

## 国家治理中的工作组模式

### ——基于《人民日报》（1978—2016）相关报道的分析

李智超 黄吉霖 黄小霞\*

**【摘要】** 工作组模式是中国国家治理体系的有机组成部分，是国家应对常规治理困境的一套制度安排和行为模式，为上级政府调节下级政府的行为提供了重要的政策工具。央地之间的偏好差异、信息不对称与激励机制弱化是工作组模式产生的基本制度逻辑。工作组的运作具有“逐级复制”和“向直接上级负责制”的特点。现有文献中较少关于工作组模式的量化研究。论文搜集了1978年至2016年《人民日报》关于各级政府“工作组”的报道并进行编码，分析了工作组的工作领域、发起者以及随时间变化的规律。实证分析发现：随着政策环境与目标的变化，工作组的主要领域也随之变化；工作组明显受自上而下的政治权威的影响，中央的政策偏好对于工作组的领域影响较大；在经济领域，工作组作为“政府之手”，并未被市场机制所替代，各省的经济类工作组数量与其市场化程度正相关。基于此，论文检验了解释工作组模式的注意力假设、政策环境假设、行政运作假设、政府偏好假设。

**【关键词】** 工作组 国家治理 政策工具 中央与地方关系

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674 - 2486 (2018) 04 - 0054 - 24

#### 一、导言：国家治理与工作组模式

“一统体制与有效治理”是国家治理的基本矛盾（周雪光，2011）。由于国

---

\* 通讯作者：李智超（yizhiqingcao@163.com），华东政法大学政治学与公共管理学院，副教授；黄吉霖，北京大学环境科学与工程学院，硕士研究生；黄小霞，中山大学政治与公共事务管理学院，硕士研究生。本研究曾在上海交通大学国际与公共事务学院承办的“中国公共管理学术年会（2017）”上宣读。感谢尉建文、陈家建、管兵、卢阳旭等师友给予本文的意见与建议。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社会科学基金青年课题（CMA140132）。

家治理的巨大规模和地区差异性，以官僚体系作为组织基础的常规治理，常常勉为其难，组织失灵现象亦不鲜见，运动型治理因应而生，成为常规治理的替代机制或纠偏机制（冯仕政，2011；倪星、黄佳圳，2016）。运动型治理虽可能展现为疾风暴雨式的群众运动，但这并非常态，作为国家治理模式的一种形态，运动型治理建立在一系列稳定的组织基础之上（周雪光，2012），“工作组”<sup>①</sup>即是运动型治理的组织载体。

“工作组”作为由上级政府（部门）派往下级政府（部门）的临时性组织，发挥着监督、检查、政策推动等功能（李振，2014），是应对一统体制与有效治理这一基本矛盾的制度安排。所谓工作组模式，是国家或地方政府为应对常规治理困境，通过自上而下派遣工作组的组织工作方式，用以实现其组织意图的制度安排和政府行为模式。工作组模式为上级政府调节下级政府的行为，提供了重要的政策工具，体现为一种“监督机制”，发挥着连接科层治理与运动型治理重要功能（陈家建，2015），也体现着中央与地方政府的行政张力。不同于在国家治理中亦不鲜见的“领导小组”，工作组是运动式治理的一般化组织形态与载体。“领导小组”则是各级政府为推动某项专项事务，而常设或临设的一种将各级领导纳入其中的跨部门政治动员与协调机构（赖静萍、刘晖，2011；原超，2017）。无论是常设或临时的领导小组，其工作的开展与任务执行，特别是对下级工作，依赖于工作组模式的推动（原超、李妮，2017）。

工作组模式被广泛应用于现代中国的行政、党务、司法、军队等的政策执行中，涉及政治、经济、社会发展等各个领域。这种由上级政府向下级政府派驻工作人员的“工作组模式”古已有之，可追溯至自秦汉创设的监察御史制度（张鸣，2010）。工作组模式是在我国漫长历史进程中，逐步发展起来的调整“央地关系”的治理工具，也是稳定持续的制度安排。理解国家治理中的常规治理与运动式治理的调整与起伏，“工作组”无疑是一个很好的切入点。

目前关于工作组的研究以理论探讨和规范性研究为主，尚缺少系统的、全国层面的经验研究（李振，2014；陈家建，2015）。本文将从央地关系与政策工具的角度，分析工作组模式产生与运作的制度逻辑。在此基础上，尝试使用大样本的实证方法，检索《人民日报》（1978—2016）中包含“工作组”等关键词的新闻报道，运用文本分析方法对工作组的发生时间、涉及领域、发起者和实践区域进行编码，形成工作组模式的数据库。基于该数据库，本文对30余年

<sup>①</sup> 除“工作组”这一名称外，还有“工作队”“巡视组”“督查组”“检查组”“调查组”“督导组”等称谓。

来我国工作组模式的特征与变迁进行分析，尝试对工作组进行量化研究，具体回答以下四个问题：（1）工作组模式发生在哪些政策领域？（2）工作组的发起者呈现何种政府层级分布？（3）哪些区域更容易成为工作组模式的实施对象？（4）工作组 30 余年来发生了怎样的模式变化？

本文的第二部分将从央地关系与政策工具的角度，搭建工作组模式的分析框架，并提出研究假设；第三部分是实证分析，说明数据来源和编码方式，以量化方式呈现工作组模式的特征与变迁，并用数据检验本文提出的研究假设；最后是结论与讨论，从中国国家治理的逻辑出发，探讨工作组模式长期存在的结构性因素。

## 二、工作组的产生与运作

中央与地方关系无疑是经济社会建设和国家治理中的重要议题（毛泽东，1977；冯仕政，2011；Li，2010），它是国家体制中纵向权力和资源分配的基本关系（景跃进等，2016）。从组织学角度看，中央的决策统一性与地方的执行灵活性之间的动态调整，是应对“一统体制与有效治理”矛盾的关键机制。我国幅员辽阔，治理跨度大，各地经济社会文化诸方面差异明显，因而中央的统一决策不可能完全兼顾到各地的实际情况，在制度安排上必然允许各级政府在政策执行过程中因地制宜、相机处理。政策统一性与地方灵活性的动态调整，也体现为常规治理与运动型治理的综合使用（周雪光，2012）。

近年来社会科学界对于国家治理过程中基层政府行为，已积累了大量研究（艾云，2011；冯军旗，2010；何艳玲，2006；欧阳静，2011；王汉生等，1997；应星，2001）。例如：上下级政府的组织结构特征（荣敬本，1998；曹正汉，2011），基层政府政策执行中变通与共谋（孙立平、郭于华，2000；周雪光，2009），压力体制下地方政府行为（周飞舟，2009；周黎安，2007），等等。这些研究为理解转型时期我国基层政府行为逻辑及其结构因素，提供了重要的学术视角与研究基础，但既有研究主要体现为“自下而上”的视角，即基层下级政府如何策略性地应对、软化上级政府的刚性任务与行政指令，而对于上级政府如何规范、纠偏、调节下级政府的行为，则存在着明显不足。探究工作组模式的产生与运作逻辑，正可弥补此研究不足，也为理解工作组模式如何应对“一统体制和有效治理”的基本矛盾，提供了契机。

### （一）工作组模式产生的制度逻辑

常规治理依赖于组织完善的科层体系，科层体系则具有组织结构上的稳定

性、可预见性（Weber，1978），但科层体系因其积习惰性，通常难以应对国家治理的巨大规模与多样性的挑战。而运动型治理的意义就在于，能够暂时打断或者叫停科层体制中的各司其职、按部就班的常规式运作，取而代之的是自上而下的、来自上级的动员，调动组织与社会资源，集中多方力量来完成特定的组织任务（周雪光，2012）。由上级政府派往下级政府的“工作组”便是运动型治理的一种类型，它源自政府内部的组织调整与运作，而不同于跨越了政府组织边界的社会动员。“工作组”用以打破国家科层体制的常规状态，震动和打断常规治理的束缚和惰性，将科层体制的运转纳入新的轨道。

中央与地方关系可以被视为一种委托－代理关系（Chung，1995；景跃进等，2016），这是工作组模式产生的基本制度框架。委托－代理模型关注组织中上下级之间或合约双边之间的偏好与权力差异、信息不对称性等特征（Jensen & Mecking，1976；周雪光，2014）。委托－代理关系体现了科层体制在国家治理中的制度基础，也隐含着相应的诸多治理困境（Miller，2005），由于委托－代理关系中信息不对称性、不同利益目标等一系列问题的存在，需要相应的正式制度或非正式制度加以应对。

我们可以从央地之间的偏好差异、信息不对称与激励机制三个方面，分析工作组模式产生的制度逻辑。首先，偏好差异是委托－代理关系的一个基本组织后果，也是央地博弈的基本前提。在意识形态控制较强的时期，中央与地方在认识上倾向一致，则双方之间的博弈较弱。随着我国改革开放的深入，中央不断向地方分权，意识形态控制进一步减弱，利益目标也日益分化，地方对中央的依从性逐渐下降，这进一步加剧了央地之间在的偏好差异。基于偏好差异而形成的组织注意力差异和政策执行偏差，需要上级部门在组织运作过程中不断地加以调适（Holmstrom & Milgrom，1991；Tsui & Wang，2004；刘鹏等，2016）。因而，工作组可以视为中央（上级部门）调整、引导地方（下级部门）组织注意力的一个重要手段（练宏，2016）。

其次，信息不对称现象与委托－代理关系亦是如影随形。在上下级部门的委托－代理关系中，下级部门掌握了相对于上级更多的私有信息（Fudenberg & Tirole，1983），这种信息来源于地方自身的特殊性（Geertz，1983）。我国独特的五级政府设置，使得政府间信息传递机制进一步复杂化（朱光磊，2008），工作组模式则为上级部门获取更多的、更切实的下级部门信息提供了重要渠道。

再次，激励机制是委托方诱导、调整代理方行为的重要手段，以使两者之间的目标一致（Lazear，1998）。改革开放后，中央对地方的激励强度与手段趋弱（Li，2010），从经济体制改革开始，随着企业自主权的逐步增强，同时随着

地方经济的增长，地方政府从本地经济发展中获得相当的经济资源，这在一定程度上构成了对中央资源的替代。在人事上，虽然党管干部的基本原则始终不变，但下管一级、干部交流、省直管县一系列改革的推行，造成的客观后果是中央可资奖励的职位总量的下降（于晓红，2015）。总体而言，在常规治理的框架内，当中央（上级部门）难以对地方（下级部门）实现既有的激励效果时，工作组模式常常成为原有激励机制的替代，不但通过工作组获得有效信息，而且强化了监督强度（Milgrom & Roberts, 1992）。从注意力的角度看，上级政府往往通过一定的激励机制诱导或强制下级政府的行政注意力，使之更加符合上级政府的目标与期待（Bernheim & Whinston, 1986）。

以组织学的视角看来，组织行为是应对组织环境的变化和实现组织目标的手段（Lincoln & Powell, 1995）。工作组模式的产生有以下组织环境条件：首先，工作组模式通常发生在组织环境与目标改变的情形下，是一种“适应性治理”的有效手段（Heilmann & Perry, 2011）。例如源自中央高层的经济社会政策调整、重大社会危机或突发事件等，从建国初期的土地改革、社会主义教育运动、“三反五反运动”，到改革开放之后的国有企业改革、机构调整等等，都有工作组模式的存在（李振，2014）。其次，当出现重大突发事件、或重大事件暴露出常规治理机制的严重问题时，中央或上级政府会启动工作组模式加以应对，例如应对重大自然灾害、重大安全生产事故等。再次，中央或上级政府对于其十分重视的工作领域或事项，也会使用工作组治理模式。

综合上述分析，本文提出如下假设：

H1-1：工作组的主要领域与中央重视的政策领域保持一致。（注意力假设）

H1-2：随着政策环境的变化，工作组的主要领域也随之变化。（政策环境假设）

## （二）工作组作为政策工具的运作特征

政策工具是被决策者以及实践者所采用，用来实现一个或多个政策目标的手段（Howlett & Ramesh, 1993；顾建光，2006）。在经济领域，通常将货币、财政、税收等作为政策工具，用以实现宏观经济目标。近些年政策工具研究逐步走入公共管理的视野，关注重点在于如何创新政策工具和优化组合来改善公共管理实践，以公共服务和社会管理的市场化、社会化，使公共事务的合作治理成为一种新的政府治理范式（陈振明、薛澜，2007）。然而，目前公共管理领域的政策工具研究，往往将视野局限于政府外部，即经济运行、财政金融、社会治理、市场服务等，而针对政府内部的政策工具则少有探讨。工作组正是政

府部门为应对其自身治理困境而产生的政策工具，从组织治理的角度来看，在中央与地方这样一种特殊的委托与代理关系中，信息不对称具有结构性的特点。通过各种组织制度设计，来避免或减少信息不对称所带来的组织困难或组织失败（Arrow，1974），即是工作组的重要功能之一。在央地关系的框架下，政府偏好被视为解释中国政策变迁的一个重要因素（余亚梅，2011）。所谓政府偏好，即是政府在行政过程中展现出来的期望或预期，这种预期将对其决策产生重要影响（Jones & Baumgartner，2005）。在此意义上，在中央政府偏好的政策领域，工作组则更可能由中央发起。

在当代中国，政府经济调控、市场监管、社会管理与公共服务职能需要通过具体政策来付诸实施（黄红华，2010）。由于我国单一制的国家治理结构，随着行政链条的延伸和科层结构的复杂化，信息不对称、地方多样性、考绩指标可靠性等困难都会被放大，在政治组织运作过程中常常更多地依赖各级政府对其下级部门的监督与约制，而这种监督与约制的权力具有“逐级复制”的特点（周雪光，2012），因而我们预期工作组模式在各级政府也具有“逐级复制”的特点。

由于我国国家治理规模和广度之累，中央不得不委托各地官员代理行使权力，各级政府亦将权力逐级下放，随着国家治理事项的拓展，这种逐级授权更是广而为之。根据政府治理幅度的“下管一级”原则（中央组织部，1984），官员对科层体制的依附体现为对直接上级的依附，科层体制的“向上负责制”在政府实际运行中呈现为“向直接上级负责制”，“向直接上级负责制”也是工作组运作的关键特点。因此，在“向上负责”的组织结构下，地方各级政府基于中央压力或模仿上级政府，发起类似的工作组。各层级工作组数量随时间变化则可能呈现出共变的趋势。

根据以上分析，本研究提出如下假设：

H2-1：工作组具有“逐级复制”的特征，各层级工作组数量随时间变化呈共变趋势。（行政运作假设）

H2-2：在中央偏好的政策领域，工作组更多由中央发起。（政府偏好假设）

### 三、实证分析：工作组模式的特征与变迁

#### （一）数据来源与编码

本研究的数据来自1978年至2016年《人民日报》中对工作组的新闻报道，

选择《人民日报》作为样本的确有数据获取便利的考虑。但更为重要的是，《人民日报》作为我国发行量最大的党报，能够较为全面地反映国家动态与政策风向，记录了建国以来的国家治理信息与轨迹，具有极强的政策性和指导性（王路昊、王程韡，2014）。更为重要的是，本研究旨在尝试对30余年来国家治理中工作组模式进行实证分析，因而在数据来源上，更加侧重于国家治理视域下的工作组，在这个意义上，《人民日报》是一个较为理想的数据来源。

我们通过《人民日报》数据库搜集了1978年至2016年《人民日报》中关于“工作组”的报道，剔除了与本研究无关的工作组报道后，最终确定了2663条有效报道。由于编码点数量较大，本文首先尝试使用Nvivo10软件对其进行自动聚类，但因Nvivo软件的中文解码能力较弱，自动聚类的区分效果不明显，难以完成聚类工作。鉴于此，我们运用文本分析法，对这些报道进行判断编码，编码框架为工作组时间、工作组发起者、工作组的实施领域、所在区域，以此为基础构建了工作组数据库。<sup>①</sup> 具体而言，在参考自动聚类基础上，根据编码点词义和工作组目标进行判断聚类。聚类后的编码点包括工作组领域、一级内容编码、二级内容编码三个层次。具体而言，对工作组领域编码是从具体到抽象，首先进行二级内容编码，再进行一级内容编码，逐级增加抽象程度，最终聚类为工作组领域。

基于此，工作组领域被聚类为13个，包括农村治理、救灾减灾、安全生产、纪检反腐、纪律整顿、企业整顿、执法检查、政策落实、社会管理、经济运行、扶贫救助、案件检查、其他等。<sup>②</sup> 需要说明的是，这种基于工作组实践内容的分类方式，在分类结果上存在着交叉与重叠的可能，为尽可能降低分类逻辑的交叉重叠和主观性，编码工作由四名编码员分别独立对报道进行编码，我们计算了编码信度，其中工作组发起者编码的Cohen's Kappa指数为0.916，工作组的实施领域编码的Cohen's Kappa指数为0.885。整体而言，编码工作具有较高的信度，可以满足本文对工作组进行概貌性分析的需求。

此外，工作组的派遣并非只有中央向地方派遣这一种模式，也常有地方的

---

① 工作组数据库的数据获取方式是通过《人民日报》提供的本地数据包（1978年至2003年）以及中国知网（CNKI）（2004年至2016年），按照“全文”方式，检索“工作组”“工作团”“工作队”“巡视组”“检查组”“督导组”六个名词。

② 每一条报道在数据库中会进行三个层次的编码：工作组领域、一级内容编码、二级内容编码。例如：在安全生产领域中，包含生产检查、工程检查、安全检查等一级内容编码；生产检查中又包含企业生产和劳动力情况调研、发展建筑材料工业、商品粮基地各省巡回检查等二级内容编码。由于篇幅限制未列出“工作组领域三级编码表”，需要的读者请与作者联系。

高层级机构向更低层级机构派遣的现象（李振，2014），因此在研究中定义了四类工作组发起者：中央、省级、市级、县级及以下。

## （二）工作组的主要领域

民生领域是各级政府的关注重点，工作组主要领域与之保持一致。从图1中，我们可以发现“农村治理”是改革开放以来最主要的工作组领域，占据了全部领域的17%，而这一结果恰好与我国中央一号文件连续13年聚焦“三农”问题相呼应，“农村治理”历来是各级政府关注重点（吴理财，2009）。“救灾减灾”是“农村治理”之外最主要的工作组领域，占据了14.8%，1990年以来我国进入新的灾害多发期（廖永丰等，2011），自然灾害形势严峻，各级政府亦十分重视救灾减灾工作。救灾减灾的“举国体制”彰显了中央政府对救灾减灾的重视，在实践中也取得了举世瞩目的成效（史培军、张欢，2013）。救灾减灾不但关系到人民群众的生命财产安全、社会和谐稳定，还是衡量执政党领导力、检验政府执行力、评判国家动员力、体现民族凝聚力的一个重要方面（习近平，2017），因而具有极为重要的意义。“安全生产”排在工作组领域数量的第三位，安全生产是经济社会协调健康发展的标志，是党和政府对人民利益高度负责的要求（国务院，2017）。党中央、国务院历来高度重视安全生产工作，2003年专设了国务院安全生产委员会，并高配其组成人员，主任由国务院副总理担任，副主任则由国务委员以及相关各部委首长担任。由此可见，无论是农村治理，还是救灾减灾、安全生产等领域，都验证了假设H1-1（注意力命题）：工作组的主要领域与中央重视的政策领域保持一致。此外，我们检索并提炼了《人民日报》1978年至2016年每年的主题重点，<sup>①</sup>使用交互分析方法，对《人民日报》每年的主题重点与当年工作组领域的关联性进行了分析，发现历年来工作组派遣的领域与《人民日报》的主题重点高度相关，这也从另外一个侧面验证了本文提出的注意力命题。

<sup>①</sup> 本文整理了1978年至2016年《人民日报》数据库所有报道，共计1396530条，由于数据量巨大，我们使用Python软件对所有文本进行自动分词处理。分词词库为Jieba分词库与自建词库。随后，针对分词后的文本进行了重新编码，确定了成就绩效、新闻通告、外交事务等19个报道重点。

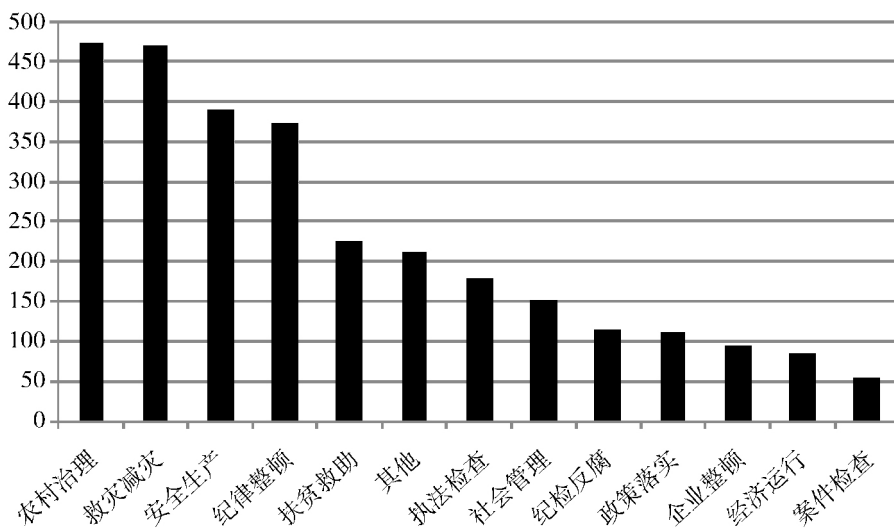


图1 工作组派遣的重点领域

资料来源：自建《人民日报》1978—2016年工作组数据库。

图2、图3是各省（自治区、直辖市）<sup>①</sup>排在首位的工作组领域，进一步证实了中央重点关注的领域与工作组派遣领域保持一致的现象。“救灾减灾”在13个省份<sup>②</sup>中是排在首位的工作组领域，占全部省份的41.9%；“农村治理”在9个省份<sup>③</sup>中排在首位，占32.3%。这两个领域相加占到全国的74.2%，可见各省份聚集的工作组同样更多地关注“救灾减灾”和“农村治理”等中央重视的领域：一方面体现出中央在自然灾害治理和“三农”方面对民生的关切；另一方面体现出以省级为首的地方政府紧随中央的指导，对中央关注的领域同

① 为使行文方便，以下简称“省”。

② 首要工作组为“救灾减灾”的13个省份分别为：新疆、青海、甘肃、内蒙古，黑龙江、四川、重庆、云南、广西、福建、江西、浙江、安徽。本文查阅了30余年来中国统计年鉴中各省份的发生自然灾害的情况，整体而言，上述13个省份发生的自然灾害相对较多，地震、风雹灾害、地质灾害、林业灾害等自然灾害，通常占全国50%以上。以2014年为例，13个省份当年发生5级以上地震频率占全国的83.3%；风雹灾害频率占全国61.4%；地质灾害频率占全国61.4%；台风、泥石流、洪涝、滑坡灾害频率占全国52.6%；发生林业有害生物灾害频率占全国55.2%。

③ 首要工作组为“农村治理”的9个省份包含：西藏、湖南、湖北、河南、河北、山东、江苏、海南等。对于西藏，援藏工作由来已久，工作组已成为一种帮扶藏区农村农业的重要手段。河南、河北、山东、湖北均为农业大省，山东更是耕地率最高的省份，都是农村治理关注的重要区域。而海南第一产业占其GDP比重一直居于全国前列，农村治理成为首要工作组领域亦在情理之中。

样重视。

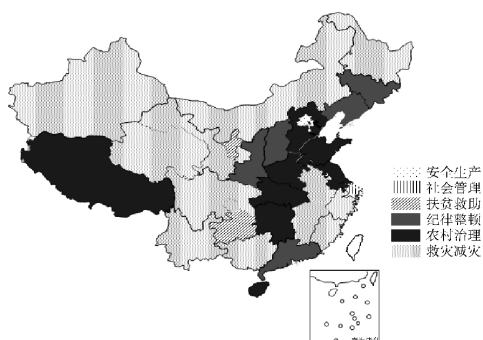


图2 各省（自治区、直辖市）工作组的首要领域分布

资料来源：自建《人民日报》1978—2016年工作组数据库。

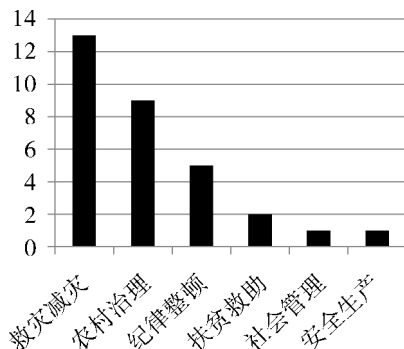


图3 首要领域的省份数量

资料来源：自建《人民日报》1978—2016年工作组数据库。

政府的调节职能不断细化，国家治理的领域日益多元化。图4展示了工作组领域30年来的时间变化特征。可以看到，30年间工作组领域由1978年的“安全生产”（19.6%）、“纪律整顿”（23.5%）、“政策落实”（19.6%）三足鼎立，向当前工作组领域的多元化转变，这表明改革开放以来，政府对经济社会运行的调节职能不断细化，国家治理的领域也日益多元化。由于拨乱反正和工作重心的转换，1978年至20世纪80年代初期，“政策落实”“纪律整顿”和“案件检查”成为工作组的主要领域。20世纪80年代后期，随着国家的工作重心已逐步调整到经济建设上来，这三个领域的工作组则大为减少。自20世纪80年代中期开始，随着一系列重要法律法规<sup>①</sup>的相继颁布，我国法制进程不断推进，与之相伴的是20世纪90年代之后“执法检查”工作组数量的逐步增多。此外，对于“企业整顿”工作组领域，1978年至1983年，该领域所占比重较大。伴随着多种所有制经济的逐步建立和国有企业改革的推进，政府对企业的干预和整顿也逐步减少（陈信元，2007），至2016年，“企业整顿”仅占当年工作组数量的4.3%。

值得关注的是，自2002年以来，“社会管理”类工作组呈现出增多的趋势，其政策环境背景为，2002年党的十六大提出“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”，将社会管理作为政府的四大职能之一。目前“加强和创新社会治理”更是成为国家治理体系的重要组成部分。此外，2010

<sup>①</sup> 例如《民法通则》（1986）、《行政诉讼法》（1989）、《民事诉讼法》（1991）等。

年以后，与纪检反腐有关的工作组领域一直保持着连续性，并于 2013 年增势明显，至 2016 年，“纪检反腐”占当年工作组总量的 18.6%。从中我们可以发现大部分工作组领域都随不同时期的政策环境和目标变化而变化。基于上述分析可以发现，正如研究假设 H1-2（政策环境假设）所预计的，随着政策环境的变化，工作组的主要领域也随之变化。

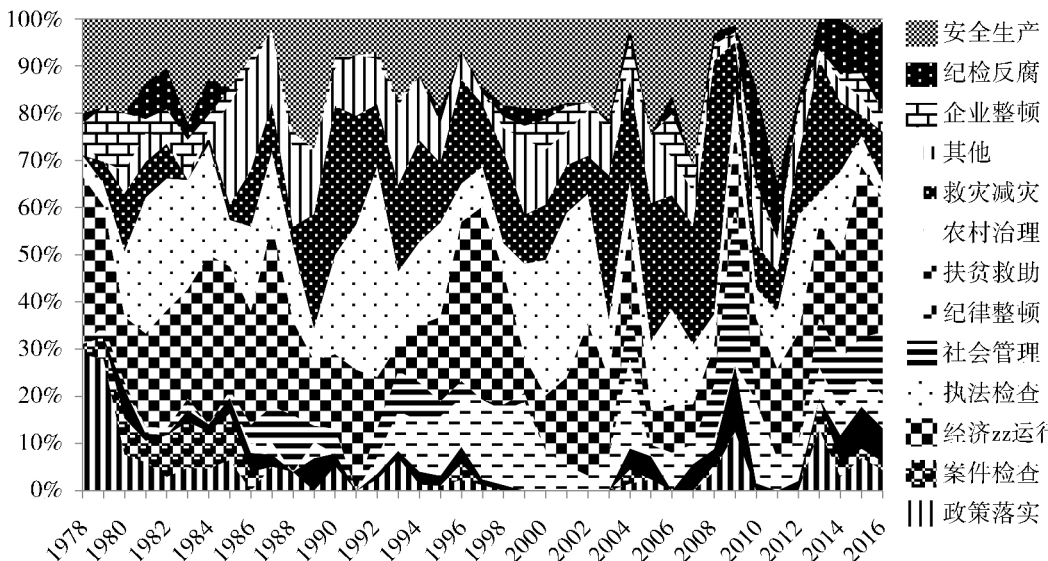


图4 工作组领域随时间的变化趋势

资料来源：自建《人民日报》1978—2016 年工作组数据库。

### （三）工作组的发起者与运作方式

工作组的实践是在地方层面进行的，工作组的发起者具有怎样的层级类型？在不同的工作组领域中，下派的发起者是否不同，有何特点？图6呈现了不同层级工作组随时间变化的情况。我们将包括国务院、各部委、直属局等代表“上位”话语的发起者归为“中央”；地方省级机关、省直属局等归为“省级”；地级市、市直属局等归为“市级”；县级及以下的发起者归为“县级及以下”。我们可以发现，一方面，虽然在不同时段，中央、省级、市级和县级及以下的发起者数量处于波动状态。30 余年以来工作组数量几经波动，自 20 世纪 90 年代初开始，工作组总量呈现出一个近 10 年的显著增长状态。一个可能的解释是，1994 年的分税制改革，重新调整了中央与地方的财权与事权，中央政府具备更多空间以调整和监督地方政府行为（周飞舟，2006），而工作组则是重要手段之一。分税制改革之后，中央相对于其他政府层级而言，派出了更多的工作

组，以加强对地方政府的监督。如图5所示，1994年分税制改革后，在1995年至2016年这个时间段，只有“中央”工作组占总体比例是上升的，平均比例从15.7%上升到23.1%，而省级及以下层级的工作组占总体比例均下降。

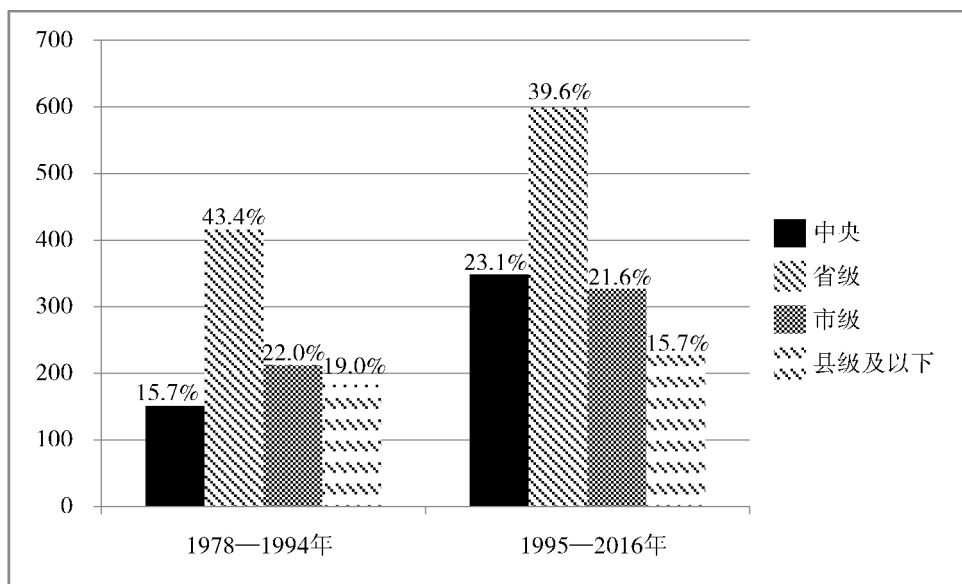


图5 1994年分税制改革前后工作组层级变化情况

资料来源：自建《人民日报》1978—2016年工作组数据库。

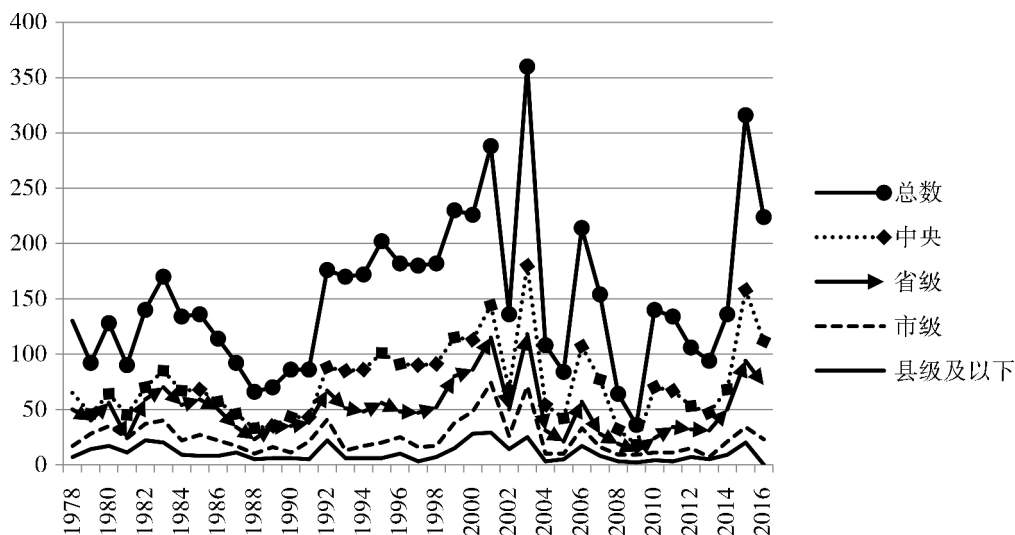


图6 不同层级工作组随时间变化情况

资料来源：自建《人民日报》1978—2016年工作组数据库。

另一方面，中央、省部、地市、县级四个层级的工作组数量，随时间变化呈现出共变的基本趋势。这体现了工作组“逐级复制”的特征，在工作组发起后，中央为实现其组织目标，将权力委托于地方政府，各级政府亦将权力逐级委托（苏利阳、王毅，2016）。基于此，印证了假设 H2-1（行政运作假设）：工作组具有“逐级复制”的特征，各层级工作组数量随时间变化呈共变趋势。

图 7 展示了不同领域内工作组发起者的比例。可以看到，在一些由中央提出指导性意见、地方代理执行的领域，县级及以下的工作组发起者更活跃，例如农村治理和扶贫救助领域。而中央政府在其掌握较多政策工具的领域，发起了较多的工作组，例如经济运行领域。此外，中央在地方政府缺乏动力的领域，成为发起工作组的主体，例如执法检查领域，如图 8 所示，较之于 1990 年以前，中央政府自 1990 年以后强化了执法检查领域的工作组，而地方政府发起此类工作组的意愿与动力则相对不足。基于上述分析，假设 H2-2（政府偏好假设）可以得到较好的证实：在中央偏好的政策领域，工作组更多地由中央发起。

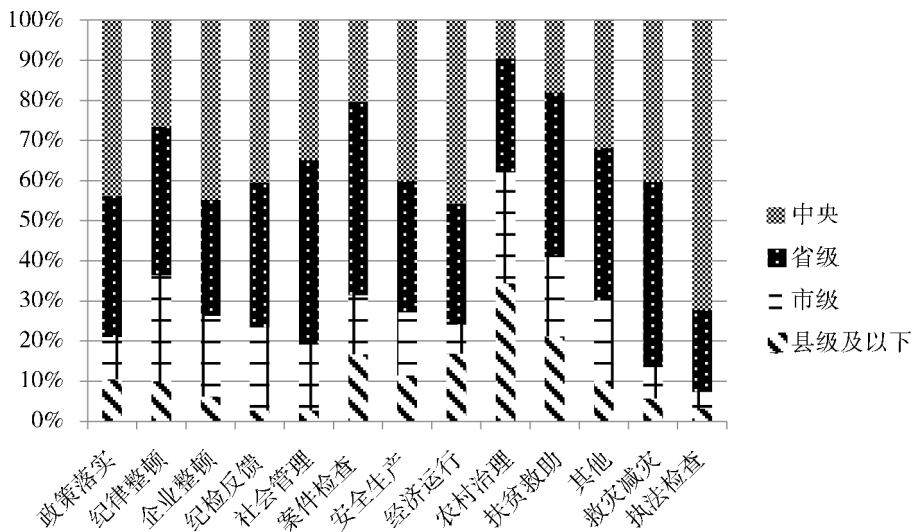


图 7 不同领域内发起者的比例

资料来源：自建《人民日报》1978—2016 年工作组数据库。

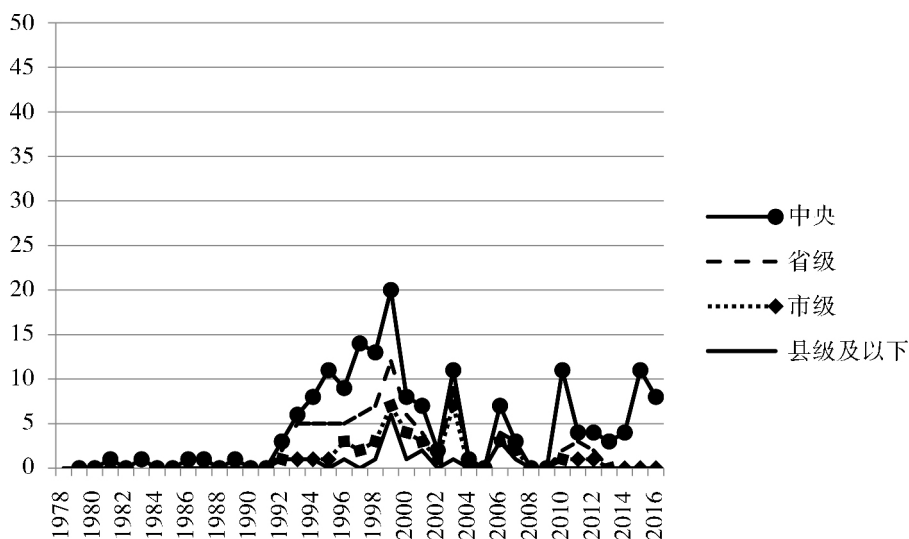


图8 执法检查领域发起者随着时间的变化情况

资料来源：自建《人民日报》1978—2016年工作组数据库。

在不同的政策领域，不同层级工作组存在着明显的数量差异，这反映了不同层级政府，基于其目标与政策工具的偏好差异。在运作方式上，中央与地方的工作组也存在着差异，本文根据自建数据库，对组织机构、（台账、材料）检查、多部门、挂帅、暗访与寻访、个别谈话等运作方式进行了梳理，<sup>①</sup>工作组的运作方式主要包括组织机构、台账与材料检查（李元珍，2016）、多部门联动（徐岩等，2015；彭勃、张振洋，2015；黄俊尧，2015）、领导挂帅（欧阳静，2014）、暗访与寻访、个别谈话（中纪委，2017）等。

表1展示了各种运作方式在中央与地方层级上的分布特征，由中央发起的比例占49%，由地方发起的比例占37.4%<sup>②</sup>。中央发起的工作组运作方式主要为多部门联动、领导挂帅、暗访与寻访、个别谈话，而由地方发起的工作组运作方式主要为组织机构、台账与材料检查。本文针对中央与地方运作机制的差异进行了卡方检验，结果表明，Fisher精确检验（Fisher Exact Test）的P值为0.047，即中央与地方发起的运作方式呈现出显著差异。

① 我们针对工作组的运作手段对2663条工作组报道进行了再编码，编码点包括：组织机构、台账检查、多部门、挂帅、暗访、谈话等。编码信度为0.857（Cohen's Kappa指数），具有较高的信度。

② 一些新闻报道无法识别工作组的发起层级，这类报道占13.6%。

表1 中央-地方层级工作组运作方式分布

|    | 组织机构 | 台账、材料检查 | 多部门   | 挂帅    | 暗访、寻访 | 谈话    | 其他（无法判断） |
|----|------|---------|-------|-------|-------|-------|----------|
| 中央 | 2.7% | 3.1%    | 15.3% | 7.2%  | 9.3%  | 11.4% | —        |
| 地方 | 4.4% | 6.3%    | 6.3%  | 6.4%  | 8.2%  | 5.8%  | —        |
| 合计 | 7.1% | 9.4%    | 21.6% | 13.6% | 17.5% | 17.2% | 13.6%    |

资料来源：自建《人民日报》1978—2016年工作组数据库。

#### （四）工作组的区域特征

在这一部分我们考察了工作组的区域特征，图9展示了1978至2016年各省、自治区、直辖市派驻工作组的总量（报道量）。我们可以发现工作组总量超过100个的焦点省份，共9个，依次为：河南（193）、河北（166）、四川（177）、湖南（151）、湖北（132）、山东（131）、广东（128）、云南（114）、山西（109）。这9个焦点省份的工作组数量达到了工作组总数的48.9%。这些焦点省份在空间分布上呈现多中心结构：以河南、河北、山东、山西为代表的华北中心；以四川、云南为代表的西南中心；<sup>①</sup>以湖北、湖南为代表的湖广中心；以及以广东代表的沿海中心。经计算，工作组数量分布呈现显著的空间自相关<sup>②</sup>（Moran's  $I=0.582$ ， $P<0.0001$ ），这表明工作组区域分布的多中心特征具有显著性和稳定性。

结合分析图2、图3的数据，我们还可以发现这些省份成为某些工作组领域的焦点。例如：西南中心的主要工作组领域为“救灾减灾”；沿海中心以及山西省的主要工作组领域为“纪律整顿”；湖广中心的主要工作组领域为“农村治理”；华北中心（山西省除外）的主要工作组领域为“农村治理”。

<sup>①</sup> 经统计分析，自2011年以来，云南、四川、贵州等西部省份工作组报道量一直居于前列，成为工作组关注的重点，这体现了中央对西部地区的重视。

<sup>②</sup> 计算工具为ArcGIS 10.2，一般认为，如果Moran's  $I$ 指数值为正则表示要素聚集分布，反之则表示要素分散分布。

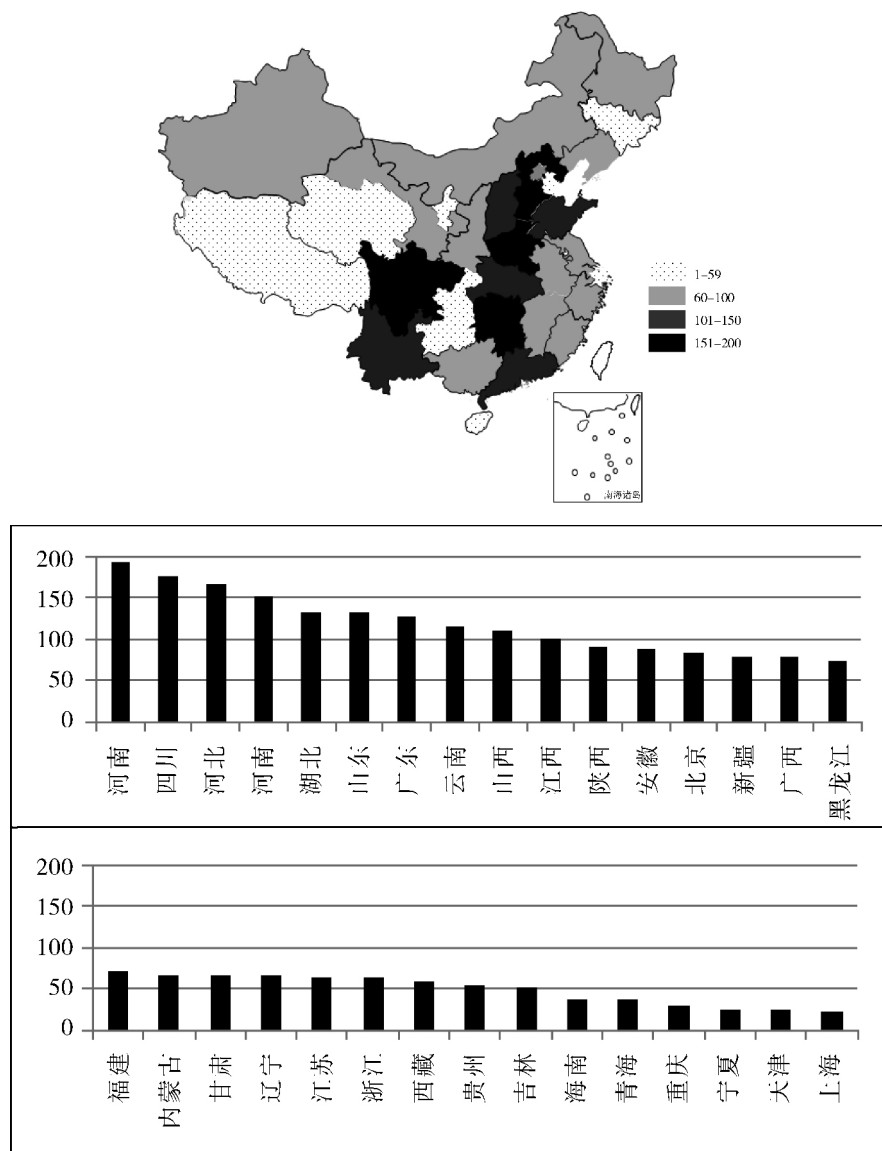


图9 各省（自治区、直辖市）工作组数量分布

资料来源：自建《人民日报》1978—2016年工作组数据库。

此外，在全国31个省级行政单位中：“中央”在江苏、内蒙古、重庆三个区域成为最主要的工作组派遣者；“市级”在山东成为最主要的工作组派遣者；<sup>①</sup>其余省（自治区、直辖市）工作组的主要派遣者均为“省级”。“省级”

<sup>①</sup> 以既作为焦点又作为市一级区域代表的山东为例。在全部的131个工作组中，县级及以下派驻的有27个、市一级派驻的有50个、省级派驻的有36个、中央派驻的仅有18个。

作为中央和地方基层的中间层级，发挥着承上启下的作用，承担着政策执行与监管监督的重要职能（朱光磊，2008）。省级部门是中央之下第一顺位的政治主体，根据“全党服从中央”“下级服从上级”的组织原则，省级部门的一切工作，必须服从中央大局和中央的领导，这也是“省级”成为我国各区域主要工作组发起者的重要原因。

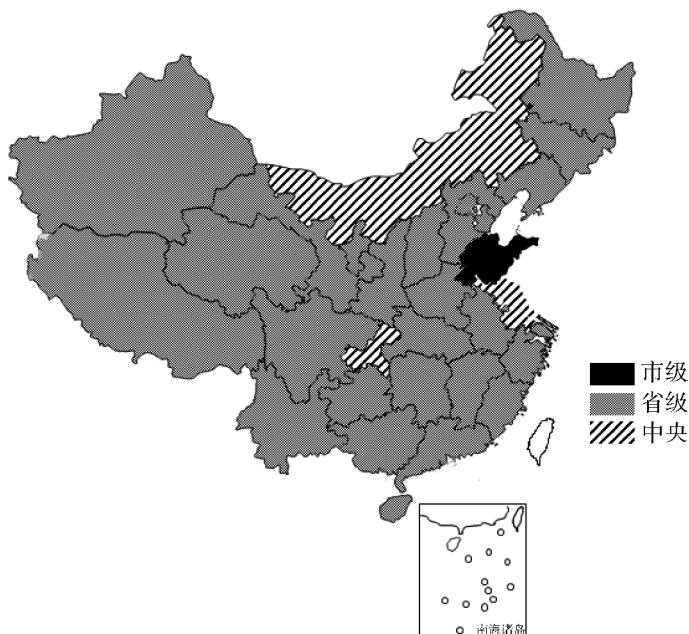


图 10 各省（自治区、直辖市）首要工作组发起者

资料来源：自建《人民日报》1978—2016 年工作组数据库。

改革开放 30 余年来，市场化过程持续推进，市场机制对资源配置的基础作用也在不断强化（厉以宁，2008；Chan，2009）。在经济领域，工作组作为“政府之手”（夏力、杨德才，2012）的重要形态，是否随着市场化而弱化，而被“无形之手”所取代？不少研究者通常将政府治理机制和市场治理机制，预设为竞争或替代关系（樊纲等，2011；庞明川，2013），本文无法对此进行全面探讨，但尝试引入省级市场化指数<sup>①</sup>以检验各省经济类工作组数量与其市场化

<sup>①</sup> 中国省级市场化指数是由樊纲等经济学者提出，通过采用客观指标衡量各省（自治区、直辖市）市场化改革的深度和广度。该指标体系将“市场化”细分为 5 个构面，即政府与市场的关系、非国有经济的发展、产品市场的发育、要素市场的发育、市场中介组织发育和法律制度环境，通过 23 个指标予以综合测度。该指数已持续发布多年，获得了学界的广泛认可。

程度的关系。具体而言,对于省级市场化指数,本文使用《中国分省份市场化指数报告(2016)》中的各省市场化总评分数据。对于经济类工作组领域数量,为保持可比性,采用了相对数量,即该省份领域数量占该省份所有领域数量的百分比。如图11所示,我们可以发现各省份的经济类工作组数量与其市场化程度正相关,<sup>①</sup>即市场化程度较高的省份,经济类工作组数量也较多,反之亦然。这表明,即使是在市场化进程不断深化的过程中,工作组依然是国家进行经济治理的重要手段。对于市场经济相对发达的省及行政区域,例如北京、上海、广东、江苏等,市场化也不能简化地理解为政府在经济领域的离场。相反,在市场化改革中,地方政府、企业可能存在着各种各样的问题与偏离行为,需要来自上级政府(部门)的行政干预与调节,这与市场化进程并不相悖。有趣的是,我们发现各省“纪检反腐”工作组数量,也与各省的市场化程度正相关,这同样遵循着上述逻辑。

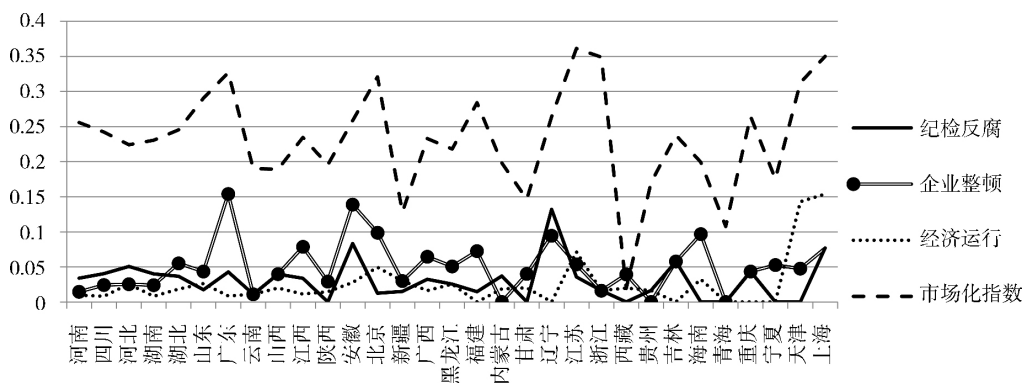


图11 各省（自治区、直辖市）市场化指数与经济类工作组数量情况

资料来源：自建《人民日报》1978—2016年工作组数据库。

## 四、总结与讨论

### （一）总结

本文从央地关系、政策工具等角度,分析梳理了国家治理过程中工作组模式的产生与运作的制度逻辑。工作组模式是中国国家治理体系的有机组成部分,

<sup>①</sup> 本文计算了市场化指数总评分与经济类工作组数量的相关关系:经济运行领域、企业整顿领域、纪检反腐领域均在5%的水平上显著。

是国家应对常规治理困境的一套制度安排和行为模式，为上级政府调节下级政府的行为提供了重要的政策工具。央地之间的偏好差异、信息不对称与激励机制弱化，是工作组模式产生的基本制度逻辑。工作组的运作具有“逐级复制”和“向直接上级负责制”的特点。

在此基础上，本文从政治注意力、政策环境、行政运作、政府偏好等方面提出了研究假设，并基于自建《人民日报》工作组数据库加以实证检验。实证分析表明：首先，在工作组产生的制度逻辑方面，证实了工作组的主要领域与中央重视的政策领域保持一致，并随着政策环境与目标的变化而变化；其次，在工作组运作方面，证实了工作组的运作具有“逐级复制”的特点，各层级工作组数量随时间变化呈共变趋势；此外，在中央偏好的政策领域，工作组更多由中央发起。

在时间维度方面，工作组模式 30 余年来大致经历了由“安全生产”“纪律整顿”“政策落实”的三足鼎立局面，逐步向多领域延伸的变化过程。这体现了改革开放以来，党和政府经济社会职能的不断细化，以及中央对地方的组织监督与调节功能的不断强化。工作组尽管是围绕着某些具体任务与事项的临时性组织，但它却是中央应对常规治理困境的一套稳定的制度安排和行为模式，在中央与地方关系上发挥着极为重要的作用，为上级政府调节下级政府的行为提供了重要的政策工具。

## （二）讨论：工作组模式何以长期存在

学界对我国国家治理结构与特征的讨论由来已久，不同研究者因其研究角度不同，提出的分析性概念亦不相同，例如，“中国特色的联邦主义”（Qian & Weingast, 1997）、“压力性体制”（荣敬本, 1998）、“地方分权的威权体制”（曹正汉, 2011）、“上下分治”（Landry, 2008）、“行政发包制”（周黎安, 2014）等，在这些各不相同的概念背后，却有着较为一致共识，即中国国家治理是集权和分权的结合。然而，集权与分权的结合并非平顺，而是充满了张力与罅隙。一方面，来自中央或上级的政策，由于集权特征而刚性十足，却常常因其目标模糊，客观上为下级的政策执行，提供了偏离与扭曲的自由空间；另一方面，分权不但激发地方或下级部门的积极性，也会引起诸多的地方偏离行为，这将会对中央权威的有效性与合法性产生负面影响。工作组模式的启动，正是中央（上级政府）应对“集权－分权悖论”（Xu, 2011；周黎安, 2008）和科层治理困境的努力，但同时又必须依赖既有的科层组织资源，这其中，依旧充满了集权与分权的巨大张力。

从组织生态学 (Hannan & Freeman, 1977) 的角度看, 任何一个组织, 既要应对外部环境带来的挑战, 不断进行组织调整以适应外部环境, 也要对组织内部环境与结构进行有效控制, 以确立组织自主性。对于工作组而言: 一方面, 工作组的实施领域, 随中央政府 (上级部门) 的注意力不断调整, 并自上而下逐级复制; 另一方面, 上级部门通过工作组这一政策工具, 对下级部门的偏离行为进行引导、监督和调整, 强化上下级的紧密关联 (Tightly Coupling), 以减少因地方分权而导致的组织目标偏离与异化 (Weick, 1976)。

总之, 工作组模式既能根据外部的组织环境变化, 对地方政府 (部门) 的注意力作出适应性调整, 又能够使威权体制的“逐级代理”的基本结构保持基本不变。国家治理的动态过程也是中央政府和地方各级政府之间“控制权”动态调整的过程 (周雪光、练宏, 2012), 工作组模式则是上级政府 (部门) 将控制权的三个维度 (目标设定权、检查验收权和激励分配权) 重新调整。国家治理的基本逻辑保持稳定, 则工作组模式作为一种治理工具也将长期存在。值得关注的是, 经过了北京市、山西省、浙江省开展的国家监察体制改革试点 (中共中央办公厅, 2017), 国家监察委员会于 2018 年 3 月正式成立, 国家监察体制改革全面推开, 此举可视为国家对自身政治合法性和治理能力的重新审视与调整。国家监察体制改革的深入推进反映了国家应对“一统体制与有效治理”这一基本矛盾的努力, 工作组则将是“国家监察委员会”开展工作的重要工具和组织载体之一。国家监察委员会是与国务院平行、独立于政府机构之外的监察机关, 具有更强的组织动员能力和跨越“条块分割”的行政能力, 工作组模式将成为其不可或缺的工作手段。国家治理的诸多机制正是在“用”科层体制以实施其意图, 并且又不得不“治”科层体制弊病这一矛盾中演化而生的 (周雪光, 2017)。

最后要说明的是本文样本和分析方法的局限。由于资料来源相对单一, 本文的量化分析仅能够将获得《人民日报》报道的工作组纳入分析, 无法最大程度地将基层政府的工作组也纳入分析。因而, 对本文相关命题的论证, 特别是关于工作组领域变化的因果机制分析, 也将留待下一步的研究进行。此外, 囿于分析方法的局限, 难以通过典型案例的分析, 来捕捉工作组模式运作的细致过程和微观机制, 这是未来相关研究需要加以深入拓展的。

## 参考文献

艾云 (2011). 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, 31(3): 68-87.

## ◆ 专栏：公共问题与国家应对策略

- 陈家建(2015). 督查机制：科层运动化的实践渠道. 公共行政评论, 2: 5-21.
- 曹正汉(2011). 中国上下分治的治理体制及其稳定机制. 社会科学研究, 1(1): 1-40.
- 陈振明、薛澜(2007). 中国公共管理理论研究的重点领域和主题. 中国社会科学, 3: 140-152.
- 陈信元、黄俊(2007). 政府干预、多元化经营与公司业绩. 管理世界, 1: 92-97.
- 冯仕政(2011). 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, 1: 73-97.
- 冯军旗(2010). 中县干部. 北京：北京大学博士学位论文.
- 樊纲、王小鲁、马光荣(2011). 中国市场化进程对经济增长的贡献. 经济研究, 9: 4-16.
- 顾建光(2006). 公共政策工具研究的意义、基础与层面. 公共管理学报, 3(4): 58-61.
- 国务院(2017). 中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见(国务院公报1号).
- 何艳玲(2006). “邻避冲突”及其解决：基于一次城市集体抗争的分析. 公共管理研究, 00: 93-103.
- 黄俊尧(2015). 作为政府治理技术的“吸纳型参与”——“五水共治”中的民意表达机制分析. 甘肃行政学院学报, 5: 29-38.
- 黄红华(2010). 政策工具理论的兴起及其在中国的发展. 社会科学, 4: 13-19.
- 景跃进、陈明明、肖滨主编(2016). 当代中国政府与政治. 北京：中国人民大学出版社.
- 赖静萍、刘晖(2011). 制度化与有效性的平衡——领导小组与政府部门协调机制研究. 中国行政管理, 8: 22-26.
- 李元珍(2016). 领导联系点的组织运作机制——基于运动式治理与科层制的协同视角. 甘肃行政学院学报, 5: 59-68.
- 李振(2014). 推动政策的执行：中国政治运作中的工作组模式研究. 政治学研究, 2: 116-125.
- 刘鹏、马亮、刘志鹏(2016). 央地关系与政府机构改革——基于中国地级食品安全监管机构改革进度的实证研究. 公共行政评论, 9(5): 24-42.
- 廖永丰、聂承静、胡俊锋、杨林生(2011). 灾害救助评估理论方法研究与展望. 灾害学, 26(3): 126-132.
- 厉以宁(2008). 思想解放、理论创新、经济改革——纪念中国改革开放三十年. 北京大学学报(哲学社会科学版), 5: 1-5.
- 练宏(2016). 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析. 社会科学研究, 4: 1-26.
- 毛泽东(1977). 论十大关系(一九五六年四月二十五日). 思想战线, 1: 1-12.
- 欧阳静(2011). 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑. 经济社会体制比较, 3: 116-122.
- 欧阳静(2014). 论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷. 开放时代, 6: 180-190.
- 庞明川(2013). 转轨经济中政府与市场关系中国范式的形成与演进——基于体制基础、制度变迁与文化传统的一种阐释. 财经问题研究, 12: 3-10.

- 彭勃、张振洋(2015). 国家治理的模式转换与逻辑演变——以环境卫生整治为例. 浙江社会科学, 3: 27-37.
- 荣敬本(1998). 从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡两级政治体制改革. 北京: 中央编译出版社.
- 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. 载《清华社会学评论(第1辑)》. 厦门: 鹭江出版社.
- 史培军、张欢(2013). 中国应对巨灾的机制——汶川地震的经验. 清华大学学报(哲学社会科学版), 3: 96-113.
- 苏利阳、王毅(2016). 中国“央地互动型”决策过程研究——基于节能政策制定过程的分析. 公共管理学报, 3: 1-11.
- 王汉生、刘世定、孙立平、项飏(1997). “浙江村”: 中国农民进入城市的一种独特方式. 社会学研究, 1: 58-69.
- 王路昊、王程韡(2014). 孵化器的概念及其角色演变——基于《人民日报》数据库的扎根理论分析. 科学学研究, 32(4): 493-500.
- 吴理财(2009). 中国农村治理60年: 国家的视角. 探索与争鸣, 10: 13-16.
- 夏力、杨德才(2012). “扶持之手”还是“掠夺之手”: 政府干预与企业政治关联文献综述. 学海, 3: 69-74.
- 习近平(2017). 提升防灾减灾能力保障人民生命财产安全. 人民网: [http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-01/12/nw.D110000renmrb\\_20170112\\_1-11.html](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2017-01/12/nw.D110000renmrb_20170112_1-11.html). 2017年4月5日访问.
- 徐岩、范娜娜、陈那波(2015). 合法性承载: 对运动式治理及其转变的新解释——以A市18年创卫历程为例. 公共行政评论, 8(2): 22-46.
- 原超(2017). “领导小组机制”: 科层治理运动化的实践渠道. 甘肃行政学院学报, 5: 35-46.
- 原超、李妮(2017). 地方领导小组的运作逻辑及对政府治理的影响——基于组织激励视角的分析. 公共管理学报, 1: 27-37.
- 应星(2001). 大河移民上访的故事. 北京: 三联书店.
- 于晓红(2015). 地方治理宏观架构的变迁: 央地博弈的视角. 载《青年党史学者论坛(第3辑)》. 北京: 社会科学文献出版社.
- 余亚梅(2011). 政府偏好与制度变迁. 上海: 复旦大学博士学位论文.
- 周飞舟(2006). 分税制十年: 制度及其影响. 中国社会科学, 6: 100-115.
- 周飞舟(2009). 锦标赛体制. 社会学研究, 3: 54-77.
- 周黎安(2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 7: 36-50.
- 周黎安(2008). 转型中的地方政府: 官员激励与治理. 上海: 上海人民出版社.
- 周黎安(2014). 行政发包制. 社会, 34(6): 1-38.
- 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. 社会学研究, 6: 1-21.

## ◆ 专栏：公共问题与国家应对策略

- 周雪光(2011). 权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑. 开放时代, 10: 67 – 85.
- 周雪光(2012). 运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考. 开放时代, 9: 105 – 125.
- 周雪光、练宏(2012). 中国政府的治理模式：一个“控制权”理论. 社会学研究, 5: 69 – 93.
- 周雪光(2014). 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, 4: 108 – 132.
- 周雪光(2017). 中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究. 北京：三联书店.
- 张鸣(2010). 中国政治制度史导论. 北京：中国人民大学出版社.
- 朱光磊(2008). 当代中国政府过程. 天津：天津人民出版社.
- 中共中央办公厅(2017). 关于在全国各地推开国家监察体制改革试点方案. 中央人民政府网站: [http://www.gov.cn/xinwen/2017-10/29/content\\_5235245.html](http://www.gov.cn/xinwen/2017-10/29/content_5235245.html). 2017年12月3日访问.
- 中纪委(2017). 个别谈话. 中纪委监察部网站: [http://www.ccdi.gov.cn/yw/201704/t20170419\\_97552.html](http://www.ccdi.gov.cn/yw/201704/t20170419_97552.html). 2017年12月1日访问.
- 中央组织部(1984). 关于修改中共中央管理的干部职务名称表的通知(中组发6号).
- Arrow, K. J. (1974). *The Limits of Organization*. New York: W. W. Norton.
- Bernheim, B. D. & Whinston, M. D. (1986). Common Agency. *Econometrica*, 54(4): 923 – 942.
- Fudenberg, D. & Tirole, J. (1983). Sequential Bargaining with Incomplete Information. *Review of Economic Studies*, 50(50): 221 – 247.
- Chan, H. S. (2009). Politics over Markets: Integrating State – Owned Enterprises into Chinese Socialist Market. *Public Administration and Development*, 29(1): 43 – 54.
- Chung, J. H. (1995). Studies of Central – Provincial Relations in the People’s Republic of China: A Midterm Appraisal. *The China Quarterly*, 142: 487 – 508.
- Geertz, C. (1983). *Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology*. New York: Basic Books.
- Hannan, M. T. & Freeman, J. (1977). The Population Ecology of Organizations. *American Journal of Sociology*, 82(5): 929 – 964.
- Heilmann, S. & Perry, E. Eds. (2011). *Mao’s Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance*. Cambridge, MA: Harvard University Asia Center.
- Holmstrom, B. & Milgrom, P. (1991). Multitask Principal—Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *Journal of Law Economics & Organization*, 7(7): 24 – 52.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (1993). Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience. *Review of Policy Research*, 12(1–2): 3 – 24.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency

- Costs , and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* ,3: 305 – 360.
- Jones ,B. D. & Baumgartner ,F. R. (2005). Model of Choice for Public Policy. *Journal of Public Administration Research & Theory* ,15(3): 325 – 351.
- Lazear ,E. P. (1998). *Personnel Economics for Managers*. New York: John Wiley & Sons.
- Landry ,P. F. (2008). *Decentralized Authoritarianism in China: Decentralized Authoritarianism in China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Li ,L. C. (2010). Central – Local Relations in the People’ s Republic of China: Trends , Processes and Impacts for Policy Implementation. *Public Administration & Development* ,30(3): 177 – 190.
- Lincoln ,J. R. , Powell , W. W. & Dimaggio , P. J. (1995). The New Institutionalism in Organization Studies. *Social Forces* ,73(3): 1147 – 1147.
- Miller ,G. J. (2005). The Political Evolution of Principal – Agent Models. *Annual Review of Political Science* ,8(8): 203 – 225.
- Milgrom ,P. &Roberts ,J. (1992). *Economics , Organization and Management*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Qian ,Y. & Weingast ,B. R. (1997). Institutions , State Activism , and Economic Development: A Comparison of State – Owned and Township – Village Enterprises in China. In Aoki ,M. , Okuno – Fujihara , M. & Kim , H – K. Eds. *The Role of Government in East Asian Economies: Comparative Institutional Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Tsui , K. Y. & Wang , Y. (2004). Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China. *The China Quarterly* ,177(177): 71 – 90.
- Weber ,M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Weick ,K. E. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly* ,21(1): 1 – 19.
- Xu ,C. (2011). The Fundamental Institutions of China’ s Reforms and Development. *Journal of Economic Literature* ,49(4): 1076 – 1151.

General Social Survey (CGSS) with province-level data from various Chinese statistical yearbooks. The results of this study's multi-level analysis indicate that both economic capital and social capital had positive effects on citizens' health. At the same time, the province's health governance is positively associated with the health of individuals. Furthermore, this positive association is more pronounced both for low-income citizens as well as those with low social capital. Our results suggest that policies aimed at improving a province's health system could also improve the health of the Chinese population. In addition, there may be health advantages contributing to citizens' social capital.

**Key Words** Health System; Economic & Social Capital; Health Promotion; Multi-Level Analysis

## ●SYMPOSIUM: Public Problems and National Coping Strategies

Introduction

..... Zhenghan Cao

Pattern of Working Group in State Governance: Evidence from Reports of People's Daily (1978—2016)

..... Zhichao Li, Jilin Huang & Xiaoxia Huang

**Abstract** As an integral part of China's state governance system, the working group is an institutional arrangement and behavioral pattern aimed at dealing with the failures of the bureaucratic system. For higher-level governments, it is also an important policy instrument used to regulate the behaviors of lower-level governments. The basic logics of the working group are rooted in the following three phenomena: the differences in preferences between governmental levels, the information asymmetries between the central and local governments, and the weakening of incentive mechanisms. "Top-down replication" and "direct upward accountability" are the main characteristics of the working group. However, quantitative research on working groups is quite scarce in the existing literature. This study collected the reports published in the "People's Daily" related to the term "Working Group" at all levels of government from 1978 to 2016. We then analyzed the work domains, initiators, and rule changes related to the working groups over time. Based on our findings, the main domains of the working groups were significantly influenced by changes in the policy environment and the task environment. In addition, working groups were greatly affected by the central government's policy preferences. For example, economic working groups, as the hand of government, have

not been replaced by the invisible hand of the market. As we found , the number of provincial economic working groups is positively related to each province’ s degree of marketization. Based on these findings , we put forward a series of propositions—attention allocation , changing policy environment , public administration operations , government preference—about China’ s working group pattern.

**Key Words** Working Group; State Governance; Policy Instrument; Central-local Relationship

Interactive Strategies and Influencing Factors of First Secretary’ s Village Poverty-Alleviation: Based on the Perspective of Interactive Governance

..... Xiaocong Guo & Gaohui Wu

**Abstract** Sending the First Secretary from the Party and government departments at all levels to the villages to help the poor is an important part of the Targeted Poverty-Alleviation in the new period. This article takes H village in G province as a case study of this policy. From the perspective of interactive governance , this study focused on the interaction strategies and influencing factors of the first secretary and the main body of the village. We found: (1) good interactions between the First Secretary and village cadres is an important prerequisite for poverty alleviation in the village; (2) during the First Secretary and the village cadres interactions , different kinds of interactive results will be produced under different authority types. Two factors decide the application of the First Secretary’ s authority and the village cadres’ choice of strategy: “time pressure” and “interest relationship”. When the First Secretary interacts with poor households , they are most likely to participate in those interactions when full information is provided to them. However , the poor households’ willingness to participate is the result of the different interactions. This is the first study to reveal the practical difficulties and micro implementation process of the First Secretary in poverty alleviation.

**Key Words** First Secretary; Targeted Poverty-Alleviation; Interactive Governance; Authority and Information

## ●ARTICLES

G - C - B Cooperation and the Sustainable Development of Social Enterprises: The Evidence from HKSAR and Its Implication

..... Wen’ en Luo & Ying Huang

**Abstract** This paper takes the Hong Kong Special Administration Region (HKSAR) as a typical case to explore how cooperation among government , civil society , and the