

权衡于奖惩之间：多任务情境下 基层部门政策执行策略的选择逻辑

吴克昌 唐煜金*

【摘要】政策变通执行是基层部门在多任务情境下的普遍选择。在层级节制的目标考核制下，自上而下的激励机制和问责机制约束着基层部门政策执行行为。论文从激励强度与问责力度两个维度出发，将基层部门执行的政策划分为低绩效低风险、高绩效低风险、低绩效高风险和高绩效高风险四个类型，与之相对应地归纳出象征式、行政式、运动式和政治式四种执行策略。在此基础上，论文对D街道办事处同时执行多项政策任务的行为过程进行分析。案例研究发现，面对多项政策任务，基层部门通过考量单项政策的激励强度与问责力度，均衡不同政策之间的“激励-问责”强弱组合差异，遵循“在可接受的惩戒下寻求奖励的最大化”逻辑，选择不同的策略变通执行各个政策。论文拓展了基层部门政策执行策略选择的分析视角，不仅揭示了目标考核制的激励与问责机制运行特征及影响机理，也剖析了基层部门对不同政策的偏好及执行策略选择的内在逻辑。研究结果提示，调节与把控基层部门的政策变通执行行为，既要平衡单个政策的激励强度与问责力度之间的关系，均衡不同政策之间的“激励-问责”强弱组合，也要完善过程和结果相结合的考核模式，改革文本层面的数字考核技术。

【关键词】多任务 目标考核制 激励强度 问责力度 政策变通执行

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2022) 06-0042-21

* 吴克昌，华南理工大学公共管理学院教授、博士生导师；通讯作者：唐煜金，华南理工大学公共管理学院博士研究生。感谢匿名评审专家、编辑部提出的建设性修改意见。文责自负。

基金项目：教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“重大突发公共卫生事件背景下的城市治理研究”（21JZD037），教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时代我国基层社会治理研究”（18JZD042），广东省社科规划2021年度项目“广东省市域社会治理现代化实施效果评价及推进策略研究（GD21CGL01）。

一、问题的提出

政策变通是基层部门政策执行过程中的一个普遍现象（刘骥、熊彩，2015）。受到政策质量、府际关系、部门利益、地方情境等因素的影响（徐建牛、施高键，2021），基层部门会对政策项目的执行内容、执行过程、执行方式等进行重新调适与规划，选择不同的策略对不同政策项目进行力度差异化的执行，如过度执行、强力执行、象征执行甚至拒绝执行等（王汉生等，1997；黄冬娅，2020）。执行力度直接影响到一项政策项目的效果（胡春艳、张莲明，2021），理解基层部门的政策执行策略的选择逻辑，对公共政策实践与科学研究有重要意义。

基层部门政策执行策略的选择逻辑是什么？由于政策执行发生于多个层级部门之间，基层部门政策执行策略选择，其实质是政府层级互动的结果，理解基层部门政策执行策略的选择逻辑应基于我国政府层级互动的制度情境（刘佳佳、傅慧芳，2021）。其中，作为我国驱动基层部门政策执行的核心制度安排，目标考核制成了学者们开展相关研究的重要立论点（周黎安，2008），并形成了邀功导向^①与避责导向两种相互对立、竞争的理论观点。邀功导向理论认为，受晋升锦标赛的影响，基层部门会为了获得政治奖励与经济奖励而努力（周黎安，2007）。当一项政策项目的激励强度越强^②，越能激发基层部门的积极性，推动其选择执行力度较大的执行策略（周雪光，2015）。避责导向理论则指出，常态化、制度化的问责机制激起了基层部门的避责动机，形成了一个与政治锦标赛相对应的避责生存赛（张权、杨立华，2019）。在避责生存赛下，如果上级部门对一项政策项目的考核惩戒安排越严厉，基层部门会选择执行效力越大的执行策略，提升政策的实施效益，以避免被问责（陈家建，2015）。

现有研究为打开我国基层部门政策变通执行的“黑箱”提供了良好的理论工具，但也依然存在可拓展之处。一方面，位于政策执行组织体系末端的基层部门往往需要同时完成多个政策项目任务，由于人力、财力、物力、专业知识等众多因素的限制，对各个政策的优重次序进行排列，采取不同的策略变通执行，是基层部门的普遍选择（李振，2014；丁远朋、丁粮柯，2018）。相关研究

① 借鉴倪星和王锐（2017）等学者的观点，邀功具体表现为基层部门对上级部门的经济、政治等奖励的追求。

② 美国心理学家 Skinner（1953）提出，激励可分为正激励与负激励两种类型。结合中国的习惯用法，以及更好与惩戒加以区分，本文的激励特指正向激励。

主要以“一个政府部门执行一个政策项目”作为前提，对基层部门多任务情境的关注相对不足。另一方面，变通执行作为一个基层部门在政策执行过程中的优先项选择问题，邀功导向理论与避责导向理论在各自场景中都具有强大的解释力。但单一地从激励机制或问责机制展开分析，并不足以完全回应基层部门政策执行策略的选择逻辑及行动情境。事实上，为了推动基层部门的政策执行，上级部门并不是单一地使用激励措施或问责措施，而是根据需要进行搭配使用，奖优罚劣（文宏、林彬，2020）。这不仅产生了不同激励强度与问责力度的政策项目（肖滨、陈伟东，2019），也使基层部门形成了一种向上邀功与避责并存的行动价值目标（倪星、王锐，2017）。

基于以上思考，本文尝试回答的问题是，在多政策任务的目标考核情境下，基层部门如何均衡激励与问责之间的关系，明确不同政策的优重次序，进而选择相应的变通执行策略来实现其邀功与避责双重行动价值目标。在研究设计上，本文首先通过分析目标考核制中激励机制与问责机制的运行机理，构建一个“激励-问责”分析框架，然后以A市D街道办事处作为考察对象，分析其政策执行策略的选择过程与实践样态，以把握基层部门政策执行策略的选择逻辑，丰富政策变通执行研究的知识图谱。

二、分析框架：目标考核制下基层部门的政策执行

（一）关键要素：目标考核制下的激励与问责

政策能否落实取决于基层政策执行者的行动。有别于西方国家政策执行的制度情境，我国以目标考核制为核心构建起一套驱动基层部门政策行动的制度安排（周黎安，2008），目标考核也成为运转压力型体制和管理基层部门及官员的重要方式（吴少微、杨忠，2017；黄俊尧，2010）。在目标考核制下，上级部门通过自上而下的正向奖励与负向问责，对基层部门的政策执行构建了一种自下而上的邀功动力与避责压力。对于基层部门而言，为了获得激励奖励与避免被问责惩戒，其会比较不同政策项目之间的激励强度与问责力度差异，将需要同时执行的多个政策项目划分为不同类型，确定不同政策的优重次序与行动导向，进而选择相应的变通策略，匹配不一的资源，进行力度差异化的变通执行。概言之，在多任务情境下，上级部门对政策项目设计的激励强度与问责力度，成为影响基层部门政策执行策略选择的关键要素，二者的运作机制及叠加效应如图1所示。

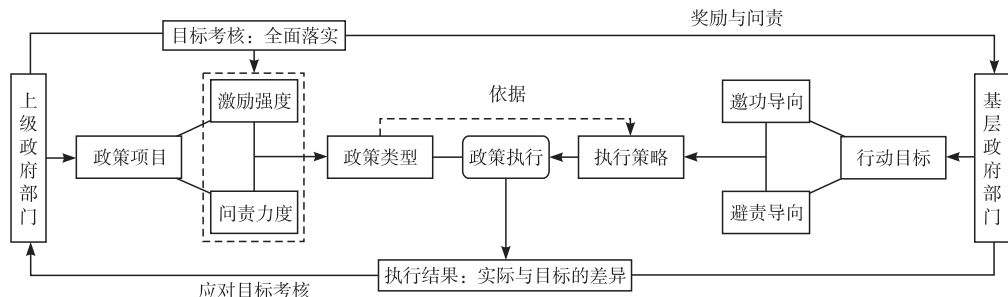


图1 目标考核制下的“激励-问责”运作机制与效应

资料来源：作者自制。

1. 目标考核下正向反馈的激励机制

随着放权让利式改革的纵深发展，我国基层部门的行政自主性不断提升（周伟，2018），其作为独立利益主体的角色也得到了强化（赵静等，2013），这为基层部门变通执行政策提供了微观基础（徐建牛、施高键，2021）。在目标考核制下，上级部门根据考核结果进行奖励的正向反馈机制，激发了基层部门为向上邀功而执行政策、创造政绩的积极性（周雪光，2017）。从内容上看，正向激励主要分为经济激励与政治激励两种。其中，分税制改革后，基层部门被赋予了相对独立的经济利益地位，本地的税收留存与自上而下的转移支付形成了巨大的经济激励（郭栋、胡业飞，2019）。政治激励则是在以绩效考核结果作为官员流动安排依据的干部管理制度下（刘强强、包国宪，2021），上级部门依托于对下级官员流动管理的权限，利用下级部门官员对自身“仕途”的考虑与期待所形成的一种晋升激励（周黎安，2008）。

在激励机制的作用下，上级部门对政策项目的激励强度安排成为影响基层部门政策执行的一个关键要素。激励强度指上级部门对基层部门完成政策任务后给予经济、政治奖励的可能性与规模。激励强度越强的政策项目，意味着基层部门认真执行完成后能得到的考核绩效越高，得到奖励的可能性与规模越大。反之，对于激励强度较弱的政策项目，基层部门完成甚至是超额完成相关的政策任务后，所能得到的考核绩效却比较低，得到奖励的可能性与规模较小。

2. 目标考核下负向反馈的问责机制

有奖就有罚，目标考核结果对下级部门也形成了强大的被问责惩戒压力（荣敬本，2013）。以目标考核责任制为制度基础（王汉生、王一鸽，2009），上级部门在科层体系内部建立一种负向反馈的责任追究机制（傅利平等，2021），从过程考核与结果考核两个面向进行问责惩戒的预期与压力建构，调控基层部门政策执行的主观态度和行动积极性（赵蕾，2006）。尤其是自党的十八大以来，问责机制对基层部门政策执行行为的约束作用不断提升，使基层部门

及官员的行动导向出现了从邀功到避责的转变（倪星、王锐，2017）。需要注意的是，问责机制的运行有条件和场景的要求，当基层部门没有完成相关政策任务时，片面地强化问责会使基层部门产生逆反态度（郭巍青、张艺，2021）。为保障公共政策体系的整体性稳定，上级部门会采取弹性容纳的态度，对非重点政策往往设计较小的问责力度，甚至只进行选择性或象征性的问责，以换取下级部门在重点任务上的全力支持，确保重点政策的有效执行（张翔，2021）。

本文的问责力度指基层部门没有按上级部门要求完成某一项政策任务时，上级部门对其进行诫勉、处分、追究刑事责任等惩戒的可能性与力度。当上级部门对于一个政策项目所做出的问责力度安排越大时，如果基层部门没有按要求完成相关政策任务，受到惩戒的可能性与力度越大。而对于问责力度较小的政策项目，即使基层部门没有按要求完成，受到惩戒的可能性与力度也比较小。

3. 激励机制与问责机制的叠加效应

在目标考核制下，政策激励强度和问责力度成为影响基层部门政策执行的两个重要因素，二者表面上看似对立，事实上处于共存状态，共同形塑了基层部门的整体性行动逻辑。具体来说，基层部门会一方面争取高效完成政策任务，做出政绩，以向上邀功获取经济、政治奖励；另一方面，基层部门也会在无法高效完成所有政策任务的情况下进行责任规避，避免被上级部门问责惩戒。上级部门对不同政策的决策目标和考核内容并不相同，对不同政策的激励强度与问责力度同样存在差异。一般来说，一份综合性的政策文件包括现状、趋势、方针、目标、任务、保障措施等板块。在下派政策任务的过程中，上级部门会以文字、数字等表述形式，在政策文件中的保障措施板块对激励措施或问责措施的内容加以说明，同时在动员会议、管理会议等会议中进一步强调。不同政策文件的文字、数字、程度、形式等表述差异，直接形成了各政策项目之间激励强度与问责力度的差异。

作为一个理性组织，基层部门在无法高效益完成所有政策项目的情况下，首先会根据不同政策文件中关于激励措施或问责措施的表述差异，判断每个政策可能带来的正向激励奖励与负向问责惩戒的可能性及程度，明确执行不同政策的行动导向，即是向上邀功还是避责。在此基础上，综合衡量各个政策项目之间的“激励强度－问责力度”关系，对各个政策的优选次序进行排列，进而匹配相应的策略、投入相应的资源进行差别化地变通执行，以根据政策执行结果进行向上邀功与避责，最大化地获得激励奖励与避免问责惩戒。

（二）框架构建：激励与问责约束下基层部门的政策变通执行

在目标考核制的激励机制与问责机制的交互作用下，由激励强度与问责力度差异所决定的政策类型、行动目标及执行策略，形塑了多任务情境下基层部

门政策变通执行的整体样态（见表1）。总体而言，围绕上级部门对不同政策项目所设计的激励强度与问责力度差异，依据类型学研究的“独立且穷尽”原则进行组合，基层部门需要同时执行的政策可以划分为低绩效低风险、高绩效低风险、低绩效高风险和高绩效高风险四种典型类型。为了实现最大化地向上邀功与避责，基层部门基于激励机制与问责机制的“过程－结果”双重面向运行特征，以结果性避责、过程性避责、主动性邀功与被动性邀功为行动导向，分别采取象征式执行、行政式执行、运动式执行和政治式执行四种策略，配置相应的部门资源对不同类型的政策进行力度不一的变通执行。

表1 “激励－问责”约束与基层部门的政策变通执行

		问责力度	
		小	大
激励强度	弱	低绩效低风险政策	低绩效高风险政策
		结果性避责导向	过程性避责导向
		象征式执行策略	行政式执行策略
	强	高绩效低风险政策	高绩效高风险政策
		主动性邀功导向	被动性邀功导向
		运动式执行策略	政治式执行策略

资料来源：作者自制。

1. 低绩效低风险政策、结果性避责与象征式执行

低绩效低风险政策指激励强度弱且问责力度小的政策类型。这类政策的特点是无论政策任务完成效益如何，既不会给基层部门带来太大的绩效收益，也不会给基层部门带来太高的被问责风险。一般来说，这类政策主要是上级部门根据社会发展的需求提前谋划的政策类型。在决策过程中，上级部门知道该类政策的执行难度大，并不奢求基层部门能马上贯彻落实并取得显著成效，更多的是通过政策的制定与执行，向社会传递政策决策者关注社会问题与需求的态度信号。因此，只要不出现政治性、原则性问题，上级部门对该类政策的目标考核往往是一种流程形式，对基层部门缺少实质性的反馈。在这种情况下，基层部门对此类政策往往以结果性避责作为行动导向，采取象征式的策略进行实施。具体的表现是秉承痕迹主义，通过制作文本台账，将政策的执行工作内容停留于形式性、仪式性活动，如转发文件、宣传政策精神、召开座谈会等，向上或向外营造一种“已经做了”的现象，以应对上级部门流程性、形式性的检查考核。

2. 低绩效高风险政策、过程性避责与行政式执行

低绩效高风险政策指激励强度弱但问责力度大的政策类型。这类政策的特

点是基层部门即使高效益完成相关政策任务后也不会得到太大的绩效收益,但如果完成效益低,却会面临较高的被问责风险。这类政策主要出现在社会风险治理领域。当经济社会的安全和稳定面临风险事件的冲击,或政府部门发现社会中的不安定因素时,这一类政策就开始启动执行,核心目标是保证“不出事”。对于基层部门来说,“不出事”虽然表示政策任务的完成,也意味着其绩效难以客观识别与衡量。但“一出事就是大事”,基层部门会面临上级部门严厉的问责惩戒,且由于事件结果的负面性,无法从结果层面进行避责。因此,对于低绩效高风险政策,基层部门以过程性避责为行动导向,采取行政式执行的策略,将特定的政策内容与程序纳入到常规的行政工作中。这不仅能减少部门资源的投入,为执行高绩效的政策项目留出行动空间,更能在上级考核或发生社会风险事件后被问责时,凭借行政式执行策略行动的程序性与规范性,采取“严格执行了”的执行过程态势加以应对。

3. 高绩效低风险政策、主动性邀功与运动式执行

高绩效低风险政策指激励强度强而问责力度小的政策类型。与低绩效高风险政策相反,这类政策的特点是政策任务完成效益低并不会给基层部门带来太高的被问责风险,但完成效益高时却能给基层部门带来较大绩效收益。这类政策主要是基层部门基于经济社会发展的阶段性特点,或者通过把握上级部门的偏好,为实现创新发展、自我突破而自主设定或主动学习的类型。这类政策的执行往往表现为试点、实验等运作形态,执行效益与考核结果具有高度的不确定性,带有学习、实验或试错的内涵。基层部门即使没有完成政策任务,一般也不会受到上级部门过大的问责惩戒。因此,基层部门会出于机会主义,秉承“试着做”的心理,采取运动式执行策略加以推进,尝试做出政绩,主动向上邀功。与行政式执行策略相比,运动式执行策略的执行力度在特定时期较高,具体表现为基层部门以结果为导向,借助运动式治理的模式,在相对合适的时间,尤其是在上级部门考察验收前的一段时间,进行非连续性与非程序化的集中动员,重点推进。

4. 高绩效高风险政策、被动性邀功与政治式执行

高绩效高风险政策指激励强度强且问责力度大的政策类型。这类政策的特点是基层部门高效益完成相关政策任务后会得到较大的绩效收益,但如果政策任务的完成效益低时,则会面临较高的被问责风险。这类政策往往是上级部门在一个时期内重点关注、重点考核的项目,直接与基层部门的收益与否相挂钩,甚至还是“一票否决”项,如全国层面的精准扶贫政策、环境整治政策等。与高绩效低风险政策相比,上级部门对高绩效高风险政策的执行结果效益约束较为刚性,甚至要求基层部门必须高效益完成。如果基层部门的执行结果效益不高,就等同于没有完成任务,上级部门会予以严厉的督查、纠正、罢免,直

至追究行政、法律责任，即所谓的“无功就是过”。因此，基层部门会表现出一种被动性邀功的行动导向，采取政治式执行策略，将治理任务上升为政治任务，投入充足的执行资源，提高政策执行力度，完成或者超额完成政策任务，保证通过相关的绩效考核。在一定程度上，政治式执行策略兼具了行政式执行策略与运动式执行策略的特点，即通过整合各种资源，连续性地开展强有力的执行行动。

三、案例介绍：A市D街道办事处的多项政策任务

（一）田野选择

本文以A市D街道办事处作为田野地点，主要有三个原因：第一，A市是我国较早推行目标考核制的城市之一。自20世纪80年代末A市市委市政府印发《A市市直机关岗位责任制实施方案》以来，先后发布了《A市机关绩效考评工作评议工作暂行办法》《机关绩效管理监督检查工作规范》《机关绩效管理信息化系统技术规范》《关于机关单位绩效考核结果使用工作的意见》等文件，构建了一套较为科学完整的目标考核管理制度体系。第二，基层部门的政策执行压力较大。进入新时代以来，A市处于现代产业发展与传统文化保护的城市更新阶段，各种政策项目不断出台实施，基层部门经常陷入“小马拉大车”的困境。其中，D街道作为A市人流量最大、常住人口第二的街道，既是A市的旅游资源主要集中地，也是商城商铺、新兴技术企业、社会组织的聚集地。截至2020年12月，D街道办事处具有公务员编制的工作人员有22人，具有事业编制的工作人员有35人。这导致不仅领导干部要同时统筹繁多的政策任务，就连大部分工作人员，尤其是党政办公室、综合治理办公室、招商引资办公室、社会事务办公室等综合室办的工作人员，也基本要同时跟进多个政策项目，因任务过重而导致的变通执行的现象较为突出。第三，场景的可进入性与资料的可获得性。在2020年7月至2021年5月期间，笔者曾多次参与D街道办事处的多个政策落地执行，掌握了大量资料，能为本文的研究提供翔实材料支撑。

（二）政策概述

本文对具体政策的选择主要考虑两个因素：一是政策的普遍性。选择基层部门都有可能需要执行的政策，且对于不同地区的基层部门来说，相关政策的任务目标是相似的，激励与问责措施的价值导向和实施场景是相近的，以避免理论普适性不足的问题。二是政策的典型性。根据激励和问责运作机制中的具体要素，选择在政策文件保障措施板块中明确提出激励奖励措施和问责惩戒

措施的项目,对相关政策保障措施板块的内容进行文本分析与横向比较,同时辅以相关部门及领导人的态度,进而综合衡量各个政策项目的激励强度与问责力度,识别与匹配不同类型的政策。

基于研究设计与上述考虑,本文选择了2020年D街道办事处同时着手推进的社会组织培育政策、新冠肺炎疫情防控政策、文明城市创建政策和老旧景区开发政策四个政策项目进行比较。结合后文的分析,这四项政策的激励强度与问责力度具有较大差异,覆盖了本文建构的四类政策类型。上级部门对四项政策所设计的核心激励与问责措施如表2所示。

表2 不同政策项目的激励与问责措施

政策项目	激励维度		问责维度	
	政治	经济	政治	经济
社会组织培育政策	——	20万元专项启动资金;10万—60万元的专项资助;5万—30万元的年度运营费	——	对不参与评估或连续被评为“不合格”的单位,取消专项资助资格
新冠肺炎疫情防控政策	——	——	对防控措施落实到位的单位与个人严肃批评查处,造成社会影响的,严肃追究法律责任	——
文明城市创建政策	创建成功,对先进集体和个人进行记功表彰	对先进集体和个人,分别给予40万—200万元、2万—20万元的物质奖励	对迎检工作不到位、工作不落实、通报整改不到位的单位进行约谈	——
老旧景区开发政策	对能力强的干部重点任用,就地提拔;经济社会发展带来的治理绩效	提供高额财政奖励、转移支付、绩效奖金等财政资金与奖励	横向评比,一次落后通报批评,两次做会议检查,三次进行问责追查	给予扣除责任单位及相关人员的个人绩效等经济处罚

资料来源:作者根据调研材料整理自制。

1. 社会组织培育政策

2020年4月,A市民政局印发了《A市社会组织培育发展基地管理办法的通知》,要求全市各级行政单位建立社会组织培育发展基地。A市社会组织服务中心作为全市社会组织培育发展基地的业务指导单位,负责全市各级基地

建设的督导与验收。街道办事处的主要工作是建立社区社会组织综合服务平台，为社区服务类社会组织提供孵化和发展服务。根据政策的相关要求与规定，在激励方面，主要是对社会组织培育发展基地的建设配以 20 万元的专项启动资金，并根据场地面积与入驻社会组织的数量分别给予 10 万至 60 万元的资助，分两年拨付（每年 50%）。往后年份的运营评估结果经市社会组织登记管理部门确认后，按上一年度社会组织培育出壳数量占入驻社会组织总数比例，给予 5 万至 30 万元的年度运营补贴，按照专项专用的要求，用于社区社会组织的扶持与培育。在问责方面，主要是对不按规定参与运营评估或者连续两年运营评估结果为“不合格”，且限期内整改不到位的培育基地，取消其获取资助补助的资格，并不再将其纳入全市社会组织培育发展基地管理体系。

2. 新冠肺炎疫情防控政策

2020 年年初，新冠肺炎疫情暴发，在“全国一盘棋”的疫情防控体系下，新冠肺炎疫情防控政策是 A 市必须严格执行的政策任务。2020 年 1 月，A 市纪委监委成立市纪委监委疫情防控工作领导小组，在疫情防控监督检查专题部署会上，市委常委、市纪委书记指出，要严格落实市委办、市政府办印发的《关于贯彻落实市委决策部署情况开展监督约谈问责的工作方案》，督促全市各级各部门把疫情防控措施落实落细，重点对“疫情防控工作中不担当不作为，工作作风漂浮、不严不实等问题严肃处理，严防蚁穴溃堤”。2022 年 2 月，随着国内绝大部分地区的疫情都得到了良好的控制并开始进行复工复产，A 市疫情防控工作指挥部印发的《关于复工复产的疫情防控工作导则》指出，在复工复产的过程中，对于疫情防控人员不在场、部署不及时、措施不到位、信息报送不及时不准确等情况，指挥部将依据相关的法律法规、党纪党规，对造成工作差错的单位或个人进行严肃的追责问责。

3. 文明城市创建政策

2020 年 5 月，A 市市委、市政府召开 2020 年精神文明建设工作推进会暨创建全国文明城市动员大会，组建“创城”指挥部，并参照《国家文明城市标准》《全国文明城市测评体系》，发布了以《A 市 2020 年创建全国文明城市行动实施方案》为核心的系列政策方案。为了激励各级部门及工作人员，A 市市委、市政府在《A 市 2020 年创建全国文明城市行动实施方案》中提出，各级各单位要广泛认真地开展评选文明职工等评先树优活动，激发干部群众爱岗敬业、争先创优的工作热情。如创建成功，将对先进集体和个人进行记功表彰，并分别给予 40 万到 200 万元、2 万至 20 万元的物质奖励。在问责方面，主要实行整治工作例会制度，要求各单位每周五将本单位的创城工作情况汇总形成书面材料，报送到“创城”指挥部办公室。“创城”指挥部办公室通过发挥城市管理绩效考核职能，对迎检工作不到位、创建工作不落实、多次通报整改不到位的责任

单位进行约谈。

4. 老旧景区开发政策

2017年1月,在A市第五届人民代表大会第二次会议上,A市市政府提出了“全力实施城市更新工程”的发展规划。随后,A市多部门联合发布了《A市2017—2020年城市更新专项规划》。D街道办事处所在的B区政府以老旧景区开发为核心,制定了《B区景区改造建设方案》。作为市区双“一把手”工程,相关激励和问责措施强度都比较大,也比较规范明确。在激励方面,《B区景区改造建设方案》指出要将“表现突出,贡献较大,能力较强的干部纳入考察视野,重点任用,就地提拔”,并通过转移支付、绩效考核等方式提供高额的财政资金与奖励,支持基层部门的相关工作。在问责方面,B区政府通过成立景区改造工程领导小组,采取日常检查、随即抽查的监察模式,对辖区各基层部门的改造进度进行“一天一抽查,两天一汇报,一周一评比一排序一通报”。对工程进度慢、推进不力、标准不高、不能按照时限要求完成任务的基层单位,“一次评比落后给予通报批评处分,连续两次评比落后,要求相关单位及领导人做书面及会议检查,三次评比落后的,给予相关组织单位的干部除通报批评、做检查”外,还要进行责任追查,并予以扣除绩效等经济处罚。

四、案例分析:多任务情境下基层部门的策略行动

以激励强度与问责力度为关键因素,本文构建了一个用于分析多任务情境下基层部门政策变通执行的理论框架。本部分将从实证的角度,重点剖析D街道办事处对社会组织培育政策、新冠肺炎疫情防控政策、文明城市创建政策、老旧景区开发政策的类型识别、策略选择、变通执行、行动结果以及考核应对过程,以展现与验证多任务情境下由邀功与避责所共同形塑的基层部门政策执行的策略选择逻辑。

(一) 政策的“激励—问责”判断与类型划定

1. 不同政策的激励强度与问责力度差异及效应

D街道办事处根据以往的经验认为,上级部门虽然会将社会组织培育政策的执行绩效作为民生建设领域指标进行年末工作总结考核,但在量化考核指标体系中的权重较低,不论绩效水平的高低,对部门项目工作绩效的影响都不大,从中获得的政治收益较小。同时,根据《A市社会组织培育发展基地管理办法的通知》的相关规定,上级主管部门转移到街道办事处的专项财政资金,必须专项用于社会组织培育发展基地建设与社会组织扶持,使社会组织培育政策在财政资金层面难以与其他政策项目进行统筹挂靠,对D街道办事处难以形成有

效的经济激励。受此影响，D街道办事处对培育社会组织政策的执行积极性与绩效收益期待都相对较低。虽然，A市也采取专项考核的模式，制定实施了问责措施去推动基层部门执行该项政策，但一方面，由于作为验收、整改和督导单位的社会组织服务交流中心与D街道办事处是平级关系，难以形成有效的科层约制力；另一方面，以“取消其获取资助补助的资格，不再将其纳入全市社会组织培育发展基地管理体系”为核心的问责措施，对D街道办事处来说也显得不痛不痒。

纳不纳入（全市社会组织培育发展基地管理体系）其实无所谓，中心（市社会组织服务交流中心）那边本来就管不到我们，那些钱我们基本也不敢乱动，少不说，用起来还麻烦，不用好过用，正常推就可以了。（访谈记录：20200912ZFLY）

与社会组织培育政策相似，新冠肺炎疫情防控政策对D街道办事处的激励强度也相对较小。尤其是自2022年2月进入常态化防控阶段后，A市的疫情防控核心目标由“隔离诊治”“有序清零”等转为“外防输入、内防扩散”“防止出现疫情的传播和蔓延”，在目标考核上遵循一种“不出事”的治理逻辑，难以设计相关的激励措施去推动基层部门高效地执行该项政策。但不同的是，A市明确提出了一系列以问责为导向且力度较大的保障措施，如严肃批评、查处、追究法律责任等。同时，疫情防控工作在全国层面依然面临着严峻的形势，任何一个地方因防控工作落实不到位，导致新的疫情传播和蔓延，相关部门及官员都会受到相当严重的问责处罚，使A市的相关问责措施在实践中形成的问责惩戒力度进一步提升与强化。对于D街道办事处来说，虽然执行新冠肺炎疫情防控政策无法创造显著、可量化的政绩以进行邀功，但由于上级部门制定实施了力度较大的问责措施，其面临着巨大的问责惩戒压力。

文明城市创建政策与新冠肺炎疫情防控政策恰好相反，激励强度强而问责力度小。从激励方面来看，A市所提出的“记功表彰”“物质奖励”等激励措施，从政治与经济两个维度对D街道办事处形成了一种直接而强大的政策执行驱动力。在问责方面，A市虽然也制定实施了相关的问责措施，但对基层部门的问责力度及惩戒可能性较小。文明城市创建在全国层面施行的是一种竞标制而非达标制（刘松瑞等，2020）。达标制是一种对全体的低标准的普遍性要求，少数没有达标说明存在问题，受到相应处罚具有现实合理性，而竞标制是高标准、高要求，只有少数能达到“优秀”。从问责的逻辑上说，上级部门也不会因为没有成为“少数的优秀者”就对D街道办事处加以处罚。

难度确实很大，我们从“创卫”到现在的“创文”，一直都在搞，前前后后十几年了，很多“老大难”问题要慢慢处理，也一直在抓，你不能说今年不成功就马上让下面给个交代，这需要一个过程。（访谈记录：20201010ZFWH）

与其他政策项目相比，老旧景区开发政策自 2017 年落地实施以来，一直都是 A 市的“一把手”工程，尤其是 2020 年作为 A 市城市更新阶段性行动的收官年，各政府部门对该政策项目更为重视。对于 D 街道办事处而言，做好老旧景区改造工作，不仅能获得“荣誉表彰”“就地提拔”“绩效奖金”“财政资金”等直接的政治、经济奖励，还能通过老旧景区的改造开发，优化辖区人居环境，推动酒店业、餐饮业、文化旅游业等行业的发展，间接获得由经济社会发展所带来的绩效收益。与此同时，B 区政府为了管控老旧景区开发工程的进度与内容，采取高频率、高强度、多形式的监察模式，一旦发现基层部门存在政策执行问题，项目进度落后，就会立即采取力度较大的问责措施加以惩罚。在这种强问责的作用下，D 街道办事处在执行老旧景区开发政策过程中，面临着极大的问责压力。

许多以前解决不了的事情，挂靠这个项目（老旧景区开发），也有资源解决了，尤其像这种对街道的发展有实质好处，绩效看起来也很明显的项目，许多领导都很重视。不过这也带来很多压力，一旦工程进度跟不上，市里肯定有意见。同时在推进过程中涉及的利益主体也很多，冲突、投诉、上访这些问题必须杜绝，要不然影响太大了，谁都承受不了这种的风险。（访谈记录：20210322ZFLY）

2. 基于激励强度与问责力度比较划定政策类型

面对需要同时执行的多个政策项目，D 街道办事处通过分析上级部门对不同政策所采取的激励措施与问责措施，识别与比较不同措施所形成的激励强度与问责力度，判断每个政策所可能带来的激励奖励与问责惩戒，将相关政策划分为不同的类型（如图 2 所示），以为选择能实现邀功与避责行动价值目标的变通执行策略提供必要的现实依据。

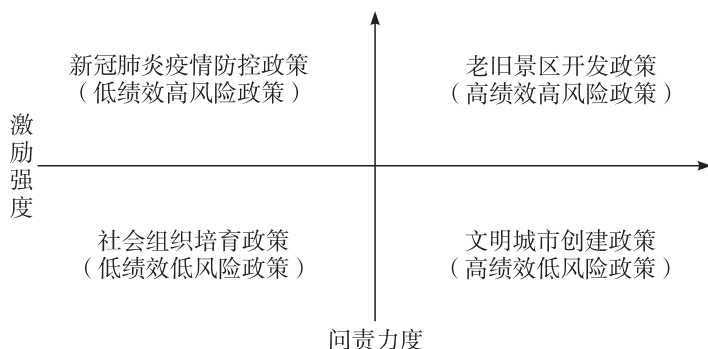


图 2 D 街道办事处对不同政策的类型划定

资料来源：作者自制。

（二）政策执行策略的选择匹配及其实践样态

1. 留痕备查：社会组织培育政策的象征式执行

社会组织培育政策作为一个低风险低绩效的政策，D街道办事处对此并没有很强的邀功动力与避责压力。为了减少部门资源的占用，保证有足够的资源执行高绩效、高风险的政策，同时避免出现“不服从上级安排”“组织能力低下”等基本政治问题，D街道办事处采取了象征式执行的策略，通过“留痕工作”应对项目的验收、考核和评比。

为了名声好听点，我们还是会争取不被踢出来，万一今年重视了呢，其实这也很简单，按规定内容，做好材料，展现该有的都有，该做的都做了就行。这个东西不合格比合格还难（访谈记录：20200912ZFLY）。

具体执行样态表现在四个方面：一是在办事处门户网站、社区工作微信群转发公布上级下发的政策文件，向相关的社区、组织和个人传达相关的政策精神；二是在召开诸如“创城”“社区建设”“安全教育”等主题的会议中，“顺带”地号召、动员与会人员积极组建相关的社会组织，入驻培育发展基地；三是使用拨发的20万元前期资金，按要求租赁和装修了一间约170平方米的房屋，作为社会组织培育发展基地的办公用地；四是指派一名原本就是负责民政领域工作的街道办事处人员，专门负责相关材料的审批、评估、收集、核查、归档等程序性工作，制作台账。

2. 流程再造：新冠肺炎疫情防控政策的行政式执行

基层部门执行疫情防控政策有两种模式：一是以疫情防控工作为主，通过分区分类、组织负责和专人对接，实施精准防控专项行动，但需要基层部门投入大量的人财物，并增大部门工作量、工作压力、工作负荷；二是以常态工作为主，将疫情防控工作嵌入到各个日常工作中，最典型的表现是通过流程再造，在日常的行政工作过程中，增加一个关于疫情防控的前置程序和内容。

D街道办事处主要采取资源投入较少的第二种模式。首先依据A市疫情防控工作指挥部下发的相关文件，通过运用自由裁量权细化疫情防控工作的内容标准，明确程序流程。然后，将相关的执行工作分包下压，要求各个街道社区、商铺、企业等组织单位将测体温、亮健康码、数据整理等工作融入到日常各种生产生活中，规范落实相关工作。D街道办事处自身则主要负责各个程序的指导、监督和信息收集。

究其原因，一方面，由于激励措施的缺失，D街道办事处认为“自己做得再好也没有功劳”（访谈记录：20200723ZFWL）；另一方面，A市虽然制定实施了力度较大的问责措施去驱动基层部门认真落实相关政策，但疫情传播本身具有高度的不确定性以及信息的滞后性，再精准、严厉的专项防控行动都不一

定能完全防止新病例的发生。

谁都不想在自己的地方有病例，但完全防止发生病例，并不是我们能控制的，来来回回的人那么多，很多人的行程信息我们也掌握不到，我们也想把工作做得严严实实，很难，也不实际（访谈记录：20200723ZFWL）。

因此，D街道办事处通过对疫情防控工作与部门常规工作进行融合性的流程改造，在减少部门资源的投入以为执行其他高绩效政策留出空间的同时，也通过完备的程序形式、标准的行动内容，进行问责惩戒风险的规避。

我们需要做什么、怎么做，文件里面写得很明白，我们只要把上面交给我们的工作落实就行。疫情这个事情，谁也不敢保证百分百不出事。真的出事了，问责起来谁都跑不了，只能说我们把该做的都做了（访谈记录：20200723ZFWL）。

3. 专项整治：文明城市创建政策的运动式执行

在A市的强激励强度的安排下，D街道办事处对文明城市创建政策有着较强的政绩收益期待。但在竞标制评选机制下，能否成功拿下“全国文明城市”称号，包括D街道办事处在内的A市各级政府部门都没有十足把握。一旦创建失败，就意味着没有绩效、没有奖励。这使D街道办事处思考是否有必要投入巨大的资源去高强度、长时间地执行该政策，冲击高度不确定性的绩效收益。

基于以上考虑，D街道办事处一方面按“创城”任务分解表完成标语式宣传、按月排班式举办社区活动等常规性任务，以收集与整理“先进事迹”材料，争取在每次例会报告中彰显政策执行效益。另一方面，主要根据《A市2020年创建全国文明城市行动实施方案》的具体内容与奖惩措施，将工作重点放在“迎检”上。具体表现是在国家“文明城市创建”检查组来考察评估前，制定专项行动方案，集体动员，开展强有力的专项整治行动，以在短时间“达到”文明城市的创建标准，通过“创城”检查组的评估考核。2020年5月、8月和9月，D街道办事处开展了三次专项行动，对街道的小街小巷容貌进行集中整治。

这三次整治行动，我们整个处的人都到街上去了，对整治点、整治内容、整治成效、整治物品记录在案，做好推送，说明我们政策落实的强度和过程，上面问起来我们好交代，毕竟也都投入了这么多资源了（访谈记录：20201012ZFCB）。

对于D街道办事处来说，以专项整治行动为主要实践样态的运动式执行策略，一方面不需要投入大量的资源去长时间、高强度地执行该政策，却能很好地应对“创城”检查组的短期考察评估；另一方面，当考察评估成绩不理想，也能依据日常的“先进事迹”材料和专项突击行动资料，证明已经认真贯彻落实政策，规避市政府、区政府的问责惩戒。

4. 高压推进：老旧景区开发政策的政治式执行

在较强激励强度与较大问责力度的双重驱动下，老旧景区开发政策成为 D 街道办事处必须高效益完成的政策项目。对此，D 街道办事处主要采取执行力度较大的政治式执行策略，高压推进老旧景区的开发改造。

按流程办事，平平淡淡，虽然说一般不会出问题，但也很难出成绩，彰显我们的能力，我们的优势，必须集中资源，重点跟进，这样过程好看，结果也好看（访谈记录：20210322ZFLY）。

第一，组织建构。围绕老旧景区开放项目，D 街道办事处成立了老旧景区开发工作小组，由街道党工委书记、办事处主任担任组长，党政办公室主任担任副组长，并设 1 名常务副组长和 3 名组员，专职负责具体工作的管控和推进。第二，制度扩容。设立审评信息通报制度，为有关于老旧景区开发的内部审批工作、外部协调工作和资源匹配工作开设绿色通道，做到专人负责、优先受理、优先审核、优先审批。第三，流程管控。工作小组采取常态化的巡视督查工作模式，对辖区内的老旧景区开发工作进行全组一周一巡视、组员一日一督查，并根据市政府的考核情况加强相关工作的改善和推进。第四，社会动员。D 街道办事处通过打造社区联系点，加强与社区、居民的联系，促进对话交流与合作。2020 年，街道办事处与社区负责人、相关业主、社会组织管理者等，召开了 7 次专题会议，进行政策宣传、利益协商、意见交流。第五，营造共识。在专家的建议下，2017 年 3 月，街道办事处在市规划局的帮助下，聘请广告公司设计了一套《街道景区开发效果手册》，通过社区居委会发给居民，加强宣传，并根据工程的进度不断更新，以提高街道居民对景区开发项目的认知感、认同感，减少矛盾纠纷。

（三）差异化的政策执行结果与目标考核应对

1. 政策变通执行与效益差异

政策效果受到政策执行力度的直接影响（胡春艳、张莲明，2021）。从政策执行的样态来看，D 街道办事处对各个政策都呈现出“执行落实了”的表征，但实质上，其对不同政策项目所投入的资源以及形成的执行力度并不一致，进而导致不同政策项目执行的实质效益产生了差异（见表 3）。

就社会组织培育政策来说，D 街道办事处所负责的社会组织培育发展基地全年入驻了 7 个社会组织，每万人拥有的社会组织数量低于市平均数，从这个角度来说，社会组织培育政策并没有真正意义上的完成；对于新冠肺炎疫情防控政策来说，A 市自 2020 年 3 月确诊病例清零后，全市全年除了偶尔发生接触性案例外，没有新增病例，且以常态工作为主的防控措施对街道内企业单位、社区居民的正常生活影响较小，均衡了安全与活力的关系，有利于复工复产；对于文明城市创建政策来说，2020 年 11 月，中央文明办公布了第六届全国文明城

市入选城市名单，A市成功入选，实现了该项政策任务的核心目标。在政治式执行策略的高压推进下，D街道办事处集中资源，保证老旧景区开发政策的执行力度，还通过高位权威力量进行社会动员、宣传解释、化解分歧、解决争端，严格控制社会风险的衍生，面对上级部门的日常抽查、专项考核和年末评比，均超额完成道路扩张、住户搬迁、立面改造、建筑翻新等相关指标任务。

表3 2020年街道办事处的政策执行效益及考核情况概述

政策项目	执行样态	实质效益	考核模式	考核维度	“邀功-避责”程度	是否被奖励	是否被问责
社会组织培育	留痕备查	没有完成	专项+年终	结果	弱-弱	否	是
新冠肺炎 疫情防控	流程再造	基本完成	专项	过程	弱-强	是	否
文明城市创建	专项整治	基本完成	专项	过程+结果	强-弱	是	是
老旧景区开发	高压推进	超额完成	专项+年终	过程+结果	强-强	是	否

资料来源：作者自制。

在完成一个周期或一个政策项目的任务后，上级部门会对下级部门的政策执行结果进行考评，并根据考评结果奖优罚劣。但D街道办事处由于没有全部完成所有的政策项目，必然会同时受到上级部门的激励奖励与问责惩戒。作为一个理性的组织主体，如何最大化地获取激励奖励并规避问责惩戒，是D街道办事处在接受上级部门绩效考核过程中的重要问题。

2. 执行效益差异与考核应对

以《A市市直机关岗位责任制实施方案》为核心，A市构建了一种较为科学的考核制度体系，通过专项考核和年终考核相结合的模式，从过程和结果两个方面对基层部门的政策执行情况及绩效进行考核。但出于成本的考虑，上级部门对不同政策项目的考核方式是有选择性的。同时，由于信息不对称，上级部门很难完全掌握基层部门政策执行的全部情况，往往以基层部门上交的材料作为考核评价依据，在技术层面依然是一种文本层面的数字考核方式。考核所形成的文本材料，成为基层部门与上级部门互动，即向上邀功与避责的媒介与途径。

对此，D街道办事处重点围绕老旧景区开发政策和文明城市创建政策执行所取得的成功，以数字成效、典型案例、历史对比等能突出成效的内容作为核心进行文本撰写，在过程监督、专项评估、年终考核等环节进行邀功。由于这两个政策属于高激励政策类型，这种邀功往往能得到上级部门的激励兑现。基于政策执行的效益与文本材料的应用，D街道办事处不仅在专项考核中获得了大量的激励奖励，如在2021年2月A市召开创建全国文明城市工作表彰会议中，

D街道办事处入选“2020年度A市创建全国文明城市工作先进集体和先进个人”名单，甚至在A市社会经济整体复工复产顺利进行的大环境下，D街道办事处凭借完善、规范的流程控制，入选了A市重点项目领导小组印发的“关于表扬新冠肺炎疫情期间全市重点项目复工复产先进单位和先进个人”名单。更为重要的是，D街道办事处以老旧景区开发政策为核心，围绕部门绩效考核细则、分值权重和部门年度工作报告，撰写的支撑材料达300余页，远多于其他同级的街道办事处。在2020年度目标责任考核总结大会上，D街道办事处的综合绩效考评排名位于全市9个街道办事处的首位，被授予“目标责任考核优秀单位”等荣誉称号。相关工作人员也都获得了大量的政治、经济奖励，尤其是街道党工委副书记、办事处主任，先后被提拔至B区发改局局长、B区副区长。

在避责方面，根据考核结果与反馈，D街道办事处主要就社会组织培育政策和文明城市创建政策被进行问责。其中，在社会组织培育政策方面，主要是在A市社会组织服务交流中心得出的绩效考核中，被指出存在社会组织入住率低、基地资源使用率低等问题，并在反馈意见中给出了需要进一步加强宣传与动员、提高社会组织培育力度等整改意见。对于文明城市创建政策，主要是由于D街道办事处采取的是运动式执行策略，无法在每周的书面材料中汇报新的进展、新的成效。在非展开运动执行的周会上，只能就程序性、行政性的事务进行汇报。这导致在相关的常务会议上，D街道办事处也被指出存在政策执行“是为了‘创城’而‘创城’”“持续力不足”“不够全面、深入”等问题，被要求“要克服畏难情绪”“共同分析问题成因”。实际上，由于这两个政策属于问责力度低类型，上级部门对此所进行的问责往往是一种程序性的考核反馈，惩戒意愿与力度并不大。同时，由象征式与运动式执行所产生的日常台账材料、“先进事迹”材料、整治材料等，使D街道办事处在面临程序性的问责时有能力进行应对，将问责惩戒控制在可接受的范围内。正如D街道办事处的一名工作人员所言：

一年下来，这么多工作，每件事都完全按要求，老老实实完成，基本不可能，总有一些事情是没办法做突出的。上面也理解，只是让我们注意推进一下，这个正常，进行相应的整改，交代交代就可以了（访谈记录：20210327ZFLY）。

五、结论与讨论

“一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责”，是党和国家机构改革的内在要求与目标。但对于街道办事处这一类位于政策执行组织体系末端的基层部门来说，往往需要同时执行多个政策。本文根据已有的研究成果，以及我国目标考核制的激励与问责机制运行特征，构建了一个用于

分析多任务情境下基层部门政策执行的策略选择逻辑的框架,通过对D街道办事处政策执行的过程与结果进行验证分析发现:依据政策所附带的激励强度与问责力度的差异,基层部门执行的政策可以划分为低绩效低风险、高绩效低风险、低绩效高风险和高绩效高风险四种类型。根据政策的类型,基层部门会确立结果性避责、过程性避责、主动性邀功还是被动性邀功的行动导向,匹配选择象征式、行政式、运动式和政治式四种策略进行变通执行。其中,象征式与行政式策略的资源投入量相对较小,主要目的是在保证过程合规性和程序正当性的基础上,全力释放一种“全力执行、严格落实”的信号,避免出现根本性的政治问题,将上级部门的问责控制在可接受的范围内。以邀功导向为主的运动式执行策略与政治式策略,主要运用于激励强度高的政策项目的执行,通过投入相对较大的行政资源,开展力度较大政策执行行动,保障高效益地完成政策任务,以进行向上邀功实现部门及个人利益的最大化。

本文研究揭示了在多任务的情境下,基层部门由于资源有限性难以高效益完成所有的政策任务,为了将问责风险控制自身能承受的范围之内,并同时进行向上邀功获取绩效收益,其通过综合考量单个政策所附带的激励与问责程度,以及各个政策之间的“激励-问责”组合差异,选择相应的执行策略加以变通执行。换言之,基层部门政策执行策略的选择逻辑可以概括为在可接受的惩戒下寻求奖励的最大化,而并非是单独的最大化向上邀功或避责。对此,本文的政策启示在于:一是在政策制定过程中,要平衡单个政策所附带的激励内容与问责内容,实现奖罚一致性,同时均衡政策与政策之间的“激励-问责”强弱组合程度,实现政策项目之间奖惩的相当性;二是在政策执行过程中,任务多、资源有限作为基层部门变通执行政策的客观因素,在强调责权一致的同时,也要加强基层部门政策执行能力的建设,否则“小马拉大车”、任重力弱的局面必然造成基层部门政策执行顾此失彼;三是在政策考核层面,需要不断创新绩效考核制度,无论是奖励还是惩戒,都要综合考量政策执行的过程和结果,以避免结果邀功与过程避责这一“激励-问责”关系失衡现象的发生。

需要说明的是,本文为认识多任务情境下基层部门政策变通执行策略的选择逻辑提供了一个整体性的视角与工具,但也存在有待拓展的空间。本文从激励强度与问责力度两个角度对政策类型、行动导向以及执行策略进行了学理层面的“理想”划分,并选择典型的政策项目及其执行过程进行学理化的验证。在现实中,基层部门对某一项政策所选择的执行策略,在主要表现出某一种执行策略的内容与特点的同时,也具有其他执行策略类型的某些内容与特点,甚至一个政策可能从属于不同的政策类型。如D街道办事处在开展文明城市创建专项整治运动中,也表现出政治式执行策略的高压推进的样态。此外,基层部门在不同时期会对同一项政策采取不同的执行策略。例如,新冠肺炎疫情防控政策在2020年年初更多地表现为一个高绩效高风险政策,D街道办事处也是选

择政治式执行策略进行高压推进，待疫情好转，防控态势转为常态化后，该政策才转为低绩效高风险政策。受限于类型学研究方法的固有局限，本文难以对政策的类型从属关系以及基层部门所采取的多种策略转换过程展开分析。故此，本文的理论模型并不能简单地取代具体政策、具体情境的深入分析。从激励与问责两个角度出发，更深入地把握多任务情境下基层部门政策执行策略的选择逻辑与转换过程，后续的研究还需政学两界共同努力，在理论上与实证研究中补充推进。

参考文献

- 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+179.
- Chen, J. J. (2015). Supervision Mechanism: The Channel for Bureaucracy Mobilization. *Journal of Public Administration*, 2: 5-21+179. (in Chinese)
- 丁远朋、丁粮柯 (2018). 国家治理中的弹性要素——基于工作组机制的一项分析. 学习论坛, 6: 64-69.
- Ding, Y. P. & Ding, L. K. (2018). Elastic Elements in National Governance: An Analysis Based on the Working Group Mechanism. *Tribune of Study*, 6: 64-69. (in Chinese)
- 傅利平、陈琴、董永庆、房亚楠 (2021). 技术治理何以影响乡镇干部行动？——基于X市精准扶贫政策执行过程的分析. 公共行政评论, 4: 119-136+199.
- Fu, L. P., Chen, Q., Dong, Y. Q., & Fang, Y. N. (2021). How Does Technology Governance Affect the Action of Township Cadres? An Analysis Based on the Process of Targeted Poverty Alleviation Policy Implementation of X City. *Journal of Public Administration*, 4: 119-136+199. (in Chinese)
- 郭栋、胡业飞 (2019). 地方政府竞争：一个文献综述. 公共行政评论, 3: 156-173+193-194.
- Guo, D. & Hu, Y. F. (2019). Local Government Competition: A Literature Review. *Journal of Public Administration*, 3: 156-173+193-194. (in Chinese)
- 郭巍青、张艺 (2021). 责任风险视域下的避责行为：要素、情境及逻辑. 公共行政评论, 4: 137-154+199.
- Guo, W. Q. & Zhang, Y. (2021). Blame Avoidance from the Perspective of Liability Risk: Elements, Situations, and Shaping Logic. *Journal of Public Administration*, 4: 137-154+199. (in Chinese)
- 胡春艳、张莲明 (2021). “好”政策的执行效果也好吗？——基于容错纠错政策的实证检验. 公共行政评论, 3: 4-23+196.
- Hu, C. Y. & Zhang, L. M. (2021). Does Good Policy Mean Good Effect? Empirical Analysis Based on the Policies of Fault Tolerance and Error Correction. *Journal of Public Administration*, 3: 4-23+196. (in Chinese)
- 黄冬娅 (2020). 压力传递与政策执行波动——以A省X产业政策执行为例. 政治学研究, 6: 104-116+128.
- Huang, D. Y. (2020). Pressure Transmission and Change of Policy Implementation: A Case Study of the Implementation of X Industrial Policy in A Province. *CASS Journal of Political Science*, 6: 104-116+128. (in Chinese)
- 黄俊尧 (2010). 从“压力型考核”到“公众制度化参与”——地方政府绩效考核模式的转型与路径依赖. 甘肃行政学院学报, 4: 44-52+127.
- Huang, J. Y. (2010). From Pressurized Assessment to Public Participation: Transformation and Path Dependence of Local Government Performance Appraisal. *Journal of Gansu Administration Institute*, 4: 44-52+127. (in Chinese)
- 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.
- Li, Z. (2014). Promoting Policy Implementation: A Study of the Working Group Model in China's Political Operations. *CASS Journal of Political Science*, 2: 116-125. (in Chinese)
- 刘骥、熊彩 (2015). 解释政策变通：运动式治理中的条块关系. 公共行政评论, 6: 88-112.
- Liu, J. & Xiong, C. (2015). Explaining China's Policy Deformation: Tiao/Kuai Authority Relations under Campaign-Style Governance. *Journal of Public Administration*, 6: 88-112. (in Chinese)
- 刘佳佳、傅慧芳 (2021). 城市生活垃圾垃圾分类治理：政策过程与政策执行的多维分析——基于多案例的研究. 青海社会科学, 5: 113-121.
- Liu, J. J. & Fu, H. F. (2021). Classification and Governance of Municipal Domestic Waste: A Multidimensional Analysis of Policy Process and Policy Implementation: Based on Multi-case Studies. *Qinghai Social Sciences*, 5: 113-121. (in Chinese)
- 刘强强、包国宪 (2021). 制度优势如何提升治理效能：我国政府绩效管理逻辑探析. 学习与实践, 11: 47-58.
- Liu, Q. Q. & Bao, G. X. (2021). How to Improve Governance Efficiency by Institutional Advantages: An Analysis on the Logic of Government Performance Management in China. *Study and Practice*, 11: 47-58. (in Chinese)
- 刘松瑞、王赫、席天扬 (2020). 行政竞标制、治理绩效和官员激励——基于国家卫生城市评比的研究. 公共管理学报, 4: 10-20+164.
- Liu, S. R., Wang, H. & Xi, T. Y. (2020). Administrative Bidding, Performance, and Political Incentives: Evidence from National Health Cities. *Journal of Public Management*, 4: 10-20+164. (in Chinese)
- 倪星、王锐 (2017). 从邀功到避责：基层政府官员行为变化研究. 政治学研究, 2: 42-51+126.

- Ni, X. & Wang, R. (2017). From Credit Claiming to Blame Avoidance: The Change of Government Officials' Behavior. *CASS Journal of Political Science*, 2: 42-51+126. (in Chinese)
- 荣敬本 (2013). “压力型体制”研究的回顾. *经济社会体制比较*, 6: 1-3.
- Rong, J. B. (2013). On Pressure Systems. *Comparative Economic & Social Systems*, 6: 1-3. (in Chinese)
- 王汉生、刘世定、孙立平 (1997). 作为制度运作和制度变迁方式的变通. *中国社会科学季刊 (香港)*, 21: 46-48.
- Wang, H. S., Liu, S. D. & Sun, L. P. (1997). As a Variation of the Way the System Operates and Changes the System. *Chinese Social Sciences Quarterly (Hong Kong)*, 21: 46-48. (in Chinese)
- 王汉生、王一鸽 (2009). 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑. *社会学研究*, 2: 61-92+244.
- Wang, H. S. & Wang, Y. G. (2009). Target Management Responsibility System: The Practical Logic of Local Party-State in Rural China. *Sociological Studies*, 2: 61-92+244. (in Chinese)
- 文宏、林彬 (2020). “多任务竞逐”: 中国地方政府间竞争激励的整体性解释——以粤港澳区域治理为例. *江苏社会科学*, 1: 75-85.
- Wen, H. & Lin, B. (2020). “Multitasking Competition”: A Holistic Explanation of Competitive Incentives among Local Governments in China; Taking the Regional Governance of Guangdong, Hong Kong and Macao as an Example. *Jiangsu Social Sciences*, 1: 75-85. (in Chinese)
- 吴少微、杨忠 (2017). 中国情境下的政策执行问题研究. *管理世界*, 2: 85-96.
- Wu, S. W. & Yang, Z. (2017). A Study on Policy Implementation in the Chinese Context. *Management World*, 2: 85-96. (in Chinese)
- 肖滨、陈伟东 (2019). 基层腐败问题的缘起: 默契性容忍——基于 A 市镇街“一把手”的 48 个案例研究. *广东社会科学*, 3: 14-22.
- Xiao, B. & Chen, W. D. (2019). The Origin of Corruption at the Grassroots Level: Tacit Tolerance: 48 Case Studies Based on the Town-level Top Leaders of A City. *Social Sciences in Guangdong*, 3: 14-22. (in Chinese)
- 徐建牛、施高键 (2021). 相机执行: 一个基于情境理性的基层政府政策执行分析框架. *公共行政评论*, 6: 104-123+199.
- Xu, J. N. & Shi, G. J. (2021). The System of Differential Coping: A Context-Bounded Rationally-Based Framework for Analyzing Policy Implementation in Grassroots Government. *Journal of Public Administration*, 6: 104-123+199. (in Chinese)
- 张权、杨立华 (2019). “局部空转”现象: 动机、行为及扩散——一场“理性经济人”参加的“避责生存赛”. *人民论坛*, 36: 12-15.
- Zhang, Q. & Yang, L. H. (2019). The Phenomenon of “Partial Idling”: Motivation, Behavior, and Diffusion: A “Survival Race to Avoid Responsibility” in which “Rational Economic Men” Participate. *People's Tribune*, 36: 12-15. (in Chinese)
- 张翔 (2021). 压力与容纳: 基层政策变通的制度韧性 with 机制演化——以 A 市食品安全“全覆盖监管”政策的执行情况为例. *中国行政管理*, 6: 90-97.
- Zhang, X. (2021). Pressure and Accommodation: The Institutional Resilience and Mechanism Evolution of Policy Deformation in Grassroots Governance: A Case Study of “Full Supervision” Policy of Food Safety Regulation in A City. *Chinese Public Administration*, 6: 90-97. (in Chinese)
- 赵静、陈玲、薛澜 (2013). 地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论. *管理世界*, 2: 90-106.
- Zhao, J., Chen, L. & Xue, L. (2013). Role Archetypes, Interest Choices, and Behavioral Differences of Local Governments: A Local Government Theory Based on the Study of Policy Processes. *Management World*, 2: 90-106. (in Chinese)
- 赵蕾 (2006). 行政问责制度模型——基于运行程序的规范分析. *公共管理学报*, 4: 76-80+111.
- Zhao, L. (2006). The Design for the Administrative Denunciation System Model: A Normative Analysis Based on Operating Procedure. *Journal of Public Management*, 4: 76-80+111. (in Chinese)
- 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.
- Zhou, L. A. (2007). Governing China's Local Officials: An Analysis of Promotion Tournament Model. *Economic Research Journal*, 7: 36-50. (in Chinese)
- 周黎安 (2008). 转型中的地方政府: 官员激励与治理. 上海: 格致出版社.
- Zhou, L. A. (2008). *Local Government in Transition: Official Incentives and Governance*. Shanghai: Truth & Wisdom Press. (in Chinese)
- 周伟 (2018). 地方政府间跨域治理碎片化: 问题、根源与解决路径. *行政论坛*, 1: 74-80.
- Zhou, W. (2018). Fragmentization of Cross-Area Governance Between Local Governments: Issue, Cause and Solution. *Administrative Tribune*, 1: 74-80. (in Chinese)
- 周雪光 (2015). 项目制: 一个“控制权”理论视角. *开放时代*, 2: 82-102+5.
- Zhou, X. G. (2015). The Project System: A Perspective of the “Controlling Power” Theory. *Open Times*, 2: 82-102+5. (in Chinese)
- 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.
- Zhou, X. G. (2017). *The Institutional Logic of Governance in China: An Organizational Approach*. Beijing: SDX Joint Publishing Company. (in Chinese)
- Skinner, B. F. (1953). *Science and Human Behavior*. New York: Free Press.

责任编辑: 张书维