

# 政府内部上下级部门间谈判的 一个分析模型<sup>\*</sup>

——以环境政策实施为例

周雪光 练 宏

---

摘 要：政府内部上下级部门间讨价还价谈判是政府运作过程的重要组成部分，也是认识政府组织制度和行为的一个切入点；其总是发生并受制于特定组织背景以及相应的制度规则。有关委托方（如省环保厅）和代理方（如市环保局）之间的序贯博弈模型中，我们区分了委托方的两种策略选择：“常规模式”与“动员模式”；代理方在随后的应对过程中在三种策略中加以选择：“正式谈判”、“非正式谈判”和“准退出”。在委托方采纳动员模式的条件下，“准退出”是代理方的最佳应对策略；而在常规模式下，代理方的应对策略选择有着更大空间。

关键词：政府谈判 谈判博弈 政府行为

作者周雪光，美国斯坦福大学社会学系教授；练宏，北京大学社会学系博士研究生（北京100871）。

---

## 一、问题的提出

在文献浩瀚的中国社会转型和制度变迁诸多研究领域，有关政府内部运作过程和机制的研究存在着明显空白。一方面，过去的30年见证了当代中国政府组织的大规模扩展及其在经济发展和社会建设过程中的主导作用。随着经济和社会领域的制度变迁，中国政府组织也经历了一系列重要变革，包括政府内部的规则和程序的不断衍生，考核评估体系以及激励机制的建立和细化，以便确保下级部门执行上级部署的有效性。<sup>①</sup>中国政府的作用正是通过不断精细化和扩展的科层组织能力加以实现。从这个意义上说，中国政府科层组织即是中国国家的化身。

在另一方面，有关中国政府组织的知识累积却是缓慢薄弱。应该说，近年来社会科学界的学

---

\* 本研究得到斯坦福大学校长国际研究创新基金和中国发展研究基金会资助，特此致谢。写作过程中得益于与 William Barnett, Jonathan Bendor, Karen N. Eggleston, Yinyu Ye 和 Leonard Ortolano 的讨论，并得到曹正汉、冯仕政、黄晓春、刘世定、张静、周黎安以及《中国社会科学》匿名审稿人的批评指正。文责自负。

① Pierre F. Landry, *Decentralized Authoritarianism in China*, New York: Cambridge University Press, 2008; Yang Dali, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford: Stanford University Press, 2004; 周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海：格致出版社，2008年。

者提出了一系列有关政府行为的重要分析概念,如压力型政府,<sup>①</sup>政治锦标赛,<sup>②</sup>政策执行过程中的变通行为,<sup>③</sup>逆向软预算约束,<sup>④</sup>以及改革开放时期的技术治理取向等;<sup>⑤</sup>出现了关注政府行为的大量研究工作。<sup>⑥</sup>这些分析概念也在随后的研究文献中得到了广泛的引用。但总体来说,随后的研究工作虽然使用这些分析概念和理论说法,但大多偏重于各自为战,并没有共享的研究问题,不是有意识地在已有研究基础上进一步发展,文章浩瀚但重复堆砌甚多,并没有促成真正的知识积累,这一缺陷在中国研究的英文文献中亦复如是。<sup>⑦</sup>

以对政府内部的上下级谈判(bargaining)的研究为例。政府内部上下级部门讨价还价的谈判过程是众所周知的。在英文文献中,兰普顿注意到:谈判是中国政府组织关系的几种形式之一,在计划经济时期的政策决策和实施过程中起着核心作用,且在改革的最初十年中扮演着越来越重要的作用。<sup>⑧</sup>这一观点成为中国研究学者的共识,随后研究也论证和支持了这一说法。

虽然政府内部的谈判行为是贯穿中国政府研究领域的一个主题,但这些研究工作大多各行其是,并没有建立在已有研究基础之上,因此对知识累积的贡献微小。在我们所阅读的大量文献中,很难找到明晰的分析框架,有分析力度的理论概念或者模型构建,有关研究问题的持续相关的系列工作几乎无从寻觅。兰普顿提出了有关政府内部谈判的最为全面的概述,其内容涉及政府内部部门谈判的背景、领域和基本形式;<sup>⑨</sup>但他仅仅讨论了谈判的正式制度基础和一般性特点,对谈判内部运作过程未有涉及。谢淑丽着墨于政府机构间谈判的重要性,<sup>⑩</sup>但是对于政府内部谈判过程也同样只是粗略的勾勒。这些问题和不足在一定程度上归因于近距离观察政府内部过程有困难,也源于近年来学科取向的研究风格使得研究者忽视近距离的经验观察。这种研究趋向导致了有关中国政府组织微观过程研究的明显缺失,这个领域中的一系列基本问题亟需解

- ① 荣敬本:《从压力型体制向民主合作制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社,1998年。
- ② 周飞舟:《锦标赛体制》,《社会学研究》2009年第3期;周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励和合作》,《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。
- ③ 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》1997年冬季号总第21期;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》,《清华社会学评论》特辑,北京:社会科学文献出版社,2000年;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。
- ④ 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。
- ⑤ 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。
- ⑥ 赵树凯:《乡镇治理与政府制度化》,北京:商务印书馆,2010年;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;吴毅:《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:三联书店,2007年;曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期。
- ⑦ 周雪光、赵伟:《英文文献中的中国组织现象研究》,《社会学研究》2009年第6期。
- ⑧ D. M. Lampton, "A Plum for a Peach: Bargaining, Interest, and Bureaucratic Politics in China," in K. G. Lieberthal and D. M. Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1992, p. 34.
- ⑨ D. M. Lampton, "A Plum for a Peach: Bargaining, Interest, and Bureaucratic Politics in China," in *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*.
- ⑩ Susan L. Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press, 1993.

释：政府部门间谈判的主要过程或形式是怎样的？谈判过程中不同部门和官员间的互动模式是什么？哪些因素影响了各方的谈判能力？在政府内部谈判这一领域中，有哪些重要的理论概念和分析工具？在兰普顿提出中国政府内部谈判重要性的二十余年后的今天，在众多研究之后，我们仍然对这些普遍存在的谈判过程特点、差异以及内在机制不甚了了。

本文的研究是试图填补上述空白的一个努力。我们从有关谈判和战略互动的博弈论视角出发，提出解释中国政府科层结构中上下级谈判的一个分析模型。需要指出的是，本文的目的不在于建立正式模型，也不关注博弈模型的技术层面。我们将博弈论思路作为一个分析视角，借以提炼和定义有关的研究问题和分析概念，并以此勾勒谈判过程中出现的不同博弈类型。本文的实质性理论思路来源于组织学的有关文献以及我们在政府部门进行田野观察的心得体会。有关政府科层组织的研究成果表明，博弈论的分析视角有助于深入分析政府组织的结构、过程和行为。<sup>①</sup>本文的个案来自于2008年到2011年对某市环保局的参与观察。

## 二、科层组织内部的谈判模型

首先，将政府内部谈判过程置放在具体组织背景中，即环保领域中的政策落实执行过程；其次，就上下级互动提出有关谈判博弈模型的研究问题和分析概念；第三，从委托—代理关系的特定角度，提出政府上下级部门之间谈判的一个分析模型，并讨论这一模型的一系列实证意义。

### （一）研究背景

政府内部上下级部门间谈判总是发生在具体的组织场景中，并且受制于特定组织背景以及相应的制度规则。为便于理论阐述和实质性讨论，我们以环境保护领域为具体场景，讨论政府管制部门内部的组织结构及其相应关系。

图1描述了环保领域中政府各部门间的垂直关系：国家环保部是这一领域中的最高行政机构，以下由省环保厅、市环保局、县环保局依次构成。分析重点是市环保局和省环保厅之间的谈判关系。图1显示，在组织结构矩阵图中，市环保局受制于双重关系：（1）在横向上，它接受当地政府（即市政府）的管辖，即“块块关系”；（2）在纵向上，它接受上级职能部门即省环保厅的领导，是“条条关系”。在一些具体项目的实施、现场检查或者特殊关系的条件下，市环保局有时直接与国家环保部互动。中国政府的组织结构规定，地方环保局接受上级职能监督机构的技术指导和相关指令；同时，它接受地方政府的行政领导，而后者控制着属地各职能部门的财政预算、人员编制和晋升流动等。显然，与上级职能监督机构相比，当地政府与市环保局有着更密切、直接的权威关系。下一层次的县环保局同样面对着县政府行政领导和市环保局职能指导的双重关系。<sup>②</sup> 虽

① Jonathan Bendor, *Bounded Rationality and Politics*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2010; Gary J. Miller, *Managerial Dilemmas*, New York: Cambridge University Press, 1992; Paul Milgrom and John Roberts, "Bargaining Costs, Influence Costs, and the Organization of Economic Activity," in J. E. Alt and K. A. Shepsle, eds., *Perspectives on Positive Political Economy*, New York: Cambridge University Press, 1990.

② 在中国行政体制中，“条块”关系经过多次调整。在某些历史时期，政府部门的权力和资源大多下放到属地政府层次，因此“块块”权力更为重要；而在另外一些时期，中央政府加强自上而下的管理和支配，从而强化了“条条”权力（参见渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理》，《中国社会科学》2009年第6期）。近年来随着国家对环保政策的重视，“条条”权力得以强化。

然下面的讨论主要关注省环保厅和市环保局之间的委托—代理关系，但这一分析模型也基本适用于政府内部其他领域中上下级部门的谈判过程，因为这些部门间权威关系有着很大的同构性：其他职能部门（例如交通局、卫生局等）在政府结构中也有着同样的结构地位，处于类似的条块双重关系中。

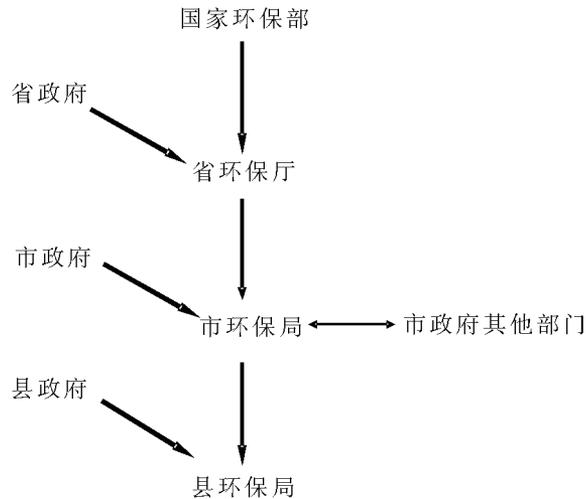


图1 市环保局在政府组织体制中的结构位置

不难看出，这一制度安排导致了市环保局面临着多个委托方和来自不同方面的要求，因而容易产生多重目标的冲突。一方面，市环保局的主要职能在于执行自上而下的环境政策和管制措施；另一方面，它必须服务于地方政府的目标。地方政府为了扩大获取资源的基础，积极推动属地内的经济发展，这常常和环境管制的政策目标产生紧张甚至冲突。例如，研究所在地的省政府在十一五计划期间，制定了一套用于考核地方政府的绩效体系，其中“环境保护”只占到6%的比重，而“经济发展”的比重则高达25%。另外，市环保局的一些工作也依赖于市政府其他部门的配合，比如，市环保局需要和市统计局合作，测算人均基础的环境统计数据；同时也需要借助市城管局的力量，落实居民区的污染控制措施，等等。

环境管制领域的另一个突出特点是，其检验技术、统计手段、测量标准等方面都存在模糊性。与信息的不确定性（不完备性）或不对称性不同，模糊性指在同样信息条件下人们会有不同的解释和理解。<sup>①</sup> 例如，即使面对水样的同一测量结果，人们的解释也可能是不同的。例如，测量出的水样超标，可以归咎于监管不力，可以是测量工具或技术的缺陷，也可以是不可控自然力量导致（比如暴雨破坏污水处理厂的管道等）。这些不同解释取决于多重因素，如个人或组织利益、以往经验和人们在组织科层结构中所处的位置等。值得注意的是，信息模糊性的问题并不会因为信息的增加而得到解决，因此针对信息不完备问题采取的对策无法解决这一问题；针对信息不对称情况而采取的激励设计也难以奏效。

上述环保领域中管制部门所面临的种种环境特点意味着，与上级政府部门相比，下级部门拥有更多的地方性信息和技术处理能力，这使得它们在与上级政府部门进行合法性申诉和互动中有着更大的谈判能力，在有关资源分配、考核标准、工作负荷、责任分担等方面的讨价还价

<sup>①</sup> James G. March and Johan P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget, 1979.

过程中拥有更大的谈判空间。由此不难理解, 尽管政府内部存在着正式科层结构和行政权威, 组织内部的谈判现象普遍存在且十分盛行, 在技术性强的领域如环保领域尤其如此。

## (二) 概念分析

按照当代经济学的术语, “谈判通常被解释为就合同的要求和操作达成协议的过程”。经济学模型通常将谈判视为双方分割同一块“蛋糕”的互动过程(例如员工和雇主间针对工资水平的讨价还价), 通过轮流出价(alternating offers)的谈判过程, 最终达成协议(或者未能达成协议)。博弈论研究试图针对这一谈判过程建立正式模型加以解释分析。当然, 博弈论的正式理论是高度模型化的, 不同模型强调谈判的某些特定关系或过程, 并因此提出了特定的假设条件, 因此有着极强的针对性, 不能盲目搬用。但博弈论模型提出的一系列概念有助于我们分析解释谈判过程和谈判能力, 从而在一般意义上也提供了启发性的分析视角, 可以帮助我们澄清前提假设、界定理论不同要素间的逻辑关联, 提出理论预测, 从而提高分析力度。以下的讨论以博弈论为分析视角, 界定政府谈判中的不同博弈过程, 讨论参与双方所拥有的策略集(strategy set)以及这些策略得以选择的条件(预期收益)。

1. 组织背景下的谈判。已有博弈论模型主要是关注市场背景下的谈判过程。在这一类谈判博弈中, 参与的双方都是自愿的, 在出价或拒绝对方出价方面有着平等地位, 而且还有“退出”谈判的抉择。正式科层关系下的谈判与市场背景下的谈判有着明显的不同之处, 但博弈论模型为思考科层组织内部的谈判模型提供了重要启发, 为人们有针对性地修正和调整组织内部结构提供了基础。具体来说, 政府组织内部谈判发生在正式权威和科层关系的结构之中。在政府的职能领域中(如环境管制领域的职能部门), 各个部门是由科层链条组织起来的, 通过正式权威下达相关指令。政府内部的谈判或发生在处于科层结构中的上下级部门间的互动中, 或发生在环保系统和属地政府(如市政府)管辖下的同级部门的互动中。

举例来说。假设上下级双方就某一项目(如财政预算分配、工作量分配或者问题的责任归咎)进行谈判。解释这一谈判过程及其结果的分析着眼点之一是参与各方的谈判能力。近年来发展起来的有关谈判的博弈论研究, 提供了富有解释力的分析概念和模型, 有助于明晰有关的理论观点。博弈论的有关模型指出, “谈判能力”可以归结于这样的问题, 即“谈判的一方关于对方愿意妥协的信念是什么? 以及关于对方对己方愿意妥协的信念是什么?”<sup>①</sup>从这一角度出发, 谈判各方可以在博弈的不同阶段, 运用不同的策略手段, 来增强其自身谈判能力。

2. 信息。对于博弈论模型或其他的行为模型来说, 谈判各方的信息分布是分析谈判过程和机制的核心问题。正如博弈论正式模型已经证明的, 如果参与各方拥有完备信息, 那么谈判过程一定会达成有着帕累托效率的谈判结果。<sup>②</sup>但是, 有关谈判研究最有意思和富有挑战性的地方恰恰在于, 参与一方或双方存在信息的不完备性, 即一方对于对方意图或承诺的信息有着不完备或不确定性。<sup>③</sup>在环境管制领域, 有关污染的程度、原因以及下级部门的努力程度等诸种信息时常有着不确定性、不对称性和模糊性。正如委托—代理文献所注意到的那样, 通常代理方比委托方拥有更丰富和更准确的地方性信息。这极大地提高了代理方在谈判过程中的谈判能力:

① John McMillan, *Games, Strategies, and Managers*, New York: Oxford University Press, 1992, p. 47.

② Ariel Rubinstein, “Perfect Equilibrium in a Bargaining Model,” *Econometrica*, vol. 50, no. 1, 1982, pp. 97-109.

③ Drew Fudenberg and Jean Tirole, “Sequential Bargaining with Incomplete Information,” *Review of Economic Studies*, vol. 50, no. 2, 1983, pp. 221-247.

代理方更愿意进行“信号博弈”(signaling game),即通过向委托方提供私人信息;或者利用信息模糊性在合法性基础上提出自圆其说的解释。

3. 时间压力。博弈论谈判模型中一个重要因素是时间压力。已有博弈论模型指出,耐心是增强谈判能力的重要资源。<sup>①</sup>在谈判过程中,拥有更多耐心的一方能够获得更大的份额。缺乏耐心或无法承受时间拖延的一方不得不做出更多的让步。在政府背景下的谈判过程中,这一因素尤为重要。政府内部运作过程有着诸多的时间周期节奏:财政预算的周期、检查的周期、政策实施的期限,等等。这些自上而下的政策实施和相应检查的期限等通常由上级政府部门制定,下级执行者如果没有在相应限期内把握机会,争取资源或及时“摆平”问题,那么或空手无获,或有着严重后果。因此,对下级代理方而言,时间拖延的成本甚高,时间压力成为诱发其行为方式的一个重要因素。

4. 可信性承诺。可信性承诺或威胁在谈判过程中起着重要作用。在谈判过程中,如果一方可以作出可信性承诺或威胁,他就会拥有更强的谈判能力。因此,谈判过程的一个重要方面是参与各方获取、确认或修改有关对方承诺或威胁的可信性程度的信息。在一个科层组织中,上级监管机构有着正式权力,因此更有可能做出可信性承诺或威胁。但如上级监管机构的承诺或威胁并不是恒量,而是不断变动的,体现为自上而下的政策实施的两种形式:其一是常规状态的实施过程;其二是动员状态的实施过程。前者意味着常态(相对低度的)可信性承诺或威胁,后者意味着高压下的承诺或威胁,其可信性也随之大大提高。在实际过程中,这两种基本形式的采用经常转换,交替使用。我们的分析框架需要对可信性承诺这一因素给以充分考虑。

### (三) 模型建构

在此,提出有关委托方(省环保厅)和代理方(市环保局)之间谈判过程的一个序贯博弈模型。建立这一分析模型的主要任务如下:首先,通过描述这一谈判序贯博弈的时间序列,明确组织背景下的谈判过程以及相应的博弈规则;第二,在科层组织背景下,讨论和定义参与各方各自拥有的策略集,即可供选择的各类策略;第三,讨论这些策略得以选择的条件,这一讨论涉及博弈各方的收益结构。在此基础上,提出有关的基本命题和可验证的实证假设。图2勾勒出这一分析框架中委托方和代理方互动的序贯博弈过程,下面的讨论按图2的顺序进程依次展开。需要说明的是,通常建立正式模型需要提出双方的偏好函数。在这里,只是粗略地假设双方有着落实环保政策的共同目标,但各自有着不同的成本函数。

#### 1. 委托方的第一步:常态或动员实施模式间的选择。

在图2中,委托方首先在动员模式或常规模式之间选择其一,用以启动政策实施过程。在分析模型中,上级部门的策略集由常规模式和动员模式组成。这两种模式的选择可解释为上级部门向下级部门发送其可信性承诺或威胁的信号。在常规模式中,环保政策通过已经建立的规则、程序和期待加以贯彻落实,上级政府的压力或威胁亦呈现出常态。在动员模式中,上级部门通过高度压力的形式推行政策实施过程,并投入了大量的注意力和资源,包括严格的监督机制、密集的审核和考察以及相应加重的惩罚措施,来传递其更高的可信性承诺/威胁的信息。

<sup>①</sup> Ariel Rubinstein, "A Bargaining Model with Incomplete Information about Time Preferences," *Econometrica*, vol. 53, no.5, 1985, pp. 1151-1172.

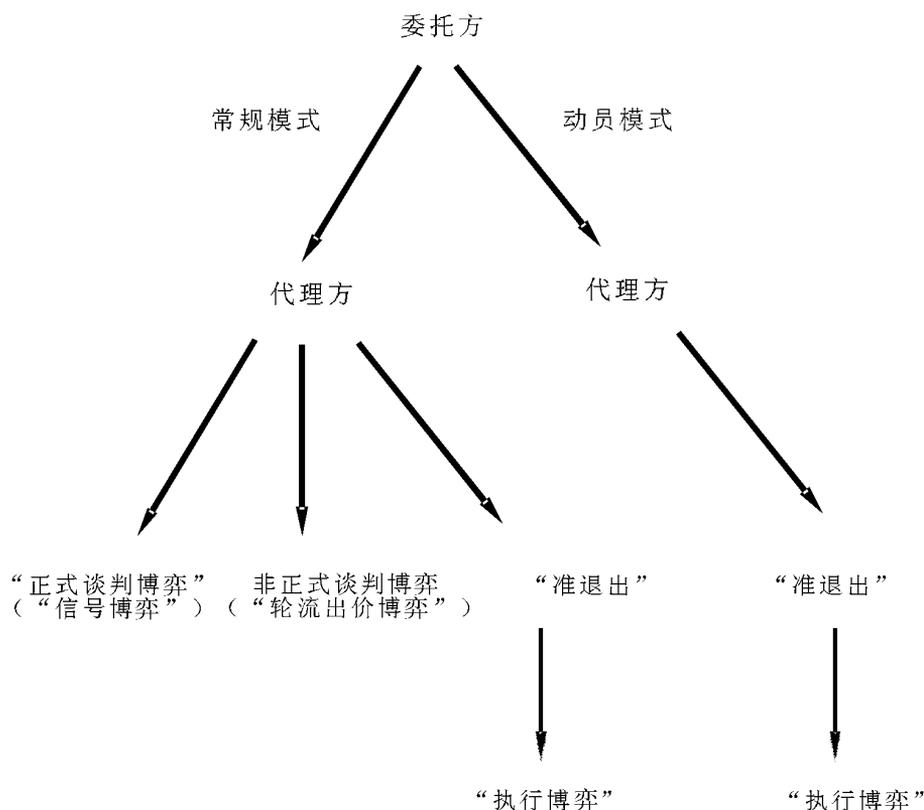


图2 政府内部上下级间谈判过程的序贯模型

这两种政策实施模式背后有着丰富的组织意义。从组织分析的角度看，在常规模式中，工作的贯彻执行建立在日常状态和相应的组织期待中，组织内的各单位处于松散关联的状态，彼此间反应缓慢，<sup>①</sup> 这为上下级部门间谈判过程的发生留下了更多的空间。但动员模式意味着，组织中的不同部门处于一个高度耦合的状态，密切关联并且相互间反应敏感。在这个意义上，动员模式是一个富有效率的政策实施方式。但是，动员模式的启动和维持需要注入大量的资源（比如注意力、额外的资源、频繁的检查以及对其他方面任务部署的中断或干扰等等），因此，动员模式的成本高昂，难以长期有效地持续下去；而常规模式是组织运行的常态。

在分析模型中，上级监管部门采取第一步行动。这一特点凸显出我们组织分析的基本思路：首先，政府内部谈判过程中，上级监管机构在选择和影响谈判过程的博弈中有着主动权；而对代理方而言，上述两种实施模式的选择在很大程度上是一种无法控制的外部因素，只能在随后的执行过程中采取相应的策略应对之。其次，上级部门在两种实施模式之间的选择表明委托方的可信性承诺或威胁程度的变化。第三，对政策实施的两种模式的区分也明确了上下级部门组织内部相关程度的不同以及相互转化。区分这两种实施模式提供了一个将委托方可信性承诺程度加以概念化和建模的分析手段，为讨论随后的谈判博弈提供了基础。

2. 代理方的反应：三种类型的应对策略和相应的谈判博弈。

<sup>①</sup> Karl E. Weick, "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems," *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, no.1, 1976, pp. 1-19.

在委托方选择了具体的政策实施模式的第一步后，代理方需要采用相应策略做出反应。代理方需要在它所拥有的策略集中选择一种有利于追求其目标的策略。以下讨论采用组织理论基础的逻辑推理，并得益于对田野研究中大量实例的归纳提炼。

第一种类型：正式权威基础上的谈判。在政府科层组织结构中，下级部门（代理方）可以通过正式组织程序与上级部门（委托方）谈判，即以正式文本形式向上级监管机构提出解释、请示或者其他方面的请求；而上级部门随后会针对这些自下而上的请示通过批示、发文等正式交流渠道加以反馈。我们将这种形式称之为“正式权威基础上的谈判博弈”（以下简称“正式谈判博弈”）。在各种类型的科层组织中，正式谈判博弈是上下级部门间普遍存在的沟通方式。

正式谈判博弈的中心机制是合法性和“合乎情理”（appropriateness）的逻辑。<sup>①</sup>正式谈判通过文本形式经由正式程序进行。当下级机构将自己的请求置于正式组织过程中，例如请求上级监管机构调整实施方案或追加预算的申请报告，这种行动发生在正式关系基础之上，并且以正式文件形式传递、呈现和保存。因此，这种请求必须具有合法性、符合情理的逻辑。

从这一角度来看，正式谈判博弈通常具有“信号博弈”的特点。<sup>②</sup>即在谈判博弈中，代理方拥有“私人信息”并愿意主动地将这些信息传递给委托方，从而增强谈判能力并说服委托方接受其提议。博弈论中有关信号博弈模型表明，在特定条件下，拥有私人信息的一方可能有激励去发送信号，即通过发送私人信息来影响对方的反应策略。信号博弈模型提出了一系列有关发送有效信号的条件。这些模型可以帮助我们认识和分析下级部门采纳“信号博弈”的激励，以便发送有关自己努力、成就或者面临挑战等方面信号的各种策略形式以及条件。

第二种类型：以非正式社会关系为基础的谈判。上述正式谈判博弈存在一个明显缺点，即它大多是一次性博弈：作为代理方的下级部门提出正式请求，而上级部门做出反应，或接受或拒绝，该博弈到此结束。很难想象，下级部门在自己要求遭到拒绝后，仍然有空间与上级部门进行多轮反复谈判以便改变原有结果。从代理方角度，这种一次性博弈及其规则显然将自己置于不利地位。对于代理方来说，为了使谈判过程变得更有意义和效率，需要将一次性博弈转变为多次性博弈。在多次博弈中，双方互动类似于市场上双方轮流出价的多轮博弈过程，在这一过程中信息和评估可以不断得到修改和更新，代理方可以通过采取相应的策略来提高其谈判能力。因此，在一定条件下，代理方有动力绕过科层关系下的正式谈判博弈，将委托方和代理方的互动转变为多轮谈判博弈，类似于罗宾斯坦提出的“轮流出价博弈”（alternating offers game）。<sup>③</sup>

轮流出价博弈可以看做是以社会关系为基础的非正式谈判过程。科尔奈观察到，社会主义经济形态中上下级之间不是单纯的正式权力关系，社会关系在其中的互动过程中起着重要作用。<sup>④</sup>在这一关系下，上级监管者和下属机构的互动常常发生在非正式场合，如在餐桌上、娱乐聚会或家庭访问时。这样的场合远离工作任务的科层环境和正式关系，谈判双方间的科层关系弱化，双方可以在非正式互动过程以非正式“轮流出价”方式进行讨价还价。在这一场景中，掌握更多信息的一方（即代理方）拥有更强的谈判能力。我们将这个过程称之为“非正式的、

① James G. March, *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*, New York: Free Press, 1994.

② A. Michael Spence, *Market Signaling: Informational Transfer in Hiring and Related Screening Processes*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1974.

③ Ariel Rubinstein, "Perfect Equilibrium in a Bargaining Model," *Econometrica*, vol. 50, no. 1, 1982, pp. 97-109.

④ Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992.

社会关系基础上的谈判博弈”（以下简称为“非正式谈判”博弈）。

从作为代理方的下级部门来看，非正式谈判博弈有着两方面的优势：首先，通过将谈判过程从正式权威背景转移到非正式社会关系场景，诱发了性质不同的互动过程，有利于弱化委托方的可信性承诺或威胁。其次，进入非正式互动的谈判过程有助于延长谈判时间，减轻上级部门的时间压力，允许有多轮的讨价还价，有利于增强代理方的谈判能力。

非正式谈判博弈的一个重要机制是“多维度谈判”，即不同形式的资本（政治资本、社会资本、经济资本）通过多维度的互动而相互转化，成为解决相关问题的有效工具。<sup>①</sup>例如，代理方面对上级检查出的一系列问题，可以通过动员社会资本来转移上级的注意力，弱化上级对问题的判断，从而达到减轻责任、减少惩罚的目的。也就是说，社会资本可以在非正式谈判过程中转化为有效影响对方的谈判能力。从这个意义上讲，正式的组织过程和非正式的社会过程（如朋友关系、社会纽带和礼物交换等）是相互交织和互为影响的。非正式谈判博弈的一个重要行为意义是，风险规避的代理方有着很强的激励去投资社会资本，以便在谈判中增强讨价还价的筹码。这一分析框架有助于解释中国政府组织内非正式社会关系盛行的现象。

第三种类型：“准退出”选择。在市场谈判博弈中，通常任何一方都可以选择退出谈判。“退出”选择的存在无疑会影响谈判过程和结果。但我们注意到，政府内部谈判博弈发生在双边垄断的条件下，任何一方都不能选择退出。这对代理方而言更是如此，即下级部门不能拒绝自上而下的指令部署，无法自行选择退出互动过程。

我们提出，即使在正式结构中，代理方也有着“准退出”的抉择，即代理方面对来自上级部门的压力，无法通过正式谈判或非正式谈判来讨价还价达成新的协议时（例如在上级部门选择动员模式的情形中，正式或非正式谈判的空间被大大压缩），代理方只能被迫接受上级监管部门的命令或要求。但是，这并不意味着代理方仅仅会遵照上级部门的命令而执行之。在实际运行过程中，如果上级监管部门选择动员的实施方式，代理方虽然不得不接受其指令，但可能在随后的执行过程中私自调整，甚至歪曲和操纵上级部门的指令。因此，“准退出”是另外一种形式——行为上——的谈判。在这个意义上，“准退出”策略将双方谈判博弈推延到下一轮的“执行博弈”（implementation game）互动中。这一类行为需要单独建模加以分析。

“准退出”策略的主要机制类似于斯科特提出的“弱者的武器”，<sup>②</sup>即代理方由于不能公开地抵制反抗或通过正式程序来讨价还价，而不得不采取那些非正式的、微妙的抵制方式，例如暗中调整，消极抵制，从而导致“集体无行动”。<sup>③</sup>这种策略削弱了组织正式权威的合法性和效率，从而影响了政策实施的有效性。而委托方预期到这类行为模式的后果，不得不给予代理方一定的谈判空间，或者采取其他措施甚至付出代价来应对代理方的不合作行为。

### 3. 代理方策略选择的条件。

进一步的问题是，谈判双方选择不同策略的条件是什么？对此，我们将讨论各类博弈的特

① Clifford Geertz, "The Bazaar Economy: Information and Search in Peasant Marketing," *The American Economic Review*, vol. 68, no. 2, 1978, pp. 28-32; Pierre Bourdieu, "The Forms of Capital," in J. G. Richardson, ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Westport, Conn.: Greenwood Press, 1986, pp. 241-258.

② James C. Scott, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven: Yale University Press, 1985.

③ Zhou Xueguang, "Unorganized Interests and Collective Action in Communist China," *American Sociological Review*, vol. 58, no. 1, 1993, pp. 54-73.

点，提出理论解释，并明确相应的实证意义。

首先，讨论委托方选择不同（即常规或动员）政策实施方式的条件。在模型中，委托方选择不同实施模式的目的是，向代理方发送有关其可信性承诺或威胁强度的信号。这一选择的诱因可能是外在的，来自外在环境的震荡、任务计划周期压力或者其他危机；也可能是内在的，即源于对代理方在执行过程中可能出现的问题的预期。在这种情况下，委托方通过子博弈均衡的回溯推理来确定实施方案的选择。两种实施模式的选择与转换是重要的政府组织现象，也是分析和解释政府内部谈判过程的一个重要环节。为了简化分析，我们重点讨论的问题是：一旦上级部门选择了某一实施方式后，下级部门选择不同应对策略的条件是什么？

毋庸置疑，一旦委托方选择某一种（动员或者常规）实施模式，这意味着向代理方发出了有关自己可信性承诺或威胁的强度的信号，下级部门必须针对对方的承诺或威胁的程度而采取相应的策略。当委托方选择动员模式推行某一政策时，意味着上级部门实施更高强度的可信性威胁，并且通过大规模的自上而下的运动方式，产生高压的政治环境。在高度动员状态下，如果代理方采取与正式权威相悖的行为，其受到严厉惩罚的风险将急剧上升；因此，代理方的最佳策略是“准退出”，即接受自上而下的要求，在不利的高压环境下小心翼翼地保护自己。在这一情形下，下级与上级进行谈判的空间和余地都很小。这一应对策略将委托—代理互动推延到下一轮的新的形式的博弈中去（即“执行过程博弈”）。

上述讨论可以总结为如下的命题：

P1 在委托方（上级部门）采纳动员模式的条件下，“准退出”是代理方（下级部门）的最佳应对策略。与常规模式相比，代理方在动员模式中从事正式或非正式谈判博弈的空间更小。

虽然动员模式有利于上级部门推行其政策实施，但这一模式有其高昂代价：一方面，委托方需要投入很高的成本，另一方面代理方并不一定真正执行上级要求，而是选择准退出策略，并在下一轮的执行过程中注入自己的解释和意图。在这种情况下，委托方不能将动员模式作为政策实施的主要方式。通常上级部门更多采用的是常规模式。而在常规模式的政策实施中，代理方可以根据实际场景和条件选择不同的谈判策略，为实现自身利益争取更大空间。

我们讨论在常规实施模式下，代理方选择不同应对策略的条件，如下：

首先，导致代理方启动政府组织渠道进行正式谈判博弈的条件。对代理方而言，正式谈判比非正式谈判拥有更低的成本，因为谈判渠道已经稳定建立，而且谈判可以在任何阶段、以公开和合法的方式进行。正式谈判博弈具有以下显著特征：第一，正如正式规则所规定的那样，信息沟通和要求的传达都是以正式和公开的方式进行。第二，任何有关资源或机会分配的请求都是在公开的场合中进行，因此上下级间的申诉和回应必须建筑在合法性基础之上。这些特征也隐含了代理方选择正式谈判博弈的特定条件：即在一些场合中，代理方拥有“私人信息”并愿意通过正式渠道来向委托方提供这些信息，以影响对方，增强自我谈判能力；一些涉及制定或修订正式评价标准的问题，需要经过正式程序进行，因此谈判只能以正式渠道方式进行。第三，一些任务或场景涉及到各类任务或不同部门的相互关系，难以通过双边私下谈判了断，只能通过正式程序进行解决。我们提出以下命题来明确这些特点和条件：

P2 1 在正式谈判过程中，代理方通常运用正式文书形式向委托方提供信息、解释等合法性诉求。

P2 2 正式谈判更有可能发生在信息模糊或代理方有着私有信息的场景条件下，这些条件有利于代理方建构自圆其说的说法。

P2 3 正式谈判过程具有“信号博弈”的特征，其中代理方自愿地提供私有信息，旨在影

响委托方的判断和认可。

P2.4 当谈判内容涉及多方利益和正式程序时(如制定或修改评比标准),正式谈判博弈更可能发生。

其次,我们讨论下级部门作为代理方为争取自身利益、得到获取资源分配的特殊渠道以及在出现问题时责任归咎方面等与上级部门进行谈判的情况。这些方面是上下级部门在互动中经常涉及的问题,但正式谈判博弈难以解决这些问题,其原因如下:第一,特殊利益的请求难以在合法性的基础上公开提出,因此无法通过正式谈判过程得以实现;第二,如上所述,在正式博弈背景下,谈判双方轮流出价的空间很小,因而谈判过程难以达到有效率的结果。这些困难条件激励下级部门放弃正式谈判博弈转而采用非正式谈判博弈。然而,非正式博弈也是有成本的,例如需要其他领域或其他形式的资本,特别是需要特殊社会关系构成的社会资本。我们提出以下一些命题来明晰非正式博弈的特点及其发生的条件:

P3.1 与正式博弈相比,非正式博弈谈判的过程更长,经历更多的轮流出价过程。

P3.2 在上下级互动中,当正式渠道的信息对代理方不利的情形下,代理方更有可能启动非正式博弈。

P3.3 非正式博弈更可能涉及特殊性的社会关系,发生在非正式的场合,表现出轮流出价的多轮博弈特征。

最后,我们讨论“准退出”策略。该策略意味着代理方没有更好的选择,被迫接受委托方提出的要求,从而“退出”谈判过程。然而,本文分析框架中的准退出策略意味着,代理方表面接受上级命令,在后续政策执行过程中却可能按照自己的意志和利益而加以调整,从而通过一些更为微妙的方式加以谈判。对代理方而言,准退出选择也有成本,因为它在执行过程中的歪曲执行是有风险的,而且代理方的工作因未经正式或非正式谈判的协商确认将不被委托方认可,从而不能得到相应的奖励。因此,代理方更愿意通过正式或非正式谈判来明确自身利益,以使其随后的表现得到上级的适当评估和认可。在此基础上,我们提出如下命题:

P4.1 当代理方从事正式和非正式的谈判能力较弱时,或者处于高度动员的组织环境时,更有可能选择准退出策略。

P4.2 如果代理方选择准退出策略,这意味着将谈判博弈转化为下一阶段的“执行博弈”。

在上述分析框架中,代理方的策略集包括三种策略:正式谈判博弈通常表现为信号博弈,非正式谈判博弈则表现为轮流出价博弈,而准退出策略导致了下一轮的执行博弈。我们的讨论也指出,这三种应对策略和随后的各类博弈有着不同的收益和成本,因此代理方的策略选择是有条件的:当代理方认为其请求可以在公开和合法的场合下进行,并有有力的证据支持其提议时,其更可能选择正式谈判的方式,因为科层规则和结构为正式谈判提供了稳定的组织基础,交易成本较低。与此相比,非正式谈判需要动员其他领域、其他形式的资本(特别是社会资本)进入谈判过程,代价更高。但在特定条件下如针对特殊利益要求,责任归咎等的讨价还价,非正式谈判常常是更为有效的形式。其主要优点是,绕过了正式的科层结构和秩序,允许双方间的互动、信息交流和妥协,有利于提高代理方的谈判能力。对代理方而言,准退出策略是其最后的手段,在它无法与上级部门进行正式或非正式谈判的条件下才会发生。简言之,代理方选择哪一种策略不是任意的,而是取决于特定的条件。在其他条件相同的情形下,代理方的策略选择偏好依次为正式谈判博弈>非正式谈判>准退出。

上面的分析框架不仅来源于博弈论的逻辑思路,在很大程度上也得益于我们过去三年在某市环保局的田野观察。

### 三、个案研究：环境政策领域中的谈判行为

从2008年到2010年，我们在W省的某市环保局进行了长期的参与观察研究。我们的研究人员每年数月在该环保局上班，参加了环保局对企业的检查、政策执行过程、国家环保部和省环保厅的检查评比等过程，在日常工作环境中观察记录了上下级部门的大量交往互动。

经验观察和讨论与上述分析模型着眼点一样，主要关注省环保厅和市环保局这一上下级关系间的谈判过程和行为，集中在环保领域经常出现的谈判主题：即（1）绩效评估标准。省环保厅制定出一系列详细措施对下属的各市环保局（及其下属县环保局）的工作绩效进行评估排序。市环保局常常就评估标准和各类指标及权重与省环保厅展开谈判。（2）工作量和绩效评估。有时，某个具体政策的任务目标通过谈判在不同部门加以分配。在另外情形下，下级部门是否完成目标的判断具有模糊性，因此导致不同的解释和谈判。（3）责任归咎分担。当出现意外事故或者政策目标没有实现时，相应的责任在当事人之间如何分担或归咎？这也是谈判的一个重要内容。

#### （一）委托方的启动：动员模式还是常规模式

分析模型提出，委托方（即省环保厅）首先选择动员或常规方式启动政策实施过程，从而开始上下级互动过程和随后的谈判博弈。田野调查发现，政策实施过程经常在动员模式和常规模式间变动转化，而省环保厅和市环保局之间关系的关联状态也随之变动。在大多数情况下，自上而下的政策主要通过执行常规程序加以实施：如例行的现场检查、填写登记表格、颁发许可证、公文往来等等，这些活动在日常工作程序中得以完成。与此相比，动员模式的情形则很不同：在高度动员压力下，上下级部门紧密地捆绑在一起，上级部门发布紧急动员指令和三五次地督促要求，通过密集检查评估，不断要求下面汇报，将下级部门的注意力集中在特定的政策实施领域。在这一过程中，代理方对于自上而下的各种要求规定极其敏感，反应迅速，全力以赴应对之。无论是正式还是非正式的谈判余地都被大大地压缩了。

以2008年的年度检查为例。作为监督机构的省环保厅，派检查团来到各市环保局就地检查、评估和界定下级部门贯彻任务的程度，确认下级部门是否达到设定的年度目标。其中的一个重要检查内容是，省环保厅验收由市环保局收集记录的各种减排（尤其是SO<sub>2</sub>和COD）数据和文件，然后决定是在多大程度上认可或驳回这些上报的任务完成量即减排量。在以往年份，这些评估和核查工作都是通过常规程序进行的，市环保局上报的减排量在很大程度上都得到认可。然而2008年，省环保厅出乎意料地采取了更为严格的步骤，对该市环保局的档案资料进行了长达15天的详细核查，严格应用各类标准，拒绝认可市环保局上报的大部分任务完成量。当年，全省各市环保局都有类似的经历，大部分地市都被判定为未完成年度设定目标：只有40%的市环保局完成了降低SO<sub>2</sub>和COD的规定目标；一半的市环保局只完成了其中一个减排指标，个别市环保局的两项减排指标都没完成。<sup>①</sup>上级部门在核查过程中的突然变化引起下属市环保局的不满和争议，但是毫无效果。

省环保厅在2008年行动由常规到动员模式的转变，不是源于省环保厅与各市环保局之间内在互动的结果，而是来自组织外部环境的震荡冲击。在前一年，即2007年，国家环保部出乎意料地从严了对省环保厅的考核，驳回了省环保厅上报的大部分任务完成量：只有21%的COD减

<sup>①</sup> LH（练宏的田野笔记简称，下同）：“五年计划22”，第12页。

排量和 19% 的 SO<sub>2</sub> 减排量得到国家环保部的认可。<sup>①</sup> 这一突如其来的紧缩做法使得省环保厅不得不在 2007 年底进行紧急调整, 压缩其下属所有市环保局的减排比例, 这引起各市环保局的困惑和不满。为了避免这种被动局面再次发生, 在 2008 年, 省环保厅主动采取新的策略, 即大大收紧对各市环保局的减排量认可。为了表明其可信性承诺和确保这种新强硬态度的有效执行, 省环保厅采取了动员型实施模式, 调动更多的资源 (包括派出人员、高度注意力和密集检查), 给下属市环保局施加巨大压力, 并坚决回绝了自下而上的种种谈判努力。这一动员模式有效地压缩了市环保局的谈判空间。在这种情况下, 市环保局没有其他选择, 只能被迫接受省环保厅的要求。按照我们的分析框架, 省环保厅以此发出其实施新方案的决心和可信性承诺的信号, 而市环保局不得不选择了准退出机制, 即退出与上级部门的讨价还价谈判, 转入下一个阶段的执行博弈。观察显示, 省环保厅之所以采用动员模式, 一方面是因为外部因素变动的影响 (即国家环保部对核查过程的验收标准提高), 另一方面来自于意在迫使下级服从的内在过程影响。在科层等级环境中, 委托方拥有做出可信性承诺的权威性。

但省环保厅承诺的可信性是随着时间而变动的: 第一, 这一权威关系既不是完全的也不是绝对的。市环保局面对多个委托方, 尤其是面临着市政府强有力的行政权威。因此, 省环保厅一方面需要确保实施有效性, 另一方面也要采取适当措施以确保和市环保局保持长期合作。第二, 上下级监督关系存在不同节奏的政策周期; 政策实施的动员模式因代价太大而难以长期维持。因此, 应把这种承诺视为一种可变状态, 即可能在强势 (动员) 和常态 (常规) 之间来回变动。田野研究发现, 动员模型并不是政策实施的主要模式。在更多的日常工作中, 省环保厅经常和市环保局交流, 并在这一过程中双方就许多问题和条款进行谈判。

## (二) 代理方的应对策略: 正式谈判、非正式谈判, 还是准退出

分析模型指出, 委托方首先走出第一步, 选择政策实施的常规或动员模式, 以便实施其政策, 如向市环保局下达官方指示、制定落实目标任务或者发现、处理市环保局的违规行为。市环保局随之在其策略集中选择相应的策略加以应对; 并提出了针对上级部门的三种策略: 正式权威基础上的谈判博弈 (“正式谈判”)、社会关系基础上的轮流出价博弈 (“非正式谈判”) 和准退出选择。下面将通过田野调查的经验观察依次讨论和阐明这三种策略。

第一, 启动正式谈判过程。如前所述, 正式谈判主要采用正式文本形式, 通过正式渠道向上传递本级或下级部门的请求或解释, 在这一过程中接收或发送来自两端的组织机构有记录的文件, 这些文件直接送到相关主管官员手中, 又通过批示、制定新方案或不回应等方式加以反馈。在市环保局和省环保厅打交道的过程中, 正式谈判可能随时发生在各种场合和实施过程的不同阶段。下面提供三个案例, 并讨论其意义。

案例 1: 2007 年, 市环保局管辖区域内的一个大型污水处理厂, 未能按照项目设计的要求运转, 导致污染的测量指数超标。面对这一困境和绩效评估不被认可的威胁, 市环保局通过正式报告与省环保厅沟通, 表明其重视程度, 以减轻相关责任。市环保局上书的报告声称超标问题的出现, 主要是因为受不可控的外部因素影响 (设备更新、技术维护和住宅区化粪池的缺失等)。市环保局极力表明, 它正在努力解决这个问题。当省环保厅对污水处理厂的减排量不予认可时, 市环保局局长通过书面文件向省环保厅反馈: “建议对政府主导的减排工程, 充分考虑项目的实际投资, 使减排投入和减排数据能够统一, 这样才能提高政府继续加大减排投入的积极

<sup>①</sup> LH: “五年计划 22”, 第 12 页。

性。否则，不但影响减排工作的整体推进，还使得我们基层环保部门很难向政府交代。”<sup>①</sup>市环保局还利用国家环保部高层官员实地视察的机会，说明污水处理厂虽然存在问题，但总体上仍在效率地处理污水。这位高层官员接受了市环保局的这一说法。事后，市环保局利用高层官员的表态与省环保厅谈判，要求认可更多的减排量。<sup>②</sup>通过这一系列重新界定责任的努力，市环保局在谈判过程中赢得了有利的地位。在2009年的年度核查中，市环保局的减排量得到国家环保部的大力认可，甚至远远超出市环保局官员的意料。<sup>③</sup>

案例2：近年来省环保厅制定了一套评估准则，对各市环保局的工作业绩进行排序，而市环保局针对其中的评估标准与省环保厅讨价还价。例如，其中一个标准涉及环保局对属地企业监管的责任。市环保局通过正式文件向省环保厅提出建议，应该考虑不同地区的企业数量。市环保局在文件中指出，有些市环保局管辖的范围内，只有十几家企业；而有些市环保局管辖的区域内，却有超过100家企业，因此对企业监督的评定应该考虑相关的工作量。<sup>④</sup>田野调查观察到，市环保局在水质、空气质量和超额完成的奖励等多个方面，都通过正式文件方式和省环保厅进行了谈判。但这些谈判并不总是奏效的。

案例3：涉及问题责任的归咎分担。2009年，省环保厅发现某条流经市环保局管辖区域的河流出现严重污染，连续四个月下发处罚通知。市环保局迅速做出回应，将责任归咎于其他地市。在给省环保厅递交的几份正式文件中，市环保局提供了水样数据，证明河流的污染是由位于上游的另一行政管辖地区的企业造成的。这些努力使得市环保局摆脱了问题责任。但市环保局的内部文件却显示，河流污染主要源于该市环保局管辖区域内若干家企业的工业水排放。<sup>⑤</sup>

以上三个案例表明，市环保局利用正式谈判博弈（正式的文书和程序）来说服上级部门接受自己的请求或解释，并提供详细信息来证明其诉求的合理性。在许多情况下，代理方都会提交正式请求文件。我们也观察到，这一博弈大多是一次性的，上级部门或接受或拒绝这些自下而上的请求或解释，博弈到此结束。可以想象，如果下级部门坚持轮流出价般的反复，这有悖于正式权威关系，就会付出极高代价。只有在一些偶尔的场合，例如案例3，当下属部门拥有强有力的理由或得到上级许可时，这种重复谈判才会发生。

上述讨论表明，正式谈判过程具有信号博弈的特点。下级部门启动谈判博弈，主动向委托方提供私有信息。代理方在发送信号时力图：或表明自己的努力；或强调面临的困难和挑战，以此请求上级部门的理解和支持。这些私人信息的提供增强了市环保局在谈判过程中的谈判能力，在环境管制领域频繁使用的一个重要原因是，在这个领域中政府行为涉及大量的量化指标和技术手段，为下级部门的行为提供了建立在“客观证据”基础上谈判的合法性。

第二，寻求非正式谈判博弈。田野调查表明，社会关系基础上的非正式谈判普遍存在。这一经验观察和许多已有研究结果特别是有关政府行为的大量中文文献相吻合。<sup>⑥</sup>本文的分析模型

① LH：“五年计划22”，第7页。

② LH：“激励制度1”，第12、15、26、29页；“五年计划22”，第28—29页。

③ LH：“激励制度9”。

④ LH：“激励制度9”，第2—3页。

⑤ LH：“激励制度9”，第6页。

⑥ 吴毅：《小镇喧嚣：一个乡镇政治运作的演绎与阐释》，北京：三联书店，2007年；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》1997年冬季号总第21期；张静：《基层政权——乡村制度诸问题》，杭州：浙江人民出版社，2000年；艾云：《上下级政府间“考核检查”与应对过程的政治学分析》，《社会》2011年第3期。

有助于澄清谈判过程背后的机制。首先讨论两个案例，并阐释其意义。

案例4：针对自上而下检查的快速反应。自2007年以来，省环保厅采取新的举措，每月通报各市环保局管辖区内的违规行为。<sup>①</sup>作为一种惯例，这份报告在正式通报的前10天会以“初步通报”的形式进行非正式通报，这给各市环保局进行非正式谈判提供了一个窗口。2009年的某天，省环保厅的检查组到该市环保局管辖范围内的污染企业里采集水样。市环保局听到这个消息后立即动员，快速反应。市环保局领导吩咐有关工作人员立即收集有关数据，并与污染企业的经理一起，前往省环保厅做工作。这样做的意图是，在初步结果出来之前，先与有关官员进行非正式接触。一旦发现初步结果超标，这些早期接触就可以为进一步的努力铺平道路，以便将超标名单从省环保厅通报中剔除。经过私下运作，他们通过老乡关系找到省环保厅主管通报的官员，悄悄地解决了这一超标问题。<sup>②</sup>

案例5：代理方常常在检查过程中花费大量的努力来培养非正式的社会关系，以利于非正式谈判。在这里，引用我们的另一项研究工作加以说明：

“检查组在检查过程中力图绕过当地官员。但如果没有当地官员的协助，他们在大多数情形下寸步难行……因此，检查组到达目的地后，通常都由当地官员陪同进行检查。这给当地官员精心构建和培养与检查组间的非正式关系开启了大门。陪同检查组的地方官员都是精心挑选的。”在一个案例中，“在省检查组到达县城的前两天，一份关于检查组构成和车辆牌照号码的详细资料便被秘密地传递到县有关机构。根据这些信息，县里有关人员发现，检查组负责人来自邻近城市，以前与该县主管局有过紧密联系……而另一工作人员也辨认出，检查组另一成员是他以前的同班同学。”县领导随之安排了相应的陪同人员。<sup>③</sup>

上述案例反映了非正式谈判博弈的主要特点：第一，这些互动行为往往是非正式的，通过口头沟通或其他象征性的姿态而不是正式文本的形式呈现出来。第二，它们大多在非正式场合进行，例如餐桌上或私人拜访时。第三，这些交往通常涉及特殊的社会关系，比如同事、校友、朋友和老乡关系等。如果代理方和委托方之间没有直接的特殊社会关系，那么他们会利用其他的间接关系寻找非正式接触的渠道。

本文提出的博弈模型有助于阐明非正式谈判博弈背后的机制。非正式关系互动有助于延长谈判过程，降低时间压力的成本，有利于非正式谈判博弈的展开。正式谈判涉及一般性正式规则和权威结构，但非正式谈判大多在特殊的场合中进行。此外，社会环境和特殊性关系有效地弱化了正式权威的力量，允许更多的信息交流和解释，促就了轮流出价、妥协和互惠交换的过程。这些做法微妙地改变了双方的谈判能力和相应的谈判结果。

谈判各方之间的成本代价差异是影响各自行为模式的重要因素。在科层制背景下的谈判过程中，代理方面临着更大的时间压力。正式的权威关系赋予上级部门设定期限和提出要求的最终权力；政府内部有许多时间期限——财政预算周期、考核周期、上交报告的截止日期等。在许多情形下，代理方需要和委托方就资源分配、工作量和责任分担等方面进行谈判。时间压力对诱发地方官员的特有行为方式产生重要影响，我们观察到，上级部门花费大量时间精力准备自上而下的检查，以便减少一旦出现问题因时间不足而无法应对的困境。

① LH：“激励制度1”，第1页。

② LH：“激励制度6”。

③ Zhou Xueguang, Ai Yun and Lian Hong, “The Limit to Bureaucratic Power: The Case of the Chinese Bureaucracy,” *Research in the Sociology of Organizations*, New York: Elsevier/JAI Press, 2011, forthcoming.

时间压力也有助于解释委托方限制自下而上谈判努力的一些行为和做法。上级部门在核查过程中有时迅速地做出决定或刻意绕过地方官员，从而减少下级部门启动非正式谈判的机会。例如，以前省环保厅的惯例是，派出检查组与当地官员一起收集企业污染样本，并在本地检验数据。但这样做的后果是，一旦发现问题，地方官员可以就地便利地启动非正式谈判博弈。现在省环保厅改变了做法，要求检查组不通知当地官员，直接到企业收集有关污染样本，带回省环保厅后检验数据。在2007年底，省环保厅成立了监控中心，集中了先前分散在不同部门的权力，从而大大降低了检查过程中受到各类社会关系影响的几率。正如一位市环保局官员所说：“自从省监控中心成立后，省环保厅都没法接近了。过去，要是测量仪器有问题，程序上省环保厅的不同部门都会坐在一起商量。现在不这样了，一旦数据从监控中心出来，就直接报告给省总量控制办公室，不再有各部门一起商量的情况了，而且也不再与其他部门有任何关系。”不难看出，这些措施极大地限制了非正式谈判博弈的启动。市环保局针对来自县环保局的谈判活动也有类似的做法，如在确定各县环保局年终考核的排名顺序时，特意大大缩短决策过程，在很短时间内做出决定并予以公布，以便压缩自下而上的非正式谈判空间。

#### 四、讨论与结论

政府内部上下级部门间谈判是政府运行的一个重要组成部分，也是一个普遍存在的政府行为。本文借用博弈论的分析视角，提出了政府内部谈判博弈的一个序贯模型，以及有关的分析概念、理论思路，并指出了其实证意义，特别是这些分析概念以及博弈过程不同环节之间的逻辑联系。我们讨论了委托和代理关系中各方行动的时间顺序，可供选择的策略集以及在不同策略互动中所产生的相应博弈类型。这一分析模型帮助我们区分上级部门选择常规模式和动员模式的条件，以及下级部门选择不同策略的条件和行为特征。以环境领域中政府管制行为的田野观察进一步阐述和说明本文提出的分析概念和理论命题。田野研究的目的是验证本文提出的理论观点，而是帮助我们思考、提炼和发展有关理论概念和思路。希望这一模型有助于提高研究政府运作过程和政府行为的分析力度，有助于产生有关政府内部谈判的分析概念、研究问题和理论思路方面的共享知识，有助于这一领域中的知识积累。我们也希望，这一模型的实证意义可以在今后的研究工作中通过系统资料加以验证。

因为建模简化的需要，本文提出的分析模型没有考虑有关政府内部谈判过程的一些重要课题。在实际政策落实过程中，动员与常规模式时常并行使用；我们的田野研究也观察到这类情形。但本文的理论模型强调了这两种启动模式之间的不同和它们的分别应用。我们的模型也没有讨论市环保局与另外一个委托方即市政府之间的互动。再如，代理方同时使用正式谈判与非正式谈判的混合博弈策略的情形在日常政府过程中司空见惯，但出于简化模型的考虑，我们也没有加以讨论。另外，组织内部有着不同的利益群体和部门，而我们的模型对此未作考虑，而是隐含地假设了各个部门在谈判过程中以整体形式出现。本文建模讨论中的这些简化，不是由于我们没有注意到这类问题，也不是由于我们认为这些问题不重要，而是由于我们针对有关研究问题进行理论抽象的需要。例如，本文区分政策实施的动员型和常规型两类启动机制，从而提出了一系列新的研究问题：这两类机制之间是什么关系？在什么条件下某一种机制得以启动？当两者同时使用时，它们之间的紧张和冲突是如何解决的，与谈判行为有什么关系？我们区分这两类机制还有着关于博弈过程建模的进一步考虑。在本文提出的博弈模型中，上级部门在某一特定过程中只能在两者间选择其一。在这里我们关心的是，一旦某一实施机制（动员或常规）

得以启动,下级部门如何应对。只有澄清了这些基本概念和关系后,我们才能更好地考虑进一步的研究问题。例如,当两种机制并行使用时,需要考虑博弈过程中的混合策略,这些策略发生的条件,以及对方相应的应对策略。这些属于博弈过程中新的模型和分析问题,是下一步研究的课题。正是在这个意义上,我们希望本文的研究工作提出新的研究问题,新的分析角度,而这里讨论的分析概念和思路也有利于进一步的研究探索。为此,我们概要地提出一系列有待研究的问题:

第一,下一步的工作是,在上述思路基础上提出正式模型,一方面可以检查、修正和完善上述思路与各个环节间的逻辑一致性,另一方面可以挖掘这一分析模型以及隐含的各类博弈类型背后的行为意义,以推动这一领域的经验研究。

第二,一个值得关注的课题是上级部门有关“动员状态”和“常规状态”的政策实施模式的选择。有关“动员型政府”的讨论已广见于文献。<sup>①</sup>我们的分析模型提出了一个新的分析角度,把动员型模式作为可能的状态之一,将这一选择解释为委托方有关可行性承诺或威胁的信号。这两种模式之间的选择和转换的条件对于分析和认识随后的代理方策略选择以及政府运行过程有着重要意义。

第三,因为篇幅限制和目前研究的局限性,本文只是粗略地勾勒了上下级部门互动过程可能诱发的各类谈判博弈。有关这些谈判过程和博弈的讨论与建模需要在分析概念、过程细节和理论意义上做进一步的细化和丰富,也需要清晰界定不同策略反应选择的条件。

第四,本文的分析模型对“准退出选择”没有过多讨论。我们需要对代理方选择退出或者谈判(正式或非正式)的条件有进一步的讨论和界定。准退出抉择也引出了下一轮的“执行博弈”模式,需要进一步的研究。

第五,需要通过大量实证研究来验证、修正和发展这一分析模型及其隐含的各种行为意义。

在评述美国政治学界有关政府分权的文献资料时,本德尔等人这样写道:“有关政府内分权这一领域的研究在政治学领域蓬勃发展,表现了不同寻常的学术连续性和知识累积。学术连续性和知识累积这两者是密切相关的。这一领域的学者显示出令人敬佩的自我约束能力,他们抵制那种无休止但随意的所谓创新的诱惑,而是把自己的研究工作建立在他人已有研究的基础上,这些做法在政治学学科里是罕见的。”<sup>②</sup>这些看法对推动中国政府研究也有着启发意义。政府内部谈判是一个重要的组织现象,只有通过学者间探讨、建立共享的研究问题和分析概念,在彼此研究工作基础上进行新的学术探索,才能进行有效的知识积累。希望本研究能朝这个方向迈出重要的一步。期待今后的研究能够修改、发展甚至推翻我们所提出的模型,从而推动这一领域的知识积累。

〔责任编辑:刘亚秋 责任编审:冯小双〕

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 Jonathan Bendor, et al., “Theories of Delegation,” *Annual Review of Political Science*, vol. 4, 2001, pp. 235-269.

public policy implementation from being “fragmented,” it is advisable to introduce an impetus from higher-level authorities, something unique to the Chinese system; to practice hierarchical and multi-objective governance; and to take measures for coordination, trust, cooperation, integration, resource exchange and information communication in order to solve the problem of implementing public policy across sectors and governments at different levels. This can be regarded in a sense as the Chinese experience in the implementation of public policy.

**(5) Bureaucratic Bargaining in the Chinese Government: The Case of Environmental Policy Implementation** *Zhou Xueguang and Lian Hong* • 80 •

Bargaining between supervising and subordinate agencies is a ubiquitous phenomenon in governmental processes, taking place in specific organizational context and structured by the rules of the game. Hence, bureaucratic bargaining provides a port of entry from which to observe government institutions and behaviors. In the proposed sequential game of bargaining between a principal (e. g. a provincial environmental protection agency) and an agent (e. g. a municipal environmental agency), we identify two strategies—“routine” vs. “mobilizational” mode—available to the principal. The agent can choose from three response strategies in its subsequent move: “formal bargaining,” “informal bargaining” or “quasi-exit.” When the mobilizational mode is adopted by the principal, quasi-exit is the best choice for the agent; if the routine mode is present, the agent has more flexibility in choosing among the three alternatives.

**(6) A Sociological Analysis of the Decline in the Suicide Rate in China**

*Zhang Jie and Jing Jun, et al.* • 97 •

The period from 1987 to 2008 saw a substantial decrease in the suicide rate in China. This paper employs relevant national data to describe China’s total suicide rate and its gender and urban-rural distribution and proves that the yearly decrease is significant. It also conducts a relevance and time series analysis of the suicide rate and economic development and the migrant population. A significant negative correlation can be found between the suicide rate and economic development and the increase in the migrant population. With this as a theoretical hypothesis, this paper uses the change in the context of strain to explain the relationship between the suicide rate and economic development in China. It shows that the decrease in the suicide rate is largely attributable to the weakened conflict context.

**(7) The Transition from Kant’s Questions to Foucault’s Questions: From the Perspective of the Enlightenment and Archaeology of the Human Sciences** *Yu Qizhi* • 121 •

Kantianism serves as an important theoretical source for the philosophy of Foucault, who attached great importance to the evolution from critical philosophy to pragmatic anthropology as well as to the four significant philosophical questions asked by Kant: What can I know? What ought I to do? What may I hope? What is man? These are what is called Kant’s Questions, among which the last is a summation of the three preceding questions. In his *The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences*, Foucault provided a philosophical reflection upon these questions and their answers and put forward four questions of his own (Foucault’s