

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
2011·3
CJS
第 31 卷

艾 云

摘 要:中国基层政府执行国家政策或上级指令过程中一个普遍的组织现象是,上级对下级工作进行频繁的“检查”或“考核”,而下级政府采取各种手段、策略来应对。本文以华中地区某农业县 2007 年度计划生育年终考核为例,试图从组织学角度分析、解读这一“检查”与“应对”过程,尤其关注基层政府“应对”上级政府的各种策略。本文认为,这些非正式组织行为的普遍存在和重复再现常常导致自上而下“考核检查”的失败,究其根源,主要是组织结构、组织设计的不合理,尤其是监督制度、激励制度与组织目标、政治环境等方面的不兼容和内在矛盾。

关键词:政府组织 非正式制度 信息不对称 激励制度

An Organizational Study of the Inspecting-Responding Process within the Chinese Governmental Hierarchy: A Case Study of the End-of-Year Assessment of Family Planning in County A

Ai Yun

Abstract: In the process of Chinese local governments executing governmental policies or commands from the above, a noticeable organizational phenomenon

* 作者:艾云 北京大学社会学系 (Author: Ai Yun, Department of Sociology, Peking University) E-mail: aiyunpku@gmail.com

** 本文得到国务院发展研究基金会“通用汽车发展研究奖学金”、上海高校社会学 E-研究院、教育部“公派留学项目”资助。[This research was supported by Development Research Scholarship, Development Research Center of the State Council; Sociology Division, E-Institute of Shanghai University; State-Sponsored Scholarship Program for Graduate Students, China Scholarship Council.]

本文在田野调查和写作过程中得到周雪光教授、刘世定教授、王丰教授、赵树凯研究员的指导,特此感谢。本文曾提交 2008 年“组织社会学实证研究工作坊”,得到与会师友指正。《社会》匿名审稿专家对本文提出了宝贵修改意见,在此一并致谢。

is that higher authorities frequently inspect or assess their subordinates' performance, whereas local governments correspondingly utilize various strategies and means to deal with the inspections. Based on the 2007 end-of-year assessment of family planning in an agricultural county in Central China, this article tries to dismantle the "inspecting-responding" process, with special attention to the multiple strategies utilized by the local governments to "answer" their superiors, through an analysis from the organizational perspective. The common existence and reoccurrence of those non-official organizational behaviors have led to the failure of top-down inspections, the origin of which is in the irrationality of the organizational structure and design, particularly in the exclusivity and contradiction between the supervisory system, incentive policies, organizational goals, and political environment.

Keywords: government organizations, informal systems, informational asymmetry, incentive policies

一、问题提出

中国政府组织中的一个重要过程是中央政府(决策者)制定总体计划,然后由地方政府(中间层)逐级分解、下达,直至基层政府(执行者)予以落实。¹决策者所期待的理想状态是下级政府,尤其是基层政府,可以做到“上令下行、令行禁止”,因而通常在推出某一政策的过程中,针对执行过程要安排相应的考核、检查。“检查”是指上级政府对下级政府的监督、验收行为,包括某特殊事件的专项检查 and 未打招呼的“突然袭击”等。“考核”是制度化的、周期性的检查,它通过周密的正式制度设计,包括数量化的指标体系、客观的测量工具等收集信息,其目的在于准确地评估下级政府的工作绩效。这导致一个普遍的组织现象,即上级政府动员部署诸多人力、物力实施考核检查,而下级政府采取形形色色的手段、策略予以“应对”。应对来自上级政府的考核检查成为中国政府行政管理体制中基层政府的重要工作内容(赵树凯,2005)。²

1. 中国是五级政府体制,本文中地方政府指省、市、县、乡级政府,而基层政府主要指县、乡级政府。

2. 另可参见:夏长勇.2005.人民时评:“官出数字,数字出官”何时了.<http://opinion.people.com.cn/GB/40604/3648587.html>.

吴毅(2007)的观察指出,乡镇政府每年至少有 1/3 的时间用在应对各种检查。自上而下的“考核检查”与自下而上的“应对检查”持续存在,并反复出现于中国地方政府政策执行过程中,成为各级政府的共享常识。¹

研究者早已注意到中国政府组织运行中普遍存在“上有政策、下有对策”的非正式行为。行政科学研究者以“政策执行阻滞”为主题产生了诸多研究成果,如一些学者认为政策制定不合时宜、上级政府权力寻租、政策执行监督缺陷、政策执行者素质低下等因素是导致这一现象的原因;中国行政管理协会课题组的一项研究报告则指出,需要加强正式制度建设。²然而,另外一些研究发现,即使在目标清晰、程序严谨的组织条件下,组织中仍然存在大量违背指令要求的非正式行为,如高王凌(2006)发现,高度组织化的人民公社时期亦存在大量“反行为”。董强等人的研究(董强、李小云,2009)提出了农村政策执行的“监督软化”问题,认为上下级政府在获取利益过程中形成了独特的利益链条,政策监督的实际价值被虚置,进而变成一种形式化的监督,其深层原因是压力型体制之下政策目标分解到基层政府无法完成的地步,不得不以政策监督软化应对之。这个解释有其道理,但未能揭示出“监督软化”的组织基础。社会学者在研究中国政府政策执行过程时发现,社会关系网络、社会情理逻辑的非正式运作在政策执行过程中起着重要作用,并且提出“变通”的概念来解释非正式关系在政策执行中的作用(张静,2000;孙立平、郭于华,2000),即地方政府通过变通国家政策以缓解政府与民众的冲突(应星,2001)。这些研究主要讨论国家政权与社会民众交汇处的非正式运作过程,而没有涉及政府组织内部多个层级和多个部门之间的非正式制度。

本文以 A 县计划生育目标管理责任制年终考核为例,着重讨论在此过程中上下级政府间“检查”与“反检查”的互动过程:上级政府如何通过“指标量化”、“一竿到底”和“一票否决”等制度设计来监控下级政府的执行过程,而下级政府又如何采用“造假”、“接待”、“陪同”、“越级求助”等策略来破解上级政府考核检查的制度安排。

1. 共享常识(common knowledge)的概念最早出现于 Meyer 与 Rowan 1977 年的论文。该概念用于分析中国政府组织行为可参见周雪光(2003,2005,2008)。

2. 参见:中国行政管理协会课题组。2006。政府部门绩效评估报告。http://theory.people.com.cn/GB/49150/49152/4356403.html。

“计划生育”政策自 20 世纪 70 年代初开始在全国范围内推行,并以“晚”、“稀”、“少”为主要内容,80 年代初期开始实行“提倡一对夫妇只生育一个子女”的生育政策,并将其定为基本国策。¹“计划生育”政策的执行情况长期以来一直是地方政府政绩考核的重要指标,很多地方在计划生育问题上甚至采取“一票否决制”。一定程度上,计划生育考核检查的这种高压态势及其普遍存在令其成为观察中国基层政府组织运作过程的最好切入点。

A 县下辖 14 个镇、2 个乡,总人口约 103 万。笔者于 2007 年 8 月在 A 县 D 镇进行了为期三周的田野观察,后于当年 10 月、11 月在 A 县计划生育局进行了为期两个月的田野观察,参与了 A 县计划生育局接受、部署和应对来自省、市计划生育委员会的考核检查和对所属乡镇实施考核检查的全部过程。²文中的资料主要来源于田野观察,也包括对部分工作人员的访谈。

本文的中心命题是:自上而下“考核检查”的失败往往在于非正式组织行为的普遍存在,究其根源,主要是由于监督、激励制度与组织目标和组织环境等的不兼容,具体体现为组织中的信息控制问题、正式组织中的非正式运作问题、组织中的激励制度设计问题。

二、理论框架

中国是五级政府的科层制管理体系,大体上可以划分为三个层次:领导决策层——国家(人口和计划生育委员会);中间管理层——地方(省、市、县各级人口和计划生育委员会);决策实施层——乡镇(人口和计划生育办公室)。这一组织制度的特点是,中央政府制定统一规划和指标,地方各级政府在此基础上细化指标,基层政府尤其是乡镇政府具体操作执行。这一过程通过科层制度的各个层次和部门间的组织纽带来实现,而考核检查是执行过程的重要环节之一。事实上,由于下级政府的各种“应对”策略,考核检查时常并不能达到上级政府的预期目标。

1. 各省计划生育政策的具体内容存在差别,而政策内容本身也随时间有所变化。有关生育政策历史的详细资料可参见杨发祥的博士论文《当代中国计划生育史研究》。

2. 2003 年,“计划生育委员会”更名为“人口与计划生育委员会(局)”,以突出人口管理与服务功能。但本文仍简称其为“计生委”或“计生局”。文中计划生育年终考核指人口与计划生育目标管理年终考核。

本文拟讨论这一组织失败的三个组织渊源。

首先,自上而下运行过程中不同环节的衔接和有效管理有赖于对信息的掌握和控制。信息的流动与控制不仅是中国政府行政管理所必须面对的问题,而且是任何组织都面临的普遍问题。借用管理学“委托—代理”理论,可以将上级政府看做“委托人”,下级政府看做“代理人”。在这一“委托—代理”关系中,信息的分布以及对信息的控制至关重要。通常,下级政府官员更了解政策执行的问题与效果,而上级官员对下级政府工作的过程、效果和具体措施则难以准确了解。信息控制问题体现在信息的不对称性和信息的模糊性两个方面:第一,政策制定和政策执行相分离使得上下级政府间信息不对称。在多重委托代理模型中,上下级政府间距离层级越多,信息流动过程越长,则上下级政府的信息不对称程度越深。因此,基层政府有着更大的信息优势。第二,信息的模糊性,即同样的信息条件下人们会有不同的解释和理解,而这些不同的解释不因信息的增加而改变(March, 1994)。在决策和执行过程中,组织内部的不同行动者通常都会有多重的身份和偏好、不同的经验和历史,它们之间具有松散耦合(loosely coupled)的特征。信息不对称问题和信息模糊性问题需要相应的激励制度来解决。一方面,技术手段可能有助于信息流通,例如省级政府可以通过 WIS 数据信息系统¹来直接获知和审核乡镇政府的工作信息。这一制度设计有助于解决信息不对称问题。但值得注意的是,针对信息不对称问题的激励设计无法解决信息的模糊性问题,因为信息模糊性导致了多重解释的可能性,在上下级政府间制造了政治利益空间,下级政府通过“游说”、“收买”上级政府,对信息进行再解释,使得信息向有利于自己的方向发展。

在考核过程中,上级政府的基本出发点是获得真实准确的信息,因而采取了一系列相应的制度安排。第一,缩短信息流程的中间环节,加强对信息的监控,解决信息不对称问题。技术手段尤其是网络技术缩短了信息流程,有助于信息流通,例如省级政府可以通过 WIS 数据信息系统来直接审核乡镇政府的工作报表。直接检查(入户调查)也是缩短信息流程的方式之一,即越过基层政府,直接与调查对象接触,避免基层政府的干扰信息。第二,“数字化”管理(Giddens, 2006)。上级政

1. WIS 的全称为“Women of Productive Age Information System”,即育龄妇女信息系统。

府通过考核的指标化、数量化、标准化使测量评估变得客观准确,来解决信息的模糊性问题。考核的主要内容是基层政府的基础工作资料(人口档案、工作手册)、原始记录以及个人证明(结婚证、户口本)等,然后将这些信息指标化和数量化,最后赋予考核分值。如乡镇“三查”¹服务率的责任指标为100%,考核组通过审查育龄妇女卫生检查结果报告单的信息真伪(剔除伪造文件)和报告单总数量来计算指标完成率。但如下文分析所示,这一系列措施虽然颇具匠心,但在实际运行过程中仍然无法有效解决信息不对称问题,而且指标化和数量化引导着下级政府的注意力和工作重点,激励基层政府进行选择关注(Wilson,1989),并控制相关指标信息,进而采取相应策略来应对。

其次,考核检查过程不仅在正式制度下进行,它还受到非正式过程和机制的影响。正式组织内部存在大量非正式制度和小群体,它们与正式制度互动并存、相互作用。非正式制度在某些组织条件下可促进正式制度的运作。例如,布劳(Blau,1955)的研究注意到,政府机构中非正式群体的私下沟通导致了比成文规则更多的责任感和创新。但在另外的条件下,非正式制度也可能阻碍组织正式制度的运行,导致与正式制度相对的权威,软化正式制度的实行过程,产生与组织目标相悖的效果(Selznick,1966;Gouldner,1964;Wilson,1989)。对中国政府组织的研究指出,政策执行过程中存在诸多以社会关系网络为基础的非正式运作。由于社会关系网络可以提供私人信息、帮助讨价还价(Burt,1992),在信息不确定性条件下,官员会有意识地构建社会安全网络,以便在出现问题时得到保护(王波,2002;周雪光,2008)。上级政府与基层政府在组织的日常工作中衍生出许多非正式社会关系。上级政府也深谙非正式关系网络将影响考核制度的公正执行,因此,在制度安排中有意识绕开基层政府的非正式关系,回避与基层政府的非正式互动。如省级考核时规定:基层政府不得接待、不得陪同考核组;考核组在前一天晚上住在考核样本县的邻近市县,于次日清晨进入样本县,直接进入村进行调查。但事实上,笔者的田野观察发现,在考核检查这一环节,制度环境的压力越大,激励强度越高,非正式运作过程就越活跃。如下文所示,正是这些非正式运作过程导致了考核检查等诸多制度设计的

1. “三查”是指通过对育龄妇女查环、查病、查孕,来采集、核实育龄妇女的真实信息。

失败。

究其原因,关键在于建筑在共同利益基础之上的政治联合体(March,1988)的形成。在考核过程中,上级政府考核的决策者与执行者通常相互分离,如上级政府领导(比如计划生育局局长)是考核决策者,而来自不同科室甚至外来部门的人员可能是考核执行者。考核事件中两者的激励与利益存在差别。在权力集中的制度环境下,上级政府领导的个人意志最终决定考核结果,他们可从基层政府的“游说”和“贿赂”中获取个人利益;而考核组成员扮演考核工作的执行者,考核结果与其利益并不相关。这种利益不一致为基层政府的非正式运作提供了空间,考核组更易于接受基层政府的“收买”、“拉关系”等行为。结果,考核执行者(如各科室科长)与基层政府的非正式个人关系融入考核事件所代表的行政公务关系之中,为考核的非正式运作埋下了伏笔。在制度上,目标管理责任制采取将目标层层分解、逐级签订责任书的管理方式,它将多个不同行政等级的责任主体勾连起来,一方面以上下级的权威关系为基础,另一方面,把责任(进而利益)连带关系纳入进来。目标管理责任制实行“双轨”制度,县、乡政府部门为一轨,各级业务部门为一轨,形成了“制度性关联”(王汉生、王一鸽,2009)。因此,基层政府内部各部门在正式“制度性关联”的日常工作中也产生了大量的非正式制度。

第三,政府内部的激励设计在很大程度上诱发了考核检查过程中的目标替代现象。组织学中的一个基本命题是激励机制设计诱发和制约着相应的组织行为(Kerr,1975;Lazear,1998),组织通过激励制度设计促使组织成员愿意为实现组织目标而工作。从这个角度看,计划生育考核采取“一票否决制”,提供了强大的激励(惩罚)压力。上级政府的初衷是以此激励下级政府完成责任目标,从组织学角度来分析,这些激励机制的设计意在通过提高违规的成本(激励力度)、测量准确性(具体指标)和责任落实(连带机制)来提高国家政策执行的有效性(周雪光,2008)。

但是,激励制度设计需要遵循有效信息原则、激励强度原则(Milgrom & Roberts,1992)。有效信息原则是指应选择那些有效信息的指标,这些指标产生误差的可能性越小越好。激励强度原则是指如果可以某项工作的表现进行十分准确的测量,那么就应该提高激励

强度；如果测量不准确，提高激励强度反而会导致错误的行为。激励强度原则以有效信息原则为基础，当考核指标不能获取准确信息时，较强的激励制度设计将导致目标替代。也就是说，激励制度在一定的组织条件和组织范围内可有效运作，一旦超越了该组织范围，激励制度的作用强度和效果将发生显著变化。“一票否决制”旨在激励基层政府有效执行国家相关政策，但如本文个案所示，这一激励制度的强大压力和严重后果常常迫使下级政府不惜一切代价来掩盖问题，推托责任，从而导致考核检查措施难以奏效。

在组织运行过程中，这三个组织机制相互联系、相互作用、相互渗透。信息问题体现在指标设计和激励制度设计中，同时也体现在非正式制度的运作过程中；不适当的激励制度设计可能诱发非正式制度运作，从而激化信息不对称问题。本文拟运用以上理论思路分析 A 县计划生育年度考核检查的个案，借此剖析政府内部考核检查的实际运行过程及其存在问题。

三、A 县案例的实证分析

（一）考核检查之制度设计

从上述三个理论思路出发，笔者观察到上级政府通过某些组织制度设计来化解信息控制问题、非正式运作问题，这集中体现为“考核指标的数量化”、“一竿到底”、“一票否决”和“关笼子”等制度设计。

1. 考核指标的数量化

表 1 列出了 2007 年计划生育目标管理责任书中省、市、县、乡（镇）、村各级政府层层签订的主要责任指标。从中可以看出，考核制度设计有三个主要特征：（1）采用客观的指标评估政绩；（2）指标测量的数量化，即用明确的数字来评估任务完成情况；（3）每项指标都有明确、可操作的统计口径。例如乡（镇）的责任指标之一是长效节育率为 75%，因此 A 县 D 镇应完成 400 位妇女的长效节育手术。这就要求：一方面，乡镇政府要提供 400 份医疗手术证明；另一方面，在现场调查过程中，被调查妇女应做出相应回答。考核的指标化、数量化、标准化对解决信息模糊性问题至关重要。明确清晰的量化指标具有刚性特征，从而减少了人为解释和自圆其说的空间，与过去领导拍脑袋的行事方式相比确是行政管理进步的表现。

表 1:2007 年度省、市、县、乡(镇)、村(居)主要责任指标

	省	市	县	乡(镇)	村(居)
政策生育率	90%	92%	95%	96%	100%
长效节育率	75%	75%	75%	75%	75%
避孕药具使用率	不详	85%	90%	90%	90%
出生统计准确率	不详	94%	98%	98%	100%
法规知识知晓率	不详	不详	95%	98%	100%
服务站建设	40%	45%	50%	无	无
信息录入准确率	98%	98%	98%	98%	100%
“三查”服务率	不详	85%	95%	98%	100%

与考核的指标化和数量化并行的制度设计是“层层细化”和“逐级加码”，指标加码幅度约为 5%。朱新峰的研究观察到，乡镇基层工作者不断抱怨“各项指标往往是一级一级地往下抄，论个平均，逐级加码，往往到基层就高得离谱，甚至是脱离实际难以完成，更不用说超额完成任务了。”¹如此，难以起到应有的激励作用。本来，这一制度安排的初衷是激励下级政府更努力地工作，但一味提高指标数量的做法时常脱离实际，违背了激励机制设计应该遵循的激励强度原则(Milgrom & Roberts, 1992)。从正式制度的角度分析，上级政府通过逐级加码(指标空间约为 5%)来平衡下级各责任主体，即使有些下级政府未能完成责任指标，上级政府还能保证整体上完成政策指标(王汉生、王一鸽, 2009)。但从非正式制度的视角分析，5%的加码空间在上下级政府间制造了政治利益，双方可通过讨价还价来争取有利于自己的政治利益。当下级政府未能完成责任指标，尤其是考核出现问题时(如出生统计误差)，下级政府仍可通过对直接上级政府进行“游说”、“收买”等方式来化解。也就是说，直接上级政府可以控制和重新分配 5%的加码空间，通过平衡下级各责任主体而将问题内部化。由此，一个合理的推论是：直接上级政府层层加码的幅度越大，基层政府完成任务的难度就越高，基层政府通过非正式方式来解决问题的冲动也就越强烈，从而上级政府可牟取的政治利益越多。因此，这一激励上级政府实行“层层加码”的严格制度，反而软化了指数量化的制度刚性。

1. 参见：朱新峰。2006。县级目标管理责任制度探疑。http://www.snzg.cn/article/2006/1117/article_2320.html。

2. “一竿到底”

计生检查采取“一竿到底”的制度安排,即:第一,调查样本点(以村为抽样单位)的信息用多层信封密封,随后多阶段逐次开封,样本点信息绝对保密。当到达考核样本市时,考核组才能拆开第一层信封得知考核样本县;当到达样本县时,考核组才能拆开第二层信封得知考核样本乡镇;当到达样本乡镇时,考核组才能拆开第三层信封得知样本村。第二,“不打招呼”、“不许陪同”,“直接入村调查”。上级政府以此力图回避与基层政府的非正式互动。如省级考核有如下规定:调查组住在样本点邻近市(县),次日早上驶往调查样本市(县),并于早晨9点钟之前开始入户调查。基层政府如果提前获知样本点信息,就可以做好充分准备工作,如将有问题的调查对象转移到外地,使得考核组无从查证。而上级政府则试图通过以上制度安排来保密信息,并绕开基层政府,径直深入民众中以获取信息。因此,考核一旦开始,基层政府每日每时处于高度紧张的动员状态,各乡镇工作人员在交通要道处守候观察,直到考核组进入辖区内。组织学“多级委托代理”理论指出,执行的链条越长,不同层级间的利益关系就越不一致,信息遗漏和失真的程度则越高,信息不对称的程度也就越深。理论上说,“一竿到底”的制度安排减少了信息流通环节,有利于解决信息不对称问题。

3. “一票否决”与“关笼子”

“一票否决”是最严厉的激励(惩罚)制度,即如果未能完成责任指标,政府官员的其他政绩一并抹去,不得升迁、不得评优。“关笼子”是指考核结果排名靠后者被列为重点对象,放在“笼子”里管理。一旦进入“笼子”管理,无论工作做得多么好,都不能享受评优评先、加官晋资等各种待遇,一直要等到再次通过考核评比,出了“笼子”,处罚才会停止。尤其是,一旦进入“笼子”,引起上级政府注意,随后的考核检查会更多,并且处于“笼子”管理的单位也是下一次考核的对象(吴毅,2007)。

2006年,经市、县两级考核,A县对综合排名靠后的两个乡镇即Z镇和S镇实行了“笼子”管理。具体情况如下:

对乡镇主要领导人的否决:原Z镇L同志、原S镇党委回原工作所在乡镇协助当地党委、政府抓计划生育工作,经年度考核出“笼子”后再另行安排。免去原Z镇常务副镇长、现

Z镇党委书记的职务,改任党委副书记,经年度考核出“笼子”后再予提拔任用。

对分管领导的否决:对Z镇党委副书记、副镇长,S镇党委副书记由县纪委和县委组织部进行诫勉谈话,在全县通报批评。

对机关干部否决:追回Z镇和S镇机关干部已经发放的2006年度第13个月的奖励工资。

对计生服务中心人员的否决:Z镇计生服务中心H同志对旗子村计划生育工作负有连带责任,S镇计生服务中心L同志对升下村计划生育工作负有连带责任,解除聘用合同。

对村主要负责人的否决:升下村对该镇年中结账造成严重影响,对该村党支部书记G同志不予办理入保手续。

对计生局包乡镇责任人的否决:免去联系Z镇、S镇计生局干部W同志计生局局长职务。

“一票否决”和“关笼子”具有极大的激励强度,将责任连带机制嵌入于基层政府各层级、各部门和各环节的互动之中,形成了“一损俱损、一荣俱荣”的政治利益共同体。如本案例中,A县计生局局长被免职,乡镇党委书记(已提拔到县政府工作)被遣返原乡镇进行计划生育工作,相关工作人员一并受到惩罚。王汉生等(2009)指出,目标管理责任制度的内容之一是“双轨并联”的制度安排,这种制度安排在“条块”之间实现了一种制度性关联,从而起到减少内部摩擦、提高行政效率的作用。但政治利益共同体是一把双刃剑,当惩罚压力过大时,会激励基层政府进行高度组织和动员,产生抵制政策执行的强大力量,如基层政府各部门(公安、卫生等)协助提供虚假的文件材料,村委会(居委会)告知民众隐瞒相关负面信息等。这是目标管理责任制、考核检查和“一票否决”等正式制度设计所产生的非预期后果。

(二) 考核检查之“应对”过程

上级政府试图通过指标数量化、“一竿到底”和“一票否决”等制度设计来获取真实信息,下级政府则通过隐蔽信息的策略性行为,如“造假”、“陪同”、“收买”等,成功消解了来自上级政府的考核检查。

1. 信息是如何生产的?

与拍脑袋的行政方式相比,上级政府制定数量化、标准化的考核指

标体系是一种进步,有助于解决信息模糊性问题。值得注意的是,数字化管理的有效性必须建立在信息真实、全面和准确的基础上,即相关制度设计要符合有效信息原则(Milgrom & Roberts,1992),因而有必要考察分析“数字”信息的生产过程。

A县计划生育考核信息的收集方式分为“现场调查”和“文件证明”两种。“现场调查”指考核者直接入户,通过询问居民/农民,如是否参加过“三查”、生育几个孩子、孩子出生年月等来获取信息。“文件证明”指考核组查阅基层工作者如村计生专干的工作记录、各类报表,以及其他部门(公安、卫生等)签署文件的成文信息等。显而易见,民众、相关职能部门、基层政府最具信息优势,尤其是民众和相关部门所提供信息的真伪直接决定了考核信息的质量。

笔者观察到,A县计划生育考核过程中存在大量信息“造假”现象,如现场调查中民众瞒而不报,其他职能部门提供伪造的文件档案等。吴毅(2007)的文章也指出,“除了人口、孕妇数等最为紧要的数据不敢凭想象随便填写之外,其他数据要怎样填写只能由自己去揣度”。实际上,“造假”行为有着深厚的组织基础:第一,这类组织行为通常涉及多级政府的“共谋”。例如,A县计划生育检查过程中有这样一个细节:S镇计生服务站被列为检查对象,但该服务站的工作楼刚刚竣工,没有医疗仪器,没有工作人员。然而,当笔者随考核组抵达该镇计生服务站时,只见墙壁上挂着整齐醒目的工作细则,穿着白大褂的医护人员正忙碌工作着,房间里摆放着全新的医疗仪器,一片生机勃勃的图景。A县计生局长颇为得意地说道:“我们投入是很大的,这些仪器设备就是今年投入几十万购买的……。”事实上,这些都是头一天晚上得知考核消息后连夜“制造”出来的,如现场工作人员是从A县计生服务站和卫生院临时调遣,清晨才赶到此的。随行的县计生局科长走出门外时难以抑制地捧腹而笑,私下对笔者说,“你看,这些全是我们昨天赶出来的,除了这个房子是真的,其他都是假的!”这个过程中,A县计生局、乡镇计生办等各级政府部门都卷入其中。第二,它体现了基层政府内各职能部门的“共谋”过程。例如,计生指标之一是长效节育率,即生育二孩妇女应实行绝育手术。D镇的责任指标为400名妇女应实行该手术,但由于无法落实,后来由乡镇卫生院出具假手术证明,以应对检查考核。第三,“造假”不仅涉及基层政府组织内部的非正式运作,而且是

国家和社会边界处乡镇政府、村干部和村民的联合行动。这体现于“堵口”策略中。检查组进行考核前,村干部已预先告知村民,要求村民不要胡乱说话,年迈的对检查组装聋作哑,小孩转移到其他地方躲一阵子,以免暴露出问题。

考核过程中基层政府内部的三个环节,即基层政府内部的各个职能部门、各个层级以及基层政府与村庄的互动都被严密组织起来。这可从“守口”策略中窥见一斑。省级考核开始时,A县部署动员各乡镇、各村庄严阵以待。村组干部骑着摩托车守候在村庄入口,各乡镇干部守候在乡镇关口要道,县计生局已准备好车辆,组建陪同小组,随时候命。一旦乡镇政府发现考核车辆,立刻电话报告给县计生局,县里的工作人员马上赶赴考核现场,应对可能出现的各种情况。在考核情境之下,“上令下行、下情上达”的理想图景终于浮现出来,基层政府演化为铁板一块的共同体,为信息造假提供了可靠的组织基础。

考核中呈现出基层政府组织内部(各层级和各部门)正式行政关系中所存在的大量非正式关系,以及基层政府与民众之间的非正式关系两个类型,但两者的组织机制存在差异:正式行政公务关系由于责任连带制度形成了共同的政治利益,激励了基层政府内部的非正式互动;而基层政府和民众,尤其是村干部与村民的关系嵌入在日常生活的社会网络中,遵循社会情理的逻辑。信息造假的组织行为是基层政府与民众及其他职能部门互动的结果,但“一票否决制”仅指向基层政府尤其是计划生育职能部门,因此,虽然“一票否决”具有强大的制度激励,但忽略了互动的另一方即民众,这种激励设计的不平衡最终导致了制度的失败。换句话说,如果不能动员民众发挥激励(监督)作用,考核制度将难以奏效。

2. 为什么“一竿到底”难以奏效?

考核执行过程中可以辨识出四个群体:作为考核制度设计者的上级政府、作为考核执行者的考核组、作为被考核对象的基层政府、作为政策执行对象的民众。“一竿到底”的制度安排是指考核组直接接触及政策执行的末端,即民众,对被考核的基层政府不打招呼,信息绝对保密,从而防止基层政府的介入,从第一现场获取真实信息。但事实上,信息以非正式人际关系网络为载体,通过私底下的互动来传递和扩散,从而瓦解了正式制度安排。

在正式制度安排中,考核组与基层政府是检查与被检查的行政公务关系,但一个并存的客观事实是,考核组与基层政府之间还存在大量非正式社会关系。因此,需要在正式制度与非正式制度互动的视角下分析考核组与基层政府的互动过程。在 A 县的案例中,市计生委派出三个考核组到 A 县进行检查,考核组 1 的领队为市财务科 Z 科长,他与 A 县计划生育局财务科 L 科长在日常工作中有许多业务合作,也是私底下的好朋友。考核开始前,Z 科长已隐晦地告知 L 科长样本点信息,“去年的重点也是今年考核的重点”。这句话暗含的信息是 Z 镇为必考对象,而 L 科长正是该乡镇的责任联系人。在考核过程中,L 科长始终随同 Z 科长,随时交换考核最新消息。非正式社会关系在其他考核组中亦普遍存在(见表 2),成为信息交流和流动的最主要方式。笔者观察到,在“一竿到底”制度(第二日清晨)实施之前,市计生委通过私下运作在前一天晚上已得知考核样本点信息。

表 2:省、市、县三级考核的陪同人员

考核方 被考核方	省计生委	市计生委	县计生局
市计生委	派出 J 主任、市 C 科长陪同。J 主任与考核组 Y 主任为以前的同事。	-	-
县计生局	两个考核陪同组。陪同组 1 中的 A 县 D 副局长与考核组 1 的组长是同学;陪同组 2 由市里 J 主任陪同。	三个考核陪同组。陪同组 1 的 L 科长与考核组 1 的领队 Z 科长为同事;陪同组 2 的 X 副局长与考核组 2 的 E 副局长为旧识;陪同组 3 的 S 科长与考核组 3 的组长为旧识。	-
乡计生办	乡镇书记、乡镇镇长、分管副镇长、村委会干部、村小组负责人	乡镇镇长、分管副镇长、村委会干部、村小组负责人	乡镇镇长、分管副镇长、村委会干部、村小组负责人

值得注意的是,有些情况下考核组人员与 A 县计划生育局人员并不熟悉,尤其当考核级别较高时,考核组调查员往往来自与 A 县相距较远的市县。这时,基层政府就会运用某些策略来超越正式公务关系,构建熟人关系,具体体现为“接待”、“陪同”和“摆平”等非正式制度。“接待”行为在许多研究中已有涉及,如赵树凯(2005)指出,在经济程度中等或者下等的乡镇,招待费用要占财政收入的 5% 到 10%。考核中“接待”是考核组与基层政府重要的互动方式。基层政府通过提供、安排考核组的饮食起居,构建和强化非正式人际关系,营造出非正式的互

动情境,从而弱化正式的行政公务关系。“陪同”是指考核过程中,基层政府为每位考核组调查员安排相应的陪同人员。一方面,陪同人员照顾考核组的饮食起居;另一方面,考核过程中陪同人员随同调查员入户调查。通过正式的行政公务活动与私下生活两个过程中的密切互动,“陪同”人员与考核组调查员由陌生转变为熟人关系。由于非正式关系网络可以传递信息(Burt,1992),基层政府由此构建起新的信息流动渠道。

当考核调查员查出问题时(如出生统计错报、出生漏报等),基层政府还会通过“收买”、“拉关系”、“给红包”等策略来“摆平”考核组以及考核组调查员(每个考核组大概10—20人不等)。调查员入村入户调查时,陪同人员随行左右。当调查员发现可疑问题时,陪同人员立即用“红包”来收买调查员。调查员收下红包就结束调查,或者把已经查出的问题从记录上抹去。基层干部将这种在现场解决问题的办法称为“当堂消化”。“红包”通过陪同人员私下里隐蔽、单独地送给考核组中的调查员。笔者的田野调查中,省级计划生育年终考核时,被考核的乡镇给予考核组的红包总计约为1万元(约10位调查员)。每位调查员共调查三个乡镇,收取红包3000元。如果调查出来的问题已经上报给考核组组长,陪同人员事后方才知道,这时就需要和组长“交易”解决,基层干部将其称为“补救摆平”。县计生局长这样说道:“最好的方式是‘当堂消化’,即一旦发现问题纰漏且证据确凿就立即通报上级。上级赶在考核组碰头汇报公开信息以前,找发现问题的考核人员单独以钱来解决。‘礼多人不怪’,考核组人员非常明白,接了礼,这个问题也就算了,考核人员权当没有查到。这种做法是成本最小,也是最省心省力的解决方式。而如果问题被考核组查出,调查员已经将结果汇报给统计员(一般称为业务组长)和考核组组长后基层政府才发现,这样处理起来就麻烦得多。这个时候需要单独找统计员去修改结果,和组长去‘交易’。”(田野笔记 GA20071010)

可以说,“陪同”是“摆平”的序曲,并为事后“摆平”提供了组织基础。被考核者通过“陪同”与每位调查员建立私下的沟通渠道,成为随后考核过程中解决问题的重要桥梁。在考核组与基层政府的互动过程中,基层政府发掘启动已有的社会关系,在“陪同”过程中建构起非正式情境,通过“收买”来“摆平”考核组,最终化解考核中出现的问题。结

果,即使上级政府实行“一竿到底”的制度安排,信息流动也并非沿着正式制度安排直接深入最底层,因为基层政府通过“陪同”拦截获取了相关信息,瓦解了上级政府控制信息的制度初衷。

为什么在考核过程中考核组会任凭非正式制度对其正常工作的干扰呢?这主要源于激励机制设计的不兼容。组织学的一个基本原理是,如果对A实行激励,而期望得到B结果是不可能的(Kerr,1975)。“一票否决制”事实上是激励基层政府“应对”考核组,而并非激励考核组认真执行考核制度。在权力集中的制度环境下,上级政府领导最终决定考核结果,可从基层政府的“游说”和“贿赂”中获取利益;考核组成员扮演考核工作的执行者,考核结果与其利益并不相关。尤其是,考核组接受基层政府非正式运作的收益(如“红包”)远远大于遵守考核制度规定的收益,这也激励了考核组对基层政府非正式行为的接受和认可。换句话说,只有当激励制度在根本上激励考核组的执行行为时,考核制度才能得到落实。例如笔者观察到的“同级检查”的制度设计,即下级政府相互检查,相互进行排名竞争,排名落后者将受到“关笼子”的惩处。这一制度设计给考核组以极大的激励。考核组(同级政府)为了自己的政治利益(争取排名在前)而认真严格地实行考核检查。¹

3. “越级求助”

基层政府形成利益共同体,通过“摆平”考核组,极大弱化了考核执行的力度和考核实施效果。现有的讨论主要是在考核正式制度所涉及的范围内展开,尤其是直接上下级政府与基层政府的互动过程中。如果将注意力集中于多层级的政府组织体系就会发现,在某些组织条件下,非正式运作会超越考核事件,即上级政府与基层政府的互动范围,而在更广阔背景下进行。“越级求助”的应对策略即是一例。

“越级求助”是指绕过直接上级政府,通过更上级政府的非正式运作来化解考核中出现的问题。在市级考核时,某考核组查出出生统计误差,并且拒绝A县的“收买”。正值调查现场,双方僵持不下。A县计划生育局长立即给A市副市长打电话,请求帮助。副市长是A县前任副县长,并分管过计划生育工作。A县试图通过副市长的权力对来自市里的考核组施加压力,迫使考核组屈服,修改考核结果。另一个细节

1. 笔者将在其他文章中对同级检查制度进行详细的分析讨论。

发生在市考核结束之后,A县共暴露出7例出生统计错误,不仅未能完成责任指标,而且是较为严重的工作失误,如其中某乡镇漏报一对双胞胎。按照正式制度规定,A县理应受到“一票否决”制度的惩罚。考核组已将考核结果上报给市计生委,通过对考核组的非正式运作向直接上级政府隐瞒信息的应对策略失去效力。就在考核组离开的当天晚上,A县计生局干部立即奔赴省城找关系以解决问题。事后,A县计生局财务科长数次提到,“这次去省城的花费可不小”。最后,A县免于“一票否决”的惩罚。

“越级求助”反映了A县与其更上级政府存在某种特殊的庇护关系,它以特殊的社会关系网络如同乡关系为基础,更上级政府利用其行政权力为基层政府抹平问题。“越级求助”策略使得基层政府借用社会网络机制超越权力等级结构,即直接上级政府(政策制订者)与基层政府(政策执行者)的行政关系,涉及更为复杂的政治利益过程。在此可做如下推断:组织权力越集中,更上级政府的偏好越能够影响下级政府的正式制度安排,则非正式制度运作越活跃。这有助于理解为什么政府组织中,尤其是基层政府,热衷于通过各种关系、渠道建立起范围广泛的保护网络(王波,2002)。

四、讨论与结论

本文着眼于计划生育考核检查这一环节,在这个过程中,组织决策者与执行者在互动中完成政策执行。上级政府“考核检查”与下级政府“应对”的组织过程有着独特的制度环境和组织基础,反映了科层制组织中信息不对称、激励机制设计不兼容,以及上下级政治利益诉求导致考核监督机制难以奏效等组织问题。上级政府通过制度化的组织设计和严格考核,力图收集到真实有效的信息。下级政府则在“一票否决”、“连带责任”等制度压力的激励下,动员和构建起非正式网络,通过非正式运作来隐瞒信息。中间层级的政府(省、市、县)通过指标“层层分解”和“逐级加码”创造出符合本级政府政治利益的运作空间。考核制度执行的失败也是政府组织内部决策权集中的代价。一方面,各级组织内部权力集中,如领导负责制;另一方面,政府组织体系实行中央集权制。这使得大至国家政策制定,小至政策执行的某一环节(如考核检查)在执行中相互分离,极大提高了政策的监督和激励成本。本文认为,信息

控制问题、非正式运作问题和激励机制问题这三个组织机制存在相互作用、相互强化的效应。它们的不兼容和内在矛盾最终导致了考核制度实施的失败。

本文试图在以下几个方面推进中国政府运作体制的研究。第一,组织学中一个基本的问题是,组织在宏观制度安排和遇到实际技术要求时,组织的结构性安排与实际运作时常相互分离(decoupling)(Meyer & Rowan,1977)。考核检查制度正是组织为解决该分离问题所采取的制度设计。在这个过程中,决策与执行相互互动(而非相互分离),推动宏观制度安排的具体落实。本文讨论这一互动过程和相关的互动机制,从而超越了传统组织学对分离问题的研究。第二,本文沿着组织设计中普遍存在的三个问题——信息不对称、非正式运作和激励设计——来讨论,这三个组织机制相互强化。本文认为,这些组织现象不能简单地归咎于政府官员或执行人员的素质和能力,考核制度执行失效是政府组织设计中组织目标与激励制度不兼容而引发的非预期性结果。任何激励机制或者组织结构的有效性都是有前提条件的,因此需要对具体的组织条件、组织设施进行深入分析。第三,本文试图突破“压力型体制”和“激励型体制”的研究。前者强调激励(惩罚)导致的负面后果,后者强调激励指标的正向导向作用。本文关注上下级政府的互动过程,从组织学角度出发,强调上下级政府间复杂微妙的关系及其相互冲突、相互妥协、讨价还价的政治过程。

本文的观察只是基于中国中部某农业县,但上下级政府考核检查与“应对”的组织过程、策略行为普遍存在于其他地区(董强、李小云,2009)和其他政策领域(周安生、周小华,2007),文中提出的组织学问题也普遍存在于基层政府运作过程中。显然,本文也留下诸多需要进一步分析讨论的问题:第一,“连带责任”是上级政府管制下级政府的动力之一,也导致中级政府和下级政府相互勾结以欺骗上级政府。“连带责任”是造成激励机制和组织目标不兼容的因素之一,但“连带责任”机制也具有积极作用(张维迎、邓峰,2002)。在当代中国政府体制中连带责任机制的作用边界和组织条件还有必要进行更为深入的研究。第二,考核制度是中国政府组织运作体系中目标管理责任制的核心内容,如果考核沦为政治游戏,演化为牟取政治利益的过程,考核制度将失去其应有的激励和监督功能,而合理的考核制度设计仍需要进一步的探讨。

参考文献(References)

- Giddens, Anthony. 2006. *Sociology*. Cambridge, U.K.: Polity Press.
- Blau, Peter Michael. 1955. *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Burt, R.S. 1992. *Structural Holes*. Cambridge: Harvard University Press.
- 董强、李小云. 2009. 农村公共政策执行过程中的监督软化——以 G 省 X 镇计划生育政策的落实为例[J]. 中国行政管理(12). [Dong Qiang and Li Xiaoyun. 2009. "Supervision Softening in the Implementation of Rural Public Policies: A Case Study of Family Planning Policy in X Town, G Province." *Chinese Public Administration* (12). (in Chinese)]
- 高王凌. 2006. 人民公社时期农民的“反行为”调查[M]. 北京: 中共党史出版社. [Gao Wangling. 2006. *A Study of Chinese Peasants' "Counter-Action"*. Beijing: Chinese Communist Party History Publishing House.]
- Gouldner, A. W. 1964. *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe: Free Press.
- Kerr, S. 1975. "On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B". *Academy of Management Journal* (18):769 - 783.
- Lazear, E. P. 1998. *Personnel Economics for Managers*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- March, J. G. 1988. *Decisions and Organizations*. New York: Free Press.
- March, J. G. 1994. *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- Meyer, J. W. and B. Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83: 340 - 363.
- Milgrom, P. and J. Roberts. 1992. *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Selznick, P. 1966. *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. New York: Harper & Row.
- 孙立平、郭于华. 2000. “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[G]//清华社会学评论(特辑). 厦门: 鹭江出版社. [Sun Liping and Guo Yuhua. 2000. "The Stick and the Carrot: A Process Analysis of Informal Operations of Formal Power: A Case Study of Levying Dinggouliang at Town B in North China". In *Tsinghua Sociological Review*. Xiamen: Lujiang Publishing House.]
- 王波. 2002. 关系运作制度化的过程分析: 华东地区 A 县政府机构改革的个案研究 [J]. 社会学研究(4). [Wang Bo. 2002. "Analysis on the Process of the Institutionalization of Social Relations Operation." *Sociological Research* (4). (in Chinese)]
- 王汉生、王一鸽. 2009. 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究(2). [Wang Hansheng and Wang Yige. 2009. "Target Management Responsibility System: The Practical Logic of Local Party-State in Rural China." *Sociological Studies* (2). (in Chinese)]
- Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- 吴毅. 2007. 小镇喧嚣: 一个乡镇政治运作的演绎与阐释[M]. 北京: 三联书店. [Wu Yi. 2007. *Uproar in a Small Town: Interpretation of a Township's Political Operation*. Beijing: SDX Joint Publishing Company.]

上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析

- 应星. 2001. 大河移民上访的故事[M]. 北京: 三联书店. [Ying Xing. 2001. *The Story of Dahe Dam*. Beijing: SDX Joint Publishing Company.]
- 张静. 2000. 基层政权——乡村制度诸问题[M]. 杭州: 浙江人民出版社. [Zhang Jing. 2000. *Issues at Grass; Root Level of Politics*. Hangzhou: Zhejiang People's Publishing House.]
- 张维迎、邓峰. 2003. 信息、激励与连带责任——对中国古代连坐、保甲制度的法和经济学解释[J]. 中国社会科学(3). [Zhang Weiying and Deng Feng. 2003. "Information, Incentive and Joint Responsibility: A Legal and Economic Interpretation of Lian Zuo and Bao Jia Systems in Ancient China." *Social Sciences in China* (3). (in Chinese)]
- 赵树凯. 2005. 乡镇政府的应酬生活——10省(区)20乡镇调查[J]. 发展研究(7). [Zhao Shukai. 2005. "The Social Entertainment of Grass-Roots Government." *Development Research* (7). (in Chinese)]
- 周安生、周小华. 2007. “上有政策、下有对策”现象之研究——以煤矿安全生产政策执行受阻为例[J]. 山东行政学院、山东省经济管理干部学院学报(3). [Zhou Ansheng and Zhou Xiaohua. 2007. "The Countermeasure Action in Procession of Policy Implementation: Taking Countermeasure Action of the Coal Production Secure Policy for Example". *Journal of Shandong Administration Institute & Shandong Economic Management Personnel Institute* (3). (in Chinese)]
- 周雪光. 2003. 组织社会学十讲(M). 北京: 社会科学文献出版社. [Zhou Xueguang. 2003. *Ten Lectures in Organizational Studies*. Beijing: Social Sciences Academic Press.]
- 周雪光. 2005. 逆向软预算约束: 一个政府行为的组织分析[J]. 中国社会科学(2). [Zhou Xueguang. 2005. "Adverse Soft-Budget Constraint: An Organizational Analysis on a Government Action." *Social Sciences in China* (2). (in Chinese)]
- 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[J]. 社会学研究(6). [Zhou Xueguang. "Collusion among Local Governments: The Institutional Logic of a Government Behavior." *Sociological Studies* (6). (in Chinese)]

责任编辑: 田青