

基层政府的文件治理*

——以县级政府为例

李林倬

提要:“文件治国”是中国的特色。本文试图弥补过去研究对地方政府文件治理的忽略,提供了一种定量考察基层县域文件治理和上级地方政府间关系的路径。通过对个案县的分析,在部门层面,本文发现地方政府的两种动力下的文件生产,即满足合法性需求的符号性文件和用于实际工作需要的文件,并且两类文件呈现出一种“时段分离”的特征;在县域层面,本文发现了上级来文对县文件生产的影响在“领域”上的差别,文件配合了“经济人角色”的完成。最后,随着改革的进行,上级和下级在文件上的沟通接触逐渐增多,但是县域文件生产中来自上级文件的影响却在下降。

关键词:文件制度 基层治理 合法性 时段分离 经济人角色

一、“文件治国”下的基层治理:问题及理论

(一)“文件治国”作为中国特色

作为行政治理的一种方式,“文件治国”无疑是中国的特色(Wu, 1995)。文件一直都在中国的政治生活中起着非常大的作用,大到中央,小到基层,红头文件几乎统领了社会经济生活的各个领域。这促使我们思考以下问题:正式制度下政府怎样生产和传递政策?红头文件的背后反映了基层政治运作怎样的特征?下级如何面对来自上级的文件?各级政府的红头文件之间如何相互影响?

回答这些问题具有以下两方面的重要意义:

首先,尽管过去不乏对基层政府和基层政治的研究,尤其是对改革后的中国基层政府行为的特征有很多经验观察和描述,但这些研究往往强调的是基层政府的“非正式行为”,不论是“要钱要粮要命”、“征地

* 感谢我的指导老师沈原教授,感谢斯坦福大学的周雪光教授、清华大学社会学系的罗家德教授、梅晓红老师以及两位匿名审稿人给予本文的宝贵意见。文责自负。

开发”还是“扶持乡镇企业发展”，研究者对非制度层面的政府行为方式和特征给予的关注要远远超过对正式制度内部的运作逻辑的关注。实际上，正式制度和非正式行为是相互伴生的，对正式制度理解的匮乏，不仅使得非正式行为的讲述变为一种没有上下文的“简单陈列”，也使得我们不能更好地理解转型，理解当下政府主导下的社会变迁。而文件作为运载政策的载体、上下级沟通交流上传下达的手段，其构成的系统或许正是“正式制度”运作最好的体现，通过研究红头文件可以一窥“权力”除去非正式面貌外的另一面，显示基层和上级之间的“连带”。因此，对文件治理的研究在经验上的意义是不言而喻的。

其次，对组织理论而言，政府作为最大的正式组织，其政令的制定并向下执行是一个重要的问题，作为“规则”的红头文件，其生产和演变受到那些因素的影响，是否因政府对注意力的控制而变化，文件之间是否具有“生态”关系等问题，都尚未得到回答。对文件的研究，可以使得组织理论特别是关于正式组织成文规则的理论有新的生长点。

（二）从中央文件转向地方文件

在规范化的行政文件的系统中，“中央文件”无疑拥有最高的权威和最广的适用范围。相应地，过去对于文件的研究主要集中于“中央政策文件”上，讨论了中央政策文件制定出台的过程（Wu, 1995；Lieberthal et al., 1978）。然而，治理从来不是简单的中央政令的传播和执行，仅仅关注最顶层的文件生产显然远远不够。事实上，中国的省情差异远大于各省内部的差异，地方政府在行政治理上有着相当的“自主性”。人们常常会有“政令不出中南海”的说法，许多学者也都指出中国的“集权 - 分权”悖论和地方的高度“分权”现象（许成钢, 2008；周黎安, 2007；周飞舟, 2009），周雪光等学者的研究也指出了地方政府的诸多偏离行为（周雪光, 2008）。尤其是改革开放以来，高度活跃的地方政府实际出台了大量政策性的红头文件，以规范和管理自己辖域的经济社会发展。因此，“文件治国”不应该仅仅停留在对中央文件的分析上，由于实际的治理发生在地方政府尤其是基层的县级政府，研究也需要把关注点放在“省 - 市 - 县”构成的“地方政府的文件治理”上。

以往对文件研究的另一不足是，由于缺乏对地方政府的文件生产过程的重视，文件在地方上仅仅被当做一种信息沟通的工具，似乎中央

文件一旦“产生”，后面的执行和再生产等就无关紧要。各级文件怎样产生关联，上级是否“决定”下级的文件生产，下级如何对上级的文件作出反应，这些问题都没有得到回答。还有一些研究则从功能分析的角度，把文件作为政府上下级间信息沟通的六种方式之一，讨论了其地位和特点(Oksenberg, 1974; 谢岳, 2007)。这些研究揭示了文件作为科层体系内一种工具的重要功能而对于文件系统本身的讨论则显得泛泛。各级政府的文件组成了庞大的集合体，它们依从什么方式演化，人们远没有清晰了解。因此，研究文件制度需要从仅仅关注中央文件转向关注地方政府的文件治理。

(三)从“文件学”到“文件政治”

本文研究的文件对象俗称“红头文件”，其中很重要一部分是“行政管理类文件”或“行政规范类文件”，在界定上，这类文件一般被表述为：“对社会实施管理而制定的除行政法规和规章以外的可反复适用的、具有普遍约束力的决定、命令和行政措施等”(马婧, 2009)。有很多研究已经指出，此类文件相对于法律法规而言，具有制定主体广泛、制定程序简易、结构的随意性以及效力的低层级性等特征，在实际运作过程中存在制定不规范、内容相互冲突、监管无效等问题(张率, 2006; 崔雨聪, 2010; 常小锐, 2005)。然而，陈列现有文件的特征和缺陷并不足以理解“文件政治”。我们对于文件在地方政府间的“运作过程”尚不清楚。尽管行政管理类文件“数量庞大并日渐增多”的现状被很多学者所认识到，却并没有多少研究真正关心这些在制定程序上具有更大“随意性”的“准法规”所反映的政府制度运作的深刻内涵。

除了从法理角度探讨“红头文件”外，周振华(1986, 2007)等从事“文件学”研究的学者对公文的每一种文种及其使用做过一些介绍。也有学者专门对某一特殊政策文件做过讨论。例如，沿着“文件治理”的思路，施从美(2010)的研究通过对建国以来中央政府关于土地问题的文件的分析，展示了“现代国家”成长的过程。但这一讨论并没有涉及到地方政府层面，缺乏对中央文件制发之后的研究。

不论是对实际文件制发运行中的问题的批评，还是文件学上对文件的功能阐述，都体现了把文件看成是理性的治理工具的观点。对于最为关键的文件运作所体现的上下级关系问题，却都采取一种忽略的

态度。上下级文件之间的关系,恰恰是文件政治的极为重要的方面,也是我们理解基层治理与正式制度运作之间关系的切入点。

(四)“效率”与“合法性”的视角

以往研究把文件当做信息沟通、上传下达的工具,其假设的“政府模型”是一种“整合统一”的政府,上下级间“目标一致”,上令下行,两者的关系被简约为一种韦伯意义上高度理性化的科层制模式(韦伯,1997)。这种模式在下级政府的“自主性”被不断认识到和强调时,就显得越来越值得商榷。“委托—代理”模型进入到解释政府间的行为中来。对于文件的考察来说,各级政府传达和制发文件的行为不应仅从完成一个统一的治理任务的角度来分析。有着制发文件权力的政府也并非单纯被动地按照上级文件而制发、贯彻文件。因此,我们有必要把基层政府视为有相对自主性的“行动者”。

在制度主义理论框架中,一个对正式组织的行为动机的经典“分解”就是效率维度与合法性维度的两分,如朱克与托尔伯特对于美国各州采用公务员制度的原因探讨(Tolbert & Zucker,1983)得出公务员制度实施在前期的理性主义取向和后期的合法性取向。合法性环境和技术环境成为组织生存于其中的两种不同的环境,组织在环境中需要寻求两种资源,即合法性资源与效率资源,而其行为也会遵循两种不同的逻辑。这种经典的“分解”,延伸到地方政府上,就会产生关于政府(文件)治理的两种观点。一方面,政府由于某一领域的工作需要生产出大批不同形式的文件,可能用于对某项工作的请示汇报、部门工作任务的布置和进度的控制、专门工作小组人员的调整、某项办法规定的颁布、某项具体工作的实施意见等等,如果不用“效率”这个过于宽泛的词,则可以用“做事”来概括这部分的文件生发——基于工作的需要,基于理性的考虑,基于问题的解决。另一方面,组织从来不是面对单一的“技术”需求,基层政府亦然。在年复一年的工作中,“上级权威”始终在对基层政府起着作用,基层的行政始终面临上级的“压力”,类似于“合法性”的压力,按照上级权威认可的方式安排自身的工作是一种明智的选择,匹配上级权威认可的政策和工作意见可以获得自身治理的合法性。然而,基层不再是(也许从来都不是)惟命是从、只负责上令下行的科层制最后一环,而是在改革释放出巨大活力之后的积极的行动者,大量实际工作的偏离可能会产生,上令不再下行,基层有自身

的工作重点和实际目标,渴望拥有自主性的治理,这使得如何平衡自身工作和上级指示成为一种张力。在这种情况下,可能会诞生作为“象征性符号”而被生产的基层文件,满足“合法性”功能或“做局”的需要,实际的治理可能仅仅是“口头响应”或走个过场,也可能不是工作重点而是“被”重点。这种状况下文件生产基于对上级的服从,基于权威的压力,基于对自身自主性的隐藏。

实际工作和上级权威的压力,正如效率与合法性一样,会构成一种张力,这种张力可能在经济社会快速变迁的时期更为明显。效率与合法性的张力,导致了组织结构要素之间及其与实际运作出现分离(Meyer & Rowan,1977)。那么,对基层政府而言,这两者之间可能存在的张力会产生怎样的影响?如何去理解基层政府的文件生产与上级政府的指导文件之间的关系?这些问题将成为本研究的核心关注点。

另外,文件的制发也和政府的注意力分配相关。马奇、周雪光、舒尔茨等学者对正式组织中“成文规则”的研究在这方面为本研究提供了诸多借鉴(马奇等,2005;Zhou,1993)。

总之,通过理论搜索,本文把关注的重心放在基层文件治理上,把组织研究新制度学派的“效率”与“合法性”观点在基层政府组织层面作适当延伸。本文将着重关注文件生产中的“做事”与“做局”现象,以回答在两个维度的张力下基层政府如何进行文件治理这一问题。在下文中,笔者尝试在两个层面上分析县域的文件生产,一个是部门内部,本文选择县卫生局作为案例入手点,部门性的文件较为细节,反映了日常工作的过程;另一个是全县层面的文件生产,全县层面的文件集合并筛选了所有部门的重要文件,指示了对全县来说具有全局意义的重大治理。通过对两个部分既独立又有内在联系的分析,本文期望展示出“效率—合法性”逻辑在基层文件生产中的作用机制。

二、一个县域部门内的文件生产:以县卫生局为例

作为县政府的一个部门,县卫生局主要负责本级医院监管、公共卫生、妇幼卫生、传染病防治、地方病防治、食品药品监督等方面的工作。

出于利用档案资料的便利考虑,我选择了1995年度某县卫生局的来文和收文记录作为分析对象。这些资料较好地保存在了地方的档案馆里。1995年,县卫生局收到了来自上级卫生部门的上百件文件,同时自己也制定了超过一百件各类文件。如图1所示,县卫生局对上(县政府、上级卫生局、卫生厅)、对下(各级卫生院)以及和县域内的其他平行部门都有文件上的往来。

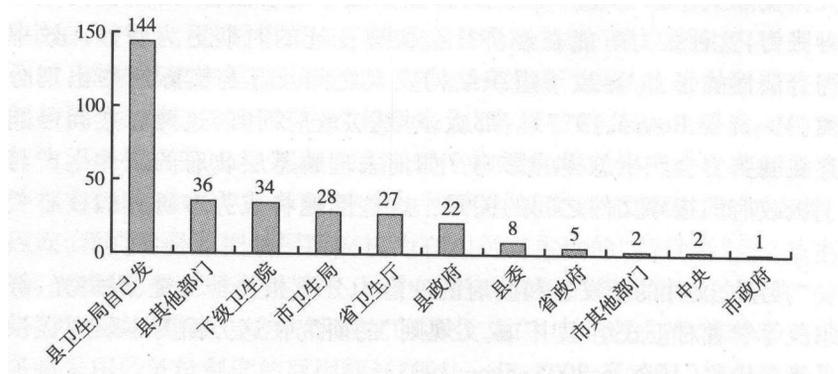


图1 县卫生局1995年收发文件来源

(一) 三种“序关系”

卫生局一年的文件和当年的工作能够进行“对应”,可以根据部门年度进行的工作,把每个文件对应到相应的工作下。这样做有两个作用,首先,文件不再孤立地存在,而是可以放在某一项工作中来观察;同时,工作本身的开展可以通过文件的角度进行衡量。针对卫生局的发文,我引入了三个衡量不同“序列”的指标,来考察围绕工作而制定的文件究竟呈现怎样的特征。三个指标及其具体含义如下:

1. “自然序”指标

每一份文件都有一个发文日期,因此我们可以对所有的文件进行排序构成一个序列,使得在序列上早出台的文件出现在迟出台的文件前面。这种根据自然发文时间来产生的序列,被定义为“自然序”。更进一步地,因为文件和部门的某项工作相对应,因此文件的“自然序”同时也给出了各项工作的“自然序”。

2. “叙事序”指标

和自然序不同的是,部门对自身的工作和相应出台的文件有不同

的“排序”，这一排序集中地体现在了作为一年工作业绩回顾的部门年度工作总结中。在年度工作总结中，以一种重构的叙事顺序罗列了卫生局该年内进行的各项工作，作为业绩汇报给上级领导，展现给下级部门。工作总结中，对工作项目的排列显示了很多技巧——强调和“前置”那些被上级领导重视的、合法性较高的、和自身业绩突出的工作，而略述和“后置”那些合法性不那么突出的，以及和上级工作的重点不太相关的工作。因此，我们可以从工作总结中看出当年工作的另一种“序关系”，这是以“合法性”的考虑而建立的“叙事序列”，并且这种“合法性”是以部门自身的认识为标准的。表1显示了1995年度卫生局工作总结中归纳的14项主要工作的叙事顺序，并且这些工作在总结中被划归到了5个主题下。

3. “强度序”指标

第三项“强度序”指标的衡量方式是每项工作所围绕制定的文件数量。比如，在1995年，县卫生局制发了15件“医院搬迁和医院建设”方面的文件，而只有一件和地方病相关的文件。由此我们可以从文件生产的角度粗略地看到卫生局的注意力（实质上或形式上）是如何分配的。需要说明的是，三种序指标并不是严格意义上的测量，只是为了分析的便利。强度序指标下各项工作的排序见表2。

表1 年内工作的“叙事序”（卫生局，1995年）

叙事序	工作项[编码]	主题
1	医疗行业行风建设[A1] ^①	两个文明建设
2	初保工作[A2]	初保工作
3	医疗保障体系[A3]	初保工作
4	四苗六病和母婴保健[A4]	初保工作
5	肠道病防治[A5]	初保工作
6	地方病防治、改水、食盐加碘[A6]	初保工作
7	股份合作制医疗[A7]	农村卫生改革
8	县级特色医疗及专科建设[A8]	农村卫生改革
9	医疗质量控制[A9]	农村卫生改革
10	食品行业安全监督[A10]	卫生监督执法

① 简便起见，对每一项工作都编码为“A*”。一些没有文件对应的工作在这里不纳入排序。

续表 1

叙事序	工作项[编码]	主题
11	药品管理[A11]	卫生监督执法
12	医疗机构摸底[A12]	卫生监督执法
13	医院搬迁和医院建设[A13]	卫生资源建设
14	医疗设备更新[A14]	卫生资源建设

表 2 年内工作的“强度序”(卫生局,1995年)

强度序	工作项目
1	医院搬迁和医院建设
2	肠道病防治
3	医疗保障体系
4	医疗行业行风建设
5	药品管理
6	初保工作
7	食品行业安全监督
8	医疗机构摸底
9	医疗设备更新
10	县级特色医疗及专科建设
11	地方病防治、改水、食盐加碘
12	股份合作制医疗
13	四苗六病和母婴保健
14	医疗质量控制

三个序指标能够构建一个显示不同工作和文件的位置的“空间”，每项工作都能够找到一个“坐标”。出于简便，图 2 显示了“自然序”和“叙事序”两个指标下的图像。

在图 2 中，横轴和纵轴都从 1 到 14 代表了从高到低的排序。图中的直线代表了一种“理想情况”：即如果某项工作的自然序和叙事序是一致的，那么我们会期望看到这项工作的“坐标”位于该条直线上，反之，坐标离得越远，则反映出两个序对某项工作的定义差别越大。这条直线还把所有工作坐标分成了两部分，在右上半部分的坐标享有工作总结中的高排序，因此可以理解为是“合法性”更高的工作，而在直线

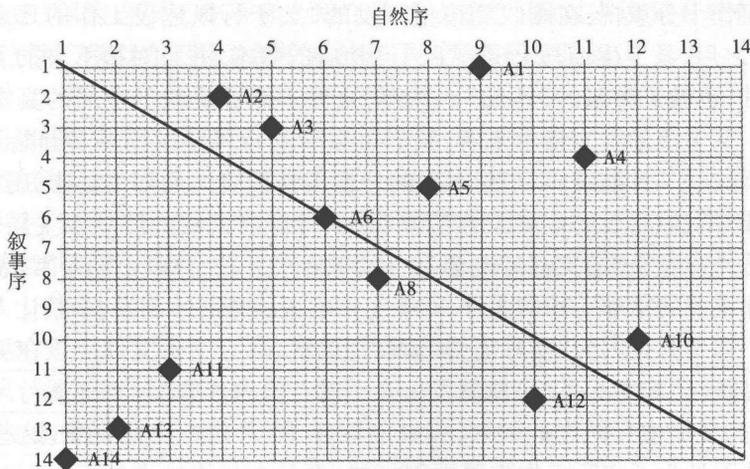


图2 “自然序”和“叙事序”下的工作

左下部分,则是一些在总结中排在后面的工作。

图2还显示了一些“极端”偏离一致状况的工作。如“医院搬迁和医院建设(A13)”,“医疗设备更新(A14)”,“医疗行业行风建设(A1)”,“四苗六病和母婴保健(A4)”。这些极端偏离的工作中,以A13和A1最为引人注目,因为它们在三项序指标(强度序)当中是排名很高的,意味着卫生局为这两项工作出台了相应数量的文件。因此,为何两个强度序中相近的工作,却在合法性的叙事序下排序差距如此之大,成为一个有趣的问题。下面的分析详细比较了围绕这两项工作所制定的文件的特征。

(二)“医疗行业作风建设”(A1)

在卫生局1995年的年度工作总结中,行风建设被放在了首位,并且占据了较大的篇幅。尽管如此,如果仔细阅读关于这项工作的叙述,会发现大多数文字显得十分空洞而冗余。这种冗余的印象,被进一步的对文件的分析所证实。从上级卫生部门的角度来看,行风建设是卫生工作的一大重点。省卫生厅和市卫生局都出台了相应文件,并且每隔一段时间都会有阶段性的新文件下发(强调加大力度的、确定具体评估标准的等)。那么,县卫生局是如何反应的呢?如果仅仅从出台文件的数量上,以及对上级文件反应的及时性来看,县卫生局似乎对此

项工作十分重视:在刚收到市里下发的“关于行风建设工作的几点意见”之后,县卫生局马上出台了自已相应的版本,并且对接下来的上级文件,也做了类似的“匹配”。然而,这并不能够反映卫生局的真实态度。从上级的发文指示来看,我们可以看到行风建设的号召开始于5月,而在11月结束(以市里下发的一份工作检查的通知为标志),这就意味着行风建设的主要工作应该在11月份前完成。但是卫生局“聘请行风监督员”的文件却迟至10月29日才下发,与截止期非常接近。如此重要的指导工作的文件,却在工作临近检查时才制发,不禁让人费解。如果真是因为“实际需要”而制定的话,那么这份文件应该在更早的时候(比如5、6月份)就制发出来。另一份内容为“计划部署行风建设”的文件也有同样的问题,发文时间在10月份。由此可见,这些文件并不是为了实际工作需要而制订的,而是在年终检查的压力下制发的,我们从中看到了这些文件和实际工作时段之间的“脱节”。时段上的脱节,说明这些文件仅仅起到了“符号性”的作用,追求的是合法性而非对实际工作的指导规划。通过及时匹配上级的文件以及在检查前的文件弥补,县卫生局掩盖了自身的真实工作重心。

(三) 医院搬迁和医院建设(A13)

和上面所说的“脱节”现象不同,与医院搬迁和医院建设这一主题相关的文件显示出了高度的实际性。首先,在强度序列上,县卫生局先后有15份与之相关的文件(强度最大),并且,绝大多数文件都是向县政府报告新医院建设情况和申请财政支持的。虽然,这些文件都是因为实际目的而制发的。其次,这项工作开始得很早(在二月份就开始有相关文件,几乎在当年的春节刚过),并且后面的大多数文件都集中在两个时间段上,一段是1月到4月(主要关于建设县地方病防疫站的新楼),另一段则是8月到10月(主要关于一家县级医院的搬迁)。

可以看到,和该项工作相关联的文件遵循着“效率”逻辑。作为县卫生局真正关心的重点工作,医院搬迁和建设新楼占据了大多数的注意力。相关工作很早就有了计划。为了项目的及时进展,卫生局和其他部门频繁地互动,表现为两个时段上的高强度文件生发上。因为医院建设这项工作并不和上级工作指示挂钩,财政上也不和上级卫生部门的财政挂钩,就使得在这项工作上符号性的文件生产显得没有必要。

相应的,因为这项工作不和上级工作重点吻合,相对来说只有较低的“合法性”,所以在工作总结中被放到了非常靠后的位置。

(四)“时段分离”

在卫生局 1995 年度工作总结中,根据上述与两个特定工作相关的文件生产,可以建立两个“理想类型”:基于合法性而生产的文件、基于实际工作需要(效率)而生产的文件。两者的特点和区别如表 3 所示。

表 3 两类文件的比较

类型	自然序列上	叙事序上	强度上	和实际工作的关系
基于合法性的文件	晚	优先	和上级来文一致	时间上的“脱节”
基于效率的文件	早	滞后	高强度;和上级来文关系不大	紧凑联系

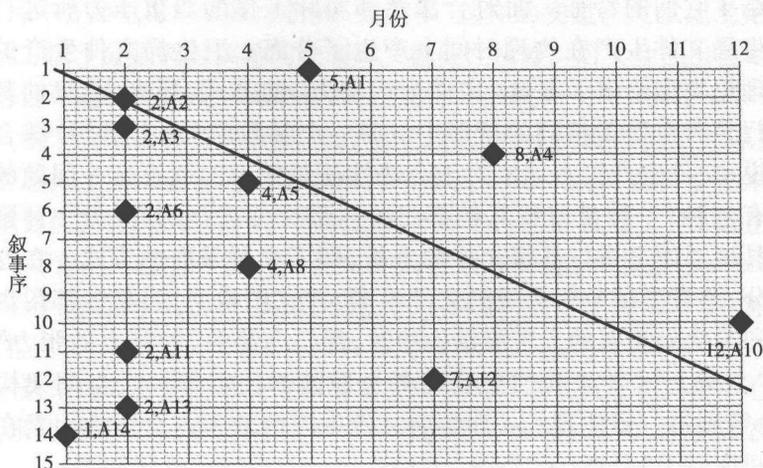


图 3 工作开始时间和叙事序

在合法性和实际工作的双重动力下,县卫生局在 1995 年的文件生产体现出一种“时段分离”的特征:大多数和实际工作相关的文件都在上半年就开始制发(事实上大多数在第一季度就开始)。图 3 中横轴的数字代表了工作开始的月份(以发文时间为标志),纵轴是叙事的顺序,基于实际需要产生的文件受到工作计划和工作进度的限制,就像被

锁定在了时点上。为了匹配上级需求和合法性而发的文件,其发文日期则相对分散,没有实际任务的限制,它的制定因而享有更多的自由度,而检查的压力又使得它们多半会滞后在后半年被制定(甚至年终检查前)。因此可以看到,县卫生局在平衡上级指导和自身需求之间生产文件,一方面一部分实际的文件作为沟通工作的工具而制发,另一方面符号性的文件为了合法性而制发。这两种动力下的“变通”行为,产生了文件时段上的分离趋势。而这种分离的文件结构,在工作总结中又被经过重塑的叙事顺序所掩盖了。

三、两种因素在部门间的分离:整个 县域的文件生产

在上面的分析中,我定义了两种“理想类型”的文件生产,并且总结了它们的特征。面对合法性和实际工作的双重压力所进行的卫生局文件生产在物理时间上产生了分离。卫生局文件生产的两种理想类型给出了度量“文件生产动力”的方式,那么,县里的其他部门是否也处于相同的情形中?对一个县政府(所有部门)综合地来说,文件生产更多地依附于合法性还是效率?回答这一问题的方式有两种,一种是寻找其他部门的内部文件进行研究,另一种则是在县域层面上进行县域文件的分析,即下文所采取的方式。在这一部分,笔者尝试分析县域的文件生产,并试图说明,当其他部门也处于和卫生局类似的上下级结构中时,部门内部的“时间上的张力”会在“空间上”(如果我们把县的各个职能部门看作一个空间架构的话)得到进一步体现——即影响文件生产的效率与合法性因素在部门间形成了“分离”。

在下文中,笔者将通过在“县政府”和“政府办”发的文件基础上的一个面板数据模型来考察当汇集了所有职能部门的重要文件后,文件生产在县域层面的“集体效应”,从中一窥代表上级权威的上级来文对县域层面文件生产的影响。“县政府”和“政府办”编号的发文,组成了研究“县域层面”文件生产的很好样本。县域层面的文件在整个县各级机关部门流转,对整个县都有广泛的约束力。其次,绝大多数的“县政府(办)”编号的发文针对的是一些重大的治理政策和规定,因为其

重要程度很高,已经不再适合由部门来发,因此会以县政府的名义来发,以增强其合法性。第三,很多县政府层面的文件都是在部门内部起草的,然后申请以县政府的名义发布。从这个意义上说,这些文件代表了各个部门的“重要治理措施政策”经过“筛选”在县的层面的一种汇合。最后,这样的一种“筛选”在上级政府中也同样存在,形成了市政府(办)和省政府(办)发的文件,这种“同构性”为分析上级对县发文的影响提供了极大便利。总之,“县政府(办)”一类的政策文件构成了县域重大治理的一个文件集合。

(一)文件数据的操作化

“文献记录的定量分析法”是对处理文本形式的资料并对其量化分析的方法的通称。这一方法既可以发掘文本内容的深度信息,又可以用定量方法分析变量间的关系(Hodson, 1999)。本文对文件对象采用类似于“事件分析”的方法,一方面可以进行关键词的分析和分类,另一方面也可以着重分析如“发生率”这样的变量。文献记录定量分析方法十分强调对误差的控制以及稳健性检验。后文会抽出篇幅集中讨论可能的误差及分析结果的“稳健性”问题。

由于获取档案资料有相当的难度,数据的寻找遵循了便利原则。笔者选择了东部省份的一个县作为个案县。文件档案资料主要来自该县档案馆,那里保存了县委县政府每年报送的重要文件(截止到2005年前)。通过对省、市、县文件的搜索和筛选,我收集了1981—2004年间的约925件县级文件,700件市级文件和825件省级文件。^①

这里还有必要简单交待下个案县的概况。该县地处长三角中心地带,水陆交通发达,总面积1300多平方公里,人口约60万,工业和农业

① 搜寻步骤主要如下:首先,根据文件的发文单位确定了时段,1981年到2004年被定为县政文件的起点和终点,前者是县文件发文单位从“革命委员会”转为诸如“县府”“县政”的年份,而后者则是已归档档案的最晚年份。其次是确定中层政府(省和市)的收文档案的时段,省政府和县的时段相同,而由于80年代初仍是“地委”管辖,“市”的文件定为1984年起至2004年(1982年后全国开始撤地设市,而从当地的文件来看,1984年起该县成为市下辖的一个县,上级的发文单位变为“市”)。确定了年份之后,笔者去除了不相干的文件,因为关心的是县对各个领域的治理,所以“县政府”的文件被保留,而不考虑“县委”的文件,这样的取舍在于“党管干部”,事实上,从文件标题看,县委的发文多是“精神”性的或者关于党风建设类的,关于县域治理的尽管有,但是数目很少。

产值较高,属于经济强县。行政机构设置上,1967年末设立革命委员会,1980年7月恢复县政府(故数据采集起点为1981年),1983年10月撤地实行市管县,目前下辖3街道10镇6乡。

(二) 面板数据模型及变量

在这一基础上,笔者尝试用市和省政府(办)的年度发文数来“解释”县政府(办)的年度发文数。采用面板数据的负二项模型来进行分析,具体有如下一些说明:

职能和机构的上下级同构性和基本稳定性保证了各级政府(办)的发文都可以被区分到固定的“领域”(部门),并且部门的特殊性可以控制;各部门只对认为重要的部门出台的行政管理类文件申请以政府或政府办名义转发的工作机制剔除了琐碎的治理文件,而只显示出“重要”的治理,这使得政府(办)的文件有了更好的指示性;基本上“一事一文”的原则使得通过发文件数衡量在某一“领域”的治理意愿强度的方法实际可行;剔除了反向因果,访谈支持省市与县之间影响(如果存在)的方向主要是上对下这一假设;县对上级文件反应的及时性使得上级文件的直接效应主要来自本年度的文件;诸如县域的经济、人口、社会状况等年度指标都被年份虚拟变量捕获。

1. 负二项模型的公式

a) 模型公式和简介

每个领域每年产生的文件数都不多,并且是大于等于0的计数变量(count data),一般假设数据服从泊松分布,泊松分布的公式如下:

$$\Pr(Y_{it} = y_{it} | x_{it}) = \frac{\exp(-\lambda)\lambda^{y_{it}}}{y_{it}!}$$

$$\lambda = \exp(\alpha_i + x_{it}\beta)$$

这里的 y_{it} 表示每 t 年中第 i 个部门生产的文件数, λ 表示文件流的强度。进一步我们需要模型化自变量对文件产生强度的影响,因此我们用指数函数形式,可以使得 λ 保持大于0;于是, λ 就表示文件的产生率, x_{it} 表示理论上感兴趣的自变量,如省和市所发的文件等等, β 则是相应的自变量的系数。

在这里,我们假设各个部门间的差异是固定的,因此这里选择的是固定效应模型(fixed effect)。面板数据的固定效应泊松回归模型的估

计,需要对每个 i 求出条件概率密度函数:^①

$$\Pr(Y_{i1} = y_{i1}, \dots, Y_{iu} = y_{iu} | X_i, \sum_j Y_{ij} = \sum_j y_{ij})$$

知道了每个 i 的条件概率密度函数,可以较容易地写出似然函数和面板数据的联合似然函数,然后用最大似然法可以估计出系数 β 。

b) “过度离散”和负二项模型

泊松分布常常遇到的问题是均值不等于方差,当均值小于方差时,过度离散就会出现,可能会低估标准误。这里,部门年度文件数的均值为 0.85,方差 1.6,对于可能出现的过度离散问题,我们采用负二项模型来更好地拟合数据。负二项模型与泊松模型类似,只不过调整了文件流的强度,满足下面的公式:

$$\lambda = \exp(\alpha_i + x_{i1}\beta + v_i), v_i \text{ 服从 Gamma 分布}$$

同样的,一旦求出了每个部门 i 的条件概率密度函数:

$$\Pr(Y_{i1} = y_{i1}, \dots, Y_{iu} = y_{iu} | X_i, \sum_j Y_{ij} = \sum_j y_{ij})$$

再写出面板数据的联合似然函数,就可以用最大似然法估计出参数(参见 Cameron & Trivedi, 1998)。

2. 面板数据的形成

通过参考县政府网站的政府职能介绍和文件档案管理中的关键词表,笔者按照政府的部门和职能设定确定了 30 多个“领域”。文件的关键词类似于现今论文检索系统中的关键词,概括了文件的领域、主题和发文单位,比如对一份社会保障类的政策文件,通常会有 4 个左右的关键词来概括,其中就包括“社会保障”这样的字样,以及发文单位、内容关键词等。一份文件的关键词是发文者根据文件管理中的关键词表来拟定的。职能部门在历史中有一些变化,但基本保持稳定。初步的领域确定后,有的领域因为没有相关的政府文件而被省去,最后产生了 38 个相对独立的“治理领域”,包括:地矿、国土、经济、发展改革、统计、财政、公安、司法、食品药品、住房、城乡建设城市管理、交通运输、环保、粮食、招商、教育、农业、林业、水利、人力资源、社会保障、民政、科学技术、文体卫生、人口与计生、审计、安全生产监督、旅游、供电、工商管理、气象地质、烟草、金融、邮政通信、民兵国防、质量计算监管。

在区分了领域之后,1981 - 2004 年的政府层面的政策文件被属性

^① 公式在这里略去,可参见 Allison, 2009。

化,得到了“领域/年”的面板数据,其频数图如下。例如,最左边的直柱表示,在1981-2004年中,有超过500个该领域在一年内没有出台县级文件的观察点。发文越多表示政府对某一领域的重视程度越高。有相当年份的取值为零,说明并非每年政府都把所有领域的治理作为重点。只有重大的治理内容才通过政府发文。

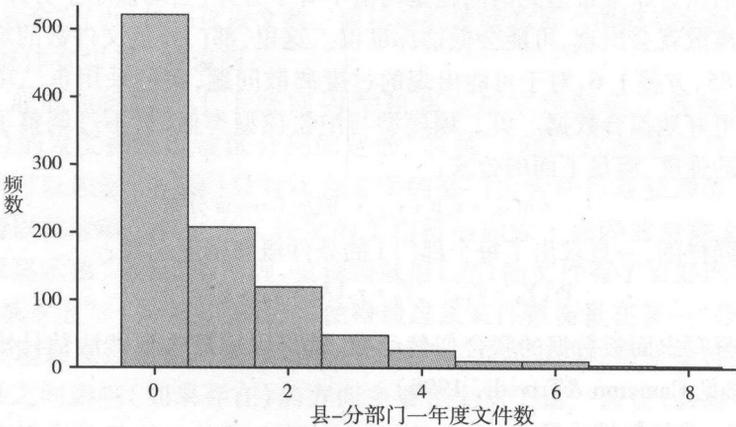


图4 县政府文件政策生产的“部门-年”频率图

随着时代变迁,治理的主题产生了相应变化,如20世纪80年代农业、教育频繁出现,到90年代,发展、城乡建设、公安、社会保障等成为主题,2000年后工商管理主题频繁出现。文件主题和社会改革变迁是对应的。

3. 内容和趋势——区分经济领域和非经济领域

从总体上看,该县政府的文件治理在24年间呈现数量不断上升的趋势。

a) 对经济领域和非经济领域的区分

以往研究指出基层政府角色上的“经济人”特征,强调基层政府扮演厂商的角色。改革开放过程中,经济职能的强化也是众所周知的。因此,这里在理论上划分出“经济部门”和“非经济部门”。由于区分是人为的,因此需要考虑到对经济部门认知产生的“编码误差”的因素,一共形成3种略为不同的分类标准。不过,在后面的回归分析中我们仅列出A1标准下的结果,因为对A2和A3标准下的结果检验发现三

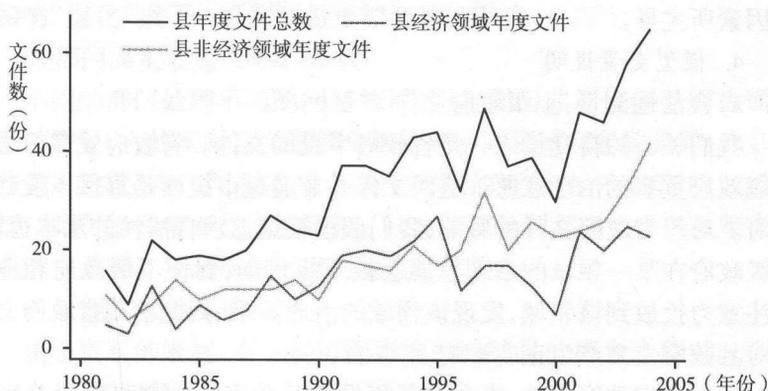


图5 县年度文件的数量趋势

种标准其实差别很小,且变量显著性保持不变。

A1 经济部门:经信、发展改革、财政、住房、城乡建设、交通运输、招商、农业、工商行政管理。

A2 经济部门:经信、发展改革、财政、住房、城乡建设、城市管理、交通运输、招商、农业、工商行政管理。

A3 经济部门:经信、发展改革、住房、城乡建设、城市管理、交通运输、招商、农业、工商行政管理。

从图5可以看到,非经济领域的文件数量一直缓慢上升,尤其在90年代之后;经济领域则没有明显的趋势,90年代中期和2000年后才是高峰。

b) 结构性差异

为了进一步观察历史过程中治理实际内容的变化,我们考察了每个领域内部的治理主题变化。选取经济领域中“发展改革”和非经济领域中的“社会保障”作为代表,我们发现,经济领域和非经济领域的“关键词”出现了结构性差异:“发展改革”类的关键词,除了“企业制度改革”“工业企业扶持”这两者几乎贯穿整个时期外,其他时段基本上是关键词的“依次出场”,从80年代中期的“发展乡镇企业”,“发展经济联合”,到90年代初期的“经济发展规划”,“经济体制改革”,各自成为某个时段的重点;而“社会保障”类则不同,几乎所有的关键词都主要在90年代以后才有大幅度的增长,而90年代之前则寥寥无几。内容变迁上的差别似乎暗示,经济领域和非经济领域的文件生产由不同

的因素所主导。

4. 模型变量说明

a) 合法性测量: 上级政府文件

我们关心的自变量之一是省政府下发的文件。省政府发文标志着省级政府重要的治理意愿。这些文件并非经过市级而是直接下发到县政府。对于省政府文件的影响,我们假设根据追求合法性的基本逻辑,上级政府在某一领域的治理意愿会被下级贯彻,促使下级政府相应地把注意力投放到该领域,发现该领域的治理需求,因此预期省政府文件会对县政府发文产生正向影响。

类似于省政府文件,市政府每年发给县政府的文件是市级治理的反映,市和县在地位上较省政府更为接近,同时市情与县情也较为一致,理论上市级政府的发文对全市范围有普遍的影响力,因此我们期望它会对县级政府的发文产生影响。进一步的,我们还关心市级政府文件变量系数和省政府文件变量系数的大小。即当市和省“同时”指导县时,哪一层级的影响会更大。类似于县的文件,上级的发文数量也近似于一个泊松分布。

b) 路径依赖: 滞后期的县政府文件, 滞后期的上级政府文件

滞后期的县政府文件变量指示了在该领域投放的治理精力的历史状况。类似于组织中的“规则密度”,我们可以称之为“文件密度”,只不过这里的“文件密度”有一些不同之处:某一文件对“密度”的影响仅仅是短时的,这是因为和治理相关的行政管理类文件的“寿命”较短,通常法律规定最长在5年以内,而许多行政管理类文件往往只有1-2年的有效期。经验上大多数文件仅仅存在较短的“生存”时间,因此“短期性”的存在使得我们只取滞后一年和两年的数据来关注路径依赖的情况而不再关注更早的发文。

作为对比,模型中也加入了滞后期的上级政府文件,在访谈中的回答显示,基层回应上级文件是短期性的,因此滞后期的上级政府文件很可能没有影响,在下面的模型中这一假设得到了检验。

c) 年份虚拟变量

年份虚拟变量在这里起到了控制很多对所有领域都产生影响的环境因素的作用,比如县的经济状况(GDP、人均收入、产业比重等)、县的人口数、重大的制度变迁甚至文件系统的一些规定变化等。因为这些因素对一年中每一个领域的取值都相同,因此它们可能产生

的影响“退化”成了一系列年份虚拟变量的影响。

d) 部门固定效应 (fixed effect)

不同的部门处理不同的问题领域, 固定部门并不仅仅是因为面板模型的需要, 它的实际意义是部分地体现不同领域问题的差异, 比如有一些领域比较“冷门”, 没有太多产生问题的可能性, 有的部门如经济类部门则可能经常面临许多问题。这会使得不同部门生产的政策文件数量产生差异。控制部门可以去除这种差异。

e) 未能测量的变量

由于资料的限制, 有一些可能影响回归结果的因素未能纳入到模型中来, 主要包括:

政府部门的规模变化。一个部门的规模变化可能会影响该领域文件的产生, 可能的因素诸如人员的增加会使得治理能力提升, 这些变化可能与自变量存在关联。衡量所有部门规模几乎无法实现。比较好的一点是, 规模并非经常性产生变动。

官员的个人因素。这里无法控制每个部门领导的个人因素, 对每个部门而言, 伴随着领导更替, 不同领导对待文件的态度和治理的意愿不同, 但我们假设这些个人因素是相对随机的, 即没有太明显的理由认为它们与我们关心的自变量之间存在关联。

(三) 回归结果: “部门间分离” 和 “自主性增强”

1. “部门间的分离”

如表 4 所示, 模型 1 的总体回归旨在考察全县层面的“合法性”因素是否起作用。可以看到, 模型显示出上级政府的文件对县文件生产具有显著正向作用, 这种正向影响支持科层制的文件递增逻辑, 即上级在某个领域的治理意愿使得下级相应地注意该领域, 发现需要处理的问题或者需要制定规范的需求。模型 2 区分了省政府文件和市政府文件, 可以看到两级政府的文件对县治理的影响在统计上都显著为正, 同时又体现出层级差异, 似乎更为“遥远”的省政府, 其文件的影响不如层级更低但是和县更为直接接触的市政府。模型 3 加入了一系列的年份虚拟变量, 结果保持不变。模型 4 和模型 5 进一步地加入了滞后期的县政府文件, 模型 6 加入了滞后期的上级政府文件。结果发现, 之前发的县政文件对当前发文几乎没有影响, 上级滞后文件也不显著, 这和访谈结果是一致的, 在访谈中地方官员和办公

室人员都表示对上级文件的回应是“短期”行为。这样的结果暗示着县政府的文件制发更多的不是遵循着历史路径,而是在当前形势和需求下的“权变”行为。

表4 上级文件对县域文件的影响(1984-2004)(固定效应模型)

	M1	M2	M3	M4	M5	M6
上级政府的文件	.1097 ***	—	—	—	—	—
市政府文件	—	.17 ***	.132 ***	.131 ***	.13 ***	.129 ***
省政府文件	—	.076 *	.087 **	.083 **	.083 **	.085 **
上一年度县政府文件				.04	.038	.04
前年的县政府文件					.01	.009
上一年度市政府文件						-.014
上一年度省政府文件						.022
年份虚拟变量	包括	未包括	包括	包括	包括	包括
N	819	819	819	819	819	819
Log likelihood	-777.28	-808.72	-776.78	-775.91	-775.87	-775.79

注: * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001。

合法性使得上级对县文件的生产的影响在总体上显著,而接下来要看的就是合法性因素在经济领域与社会领域的区别。在之前的研究中,学者常常讨论转型期地方政府活跃的经济角色(Walder, 1995; Oi, 1992; 杨雪冬, 2002; 王沪宁 1991; 胡伟 2007)。同时,也有不少研究指出在转型期县域相对滞后的社会保障和公共服务(如宋立, 2005)。在这些讨论的基础上,笔者对38个领域进行了划分,区分为“经济领域”和“社会领域”,来比较在两个领域中文件生产的不同。笔者采用了加入交互项的方式来比较来自上级文件影响的领域差别,方法是先构建一个经济领域的虚拟变量(当文件是经济领域时

取值为 1, 社会领域则为 0), 然后和上级来文的变量交互, 观察交互项的符号及显著性。

区分了经济领域和非经济领域后的回归结果如表 5 所示:

表 5 经济领域和社会领域的差别

	M1	M2	M3
上级政府来文	.142 ***	.137 ***	.138 ***
上级来文 * 经济领域	-.067 *	-.065 *	-.065 *
去年县政府文件		.038	.032
去年上级政府来文			.006
年份虚拟变量	包括(系数略去)	包括(系数略去)	包括(系数略去)

注: * p < 0.1, ** p < 0.01, *** p < 0.001。

模型结果显示上级影响在经济领域明显减小, 上级来文在非经济领域的影响大约是经济领域的两倍。从全县范围看, 合法性因素显著地影响了社会领域, 而经济领域则更为独立。模型 3 加入了滞后的上级来文, 同样发现滞后期的文件几乎没有影响。到此我们可以回应部门文件生产的例子。在部门生产的例子中, 我们看到了一种时间上的分离, 而在这里, 效率和合法性则呈现出空间上的分离, 并且这种分离相对于前者来说更为本质, 前者更多地体现出一种双重压力下的欺瞒和变通行为, 但并没有明确地显示政府在经济目标和社会服务目标上的态度差别, 而后者则把这种合法性与效率的张力对应到了县政府的“横向的”跨部门的注意力上, 说明了这种变通是有“方向性”的。更明确地说, 合法性的考虑更多地倾向了更少作为的社会领域(可以从社会领域的文件生产强度看出), 而基于实际工作的文件则更多地存在于积极作为的经济领域(文件强度很大)。这种部门差异不是偶然的, 而是策略性的, 文件扮演的角色和县政府的“经济人角色”达成了相互配合, 在社会领域的相对不作为被文件上积极回应上级文件所掩盖, 而经济领域则有县自身大量“做事”的文件来为经济建设提供指导和规定。

2. 历史变迁——自主性的增强

任何对转型时期的研究都必须面对历史变迁的问题, 上文中我们考察了部门内的文件生产特征, 并发现县域层面在文件生产结构上经

济领域和社会领域的差别,接下来要关注的是在转型过程中,上级影响的变化趋势,即自上世纪 80 年代以来来自上级政府的影响力(合法性)是否在发生变化?笔者首先建立了一个时段划分的虚拟变量,选取 1993 年作为划分年,在 1993 年以前取值为 0,1993 年及以后取值为 1。然后把这一虚拟变量和上级文件变量进行交互,加入到原模型中。通过逐个尝试加入上级文件变量与年份的交互项,观察交互项显著的年份。1988 年到 2000 年的 13 个年份的虚拟变量被逐个和省与市形成交互项进行尝试(不选择更早或更晚的年份进行尝试是为了保证每个时间段都至少有 4 年的样本),然后观察哪些交互项会显著。图 6 显示了选择各个年份作为划分时交互项变量所对应的 P 值(P 值越小说明越可能在此前后出现了变迁)

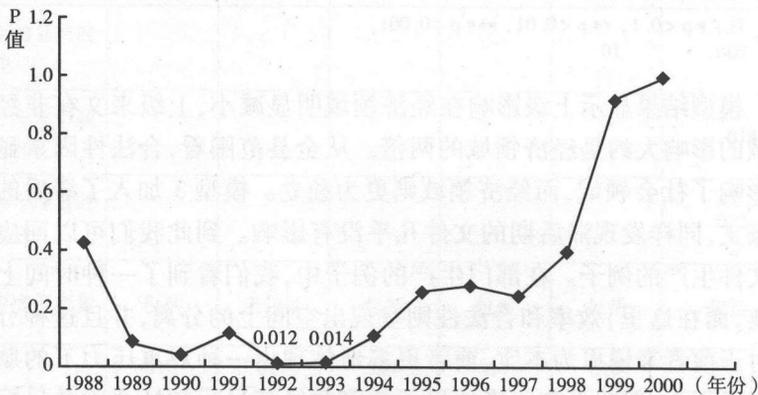


图 6 上级来文与时段虚拟变量交互项的 P 值

从图中可以看到:第一,P 值的改变并不是线性上升或者下降的,相对于“渐变”来说,更有可能发生的是一种阶段性的变迁。第二,P 值显著的年份集中在 1992、1993 年两个连续年份,说明这种变迁很可能是存在于这个时段上。可以推测存在以下可能,即诸如市场改革这样的大事件,影响到了文件系统内部(比如极大地刺激了地方政府的积极性,地方政府变成了更为独立的政策制定者)。这种推测在这里并不能进行进一步的验证。尽管如此,我们仍然得到一个突出的结果,即上级来文的影响是在下降的(如表 6 所示)。

表 6 上级来文的影响

	系数
上级来文	0.178 ***
上级来文 * 1992 以后	-0.090 **
年份虚拟变量	包括(系数略去)

注: * p < 0.1, ** P < 0.05, *** p < 0.001。

如果区分上级来文为省和市的文件,可以发现,交互项显著时的系数都是负数,如表 7 所示。

表 7 省和市来文与时段交互项

交互项系数	1990	1991	1993	1994
市	-.138	-.133	-.12	-.11
省	—	—	-.12	-.119

这说明在变化后,不管是整体看,还是单独看省和市,上级来文的影响都下降了。值得注意的是,下降是在上级对下级所发文件数量逐渐增多的情况下出现的。几乎所有受访者都指出,上级所发的文件是越来越多的。事实上,仅仅通过对样本中的上级来文和年份做自变量的回归,也可以看到年份自变量的系数显著为正($p < 0.001$),于是我们得到了以下结果:在上下级文件的“交流”增多的趋势下,上级文件的影响却下降了。如果用年份来指示的话,下降显著的年份出现在 90 年代早期。这表明,随着改革的进行,县的自主性在逐渐增强,文件沟通上的加强并没有阻挡住这一步伐,让上级更多地影响县的文件制定,反而成为另一种形式的“掩护”,在自身工作目标和上级目标的平衡之间,县政府正变得更加游刃有余。^①

3. 对结果的稳健性检验

在编码和分析文本资料的过程中,误差控制是一个重要环节。收集误差和编码误差,都会影响后面分析的准确性。本项研究中,针对数

① 匿名人提出,有一些其他的可能性如“单位文件治理效果上升”、“国家控制策略的调整”可以作为上级影响力下降的替代解释。笔者认为,本文关心的上下级文件交流是短期行为,而文件治理效果则相对长期;同时,通过把视角从“国家”转向地方政府,本文更多强调的是改革变迁中基层自主性变化的一面。

据本身以及数据收集和整理过程中可能产生误差的三个方面(即编码中对“经济部门”的划分对结果的影响;①所选个案县是否极端;数据中特殊年份的影响)进行稳健性检验,后两部分由于涉及的内容较多,故在这里集中进行讨论。

a) 个案县特殊性的检验:比较邻县的文件总数和趋势

虽然个案县并不能有足够的代表性,但是我们仍然希望避免选取情况极端的个案县。县行政管理的特殊性,档案管理中的特殊性,以及数据选取过程的特殊性都可能产生问题。完整地检验这三种情况是否发生是十分困难的,这里采取了一种比较折中的办法:为了检验个案县的文件结构是否具有“特殊性”,笔者又收集了邻县的相关数据,通过比较邻县和个案县在文件总体上是否相似来部分地完成对个案极端性的检验。

邻县总面积约 1900 多平方公里,人口约 45 万,和个案县一样都属于经济发展较快的地区。行政机构设置上,1983 年 7 月撤地实行市管县,与个案县归属于同一个市。目前下辖 10 镇 5 乡 1 街道。

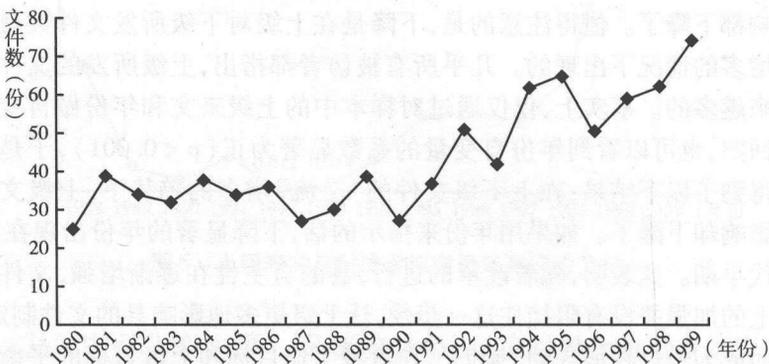


图 7 邻县县政府政策类文件数量趋势

表 8 两县文件对比

文件数对比	个案县年均目标文件	邻县年均目标文件
1981 年 - 1999 年	34	44

① 这点在区分经济部门时通过调整三种标准 A1、A2、A3 来达到。

可以看到,20年内邻县文件生产的基本趋势也是数量缓慢上升,且每年的数量级别基本在20-80件之间,年均文件数也是在30-50的级别之间,两个县具有较大的相似性。这增加了我们对文件数据的信心,表明个案县的数据并不属于“极端”的情况。

b)特殊年份的影响:去除某一年份后对结果的影响

在估计省、市的影响时,另一个需要注意的问题是年份的波动性,有的年份省、市的发文和县的相关度高,有的年份则相对低些。那么是否存在某一特殊的年份,其加入和消除能够左右自变量系数的方向和显著性?部门的差异是否是由特殊年份带来的?笔者采取的方式是把某一年份的数据整体从回归样本中去掉,再看是否会带来系数估计不同,以及上面回归的结果如部门差异是否继续保持稳定。

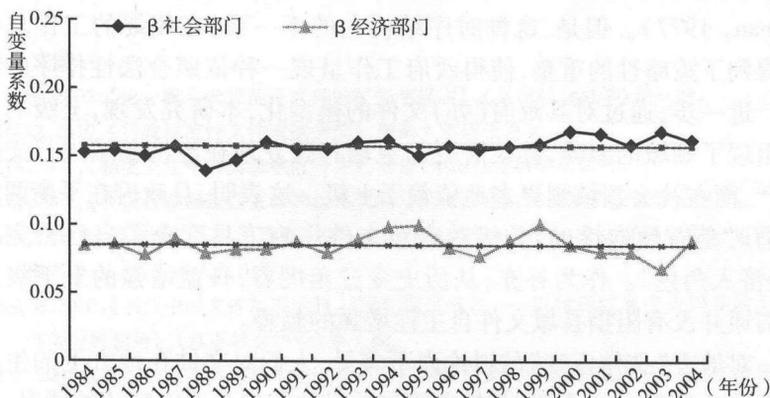


图8 稳定性检验

图中的方形点表示去掉每一个年份样本时,上级来文的系数在社会领域的大小,三角形点表示上级来文系数在经济领域的大小。结果显示,所有的系数在去掉一年的样本之后都是显著的,并且部门差异对特殊年份的样本也没有很大敏感性。

四、结论和讨论

红头文件的激增已经成为科层制下政府治理的一个显著特征。本

研究试图把正式制度中“文件制度”的运作作为探讨当下基层政治的切入点,提供一种分析途径。本文仅仅尝试探讨了地方政府文件生产的一些特征。通过把注意力限制在县级的文件生产上,笔者分析了县域文件和上级政府文件间的关系。事实上,市级政府和省政府的文件生产也同样值得关注。我们可以认为,在各级政府之间存在着“网络”,在网络中各级政府都是一个节点,文件在网络中的各个节点之间进行交流,起着符号性和工具性的作用。本研究提供了一个入手点,并且可以放入到更大的地方政府间的文件运转中去分析。

县域政府,如上文所揭示的,在文件生产中遵循着两种不同的动力。一种是出于上级政府的合法性压力而生产的符号性文件,另一种则是出于实际工作需要而生产的文件。这两种文件在时段上呈现出“分离”的特征,恰如正式组织把制度和实际运作分离一样(Meyer & Roman, 1977)。但是,这种时序结构上的不一致,在年终的工作总结中得到了策略性的重整,使得政府工作呈现一种依照合法性排序的结构。进一步,通过对县政府(办)文件的模型化,本研究发现,上级的影响出现了领域的差异,县政府更加主动和独立地在经济领域进行文件生产,而在社会领域则更多地依赖于上级。这表明,县政府在平衡两种压力时是有倾向性的,县级政府用文件作为工具配合了自己去完成“经济人角色”。作为补充,从历史变迁角度看,日益增强的上下级文件沟通并没有阻挡县域文件自主性增强的趋势。

对地方“文件生产”的讨论尚不多见,人们对文件在地方上的生产过程缺乏最基本的了解,因此本研究的目的首先是说明整体的情况,这使得许多细节都被省略了。笔者认为,关于文件治理的研究还有诸多值得深入的地方。

第一,中央文件和地方的联系有待回答。毫无疑问,地方政府的文件治理并不是“封闭”的,更具体地说,中央文件应该是“文件治理链”的起始点,中央文件构成了省级政府文件生产的合法性来源,在制发后对地方文件的生产会产生重要的影响,因此,讨论地方政府文件治理的过程仍需要对中央文件做一些说明。由于研究目的和资料的局限,本文着重讨论地方政府“内部”的文件治理,并没有处理中央文件和地方文件的关系。当然,由于县域文件生产并不“直接”受中央文件影响,对中央文件的忽略在本研究中并不存在太多影响。

第二,文件生产中的部门间关系有待进一步研究。制定文件时部

门和政府的沟通,部门间的“横向沟通”私下协商以及部门联合行文、部门间文件生产上相互触发等行为都值得进一步研究。

此外,对于文件计数的分析中一些忽略的问题,也有待于在将来的研究中解决。本文对文件计数的策略忽略了文件内容及重要性的差别,因而我们只能假设“重要性”的分布是相对随机的,这一点有待更加严谨的说明。此外,面板数据在时间上相对粗糙(以年为单位),这可能会丢失一些精确性(比如在年末和下一年年初之间的文件关联)。

可以预见的是,“文件”将会继续在政府的行政管理中起到核心作用。地方政府不断地出台红头文件来搭建其辖域内的治理体系。在文件制度的视角下,地方政府的许多“非正式行为”都可以和正式制度建立起关联。究竟地方政府之间的文件运作还有怎样的机制,期待更多的研究对此进行探讨。

参考文献:

- 常小锐,2005,《论一般行政规范性文件的扩张与规制》,《甘肃社会科学》第6期。
- 崔雨璐,2010,《行政规范性文件规制研究》,暨南大学硕士论文。
- 胡伟,2007,《制度变迁中的县级政府行为》,北京:中国社会科学出版社。
- 马婧,2009,《我国行政规范性文件的法律规制与监督研究》,中国政法大学硕士论文。
- 马奇,詹姆斯·舒尔茨,马丁·周雪光,2005,《规则的动态演变——成文组织规则的变化》,童根兴译,上海:上海人民出版社。
- 施从美,2010,《当代中国文件治理变迁与现代国家成长——以建国以来中央颁发的土地文件为分析视角》,《江苏社会科学》第1期。
- 宋立,2005,《我国公共服务供给中各级政府事权财权配置改革研究(主报告)》,《经济研究参考》第25期。
- 王沪宁,1991,《集分平衡——中央与地方的协同关系》,《复旦学报(社会科学版)》第2期。
- 韦伯,马克斯,1997,《经济与社会》,林荣远译,北京:商务印书馆。
- 谢岳,2007,《文件制度:政治沟通的过程与功能》,《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》第6期。
- 许成钢,2008,《政治集权下的地方分权与中国改革》,《比较》第36辑。
- 杨雪冬,2002,《市场发育、社会生长和公共权力构建:以县为微观分析单位》,郑州:河南人民出版社。
- 张率,2006,《行政规范性文件监控论》,中国政法大学硕士论文。
- 周飞舟,2009,《锦标赛体制》,《社会学研究》第3期。
- 周黎安,2007,《中央和地方关系的“集权-分权”悖论》(<http://www.aisixiang.com/data/16019.html>)。
- 周雪光,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。

周振华,1986,《文件实施和文件控制论》,《秘书之友》第2期。

——,2007,《文件学》,扬州:广陵书社。

Allison, P. D. 2009, *Fixed Effects Regression Models*. Newbury Park, CA: Sage.

Cameron, A. C. & P. K. Trivedi 1998, *Regression Analysis of Count Data*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hodson, R. 1999, *Analyzing Documentary Accounts. SERIES: Quantitative Applications in the Social Sciences*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Lieberthal, K., James T. & Sai-cheuiong Yeuing 1978, "Central Documents and Politburo in China." *Michigan Paper in Chinese Studies* 33.

Meyer, J. W. & B. Rowan 1977, "Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83.

Oksenberg, M. 1974, "Methods of Communication within the Chinese Bureaucracy." *The China Quarterly* 57.

Oi, J. C. 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporation in China." *World Politics* 45 (October).

Walder, Andrew G. 1995, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy." *American Journal of Sociology* 101(2).

Wu, Guoguang 1995, "Documentary Politics: Hypotheses, Process, and Case Studies." In Carol Lee Hamrin & Suisheng Zhao (eds.), *Decision-making in Deng's China*. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe.

Zucker, P. & L. Tolbert 1983, "Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform." *Administrative Science Quarterly* 28(1).

Zhou, Xueguang 1993, "The Dynamics of Organizational Rules." *The American Journal of Sociology* 98(5).

作者单位:清华大学社会学系
责任编辑:闻翔

the timing of sexual debut. The policy implication of this study is that strategies to prevent risky sexual behaviors among Chinese youth need to consider gender differences in the timing of sexual debut from the perspective of the theory of social cost and need to target at-risk groups, who have the least amount of knowledge about their sexual and reproductive health.

The Documentary Politics of Local Government: A case study of county government *Li Linzhuo* 101

Abstract: While the existing researches only examine official documents (wenjian) produced by the central government, this research focuses on county-level documents. From the perspectives of “legitimacy” and “efficiency”, the author analyzes how county-level official documents are produced and their relations with documents from higher-level governments. Taking the local Public Health Bureau as a case, the author finds that there are two types of documents issued in a given year: one is pragmatic efficiency-oriented, and the other is symbolic legitimacy-oriented. These two types of documents show different features in sequence. In addition, the paper also finds differentiated impacts of higher-level documents on documents production at the county level: the county government is more active and more independent of upper instructions in “economic area” than in “social area”. Finally, while the interactions between county government and higher governments have been increasing, the real impact of higher governments on the production of local documents has declined.

City Governmental Structure, the Institutionalization of Collective Interests, and the Development of Social Organizations
..... *Guan Bing* 129

Abstract: The development of social organizations varies across regions in China. How to explain the regional variation? Taking the development of the homeowners’ associations in three major cities as examples, the author tries to address this question. Study shows that homeowners’ associations in the three cities have followed different patterns of development: top-down government-driven model, bottom-up association-driven model, and a mixed model with multi-actors. The author finds that the structural differences of the administrative systems of the three cities turn out to be the most important factor accounting for the regional variation of these associations. The multi-level administrative structure with a higher government upon the municipal government provides a more favorable environment for the development of the associations than the single-level administrative structure with the local