

牵头任务制中的部门合作逻辑

——基于“放管服”改革案例的定性比较分析

马 翔*

【摘要】 牵头任务制是中国情境下极为普遍、颇具特色却鲜有文献关注的部门合作组织形式。论文聚焦于牵头任务制，基于“放管服”改革典型案例，应用模糊集定性比较分析法，探讨分析牵头任务制中部门间的合作路径与机理。实证研究表明，牵头任务制中存在以绩效驱动为主导的部门合作路径，该路径揭示了牵头部门具有追求任务型显绩的内生动力。研究解析了牵头任务制中部门合作的微观机理，发现了任务型显绩能够在上级注意力缺位的情况下，依然推动任务完成的现实证据，丰富了府际关系理论，为促进部门合作提供了启示与思路。

【关键词】 牵头任务制 部门合作 定性比较分析

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2022) 01 - 0089 - 21

一、问题的提出

如何实现跨部门合作是国内外学术界与实务界共同关注的难点问题（王学军，2020）。在科层制下，严格的职能分工在保证部门高效运转的同时，也暴露出机构臃肿、缺乏协调、资源浪费、无法服务于整体目标等弊端（林雪霏，2014）。新公共管理希望通过市场机制解决部门分化问题，它追求效率提升、绩效导向和顾客满意度，催生了高强度的部门竞争。但在实际运作中，如果仅追求效率，则会不可避免地削弱公共部门在公共性方面的责任，部门合作问题不

* 马翔，兰州大学管理学院、中国政府绩效管理研究中心青年研究员。感谢匿名评审专家、包国宪教授、王学军教授、王智孝博士、戴正博士的修改建议，感谢白一然博士、曹传健博士等课题组成员在数据和资料搜集过程中提供的帮助。

基金项目：国家自然科学基金项目（72104095，71974088），教育部人文社会科学研究项目（21XJC630009），兰州大学中央高校基本科研业务费专项资金学科交叉创新团队建设（21lzujbkytd007）。

仅没有解决,反而出现了部门间绩效的恶性竞逐(包国宪、孙加献,2006)。整体性治理理论的提出与大数据时代的到来为技术赋能基础上的组织再造,从而形成整体性政府提供了契机,但该理论更多着眼于宏观层面,没有从微观视角来厘清部门合作的具体路径,并且在现实层面也仍然没有解决部门合作的难题(郁建兴、黄飏,2019)。

各国在治理实践中就如何实现跨部门协调进行了诸多探索。西方国家追求以系统集成作为特征的整体性政府,旨在实现跨层级、跨部门合作。我国政府规模更大,行政碎片化程度更高,职责同构、条块并存是其突出特点。“议事协调机构制”(王佃利、吕俊平,2010)和“牵头任务制”的提出旨在解决部门分化问题。就前者来看,大部制等常设性机构与领导小组等临时性机构在精准扶贫、政务服务、城市治理等诸多领域有效运转(李鹏等,2019;徐明强、许汉泽,2019;杨龙、胡世文,2015)。但与此同时,议事协调机构名目繁多、职能交叉、效率低下的问题也常常为人诟病。在党的群众路线教育实践活动中,各地开始着手减少各类议事协调机构。在系统清理和精简规范了议事协调机构的背景下,如何填补部门间的协调真空成为亟待解决的现实问题。

对此,牵头任务制应运而生。相较议事协调机构制,它因设立门槛不高、灵活机动、行政成本更低而得到越来越多的采用,已然融入我国治理实践的方方面面。然而,这类几乎与议事协调机构制齐名的组织形式却鲜有文献关注。本文从部门合作视角切入,聚焦牵头任务制的有效运转问题,具体回答了在牵头任务制中为什么有些部门合作很成功、有些却困难重重。现有文献基于“趋利”“价值冲突”“权力等级”与“避责”等视角为解释部门合作问题奠定了一定基础,但欠缺通则式解释(张翔,2012),既没有系统厘清部门合作的前因要素,也没有深入揭示可以实现部门合作的路径及其微观机理。本文基于“放管服”改革典型案例,应用定性比较分析方法,探索牵头任务制中的部门合作逻辑。

二、文献综述

(一) 牵头任务制——新的跨部门协调组织形式

为什么需要跨部门协调?从功能配置看,单个部门并不强大,当它们创建了依赖关系时才会变得强大(吴文强,2020)。在问题解决上,棘手的公共问题只有通过汇集不同部门的知识和资源才能解决(易承志,2016)。此外,跨部门协调可以降低整体交易成本(谢延会、陈瑞莲,2014)。现有文献主要关注议事

协调机构制中的跨部门组织协调，它的定义是：为完成某项特殊性或临时性任务而设立的跨部门协调机构（周望，2018）。它是整体性政府改革的主要聚焦（孙珠峰、胡伟，2013）。1993年，议事协调机构首次出现于我国国务院正式文件中（周志忍、徐艳晴，2014）。伴随着行政体制改革的深入，针对议事协调机构的研究越来越多。

我国议事协调机构的多样性与复杂性超过了西方。现有文献梳理了我国现存的多种议事协调机构，在命名上，有大部制、委员会、领导小组、联席会议、协调小组、指挥部等（胡业飞，2014；徐明强，2019；张翔，2013；周望，2015）；在配置规格上，有中央、国务院议事协调机构和地方政府议事协调机构（周望，2020）；在性质上，分为常设性和临时性（王浦劬、汤彬，2019），其中，常设性协调机构以“大部制”和“委员会”为代表，通过将职能相近、业务趋同的部门统一管理，避免职能交叉与政出多门，从而提高效率并降低成本。临时性协调机构主要包括领导小组^①、项目制、指挥部、联席会议。但相比议事协调机构制，本文更加关注牵头任务制，它与议事协调机构制功能相近，设置门槛却更低，在公共治理的微观实践中无处不在，二者彼此嵌入、形成互补，共生于组织内部。

本文将牵头任务制定义为：“围绕需要协调完成的具体任务（可以是一项重要工作、举办一项重大活动或解决一个重点问题），以党政文件的形式，在同级党政机关中确定的包含任务牵头部门与配合部门的组织形态。其中牵头部门负责组织实施、协调配合部门工作，作为第一责任单位主导工作任务的完成，配合部门处于从属地位，需要配合牵头部门完成工作并负次要责任。”出于下述三方面原因，本文认为牵头任务制是有别于议事协调机构的另一类协调组织形式。在设立流程上，议事协调机构需要地方政府党委或政府办公厅以“发文件”的形式成立（庄玉乙等，2019）；而牵头任务制形成的门槛更低，可以在地方党委和政府同意下，由部门发文成立。在部门配置上，议事协调机构一般由上级政府牵头，机构主要负责人由高层挂帅，并设立办公室，下一级部门负责人担任办公室负责人，如有需要可以刻制印章（薄贵利，2012）；而牵头任务制组织主要由同级部门组成，由一个或多个部门牵头，其他部门配合^②，一般不指定人员构成、不设立办公室，也不刻制印章。在功能目标上，议事协调机构制旨在解决某一类问题，具有长期性和程序性退出机制（王佳宁、罗重谱，2017）；牵头

① 部分领导小组也属于常设性质的实体性组织，比如1980年成立的中央财经领导小组，一直延续至2018年。但绝大多数“领导小组”属于阶段性工作小组，当其转为“委员会”时，变为常设性机构。

② 处于从属地位的一般称“配合部门”或“责任部门”，本文统称为“配合部门”。

任务制组织则更加聚焦于解决某一具体问题，类似任务制，待任务完成或任务执行期限截止时自行解散，具有时效性。

“牵头任务制”中，“任务”的概念是具体而不是泛化的，它代表需要部门协同完成的某项工作内容。而“任务”要具备“任务制”的意义，首先，必须超出单个部门就事论事的范畴，需要围绕任务成立由牵头部门负主要责任、配合部门负次要责任的组织形式；其次，需要形成部门完成任务时普遍应用的机制，包括定期召开会议、实地跟踪考察、信息互联互通等，这些机制更多是部门间的约定俗成，不一定以正式文件的方式明确。由以上分析可知，牵头任务制具有比议事协调机构制更加灵活的组织形式，它是依据实际任务需要的“即兴发挥”，可由任一部门发起。现有文献对于这类更为常见的跨部门协调组织形式缺乏足够关注，没有考察该组织中部门能否合作及如何合作。

（二）跨部门合作的前因条件

如何促进部门合作是府际关系理论和激励理论关注的焦点问题。大多数文献基于部门利益看待部门合作。黄萃等（2015）提出包含经济利益、寻租机会、政治奖励和社会声望在内的广义部门利益是部门合作的内在驱动力。杨龙（2015）持相似观点并认为，部门在项目建设、产业布局、交通运输等方面开展合作，旨在共逐利益。有文献从职责视角看待部门合作。何精华（2021）认为，部门在问题界定、处理信息和选择方案方面具有一定自主权，按照部门职责配置任务是成本最小的制度性安排，如果任务超出部门职责范围，则可能引发扯皮从而影响合作。Lipsky（2010）认为因职责所限，部门合作必须考虑主体自身绩效偏好和多重责任目标的整合，目标冲突可能不利于合作。权力资源是文献关注的另一因素。贺东航和孔繁斌（2019）提出，因各部门的地位不同，牵头部门和配合部门在合作过程中可能出现摩擦，谁拥有更大权力、掌握稀缺资源、占有关键信息，谁就更容易协调其他部门。

部分文献认为激励机制是影响部门合作的重要因素。马英娟（2015）认为，建立以完成任务为目标的考核评比机制，有助于部门合作。少数文献从注意力视角出发，认为上级注意力和部门自身注意力会影响合作（练宏，2016）。部门一方面会通过合作完成任务而竞相吸引上级的注意，同时也会积极捕捉上级的注意力，从而确定合作领域。另外，多委托、多任务属性决定了部门注意力的有限性，它们必须按照轻重缓急，选择优先合作的领域。没有注意力触及或排在末端的任务难以引发合作。

现有文献提出的前因条件为解释牵头任务制中的部门合作逻辑奠定了一定基础，但仍存在研究空间。首先，上述前因条件可进一步凝练。比如，可用绩

效任务属性来归纳前文提出的目标冲突、部门利益和部门职责。有文献将绩效解构为任务型绩效和非任务型绩效，前者属于部门的职责，后者则超越了部门职责（马翔、包国宪，2020）。目标冲突更多表现为任务型绩效与非任务型绩效的冲突，部门利益可看作追逐绩效目标。部门权力资源本质上反映了部门影响力，注意力则可进一步解构为上级注意力与自身注意力两种类型。

其次，一些影响部门合作的关键条件可能存在遗漏：一是绩效任务的模糊性，由目标设定理论可知，模糊的绩效目标难以引发合作；二是任务的发包方也可能影响合作，与现有研究认为任务牵头部门拥有强化自身权力的强烈动机不同，本文认为还需要考虑任务的发包方是否为牵头部门本身，因为在治理实践中普遍存在牵头部门被动牵头的情况。

最后，现有文献对前因条件的分析大多属于基于议事协调机构制场景的规范性推论，缺乏专注于牵头任务制中的跨部门合作的实证研究。并且，现有文献虽然考虑了两种前因条件的耦合，却没有关注全部要素的互动。牵头任务制中部门合作可能存在条件组合不同，但功能等效的多种路径。

（三）跨部门合作逻辑

现有文献基本秉承二元框架分析跨部门合作逻辑的思路，本文梳理发现的分析框架有：“部门责任－部门利益”“信息清晰度－问责压力度”“上支持－下需求”“目标共识－手段共识”“利益一致性－矛盾协调能力”“逐利－避责”（邓理、王中原，2020；胡业飞，2018；李晓飞，2019；章文光、刘志鹏，2020）等，这些理论框架清晰且复杂度低，对于部门合作有一定的解释力。但与此同时，二元框架属于形式理论，不可避免的抽离可能影响部门合作的关键条件，造成遗漏变量的问题，从而导致对部门合作的前因与路径的解释效力不足，并且基于实践不难找出例外案例。

（四）总结

立足于现有研究的不足，本研究将重点探索在牵头任务制中，什么样的前因条件组合才能促进部门合作，又存在几种合作路径的问题。仅仅依靠二元理论框架难以解释部门合作的多样性、复杂性和张力。有鉴于此，本文在对既有理论与前因条件进行系统梳理与类型学分析的基础上，基于A市“放管服”改革案例，试图厘清牵头任务制中的部门合作逻辑。本文有四个显著特征：一是聚焦于更为常见却少有文献关注的牵头任务制组织形式；二是力求纳入较多前因条件变量，在变量分类与测度的基础上，尽可能填补解释漏洞；三是不预设理论模型作为部门合作的解释框架，以发现部门合作的路径及其机制；四是以

牵头任务制是否完成牵头任务作为部门合作是否成功的标准。

三、研究设计

(一) 背景资料：A市“放管服”改革案例

本文对牵头任务制的关注源起于对我国西部某省会城市A市推进“放管服”改革任务的田野观察。2020年6月至2021年3月，笔者所在课题组承接了A市“放管服”改革绩效的第三方评估工作，对A市“放管服”改革工作的过程与结果进行了长期调查。案例的基本情况如下。

1. A市营商环境困境与破局思路

党的十八大以来，党中央、国务院高度重视优化营商环境，将“放管服”改革作为营商环境改善的根本着力点。随着“放管服”改革的深入推进，我国营商环境大幅提升。世界银行表示，这是中国有效改革带来的效果^①。然而A市营商环境却拖了后腿。在粤港澳大湾区研究院发布的《中国城市营商环境指数(2017)》中，A市在所有省会城市中排名倒数第一。在这种背景下，A市借机构改革的东风，专门整合市政府办公厅、市行政审批制度改革工作领导小组办公室等部门的行政审批改革和政务服务管理职责，组建了市政务服务管理局，以协调全市的“放管服”改革工作，试图通过体制创新与机构改革来破解营商环境的困境。

从全国来看，政务服务模式一共有四种，一种是政务中心模式，一种是行政审批局的模式，一种是政务大厅模式，还有一种是天津的集中审批模式。我们（指A市）是专门成立局进行行业监管与服务，从体制上说，在全国都独树一帜，不超过5家。体制改革的目的是深化“放管服”改革，优化营商环境，提高政务服务工作效率。（ZWFW101）

2. 现实之需：牵头任务制的存在逻辑

“放管服”改革作为全面深化改革的重要内容，是牵一发而动全身的深刻变革，其全面推进并非易事，在营商环境软硬基础条件落后的A市更是如此。改革创新意味着要突破原来的法律框架、制度框架、部门框架，牵扯范围广、影响程度深，具有需要协调解决棘手问题的显著特征，该领域任何一项任务、任意一个问题均不能依靠单个部门完成，“放管服”改革必须依赖合作。

^① 参见“世界银行发布专题报告 优化营商环境的中国实践”。https://www.ccdi.gov.cn/yaowen/202007/t20200728_222791.html。2021年12月10日访问。

我的一个感觉就是，“放管服”改革所有的事情都需要协调。一些领导认为部门的利益大于党国利益，部门的隔阂大于国与国之间的隔阂。就一个部门几个处之间都有隔阂，有时候都不好协调。大家都在单位内部抱团，抱守自己的一亩三分地。（ZWFW108）

A 市政务服务管理局虽属“放管服”改革的责任单位，却面临权力、职能和编制等诸多限制，“放管服”改革任务需依托各部门完成。A 市为完成 2020 年度国家和省市层面的“放管服”改革任务，多次组织召开全市政务服务工作会议，并由政务服务管理局牵头，协同全市有“放管服”改革任务的部门，制定了《全市深化“放管服”改革及政务服务工作要点》（以下简称《要点》），《要点》明确了 A 市 2020 年度“放管服”改革所需完成的 46 项重点工作任务。由于任务繁多，且都属于以一年为期限的阶段性任务，因此设置议事协调机构还“不够格”，门槛更低的牵头任务制成为最佳选择。46 项任务由 14 个部门牵头，共成立 46 个牵头任务制组织。为了更好地完成任务，各个部门均签订了责任状。

牵头-配合小组（指牵头任务制组织）首先是为了协调完成任务，其次是为了明确责任人。牵头部门牵头抓总：第一，你顶层设计是什么，你的事情做不成，那就设计出问题了；第二，牵头部门要组织协调，你要开协调会，发公文；第三，就是督促落实，牵头部门开了几次推进会，听了几次汇报，解决了什么问题。（ZWFW206）

3. 喜忧参半：牵头任务制的运作效果

从牵头任务制理想的运行逻辑来说，理应呈现牵头部门抓总、配合部门大力支持，相关方各司其职、各负其责、协同配合，形成齐抓共管的良好局面。然而，现实远比预期复杂，依据田野观察，46 项任务的完成情况呈现了两种不同的效果。第一种情况符合预期，即部门有序合作，工作推进顺利，按期完成任务。

这项任务（指全面推行政务服务好差评工作）完成得很好，在市政府坚强领导下，我们组织了多次协调推进会，各单位都充分认识到这件事情的重要性，基本上“线上+线下”都建立了“好差评”系统，已经投入使用，这项工作还受到了国务院×××新闻的报道。（ZWJ302）

第二种情况未达预期，即没有完成任务。具体表现为两类情形，一是牵头部门虽然积极发力，但面临单打独斗的困境，大多数配合单位“袖手旁观”，“配合”变成“挂名”，“牵头”沦为“独办”，没有完成任务；二是牵头部门与配合部门均“事不关己，高高挂起”，牵头任务面临“九龙治水，无水可饮”的困境。

我们把自身的工作都做了（指个人证件电子化），但其他部门我们没有办法要求它们，发函等能做的事情都做了，但又没有什么奖惩机制，推进过程中缺乏约束，没有形成工作合力，人家拒绝的理由更多。（DSJ235）

这项工作（指加强电子证照库建设与应用）没有完成，不是我们的原因，这是强加给我们的，超出了我们部门的职责。当初我们就给×××局进行了反馈，但对方没理。你问我属于哪个局，我也不能随便说。（ZJJ108）

整体上看，不同的牵头任务制组织在是否完成任务方面呈现了两种截然相反的效果，为本文进一步研究为什么有些部门可以合作、有些却困难重重提供了契机。

（二）案例的适用性分析

案例研究常用于理解“为什么”的问题，案例选取不好容易引起研究结论概推性的质疑。出于以下三方面考虑，本文所选案例符合研究需求：（1）案例是需要部门联动解决的典型问题，所列任务全部成立了牵头任务制组织，具有代表性；（2）牵头任务制中的部门合作可能有复杂多元的路径，依靠单一任务的考察无法满足研究需求。本文案例包含46项重点工作任务和46个牵头任务型协调组织，以此为基础，能够尽可能多地给出功能等效但路径不同的前因条件组合，可以保证研究结论的完备性；（3）与既往研究依靠规范方法与个案分析不同，本文进入经验世界，对案例进行了全景式观察，对关键部门的关键角色进行了深度访谈，掌握了从任务发包到验收的绝大部分资料，具有可行性。

（三）研究方法

本文没有采用以“解释变量－被解释变量”为基础的回归分析方法，而是采用以集合论为基础的定性比较分析法（以下简称“QCA”），主要出于以下考虑：（1）回归分析可以满足前因条件的独立作用或两两组合交互作用，却难以处理三个及以上前因条件的交互。要揭示牵头任务制中的部门合作之谜，没有理由将三个以上因素的耦合排除。QCA在处理多变量研究时具有方法优势。（2）前因条件可能以不同的方式结合起来产生同一个结果。即影响牵头任务制中部门合作的前因条件是复杂交织的，可能存在结果等效的多元路径。QCA擅长解释“多重并发因果”诱致的复杂问题。（3）即便本文对案例中的“放管服”改革任务进行了全样本纳入，样本量也只有46个，回归分析难以输出稳健的结果。QCA善于应对统计方法不能触及的情境。并且相对个案研究，QCA研究结论的普遍意义更强，可以降低案例突变的风险。

(四) 分析过程

1. 关键变量提出

本文基于 A 市“放管服”改革案例，选用访谈法提出关键变量。本文遵循应抽尽抽的原则，选取的访谈对象涵盖全部牵头部门。需要强调的是，选取牵头部门作为研究对象，原因在于它们是最大的利益攸关方，具有延续组织存在、强化权责、创造绩效的动机，是部门能否成功合作的关键变量。

笔者所在课题组于 2020 年 7 月至 10 月，赴各牵头部门调研，围绕“牵头任务完成情况及其影响因素”进行半结构化访谈，收集定性资料。共访谈 14 家单位的 65 人，形成 14 余小时的访谈录音，无法录音部分通过访谈笔记整理，形成 26 万字的逐字稿。在提炼关键变量时，借鉴扎根理论的编码方法。最初的概念典范来源于文献，如果不涵盖，则在此基础上进行变量扩充。表 1 呈现了文献中的前因条件与本文访谈编码中的前因条件的对比。除了部门条块属性、考核权、上级注意力、部门注意力等共有要素，本文提出了任务清晰度和任务发包方等特有要素。此外，针对目标冲突，本文基于理论分析将其重新界定为绩效任务。

表 1 前因条件对比

变量名称	文献表述	探索性研究表述
绩效任务类型	在一个系统内部，肩负不同责任会使不同角色看到政策问题的不同方面（Weible、Heikkila，2017）	前面说的×××任务，它都是由×××局承担的，我们局作为一个行业指导单位（ZJJ131）
绩效任务清晰度	—	其他单位分派给我们的一些具体的量化指标（FGW109）
任务发包方	—	我们（接包方）给×××局（发包方）反映过这个问题，我们当时建议就是不能作为牵头单位（DSJ217）
部门影响力	部门之间影响力存在明显差异，差距大小可能影响政府绩效的提高（傅广宛、傅雨飞，2009）	我们上面没有对口单位，总编制最少，地位最低（ZWFW302）
考核权	任务的激励措施取决于量化奖惩的程度（原超、李妮，2017）	考核权，是决定他拿多少奖金，一、二等奖的东西（ZWFW127）

(续上表)

变量名称	文献表述	探索性研究表述
上级注意力	×××改革成功的关键在于上级党委的“高位推动”，单靠职能部门则效果较差（练宏，2016）	领导说了，市长说了，没办法，你得赶紧去办（ZFWF321）
部门注意力	各级政府都有自己的注意力，这些注意力既可投向本级政府的事务，也可能关注自己（章文光、刘志鹏，2020）	×××单位就十几个人的编制，你给他放那么多的事情，那谁能办过来（ZFWF141）
部门条块属性	行政权力的条块关系，呈现“你中有我，我中有你”的特征，相互依赖又相互牵制（Flynn，1993）	从条条管理的角度，这些事情放不下去，没有权限（ZJJ241）

资料来源：作者自制。

2. 变量的理论解释与测量校准

绩效任务类型。任务型绩效指部门职责内应该完成的任务，对部门有着强激励。非任务型绩效在部门创立目标中没有明确表达，也并非部门存在的原因，对部门无激励或者仅有弱激励。绩效任务属于二分条件，在部门职责范围内标定为1，否则标定为0。

绩效任务清晰度。没有测度就无法管理，绩效任务是否可转化为量化成就指标直接影响部门合作的积极性。一般认为，容易测度的绩效是“显绩”，它可以激发部门合作。而绩效任务模糊则正好相反，它因属于无形的“潜绩”而难以促使部门合作。依据牵头部门对任务的描述，可对绩效任务清晰度做出二分判断，将清晰标定为1，模糊标定为0。

任务发包方。发包制用于刻画以任务下达和指标分解为特征的行政事务层层转达的现象（周黎安，2014）。牵头部门的任务发包方不一定是其自身，也有可能是上级部门或其他同级部门。任务发包方与接包方如果是同一部门，则该部门拥有强化自身权威或绩效激励的强烈动机，会有更大的动力去完成任务，而被动接收任务的牵头部门则缺乏动力。任务牵头部门本身即为任务发包方则标定为1，否则标定为0。

部门影响力。牵头部门寻求其他部门配合时，可能因在政府序列的重要性差异而在政策执行过程中出现摩擦。牵头部门影响力越大，越有利于部门合作。有研究基于部门领导特征、人事、财政、资源、上级重视程度和历史传统等维度，测度了地方政府部门影响力，并分为强、较强、一般和弱四个等级（傅雨

飞, 2014)。本文借鉴该文的分类, 将强影响力部门赋值为4, 较强影响力部门赋值为3, 一般影响力部门赋值为2, 弱影响力部门赋值为1。将2.5标定为最大模糊值的交叉点, 将4视作完全隶属阈值, 将1视作完全不隶属阈值。

考核权。仅依靠下发文件、会议推动等传统协调方式不足以保障牵头任务制组织的顺利运转, 牵头部门还需要相应的考核机制来促使其他部门配合。在牵头任务制组织中, 由于完成任务的时间限制, 牵头部门在职能范围内难以设置相应的考核机制, 但一些牵头部门被赋予了针对其他部门的年终考核权, 牵头部门会利用考核权来促进部门合作。本文以《2020年A市经济社会发展工作实绩考核办法》为依据, 将拥有对其他部门考核权的牵头部门标定为1, 其他标定为0。

部门条块属性。我国地方政府具有“条块结合”的治理结构, 部门完成“条”“块”层面绩效任务所面临的压力与动力存在差异。与“块”联系越紧密, 则面临的压力越大、动力越强; 与“条”联系越紧密, 则压力越小、动力越弱。在本文案例中, 市税务局属于中央垂管部门, “条条”色彩最浓, 将其赋值为1; 市发改委、市住建局、市市场监管局属于省内垂管部门, 同时具有“块块”色彩, 将其赋值为2; 市政务服务管理局完全属于“块块”部门, 人员编制、经费预算和干部任命均由市政府管理, 在省直没有对口部门, 将其赋值为3。将3视作“块”的完全隶属阈值, 将1视作“条”的完全隶属阈值, 由于标定为2的部门较多, 本文参照惯例 (Pappas & Woodside, 2021), 将1.99设定为最大模糊值。

上级注意力。吸引上级注意是激发部门工作的主要动机之一, 迎合上级关注有助于个人晋升并规避责任。经验研究表明, 议事协调组织可以通过党政领导人的嵌入性身份, 对下级政府施压 (任宇东、王毅杰, 2019)。本文案例所涉部门全部属于市直部门, 涉及任务由“块”发包, 因此选择市委书记、市长的关注, 作为上级注意力的替代变量^①, 任务被关注则赋值为1, 否则赋值为0。

部门注意力。牵头部门在关注上级注意力的同时, 其自身注意力也是一种稀缺资源。基本逻辑是, 部门承担的任务越多, 分配给每项任务的注意力将越少; 承担的任务越少, 越有助于部门注意力的聚焦, 从而提高合作的可能性。对于本文案例而言, 将46项“放管服”改革重点工作任务分配给14个部门, 每个部门承担的“放管服”改革任务数量不尽相同。本文设定“放管服”改革的注意力总量为1, 牵头部门注意力由1除以任务数计算。设定1为部门注意力

① 数据来源于A市政府门户网站“党政动态”版块, 笔者手动获取了2018年1月1日至2020年12月31日期间A市市委书记与市长的所有新闻报道, 提取了涉“政务服务”的有关新闻, 并逐一与46项任务进行匹配。

的完全隶属阈值, 0.0526 为完全不隶属阈值, 0.526 为最大模糊值。

牵头任务完成情况。本文将牵头任务是否完成作为部门合作与否的判断标准。由于牵头任务全部需要合作完成, 完成任务则可推知部门成功合作, 没有完成任务则意味着合作失败。笔者对全部牵头部门进行了多轮次访谈, 掌握了充足的一手资料, 可以对 46 项改革任务的完成情况做出清晰的 0 或 1 的判别。

条件变量数据的校准阈值见表 2。

表 2 数据的校准阈值

条件变量	完全不隶属	最大模糊值	完全隶属
绩效任务类型	0	—	1
绩效任务清晰度	0	—	1
任务发包方	0	—	1
部门影响力	1	2.5000	4
考核权	0	—	1
上级注意力	0	—	1
部门注意力	0.0526	0.5260	1
部门条块属性	1	1.9900	3

资料来源: 作者自制。

四、结果分析

(一) 单变量必要性与充分性分析

单变量的必要性与充分性分析用以反映单一前因条件对结果变量的解释力, 一致性是重要的必要性和充分性的判别标准。一般认为, 条件变量一致性隶属于 $[0.8, 0.9]$ 区间, 则构成结果变量的充分性条件; 条件变量一致性隶属于 $[0.9, 1.0]$ 区间, 则构成结果变量的必要性条件。表 3 报告了单变量必要性分析结果, 由此可知, “任务绩效类型” 和 “任务清晰度” 构成部门合作的必要条件, 其对应的覆盖率达到 0.538 和 0.588, 说明二者对于牵头任务制中的部门合作具有较强解释力。这显示部门能否合作很大程度取决于任务自身属性, 任务型绩效和任务清晰对于部门合作至关重要。此外, 虽然必要性分析结果显示其他变量未达成必要或充分性条件的判别标准, 但是有鉴于两个必要条件未能实现案例的全覆盖, 且部门合作也可能是多因素交互作用的结果, 因此还需进行多因素组合分析。

表 3 单变量必要性分析

条件变量	一致性	覆盖率	条件变量	一致性	覆盖率
绩效任务类型	1.000	0.538	~绩效任务类型	0.000	0.000
绩效任务清晰度	0.952	0.588	~任务清晰度	0.048	0.083
任务发包方	0.476	0.526	~任务发包方	0.524	0.407
部门影响力	0.747	0.461	~部门影响力	0.253	0.445
考核权	0.619	0.520	~考核权	0.381	0.381
上级注意力	0.667	0.778	~上级注意力	0.333	0.250
部门注意力	0.695	0.464	~部门注意力	0.305	0.441
部门条块属性	0.260	0.492	~部门条块属性	0.740	0.445

资料来源：作者自制。

（二）条件组合分析

表 4 前因条件构型

前因条件	解（路径）				
	1	2	3	4	5
绩效任务类型	●	•	●	●	●
绩效任务清晰度	●		●	●	●
任务发包方	○	○	○	○	•
考核权	○	●	○	○	●
上级注意力	•	●		○	●
部门影响力	•	○	•	○	•
部门注意力		●	•	○	•
部门条块属性	○	○	○	•	○
一致性	1	1	1	1	1
原始覆盖率	0.167	0.049	0.110	0.037	0.271
唯一覆盖率	0.090	0.049	0.029	0.032	0.271
总体解的一致性	1	—	—	—	—
总体解的覆盖率	0.553	—	—	—	—

注：●核心条件存在 •辅助条件存在 ○核心条件缺席 ○辅助条件缺席，空表示条件可能存在可缺席。

资料来源：作者自制。

表4呈现了五种组态，单解与总体解的一致性水平均高于0.8的设定标准。总体解的覆盖率为0.553^①，具有较强解释力。五种组态可以视为A市“放管服”改革牵头任务制中，部门合作的充分条件的组合。

部门合作 = 绩效任务类型 × 绩效任务清晰度 × ~任务发包方 × ~考核权 × 上级注意力 × 部门影响力 × ~部门条块属性 + 绩效任务类型 × ~任务发包方 × 考核权 × 上级注意力 × ~部门影响力 × ~部门条块属性 × 部门注意力 + 绩效任务类型 × 绩效任务清晰度 × ~任务发包方 × ~考核权 × 部门影响力 × ~部门条块属性 × 部门注意力 + 绩效任务类型 × 绩效任务清晰度 × ~任务发包方 × ~考核权 × ~上级注意力 × ~部门影响力 × 部门条块属性 × ~部门注意力 + 绩效任务类型 × 绩效任务清晰度 × 任务发包方 × 考核权 × 上级注意力 × 部门影响力 × ~部门条块属性 × 部门注意力。

本文将在第五部分中对此作进一步分析、诠释。

五、部门合作的绩效驱动路径及其逻辑

为进一步简化理论逻辑并强解释效力，本文根据五条路径所包含的核心条件，结合简约解的解释逻辑，提出了牵头任务制中部门合作的绩效驱动路径。其中，该路径须具备两个核心条件，即任务属于部门职责范围以及任务可量化为有形“显绩”，它由第一、三、四、五路径归纳得到。^②

（一）绩效驱动路径分析框架

绩效驱动路径是指部门考虑到可以产生有形、易测的任务型绩效而主动选择合作，它反映了部门主动寻求创造绩效的动机。在绩效驱动路径中，绩效任务类型和绩效任务清晰度等两个变量构成该条路径的分析维度。前文已述，绩效任务类型决定了部门抓包的任务是否属于部门职责，任务型绩效以成文法的

^① 杜运周等学者认为，对于总体解的覆盖率并没有一个可接受的最低阈值，从管理学领域的研究文献来看，应用二手数据的阈值为0.3。

^② 由第二路径似乎可归纳得到“压力路径”。但结合匿名审稿人建议，本文认为，出于两方面考虑，目前实证结果不足以支撑“压力驱动路径”作为一个独立的理论解释路径：一是压力驱动路径的覆盖率较低，只有个别牵头任务制案例中的部门合作遵循了此类路径，它并不是促进部门合作的主导路径；二是在五种路径中，无法观察到统一的压力双重因素的交互作用。特别是路径4和路径5甚至存在矛盾，前者中压力双重因素“全无”，后者中却压力双重因素“全有”。可以说，上级关注以及牵头部门的考核权拥有与否并不足以构成重要的解释因素，本文因此仅保留绩效驱动路径作为核心的理论解释框架。

方式嵌入部门岗位任务。非任务型绩效则以非成文法的柔性方式存在，虽然非任务型绩效在创造公共价值方面具有重要作用，但因为其不具有强制性，在现实当中容易受到忽视。另外，公共部门具有追逐绩效的天然属性，绩效任务清晰是前提条件。从交易成本视角来看，绩效任务清晰，则投入容易产生显绩，而绩效任务模糊，即使付出努力也难以见效，没有部门愿意将注意力聚焦于具有测不准特性的潜绩上。由此，可以构建分析框架（如图1所示），基于两个维度的 2×2 框架阐释路径1中部门合作与否的四种情况。

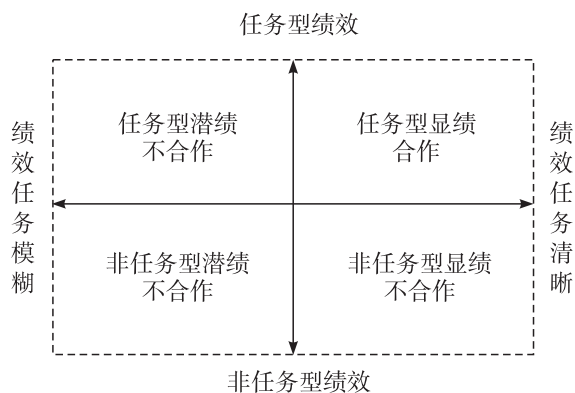


图1 绩效驱动路径分析框架

（二）部门合作的唯一情境

由绩效驱动路径分析框架可知，任务型显绩是部门能够合作的唯一情境。牵头部门有追求绩效的内生动力，从理性选择角度，最稳妥的方式就是照章办事、因势利导。“章”指牵头部门职责，“利”指部门任务具有清晰特征。在发包时就任务进行精准分配、澄清任务绩效是什么以及通过哪些标准测度，这些对于促进部门合作非常重要。然而，部门之间可能存在目标冲突，牵头部门的任务型绩效可能是配合部门的非任务型绩效。基于资源依赖理论不难理解，那些强势的牵头部门容易利用正式治理资源去推动配合部门合作，从而追逐任务型显绩。但令人好奇的是，对于那些影响力较弱的牵头部门，为什么即便面临正式治理资源匮乏的困境，也能够追逐任务型显绩？它们又是通过什么样的手段去促成合作的？立足该情境，本研究选取A市政务服务管理局承担的任务，就促成部门合作的深层次原因进行了二次回访。

回访发现，对于“总编制最少、影响力较小、没有垂管部门”的A市政务服务管理局，在任务型显绩的驱动下，会综合利用“假手于人”“公事公办”“舆论造势”“引进外援”等方式与手段来建构非正式治理资源，最终推动部门合作。其中“假手于人”指牵头部门借助纪委监委部门的力量来推动合作；“公

事私办”指牵头部门利用部门领导之间的私人关系推动合作；“舆论造势”指牵头部门利用媒体力量塑造舆论，进而向配合部门施压，推动合作；“引进外援”指牵头部门将牵头任务完成情况的评价权委托给第三方，借助外部机构的独立评估来推动合作。这刻画了牵头任务制中弱势部门利用非正式治理工具，推动合作的生动场景，也揭示了任务型显绩对于任何部门均具有强激励。

（三）部门不合作的三种情境

1. 任务型潜绩——无法合作

牵头部门承接的任务虽然属于任务型绩效，但当任务难以量化时，即使付出努力也难以产生有形的结果，它会带来不确定性，为选择性解读绩效留下空间。出于成本最小化和规避不确定性考虑，牵头部门不会主动寻求合作。从访谈中可以得知：

缺少量化的标准，就不好推动了，怎么样就是落实得好，怎么样就是落实得不好，对于不可量化的内容，由谁评价是另外一个问题。（SFJ107）

2. 非任务型显绩——无法合作

当牵头部门承接的任务属于易衡量的显绩，但超出部门职责范围时，也难以合作。一般而言，部门绩效考核体系依据部门职责提前设定，因此不会纳入超出部门职责范围的非任务型绩效目标。纵然目标清晰，也存在做与不做一个样的激励困境，选择做甚至可能因“不务正业”而遭受部门内外的误解与非议。不难从访谈中找到诸多佐证：

单位职责就是很不平均。我们去开会，有的单位就闲着睡觉，没他职责，他都不管。（JTW238）

还是按照我们的职责走，因为这上面有好多牵头也好啥也好，不是我们的法定职责，说你要考核我这个单位……（ZRZY135）

这上面好多任务，是××局给我们弄的牵头任务。（ZRZY165）

3. 非任务型潜绩——无法合作

容易理解，当牵头部门接收到非任务型绩效包^①，且该绩效包又难以转化为可衡量的绩效目标时，必然无法实现部门合作。

① 需要说明的是，为什么牵头部门会收到非任务型绩效包？部门职责在部门创建时就已基本确认，具有相对稳定性。然而随着经济社会的发展，部门会面临新形势并承担许多新任务，在新任务难以与部门职责精准匹配而又不得不完成的情况下，必须按照一定原则分配（发包）任务给牵头部门，这些任务因超出牵头部门的职责范围而成为非任务型绩效包。

六、结论与讨论

（一）研究结论

本文聚焦于在我国极为常见、比议事协调机构制更加灵活却鲜有文献关注的牵头任务制，基于“放管服”改革案例，分析了该类组织中的部门合作逻辑。研究发现，在牵头任务制中，部门能否合作，很大程度取决于绩效任务属性，绩效任务类型和绩效任务清晰程度是促成部门合作的关键要素。组态分析同样验证了上述观点，并进一步提出，牵头任务制中存在以绩效驱动为主导的部门合作路径，这种路径是在任务型绩效和绩效任务清晰的双重交互作用下发生的，体现了牵头任务制中部门主动追求通过合作创造绩效的内生动力。由绩效驱动路径抽象出的追求任务型显绩是实现部门合作的唯一方式与最佳路径。

（二）研究启示

基于本文研究结论，可以为促进牵头任务制中的部门合作带来启示：尽管现有文献普遍认为上级注意能够推动合作，但本文研究发现，任务型显绩也能够上级注意缺位的情况下推动任务完成。在现实层面，发包方在分配具体任务时，需要在充分调研的基础上精准分配任务，尽可能清晰地量化绩效目标，以此激发部门合作的内生动力。在一时难以确定任务承载对象并难以明确绩效目标的情况下，部门之间应该就绩效是什么以及绩效标准问题进行响应互动并达成共识。需要强调的是，由于牵头任务制在促进部门合作方面与议事协调机构制具有一定的相似性，且本文选取的前因条件在领导小组、联席会议制度、项目制等领导小组型协调机构同样成立，所以研究结论具有一定的普适性与概推性。

（三）研究贡献

本文研究在学理层面可能有以下边际贡献：第一，聚焦于现有文献极少关注的牵头任务制，总结凝练了牵头任务制的概念内涵，并指出其与议事协调机构制的区别与联系。第二，发现了部门合作的绩效驱动路径，为府际关系理论做出了边际贡献。已有文献提出趋利和避责两种府际合作视角，本文更进一步厘清了趋利与避责的构成要素，并构建了理论分析框架，解析了部门合作的微观机理。第三，现有文献从理论视角提出任务型绩效和非任务绩效，以及显绩和潜绩的二分法及其内涵，本文进一步深入经验世界，验证了非任务型绩效理

论,发现了部门追求任务型绩效与显绩却回避非任务型绩效与潜绩的现实证据。

(四) 研究局限

本研究同现有文献一致,认为无论是从责任担负还是绩效激励的角度看,牵头部门均是最为关键的利益攸关方。因此,聚焦牵头部门可以抓住部门合作的“牛鼻子”,对于配合部门的角色及其与牵头部门的博弈探讨有限。但即便配合部门处于次要位置,其类型与数量仍可能对合作有影响,在后续研究中将纳入。此外,压力驱动路径在本文的实证研究中没有得到稳健的结果,因此没有完全解决“非任务型绩效”的合作问题。但压力驱动路径即便存在,也可能是把双刃剑,它不仅会面临因领导更替而造成的冲击,也可能招致权威依赖、干扰组织正常运转等不良后果。正如希克斯所说,完全依靠具有高度稳定性和理性的“绝对命令的协调”,可能导致棘手问题更加复杂、组织之间冲突不断、碎片化问题更加突出。因此,探索建构与上级注意力等效的制度性约束是更为长远的非任务型绩效合作生产问题的解决之道。

参考文献

- 包国宪、孙加献(2006). 政府绩效评价中的“顾客导向”探析. 中国行政管理, 1: 29-32.
- Bao, G. X. & Sun, J. X. (2006). Analysis of “Customer Orientation” in Government Performance Evaluation. *Chinese Public Administration*, 1: 29-32. (in Chinese)
- 薄贵利(2012). 构建服务型政府绩效管理体制. 中国行政管理, 10: 11-16.
- Bo, G. L. (2012). Constructing a Performance Management System of Service-oriented Government. *Chinese Public Administration*, 10: 11-16. (in Chinese)
- 邓理、王中原(2020). 嵌入式协同:“互联网+政务服务”改革中的跨部门协同及其困境. 公共管理学报, 4: 62-73+169. (in Chinese)
- Deng, Li. & Wang, Z. Y. (2020). Embedded Collaboration: The Cross-regional Collaboration and Dilemma During the Initiatives of “Internet + Government Services”. *Journal of Public Management*, 4: 62-73+169. (in Chinese)
- 傅广宛、傅雨飞(2009). 我国政府部门影响力: 比较与成因——基于不同省级区划类型公务员的实证调查. 北京行政学院学报, 5: 1-5.
- Fu, G. W. & Fu, Y. F. (2009). The Influence of China's Government Departments: Comparison and Causes. *Journal of Beijing Administration Institute*, 5: 1-5. (in Chinese)
- 傅雨飞(2014). 我国政府部门影响力的非均衡分布及其成因研究——来自不同地区公务员的调查. 中国行政管理, 8: 85-89.
- Fu, Y. F. (2014). Study on the Unbalanced Distribution of Influence in Chinese Government Departments: Investigation on Civil Servants in Different Regions. *Chinese Public Administration*, 8: 85-89. (in Chinese)
- 贺东航、孔繁斌(2019). 中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析. 中国社会科学, 4: 4-25+204.
- He, D. H. & Kong, F. B. (2019). Political Potential Energy in the Implementation of Chinese Public Policy: An Analysis Based on the Forest Reform Policy of the Last Two Decades. *Social Sciences in China*, 4: 4-25+204. (in Chinese)
- 何精华(2021). 政府职责动态配置的立论基础、实践逻辑与可行路径. 上海行政学院学报, 1: 41-55.

- He, J. H. (2021). The Theoretical Basis, Practical Logic and Feasible Path of the Dynamic Allocation of Government Responsibilities. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 1: 41 – 55. (in Chinese)
- 胡业飞 (2018). 组织内协调机制选择与议事协调机构生存逻辑——一个组织理论的解释. *公共管理学报*, 3: 27 – 38 + 155.
- Hu, Y. F. (2018). Choice of Coordination Mechanism within the Organization and the Law of Survival of Deliberative and Coordinating Agencies: An Explanation from Organization Theory. *Journal of Public Management*, 3: 27 – 38 + 155. (in Chinese)
- 黄萃、任骏、李江、赵培强、苏竣 (2015). 责任与利益：基于政策文献量化分析的中国科技创新政策府际合作关系演进研究. *管理世界*, 12: 68 – 81.
- Huang, C., Ren, T., Li, J., Zhao, P. Q. & Su, J. (2015). Responsibilities and Benefits: Study on the Evolution of Intergovernmental Cooperation in China's Science and Technology Innovation Policy Based on the Quantitative Analysis of Policy Documents. *Management World*, 12: 68 – 81. (in Chinese)
- 李鹏、王欢明、马永驰 (2019). “互联网+政务服务”技术-制度网络及治理启示. *中国行政管理*, 3: 111 – 117.
- Li, P., Wang, H. M. & Ma, Y. C. (2019). Technology-Institution Network of “Internet Plus Government Services” and its Governance Implications. *Chinese Public Administration*, 3: 111 – 117. (in Chinese)
- 李晓飞 (2019). 行政发包制下的府际联合避责：生成、类型与防治. *中国行政管理*, 10: 94 – 100.
- Li, X. F. (2019). Coalition Blame Avoidance among Local Governments under Administrative Subcontract: Generation, Type and Prevention. *Chinese Public Administration*, 10: 94 – 100. (in Chinese)
- 练宏 (2016). 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析. *社会学研究*, 4: 1 – 26 + 242.
- Lian, H. (2016). Constructing the Chinese Governance System: History and Reality Competing for Attention in the Chinese Bureaucracy. *Sociological Studies*, 4: 1 – 26 + 242. (in Chinese)
- 林雪霏 (2014). 扶贫场域内科层组织的制度弹性——基于广西 L 县扶贫实践的研究. *公共管理学报*, 1: 27 – 38 + 138 – 139.
- Lin, X. F. (2014). The Institutional Flexibility of Bureaucratic Organizations in the Field of Poverty Alleviation: The Survey Based on L County in Guangxi Province. *Journal of Public Management*, 1: 27 – 38 + 138 – 139.
- 马翔、包国宪 (2020). 网络舆情事件中的公共价值偏好与政府回应绩效. *公共管理学报*, 2: 70 – 83 + 169.
- Ma, X. & Bao, G. X. (2020). Public Value Preference in Internet Public Opinion Events and Government Response Performance. *Journal of Public Management*, 2: 70 – 83 + 169. (in Chinese)
- 马英娟 (2015). 走出多部门监管的困境——论中国食品安全监管部门间的协调合作. *清华法学*, 3: 35 – 55.
- Ma, Y. J. (2015). Getting Out of the Predicament of Multi-departmental Supervision – on the Coordination and Cooperation between China's Food Safety Supervision Departments. *Tsinghua University Law Journal*, 3: 35 – 55. (in Chinese)
- 任宇东、王毅杰 (2019). 指挥部的运作机制：基于“合法性—效率性”的视角. *公共行政评论*, 1: 151 – 168 + 215.
- Ren, Y. D. & Wang, Y. J. (2019). The Operating Mechanism of Headquarters: Based on the Perspective of “Legitimacy-Efficiency”. *Journal of Public Administration*, 1: 151 – 168 + 215. (in Chinese)
- 孙珠峰、胡伟 (2013). 后新公共管理时代钟摆现象. *南京社会科学*, 9: 68 – 75.
- Sun, Z. F. & Hu, W. (2013). Pendulum Phenomena in the Post-NPM Era. *Nanjing Journal of Social Sciences*, 9: 68 – 75. (in Chinese)
- 王佃利、吕俊平 (2010). 整体性政府与大部门体制：行政改革的理念辨析. *中国行政管理*, 1: 105 – 109.
- Wang, D. L. & Lü, J. P. (2010). The Whole of Government VS. Super-ministry System: Analysis of Philosophy and Path in the Process of Administrative Reform. *Chinese Public Administration*, 1: 105 – 109. (in Chinese)
- 王佳宁、罗重谱 (2017). 中国全面深化改革述评：2013 ~ 2017 年. *改革*, 10: 5 – 34.
- Wang, J. N. & Luo, C. P. (2017). A Review of Comprehensively Deepening Reforms in China: 2013 ~ 2017. *Reform*, 10: 5 – 34. (in Chinese)
- 王浦劬、汤彬 (2019). 当代中国治理的党政结构与功能机制分析. *中国社会科学*, 9: 4 – 24 + 204.

- Wang, P. J. & Tang, B. (2019). An Analysis of the Party-government Structure and Functional Mechanism of Contemporary Chinese Governance. *Social Sciences in China*, 9: 4-24+204. (in Chinese)
- 王学军 (2020). 公共价值视角下的公共服务合作生产: 回顾与前瞻. *南京社会科学*, 2: 59-66.
- Wang, X. J. (2020). Public Service Co-production under the Public Value Perspective: Review and Prospect. *Nanjing Journal of Social Sciences*, 2: 59-66. (in Chinese)
- 吴文强 (2020). 政府多部门决策协调的研究述评. *公共行政评论*, 1: 177-194+200.
- Wu, W. Q. (2020). Coordination in Inter-departmental Decision Making: A Literature Review. *Journal of Public Administration*, 1: 177-194+200. (in Chinese)
- 谢延会、陈瑞莲 (2014). 中国地方政府议事协调机构设立和运作逻辑研究. *学术研究*, 10: 50-55.
- Xie, Y. H. & Chen, R. L. (2014). Research on the Establishment and Operation Logic of Chinese Local Government Deliberative and Coordinating Institutions. *Academic Research*, 10: 50-55. (in Chinese)
- 徐明强、许汉泽 (2019). 运动其外与常规其内: “指挥部”和基层政府的攻坚治理模式. *公共管理学报*, 16(02: 28-40+169-170).
- Xu, M. Q. & Xu, H. Z. (2019). Campaign Outside and Regular Within: The “Command” and Tough Battles Model of Grassroots Authority. *Journal of Public Management*, 16(02: 28-40+169-170). (in Chinese)
- 杨龙 (2015). 府际关系调整在国家治理体系中的作用. *南开学报(哲学社会科学版)*, 6: 37-48.
- Yang, L. (2015). The Function of the Adjustment of Intergovernmental Relations in National Governance System. *Nankai Journal(Philosophy, Literature and Social Science Edition)*, 6: 37-48. (in Chinese)
- 杨龙、胡世文 (2015). 大都市区治理背景下的京津冀协同发展. *中国行政管理*, 9: 13-20.
- Yang, L. & Hu, S. W. (2015). Collaborative Development of Beijing-Tianjin-Hebei Region under the Background of Metropolitan Area Governance. *Chinese Public Administration*, 9: 13-20. (in Chinese)
- 易承志 (2016). 大都市社会转型与政府治理协同化——一个分析框架. *中国行政管理*, 4: 61-66+115.
- Yi, C. Z. (2016). Metropolitan Social Transformation and the Government Governance Synergy: An Analysis Framework. *Chinese Public Administration*, 4: 61-66+115. (in Chinese)
- 郁建兴、黄飏 (2019). 超越政府中心主义治理逻辑如何可能——基于“最多跑一次”改革的经验. *政治学研究*, 2: 49-60.
- Yu, J. X. & Huang, B. (2019). How to Move Beyond Government-Centered Public Administration? Evidence from “Visit Once” Reform. *CASS Journal of Political Science*, 2: 49-60. (in Chinese)
- 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+155.
- Yuan, C. & Li, N. (2017). The Operation Logic of Local Leading Groups and Influence on Local Governance: An Analysis Based on the View of Organizational Incentives. *Journal of Public Management*, 1: 27-37+155. (in Chinese)
- 章文光、刘志鹏 (2020). 注意力视角下政策冲突中地方政府的行为逻辑——基于精准扶贫的案例分析. *公共管理学报*, 17(04: 152-162+176).
- Zhang, W. G. & Liu, Z. P. (2020). Behavior for Policy Conflicts of Local Government from the Perspective of Attention: Case Analysis Based on Targeted Poverty Alleviation. *Journal of Public Management*, 17(04: 152-162+176). (in Chinese)
- 张翔 (2012). 国外“政府部门间关系”研究: 历史预置、理论主张与分析视角. *社会主义研究*, 1: 142-145+128.
- Zhang, X. (2012). Research on “Relationship between Government Departments” Abroad: Historical Presets, Theoretical Propositions and Analysis Perspectives. *Socialism Studies*, 1: 142-145+128. (in Chinese)
- 张翔 (2013). 中国“政府部际协调”研究: 论域结构、范式转型与研究展望. *社会主义研究*, 2: 51-58.
- Zhang, X. (2013). Research on “Inter-Ministry Coordination of Government” in China: Domain Structure, Paradigm Transformation and Research Prospects. *Socialism Studies*, 2: 51-58. (in Chinese)

周黎安 (2014). 行政发包制. 社会, 6: 1-38.

Zhou, L. A. (2014). Administrative Subcontract. *Society*, 6: 1-38. (in Chinese)

周望 (2015). “领导小组”如何领导? ——对“中央领导小组”的一项整体性分析. 理论与改革, 1: 95-99.

Zhou, W. (2015). How to Lead the “Leading Group”? A holistic Analysis of the “Central Leading Group”. *Theory and Reform*, 1: 95-99. (in Chinese)

周望 (2018). 超越议事协调: 领导小组的运行逻辑及模式分化. 中国行政管理, 3: 113-117.

Zhou, W. (2018). Beyond the Discussion and Coordination: The Operational Logic and Model Differentiation of the Leading Group. *Chinese Public Administration*, 3: 113-117. (in Chinese)

周望 (2020). 办事机构如何办事? ——对领导小组办公室的一项整体分析. 北京行政学院学报, 1: 43-50.

Zhou, W. (2020). How Does an Administrative Office Work: An Overall Analysis of the Leading Group Office. *Journal of Beijing Administration Institute*, 1: 43-50. (in Chinese)

周志忍、徐艳晴 (2014). 基于变革管理视角对三十年来机构改革的审视. 中国社会科学, 7: 66-86+205-206.

Zhou, Z. R. & Xu, Y. Q. (2014). An Examination of Government Institutional Reform during the Last Thirty Years from the Change of Management Perspective. *Social Sciences in China*, 7: 66-86+205-206. (in Chinese)

庄玉乙、胡蓉、游宇 (2019). 环保督察与地方环保部门的组织调适和扩权——以 H 省 S 县为例. 公共行政评论, 2: 5-22+193.

Zhuang, Y. Y., Hu, R. & You, Y. (2019). Environmental Inspection and the Organizational Adaptation and Expansion of Local Environmental Bureau: Evidence from S County, H Province. *Journal of Public Administration*, 2: 5-22+193. (in Chinese)

Flynn, M. S. (1993). Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China. *The China Journal*, 1: 173-174.

Lipsky, M. (2010). Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service. *American Political Science Review*, 1: 1-275.

Pappas, I. O. & Woodside A. G. (2021). Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA): Guidelines for Research Practice in Information Systems and Marketing. *International Journal of Information Management*, 3: 10-23.

Weible, C. M. & Heikkila T. (2017). Policy Conflict Framework. *Policy Sciences*, 1: 23-40.

责任编辑: 张雪帆