

“逆向软预算约束”： 一个政府行为的组织分析^{*}

周雪光

本文以“逆向软预算约束”概念概括基层政府自上而下地向所管辖区域中的下属组织和个人索取资源的行为，并从组织分析角度探讨这类现象产生的渊源：在微观层次上，干部晋升制度的机制和信息不对称导致了基层政府官员追求资源密集型政绩工程的短期利益，为不断突破已有预算约束、追求预算外资源的政府行为提供了激励；在宏观层次上，组织制度自上而下的约束机制由于上下级政府官员的共同利益联合而难以有效运行，自下而上的企业或个人的抵制活动因组织程度的不对称而无法奏效，而权、责、利三位一体在实际运行中的分离导致责任目标制度的失败。因此，宏观组织制度难以对政府官员的行为实行有效约束。

关键词 软预算约束 政府行为 基层政府 组织分析 激励机制

作者周雪光，1959年生，香港科技大学商学院教授。

逆向软预算约束：传统软预算约束在转型经济中的变异

近年来，一个引起政府决策者和社会科学研究者极大关注的现象是，地方政府在其管辖区域内向下属单位和个人摊派各种税费捐款，以便获取预算外资源。因为这些摊派行为通常直接针对一般生产者（厂家）或个人，所以这类现象在基层政府（县、乡镇或者执行政策的村委会）表现得尤为突出。近年来这类现象在中央政府屡屡禁令之中，绵绵延续，甚至愈演愈烈。重复再现的组织行为一定是建构在相应的、稳定的组织制度和激励机制之上的。本文从组织分析角度对这些政府行为给出一个理论解释。

我们的理论分析始于这样一个观察，即上述的组织行为与传统社会主义计划经济中的“软预算约束”行为有着许多耐人寻味的相似之处。经济学家科尔奈注意到公有制企业在经济活动中缺乏硬性预算约束的现象，即企业在生产过程中一味追求产出，不注重效率，力图突破预算限制；在出现亏损或资源短缺时，可以不断地向上级部门索取资源来弥补亏空。^①换言之，这些

^{*} 在研究过程中，与赵树凯、蔡禾、丘海雄、折晓叶等学人朋友的交谈讨论使我获益匪浅，在此谨表感谢；本文的观点与问题由作者文责自负。这一研究工作得到香港科技大学的资助（HIA03/04，BM01；DAG03/04，BM11）。

^① Janos Kornai, Resource-Constrained Versus Demand-Constrained Systems, *Econometrica* 47 (1979), pp. 801—19; Janos Kornai, *Economics of Shortage*, Amsterdam: North-Holland, 1980; Janos Kornai, The Soft Budget Constraint, *Kyklos* 39 (1986), pp. 3—30.

“预算”条件对企业行为没有产生有效约束，甚至常常形如虚设，从而表现出“软预算约束”的现象。1980年代以来，“软预算约束”成为解释社会主义计划经济及其企业行为的一个重要分析概念和理论思路，而这一概念所描述的经济现象也为大家所熟知。^①

在计划经济体制下，各级政府也表现出“软预算约束”的行为，即下级政府有着突破已有预算限制、实现规模与权力扩张的冲动，且通过游说上级部门以图获得预算外资源。在经济改革过程中，针对不断扩充膨胀的各级政府行政体制，中央政府试图硬化财政预算，通过财政包干、收支分流、财政拨款与财政收入挂钩等措施来限制地方政府的规模扩充冲动。在这一系列改革中，来自上级政府方向的软预算约束有了明显的改观。^②但是，政府领域中这些预算硬化措施的成效并不尽如人意。地方政府的规模扩张冲动在“抑制—扩张—再抑制—再扩张”的循环中不断复苏再现。^③同时，随着上级政府自上而下地强化财政约束，基层政府也自上而下地攫取计划外的财政收入或其他资源。虽然这种政府行为历来存在，但其规模巨大和持续不断的特点是近年来才突出表现出来的。现在看来，在1990年代行政改革中“硬化”基层政府预算的做法虽然在一些方面是成功的，但在另外一些方面导致了与初衷相悖的效果：机构未能精简，预算未能硬化，反而诱发或强化了自上而下攫取资源的倾向。

不难看出，地方政府的摊派行为受到政府官员追求的目标及其组织能力的驱使，旨在攫取和动员资源，为其提供超出预算计划的财政收入和扩张。这些不断突破已有预算限制的行为、预期和冲动表现出软预算约束的特征。但是，摊派税费以期突破预算约束的政府行为与传统的软预算约束有着一个明显不同。这些政府行为不是自下而上地向上级部门索取资源，而是自上而下地索取资源。这种预算约束软化的状况与传统模式描述的情形相似，但其发生作用的方向相反，所以我把这类组织行为概称为“逆向软预算约束”现象。

我们首先简要列举日常生活中观察到的逆向软预算约束的几个主要表现形式：

第一，最为引人注目的是基层政府向企业或个人征收正式税收之外的各种苛捐杂税，将政府之外的资源转变为政府可支配的（正式或非正式的）财政能力。这些做法涉及面广，影响大，已经引起社会舆论、政策研究制定者以及学术界的极大注意。在这类行为中，还应该包括各政府部门惩处罚款得来的相当比重的款项。这是因为，在中央政府三令五申严禁乱摊派乱收费的压力下，许多政府部门为避免与政策的直接冲突而改变了征收费用的方式，从巧立名目的各种

① David Li, *Insider Control and the Soft Budget Constraints: A Simple Theory*. *Economics Letters* 61 (1998), pp. 307—11; Justin Lin and Guofu Tan, *Policy Burdens, Accountability, and the Soft Budget Restraint*, *American Economic Review* 89 (1998), pp. 426—431; Yingyi Qian, *A Theory of Shortage in Socialist Economies Based on the “Soft Budget Constraint”*. *American Economic Review* 84 (1994), pp. 145—56. 近几年来，“软预算约束”的概念在解释市场经济的诸多经济现象时得到广泛应用，并在博弈论的动态承诺（dynamic commitment）的分析框架中获得了新的分析力度，带动起了一大批研究工作。参见 Mathias Dewatripont and Eric Maskin, *Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies*, *Review of Economic Studies* 62 (1995), pp. 541—55; 艾立可·马斯金、许成钢《软预算约束理论：从中央计划到市场》，载《经济社会体制比较》2000年第4期；许罗丹、梁志成《软预算约束与社会主义国家的经济转轨》，载《经济科学》2000年第4期。有关新近的文献述评见 Janos Kornai, Eric Maskin, and Gerard Roland, *Understanding the Soft Budget Constraint*. *Journal of Economic Literature* XLI (2003), pp. 1095—1136.

② Yingyi Qian and Gerard Roland, *Federalism and the Soft Budget Constraint*. *American Economic Review* 88 (1998), pp. 1143—62.

③ 乌杰主编《中国政府与机构改革》，国家行政学院出版社，1998年；殷静志：《机构改革启示录》，中国政法大学出版社，1994年。

费税转变到以执章罚款为名获取资源。

第二，基层政府通过各种政治压力或者交换关系迫使或诱使所管辖区域的企业或其他实体单位向政府倡导的政绩项目或其他公共设施工程捐资出力。通常，这一类情形只涉及部分实体单位，这些压力或交易不是公开进行的，甚至在表面上可能没有与政府部门直接联系在一起，所以不太引人注目。虽然这类活动难以准确测量，但我们不难推测其规模和作用十分可观，成为政府预算外获取资源的一个重要来源。

第三，近年来出现的另外一种突破预算约束的方式是自上而下的“钓鱼工程”。这与我们熟知的传统计划经济中自下而上的“钓鱼工程”的做法是相反方向的情形：上级政府拿出很少的一部分资金作为“诱饵”，鼓励下级政府或单位用各种方式集资来完成某项工程。例如，有的政府部门提出为愿意修路的村庄提供铺设水泥所需的经费，而修路所需要的其他大量费用（例如涉及修路的损失赔偿、路基建造成、各种原料采购的资金，等等）则必须由镇政府或村委会等基层单位寻找解决办法。如此这般，政府可以用极少的财政预算诱使基层单位不断地“追加”资源，从而推动它所希望完成的工程项目。

以上观察表明：（1）地方政府在账面上的财政能力（预算规模）对其组织行为没有实际约束力；它可以不断地通过自上而下的攫取行为来突破已有的预算约束；（2）地方政府的目标设置和组织行为已经建立在这一软预算约束的预期之上了。值得强调的是，我们使用“逆向软预算约束”的概念不仅仅限于苛捐杂税的摊派行为，而且包括了政府突破预算约束的其他各种做法，例如政府向企业或社会各方面筹资兴建政府追求的公共工程。这些行为的动机、方式、发生作用的途径往往不同，但它们都表现出预算约束软化的特点；在很大程度上，这类行为产生的机制和后果也是相同的，因此可以纳入同一个理论框架中加以分析解释。而且，也只有当我们把这些表面上看来情形各异但实质相同的现象放在同一个分析框架中加以认识时，才有可能真正理解逆向软预算约束现象的深刻意义。

这里讨论的逆向软预算约束与传统软预算约束之间有着明显不同。第一，传统软预算约束中的主要行为者是企业，即企业因效率低下的生产行为造成了亏损，随后通过自下而上的途径争取上级部门追加资金，从而突破预算约束。这一现象和行为的中心问题是企业和上级部门之间的关系：下级企业有着强有力的讨价还价筹码；相比之下，上级部门缺乏有效的约束能力。逆向软预算约束情形与此存在明显区别：首先，基层政府在这里是主要行为者；与企业组织相比，基层政府有着不同的组织结构和行为方式，与其他组织有着特殊的关联。其次，我们需要关注基层政府与下层单位和基层政府与上级政府之间两个方向的关系。对此，下文将有分析。

第二，在这两个模式中，导致软预算约束的机制也有明显的变化。在传统的软预算约束制度中，企业通过与上级政府间在所有制上的“亲缘关系”游说上级政府，自下而上地得到资源；而在逆向软预算约束的情形中，基层政府通过“权力”的力量自上而下地向其管制范围之内的其他组织攫取资源。

当我们把分析的目光从传统的软预算约束现象转向逆向软预算约束现象时，我们的研究对象就从企业行为转到政府行为以及相应的制度安排，有关的因果机制和组织间关系也发生了变化。因此，我们需要超越传统的软预算约束思路，对逆向软预算约束现象提出新的分析解释。

逆向软预算约束的组织分析

正像其他重大社会现象一样，逆向软预算约束的产生有着众多原因，可以从不同角度加以

分析。本文仅从组织分析角度提出一个解释框架，即借用组织研究的理论思路、分析概念和研究成果来解释这一现象，并且特别关注组织的结构和激励机制以及由此产生的组织行为。Cyert 和 March 的组织学行为理论提出，组织研究应该着眼于组织运行中表现出的实际行为和规律，对这些实证现象加以分析解释，回答“为什么”的问题；而不是像经济学那样研究组织的“理想状态”和“应该怎么做”的问题。^①这也是本文的研究取向。

如同传统的软预算约束现象体现在企业行为中一样，我们对逆向软预算约束现象的认识始于微观层次上的政府行为。为什么基层政府或者政府官员有着突破预算约束的动机和冲动？如果这些行为是我们所不希望看到的，是中央政策三令五申明文禁止的，为什么这些激励机制会稳定存在？这个问题把我们的分析引到了宏观层次上的组织制度对政府行为的约束条件。人们的行为受激励机制支配，而激励机制必须与组织制度兼容，这是组织研究与组织管理领域中的共识。从这个角度出发，我们的一个基本立论是：逆向软预算约束所表现出的政府行为背后有着稳定的激励机制和组织制度；在微观上，组织设计中的激励机制诱发了政府官员追求超越其财政能力的发展目标和短期政绩的行为，导致了突破预算约束的冲动；在宏观上，组织制度对这些政府行为缺乏有效约束，甚至提供激励机制来鼓励这些行为。因此，我所采取的理论分析框架与科尔曼提出的思路相似，是在微观和宏观两个层次来分析基层政府的组织行为。^②在这个理论框架中，微观上政府官员的激励机制和宏观上组织制度的约束机制是我们的分析重点。

激励机制与微观行为

逆向软预算约束现象首先体现在基层组织的行为上。具体说来，基层政府在从事行政管理活动中，不是量入为出，而常常以超出其预算承受能力的限度来加以实施。这些行为的结果是，基层政府不得不花费大的气力攫取计划外资源以满足其目标追求。在微观上解释这个现象，我们的问题是：基层政府突破预算约束的动机和激励是什么？

人们的行为受到他们所面临的环境和所追求目标的塑造和制约。组织中个人追求的目标与组织的目标通常不是完全吻合的，两者之间关系可能十分微弱，甚至可能相互冲突。这是任何组织都必须面对的一个深刻矛盾，也是组织设计需要解决的一个中心问题。组织学研究提出，在一个组织中，有意识的组织设计可以提供相应的激励机制，诱导组织成员在与组织目标相同的方向采取行为。例如，企业中员工持股这样一个组织设计可以使得员工的利益与企业所有者的利益紧密结合在一起，为员工的行为提供了与组织目标一致的激励机制。这一思路同时意味着，如果组织设计的激励机制不当，可能会诱导出与组织目标大相径庭的行为。在组织行为的研究中，我们常常发现这样的情形：人们在从事组织设计时，对其成员的利益或目标不甚了解；因此，所采纳的激励机制没有针对性、强度不够，或者强度过分，因此导致事与愿违的结果。例如，一些企业在发放奖金时，采取平均主义的方式或与工作贡献没有直接关系的方式。不难推断，这种做法实际上相当于企业员工的普遍性福利待遇；因此我们也不应该期待这种奖金形式对员工之间的不同贡献产生激励。另外一个常常出现的问题是，虽然我们力图通过组织设计使得组织目标与个人目标相一致，但组织的目标常常是多重的，甚至是相互冲突的。当我们在为某一个目标设计激励时，它所诱发的组织行为可能与组织的其他目标发生矛盾。例如，在大

① Richard Cyert and James March, *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1963.

② James S. Coleman, *Foundations of Social Theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

学中, 教学与科研是两个并存的组织目标。但是, 强化科研活动的激励机制可能会减弱教师在教学中给予的关注, 从而影响了教学目标的实现。同样地, 一个政府机关在强化它的规章制度以保证组织稳定性的同时, 也可能在一定程度上限制或减弱了其成员应对突发事件的能力。这些问题正是组织研究所关注和试图解决的课题。

这些考虑可以帮助我们分析解释政府官员的激励机制。我们讨论的起点是这样一个前提假设: 基层政府是由那些关切自己职业生涯和利益的政府官员组成。具体说来, 政府官员关心的主要利益是他们在职业生涯中进一步晋升或者避免被淘汰出局的问题。这个前提假设不难理解: 在现行的行政体制中, 工资、地位、成就感及其他待遇都与一个人的职位有关, 可以说后者是人们利益的集中体现。在中国行政体制中, 对政府行为拥有主要决策权的通常是各级政府机构中的第一把手。要解释组织行为的激励机制, 首先要了解这些政府官员行为背后的激励机制。

在这个假设条件下, 我提出这样一个命题, 即政府官员关心的是他们在任期间的短期政绩, 因为这是影响一个人职业生涯最为关键的因素; 而对短期政绩的追求是导致突破预算约束的激励机制。下面, 我们对这个命题做进一步讨论, 探讨它背后的激励机制, 特别是它与近年来发展完善起来的干部考核制度和有关政策之间的关系。我们的基本思路是, (1) 现行的干部晋升制度诱使政府官员去关注任期内的“政绩工程”; (2) 上下级之间信息不对称性导致基层官员以“资源密集型”工程发出有关自己政绩的信号; (3) 这些行为又由于同级政府官员之间的竞争而强化和延续。这三个因素相互作用, 为突破预算约束的行为提供了稳定持续的微观基础。

我们的分析以这样一个观察为起点, 即在行政体制改革后的今天, 政府官员在职业生涯上的发展, 需要具体实在的政绩表现。近年来, 各级政府上行下效, 花大气力建立庞大细致的指标体系, 在官员行为激励方面出台了一系列的措施。这些措施一方面建立起数量化的考核制度; 另一方面增加了激励的强度。例如, 对乡镇政府的考核中, 关于计划生育的考核有着许多具体可测的指标和评分制度。这些激励机制的强度也常常令人望而生畏。例如, 所谓“一票否决”的措施意味着, 如果在该领域无法达标, 那么政府官员的其他政绩便一笔抹去, 而且今后的升迁也会受到影响, 激励强度可谓十分强大。与过去缺乏客观标准、“领导说了算”的干部考核制度相比, 这些举措旨在考核指标客观化, 减少主观意志的影响, 是组织制度进步的表现。

这些激励机制对于政府官员的行为有什么影响呢? 如果套用管理学中“委托—代理”的理论模式, 我们可以把上级部门看作“委托人”一方, 基层政府官员为“代理人”一方。^① 在这两者关系中, 存在着严重的信息不对称。从业绩考核的角度来看, 这种信息不对称性主要体现在下级官员对自己工作中需要克服的困难、工作绩效等方面有着比上级领导更多的信息; 相比之下, 上级官员对下级官员的所作所为难以准确把握。这意味着, 下级官员有动力通过各种方式发出信号将自己能力、政绩告诉上级, 以便解决信息不对称所造成的政绩考核困难。

我们观察到两个相互关联的过程: 一方面, 干部晋升机制把官员的注意力引导到那些可以实际测量的政绩方面, 这正是这些激励设计的目标; 另一方面, 政府官员也有内在的激励, 力图通过具体可测的政绩表现来向上级部门发出有关自己能力的信号, 以便解决信息不对称性所产生的困难。

这些激励机制的一个意义是政府官员对短期政绩的偏重。现行干部晋升制度是典型的“淘

① Michael Jensen and William Meckling, Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* 3 (1976), pp. 305—60.

淘汰制”；对于这一模式在组织学文献中已有深入研究。^① 我们可以借助这些研究成果来分析这一考核制度提供的激励，从而解释政府官员追求短期成绩的行为。在这一晋升制度中，人们自下而上逐级晋升。一旦在某一级别没有得以提升，就被淘汰出局，失去向更高级别晋升的机遇。这个晋升制度如同体育比赛中的“淘汰制”规则：竞争者在一轮接一轮的竞赛中逐级晋升；一旦在竞赛中失败，则失去晋升以后各轮参赛的机会。这种晋升制度有以下几个特点：（1）竞争采用的是“参赛者”之间优者取胜的相对标准，而不是采用一个绝对的考核标准；（2）早期成功非常重要，因为它可以发出强烈信号，有助于进入晋升快道；而一旦在某一级别上滞留，就会对未来职业生涯产生长久影响。另外，现行干部晋升制度还对年龄限制有着明确的规定：当一个干部在规定年龄期限之内不能晋升到某一级别，他的晋升过程就会在此滞留不前。

“淘汰制”的这些规则和激励制度加剧了政府官员追求短期政绩的组织行为：他们只能关注站台式的阶段性目标，因为如果他们不能在“短期”内实现晋升，就会从此失去进一步发展的机会。这里的“短期”概念对于不同层次或部门的官员来说是不同的。我们可以用政府机构主要决策者在该职位上的任期期限作为测量的指标。近年来，随着干部流动速度的加快，干部在一个职位的任职期限也相应缩短了。我在一项田野调查中发现，某地乡镇政府的主要决策者在同一岗位的期限大多为3—5年。一个官员要在如此短的时间里做出引人注目的成绩，就必须有能力动员足够的资源，突破已有的预算约束。而离开现在岗位继续晋升的前景也意味着，从长远考虑，他们对于这些突破预算约束、“入不敷出”的举措所产生的后果不必负责。

这些激励机制的另外一个意义是：政府官员趋于使用资源密集型的政绩工程来发出信号。所谓资源密集型项目是指那些投入大、规模大、难度大的项目。这个命题可以用经济学的信号理论给出解释。在组织内部的考核体制中，要解决上下级信息不对称的问题，人们需要寻找一种可信赖的信号，即有效信号，这是有关信号理论研究的一个基本思想。^② 为什么“资源密集型”政绩工程成为政府官员发出有关自己能力（绩效）的一个有效信号呢？这可以从几个方面来分析：（1）有效信号应该能够区分政府官员之间不同的绩效。如果一个信号很廉价，人人可以发出，那么这个信号对区分人们之间的能力或绩效也就没有意义。大多数基层政府都面临着资源紧缺的环境；因此，是否可以上马、完成资源密集型工程成为能够区别基层政府之间能力和绩效的一个有效信号。（2）自主动员资源的能力（而不是向上级伸手索取资源）长期以来是上级政府考核干部的一个重要指标。在转型经济中，这种资源动员能力对促进当地经济发展起着明显作用，更能得到上级政府认可和赏识。（3）“资源密集型”政绩工程引人注目、实在可测，减少了主观解释的随意性。与此相比，管理活动中那些需要长时间、难以“立竿见影”和短期奏效的工作，其绩效难以测量，而且受到主观评价的影响，无法成为有效信号。因此，某种政绩工程形式作为信号一旦被上级认可和采用（如建设规模、吸引外资），就会被其他同级政府官员广泛采用，成为一股强大的激励力量引导着政府官员的行为。

这里的行为逻辑不难理解：一个政府必须有能力动员人力物力各种资源来完成这些客观可测的目标，实现它所追求的政绩。举例来说，要保证计划生育责任目标的实现，地方政府需要动员大量的人力执行监督职能，或者在出现问题时能够应对突发事件。同样地，政府欲招商引资以促进地方经济的发展，则需要在改善投资环境和基础设施上有大量的投资。当基层政府面

① Edward Lazear and Sherwin Rosen, Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts, *Journal of Political Economy* 89 (1981), pp. 841—64; James Rosenbaum, Tournament Mobility: Career Patterns in a Corporation, *Administrative Science Quarterly* 24 (1979), pp. 220—41.

② Michael Spence, *Market Signaling*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974.

临来自上级的硬预算约束条件，难以向上索取资源时，它必须另辟蹊径。上面提到的政府行为（如摊派，拉赞助，自上而下的钓鱼工程）正是这种突破预算约束扩张冲动的具体表现。

淘汰制晋升制度的一个特点是，采用竞赛者中优者取胜的相对标准；而科层制度中的层次越高，职位越少，官员职业生涯的竞争程度就越强。因此，现行干部考核制度不仅为政府官员的行为提供了激励机制，而且激化了同级政府官员之间，以及不同部门、单位、区域官员之间的攀比趋势。由于不同区域的原有资源、组织安排和政府的动员能力不同，这种竞争不是在同一个平台上进行的。这更增加了政府官员在短时期内追赶上去、或保持竞争优势的压力，为突破已有预算约束、攫取更多资源提供了新的动力。

上面的讨论描述出了一幅什么样的图画呢？一方面，我们看到一个不断进取的基层政府，它不满足现状，积极参与竞争，引导和促进当地经济发展；另一方面，也不难预期这是一个躁动不安的政府，它不断地与其他同级政府相比较，以不断寻求新的发展目标、新的上马项目作为新的信号载体，以便让上级部门了解到它的政绩。在这种发展扩张的冲动中，他们有动力突破已有的预算约束，动员更大规模的计划外资源——逆向软预算约束的现象应运而生了。

进一步讨论上述激励机制出现的问题根源，我们不难注意到，在这里存在着多重目标与多重激励之间的冲突，即为了达到某一目标采取的激励机制对组织的其他目标产生始料未及的负面作用。例如，岗位责任目标的措施和激励的强度（如“一票否决”）旨在为政府官员的日常工作提供激励机制；从这一点来说，这些措施的确达到了原来设计的目标。但是这些措施同时诱发了政府官员追求短期政绩的行为。再如有关干部晋升、调动、交流等组织设计尤其是年龄限制对于干部队伍年轻化和防止宗派主义起到了预期的作用，但是这些措施诱使干部不得不对其职位的升迁变化十分敏感，而对其职业生涯中与组织长期利益一致的其他目标（如实际管理能力的提高、不同经验的积累等）难以给予应有的重视。另外，“淘汰制”的晋升制度加剧了政府官员之间的竞争，诱使他们花费大量资源来发出有效信号。而这些竞相“发信号”的活动可能对实际的社会经济发展没有正面作用，只是浪费资源，甚至造成长期负面作用。也就是说，针对某一个组织目标而设计的激励机制（诱使官员对某一任务的重视）可能对其他组织目标（组织长期发展）产生负面作用。

宏观组织制度条件

为了解释前面的问题，我们需要把目光从政府官员行为的微观层次转到制约基层政府运作的宏观组织制度上来。在这里，我们的基本命题是：微观层次上政府组织行为的激励机制是建构在宏观组织制度结构之上的，因此具有稳定性和再生性。我们可以从以下三个方面来考虑约束基层政府行为的制度性条件：

（一）自上而下的制度约束。如同其他科层制组织一样，中国行政机构的干部制度是一个“向上负责”的制度，即下级政府接受上级部门的指令，并贯彻实行之。从这个意义上，逆向软预算约束行为禁而不止，表明来自上级的约束不力。这是为什么呢？

首先，在中国的行政体制中，基层政府有着双重角色：一方面，它是中央集权体制的执行部门，其行为受到来自中央政府政策和直接上级部门的约束。从这个意义上，它是中央政策和上级政府指令的执行部门。另一方面，它又承担着因地制宜维护当地经济发展、民众生计、社会治安等一系列任务。基层政府这种双重角色决定了基层政府在相当程度上的决策自主性和根据当地实际情况执行政策的灵活性。这也是中央政府和直接上级部门所认可的。在这个意义上，来自中央政府的政策对基层政府的约束能力是有限的。

不仅如此，这种自上而下的软预算约束行为在制度环境中有着深刻的合法性基础。例如，在国家建设的历史上，“有条件要上，没有条件，创造条件也要上”这个提法正是反映了这种突破原有（预算）条件的冲动。我们上面谈到的“钓鱼工程”体现了“少花钱，多办事”、调动各方积极性的原则，从政府角度来看也是理性的。^①在突破预算约束的一些政府行为中，行动者的动机可能是好的，其行为也可能有利于民众利益。例如，政府通过动员企业资助或其他部门的援助活动，可能对解决所管辖区域中市政建设的困难、农业发展或教育设施的改善起到积极作用。有些基层干部也认同这种做法。在我研究采访时，有一位村长这样比喻道：“我们当干部的要往前看的眼光，我们不能等到资金全部到位才动工。就象农村盖房子一样，如果等到攒够五万才动手，那永远也盖不起房子来。有了一万多，就可以动工了。东借西凑，欠上三四万的债，房子就盖起来了。然后，用三四年就把债还上了。”不难看出，基层政府因地制宜、追求地方发展的行为在行政体制内部和社会群体中有着广泛的认同并由此产生了相应的社会期待。

其次，在中央政策和直接上级部门指令之间，后者对基层政府有着更为有效的约束。在组织制度中，政府官员的考察、提拔、去留和待遇都取决于直接上级部门的决策。而中央政府的政策大多是指导性的、概括性的，依靠各级政府部门的具体解释加以实施。即便是那些有着明确量化指令的政策也要依靠地方政府逐级监督、贯彻执行。因此，对于基层政府的官员来说，直接上级部门是最为重要的制度性条件。

当我们把目光转向基层政府的直接上级部门，不难发现，在这一行政体制中的各级政府有着明显的同构性，即它们面临着类似的制度环境和考核制度，因此身处其中的政府官员也表现出类似的目标追求和行为方式。这意味着，我们以上讨论的诸种激励同样适用于上级部门的政府官员，即上级部门的主要决策者常常受到同样的激励机制支配，追求短期目标的政绩工程。我们常常看到这样一种情形：各级政府中每一任新的领导干部上马，就会提出一系列新的政绩项目。而这些项目往往不能在已有的预算编制内实现，需要动员预算外资源，由此产生了向下摊派的冲动，即鼓励下级部门提高发展速度，扩大生产规模，建设政绩工程。我们经常可以听到基层官员这样的抱怨，即他们工作中遇到的最为头痛的问题是来自上级的不切实际的要求。一位基层干部这样说道：“领导给你直接下命令，不听你的解释。他只要结果，不管你得到这个结果的过程是什么。”而下级政府在已有的财政能力内无法完成上级政府要求的任务，必须如法炮制，继续向下摊派。如此这般，上级政府只能对下级政府“向下摊派”的行为默许甚至鼓励。

在现行行政体制中，这种“向上负责”制度、动员预算外资源行为的合法性和社会期待，一旦与上级政府官员的类似激励机制相结合，便产生了稳定而强大的组织保护屏障，大大削弱了组织设计上所预期的自上而下的制度性约束机制。现将传统软预算约束与逆向软预算约束中的上下级关系做一比较。在前者，下级单位（如企业）突破预算约束的行为打乱了经济运行计划，是上级部门所不愿看到的，并且是力图防止的。但公有制体制使得上下级部门的利益归属有着千丝万缕的联系，使得上级部门无法实行预算硬化的有效承诺。逆向软预算约束现象也表现出了上级部门对下级部门缺乏有效约束的情形，但因果机制却是不同的。在此不是上级部门约束不力的问题，而是上下级官员利益一致而形成了利益共同体，他们为同样的激励机制所驱使，其行为和利益相互关联、同向促动。结果是，行政体制中常常出现共振现象：上级部门不断下达目标指令，基层政府不断上报各种政绩迎合之，上下各级追求政绩的行为互为强化。在这个行政制度中，基层政府即便不追求短期政绩，也必须突破预算约束，以应对来自上级政府

^① 丘海雄、徐建牛：《市场转型过程中地方政府角色研究述评》，《社会学研究》2004年第4期。

的压力——这是上级部门鼓励的，是竞争对手所采纳的，也是完成上级任务所必需的。

(二) 自下而上的制度约束。这里是指来自基层企业、下属组织或个人对政府行为的约束。既然逆向软预算约束表现在基层政府从下属单位或个人那里攫取资源，那么这种行为的一个重要约束条件是那些利益受到影响的组织或民众的有效抵制。但是，从组织分析的角度来看，基层政府和所属地区的个人之间有着明显的组织能力不对称性的情形，使得自下而上的约束和抵制能力不能发生效力。因此，自下而上的制度约束通常是有限的、无力的。

首先，政府是一个特殊的垄断组织。一般的垄断组织通过市场机制（垄断价格）与消费者交换，它的行为在很大程度上受到政府管制机构、法律和消费者组织的约束；与此相反，政府机构则以行政权力与管辖区域内的企业或个人发生联系。各种组织（企业、团体）在市场经销、资源供给、招工、环保、卫生、治安等方方面面都与当地政府发生千丝万缕的联系，因而受到后者正式的或非正式的制约。不难想象，如果一个企业公然拒绝政府的摊派，它的生存空间就会受到严重威胁。

其次，这些企业或者个人通常各自生存，分散经营，没有有效的内在组织能力，很难对政府的组织权力加以有效的抵抗或讨价还价。我们通常观察到，企业抵制基层政府摊派的手段一方面是消极抵制（不配合，偷税漏税，做假账）；另一方面是通过非正式关系与政府部门通融，以便减轻摊派负担。这种特殊性（particularistic）关系纽带进一步削弱了自下而上组织起来抵制政府逆向软预算约束行为的集体基础。越级上告是另外常见的一种方式；但前面已经指出，这种政府行为常常是上级部门所默许或鼓励的；所以上访活动对这类行为的约束力也是微小的。

值得强调的是，基层政府与所辖区域中的组织和民众并不总是一个单方向的攫取与抵制的关系。在很多情形下，双方有着互利的交换关系。基层政府对于许多资源有着垄断的控制权、治理权，有着对来自上级政府的有关指令和政策的解释权和执行权。这意味着这些组织或个人可以通过完成政府摊派任务而建立起互惠关系，以期在其他领域中得到回报。例如，一个私有企业可以满足基层政府索取税外摊派，从而在上缴国家税收方面受到基层政府的保护。近年来，地方政府在土地开发方面的垄断权力使得它在决定企业发展和投资环境方面有着诱人的资源以进行突破预算约束的交换。这种双方互利的交换关系可能是基层政府不断突破预算约束、获取预算外资源的长期稳定基础。

(三) 责任目标制度失灵。近年来许多约束政府行为的组织设计纷纷出台，从行政诉讼法到责任目标制度，在行政制度的改革上进行了一系列有益的尝试。虽然这些组织设计的初衷是好的，但它们在运行中常常难以实现，我们以责任目标制度为例说明。在各级政府的责任目标实施中，都强调了权、责、利三位一体的制度安排。从理性设计的角度来看，这三者对于某个职位来说是整合一体的。例如，在组织设计中，一个县政府的主要领导人可以有职有权，工作产生的利益为他领导的政府和区域以及他个人所获得（例如，政府财政丰足，干部晋升），而他也必须承担决策错误所造成的损失；如果决策错误导致县政府财政空缺，在硬预算约束的条件下，县政府特别是主要负责人的利益会受到损失。

但在逆向软预算约束的模式中，我们不难推测权、责、利三者分离的可能性，甚至在一些条件下这种分离的必然性。如果把一个官员（如县市第一把手）放在不断流动的职业生涯过程中来看，权、责、利对于他来说常常是分离的：当他在此时此刻流动到某一县市当第一把手时，他所拥有的“权”使得他可以上马政绩工程，为自己的政绩发出信号，而此举所获得的“利”可能是私人性的，有助于他个人的下一步升迁。而“短期任职”的预期意味着，当这些决策的问题最终暴露时，他已经离开了这个岗位，不必承担决策的责任。这样，“责”与“利”在动态

过程中分离了，为政府官员的行为提供了与制度设计初衷相悖的激励。即使对于那些没有升迁预期的官员来说，政绩工程可以满足上级政府的要求，以保护他已有的利益，避免被淘汰出局；而这些突破预算所产生的问题（“责”）不会归咎到他个人的头上。所以，一个职位上的权、责、利的整合并不意味着在这个职位上决策的具体官员身上有着权、责、利的统一；恰恰相反，在干部流动的动态过程中，这三者的分离是难以避免的。

逆向软预算约束现象的意义

虽然逆向软预算约束现象在近年来成为一个引人注目的问题，但它并不是一个新的组织现象，而是历史上经济发展手段在转型经济中新的表现方式，也是长期以来“动员型”政府运作方式的延续；可以说，正是这些历史上的和制度上的渊源为我们今天观察到的政府行为和扩张冲动提供了合法性基础。

科尔奈在讨论传统软预算约束时指出，企业不受预算约束的经济行为扭曲了价格机制在资源配置上的作用，导致了过度的经济活动，造成了效率损失。逆向软预算约束行为也产生类似影响：政府在预算外的资源动员和上马庞大工程，意味着通过行政手段对各种非政府领域的资源重新调配使用，使其脱离原来的市场机制的制约。更值得注意的是，在传统软预算约束的结构中，企业为了突破预算约束而进行活动的对象通常只有某一上级部门，或者少数几个有关的上级部门。这些上级部门可支配的资源有限，而且受到来自其他下级企业同样行为的压力和其他同级或上级政府部门的资源竞争。在这样的制度条件下，预算软化是有一定限度的。与传统的软预算约束相比，逆向软预算约束所描述的突破预算约束的扩张冲动和行为，没有财政上限，没有组织制度约束，其对象通常是众多分散、力量微弱的下属部门和个人，而且这些行为常常受到上级领导的鼓励和同级官员竞争的推动。因此，逆向软预算约束较之传统的软预算约束更为松动，而其规模之大和影响之广则是有过之而无不及。

逆向软预算约束行为的另外一个意义是它塑造和诱导了与组织设计事与愿违的政府行为。其一，由于预算和其他资源限制对政府行为不构成有效约束，基层政府无法建立有预期的预算内行为，而是产生不断突破预算约束的行为期待。为了满足自上而下攫取资源，应付来自上级政府的各种要求，基层政府必须保持一个动员型组织结构，即分工不精细，角色、机构重叠，以便保证和提高紧急动员资源的能力。结果是，政府总是被动地应付各种资源压力，难以实行长期计划，难以实现专业化和保持稳定性。其二，逆向软预算约束现象意味着基层政府需要庞大的官僚机构来攫取资源。基层政府面对的突破预算约束的对象不再是传统体制中的一个或少数几个政府部门，而是分散的下属单位和民众。因此，基层政府需要庞大的组织机构和人员来向这些分散独立的企业或个人攫取资源，从而有着扩大政府规模和管辖能力的压力和冲动。在这里，我们的分析对基层政府规模扩张的动因提出了一个新的解释。

在这个背景下，基层政府追求逆向软预算约束的行为必然会制约改革过程的方向和进程。例如，我在另外一篇文章中提出“关系产权”这一概念来强调地方政府与当地企业之间稳定长期的关系。^①在这种关系中，地方政府可以在一定程度上影响企业的决策权、收入支配权和转让权，而企业以弱化或出让部分产权以换取一个有利的商业环境。这种关系产权的制度为地方政府自上而下地攫取资源、突破软预算约束提供了合法性基础。基层政府有动力通过各种形式来

^① 周雪光：《关系产权：产权制度的一个社会学解释》，将发表于《社会学研究》2005年第2期。

继续维持甚至强化这种产权关系，以便维护预算外资源的来源。因此，逆向软预算约束现象和政府行为会影响基层政府有关未来政企关系的战略选择。

逆向软预算约束行为对国家与社会关系产生了深刻影响。从传统软预算约束到逆向软预算约束，行政体制中下级部门与上级政府之间的关系仍然是关键所在，但是上下级组织关系有着一个微妙但是意义深远的变化。上级政府从被迫提供更多资源的传统做法转向了允许下级政府向下攫取的政策。表面上，上级政府由此摆脱了自下而上资源要求的压力，甚至可以从基层政府的攫取行为中受益。但实际上，国家政权却承担了由此产生的政治压力。例如上级政府必须应对由于基层政府攫取行为引起的政治冲突（上访、抗议活动）以及基层政府短期利益行为造成的长期负面后果。这样，在传统软预算约束中产生的行政体制内部门间或上下级部门间资源分配的矛盾和压力，在逆向软预算约束的情形下转化为行政体制之外国家与社会的矛盾冲突。当不同地区的政府表现出类似的行为，而企业或个人无法通过正式渠道与基层政府进行讨价还价时，就有可能导致“无组织的集体行为”，对政治进程和社会生活产生极大的冲击。^①

结 束 语

本文的分析集中在基层政府的行为上，但在我看来，这一思路也适用于其他层次政府的行为，只是其表现形式因被攫取对象不同而异。例如，上一级的政府机构面临的下属单位可能大多是下一级政府部门和各类企业。因此，逆向软预算约束的行为更多的可能是通过上下级科层制组织渠道和讨价还价的谈判过程而实现。而基层政府直接面对着分散的企业或个人，这一状况增加了攫取资源的难度和不确定性。这些政府行为发生在不同领域中，有着历史的和组织制度上的渊源，已经得到学者和政策制订者的广泛关注，但本文第一次提出把这些表面上看来情形各异、但实质相同的现象放在同一个理论框架中加以分析，从一个新的角度来认识逆向软预算约束现象的深刻影响和意义。

与传统的软预算约束症状一样，逆向软预算约束也有着深刻的组织制度根源：从微观的激励机制角度来看，扭曲的激励机制引导政府官员追求“短期政绩”。由于人口压力和干部年轻化的双重过程，现有的晋升制度诱发了强烈的短期政绩期待。一方面，政府官员受到短期利益的驱使，需要超出通常的资源动员来把“政绩工程”做大，以得到上级的注意和认可；另一方面，上级领导追求短期目标，快出成果，出大成果，迫使下级政府从事超出其预算能力的项目。在宏观组织制度上，自上而下的约束条件来自上级部门的监督。由于长期以来制度环境中政府突破预算约束的行为具有合法性，由于上下级部门利益的共同性，以及科层制中信息不对称性的困难，上级部门的监督机制难以奏效；由于基层民众与政府机构之间组织能力的不对称性，难以形成自下而上的有效约束条件；而组织设计中的制约机制在实际运行中常常失灵。逆向软预算约束现象正是这些组织制度失败的产物。近年来，中央政府广泛宣传保护农民利益、严禁苛捐杂税的政策，并加大监督、惩处力度，这一系列做法一方面提高了民众抵制摊派意识，另一方面削弱了这类政府行为的合法性基础，确实收到了明显效果。但如果以上讨论的激励机制和制度性约束条件没有实质上的改变，那么，即使短时期的政策压力可能使得这些行为有所收敛，风头一过，类似的现象仍会故态重萌。

① Xueguang Zhou, Unorganized Interests and Collective Action in Communist China, *American Sociological Review* 58 (1993), pp. 54—73.

不同地区、不同基层的政府行为有着明显的差异。这里，我们简要提出造成这种差异的一些因素。第一，逆向软预算约束的程度与地方政府的组织能力成正比。在相同的宏观制度之下，地方政府的运作能力也常常不同。如果一个基层政府有着有效的组织结构，延伸到所管辖区域的不同层次和角落，那么它就能更有效地攫取资源。反之，一个基层政府如果机构不力，或者所属区域中企业、民众的组织程度和集体抵制能力相对强大，那么政府自上而下突破预算约束的程度也就受到制约。第二，逆向软预算约束的程度与地方政府所能够控制的国有资产成反比。国有资产的存在为当地政府提供了一个预算外资金的源泉，更容易达成稳定的政府—企业之间的交换关系。这一状况减轻了政府对其他企业或民众的资源要求。当然，从一个广泛的意义上，这种情形只是说明突破预算的渠道不同，而不是逆向软预算约束发生本质变化。第三，按照现行财政分配原则，一个地区的经济发展与当地政府的财政能力成正比。因此，如果一个地区经济发展为当地政府提供了更多的财政能力，那么会减弱政府突破预算约束的冲动。

从一个广泛的意义来看，逆向软预算约束现象反映了一种缺乏有效制度性约束的自上而下攫取资源的政府行为。对于这一现象及其特点和意义的研究在已有的组织学和政治学的文献中仍然是一个空白。例如，政府通过税收、摊派，甚至强迫夺取等手段获取资源的能力和方式是长期以来政治学研究的一个中心课题。^①但是，本文提出的逆向软预算约束模式与政治学文献中讨论的传统“国家财政动员能力”的各种模式明显不同。在后者，中央政府集决策者和责任承担者于一身，因此政府在自上而下攫取资源时，有着内在的约束力，即从长远计算，而不会竭泽而渔；本文描述的基层政府的结构地位和行为与这类模式相去甚远。再如，政府部门追求预算最大化的行为并不是中国基层政府的独特性，而是科层制度中政府机构的普遍特点，其表现形式或影响程度取决于组织制度中相应的约束机制设计，这是组织学和政治学研究中很早就注意到的。^②这些政府部门扩大预算的冲动诸情形通常在政府机构内部运作，在很大程度上受到上下级部门的不同目标和权力关系的约束；与本文讨论的政府行为有着很大的区别。因此，我们需要新的理论模式和研究角度来分析中国转型经济中的逆向软预算约束现象。

当社会科学研究者对某一事物进行深入分析时，常常因为理论抽象的需要而忽略了这一事物与其他事物之间的关系。结果是，虽然我们对这一事物本身有了深入把握，而一旦把这一事物放回原来的各种关系中，我们的许多认识又需要重新修正了。在讨论分析逆向软预算约束的现象以及探索有关组织变更和政策意义时，这一点值得深思。本文没有考虑以往研究工作中在讨论逆向软预算约束现象中常常提及的一些因素，如基层政府的官员或部门以权谋私、为了自身利益而盘剥民众等，这些因素的确也体现在逆向软预算约束的行为中；我们也不难指出其他方面的组织制度和激励机制对逆向软预算约束现象的重要影响。在我的研究中没有讨论这些问题，并不意味着这些因素并不重要，而是因为我的研究着重从一个特定的角度分析组织制度安排的作用。造成逆向软预算约束现象的组织制度和机制是可以分析的，是可以解释的，因此这类政府行为也是可以预计推测的。对这一组织现象的深入分析，提出令人满意的解释，是采取对策、改进组织制度的前提。我希望本文的尝试能够抛砖引玉，引起其他社会科学研究者的兴趣和关注，提出更有解释能力的理论思路和分析，推动这一现象的实证研究。

〔本文责任编辑：刘亚秋〕

① Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press, 1988.

② Dennis Mueller, *Public Choice III*. Cambridge University Press. Chapter 16, 2003.

studies in China during the period in question. Generally speaking, while competition in citation exists in terms of quantity, that in terms of quality is yet to develop. There is not obvious increase in external citations, which implies another side of legal studies in contemporary China: internal dialogues and, even worse, self-imposed isolation.

(10) **Inverted Soft Budget Constraint: Extrabudgetary Resource-Seeking in Local Governments**

Zhou Xueguang • 132 •

In contrast to the “Soft Budget Constraint” syndrome found in socialist economies, in this study I develop the concept of “Inverted Soft Budget Constraint” to describe and explain widespread government behavior in recent years in which local governments seek to disregard the fixed budget constraint imposed from above by mobilizing and extracting resources from below—from firms, subordinate agencies, and individuals within their precincts. Local governments’ behavior associated with the “Inverted Soft Budget Constraint” phenomenon takes a variety of forms: the imposition of extra fees and taxes and the use of political pressure or positive incentives to demand that local enterprises sponsor government-initiated projects. The analytical model developed in this study shows that several mechanisms instituted in the reform of the Chinese bureaucracy have inadvertently induced these behaviors. At the micro-level, promotion policies and information asymmetry in the Chinese bureaucracy induce local government officials to invest in short-term goals and to engage in resource-intensive “achievement projects” to signal their ability and performance, thereby creating strong incentives for local governments to expand beyond existing budget constraints. At the macro-level, the institutional environment, authority relationships in the Chinese bureaucracy, and the monopolistic role of local governments have undermined institutional constraints on, and indeed often encourage, the behaviors that reproduce and perpetuate the “inverted soft budget constraint” phenomenon.

(11) **Urban Village Community: Organization Methods and Life Style of Farmers under Urbanization**

Lan Yuyun • 144 •

In current China, urban village communities that accompanied the formation of “urban villages” and are apparently transient in nature constitute a new social space for farmers under urbanization. It is a social field where the “small traditions” of vulnerable non-agriculturalized groups find a home and their logic of action finds expression. Such organized communities are a “social space” that is worth special attention in the urbanization process of farmers. By proposing the concept of urban village communities, the author adds to village studies a new type: “village communities approaching their end”.

(12) **Reflections on “Self-Consciousness in Wei and Jin Dynasty Literature”**

Zhao Minli • 155 •

Self-consciousness in literature of the Wei and Jin dynasties, first proposed by the Japanese researcher Suzuki Torao, is not a “scientific” argument. Lu Xun accepted the argument out of his feelings about the situation of his time. Intellectually intriguing as it was, it should not be lifted to the height of theory about literary history. The argument of self-consciousness in Han dynasty literature poses a great challenge to that of self-consciousness of Wei and Jin dynasty literature.