

执法管理化：法律的组织运作逻辑

——基于对违法建筑拆除的个案考察

谭 俊*

【摘要】虽然公共行政中一直存在法律主义和管理主义的争论，但行政组织如何理解和应用法律却一直未得到足够的关注。行政组织的运作主要是按照管理主义的逻辑，强调通过有效调配组织资源，以实现特定目标；法律的运作主要是遵循法律主义的逻辑，注重的是基于合法/非法作为符码的规范性评价，二者在理论和实践中存在一定的紧张关系。当遇到公共事务中的治理“难点”问题时，需要执法者与管理者共同应对。此时，法律的理念被行政组织所吸收、利用和转变的过程就形成了执法的管理化，具体表现为法律目标、内容、理念、符号和组织方式的管理化。导致执法管理化的原因在于行政对法律的吸纳，包括对法律不确定内容的意义建构、组织分包制对法律的统摄以及管理修辞对法律目的的重构。执法管理化虽然可以提高执法效率和行政组织的正当性水平，但也会导致法律的解构和执法权威的削弱。尽管如此，执法管理化充分体现了我国行政管理和行政执法相融合的方式之一，对于深化行政执法体制改革，协调法律的管理者角色和监管者角色之间的内在紧张，推进行政法学体系转型，提高公共行政管理的法治化水平具有重要启示意义。

【关键词】执法管理化 违法建筑 管理主义 法律主义 组织

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2023) 03-0100-20

一、问题意识与既有研究

现代法治政府建设的核心在于将政府行为全面纳入法治轨道，通过明确的

* 谭俊，上海交通大学中国法与社会研究院助理研究员，凯原法学院助理研究员。感谢上海交通大学中国法与社会研究院林浩舟博士在论文写作过程中的帮助，感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的宝贵意见。文责自负。

基金项目：2022年国家社科基金青年项目“新型城镇化进程中公民城市权利的法理研究”（22CFX008），上海交通大学新进青年教师启动计划（22X010500271）。

职权划分和严格的归责，最终实现依法行政。在这一过程中，“行使公共权力和处理公共事务的行政过程转变为执行法律规则和程序规定的法律过程”（强世功，2011：83）。正因如此，部分学者观察到政府在对公共事务的处理中出现了“行政执法化”（强世功，2011）和“管理合法性”（朱涛，2021）现象。然而，法律执行并不是发生在纯理性的真空中，而是要穿透利益关系错综复杂的多层级官僚系统才能实现，故执法的过程必然受到行政组织运作的影响。已有研究者注意到行政组织对执法的影响，特别是党政结构和行政组织中的条块结构对执法的形塑作用，但忽视了执法过程中法律逻辑与行政管理逻辑之间的差异，未能对法律与行政组织之间的相互作用进行深入的考察。具体而言，行政组织和组织内的行动者如何理解和应用法律？组织如何将法律转译为内部政策和程序？组织对法律的遵守是符号性的还是实质性的？等等。对上述问题的回答有助于深入认识法律在行政组织的运作机制，以及政府依法行政的表象和实质。

近年来，关于行政执法的经验研究受到愈来愈多的关注，研究者们一方面对执法过程的各种现象予以深入的揭示，另一方面对执法中存在的各种问题予以深刻的剖析，提出了各种有力的机制解释。诸多精彩纷呈的研究背后共享的核心问题意识是执法为什么难。具体言之，在行政法律规范日益完善的背景下，为何法律的执行总是存在各种偏差或失灵，出现诸如选择性执法（戴治勇，2008）、弹性执法（陈柏峰，2015）、运动式执法、模糊性执法（王裕根，2019）、钓鱼执法、暴力执法、法律耗散（王波，2011）、相机执行（徐建牛、施高键，2021）等。面对这些现象，在定性或定量分析的基础上，学者们从三种不同的角度提出了理论解释。

第一，法律不完备理论进路。此种进路将法律执行过程中的偏差主要归因于法律制度的不完善或者未按照相应的程序性和实体性法律规范严格执行，特别是对行政自由裁量权的滥用（姜明安，1993）、过分依赖强制和制裁（王锡锌，2005）等。法律的完备性预设了法律规则清晰明确，执法者是完全理性的（李燕等，2021），在执法过程中能够对法律进行“最佳诠释”。在此延长线上，法经济学研究者认为，如果法律是完备的，基于完备性的最优设计能够充分实现对违法者的威慑，而不完备的法律将对执法权的配置带来影响，同时可能产生大量的“负外部性”（Pistor & Xu，2002）。

第二，基于制度－结构的解释进路。由于执法者嵌入在不同的组织结构中，故组织的目标设定、组织结构的构成及组织权力的运行等都会对法律的执行带来影响。在组织目标设定层面，中央政府和地方政府的目标，执法部门和政府管理部门的目标均存在冲突或不一致的可能。当不同组织机构的目标不一致时，

往往会发生目标替代，通常会形成以地方政府管理部门的中心工作目标替代其他层级部门的工作目标的现象，这会导致选择性执法（戴治勇，2008；黄镔，2021），执法效果也会出现时而有效时而无效的摇摆现象（何艳玲，2013）。在组织结构的构成层面，政府组织内部不同执法机构以及执法机构与其他机构之间的“孤岛现象”导致法律执行的“失真”，而组织内的条块结构、政治伦理和权责配置也都从不同方面塑造基层执法（陈柏峰，2017）。另外，不同执法部门间的博弈（王清，2015）对法律执行效果也具有重要的影响。在组织权力运行层面，执法事项在组织层级传递过程中会导致法律的耗散（王波，2011）。

第三，基于行动－过程的解释进路。如果说制度－结构路径强调对执法者的约束条件，那么行动－过程进路则侧重于执法者在组织结构中的能动性，以及执法者与执法对象之间的互动过程。相关的研究主要通过考察具体执法情境中执法者的各种行动策略。具体而言，作为街头官僚的执法者在资源稀缺的环境下，通过“变通执行”（刘鹏、刘志鹏，2014）、寻求“平衡”（刘升，2018）、建构“关系网络”（甘霖浩，2021）、“猫鼠游戏”（吕德文，2019）、技术化的“案卷制作”（郭晓雨，2021）等方式来应对组织内的考核、问责压力以及实现与执法对象的“合作共生”（于龙刚，2015）。与之相应，法律在执法者与执法对象之间的交换和互动过程中得以消解和重构。

上述诸研究深化了我们对法律执行偏差问题的认识，但相关研究仍存在学术推进的空间。偏差研究固然重要，但是它忽略了实践中存在的法律执行无偏差的情形。不仅如此，偏差研究预设了法律目的的单一性，其线性思维未能注意到法律与组织环境之间的复杂互动过程。具体而言，法律不完备性理论进路对法律及运行过程建立在理性假设基础上，忽视了现实运作的多重影响因素；制度－结构解释进路将行政组织预设为一个独立的实体，忽略了行政组织内在的复杂性以及对法律执行的正向促进作用；行动－过程的解释进路则主要围绕执法者的行为选择，忽视了非执法者的其他执行者的作用。基于此，本文将转换既有执法研究的“偏差”视角，通过聚焦公共行政中行政组织如何通过解释和重构法律以应对治理中出现的“难点”^①问题，探索中国语境下的组织场域与法律场域相互作用所呈现出来的复杂性。

本文将以 S 市 M 区基层政府对违法建筑的拆除过程为线索，集中考察政府组织通过“管理”的方式实现法律的过程和机制，以透视政府组织对法律运行的影响。首先，在对案例进行分析的基础上，指出法律在组织运行中出现的管

① 难点问题是指相对于简单问题而言，意指无法按照科层组织内部按部就班来解决的问题。难点问题常常是因为政策变化、多方利益群体卷入或者会造成较大的社会影响而需要通过专项任务或领导关注等方式才能得以解决。

理化现象。其次，对执法管理化的表现形式及具体内容进行探讨。再次，在前述基础上，对导致执法管理化的内在机理进行详细分析，以揭示其内在的逻辑。最后，对执法管理化所带来的可能影响进行评价，讨论其具有的正向功能和负向功能。

二、研究方法与研究案例

（一）个案选择与资料收集

基于个案的定性研究旨在对社会现象背后隐藏的逻辑进行揭示。本研究案例源自笔者2014年11月至2015年6月在M区X街道调研期间的意外发现。选择此案例主要基于以下原因：一是典型性。X街道HM小区的违法搭建一直是M区违建治理中难啃的“硬骨头”，对违建治理的分析不仅能够反映违法建筑拆除中常见的问题，还能够揭示行政组织在运行过程中的各种复杂性要素。二是完整性。M区X街道于2014年和2015年对违法建筑进行拆除，整个拆除过程以及事后的效果都已经呈现出来，相应的案件材料收集也相对完全。三是适应性。违法建筑拆除的过程不仅是执法事项之一，同时也属于政府公共治理的主要内容之一，其任务的完成需要政府各个条块部门共同协作，以及综合运用管理和法律手段，因而该案例与研究问题具有较强的适应性。

M区X街道于2010年正式成立，辖区面积19.26平方公里。X街道成立之初有11个村委会，9个居委会，辖区内有大量的城乡接合地带，其在发展的过程中面临大量的动迁和违章建筑的问题。故对违法建筑的拆除一直是X街道工作的重点内容之一，旨在建设“无违建居村（街道）”。本研究主要通过深描HM小区违法建筑拆除的个案来揭示政府组织如何运用法律的过程和机制，收集的资料主要是笔者在对整个案例研究的过程中接触到的会议记录、档案资料、政府文件、新闻报道以及对相关人员的访谈等。

（二）违法建筑的生成与整治

X街道的HM小区与H镇相邻，是一个建于20世纪90年代的农民新村。该新村主要是因为H镇招商引资而将部分村民动迁形成的。小区土地的所有权为集体所有，但是小区的房屋由村民自己建造，共有39户。其中每户宅基地被批准占地面积为106平方米，建筑面积为200平方米。在X街道成立之前，该新村一直由H镇负责管理。X街道成立之后，新村所在地被划入了X街道的行政管辖区域内，但是土地权属的性质一直没有改变。

1. 违法建筑的生成与执法的推诿

自2012年6月18日开始，M区大联动中心^①陆陆续续接到有关HM小区违建投诉。投诉内容主要包括破墙开店和违法翻建。尽管相关案件的投诉不断发生，相应的违法翻建现象却没有得到有效处置，因为各个部门都认为该小区的违法建筑管辖问题不属于自己的职权范围。对于X街道城市管理执法中队（后文简称“城管执法中队”）而言，该小区“属于农村宅基地，不属于城市管理执法范围”；对于X街道而言，虽然街道对该小区有日常监管职责，但是却没有对违法建筑的执法权，主张应当由区规划和国土资源管理局（后文简称“区规土局”）管辖；对于区规土局而言，“按照土地所有权归谁由谁查处的工作惯例，违法建房应由H镇人民政府负责”；但是对于H镇而言，该小区已被划入X街道的行政区划，根据行政执法属地管辖原则，不应由H镇立案查处。在各个执法部门间的相互推诿中，违法建筑的范围和规模都进一步增加了，其中有34户村民都进行了不同程度的违法搭建，包括加层和场地违建等，并主要用于房屋出租。其中，违法搭建面积最多的一户达到了1280平方米，小区总违建面积达到1.42万平方米，所容纳的租户人数有2000多名。而关于违建执法主管部门的归属问题直到2012年11月7日才得到解决，主要通过由副区长牵头，召集区联动中心、区规土局、区城管大队、X街道和H镇进行统一协调，确定了由区拆违办牵头、H镇为执法主体，其他单位和部门配合的方案。不过，此方案在实际的拆违过程中又发生了变化，事实上由X街道和H镇各承担了部分违法建筑的拆除工作。更关键的是，尽管违法建筑的执法主体被确认了，但是对违法建筑的拆除却一直被拖延。

2. 违法建筑的整治与违建户的对立

HM小区违建问题随着投诉的增多而引起了相关部门的重视。其中，2013年10月31日，区拆违办召开专题会议重新启动了对该小区的违建治理工作。2014年1月3日、3月7日，分管的副区长两次批示要求H镇组织力量依法拆违，但都没有获得实际的效果。直到2014年3月20日，拆违工作才获得了实质性的推进，因为M区区长带领分管拆违、公安、城管的三位副区长以及法制、监察、房管、建设等部门的负责人对违法建筑现场进行了实地考察，并在当天召开了拆违的办公会。会议提出了三个具体的工作要求：一是由X街道负责对小区的出入管理，全面停止在建的违法建筑；二是要求由区分管拆违的副区长

^① 大联动中心是M区探索建立的“城市综合管理和应急联动中心”，其在不改变既有的行政管理组织体制的前提下，通过建立信息化平台，对管辖区域内的相关事项通过“统一指挥、协调、监督”，实现信息采集、矛盾排查、治安联防和行政执法的一体化。

牵头，制定出具体的拆违方案；三是要求监察部门对违法建筑形成原因进行追查并问责。

针对第一项工作要求，X街道当天召开动员部署会，明确了具体的工作内容：第一，从2014年3月20日起，对HM小区进行封闭式管理，特别是与在建项目相关的人员只出不进；第二，成立了具体的工作领导小组，负责宣传、维稳和后勤保障等工作；第三，开展一户一方案的调查摸底，弄清小区违法建筑的情况和租住人员信息。

针对第二项工作要求，2014年3月26日，区政府牵头成立了专项整治领导小组，制定了《关于拆除HM小区违法建筑实施方案》。其中专项整治领导小组分别由两位副区长担任组长和副组长，拆违相关部门的负责人同时都是领导小组成员。方案初步确定拆违的四个阶段，即调查摸底阶段、宣传教育阶段、综合整治阶段和依法拆除阶段，预计在2014年10月31日完成。

针对第三项工作要求，区问责处理工作领导小组办公室于2015年1月15日公布了对HM小区违法建筑产生、发展过程中相关单位和人员的问责结果。主要涉及X街道、H镇、区规土局、区拆除违法建筑领导小组办公室（后文简称“区拆违办”）、区联动中心共13人，其中有2人被处以行政警告、通报批评并调离岗位，1人被责令诫勉谈话、作出书面检查、通报批评并调离岗位，其余10人均受到通报批评、责令书面检查、诫勉谈话等处分。

与此同时，从2014年6月开始，HM小区违建户们开始到街道、区政府、市政府多次上访，其主要的诉求有以下几项：第一，部分违建户因为尚处于在建中，有的是通过借钱翻建的，其原本希望通过出租收回成本，如果被拆除将面临较大的经济损失，希望政府能酌情给予补偿。第二，HM小区违法建筑的形成与政府监管不利有关，相关政府要承担一定的责任，希望有关部门能够综合考虑客观情况。第三，违法建筑被拆后，部分租户要在外租房过渡，由于经济拮据，希望政府能够补贴部分房租。第四，希望有关部门公布违建治理方案。第五，除了HM小区外，还有其他存在违法建筑的小区，为什么不拆它们而先拆HM小区，希望政府有关部门予以说明。由于违建户的强烈反对，拆违工作陷入了停滞。

3. 软硬兼施与成功拆违

直到2015年4月13日，专项整治领导小组又召开了两次工作推进会，要求全面推进拆违整治工作，使停滞的拆违工作得以恢复。新的工作推进会制定并通过了《关于HM小区综合整治实施意见》（以下简称《实施意见》），其中除了对具体整治方案进行了更新外，还规定了整治补偿标准。根据《实施意见》，预计在5月4日实施拆违封闭式管理，5月11日进入强制拆违阶段。根据新的

整治方案，新成立的工作组通过上门宣传和说服教育与部分违建户陆陆续续签署了拆违协议。与此同时，专项整治小组还联合公安、城管、食品药品监督管理、规划与国土资源管理、工商、安全生产监督管理、劳动监察等部门开展了联合执法，主要是针对 HM 小区沿街破墙开店的 32 间无证经营的商铺和黑中介进行了执法。从 4 月 24 日到 5 月 5 日，专项整治小组先后开展了 5 次联合执法行动，沿街无证经营的商铺只好停业和搬迁，进而对其实施了拆除。这对小区内不愿意签署拆违协议的村民起到了一定的威慑作用，并最终促使所有违建户都签署了助拆协议，提前完成预定目标。

三、违法建筑拆除的管理化过程

理想的执法模式主要包括以下三个方面：“第一，执法人员的活动必须在法定的职权范围内；第二，执法活动必须按照法定的程序；第三，执法活动是将法律的一般规定适用到具体案件中的过程，法律的规定是一般，具体的案件是特殊，适用法律一律平等。”（朱景文，2013：67）不过，此一模式是逻辑推演的结果，未能将执法过程中的多种影响因素纳入考察，其中包括执法者所嵌入的组织。组织运作主要是按照管理主义的逻辑，强调通过有效调配组织资源，以实现特定目标；而法律运作主要是遵循法律主义的逻辑，注重的是基于合法/非法作为符码的规范性评价。当两种场域逻辑相遇时，组织可能受到法律的影响，其行动策略和组织结构会受到相应的形塑。与此同时，法律也会受到组织的影响，被组织的规范和运行逻辑所过滤和调整。对于行政执法而言，法律的理念被行政组织所吸收、利用和转变的过程就形成了执法的管理化。这一过程中法律主义的逻辑就被管理主义的逻辑所吸纳。前文 HM 小区的违法建筑拆除过程从多个方面体现了执法的管理化。

第一，行政组织通过目标设定，将法律目标转换为组织目标，实现法律目标的管理化。法律的目标具有应然性，往往不考虑具体的情境；相对而言，组织的目标选择是在多元的任务中结合组织资源、任务权重以及难易程度权衡的结果（蒋勇，2017）。当法律的目标被转换为组织目标后，组织就会在合法性目标的基础上加入效率和效果的因素。一般认为，违法建筑是指违反了城乡规划法、土地管理法、建筑法等相关法律法规的规定而建造的建筑物、构筑物及相关设施。其本质上是违反了法律的强制性规定，比如“未取得规划许可证或未按规划许可证进行建设”“未按照土地用途使用土地”“未经验收或者验收不合格建筑”等。从中可以看出，法律旨在实现对建筑规划和建筑质量的有效控制和保障。在日常执法中，规划部门和城管部门对简易的可拆除违法建筑进行检

查和拆除。但对于因为历史遗留问题、行政监管不力或法律规定空白等原因形成的拆除难度较大的违法建筑，则需要通过政府作为拆违的主体才能有效推进拆违工作。而政府对拆违问题的关注主要不是因为其违法，而是其可能带来的非法占用公共空间、危害邻里关系、引发环境污染、滋生安全隐患等方面的社会秩序问题（沈福俊，2016）。这诸多的问题就成为政府管理部门需要解决的事项，具体的解决方案就是消除存在的违法建筑，同时防止新的违法建筑的产生。不过，其是否能够成为政府行政组织的目标事项，则取决于违法建筑所带来社会后果的严重程度。

对于S市而言，违法建筑在2014年是城市管理领域群众反映强烈的顽症问题，也因此成为市政府的重点工作。市政府制定了《S市关于进一步加强本市违法建筑治理工作的实施意见》，明确了违法建筑治理工作目标是“全面正确运用法律资源，整合行政管理手段，优化查处工作机制，完善拆除违法建筑的执法流程。集中整治一批社会矛盾突出、安全隐患大、群众反响强烈的违法建筑，逐步清除存量违法建筑”。当拆除违法建筑的目标成为行政组织的目标后，组织的决策者就会予以重视并迅速执行。当然，具体执法的对象也需要有代表性，这样才能为后续的拆违带来示范效应。HM小区不仅违法建筑规模大，对社会秩序和公共利益所产生的危害都十分严重，而且一直缺乏明确的主管部门，相较于其他违法建筑区域，治理难度也更大。正因如此，M区区长带领各个部门负责人到HM小区现场考察，提出了明确的工作要求，真正地推动了对HM小区违法建筑的治理。

第二，组织政策的制定者可以通过制定在组织内部具有效力的规则，实现法律内容的管理化。“事实上，行政活动所依照的法，绝大多数是行政机关所创制的规则。”（王锡锌，2008：63）组织内部所创制的规则有的是对既有法律规范的复制和细则化，也有的是根据具体情况所制定的新规则。在这一过程中，法律的规则就转化为组织内部的管理规则，变成可以被具体实施的行动方案。关于违法建筑拆除的规范，除了已有的相关法律法规外，S市制定了《S市拆除违法建筑若干规定》和《S市关于进一步加强本市违法建筑治理工作的实施意见》。M区制定了《关于加强违法建筑拆除工作的实施意见》《M区违法用地和违法建筑责任追究实施办法》。针对HM小区违法建筑的拆除，M区还制定了《关于拆除HM小区违法建筑实施方案》，X街道制定了《X街道整治HM小区工作方案》《X街道整治HM小区工作计划》等诸多规则。这些规则在将抽象的法律规则具体化的同时，还确定了具体执行的主体、方式和责任。通过层层细则化，与违法建筑相关的法律规范都被集中在一起，变成可以操作的行动手册，进而成为执法者的行动资源。对于具体的执行者而言，与其说是他们在执

行法律，还不如说他们执行的是这些具体的实施方案和工作计划，而法律只是融入其中的一个元素。从这个角度来看，法律通过内化于组织中的方式被实现，而不是仅仅作为组织外的一个控制性因素。

第三，组织决策者通过组织重构来推动法律的执行，实现法律组织的管理化。“在地方政府推动行政事务改革工作中，地方领导小组成为众多地方政府推动地方事务有效运转、进行地方治理不可或缺的力量，承担着地方重大决策的参谋议事、实施过程中的协调和专项工作的推进等地方治理事务。”（原超、李妮，2017：27）在区级层面，HM小区违法建筑拆除主要依赖专项整治领导小组的推进，其中领导小组组长和副组长分别由两位副区长担任，小组成员有区拆违办、行政监察局、发展和改革委员会、建设和交通委员会、规土局、住房保障和房屋管理局、工商分局、人口综合管理办公室、法制办公室、政府新闻办公室、政府信访办公室、政府督办检查室、大联动中心、X街道、H镇和公安机关等部门的主要领导。在街道层面，X街道也成立了由街道主任担任组长、各个部门领导为成员的拆违整治工作领导小组。在具体工作推进中，专项整治工作小组每日形成工作专报，及时报送相关领导；每周召开工作例会，讨论相关的疑难情况。专项整治领导小组不仅能够有效整合各个不同部门的资源，促进相互之间的协调沟通，还通过改变组织结构及其运作机制以实现特定的“项目”任务。在这一过程中，组织的“实质权威”取代了执法部门的“正式权威”，以正向激励的方式有效推动法律的执行。

除了正向激励外，领导小组还能够通过问责来实现对专项行动的反向激励。虽然对拆违案件的问责是基于前期导致违法建筑生成的各个部门之间的不作为，但其客观上是希望以此形成警示效应并推动拆违的实施。除此之外，年度对专项行动的考核也是对拆违过程中各个行动者激励的有效机制。总之，无论是正向激励还是反向激励，行政组织都可以通过组织内的动员和考核驱动对法律的有效执行。

第四，组织通过对法律符号的运用来寻求管理的合法化，实现法律符号的管理化。组织运作除了追求效率外，还要从制度环境中获得合法性。因此，专项整治领导小组在拆违过程中对于政策宣传、法律执行和监督都强调要“综合运用法律资源”，实现依法整治。在宣传动员阶段，负责的居村干部、城管和律师^①一起上门，希望能够说服违建户同意拆除。在执行阶段，专项领导小组特别

^① 律师本身就是法律的符号，除此之外，律师在参与拆违过程中能够提供法律意见、起草法律文书、解答法律问题、协助清退工作、应对突发事件、提供纠纷解决方案等。专项整治领导小组希望利用律师的中立性和亲和力，协调处理各种利益冲突，减少可能的对立情绪。

要求区规土局对拆违案件进行严格审核，确保案件程序无瑕疵。不仅如此，通过多次联合执法，对无证经营的劳务中介和商铺实行严格执法则是希望展现法律的强制性。在执法监督方面，X街道和M区政府信访部门对于违建户的上访予以重视，认真倾听其诉求。政府部门和专项整治领导小组考虑到违建户的具体困难，并没有按照法律的规定强制执行拆违，导致拆违工作一度中断。从中可以看到，基层政府组织在实施拆违执法的过程中，对各个环节的合法性都非常重视，这不仅能够避免可能的诉讼风险，还能满足不同社会公众的规范期待。因此，法律话语符号在拆违过程中不仅能为行政组织行为提供正当性依据，还能作为一种象征性的资源应用于执法的各个环节。

第五，组织运作的“顾客”导向改变执法者与执法对象之间的对立，实现法律理念的管理化。公共行政中的新公共管理路径强调将政府部门服务对象视为“顾客”，注重对其需求的回应和满足。因此如何通过各种渠道倾听民众的呼声，引导公民参与公共管理，征求他们对公共服务的意见或建议等就成为政府工作的重要导向。与新公共管理的理念相类似，我国公共行政管理过程中也非常注重社会公众的反馈，将维护民意表达作为促进依法行政和民主决策的重要手段。对执法而言，当法律目标被转化为组织管理的目标时，在其实现的过程中也就需要对执法对象的意志予以考虑。在对HM小区拆违的过程中，如何取得违建户的同意，确保拆违过程中的社会稳定就是工作中的重点。在具体拆除过程中，专项整治领导小组主要是希望通过与违建户协商，通过动员其签订助拆协议的方式实现拆违，尽可能避免采取强制性的拆除。为了能签订协议，专项整治领导小组派相应的工作人员走访了每一个小区的违建户，建立了“一户一档”资料，并要求“充分掌握违建户政治面貌、经济状况、思想动态等情况，梳理出攻坚重点”（M20150413）。在了解和掌握每一户情况的基础上，具体的执法人员就可以针对不同的情况采取不同的攻坚方案。在这一过程中，执法人员需要保证的基本前提是要“与老百姓思想同步，不能对立”（YSG20140331）。

不仅如此，面对违建户的个人或集体上访，X街道和M区政府部门在了解他们的诉求后，暂停了拆违工作并且改变了既有的拆除方案。其中最主要的变化是增加了以提供材料回收费用的名义给予违建户相应的补偿^①。除此之外，在后期动员拆迁的过程中，为部分家庭困难的违建户找工作、提供周转的场地甚至帮助其重建等都是为了让执法相对人满意为目的。更为重要的是，为了实现对

① 在2014年的拆违方案中，没有规定相应的材料回收费，而2015年的新整治方案中添加了材料回收费的相应标准。

违建小区的顺利拆除，政府部门不仅没有对违建户按照法律规定进行处罚^①，而且还通过专项拨款承担了违法建筑拆除的成本并帮助其重建，其目的就是为了能顺利且平稳地实现拆违。在这一过程中，法律的二元对立思维就转换为或多或少的具有结果导向的管理思维。

上述五个方面并未穷尽法律在行政组织场域被管理化的方式，只是本文对违法建筑拆除过程中所主要体现出来的几个方面的总结。法律被管理化的各种方式并不是完全独立，而是存在相互交叠共同作用的可能。其他类型的执法实践中还可能存在不同类型的执法管理化现象，具体管理化的方式和效果也会随着时间、组织的理性化程度、组织环境等因素的影响而发生变化。

四、执法管理化的生成逻辑与内在机理

在公共行政学的发展历程中，存在着“管理主义”与“法律主义”的论争（Christensen et al.，2011；郁建兴、向森，2016；Dragos & Langbroek，2018）。其中管理主义（Managerialism）最初由英国学者克里斯托弗·波利特提出，但其在公共行政中的具体内涵却存在诸多争议。从理论和实务两个方面来看，公共行政中的管理主义包括以下基本主张：首先，管理主义是一种工具理性活动，注重管理方式的可操作性与有效性。其次，管理主义强调科学技术在管理中的应用，注重管理的标准化和定量化等。再次，管理主义强调以顾客为导向，通过提供回应性服务满足顾客需求。最后，管理主义将效率视为核心价值，旨在通过最有效的方式实现特定的目标（Terry，1998；陈振明，2000）。可以说，管理主义是一种实现公共行政的有效方式，是对企业管理的理论、方法、技术及模式在公共管理中的应用。与之相应，传统主流行政法主要扮演监控者角色，旨在对国家行政权进行监督和控制。具体而言，其包含的理论预设有：第一，行政法的目的在于限制行政权力的滥用，同时保护个人在宪法上享有的基本权利；第二，行政权的运行是以“合法/非法”的二元符码为基础，包括对行政机关的监督检查和法院的司法审判；第三，行政法以中立的方式，通过正当程序实现行政法治的确定性、稳定性和可预期性。需要说明的是，无论是管理主义还是法律主义都只是一种理想类型的概括，它并不是对现实状况的描述，也不是对管理过程和行政法运行过程中所有特征的全部归纳。事实上，行政组织场域和行政法律场域在经验层面上区别不大，二者具有相同的组织、行动者和过

^① 2014年，S市出台《关于进一步加强本市违法建筑治理工作的实施意见》，其中明确规定强制拆除费用由违法建设当事人承担，并处以1万元至10万元的罚款。

程。但是，它们的内在运行却分属不同的制度逻辑，且可能导致不同的社会后果。^① 本文对二者的辨析只是为了更加清晰地呈现出其差异性特征。在公共行政学发展的过程中，随着社会的发展及行政法和行政学学科的分化，形成了行政管理的“去法律化”路径和行政法律的“去管理化”路径。公共行政究竟应该坚持管理主义还是法律主义一直未有定论，其中有部分学者主张将二者结合起来，同时强调公共行政中的效率、效益和合法性等问题。不过，由于国内行政法学界和公共行政学界一直缺乏相应的理论对话，对法律和行政如何交织，以及内在张力如何消解等问题尚未引起足够的重视（向森、郁建兴，2021）。

执法管理化一方面在于揭示行政组织对行政法律运行的作用过程和机制，指出法律的执行过程并不是单一对立法指令的“执行”，还与科层组织结构及科层管理者在具体情境下的选择有关；另一方面也试图展现中国本土语境下公共行政中管理者和执法者角色的融合方式，并探究其内在的紧张关系。执法管理化源自美国学者劳伦·埃德尔曼（Lauren Edelman）从新制度主义的角度对企业组织场域与法律场域相互交叠过程的研究。她将法律被组织管理的利益和理念所形塑的过程和结果称为法律管理化（Managerialization of Law），并表明组织不仅是法律运作的环境，而且能够反过来作用于法律，对法律的规则制定和运行产生影响（Edelman et al., 2001; Edelman, 2007）。本文将理论分析框架拓展运用于政府行政管理组织场域。虽然公共组织与市场组织在目标、组织间权属关系、责任和使命上存在差异（Rosenbloom et al., 2022），但行政组织场域的运行仍然遵循效率、经济和效能的逻辑，法律场域和行政组织场域在相互作用的过程中同样会出现法律在执行的过程中被管理化的现象。具体而言，执法管理化的实现主要包括两个过程：法律的组织内化以及组织对法律的重构。

（一）法律的组织内化

法律的实现首先是要能够被行政组织所内化和吸收。所谓法律的组织内化，是指组织将法律的规则转化为组织内部规定并有效执行的过程。法律进入行政组织内部主要有两种不同的方式。在形式上，地方政府法制部门和执法机关会

^① 在公共行政实践中，具体的执行者一方面要考量具体决策和行为的合法性，另一方面要兼顾相应的效率和效能。而二者的运行逻辑并非完全一致，因此常常存在相互冲突的可能。其可能的冲突主要体现在以下两个方面：一是观念层面的目标冲突，法律主义更多注重的是对行政权力的限制以及对社会公众权利的保障，可能会忽略效率性的因素；而管理主义则更多强调整体的社会效率或效果，甚至有时候会强化对行政权力的行使。二是功能层面的手段冲突，法律主义更多希望基于程序的法律规范评价，而管理主义则诉诸成本—收益的功利计算，二者在实践中也会导致不同的行为结果评价。

对已有的法律进行解释和细则化,进而制定具有可操作性的地方性法规、规章、政策文件或具可执行性的裁量标准手册。在实践层面,地方政府会通过专业化培训、考核、宣传、法律咨询等方式对法律法规进行学习。此外,地方的司法机关,特别是法院通过行政判决、行政调解、司法建议等方式将法律导入行政组织内部也是法律内化进组织的另一重要途径。可以看到,行政组织对法律的了解和掌握主要是通过组织内部的法律专业部门进行转译以及司法机关的外部压力传导。因为法律的专业化和复杂化使得大多数组织机构的成员和管理者都不会也不可能对其有深入的了解,这也是现代社会法律系统从政治系统中分化出来的结果。值得注意的是,法律专业部门对法律进行转译的过程也就是充分利用自由裁量权的过程。影响其自由裁量权使用的因素主要是行政组织的法治文化、组织管理者的法治理念、组织的结构和资源以及特定的法律情境等。在诸多因素的共同作用下,组织就能够对法律进行理解和应用。

(二) 组织对法律的重构

行政机构的首要社会功能不是根据预先设定的法律条文让“法律与事实相协调”,而是使“社会运转起来”,改造“人类或其他资源,以实现特定的目标”(Selznick, 1969: 14-16)。因此,行政组织一方面既要遵守法律,同时也要对法律进行调整,使之能够有效实现特定目标。在这一调整的过程中,组织就将管理性的要素融入法律中,对法律的形式和内容进行重构。此时,管理的实际过程就需要在合法性与效率、技术等因素之间进行协调。前文所述的法律目标管理化、法律组织管理化和法律理念管理化都是组织重构法律的重要方式。组织通过目标的重置、组织资源的重新配置以及管理修辞的理念再造,使得法律的目标及其运作被不同程度地改变。

不仅如此,组织内部也构造了关于法律问题的管理化解决机制,譬如当因为法律规定的不明确导致不同执法部门在面对 HM 小区违建问题相互推诿的时候,组织内部是通过管理协调的方式来解决法律问题。在对违法建筑进行拆除的过程中,政府部门并不是通过强制性的方式,而是通过说服和协商的方式来有效推进,其中行政组织充分利用了各种管理化技术,包括责任倒逼、积极动员、软硬兼施等。换言之,法律的执行过程并不是执法者对法律指令予以实现的简单过程,而是需要通过行政组织的意义建构和问题解决活动而发挥作用。此过程也就是组织对法律反作用并予以重构的过程。需要说明的是,行政组织在对法律进行重构时,也会把司法机关纳入进来,主要是希望得到司法机关的支持,以协助其对纠纷的化解。在此,我们需要追问的是:为何政府组织能够对法律进行重构?其内在的逻辑和机理是什么?这与中国行政场域运行的内在

驱动机制有关，其中半自主性的法律场域和以党政为中心的行政组织结构是最核心的因素。具体说来，主要有以下三个方面。

1. 法律的模糊性导致组织在执行过程中的意义建构

“法律规范本身的含义并非总是单一而明确的，行政主体在执法过程中，必须对抽象的法律规范进行解释，而解释的基础与中心正是广泛存在于各类法规之中的不确定法律概念。”（尹建国，2009：59）在行政法领域，具有语义模糊性和多义性特征的不确定法律概念大量存在。正因为其内含的不确定性，行政组织在对法律进行解释时，就具有相应的主观空间，能够将组织内在的目标、理念等纳入对法律的解释中。在具体的实现路径上，行政组织可以通过多种方式对法律的意义进行内在建构：第一，基于特定的法律原则和法律规则，行政组织可以在制定具体、详细规则的过程中加入组织内在的管理性因素；第二，行政组织可以在法律授权的范围内，充分利用管理职能调动不同部门的资源以实现其特定的目的，比如《中华人民共和国城乡规划法》第68条赋予县级以上地方人民政府可以责成有关部门采取查封施工现场、强制拆除等措施，其中有关部门就需要根据具体地方政府的组织结构和具体情况而定。这也为政府组织能够结合地方的不同情况，调动各种组织资源进行执法提供了可能性。第三，在法律规则缺乏相应规定时，行政组织能够通过创造规则来应对不同的情况。这些规则可能合法，也可能不合法，但却是能应对问题的有效手段。而其合法与否则需要后续的合法性审查才能确知。总之，无论是哪一种情形，法律的内在不确定性为组织在执行过程中加入管理化的因素提供了可能。

2. 行政管理手段的分包制导致管理对执法的吸纳

从表象上看，中国政府的科层制与韦伯意义上的科层制有相似之处，但其核心却是以行政发包制的机制运行。行政发包制是政府组织内部的一种层层发包关系，其中作为上级权力机关的发包人占有绝对的权威（如人事控制权、监察权、审批权）和剩余控制权（不受约束的否决权和干预权），承包人拥有充分的执行权和自由裁量权。在对承包人的考核和控制上，行政发包制采用承包责任制的方式，即地方政府的管理者要对辖区内的所有事情负责，上级政府主要是以具体指标的完成度为核心进行考核（周黎安，2014）。在这一制度模式下，作为公共服务的行政执法也属于被地方政府所承包的事项之一，而且无论是执法人员的设置、执法资源的分配、对执法者的监督考核等也都内嵌于整个行政组织的运行中。执法不仅要能对各执法事项进行处理，同时也要兼顾整个政府组织的治理需求。如果说常态执法过程中主要是依赖执法者的依规执行，那么实践中的各种运动式执法、专项执法以及参与社会的综合整治等都需要将执法者纳入行政管理的路径中才能被理解。因此，为了完成承包的任务，地方政府

需要将执法者和执法系统纳入到整个管理体系中,以实现对社会秩序的整合。故无论是执法部门还是具体的法律执行者都会被行政组织内在运行的目标、激励和考核机制所吸纳,为执法管理化提供了机制上的可能。在前述案例中,行政发包制的运作使得区政府领导能够通过专项整治的方式来运用组织资源,实现对大规模违建的有效执法。

3. 行政组织的管理修辞导致执法观念的重构

执法者在执行法律的过程中一方面要坚持党的领导,另一方面要能够“执法为民”,即在全面推进严格规范执法的同时,要“着眼提高人民群众满意度,努力让人民群众在每一个执法行为中都能看到风清气正,从每一项执法决定中都能感受到公平正义”。这意味着当法律的刚性与人民群众的满意度不一致时,需要调整法律的形式理性和程序规则,通过释法说理、说服教育等方式来进行执法,争取获得更多群众的理解。可以看出,执法部门试图将法律的形式理性和实质理性统合起来,使执法者与执法对象之间的相互对立变成二者相互之间的协商和讨价还价,以达成让双方满意的“共识”,最终实现法律效果和社会效果的统一。如此一来,法律的合法/非法的二元符码就变成具有多种可能性的协调机制。换言之,中国的执法就是一种在执法者与执法对象间寻求基于实用主义“共识”(Pragmatic Consensualism)(Zouridis, 2011)的过程。因此,行政伦理的修辞为法律和管理的运行提供了目的性的整合与引导,而合法律性需要服从于让人们群众满意的实质需求。在本文的违法建筑拆除过程中,对违建户上访的关注和助拆协议的签订等都是希望通过与之达成共识以顺利实现拆违。

五、执法管理化的影响

当前行政执法改革的一个重要转向就是将法律的“监控者”角色和“管理者”角色结合起来,即强调行政组织对法律规则的遵守与有效调配组织资源,实现法律执行的效率、效果和合法性的有机统一(沈岍, 2016)。这一转向将进一步推动法律与管理的有效融合,同时也会进一步推进执法管理化的趋势。虽然执法管理化有利于提升执法效能,加强行政组织的合法性,但同时也面临法律的规范性被削减和执法权威的弱化等不足之处。只有对其可能的影响予以深刻的认知才能在深化行政执法体制改革中做出有效应对。

(一) 执法管理化有助于提升执法的效率和效能

在执法过程中,若执法者严格追求形式合理性,则可能陷入对规范的机械适用并产生处罚失当、相互推诿责任等现象,进而导致执法的实效性过低。因

此，现代行政法治也逐渐强调在形式理性法的基础上加入目的要素，通过比例原则、程序性机制等方法来进行协调和保障，使之具有开放性和灵活性。在目的要素的引导下，具体执法需要在可行的目标和手段中选择更加有效的方式，故对执法效能的要求就成为重点考量因素之一。从这个角度看，执法管理化有助于法律目的要素的实现，即通过将法律的目标转化为组织目标，行政组织可以充分调动组织内的多种资源，以更有效地实现目标任务。尤其是当执法事项成为行政组织所确认的重点工作或中心工作后，组织就能够打破部门的壁垒，协调不同的组织和法律资源，突破影响法律执行的障碍，利用各种管理化的技术，在短时间内集中力量完成特定的任务。在这一过程中，行政组织会通过严格的问责与考核以确保对具体执行者的有效监督和激励，使得“承包”的法律目标得以更快更好地执行。

（二）执法管理化可以强化组织的正当性

制度学派强调规范化环境对组织结构及行为的影响，其中对正当性（Legitimacy）的寻求就是组织应对环境的一个重要动力（周雪光，2003）。正当性不仅仅是指法律制度的作用，而且包括了文化制度、观念制度、社会期待等制度环境对组织行为的影响。对于法治政府的建设而言，行政组织将自身的运作纳入法律规则的轨道内就是其获得正当性的最有效方式。为了实现公共行政的法治化，行政组织的权力构造、权力范围、权力运行方式和程序等内容都需要符合相应的法律规定。当行政组织能够依照法律的规范进行公共管理时，就能为社会公众提供一个合理的预期，客观上能够增加其正当性。相反，若行政组织违反法律规定行事，不仅会面临行政复议或行政诉讼的风险，还可能会降低社会公众对政府的信任。因此，组织内的法律构造有助于强化其正当性。在具体的构造路径上，行政组织一方面要在内部建立与法律规则相一致的规章制度，同时，在规则的执行过程中需确保符合法律的程序性和实质性的要件；另一方面，组织的运行还需要满足社会公众（包括执法对象）的规范期望，以获得其主观性的承认。因此，当法律的内容和理念被管理过程内化和重塑后，客观上能够促进行政组织的合法性与正当性。

（三）执法管理化会消解法律的规范性

行政组织在理解和应用法律的过程中会因为具体情境的差异选择不同的应对策略，包括遵从法律、回避法律、操控法律和反抗法律等。其中，部分策略的应用将会对法律的规范性进行不同程度的消解，使法律成为实现特定目的的手段，从而忽略了法律的内在价值。比如在2015年实施的拆违方案中，变相给

违建户增加的补偿就是例证。虽然专项整治小组可以通过给予违建户补偿以缓解其对立情绪，实现协商式的执法，但这在客观上违反了对于违法建筑不予补偿的法律规定，消解了法律的规范性。不仅如此，当在执法过程中过于注重执法相对人的满意度时，执法者往往会采用各种妥协和讨价还价的方式进行执法，导致法律执行过程变成了双方合意达成“共识”的过程。这客观上会使执法者丧失以强制力为基础的法律决断权，在管理者和执法对象的夹缝中处于相对弱势地位，不利于法律规范的实现。另外，当执法者需要在短期内解决公共事务中的难点问题，必然会面临较大的管理压力。执法者为了实现执法目标，可能会采用各种非正式的运作手段，导致执法不公，甚至寻租腐败，这也会使得法律的公平性和公开性被消解。因此，如何在保障法律规范性的同时，推进法律与管理的融合是当下面临的重要课题。

六、结语

执法管理化是组织场域与法律场域相互作用的结果。虽然新的行政管理或行政法的体系转向都不同程度地强调法律与管理的融合，但二者如何相互融合却未得到深入的讨论。不仅如此，相关的讨论背后缺乏对我国公共行政实践运行机制的关注。事实上，由于政治体制和法治进程的差异，我国公共行政的理论和实践与欧美国家之间存在较大的差异，相应地，管理与法律相融合的方式和效果也有所不同。我们在加强行政法治建设的同时，不仅注重行政管理的合法性，同时也强调管理过程的效率和效果，比如正在推进的以执法力量下沉为目标的综合行政执法改革。本文通过对一起违法建筑拆违案件的分析，发现在这一过程中法律运行逻辑被管理逻辑所分解和重构的执法管理化现象。作为一种理念模式，执法管理化是对行政组织场域如何认知和理解法律的一种概念描述，其中组织的决策者可以通过目标设定、组织重构、管理修辞等方式来实现法律的管理化。

执法管理化的产生与整个科层组织的构成及运行特征有关，也与法律场域在权力场域中的位置有关。行政执法者同时也是行政组织结构中的管理者或被管理者，法律执行的效果就与执法者在特定的组织目标、绩效、资源和考核限制下，在合法性与效率/目的之间如何选择相关。无论是常态执法还是运动式执法，行政组织都偏向以项目发包的方式来完成特定的任务。在组织资源有限、注重法律效果和社会效果相统一时，执法者往往会通过各种正式或非正式的方式实现执法。

本文对执法管理化的过程分析表明，行政性法律与行政组织之间存在复杂

的互动关系，法律并不是外在于组织的一个变量，而是需要内化在组织中才能发挥其功能。虽然与行政相关的法律法规为组织运行提供了结构性框架，但其实现需要经过组织的内化、分解和重构，而被组织内化后的法律可能会促进组织运作的合法性，提高执法效率，但也有可能导致法律规范性的消解和执法权决断力的减弱。

本文对组织如何转换法律的研究试图深化对执法过程复杂性的理解，但也存在不少局限。第一，本研究尝试提出“执法管理化”以揭示中国行政执法过程中法律被行政组织所吸纳的过程，虽然提出了该概念的定义、形式和内在机理等方面，但对概念的打磨还是存在某些不足。第二，在经验事实层面，本文主要是围绕一个案例进行分析，所提出的分析框架和主要观点是否对当前中国法律执行问题具有普遍解释力，还需要更多的经验积累，本研究也只是一个初步的探索。第三，在理论逻辑层面，执法管理化是一种阶段性现象还是一种长期存在的模式也需要更深入的分析。本研究也尚未展开对该问题的讨论，有待进一步的完善。

参考文献

- 陈柏峰 (2015). 城镇规划区违法执法困境及其解释——国家能力的视角. 法学研究, 1: 20 - 38.
- Chen, B. F. (2015). Dilemma of Law Enforcement Against Unauthorized Construction in Urban Planning Area and Its Explanation. *Chinese Journal of Law*, 1: 20 - 38. (in Chinese)
- 陈柏峰 (2017). 党政体制如何塑造基层执法. 法学研究, 4: 191 - 208.
- Chen, B. F. (2017). How the Party-government System Shapes Grassroots Law Enforcement. *Chinese Journal of Law*, 4: 191 - 208. (in Chinese)
- 陈振明 (2000). 评西方的“新公共管理”范式. 中国社会科学, 6: 73 - 82 + 207.
- Chen, Z. M. (2000). On the Western Paradigm of “New Public Management”. *Social Sciences in China*, 6: 73 - 82 + 207. (in Chinese)
- 戴治勇 (2008). 选择性执法. 法学研究, 4: 28 - 35.
- Dai, Z. Y. (2008). Selective Enforcement of Law. *Chinese Journal of Law*, 4: 28 - 35. (in Chinese)
- 甘霆浩 (2021). 基层执法过程中的个体能力及关系网络. 江汉论坛, 1: 130 - 137.
- Gan, T. H. (2021). Individual Ability and Relational Network in the Process of Grassroots Law Enforcement. *Jiangnan Tribune*, 1: 130 - 137. (in Chinese)
- 郭晓雨 (2021). 行政执法的技术治理逻辑——基于对执法案卷制作的“行为—过程”分析. 法制与社会发展, 2: 21 - 36.
- Guo, X. Y. (2021). The Technical Governance Logic of Administrative Law Enforcement: Based on “Behavior - Process” Analysis of Administrative Files. *Law and Social Development*, 2: 21 - 36. (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). Phenomenon of Swing-type Enforcement on Land in China and Its Explanation. *Chinese Journal of Law*, 6: 61 - 72. (in Chinese)
- 李燕、苏一丹、朱春奎 (2021). 公民政策遵从研究述评：基于“政策情境”与“行为特征”的二元视角. 公共行政评论, 4: 175 - 195.
- Li, Y., Su, Y. D., & Zhu, C. L. A Literature Review on Citizen's Policy Compliance: Based on the Perspective of “Policy Context” and “Behavior Characteristics”. *Journal of Public Administration*, 4: 175 - 195. (in Chinese)
- 刘鹏、刘志鹏 (2014). 街头官僚政策变通执行的类型及其解释——基于对 H 县食品安全监管执法的案例研究. 中国行政管理, 5: 101 - 105.
- Liu, P., & Liu, Z. P. (2014). The Type and Explanation of Policy Misimplementation by Street-Level Bureaucrats

- in Chinese Context-Based on the Study of Food Safety Regulation in County H. *Chinese Public Administration*, 5: 101 – 105. (in Chinese)
- 刘升 (2018). 街头行政执法中的平衡机制研究——以城管执法为例. 甘肃行政学院学报, 22: 63 – 77 + 127.
- Liu, S. (2018). “Balance Doctrine”: The Current Phenomenon and Logic by Grassroots Law: A Case Study of Chengguan to Enforce the Law. *Journal of Gansu Administration Institute*, 2: 63 – 77 + 127. (in Chinese)
- 吕德文 (2019). 作为法律隐喻的猫鼠游戏——城管执法的另一种观察视角. 中外法学, 2: 371 – 389.
- Lü, D. W. (2019). The Game of “Catch Me if You Can” as a Legal Metaphor a Perspective of Observing Urban Management Law Enforcement. *Peking University Law Journal*, 2: 371 – 389. (in Chinese)
- 姜明安 (1993). 论行政自由裁量权及其法律控制. 法学研究, 1: 44 – 50.
- Jiang, M. A. (1993). Administrative Discretion and Legal Control. *Chinese Journal of Law*, 1: 44 – 50. (in Chinese)
- 蒋勇 (2017). 警察权强弱之辨: 结构失衡与有效治理. 法制与社会发展, 3: 162 – 178.
- Jiang, Y. (2017). The Debates on the “Strong” and “Weak” Police Power: Structural Imbalance and Effective Governance. *Law and Social Development*, 3: 162 – 178. (in Chinese)
- 强世功 (2011). 科层法治的实践悖论: 行政法治化批判. 开放时代, 12: 79 – 98.
- Jiang, S. G. (2011). Practical Paradox in Bureaucratic Rule of Law. *Open Times*, 12: 79 – 98. (in Chinese)
- 黄锴 (2021). 为什么选择性执法? ——制度动因及其规制. 中外法学, 3: 783 – 797.
- Huang, P. (2021). Why Selective Law Enforcement? Institutional Constraints and Its Regulations. *Peking University Law Journal*, 3: 783 – 797. (in Chinese)
- 沈岍 (2016). 监控者与管理者可否合一: 行政法学体系转型的基础问题. 中国法学, 1: 105 – 125.
- Shen, K. (2016). If the Supervisor and Administrator Can Be Unified: The Basic Issues in the Transformation of Administrative Jurisprudence. *China Legal Science*, 1: 105 – 125. (in Chinese)
- 沈岍 (2019). 论行政法上的效能原则. 清华法学, 4: 5 – 25.
- Shen, K. (2019). The Principle of Efficacy in Administrative Law. *Tsinghua University Law Journal*, 4: 5 – 25. (in Chinese)
- 沈福俊 (2016). 法律应当如何保障行政权的有效行使. 东方法学, 1: 74 – 83.
- Shen, F. J. (2016). How the Executive Power Is Efficiently Applied under the Law. *Oriental. Law*, 1: 74 – 83. (in Chinese)
- 王波 (2011). 执法过程的性质——法律在一个城市工商所的现实运作. 北京: 法律出版社.
- Wang, B. (2011). *A Case Study on Law Enforcement in Urban China*. Beijing: Law Press. (in Chinese)
- 王清 (2015). 行政执法中的部门博弈: 一项类型学分析. 政治学研究, 2: 69 – 78.
- Wang, Q. (2015). Model of the Game of Chinese Local Government Departments in Administrative Enforcement of Law. *Cass Journal of Political Science*, 2: 69 – 78. (in Chinese)
- 王锡锌 (2005). 中国行政执法困境的个案解读. 法学研究, 3: 37 – 49.
- Wang, X. X. (2005). A Case Study of the Dilemma of China’s Administrative Law Enforcement. *Chinese Journal of Law*, 3: 37 – 49. (in Chinese)
- 王锡锌 (2008). 依法行政的合法化逻辑及其现实情境. 中国法学, 5: 63 – 76.
- Wang, X. X. (2008). Logic Foundation and Practical Text of Administration by Law. *China Legal Science*, 5: 63 – 76. (in Chinese)
- 王裕根 (2019). 基层环保执法的运行逻辑——以橙县乡村企业污染监管执法为例. 中南财经大学. 博士学位论文
- Wang, Y. G. (2019). Running Logic of Environmental Protection Law Enforcement at Grass-roots Level. *Zhongnan University of Economics and Law. Doctoral Dissertation*. (in Chinese)
- 向森、郝建兴 (2021). 法治行政: 中国公共行政学的法律路径——一项新的研究议程. 公共管理学报, 4: 1 – 9, 165.
- Xiang, M., & Yu, J. X. (2021). Rule of Law as the Foundation of Public Administration: The Legal Approach to Public Administration in China: A New Research Agenda. *Journal of Public Management*, 4: 1 – 9, 165. (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.
- 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. (in Chinese)

- 尹建国 (2009). 行政法中的不确定法律概念释义. 法学论坛, 1: 59-65.
- Yin, J. G. (2009). On the Definition of Indefinite Law Concept in Administrative Law. *Legal Forum*, 1: 59-65. (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.
- 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. (in Chinese)
- 郁建兴、向森 (2016). 从分离到整合：公共行政与法律的理论演进与实践变迁. 中国行政管理, 8: 6-12.
- Yu, J. X., & Xiang, M. (2016). From Separation to Combination: The Theoretical Development and Practical Change of the Relationship Between Law and Public Administration. *Chinese Public Administration*, 8: 6-12. (in Chinese)
- 于龙刚 (2015). 乡村社会警察执法“合作与冲突”二元格局及其解释——“互动-结构”的视角. 环球法律评论, 5: 18-39.
- Yu, L. G. (2015). Cooperation and Conflict: Dual Structure of Police Law Enforcement in Rural Society and Its Explanation from the Perspective of “Encounter”. *Global Law Review*, 5: 18-39. (in Chinese)
- 朱涛 (2021). 管理合法性：城市基层政府的法律行动研究. 社会学研究, 3: 137-156.
- Zhu, T. (2021). Managing Legitimacy: Legal Action of Urban Local Government. *Sociological Studies*, 3: 137-156. (in Chinese)
- 朱景文 (2013). 法社会学. 北京：中国人民大学出版社.
- Zhu, J. W. (2013). *Sociology of Law*. Beijing: China Renmin University Press. (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 (2003). 组织社会学十讲. 北京：社会科学文献出版社.
- Zhou, X. G. (2003). *Ten Lectures on the Sociology of Organizations*. Beijing: China Social Sciences Press. (in Chinese)
- Christensen, R. K., Goerdel, H. T., & Nicholson-Crotty, S. (2011). Management, Law, and the Pursuit of the Public Good in Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (suppl_1): 125-140.
- Dragos, D. C., & Langbroek, P. M. (2018). Law and Public Administration: A Love-Hate Relationship? In Ongaro, E. & Van Thiel, S. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Edelman, L. B. (2007). Overlapping Fields and Constructed Legalties: The Endogeneity of Law. In O'Brien, J. (Eds.), *Private Equity, Corporate Governance and the Dynamics of Capital Market Regulation*, Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.
- Edelman, L. B., Fuller, S. R., & Mara-Drita, I. (2001). Diversity Rhetoric and the Managerialization of Law. *American Journal of Sociology*, 106(6): 1589-1641.
- Pistor, K., & Xu, C. (2002). Incomplete Law: A Conceptual and Analytical Framework. *Journal of International Law and Politics*, 35: 931.
- Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin, R. M. (2022). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (9th ed.). New York: Routledge.
- Selznick, P. (2020). *Law, Society, and Industrial Justice*. New York: Russell Sage Foundation.
- Terry, L. D. (1998). Administrative Leadership Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review*, 58(3): 194-220.
- Zouridis, S. (2011). Rule of Law or Law Overruled? Why the Rule of Law Should Be on the Public Administration Research Agenda. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 4(2): 23-37.

责任编辑：张雪帆