

注意力竞争*

——基于参与观察与多案例的组织学分析

练 宏

提要:中国政府行为的一个特征是注意力的戴帽竞争而非直线竞争,即职能部门本可利用业务指导权开展工作,却选择借助党委政府的权威地位推动工作。本文通过近距离观察司法厅案例,对传统的多委托多任务理论进行带有中国色彩的改造性诠释和竞争性对话,提炼适用于分析戴帽竞争的多委托多任务框架。研究发现,在中国政府内部,多委托方的权威地位迥然有别,呈现三元差序格局。弱委托方单向依赖强势委托方,组内比较而非组间比较。多任务的激励强度首先取决于隶属委托方的权威地位,其次才是量化奖惩程度。这一结构总体内生了注意力的戴帽竞争行为。这种差序结构进一步衍生三个后果:(1)权威地位的“马太效应”;(2)制度创新竞赛;(3)人格化而非法治化的治理方式。总之,这一研究为理解中国政府运作提供了一个重要视角,并对传统的多委托多任务理论有所推进和拓展。

关键词:注意力竞争 多委托多任务 三元差序格局 政府行为

一、研究困惑:注意力的戴帽竞争

从2013年到2015年,笔者曾近距离参与观察某省司法厅的两个制度创新:一是法律服务,即司法部门为基层提供公共法律服务,比如法律公证、咨询和援助等;二是法律顾问,即一村(社区)提供一个法律顾问(律师)。这两个制度创新的执行主体是各级司法局,配合主体是各级地方政府及相关部门。从理论上讲,只需通过业务指导权就可推动司法系统、政府系统和其他部门系统的贯彻落实。一方面,司法部门通过司法系统内的考核体系,推动下级司法局的政策执行;另一方面,省、市、县司法厅分别通过发函要求市、县、镇政府及相关部门配合。本文把这种自上而下借助业务指导权的方式概括为注意力的直线竞争。

* 本文得到国家社科重大项目(12&ZD040、13&ZD041、15&ZDA050)的资助。感谢许多师友的建议、匿名评审人的宝贵意见以及倪星老师提供某省司法厅的调研机会。文责自负。

然而,中国政府行为的一个特征是注意力的戴帽竞争而非直线竞争,即职能部门本可利用业务指导权开展工作,却选择借助党委政府的权威地位推动工作。具体而言,即省司法厅并不选择利用业务指导权,而是绕道竞争省委省政府的注意力,借由省委省政府的权威地位向地方政府及部门施加压力。与直线竞争相比,戴帽竞争是一种绕道而为的曲线竞争。戴帽竞争呈现出如下四种策略。

第一,显著性。为吸引省委省政府的注意力,省司法厅的首要策略是强调制度创新对省委省政府的重要性。省司法厅强调其制度创新,一方面有助于推动经济发展,另一方面可以维护社会稳定。其实这两个方面都是省委省政府所关心和重视的。重要性反映的是显著性机制。阿克洛夫(Akerlof, 1991)指出,组织处理事务的机制之一是显著性,即对显著或生动事件赋予很高权重,而对不显著事件赋予较低关注度。

重要性可以这样讲,就是经济社会发展到今天,必须要有一个司法的法律服务,然后再讲什么矛盾严重啊,可以编一些重要性。但这个重要性,可能不能够讲得太空,“戴帽”要“戴”得合适和恰当。(20130718,①司法厅副厅长)

公安是西医,抗生素,刚性维稳。而司法是中医,冬虫夏草,柔性预防。咱司法厅的制度创新,可以从公安那种被动、静态、刚性维稳向主动、动态、柔性维稳转变。(20130507,司法厅厅长)

第二,时间压力。即强调紧迫性。重要性是一种静态意义的建构,而紧迫性强调动态意义,表明时不待我,须抓紧启动,否则会酿成危机(如影响经济发展和社会稳定)。紧迫性反映了时间压力机制。博弈论认为,谈判过程的一个重要因素是时间压力,博弈双方利用时间压力影响谈判过程、谈判能力和谈判结果(Rubinstein, 1982; Gibbons, 1992)。省司法厅试图借助时间压力机制,增强与省委省政府的谈判能力。

① “20130718”表示参与观察的日期是2013年7月18日,下同。

紧迫性是指急啊！不搞就会死人的！不搞就不行。不要让老百姓一有什么事，就上桥、上楼、跳楼、跳桥，而是让他们上法庭。要让省委省政府领导感觉，这个东西确实很重要，确实有必要，不搞不行啊。如果有这种感觉，那这个紧迫性就写到位啦！（20130806，司法厅副厅长）

第三，数据可靠性。重要性和紧迫性并不能空穴来风，需一手数据的论证。为了论证重要性和紧迫性，省司法厅花费大量时间前往省内外调研，调研过程还特意邀请第三方的专家学者参与，表明调研相对客观和中立，以此向省委省政府发送数据可靠性的信号。

这个东西不是我们司法厅挖空心思编的，我们花了很长时间，做了大量调研。送省委省政府领导的时候呢，要有这个，你看我们有跟中山大学这么大的高等学府，一起搞这个课题研究，有专家论证。（20130718，司法厅副厅长）

第四，比较机制。省司法厅呈送省委省政府的报告中很大篇幅都在强调，国际社会发展到中国目前的阶段，都在推动法律服务或法律顾问的相关制度，但中国却没有这项制度，因此很有必要推行类似制度。这是利用比较机制论证中国采取某个制度的必要性。国际比较旨在建构一种近似的因果关系（Weick, 1979），有助于向省委省政府传递合法性信号，表明制度创新是在满足一种广为接受的制度环境需要（Meyer & Rowan, 1977）。课题组借助诺贝尔奖获得者的观点发送信号。

诺贝尔经济学奖（获得者）阿玛蒂亚·森认为，过去讲贫困，是因为你劳动能力不够，受教育不够。但事实上，贫困是权利保障不到位，没有权利表达你的意见，缺乏法律同等的机会和照顾。因此，贫困是法律保障不到位的贫困。要向省委省政府领导传递这样一个信号，国际上都在重视这一块，司法厅也有必要搞。（20130105，司法厅专家组组长）

以上展现了戴帽竞争的四中策略，其中，“重要性”是“紧迫性”的前提。如果制度创新对省委省政府不重要，时间再紧迫，可能对省委省

政府都缺乏吸引力。另外,“一手数据”(数据可靠性)和“国际比较”(比较机制)是对“重要性”和“紧迫性”的具体论证,旨在强化注意力的竞争效果。

本文的研究问题是:上级对下级的注意力竞争为什么会呈现戴帽竞争(曲线竞争)而非直线竞争?反之,如果直线竞争不重要,那么业务指导权的意义何在?这种竞争方式如何影响上级间权威关系、多任务膨胀和下级激励?组织理论指出,与企业相比,政府常常面临多个委托方和多重任务(Wilson,1989;Dixit,1996),那么传统的多委托多任务理论是否可以解释注意力的戴帽竞争?接下来,本文将从多委托多任务理论切入来尝试回答上述问题。

二、传统的多委托多任务结构

在组织经济学领域,有着一系列关于委托—代理—任务的研究(于立宏、管锡展,2005)。本文重点关注多委托、多任务和单代理,即一个地方政府面对多个上级和多重任务的情况。接下来,我将梳理传统的组织经济学理论如何分析多委托与多任务结构,继而评估其对于中国政府行为的解释力。

(一)多元扁平格局

政府部门并非单一机构的代理方并仅承担有限任务,而是面对多个上级和多重任务。威尔逊对美国政府机构的分析指出,与企业相比,政府需面临更为复杂的多委托多任务环境。多委托方即每一个代理方都要应付几个委托方,这些委托方都试图影响代理方的决定。多任务即政府一般有多维度的努力(投入)和结果(产出),其中很多方面难以有效观察和证实(Wilson,1989)。迪克希特在威尔逊的基础上,从组织经济学角度进一步发展了多委托多任务模型(Dixit,1996)。

上述研究的一个基本结论是多委托多任务呈现多元扁平格局。^①

① 通常提及的“扁平”是指结构扁平或非等级化,比如上下级之间不会有众多层级。本文的“扁平”更多指上级之间的地位扁平而非上下级之间的结构扁平,即多个上级的地位相似,均有相同权重影响下级。

首先,委托方是多元的。威尔逊等人指出,美国政府机构面对多个委托方,比如立法、司法、行政、利益集团、社会和媒体等(Wilson,1989; Dewatripont et al.,1999)。其次,委托方的地位扁平,多个委托方均有相似的机会、权重和能力影响惟一代理方的决策。比如三权分立的立法、司法和行政,其权威地位相同。另外,媒体和社会舆论也有同样机会影响惟一代理方的决策(Wilson,1989)。上述分析可以概括为:

命题 1.1 传统的多委托结构呈现一种多元扁平格局,委托方多元化,且地位相对扁平。

(二)内生效应

组织理论指出,组织结构对成员行为具有内生效应。比如科层结构塑造了官员的规章服从。但是,随着时间演变,官员可能内生一种目标替代,即把本来只当作手段的规章服从变成最终目的,工具价值转化为最终价值(Merton,1940; Michels,1968)。一些学者也指出,组织结构不同(开放结构、专业结构和等级结构),人们的组织互动、参照比较和激励强度也有所不同(Cohen et al.,1972)。与此类似,多元扁平格局的委托结构也会诱发一些内生效应,表现如下。

第一,多委托方的相互竞争。地位相同的委托方既可能合作也可能竞争。如果利益和目标相同,则更可能合作,此时多个委托方相当于一个委托方,等同于传统的单委托问题。正如迪克西特提出的,如果所有委托方能够合作并提供一个共同的激励机制,则可以实现次优状态(Dixit,1996)。但是,真实世界当中,委托方之间的利益和目标常常有所不同,且有两个机制弱化委托方之间的相互合作。第一个机制是分割权威。每一个委托方对下级而言都代表一种权威。当委托方数量由一个增加到数个时,下级将面对多个权威。由于每个委托方的利益和目标不同,他们可能会最大化自身权威,期待下级对自己的政策目标努力投入和产出,进而容易产生权威分割现象。第二个机制是分割收益。多个上级合作,每个上级只能收益总回报的 $1/N$ (N 是上级数量)。这种收益分割容易激励每个上级试图从同级的业绩中分蛋糕,导致同级的努力动机和积极性下降,进而影响相互间合作(Aghion & Tirole, 1997)。因此,地位相同的多委托方,由于利益和目标不同,更可能相互竞争,且竞争的激烈程度随着委托方数量的增多而不断提高。

第二,多委托方的组间比较。参照群体和相对比较理论指出,个

体、群体或组织的比较对象更可能是那些日常互动较多、地位相近或特征相似的参照体。一旦形成参照组,这些参照组之间便或隐或显地形成竞争关系(Festinger,1954;Merton,1957;Akerlof,1982)。比如相互之间比较过去历史、未来前景、正负面信息和状况改善等等(Weick,1979)。在比较过程中,可能形成一定的相对剥夺感或相对满足感。在多元扁平格局中,由于多委托方之间地位相近,更可能形成组间比较,竞相竞争惟一代理方的注意力。

第三,多任务的量化奖惩激励。多任务是指委托方有几项不同任务分配给代理方,或者代理方承担的任务有多个维度,任务之间可能相互冲突、独立或者补充(Holmstrom & Milgrom,1991)。已有研究指出,政府机构的多任务常常不可测量。从投入看,许多政府任务常常相互依赖,因而无法判断工作业绩或问题在多大程度上来自于个体还是团队(Holmstrom & Milgrom,1991);从产出看,政府工作的结果和质量需要较长时间才能显现,较难观察和证实(Tirole,1994)。在这种情况下,官员业绩往往难以测量,努力动机可能较低甚至消失。为了实现有效激励,上级常借助两种方式:一是量化机制。不同任务的测量清晰度不同,上级常对某些重要任务进行量化,这些清晰测量的任务将得到下级更多的注意。二是奖惩机制。在量化基础上,上级对重点关注的量化任务进行奖励或惩罚。如果有些任务有着更大压力或后果(比如“一票否决”),下级可能会更多予以关注。上述结论可概括为:

命题 1.2 多元扁平结构内生生化多委托方之间的相互竞争。

命题 1.3 多元扁平结构内生生化多委托方之间的组间比较。

命题 1.4 多任务的激励强度主要取决于量化奖惩程度。

(三)组织结果

在上述条件下,可能形成如下组织结果:一是注意力的直线竞争。在多元扁平格局下,上级构成组间比较,相互竞争下级的注意力。在下级资源和注意力有限的情况下,多个上级能否第一时间竞争到下级注意力,会很大程度地影响到其政策意图的贯彻。这种不需要依赖其他上级、独立竞争下级注意力的方式,可以称为注意力的直线竞争。二是代理方的弱激励。每个上级都有动力对自身关心的任务施加强激励,让下级优先贯彻自己的政策意图。每个上级选择一种激励机制,下级面对的是一系列不同的激励方案。上级之间的

激励设计常常相互作用——某个上级的激励强度提高,导致下级对这个上级的投入增加,对其他上级的投入减少。换言之,上级对下级贯彻自己的政策意图进行强激励,相当于对下级关注贯彻其他上级的投入进行了惩罚(Bernheim & Whinston, 1986)。在这种情况下,下级可能疲于奔命,顾此失彼,总体上呈现弱激励。正如迪克希特所言,相比经济领域,公共领域尤其是政府领域的激励相对较弱(Dixit, 1996)。上述讨论可概括为:

命题 1.5 在多元扁平格局下,多委托方直线竞争代理方的注意力。

命题 1.6 在多元扁平格局下,代理方总体上呈现弱激励。

图 1 刻画了传统的多委托多任务结构。

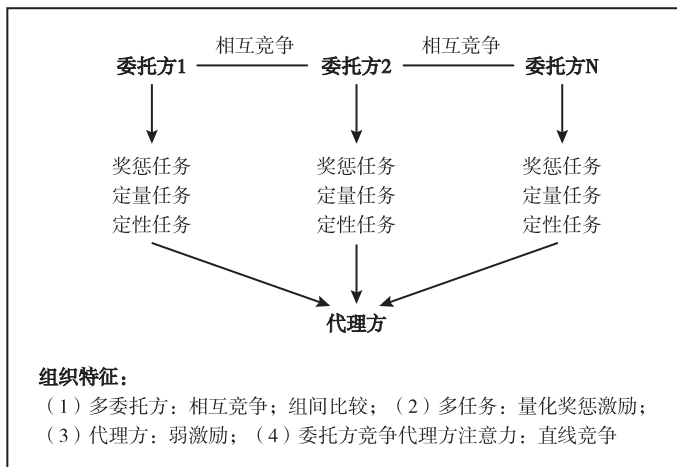


图 1 传统的多委托多任务结构(多元扁平格局)

但若深入考察则不难发现,组织经济学的多委托多任务理论难以解释中国政府行为。一是难以解释注意力的戴帽竞争。这一理论指出传统的多委托多任务结构是一种多元扁平格局,这一格局内生上级各自直线竞争代理方注意力,比如职能部门只需发挥自身拥有的业务指导权,无需借助其他同级力量就可竞争下级的注意力。这点和真实世界职能部门的戴帽竞争有很大差异,即职能部门在实际运作过程中,并不利用业务指导权开展工作,而是选择借助党委政府的权威地位推动工作。从这个角度讲,传统框架可能无法解释中国现象。二是难以

解释强弱激励并存。一个下级面对多个上级,受到各种约束,虽然有助于防止不利事情的发生,但很难积极有为,呈现一种弱激励(Wilson, 1989; Dixit, 1996)。这也不太符合中国的实际。一系列研究指出,中国官员的行动稳定地表现出强弱激励并存的特征,比如在经济发展、航天技术、竞技体育、高铁、灾害救援和重建等领域的激励较强,而在食品安全、安全生产、社会保障和环境治理等领域的激励较弱(周黎安, 2007, 2014; 练宏, 2016)。

三、中国的多委托多任务结构

通过对某省司法厅的近距离参与观察和其他案例的归纳提炼,本文对传统的多委托多任务理论进行带有中国色彩的改造性诠释和竞争性对话,以呈现中国政府内部的多委托多任务结构。

(一) 三元差序格局

中国的多委托方呈现三元而非多元特征。一个地方政府虽然面对多个上级,但从其轻重缓急角度看,主要集中于三个委托方:党委政府、政府和职能部门。这一判断的依据除了来自作者的近距离参与观察,还来自全国各级政府的文书。一个地方政府主要接收三类文书:党委政府文件、政府文件和部门规范性文件。比如中央层面是中共中央和国务院文件、国务院文件和部委规范性文件;省级层面是省委省政府文件、省政府文件和部门规范性文件。市县层面依此类推。已有研究指出,文书很大程度上反映了官员的注意力分配、日常安排和轻重缓急(Weber, 1946; 练宏, 2015),而上述三类文书一定程度地代表着三种不同的委托方。

传统理论认为多委托方的地位相近,但中国多委托方的权威地位差异很大,呈现差序性的格局,即党委政府 > 政府 > 职能部门。从权威角度看,对于地方政府及部门而言,上级党委政府具有实质权威,上级政府具有正式权威,而上级职能部门仅具有象征性权威(Aghion & Tirole, 1997; 周雪光、练宏, 2011)。从权威关系看,地方政府与上级党委政府是党政领导关系,与上级政府是行政领导关系,与上级职能部门是业务指导关系。值得指出的是,党委与政府的关系经过了多次调整

和回归。建国之初,强调“党政分离”,党委倾向于避免影响政府部门。但是,1953年,党中央开始加强对政府部门的领导(贺东航、孔繁斌,2011)。1958年,毛泽东也强调党的领导地位和原则,提出“大权独揽,小权分散。党委决定,各方去办”(中共中央文献研究室,1993:355)。1987年以后,强调“党政分开”,党委权力显著收缩,比如撤销党委政法委、政府部门党组等(赵树凯,2013)。近年来党委权力又重新集中,强调“以党领政”和重视党建。相应地,在形式上,政府部门官员的名片,也由以往的行政职务在前,变为党内职务在前。^①一般而言,党委和政府统称为政府。但从上述历史演变可以看到,两者具有较强的异质性和权威差异。因此,把党委和政府作为两个独立变量是合适和恰当的,它们在国家治理中有着不同的意义。

概括而言,中国政府的多委托呈现出一种三元差序结构(图2)。费孝通用“差序格局”概念描述中国传统社会,人们的社会关系网络类似于水波纹:在湖面任意位置投入一块石头,水波纹自然由石头中心向外一层层推动(费孝通,1998)。借用这一概念,本文提出“三元差序格局”,指中国政府的权威结构主要围绕党委政府这个中心,权威地位朝着政府和职能部门方向不断弱化,总体呈现三元而非多元、差序而非扁平。上述分析可以概括为:

命题 2.1 中国政府的多元委托结构呈现一种三元差序格局,委托方权威地位迥然有别。

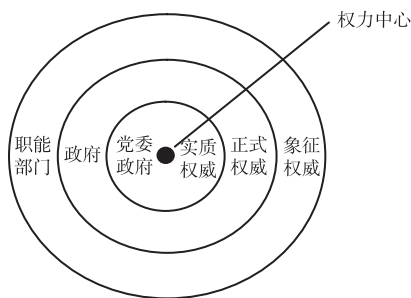


图2 三元差序格局

① 《天津部门领导8成以上换名片:党内职务印前面》,腾讯网2015年5月23日(<http://news.qq.com/a/20150523/015259.htm>)。

(二)内生效应

三元差序格局一定程度上内生了多委托方之间的互动特征和多任务的激励特征。

第一,多委托方的单向依赖。传统理论指出,多委托方是竞争关系。但是,中国的情况不同。中国政府的多委托方是单向依赖关系,即弱委托方单向依赖强势委托方。单向依赖具体分为两类:一是逐级依赖。职能部门依赖政府,政府依赖党委,从而形成“政府主导、部门协同”或“党委政府、政府负责”的工作模式。二是越级依赖。职能部门跨越层级直接竞争党委政府的注意力,形成“党委领导、政府负责和部门协同”的工作模式。布劳对美国政府机构的分析指出,权威依赖来自规范化化和心理需要,科层制度通过正式或非正式方式内化成员的等级权力观念,从而在心理上形成一种内在需要。长时间以后,如果不依赖这种等级权力,将产生焦虑和挫折感(Blau,1955)。本文认为,中国政府弱委托方对强势委托方的依赖关系除了规范内化和心理需要外,更重要的是权威和资源的巨大差异。强势委托方除了掌握人事、财政和行政等重要资源,还对潜在配合弱委托方工作的其他部门有着实质性的影响力。换言之,如果不依赖强势委托方而只凭借职能部门自身力量,其工作往往难以推动。

第二,多委托方的组内比较。传统理论指出,多委托方地位相同,形成组间比较,各自通过量化奖惩竞争代理方的注意力。但是,中国政府的多委托方并非组间比较,而是组内比较,即党委政府、政府和职能部门之间不构成直接比较,但职能部门内部构成相对比较。这背后的理论支持是参照群体和相对比较理论(Festinger,1954;Merton,1957;Weick,1979;Akerlof,1982)。三元差序格局下,委托方的权威地位差异太大,委托方更可能与自身功能与地位相似的委托方相比较。笔者所调查的司法厅的两个案例支持了这一观点。一是司法厅并不和发改委、经贸委等部门比较在省委省政府当中的相对地位,而是和公安、法院和检察院等功能和地位相似的部门进行比较。公安、法院和检察院在省委省政府地位的相对改善或恶化,一定程度上影响着司法厅的相对剥夺感或满足感。二是司法厅前往外省司法厅参观考察,对方不仅不拒绝,而且还十分欢迎,背后原因之一是外省司法厅关心或比较的对象更可能是他们省内的公安、法院和检察院。

第三,多任务的隶属激励强于量化奖惩激励。传统理论指出,多任

务的激励强度取决于委托方的量化奖惩程度。比如对一些不可测量的指标进行准确测量,或对一些可测量的指标进行奖惩。按此推断,量化奖惩的指标将得到下级的更多关注。但是,这一判断和中国政府行为有出入。比如一些研究指出,计划生育和城市创卫等任务指标的量化奖惩程度都很高(如“一票否决”),但这并不意味着这些任务一直会得到下级重视。那些由党委政府推动的年份,激励效果往往较好,但当由政府二三把手或秘书长推动时,激励效果却较差(刘骥、熊彩,2015;徐岩等,2015)。这些发现意味着要反思单纯量化奖惩激励的有效性,可能还要考虑任务由谁推动,任务所隶属的委托方的权威地位是高是低。

基于此,本文提出一个新的概念即隶属激励(affiliated incentive),即委托方权威地位的高低本身是一种激励。比如上级党委政府下达的任务,即使量化奖惩程度低,也具有强激励。因为党委政府的任务代表一种政治任务,执行与否折射政治忠诚。因此,委托方的权威地位是一种强有力的激励信号。由此推之,多任务的激励强度首先取决于任务所隶属委托方的权威地位高低,其次才是量化奖惩程度。如果这个结论合理,则可推断隶属委托方的权威地位和量化奖惩之间存在替代关系,即一个任务的隶属委托方权威地位越高,则任务量化奖惩的程度和使用频率可能越低,因为委托方权威地位的激励一定程度替代了量化奖惩的激励。日常经验和观察证实了这一点。比如经济发展作为党委政府的重点任务,很少看到“一票否决”等奖惩词汇。与之相比,环境治理等属于职能部门的重点任务,则更经常看到专项整治、挂牌督办和“一票否决”等问责字眼。上述讨论可以概括为:

命题 2.2 三元差序格局内生生化多委托方之间的单向依赖。

命题 2.3 三元差序格局内生生化多委托方之间的组内比较。

命题 2.4 多任务的激励强度首先取决于隶属委托方性质,其次才是量化奖惩程度。

(三)组织结果

上述内生效应会在一定程度上导致如下组织结果:(1)注意力的戴帽竞争。在三元差序格局下,上级之间的权威地位相差很大。这意味着弱委托方(职能部门)单独依靠自身力量,可能难以有效竞争地方政府注意力,因此更可能会依赖强势委托方(党委政府)的权威地位向下施压,以此推进地方政府及部门的政策执行。这一过程正是注意力

的戴帽竞争(曲线竞争)。(2)代理方的强弱激励并存。组织经济学理论指出,多任务容易诱发弱激励(Wilson, 1989; Dixit, 1996; Dewatripont et al., 1999)。与此不同,本文认为,地方官员虽然面对多任务,但却可能强弱激励并存。因为在三元差序格局中,地方官员的注意力分配或工作的轻重缓急很大程度上受上级权威地位的影响,即下级对强势上级投入更多注意力和资源,而对弱势上级投入较少,表现出强弱激励并存。图3刻画了中国政府的多委托多任务结构。上述讨论以命题形式呈现如下:

命题 2.5 在三元差序格局下,委托方戴帽竞争代理方的注意力。

命题 2.6 在三元差序格局下,代理方总体上呈现强弱激励并存。

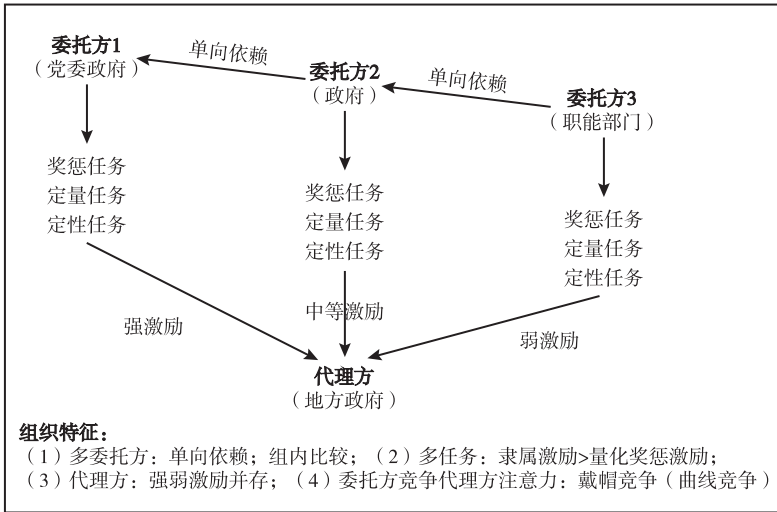


图3 中国的多委托多任务模型(三元差序)

四、参与观察与多案例分析

本文对中国政府的多委托多任务结构模型的建立,得益于笔者的参与观察和对多案例的比较、分析、提炼。这些案例包括司法行政(简称“司法”)案例、计划生育(简称“计生”)案例和创建卫生城市(简称“创卫”)案例。从案例来源看,一是参与观察,笔者近距离观察了司法

厅内部的处长会议、文件讨论和竞争党委政府注意力等许多过程。二是已有研究和二手资料。计生和创卫案例得益于已有研究(刘骥、熊彩,2015;徐岩等,2015),笔者又从自身角度重新梳理,并查阅其中的二手资料。上述案例至少有两个共同特点,一是机构性质相同,三个案例都来自双重领导部门;二是动态变化,每一个案例内部都呈现动态变化。比如司法厅的两个制度创新,注意力竞争的效果差异明显,一个得到省委省政府的重视,另一个只得到省政府的重视。计生案例显示,在某些年份政策执行非常严格,在某些年份政策执行却相对宽松。另外,创卫案例在2006年以前的十多年间一直没有成功,但在2007和2008年却最终获得成功。这些动态变化提供了一种类似于“自然实验”的对比和分析。

(一)司法

司法厅为了推进制度创新,在内部多次召开厅处长会议。在这些会议中,可以近距离观察一个职能部门为何和如何推动制度创新,面临着怎样的困难,如何逾越障碍。

“摸家底”是司法厅首先做的工作。基层司法所作为执行政策的末梢,其执行成效很大程度上决定着司法政策的成效。司法所承担着司法行政九项职能,但存在人少、级别待遇不高、工作压力大、人才流动快和经费保障不足等问题:(1)规格待遇方面。全省公安派出所、法庭都是科级或处级建制,而司法所只有17.15%是副科以上建制。(2)人员编制方面。平均每个司法所的专项编制是2.59名,目前,“一人所”是224个,“无人所”是4个。另外,乡镇机构改革后,乡镇基层法律服务工作者的编制数量出现停滞甚至消亡现象。(3)办公经费方面。县级司法局经费保障缺口较大,公用经费年均2万以上的县级司法局只占总数的1/3。作为分管过基层事务的司法厅副厅长深知这种困境将诱发基层官员的偏差行为。

上面各种考核,到了下面以后,司法所就那么几个人,你考个屁!下去理都不理你,什么事情都落实不了,都是编一个数据,你问他今年人民调解多少,他就把去年数字乘以10%,大力点就乘以30%,一级级骗到国务院,数据都是不准确。我告诉你,我自己分管过3年基层事务,我还不知道他?!讲白了,就是没有人,没有

钱。这些问题不解决,将来再科学再漂亮的东西,没有人承担,执行不了,没有人干活……你说基层司法所干部,你想叫他去一两次开展法律服务或顾问,他没有问题,他敲锣打鼓地去,第三次他不去了,说第四次更不去了,看你领导不重视,我就不去了,或者领导去检查,我就敲锣打鼓又去一次,那这个东西类似于猫和老鼠关系,有什么用?搞来搞去,不长久!(20130718)

面对上述困难,司法厅如何解决?一种方式是利用业务指导权开展工作,让各级司法局向当地政府汇报困难,争取当地政府和相关部门的支持,包括向编制部门发函请求下拨编制,向财政部门发函请求财政支持等。副厅长根据其长久的执政经验,认为这条路行不通。

相关职能部门,有些可能给钱(如财政部门),有些可能给人(如编制部门),有些可能给物,有些给些影响。有些不给你钱,但给些政策支持。但是,咱司法厅自己发函请求这些职能部门帮忙,他们就老是推来推去,推来推去,今天说需要调研调研,明天说再请示下领导,没完没了地搞你……他们总是要文件依据。如果我们省司法厅不和财政厅形成文件,下面就没有依据。比如地方司法局跑去跟财政局沟通,人家财政局就问省司法厅和省财政厅有没有发文。(20130718)

显然,基于业务指导权的常规模式效果有限,司法厅从下到上都有共同的感受。政策法规处处长叹气道:“咱司法厅自己搞,权威性不够,地方政府领导说起来重要,忙起来次要,要花起钱来就不要”(20130106)。副厅长抱怨道:“咱省司法厅自己一家在这里弄,那就关起门来,在自己宿舍里唱卡拉OK,没什么用……光靠司法厅来推,肯定搞不成,司法厅关起门来,搞来搞去,可能越搞越糟,搞两年就黄了,尤其咱厅长如果被提拔,再一换人来搞,就更搞不成了”(20130718)。厅长坦言:“咱司法行政系统,其实你真要把自己的事情做大做强,如果没有一定的平台,没有一定的载体,你是做不大的,你也做不强”(20130106)。那么在这里,厅长所说的载体是指什么?

载体之一是省政府的力量。律师管理处处长说:“一定要把司法工作列入省政府关于经济发展的重大规划里去。因为你不放到里面

去,你的财政,以后,钱从哪里来,是不是啊?如果你都没有列到省政府重大经济社会发展规划,财政不可能给你加大投入,就是自己给自己说,意义不大”(20130106)。法律援助处处长表示:“咱省一年给政府交的税,律师行业大概是7个亿左右,但是政府给我们的费用就很少。我想法律服务和援助经费,就要向省政府、省财政厅开口子。否则的话你怎么样?你司法行政机关一年才多少钱,你再怎么哭,大家不吃饭,你不上班,你都解决不了这个问题”(20130718)。可见,各处都主张借助省政府的权力。司法厅还特意找来由省政府办公厅转发的省教育厅文件,准备形成类似文件,也争取由省政府办公厅转发。

然而,副厅长认为载体之二即省委省政府的作用更大。“省教育厅这个文是由省政府办公厅发的。但是,我的考虑是咱司法厅如果能够以省委省政府两办的名义发文,力度可能更大!党委还是领导,党委重视了,可能就更加好了。因为省政府的的东西,有时候各级地方政府可以把它撂在一边”(20130806)。法律援助处处长在一次会议上也强调省委的重要性:“我觉得省委组织的考核非常重要,为什么?去年省委组织部将法律援助作为当地政府科学发展观的一项考核指标,就这么一个简单的考核,引起当地政府非常高度的关注,这个当地政府要求当地司法行政部门一定要了解清楚这个情况,上面到底是怎么考核?哎呀!他都比较紧张啊!因此,把法律服务和法律顾问纳入到省委组织的考核体系,用这个考核体系推动各级政府来关注和促进这项工作”(20130106)。副厅长最后向大家介绍了如何竞争省委省政府的注意力。

咱要给省委省政府主要领导同志写一个请示或者报告,这个请示报告呢,要把重要性、必要性和可行性讲给领导听,因为领导也要决策。我们讲白了,就想找到省委书记啊,或者省长,这些领导做个批示。中国的事情是这样的,没有这个省委省政府的领导批示,“两办”(指省委办公厅和省政府办公厅)发文很难弄。我们争取省委书记和省长能够批这个玩意儿,下来我们拿这个东西呢,去“两办”公关就容易了。一批以后呢,再加上原来的论证和包装,再加上“两办”意见,往下推的时候,可能就相对比较顺一点……万一“两办”发文下来怎么办?那可能就是司法厅跟相关部门斗一斗,比如说财政啊,发改啊,相关好多部门,政策保障啊,可能涉及协调的问题。只要有两办意见就好说,根据“两办”意

见,再跟这些相关部门联合签订一些文件,作为两办意见的配合政策进行推动。(20130718)

上述案例过程展现了中国政府内部的三种工作模式:职能部门、政府和党委政府。三种工作模式的政策效果排序是:党委政府 > 政府 > 职能部门。这点可以从案例的后续发展中得到验证。后续两个制度创新,一个得到省委省政府主要领导的多次批示,“两办”也发了文。另一个只纳入省政府的规划纲要。虽然不清楚背后原因,但可以通过二手资料追踪到后续发展。表 1 比较了两个制度创新的后续差异,可以看到,竞争到省委省政府注意力的效果要远远好于只竞争到省政府注意力的效果,具体体现在领导级别、领导权威、“站台”频率、部门配合和考核力度等各个方面。

表 1 注意力竞争的效果比较

	年份	内容	总体效果
法律服务 (省政府)	2014	1. 省政府工作报告 2. 省政府规划纲要 3. 司法部出台意见 4. 司法部副部长调研	1. 省财政厅财政配套,一些地方财政局进行财政配套,但另一些却未进行财政配套 2. 无部门协同制度
	2015	副省长、政法副书记、省政府办公室副主任调研	3. 无考核问责,只有一些标准化方案
法律顾问 (省委省政府)	2014	1. 省委书记两次批示 2. 省常委会工作要点 3. 省委省政府两办发文 4. 省委、省人大、省政法委的电视电话会议	1. 各级党委政府出台实施方案或“两办”意见 2. 明确相关配合部门的工作任务、责任和财政保障等,建立联席会议制度
	2015	1. 省常委会重点督办 2. 省政府工作报告 3. 省委副书记、省长、省委副书记、政法委书记、省委常委、常务副省长、副省长召开工作总结会 4. 副省长、省政法副书记召开现场推进会 5. 省财政厅出台文件 6. 副省长、政法副书记召开工作会议 7. 省委党委、政法委书记、副省长召开律师会议	3. 省人大制定考评机制,实行双考核制度,各级人大对各级政府进行依法行政考核 4. 省司法厅 8 名厅领导分片包干和督查

(二) 计生

计生政策是一项职能部门的业务。为了推动各级计生部门重视此项工作,从国家计生委到地方计生委,制定了一整套计生系统内部的绩效考核和评比。另外,国家计生委也带领各级计生部门向各地方政府及部门发函,要求配合计生工作。但是总体效果较差,地方政府、相关部门和地方计生委并未积极配合。究其原因,第一,地方政府的激励较弱。因为国家计生委并不是地方政府的直接上级,并不掌握地方政府领导的仕途晋升和财政安排。第二,相关部门的激励较弱。因为如果没有地方政府的支持,下属的相关部门可能不配合计生工作。计生部门和同级其他部门并不具有上下级关系,无法直接命令其他部门。第三,计生委的积极性弱。因为下级计生委领导的任命掌握在当地政府而非上级计生委手中。

如果没有政府的介入,计生委只能以宣传教育的方式使民众自愿遵守计生政策,或者通过非正式的关系求得其他部门的帮助。(刘骥、熊彩,2015:97)

计生委作为地方政府的一个职能部门,地方政府应该有一名分管领导主抓计生工作。如果是这样,则地方政府的分管领导对计生工作至少有一定推动作用。但是,实际并非如此。

党政分管领导只是一个监督和名义领导的角色,实际计生工作主要由计生部门主导。(刘骥、熊彩,2015:98)

因此,分管领导只是一种象征意义,效果较差。比如1982年和1984年的计生节扎效果较差,其背后原因是副县长负责(刘骥、熊彩,2015:98)。那么,在什么条件下,这些分管领导的角色由“名义”转为“实质”?如果计生工作由党委政府主导并且采取党政同责模式,计生指标则变成一项政治任务。此时上级党政领导面临很强的政治激励,并将指标压力通过党政系统向下传递。1983年和1991年两次计生运动中,各级政府都建立了由党委领导带头的计生领导小组。其中1983年计生节扎效果较好,县计生领导小组组长是由县委书记而非像1982或1984年那样由县政府副职担任。另外,1991年计生节扎效果也较

好,是因为中央层面的党委政府共同出台文件,强调党政同责。在此高压下,计生工作得到有效推动。

1991年3月,中央政治局常委听取彭珮云关于人口形势的报告,认为抓计划生育刻不容缓。4月7号,在各省党政主要领导参加的计划生育座谈会上,江泽民表示“人口问题已经到了不抓不行”(的地步),当年5月发布《中共中央、国务院关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》,再次收紧1980年代后期逐渐放松的人口政策。这个两办文件提到实行党政一把手的“一票否决”制,被否决的党政领导不得参与评优、提拔和晋升,严重者可被免职。(刘骥、熊彩,2015:98)

在中央层面的党委政府推动下,计生任务成为各级党委政府的中心工作,各级政府及部门都被拽入这个专项工作中。图4概括了计生工作模式的系列图。图4中显示,从党委到职能部门之间,存在诸种不同的工作推动模式,有些是专项模式,有些是常规模式。打“√”标志的是上述计划生育案例中的三种工作模式。计生案例表明,“党委领导+政府负责+部门协同”专项模式的效果最好,其次是“政府主导+部门协同”,最后是单纯基于正式发函的部门协同的工作模式。

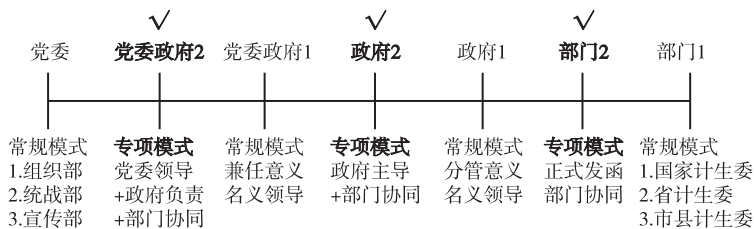


图4 计生工作的不同模式

(三) 创卫

徐岩等学者通过长时间的参与观察,研究A市创建卫生城市的过程(徐岩等,2015),他们发现的一个有趣现象是该市创卫在2006年以前的17年始终没有成功,但在2007和2008年却最终成功。1989年,国务院文件要求国家卫生城市办公室及省卫生城市办公室每年对各市

的创卫工作进行检查评比。1991年,A市爱卫会制定了《市创建国家卫生城市规划》,并上报市政府审批。1992年,市政府同意并印发了此规划,创卫正式启动。A市成立创建国家卫生城市指挥部及其办公室,负责全市创卫工作的组织、协调、指挥和监督工作,市政府领导(市政府秘书长)担任办公室主任。在每次国家检查和省级检查前夕,市政府召开动员大会。2004年初,市长直接参与和指挥创卫工作,但是总体效果有限,其中一则案例清楚地表明了这一点。

1993年,市容环卫局开始新垃圾场的选址工作,初选市下面的一个Z县J地为新建垃圾填埋场的场址。1994年,该场纳入市总体规划并由市计委立项。1995年8月,Z县J地镇政府向市建委和市容环卫局提出了《关于撤销市垃圾处理场拟选场址的报告(意见)》,以影响周围环境及其经济发展为由,要求取消选址。后经市容环卫局多次协商未果,市政府办公厅于1996年10月致函Z县人民政府,要求其支持该垃圾填埋场建设,仍未达成一致。A市政府和Z县政府就这一问题进行了长期的谈判协调,导致市创卫工作一度停滞(如垃圾填埋场从前至后持续近10年之久)。因此,2006年以前,创卫即使在市政府主导下,也并未获得成功,国家评定为不合格的卫生城市,经历了创卫第17次失利。(徐岩等,2015:38)

从2007年开始,创卫工作由市政府主导转变为由市委市政府共同主导。市委市政府把实现创建国家卫生城市目标正式写进该市党代会报告。市委书记和市长站台若干次,并在不同场合提及创建卫生城市的重要性。另外,市委市政府突破原有组织界限,由城管办牵头,实行城管办、爱卫办和三创办的联署办公。创卫办公室主任由此前的市政府副秘书长担任升级为市长担任。市长在工作会议上明确一把手负责和行政问责制。另外,市委要求市委组织部和市人事局、市纪委(监察局)一起落实相关考核奖惩制度。通过市委市政府“高位协调”的方式推进问题的解决,突破各种阻力。从2007年以后,由于首长的站台,效果开始转好。徐岩等学者用“合法性承载”概括这一特点,并认为合法性承载越高,能获得的党委政府注意力越多,调动各种相关资源的可能性越大(徐岩等,2015)。

站台领导的级别、站台领导的表态方式都是各级各类执行部门判断的重要标准。2007年之前,主要负责创卫的是市政府副秘书长或副市长。在2007年之后,市委市政府一把手出来站台。首长站台的重大意义在于将创卫从口号层面落实为行动层面。(徐岩等,2015:40)

总而言之,上述三个案例虽然分布于不同职能部门,但却体现出相同的政府运作逻辑,即常规模式失效而不得不竞争强势委托方的注意力,呈现出工作推动模式的三元差序格局:党委政府 > 政府 > 职能部门(见表2)。

表2 多案例分析

组织推动	党委政府	政府	职能部门
工作模式	党委领导 + 政府负责 + 部门协同	政府主导 + 部门协同	部门协同
权威类型	实质权威	正式权威	象征性权威
激励策略	隶属激励强 量化奖惩激励强 (党政同责)	隶属激励中等 量化奖惩激励中等 (政府问责)	隶属激励弱 量化奖惩激励弱 (职能部门问责)
激励强度	强激励	中等激励	弱激励
治理效果	较好	不稳定	较差
案例支持	司法(法律顾问) 计生(1983/1991) 创卫(2007-2008) 林改(五级党委齐抓) 环保(未来党政同责)	司法(法律服务) 计生(1982/1984) 创卫(1989-2006) 环保(政府问责)	司法、计生、创卫、林改和 环保(职能部门自身推 动)

事实上,类似的案例还有很多。比如集体林权改革成功的关键在于五级党委的“高位推动”,单靠职能部门则效果较差。

一个职能部门寻求其他相关职能部门配合,但由于各职能部门在政府序列的重要性不同,可能会出现某些配合部门比职能部门更显赫,或者某些配合部门因利益因素不愿意配合,进而在执行过程中出现摩擦。(贺东航、孔繁斌,2011:76)

再比如环境治理领域,前环保部部长周生贤认为,此前环境治理都是政府一把手问责,效果有限。内蒙古腾格里沙漠污染事件,标志着环境治理进入“党政同责”模式。^①

五、扩展讨论:多委托多任务结构的组织后果

中国政府独特的多委托多任务结构有助于党委政府进行资源动员和总体协调,具有一定的正功能,但是,本文认为,这一差序结构沿着其内在的逻辑,也可能自动和不断地衍生一些新的问题,产生一定的负功能。具体如下。

第一,权威地位的“马太效应”(单向依赖机制)。由于弱委托方单向依赖强势委托方,久而久之有可能导致强势委托方的权威地位越来越高,而弱委托方的权威地位越来越弱,形成权威地位的“马太效应”(Merton,1968)。

在实际运作过程中,常常因为党委领导的一次讲话、一个会议,就决定新设某种机构,或者决定某个机构升格、扩编,甚至要求增加某个机构的财政支持。(赵树凯,2013)

另外,职能部门由于缺乏实质权威,在一些需要发挥作用的领域,并未表现出足够的支配力,管理权威严重短缺,不得不争取党委政府这一专项模式,以推进其工作。比如某市从2002年到2012年建立的领导小组中,党政牵头的领导小组越来越多(刘军强、谢延会,2015)。曼海姆指出:“所有科层制思维的基本定式是把所有的政治问题转化为行政管理问题”(Merton,1952:360)。赵树凯也指出:“哪些责任和权力在党委政府,哪些责任和权力在职能部门,都应该基于法治的原则给予制度化的确定,有明确的组织边界”(赵树凯,2013)。显然,在中国的过程却相反,需要把一般行政管理问题建构成政治问题,才能够推动工作。总之,单向依赖机制诱发党委政府和职能部门之间的权威地位差异越来越大,在不断的固化、累积与循环中,形成一种两级分化的

^① 《七常委去年560次批示“环保”,习近平批示17件》,《北京青年报》2015年1月16日。

“马太效应”, 职能部门的专门化和权威自主性愈发脆弱(Dewatripont et al., 1999)。

第二, 职能部门的制度创新竞赛(组内比较机制)。在差序结构和组内比较机制的作用下, 职能部门为了竞争党委政府的注意力, 可能纷纷进行制度创新, 进而形成一种制度创新竞赛。比如一些职能部门在党委政府面前报忧, 借助“哭穷”策略竞相吸引党委政府的注意力。农业部门希望借助某个制度创新, 表明中国农业基础薄弱, 可能危及国家粮食安全, 从而让党委重视农业工作; 国土部门也借助某个制度创新, 向党委呼吁, 如果不重视国土工作, 将难以严守 18 亿亩耕地红线; 早前的计生部门也向党委发送信号, 如果不严格控制人口增长, 将导致生育高潮, 借此让党委政府重视计生工作; 人社部则通过描述就业形势的严峻性, 呼吁党委政府重视人社部门的工作;^①妇联在党委的相对地位一直较低, 为了提升自身在党委当中的组织地位, 会通过一个小额贷款的制度创新吸引党委的注意力(陈家建等, 2013)……这些制度创新竞赛的后果之一是党委政府主导的刚性考核指标越来越多。比如在 20 世纪 80 年代, 刚性考核体系主要针对计划生育、财政收入和经济发展等, 然而, 进入 90 年代以来, 以往的考核依然毫不放松, 而新考核项目不断增加, 比如土地利用考核、环境考核、社会治安和信访考核等(赵树凯, 2014)。

第三, 人格化而非法治化的治理方式(隶属激励机制)。在三元差序格局中, 隶属激励对地方政府及部门而言是一种强有力的激励信号。隶属激励指的是任务所隶属的委托方权威地位的激励。本质上, 隶属的委托方权威地位高低更多体现为领导者的权威地位高低。党委领导者的激励高于政府领导者, 政府领导者的激励又高于职能部门, 其可能的后果之一是诱发人格化而非法治化的治理方式, 导致人们对领导者的信任强于对制度本身的信任。近年来, 党委领导批示越来越多, 地方政府和部门陷入一种“党委领导批示才重视”的怪圈。比如山东省发改委 2013 年争取省委省政府领导的批示达到 131 次, 其中省委书记批示 28 次, 省长批示 49 次, 而常务副省长批示 54 次。2014 年, 省委省政

① 上述“条条报忧”现象来自与北京大学周其仁和浙江大学张翔的一次聊天。周其仁在大量调研过程中发现, 真实世界中存在一种“条条报忧、块块报喜”的现象。

府主要领导的批示达到600次。^①这种批示繁衍的驱动力是隶属激励机制。在这种趋势下,领导者注意力的级别可能不断提高。原来党委政府二三把手的批示就能起到推动作用,随着领导批示数量越来越多,二三把手的批示作用越来越有限,只有一把手的批示才更有效果。^②

总之,中国政府独特的多委托多任务结构可能衍生上述负功能,其中的驱动力是单向依赖、组内比较和隶属激励等三个因果作用机制。

六、总结:注意力政治

经济学的有趣的研究主题是“注意力经济”(economy of attention),它强调的是信息爆炸时代注意力的重要性(Simon, 1947; Goldhaber, 1997)。本文认为,中国政府内部的注意力竞争反映的是一种“注意力政治”(politics of attention)。这一概念由琼斯和鲍姆加特纳提出,用于分析议程设置过程的注意力分配(Jones & Baumgartner, 2005)。“注意力政治”和“注意力经济”最大的差异在于,后者反映的是一种供求关系,而前者反映的是一种权威分配关系,尤其是政治权威地位迥异所诱生的注意力竞争行为。

相比以前的研究,本文的创新或贡献大致可概括为如下几点。

第一是提供一种新视角。已有研究多从中央和地方集权与分权的纵向视角来分析政府行为。比如中央一统性和地方灵活性的分析(周雪光, 2011)和行政发包制理论(周黎安, 2014)等。本文则更多从横向视角切入。通过与传统的多委托多任务理论对话,重点关注横向差序化的科层结构如何内生上级之间的注意力竞争及策略行为,进而诱发地方政府的强弱激励并存现象。

第二是指出委托方的异质性,打开上级这一“黑匣子”。周雪光和周黎安的研究把中央或上级看作一个统一体,没有细化其中的类型、差异或结构。事实上,委托方是异质的,有着不同类型的上级,比如党委政府、政府和职能部门。本文注意到委托方内部的异质性,并指出这种

① 《2013年省领导对我委工作多次作出批示》,山东省发改委网站2014年2月18日(http://www.sdfgw.gov.cn/art/2014/6/11/art_313_83222.html)。

② 《腾格里污染这种事不要总麻烦习大大》,《新京报》2014年10月4日;《七常委去年560次批示“环保”,习近平批示17件》,《北京青年报》2015年1月16日。

异质性的多元主体在政府运作过程中有着迥然不同的权威地位差异和激励差异。

第三是指出了委托方领导者的异质性,打开这一“黑匣子”。近年来,议程设置研究发现了领导者注意力对政策过程的影响(Dutton, 1997)。这些研究的意义在于看到了领导者注意力对于组织决策的影响,可惜的是没有细化领导者这一变量。本文认为,并非每个政府部门或者不同排序的领导者都有相同的影响力。一方面要注意到政府机构性质,党委政府领导者的注意力相比职能部门领导者的注意力对组织决策有着更大影响;另一方面要注意同一性质政府机构中领导者的排序,一把手显然比二三把手更可能影响议程设置,主管领导比分管领导或者兼任领导对组织决策的影响也更大。因此,相比一般议程设置研究,本文指出了“领导者”这一关键变量的异质性或内部差异。

第四是研究方法上可能的贡献,即从研究方法角度提议关注“党委”这一关键变量。一般而言,条块研究中的“块”是指党委政府,党委的工作和政府工作融为一体。这种分类在党政一体或党政合一的时代背景下是合适的。但是,近年来以党领政已成为常态,党委和政府有着不同的权力分配、管辖事项和对下级的影响力。因此,应当区别看待党委和政府,注意它们之间的异质性。“目前关于政府治理的研究……虽然成果很多,但有一个重要缺陷,就是缺乏‘党’的研究视角。不论是实际的改革过程,还是学术研究,都把关注的重点放在了政府机构本身,而对于党委的组织有所忽略”(赵树凯,2014)。从研究方法上,一方面要区别对待党委和政府,注意它们之间的异质性或权威差异;另一方面要对党委内部的差异做出区分。地方党委常常包括“一个党委”、“三个党组”和“几个口子”的领导体制。“一个党委”指地方党委委员,由常委会主持日常工作;“三个党组”指地方人大、人民政府和人民政协;“几个口子”指党委副书记和常委分管的经济建设、党群、意识形态、纪检、政法、统战等方面(张紧跟,2015)。由此可见,党委内部存在较大差异,在研究过程中应该仔细甄别这种差异并分析它们对政府运作的不同影响。

当然,仍有一系列重要问题有待进一步研究。第一是领导者接受或拒绝的内部过程。受资料限制,本文只看到注意力竞争的结果,没有捕捉领导者接受或拒绝的微观决策过程。未来研究有待打开这一“黑匣子”,揭示领导者的决策逻辑和机制。第二是垂直管理部门的注意

力竞争。本文框架只适用于双重领导部门。事实上,很多部门和领域都采用垂直管理,垂直管理部门在政府体系中也很重要。那么垂直管理的上级部门需不需要竞争下级部门的注意力?如果需要,它是如何竞争的?它与双重领导部门有何差异?总之,未来还需要通过大量的实证研究来验证、修正和发展这一分析框架及其隐含的各种行为意义。

参考文献:

- 陈家建、边慧敏、邓湘树,2013,《科层结构与政策执行》,《社会学研究》第5期。
- 费孝通,1998,《乡土中国 生育制度》,北京:北京大学出版社。
- 贺东航、孔繁斌,2011,《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》第5期。
- 练宏,2015,《注意力分配——基于跨学科视角的理论述评》,《社会学研究》第4期。
- ,2016,《弱排名激励的社会学分析——以环保部门为例》,《中国社会科学》第1期。
- 刘骥、熊彩,2015,《解释政策变通:运动式治理中的条块关系》,《公共行政评论》第6期。
- 刘军强、谢延会,2015,《非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于A省A市的研究(2002-2012)》,《政治学研究》第4期。
- 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》,《公共行政评论》第2期。
- 于立宏、管锡展,2005,《多委托人激励理论:一个综述》,《产业经济研究》第3期。
- 张紧跟,2015,《地方政府管理》,北京:北京大学出版社。
- 赵树凯,2013,《县乡政府治理的危机与变革——事权分配和互动模式的结构调整》,《人民论坛·学术前沿》第11期。
- ,2014,《基层政府:体制性冲突与治理危机》,《人民论坛》第5期。
- 中共中央文献研究室,1993,《毛泽东文集》第6卷,北京:人民出版社。
- 周黎安,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》,《开放时代》第10期。
- 周雪光、练宏,2011,《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环保部门为例》,《中国社会科学》第5期。
- Aghion, Philippe & Jean Tirole 1997, "Formal and Real Authority in Organizations." *Journal of Political Economy* 105.
- Akerlof, George A. 1982, "Labor Contracts as Partial Gift Exchange." *Quarterly Journal of Economics* 97.
- 1991, "Procrastination and Obedience." *American Economic Review* 81.
- Bernheim, D. & M. Whinston 1986, "Common Agency." *Econometrica* 54.
- Blau, Peter M. 1955, *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cohen, Michael D., James G. March & Johan P. Olsen 1972, "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* 17.

- Dewatripont, Mathias, Ian Jewitt & Jean Tirole 1999, "The Economics of Career Concerns, Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies." *Review of Economic Studies* 66.
- Dixit, Avinash K. 1996, *The Making of Economic Policy: A Transaction-cost Politics Perspective*. Cambridge: MIT Press.
- Dutton, J. E. 1997, "Strategic Agenda Building in Organizations." In Shapira Zur (ed.), *Organizational Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Festinger, Leon 1954, "A Theory of Social Comparison Processes." *Human Relations* VII.
- Gibbons, Robert 1992, *A Primer in Game Theory*. Harvester: Wheatsheaf.
- Goldhaber, Michael H. 1997, "The Attention Economy and the Net." *First Monday* 2.
- Holmstrom, Bengt & Paul Milgrom 1991, "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design." *Journal of Law, Economics and Organization* 7.
- Jones, Bryan D. & Frank R. Baumgartner 2005, *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Merton, Robert K. 1940, "Bureaucratic Structure and Personality." *Social Force* 18(4).
- 1952, *Reader in Bureaucracy*. Glencoe, ILL.: Free Press.
- 1957, *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- 1968, "The Matthew Effect in Science." *Science* 159(3810).
- Meyer, John W. & Brian Rowan 1977, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83(2).
- Michels, Robert 1968, *Political Party*. New York: Free Press.
- Rubinstein, Ariel 1982, "Perfect Equilibrium in a Bargaining Model." *Econometrica* 50.
- Simon, Herbert A. 1947, *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Tirole, Jean 1994, "The Internal Organization of Government." *Oxford Economic Papers* 46(1).
- Weber, Max 1946, *From Max Weber: Essays in Sociology*. Trans. by H. H. Gerth & C. W. Mills. New York: Oxford University Press.
- Weick, Karl 1979, *The Social Psychology of Organizing*. New York: McGraw-Hill.
- Wilson, James Q. 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do, and Why They Do It*. New York: Basic Books.

作者单位: 中山大学中国公共管理研究中心、
中山大学政治与公共事务管理学院
责任编辑: 罗琳