

# “公款吃喝”的隐性制度化\*

——一个中国县级政府的个案研究

严霞王宁

**提要:**“公款大吃大喝”(简称为“公款吃喝”)指政府组织使用公共财政资金进行的超出正式制度规定标准的公务接待行为。本文通过对中国一个经济发展相对落后的县政府的个案研究,探讨这类政府组织“公款吃喝”行为背后的文化和制度根源。正式制度本身存在漏洞,使得人情文化得以渗透到组织制度中,变成一种隐性非正式制度,形成约束组织成员行动的主导力量,公务接待档次也因此竞争性的接待中不断被拔高。

**关键词:**隐性非正式制度 隐性制度化 人情文化 “公款吃喝”

## 一、问题的提出

请客吃饭是中国社会人际交往的主要方式之一(Yang, 1994; Hwang, 1987),这种个体性的交往方式也普遍存在于商业组织和政府组织之中。在政府组织中,因公务请客吃饭通常被称为公务接待,1998年被正式纳入政府财政预算收支科目。<sup>①</sup>显然,请客招待这一传统文化被政府赋予了合理性,变成政府公务活动的一部分。为了规范接待行为,中央政府曾先后出台若干规定,如《行政事业单位业务招待费列支管理规定》、《党政机关国内公务接待管理规定》和《关于坚决刹住用公

---

\* 本文得以完成首先要感谢中阳县政府的友人为本文第一作者提供了在当地政府实习工作的机会,同时,也非常感谢当地政府在调查期间给予作者的无私帮助。香港大学吕大乐老师以及中山大学李若建、黎熙元、李伟民、张永宏和任焰等几位老师在研究的最初和结束阶段对本文提出了很多宝贵建议,在此深表感谢。同时,与中山大学消费社会学研究中心各位同仁的讨论也让我们受益良多,在此一并致谢。另外,本文曾在2013年中国社会学会年会消费社会学分论坛上宣读并讨论,感谢与会老师的点评。最后衷心感谢匿名审稿老师的建设性意见,让笔者深受启发。文责自负。

① 1998年财政部颁发的《1999年政府预算收支科目》增设“业务招待费”科目,规定各级政府及行政事业单位实际发生的业务招待费必须统一在该科目中列支。

款大吃大喝歪风的紧急通知》等。各地方政府也遵照中央文件制定了地方性的规定。然而,政府在实际的接待过程中普遍存在违反规定的现象,也就是常常见诸报端的“公款大吃大喝”或简称“公款吃喝”现象。面对高额的“公款吃喝”支出,部分媒体和社会公众把原因归咎于公务人员个人素养不高、缺乏职业道德。然而,我们在田野调查中发现,备受谴责的公务人员并非都乐于“公款吃喝”,部分受访者称“公款吃喝”为一种身不由己的选择,也抱怨频繁的饭局耗费个人休息时间和精力,有的还因过度饮酒而伤了身体。

于是,在政府组织中便出现了一种有趣现象。一方面,公务人员在实际的接待过程中常常不按正式文件规定的标准执行,而选择超标准接待,即使中央政府屡次下文禁止“公款吃喝”行为,也都没有效果。另一方面,不少公务员却常常把“公款吃喝”称为无可奈何之举。也就是说,公务员哪怕是在违背个人意志的情况下也要从事正式制度明令禁止的“公款大吃大喝”。这是否意味着,就“公款吃喝”这一问题来说,在中央的正式制度之外,形成了某种具有约束力或难以抗拒的、同时却是隐性的非正式制度?这种制度是怎么形成的?它何以能有效地抵消正式制度的效力?本文试图通过对一个县级政府在公务接待上的个案研究来探索以上问题。

在现有文献中,制度往往被区分为正式制度和非正式制度。这种划分方式无法把那些不具备外部合法性、却得以广泛流行的规则(如潜规则)和具有外部合法性的规则区分开来。为了弥补这一缺陷,我们有必要进一步把制度区分为显性制度和隐性制度。显性制度指的是具有外部合法性,从而可以公开实践的那些规则。隐性制度指的是不具备外部合法性,却获得组织内部合法性的规则,它无法以公开的方式来实践。需要说明的是,并非所有正式制度(如特供制度)都是显性制度,也并非所有的非正式制度(如习俗、民俗)都是隐性制度。把“隐性”和“显性”以及“正式”与“非正式”的分类标准进行交互组合,可以形成四种类型的制度(如表1所示)。其中,隐性非正式制度是一种独特类型,关于“公款吃喝”的非正式制度便属于这一类。

任何一类制度的形成都有一个过程,我们可以把这个过程称为“制度化”(Berger & Luckmann, 1966)。制度化既包括显性制度化过程,也包括隐性制度化过程。本文关注的是隐性制度的形成过程,即隐性制度化过程。政府公务接待实践中的“公款吃喝”(超标准招待)是

揭示隐性制度化过程的一个典型案例。之所以说“公款吃喝”是一种隐性制度,主要是因为:一方面,它在政府内部具有广泛性,是一种司空见惯、理所当然、约定俗成、大家心知肚明的“游戏”规则;另一方面,它却不具有外部合法性,与正式制度的规定不一致。因此,“公款吃喝”的账目既不敢公开,也不能公开。即使迫于某种压力而公开了,所公开的账目也常常是一笔“移花接木”、“雾里看花”的“糊涂账”。隐性制度化过程是一种特殊类型的制度化,在以往的文献中,很少有对这种制度化过程的研究。本文的目的,就是通过对“公款吃喝”何以成为一种隐性制度的研究,来揭示隐性制度化过程的规律。

表 1 制度类型

是否正式 是否公开	正式制度	非正式制度
显性制度	显性正式制度 (如:信访制度)	显性非正式制度 (如:民俗、习俗)
隐性制度	隐性正式制度 (如:干部特供制度)	隐性非正式制度 (如:“公款吃喝”制度)

本研究选取中阳县作为调查点,当地经济发展相对落后,<sup>①</sup>人口流入较少,政府的人员构成也以本地人为主。<sup>②</sup>选择这样一个较为封闭的熟人社区进行调查,是基于对调查点的典型性和可进入性的考虑。笔者认为组织成员构成以熟人为主的政府更倾向于在组织行动中遵循人情文化规则。在公务接待方面,中阳县政府比较能代表倾向于违背正式制度,按照文化规则办事的一类政府。尽管这一个案的研究结论在某些方面与其他政府存在共性,但是政府层级、组织人员构成及所在地经济发展等方面的差异也会影响组织的实际行为,使其呈现出不同特点。因此,笔者无意于把本文的研究结论推广到所有县级政府或层级更高的政府组织。通过熟人的介绍,本文第一作者以实习生的身份

① 中阳县 2013 年《政府工作报告》显示当地 2012 年地方生产总值为 84.89 亿元,地方财政总收入为 9.6 亿元。

② 当地人力资源和社会保障局的统计数据显示中阳县政府及事业单位中 97.2% (4855 人) 的公务人员是本省人。笔者实习所在的“政府办”共有 41 位在编公务人员,40 位是本省人,其中有 35 位是本县人。

先后两次进入该县政府办公室工作,<sup>①</sup>通过参与式观察、访谈与政府文献资料搜集三种方式获取调查资料。访谈伴随着笔者工作的展开而进行,其中,对知情的关键人进行了正式访谈,对其他公务员进行了非正式访谈,共访谈了27人。出于研究伦理的考虑,在部分知情人拒绝的情况下,一部分正式访谈没有录音,而是事后凭笔者记忆及时记录下来。在资料的分析过程中遇到不清晰的地方,笔者与相关受访者通过电话沟通的方式来澄清细节。本着对参与者无害和资料匿名、保密的原则,文中出现的地名、组织名及人名均为匿名化处理后的化名,地方性政府文件名称也经过笔者处理,进行了重新命名。

## 二、已有研究回顾

调查资料难以获得,缺少实证研究是目前中国政府研究面临的共同问题(周雪光,1999,2009)。“公款吃喝”这一议题的敏感性进一步增加了实地调研和资料收集的难度。正因为如此,关于“公款吃喝”的已有研究大都缺乏田野调查资料的支撑,存在实证资料不足的缺陷。在难以获得田野资料,尤其是几乎无法拿到政府“公款吃喝”的内部账本的情况下,学者们只能绕开微观的视角,从公共管理、制度或文化等视角进行宏观的研究。这也正是何以有关“公款吃喝”的文献主要集中在公共管理学领域的原因。这类研究具有较强的应用性,试图在研究“公款吃喝”的社会后果和原因机制的基础上提出相应的政策建议。根据研究视角的差异,笔者把以往的研究分为文化分析和制度分析两种视角。

### (一)人情文化的视角

从文化视角进行研究的学者认为,中国是一个重视人情关系的社会,“公款吃喝”作为一种政府的饮食社交方式与这种人情文化有关。“公款吃喝”是中国的人情、面子文化机制下的宴请风俗在政府领域的延伸(于学强,2011),人情关系与面子(Hu,1944)是“公款吃喝”运作的文化逻辑。

---

① 第一次调查时间为2012年7月28日-9月5日,第二次调查时间为2012年12月27日-2013年2月22日。

送礼和宴请是中国人建立、维持关系的重要方式(Yang, 1994; Hwang, 1987)。在中国,围绕着宴请已经形成了一套具体的行为规则。是否宴请、谁提出邀请、如何设宴、是否赴宴、谁付账以及就餐期间的互动等行为并不是完全自发而随意的,它遵循一定的饮食社交规则(阎云翔, 2000; 边燕杰, 2004)。可见,人情文化赋予了宴请行为特定的含义,人们必须按照这套文化规则行动,否则很可能因为文化规则传递的负面信息而不利于关系的建立和维持。由于关系具有资源再分配的功能(Yang, 1982),个人可以通过“拉关系”、“走后门”这类行为策略,从掌握资源和资源分配权力的人那里获得所需资源(Fox, 1982; Walder, 1983; Yang, 1994)。饮食社交便是人们创立或维持关系资本,进行关系再生产的一种途径,有利于人们利用在餐桌上建立、拉近的关系获取所需的资源,谋求政治、经济等方面的利益(边燕杰, 2004; 张梅, 2007)。

宴请所具有的以上功能在政府组织中同样适用。非正式关系在中国政府运作过程中普遍存在,特殊的社会关系模式作用于科层制体系中,构成中国政府实际运行的基础(Weber, 1968; Walder, 1986; Oi, 1991; Wank, 1999; 周雪光、练宏, 2011)。“公款吃喝”作为政府组织间互动的重要方式,在改革开放后逐渐凸显出来,甚至于在政府组织内部已经形成一种共识:事情能否办成的关键不在于办公桌上的谈判,而在于餐桌上的互动。

以上研究虽然有助于揭示“公款吃喝”背后的文化逻辑,但是忽视了文化在日常生活领域与政治组织中的差异。日常生活中的文化规则未必都能在组织领域发挥作用,成为人们行动的最高准则。在有一套系统的正式制度的政府组织中,并非每种文化规则都能成功移植到组织内部,约束组织的行动。尤其是当文化规则与组织正式制度发生冲突时,组织成员如何选择行动策略是以上研究未能回答的问题。以政府的公务接待为例,为何约束接待行为的正式制度在同样有人情文化传统的华人社会产生了完全不同的效用?为什么中国香港、台湾等地区的政府组织更倾向于遵守正式制度,而中国大陆地区的政府组织则更倾向于打破正式制度的约束,出现“公款吃喝”屡禁不止的现象?显然,仅仅从文化视角出发无法为我们提供一套完整的解释。

## (二) 制度的视角

已有研究绝大多数是从制度的视角进行分析,认为包括“公款吃

喝”在内的公款消费之所以禁而不止是由于政府的正式制度本身存在漏洞,使得组织成员有空可钻。约束公务接待的制度主要包括公共财政制度和公务接待制度两类。

一方面,公共财政制度本身存在的问题为“公款吃喝”提供了资金支持。我国改革以来的财政体制仍然存在很多问题。目前政府零碎化、落后的正式预算制度为组织成员非正式地渗透进正式的预算结构、程序与规则提供了机会(马骏、侯一麟,2004);各种非正式制度对中国的预算仍存在重要的影响,很难被替代(周飞舟,2006;马骏、侯一麟,2004);而私人关系在争夺预算资源的讨价还价中也扮演着重要角色(Lampton,1992)。也就是说,目前我国的预算体制存在弹性化、容易变通,缺乏刚性约束的问题。除了预算内资金约束软化外,我国还存在大量的预算外和制度外资金未纳入监管范围(周雪光,2005;范柏乃、班鹏,2008),这无疑为公务人员不计成本地“公款吃喝”提供了资金支持。另一方面,制约“公款吃喝”行为的公务接待制度本身也存在漏洞,缺乏可行性和约束效力,使得文件本身失去效力,无法约束政府组织成员的行为(李景平、薛艺艺,2010)。这主要体现在制度缺乏可实施性,与现有制度间存在相互冲突、不完全匹配的情况(李景平、薛艺艺,2010)以及制度监管缺位和缺乏法律约束力(张今文,2007;蒋洪,2011)。

从上述讨论不难看出,已有研究只看到制度本身的问题,没有对制度实施过程及这类具体制度背后更深层次的问题进行分析,无法就“公款吃喝”为何屡禁不止这一问题提供一种动态的、过程的解释,没有把“公款吃喝”本身看成是一种在正式制度的夹缝中增生的、足以对抗正式制度效力的隐性非正式制度。

### 三、“公款吃喝”的空间:正式制度的漏洞 与正式制度软约束

制度的定义依研究视角的差异而不同。在这些定义中,新制度主义界定的制度范围最广,基本上囊括了所有约束人类行为的内容,既包括过去作为制度研究核心部分的正式制度,又包括作为文化传承部分的非正式制度。这一定义不仅拓宽了制度研究的领域,也有利于把以

往制度研究所忽视或视为制度对立物的文化纳入制度体系进行研究。因此,本文沿用新制度学派的制度定义,把制度视为人为设计的、形塑人们互动关系的约束(North,1990),包括正式的规定、政策和从文化规则中延伸出来的非正式制度。

如上文所述,并非每一种文化规则都能获得合法性,从而被组织所移植,变成组织的公开可视的显性正式制度。“公款吃喝”制度便是未获得外部合法性,不能公开实践的一类隐性非正式制度。虽然它没有通过正式的(文本、口头)形式呈现,不具有外部合法性,但是在不断的实践中,它已经变成组织成员间心照不宣的缄默规则,具有了非正式的合法性。它的产生和存在在很大程度上源于显性正式制度的缺陷,即政府通过文件、命令和领导发言等形式正式对外发布的公务接待制度的缺陷,显性正式制度本身存在的漏洞和制度约束软化为其提供了存在空间。

### (一)正式制度的漏洞:渐进式改革的伴生物

改革开放后,中国采取的是在旧制度的基础之上不断修改、补充、建立新制度的渐进式路径进行社会改革。新制度一方面受残余旧制度及其代理人的钳制,另一方面制度的完善又受时间、经验的约束,不可避免地伴有制度漏洞的问题(王宁,2011)。在社会转型的过程中,约束政府公务接待的正式制度也不可避免地存在漏洞,主要体现在以下几个方面。

第一,制度规定的抽象化和模糊化。正式制度必须是通过书面语言进行明确界定的规则,具有语义的层面。但是,在现实中,中央和地方政府出台的政策都存在语义的抽象化和模糊化特征,缺乏具体实施细则。从中央出台的《党政机关国内公务接待管理规定》、《机关事务管理条例》等规定的内容上看,这类规定多是指导方针式的政策,可操作性较低。此外,这类政策通常都会规定“各级党政机关结合当地的具体情况制定相应的实施办法”。也就是说,中央政府把制定可操作化规则的权力下放给了地方政府。这种做法一方面有利于各地因地制宜,制定符合地方实际情况的具体规定;另一方面也降低了中央政策对地方接待行为的约束效力。

从中阳县的实践来看,地方政府要么未能及时制定相应的实施细则,存在制度制定滞后的情况;要么制定的政策不够明确、不具有可操

作性。中阳市政府直到2008年(中央政策出台两年后)才制定了地方性的《接待管理办法》,规定了具体接待标准。同时,地方政府的文件中也有不少模糊不清的规定。例如,中阳省政府2011年出台了《公务接待中“四个严禁”的通知》,“严禁不必要的迎送、层层陪同、铺张浪费和安排中小学生参加公务接待活动”。但是文件没有进一步对如何界定“不必要的迎送”、“铺张浪费”进行说明,使违规行为与合法行为间的界限模糊不清,存在大范围灰色区域。正式制度的抽象化和模糊化使它失去了可操作性,从而无从实施,最后可能演变为基层政府应付上级的形式文本,对实际行为产生不了约束效力。

第二,制度设计理想化。政府内部关于公务接待的规定大部分属于理想型制度。制度设计未考虑到制度实践的具体情境,较为理想化,脱离实际,难以严格执行。中阳县政府印发的《接待管理办法》规定的人均最高接待标准为:接待省级部门为60元,接待市级部门为50元,接待市级以下部门为30元。被访者都认为,“这个标准不切实际、执行不了”。之所以如此,是因为正式制度把接待的仪式标准与家庭日常生活中的吃饭标准等同起来,忽视了文化传统或仪式的存在。而仪式标准往往高于家庭日常生活的标准。违背传统文化基础上的仪式标准的接待活动,有可能导致“得罪人”的后果。为了避免这种后果,在正式制度存在漏洞的条件下,接待人员难免会创造各种隐性制度来避开正式制度的制裁,同时确保公务接待活动遵循文化的规则:

虽然有文件规定好(接待标准)的,但是好多(规定)执行不下去嘛。现在生活标准提高了,比如说按照最高(标准)的规定,60块钱一个人,你能吃什么啊。而且我们这边过去接待的人都不只两三个人,照这个标准,上面来三个人,才180块,哪里够?现在随随便便一餐饭都要至少两三百,而且还不加买烟和酒的钱。(C-WDZ1207)<sup>①</sup>

WDZ觉得规定无法执行的原因,一是未把接待陪同人员计算在

①. 引文代码是根据引文性质、来源、获得时间进行编码的。引文性质包括访谈内容(C)和会议讲话(M)两类,WDZ是被访者的化名,1207指访谈或会议时间为2012年7月。访谈资料中括号内注释的内容是笔者为方便读者理解,根据访谈上下文内容而添加的注释。



内,二是未把宴席中常见的烟、酒这类消费品纳入接待品范围。可见,当地政府的接待规定被认为不合理的重要因素是制度脱离了所约束行为的文化实践,没有考虑到实际接待过程中可能出现的问题,并制定相应的规定规范这类接待行为。正如被访者提到的对于烟和酒这类物品,既未被严禁使用,又未被明确纳入接待消费品范围,限定消费额度。这样,一些类似是否消费烟、酒以及消费多少的问题便具有了很大的不确定性,正式制度无法为其提供参考,进行约束。显然,这些理想化的制度在实践中,往往难以获得可实施性,最终可能完全被非正式制度肢解,变成一纸空文。

第三,制度僵化与碎片化。再完善的制度也可能因客观条件的变化而沦为过时的制度,因此适时修改、调整制定的内容才能保持制度本身的效力。对于公务接待这类涉及具体行为规范的制度,同样需要根据财政收入、物价水平等现实情况不断更新。否则,制度僵化不变将导致制度不符合现实。中阳县的公务接待制度就在一定程度上存在制度僵化,更新周期过长的问题。从中阳市制定《接待管理办法》至今的5年里,当地的物价水平有了较大幅度的变化,但是当地政府的公务接待标准并未随之调整。虽然如今该标准仍然能满足“吃饱饭”的需求,但是若5年、10年后这一标准仍然不变,可能出现无法满足基本生理需求的情况。正式制度僵化是公务接待无法按制度执行的一个原因,与此同时,公务接待事实上按另行的一套隐性非正式规则进行,也反过来使得制度的修改和调整变得多余,从而维系了制度的僵化状况。

伴随着制度僵化的另一个问题是制度缺乏系统性,呈现出零碎化的特点。约束公务接待的核心规范包括中央政府的《党政机关国内公务接待管理办法》和地方政府的《接待管理办法》。两项政策颁布后,政府几乎没有适时地进行修改、调整,而是代之以增加一系列新的补充意见、附加规定。这使得约束公务接待的规则呈现出零碎化的特点,散见于若干政策文件中,没有一套系统性的正式制度整合各项相关的规定。在诸如《进一步加强领导干部作风建设的意见》、《规范和做好接待工作的意见》和《禁止迎来送往和工作日午间饮酒行为的通知》等文件中都能见到对公务接待的相关规定。这类新规定出台后并未同步纳入地方的《接待管理办法》中,存在多份正式文件规范同一类组织行为的情况。过于繁多、零碎且时效性较强的政策一方面降低了正式制度的可实施性,另一方面也不利于组织成员学习制度内容,将相关规定内

化为约束力较强的行为规则。中阳县的部分领导和公务人员都抱怨政府的文件太多,几乎不可能完全记得其中的具体规定。

第四,制度间不匹配、不配套。正式制度设计过程中产生的漏洞还体现在各项制度之间不匹配,甚至相互冲突,已有文献对这一点也有所论述。例如,要求公开“三公消费”的规定与国家《保密法》之间的冲突。笔者在调查期间也有同样的感受。虽然近两年地方政府的文件(如《政府工作报告》和《政府信息公开暂行规定》)中都明确列出了公开“三公消费”的内容,但是,笔者按照相关规定申请查阅当地公务接待支出的数据,甚至是当地出台的与公务接待相关的政策文件时都屡遭拒绝。笔者以非正式的关系向熟人索要相关数据时也被对方以“这个涉及政府保密的内容,不能随便公开”为由而拒绝。

另外,缺乏配套的公共财政报销制度也是一个重要的制度漏洞。有关公务接待的政策规定中没有明确细化、规范化公务接待费用的报销标准和程序使得“公款吃喝”的费用报销可以畅通无阻。在地方政府只要有领导的签字,就算是“白条”也可以报销。因此,公共财政制度本身的漏洞为政府“公款吃喝”提供了极大的资金基础,这一点已有相关文献进行了详细论述,此不赘述。

政府的正式制度在以上四个方面存在的问题降低了制度本身的可实施性。尽管如此,政府也可以通过实行制度硬约束,增强外部约束的力度(如严厉的监督和惩罚措施)来保证制度的运行。否则,正式制度的约束一旦软化,组织成员将会通过各种变通策略,钻正式制度的漏洞,最终瓦解正式制度对其行为的约束力。

## (二)正式制度的软约束:经济绩效至上的逻辑

除了正式制度本身存在的漏洞之外,制度执行过程中的软约束也是导致“公款吃喝”无法控制的一个重要原因。对公务接待相关制度执行软约束是政府为维护经济绩效合法性而作出的让步。

政府组织的正式制度可以根据其是否直接涉及组织意识形态和政权合法性的内容分为上位制度与下位制度。上位制度主要指直接涉及组织意识形态和政权合法性等核心内容的正式制度,不涉及这方面内容的制度为下位制度。通常下位制度的实施状况取决于它与上位制度的匹配程度,与上位制度越匹配的下位制度越是实行硬约束;反之,越是需要作出让步,实行软约束,以保证上位制度的执行。

改革开放后,经济绩效合法性取代了原来的意识形态合法性,成为中国政府政权合法性的重要来源(Zhao, 2001; 赵鼎新, 2012)。邓小平提出的“发展才是硬道理”至今仍未过时,经济发展仍然是中国社会转型过程中的首要任务,是政府维持其合法性的重要来源。在中阳县政府及其所属的市政府、省政府 2000 年以来的《政府工作报告》中,地方经济发展占据的篇幅最多,经济发展状况成为衡量地方政府工作及政府领导个人业绩的重要指标。

约束“公款吃喝”的正式制度主要有利于组织合法性(外部合法性)的获得,但在某些情境下,可能不利于经济绩效合法性的实现。因此,政权合法性来源的差异将影响这一制度的执行强度。当经济绩效合法性占主导时,有关公务接待的正式制度属于下位制度。目前,政府主要把“公款吃喝”归为个人作风或组织纪律问题,采取内部约束的管理方式。在外部约束缺位的前提下,如果违背下位制度有利于上位制度的实现,政策执行者通常选择牺牲下位制度,对接待制度实行软约束。2012 年中阳省政府下令禁止接待时饮用茅台酒,中阳县的 H 县长对这一禁令的表态便体现了政府在制度执行过程中的这一特征:

茅台虽好,喝多了也伤身,而且在我的这个班子里面,不可能所有接待都喝得到(茅台酒)……各位在工作上还是要坚持“多上办公桌,少上餐桌”,能在办公室解决的问题就不要拉到酒桌上面讲。如果是为了争资金,跑项目,这样是好的。但是喝要保证喝的效率,要讲质量,不要又没有项目,又没有资金,你还跑去喝……对上(上级)可以主动请邀。有的虽然只是处长,但是只要是能给县里争取到资金、项目,你都要盛情款待。(M-HGP1207)

在 H 县长看来,有助于争取资金、项目的违规接待是可以接受的。这类接待虽然违背了政府组织的公务接待制度,在下位制度层面上不具有合法性,但是却有助于本地经济发展,符合“发展是硬道理”的上位制度,在经济绩效合法性的上位制度层面上又获得了合法性。这就是中国基层政府在“公款吃喝”问题上所面临的“合法性悖论”,这种合法性悖论客观上助长了基层政府的“公款吃喝”活动。

既然“公款吃喝”活动在上位制度层面上获得了合法性,为什么政府没有直接取消有关禁止“公款大吃大喝”的正式制度(禁止性规定),

赋予此类行为以正式的合法性,反而不断出台政策,要求约束、限制这类违规接待呢?这又涉及“内部合法性”和“外部合法性”的张力关系问题。在民众或纳税人那里,“公款吃喝”是不具有合法性的,这种来自民众层面的合法性,可以叫做“外部合法性”。而来自“发展是硬道理”的绩效合法性标准的则是“内部合法性”。可见,“公款吃喝”具有“内部合法性”,却不具有“外部合法性”。

为了调和“公款吃喝”实践在“内部合法性”和“外部合法性”之间的冲突,中央不得不在二者之间进行折中。一方面,为了缓和民众对“公款吃喝”合法性的质疑,中央不断出台各类禁止“公款吃喝”的正式制度;另一方面,为了实行“发展是硬道理”的绩效合法性制度,中央又对基层政府的“公款吃喝”实践进行软约束,使违规的“公款吃喝”活动不会受到严厉制裁。制裁软化反过来又助长了“公款吃喝”风气的蔓延。可见,在“内部合法性”(绩效合法性)和“外部合法性”(民众的期待)存在张力的情况下,有关“公款吃喝”的正式制度的“制度出台”和“制度实施”是脱节的。“制度出台”是为了缓和与“外部合法性”的冲突,往往只具有符号性或宣示性作用;而“制度实施”的软化是为了照顾“内部合法性”。有时迫于民众的压力,有关部门也会象征性地强化制度的实施力度。之所以说这种制度实施力度是“象征性”的,主要是由于这种强化呈现为一种“运动性”执法的特点,“运动”的风头一过,一切又回到原样。

这就不难理解,为什么很少有专职的监督部门对各个政府部门执行政策的情况进行持续性的跟踪监督和检查。各地的纪律检查委员会(简称“纪委”)也只是偶尔根据上级的安排进行不定期的抽查。即使是这类抽查,在非正式关系的作用下,也常常不能发挥实际的效用。2013年中共中央总书记习近平作了关于“厉行节约、反对浪费”的重要批示,再次要求各级政府部门采取针对性、操作性、指导性强的举措,加强监督检查,鼓励节约,整治公款浪费现象。中阳省政府也随即出台了《调研就餐规范》的文件,明确规定“相关部门负责同志到市(州)、县(市、区)、乡(镇)调研时不得接受宴请,不上高档菜肴,就餐以当地家常菜为主”。春节前后,各级纪委成立了调查小组,对中高档饭店进行了较为频繁的突击暗查。虽然名为“暗查”,要求在检查前不事先告知被检查区域,但是绝大多数政府部门都能够通过各种渠道提前获知纪委的行动计划,并据此提前做好准备应对检查。某天上午,

秘书科的 LJ 跑到笔者所在的办公室让笔者帮她打电话告知各个部门纪委的检查计划：

打办公室电话，让办公室的负责人接电话，要他们必须今天内通知到他们一把手，上面可能会查到中阳（县）来，让一把手亲自过问本单位的接待情况，做到心中有数……就是免得上面查下来，问他搞不清楚状况。这个你一讲（让领导亲自过问）他们都晓得是怎么回事。（C-LJ1302）

县委办和政府办是承担下达检查通知的核心部门，通过非正式渠道获知检查事宜后，由秘书科的人负责向全县政府部门散发消息。“让领导亲自过问，做到心中有数”是当地政府部门间的暗号。无需解释，对方都能知晓这句话暗示上级或纪委的检查，进而提前做好准备，以免被检查出问题。

上文提到的违规惩罚缺位、弱化也是制度软化的重要方面。20 多位被访者均称当地政府至今还没有因公务接待违规而被处罚的实例。春节前，中阳大学的校长在某四星级饭店的高档包房宴请时，被纪委的检查小组抓到。这则内部新闻在中阳市各个政府部门的非正式谈话中传播开来。然而时隔半年，当地政府也未正式公开处理此事。中阳县的几位被访者认为，违规宴请的这位校领导未被处罚是意料之中的事，这类情况在中阳县也不少。A 镇前任镇长表示在违规使用资金的行为中，超标准接待的数额较小，除非是被政治竞争中的对手利用，否则很少有人追究此事：

这种（违规使用资金，“公款吃喝”的费用以其他名义报销）情况很多，政府拆东墙补西墙、打白条（报销）的资金多了。我从 A 镇调走的时候，审计出 10 万块没有单（使用凭证），那 10 万块是给地税局完成税收目标的钱，相当于回扣一样。当时可能我也忘记了（办理相关手续）。后来他们查出来也没有任何事情（处罚），叫我回去补了张条子就解决了……按照我们这里的标准，一顿饭就算再贵吃下来最多也就是几万块，而且这种情况也不是非常多，基本上没有哪个来追究这种事情。当然其他地方可能更奢侈的也有，但是我估计这种事情要不是被人家整，不可能出什么问题。（C-MF1207）

从当地政府过去的实践经验来看,违背正式制度的成本很低,甚至可以说为零。在实际的接待过程中,这类违规风险较低的正式制度几乎没有约束力。由此可见,仅仅呼吁政府公务员自觉遵守相关规定是不够的。有关“公款吃喝”的正式制度约束,尽管呈现为上级对下级的约束,实为组织系统内部的自我约束。在组织作为一个总体,缺乏外部硬约束的情况下,内部的自我约束常常是软化的。

#### 四、“公款吃喝”的人情逻辑

正式制度的漏洞和执行过程中的软约束,使得传统的人情文化得以移植到政府内部的公务接待实践中,并成为一种普遍化的隐性非正式制度。中国是一个注重人情关系的社会(Weber, 1968; Parsons, 1968; 翟学伟, 1995, 2004; 梁漱溟, 2010; 费孝通, 1985)。在这样的社会中,人们为人、处事的基本逻辑是基于关系与人情文化,关系之外的理性、制度相比之下显得无足轻重(翟学伟, 2004)。即使在经历过战争、政治变迁、全球化等巨大的社会变迁后,关系和人情文化仍然在中国社会中占据举足轻重的位置,在日常生活、政治、经济等领域都发挥着作用(Vogel, 1965; Jacobs, 1979; Parish, 1973; Whyte & Parish, 1984; Oi, 1991; Walder, 1986; Wank, 1999)。请客吃饭是人际关系运作的主要方式之一,政府中的宴请一定程度上也遵循人情文化的规则。人情文化规则为“公款吃喝”的隐性制度化提供了文化资源与文化合法性。

##### (一)人情文化的功能

在有一套系统正式制度的政府中,人情关系仍然能发挥效用的基础是个人具有较大的自由裁量权,这不仅与正式制度本身存在的漏洞和软约束有关,也与政府组织中的权力结构有关。在中国政府的科层制体制中,无论是资源分配权还是人事调配权都集中在上级政府手中,也就是上级部门掌握了行政支配权和最终决定权(周雪光, 2011)。在上级政府权力运行过程中,集大权于一身的组织领导扮演着重要角色,领导的个人意志在权力行使过程中发挥着至关重要的作用。

此外,由于正式制度本身具有的软约束特征,使得组织领导之外的办事人员(制度执行者)也具有了一定的自由裁量权。他们在处理公

共事务时同样发挥着重要的作用,有时甚至会直接影响事务处理的进程和结果。因此,整个组织中上至组织领导,下至一般公务人员都有或多或少的自由裁量权,个人成为影响公务处理的一个重要变量。这不仅是个人的利用人情关系影响公务处理的基础,同时也刺激了组织运作过程中对人情文化的需求。因为制度执行的弹性化特征一定程度上增加了公务处理的不确定性,人情关系的介入则有助于减少、消除这种不确定性,这就反过来又催生了人情关系介入的需求。

## (二)工具性宴请:公务活动私人化的媒介

作为关系运作的重要媒介,请客吃饭之所以如此盛行,不仅因为它具有情感表达的功能,可以让邀请者借此表达对客人的情感,进而增进彼此的关系,而且还因为许多宴请行为伴随着市场化改革中出现的人情关系工具化(Gold,1985)的趋势,逐渐增加了其功利化的特征。“公款吃喝”也是人情关系功利化的一种体现,它为相关人员提供了把组织关系转化为私人关系,把组织事务转化为私人事务的媒介,成为政府处理公务的人情成本。在饭桌上,通过共餐、相互敬酒和席间各种互动方式,陌生人渐渐变成熟人,进而被纳入个人的人情圈之内,有助于把公务转化为私事,从而按照人情的逻辑处理公务。

按照人情文化的逻辑,对于“自己人”,人们的处事逻辑是不分你我的、利他的、不计较利益得失的(杨宜音,2001;李美枝,2008)。处理公务时,对“自己人”要尽力而为,尽可能使对方的获益最大化,有时甚至可以为“自己人”破例或者在一定程度上损害自己的利益。因此,在处理公务时,找“自己人”办事不仅能够获取更丰富的信息,还能提高办事的效率,减少公务处理中的不确定性。而对于人情圈外的“外人”,处事逻辑则是“公事公办”。在中国的语境下,“公事公办”往往意味着公事难办或拖着不办。因此,即使是代表组织处理公共事务,为了提高办事效率,减少不确定性,公务人员也倾向于与对方建立较好的私人关系,期待被对方纳入“自己人”的人情圈子中,进而用人情关系影响公务。这样,请客吃饭就变成了建立私人关系,进而将公务私人化的行政成本。例如,民政局的副局长认为自己接待的主要目的就是影响上级的资源分配:

上级部门的人来了,我去接待他,还不是图他(上级领导)的

资金,图他的项目。和他处(相处)好了,他起码各个方面都优惠着我。(C-ZTX1207)

可见,当地政府邀请上级领导吃饭其实是“醉翁之意不在酒”,在于向其索要资金和项目。除了获得领导掌握的资源之外,应对上级的检查也是公务接待的一种必要的非正式手段。县计生局局长认为招待是否周到会直接影响上级的检查结果。为了避免不良后果,必须按照人情文化规则以及在此基础上形成的仪式性接待标准来从事公务接待活动。否则,“得罪”了客人,可能会导致非正式制裁:

拿计划生育工作来说,说起来是国策,检查如何严。他们(上级部门)下来检查,我们都是拿最好的招待,像老祖宗一样地供(供奉)起他们,生怕把他们得罪了……有的(工作)本来没有问题的,都可以给你查出问题,给你说一大啷啦(工作存在的问题),吓得你鸡飞狗跳的,你就晓得招待不周了,领导不满意了。(C-YY1207)

由此可见,政府中的公务接待不能单纯被视为一种待客礼仪或情感表达方式,而是更多地变成了一种功利性较强的互动手段。有时是为了主动获得被邀请者掌握的资源,有时则是为了避免某些负面后果。尤其是当上级掌握个人考核、晋升机会的情况下,公务宴请对个人还具有正面的外部性,因此下级也乐于借助请客吃饭的平台拉关系,充实自己的关系资本。

## 五、“公款吃喝”的隐性制度化

上文的分析表明人情文化为“公款吃喝”提供了行动的逻辑,正式制度的漏洞及制度实施的软化为其提供了实践的空间。在人情文化和“不完备”的正式制度的共同作用之下,经过组织成员的不断实践,“公款吃喝”这种偶发的行为逐渐变成一种具有内部合法化的普遍化的行为方式,构成了政府组织中的一项隐性非正式制度,这一过程可以称为隐性制度化过程。虽然隐性规则没有成文的明确规定,但已经成为一



种成员共享的缄默的行为规范,被组织成员广泛接受。此后,“公款吃喝”就不再是组织成员的自发行,而是一种内部成员需要遵守的行为规范,这一规范的约束力主要来源于该制度产生的行为期待。因此,在是否请吃、谁去赴宴和吃的标准这些问题上,组织成员便难以依据个人意愿决定,而不得不参照这一隐性非正式制度进行选择。

“公款吃喝”的违规主要体现在宴请频率过高和宴请标准过高两个方面。而导致这两个结果的主要原因是政府组织成员形成了有关“是否邀请”、“参演代表”和“宴请标准”的非正式制度。它与正式制度存在较大差异。

第一,关于宴请邀请的规则。当请客吃饭在政府中获得内部合法性之后,人们会形成“我来做客,你要请我吃饭;我请你吃饭,你不应该拒绝”这种模式化的心理预期。如果组织成员没有遵守这一制度,导致对方心里预期落空,就会影响双方的互动关系和对公务的处理。正是为了避免违背对方期待带来的负面后果,即便是在双方都疲于应酬的情况下,也很少有人轻易违背这一规则。这无疑增加了很多不必要的宴请,尽管正式的接待制度禁止某些情境下的宴请,但在正式制度没有硬约束力的情况下,人们仍然选择按隐性的非正式规则办事。例如,2013年1月中阳省政府新出台了《调研就餐规范》的文件,规定“省委常委、副省长和省直部门到市(州)、县(市、区)、乡(镇)调研时不得接受宴请”。同时,各级纪委部门都成立了调查小组专门调查文件的执行情况。尽管如此,作为接待方的中阳县政府仍然不敢怠慢省里下来调研的上级领导,H县长也表示要坚持委婉提出邀请:

对于上面的这个规定,大家要灵活应变。上级下来,要能正确地把握(来访)领导的意思,委婉提出邀请。领导接受了,就还是按照老规矩安排(接待餐)……今年的这个新风向与往年可能不同,大家要有一定的敏感性,处理好这类事情。(M-HGP1301)

尽管在正式制度约束力变强,违规风险不确定的情况下,H县长仍然选择违背正式制度而谨慎地遵守隐性非正式制度。在他们看来,在遵守正式制度而得罪上级领导,后果可能比违背正式制度更为严重,所以大家都“不敢不邀请”:

你不敢不请啊,你要是不请,起码那个领导心里火大,拍拍屁股走了,你就把人家得罪了。人家要是不计较的话,对你印象不好也不可能把资金项目给你,要是心胸狭隘点的,说不定还要在背后整下你。你敢得罪吗?(C-YF1301)

因此,作为下级的接待方只好“冒险”遵守隐性非正式制度,然后通过寻找隐蔽的接待餐厅规避违背正式制度带来的风险。

第二,关于参宴代表的规则。选择参宴代表时,一般被接待方是以组织最高领导出席为优,平级出席为最低标准;接待方则是无论对方级别高低,最高领导都应该尽量出席,表明对被接待方的尊重。由此不难推测,官职越高的领导需要参加的宴席越多,奔赴饭局变成了工作的主要内容之一。即使在多个饭局同时进行的情况下,领导也不能择重弃轻,选择最重要的接待。而必须保证在每场饭局都露面的前提下,选择较重要的饭局花更多的时间、精力接待。如果安排比对方职位低的领导出席宴会,则违背了隐性非正式制度的期待,可能会给对方留下不受尊重、不给面子的印象,从而影响双方关系。法制办主任因一次接待时忽略了与自己关系较熟悉的领导而得罪了对方:

不去不行,你理解人家(不能出席来接待你),但是人家不一定都理解你(没有按照预期接待他)。有一次我就得罪人了。(县)人大的一个教工委下来搞调研,(县)政法委的主任也是(同一天)带队下来。当时我想到人大的,反正大家比较熟,就只让对口的乡镇人大的去陪他们,我就没有去(陪),只去陪了政法委(的领导)。结果后来人大的这边就不舒服了……不管是谁来,你领导去就体现重视他,不去就体现不重视他了,他无论如何心里面是不舒服的。(C-WG1207)

可见,即使对方是与自己熟识的人也不能轻易怠慢。由于违背隐性非正式制度或多或少会产生负面影响,为了迎合对方的制度性期待,接待方不得不提出宴请邀请,被接待方也难以拒绝,这就客观上增加了许多不必要的公务宴请。即使是一些实质上无法实现工具性目的、主客双方主观上都不愿意参加的饭局也难以取消。公务宴请的次数和频率因此增加了。

第三,关于接待标准的规则。公务接待的宴请档次远远超出正式制度规定是政府组织内普遍存在的违规现象,并且接待档次的标准仍在以超过物价增长水平的速度上涨。即使在经济较不发达的中阳县,政府公款宴请消费过万的情况也不罕见。春节前,县委书记邀请曾经在中阳县任职的六位领导吃饭便花费了8万元。我们无法否认部分官员借奢侈宴会炫耀权力、财富的情况(李成言、黄国珍,2007),但是这种看似炫耀性消费的“公款吃喝”绝大多数的动机并不在于炫耀,而在于争夺人情竞争中的优势。

按照人情文化的逻辑,接待档次越高,表明主人对客人越敬重,反之则越轻慢。被接待者往往会以这种缄默的规则评价接待者的“心意”,因此接待的档次宜高不宜低,接待的最低标准至少不能低于同级接待方的平均标准,否则可能产生得罪被接待者的负面后果。这种通过与其他接待者在接待标准上相比较而显示出来的人情优势,可以称为“比较人情优势”。由于被接待者并非只接受一方的邀请,邀请方之间在接待档次上会产生相互的竞争。接待档次低于其他部门,也就失去了竞争优势,在竞争性接待中处于下风,导致未能取悦被接待者的后果,进而丧失了与其他部门竞争资源、机会的优势。这种通过与其他接待者在接待标准上相比较而显示出来的人情劣势,可以称为“比较人情劣势”,它使公务接待上的投入成为“沉没成本”。为了避免接待投入变成“沉没成本”,争取获得回报,接待者理性地选择了遵循隐性制度标准进行接待,即接待标准要尽可能高于竞争对手,至少不低于竞争对手,或不低于大家默认的平均接待标准,尤其是当被接待者是掌握政治、经济资源分配权的上级领导时,这种竞争更加激烈。

在实际的接待过程中,各个下级部门以想象中其他部门的或者组织间口耳相传的标准为参照,进行相互攀比和隐蔽的竞争。邀请方不得不再提高请客吃饭的档次来获得竞争优势,一餐少则上万,多则几十万的“公款吃喝”由此产生。即使是财政资金并不宽裕的部门,在接待重要领导时也竭尽所能,以不低于平均水平的标准接待:

我们(档案局)肯定不像政府办、水利局这种实权部门财大气粗,没有办法和他们比。但是只要是四大班子的这些主要领导下来,人家怎么招待的,我们也不可能比他们差到哪里去……县里面的馆子上不到台面,就开起车出去吃,肯定要千方百计让领导满意

了嘛。(C-SL1306)

这种接待档次在竞争性的接待实践中是动态变化的,标准在竞争中不断提升,而且标准提高后是不可逆的,只可能继续被提高,不可能降低。由此,便不难理解为何“公款吃喝”消费居高难下。接待者们并非仅仅因为“好面子”,打肿脸来充胖子,以高价的奢侈宴招待重要客人,而是为了在宴请竞赛中获胜,博得被招待者的眷顾。

由此可见,隐性非正式制度的内容与显性的正式制度存在脱节。那么在隐性非正式制度已经形成,并且与显性正式制度之间存在张力的情况下,组织成员到底选择哪种制度作为行动准则?这就涉及两种制度之间的相互关系。

## 六、两种制度间的抉择

无论是隐性非正式制度还是显性正式制度,都是约束组织成员行动的行为规范。当两种制度发生冲突时,制度间的互动关系和力量对比是最终影响组织成员行动的因素。当隐性非正式制度相对力量较强时,人们会遵循隐性非正式制度而行动,显性正式制度的作用逐渐弱化、甚至是失效。由于文化对于制度的维持有着重要的作用,一旦某种文化在组织内部制度化,并被视为组织的一部分而存在后就会稳定地维持、扩散下去(Zucker, 1977)。也就是说,在组织内部,隐性非正式制度具有强大的行为惯性和生命力,即使在显性正式制度相对力量较强时,也需要极大的监管力度才能压制隐性非正式制度,这意味着将消耗大量的资源用于对正式制度实施过程的监督和惩罚(Nee & Ingram, 1998)。

“公款吃喝”正是处于显性正式制度不断软化,为隐性非正式制度让行,最后被隐性非正式制度肢解,变成仅仅停留于文件中的形式规则的制度情境中。中国政府约束“公款吃喝”的显性正式制度一开始便存在漏洞和软约束,这为人情文化提供了生存空间。如果正式制度十分完善,没有漏洞可钻,那么,这种文化规则可能就无法在政府内运作。当人情文化慢慢渗透到组织制度中,变成一种隐性非正式制度之后,它便具有了强大的制度惯性,足以与显性正式制度相抗衡。在这种情况

下,即使是政府暂时加强了对显性正式制度的约束力度,也很难使其发挥效用。

“十八大”以后,新一届政府加强了对公务接待的监管力度。中央领导多次在正式讲话中要求公务接待厉行节约,各地纪委也对此展开调查。在显性正式制度强约束时,直接违背正式制度需要付出代价,产生受罚的风险。面对两种制度都具有硬约束的情况下,政府组织成员会如何行动?中阳县的实践为我们呈现出一种可能的趋势。

对公务接待制度的监管力度加大后,中阳县的“公款吃喝”并未减少或消失。组织成员转而采取变通策略,继续用公款“大吃大喝”。笔者观察到的变通策略主要包括接待隐蔽化、报销专业化、消费品变装三类。当“公款吃喝”成为纪委检查的重点对象时,那些无法取消的公务接待活动便朝着隐蔽化的方向发展,主要体现在接待程序和接待地点的隐蔽化。在接待程序上,原来的正式的书面接待方案逐渐被口头的非正式计划取代;在接待地点上出现了从城市转向郊区、农村,从半公开的餐厅转向内部指定就餐点的趋势。在消费账目报销方面,无论是报销接待费用的人员和财务人员都参与到制造假账的行为中,通过拆分大账单、报销假发票等方式,使得违规的“公款吃喝”在形式上合法化。此外,针对诸如茅台酒这类公务接待中的禁止消费产品,中阳县则是通过改换包装的方式回避外界的监督。

从中阳县面对正式制度强约束所作出的反应可以看出,即便是上级政府颁发了更严厉的正式制度,下级政府也常常采取“阳奉阴违”的方式规避违背硬约束下的正式制度可能带来的违规风险,既不与新的正式制度形成正面冲突,也不抛弃已经形成的“公款吃喝”的隐性非正式制度。这恰恰说明了作为一种隐性非正式制度的“公款吃喝”已经具有了强大的生命力。因此,为了保证隐性非正式制度得以实施,政府在违背正式制度后,往往会通过在形式上构建一个表面上“合法”的公务接待行为的描述,使之与正式制度相匹配的手段规避违规制裁的风险,从而出现“公款吃喝”难以禁止的局面。

## 七、结论与讨论

综上所述,笔者认为面对“公款吃喝”愈演愈烈的现象,从道德、价

价值观的层面对政府官员进行道德谴责均无济于事。政府“公款吃喝”之所以难禁与组织的显性正式制度软约束,以及显性正式制度与隐性非正式制度二者间的关系相关。

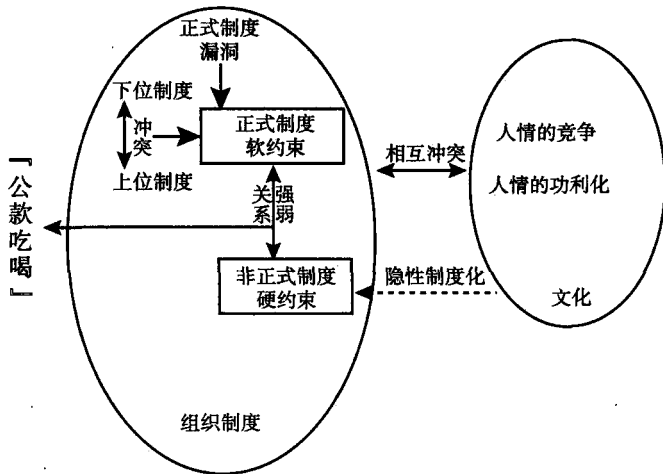


图1 “公款吃喝”的隐性制度化

如图1所示,当正式制度与文化规则相冲突时,正式制度的软约束将为文化规则隐性制度化为非正式制度提供空隙。当文化规则在实践中不断内化为组织内部的隐性非正式制度后,将具有较强的内部约束力,从而使得组织成员就无法按照个人意愿进行自主选择了。请客吃饭变成一种缄默的隐性非正式制度后,就会在组织成员中形成一种制度化的心理预期,违背预期可能引起被接待方的误解,从而影响公务的进展甚至个人的政治前途(如晋升)。在这种情况下,“公款吃喝”可以给组织成员或基层组织带来正面的效应。相反,“不吃不喝”不仅没有正面效应,而且还可能会给组织或成员个人带来负面影响。所以不论政府公务人员是否愿意,隐性非正式制度使得他们不得不以超出正式制度规定的标准进行“公款吃喝”。

从更一般的意义上说,“公款吃喝”成为一种政府组织的隐性非正式制度,是政府作为一个组织在外部硬约束缺位的条件下所产生的不可避免的后果。尽管上级政府针对下级政府的公务接待出台了各种约束性的正式制度,但在缺乏充分外部约束的情况下,这种组织内部的自

我约束是难以见效的。主要的原因在于上级和下级之间的信息不对称。在没有公共财政民主化和透明化的宏观制度框架下,下级有足够的手段应付或绕开上级所出台的各种正式制度的约束。不但如此,如果政府的合法性来源是建立在“绩效合法性”基础上的话,那么,在“公款吃喝”有助于地方经济发展的情况下,即使它在下位制度上不具有合法性,它也能在“发展是硬道理”(绩效合法性)这一上位制度上获得合法性。基层政府在“公款吃喝”问题上所面临的“合法性悖论”,很大程度上解除了他们在违背相关正式制度上的合法性焦虑。

在一个组织或集团缺乏外部约束的条件下,组织便无法对那些容易对组织的外部合法性造成伤害的某些传统文化资源(如人情规则)进行有效隔离。这些有害于组织合法性的传统行为规则,便会悄悄地渗透到组织内部,变成组织成员的行事规则,当这种行事规则蔓延开来,成为组织内部的一种普遍化的规则时,即使它与正式制度相冲突,也会因为其具有文化的合法性(符合传统文化规则)而在组织内部得到扩展和延续,并以隐蔽的方式(如拒绝公开“公款吃喝”的真实账目)来回避与正式制度的正面冲突。这一过程就是隐性的制度化过程。而“公款吃喝”就是组织内部的那些不具备外部合法性,却得以普遍化的隐性制度的一个标本。

#### 参考文献:

- 边燕杰,2004,《中国城市中的关系资本与饮食社交:理论模型与经验分析》,刘翠霞、林聚任译,《开放时代》第4期。
- 范柏乃、班鹏,2008,《政府浪费与治理对策研究》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》第6期。
- 费孝通,1985,《乡土中国》,上海:生活·读书·新知三联书店。
- 蒋洪,2011,《〈预算法〉应具有法律约束性》,《地方财政研究》第1期。
- 李成言、黄国珍,2007,《炫耀性政治行为现象及动因分析》,《广州大学学报(社会科学版)》第10期。
- 李景平、薛艺艺,2010,《当前地方政府“公款吃喝”现象及治理研究》,《行政与法》第6期。
- 李美枝,2008,《人已群己关系与公私观念》,杨国枢、黄光国、杨中芳主编《华人本土心理学》,重庆:重庆大学出版社。
- 梁漱溟,2010,《中国文化的命运》,北京:中信出版社。
- 马骏、侯一麟,2004,《中国省级预算中的非正式制度:一个交易费用理论框架》,《经济研究》第10期。
- 王宁,2011,《制度漏洞根源与“改革悖论”》,《人民论坛》总第349期。
- 于学强,2011,《“公款吃喝”腐败析议》,《广州大学学报(社会科学版)》第6期。

- 阎云翔,2000,《礼物的流动:一个中国村庄中的互惠原则与社会网络》,上海:上海人民出版社。
- 杨宜音,2001,《自己人:一项有关中国人关系分类的个案研究》,杨中芳主编《中国人的人际关系、情感与信任:一个人际交往的观点》,台北:远流出版公司。
- 赵鼎新,2012,《“天命观”及政绩合法性在古代和当代中国的体现》,龚瑞雪、胡婉译,《经济社会体制比较》第1期。
- 周飞舟,2006,《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》第6期。
- 张今文,2007,《“公款吃喝”的法律规制——基于公务开支规范化的法律思考》,《贵州民族学院学报(哲学社会科学版)》第6期。
- 张梅,2007,《饭局的功能与过程——一种中国人的饮食文化》,《东方论坛》第4期。
- 翟学伟,1995,《中国人的脸面观》,台北:桂冠图书公司。
- ,2004,《人情、面子与权力的再生产——情理社会中的社会交换方式》,《社会学研究》第5期。
- 周雪光,1999,《西方社会学关于中国组织与制度变迁研究状况述评》,《社会学研究》第4期。
- ,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。
- ,2009,《英文文献中的中国组织现象研究》,《社会学研究》第6期。
- ,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——以环境政策实施为例》,《中国社会科学》第5期。
- Berger, P. L. & T. Luckmann 1966, *Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, New York: Anchor Books.
- Fox, Butterfield 1982, *China: Alive in the Bitter Sea*. New York: Times Books.
- Gold, Thomas B. 1985, “After Comradeship: Personal Relations in China Since the Cultural Revolution.” *China Quarterly* 104.
- Hu, Hsien-Chin 1944, “The Chinese Concepts of ‘face’.” *American Anthropologist* 46(1).
- Hwang, K. K. 1987, “Face and Favor: The Chinese Power Game.” *American Journal of Sociology* 92(4).
- Jacobs, B. J. 1979, “A Preliminary Model of Particularistic Ties in Chinese Political Alliances: Kan-ching and Kuan-hsi in a Rural Taiwanese Township.” *China Quarterly* 78.
- Lampton, D. M. 1992, “A Plum for Peach.” In K. G. Lieberthal & D. M. Lampton (eds.), *Bureaucracy, Politics, and Decision-making in Post-Mao China*. California: University of California Press.
- Nee, Victor & Paul Ingram 1998, “Embeddedness and Beyond: Institutions, Exchanges, and Social Structure.” In M. Brinton & V. Nee (eds.), *The New Institutionalism in Sociology*. New York: Russell Sage.
- North, Douglass C. 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oi, Jean C. 1991, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*. Berkeley: University of California Press.
- Parsons, T. 1968, *The Structure of Social Action*. New York: The Free Press.



- Parish, W. L. 1973, "Factions in Chinese Military Politics." *The China Quarterly* 56.
- Vogel, Ezra F. 1965, "From Friendship to Comradeship." *The China Quarterly* 21(1).
- Walder, Andrew G. 1983, "Organized Dependency and Cultures of Authority in Chinese Industry." *Journal of Asian Studies* 43(1).
- 1986, *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press.
- Wank, David 1999, *Commodifying Communism: Business, Trust, and Politics in a Chinese City*. New York: Cambridge University Press.
- Weber, Max 1968, *The Religion of China: Confucianism and Taoism*. New York: The Free Press.
- Whyte, M. & W. Parish 1984, *Urban Life in Contemporary China*. Chicago: Chicago University Press.
- Yang, Chung-Fang 1982, "The 'Tao' to Chinese Consumer Behavior." Unpublished manuscript. Hong Kong: The Chinese University of Hong Kong.
- Yang, Mayfair Mei-hui 1994, *Gifts, Favors and Banquets: The Art of Social Relationships in China*. New York: Cornell University Press.
- Zhao, Dingxin 2001, "China's Prolonged Stability and Political Future: Same Political System, Different Policies and Methods." *Journal of Contemporary China* 10.
- Zucker, Lynne G. 1977, "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence." *American Sociological Review* 42.

作者单位:香港大学社会学系(严霞)

中山大学社会学与人类学学院(王宁)

责任编辑:杨典

**PAPER**

The Hidden Institutionalization of “Above-standard Official Reception” :  
A case study of a county government in China .....

..... *Yan Xia & Wang Ning* 1

**Abstract:** “Above-standard official reception” refers to the official reception that exceeds the standards of formal government regulations. This paper aims at exploring the cultural and institutional basis of why public spending on official banquets has been out of control in contemporary China based on a case study of a county government, which is economically underdeveloped and has few migrants. It is found that both the traditional Chinese culture of *renqing* and the unreasonable formal institutions have contributed to the “above-standard official banquets”. The culture of *renqing* provides a choice to government employees, and the loopholes in the formal institutions make room for the hidden institutionalization of “above-standard official banquets”. Through repeated practices, “above-standard official banquet” has evolved into an informal institution in Chinese governments. Meanwhile, the standard of official reception has been increasing due to the competition among different government agencies.

Informal Power Structure and Economic Policy of Local Government in  
China ..... *Liu Mingxing, Zhang Dong, Qian Tao & Zhang Qi* 26

**Abstract:** In this research, we argue that the origin of the spatial variations of local economic policies in Zhejiang province from 1950s to 1990s could be traced back to the revolutionary legacies prior to 1949, which is embodied by the events forged at the critical historical junctures. The hypothesis is that: the revolutionary history prior to 1949 shaped the informal power structures in Zhejiang, which in turn determined the attitudes of local officials toward the capitalistic development under their administration since 1949 until into the 1990s. To be more specific, if a particular locality established its own revolutionary base, and set up its own military