

基层政府间的“共谋现象”^{*}

——一个政府行为的制度逻辑

周雪光

提要: 中国一些基层上下级政府行为的一个突出现象是,在执行来自上级部门特别是中央政府的各种指令政策时,常常采取“上有政策、下有对策”的各种手段,来应付这些政策要求以及随之而来的各种检查,导致了实际执行过程偏离政策初衷的结果。本文从组织学角度,对这类现象提出一个理论解释。本文的中心命题是:在中国行政体制中,基层政府间的共谋行为已经成为一个制度化了的非正式行为;这种共谋行为是其所处制度环境的产物,有着广泛深厚的合法性基础。本文讨论组织制度的三个悖论,对这一现象提出理论解释:(1)政策一统性与执行灵活性的悖论;(2)激励强度与目标替代的悖论;(3)科层制度非人格化与行政关系人缘化的悖论。本研究强调,共谋行为不能简单地归咎于政府官员或执行人员的素质或能力,其稳定存在和重复再生是政府组织结构和制度环境的产物,是现行组织制度中决策过程与执行过程分离所导致的结果,在很大程度上也是近年来政府制度设计特别是集权决策过程和激励机制强化所导致的非预期结果。而欲改变这一状况,首先需要政府对组织现象进行深入系统的研究,提出有力的理论解释。

关键词: 基层政府 共谋现象 制度环境 集权决策过程

一、现象与问题

作为中央政策执行过程的最终环节,基层政府在中国政府组织制度中有着极为重要的战略位置。已有许多研究关注分析基层政府的状况和行为(参见赵树凯,2005,2006b;在社会学领域,参见周飞舟,2006;张静,2000;吴毅,2007)。在中国政府组织制度中,贯彻执行上级政府的各项政策指令是基层政府的一个重要工作内容。上级决策者和政策研究者经常用“上传下达、令行禁止”这样的词汇来形容基层政府工作的理想状态。但实际生活中一个引人注目的现象是,在执行来自上级

* 本文写作过程中得到折晓叶、赵树凯、张静、王水雄、艾云、周新等同仁批评指教并得益于他们的研究工作,特此感谢。

部门特别是中央政府的各种政策指令时,一些基层上下级政府常常共谋策划,暗渡陈仓,采取“上有政策、下有对策”的各种手段予以应付,导致了实际执行过程偏离政策初衷的结果。例如,一位镇政府主管计生工作的官员这样描述有关的检查工作:^①

省市县都组织检查。当省里来检查时,市、县、镇联合起来对付省的检查团;当市里来检查时,县镇就联合起来对付市里的检查团。省里到县里检查时,事先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,市里县里就提前来打招呼:“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,除了有一个乡被省检查团查出来外,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。县里也没有向上报告。(访谈记录 H2346)

这种上下级政府间联手应对上级政府的现象普遍地存在。例如媒介屡次披露,煤窑安全事故发生后,事发地基层政府间层层包庇,封锁消息,隐瞒不报。再如,媒介时有报道,某些基层官员滥用权力,压迫民众;一旦事发,自上而下调查时,当地基层政府上下级也经常互相掩盖,大事化小,小事化了(参见陈桂棣、春桃,2004;高王凌,2006)。这些行为有着各种表现形式,或者是基层政府出现问题而游说直接上级部门为之掩盖保护;或者是直接上级部门要求下级部门掩盖问题,以应付来自更上级政府的要求和检查。更多的情形下,这类行为体现在上下级基层政府持续双向的互动过程中。因为这些应对策略和行为常常与上级政策指令不符甚至相悖,所以它们大多是通过非正式方式加以实施(例如,“打招呼”,私下安排等)。本文用基层政府间“共谋行为”这一概念来概括描述这类非正式行为。

^① 文中列举事例除注明出处外,均来自作者的访谈和田野记录。

值得强调的是,本文所关注的基层政府“共谋行为”是在中性意义上使用的一个分析概念。如下文所讨论的,这些“共谋现象”在很多情况下是基层政府执行政策时所表现的灵活性和适应性,是制度创新的一个重要源泉。而那些负面意义上的基层政府间共谋行为虽然是中央政府所不愿意看到并且是力图克服的,但这类行为的范围之广、程度之深、表现之公开、运作之坚韧却是少见的。在中国社会转型过程中,随着政府制度职能的演变和改革,这一问题也日益突出,甚至有愈演愈烈的趋势。重复再现的组织现象是建筑在稳定持续的组织制度基础之上和相应的组织环境之中的。本文对这一现象从组织学的角度尝试提出一个理论解释。

我们的中心命题是:在中国行政体制中,一些基层政府间的共谋行为已经成为一个制度化了的非正式行为。即,这种共谋行为是基层政府所处制度环境的产物,因此有着广泛深厚的合法性基础和特定的制度逻辑。这里使用的“制度化”概念来自组织社会学中的新制度学派(Meyer & Rowan, 1977, 参见周雪光, 2003)。“制度化”的意义是,某个特定的组织行为或组织结构被社会或组织环境中有关各方所广泛接受,因此具有合法性或合理性;而组织环境中的制度化机制促就这类现象的稳定存在、重复再生。从这个角度来看,基层政府间的共谋现象恰具这些制度化特点:一方面,这些共谋行为大多与正式政策法规的明文规定不一致甚至相悖,旨在应付、欺骗、蒙蔽上级政府,因此多以非正式形式出现;但另一方面,这些行为并不是个别官员或个别部门的私人活动,在许多情形下,它们在正式组织权力结构下公开运作,以政府部门的组织权威辅以实施,甚至是大张旗鼓地加以部署安排。这些做法已经成为上下级政府甚至中央政府的“共有常识”(common knowledge)。^①

二、“共谋行为”的组织基础和制度环境

在经济学研究中,“共谋行为”(collusion, 亦译“合谋行为”),这一概念指在非充分竞争的寡头市场(oligopoly)条件下,几家大公司秘密协商

^① “共有常识”是博弈论中的一个概念,指有关信息在博弈各方充分共享:“我知道你知道这个信息,你也知道我知道你知道这个信息”,如此循环下去。

定价、瓜分市场等违反反垄断法的经济行为。这些行为通常与社会利益相悖,例如违反政府法令、有碍市场竞争,因此是隐蔽的、非正式的共谋行为(Tirole, 1988)。共谋行为的激励在于这些私下协议有利于参与者之间通过非竞争手段获取超过竞争价格的利润。近来的相关研究注意到了共谋行为与科层制组织之间的关系。例如,导致共谋行为的一个原因是组织内部各方的信息分布。不对称信息使得公司所有者(委托方)无法有效控制经理(监督方)和员工(代理方)之间的共谋现象。梯若(Tirole, 1986, 1992)提出了新的博弈模型来描述分析在委托—监督—代理三方之间的组织结构中,监督方与代理方“共谋”应对委托方的博弈过程。

我们借用梯若(Tirole, 1992)使用的上述概念,对本文的研究对象给出一个更为准确的界定:本文讨论的共谋行为是指基层政府与它的直接上级政府相互配合,采取各种策略应对来自更上级政府的政策法规和检查监督。我们的关注点是基层政府(代理方)、其直接上级政府(监督方)和更上级政府(委托方)三者之间关系,特别是指基层上下级政府针对其更上一级政府的共谋行为。在这里,基层政府、直接上级政府、更上级政府三方的位置是相对的。例如,在落实中央政策时,省、市、地、县等各级政府都属于相对的基层政府;在执行省级政府指令时,地、市、县政府属于相对的基层政府;而面对县政府部门的检查,镇政府和村委会则属于相对的基层政府。为了叙述的方便,下面我们以“基层政府”(作为监督方和代理方的基层上下级政府)应对来自“中央政府”(委托方)的共谋行为加以讨论。但是,我们的基本观点适用于其他层次的针对上级政府的共谋行为。

本文讨论的政府间共谋行为与经济学中关注的企业间共谋现象有一些类似之处。第一,这些行为涉及到政府部门或官员之间的互动,是一种非市场性活动。第二,这些行为通常是非正式的行为。第三,无论在厂商间还是政府间的共谋行为,其中委托—监督—代理三者关系的信息结构、利益分配等都有着许多相似之处。因此,产生这些行为有着相似的机制和环境条件。然而,这两者又有一些重要的区别。首先,厂商组织间的共谋行为通常是平行正式组织间的非正式合作;但基层政府间的共谋行为则是科层组织内部特别是直接上下级政府间的互动,是建立在科层组织等级制度上的稳定关系。其次,前者面对政府管制这一强大的制度环境,因此通常是秘密的;而后者多是政府组织正式结

构内部的运作，常常是公开的秘密。这两个特点导致了基层政府间共谋行为在实际执行过程中诸方面的独特性。

从组织学角度来看，基层政府共谋行为不是中国组织制度所特有的现象。随着现代组织（如政府组织、公司、学校、非赢利组织）规模的扩大，一个困扰科层组织的现象也日益凸显出来，即政策制定与政策执行环节之间的松散连接、分离偏差，甚至相互对立。这一现象主要表现在：组织上层的决策意图在实施过程中被具体执行者注入不同的解释、使用不同的执行方式，因此被曲解、转嫁，其结果常常与决策的初衷大相径庭，甚至适得其反。执行过程的差异偏离在很大程度上是规模的代价。组织规模的扩大意味着，行政命令得以贯彻执行的链条相应地拉长，因此更多的中间机构和人员参与执行的过程。^① 组织成员并不是机械执行上级命令的抽象“组织人”，而是带有各自想法、情感、利益的社会人，他们必然要把自己的认知、思想、利益带入执行过程。基于这一认识，组织学家马奇（March, 1988）提出了一个重要命题，即执行过程是组织决策过程的延续。这一思路将政策制定过程与执行过程作为一个整体加以分析讨论，在理论上对基层组织的执行参与人员和机制给予特别的关注。在这个意义上，一个没有考虑执行过程的决策是一个不完整的决策；同样地，一个没有将执行过程考虑在内的决策研究是一个不完整的决策研究。

传统的组织学理论将正式组织看作是理性设计的产物。在这一思路中，组织是人们为了达到一定目标而设计的理性工具，例如，为追求共同政治目标而组成政党组织，因为某个领域的管理协调而建立政府管理部门，为实现某种发明、生产或盈利而组建公司，为实现教育目标而建立学校，等等。为了有效地达到组织目标，人们在正式组织框架内提出了各种有关工艺流程、分工合作、信息加工、激励机制等组织设计。然而，大量组织研究发现，正式组织在演化变动的过程中，并不总是按照人们的理性设计运行，而常常受制于制度环境中的其他机制和条件。第一，一个组织的生存必须与所处环境交换资源而得以生存发展。因此，组织的各种行为举措受到所处环境的制约和塑造。组织行为在很大程度上反映了对所处环境的应对策略。第二，组织机制设计的有效

^① 在组织学研究领域中积累了有关这一现象的大量研究工作，可参见 Blau, 1963; Lipsky, 1980; Pressman & Wildavsky, 1984; Wilson, 1989。

运行是有条件、有范围的。如果没有清楚地意识到这些条件范围而盲目地应用,就会适得其反。例如,严格的科层制度对于上传下达、执行指令是有效的组织结构,但是它对该组织有效地应对具体环境却有着很大的约束性。我们的组织分析起点是:组织是一个在有限理性制约下不断演化变动的生命体。组织行为的有限理性、组织对环境的依赖性和组织设计的条件性这些基本认识是本文组织分析的出发点。

政策执行过程中非正式行为的重要性并不是我们首先注意到的,社会学家对此已经做了深入的研究工作,并提出了“变通”这一概念来描述解释非正式关系在执行中央政策过程中的重要作用。例如,孙立平、郭于华(2000)发现,在征收农业税时,村干部不是使用正式制度的语言而是用非正式关系来说服农民。应星(2001)发现,基层干部通过“变通”国家政策和上级指示来处理解决或缓和基层问题和冲突。这些研究强调了在政策执行过程中非正式行为的重要性,对本文的研究工作有着重要的启发。本研究在此基础上尝试做新的推进:第一,从组织分析角度进行理论解释和分析,提出一个与以往研究不同的理论角度和解释逻辑。第二,以前研究关注点是国家政权与社会百姓的交接点,而本文关注的是政府内部的共谋。第三,以往研究大多讨论“变通”策略对完成自上而下的政策指令的积极作用,而本文关注的是更为普遍的政府间共谋行为。其中,既包括正面的变通,也包括负面的“歪曲执行”;既包括基层政府与百姓之间的互动,也包括基层政府间的互动。在我们的分析框架里,上述“变通”行为是共谋现象的一个特例,即在共谋行为中采取了不同场景定义和情景逻辑的具体做法来“灵活”执行自上而下的政策。这类变通做法与我们讨论的共谋行为在实际执行运行中都属于同一类行为,即政策制定与政策执行的分离偏差,两者可以从本文分析的组织基础和制度环境中找到同样的稳定存在的渊源。

共谋行为反映了中国政府组织制度环境、组织决策过程、激励机制诸方面的不兼容性及其矛盾,而且常常是近年来政府改革中各种“理性”制度设计所导致的未预期的后果(unintended consequences)。从这个分析角度出发,我们提出组织现象的三个悖论来概括描述这些问题:(一)政策一统性与执行灵活性之间的悖论;(二)激励强度与目标替代的悖论;(三)科层制度非人格化与行政关系人缘化的悖论。下面我们围绕这三个方面来分析和讨论导致共谋现象的制度逻辑。

(一)政策一统性与执行灵活性之间的悖论

在规模庞大的等级组织中,上级部门通过行政指令(或政策)的机制指导规定下级部门的工作部署以实施其组织目标,这是政府部门活动的特点之一。中国各级政府属于同一个庞大的科层制体制,上下级政府有着直接的行政隶属关系,但越级的上下级政府间或平级的各个政府机构间没有直接的行政关系。所以,对于一级地方政府来说,他们主要向直接上级政府负责;而来自非直接上级政府的各种政策法规和平级政府机构的往来可以看作是它所面临的环境压力。在这些环境条件中,最为重要的是来自上级政府特别是中央政府的各种政策法规的任务部署。自20世纪90年代中期以来,随着财政资源向中央政府集中,政府决策的集权程度大大强化。“号令自中央出”成为诱发各级政府行为的一个基本制度环境。

在基层政府,我们常常看到这种状况:来自上级政府的各项任务部署和随之而来的检查验收接踵而至,令人应接不暇,基层政府的许多时间和精力都花费在应对上级政策和相应的检查部署上(赵树凯,2006a)。这是中国基层政府面临的一个特定的环境条件。这个特定环境条件的一个特点是来自中央政府的政策一统性,即中央政府(或者有关部委机构)制定的政策指令在不同地区或部门贯彻落实有着相当程度的一致性。在实际生活中,我们不难看到这种政策一统性的诸多表现:各种政策指令以自上而下的渠道绵延不断地传达到各级政府,覆盖了其整个管辖领域范围中的不同地区部门,一旦某项政策下达,各级政府即通过宣传动员、制定细则、部署实施等方式层层加以贯彻落实,并以各自的组织动员渠道和各自需要部署相关的活动。随之,上级政府通过收集资料、听取汇报,或直接检查等方式加以监督验收,防止执行中的偏差失误。这种一统性反映了集权决策的一个基本特点:指导全局的政策产生于一个集中的过程,其政策内容只能“一刀切”,不可能考虑所有地区的不同差异,也没有能力直接评估执行过程各种落实结果的合理性。政策一统性体现并强化了中央政府实施治理的能力。^①

^① 当然,有一些政策方针只是笼统的“政策精神”。一个没有具体执行内容的政策是一个无法执行也无需执行的政策,不需要基层政府采取共谋行为以应对之,因此不在本文讨论的范围。

然而,政策一统性的一个难以避免的后果是,其政策在不同地区、部门执行过程中与当地实际条件状况不能完全相符,从而带有微观层次上的不合理性。例如,计生政策是统一的,但是不同地区因生育意愿、政府资源、组织设施等不同,其执行政策的难度和实现目标的可能性相去甚远。再如,引进外资的目标是统一的,但是不同地区的经济发展基础、生产设施、自然或人文条件有着巨大差别,引进外资的硬件和软件条件大相径庭,其成功的可能性也每每不同。这些微观层次的差异性意味着,在国家政策一统性的背后,执行过程的灵活性是一个不可缺少的运行机制。实际上,在实际生活中我们可以观察到执行“灵活性”的各种表现方式在空间与时间上的差异:在空间上,不同地区和部门在实际执行过程中有着不同的做法和结果,这些差异性得到上级政府的允许和默认;在时间上,政策执行的效果和力度在不同时间点上是不一样的,这些差异亦被默认合理。例如,在上级政府大张旗鼓的政策实施过程中,不同地区可能暂时保持了高度的统一性(例如,清除违章摊位),但风头一过,地区间的差异故态重萌。灵活性也体现在公开与隐蔽的方式差异上:在公开场合,各地区保持与中央政策的高度统一,但是在实际运作过程中则隐蔽地各行其是,以适应当地的特殊情况。

从组织设计角度观之,有三种不同性质的执行“灵活性”。最为主要的一种形式是,政策本身留有許多执行灵活性的空间,例如许多国家政策的执行细则由各地政府制定或相应调整,或者对执行政策过程中的灵活性默认甚至鼓励。这些做法实际上把政策的解释执行权力给予基层政府,把监督权交给它们的直接上级部门。其道理显而易见:直接上级部门更为了解有关下级执行部门和执行过程的有关信息,他们作为监督人可以更为有效地评估执行过程灵活性是否合理。这种执行灵活性对上下级基层政府之间在执行政策过程中加以解释变更等提供了合法性基础。另外一种“灵活性”情形体现在用不同手段或在不同领域渠道之间实行资源转移以完成某项任务。基层政府在执行政策的日常工作中,时常面对多重任务与多重目标。许多组织行为(例如动员资源的手段和渠道)在某一个政策点上来看是不合理的,但从另外一个政策点上来看却是合理的。例如,一个镇政府同时接受了上级部门推动的“村村通”修路工程和“退耕还林”项目的落实安排。在“村村通”项目的执行过程中因为款项不足而导致集体负债。当还债没有着落,债主催逼上门时,基层政府可能不得不挪用其他专用款项(例如退耕还林资

金)以解燃眉之急。从退耕还林专款专用的组织制度来说,这一做法是不合理的,但是,对于基层政府面对燃眉之急的多重目标、多重压力的情形,采取这些临时做法或者默认下属部门这些做法却是合理的。许多从某一正式制度角度来看是不合理的行为,在基层政府处理繁杂日常工作而资源匮乏的实际情形下却是合理的,是司空见惯的。第三种“灵活性”情形是,中央政策是合理的,但是它涉及影响了某些群体的利益,因此这些群体通过执行过程中的灵活性操作加以歪曲,达到维护本群体私利的目的,而政策制定者没有能力实行有效督察。例如,在落实救济政策过程中,执行人员可能利用权力营私舞弊,假公济私,为私利而歪曲执行国家政策。

以上这三种情况是为了理论分析的方便而提炼出的“理想类别”(ideal type)。从社会利益角度来看,前一种情形是合理的,也是政策制定者允许甚至鼓励的。第二种情形从政策制定者来看是不合理的,但是从执行者和直接上级(代理方和监督方)甚至社会利益角度来看可能是合理的。^①第三种情形从政策意图和社会利益角度来看都是不合理的,是正式制度设计所力图杜绝的。但是在实际运行中,这三种情形常常相互交织,难以明晰分辨。一方面,追逐私利的行为也常常打着执行政策的合理性的幌子;另一方面,政策执行本身是一个各种机制交织互动的过程。例如,某镇为了完成上级部门部署的村村通修路工程,默认村委会因资金不足而克扣退耕还林部分资金的做法,而在使用这些资金时也有村干部趁机中饱私囊。当上级政府追查下来时,县、镇、村干部通过共谋行为来掩盖这些问题。从县政府来看,村村通工程需要资金,但村委会无力通过其他渠道筹措,由此挪用退耕还林部分资金来达到这一目标是合理的;从镇政府来看,挪用资金于这一工程,完成了上级交给的任务,为镇政府出了政绩,减轻了工作压力,这是值得鼓励保护的好事;而从村政府来说,上马修路、为民服务,且由此得到某些个人好处是于公于私都有益处的。不难看出,在这个项目的执行过程中这三种情形同时出现,互为交织。如果严格处理村干部私自挪用资金则意味着修路工程无法进行,上级任务无法完成,村集体陷入瘫痪。对于基层政府来说,不难判断两者之间的利弊取舍。

^① 例如,在许多情况下,有关“专款专用”的规定主要是为了防止基层政府官员的营私舞弊,而不是考虑资源的合理配置。

那么,是不是可以通过某种理性设计使得基层政府在执行过程中将这三种情形区别开来,“去莠存良”,坚持“好的”灵活性而摈弃“坏的”灵活性呢?从组织分析角度来看,这是难以做到的。我们可以借用威廉姆斯(Williamson, 1985)的“有选择干预”(selective intervention)命题来讨论这一问题。他指出,在市场和科层制不同机制并存的情况下,委托方并不能任意选择市场机制或科层制机制来解决组织内部问题。这是因为这些机制在组织的运行过程中并不总是兼容的(贝克、吉本斯和墨菲将这一思路模型化了,参见 Baker et al., 2001)。其间的道理是,不同的治理机制有着不同的激励,依赖不同的组织结构,而这些各类组织结构和激励机制并不总是兼容的。某一机制一旦制度化,就会排斥不兼容的其他机制;而不同机制的任意替代会引起内部冲突,从而导致组织的不稳定性。这个命题也可以应用来解释上级政府在“灵活性”和“歪曲执行”这两个方面进行“有选择干预”所面临的困境。一个组织制度建立了允许“灵活性”的机制意味着鼓励执行人员发挥主观能动性,积极寻找答案,解决问题。为此,需要有意识地选拔有这些特点的人员,使用激励机制鼓励这类行为,在组织结构中提供相应的空间,而这些做法成为组织的常规(routine)并得以保存。因此,那些临时制止“灵活性”以防止“歪曲执行”的有选择干预方法与已有行为方式、共享认知、激励机制等诸方面不兼容。各种不同性质的灵活性在实际生活中交织融合,难以在执行过程中将政策允许的合理灵活性与不合理性的行为严格区分开来,所以“有选择干预”的策略无法有效实施。当上级政府默许下级政府在此时此地通过挪用资源完成它所要求的“重要任务”,便亦在无意间同时默许下级政府在彼时彼地以同样方式完成其他的“重要任务”。由此,在上级政府默认政策执行过程中的灵活性的同时,它也不得不为其他方式的灵活性提供合法性基础。^①

这种合法性的一个重要渊源来自上下级政府在实际运行过程中所产生的共识。例如,艾云(2008)的研究发现,在计生政策执行过程中,各级政府同时扮演着“检查者”与“被检查者”的双重角色。当县计生局应对来自省市上级部门的检查时,他们作为被检查者一方,与镇政府和

^① 那种要求基层政府官员随时更改行为以应对来自各方上级部门多重的不断变动的要求,只能诱发“风派”行为,促就“万金油”干部,使得政府在低效率中运作,与政府改革的初衷相悖。

村委会一起参与“共谋行为”；而当县计生局检查下级部门的工作时，同一批官员则扮演着“检查者”的角色，并且这种角色转换常常在一夜之间实现。在这些过程中，各级政府官员身处双重角色，深谙这些游戏规则，其双重角色参与本身给予了“共谋行为”的合法性基础，即各级政府默认这些行为的合法性和合理性。在这个过程中，上下级政府间的关系也经历了一个微妙的转换：从正式行政关系到非正式运作关系，从上下级关系到同谋关系；而科层等级制度也随之被弱化了，人缘化了。在这个角色转化的过程中，不同参与者的认知得以同化，形成共识，成为广为接受的合法基础。

在这里，我们看到了政策一统性与执行过程灵活性之间的一个组织学悖论：国家政策越明确一统，它与地方实际条件的差异就越大，政策决策过程与执行过程的分离就越大，其执行过程就不得不越允许灵活应变。因此，政策一统性本身隐含了执行灵活性的存在根据；而执行灵活性同时为基层政府间的共谋行为提供了合法性基础。从基层政府日常工作来看，执行过程的灵活性与共谋行为是同类行为的不同表现形式，是不同标签下的同类行为。当中央政府默认这些行为时，它们便被认为是合理的；而当中央政府强力推行其政策时，这些行为则被认为是不合理的，但又常常是贯彻政策所不得不采取的，因此必然会以隐蔽的非正式方式出现。由此，共谋现象应运而生。这一悖论为共谋行为的合理性提供了基础，促就了共谋行为的制度化。我们提出这样一个基本命题概括上述的政策一统性与执行灵活性之间的悖论：政策的一统性越强，它与基层实际情况的差异越大，基层政府在执行过程中注入的灵活性就会越大；因此，基层政府间共谋行为的空间便越大。

这一逻辑还表现在其他方面：政策制定层次越高，它与实际利益相关者之间的距离越远，其一统性越高；如果资源分配流动的渠道越狭小（如由某一政府部门管辖），其一统性越高，那么决策过程与执行过程的分离就会越大。因此，我们可以提出相应的命题：一个领域中的资源分配渠道越集中，或者政策执行的链条越长，基层政府在执行过程中注入的灵活性越大；因此，基层上下级政府间共谋行为的合法性便越强。

（二）激励强度与目标替代的悖论

如果说执行政策的灵活性为共谋行为提供了合法性制度环境的话，那么近年来政府制度改革中强化激励机制的做法则是在组织基础

上提供了直接的驱动力。政府改革的一个重要内容是强化对干部政绩的考核,提高激励强度,诱导激励期待的行为,以使基层政府官员的利益与中央政府意图保持一致。然而,这些激励机制常常没能发生其预期作用,甚而适得其反。对此,我们认为,在政府组织改革举措中,由于某些激励机制的设计与实际组织运行逻辑不符,导致了相互间不兼容甚至冲突;而这些矛盾冲突造就了与中央政策相悖的利益共同体,为基层政府间共谋行为提供了利益基础,因此,在执行过程中组织的正式目标被基层官员切身利益产生的其他目标所替代。由此,我们提出“激励强度与组织目标替代”这一悖论来描述分析这类现象。

组织学研究很早就注意到了“目标替代”这一现象。德国学者米歇尔斯(Michels, 1968)在研究20世纪初欧洲国家劳工组织和社会主义党派时发现:许多组织在实际运行过程中,常常由于种种原因背离其原定的正式目标而追求与原目标不同甚至相悖的目标,进而提出了“目标替代”(goal displacement)这一概念来描述这一组织现象。社会学家韦伯(Weber, 1946)也注意到了类似的现象,他指出,科层制组织形式有着职责分明、按规章制度办事等特点,有助于实现组织的理性目标;与此同时,科层制组织有可能演化成以自我生存为目标的生命体,而不是致力于实现组织设计初衷的理性目标。

本文所关注的基层政府间的共谋现象正是目标替代的一个突出表现,即共谋者在这些应对过程中以新的目标来替代中央政策的原目标;而这种目标替代的非法性诱发了隐蔽的非正式的共谋行为。例如,在计生检查的过程中,基层政府的工作目标常常不是集中精力落实好有关政策,而是通过做假、变通来应付上级政府的检查。安全事故发生后,掩盖事故真相成为当地政府的首要目标,而不是查找原因,从而有效解决和预防类似问题。由此,我们解释共谋行为的组织目标替代的原因的一个命题是:政府内部的考核机制设计在很大程度上促就了基层政府间形成利益共同体,为各方维护共同利益而参与共谋行为提供了另外一个制度化基础,导致了目标替代。

近年来政府改革的一系列举措中,一个重要的组成部分是规范政府官员行为、调动其积极性的激励制度,包括目标责任制和奖惩分明的规定,以及更为具体可测的指标和手段,以防止政策落实过程中的走样偏差导致目标失落。这些激励制度有着以下几个特点:(1)许多政策有着明确可测的责任目标。例如,计生政策在某县的贯彻落实被分解为

300分,从出生率到报表上墙,方方面面无所不至。(2)激励机制有着明确的“连带制度”,即一旦出了问题,追究有关上级部门的责任。(3)“激励力度”大大增加。例如,计生工作的“一票否决”规定意味着一旦这一领域出现问题,其具体负责官员和主管领导及上一级领导都会受到相应的处罚。从组织学的角度来分析,这些激励机制的设计通过提高违规的成本(激励力度)、测量准确性(具体指标)和责任落实(连带机制)来提高国家政策落实执行的有效性。

组织中激励设计的目的是诱导有利于组织目标的行为。但是,如果激励设计不当,就会导致与组织目标相悖的行为。有效激励设计的基本前提是,设计者必须对组织激励与人们组织行为之间的关系有着深入了解。组织学家克尔(Kerr, 1975)阐述这一命题道:如果你对行为A提供激励,而期待得到行为B,那是十分愚蠢的。近年来的社会科学研究工作在有关激励方面有了新的进展。我们不妨引用经济学家米尔格罗姆和罗伯特(Milgrom & Robert, 1992)的研究来说明。有关激励强度的一个原则是要考虑“员工努力程度和产出之间的关系”。如果员工无论怎样努力,都难以改变其产出的话,增加激励强度只能诱导员工通过作假来达到自上而下的预期。激励强度的另外一个原则是,激励强度应该与“测量表现的准确程度”成正比。如果一个官员的政绩表现难以准确测量,提高激励强度只能是诱使其加强与上级主管官员的非正式关系,以便规避仕途风险。

以此借鉴分析,由于制度设计和激励机制设计不当,有时会导致事与愿违的后果。如周雪光(2005)指出,政府晋升制度中有关政绩考核的激励机制为基层政府向下攫取资源提供了强大的推动力。共谋现象如出一辙:面对无法完成的目标和强大的激励(惩罚)压力,基层政府只能通过共谋行为来应对。例如,上级政府在制定目标时急于出政绩而提出不切实际的目标,在制定政策和下达任务时没有考虑到执行的成本和困难程度,共谋行为便易发生。有位街道负责人就曾观察道:

过去出台一个政策前要试点考察,有一个程序。现在上级领导都急于出成果,出政绩。有时候他提出一个项目,还没有试点完成就急于全面推广。结果是与下面的情形差别很大……我们日常工作里要面对许多困难。最为困难的是你的上级给你的任务不现实,根本无法完成。现在的领导仍然是按拍脑袋的方式做事。

有时领导让你3天之内给他摘下月亮来！他不管你能不能做到，只要你给他办成。现在的领导给你直接下命令，不听你解释。他只要结果，不管过程或者你是怎样做的。（访谈记录G0515）

在这种强大压力下，基层政府或被迫采取共谋行为以糊弄上级政府，或采取其他手段、通过挪用其他资源完成任务；而挪用资源意味着违规，进一步诱发了共谋行为以掩盖之。这样，惩罚失误的激励机制诱发了与预期相反的组织行为，诱发了目标替代这一组织现象。若干年前，一位基层政府干部观察到：

计划生育，一票否决。如果不做好，镇、区、市的所有工作都会受到影响。当然如果做得太好了，也不行。一个镇管计划生育的专职人员只有两个根本不够用。我们雇用了20多人。这些人没有财政拨款，只能靠罚款养活。如果计划生育做得太好的话，没有罚款，就无法养活这些人了。所以，总是有一个自然平衡点，每年总有两三个违章的，罚个二三十万，正好够养活这些人。（访谈记录G0520）

同时，激励制度中的连带机制造成了基层政府之间的利益共同体。在政策执行过程中，如果难以完成任务，后果严重，那么基层政府必须通过非正式机制化解由此产生的环境压力。例如，在计生领域中，一旦出现问题，不仅具体负责人要承担责任，而且追究主管领导和上级政府领导的责任。这种连带责任机制诱发产生了“一荣俱荣，一损俱损”的利益共同体，加剧了基层政府间的共谋行为。在资源向中央政府高度集中的情形下，基层政府常常负债累累，捉襟见肘。执行政策过程中的资源经过层层克扣，到了基层已经远不足以有效运作。在自上而下的频繁检查活动中，基层政府和有关机构常常疲于应付这些活动，其工作中心逐渐从贯彻政策移位到应付上面的检查。在许多情形下，一统化政策不适合当地情况，执行的成本太高甚至根本无法完成，迫使基层政府不得不在应对策略上大做文章。面对明确可测的责任目标而无法完成的情况，基层政府官员编造同样“明确可测”的虚假资料应对，其直接上级部门明了政策执行的难度和下属部门捉襟见肘的窘况而默认允许。在这个意义上，正式制度的激励强度（如一票否决）加大了问题暴

露的后果风险,恰恰诱发了在目标无法完成的条件下以共谋行为规避风险的冲动。换言之,正式制度的激励力度越大,其无法完成的后果越严重,目标替代的现象越突出,掩盖问题的激励越强。经此番讨论可概括为如下一个命题:在激励与组织目标不一致的情况下,正式激励机制力度越大,目标替代的现象越严重,共谋行为的驱动力便越强。

(三)科层制度非人格化与行政关系人缘化的悖论

在观察思考基层政府间共谋现象时,我们注意到一个令人困惑的现象:近年来政府机构运作的制度化有了很大进展,法令法规的制定实施、政策落实的步骤细则、政府官员的素质等都有了很大进步,但基层政府之间的共谋现象却未因此明显改观。韦伯(Weber, 1946)指出,科层制组织的一个特点是非人格化(impersonal),即按章办事,不苟私情。按说,各种规章制度的颁布实施,考核指标的数字化、操作化,这些正式制度化的努力应提高组织制度的规范作用、削弱参与者的人为偏差并逐渐成为组织行为主流。从这个意义上说,这些制度化建设也应该减缓缩小政府间共谋行为的程度和范围。但在实际生活中,我们却看到了与此相反的行政关系人缘化倾向,即在实际运行过程中,组织内部和组织间的交往在很大程度上通过非正式关系——人缘化及其关系网络——经营运作;各级政府官员花大力气经营与上级部门领导、同级同事,以及各个合作单位之间的非正式关系和特殊性关系。于是,我们观察到这样一个奇怪的现象:一方面法规条令、正式制度安排不断出台,另一方面非正式关系、特殊性纽带在日常工作中不断延伸强化;而这些稳定可靠的非正式关系,为基层政府间共谋行为提供了重要的非正式制度条件。在这里,我们提出科层制度非人格化与行政关系人缘化这一悖论来描述和解释这一现象,讨论它与基层政府共谋现象之间的关系。

组织研究很早就注意到,在正式组织中,组织成员之间不仅有着建立在组织结构地位之上的正式关系,同时也有着与组织正式结构不同的非正式关系。成员间正式组织关系与非正式关系相比较,前者具有普遍性、一般性的特点(universalism),即公事公办,按制度办事;而后者隐含着特殊性关系(particularism),即成员间的互动因其各自的社会关系的差异而迥然不同。正式组织之外的各种社会关系(如朋友、同学、熟人)为组织内非正式关系提供了重要的基础。这可以说是差序格局的特殊性社会关系(费孝通, 1998)在组织内部的体现。与此相应,同

一组织内部有着同时并存的正式制度和非正式制度。这两者有时是相辅相成的。例如,非正式制度可能有助于员工间的融洽和谐,减轻正式制度的压力,提高工作效率;但有时两者互为对立:非正式制度可以产生与正式组织权威相悖的非正式权威,削弱正式制度的有效性。非正式关系产生的原因和作用因不同组织和环境而异,其作用对于不同组织来说也可能大相径庭,因此需要做具体分析。

对目前基层政府共谋现象中的科层制度非人格化与行政关系人缘化的悖论关系的解释,我们提出如下命题:在目前中国政府组织环境条件下,制度正式化给基层官员的职业生涯带来了极大的不确定性和风险;而行政关系人缘化是政府官员针对这些风险的应对策略。具体来说,在中国政府制度正式化的过程中,各级政府官员面对着自上而下任务的刚性、激励机制的强度,以及同事间晋升的竞争,他们升迁流动的职业生涯前景与其在现有岗位上完成任务、做出政绩有着密不可分的关系(周雪光,2005)。科层制度非人格化在很大程度上增加了政府官员执行政策过程中所承担的风险和工作考核的不确定性。例如,在没有明确责任目标的情形下,下级部门的工作成绩取决于上级部门的主观判断,可以通过游说上级部门得到通融理解;但如今面临各种有着具体指标和考核内容的任务,如果基层政府不能如期完成,就会对其官员的职业生涯发生重要影响。为了应对这些风险和不确定性,他们需要采取相应的应对措施来达到以下双重目标:一方面,他们需要有能力强资源以便完成任务;另一方面,他们需要经营自身保护的安全网,以便在出现问题时得到保护。这些做法加剧了政府官员对上下级部门和同级单位的合作关系和依赖性,产生了对社会关系网络的需求。而行政关系人缘化正是这些应对措施所导致的结果。

共谋行为通常建立在深厚的非正式关系之上,这是因为需要通过“君子协议”来实现共谋契约。与经济学中讨论的厂商共谋情形不同,在中国政府组织中共谋行为有着合法性基础;因此,“君子协议”非正式关系的盛行不是封锁消息的需要,而是动员资源的需要。我们以政府部门间资源“挪用”现象为例来说明。政府部门为了完成任务需要动员资源。在资源匮乏或分割占据的情形下,时常发生资金挪用现象,即政府不同部门之间,不同政策领域之间,甚至同一政策领域中不同渠道之间通融拆借资源。例如,吴毅(2007)发现,某乡镇的税收任务无法完成,镇领导通过人际关系买通上级税务单位的负责人来“挪用”其他乡

镇完成的指标,顶替该乡镇的任务。又如,当上级政府向乡镇村庄下达修路任务所配给的资源不够,需要当地政府筹措不足部分,在资金无法筹措情形下,其他领域中专款专用的资金被挪用到修路项目上。再如,地方政府在协助电力网络线路建铁塔征地的过程中,当国家规定的补偿标准(或者经过克扣的标准)不能与利益涉及到的百姓达成协议,而任务急迫不得不完成时,执行人员则通过寻找其他借口去变通(例如,把征地的面积夸大)以便达到双方可以接受的赔偿数目。

这类“挪用”现象有几个特点:第一,这种行为在资源匮乏的基层政府是普遍存在的,是完成上级任务所难以避免的。从基层政府的角度来看,中央政府在下达政策指令时,常常没有把执行的成本考虑在内,或者虽然有时伴随着相应的执行资源,但被中间环节部门克扣。因此在许多情形下,执行政策过程中需要通过挪用资源来完成任务。第二,这些挪用行为大多是违规操作。在组织制度正式化的大趋势下,政府部门间“分灶吃饭”,对资源的占有权也日益明确。这些挪用做法不符合正式制度专款专用的规定,需要通过非正式渠道的同谋行为加以实施。不仅如此,这些挪用行为常常涉及同级基层政府组织间合作通融,而且只能通过非正式制度来运作。这样,执行政策过程本身产生了非正式制度活动的需求。在这里,资源是一个重要的约束条件,组织间的非正式关系程度与资源依赖程度成正比。在资源充足的机构部门,没有产生非正式关系动员资源的压力需求。值得指出的是,“挪用”与否,挪用合法性与否,在很大程度上是组织制度所人为规定的,是一个相对的界定:如果一个组织使用资源的自主权扩大,资源在不同领域之间的流动则成为正常合理的,从定义上也就不存在所谓的“挪用”现象。换言之,挪用拆借是基层政府动员资源的一个有效手段和普遍做法,而非正式的社会关系是这种挪用有效性的重要保证。挪用资源是政府各部门垂直集权,以及由此产生各种资源的分隔占有制度化的结果,它刺激了跨边界动员资源的需求,加剧了共谋行为。因此,我们不难理解,在日常生活中,政府官员利用各种机会培养发展特殊性关系,花费极大精力经营各种关系网络以便通融资源流动。

然而,社会网络关系与共谋行为是一个双向互动的过程:一方面,基层政府各个部门执行政策的任务导致了对非正式行为、社会关系的需求和做法,为人们经营社会网络提供了动力;另一方面,随之而来的行政关系人缘化又降低了共谋行为的成本代价,提高了其回报,从而进

一步强化了共谋行为。如此,我们看到一个互为强化的怪圈:上级政府为了防止共谋而集中权力,加大执行过程的激励强度,推动组织制度正式化;而这些做法在很大程度上恰恰诱导、强化了共谋现象:权力越集中,治理力度越大,基层政府面临的执行压力越大,其经营各种关系网络的冲动越强。基于此,我们提出以下命题:在制度正式化的过程中,制度环境压力越大,政策执行的不确定性越高,行政关系人缘化趋势越强,政府间共谋行为的程度便越高。

三、结束语:重新认识基层政府间的“共谋现象”

本文从组织学角度讨论了基层政府间应对上级政府政策指令所采取的共谋行为,对这类现象的组织基础和制度环境进行了理论分析。我们提出,虽然“共谋现象”在各种组织中或组织间均有体现,然而,中国政府组织中基层政府间的共谋现象有其独特的制度环境和组织基础。

我们将基层政府间共谋现象与经济组织间共谋现象对比分析发现:在经济学模型中,共谋行为有着两个基本条件:第一,共谋行为使参与者各方有利可图,所以共谋的隐性合同(side contract)是可以执行的;第二,共谋行为被揭露从而受到处罚的风险不大。经济学有关共谋行为的讨论大多集中关注这些条件的脆弱性导致共谋行为的不稳定性。首先,参与共谋的各方有激励以暗地违反共谋合同而得利,从而导致共谋合同的失败。其次,由于政府管制机制日臻完善,非法共谋行为被揭露而得到处罚的机率增大,提高了共谋的代价。但是,这两个条件在中国基层政府间共谋行为情形中的有效性都大打折扣,甚至毫无约束力。这是因为政府机构作为一个特殊的垄断组织,有着一系列特点:第一,与厂商组织不同,共谋行为发生在正式组织过程之中,建立在上下级行政隶属关系之上,为正式组织制度所强化。^①当上级政府“要求”(非正式的方式)下级政府参与共谋行为(如提供浮夸指标、掩盖工作漏洞),

① 这里讨论的共谋关系与传统的庇护主义有着不同,如在传统的庇护主义解释下,封建领地内部的等级关系与外部环境没有直接的组织关系;而近年来政治学文献中提及的地方庇护主义主要是关注政府与非政府组织(如厂商)之间的关系。本文讨论的共谋现象主要指政府内部上下级关系,分析解释所强调的是正式组织内部的权威关系和组织与制度环境的密切关系。

后者是无法拒绝的。同样地,面对下级政府部门的共谋要求,作为监督方的上级部门一方面因为连带政策的后果,另一方面因为了解下属部门做法的合理性,也有着参与共谋的激励。第二,政府官员的职业生涯处在一个严密的组织内部市场之内,人员的流动升迁都受着组织制度的严格约束。这与经济学讨论的经济组织之间的“共谋行为”有着很大区别。在厂商共谋博弈中,参与者可以选择“退出”共谋协议(或者暗地违背),从而终止共谋行为;但是,对于身处政府组织结构中的官员来说,他们没有“退出”共谋活动的机制。第三,更为重要的是,基层政府间共谋行为与政策执行灵活性的其他形式做法,在实际过程中难以分辨,有着深厚的合法性基础。这些条件意味着,基层政府间共谋行为失败的可能性和代价都很小。

在这个意义上,我们不难理解为什么现行制度中的一系列措施难以有效解决共谋问题。以干部“轮换”制度为例。干部轮换制度的一个功能是削弱官员长期在一个地区部门而形成共谋基础,但是,政府是一个高度组织化了的内部市场,人员流动难以超越组织内部结构。如果某一官员拒绝参与共谋,这种“不合作”导致的后果难以通过“退出”而逃避。换言之,与工业组织间共谋现象相比,政府间共谋行为有着强大的实现机制(enforcement),是建筑在政府组织权威基础上的制度化行为。这个认识有着重要的意义,即虽然在上面的讨论中,我们强调了基层政府间形成的利益共同体在共谋行为中的作用,但这一利益共同体并不是稳定的、一成不变的。恰恰相反,共谋行为在不同政府部门、不同政策领域所涉及的人员是不同的,在不同时间点也是不断变动的;而且各级政府和当事人可以同时有着双重身份:作为共谋行为的参与人和成为共谋行为针对的对象。在这里,形成利益共同体并不是基层政府共谋行为的必要条件。我们不难看到,即使参与者没有共同利益,他们也很难突破共谋行为的圈围。现有的组织机制和制度环境提供了这类共谋行为稳定存在、重复再生的基本条件。

导致影响基层政府间共谋行为的原因是多方面的,本文只是从组织分析角度提出了一种理论解释。我们认为,这些组织现象不能简单地归咎于政府官员或执行人员的素质或能力。共谋行为的产生和重复再生是政府组织结构和制度环境的产物,是现行组织制度中决策过程与执行过程分离所导致的结果,在很大程度上也是近年来政府制度设计、特别是集权决策过程和激励机制强化所导致的非预期结果。在上

面讨论的诸种问题中,政策一统性与执行灵活性这一悖论是关键所在,可以概括为这样一个组织机制:组织决策与执行过程的分离程度与组织决策的集中程度成正比。组织决策的一统性加剧了执行过程的灵活性;当决策权力以及资源向政府上层机关集中时,自上而下的决策和随之而来的资源分配就更需要依赖漫长的行政链条和基层政府的“灵活执行”实施之,从而为共谋行为提供了组织基础和制度环境。^①简言之,基层政府共谋行为是中央集权决策过程所付出的代价。只有在政府组织结构和制度环境方面进行相应的变革,才能有效地克服这类问题。

本文讨论的组织制度设计出现的种种问题提醒我们,任何激励机制或组织结构的有效性都是有前提条件的。政府组织作为一种特殊的垄断组织,与其他的经济组织有着许多不同之处,有着特定的内在机制。在没有充分认识这些组织机制的情况下盲目模仿复制之,很可能得到适得其反的结果。政府组织深入改革的前提是对这一组织现象进行深入系统的研究,提出有力的理论解释。

参考文献:

- 艾云, 2008,《国家政策在基层政府的执行过程》,提交“组织社会学实证研究工作坊”论文,广州:中山大学。
- 陈桂棣、春桃, 2004,《中国农民调查》,北京:人民文学出版社。
- 费孝通, 1998,《乡土中国 生育制度》,北京:北京大学出版社。
- 高王凌, 2006,《人民公社时期中国农民“反行为”调查》,北京:中共党史出版社。
- 孙立平、郭于华, 2000,《“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析——华北 B 镇收粮的个案研究》,《清华社会学评论》特辑。
- 吴毅, 2007,《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:三联书店。
- 应星, 2001,《大河移民上访的故事》,北京:三联书店。
- 张静, 2000,《基层政权——乡村制度诸问题》,杭州:浙江人民出版社。
- 赵树凯, 2005,《乡镇政府的权力体系》,《国务院发展研究中心 2004 年调查研究报告选》,北京:中国发展出版社。
- , 2006a,《乡镇政府的应酬生活》,《国务院发展研究中心 2005 年调查研究报告选》,北京:中国发展出版社。
- , 2006b,《乡镇改革:攻坚之难》,《2005—2006 中国社会形势蓝皮书》,北京:社会科学文献出版社。

^① 上级部门为了防止执行过程的歪曲而设计了许多措施(例如退耕还林资金直接打入农民户主的帐号)。但是在面临多重目标的基层政府看来,这些做法并不总是合理的,因此在实施过程中并不尽力执行。

- 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。
- 周雪光, 2003,《组织社会学十讲》,北京: 社会科学文献出版社。
- , 2005,《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。
- Baker, George Robert Gibbons & Kevin Murphy 2001, “Bringing the Market Inside the Firm?” *American Economic Review* XCI.
- Blaug Peter M. 1963, *The Dynamics of Bureaucracy; A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kens Steven 1975, “On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B.” *Academy of Management Journal* 18.
- Lipsky, Michael 1980 *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- March, James G. 1988, *Decisions and Organizations*. New York, N. Y.: Blackwell.
- Meyer, John W. & Brian Rowan 1977, “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.” *American Journal of Sociology* 83.
- Michels Robert 1968, *Political Party*. New York: Free Press.
- Milgrom Paul & John Robert 1992, *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.
- Pressman, Jeffrey L. & Aaron Wildavsky 1984, *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Tirole Jean 1986, “Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations.” *Journal of Law, Economics, and Organization* 2.
- 1988 *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- 1992, “Collusion and the Theory of Organizations.” in *Advances in Economic Theory: Proceedings of the Sixth World Congress of the Econometric Society*, (ed.) by J. J. Laffont. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max 1946 *From Max Weber: Essays in Sociology*. Trans. by H. H. G. & C. W. Mills. New York: Oxford University Press.
- Williamson, Oliver E. 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Wilson, James Q. 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

作者单位: 斯坦福大学

上海高校社会学 E-研究院(上海大学)

责任编辑: 张宛丽

PAPER

Collusion among Local Governments: The institutional logic of a government behavior *Zhou Xueguang* 1

Abstract A salient governmental behavior in China is the collusion among local governments that is local governments often form alliances so as to sidetrack and compromise the original intentions of state policies. As a result, there are significant and persistent deviations and goal displacement in policy implementation processes. This article develops an organizational analysis and theoretical explanation of this phenomenon. The key arguments are as follows: In the Chinese government apparatus collusion among local governments, though informal and illegitimate, has resulted from organizational adaptation to its institutional environments, hence acquired legitimacy and became highly institutionalized. The author argues that collusions among local governments are to a great extent unintended consequences of the centralization of authority and the enforcement of incentive designs in the Chinese government in recent years.

Utopian Realism: Is it possible and desirable? *Cheng Boqing* 22

Abstract: Anthony Giddens proposes the outlook of utopian realism to capture the future-orientation. As a critical theory without guarantees, is utopian realism possible and desirable? This article firstly explores the basic assumptions of Giddens' s social theory, especially its philosophical anthropology. It is clear that the prospects of utopian realism are based upon the postulates of the knowledgeability of human agents and the double hermeneutic which characterizes social science. The tensions between utopianism and realism are then analyzed and the difficulties in balancing the universalism of utopian realism with the contingency and heterogeneity of contemporary society are also mentioned. The implications and limits of utopian realism are showed by the case of Giddens' s model of a democracy of the emotions. Finally, the article attempts to show the rhetorical strategy which Giddens uses to overcome the take-it-or-leave-it quality of his theory.

Voluntary and Involuntary Job Mobility and Earnings Inequality in Urban China, 1993—2000 *Wu Xiaogang* 33