

# 行政包干的组织基础

社会  
2014·6  
CJS  
第34卷

张 静

**摘 要:**回应“行政包干”的缘起问题,针对“成本衡量”说,本文建议从行政机体本身的特性和历史关系,说明发包制的存在。由于政府的多元角色、多中心控制权的组织关系以及对执行工具的依赖,政府系统逐渐发展出具有灵活适应性的、不同于单一科层体系的、能够利用上述组织环境的方法,来推进任务的执行。“行政包干制”顺势于不言自明的控制权范围,通过默许、交换和隐形授权,将目标和利益不同的组织容纳于一体,形成了今天治理体系中混合共生的形态。因此,政府行政体系的组成结构、其内部真实的组织关系和多元角色是发包制产生的基石。

**关键词:**行政包干 组织关系 政府角色 多中心控制权

## The Organized Foundation of Administrative Subcontract

ZHANG Jing

**Abstract:** As a response to the issue of the origin of “administrative subcontract” in China, different from the “cost measuring” explanation, this paper suggests that the roots of the subcontracting system could be found in the body of the administrative organization, its own characteristics and historical ties. Due to its multi-roles, its multi-centered organizational form, and its dependence on organizational implement tool, the government system has gradually developed a flexible and adaptable way which is capable of employing the above-mentioned organizational environment to perform tasks. This has made it different from a single bureaucratic system. Taking advantage of the self-evident control power, “administrative subcontract system” manages to gather organizations with different goals and interests by means of acquiescence, exchange and invisible authorization, which ends up forming a mixed system of governance we can see today. Therefore, the structure of government administrative system, its internal organizational relationships and its multi-roles, is the cornerstone

---

\* 作者:张 静 北京大学社会学系 (Author: ZHANG Jing, Department of Sociology, Peking University) E-mail: pkuzhang@126.com

based on which the sub-contracting system comes into being.

**Keywords:** administrative subcontract, organizational relationships, role of government, multi-center control power

---

## 问题

受到韦伯的影响,学界通常以科层制的理想类型为依据,阐发其他“偏离标准”的官僚行为。但周黎安(2014)转换了处理视角:他以“行政发包制”为基准反观科层制,视大量的“非正式”制度和“变通”实践为治理行为中的“均衡”常态,因为发包制本身包含了对承包方“自由裁量权”的默许。作为有价值的分析性概念,“行政发包制”对于政府治理的特征性概括,提升了学界理解多种治理模式的能力。

不仅对现象做出概念抽象,周黎安(2014)还尝试对行政发包的运用做出了解释。他以市场与科层的分类为基础,提出这样的问题:为何中国科层制使用了类似市场激励的规则来推进行政执行?为什么中国在政府内部嵌入了一个相对分权和市场化的发包制?

周文回答的要点有三:其一,中国广阔的疆域、各地地域、文化和自然条件的巨大差异,导致治理成本上升,属地发包可以显著减少中央治理的监督和管理成本;其二,中国长期贯彻自上而下的统治逻辑,普通公民参与治理的机会有限,加之法治不完善,使得公共服务的质量压力让位于治理的成本压力,因而定限包干占据了主导形式;其三,为了有效降低委托人(最高统治者)面对的统治风险,一种集权与分权的独特安排应运而生:由委托人集中控制重要权力,如人事权、干预权、审批权和指导权,而承包人被默许其他剩余权力,这些剩余权力虽然未经明示授予,但却包含在发包项目中,类似于得到实际的承认。上述解释主要从两个方面——治理成本和风险防范——说明行政发包制的形成,其视角在最高权威面对外部约束的模式选择,基本逻辑是成本和收益衡量,强调经济(成本计算)和政治考量(统治风险)对于治理方式形成的影响。

但是,哪个统治体系不受制于这两个问题呢?如果说,多样性的地域、文化和自然条件差异决定了行政发包制的形成,那么在几个世纪的历史进展中,世界上不少地区同样存在“疆域、地域、文化和自然条件的

巨大差异”，为什么有的形成了科层制，有的形成了发包制？倘若行政成本是一个关键的衡量依据，那么如何解释中国行政治理中大量不计成本、不惧压力的活动？治理成本和统治风险的约束固然无错，但其过于一般性的解释层级，使之几乎可以解释任何治理模式的形成。但当特定的统治体制面对具体环境的时候，何者为可忽略的成本，何者为必防范的风险，含义常常不同，究竟是什么因素导致了他们的回应模式差异呢？

问题或许与经济学文献的提问意识有关。沿着“企业还是市场”的效率比较思路，治理模式成为替代性的效率方案选择问题：采用委托代理（另一方提供服务）还是（政府）自己提供服务，主要是由成本衡量决定的。这一问题意识包含了一些潜在的假定——行动主体（政府）及其内部组织单纯的“治理”角色，政府拥有独立程度较高的选择地位，相对自主且未对任何组织具有依赖，对于选择主体而言，两种治理方法有程度相似的候选性。

但这些假定是否成立，对于发包制的解释甚为关键。比如，除了治理角色，政府还兼具厂商甚至是属地利益代表的角色；任一机构单方面的“自主选择”都受制于组织间角色关系的影响。因此，如果将发包方视为单一角色的选择主体，可能忽略其内在的组织性质对治理行为的塑造。作为补充，笔者希望讨论另一种解释路向，即从行政治理机体本身的特性及历史关系来说明发包制的组织基础所在。

## 一、多中心组织及角色的治理体系

作为讨论的起点，需要先设定一个理想形态的区分来简化现象，从而突出问题所指的标准特征。按笔者的理解，市场组织间关系的特点在于：在利益和目标不同、甚至是冲突对抗的、但地位（相对）自主、权利（相对）对等的角色之间，通过同意与交换展开合作。而科层组织间关系的特点，则是在利益和目标一致且协调（至少是非对抗的）、权属级别分明、地位不自主、权利亦非对等的行动体之间，通过命令和支配展开合作。二者重要的差别，一是角色，即营利角色和管理角色的差异；二是组织之间权属（权力与隶属）关系的差异；在责任和使命方面，市场组织各自分立，相互竞争，他们不是一个整体，更不具有共同利益和目标，而科层组织理论上是一个责任整体，其中的各个部门权限有别，但共享

一致的利益、目标和使命。

显然,市场体系与科层体系的组织关系不同:前者由多个有独立权属的组织组成,后者由存在等级界限、但不具独立权属的组织组成。这种差异可以解释为何市场体系需要用合约达成同意,用互惠达成交换,因为在市场组织之间,原本不具有相互负责的关系,只是共同的商业利益使之发生了联系,因此,需要用合约来指明相互的责任并约束相互的承诺。这些承诺不具永久性,只为某一事项而成立,结束后约束关系便不再了。总之,在权属相对独立的市场组织之间,除了需要遵守法律之外,并不存在目标、权力、行动和内部规则的一致性。

那么,如果科层组织内部存在类似市场组织的关系,情况会如何?答案是:多重角色及治理中心就会发生,这意味着,社会可能并非由单一的组织治理,而是由一种多权威的组复合体治理。“合体”不同于整体,是因为合体或许具备整体的形式,但实际的行动原则仍可能由其自己掌握。根据拉克曼(2013:14)的研究,仅当具备下列条件时,单一的组织中心才能真正统治一个社会:“第一,从各个生产阶级中获得的资源,均通过一个统一的组织分配;第二,没有其他竞争性的精英组织能够建立并获得资源;第三,精英集团内部的个体或群体,无法收回对其他成员的支持,从而瓦解这一组织的现实统治。当一个新的群体(无论是来自旧精英内部,还是非精英群体),发展出获取资源的能力,而其他精英必须容忍他们的存在时,多重精英的统治就会产生”。

对于中国的治理体系而言,大量证据表明,上述三个条件一个也不具备。首先,从各个生产阶级中获得的资源,不是通过一个统一的组织分配,而是通过多种组织(国家组织、地方政府组织、社会事业组织)、经多重渠道分配;其次,在行政系统内部,存在大量竞争性的组织(条块职能部门、地方行政组织),且能够获得资源(土地财政的收益、与地方企事业单位的联盟互惠、对门类企业的所有权和控制权);再者,精英集团中的个体或群体,能够透过“收回”对其他成员的支持(选择性执行、表面配合、甚至拒绝合作)来瓦解统一组织的现实统治;最后,很多部门都有获取资源并独立分配的地位,而其他部门“容忍”这种情况存在,而且他们自己也不懈追求这样的地位。所以,治理社会好比是多重权威中心的“市场”体系,它远不是一个系统统一、互为支撑的科层组织系统,尽管在形式和法定条文上好似如此。

因此,虽然笔者和周黎安的结论相同——行政发包制介于市场和科层两个类型之间,但给出的理由不同,笔者认为,中国行政体内组织间角色关系的性质,对于开辟“为何是行政发包制”的解答方向十分重要。

## 二、历史遗产:行政吸纳代理

历史上,中国的治理体系由两部分组成——政府和地方(社会或军事)组织,后者包括士绅、宗族(家族)和军阀等等,他们与政府互相承认但互不隶属。基层治理组织在历史的不同时期面貌不同:有些在20世纪中叶由新政府主导成立,有些则是从业已存在的地方组织转化而来。这些组织曾经身处政府治理体系之外,各有管制的领域和地盘,后来才具有了公务组织的身份。随着近代以来公权力的扩张下移,不少地方组织被委以公职,进入官僚体系:政府吸纳原本存在的地方单位,使其进入国家行政体系,并委以新的公务身份,承担“代理治理”的职能。

有学者曾用地方权威的“官僚化”说明上述现象(张仲礼,1991),然而,将地方权威纳入行政体系内部,不等于完成组织与规则整合。在形式上,每个地方治理组织机构都以统一称谓建立起来,但观察这些机构的实际运作后就会发现,“他们实际上在按迥然不同的原则运作,与其远在大都市的机构创立者的初衷,存在不小差异”(米格代尔,2009:3)。虽然,国家政权建设之结构集中的努力,近代以来一直以不同的方式持续,但却从未成功改变上述组织规则“迥然不同”的特点,更没有中断地方组织作为利益共同体的再生机制——它们在一定范围内的资源来源、人事更替、司法控制方面的固有影响力(张静,2006)。多重权威中心治理正是指这种以地方实力为基础的政治现象,它在治理上的突出特点是科层体系中的身份统一和实际控制权相分离。官僚化使其获得公权力身份,名义上被组织进一统的科层体系,但是其拥有的局部实际控制权仍然存在,作为科层整体的行为规则整合,直至目前尚未完成。也可以说,社会治理的组织体系虽然貌似形成,但治理行为的标准统一远没有真正建立。

这就形成了一种特有的内部行政关系。一方面,作为实现治理目标的组织工具,政府需要地方组织“加盟”,他们的存在,填补了政府在

人手、资源、信息和认证能力方面的不足，地方组织也希望通过公务身份加强自己的权力；另一方面，这些组织和政府实际上在以“各自不同的方式行驶着自己的权力，两种形式的权力相互作用，形成了二者既合作又矛盾的关系格局”（瞿同祖，2003：282）。这种组织关系是隐形的权力默许和交换，而非单纯的命令和支配的基本来源。

如果以科层制的理想类型为据，可以说，中国行政机体内部的组织权属关系，与之仅是形似而质不同。在形式上，政府及其代理组织同属一个治理集团，他们的职能类似，组织同构且等级分明，纵向关系上分别拥有不对等的权力，上级是领导，下级是执行者，但是在实践中情况并非如此简单。基层官员得到提升，进入国家机构担任要职，完全可能从“官”变为“僚”。官职提升权力却减少的原因是实际控制权存在着隐形分立——属地和行业分割的现象。受制于利益组织化结构的状况，每一个组织在自己的辖地有实际的控制权，但在进入别的范围时，影响力就大打折扣了。

有据为证。一位省民政厅的干部曾“兼任 30 多个协调小组”成员，他坦陈大量时间要用于参加各类协调会，“每周参加二三次协调会都算是少的”。<sup>1</sup>为何行政协调如此广泛？因为各组织常常谁也不服从谁。比如，十八届三中全会决定中有一条：“国有资本加大对公益性企业的投入”，中央全面深化改革领导小组将这一决定的实施方案起草任务交给了财政部。但是专家发现，财政部其实难以主导方案，因为“加大对公益性企业的投入”意味着要求国企用利润提成来补贴公益性企业，这就涉及利益的重新分配。所以财政部、国资委和各大央企在谁是应补贴的“公益性企业”分类问题上分歧巨大，“谁都说服不了谁”。<sup>2</sup>这种组织化现实，以一种主观上无意识、但客观上强有力的方式影响着行政治理方式。虽然在理论上，科层制中的上级是指示的发出方，但是在这些指示与下级组织的权益相悖时，它们是否能得到顺利贯彻，在多中心体系中成为棘手问题。

---

1. 广州《南方周末》，记者：褚朝新，特约撰稿：罗婷，实习生：胡鑫，《“最强大”的中纪委》，2014 年 7 月 24 日，网址 <http://www.infzm.com/content/102552?from=singlemessage&isappinstalled=1>。

2. 广州《南方周末》，记者：冯禹丁，“管资本”VS“管人管事管资产”：200 万亿国资改革谁主沉浮，2014 年 7 月 24 日，网址 <http://www.infzm.com/content/102558?aduin=1035008550>。

### 三、分殊的实际控制权

分殊的实际控制权结构是中国治理机体内部最重要的组织现象，然而这一现象是隐形的。在中国意识形态和组织理论阐述中，治权分割不具正当性，无法通过法律规定和政策条文来承认，所以在正式的文件文字上，看不到相关的表述，而且治权分割一直是国家政权建设想要对抗的东西。但在实践上，行政系统内部控制权分立，多个、多层的权属之间拒绝协作，互不支持的行为比比皆是。这些事实无法使人相信：中国的治理组织是一个整体合作的系统(unitary corporation system)，<sup>3</sup>实际上，它与科层制的组成原则相去甚远。

最明显的例证，可观行政人员的认同归属(identification)——其对象并不是整个行政体系及其规则，而是身边的组织群体；他们的权利来源和岗位责任并不是由科层规程给予，而是由所属最近的单位领导授权；他们往往不能独立于这些组织，执行更上一级甚或是国家的指令，如果需要取舍，他们更看重身边临近组织的立场，因为后者与自己职责的关联最密切。掌有实际控制权的群体，尽管名义上是整体官僚体系的一部分，但无论是他们的领导还是具体的执行者，都很少将自身或组织利益与整体利益相联系。比如，基层组织将防范统治风险——增强执政合法性问题——视为上级的责任，而非自己的责任，对他们来说，这是中央应当担忧而非自己要操心的事务。因为对其管制的辖区来说，“他们”的风险不是“我们”的风险。行政体系内相互隐瞒信息、将“我们”和“他们”做区分常见，证明了大量成员实际上忠诚于自己所在的组织，而不是行政整体的规程和原则；他们代表自己的组织，但不代表整体治理体系，他们没有把自己的位置纳入整体，他们所在的组织也是一样。自然，一项任务来了，是否需要闻风而动，主要看临近组织领导的意思，揣摸不同级别的真正意图，成为下属的一项基本功。正因为如此，表态文化才会盛行，表态既可以用来显示决心，也可以用来粉饰真正的态度。

在这种情况下，治理能否进行，下级对上级的配合意愿变得相当紧

---

3. 整体合作系统(unitary corporation system)区别于伙伴系统(partnership system)，概念参见 Padgett and Powell, 2012。

要。常见行政部门推进执行的做法不少,比如,提升任务的重要性,阐明其属于一项政治任务;提升任务的权威性,强调上级领导十分重视、亲自过问;督促各级发文件,描述任务的紧迫性、严肃性和正规性;提升任务的执行氛围,开大会做动员和要求表态,分配责任;提升任务的执行力度,抽调人员成立专门领导小组,委任负责人和行动班子等等。但这些做法效果有限,正如一则广为流传的对联所言,上联:你开会我开会大家都开会,下联:你发文我发文大家都发文,横批:谁来落实。

在市场委托代理关系中,委托者很少受制于对承包者的依赖,因为他们可以选择代理者。但是在上述组织关系中,委托者无法通过“解雇”来消除下级组织的职能,相反,下级组织反倒有“退出”选择,方法就是表面执行或行政不配合。而人事制度降低了配合不力的风险,尤其是当这种不配合不是个人行为,而是一种组织行为的时候。在干部人事制度中,行政撤职多数是调岗,而不是事业终结,因为干部身份和待遇没有期限设置,不在岗不等于取消级别待遇,所以行政不作为或者配合不力,很少构成事业风险,即便被免职,也有机会在缺人手的情况下,再行异地异职就位。

这些制度设计难以对配合不力的下属形成真正威胁,更不要说组织。最近的例子是中办国办发布“两个”车改文件,对于中央机关单位和地方车改,采用了不同的用词,中央机关单位为“改革方案”,而地方则是“指导意见”。“方案”只对中央机关单位提出了硬性规定,而“意见”针对地方则是缓和的指导,没有确定具体规则。对此,发改委的解释是,“考虑要从实际出发,由各地制定具体的实施办法”,<sup>4</sup>这等于承认:具体怎么做,决定权在各地自己。媒体已经发现华南处级干部的观望态度:“给了1000块车补,谁还下基层?”<sup>5</sup>面对这种情况,委托者的做法,只能是做出表率、约谈提示和督查推进,但是它无法解除下级组织的代理角色,也不能不承认下级有自己的决策地位,因为无法更换组织工具。委托方不能选择另一个组织实施治理,这是行政委托代理和市场委托代理的不同。

---

4. 记者采访国家发改委副主任连维良,2014年7月17日,北京《新京报》,网址 <http://news.duba.com/info/4/4487.htm?f=jsmb&s=xw>。

5. 地方官员谈公车改革:“给了1000块车补,谁还下基层?”,广州《南方周末》报道,北京财经网转载:[http://finance.ifeng.com/a/20140717/12742932\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20140717/12742932_0.shtml)。

#### 四、角色依赖

上述情况不能仅仅归咎于治理观念,更重要的是一系列制度安排,从客观上巩固了行政控制权的分立。比如人事及财政的单位制,促进了单位自我利益的组织化——它们不断复制得到再生。宏观地看,这类类似于在行政体系内形成了众多利益主体,各自坚守并捍卫自己的权益,而他们又是唯一的执行团队,治理任务必须通过他们而非取代他们来贯彻。除了推动他们,必要时换领导人之外,上级并无其他组织执行工具选择来助其实现治理目标。又比如,越是基层的行政组织角色越是多元:政治角色——代表、应责、连接公共制度和单位成员;经济角色——拓展资源、营利、增加财政收入;治理角色——管理辖区各项事务,如收税、教育、医院、交通、治安、稳定、社会福利并提供公共品。这些角色部分来自法规,部分来自传统,部分来自不成文的规则,更多则来自于体制中多变的中心任务激励。

可以说,在协助治理的需要方面,上级对下级具有反向依赖性。这表现在委托方对于承包方的行政配合、自有资源的依赖——诸如自筹资金、社会关系、信息掌握、成员遵从和社会稳定等等。这种依赖关系决定了承包方的讨价还价地位,成为他们在交易中“要价”的资本。如果条件得不到满足,代价就是组织不配合、有限配合,或者明动暗不动,口头配合行动不配合。这可以解释,为什么有时主要干部已经被更换,但还是“搞不定”下级组织。原因在于,后者是高度组织化、具有共同利益和目标的群体,其内部的相互责任和关系平衡之维系和重建,很难因个别领导更换而发生改变。因此,互惠交换各自所需,成为推动承包方配合的有效手段。

这里并非指全面配合才是“正确”的,因为承包方的行政不配合,常常在客观上具有正面作用:抵消不切实际的指令对基层的损害,结果保护了群体利益。笔者的重点不在进行是非判断,而是强调认识中国行政机体的特点,即在表面的等级支配背后,存在着类似于市场的多中心组织关系。这一基本现实,无法从法律权属规定或是政策文件中,通过明确声称的权力分割而呈现,但它们却是日常实践的真实所在。不执行当然会使上级不悦,但基层的安定有序又符合上级的治理目标。当地位差别使之无法通过明文规定支持地方的实践时,行政发包则是既

可避免违规,又可默认地方做法的举措。正如一位负责发包(村修公路项目)的镇干部所言:“现在中央不断提倡给农民减负,而甬村却在搞集资(让农民为修路分成付费),我们不可能明面上支持,但他们村的治理效果很好,却是不争的事实。”<sup>6</sup>可见,发包可以对不改明文规则、但改实际做法的情况“视而不见”,效果自然是默许了行动本身。

基层治理组织具有的多重角色也在发包中得到默许。基层组织执行指令与否,不仅仅来自对官僚系统责任的承诺(合约),还来自本身多重角色的考量:比如损益辨别——是否有利于增进其组织利益和自主控制权,比如秩序担忧——是否会引发内部冲突,比如道义负担——是否被所属成员视为背弃,还比如代表身份——是否能回应单位成员的迫切需要……凡此种种的正当性,盖源于中国的社会结构:多元利益的组织化和行政单位制的重合。(张静,2001)基层行政组织并非仅仅是治理角色,他们同时兼有政治(代表、应责、连接、协调)和经济社会(增加地方收入、发展经济)等职能,这些职能甚至也是委托方实现治理目标不可或缺的东西。基层组织远远超出治理的政治及经济社会性角色,不仅具有广泛的社会承认基础,而且具有长期的历史,甚至相关制度的支持。<sup>7</sup>所以,虽然分疏控制权的组织结构,在面临打击的时候有时被弱化,但它们时时再生,从未从根本上消失。

## 五、默许、交换、隐形授权

发包制是上述组织结构和角色的产物。在中国,推进任务执行和责任激励,促成下级部门的合作意愿及配合行动,对于贯彻任何指令都是关键的环节。而不可回避的组织现实,决定了上级要求下级执行的“任务”,脱离了纯行政命令的性质:它成了必须经交换才能取得配合的“商品”,类似于市场中形成“同意”的合约,要求得到组织配合,需要默许和交换才能得到。虽然上级的权力高于下级组织,但在实际控制权方面,上级却不一定总是具有明显优势,因为它依赖治理的组织执行工具。这种依赖关系构造了不同于科层级别的“对等”关系:下级拥有更

---

6. 浙江镇干部访谈,转引自汪吉庶、张汉,2014.《公共品供给的议程困境及其应对:小集体分成付费》,清华大学政治学系博士生工作论文,第7页。

7. 张静,2014,“个体与公共体系的连接”,待发于南京《学海》期刊(秋季号)。

多的信息,他们拥有人力资源,掌握本地的财政使用权,更重要的是,他们可能对是否真正配合做出选择。但碍于行政级别和规章,他们不能公开否定委托人的指令或是拒绝执行。显然,与市场组织关系不同的是,他们都无法对对方再行公开的选择。与行政命令及支配相比,发包制在上下级行政组织间提供了不用明言的弹性关系,使得下级可以在自己的属地控制权不被削弱的情况下,更加“愿意”执行下达的任务。如果很多权力不便明文规定,发包中包含的未言默许,等于承认下级的做法,对承包方自然构成重大激励。

对于发包方而言,不是通过明令而是通过默许的方法给予承包方“自由裁量权”,意味着它保留着“随时回收默许”的可能。通过不确定性形成的行政威慑,上级对下级的过度控制权可能构成制衡,它可以抵抗走得太远的承包方。规则定死了往往陷于被动,不肯定也不否定则可以掌握主动权。发包制以包含大量“不确定”的形式,使双方的权力都有所增加:委托方获得批准权、监控权以及随时收回默许的权力,代理方获得自由裁量权、过程控制权和剩余控制权。处于地位弱勢的承包方会因此增强主动性。下级接包如同签订责任状,比起口头表态,是更实在的“同意”配合。这一交换让上下各有所得,推进执行的障碍减少。

这不是一种特意的集权—分权安排,而是组织机体本身特质的自然反应。俗话说,有什么料,做什么菜。在形式上统一、实际上多中心的组织现实下,委托方的统治风险,与其说来自权威地位和干预权旁落,不如说是懈怠贯彻、将其束之高阁、伪装执行的普遍存在。承包方虽然不能争取明晰分权,但可以通过改变信息减少上级的干预。当表面执行成为普遍存在的治理风险时,委托方即使更换代理人,也解决不了执行问题。代理组织无法全面更换,是代理方拥有的讨价还价资本。在权力地位看似不对等的双方,这是实际交换可能实现的砝码。这可以解释,为何很多领导在布置任务时,总是询问“有什么困难,需要什么支持”,允许代理方提出条件,是一种隐形授权和交换现象,它可以让一些不便明文规定的交换条件,通过发包获得实现。

发包制隐含的内容还不仅如此。惯例上,中国治理体系不是运用立规授权定责,而是运用动员机制(开会,检查)和组织机制(成立机构、委任成员)来推进行政工作。界定职责和权限主要不是通过立规陈述,而是通过领导指示。根据指示先行动,然后再视必要性定规立据,已是

行政常规。在这种情况下,各级人员职责的边界无常根据,决定权在主要领导。例如,最近笔者在武汉见到的一位基层干部,他抱怨下属执行不力:“开过几次会了,他们还是蹲着不动,最后是我亲自到场做出安排,明确了分工责任,大家才行动起来”。该领导认为,这反映了基层组织治理能力欠缺,下属无法明辨自己的职责,难以有效开展工作。而笔者认为,原因在于阐明职责一直由人(领导指示)而不是制度使然,亦即,规则不是真正的授权来源,所以无法形成推动作用。

而发包制提供的隐性授权渠道非常适应不立规的行政惯例。比如,批出一揽子计划,成立“领导小组”包干一项任务,“是党政系统中常规治理方式之外的补充,在特定时期,他们拥有跨部门的协调权力,但没有长期人员编制,甚至不印公章,不单独行文”。<sup>8</sup> 社会中大量的执行组织,比如市馒头办、扫黄打黑办公室、城管部门、创卫领导小组、停车管理组织、遣送收容所等等,都无需经过缓慢艰难的立规过程,就可能通过发包获得公务权力。在基层的广大区域,这些代理机构本身不是政府,但却可以代表政府参与社会治理。将已有的社会组织利用起来实现政府任务,或称“购买”社会服务,也是通过发包授予公权力的一种形式。这使得“不完全政府”常态化:政府机构把本应由政府负责的工作,外派给其他机构执行,并相应增加他们使用公共资源的权力。由于政府需要依赖社会的组织化资源,而政府和这些社会组织并非简单的上下级关系,所以他需要发展出具有灵活性和适应性的、不同于行政体系的、能够应对组织环境的多元性方法,以便推进任务的执行。<sup>9</sup>

利用社会中已经存在的组织、关系、资源和责任体系推进治理,而不是建立一套区别于它的体系,这是一个值得注意的组织现象。科层体系建立需要用统一的标准去改造社会组织,相当于用一把尺子改造代理组织,但将代理置于行政监督下,可能会破坏他们已有的权威、社会关系和责任体系,从而使得这些组织资源流失而无法利用。所以,中国的行政关系控制,更愿意使用权衡和互惠性交换,而非改造,即不设明确的标准,维持下级组织原本的惯例,默许其权益关切,保护其组织

---

8. 《南方周末》记者:钱昊平,实习生:杨佳秋采访周望,《“领导小组”产生的特殊背景》,2012年9月5日,腾讯新闻综合广州南方周末报道,网址 <http://www.infzm.com/content/80226>。

9. 裴宜理(Perry, 2014)认为,这种灵活的工作方法,与“游击队式的政策风格”(guerrilla policy style)历史有关。

化利益,允许他们在未置于强力制约的情况下行驶公权力,以换取其贯彻而不是敷衍治理任务。这种特点的形成,并不是来自治理对象,而是组织工具本身的性质所致。

综上所述,行政包干顺势于不言自明的控制权范围,通过默许、交换和隐形授权,将目标和利益不同的组织容纳一体,形成了今天治理体系中混合共生的形态。行政机体的组成结构、其内部真实的组织关系和多元角色是发包制产生的基石。这或许也有助于理解中国独具“特色”的政策执行行为,它的来由,以及它为何可以和威权体制并行不悖。

### 参考文献(References)

- 米格代尔, 乔尔·S. 2009. 强社会与弱国家[M]. 张长东, 等, 译. 南京: 凤凰出版传媒集团/江苏人民出版社.
- 拉克曼, 理查德. 2013. 不自主的资产阶级: 近代早期欧洲的精英斗争与经济转型[M]. 丽菁、维舟、徐丹, 译. 上海: 复旦大学出版社.
- 齐锡生. 2010. 中国的军阀政治: 1916—1928[M]. 杨云若、萧延中, 译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 瞿同祖. 2003. 清代地方政府[M]. 范忠信、晏锋, 译. 何鹏, 校. 北京: 法律出版社.
- 张静. 2006. 基层政权: 乡村制度诸问题(修订版)[M]. 上海世纪集团出版公司.
- 张静. 2001. 利益组织化单位[M]. 北京: 中国社会科学出版社.
- 张仲礼. 1991. 中国士绅: 关于其在 19 世纪中国社会中的作用研究[M]. 上海社会科学出版社.
- 周黎安. 2014. 行政发包制[J]. 社会 34(6): 1—38.
- 周黎安、王娟. 2013. 行政发包制与雇佣制: 以清代海关治理为例[C]. 北京大学教育学院 2013 政府行为暑期讲习班文献.
- Padgett, John F. and Walter W. Powell. 2012. *The Emergence of Organizations and Markets*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Perry, Elizabeth J. 2014. *The Role of Cultural Propaganda in PPC's Regime Resilience*. 当代中国研究通讯(21). 台北: 台湾清华大学当代中国研究中心编: 11.

责任编辑: 李 聆