

中央政府如何纠正地方政府行为偏差？

——以清理整顿违规开发区为例

易 敏*

【摘要】中央政府纠正地方执行偏差的效果为何会出现差异？既有研究基于激励工具和非常规治理模型下的控制工具，形成了较为系统的解释理论，而在常规治理模式中的控制工具研究虽成果丰硕，但缺少实证检验和统一的解释框架。基于清理整顿违规开发区的政策实践，采用定量与定性混合的研究方法，论文发现，在中央政策目标与地方整体目标不完全一致的情境下，权威地位、时间压力和信息占有均构成有效的控制工具。中央政府对控制工具的不同使用策略造成纠偏效果的差异。当中央政策发布机构权威地位相对较低，时间压力相对较小，且未进行实地督查时，中央政府纠偏效果相对不彰。随着三种控制工具的使用与叠加，地方对中央政策的重视程度显著提升，纠偏效果持续改善。同时，控制工具的局限性导致其作用持续性存疑。研究试图基于中国科层组织常规治理模式，发现中央政府控制策略的新研究视角。

【关键词】控制 权威 时间压力 信息占有 开发区政策

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2023) 01 - 0125 - 19

一、导论

决策与执行的分离导致执行者的行为可能偏离决策者的意图，如何有效纠正执行偏差，实现政策的有效执行是世界各国共同面临的难题。党的十八大之前，中国也一度存在“上有政策，下有对策”的执行偏差现象（丁煌、定明捷，2004），中央政府旨在纠正这种执行偏差的努力也并非总能获得最佳效果。基于

* 易敏，中山大学中国公共管理研究中心、中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生。感谢朱亚鹏教授、朱旭峰教授的点评和建议，感谢王秋石教授在统计模型方面的意见，特别感谢匿名审稿人和编辑部对论文提出的宝贵意见。文责自负。

基金项目：国家社科基金重大项目：健全充分发挥中央和地方两个积极性体制优势的实现机制研究（20ZDA042）。

激励工具和非常规治理模型下的控制工具，既有研究形成了较为系统的解释理论，而在常规治理模式中的控制工具研究虽成果丰硕，但缺少统一的解释框架和实证检验。在常规治理模式下，即在层级节制和专业分工的典型科层组织运作模式下，中央政策采取了哪些控制工具及其组合？这些控制工具的作用条件和边界是什么？控制工具的特征如何造成纠偏结果的差异？这一系列问题仍有待系统研究。

本文选择中央政府清理整顿违规开发区的政策实践作为观察样本。为纠正开发区政策执行的偏差，化解“开发区热”带来的经济社会风险，中央政府多次发文清理整顿违规开发区。本文采用量化统计和定性混合的方法，为中央政府不同控制策略的有效性提供实证检验。

本文发现，权威地位、时间压力和信息占有均构成中央政府纠偏的有效控制工具。在中央政策目标与地方整体目标不一致的情境下，仅由部委发布非紧急通知的控制策略往往难以引起地方政府的足够关注，导致纠偏效果不彰。中央政府使用权威地位、时间压力和信息占有三大控制工具做出可信性威胁，更有利于纠正地方执行偏差。中央政府对控制工具的不同使用策略，造成了纠偏效果的前后差异。

本文其余部分包括：对中央政府纠偏的治理工具研究进行述评并提出研究问题；基于理论文献提出本文研究假设；利用中央政府清理整顿违规开发区的政策执行过程，为本研究提供实证检验；在结论的基础上，对中央政府控制工具的作用条件性与局限性进行了讨论。

二、文献综述：激励、控制与地方政府执行行为

对地方政府行为的有效控制是实现国家治理能力和治理体系现代化的题中之义，但中央政府和地方政府的目標函数并不总是一致，且央地间存在巨大信息差，为政策的有效执行带来了挑战（周黎安，2014；周雪光、练宏，2011）。因此，如何有效纠正地方偏差，实现政策的有效执行是世界各国普遍面临的难题。

党的十八大之前，中国也一度存在“上有政策，下有对策”的执行偏差现象（丁煌、定明捷，2004）。针对地方执行中出现的偏差，中央政府运用何种治理工具予以纠正？在组织学视野下，科层组织内部主要通过结果导向的激励工具和过程导向的控制工具来实现政策的有效执行（Holmstrom & Milgrom, 1991；Williamson, 1991）。

（一）结果导向的激励工具

委托方和代理方的目标并不总是一致，双方存在信息不对称，且契约存在不完备性，这些因素的叠加为代理方留下了自由裁量空间，其行为也可能随之偏离委托方的意愿（Grossman & Hart, 1992; Lipsky, 1971）。因此，如何通过巧妙的激励设置实现代理方与委托方的利益兼容，是委托-代理视角下政策执行的核心议题（Holmstrom & Milgrom, 1991）。围绕执行者的自由裁量行为及其规制，学界产生了丰硕的学术成果（Lipsky, 1971; Meter & Horn, 1975）。

学者们将此分析思路嵌入中国政府组织背景中，产生了富有洞见的分析概念和理论。一些学者基于中国的行政分权体制，提出财政激励理论，认为财政分享激励了地方政府努力推动经济发展，扩大财政收入（周飞舟，2006; Montinola et al., 1995; Oi, 1992）。另一些研究者则基于中国的政治集权体制，提出晋升激励理论，认为中央政府将任务发包给地方政府，并在任免官员时参考执行绩效，从而为纳入考核体系的政策执行提供了较强激励（周黎安，2014; Edin, 2003; Landry, 2008）。

学者们同时也发现激励工具存在作用限度。一是地方政府对不能带来财政收益或未纳入考核体系的政策执行动力相对较弱（渠敬东等，2009; O'Brien & Li, 1999）；二是量化考核存在数量限度、量化效度等缺陷，可能导致地方政府的无所适从和目标替代行为（周黎安，2014）；三是激励工具的强化可能导致用以平衡注意力分配的工作设计（Job Design）失效，造成环境保护、城市排水等“弱势”政策任务难以获得地方政府的足够重视（周黎安，2004; 赖诗攀，2020）。总之，激励工具可能导致代理方注意分配的偏差，并产生新的执行偏差（Holmstrom & Milgrom, 1991）。

此外，激励研究的一个隐含假设是，如果某一政策难以为本地带来财政收益或提供晋升机会，执行者将可能缺乏执行的动力。然而，实际情况却是，大量须承担较大财政压力且未被纳入考核体系的政策，最终仍获得了执行者的良好执行。更重要的是，激励研究相对忽视了中央政府在具体执行过程中的博弈策略，而仅将其视为制度背景或外生变量（冯猛等，2018）。

从理论层面看，科层组织协作适应能力强而自主适应能力弱，相应的治理工具偏好为弱激励而强控制（Williamson, 1991），即中央政府可能更倾向于通过控制工具来影响地方政府的执行行为（Holmstrom & Milgrom, 1991）。学界和实践者开始将目光转向控制机制。

（二）过程导向的控制工具

控制，即委托方通过惩罚违约的代理方，从而纠正其偏差行为（Göbel,

2011)。那么，哪些因素影响了委托方对代理方的控制的有效性呢？经典理论认为，委托方能否向代理方做出可信性威胁，构成能否有效控制的关键。换言之，代理方一旦出现偏离委托方意愿的行为，委托方能否及时发现并给予惩处（Lampton, 1987）。因而，前述问题可以表述为，哪些因素影响了委托方威胁的可信程度？

第一个变量是权威。能否让违约代理方付出足够代价，是委托方威胁是否可信的关键之一。在科层组织内，上级主要依靠权威来惩处违规的下级，权威的高低决定了惩处力度的大小。因此，权威构成了上级威胁可信程度的关键变量（Aghion & Tirole, 1997；Williamson, 1991）。在中国政府组织情境下，上级政府的权威地位呈现出差序格局，“谁发布任务”，可能对地方政府行为构成重要影响（练宏，2016）。

第二个变量是信息占有（Information Possession）。委托方能否获得代理方行为的真实信息，对其威胁的可信性造成了重要影响（Fudenberg & Tirole, 1983；Rubinstein, 1985）。在科层组织内，由于决策和执行分离，下级掌握执行信息优势，其偏差行为有一定概率不被上级发现。因此，上级能否掌握信息，是其做出威胁的可信程度的重要变量。

第三个变量是时间压力。在博弈中，谁拥有耐心，谁便能占据优势。委托方可以规定明确且相对较短任务时限，向代理方施加时间压力，获得博弈优势（Fudenberg & Tirole, 1983；Rubinstein, 1985）。

这些研究的重要启示为：时间压力、信息占有和权威地位是中央政府的主要控制工具。

（三）既有的控制研究

学界对控制工具的研究，目前主要集中于“项目制”和“运动式治理”两大非常规控制工具。中央政府通过绕过或叫停按部就班的科层制体制，以专项化的资金等资源管控或打破专业分工等方式，实现更精准的资源投放和更广泛的资源动员，确保政策有效执行（冯仕政，2011；渠敬东，2012；折晓叶、陈婴婴，2011）。当然，这种非常规的控制工具存在“高成本”缺陷，且可能强化部门隔离和资源配置扭曲，难以广泛和持续使用（周雪光，2012，2015）。

这是富有洞见的观察，中央政府通过打破经典官僚制中的专业分工和层级节制的常规治理模式，以纵向上的越级指挥和横向上的跨部门动员，纠正地方政府的执行偏差行为（折晓叶、陈婴婴，2011；周雪光，2012）。然而，非常规治理工具研究共同隐含的假设是在央地间目标存在不一致时，中央政府通过常规模式难以纠正偏差，只能采用“非常规”的方式。

事实上,大量研究观察到,在层级节制和专业分工的典型官僚制,即常规治理模式中,中央政府仍然可以有效控制地方政府行为。如学者们注意到,中央政府通过向地方派出人员进行实地检查,掌握政策执行的实际情况并惩处地方的偏差行为(陈家建,2015;陈晓红等,2019;庄玉乙等,2019);中央政府通过高位推动、提升委托方权威来强化协调和信息交流(贺东航、孔繁斌,2011;练宏,2016);中央政府发布紧急通知来强化时间压力,促使地方政府由偏差状态向积极执行状态“波动”(陈家建、张琼文,2015;竺乾威,2012)。学者们进一步观察到,这些控制策略可能因为地方政府的应对策略而效果不彰(周雪光、练宏,2011)。

这些研究成果无疑为我们理解中央政府在常规治理模式下如何控制地方行为提供了丰富且深入的观察素材。然而,这些案例研究一方面往往只观察到某一种工具,仍有待纳入统一的分析框架;另一方面,这些观察提出的命题仍然需要实证检验,比如委托方的权威地位与时间压力的作用等。据此,本文提出研究问题:在常规治理模式下,中央政府旨在纠正地方政府执行偏差的控制策略为什么会出现效果的差异?

三、研究假设:权威地位、时间压力、可信性威胁与政策执行

本文将中国政府内部治理模式分为常规治理模式和非常规治理模式,基本理论依据为马克斯·韦伯对官僚制的经典研究,以及中国学者对中国政府内部治理模式的观察和归纳。韦伯(2020)对理性官僚制的特征做了总结,其中纵向上的层级节制和横向上的专业分工构成其基本特征,这种按部就班的内部治理模式被定义为常规治理模式(周雪光,2012)。

在清理整顿违规开发区的过程中,中央政府将治理目标整体打包给地方政府,后者负责组织实施,执行绩效由中央政府检查验收(周黎安,2014)。因此,违规开发区的清理整顿工作按照既定的开发区管理分工和层级节制进行,属于常规治理模式。

以国土资源管理部门为例,作为执行主体的原国土资源厅(以下简称“省厅”)接受来自原国土资源部(以下简称“部委”)和省政府的双重领导。其中,省厅接受部委的直接业务指导和间接绩效考核。同时,省厅接受省政府的部门考核。此外,国务院通过直接领导省政府,也将间接对省厅构成领导关系。因此,省厅接受国务院、部委和省政府等三大上级机构领导,且省政府的整体目标优先级高于部门职能目标(如图1所示)。

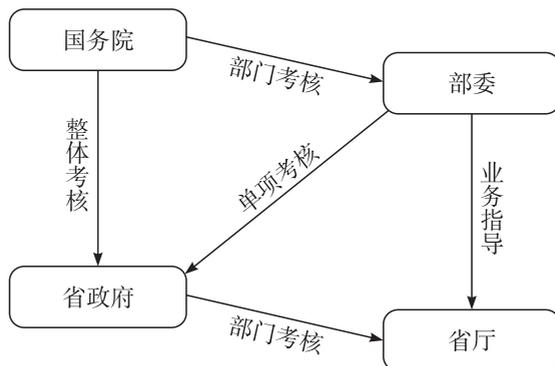


图1 省厅的政策执行环境

资料来源：作者自制。

如前所述，中央政府控制工具包括权威地位、时间压力和信息占有，本部分将据此构建研究框架并提出假设。

权威地位：权威包括正式权威和实质权威（Aghion & Tirole, 1997）。正式权威即决策权，因此对省厅而言，国务院的正式权威最高，部委与省政府的正式权威对等；实质权威即对决策的有效控制，其受到资源配属等变量影响，这意味着行政级别对等的委托方之间仍然存在实质权威的差异。如部委虽然行政级别与省政府相当，但前者缺少足够权限去影响国土资源厅的编制、预算等资源，因此部委的实质权威不如省政府。

总之，对于省级部门而言，权威由高到低依次为国务院、省政府和部委。这种权威的差序格局所造成的一个直接结果是，省级部门如果出现偏差行为，国务院能进行最大力度的惩处，部委的惩处力度相对较小。因此，省级部门对国务院发文的重视程度可能会高于部委发文。本文据此提出研究假设1：中央政策发布机构的权威与地方政府的重视程度正相关。

时间压力：委托方通过设置任务完成时限，向代理方施加时间压力，从而获得耐心优势。在中国政府情境中，中央政府可以设置更短的任务完成时限，向地方政府施加更强的时间压力，促使后者改变执行策略，加快执行节奏。

因此，国务院和部委对省政府和国土资源厅均拥有时间压力优势，国务院和部委均可发布“紧急通知”或在党政内网系统中标注“紧急”或“特急”的政策，要求地方政府立刻行动。因此，相比于“平急”政策，“紧急”或“特急”的政策能施加更强的时间压力。本文据此提出研究假设2：中央政策的时间压力与地方政府的重视程度正相关。

信息占有：国务院可以通过实地检查督促等方式，掌握地方政府执行行为的真实信息，从而纠正地方偏差。学者们发现，消弭信息差构成督查的重要作用机制，即中央政府一方面到地方进行随机实地走访、材料调阅和干部谈话等，

掌握地方的真实执行信息(艾云, 2011), 另一方面通过动员公众参与环境治理, 拓宽信息汲取渠道(王诗宗、杨帆, 2018)。因此, 相比于不督查, 中央政府进行实地督查时更能获得信息占有优势, 做出可信性威胁。^① 本文据此提出研究假设3: 相比于不开展督查, 中央政府开展督查时地方政府对中央政策的重视程度更高。

四、控制工具与政策执行: 基于清理整顿违规开发区的实证检验

本部分将采用定量与定性相结合的研究方式, 对本文的假设进行实证检验。案例分析法有助于更加深入地对现象演变的微观过程进行描述和分析, 也能更好地凸显公共政策执行的中国实践, 这一方法在公共政策研究中得到了社会科学领域大多数学科的认可(贺东航、孔繁斌, 2011)。本文将案例分析和定量分析相结合, 有利于在保持分析深度的同时, 提升研究的信度。

(一) 样本选择

地方政府违规设立各类开发区大量圈占土地, 这一偏差导致土地浪费, 威胁社会稳定和国家粮食安全。为治理此乱象, 中央政府多次发文清理违规开发区, 有的政策获得了地方政府的良好执行, 有的政策执行效果相对不佳。这就为研究观察中央政府的纠偏策略及其成效提供了良好的窗口。

笔者选择2003年作为观察年份的原因, 主要是为排除时间等干扰因素。首先, 如果观察时间在同一年, 则该年中考核体系、经济压力、耕地压力、社会矛盾等诸多方面均无显著变化, 从而可以实现对以上变量的良好控制。其次, 国务院连续发文, 尤其是“紧急通知”的情况相对较少, 若拉长观测时限, 那么国务院发布“紧急通知”在模型中的作用系数将增大, 其效果则可能被高估。

本文的政策样本经过了严格筛选。2003年全年, 国务院及其办公厅、部委发布土地调控政策共计44项。本研究首先剔除了8项仅针对部分省份的政策; 其次剔除了18项“条例”“办法”“函”等政策, 仅保留“通知”“意见”等规范性文件一类, 排除了效力级别差异的干扰^②; 最后剔除了“清理违规开发

^① 前期的开发区督查与土地督察不同, 没有专职机构, 且督查范围仅限某一具体政策, 督查后也不会做“回头看”等二次督查, 时间压力机制并不明显。因此, 本文将督查的核心机制界定为信息占有。

^② 国务院文件按照法律效力等级, 可分为法律、司法解释、行政法规、规范性文件和说明性文件; 部委文件包括部门规章、规范性文件和说明性文件。为控制因法律效力差异而造成的影响, 本文仅选择规范性文件一类, 即文件标题以“通知”“意见”结尾的政策文本。

区”目标以外的 11 项政策。经过筛选，最终进入样本的政策共有 7 项，包括部委发布的 2 个“紧急通知”和 2 个“非紧急通知”，国务院及其办公厅发布的 2 个“紧急通知”和 1 个“非紧急通知”（见表 1）。

表 1 2003 年清理整顿违规开发区的政策

| 政策名称 | 发布主体 | 紧急程度 | 是否督查 |
|------------------------------|------|-----------------|------|
| 关于报国务院批准的土地开发用地审查报批工作有关问题的通知 | 部委 | 非紧急 | 否 |
| 关于清理各类园区用地 加强土地供应调控的紧急通知 | 部委 | 紧急 | 是 |
| 关于暂停审批各类开发区的紧急通知 | 国务院 | 紧急 | 是 |
| 关于清理整顿各类开发区 加强建设用地管理的通知 | 国务院 | 非紧急 | 否 |
| 关于加强城市建设用地审查报批工作有关问题的通知 | 部委 | 非紧急 | 否 |
| 关于清理各类园区用地 加强土地供应调控的紧急通知 | 国务院 | 紧急 | 是 |
| 关于清理整顿现有各类开发区的具体标准和政策界限的通知 | 部委 | 紧急 ^① | 是 |

资料来源：国务院网站和自然资源部网站。

（二）研究方法

本文采用定量与定性结合的混合研究方法，以兼顾研究结论的信度和效度。首先，本文基于中央政策文本和省级政府回应文本，采用定量统计，为权威地位、时间压力和信息占有等关键变量的作用进行实证检验。在此基础上，本研究将综合使用既有案例研究的二手资料、部委发布的历次政策执行情况通报、国家发改委等部委向国务院提交的清理整顿违规开发区的总结报告和地方政府人员访谈等资料，展示中央政府对三大控制工具的不同使用策略及地方的应对策略，以微观的互动过程展示中央政府纠偏成效差异的因果机制。

（三）变量操作化

本研究的因变量是省级政府及部门对中央政府清理违规开发区政策的重视程度，即地方政府是否转发以及是否出台操作细则（陈家建、张琼文，2015）。因此，本文将中央政府的纠偏效果操作化为省级政府对中央政府清理违规开发区政策文本的回应情况，分为无文本回应、转发和细化三种情况。其中，若省级政府将中央政策原文转发给下级政府，视为“转发”；若省级政府出台实施细

^① 此政策虽然没有在标题中标注为“紧急通知”，但中央在党政内网中将其标注为“特急”。

则,则视为“细化”;若对中央政策既无细化也无转发,则视为“无文本回应”。在这三种情况中,“无文本回应”显示出省级政府及部门对中央政策最不重视,“转发”则较为重视,“细化”则最重视,本文分别赋值“0”“1”和“2”。

参考既有财政分权、量化考核以及土地执法研究(陈硕、高琳,2012;梁若冰,2010;张晏、龚六堂,2005;Li & Zhou,2005),本研究控制变量包括财政激励、晋升激励、国土部门相关情况和地方相关情况四类。其中,财政激励包括财政分权指数、土地出让金依赖度和转移支付依赖度,晋升激励指GDP增速排名、书记年龄和省长年龄,国土部门情况包含地方拨款占部门收入比例和部门职工数,地方情况则由土地违法案件发生数、人均GDP、工业企业数量和省份所属地区构成。各变量操作化规则和数据来源如表2所示。

表2 变量操作化及数据来源

| 变量名 | 操作化 | 数据来源 |
|----------|--|--|
| 中央政策 | 2003年中央政策出台的需要所有省级政府执行的违规开发区清理政策 | |
| 权威地位 | 中央政策发布部门,部委、国务院及其办公厅分别赋值“0”和“1” | 《国土资源统计年鉴》、自然资源部网站 |
| 时间压力 | 非“紧急”赋值“0”,“紧急”赋值“1” | |
| 信息占有 | 不督查赋值“0”,督查赋值“1” | |
| 省级政府回应情况 | 30个省级政府针对中央政策所做回应,按照“无文本回应”“转发”和“细化”分别赋值“0”“1”和“2” | 中国政府公开信息整合服务平台、省政府公报、省政府及省国土部门网站、智能找法网、北大法宝网、汇法网、中国知网、搜索引擎 |
| 财政分权指标 | 上年度省本级财政收入占中央本级财政收入的比重 上年度省本级财政支出占中央本级财政支出的比重 | 《中国统计年鉴》 |
| 土地出让金依赖度 | 上年度省本级财政收入占省本级财政支出的比重 上年度土地出让金收入占当年一般财政支出的比重 | 《中国国土资源统计年鉴》 《中国统计年鉴》 |

(续上表)

| 变量名 | 操作化 | 数据来源 |
|-----------|----------------------------------|--------------|
| 转移支付依赖程度 | 上年度中央转移支付占当年一般财政支出 的比重 | 《中国统计年鉴》 |
| GDP 增速排名 | 上年度省 GDP 增速在全国 30 省排名 | |
| 书记年龄 | 2003 年该省省委书记的年龄 | 新华网、人民网 |
| 省长年龄 | 2003 年该省省长的年龄 | |
| 地方拨款占比 | 上年度地方拨款占国土部门收入的比重 | |
| 部门职工数 | 上年末国土部门职工数的对数 | 《中国国土资源统计年鉴》 |
| 土地违法案件发生数 | 上年度土地违法案件发生数的对数 | |
| 人均 GDP | 上年度省年度人均 GDP 的对数 | |
| 工业企业数 | 上年末规模以上工业企业数量的对数 | 《中国统计年鉴》 |
| 省份所属地区 | 东部赋值“1”，中部和东北地区赋值 “2”，西部赋值“3” | |

资料来源：作者自制。

(四) 描述统计

本文对部分变量采用了取自然对数的方法，自变量和因变量分布均较为均衡（如表 3 所示）。因变量中“转发”仅占比 5.24%，相对较少；但考虑到“转发”和“细化”在政府运作中的较大差异，本研究予以保留。为检验模型稳健性，后续将二者合并为“有文本回应”。

表 3 描述统计

| 变量名 | 样本量 (个) | 均值/百分比 (%) | 标准差 | 最小值 | 最大值 |
|----------|---------|------------|-----|-----|-----|
| 回应情况 | 210 | | | | |
| 无文本回应 | 129 | 61.43 | | | |
| 转发 | 11 | 5.24 | | | |
| 细化 | 70 | 33.33 | | | |
| 政策发布机构 | 210 | | | | |
| 部委 | 120 | 57.14 | | | |
| 国务院及其办公厅 | 90 | 42.86 | | | |
| 政策紧急性 | 210 | | | | |
| 非紧急 | 90 | 42.86 | | | |
| 紧急 | 120 | 57.14 | | | |

(续上表)

| 变量名 | 样本量 (个) | 均值/百分比 (%) | 标准差 | 最小值 | 最大值 |
|---------------|---------|------------|------|------|-------|
| 是否督查 | 210 | | | | |
| 否 | 90 | 42.86 | | | |
| 是 | 120 | 57.14 | | | |
| 财政分权收入指标 | 210 | 0.03 | 0.02 | 0.00 | 0.13 |
| 财政分权支出指标 | 210 | 0.08 | 0.04 | 0.01 | 0.25 |
| 财政分权自主性指标 | 210 | 0.49 | 0.18 | 0.18 | 0.85 |
| 土地出让金依赖度 | 210 | 0.15 | 0.18 | 0.01 | 1.31 |
| 转移支付依赖度 | 210 | 0.08 | 0.19 | 0.00 | 0.78 |
| GDP 增速排名 | 210 | 15.50 | 8.68 | 1 | 30 |
| 省委书记年龄 | 210 | 58.38 | 3.61 | 48 | 64 |
| 省长年龄 | 210 | 57.82 | 4.23 | 49 | 66 |
| 地方拨款占国土部门收入比重 | 210 | 0.67 | 0.20 | 0.22 | 0.98 |
| 部门职工数 | 210 | 8.37 | 1.01 | 6.02 | 10.05 |
| 土地违法案件发生数 | 210 | 7.62 | 1.10 | 5.15 | 9.00 |
| 人均 GDP | 210 | 9.08 | 0.53 | 8.09 | 10.44 |
| 工业企业数 | 210 | 8.23 | 1.04 | 5.96 | 10.03 |
| 省份所属区域 | 210 | | | | |
| 东部 | 70 | 33.33 | | | |
| 中部 | 63 | 30.00 | | | |
| 西部 | 77 | 36.67 | | | |

资料来源：作者自制。

(五) 模型结果与检验

因变量为次序变量，统计采用 ologit 模型，运算在 stata17.0 版本中完成，回归分析结果如表 4 所示。

表 4 回归分析结果

| 变量 | 模型 1 | 模型 2 | 模型 3 | 模型 4 | 模型 5 | 模型 6 |
|-----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 政策发布机构 | 1.871*** | 1.872*** | 1.828*** | 1.798*** | 1.799*** | 1.747*** |
| 紧急程度 | 1.203*** | 1.200*** | 1.226*** | 1.341*** | 1.337*** | 1.364*** |
| 督查 | 1.211*** | 1.206*** | 1.251*** | 1.388*** | 1.383*** | 1.433*** |
| 财政分权收入指标 | 9.859 | | | 12.57 | | |
| 财政分权支出指标 | | 5.232 | | | 6.551 | |
| 财政分权自主性指标 | | | -2.590 | | | -1.629 |
| 土地出让金依赖度 | -0.566 | -0.557 | -0.724 | 1.069 | 1.060 | 0.745 |

(续上表)

| 变量 | 模型 1 | 模型 2 | 模型 3 | 模型 4 | 模型 5 | 模型 6 |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 转移支付依赖度 | -0.0359 | -0.0392 | -0.0557 | -0.315 | -0.319 | -0.336 |
| GDP 增速排名 | -0.127** | -0.128** | -0.117* | -0.132** | -0.134** | -0.126* |
| 省委书记年龄 | -0.0543 | -0.0582 | -0.0669 | -0.0348 | -0.0403 | -0.0504 |
| 省长年龄 | 0.108** | 0.110** | 0.125** | 0.0570 | 0.0592 | 0.0698 |
| 地方拨款占国土部门收入比重 | 1.627 | 1.631 | 1.998* | 1.485 | 1.496 | 1.878* |
| 部门职工数 | -1.073*** | -1.129*** | -1.210*** | -1.096*** | -1.166*** | -1.216*** |
| 土地违法案件发生数 | 1.193*** | 1.207*** | 1.383*** | 1.290*** | 1.309*** | 1.469*** |
| 人均 GDP | 1.508 | 1.539 | 2.372* | 1.222 | 1.272 | 1.993 |
| 工业企业数 | -0.0271 | -0.0292 | 0.266 | -0.202 | -0.200 | 0.0719 |
| 省份所属区域 | 0.420 | 0.376 | 0.337 | 0.476 | 0.423 | 0.443 |
| cut1 | 20.93* | 20.72* | 30.26** | | | |
| cut2 | 21.28* | 21.07* | 30.61** | | | |
| Constant | | | | -16.00 | -15.86 | -24.49* |
| 样本量 | 210 | 210 | 210 | 210 | 210 | 210 |

注：***、**和*分别表示相关系数通过 0.01、0.05 和 0.10 水平的显著性检。限于篇幅原因，标准误未在文中列出，感兴趣的读者可联系作者索取完整表格。

资料来源：作者自制。

根据财政分权的三种测量，本文分别使用三个模型进行测量。由模型 1、模型 2 和模型 3 对比可知，主要变量的影响系数、作用方向和显著性均较为一致，因此，本文主要基于模型 1 做数据解读。为便于系数间的对比，本文将进一步展示回归结果的 Odds Ratio（如表 5 所示）。在其他条件不变的情况下，相较于部委发文，国务院发布的政策获得省政府及省厅重视程度提升一级的概率提高了 7.461 倍，此结论在 0.01 的水平上显著。由此，本文假设 1 获得证实，即政策发布机构的权威与地方政府的重视程度正相关。本文为政府内部权威地位差序格局对地方政府行为影响的命题提供了实证支持。

表 5 关键变量的 Odds Ratio 展示

| 变量 | 模型 1 | 模型 2 | 模型 3 |
|--------|----------|----------|----------|
| 政策发布机构 | 7.461*** | 7.447*** | 7.226*** |
| 紧急程度 | 3.098*** | 3.093*** | 3.151*** |
| 督查 | 2.959** | 2.950** | 3.048** |
| 控制变量 | 是 | 是 | 是 |

注：***、**和*分别表示相关系数通过 0.01、0.05 和 0.10 水平的显著性检。限于篇幅原因，标准误未在文中列出，感兴趣的读者可联系作者索取完整表格。

资料来源：作者自制。

在其他条件不变的情况下,相较于非紧急政策,紧急政策获得省政府重视程度提升一级的概率提高了3.098倍,此结论在0.01的水平上显著。由此,本文假设2获得证实,即中央政策的时间压力与地方政府的重视程度正相关。本文通过紧急政策与非紧急政策的区分,为时间压力对代理方的影响提供了实证支持。

在其他条件不变的情况下,相较于不进行督查,中央政府就政策执行开展督查时,省政府重视程度提升一级的概率提高了2.959倍,此结论在0.01的水平上显著。由此,本文假设3获得证实,即相比于不开展督查,中央政府开展督查时地方政府对中央政策的重视程度更高。

本文的ologit模型通过了omodel和brant检验,说明本文因变量的次序等级之间并不存在显著差异。同时,由于少部分省份回应时间为2004年初,为检验时间变化是否产生显著影响,本文采用时间序列ologit模型的LR检验,结果不显著,说明时间序列ologit模型与ologit模型并无显著区别,本文使用ologit模型通过检验。

为了确保模型的稳健性,本研究将因变量回应情况中的“转发”和“细化”合并为一类,即“有文本回应”,因变量变成“无文本回应”和“有文本回应”的二分变量。logit模型发现回归结果基本不变,尤其是发布部门权威地位和政策紧急性两大核心自变量的显著性和作用方向无变化,影响系数小幅增大,说明本研究的回归模型较为稳健(见表4)。总之,发布部门权威地位和政策紧急性对省级政府的回应均有显著的正向影响。

(五) 不同控制工具的组合及其作用

权威地位、时间压力和信息占有均构成了有效的控制工具,但中央政府实际使用过程中可能同时使用不同工具,造成纠偏效果的差异。因此,为了回答中央政府纠偏策略为什么有时有效而有时失效这一问题,我们还需要近距离观察中央政府纠偏过程中央地互动的具体过程,采用定性方法展示央地互动的微观过程。

本部分的定性观察包括了省级、市级和区县级政府。根据中央政府的界定,在开发区清理整顿中,省级政府负总责,市级政府负责统筹,区县级政府负责落实。为了理清控制工具的作用机制和央地间的互动过程,我们需要对省、市、县三级政府的行为进行观察。

截至清理整顿前,2003年全国共有各类开发区5657个,平均每个县拥有约2个,远远超出实际需要;而中国耕地总量下降到1.26亿公顷,人均耕地面积也低于国际警戒线的1.4亩。此外,因土地征迁而引发的社会矛盾日益激烈,威胁社会稳定。为纠正地方政府盲目发展开发区的偏差,中央政府开启了针对全国违规开发区的清理整顿进程。

1. 弱权威、弱时间压力和弱信息占有

部委发布的非紧急通知，仅有 6.7% 获得省政府或省厅正式文本回应，其他通知则有 51.3% 获得正式文本回应。这组对比说明，当清理整顿违规开发区的政策目标与地方整体目标（即经济增长）在短期内不一致时，在中央政府不强化督查、不发紧急通知，以及不改变发文机构权威的情况下，省厅可能倾向于服从地方经济增长的目标而对中央政策保持“观望”。这一现象在地方政府的政策文本以及访谈中都能得到印证。

某东部省会城市在《关于进一步提升国家级省级开发区发展水平的若干意见》中提到：“2002 年，全市 5 个国家级、11 个省级开发区完成国内生产总值、财政收入和出口额分别占全市总额的 40%、40% 和 71.6%，对全市经济发展正发挥出越来越大的示范和带动作用。”

你要知道政府重视什么，很容易的……你看我们最重要的开发区，谁是主任？是副市长兼任，那个开发区级别都高半级的。为什么要这样呢？因为副市长挂帅，市直部门，各方面才好协调，很多优惠政策才能更快落地，你有地，有配套设施，能减免税收，办事快，企业才愿意来，对全市经济和产业发展都是有益的。最重要的产业都会在这里面，最好的政策都会在这里面，最多的钱、最多的就业、最好的人才都会在这里面。（某东部地级市处级官员）

经济发展情况相对较好的东部地区对开发区的依赖已然如此，其他地区对开发区依赖更甚。在清理整顿违规开发区和经济增长目标“二选一”的情境下，这些地区更可能选择“保经济”。

领导不好当啊！其实我们市可能一共两三个开发区就足够了，但是他（指区主要领导）一看旁边的区县搞了开发区，GDP 蹭的一下上去了，压力就来了。他自己需要政绩呀！别的地方搞得不好，你搞不好，对上面的领导不好交代呀。而且，为官一任，造福一方。谁不想在自己的任期上做出点成绩？！等你调走了大家都会感念你的，对自己这一辈子就有个交代了。那什么是成绩？最大的成绩就是经济呀，不搞开发区，拿什么吸引企业，大家的就业，GDP 怎么上得去呢？！旁边的弄开发区，经济上去了，赚钱了，大家的工资、收入也就多了。我们不弄，就没有，逼着你也得上（指上马开发区项目）！所以，明知道是重复建设，也要弄开发区。（某西部省会城市某区处级官员）

清理违规开发区可能直接影响经济增长这一中心工作，在“吃饭财政”和官员绩效的双重压力下，地方政府清理整顿开发区的动力相对不足。这就为地方政府对清理开发区政策总体上不够重视的现象提供了解释。可见，当中央政策目标与地方整体目标不一致时，在政策发布机构权威地位不足且缺少时间压力和可信性威胁的情况下，地方职能部门倾向于服从地方整体目标，造成纠偏效果不彰。

2. 弱权威、强时间压力和强信息占有

在非紧急通知难以纠正地方偏差的情况下，部委转而发布紧急通知，并进驻各省进行督查。其纠偏效果是，共23个省派出督查组到各市、县推进清理整顿工作，其中12个省由省厅领导亲自带队。这说明部委通过发布紧急通知明确完成时限并组织督查，成功提升了地方执行部门的重视程度。

但是，该通报也明确指出，地方执行中存在“有的地方还不了解部发布……的要求”，“有的地方工作还停留在组织部署阶段……工作出现松懈倾向”，以及“有的省对市、县的工作情况不了解、不掌握，有的还没有进行督查”等问题。具体而言，地方可能通过配合用地者变更土地用途等纵容违法用地，若干年后再利用“历史遗留问题”等方式变相承认，从而减少开发区被认定的违规土地面积，消解政策执行，造成政策执行的高度不确定性。（何艳玲，2013；谢志岚、曹景钧，2010）。

3. 强权威、弱时间压力和弱信息占有

部委推动的违规开发区清理整顿工作，总体上效果不够理想。中央政府改变控制策略，通过提升权威地位促进政策执行，即国务院直接发布《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》，以国务院的权威要求地方纠正开发区过多过滥的偏差。

由表5可知，发文机构权威的作用强度高于时间压力和信息占有。因此，当中央政策目标与地方整体目标不一致时，中央政府通过提高政策发布机构的权威地位，提升了地方职能部门的重视程度，相应的执行效果也更佳。然而，中央政府清理整顿违规开发区的目标仍未完全实现。国务院对此予以严厉批评：

一些地方主要领导对经济发展的指导思想还不够端正，片面追求短期经济效益，对治理整顿工作重视不够，处于等待和观望状态；开发区清理整顿还停留在摸清底数和查找问题阶段，处理工作尚未全面开展，一些地方开发区盲目扩张的势头还在继续；征地补偿不落实，农民失地失业的问题还没有解决；有些地方清理整顿措施不落实，顶风违法行为仍有发生。

由此可见，由于缺少时间压力和信息占有，即使国务院发文，地方政府对中央政策的执行积极性仍有提升空间，造成政策执行的不确定性。

4. 强权威、强时间压力和强信息占有

2003年11月，中央政府督查发现，国务院发布《国务院关于加大工作力度进一步治理整顿土地市场秩序的紧急通知》后，各省均“将土地市场秩序治理整顿工作列入党委、政府工作的重要日程，主要领导亲自抓”，且各省的治理整顿领导小组组长，6个省由省政府“一把手”亲自担任，8个省由常务副省长担任，14个省由政府分管领导担任，2个省由省厅领导担任。该紧急通知下发后的22天内，有19个省出台实施细则，开发区的清理整顿工作得以迅速推进。

督查发现，“下发关于暂停审批各类开发区的紧急通知后，各地已停止了审批新设立和扩建各类开发区”。经过清理整顿，全国 36.2% 的开发区被迅速撤并整合。总之，相比于国务院发布的非紧急通知，紧急通知和督查的结合获得了地方更积极的响应。

综上，本文的发现是，当中央政策目标与地方整体目标不完全一致时，在中国特殊的“条块”关系格局下，中央政府的策略之一是由部委发布非紧急通知，但往往难以引起地方政府的足够关注，导致纠偏效果不彰。中央政府的策略之二是通过部委发布紧急通知以及派驻督查组等方式，强化时间压力和信息占有，这提升了地方职能部门的重视程度，但同时由于部门权威地位不足，纠偏效果存在高度不确定性。策略之三是通过国务院发布通知，利用更高的权威地位提升政策的重要性，有效提升了省政府及国土资源厅的重视程度，但同时由于缺少时间压力和信息占有，纠偏效果仍然存在不确定性。策略之四是通过国务院及其办公厅发布紧急通知，提升权威地位的同时强化时间压力并开展督查，使政策成为地方的中心工作，实现了地方偏差的纠正。中央政府的不同控制策略造成了地方政府在短时间内的前后执行差异。

总之，控制策略的实质是通过权威地位、时间压力和信息占有等控制工具的使用，改变中央政策在地方任务中的轻重缓急排序，从而纠正政策执行的偏差。

五、作用局限性：控制工具在长期性任务中的作用

在常规治理模式下，控制工具的核心逻辑是压缩地方政府的自由裁量空间，从而促进政策执行（陈家建、张琼文，2015；贺东航、孔繁斌，2011；吴少微、杨忠，2017）。中央政府通过提升发文机构的权威地位以消弭政策目标与地方整体目标之间的不一致，通过紧急通知强化时间压力并开展督查强化信息占有以降低政策执行的不确定性，有效提升了地方政府对清理整顿违规开发区政策的重视程度，迅速纠正了粗放经营开发区的偏差。

然而，开发区土地的集约化利用是一个长期任务，控制工具的持续性存疑。开发区管理不可能长期由国务院发文推动，督查也需要耗费高昂的成本，2006年后集中清理整顿即停止。因此，虽然清理整顿使全国开发区数量和面积都大幅减少，但根据国家发改委等中央部委向国务院提交的工作总结报告，地方政府仍然可能在经济增长和清理违规开发区这两个目标之间摇摆。一些地方或“自行扩大开发区面积”，或以“生态园”“工业走廊”等名义擅自新建开发区，“新一轮的开发区热又在兴起”。

总之，控制工具虽然有助于纠正代理方的注意力分配偏差（Holmstrom & Milgrom, 1991），但本文研究发现，控制工具的这一作用具有短期性，而在改变长期任务的注意力短缺问题中需要与激励工具等其他治理工具配合，才能保

证作用的持续性。

本研究的理论贡献之一是研究了常规治理模式下中央政府纠正政策执行偏差的控制策略,分离出权威地位、时间压力和信息占有等三大控制工具,并研究了其作用机制,试图为执行研究提供基于中国科层组织常规治理模式下中央控制策略的新视角;二是进一步探究了控制工具在纠正地方政府行为偏差中的作用局限性;三是首次为时间压力和政府内部的权威差序格局理论提供实证检验;四是将中央政府和地方政府均做了区分,改变了既有研究中将其分别视为同一主体的简单假定,有助于理清央地政府间的互动机制。

本研究以开发区管理为例,为中央政府基于常规治理模式的控制机制做了实证检验,研究发现对新近的督查实践具有一定的参考意义。同时,激励工具和控制工具均存在一定的作用范围,过度依赖可能导致意外的结果。实践者可以根据不同任务属性,采用不同的治理工具及其组合,更可能取得良好的治理效果,实现政策良好执行。

当然,本文仍存在需要进一步研究之处。首先,本文的研究框架仅适用于属地化管理部门,垂直管理部门则不适用。权力结构将对执行行为产生重大影响(Williamson, 1991),本文仅研究了行政发包制这一种结构下的纠偏过程。在垂管部门的政策执行中,若出现目标不一致,中央政府如何确保政策的执行?其治理工具使用有何不同?作用机制是否存在差异?在税务、专利、司法等职能日渐强化垂直管理的组织背景下,这种差异更具研究意义。其次,控制工具包括常规和非常规两种模式,二者关系如何?尤其是其相互的转化机制,即何时常规,何时非常规?这一问题有待进一步深入研究。最后,第三方监管等新型治理工具在政策执行中开始使用。比如在禁毒领域,上级政府向第三方专业机构购买服务,由后者通过下水道精准测量毒品残留物浓度,以此评价下级的禁毒绩效。第三方监管有利于在降低成本的同时消弭上下级间巨大的信息差,极大地改变现有的上下级互动模式,具有较高的研究价值。总之,对这些问题的研究有助于增进知识积累,帮助我们更好地理解中国政府在政策执行纠偏中的行动逻辑。

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*, 3: 68-87.
- Ai, Y. (2011). An Organizational Study of the Inspecting-Responding Process Within the Chinese Governmental Hierarchy: A Case Study of the End-of-Year Assessment of Family Planning in County A. *Chinese Journal of Sociology*, 3: 68-87. (in Chinese)
- 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)
- 陈家建、张琼文(2015). 政策执行波动与基层治理问题. *社会学研究*, 3: 23-45+242-243.
- Chen, J. J., & Zhang, Q. W. (2015). Fluctuation in Policy Implementation and Local Governance. *Sociological Studies*, 3: 23-45+242-243. (in Chinese)
- 陈硕、高琳(2012). 央地关系: 财政分权度量及作用机制再评估. *管理世界*, 6: 43-59.

- Chen, S., & Gao, L. (2012). Central-Local Relationship: Measurement of Fiscal Decentralization and Reevaluation of Its Mechanism. *Management World*, 6: 43 - 59. (in Chinese)
- 陈晓红、朱蕾、汪阳洁 (2019). 驻地效应——来自国家土地督察的经验证据. *经济学(季刊)*, 1: 99 - 122.
- Chen, X. H., Zhu, L., & Wang, Y. J. (2019). Government Station Effect: Empirical Evidence from the State Land Supervision in China. *China Economic Quarterly*, 1: 99 - 122. (in Chinese)
- 丁煌、定明捷 (2004). “上有政策、下有对策”——案例分析与博弈启示. *武汉大学学报(哲学社会科学版)*, 6: 804 - 809.
- Ding, H., & Ding, M. J. (2004). A Case Analysis of the Distorted Policy-Implementation Game and Its Effects. *Wuhan University Journal (Philosophy & Social Sciences Edition)*, 6: 804 - 809. (in Chinese)
- 冯猛、艾云、刘世定 (2018). 理解政府行为与制度安排——近期中国政府研究述评. 载刘世定主编《经济社会学研究》(第5辑). 北京: 社会科学文献出版社.
- Feng, M., Ai, Y., & Liu, S. D. (2018). Understanding Government Behavior and Institutional Arrangements: A Review of Recent Chinese Government Studies. In Liu, S. D. (Eds.). *Studies in Economic Sociology* (Vol. 5). Beijing: Social Sciences Academic Press. (in Chinese)
- 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.
- Feng, S. Z. (2011). The Formation and Variation of State Movements in China: A Holistic Interpretation Based on Polity. *Open Times*, 1: 73 - 97. (in Chinese)
- 贺东航、孔繁斌 (2011). 公共政策执行的中国经验. *中国社会科学*, 5: 61 - 79 + 220 - 221.
- He, D. H., & Kong F. B. (2011). China's Experience in Public Policy Implementation. *Social Sciences in China*, 5: 61 - 79 + 220 - 221. (in Chinese)
- 何艳玲 (2013). 中国土地执法摇摆现象及其解释. *法学研究*, 6: 61 - 72.
- He, Y. L. (2013). The Wobble Phenomenon of Land Enforcement in China and Its Explanation. *Chinese Journal of Law*, 6: 61 - 72. (in Chinese)
- 赖诗攀 (2020). 强激励效应扩张: 科层组织注意力分配与中国城市市政支出的“上下”竞争 (1999—2010). *公共行政评论*, 1: 43 - 62.
- Lai, S. P. (2020). Expansion of the Effect of High-Powered Incentives: Attention Allocation of Bureaucracy and the Competition Between “Aboveground and Underground” Municipal Facilities Expenditure in Chinese Cities, 1999 - 2010. *Journal of Public Administration*, 1: 43 - 62. (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 Chinese Bureaucracy. *Sociological Studies*, 4: 1 - 26 + 242. (in Chinese)
- 梁若冰 (2010). 财政分权下的晋升激励、部门利益与土地违法. *经济学(季刊)*, 4: 283 - 306.
- Liang, R. B. (2010). Promotion Incentives, Departmental Interests and Land Lawbreaking under Fiscal Decentralization. *China Economic Quarterly*, 4: 283 - 306. (in Chinese)
- 马克思·韦伯 (2020). *经济与社会(第二卷)*. 阎克文, 译. 上海: 上海人民出版社.
- Weber, M. (2020). *Economy and Society (Book II)*. (Yan, K. W. Trans.). Shanghai: Shanghai People Press. (in Chinese)
- 渠敬东 (2012). 项目制: 一种新的国家治理体制. *中国社会科学*, 5: 113 - 130 + 207.
- Qu, J. D. (2012). The Project System: A New Form of State Governance. *Social Sciences in China*, 5: 113 - 130 + 207. (in Chinese)
- 渠敬东、周飞舟、应星 (2009). 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*, 6: 104 - 127.
- Qu, J. D., Zhou, F. Z., & Ying, X. (2009). From Macromanagement to Micromanagement: Reflection on Thirty Years of Reform from the Sociological Perspective. *Social Sciences in China*, 6: 104 - 127. (in Chinese)
- 王诗宗、杨帆 (2018). 基层政策执行中的调适性社会动员: 行政控制与多元参与. *中国社会科学*, 11: 35 - 155 + 205 - 206.
- Wang, S. Z., & Yang, F. (2018). Adaptive Social Mobilization in Grassroots Policy Implementation: Administrative Control and Multiple Participation. *Social Sciences in China*, 11: 35 - 155 + 205 - 206. (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). Research on Policy Implementation in Chinese Context. *Management World*, 2: 85 - 96. (in Chinese)
- 谢志岩、曹景钧 (2012). 房地产调控: 从行政控制到利益协调——目标替代的非正式规则与房地产调控模式转型. *公共行政评论*, 3: 86 - 112 + 181.
- Xie, Z. K., & Cao, J. J. (2012). Real Estate Regulations: From Administrative Control to Interest Adjustment: Goal Displacement by Informal Rule and Transformation of Real Estate Regulation Model. *Journal of Public Administration*, 3: 86 - 112 + 181. (in Chinese)
- 张晏、龚六堂 (2005). 分税制改革、财政分权与中国经济增长. *经济学(季刊)*, 4: 75 - 108.
- Zhang, Y., & Gong, L. T. (2005). The Fenshuizhi Reform, Fiscal Decentralization, and Economic Growth in China. *China Economic Quarterly*, 1: 57 - 68. (in Chinese)
- 折晓叶、陈婴婴 (2011). 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析. *中国社会科学*, 4: 126 - 148 + 223.

- Zhe, X. Y., & Chen, Y. Y. (2011). The Mechanism and Governance Logic of the Hierarchical Operation of the Project System: A Sociological Case Study of "Projects Entering the Village". *Social Sciences in China*, 4: 126 – 148 + 223. (in Chinese)
- 周飞舟 (2006). 分税制十年: 制度及其影响. *中国社会科学*, 6: 100 – 115.
- Zhou, F. Z. (2006). A Decade of Tax-sharing: The System and Its Evolution. *Social Sciences in China*, 6: 100 – 115. (in Chinese)
- 周黎安 (2014). 行政发包制. *社会*, 6: 1 – 38.
- Zhou, L. A. (2014). Administrative Subcontract. *Chinese Journal of Sociology*, 6: 1 – 38. (in Chinese)
- 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.
- Zhou, X. G. (2012). Sporty Governance Mechanism: Rethinking the Institutional Logic of China's State Governance. *Open Times*, 9: 105 – 125. (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、练宏 (2011). 政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例. *中国社会科学*, 5: 80 – 96 + 221.
- Zhou, X. G., & Lian, H. (2011). Bureaucratic Bargaining in the Chinese Government: The Case of Environmental Policy Implementation. *Social Sciences in China*, 5: 80 – 96 + 221. (in Chinese)
- 竺乾威 (2012). 地方政府的政策执行行为分析: 以“拉闸限电”为例. *西安交通大学学报(社会科学版)*, 2: 40 – 46.
- Zhu, Q. W. (2012). An Analysis on the Policy Implementation Behavior of Local Governments: With "Switching Out to Limit Power Consumption" as an Example. *Journal of Xi'an Jiaotong University (Social Sciences Edition)*, 2: 40 – 46. (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)
- Aghion, P., & Tirole, J. (1997). Formal and Real Authority in Organizations. *Journal of Political Economy*, 105(1): 1 – 29.
- Edin, M. (2003). State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective. *China Quarterly*, 173: 35 – 52.
- Fudenberg, D., & Tirole, J. (1983). Sequential Bargaining with Incomplete Information. *The Review of Economic Studies*, 50(2): 221 – 247.
- Grossman, S. J., & Hart, O. D. (1992). An Analysis of the Principal-Agent Problem. *Econometrica*, 51(1): 7 – 46.
- Göbel, C. (2011). Uneven Policy Implementation in Rural China. *The China Journal*, 65: 53 – 76.
- Holmstrom, B., & Milgrom, P. (1991). Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7: 24 – 52.
- Lampton, D. M. (1987). A Plum for a Peach: Bargaining, Interest, and Bureaucratic Politics in China. In Lieberthal, K. G. & Lampton, D. M. (Eds.), *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, pp. 33 – 58. Berkeley: University of California Press.
- Landry, P. F. (2008). *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era* (Vol. 1). New York: Cambridge University Press.
- Li, H., & Zhou, L. A. (2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, 89(9 – 10): 1743 – 1762.
- Lipsky, M. (1971). Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6(4): 391 – 409.
- Montinola, G., Qian, Y., & Weingast, B. R. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48(1): 50 – 81.
- Oi, J. C. (1992). Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China. *World Politics*, 45(1): 99 – 126.
- O'Brien, K. J., & Li, L. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31(2), 167 – 186.
- Rubinstein, A. (1985). A Bargaining Model with Incomplete Information about Time Preferences. *Econometrica*, 53(5): 1151 – 1172.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4): 445 – 488.
- Williamson, O. E. (1991). Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36(2): 269 – 296.

责任编辑: 李棉管