: 严格预算程序 和监督
中型	解决外部性: 基础教育 环境保护	规制垄断: 公用事业法规 反垄断政策	信息规制: 保险 消费者保护	提供社会保险: 失业保险 均衡性补助	不定收入: 预算外 非预算 “隐性税”	
大型	协调私人活动: 促进市场发展 集中各种举措			再分配: 资产再分配	全面汲取: 利润 人力资源 国家即公司	

资料来源:改编自世界银行,1997:27。

## (二) 监督与问责:不同来源及影响

不管在汲取权威还是产出权威的行使上,一个根本问题在于:谁来

监督、评价这些权威的规范、有效实施,对于不满意的政府行动者,有什么渠道问责(Bardhan, 2002)? 责任的夯实不仅包括消极意义上的罢免、申诉等,也包括积极意义上的评议、选举。

关于督责渠道,大致可分为直接和间接两种。直接渠道包括直接参与、选举代议人等,间接渠道则体现为借助国家机关或其他组织,通过正式与非正式形式来实现(巴泽尔,2006)。两者具有互补作用,可以并存。政府组织等级链条长,上下级(或者立法机构对政府,政治人员对行政官僚)存在信息不对称,单独靠间接监督,成本非常高昂,效果也不好。通过引入民众直接参与,以及对程序和规则的重视,有助于降低信息不对称的程度(McCubbins et al., 1987)。但是,一方面,对单一权威制而言,任命权掌握在上级手中,责任追究相应地主要来源于上级。这样的好处是,有利于上下级之间政策目标的统一、多目标排序的一致、决策速度快等,缺陷是“坏政策”可能带来灾难性后果。另一方面,我国公共政策的民众监督缺位或软化。因此,问责的途径往往只能转到例行化之外,比如群体性运动、越级上访等(O'Brien, 1996)。制度吸纳能力的不足,影响着国家长期绩效,甚至带来严重的非组织化意外后果(Zhou, 1993; 赵鼎新, 2012)。

### 三、我国政府组织间的权责配置

按照现代国家理论,人民与国家是契约关系,人民是国家组织的委托人。我国是单一制,作为人民的直接代理人,中央政府可以进一步选择将任务分包给地方政府,后者与其辖区民众有沟通渠道,但缺乏有效的督责关系。这样,一方面,中央政府要赋予地方政府一定的“权”,设计恰当的激励机制,使其能够更充分地利用自身的优势实现中央政府制定的目标。同时,上级政府不应滥用干预权,造成激励扭曲(Baker et al., 2002)。另一方面,中央既要提供地方难以有效完成的任务,又直接承担着对地方监督、问责的任务。这两方面分别代表着不同的“国家能力”,不同学者对此的研究侧重不同,得出的判断也有差异(王绍光、胡鞍钢, 1993; Wong, 1992; Edin, 2003)。

简单地讲集权或分权常常让我们观察到矛盾的现象。一方面,组织内的分权通过制衡,能够硬化预算约束,帮助做出有利于组织长期利

益的有效承诺。另一方面,组织内的分散也可能导致组织内各个机构巧立名目,竞相榨取租金,这种无组织的腐败与攫取,比组织性的腐败带来的后果更严重(Frye & Shleifer,1997)。为何有些组织内的“分权”没有起到制衡作用,反而带来了“公用地的悲剧”?我们亟需理清政府间真正的权责配置方式。

### (一)中央—地方的基本架构

在基本委托—代理框架层面,我国目前的政府组织间关系既不同于联邦制,又不同于高度集权式的苏联体制。

第一,我国的情况并不满足温加斯特提出的(Weingast,1995)“保护市场的联邦主义”的三个条件,即地方对辖区经济承担主要权责,中央政府维护统一市场,地方政府面临硬预算约束;更不符合蒙蒂诺拉等(Montinola et al.,1995)提出的中央—地方间清晰、稳定的权责划分。地方政府可能拥有一些经济、社会政策的制定权和执行权,可以说有一定的实质权威,但中央的正式权威没有下放,上级保留否决权(Aghion & Tirole,1997)。从地方政府角度看,其行为角色类型不断变化,从民国非战乱时期对社会的“经纪型”,到新中国初期对上级的“代理型”,到改革初期发展集体工业的“谋利型”和“地方法团”,再到分税制将农业税和“三提五统”等预算外收入划归基层政府后的“汲取型”,最后到农业税费改革后的“悬浮型”(Oi,1992;Walder,1995;杜赞奇,2003;杨善华、苏红,2002;周飞舟,2006)。但是,任何时期,地方政府都首先是“自利型”,并在此基础上衍生出一定自主性。

第二,总体来讲,与苏联等高度集权型政权相比,由于路径依赖等多重因素,我国地方政府的自主性还是比较强的。有学者指出,我国的特点是中央部门“条条”间分工程度弱,很难利用规模优势,但下放给地方“块块”的自主权大,地区间重复性、同质性强。用组织类型的术语讲就是,相比于苏联的U型结构,我国更接近M型。从激励角度讲,这种结构有利于通过地区间竞争,发展本地经济,硬化预算约束,也便于中央利用相对绩效激励机制(Maskin et al.,2000;周黎安,2007)。从协调角度讲,M型注重属性匹配,灵活性强,适合成功可能性小的创新实验,但利用规模经济的能力较差(Qian et al.,2006)。我国计划经济时代中,“条条”虽然不如苏联那样有严格细致的分工,但依然很强,经历了20世纪80年代的短暂变化,自分税制以来,强大的“条条”大有回归势头。



## (二)我国政府间权责配置特征

既非联邦制,又非高度集权,我国政府间权责配置究竟是怎样的?有学者认为是“中国式联邦制”、“行政发包制”,但他们也认为这仅仅是理想类型,无法概括权责配置的根本特质,并且更多地聚焦于“块块”间的关系(Qian & Xu,1993;周黎安,2014)。周雪光、练宏(2012)在此基础上进行了更全面的分类,指出高度关联型与行政发包型间的演化与互动,但他们主要是从剩余控制权角度分析,难以阐释更为复杂的实际权责。借鉴自基础组织经济学理论,我们从清晰性、多重性两个维度展开分析。

首先,从清晰性角度讲。对成熟的联邦制而言,联邦政府与地方政府之间往往有明确的权责界限,分别由民众选出,责任追究主要来源于辖区内的民众(Tiebout,1956;Xu,2011)。成熟的单一制也至少具有清晰的权威界定,进而为责任分离提供了便利。但在我国,不管是正式制度,还是实际运作,均不够清晰(楼继伟,2013;李萍,2010)。这种不清晰与我国的整体组织体制有关,远非单纯的技术难题,因此极难有大的改观。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第五十九条规定,地方政府“执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议,以及上级国家行政机关的决定和命令”,规定了其双重角色。上级政府通过“块块”上的人事任命、责任书签订、目标考核,以及更常态的“条条”直接命令和指导,干预下级政府决策,带来“条块”间杂、组织连带的权责配置。这就不难理解:一方面,上级能够向下级不断施压,责任转嫁,导致“压力型体制”、“逆向软预算约束”、“软风险约束”;另一方面,下级常常可以向上索取,寻求庇护,甚至可以逃避惩罚地做些违反上级本意的“选择性执行”、“共谋”(Kornai,1992;Walder,1986;荣敬本,1998;O'Brien & Li,1999;周雪光,2005a,2008;刘世定,2005)(见表2)。

表2 我国政府组织间权责特征

	权威	责任
清晰性	不清晰、“条块”间杂	可下压转嫁、组织间连带
多重性	“条条”分散、“块块”偏重	向上负责、民众参与弱

其次,从多重性角度讲。理论上,作为一种多任务组织,政府应该在汲取与产出的激励与协调上做到平衡。然而,一方面,不管是改革之

前的粮食与钢铁生产、意识形态至上,还是改革以来的以经济增长为中心,都体现出赫希曼提出的不平衡战略(Hirschman,1998)。对我们因之而依赖的M型体制来讲,长处之一就是各分部内部协调,减轻了中央的协调成本(Qian & Xu,1993;Qian et al.,2006)。但这恰恰是个悖论,因为中央更加难以依靠科层规则和程序,协调和监管难度更大(Wong,1992)。另一方面,为纠正这种弊病,我国政府越发依赖“条条”的协调,但由于民众问责的缺乏,条条之间分工与互补程度弱,利益争夺和组织膨胀强(史普原,2015)。于是,便出现了耳熟能详的“诸侯主义”、“碎片化的权威主义”、“部门主义”,甚至连全国统一市场都不能维护(沈立人、戴园晨,1990)。

## 四、分包抑或科层

### (一)汲取与产出层面的分包类型

#### 1. 为经济增长而分包

改革以来,我国启动“放开、搞活”,改变“统收统支”的体制,由此拉开了长期增长的序幕。虽然在不同省份,有不同的财政分成安排,但到了80年代末,大多数省份已经能够留取几乎全部的边际收税增长(Qian & Xu,1993)。更重要的是,地方政府的预算外收入也有猛增,1992年已经至少占预算内收入的110%(Montinola et al.,1995)。因此,税率在名义上是中央设定的,但地方政府通过对辖区企业的税收减免等政策,控制着实际税率,并且货币政策集中化之前,地方掌握着宽松的信贷权(Oi,1992;Wong,1992;Walder,1995)。<sup>①</sup>

与之对应,出现了最先运用基础组织经济学理论,探讨我国政府间关系的被称为第二代联邦主义或者财政联邦主义的一批学者。他们认为,与横向分权、产权保护等制度安排一样,财政联邦制使地方政府有了对地方财政的剩余索取权,从而有激励去保护当地企业,甚至不惜对抗上层政府的过度索取(Montinola et al.,1995;Qian & Weingast,

<sup>①</sup> 考虑到这些,蔡洪滨和特雷斯曼(Cai & Treisman,2006)质疑80年代的财政激励的观点至少要打折扣,他们简单地认为,虽然地方边际留成率提高了,但是财政收入占国民收入的比重下降了,因而做个乘法,地方能够支配的财政比例甚至还有缩减。

1997)。越到基层,地方政府与辖区的整个企业利益越可能相关联,也更没有能力去拯救生产力弱的国有和集体企业。并且,在资本流动控制减弱后,地方竞争使得“父爱主义”的机会成本加大,从而硬化了预算约束(Qian & Roland, 1998)。即使没有完全硬化预算约束,也压制了政府的“掠夺之手”(Jin et al., 2005)。

但是,这套理论有着如下不足:第一,对地方政府与整个企业发展,进而与市场机制的关系,没有给出完整统一的解释。研究者更多阐释的是为何私有企业得到了发展,地方政府又为何推动私有化改革,意图表明地方政府通过明晰产权,促使市场的正向激励发挥作用(Jin et al., 2005)。但是,按照其财政激励框架,这种政府主导的改革更加剧了政府与企业之间的利益捆绑,政企间的关系更加难以明晰,更使得市场机制的负向激励无法发挥作用。长远来看,即使市场正向激励的发挥空间依然存疑。<sup>①</sup> 第二,虽然他们也承认这种“中国式联邦制”的后果,然而,这些内生性的负面后果在多大程度上影响着财政联邦制的效力,又将如何得到解决?研究者并没有给出清晰的说明,或者只是简单地说要更加满足“保护市场的联邦主义”的五个条件,显然没有抓住我国的实质特征。

## 2. 汲取

利瓦伊(Levi, 1988)指出,政府的汲取水平受到如下三个条件的约束:国家对社会资源的控制能力和相对议价能力;国家制定、协调和执行汲取合约的交易能力;国家机构对未来的预期或者贴现率。总之,政府既要抽税,又不能太扰民(Tirole, 1994)。凯泽(Kiser, 1994)将抽税划分为两种方式——包税制和科层制,并分析了两者的边界。国内沿着这个思路展开的分析基本都在这个框架之内(曹正汉, 2011; 周黎安, 2014)。

## 3. 公共产品提供

按照经典框架,在不考虑外部性和规模经济的情况下,尽可能将公共产品的提供下放给地方政府是有益的,因为它能够更有效地利用分散在民间的情境性信息(Hayek, 1945)。此外,假定区域足够多,并且人们能够自由流动,辖区间竞争能够起到类似市场竞争机制的作用,能

<sup>①</sup> 有些学者,如戴慕珍(Oi, 1992),对基层政府与企业之间的这种关联更多地持乐观态度,将其称为“地方法团主义”,认为由于财政激励和政绩激励,基层政府往往不是将从企业获得的资金用于腐败,而是用于企业再生产。但也应看到,这种现象是有选择的“父爱”,其总体效果很可质疑,并且在不同地区有所不同。

够更好地满足居民的公共产品偏好(Tiebout, 1956)。相反,在集权体制下,公共产品的提供首先需要对居民的偏好信息进行搜集、整理、传递,因而需要成本,并且中间难免信息漏损,中央政府在这样的信息基础上做出的决策也有质量问题,造成控制性损失(Williamson, 1967)。这种损失在等级规模大的组织中尤其严重(Qian, 1994)。当然,辖区竞争假定与我国的组织体制很不相符。钱颖一和罗兰(Qian & Roland, 1998)承认,相比于财政集权,财政竞争带来的地方公共产品提供水平甚至更低。为此,他们指出来自中央政府的专项(earmarked)补助对此有矫正作用。

实际上,地方政府的公共支出压力不可谓不大,其提供的公共产品却是选择性的“倒挂”(高柏, 2008)。一方面,与经济增长有关的道路、工业园区和城市基础设施等,我国和发达国家相比也无逊色(张军等, 2007);另一方面,在公共医疗、教育、乡村基础设施等更为基础的公共产品方面,则有很大不足。这是地方政府在当前以经济增长为中心的多元分包体制下做出的理性选择,也为中央改变公共产品提供方式埋下伏笔。

#### 4. 社会公平和区域均衡的维护

由于我国的经济增长政策是有意识的区域性分包,又缺乏改革前有意识的区域平衡政策,地区、城乡间不平等在改革后拉大(Wong, 1991)。此外,分包在激励设计上有长处,但在解决外部性上不如自上而下的集权。政府还应有能力防范分包人之间的共谋(Tirole, 1986)。在这些方面,中央政府通过科层形式,直接支出,惠泽民众,同样是治民者,而不仅是治官者(曹正汉, 2011)。

## (二)调整与变化

分包意味着结果导向,对抓包者不满意,能运用的手段很少,但运用科层则意味着在过程、程序、规则、具体行动方面的系列管理。20世纪中叶,中央收入和支出占比过低,有学者甚至认为已经触及了“分权的底线”(王绍光、胡鞍钢, 1993)。自1994年以来,尤其自2004年以来,我国做出了一系列改革,不仅在汲取(国税、地税分离)制度、公共产品的提供方面越来越依靠科层制度,而且对经济增长方式(产业结构、粗放与集约等),以及一系列关乎社会秩序与公共安全的事务等方面,都更加注重自上而下的管制。财政直管、省直管县等组织体制,以及领导小组、指

挥部等高度关联型的动员机制,无疑带来新的权责模式变化。

进一步讲,不同区域间、政府组织间的权责配置本身就是不同的。与改革以前相对均衡的区域政策相比,改革后我国不同地区被赋予了不同的职能,享受着很多其他地区不具备的优惠政策待遇(Yang, 1990)。比如,对东南沿海地区等中央赖以实现经济增长的区域,在正式与非正式制度上,中央给予了更多空间,比如预算外收入。区域差异政策在其他国家可能是违宪的,但却是我国政策制度的重要组成部分,影响着不同地区的分包和权责类型。

## 五、督责:人事视角

为保障和督促权威的有效落实,有两类手段可供责任考核与追究:第一,根据投入过程。当行动可观察性强,或者注重合作大于竞争时,尤其适用。但监督行动需要的成本很高。第二,根据产出结果。可具体分为根据绝对绩效和相对绩效,后者还能够根据外在环境自发调解激励强度,灵活性更高。但是,代理人既分享了收益,也分担了风险,对风险规避的人会产生激励扭曲,所以需要权衡(Lazear & Rosen, 1981)。

在我国,两者交叉使用。一方面,由于中央或上级政府在经济增长、社会稳定等层面实行较强的分包,可以通过抓包人之间的相对绩效,进行人事、物质(给排名高者以奖励)等手段的激励与控制。同时,上级保留正式权威,下级竞争会增加上级话语的可信性(Bendor et al., 1987)。另一方面,我国政府管理越来越依赖于程序、规则,以及对过程的限制。在我国,由于上文所列举的权责特征,比较依赖于一种能够较好地结合过程与结果的方式——关系联盟(Dittmer & Wu, 1995)。关系联盟内部在意识形态、一般观念等方面有更强的共识,相应地增强了稳定性和协调性,同时灵活性更强,一定程度上缓解了单纯分包而难以控制的授权难题(Whyte, 1973)。<sup>①</sup>这种现象的存在对“发展型政府”和围绕单个指数展开锦标赛的理论是很大挑战。

<sup>①</sup> 关系联盟内部的纵向性很强,以庇护为重要串联机制(Walder, 1986)。这种庇护与严格遵守规则有对立性,孔飞力(1999)描述了乾隆时期恪守成规的官员被认为是没有感情的人,被斥为异类。

### (一)人事晋升:围绕经济增长的锦标赛存在吗?

在多任务时,一般采取弱激励(Holmstrom & Milgrom,1991)。分离个人特质与共同特质,采用较强激励的相对绩效考核,一般只适用于中低层职员的单任务情况,不适用于多任务的高层职员。有趣的是,国内学者将研究视野主要限定在高层,在我国独特的条件下,这有一定的合理性,也存在非常大的问题。

马斯金等(Maskin et al.,2000)较早指出,我国省份经济地位的提升,与该省在中央委员会的地位正相关,其背后更多的仍然是组织间竞争。但周黎安等人认为,应该将理论进一步推进到官员个体。基于相对绩效考核与激励的锦标赛与标尺竞争理论(Lazear & Rosen,1981; Shleifer,1985),他们指出我国地方政府主要官员的晋升过程中,存在着围绕GDP增长排位的锦标赛(周黎安,2004,2007;Li & Zhou,2005; Chen et al.,2005)。他们认为,我国政府组织满足晋升锦标赛实施的有效前提是:中央的人事集中控制,并能防范合谋;可客观衡量的竞赛指标;地方主要官员对辖区经济的控制权较大,并且绩效可分离;晋升承诺有效;深度M型体制下的辖区相似性。<sup>①</sup>并为此进行了一系列统计检验(Li & Zhou,2005;周黎安等,2005;Chen et al.,2005;杜兴强等,2012;王贤彬等,2011)。

形成鲜明对比的是另一系列文献。陶然等(2010)指出,李洪斌和周黎安(Li & Zhou,2005)没有给出统一的测量标准,做出调整后,他们发现经济增长与职位变迁不相关。周黎安(2004)提出的地区间政治竞争带来合作空间狭窄和地方保护主义严重的观点,没有通过其团队的统计检验(Chen et al.,2005)。一些学者认为经济规模、“资格赛”、“个人顺位”等因素更为重要(Bo,1996;杨其静、郑楠,2013;姚洋、张牧扬,2013)。

但这些文献一直有个难以解决的重大问题,即内生性问题(比如,决定升迁的是另一些因素,之后,官员才被派到容易产生经济绩效的地区)。这促使一些学者开始思考经济之外的因素,比如关系联盟。史宗翰等(Shih et al.,2012)在职业变迁的测量上,采用的指标是马斯金

---

<sup>①</sup> 这些条件其实难以满足。锦标赛概念借用自体育竞赛,由于人数少(大多还是个体),衡量指标明晰简单,因此可资利用。不可否认,改革前的某些指标在一定程度上满足这点,比如大跃进时期的粮食产量、钢产量等(周飞舟,2009)。更重要的是,我国施行的是区域发展政策,不同地区享有的政策优先权是不同的,并且上级还在地区功能定位、土地指标、信贷政策等方面有着重要控制。

等(Maskin et al., 2000)提出的与中央委员会的关系。他们发现,经济增长绩效与职业晋升并无显著相关,与关系联盟却有显著相关。

## (二)一个反思

遗憾的是,不管是支持还是反对晋升锦标赛的研究者,都没有系统地思考:在我国当前的政府权责配置中,晋升和激励机制到底是怎样的?

第一,组织的激励设计。权责类型是多元的,单纯按照某个非常狭隘的客观指标进行激励设计,即使如我国这样的“大政府”也会带来激励扭曲。理性的上层政府会将此纳入组织设计。一种常见的策略是引入主观判断和隐性契约,它能够缓解单纯客观激励的扭曲,两者还有互补作用(Baker et al., 1994)。此外,在现任岗位上做出绩效,并不意味着在未来岗位上依然称职,两者是有差别的。这也是下级有激励发信号,进行影响活动的重要原因(Rosen, 1982; Milgrom & Roberts, 1988)。何况,不管对省级,还是对任何一个级别的官员来说,向上晋升的很大可能是不再分管经济,那么为何上级要用经济增长作为标准呢?并且,不管何种组织体制,都必须考虑另一个因素——忠诚。考虑忠诚,并非是损害组织绩效,反而是组织设计的必要调和。

第二,权威的本质。锦标赛模式的支持者指出中央有集中的人事控制权,但既然有控制权,那怎么会让某些固定的数字来束缚自身呢?在我国不清晰、连带的权责配置下,尤其如此。布劳(Blau, 1963/1955)的一项研究深刻地道出了权威与数字之间的关系:一方面,组织高层使用数字,它是一种激励手段,也是一种增强自己话语信度、摆脱过多扯皮的方式;另一方面,高层不会受数字摆布,如果一切看数字,他们的作用和地位展现在哪里?此外,锦标赛模型还指出,晋升是有效承诺,因为其不占用额外资源,并且职位总得有人填补,本文认为这是对政府组织升迁的不确定性缺乏认识。对于政府组织的研究,尤其应该注意权力视角(March, 1962; Rajan & Zingales, 1998)。否则,我们就无法解释蒙蒂诺拉等提出的这一现象:由于财政激励等,在一些发达区域,很多官员不再关心如何晋升,因为基层拥有更多自主权,以及更多的货币收益可能(Montinola et al., 1995)。这种现象在冯军旗(2010)那里得到了佐证:一些权力较大部门(比如财政局)的官员都不愿向外流动,即使是面临晋升机会。面对这种现象,一种解释是官员的异质性,即官僚组织内部的官员类型不同,追求的目标不同(Downs, 1967; 威尔逊, 2006/

1989);另一种解释是从组织的权力视角进行深入分析。周雪光(2016)使用“层级分流”概念对此做出了有益尝试。

## 六、中央项目的组织运作：一个初步框架

目前国内社会学界中，“项目制”得到诸多讨论，并且主要侧重于中央项目的运作(折晓叶、陈婴婴,2011;周飞舟,2012;渠敬东,2012;黄宗智等,2014)，鲜有从组织视角展开的基础和深入的讨论(史普原,2015)，受篇幅限制，本文只对目前学界(尤其是社会学界)关注的“项目制”做一个组织角度的重新思考。

### (一) 多重权责视野中的“项目制”

分税制以来，我国中央财政收支大致有三种支出渠道：税收返还、一般性转移支付(一般补助)和专项转移支付(专项补助)。<sup>①</sup>三者要达成的目标以及相应的权责模式有如下不同：第一，税收返还主要是为了刺激地方的汲取积极性，也为了减少东部发达地区对改革的阻力，更多地出于不妨碍经济增长的目的，具有反公平的性质。改革初期两年税收返还几乎占比80%，2000年以前一直占比50%以上，主要由发达地区得到。第二，一般性转移支付更多地起到均衡地方财政支出差距，维护社会公平和社会稳定，以及一定的政治作用(Treisman,1999;王绍光,2002)。因此，相当部分投往西部边疆、少数民族聚居地和农村、贫穷地区。第三，专项补助与上述两者有显著不同，它一般都会指出明确用途，其分配机制、实际效果比较复杂。遵照经济分析，它是对外部性的矫正，即对地区边际外溢收益的补贴，改变相对价格，从而缓解地方某些外部性强的公共产品支出不足的局面。然而学者发现，专项补助更多遵循的是政治逻辑(Dixit & Londregan,1998)。专项的收益只针对个别地区或群体，而成本则由全国承担，因此地方有过度申请的激励。对专项补助分配者来讲，政治考虑大于经济考虑，因此大量无效率项目存在(Weingast et al., 1981)。

<sup>①</sup> 支出渠道在名称、范围上几经变换，详情可参看李萍,2010。



表 3 2014 年中央公共预算支出主要大类统计 单位:亿元

	总支出	本级支出	下拨补助
农林水	6474.26	539.67	5934.59
医疗卫生与计生	2931.26	90.25	2841.01
社保与就业	7066.11	699.91	6366.20
教育	4101.59	1253.62	2847.97
科技	2541.81	2436.66	105.15
公共安全	2120.27	1477.76	642.51
国防	8082.88	8055.14	27.74
节能环保	2033.03	344.74	1688.29
交通运输	4269.79	731.16	3538.63
住房保障	2529.78	405.41	2124.37
税收返还	5081.55	0	5081.55
一般转移支付	18379.88	0	18379.88
总支出	74161.11	22570.07	51591.04

注:数据来源于楼继伟,2015。其中,虽然税收返还和一般转移支付单独列出,但该年度一般转移数额为 27568.37 亿元,高于本表所列一般转移支付数字,因此分条目(农林水、国防等)的下拨补助主要指专项补助,也包含其他类型。

在我国,仅从数字来看,中央财政支出比重过低,长期在 20% 以下,在世界上几乎属于最低水平(李萍,2010;楼继伟,2013)。如此特殊的财政结构是如何维持的? 2014 年,全国公共预算支出 151785.56 亿元。其中,中央本级支出 22570.07 亿元,仅占 14.87%,然而算上对地方税收返还和转移支付的 51591.04 亿元(占比 33.99%),共占 48.86%(表 3)。按照这个数字计算中央支出,我国就不那么“特例”了。换句话说,我国中央财政支出的特殊性更多地体现在结构上,即非直接支出占比非常高,这增加了政府间权责关系的不明晰性与连带性,进而带来了一系列后果。

按照粗略的大类划分,除国防、科技经费基本全部由中央支出之外,其他主要大类支出除公共安全外,主要逐级下拨给地方,主要体现为学界关注的“项目制”。其中,医疗卫生、社保就业等在美国等国家主要由中央直接支出的款项,也分包给地方支出(图 1)。

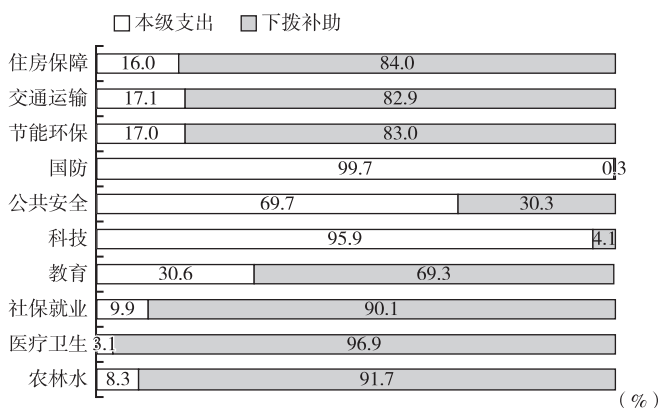


图1 2014年度中央公共预算支出结构

表4 三类地方补助资金规模与占比

	一般(财力)性转移支付		专项转移支付		税收返还	
	亿元	%	亿元	%	亿元	%
2003	1914	23.2	2598	31.4	3749	45.4
2004	2605	25.0	3423	32.9	4380	42.1
2005	3812	33.2	3529	30.7	4143	36.1
2006	4732	35.1	4412	32.7	4347	32.2
2007	7093	39.2	6898	38.1	4121	22.7
2008	8746	38.0	9962	43.3	4282	18.7
2009	11317	39.6	12360	43.3	4887	17.1
2010	13236	40.9	14112	43.6	4993	15.5
2011	18311	45.9	16570	41.5	5040	12.6
2012	21471	47.3	18792	41.4	5121	11.3
2013	24363	50.7	18610	38.7	5047	10.6
2014	27568	53.4	18941	36.7	5081	9.9

数据来源:2003-2005年数据来自周飞舟,2012;2006-2014年数据整理自财政部各年度中央和地方预算执行情况报告和财政基本情况报告。

从表4和图2可以看出,税收返还占比逐年下降,但直到2005年,依然最高。由于税收返还和过渡时期转移支付的目标行为,崔启源(Tsui,2005)发现,财政不平等甚至加剧了。之后,2008-2010年专项补助占比最高,2010年更是高达43.6%,再往后,一般转移占据主导地

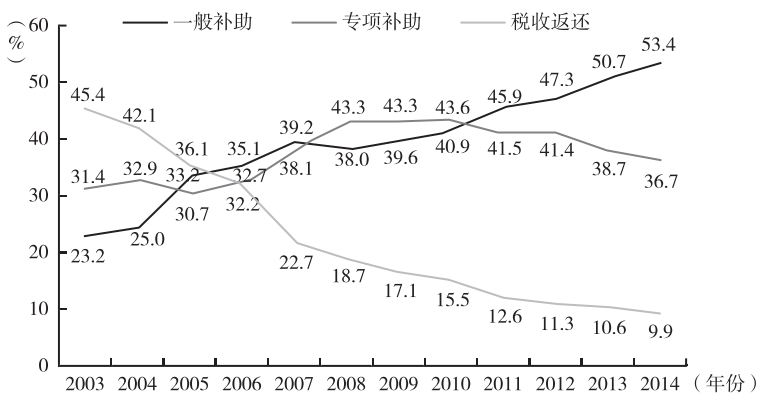


图2 2003—2014 中央补助结构

位,2014年已占据53.4%。据此,我们似乎可以认为,2011年以来,政府间关系又在发生变化。然而,这些数字的“表面性”,使上述判断显得仓促。以2010年为例,被明确用途的一般性资金高达2622.2亿元,在两类转移支付资金当中,被中央政府指定专项而使地方财政无法统筹使用的资金高达61.7%,这个数字在2012年达到了64.42%。2014年,一般补助中有9188.49亿元(占19%)指定用于专门事项(刘家义,2014)。此外,在中央部门的预算管理中,不少基本支出被列入项目支出预算,被称为基本支出的“项目化”。

## (二)“项目制”的组织学特征

一般补助与专项补助是两种不同的分包方式,前者是“块块”式的分包,有较为固定的政府间分配方式;后者则是“条条”式的发包,分散性、灵活性很强。“条条”式分包具有如下特征:首先,往往在科层之内,并且由于我国强制性对口设置带来“职责同构”(朱光磊、张志红,2005),在组织形式上却弥补了中央直接支出过少的缺陷。其次,在官方定义上,专项补助就是用于中央委托事务与央—地共同事务,具有分包制的特征,有竞争机制。下面的两个具体表现是内生于这种组织体制的。

第一,部门间横向竞争加剧。由于督责机制的缺位,我国的部门间并没有产生有效制衡机制,从而达到硬化预算约束、提高决策质量的目的,而是体现为分散的无组织性膨胀。每个部门都意图掌控更多的项目或更大的项目控制权。国家审计署将这种现象称为“碎片化、部门化、司

处化”(刘家义,2014)。以农林水类事务为例。它被分散控制在国家发改委、财政部、国土资源部、科技部、农业部、水利部、国家林业局、国家防汛抗旱总办、国家气象局、国家扶贫办、国家粮食局、全国供销总社、教育部、卫生部、文化部、民政部等中央部委旗下。这些部委还根据项目需要,设置了与自身分工完全无关的职能部门。这使得他们缺乏激励使用自身的检查验收权。因此,一方面,我国不同于M型体制,因为“条条”对地方的约束力很强;另一方面,我国也不同于U型体制,因为“条条”缺乏清晰的分工,部门为了降低对其他部门的依赖,甚至“反分工”。

第二,纵向层级间的互倚格局。与其他国家不同(Dixit & Londregan,1998),我国的项目运作体现出纵向间的互倚,地方和基层依赖上级项目扩大自身支出,上级部门依赖地方争夺项目资金和支配权,再加上过粗的任务间权责配置,导致它们的权威和责任被捆绑在一起,“共谋”只是其中的一种体现。正因为此,在检查验收过程中,即使发现了配套资金不到位、项目质量不高等问题,上级也往往不施加有效的惩罚,检查验收表面化,预算约束软化。此外,为表明项目“绩效”,项目往往投向“亮点工程”。表面上有完全竞争,但项目的分配在下级部门间有明显的倾向,上下级之间形成了“长期联盟”,建立了正式科层等级之外的非正式关系,导致“马太效应”(折晓叶、陈婴婴,2011)。这也是作为工具(而非作为后果)的软预算约束(Kornai et al.,2003)。

## 七、余 论

政府组织是一个跨学科议题,多个学科(尤其是经济学和社会学)都卓有贡献,并且学科互动有增多的趋势。比如,经济学家越来越重视从社会学、政治学、心理学等学科中吸取营养。多学科互动在我国国内也有所反映。<sup>①</sup>当然,我们还有很大推进空间。比如对社会学或类似研究来讲,需要警惕这样的现象,即喜欢从自身的文章需要出发,提出新概念或新名词,忽视了研究的生命力是要回答以往理论不能回答的问题(周雪光、赵伟,2009)。

<sup>①</sup> 比如,《中国社会学》(第7辑)刊载了周黎安(2004)的晋升锦标赛研究;《社会》2014年第6期、2016年第1期分别开设了围绕“行政发包制”和“层级分流”的跨学科交流。

以近期得到不少讨论的、被认为体现出我国独特组织特征的“运动型”政府研究为例,学人给出了适用于各自文献的不同界定和解释(冯仕政,2011;周雪光,2012;周黎安,2014),但并未清晰道出背后逻辑机制成立的条件,进而难以与基础性组织理论对接。为何同样是传统社会主义体制,同时期的我国比苏联更依赖于运动型?为何运动型几乎都只针对某个单项计划或任务?为何运动型体制比常规性体制更扁平?不妨提出如下假说性解释。假说一:运动型的泛滥体现出常规科层体制的薄弱。因此,与苏联强有力的U型控制相比,我国的M型体制更松散,专业化和分工程度更低,更有可能依赖运动型治理。假说二:组织有不同的目标和任务,不同层级对此有不同的排序,运动型是强制性地各个层级的优先顺序统一。因此,在假说一的基础上,有追赶压力的政府具有激励依赖运动型体制。我国为“超英赶美”而开展的大炼钢铁运动,是这方面的典型体现。假说三:限定条件下,等级链条的长度与控制范围是替代性的(Qian, 1994; Hart & Moore, 2005)。因此,运动型压缩了等级链条(上层直接与下层沟通)后,控制范围大幅提高,更适合在短期内针对某项任务。

社会不断变迁着,国家组织的绩效和合法性很大程度上取决于将这种变迁制度化的能力。我们看到,改革至今已近40年,但科尔奈(Kornai, 1992)对经典社会主义的分析依然有力,软预算约束、投资饥渴、强制增长等概念依然广泛存在,只是方式、影响路径有所变化。这对我们学术共同体是个警醒:时过境迁,有多少一时之尚能经受住风吹雨打?因此,我们应深入阐发个中机制,准确地划定条件和边界,这远远比简单的概念翻新更重要。

#### 参考文献:

- 巴泽尔,约拉姆,2006,《国家理论》,钱勇、曾咏梅译,上海:上海财经大学出版社。
- 曹正汉,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
- 杜兴强、曾泉、吴洁雯,2012,《官员历练、经济增长与政治擢升——基于1978-2008年中国省级官员的经验证据》,《金融研究》第2期。
- 杜赞奇,2003,《文化、权力与国家:1900-1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社。
- 冯军旗,2010,《中县干部》,北京大学社会学系博士论文。
- 冯仕政,2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》第1期。
- 高柏,2008,《中国经济发展模式转型与经济社会学制度学派》,《社会学研究》第4期。

- 黄宗智、龚为纲、高原,2014,《“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗?》,《开放时代》第5期。
- 孔飞力,1999,《叫魂:1768年中国妖术大恐慌》,陈兼、刘昶译,上海:三联书店。
- 李萍,2010,《财政体制简明图解》,北京:中国财政经济出版社。
- 刘家义,2014,《国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》(www.chinanews.com/gn/2015/06-28/7370370.shtml)。
- 刘世定,2005,《低层政府干预下的软风险约束与“农村合作基金会”》,《社会学研究》第5期。
- 楼继伟,2013,《中国政府间财政关系再思考》,北京:中国财政经济出版社。
- ,2015,《国务院关于2014年中央决策的报告》(www.mof.gov.cn)。
- 渠敬东,2012,《项目制——一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 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。
- 折晓叶、陈婴婴,2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑:对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第4期。
- 沈立人、戴园晨,1990,《我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源》,《经济研究》第3期。
- 世界银行,1997,《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,蔡秋生等译,北京:中国财政经济出版社。
- 史普原,2015,《科层为体、项目为用:一个中央项目运作的组织探讨》,《社会》第5期。
- 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭,2010,《经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证评估》,《管理世界》第12期。
- 王绍光,2002,《中国财政转移支付的政治逻辑》,《战略与管理》第3期。
- 王绍光、胡鞍钢,1993,《中国国家能力报告》,沈阳:辽宁人民出版社。
- 王贤彬、张莉、徐现祥,2011,《辖区经济增长绩效与省长省委书记晋升》,《经济社会体制比较》第1期。
- 韦德、罗伯特,1994/1990,《驾驭市场:经济理论和东亚工业化中政府的作用》,吕行建等译,北京:企业管理出版社。
- 威尔逊、詹姆斯,2006/1989,《官僚机构:政府机构的作为及其原因》,孙艳等译,北京:三联书店。
- 杨其静、郑楠,2013,《地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛?》,《世界经济》第12期。
- 杨善华、苏红,2002,《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》第1期。
- 姚洋、张牧扬,2013,《官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据》,《经济研究》第1期。
- 张军、高远、傅勇、张弘,2007,《中国为什么拥有了良好的基础设施?》,《经济研究》第3期。
- 赵鼎新,2012,《当今中国会不会发生革命?》,《二十一世纪》12月号。
- 周飞舟,2006,《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》第3期。
- ,2009,《锦标赛体制》,《社会学研究》第3期。

- ,2012,《财政资金的专项化及其问题:兼论项目治国》,《社会》第1期。
- 周黎安,2004,《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》第6期。
- ,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- ,2014,《行政发包制》,《社会》第6期。
- 周黎安、李洪彬、陈焯,2005,《相对绩效考核:中国地方官员晋升机制的一项经验研究》,《经济学报》第1卷第1辑。
- 周雪光,2005a,《逆向软预算约束:一个政府行为的组织分析》,《中国社会科学》第2期。
- ,2005b,《“关系产权”:产权制度的一个社会学解释》,《社会学研究》第2期。
- ,2008,《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》第6期。
- ,2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》第9期。
- ,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》,《社会》第1期。
- 周雪光、练宏,2012,《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》第5期。
- 周雪光、赵伟,2009,《英文文献中的中国组织现象研究》,《社会学研究》第6期。
- 朱光磊、张志红,2005,《“职责同构”批判》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- Acemoglu, Daron 2003, “Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment and Politics.” *Journal of the Comparative Economics* 31(4).
- Aghion, Philippe & Jean Tirole 1997, “Formal and Real Authority in Organizations.” *Journal of Political Economy* 105.
- Alchian, A. A. & H. Demsetz 1972, “Production, Information Costs, and Economic Organization.” *American Economic Review* 72.
- Baker, George, Robert Gibbons & Kevin J. Murphy 1994, “Subjective Performance Measures in Optimal Incentive Contracts.” *The Quarterly Journal of Economics* 109(4).
- 2002, “Relational Contracts and the Theory of the Firm.” *The Quarterly Journal of Economics* 117(1).
- Bardhan, Pranab 2002, “Decentralization of Governance and Development.” *The Journal of Economic Perspectives* 16(4).
- Bendor, Jonathan, Serge Taylor & Roland Van Gaalen 1987, “Stacking the Deck: Bureaucratic Missions and Policy Design.” *American Political Science Review* 81(3).
- Blau, Peter M. 1963/1955, *The Dynamics of Bureaucracy* (2nd ed.). Chicago: University of Chicago Press.
- Bo, Zhiyue 1996, “Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders.” *Journal of Contemporary China* 5(12).
- Brennan, G. & J. M. Buchanan 1980, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cai, Hongbin & Daniel Treisman 2006, “Did Government Decentralization Cause China’s Economic Miracle?” *World Politics* 58(4).

- Chen, Ye, Hongbin Li & Li-An Zhou 2005, "Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China." *Economics Letters* 88.
- Dittmer, Lowell & Yu-Shan Wu 1995, "The Modernization of Factionalism in Chinese Politics." *World Politics* 47(4).
- Dixit, Avinash & John Londregan 1998, "Ideology, Tactics, and Efficiency in Redistributive Politics." *The Quarterly Journal of Economics* 113(2).
- Downs, Anthony 1967, *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Edin, Maria 2003, "State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective." *The China Quarterly* 173.
- Evans, Peter, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds.) 1985, *Bring the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Evans, Peter B. 1995, *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Frye, Timothy & Andrei Shleifer 1997, "The Invisible Hand and the Grabbing Hand." *American Economic Review* 87(2).
- Grossman, Sanford J. & Oliver D. Hart 1986, "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration." *Journal of Political Economy* 94(4).
- Hart, Oliver D. & John Moore 2005, "On the Design of Hierarchies: Coordination versus Specialization." *Journal of Political Economy* 113(4).
- Hayek, F. A. 1945, "The Use of Knowledge in Society." *American Economic Review* 35(4).
- Hirschman, Albert O. 1970, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and State*. Cambridge: Harvard University Press.
- 1998, *Crossing Boundaries: Selected Writings*. New York: Zone Books.
- Holmstrom, Bengt & Paul Milgrom 1991, "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design." *Journal of Law, Economics, and Organization* 7.
- 1994, "The firm as An Incentive System." *The American Economic Review* 84(4).
- Huang, Yasheng 1995 "Administrative Monitoring in China." *The China Quarterly* 143.
- Jin, Hehui, Yingyi Qian & Barry R. Weingast 2005, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style." *Journal of Public Economics* 89.
- Kiser, E. 1994, "Markets and Hierarchies in Early Modern Tax Systems: A Principal-agent Analysis." *Politics and Society* 22(3).
- Kornai, J. 1992, *The Socialist System*. Princeton: Princeton University Press.
- Kornai, J., Eric Maskin & G. Roland 2003, "Understanding the Soft Budget Constraint." *Journal of Economic Literature* 41(4).
- Lazear, Edward P. & Sherwin Rosen 1981, "Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts." *Journal of Political Economy* 89(5).
- Levi, Margaret 1988, *Of Rule and Revenue*. Berkeley, CA.: University of California Press.
- Li, Hongbin & Li-An Zhou 2005, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China." *Journal of Public Economics* 89.



- March, James G. 1962, "The Business Firm as a Political Coalition." *Journal of Politics* 24(4).
- Maskin, Eric, Yingyi Qian & Chenggang Xu 2000, "Incentives, Information, and Organizational Form." *The Review of Economic Studies* 67(2).
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll & Barry R. Weingast 1987, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control." *Journal of Law, Economics and Organizations* 3(2).
- McGuire, Martin C. & Mancur Olson 1996, "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force." *Journal of Economic Literature* 34(1).
- Milgrom, Paul & John Roberts 1988, "An Economic Approach to Influence Activities in Organizations." *American Journal of Sociology* 94(Supplement).
- Montinola, G., Yingyi Qian & Barry R. Weingast 1995, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics* 48(1).
- Musgrave, Richard A. 1959, *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Niskanen, William A. 1971, *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- North, D. C. 1981, *Structure and Changes in Economic History*. New York: W. W. Norton.
- Oates, Wallace E. 1999, "An Essay on Fiscal Federalism." *Journal of Economic Literature* 37(3).
- O'Brien, Kevin J. 1996, "Rightful Resistance." *World Politics* 49(1).
- O'Brien, Kevin J. & Lianjiang Li 1999, "Selective Policy Implementation in Rural China." *Comparative Politics* 31(2).
- Oi, Jean C. 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics* 45(1).
- Prendergast, Canice 1999, "The Provision of Incentives in Firms." *Journal of Economic Literature* 37(1).
- Qian, Yingyi 1994, "Incentives and Loss of Control in an Optimal Hierarchy." *The Review of Economic Studies* 61(3).
- Qian, Yingyi & Barry Weingast 1997, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives." *The Journal of Economic Perspectives* 11(4).
- Qian, Yingyi & Chenggang Xu 1993, "Why China's Economic Reforms Differ: The M-form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-state Sector." *The Economics of Transition* 1(2).
- Qian, Yingyi & G. Roland 1998, "Federalism and the Soft Budget Constraint." *The American Economic Review* 88(5).
- Qian, Yingyi, G. Roland & Chenggang Xu 2006, "Coordination and Experimentation in M-Form and U-Form Organizations." *Journal of Political Economy* 114(2).
- Rajan, Raghuram G. & Luigi Zingales 1998, "Power in a Theory of the Firm." *The Quarterly Journal of Economics* 113(2).
- Rosen, Sherwin 1982, "Authority, Control, and the Distribution of Earnings." *The Bell Journal of Economics* 13(2).
- Shih, Victor, Christopher Adolph & Mingxing Liu 2012, "Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China." *American Political*

- Science Review* 106(1).
- Shleifer, Andrei 1985, "A Theory of Yardstick Competition." *The RAND Journal of Economics* 16(3).
- Shleifer, Andrei & Robert W. Vishny 1993, "Corruption." *The Quarterly Journal of Economics* 108(3).
- Simon, Herbert A. 1951, "A Formal Theory of the Employment Relationship." *Econometrica* 19(3).
- Tiebout, Charles M. 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64(5).
- Tirole, Jean 1986, "Hierarchies and Bureaucracies; On the Role of Collusion in Organizations." *Journal of Law, Economics and Organization* 2(2).
- 1994, "The Internal Organization of Government." *Oxford Economic Papers(New Series)* 46(1).
- Treisman, D. 1999, "Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretic Analysis." *American Journal of Political Science* 43(2).
- Tsui, K. 2005, "Local Tax System, Intergovernmental Transfers and China's Local Fiscal Disparities." *Journal of Comparative Economics* 33.
- Walder, Andrew 1986, *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press.
- 1995, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy." *American Journal of Sociology* 101(2).
- Weingast, Barry 1995, "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development." *Journal of Law, Economics and Organization* 1(1).
- Weingast, Barry R., Kenneth A. Shepsle & Christopher Johnsen 1981, "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics." *Journal of Political Economy* 89(4).
- Whyte, Martin King 1973, "Bureaucracy and Modernization in China: The Maoist Critique." *American Sociological Review* 38.
- Williamson, Oliver E. 1967, "Hierarchical Control and Optimum Firm Size." *Journal of Political Economy* 75(2).
- 1991, "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternative." *Administrative Science Quarterly* 36.
- Wong, Christine P. W. 1991, "Central-Local Relations in an Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China." *The China Quarterly* 128.
- 1992, "Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post-Mao China." *Modern China* 18(2).
- Xu, Chenggang 2011, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development." *Journal of Economic Literature* 49(4).
- Yang, Dali 1990, "Patterns of China's Regional Development Strategy." *The China Quarterly* 122.
- Zhou, Xueguang 1993, "Unorganized Interests and Collective Action in Communist China." *American Sociological Review* 58(1).

作者单位:南开大学周恩来政府管理学院  
责任编辑:杨典