

论中国官僚体制中的非正式制度^{*}

周雪光^{**}

摘要:任何具有规模的组织都面临向上集权与向下授权之间的矛盾紧张。在中国背景下,这一矛盾表现与放大为一统体制与有效治理之间的紧张冲突。周雪光的“帝国逻辑”理论指出,在一统体制中,这一矛盾主要是通过正式制度与非正式制度间互为依赖、相辅相成的关系来调节缓和的。本研究进一步拓展这一命题,追溯官僚体制中非正式制度与传统中国社会中双轨政治模式的历史渊源与当代转型,以中国政府行为的研究文献为线索,提炼和阐述非正式制度的三个类型、在当代社会中的再生产机制及其所折射出的国家治理逻辑。非正式制度的中心地位塑造和维系了中国官僚体制的鲜明特点,为官僚体制的正式形式与非正式运作两重性注入了强大生命力。

关键词:非正式制度 双轨政治 名实分离 儒家化组织 官僚体制

^{*} 本文曾在北京大学人文社会科学院(2018年11月)、香港城市大学(2019年3月)、中国人民大学财政金融学院财政所(2019年4月)、中央财经大学中国财政发展协同创新中心(2019年4月)报告。感谢陈家建、狄金华、赖世攀、练宏、欧阳静、史普原、阎步克、姚东旻、折晓叶、张永宏等学友的批评指正。

^{**} 周雪光,斯坦福大学社会学系李国鼎经济发展讲座教授。

一、现象与问题

在中国政府研究的庞大文献中,一个突出的主题是,非正式制度和行为弥漫于政府过程的各个领域、各个环节、各个时段。这些非正式制度不仅见诸政府日常工作和运行过程,也是历次党内外整风和政治运动的目标指向,如山头主义、本位主义、裙带关系、拉帮结派,等等。但这些非正式制度犹如春风野草,去而复来。非正式制度在学术研究中已经得到广泛注意和细致描述,积累了大量经验观察和实证研究成果,为我们在理论上进一步提炼和深入分析提供了坚实基础。学者们用不同的术语来描述非正式制度的现象,如变通^①、非正式运作^②、潜规则^③、非正式行为^④、策略主义^⑤,等等。本文使用“非正式制度”这个表达方式,借以强调这些行为和现象建立在特定制度基础之上,有着稳定性、持续性和可预测性等鲜明特点。

非正式制度的普遍性和坚韧性特点从一个侧面说明了它在中国国家治理中的重要位置。我在讨论中国历史上国家治理的“帝国逻辑”时提出了这样的观点:

正式与非正式的并存和转化关系是中华帝国治理的核心所在。权威体制与有效治理间的深刻矛盾意味着中央与地方关系不得不处在“上收一下放”的不断调整之中……在历史上,这一

① 制度与结构变迁研究课题组:《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,《中国社会科学季刊》(香港)1997年冬季号。

② 孙立平、郭于华:《“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》,载清华大学社会学系主编:《清华社会学评论》(特辑),厦门:鹭江出版社,2000年。

③ 吴思:《潜规则:中国历史中的真实游戏》(修订版),上海:复旦大学出版社,2009年。

④ 周雪光:《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》2008年第6期。

⑤ 欧阳静:《策略主义:桔镇运作的逻辑》,北京:中国政法大学出版社,2011年。

周期性循环更多地通过正式制度与非正式制度间微妙而隐蔽的转换调节来实现的,即在正式制度上中央集权的一统体制稳定不变;但在实际过程中,中央与地方关系更多地通过前者限制或默许后者的非正式制度运行的范围和程度而不断调整、演变。……正是这种非正式运作给帝国治理带来了灵活性和生命力……正式与非正式制度的共存并行和交替使用从几个方面缓和了一统体制与有效治理间的矛盾:首先,正式制度体现了国家的权威,稳定持续,以不变应万变;其次,非正式制度可以在不挑战正式制度的前提下允许各地各领域的灵活性,以万变应不变;第三,皇权可以通过或默许、鼓励或制约、压缩非正式制度空间的策略来调整中央与地方、一统与灵活之间的关系,以实变维系名不变。^①

本文聚焦于“非正式制度”这个主题上,进一步发掘上述命题。非正式制度广泛存在于社会各个领域,以及政府、公司、学校、社团和村庄等各种组织形态中。本文所关心的是一个具体领域中的非正式制度,体现在中国官僚体制及其运行过程中,包括与官僚体制互动的那些领域,特别是政策执行过程中涉及的诸多领域,如扶贫过程中的乡村社会,环保领域中涉及的公司企业领域,等等。因此,本文使用一个狭义的操作性定义:非正式制度是指政府官员在日常工作中所表现出的那些未经官方认可甚至与正式制度相悖,但体现为稳定的、广为接受的价值取向和行为方式,例如文献中反复注意到的“变通”和“共谋”等现象。

非正式制度与正式制度共生并存是一个事实,古今中外皆如此。本文的讨论始于这样的基本认识:在历史演变过程中,正式制度与非正式制度提供了塑造和影响社会秩序的各种机制,但是正式制度与非正式制度间的关

^① 周雪光:《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索》,《开放时代》2014年第4期。

系在不同治理模式下有着明显差异。学者们注意到非正式制度与正式制度可能有着替代、互补或冲突的不同关系^①,有着不同的分析角度和侧重点。

本文从国家治理的角度来审视正式与非正式制度间的关系,特别是后者在中国国家治理中的角色作用。从这一角度来看,正式与非正式制度间的关系在很大程度上取决于大的制度环境,即韦伯意义上的支配形式。换言之,不同的支配形式蕴含着社会行动的不同合法性基础与不同的权威类型,规定了国家治理的基本模式,从而塑造了正式制度与非正式制度之间的不同关系。我们从这样一个观察开始。任何有规模的组织都遭遇类似的困境:当一个组织大到一定规模的时候,行政链条漫长,各层级间的委托代理关系——例如官僚体制中的上下级关系——随之更为复杂,权力配置和信息传递的成本也会呈级数增加。可以说,任何大规模的组织都面临着如何置放权力重心的问题,即向上集权与向下授权之间的矛盾困境。中国行政结构中有五级政府,从中央到边陲地区几千公里,其间由各个层级的地方政府和部门机构来传达、执行中央政府的指令,解决当地的问题。在中国广阔的地域上,不同区域间经济、文化和风土人情有很大的多样性和不平衡性,各地治理能力也相去甚远,导致了一统的政策制定与地方性有效治理之间的深刻矛盾。^② 向上集权与向下分权的选择各有代价,没有一种理想的组织设计或两全之策,可以同时把这些相互矛盾的问题都妥善解决。^③

集权的代价从“信息成本”上可见一斑。当中央政府把权力集中到自己手里时,其决策过程需要来自各地的信息,存在收集、加工和解读信息的成本和传递中信息扭曲失真等一系列问题。不难想象,这个过程中的有形和隐形的成本非常之大,因为这里还包括了因信息扭曲而导致的

① Gretchen Kelmke, Steven Levitsky, “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda,” *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No. 4 (Dec. 2004), pp. 725–740.

② 周雪光:《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索》。

③ Michael Jensen, William H. Meckling, “Specific and General Knowledge, and Organizational Structure,” in L. Werin & H. Wijkander (eds.), *Contract Economics*, Oxford, England: Blackwell, 1990.

决策重大失误。如果将权力下放到各级政府,“代理成本”就会突显出来。各级政府作为代理人在使用这些权力时会把自己的目标和利益加入进去,从而扭曲原来政策制定的意图和目标,对一统体制产生威胁。向上集权与向下授权两者的优劣势同时存在,没有两全之策,而这些代价随着组织规模的扩大而急剧增加。^①

在现实中,我们熟悉的各种治理模式,如集权制、分权制、联邦制等等,都是针对这类治理困难的不同解决方案和制度安排。周黎安提出的行政发包制可以被看作其中的一个制度安排。^② 任何制度安排都涉及可信性承诺的问题,即制度的稳定性、可信性、可预期性。可信性承诺是所有制度以及委托—代理合约的前提。只有在此基础上,才会产生稳定的、可预期的权威关系,才能诱发和培育稳定的、可预期的理性行为。一个国家的正式制度(政治的、法律的)即是一种可信性承诺,在这个基础上发展出稳定的权力结构、群体互动关系和行为定势。

然而,正式制度作为一种可信性承诺也有其代价,其中一个重要方面就是牺牲灵活性。^③ 可信性承诺一旦建立,就具有稳定性。当环境发生变化,需要改变过去的承诺去适应新的环境的时候,制度的稳定性和灵活性之间就产生了很大的张力,对正式制度产生冲击。例如,行政发包制作为一种稳定的制度安排,规定了中央与地方政府在不同领域中的权力、责任和资源配置关系。但我们看到,在实际运行过程中,这一制度并不是稳定不变的。中央政府时常通过各种方式来干预地方政府管辖区域内的事务和权力,不断地调整央地关系。^④

① R. Preston McAfee, John McMillan, “Organizational Diseconomies of Scale,” *Journal of Economic & Management Strategy*, Vol. 4, No. 3 (Sept. 1995), pp. 399–426.

② 周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期;《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社,2017年。

③ Avinash K. Dixit, *The Making of Economic Policy: A Transaction-cost Politics Perspective*, Cambridge, MA.: MIT Press, 1996.

④ 周雪光:《行政发包制与帝国逻辑:周黎安〈行政发包制〉读后感》,《社会》2014年第6期;周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第5期。

我们从这个大背景下认识非正式制度。制度研究文献中注意到的一个突出的现象是,在许多文化中正式制度与非正式制度共生并存、互为补充,为维系社会秩序与解决冲突提供了不同的机制。例如,美国法学家埃里克森(Robert C. Ellickson)观察到一个有趣的现象。^① 美国加利福尼亚州牧场上经常会发生这样的情形:各家的牛群会越过自己牧场的边界,跑到他人拥有的草地上吃草。按照法律规定,牛越界吃草侵犯了他人的产权,受损的一方可以将牛群的主人诉讼到法庭上要求赔偿。但埃里克森注意到,加州的农户不是这样解决纠纷冲突的。他们通常会把越界的牛群圈起来,然后打电话给它们的主人,很客气地请牛的主人把牛领回去。而这些牛的主人也会连连道歉,表示要尽力防止这种情形,问题就这样解决了。这个故事讲了一个道理:在日常生活中,许多纠纷冲突是通过人们互动建立起来的非正式制度加以解决的,并不总是诉诸正式制度。在这里,民间形成的非正式制度与正式法律制度间是同方向的,都是以解决民事纠纷为目标的,两者间有着互为替代的关系。在理性化组织中,正式与非正式制度也同时存在,其相互关系塑造了不同的管理模式。^② 在信息不对称的委托代理关系中,正式权威可以通过下放权力的方式将实际权威放在下级手中,从而减少治理成本。^③

在制度研究的庞大文献中有许多类似的例子,其基本发现可以概括为如下命题:正式与非正式制度共生并存,同时运行,各有其合法性,不同制度机制间互为兼容,提供了维系社会秩序的不同制度机制。这些机

① Robert C. Ellickson, "Of Coase and Cattle: Dispute Resolution among Neighbors in Shasta County," *Stanford Law Review*, Vol. 38, No. 3 (Feb. 1986), pp. 623-687.

② Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge, MA.: Harvard University Press, 1938; Peter M. Blau, *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*, Chicago: University of Chicago Press, 1963; Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: University of Chicago Press, 1964.

③ Philippe Aghion, Jean Tirole, "Formal and Real Authority in Organizations," *Journal of Political Economy*, Vol. 105, No. 1 (Feb. 1997), pp. 1-29.

制间的选择取决于解决问题的交易成本或有效性。^① 借用当今社会科学的一个说法,多中心治理体制塑造了上述的正式与非正式制度间关系。

这一观察引出了我们关心的问题:在中国国家治理的架构中,非正式制度扮演什么样的角色?与正式制度有怎样的关系?中国官僚体制中的非正式制度植根于韦伯意义上的国家治理支配方式之中,是一统体制与有效治理这一深刻矛盾应对演变形成的制度安排的一个有机组成部分。这一支配形式塑造了正式制度与非正式制度间的特定关系,并因此塑造出一系列鲜明特征,因此需要放在一个更为广阔的时空下加以比较解读,这是本文试图发掘的主题所在。本文的讨论在两个历史背景下展开:第一,回溯中国传统社会中的治理模式,借鉴有关研究成果,讨论历史上非正式制度与帝国逻辑间的关系,从历史维度上寻找解读和认识这一现象的线索;第二,将目光延伸至当代社会,探究非正式制度在组织一元化背景下的延续和转型,从当代中国政府研究文献中提炼非正式制度的种类,探讨它们在当代社会的再生产机制,及其在国家治理中的角色。

二、“双轨政治”与“名实分离”： 非正式制度的历史考察

当我们把目光投向中国传统社会就不难发现,在漫长的历史长河中,多中心治理体制是其基本组织形态,其中非正式制度成为一个重要组成部分,这一体制塑造了正式制度与非正式制度间的关系。这一命题

^① Robert C. Ellickson, "Of Coase and Cattle: Dispute Resolution among Neighbors in Shasta County," pp. 623 - 687; Paul R. Milgrom, Gouglass C. North, Barry R. Weingast, "The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs," *Economics and Politics*, Vol. 2, No. 1 (Mar. 1990), pp. 1 - 23; Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press, 1990.

可以在一系列经典研究中得到印证。在关于中国传统社会的早期研究中,梁漱溟特别强调“伦理本位”的中国社会特色,以家庭、家族为组织基础,延伸至邻里乡党、地方团体,乃至国家建设。^① 这一认识在同时代的学人中得到了广泛的回响。^② 在中国文化、习俗和家族基础上的非正式制度中,以“礼”为核心的差序格局,规定了人们的角色行为和不同角色间的关系,因此安排了社会秩序,与西方文化形成了鲜明对比。^③

这些早期研究发现在当代史学研究中不断得到确认。傅衣凌在 20 世纪 80 年代反省关于中国历史分期的研究历程时,特别强调了传统社会多元结构的特点。^④ 李怀印在关于清代乡村的研究中也注意到多中心治理的特点。^⑤ 这一主题在英文文献中也反复出现。施坚雅(G. William Skinner)注意到中国基层社会中政府渗透的局限性和非正式制度的组织功能^⑥;杜赞奇(Prasenjit Duara)笔下的权力的文化网络描述了各种非正式制度及其关系^⑦。芮玛丽(Mary C. Wright)在讨论晚清同治中兴的历史片段时这样写道:

通过士绅来管理地方,这种制度在清朝统治的前二百年中就已经成熟。在 19 世纪中叶,每一个外国观察家都对地方社会的稳定留下了深刻的印象。很明显,地方社会是在实行自我管理,而且它在任何方面都不损害中央政权……当这个制度运转时,士绅们就开始发挥他们的作用,并接受随之而来的特权和责任。他们并不想为了自己的利益去控制政权,而是竭力倡导一

① 梁漱溟:《中国文化要义》,上海:上海人民出版社,2011 年。

② 瞿同祖:《中国法律与中国社会》,北京:中华书局,2003 年;费孝通:《乡土中国 生育制度》,北京:北京大学出版社,1998 年。

③ 金耀基:《从传统到现代》,北京:法律出版社,2017 年。

④ 傅衣凌:《中国传统社会:多元的结构》,《中国社会经济史研究》1988 年第 3 期。

⑤ 李怀印:《华北村治:晚清和民国时期的国家与乡村》,岁有生、王士皓译,北京:中华书局,2008 年。

⑥ G. William Skinner (ed.), *The City in Late Imperial China*, Stanford, Ca.: Stanford University Press, 1977.

⑦ 杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942 年的华北农村》,南京:江苏人民出版社,2003 年。

套伦理道德原则来约束政权。农民也被教化,因而认可自己在整个体制中的地位。^①

在多中心治理体系的传统中国,非正式制度与正式(法律)制度并行不悖,提供了维持社会秩序和解决问题冲突的不同机制。如费孝通所说:“礼是生活公认合式的行为规范。合于礼的就是说这些行为是做得对的,对是合式的意思。如果单从行为规范一点说,本和法律无异,法律也是一种行为规范。礼和法不相同的地方是维持规范的力量。”^②王铭铭在更大的比较文化背景下讨论了礼仪等非正式制度在中国社会中的组织机制。^③正因为此,非正式制度在很大程度上可以替代正式制度的功能。^④

(一) 双轨政治

费孝通笔下的“双轨政治”可以说是传统中国中正式制度与非正式制度关系的集中体现。费孝通指出,在中国传统社会中,国家治理的实际运行表现为“双轨”结构。^⑤一个轨道可被称为官僚之轨,它建立在皇权逻辑之上,贯穿于官僚体制内部运行过程的组织逻辑,即政府各层次间指令传递,自上而下的决策、执行过程,以及检查、考核、激励等一系列机制。在传统社会中,官僚之轨的运行是有边界的,体现在“皇权不下县”这一形象说法中。也就是说,官僚体制自上而下的指令到了县府一级戛然而止。再往下行使,官僚之轨缺失,即没有下属官僚机构按照皇权逻辑来落实执行了。县府以下,政府指令遭遇乡土社会中非官方的社

① 芮玛丽:《同治中兴:中国保守主义的最后抵抗(1862—1874)》,房德龄等译,北京:中国社会科学出版社,2002年,第155页。

② 费孝通:《乡土中国 生育制度》,第50页。

③ 王铭铭:《经验与心态:历史、世界想象与社会》,桂林:广西师范大学出版社,2007年。

④ 黄宗智:《集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政》,《中国乡村研究》2007年刊。

⑤ 费孝通:《乡土重建》,长沙:岳麓书社,2012年。

会组织,如家族和乡绅。在这里,中国基层社会按照另外一个轨道运行,这就是乡土之轨或曰乡土社会的逻辑。乡土社会的诸多方面,合作互助、解决冲突等等,主要是通过民间社团和非正式制度组织起来的。^①

双轨政治体现了传统国家治理中正式与非正式制度间的组织关系:两者各有边界,各行其是,在正式制度上相互分离但在非正式制度上又相互关联。正式制度止于官僚体制边界;在此之外则是非正式制度,或曰礼之道统。官僚之轨依赖政府组织权威的指令传达、信息传递和目标执行;而一到乡村以后,则是乡土之轨在运行,采用另外一套行动逻辑,即通过乡村社会组织力量来完成任务、解决问题。

双轨政治实践建立在传统中国的多中心治理体制之上。“在中国,孔子也承认权力的双重系统,但是在他看来,这两个系统并不在一个层次里,它不是对立的,也不必从属,而是并行的,相辅的,但不相代替的……事归政统,而理则归道统。”^②瞿同祖指出:“士绅是与地方政府共同管理当地事务的地方精英。与地方政府所具有的正式权力相比,他们属于非正式的权力。两个集团相互依存,又各自以不同的方式行使着自己的权力。”^③而且,传统中国的双轨治理还有着源远流长的思想传统。^④

(二) 名实分离

正式制度与非正式制度关系的另一维度是名与实关系,用当代社会科学学术语来说,即“象征性权威与实质性权威”关系。我们不妨从黄仁宇对于明代万历十五年(1587)的观察开始:

朝廷上的政事千头万绪,而其要点则不出于礼仪与人事两项。仅以礼仪而言,它体现了尊卑等级并维护了国家体制。我

① 杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》;费孝通:《乡土中国 生育制度》。

② 费孝通、吴晗等:《皇权与绅权》,上海:华东师范大学出版社,2015年,第22页。

③ 瞿同祖:《清代地方政府》,范忠信、晏峰译,北京:法律出版社,2003年,第282页。

④ 渠敬东:《中国传统社会的双轨治理体系:封建与郡县之辨》,《社会》2016年第2期。

们的帝国,以文人管理为数至千万、万万的农民,如果对全部实际问题都要在朝廷上和盘托出,拿来检讨分析,自然是办不到的。所以我们的祖先就抓住了礼仪这个要点,要求大小官员按部就班,上下有序,以此作为全国的榜样。^①

一方面,在那个数目字技术有限、通讯不畅、组织不力的时代,礼仪为治国重器,承担了社会组织功能,人们依名分等级,各就其位,通过繁文缛节的仪式来显示和强化皇权的合法性。在这里,“形式与实质是一致的:因为谐和的秩序只能通过礼仪来形成,礼仪的破坏会使组织分裂”^②。无怪乎史学家注意到,礼仪制度在中国典籍中比重极大,占正史记载的三分之一强到二分之一^③;而且,“只有在中国传统中各种各样的礼仪被组织得异常严密完整,而成为社会活动中人与人关系的规范系统”^④。

另一方面,礼仪与行为间则有名实分离的取向。费孝通注意到:

在中国的思想史中,除了生活变迁急速的春秋战国这一个时期,有过百家争鸣的思想争斗的场面外,自从定于一尊之后,也就在注释的方式中求和社会的变动谋适应。注释的变动方式可以引起名实之间发生极大的分离。在长老权力下,传统的形式是不准反对的,但是只要表面上承认这形式,内容却可以经注释而改变。结果不免是口是心非……不能反对而又不切使用的教条或命令只有加以歪曲,只留一个面子。面子就是表面的无违。名实之间的距离跟着社会变迁速率而增加。^⑤

① 黄仁宇:《万历十五年》,北京:中华书局,2006年,第3页。

② 贾志扬:《宋代科举》,台北:东大图书股份有限公司,1995年,第31页。

③ Etienne Balazs, Arthur F. Wright (ed.), *Chinese Civilization and Bureaucracy: Variations on a Theme*, trans. H. M. Wright, New Haven: Yale University Press, 1964.

④ 杨志刚:《中国礼仪制度研究》,上海:华东师范大学出版社,2001年,第140页。

⑤ 费孝通:《乡土中国 生育制度》,第79页。

名实分离不仅表现在经典与注释上,在行动和组织过程中也是如此。王亚南在讲到历史上官方赋税制度和实施状况时,有一个形象的描述,谓之“原则上不让步,实施上不坚持”^①。王亚南所谈的“原则”与“实施”间的关系,正是前面讲到的正式制度与非正式制度的名与实的关系。“原则上不让步”,就是说在税收政策中关于种类、对象和指标等等,有一套完整的规定,不容任意改变。但一旦进入基层社会,具体怎么执行、执行到什么程度,在这些方面有很大的灵活空间。不管下级政府具体怎么做,上级政府佯作不知,最后完成税收任务即可。换言之,正式制度与非正式制度间不仅是双轨政治中的各行其是、各管一段的关系;在许多情形下,两者在“名实分离”中隐含着两者明暗不一、起伏呼应、互相依附的微妙关系。

为什么在传统中国社会中会出现名实分离,即正式制度会走向仪式化的现象?这一趋势来自体制的两个内生推动力。首先,这一动力来自正式制度一统体制与有效治理矛盾引起的可信性承诺与灵活性间的紧张。如上所述,一统体制的决策过程难以应对辽阔国土上的千变万化。过度的制度约束会窒息体制的生气。^②因此,解决问题、应对危机和降低交易成本的压力迫使这一体制不断地将问题和解决方案下放到基层社会;与此同时,正式制度威严稳定,不得触动,因此只能默许其与实际政策运行过程松散关联,即官僚体制向下延伸止于县府,官府正式制度与民间社会之间关系松紧强弱因地而异。这一结构特点提供了巨大的灵活性空间,也推动正式制度走向仪式化。

其次,从根本上来说,传统中国的家产制支配形式与理性化的正式制度间有着内在紧张。如韦伯指出的,在家产制支配形式中,君主任意专断权和君臣间人身依附与忠诚是其权威关系的核心所在。^③正式制度意味着标准化、程序化,有制约君主权力、淡化人身依附纽带之效,成

① 王亚南:《中国官僚政治研究》,北京:中国社会科学出版社,1981年。

② 富谷至:《文书行政的汉帝国》,刘恒武、孔李波译,南京:江苏人民出版社,2013年。

③ 韦伯:《支配社会学》,康乐、简惠美译,桂林:广西师范大学出版社,2004年。

为君主权威之威胁。^① 因此,在这一体制中君主有着不断使用任意专断权、超越正式制度、诉诸非正式运作的冲动,也体现在一系列制度安排之上。^② 邓小南关于北宋时期“祖宗之法”尊崇、诠释和选择应用的演变过程的讨论指向了这一主题。^③ 在皇权与官僚体制的互动中,新儒家代表人物追求道统、学统,试图重建社会的理想秩序,又无力推动制度建设,随之而来的道德政治化和政治道德化努力与现实脱离,说法与做法分离,从一个侧面折射出正式制度走向仪式化的趋势。

由此可见,官僚体制中非正式制度的渊源来自一统体制与有效治理基本矛盾的压力,特别是自上而下推动或默许非正式运行的体制内生性动力。在这个意义上,正式与非正式制度不是对立的,而是表现出既紧张又交融的特点。

(三) 儒家化组织

正式制度与非正式制度既紧张又交融的关系也反映在特定的组织形态中。瞿同祖提出的法律儒家化捕捉到这一特点:“所谓法律儒家化表面上为明刑弼教,骨子里则为以礼入法,怎样将礼的精神和内容窜入法家所拟订的法律里的问题。换一句话说,也就是怎样使同一性的法律成为有差别性的法律的问题。”^④ 我们借用瞿同祖的“法律儒家化”一说,将非正式运作弥漫于中国官僚组织中这一现象称为“组织儒家化”,即按照社会期待和文化角色塑造组织内部人际关系和行为的趋向。这种正式与非正式间的交融体现在稳定的组织形态中,即儒家化组织。

不难看到,韦伯式组织与儒家化组织反映了两个迥然有别的历史发展轨迹。按照韦伯的理论,科层制组织的兴起体现了同时也构成了资本主义社会理性化演变的大趋势,体现在非人格化、规章制度化等一系列

① 列文森:《儒教中国及其现代命运》,郑大华、任菁译,北京:中国社会科学出版社,2000年;孔飞力:《叫魂:1768年的中国妖术大恐慌》,上海:上海三联书店,1999年。

② 侯旭东:《宠:信任型君臣关系与西汉历史的展开》,北京:北京师范大学出版社,2018年。

③ 邓小南:《祖宗之法:北宋前期政治述略》,北京:生活·读书·新知三联书店,2006年。

④ 瞿同祖:《中国法律与中国社会》,第356页。

鲜明特征上。科层制组织的一个特点是以规章制度为本,即有关等级结构、指令传递的正式制度,有利于标准化、稳定性、可预测性。与此相对的是,源于西周、成熟于西汉的中国官僚体制,早于韦伯式组织两千余年,经历了一个大相径庭的演变过程,蕴含着内在矛盾。我们在各种场合看到正式与非正式、名与实的鲜明对比。一方面,正式制度规定了职位间的权威关系、等级结构、严令密法;另一方面,非正式制度规定了位置上具体人们之间的人际关系。组织儒家化的鲜明特点是正式规则的非正式化,体现在理性结构与非正式关系间的互动过程中。^①在正式地位结构之外有着家族、同乡、同门、同年等各种亲疏远近不一的人际关系和相应的伦理等级与角色期待,其中关系依“准乎情理而定”^②。官僚体制中的种种制度,如丁忧制度、密奏制度、幕僚制度^③、官吏制度、乡绅制度都反映了正式与非正式交融互动的状况。理性组织的规章制度和目标与儒家化行为规范常常发生矛盾摩擦,随之被弱化。

概而言之,双轨政治、名实分离是刻画中国官僚体制中正式制度与非正式制度关系的两个维度,造就了儒家化组织的鲜明特点。这些特点不仅是认识当今社会中官僚体制的历史背景,而且可以说是当代中国官僚体制的直接源头。下面进一步延伸讨论这一命题。

三、非正式制度在当代:延续与转型

当代中国国家治理的一个重要演变是1949年以来从传统中国的多中心治理体制到“组织一元化”模式的转型。^④在当代社会的组织一元化体制中,国家权力延伸至基层社会,正式制度之轨覆盖了各个区域和

① 列文森:《儒教中国及其现代命运》,郑大华、任菁译;周飞舟:《论社会学研究的历史维度:以政府行为研究为例》,《江海学刊》2016年第1期;周雪光:《黄仁宇悖论与帝国逻辑:以科举制为线索》,《社会》2019年第2期。

② 梁漱溟:《中国文化要义》,第112页。

③ 李志茗:《晚清幕府:变动社会中的非正式制度》,上海:上海社会科学院出版社,2018年。

④ 周雪光:《黄仁宇悖论与帝国逻辑:以科举制为线索》。

领域,如计划经济、人民公社、单位制度,而官僚体制理所当然地提供了其组织基础。大半个世纪以来,组织一元化模式松紧收放时有起伏,但未有实质性变化。近年来基层政府管理社会提出“无死角、全覆盖”的口号,试图把所有事务都纳入正式制度覆盖之下,可谓继承和发扬光大了这一传统。

这一大趋势体现在两个方面。第一,在国家建设浪潮中,中央集权大大强化,官僚体制急剧扩张,正式制度——自上而下的国家政策和行政指令——随着官僚体制的扩展延伸而不断强化,从政治、经济到社会,从城市到乡村,覆盖各个领域、层次和环节。在这一演化过程中,正式制度单轨独行,乡土之轨弃之不用,多中心治理架构的合法性不复存在。第二,组织一元化是以理性化组织为基础的,而传统的儒家化组织与其紧张摩擦。随着“组织一元化”趋势,从儒家化组织走向理性化组织转型的努力不曾间断,体现在一系列以非正式制度为对象的“整党整风”运动中,力图将官僚体制打造成服从最高权威、令行禁止的政策执行工具;各级官员成为国家机器上的螺丝钉,听从指挥步调一致。

然而,“组织一元化”体制并没有从根本上改变上述传统中国非正式制度的两个内生性机制,甚至可以说更为加剧了其强度。其一,随着中央集权向基层延伸强化,一统体制与有效治理间的矛盾随着组织一元化而更为深化放大,国家治理的负荷更为复杂繁重,一统决策与各地差异更为紧张,下属各级政府相应的因地制宜灵活性的压力亦随之加剧。不仅如此,当代社会本身和社会群体有了更深程度上的复杂性和多元性,各地政府的执政能力、拥有资源等也参差不齐。这意味着,不同领域、不同区域间的差异性很大,存在不同的行动逻辑,不能总是按照政府体制内部逻辑来行事,更需要政策执行的灵活性,需要双轨机制甚至多轨机制,因地制宜地解决问题、完成任务,实现有效治理。^①可以说,政策执

^① 周飞舟:《论社会学研究的历史维度:以政府行为研究为例》;张静:《基层政权:乡村制度诸问题》(增订本),上海:上海人民出版社,2007年;翟学伟:《中国社会中的日常权威:关系与权力的历史社会学研究》,北京:社会科学文献出版社,2004年。

行过程的多样性是这一现实状况的真实映照。其二,在当代中国的支配形式中,以最高权威的卡里斯马权威为核心,其中决断权和政治忠诚仍然十分重要。在民族国家与国家建设突显的当代社会,现代化大潮和组织能力的极大扩展,给了最高领导人追求其意志和目标、自上而下冲破正式制度约束的更大冲动,从1949年以来频繁不断的各种国家运动中可见一斑。^①

换言之,从传统社会到当代社会,中国国家治理面临的挑战并没有发生实质性变化,但国家治理模式发生了重大变化:组织一元化治理模式的转型,正式制度覆盖社会各个角落,多中心治理体制不再,传统的非正式制度随之失去其合法性基础,成为正式制度垄断地位的威胁。然而,官僚单轨无法解决地方性问题,政府官员仍然需要非正式制度提供的灵活性机制来实现因地制宜的地方性治理,将各种矛盾局部化、地方化。

由此,中国国家治理悄然发生了一个深刻的变化。多中心治理体制及其双轨政治的正式结构失去合法性,不再以公开形式存在,但其并未消失,而是转而隐蔽地进入正式体制中,与正式制度合二为一,体现在政府官员的具体行为取向之上,体现在政策执行过程中的不同行为和话语中。^② 政府官员时常身兼双重身份,一方面他们是国家的代理人,执行国家政策;另一方面他们又代表地方性利益,受乡土逻辑约束。因此,政府官员的具体行为可能来自不同的合法性基础,并不总是建立在通常理解的法理或正式权威基础之上。简言之,伴随组织一元化而来的是,正式制度与非正式制度这两条轨道一并延伸至官僚体制内部,原来存在于体制内外的双轨政治体现为体制内部的正式制度与非正式制度的紧张与冲突。双轨政治的公开合法的结构为组织一元化结构所替代,而乡土之轨则随之转变为隐蔽的、非正式的行为表现。官僚体制中历来存在非

① 冯仕政:《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》2011年第1期。

② 周飞舟:《论社会学研究的历史维度:以政府行为研究为例》。

正式制度和行为,在当今的组织一元化结构中,传统的乡土之轨在国家与社会结合部和政策过程中被悄然注入了新的非正式动力。也就是说,随着官僚之轨的延伸扩展和无所不在,非正式制度以隐形形式存在,犹如官僚之轨的影子相伴左右。

图1展示双轨政治从传统社会到当代社会的转变。图1的左侧是历史上的双轨政治模式。我们看到,作为正式制度的皇权逻辑在上方的官僚体制内部运行,下达指令、动员资源、执行任务。到了基层社会层次,乡土逻辑在具体落实过程中运行,通过乡绅和家族等社会组织把政府指令落实下去。在这个过程中,皇权的逻辑和具体执行的逻辑各有规则,并行不悖。在这里,双轨政治各行其轨,各司其职。

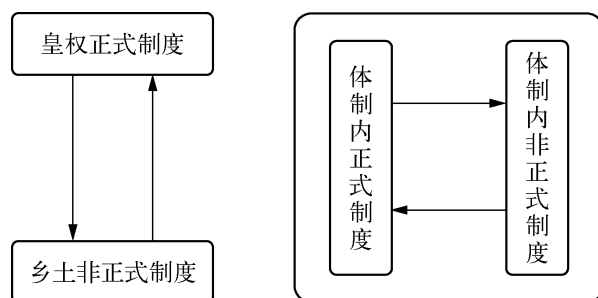


图1:“双轨政治”的历史演变示意图

图1的右侧是双轨政治的当代版本。在一元化组织起来的社会中,传统的体制间双轨并入官方体制内,演化为“体制内正式制度”和“体制内非正式制度”。也就是说,通过一元化的组织整合后,原来属于体制外的非正式制度现在进入体制内。在传统社会,双轨政治是体制之间的紧张、摩擦和妥协。在当代社会,非正式制度进入了体制内,造成了体制内部的紧张与冲突。原来体制之间的矛盾冲突,现在转化为体制内部正式与非正式制度之间的矛盾冲突。原来体制内外之间的双轨政治,现在变成了体制内部的双轨政治。

在组织一元化结构中,双轨政治中的非正式制度之轨大多只能以隐蔽方式呈现;这一点与传统社会有很大不同。我们可以从这个角度来解读近年来社会媒介上频频曝光的“编外人员”或“临时人员”在城管等领

域粗暴执法的事件。这些事件一旦被公之于众,调查追究的结果常常发现是编外人员、临时人员所为,将他们处理或开除以示解决问题。我们可以根据以上讨论提供一个解释。双轨政治体制内在化的一个后果是,政策执行过程中需要同时使用正式制度和非正式制度,但两者时常发生紧张矛盾,威胁到正式制度的合法性。基层政府官员通过配置(或定义)编外人员来行使非正式行为,其意义是重新将非正式制度与正式制度切割开来,把非正式制度及其结果“外在化”(externalize)。也就是说,“编外人员”做法把体制内的办事人员又分成了两类,一部分是体制内代表,即编内人员,另一部分是体制外代表,是编外人员,他们在体制系统内分别行使正式与非正式的两类权力。一旦体制内部双轨政治的冲突不可调和,冲突爆发,则把责任归咎于体制外临时人员身上,将其作切割处理,而正式制度本身仍完整无损。

这种现象表面上看来很荒唐,但后面的道理耐人寻味。从上述双轨政治主题来看,临时人员现象体现了在特定制度约束下正式制度和非正式制度结合的新方式。现在的编外人员、临时人员的配置及其解决方式可以被解读为应对双轨政治内在化所产生的难以调和的矛盾而衍生出来的举措,即名实分离的一种体现形式。

以上讨论提出了正式制度与非正式制度关系的两个维度:不同的合法性基础和名实之别。下面进一步从这两个维度讨论非正式制度在当代官僚体制中的表现形式,以便捕捉和刻画非正式制度的不同侧面,从而提炼出非正式制度的不同类型和它们背后的机制过程。

(一) 双轨政治与合法性基础

费孝通笔下的传统“双轨政治”模式在当代社会发生了很大变化。组织一元化意味着,正式制度覆盖一切,官僚之轨单独行使。延伸费孝通的比喻来说,官僚之轨不仅修到了家门口,而且一直修到了卧室(人口政策)和厨房(计划经济)。

那么,官僚之轨的合法性基础是什么呢?依韦伯论述,不同的支配

形式建立在不同的合法性基础之上。^① 例如,家产制支配形式建立在传统权威的合法性之上;而当代社会的正式制度如立法、行政或执法机构大多建立在“法理”的合法性基础之上,即它们通常是建立在法律程序赋予的权力之上。在当代中国,官僚体制是向上负责制,官僚权力来自自上而下的授权,官僚之轨的合法性基础来自体制内上级权威的认可。^②

但是政府官员不是与世隔绝的,他们生活在具体的社会场景中,在执行政策时与不同群体打交道,而人们在社会中的行为受到不同行动逻辑的影响。例如,中国文化中通常讲的“情、理、法”这三个方面,指出了不同的行为举措有不同的合法性基础,一些行为可能基于情感,一些行为可能基于常理,而还有一些行为是基于法理。人们的行为和判断可能建立在不同的行动逻辑之上,而这些行动逻辑是众所接受的,有着各自的合法性基础。翟学伟指出,中国人际关系的基本样式就是人情,也就是在血缘关系的基础上和儒家伦理的规范下发展起来的一种带有社会交换性的社会行为。^③ 官员的生活和工作在不同合法性基础的交界处,在其日常工作中扮演不同角色,因此可能会在其行为和话语上启用不同的合法性声称。

与此相应的是,虽然有些非正式制度及其行为与正式制度的合法性基础不同,但与正式制度的行为期待并行不悖、互为补充。传统社会中“礼”所规定的各种非正式行为与正式制度有着互补关系。当代社会的现代性产生了新的行为规范和期待。例如,汶川大地震后,各种社会团体和民间组织积极参与抗险救灾活动。这些活动并没有得到正式权威的批准或部署,不同于正式制度的合法性基础,但体现了民间社会共享的人道主义精神和期待,为民众认同和赞许,与正式制度的形式之名是一致的。在基层社会,许多矛盾冲突通过非正式制度如家族或社区加以

① 韦伯:《支配社会学》,康乐、简惠美译。

② 周雪光:《国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角》,《开放时代》2013年第3期。

③ 翟学伟:《中国人行动的逻辑》,北京:生活·读书·新知三联书店,2017年。

解决,也得到正式制度的默许。所以这类行为是可以公开的、广为接受的,隐约间透露出传统社会中双轨政治的痕迹。

还有一类非正式制度及其行为,它们与正式制度的合法性基础是一样的,即都是建立在组织权威之上的,但它们和正式制度在形式之名上方向不一,不能兼容,只能以隐蔽形式存在。举例来说,基层政府挪用资金以应对危机的情形普遍存在。这是因为,近年来基层政府接收的许多资金大多是戴帽下来专款专用的,按照正式制度规定不得挪作他用。但基层政府时常急需用资金来解决问题,例如处理事关维稳的当务之急问题,但手头没有机动资源可以动用。政府官员迫不得已就会挪用戴帽资金来应对危机。按照章程规定来说,这是违规的,与正式制度相冲突。但在许多情况下,上级政府是心知肚明、暗中默许的。虽然这类非正式行为与正式制度有着同样的合法性基础,即来自组织正式权威布置,但在形式上或象征意义上与正式制度不兼容,因此通常是不可以公开的,只能是在暗地里实行,更不会转化成正式制度。这里再次引出了名实分离的问题。

(二) 名实分离与形式之名

组织一元化强化了正式制度,不容非正式制度分享其权威,但并没有取消非正式制度;在正式结构上两者关系不再是共生并存,各司其职,而是前者具有毋庸置疑的权威地位。在这一背景下,两者互动带来了国家治理的紧张。一方面,正式制度需要非正式制度的运作来完成任务;正式制度的刚性加剧了一统体制与有效治理间的矛盾紧张,更需要非正式制度的积极参与来缓和解决。另一方面,非正式制度建立在不同的合法性基础上,其运行可能削弱正式制度的权威性和稳定性。双轨政治的运行更需要名实分离的微妙安排,以便以正式制度之名,行非正式制度之实;非正式制度不得不处于隐蔽状态,以免威胁正式制度的威严,名实分离情形愈演愈烈。

如此,非正式与正式关系在“形式之名”上是否兼容成为一个重要的

维度。若正式制度与非正式制度在“形式之名”上同方向,两者在形式上或象征意义上是兼容的,可以相安共处,则非正式制度可以公开实行。例如下面要谈论的执行政策过程中的层层加码的各种做法,它们不是正式制度的一部分,但反映了基层政府执行政策的努力,在形式上与正式制度是兼容的,得到上级政府的赞许认可,因此可以公开展示。当非正式制度在形式之名上与正式制度不兼容时,即使它有着正式权威的合法性基础,即组织基础上的推行,也只能实行名实分离的做法,以迎合强大的制度环境压力。

从这一角度看,日本学者富谷至在讨论汉代文书行政时提出的以下观点并非夸大之辞:“高度完备的制度难于实施,然而制度本身又必须得到认可,一方面要直面实际执行的困难,另一方面要维护规则的尊严,中国社会在初期阶段就已经找到了规避 antimony(二律背反)的法门……‘实与文不与’,基于现实的灵活应对可以得到容忍,但在原则上却不被认可。对现实与理念、内心想法与外在原则兼容并包的二元论,作为一种思维方式产生于春秋战国混乱的政治现实与完美的安邦理想之间巨大的悬隔之中,笔者认为,这一点贯穿了中国社会的发展历史。”^①在名实分离这个维度上,当代国家治理比传统中国走得更远更极端,隐藏了当代国家治理深层逻辑的线索。

以上的讨论说明,传统社会中正式制度与非正式制度关系的两个维度——双轨政治、名实分离——在当代社会仍然延续;但在组织一元化和正式制度居于垄断地位的条件下,两者关系有了新的表现形态。在一个维度上,非正式制度和正式制度的关系在形式之名上可能是兼容的或不兼容的,因此涉及是否可以“公开”呈现的问题。另一维度则是非正式制度的合法性基础与正式制度是否一致,以此区分官僚之轨与双轨政治之别。从这两个维度交互作用中,我们可以提炼出四个不同类型的非正式制度,见表1:

^① 富谷至:《文书行政的汉帝国》,刘恒武、孔李波译,第354页。

表 1：非正式制度与正式制度关系的两个维度及其类型

		形式之名	
		兼容	不兼容
合法性基础	同基础	(1) “变通” 可公开、可转化	(3) “共谋” 不可公开、不可转化
	不同基础	(2) “双轨政治” 可公开、不可转化	(4) “竞争、冲突”

表 1 的 2×2 表格列举了非正式制度的几种可能形态。我借用已有文献中提出的三个不同概念——变通、双轨政治和共谋——来概括和提炼其中的三类非正式制度。这些非正式制度形态与正式制度在“形式之名”与“合法性基础”两个维度上有着不同关系。在左上角，类型(1)“变通”这一形态的特点是，非正式制度与正式制度有同样的合法性基础，即来自官僚体制内部的权威关系，同时又与正式制度之名兼容，因此这类非正式制度是可以公开的，甚至可能转化为正式制度。在表 1 左下角的类型(2)“双轨政治”形态中，非正式制度的合法性基础不同于正式制度，但又与正式制度之名兼容，这一情形类似于历史上的“双轨政治”。类型(3)是表 1 右上角的“共谋”，其特点表现为非正式制度来自官僚体制内部权威，但是在形式上与正式制度不兼容。下面我们会进一步讨论这三个类型。

还有第四类情况，即表 1 右下角的“竞争、冲突”型的非正式制度，它与正式制度有着不同方向，同时建立在不同的合法性基础上。当人们从负面认识非正式制度时，例如人们通常所说的“潜规则”“反文化”(counter-culture)，通常是指这类情形。这一类型在文献中已多有讨论，不是本文关注所在，下面不再涉及这类情况。但关于非正式制度的讨论时常将以上不同类型都简单地归类于这一“冲突”类型，使之成为自上而下政治运动的打击对象。

四、 非正式制度的三个类型

以上讨论了辨识、解读非正式制度的两个维度及其背后的机制，我

们下面讨论不同类型的非正式制度。我的分析策略是以文献中的大量经验研究工作为基础,从我们熟悉的政府官员非正式运作的现象中提炼出相对独立、各有内在逻辑的类型,以便进一步澄清非正式制度的不同侧面和其背后的不同机制,从而可以更好地认识其角色意义。

(一) 变通

第一个类型是政策执行过程中的“变通”现象。王汉生、刘世定和孙立平用“变通”这一概念来描述这样一种情形:“在制度的运作中,执行者在未得到制度决定者的正式准许、未通过改变制度的正式程序的情况下,自行做出改变原制度中的某些部分的决策,从而推行一套经过改变的制度安排这样一种行为或运作方式。”^①作者们对其表现形式和特点、与正式制度的关系等方面有一系列深入讨论。例如,文章中谈及的无锡(今江苏无锡市)县委在20世纪70年代以来针对中央政府允许发展农业工业的机会加以“变通”,大力推动社队企业在更大范围的扩展。

大家熟悉的“层层加码”现象属于变通类别中的一类政府行为。“层层加码”这个概念很直观形象,描述了这样一类现象,即各级政府在来自上级政策的执行过程中,逐级提高任务指标、加大压力,以确保完成任务。中央编译局荣敬本等学者的研究团队将这类现象概括为“压力型体制”^②。关于基层政府行为的文献表明,这类行为在不同领域、不同政策执行过程中普遍存在。我们熟悉的种种做法,例如目标责任制、一票否决、分解指标等,起初正是各地为了执行上级政策而制定的土政策,体现了层层加码的压力倾向。^③以2008年北京奥运会时期的安保措施为例。河北省环绕北京,安保任务特别重要。当地政府,从省、市到县、乡镇,都做出了巨大的努力和一系列措施来落实奥运期间的安保工作。省

① 制度与结构变迁研究课题组:《作为制度运作和制度变迁方式的变通》。

② 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬:《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社,1998年。

③ 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》;王汉生、王一鸽:《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》2009年第2期。

级各政府机构和事业单位抽调大量人员,派到与北京接壤的各个乡镇驻守协防。各县区政府和所属机关和事业单位则要抽调大批人员进驻这些乡镇的各个村庄。这些区域的乡镇政府更是搁置一切工作,全力以赴地从事奥运安保工作。^① 折晓叶、陈婴婴关于基层政府在项目制过程中以“抓包”和“打包”等变通方式来动员资源、为我所用的论述,也可以从变通的角度解读。^② 在近年来轰轰烈烈推行的精准扶贫政策执行过程中,类似现象仍然持续发生。

变通现象普遍存在,体现了一种稳定的非正式制度。变通的逻辑是什么呢?我们归纳一下这类现象的共性,可以概括说,这是地方政府根据自己对当地情况的判断,因地制宜地落实和完成上级任务及目标的举措。这好像身负重荷走钢丝绳的杂技演员,他可能在这个过程中左右摇摆不断调整,来抵达钢丝绳另一端的对岸,但始终不会脱离钢丝绳这个主线。

层层加码只是走钢丝绳时左右摇摆行为中的一类。在我看来,变通这个类别的边界还可以扩宽,把其他几种情况放进来。其中一种情形是,各级政府通过层层加码的姿态来做出种种象征性努力,发出努力执行的信号,用以应对来自上级的巨大压力。各级政府经常会就某个专项任务来大张旗鼓地动员,提出各种部署要求,发出大量的文件指令,但实际上却常常收效甚微。^③ 这类情况属于象征性完成,或者象征性服从一类现象,目的是要告诉上级,我们在非常努力地完成任务。在官场上有这样一种说法,要左手务实,右手务虚。^④ 所谓“务虚”,就是通过各种各样的象征性举动来发出“我们非常努力”的信号,以此彰显自己的政绩,得到上级认可。“象征性执行”行为也可以放进变通这个类别。

① 这些观察来自笔者2008年北京奥运会期间在河北乡村的田野调查。

② 折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》2011年第4期。

③ 陈家建、张琼文、胡俞:《项目制与政府间权责关系演变:机制及其影响》,《社会》2015年第5期。

④ 李克军:《县委书记们的主政谋略》,广州:广东人民出版社,2014年。

另外一类情况是,非正式制度推动执行政策十分有效,通过非正式制度很好地实现了政策意图,避免了启动繁琐和刚性的正式制度来解决问题。也就是说,非正式制度在一定程度上替代了正式制度的功能。比如,贺东航和孔繁斌在关于林权改革的研究工作中提出,当中央政府制定了大政方针以后,各级政府通过各种各样的努力,包括各种非正式制度和当地风俗习惯的结合,把林权改革逐级地、因地制宜地落实了下去。^① 各地政府利用地方性资源完成任务的情况也可以放在变通这个类别中。

这样,变通这个类别的边界可以扩展到包括在形式上遵从国家政策但因地制宜加以执行的一系列做法,不仅包括了我们熟悉的层层加码现象,而且也包括象征性执行以及正式与非正式制度之间相互替代或转化来完成任务的努力。

我把这几种现象放在同一个“变通”类别,是要强调它们之间的共同特点。我们从上面讲到的非正式制度的两个维度来加以讨论。首先,上述几种“变通”情形,在形式之名上与正式制度是兼容的,都是以上级政策为主线、以完成任务为目标的种种努力。有些努力是实质性的,有些努力是象征性的,有些努力是替代性的。无论具体做法如何,它们在形式上与正式制度同方向,有利于维系正式制度的稳定性和可信性。非正式制度与正式制度在形式上的吻合意味着,这些做法是可以公开的,甚至是得到上级赞许与认可的。

其次,这些做法在官僚之轨上运行,其合法性基础与正式制度也是一致的,是在各级政府正式权威的积极推动下实行的。例如,层层加码的具体指令部署、林权改革中的具体实施方案等等,都是在各级政府积极推动下实现的。如王汉生、刘世定和孙立平所述:“变通的最微妙之处在于它对原制度的似是而非全是。也就是说,从表面上来看,它所遵循的原则及试图实现的目标是与原制度一致的,但变通后的目标就其更深

^① 贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011年第5期。

刻的内涵来看与原制度目标不尽相同甚至背道而驰。”^①换言之,作为非正式制度的“变通”类型,其突出特点是建立在正式制度基础之上,符合正式制度形式之名。因为其对原制度的原则和目标在形式上的遵从,变通有着准正式性,是针对具体场景因地制宜而来的所作所为。因为这些属性,变通类型所体现的非正式制度在一定条件下可能转化为正式制度。

举例说明。北京市地铁安检是2008年北京市为了确保奥运会公共安全而采取的一个临时措施。但在奥运会收尾期间,北京市政府提出,要把奥运会安保的有效措施变成长效机制。自此,这个旨在应对当时特殊时期的临时性措施变成了现在例行的正式制度。另外一个例子是,网格化管理制度最初来自基层政府,是为了解决维稳问题、迅速反馈信息、快速解决问题而建立的一些局部性临时措施。在经过了上级政府的认可推广以后,现在成为一个普遍实施的正式制度。

(二) 双轨政治

非正式制度的第二个类型是费孝通先生笔下的“双轨政治”。在当代社会,国家权力延伸至基层社会,在正式制度上,历史上的双轨政治不再。但在实际过程中,双轨政治并没有消失,而是合二为一,体现在基层官员的双重身份,一方面他们是国家的代理人,执行国家政策;另一方面,他们又代表地方性利益,受乡村逻辑约束。于是,双轨政治不再是公开普遍的制度结构,而是成为非正式制度的一个类别,从明晰的制度结构转变为微妙的行为取向。

我们来看一个具体的例子。孙立平和郭于华描述了华北一个乡镇的干部到农户家征粮时的各种策略和话语说辞。^②他们注意到同一官员有着两副面孔、两套话语。我们知道,征粮作为一个政府任务,是有正式制度依据的。通常想来,正式制度已经提供了具体规定和相应的合法

^① 制度与结构变迁研究课题组:《作为制度运作和制度变迁方式的变通》。

^② 孙立平、郭于华:《“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》。

性基础。乡镇干部、基层干部去征粮时,可以用正式制度的话语来与农户交涉。也就是说,农民承包集体土地,也就承担了交公粮的责任。这是正式制度的逻辑和话语。但是在实际的征粮和征税过程中,基层干部不是这样说的,而是诉诸民间情感。^① 这样的话语可以更好地说服农户,完成征粮任务。我自己在做田野时也时常观察到类似的故事。例如,在一次镇政府在推动修路工程时,一个村的支部书记不愿意参与这个工程。两位镇干部到他家里去说服他,进行了漫长的劝说教育,但村支书还是不愿应承。这时,这两位干部也用了类似的话语:“暂且不说作为一名党员的原则,现在我们,你的两个兄弟,来帮你解决这个问题,你好歹也给我们个面子吧。”^②

在上面描述的过程中,基层干部不是使用正式制度的逻辑和话语,而是利用了前面提到的“情、理、法”中的“情”,用乡村社会的人情逻辑来进行说服动员。这种变通的做法反映了背后的非正式制度,在这个基础上才能有效地完成上级的任务指令。这类“双轨政治”现象在基层政府与乡土社会接合部或官民互动的计生、维稳、城管、环保等政策落实过程中尤为盛行。^③

双轨政治作为一类非正式制度背后的逻辑是什么呢? 我们仍然从上面提到的两个维度来讨论。第一,它与正式制度的关系。以上的例子说明,这些做法是为了完成上级任务或正式制度要求的努力,与形式之名兼容。也就是说,一旦上级任务部署下来,基层干部就要使出浑身解数来完成任务。从这个意义上来讲,官员在执行政策完成任务的过程中,多重逻辑的话语和行为与正式制度的要求期待是一致的,至少从努

① 周飞舟:《论社会学研究的历史维度:以政府行为研究为例》。

② 周雪光:《通往集体债务之路:政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给》,《公共行政评论》2012年第1期。

③ 张永宏、李静君:《制造同意:基层政府怎样吸纳民众的抗争》,《开放时代》2012年第7期;欧阳静:《策略主义:桔镇运作的逻辑》;田先红:《治理基层中国——桥镇信访博弈的叙事(1995—2009)》,北京:社会科学文献出版社,2012年;陈那波、卢施羽:《场域转换中的默契互动:中国“城管”的自由裁量行为及其逻辑》,《管理世界》2013年第10期。

力完成任务的形式上来看是这样的。

第二,双轨同时运行,多重合法性基础。在国家政策落实到基层时,政府官员需要与不同群体产生互动。在这些互动过程中,有各种各样的行动逻辑参与进来。在具体的任务环境中,官员仅仅使用国家逻辑或官僚体制逻辑的话语,难以被体制外的社会群体接受。所以,官员和农民打交道时经常会使用乡村社会的人情逻辑来打动和说服对方。上面讲到的征粮故事就是这样的例子。按照国家的逻辑或者正式制度的逻辑,农民租用了集体土地,就有责任上缴公粮。但基层官员说服动员时,使用了法与情多重逻辑才有效地完成了征粮任务。

在以上例子中,双轨政治体现在官员的话语和行为中,而不是建立在正式制度之上。双轨政治行为中的不同话语和行为有着不同的合法性基础,因此不能转化为正式制度。但在许多情形下,这些合法性基础(如泛血缘之情)在执行任务的环境中与正式制度是兼容的,因此可以公开行使。

(三) 共谋

第三类非正式制度体现在政策执行过程中的“共谋”现象,如政府内部的上下级或各部门之间结为同盟,以各种隐蔽手段来应对来自更上级的任务压力和检查验收。^①一类情形是虚报政绩的行为。不仅基层政府部门虚报政绩,而且经常是上级要求下级单位配合虚报数字,以便完成某个任务指标。^②另外一种情况是扭曲信息,掩盖问题。比如基层政府违规挪用专项资金以应对危机,在检查验收时,通过事件涉及各方包括上下级之间的合谋达成某种协议,掩盖违章行为,等等。^③

① 周雪光:《基层政府间的“共谋现象”:一个政府行为的制度逻辑》。

② 冯猛:《后农业税费时代乡镇政府的项目包装行为:以东北特拉河镇为例》,《社会》2009年第4期。

③ 李连江、刘明兴:《吏绅共谋:中国抗争政治中一只隐蔽的手》,《二十一世纪》2016年10月号;艾云:《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析:以A县“计划生育”年终考核为例》,《社会》2011年第3期。

我们如何认识共谋现象背后的非正式制度呢？周雪光提出，共谋现象是一种“制度化了的非正式行为”，一方面，这类行为十分普遍，广为接受，上下级对此心知肚明，而且积极参与其中；另一方面，它们又是非正式的，只能隐蔽而为，不能见诸光天化日之下。^①我们可以从上述两个维度来进一步分析共谋背后的非正式制度及其内在张力。

首先，在形式之名这个层面上，共谋行为及其背后的非正式制度与正式制度之间的关系是不兼容且紧张的。一统体制的威严建立在令行禁止的行为规范之上，而共谋行为的目的正是掩盖执行过程中因违反上级指令而出现的问题。所以这类行为与正式制度公开的期待要求不一致，甚至紧张。因此，共谋行为是不能公开的。其次，这些共谋行为多是政府机构内部或之间有组织、有部署的行动，因此是建立在组织权威的合法性基础之上的。我们把这种行为称为“共谋”，是强调其上下其手以应对更上级的检查的特点，而不是说上级被欺骗了。在许多情形下，更上级的领导也心知肚明。

从两个维度上来看，共谋现象有一系列特有的属性：一方面，因为共谋与正式制度之“名”相抵触，是违章违法所为，所以必须隐蔽行事，不能公开化；另一方面，它又是广为接受的、政府内部上下其手的行为，有着与正式制度同样的合法性基础。在正式制度内部的各个层级上，在政府机构之间，在官员与社会组织间，这类行为得到暗中默许、容忍。因此，共谋行为是一种特别的非正式行为，有着可做不可说、可说不可记（记录在案）的特点。这是一类不可公开的非正式制度，当然也不能转化成正式制度。共谋现象集中体现了正式制度与非正式制度的“名与实”关系。在形式之名上，共谋与正式制度不兼容，是不被接受的；但在行为之实上，在许多情形下共谋行为又是可以被接受的，而且是有利于正式制度的：其一，共谋行为使得实际权力放在基层，可以因地制宜地解决问题；其二，正式制度所规定的象征性权力没有受到挑战，保全了正式制度

① 周雪光：《基层政府间的“共谋现象”：一个政府行为的制度逻辑》。

的形式之名。^①

上面讨论的这三类非正式制度及其行为表现,是建立在基层政府行为经验研究文献之上的,许多现象也是日常工作中司空见惯和习以为常的。这三类非正式制度是韦伯意义上的理想类型。在现实生活中,这三类非正式制度可能会同时出现在政策执行过程中。例如,在征粮过程中变通与双轨政治交替使用,在出现问题和应对上级检查时也会发生共谋行为。同样地,我们也可以想象,在林权改革过程中这三类非正式制度多头并用,以便完成自上而下部署的任务。这些类型对国家治理、对正式制度的影响并不相同,我们不应该把所有非正式制度都放在一个篮子里,泛泛讨论非正式制度好坏与否、问题与处方,而是需要把它们分门别类地区分开,以利于深入的探究。

需要指出的是,在文献中,不同学者使用这些类别概念时赋予的意义每每不同。例如,我们可以把“共谋”和政策执行过程中的“双轨政治”也看作“变通”的一种表现形式。本文对这些经验现象进行提炼,通过两个维度加以分类,突出其类型学上的不同特点,目的是强调不同的非正式制度折射出国家治理和正式制度的不同侧面。这些不同类型的非正式制度与正式制度的边界也并不是总是清晰可辨的:在一些情形下,非正式制度来自正式权威的认可和推动(如形式主义的许多做法)。可以说,这些边界模糊、性质不确定的特点恰恰反映了中国国家治理中正式与非正式、名与实间微妙易变的关系。

五、非正式制度在当代中国： 再生产机制与治理意义

为什么非正式制度如此盛行泛滥？为什么各种政治运动都在试图

① 第四类非正式制度类别“竞争、冲突”也可以被看作“共谋”的恶性表现,例如共谋掩盖贪腐行为。与第三类“共谋”不同,这类恶性“共谋”不仅与“形式之名”相悖,而且建立在与正式制度冲突的合法性基础之上。

抑制非正式制度,但从实际效果来看,问题无法解决,甚至愈演愈烈?以上的讨论已经暗示了这个问题的答案:非正式制度在中国国家治理中扮演着一个重要的角色,须臾不可或缺,在国家治理过程中存在着非正式制度的再生产机制。

我们首先从一个大的背景谈起。中国官僚体制的一个结构性特点是,正式的规章制度通常产生于自上而下的过程中。基层政府的办公室墙壁上通常挂着的各种规章制度,几乎千篇一律,是通过自上而下的渠道统一颁发的。即使基层政府有许多新的尝试和自己摸索出来的创新做法等,在没有得到上级政府的认可之前,大多不能成为正式规定。换言之,地方政府积累的很多经验教训,大多储存在非正式制度、个人经验和各个部门的习惯性做法中,与正式制度共生并存。从这个角度来看,非正式制度的一个角色是作为正式制度的补充,通过组织文化和行为习性来保存组织学习的经验教训。

非正式制度的另一个重要功能是应对一统体制与有效治理之间的矛盾。在中国政治体制中,中央政府制定大政方针和国家政策,然后通过政府组织的各层次机构动员推行,直至基层政府。例如,计划生育领域、环保领域中的各种任务在各地区、各层次上落实的具体指标可能有差异,但基本目标和要求是类似的,这是一统体制的核心所在。但在实际政策执行过程中,不同的区域和领域碰到的问题千差万别。不同区域和领域面临不同的困难、不同的情景,有不同的解决途径。一统体制自上而下而来的任务,很难应对地方多样性的实际状况。执行过程中的灵活性恰恰来自非正式制度所扮演的角色。因此,非正式制度是针对正式制度的一统性、稳定性而应运而生的。正式制度越刚性一统,越需要非正式制度来确保执行过程的灵活性。

在国家治理的过程中,在体制内运作和完成任务过程中,非正式制度不断得以延续和强化,被再生产出来。我们可以从国家政策执行过程的各个环节来加以讨论阐述。如图2所示,国家政策执行过程可以分解为以下环节:政策动员部署过程、政策执行过程,以及政策执行后的检查

验收过程。在上方是官僚体制,下方是基层社会,对应费孝通先生说的双轨政治结构。

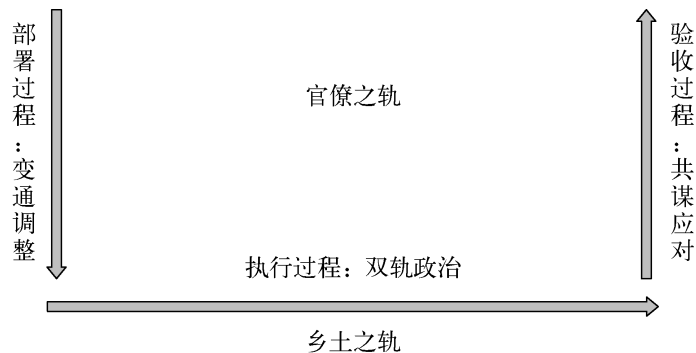


图2:政策执行各个环节与各非正式制度间的互动示意图

我们看到,非正式制度渗透于这些不同环节。在图2的左侧是自上而下的政策动员部署过程。一方面,这是正式制度中的官僚之轨。在自上而下的动员部署过程中,各级政府通过变通举措将地方性色彩参与进来,如项目制中的抓包打包和执行过程。^①在中间环节的执行过程中,通常涉及正式制度与民间社会的接合部,需要与民众群体互动来解决问题、落实任务。基层干部需要使用多重逻辑,例如双轨政治的不同话语和行动逻辑来落实上级政策。在这一环节,双轨政治的非正式制度得到了强化,如执行政策^②,土地确权^③,解决纠纷冲突^④,等等。最后,在检查验收的环节,为了确保完成任务或掩盖落实过程中的问题,又极可能

① 折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》;陈家建、边慧敏、邓湘树:《科层结构与政策执行》,《社会学研究》2013年第6期;狄金华:《政策性负担,信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释》,《社会学研究》2015年第6期。

② 史普原:《多重制度逻辑下的项目制:一个分析框架——以粮食项目为例》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2014年第S2期;荀丽丽、包智明:《政府动员型环境政策及其地方实践——关于内蒙古S旗生态移民的社会学分析》,《中国社会科学》2007年第5期。

③ 谢志岩:《弹簧上的行政——中国土地行政运作的制度分析》,北京:商务印书馆,2015年。

④ Yanhua Deng, Kevin O'Brien, "Relational Repression in China: Using Social Ties to Demobilize Protesters," *China Quarterly*, Vol. 215 (Sept. 2013), pp. 533-552; 吴毅:《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:生活·读书·新知三联书店,2007年;张永宏、李静君:《制造同意:基层政府怎样吸纳民众的抗争》。

出现上下级之间共谋活动。非正式制度也在发挥着重要作用以便虚报成绩、掩盖问题,达到任务指标。类似情况在不同领域中均有发生,如计划生育检查^①、环保检查^②,等等。

从更为广泛的角度来看,非正式制度的盛行植根于政府官员的日常工作活动和环境。基层官员在执行政策的时候,时常需要用非正式制度的庇护或使用关系网络来动员资源、解决问题、完成任务。^③比如说,基层官员要动员资源,通常需要跨科室的合作和沟通,在这些情形下,非正式关系比正式关系常常更为有效。我们在日常生活里可以观察到许多类似的例子。在个人层次,非正式制度可以帮助我们追求个人利益,规避风险,这是每个官员都在意的事情。可以说,非正式制度来源于官僚体制内部的工作环境、任务压力和个人利益追求等多种渠道,在日常的工作环境和任务过程中不断地再生产出来。

非正式制度的再生产不仅源于基层政府层次上执行过程中的灵活性,而且植根于这一体制中自上而下的非正式化冲动。在家产制支配形式下,决策者拥有任意专断权,但正式制度如官僚机构的稳定性和程序性约束了这一专断权的行使。因此,决策者有冲动制造机会来超越正式制度和官僚过程束缚,以非正式运作形式推行其意志。我们不难发现种种自上而下的过程削弱了正式制度,推动正式制度走向非正式化的趋势。例如,近年来政府内部的指令传达,常常不是以正式文本形式上传下达,而是采用非正式的打招呼、口头传达、不许记录、不许公开等非正式形式传递之。在处理、解决问题时,不是通过透明公开的正式程序,而是通过非正式制度以隐蔽形式实施之。应星注意到,在政府运作过程

① 艾云:《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析:以A县“计划生育”年终考核为例》。

② Xueguang Zhou, Hong Lian, Leonard Ortolano, Yinyu Ye, “A Behavioral Model of Muddling through in the Chinese Bureaucracy,” *The China Journal*, No. 70 (Jul. 2013), pp. 120-147.

③ 田毅、赵旭:《他乡之税:一个乡镇的三十年,一个国家的“隐秘”财政史》,北京:中信出版社,2008年。

中,没有见诸文字记录的事件,即被认为是不存在的。^① 这一观察透露了官僚体制的一个秘诀:口头传递的指令信息有着浓郁的非正式色彩,带来了解读和心领神会但又不承担正式责任的灵活性。如此这般,经过不同权威层次上的言传身教和上行下效,类似的非正式制度就变得顺理成章、持之有据,有了合法性基础,推动了正式制度非正式化、非正式制度正当性的趋势。

概括以上的讨论,我们不难看到,非正式制度渗透于政策执行过程的各个环节。其动力来自国家治理所特有的支配形式和制度逻辑:一方面是组织正式化带来的困难和张力诱发了非正式化的力量,正式制度规定的政策执行过程中诱发灵活性压力和应对举措,不断地应用和强化这些非正式制度,提供了自下而上的非正式制度的再生产机制;另一方面,特定支配形式上的正式制度本身有着反正式化的内生性机制,即正式权威行使任意专断权来实现其意志和指令,提供了自上而下的弱化正式制度的渊源。

六、最后的话

几位学友在阅读本文初稿时提出了这样的批评意见:本文中涉及的各种非正式制度,如变通、双轨政治、共谋,在政策执行的各个环节均可以被观察到,有内涵不清、外延过宽之嫌;而且文中所述的各种“非正式行为”与正式制度边界模糊,在正式与非正式间游移不定。当我针对这一批评试图努力进一步澄清这些类型及其关系边界时,却发现颇有难度。一方面,这些模糊地带与情形是目前文献研究所反映出的状况,自己现阶段认识所限,难以进一步明晰化。另一方面,我以为,更为重要的原因是,这些非正式制度类别在实际运行过程中的确时常交融混合,与

^① 应星:《大河移民上访的故事:从“讨个说法”到“摆平理顺”》,北京:生活·读书·新知三联书店,2001年。

正式制度间边界模糊,游移不定。这些特征恰恰有利于在实际运行中隐去非正式行为的痕迹,以达既名实分离又隐而不显之效。或许可以说,这种边界模糊性、多重解释可能性正是中国官僚体制情境下正式与非正式制度之间关系及其运作过程的鲜明特点。本文从两个维度提炼和分类这些理想类型,以期提高非正式制度概念的分析力,希望起到投石问路、抛砖引玉的作用,引起学者们进一步澄清和开掘的兴趣。

本文始于这样一个观察:正式制度与非正式制度的共生并存是事实所在,古今中外如此。本文的进一步分析指出,在中国文化下,强大的国家集权和官僚体制成为各种组织的制度环境,塑造了非正式制度的形式和特点。在历史上,传统中国的双轨政治建立在多中心治理体制之上,非正式制度与正式制度同时成为国家治理的机制,为不同组织形态和行为提供了合法性基础。正式制度与非正式制度的双轨并行、名实分离等特点,在历史上的中国官僚体制中即已显露无遗,体现在稳定的儒家化组织结构中。韦伯曾深深忧虑理性化组织所带来的“规则铁牢”(the iron cage),而非正式制度给官僚体制带来了灵活性,缓和了这一紧张。

在当代中国,国家治理的组织一元化体制否定多中心治理体制的合法性基础,挤压非正式制度的活动空间,使得后者在双轨政治、名实分离诸方面有更为微妙的表现形式。但如上所述,中国官僚体制中的非正式制度植根于国家支配形式之中,在各种正式制度运行过程中不断得以延续和强化。非正式制度的重要角色塑造和维系了中国官僚体制的鲜明特点,为官僚体制的正式形式与非正式运作两重性注入了强大生命力。可以说,当代中国国家治理的核心过去是,现在仍然是正式与非正式制度的携手共治;两者可谓形影相随、不离不弃,只是明暗凸凹时有变化而已。套用一句我们熟悉的表达方式来说,这是不以人们意志为转移的。

Informal Institutions in the Chinese Bureaucracy: An Essay

Zhou Xueguang

Abstract: In any large organization, there is an inherent tension between centralization and decentralization. In the Chinese context, this tension is amplified as the fundamental tension between the all-encompassing centralization of authority and effective, local governance. This essay develops the proposition that interactions between formal and informal institutions play a central place in easing this fundamental tension and examine the historical evolution of informal institutions in and around the Chinese bureaucracy. I trace historical patterns of “dual-track politics” in traditional China and their reconfiguration in contemporary Chinese bureaucracy. Drawing on recent studies of government behaviors, I develop typologies of informal institutions, and discuss the mechanisms of reproduction, and their implications for governance in China. These informal institutions have shaped the key characteristics of the Chinese bureaucracy and those of governance in China.

Keywords: informal institutions, dual-track politics, the separation of symbolic and substantive power, Confucian bureaucracy, bureaucracy