

# 政府行为与中国社会发展

## ——社会学的研究发现及范式演变

周 飞 舟

摘 要：政府行为研究是中国社会学研究的一个重要领域，产生了大量优秀的研究成果，这与政府主导的中国特色发展模式密不可分。社会学在分析政府行为时先后形成了三种范式：利益结构分析、制度分析、迈向有历史维度的政府行为分析。它们相继迭起，与改革进程和地方政府行为的变化紧密联系在一起，反映了中国改革进程的丰富性和复杂性。与经济学、政治学的视角不同，社会学的政府行为研究在分析政府与企业、市场的关系时，更加注重社会关系的作用。社会关系及其运作方式既是解释改革前期乡镇企业繁荣和政企关系的关键因素，也是解释“项目制”下政策失灵现象的深层次原因。围绕社会关系在政府行为中的作用问题，社会学视角的研究呈现出丰富多样的努力，并逐步突破了“国家与社会”的二元分析范式。其中，迈向具有历史维度的社会学研究已经超出政府行为研究的特定领域和范围，它对社会学的中国化和建设有中国特色的社会学都有着极为重要的意义。

关键词：政府行为 乡镇企业 项目制 历史维度

作者周飞舟，北京大学社会学系教授（北京 100871）。

中国自改革开放以来，实现了长达几十年的持续、高速的经济增长，这是世界经济史上罕见的现象。对于中国所取得的经济成就，学术界占主流地位的解释是“地方竞争理论”及其相关理论，如财政分权理论，<sup>①</sup>地方政府法团主义理论，<sup>②</sup>晋升

① 代表性的论文参见 Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives,” *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, no. 4, 1997, pp. 83-92; Yingyi Qian, “How Reform Worked in China,” in Dani Rodrik, ed., *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, New Jersey: Princeton University Press, 2003, pp. 297-333.

② Jean Oi, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China,” *World Politics*, vo. 45, no. 1, 1992, pp. 99-126; Jean Oi, “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy,” *The China Quarterly*, no. 144, 1995, pp. 1132-1149. 与地方政府法团主义理论比较相似的提法还有“地方政府厂商论”，参见

的锦标赛理论,<sup>①</sup>等等。这些理论虽然分析角度不同,但大都认为地方政府的竞争是中国经济发展的主要推动力量。虽然从宏观角度看,改革开放的进程伴随着市场的发育、成长而日趋成熟,但是地方政府在经济增长中的作用并没有明显减弱,它以横向竞争的方式,通过经济和公共政策推动区域经济的发展。这些理论大多从中央与地方政府间关系来理解地方政府的行为尤其是绩效表现,如分权理论和法团主义理论侧重分析中央与地方间的财政体制的变化,而晋升锦标赛理论则侧重分析中央与地方间的人事体制的变化。从这些理论看,无论是财政关系还是人事关系的制度变动都引导地方政府行为趋向于在GDP和财政收入方面形成互相竞争的态势,形成了在制度框架下由利益驱动造成的竞争格局,这也显示了中国改革的特色。

由制度的变化导致行为的变化,从而产生出一定的绩效,这是经济学的基本研究思路。与此同时,伴随着改革开放的进程,政府行为研究也逐渐成为中国社会学研究的重要领域,产生了一批有影响的研究成果,初步形成了一些研究范式。与经济学的研究范式相比,社会学的研究显示出不同的特点,而且这些特点也不同于欧美社会学,形成了鲜明的中国特色。

从学科划分的角度看,政府行为并非社会学的研究领域。社会学作为起源于欧洲、繁荣于北美的一门学科,其研究的主要对象是在西方“国家与社会”范畴下与“社会”相关的各方面,而国家和政府一般是作为社会研究的“背景”甚至是批判的对象而存在。政府行为作为社会学的研究对象并且发展成为一个重要的研究领域,是中国社会学40年来发展的重要成果,这更是中国经济社会发展的特色决定的。可以说,中国社会学的政府研究正是改革开放的中国特色道路的深刻反映和鲜明体现。本文通过系统梳理自改革以来的社会学研究成果,考察政府行为如何引起社会学的关注并逐渐成为社会学的一个重要研究对象,总结社会学在研究政府行为时所使用的研究范式及其变化,力图从中找到一些富有启发意义的学科发展经验。总的来说,社会学在分析政府行为时先后运用了三种分析方式,这三种分析范式相继迭起,与改革的进程和地方政府行为的变化紧紧联系在一起,反映了中国改革进程的丰富性和复杂性。

## 一、利益结构分析(1978—1994)

社会学从20世纪80年代初恢复和重建,既是中国改革开放的结果,也决定了

---

Andrew Walder, "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy," *American Journal of Sociology*, vol. 101, no. 2, 1995, pp. 263-301.

- ① 周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》2004年第6期;周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

新时期社会学的发展必将紧密地与中国社会的剧烈变迁联系在一起。中国的改革开放，其主要内容是从计划经济体制向市场经济体制的转型过程，即从以政府主导的资源配置体制向以市场为主导的资源配置体制的转变过程。社会学在研究这个转型过程时，主要采用利益结构分析的方法，并展现出了与经济学分析有明显差别的自身特点。

从社会学“国家与社会”的传统分析范式看，中国的改革可以看作是国家对“社会”的“分权让利”的过程，或者说国家对“社会”的控制关系调整和松动的过程。从八九十年代发生的经验现实看，国家的确在逐步缩小其控制的范围，控制的力度也在减弱。在这种情况下，“体制外”的部分迅速生长，产生了大量的“自由空间”和“自由流动资源”，<sup>①</sup>同时也产生了大量的独立或半独立于国家控制的利益主体。随着改革的全面铺开，国家控制的部分主要集中在行政组织以及国有的企事业单位，而处于国家控制边缘、已经逐步“独立”的利益主体首先是实行了“包产到户”的农民，接着是农民兴办的乡镇企业。乡镇企业的繁荣引发了90年代开始的快速市场化进程。在这个进程中，民营企业的兴起以及国有企业的股份化改革代替80年代的农民成为90年代国家控制外的“社会”的主体部分。这种结构性的变动引起的利益分化和利益调整成为社会学研究关注的主要目标，而其中的问题意识与研究视角皆与“国家与社会”的二元分析范式有关。

社会学恢复重建初期，社会学家的主要精力在于译介西方理论和方法，经验研究则主要集中于传统的婚姻和家庭领域。80年代末90年代初，在费孝通等前辈的影响下，<sup>②</sup>乡镇企业研究成为社会学经验研究的重要内容，并取得一系列成果。乡镇企业是中国改革开放初期最为重要的成就之一，直到90年代中期之前，一直是中国经济增长的最大动力。乡镇企业介于政府和市场之间，也引起国内外学术界的巨大关注和研究兴趣。经济学家主要从生产要素配置以及产权结构入手，发现了乡镇企业诸多的“不合理”之处，即不合乎西方的新古典和新制度主义经济学理论。例如乡镇企业大多位于乡村地区，交通和信息成本很高，不易获得工业生产的规模效应；乡镇企业的产权是集体产权，产权结构模糊而缺少明晰的排他性，易产生委托代理问题，等等。也就是说，从理论上讲，乡镇企业是缺乏效率的，那么，乡镇企业在现实中的成功就只能从经济学理论之“外”进行解释，这是乡镇企业研究在社会科学中兴盛的主要原因。在这些解释中，有些是政治和意识形态的解释，认为在当时的政治经济环境下，私有产权无法在计划与市场双轨并行的环境中立足，而恰恰是

① 孙立平等：《改革以来中国社会结构的变迁》，《中国社会科学》1994年第2期。

② 费孝通先生在这段时期有一系列的文章讨论乡镇企业问题，提出“苏南模式”等重要概念。他对于发展模式的反思集中于《我国农村经济发展战略》、《四年思路回顾》等文章，分别参见《费孝通全集》第12卷、第13卷，呼和浩特：内蒙古人民出版社，2009年。

介于国有与私有之间的乡镇企业适逢其时，可以大行其道；<sup>①</sup>有些是经济结构的解释，认为当时的国有企业大都以生产重工业产品为主，乡镇企业生产的都是轻工业品和耐用消费品，填补了产业结构上的空白，可以获得很高的利润率；<sup>②</sup>有些解释则偏重于文化，认为产权的不明晰在中国的文化环境中并不一定产生低效率，反而可能会因为中国的“合作文化”而获得成功。<sup>③</sup>这些解释大都从乡镇企业的政治、经济和社会环境入手讨论，可以帮助我们理解乡镇企业在现实中的成功因素，但还是没有正面解释乡镇企业内部的产权结构和经营过程对企业效率的影响。相比之下，社会学的研究可以算得上正面出击，“深入虎穴而得虎子”，揭开了中国乡镇企业的内部奥秘，也开启了政府行为研究的序幕。

社会学的乡镇企业研究是典型的实地研究，其材料和发现都来自于大量田野工作的积累。费孝通先生在他的乡镇企业研究中为东部地区的乡镇企业划分了一些基本的模式，其中最为有名的是“苏南模式”、“温州模式”和“珠江模式”。在这三类模式中，“苏南模式”发展最早，也最为成功。其集体化程度高，是最为典型的集体产权的乡镇企业。国外的研究者将这类乡镇企业称为“模糊产权”，但是对这种“模糊产权”在实践中如何运作，如何产生效率则大多语焉不详。北京大学社会学学科的课题组对苏南和山东的乡镇企业进行了深入的实地研究，其成果体现在马戎、王汉生和刘世定编写的著作<sup>④</sup>以及他们的系列论文中，其中刘世定的一系列研究正是针对企业的经营活动展开的，本文以他的研究为代表来讨论社会学的分析路径。

在1995年的一篇论文中，刘世定指出，在他们课题组考察的苏南15个乡镇企业中，企业的主要经营环节如建厂、联营、转产、业务项目、原材料、产品销售、技术、培训，等等，都利用了他所说的“非正式社会关系资源”。<sup>⑤</sup>所谓非正式社会关系，是与法规、契约无关的，人与人之间的各种血缘、地缘和业缘关系。虽然这类关系在世界各文明中都普遍存在，但它们在中国社会中的重要性却被学者们反复指出和强调。与改革前的计划经济体制相比，产权“模糊”的乡镇企业与当时计划和市场双轨并行的环境，使得这些关系大有用武之地，变成了企业重要的“关系资源”。

① David Li, “A Theory of Ambiguous Property Rights in Transition Economies: The Case of the Chinese Non-State Sector,” *Journal of Comparative Economics*, vol. 23, no. 1, 1996, pp. 1-19.

② Barry Naughton, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

③ Martin L. Weitzman and Xu Chenggang, “Chinese Township-Village Enterprises as Vaguely Defined Cooperatives,” *Journal of Comparative Economics*, vol. 18, no. 2, 1994, pp. 121-145.

④ 参见马戎、王汉生、刘世定：《中国乡镇企业的发展历史与运行机制》，北京：北京大学出版社，1994年。

⑤ 刘世定：《乡镇企业发展中对非正式社会关系资源的利用》，《改革》1995年第2期。

在八九十年代，企业界人士所说的“公共关系”，或者叫作“公关”，与西方的意思大相径庭，“公关”实际上是指建立和疏通各种“私人”关系。这些私人关系或者先天存在，或者后天借助于企业之间、企业与政府之间的“公共”来往而建立，但大都在企业运营中起着重要的作用。“关系”最重要的是其人格化特征，这包括两方面的含义：一是私人性——即使最初是一些公共的业务交往，很快也会变成具有私人性的交往特征，如果不能变成私人交往性质的，公共交往便往往会“淡薄”或中止；二是依附性——基本上完全依附于特定的个人，一个人的“关系丛”就只能是这个特定个人的关系丛，换了人以后，这个关系丛就会立刻转换或者消失掉。刘世定之所以将这些“关系”称为“资源”，就是因为对企业来说，关键的业务如联营、项目和销售等，都依附于特定的个人而非企业。一个国营大厂之所以将一部分业务包给某乡镇企业，大都是因为这个国营大厂的“生产科长”或“销售科长”与这个乡镇企业厂长的个人关系，所以“厂长一般不换，弄不好换一个厂长倒一个企业”。<sup>①</sup>这种“关系”在改革前一切生产、销售计划都由国家控制、指挥的情况下较少发挥作用，在计划经济体制下，无论厂长个人还是企业职工也都存在激励不足的问题。但在改革初期，尤其是计划与市场并存的时期，“关系”便有了发挥作用的余地，扮演了连接“计划内”与“计划外”两个完全不同领域的重要角色。正如刘世定发现的，随着市场扩张，出现了一个非正式社会关系扩张的过程。

在企业内部的经营中，关系也扮演了重要的角色。单纯从组织和制度视角来看，乡镇企业是位于乡村地区的现代企业组织，这也正是其看上去缺乏经济合理性的地方。但是从社会关系的角度看，这些现代企业组织与传统性很强的乡村社会并没有明确的边界，这些“从农业里长出来的工业”，<sup>②</sup>其内部的运营形式有着很强的社会治理特征，这也被社会学家看作是中国社会结构特征在工业化过程中的表现。<sup>③</sup>乡村社会的一些治理特征，如权威关系的传统形态会在企业内部的运转中发挥重要的作用，从而在一定程度上解决了产权不明晰带来的委托代理问题。<sup>④</sup>

社会关系在企业的内部运营和外部业务方面发挥的作用构成了对“乡镇企业悖论”的一个“社会学”回答。这个回答并没有否认私有产权的效率，而是说明了“模糊”产权或者集体产权在某些条件和环境下也可以达到一定的运营效率，或者说其引起的效率损失并非像经济学理论所估计的那么严重。进一步而言，乡镇企业的效率问题并不是靠明晰产权带来的“排他性”解决的，而是靠不同利益主体之间的关系或关联性解决的。

乡镇企业的所有者是乡镇政府或者村委会，厂长或企业经理是实际的经营者的，

① 刘世定：《乡镇企业发展中对非正式社会关系资源的利用》，《改革》1995年第2期。

② 参见费孝通：《在农业基础上发展起来》，《费孝通全集》第12卷。

③ 渠敬东：《占有、经营与治理：乡镇企业的三重分析概念》，《社会》2013年第1—2期。

④ 周飞舟：《回归乡土与现实：乡镇企业研究的路径反思》，《社会》2013年第3期。

二者构成一个典型的委托代理结构。虽然它们之间的合同大多是“关系合同”，<sup>①</sup>也就是不完全合同，但是由于“二次嵌入”或“二次合同”<sup>②</sup>的存在，厂长或企业经理实际上获得很大程度的经营独立性。也就是说，厂长或企业经理的控制权是依靠“二次合同”带来的信息优势获得的。这种优势会变得很大，他们“在日常经营中权利扩张的弹性、在再缔约中对委托人形成的压力，都将比在制度环境稳定时要更大。这种状态甚至会演变为委托人权力旁落的代理人控制”。<sup>③</sup>这种重重叠加的“关系合同”带来了经营人事实上的“排他性”。与经济学重复博弈论中的“民俗定理”相类似，这些靠一系列“关系”联结出来的结构可能获得了与明晰产权相近的绩效，但是也会产生一些非常有中国特色的后果，这是本文讨论的重点。

社会关系——尤其是中国的这些人格化、私人性和依附性很强的社会关系是与真正的“公共”关系、或者说“契约性”关系格格不入的。从研究的发现来看，改革的成就虽然表现为经济的增长和绩效的提高，但是获得这些绩效的关键因素却并不一定是一些具有现代市场意义或者现代社会意义的新因素，而有可能是一些与这些新因素相对立的传统因素在新环境下的变种。至少就乡镇企业的研究成果而言，学者们看到的是伴随工业化而迅速扩张的“非正式社会关系”的作用；另外一些学者则将正式的“契约性整合”与改革前的“行政性整合”进行二元的划分，认为真正的改革和社会转型将是一个从“行政性整合”走向“契约性整合”的过程。<sup>④</sup>但无论是期望“契约性整合”替代“行政性整合”，还是替代以“非正式社会关系”为主的“关系性整合”，<sup>⑤</sup>都只是社会学者于改革初期在“国家与社会”范式下的一厢情愿而已。这种愿望之所以被不断强烈表达，是因为他们越来越发现改革是伴随着“行政性整合”与“关系性整合”的扩张而展开的，相比之下，经济虽然在增长，绩效也在迅速提高，但是真正的“契约性整合”迟迟没有到来。

---

① 关系合同的特点是，“由于签署合同各方的有限理性和交易成本的存在，使得合同是有缺口的，并且这种缺口无法通过合同法来弥补，而要依靠在一个关系体系中的协商来解决。也就是说，未来订立新合同的社会关系基础在事前就已经建立，关系合同内生于一定的社会关系体系中”，参见刘世定：《嵌入性与关系合同》，《社会学研究》1999年第4期。

② 刘世定提出的重要概念。委托人与经营代理人签订的合同“嵌入于他们之间的关系”，所以归类于“关系合同”，“而在这个合同缔结之后，经营代理人在相对独立地从事经营活动的过程中和他的经营伙伴缔结合同，并使合同嵌入于他们之间的关系”，他将后一次嵌入称为“二次嵌入”，或者称为“二次合同”。参见刘世定：《嵌入性与关系合同》，《社会学研究》1999年第4期。

③ 刘世定：《嵌入性与关系合同》，《社会学研究》1999年第4期。

④ 孙立平等：《改革以来中国社会结构的变迁》，《中国社会科学》1994年第2期。

⑤ 在此指代“非正式社会关系”及其带来的社会联结和整合效应。

乡镇企业的委托人——乡镇政府或村委会虽然与经理人签订了“关系合同”，<sup>①</sup>而且事实上经理人也具有相当大的“排他性”，但是经营权利上的“排他性”不等于在社会关系上可以做到“排他”或者独立。委托人与经营人之间的信任并非来自于关系合同（契约），而是来自于“关系”本身，而“关系”本身正是以缺乏排他性为基本特征的。就乡镇企业的委托人和代理人而言，其“关系”的特殊性在于，二者虽然在合同上是平等的委托代理关系，但是在“关系”上却有领导和被领导的权威意义，这又形成了对经营人行为的制约。也就是说，虽然关系合同为经理人带来乡镇企业的“纵向排他硬化”，但是“关系”本身却意味着某种程度的“纵向排他软化”，<sup>②</sup>即在社会关系上经理人很难做到对乡镇政府领导的“排他”。

乡镇政府与其所属企业、乡镇政府领导和企业经理人之间的关系，正是这种既独立、又“合谋”的关系。如果说“独立”代表的是企业经理人的经营权，那么“合谋”则是指，为保持这种独立性，乡镇政府与企业经理人合力对付更为强大的上级政府。这是社会学在研究中第一次明确地将乡镇政府与其上级政府区分开来。研究发现，以乡镇政府为代表的基层政府行为表现出很强的“变通”性。<sup>③</sup>比如，乡镇企业一般都有两本账，或者说有两种“利润”——账面利润和结算利润。前者是上报给乡镇及其上级政府的，后者则是与乡镇企业进行利润分成和结算用的。在有些地区，这两本账的差别非常大。<sup>④</sup>这当然是乡镇政府与企业的“合谋”。通过类似的种种机制，乡镇政府既在一定程度上维持了乡镇企业的经营独立性，又避开了上级政府对企业可能造成的干预，如要求提高上交利润比例等。从乡镇企业的角度看，虽然企业对乡镇政府无法避免“纵向排他软化”的问题，但是对其他上级政府，则在很大程度上实现了“纵向排他硬化”的结果。

乡镇政府的行为为什么呈现出如此之强的变通性和两面性特征？从分析上看，这个时期占主导地位的社会学分析范式是利益结构分析。以刘世定为代表的乡镇企业研究者，从企业的经营和运作角度分析委托者和经营者各自的利益及利益结构的变动过程，并对乡镇政府的“理性选择行为”做出了深入的分析和讨论。<sup>⑤</sup>从这个时

① 准确地说，乡镇企业中乡办企业大多与经营者有明文的“关系合同”，而村办企业中却有相当多的企业与村委会之间并无明文合同，而是一些彼此默认为的约定。这些“约定”与“关系合同”差不多。

② 刘世定：《占有的三个维度及占有认定机制——以乡镇企业为例》，潘乃谷、马戎主编：《社区研究与社会发展》（下），天津：天津人民出版社，1996年。

③ 王汉生、刘世定、孙立平：《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，总第21卷。

④ 刘世定：《占有的三个维度及占有认定机制——以乡镇企业为例》，潘乃谷、马戎主编：《社区研究与社会发展》（下）。

⑤ 张汉音、王汉生：《理性选择和越轨行为——12个乡镇企业的案例研究》，《社会学研究》1997年第5期。

期国外社会学关于市场转型的讨论来看,争论主要发生在“谁会在转型中受益”的问题上。在“精英循环论”者看来,市场的兴起必然是有利于直接生产者而非旧体制中的权力精英,<sup>①</sup>而在“精英再生产”者看来,权力精英有能力和有机会利用转型体制成为新体制中的权力精英或经济精英。<sup>②</sup>这种争论的一个延伸点就是地方政府在推动地方经济发展中的获利问题。与此相呼应,在国内社会学研究中,张静使用“政权经营者”概念来对基层政府行为的转变进行概括,<sup>③</sup>杨善华和苏红则更加明确地用“谋利型政权经营者”指代基层政府的趋利取向。<sup>④</sup>这种经营和谋利趋向,从利益结构方面考察,来自于中央和地方关系的变化。自80年代中期开始,中央政府在全国推行“财政包干制”以代替改革前的“统收统支”的财政体制,各级地方政府采取的是“层层包干”的办法,地方政府称为“分灶吃饭”。就基层政府而言,只要超额完成财政包干任务,就能获得自由支配的财力。如果不能完成包干任务,就连发放财政供养人员的工资都会出现困难。包干包的是“税”,在中国当时的税收结构中,产品税(即后来的增值税)占1/3以上。产品税的税基实际上相当于销售收入,与企业的规模密切相关。这使得地方政府只要投资办企业就能解决税收包干问题。在这种情况下,各地基层政府兴起了“大办企业”和“办大企业”的热潮,就是所谓的“放水养鱼”,成为理解乡镇企业现象的一个重要因素。<sup>⑤</sup>

由对乡镇企业与乡镇政府关系的分析进展到乡镇政府与上级政府关系的分析,是社会学政府行为研究的开始。在对具有中国特色的乡镇企业现象的分析中,社会学家发现其成功的秘诀在于企业与政府间的复杂关系。与经济学的分析不同,社会学并没有陷于二者关系的博弈分析中,而是上溯至政府内部的利益结构中。上级政府、基层政府与乡镇企业在社会学的分析中构成三个既各具独立性、又有密切关系的利益主体。要理解政企关系,则需理解政府间的关系。“放水养鱼”的利益分析构成社会学对政府行为的最初理解。但是当大量社会学研究关注政府行

① Victor Nee, “A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism,” *American Sociological Review*, vol. 54, no. 5, 1989; Victor Nee, “Social Inequality in Reforming State Socialism,” *American Sociological Review*, vol. 56, 1991.

② Yanjie Bian and John Logan, “Market Transition and the Persistence of Power: The Changing Stratification System in Urban China,” *American Journal of Sociology*, vol. 61, no. 5, 1996; Akos Rona-Tas, “The First Shall Be Last? Entrepreneurship and Communist Cadres in the Transition from Socialism,” *American Journal of Sociology*, vol. 100, no. 1, 1994.

③ 参见张静:《基层政权——乡村制度诸问题》,杭州:浙江人民出版社,2000年。

④ 杨善华、苏红:《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》2002年第1期。

⑤ 这个观点最早参见 Jean Oi, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China,” pp. 99-126. 详细分析参见周飞舟:《以利为利——财政关系与地方政府行为》,上海:上海三联书店,2012年。

为之后，分析方式很快发生变化，而这种变化也与中国改革的现实变化紧密联系在一起。

## 二、制度分析（1995—2012）

就政府间关系而言，影响最大的改革无疑是1994年底实施的分税制。分税制主要是针对财政包干制引发的问题而来。财政包干制在促进工业化迅速发展的同时，造成中央财政比例迅速下降的财力分散的局面。分税制在中央和地方间实行按税种分享的改革方案，将在90年代初占总税收比重40%的增值税的新增部分按中央75%、地方25%的比例分配，一举将中央地方的财政收入比重由“倒三七开”变为“正三七开”。大量的财力由地方集中到中央，由中央政府通过转移支付体系向地方进行分配。<sup>①</sup>分税制改革意味着80年代初形成的“分权让利”的局面发生改变，中央的财政集权对地方政府的行为产生深远影响，成为我们理解后一阶段改革的关键。

分税制一度给地方政府造成明显的财政困局。1994年后，由于企业新增的增值税基本上划入中央财政，所以地方政府缺乏“放水养鱼”的动力，开始大力推行国有企业的股份化改革、乡镇企业的转制，到90年代末，大量的国有企业工人因为股份化改革而下岗，而盛极一时的乡镇企业则消失殆尽，这使得90年代后半段成为改革史上市场化进程最快的一段时间。在中西部地区的农村，农民负担问题成为最严重的社会问题，这一度被认为是国家和农民关系自“大包干”以来的巨大变化。但学者们很快发现，农民负担的关键问题与基层干部的善恶和工作作风关系不大，其实是基层财政的困境所致，而这种困境与分税制后乡镇企业的倒闭和转制密切相关。<sup>②</sup>从90年代末开始，农民负担问题研究的重点逐步转移到政府间关系，尤其在2002年税费改革开始以后，中央与地方政府的关系调整被看作是解决农民负担问题的根本出路。<sup>③</sup>在东部地区，随着外资的大量涌入与中西部地区农民工的流入，地方政府的行为迅速由过去的“大办企业”向“大兴土木”的城市建设转变，开辟出一条新的“生财之道”。<sup>④</sup>进入21世纪之后，地方政府的土地财政与土地融资机制进一

① 参见刘克菡、贾康主编：《亲历与回顾：中国财税改革三十年》，北京：经济科学出版社，2008年。

② 参见陈锡文主编：《中国县乡财政与农民增收问题研究》，太原：山西经济出版社，2003年。

③ 周飞舟：《从汲取型政权到悬浮型政权：税费改革对国家与农民关系之影响》，《社会学研究》2006年第1期。

④ 参见周飞舟：《大兴土木：土地财政与地方政府行为》，《经济社会体制比较》2010年第3期；周飞舟：《生财有道：土地开发和转让中的政府和农民》，《社会学研究》2007年第1期。

步完善,发展出一整套土地、财政和金融“三位一体”的城镇化机制,<sup>①</sup>使得城镇化成为中国经济增长的核心动力,也导致了城市的高地价和高房价,这构成我们理解中国当前改革许多核心问题的基本背景。

分税制虽然集中了大量地方财力,但是仍被许多经济学家看作是一种“分权”式的改革。这背后的主要原因在于,中央并没有集中地方的支出责任,大量的支出仍然留在地方。为解决地方的支出困难,分税制改革同时建立了一个规模庞大的转移支付体系,将中央集中的财力再转移到地方进行支出。这表面上是“一上一下”的过程,但经过这个过程,中央政府将大量从东部地区集中起来的财力转移到中西部地区。也就是说,虽然转移支付是一个纵向的过程,但其实际效果则是“横向”的。<sup>②</sup>在财政资金大规模由中央向地方流动的过程中,政府间关系发生实质性的变化,也带动了政府治理方式的转变。

中央在向地方进行转移支付的过程中,相当大比例的资金都是以“专项资金”或“项目资金”的名义下拨的。这些资金俗称“带帽资金”,附带特定的支出条件,指定资金的使用主体、特定用途,等等。项目资金的优势在于可以较为精确地贯彻上级政府的意图,事前有申报、审批,事后有评估、检查,而且还有一个重要的“穿透能力”,即突破中国政府间关系“下管一级”的传统体制,中央政府通过项目资金可以有能力直接指定资金使用在某县、某乡镇甚至某村的某特定项目上。<sup>③</sup>这种运用项目管理的思路来规范政府间关系的努力最初只限于转移支付资金中的“专项资金”,但很快就蔓延到一般的财政资金,出现了一个“财政资金专项化”的过程,<sup>④</sup>进而蔓延到政府与各种公共单位以及社会组织的关系当中,<sup>⑤</sup>这种现象被有些社会学者称为“项目制”,已经具有一种新的治理体制的意义。<sup>⑥</sup>

项目制的大规模蔓延,可以看作是改革开放以来政府对自身以及非政府领域力图加强控制的直接努力。这种努力与计划经济时期“放权—收权”的“收放”逻辑不同之处在于,中央政府力图通过运用新的制度和技术手段来实现权力的上移。从

① 周飞舟、王绍琛:《农民上楼与资本下乡:城镇化的社会学研究》,《中国社会科学》2015年第1期。

② 周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》2006年第6期。

③ 郭琳琳、段钢:《项目制:一种新的公共治理逻辑》,《学海》2014年第5期。

④ 周飞舟:《财政资金的专项化及其问题——兼论项目治国》,《社会》2012年第1期。

⑤ 关于项目制的蔓延及其涉及的领域,可参见下列研究,如艾云:《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析》,《社会》2011年第3期;陈家建:《项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察》,《中国社会科学》2013年第2期;史普原:《多重制度逻辑下的项目制:一个分析框架》,《华中师范大学学报》2014年第1期;陈水生:《项目制的执行过程与运作逻辑》,《公共行政评论》2014年第3期;王向民:《中国社会组织的项目制治理》,《经济社会体制比较》2014年第5期。

⑥ 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

各种项目的精细化设计实施到城市社区的“网格化”管理，都体现出“技术治理”<sup>①</sup>的特征。值得注意的是，伴随着政府行为的技术化和制度化取向，社会学的政府行为研究也出现明显的转型，即普遍采用制度分析的方法，<sup>②</sup>这显示出社会学研究紧贴现实的特征。

社会学研究紧贴社会现实的特征，更加鲜明地显示在政府行为分析的发展路径中——这些制度分析方法越来越侧重于发现制度的“失灵”，即项目制在运行过程中的漏洞和失效现象。周雪光的一篇文章可以说开创了这类分析的先河。他运用组织社会学的制度分析方法讨论基层政府的行为方式，提出“逆向软预算约束”的概念，用以指代基层政府不断上马新项目、创立新政绩的现象，这会使上级政府陷入“被动”而不得不开口子或者松动已有的措施。<sup>③</sup>在周雪光的分析中，这种“逆向软预算约束”看起来好像出于基层政府的主动性，是基层政府有意为之的结果，但在后来的大量关于政府行为的社会学研究中，项目制的“失效”乃至“失控”却不一定是基层政府主动“追求”或与上级政府“博弈”的结果，而是由于基层社会治理本身的“复杂性”所致。决策权越上移，上级政府做出的决定越难以符合地方实际，这时候如果利用严苛的技术和制度要求基层政府百分百地执行政策，则会出现各种非预期后果。从事情的结果看，好像是基层政府在“倒逼”上级政府，但实际上这种结果恰恰是“项目制”的极端发展导致的。<sup>④</sup>在总结大量项目制研究的基础上，周雪光进行了一个尝试，也就是将项目制研究理论化，即从组织社会学出发，发展出“控制权”理论。该理论是一个典型的制度分析理论，将“契约规定的权力之外的剩余控制权”进行分类，分成目标设定权、检查验收权、实施/激励权三类权力，然后再根据项目制的资金用途性质分成直控式、承包式、托管式和自治式四种项目类型，分析上述三类权力在四类项目中的动态变化过程。他发现在项目执行的过程中，“控制权”会发生各种变化，而这与多种因素有关，其中比较重要的有项目的专有性、目标模糊性、委托方的注意力分配以及基层的自由裁量权等。<sup>⑤</sup>我们可以看到，同样是对合同或契约的“剩余控制权”进行研究，与刘世定注重合同双方的利益关系相

① 渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》2009年第6期。

② 自20世纪90年代中期，海外中国研究的“市场转型”争论也出现一个明显转向，即从精英的利益结构分析转向“新制度主义分析”，参见陈那波：《海外关于中国市场转型论争十五年文献述评》，《社会学研究》2006年第5期。当然，海外中国研究的这种转向与国内学者的制度分析转向有很多不同之处，本文重点分析的是国内制度分析范式的形成。

③ 周雪光：《“逆向软预算约束”：一个政府行为的组织分析》，《中国社会科学》2005年第2期。

④ 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。

⑤ 周雪光：《项目制：一个“控制权”理论》，《开放时代》2015年第2期。

比，周雪光更注重合同剩余权的分配方式以及影响因素。这些因素虽然在各种项目中的分布不同、发挥作用的程度不同，但是都根源于中央和地方政府间的信息不对称问题。

这种分析显示出社会学制度分析的一个逻辑，即制度运作的机制要放到更加宏大的制度背景中去理解。就像将地方政府的利益放在财政包干制和分税制的政府间关系进行理解一样，项目制的效率和社会后果都应该放在中央地方的政府间关系中去理解。在对地方政府“共谋”现象的分析中，周雪光提出理解中国政府间关系的“三个悖论”，可以作为社会学之制度分析政府间关系的代表。周雪光指出，下级政府之间（包括横向和纵向）经常出现的针对上级政府的“共谋”现象显示出中国国家治理的一些悖论，这包括政策一统性与执行灵活性之间的悖论，激励强度与目标替代的悖论，科层制度非人格化与行政关系人缘化的悖论。<sup>①</sup>这些悖论充分展示了国家治理的困境：中央的统一要求越强、激励措施越强，地方的变通就越大、目标的偏离度就越大；将这个发现应用到项目制研究上，则可以说，项目的预期越强，其非预期后果就会越强。

对项目制的非预期后果的分析展开得最为充分的部分是农村基层治理研究。<sup>②</sup>项目制在政府间蔓延的一个主要形式是各地普遍实行的“目标管理责任制”，这是政府追求技术治理的典型形式，因为目标管理最容易“制度化”，也最容易“量化”和“考核”。<sup>③</sup>这实际上是借用企业管理的方式来规范政府间关系。用形式上发展得比较成熟的管理学思路来考察政府间关系，项目制就更易于被理解为“行政发包制”。<sup>④</sup>上对下叫“发包”，而下对上就是“承包”，所谓承包，就是注重目标而不注重过程的管理方式。从历史考察来看，项目制在分税制以后出现，本来是对“承包制”的一种反动，但在其实践过程中，能够取得较好效果、非预期后果较少的任务，还是那些易于发包、便于承包的任务，而对那些不易于发包、过程管理比目标管理更重要的任务，过去用承包制难以解决，现在用项目制、用“目标管理责任制”、用“行政发包制”仍然难以解决。

在农村基层治理的实践中，项目制能够保证项目和资金相对安全地“直达”农

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》，《社会学研究》2008年第6期。

② 对城市基层社区以及城市中的非政府组织的大量研究也在项目制的研究框架下展开，研究的总体发现与农村基层治理的研究相类似。其中典型的研究有黄晓春：《技术治理的运作机制研究：以上海市L街道一门式电子政务中心为案例》，《社会》2010年第3期；黄晓春：《当代中国社会组织制度环境与发展》，《中国社会科学》2015年第9期。

③ 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。

④ 周黎安：《行政发包制》，《社会》2014年第6期。

村基层，但是却难以保证项目和资金高效地落实和使用。项目能否被高效实施，在很大程度上并不取决于项目的设计、监督和执行过程，而是取决于基层政权尤其是乡镇政府的协调和治理能力。<sup>①</sup>如果基层政权的协调和治理能力不够或者怀有其他意图，则会出现各种非预期后果，诸如“倒逼”现象或“资源依赖”，即需要不断地“跑部钱进”，依靠不断输入项目来解决已有项目引发的问题和冲突，导致所谓的“内卷化”现象。<sup>②</sup>在大量考察项目制的非预期后果之后，学者们发现，追求技术化和制度化的项目体制已经形成一套与实际治理能力关系不大的纯“制度主义”逻辑：“就项目治理体制而言，无疑存在着两条并行运作的主线。一条是自上而下的科层‘发包’的控制逻辑，另一条是自下而上的‘打包’和‘抓包’的反控制逻辑；一条是专业技术化的项目竞标制度，另一条是关系主导下的竞争机制；一条是市场化的竞标竞争制度，另一条是权力运作下的‘打包’和‘抓包’操作。这两条主线同时运作，但是何种可以起到决定性的作用，则视权力运作者的意图是否可以达成而定。所以，在项目制度平台上，市场是有权力的市场，科层制是有关系的科层制，标准化专业化的技术过程是有非正式运作的社会过程。”<sup>③</sup>

很明显，追求技术化和制度化的项目制虽然得到形式上的发展，但是并没有改变实际治理过程中的运作逻辑，主导基层治理过程的力量并非技术和制度，仍然是权力、关系和非正式运作。如果我们运用八九十年代社会学使用的概念，那么“行政性整合”和“关系性整合”仍然是治理过程的主导性原则，技术化和制度化的操作方式虽然在形式上接近“契约性整合”，但只是限于形式，而且这种形式发展得越迅速，就越脱离基层的治理实践，反而使得“行政性整合”和“关系性整合”在这些形式的掩盖下得到强化。

### 三、迈向有历史维度的政府行为分析（2013— ）

社会学对项目制展开的丰富而深入的研究不但揭示了“技术治理”背后的深层次问题，也使得社会学对基于经济学和组织学的制度分析方法进行反思。这种反思，表面上是学科方法和范式建设的努力，实质上也是制度分析在前一阶段取得丰富成果的必然结果。现实中的“制度失灵”是社会学制度分析的主要成果之一，但是在发现制度失灵之后，进一步的研究——尤其是对于权力、关系和非正式运作的研究

① 付伟、焦长权：《“协调型政权”：项目制运作下的乡镇政府》，《社会学研究》2015年第2期。

② 李祖佩、钟涨宝：《分级处理与资源依赖——项目制基层实践中矛盾调处与秩序维持》，《中国农村观察》2015年第2期。

③ 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。

就难以单纯依靠制度分析。制度失灵最终导致制度分析的失灵是有必然性的。社会学在此基础上展开的新一轮努力就是引入历史维度的分析。

作为制度分析的典范型学者，周雪光最早系统地将分析视角向中国历史延伸。基于韦伯的中国研究视角，周雪光宏观性地考察了中国历史上的中央地方关系和官僚体制，提出一系列不同于制度分析的新观点。他从治理的分析角度入手，力图用几对重要概念如委托与代理、正式制度与非正式制度、名与实等来把握中华帝国在特有的国家规模上处理集权和分权的内在逻辑。这种努力突破了一些学者简单化地用西方组织学和管理学概念来衡量中国国家和政府治理水平的局限，指出中国的政府间关系并不是一朝一夕出现的，也不是为了实现现代化而建立的，而是有着自己一以贯之的逻辑的，并且强调“中国大历史脉络中国国家逻辑的延续性和共性，认为当代中国国家建设所面临的基本矛盾、困难与帝国时期并无实质性改变，因此历史上的帝国逻辑与当代中国的国家治理间多有关联”。<sup>①</sup>沿着这条分析路径，周雪光将其早期提出的国家治理的一些“悖论”发展成为中国历史上权威体制和有效治理间的复杂关系，使我们看到，众多在当前研究中出现的政府行为的特征及其影响因素，实际上都深深扎根于中国历史中。在这一分析路径下，还有曹正汉的一系列研究。通过对中国国家治理的历史考察，他以“风险论”为视角得出“中央治官、地方治民”的分治论，构成与周雪光不同的社会学理解。<sup>②</sup>

如果说，周雪光的分析仍然是从现代和西方的角度考察历史对于我们理解中国社会转型的意义，那么渠敬东的研究则是直接从中国历史切入，用封建和郡县的本土概念来分析中国历史的国家治理在现代社会中的传统，而非实用性地对历史进行借鉴式的考察。<sup>③</sup>需要特别强调的是，渠敬东有意避开直接从国家治理的逻辑进入中国历史。在他看来，历史上的国家治理传统也并非当代国家治理逻辑的源头，真正的源头不是古代中国的治理制度逻辑，而是中国的经史传统。<sup>④</sup>也就是说，我们在引入历史维度考察中国社会治理的深层结构时，并非去总结古代社会治理的经验或者教训，也不是挖掘古代社会治理的逻辑，而是要花大力气再向上追溯一层，深入到古代社会结构的精神和价值层面——顺着制度的源流去追寻意义的源头。

在这个意义上，应星等人的革命史研究也是对政府行为和国家治理的一种探源

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。

② 曹正汉：《统治风险与地方分权：关于中国国家治理的三种理论及其比较》，《社会》2014年第6期；曹正汉：《中国的集权与分权：“风险论”及历史证据》，《社会》2017年第3期。

③ 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。

④ 渠敬东：《返回历史视野，重塑社会学的想象力——中国近世变迁及经史研究的新传统》，《社会》2015年第1期。

式研究。当代中国的国家治理，不但包含古代中国的传统，也包括近百年以来的革命传统。革命传统如何与过去的经史传统混合在一起形成一种新传统，对这个问题的回答需要深入细致的历史研究。在应星等人的研究中，我们能够看到这样一种清晰的问题意识和一些初步的发现，<sup>①</sup>这些都表明引入历史维度的重要性。

从对项目制的制度分析中可以看到，社会学的政府行为研究发现了“制度失灵”的根本原因在于那些“非制度化”的因素，如权力、关系以及二者的非正式运作。分税制以来的政府实践表明，单纯的制度建设和技术监督很难影响到这些因素，政府行为中所包含的“关系”和“非正式运作”不但没有被制度和技术所取代，而且还导致制度“失灵”，其背后的原因在于，制度和技术只能部分规范人的行为，却无法规范人们的“关系”和“非正式运作”，因为“关系”和“非正式运作”不但表现在人的行为之中，还扎根于人的观念层面，其中包含一些历史久远的社会伦理观念。

这些社会伦理观念实际上有着很强的约束力，被有的学者称为“社会性合约”。在对一个村庄乡镇企业转制的案例分析中，折晓叶和陈婴婴深入细致地展示了这种“合约”所显示的巨大力量。用她们的话来说，这是一种“在村子里人人皆知、成为一种符合社区情理的、具有社会合法性的、对合约双方都有很强约束的力量，我们在此称之为‘社区力’或‘集体力’”。<sup>②</sup>这种力量像一个巨大的磁场，保证那些没有文本的“口头合同”、那些虽然有文本但是漏洞百出的“关系合同”、那些将集体企业私有化的文本得以顺利实施。这种力量实际上是一些历史久远的社会情理和伦理观念，如在折晓叶和陈婴婴的案例中，这些观念可以表述为诸如“企业虽然是集体的，但是企业家创办并壮大的”、“没有了企业家，就没有了企业发展”、“企业是集体的，所以应该保证村里人的基本福利和就业机会”这样一些合乎“情理”的观念。违反这些情理观念的合同，无论是口头的还是文本的，甚至是法律的，都难以得到顺利实施。

这些伦理观念中的重互惠、重互让、重情面的原则，并非是市场经济或计划经济下发展出来的新观念，而是一些无所不在的传统观念，有学者称之为“社会底蕴”，<sup>③</sup>这是各种制度和“关系”运作的基础。社会学在政府行为研究中不断遇到的“关系”和“非正式运作”，正是以这种观念和“底蕴”为底色的。笔者就“关系”和“非正式运作”这两个现象与社会伦理观念的关系进行一些讨论。

中国社会学对“关系”的研究成果非常丰富，但大多将“关系”看作是一种“社会资本”，将“关系”视为人际交往的可资利用的投资工具。这种视角是一种纯

① 应星：《学校、地缘与中国共产党早期组织网络的形成——以北伐前的江西为例》，《社会学研究》2015年第1期。

② 折晓叶、陈婴婴：《产权怎样界定——一份集体产权私化的社会文本》，《社会学研究》2005年第4期。

③ 杨善华、孙飞宇：《社会底蕴：田野经验与思考》，《社会》2015年第1期。

西方的分析视角，它忽视“关系”的人格化和伦理性，这导致“关系”虽然是研究政府行为以及其他社会现象的解释因素，但是却经常被“还原”为利益或权力结构，变成一些解释的中介变量。例如在“关系合同”的分析中，“社会资本”的视角会将企业经理人及其社会关系视为由一系列社会经济和身份特征作为标志的资本集合，这些资本在企业经营和外部“公关”中起到关键的作用。但是，企业绩效的最终解释并不是来自这些“资本”，而是从根本上来自与这些资本密切相关的一系列社会经济和身份特征的“变量”。这种分析背后隐含的意涵就是，我们最终可以通过改变这些社会经济和身份特征在人群中的分布来影响企业的绩效，这种分析逻辑就是社会学研究总是将“关系”驱赶到阴暗的角落里而无视其存在的根本原因。

“关系”的人格化特征，是指“关系”的私人性和依附性。“关系”总是与特定的人“粘合”在一起，人走茶凉。究其原因，私人性和依附性均源于“关系”的伦理性，即人与人之间发生的私人互动与交换，是发生在对对方人格和行动伦理的不断认知中展开的。伦理性越强，“人越靠得住”，互动和交换便越持久，“关系”就越密切。一个人的“关系丛”是否丰厚，除与其社会地位有关之外，更重要的就是与其人格和伦理有关。“关系合同”中留下的“合同缺口”，正是靠这背后的关系“伦理”来弥补的。所以，在刘世定的研究中，“关系合同”总是与特定的人联系在一起。同样的道理也适用于我们对于“非正式运作”行为的理解。“非正式运作”不等于“任意运作”，它的运作受到各种“关系”及其附带的人格和伦理的约束。

对历史维度的引入在当前的社会学研究中才刚刚开始，应该说，这与中国的社会学对政府行为研究的不断深入结合在一起。20世纪八九十年代，当社会学研究发现政府行为在中国社会结构变迁中的关键位置时，就已经注意到各种“非正式关系”、“非正式运作”对政府行为的影响，只是在这个阶段，利益结构的分析占据主导地位，社会学者往往将这些关系和运作看作是利益分配的工具和手段。<sup>①</sup>虽然社会学研究发现了大量这类“非正式关系”的重要作用，但是在“国家与社会”分析范畴影响下的社会学者带有一种理论上的信念，认为随着市场转型和社会发展，这些“非正式关系”会被正式关系如“契约性关系”所取代。随着项目制的展开，政府行为的制度化趋势成为政府行为的主流，同时社会学的研究也由利益分析转向制度分析。在这个时期，许多社会学者的期望是制度建设会逐步替代掉政府行为中的“非正式关系”、“非正式运作”的现象。但是作为一门经验性学科，社会学的制度分析在发现大量的制度失效和失灵的现象后，使得社会学者逐渐达成一个基本认识：制度是“嵌入”在权力、关系和非正式运作之中的，后者不但不能被前者替代，而且正是前者之所以出现问题的根源之所在。社会学又到了一个重新面对这些“非正式

<sup>①</sup> 孙立平、郭于华：《软硬兼施：正式权力非正式运作的过程分析》，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。

关系”和“非正式运作”的时代。

历史维度实际上是对制度分析的补充，补充的手段就是将人而非制度作为分析的中心，或者说，是在对制度的分析之上加入对人的行动方式和行动意义的考察。<sup>①</sup>这种研究工作并不容易深入，因为对“关系”的分析要避免制度分析的窠臼，跳出“制度建设——制度失灵——制度再建设”的循环，将“关系”放回到“人”本身，就需要将“非正式关系”、“非正式运作”等现象当作具有价值意涵的历史传统看待，这正是迈向具有历史维度的社会学研究的意义所在。

## 结 论

社会学恢复重建近 40 年以来，政府行为研究无疑是成果最为丰富、最具中国特色的社会学研究领域之一。这与其说是社会学发展的成就，不如说是中国特色的社会发展道路的结果。中国特色的发展道路，是一条政府主导、发挥市场配置资源功能的渐进式改革之路。在改革过程中，政府行为一直是理解中国发展的关键因素。在这种背景下，繁荣的政府行为研究必然成为中国社会学研究的主要领域，这也是社会学紧贴社会现实的学科特点所决定的。在社会学的政府行为研究中，社会学家不但有丰富的研究发现，而且随着改革和发展的深入，研究范式也在不断发生变化。回顾社会学的政府研究范式演变，可以总结出以下几个特点。

第一，社会学的政府行为研究突破了西方社会学“国家与社会”的传统范式，视“国家与社会”为一体。在中国社会，政府行为的影响几乎遍及社会生活各领域，而政府行为中，亦贯穿着与社会生活中相近的逻辑。社会学在政府行为研究的范式演变过程中，逐步走出“国家与社会”二元对立的西方范式，这既根源于中国社会的结构特征，也是社会学深入社会现实的必然结果。

第二，政府行为研究的三个分析范式先后迭兴，并非简单的彼此替代的关系，而是层层叠加和逐渐深入的关系。制度分析范式既是对利益结构分析范式的补充，也是政府行为分析的拓展，其最大的特点是引入大量西方组织学和管理学的分析方式，使得政府行为的研究视野更加开阔。而历史维度的研究范式则是将前两个研究范式中的核心问题引入中国传统的历史视野中，使得政府行为研究向纵深演进。在增进政府行为研究范式丰富化和多样化的同时，也需要注意三种研究范式中还存在一些具有普遍性的问题，如政府内部的复杂运作机制的分析尚不充分、对政府行为的分析容易陷入整体化想象，等等。

第三，政府行为研究范式发展到第三阶段时，已经基本突破政府研究领域，开

<sup>①</sup> 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。

始为社会学的中国化提供研究资源。政府行为研究面临两个基本问题，一是宏观的国家治理问题，它以中央和地方的政府间关系为基本研究对象；二是微观的社会关系问题，它以权力的各种微观运作机制为基本研究对象。当研究范式迈向历史维度时，宏观和微观的问题开始整合为社会行动的历史传统问题，“情理机制”的历史渊源成为研究的关注对象。从对研究范式的梳理中，可以清晰地辨识出社会学家对“关系合同”背后那些“剩余”权力的持续而深入的关注：对于这些“剩余”权力，从利益分配的视角、制度安排的视角到情理机制的历史传统的视角逐步深入，从利益的层次进入到制度的层次，又进入到历史、伦理和精神的层次。

费孝通在《试谈扩展社会学的传统界限》中强调人心的“主体性”和“道德性”，认为社会学要找到一条能够直面人和人心的路径，这才是扩展社会学研究的方向。<sup>①</sup>他强调要回到历史尤其是经史传统中，才是挖掘、把握中国人和中国社会结构的关键。费孝通2003年写就的文章可以看作是最近几年社会学研究历史转向的预言。实际上，迈向具有历史维度的社会学研究已经超出政府行为研究的特定领域和范围，它对社会学的中国化和建设有中国特色的社会学都有着极为重要的意义。当然，社会学的政府行为领域对此有着更为迫切的需要。我们只有在以往研究的基础上，由以制度为中心的分析进入到以人为中心的分析，进而进入到以“人心”为基础的分析，才能使政府行为中的官员主体形象和精神气质更加鲜明地展现出来，也才能真正拓展中国社会学的传统界限。

〔责任编辑：刘亚秋〕

---

① 费孝通：《试谈扩展社会学的传统界限》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2003年第3期。

**ABSTRACTS****(1) The Situation of Political Justice in China** *Wang Yan and Chen Shaohui* • 4 •

“Political justice” is the supreme political value and an important theoretical and practical proposition for the political development of contemporary China. In their different historical and cultural contexts, Chinese and Western concepts of political justice have each undergone independent developmental processes, giving each a different theoretical and practical character. Marxist political justice achieves the unification of critical logic with constructive logic, political reason with political morality, social progress with human liberation, class attributes with scientific method, and political ideals with political reality. It is not only the theoretical basis and guiding ideology for the study of political justice in the new era, but also an important element in the political justice of contemporary China. Contemporary China’s scientific inner qualities and value implications are not only the legacy of Marxist thinking on political justice, but also a historical mirror for political civilization at home and abroad. At the same time, they offer a practical grasp of Chinese political construction in the new era. Having a correct understanding of the core categories and dialectical relationships of freedom and equality, democracy and the rule of law, competition and consultation, the individual and the collective, and rights and power is the real essence of making political entities normative, balancing political interests, exercising unifying control over political values, and acting in accordance with the true meaning of political justice.

**(2) Government Behavior and the Development of Chinese Society—Sociological Research Findings and Paradigm Shifts** *Zhou Feizhou* • 21 •

Research on government behavior is an important field in Chinese sociology that has produced many valuable results, which are closely connected to the government-led development model with Chinese characteristics. There have been three successive paradigms in the sociological analysis of government action: analysis of interest structures, analysis of institutions and analysis that is moving toward the historical dimension of government behavior. The three paradigms are closely related to the reform process and changes in local government behavior; they reflect the richness and complexity of China’s reform process. Unlike the economic or political approach, sociological research on government behavior directs more attention to the role of social relations in the analysis of government relations with enterprises and the

market. Social relations and their mode of operation are not only a key factor in explaining the flourishing of township and village enterprises and government/enterprise relations in the early stage of reform, but also the underlying reason for the failure of the policy under the project system. On the question of the role played by social relations in government behavior, sociological research exhibits a rich and varied array of essays while also making a breakthrough in the binary analytical paradigm of “state and society.” Such sociological research has advanced toward a historical dimension that already transcends the specific area and scope of government behavior, a development that is of great significance for the Sinicization of sociology and the construction of a sociology with Chinese characteristics.

**(3) Supply-Side Structural Reform in the Service Industry and Getting Past the Middle Income Trap** *Zhang Jianhua and Cheng Wen • 39 •*

The internal consumption and production structure of the service industry that now dominates the Chinese economy needs to be optimized. Introducing supply-side structural reform to improve the in-depth integration of advanced manufacturing and the modern service industry and promoting a strong domestic market is the key to stepping over the middle income trap. We use 1950–2010 data from 45 non-oil-exporting economies representing the structural evolution of the service industry worldwide to compare the Asian economies that have passed through the middle income trap with Latin American counterparts that remain stuck in this trap, as well as with the Four Asian Tigers, and thence proceed to construct a matched model that covers the consumption and production service industries and the supply of human resources, with an aim to identify the formative mechanisms and conditions for crossing over the middle income trap from the perspective of upgrading the structure of the service industry. The conclusion of our research is: Substantially developing the production service sector, raising the public service supply in order to cultivate the quantity and quality of human resources, and achieving a match between senior-level human resources and a knowledge-intensive service industry will propel the upgrading and transformation of China’s economic structure in the direction of high-quality development.

**(4) The Construction of a System of Criminal Records** *Yu Zhigang • 62 •*

Criminal records systems in the information age are based on a diversified information management system. Promptly setting up a national system of criminal records and setting norms for collecting, storing and utilizing criminal information data that falls within criminal jurisdiction are objective requirements for improving the rule of law in the information age. In the future China’s criminal records system should take the maintenance of the public interest as its value orientation and the