

基层政府常规任务的推进策略与逻辑

——基于 A 县植树造林的案例分析

唐 蒙 孟天广*

【摘要】常规任务是理解政府理性化运行的窗口。既有研究聚焦中心任务、主要官员和非常态下的政府运行，缺乏对常规任务、普通官员和日常流程的关注。基于政府行为理论之于常规任务的适用性，论文分析了 A 县植树造林的开展过程，回答了在缺乏资源配置与主官注意力分配的情况下，常规任务如何以及为什么被推进的问题。论文通过田野调查发现，业务部门在推进常规任务时效仿中心任务，一方面通过增加任务、督查检查、尝试一票否决的方式全过程加压，另一方面借助部门奖励、综合考核、荣誉评比进行激励。然而，上述正式策略存在以下局限：任务量的激增并无相应的资源配置，督查检查缺少强力的问责，薪酬与荣誉激励的强度不足。在此情形下，非正式关系在一定程度上助推了常规任务。嵌入于多任务情境下的科层结构中，常规任务的推进遵循着考核主导的条块关系逻辑、技术官僚的自我实现逻辑与围绕中心的任务关联逻辑。与既有研究关注中心任务、人格化因素与科层制弊病不同，论文将对政府行为的分析拓展至常规任务，论证了科层结构中理性化因素的正面影响，进一步打开了地方政府常态化运行的“黑箱”。

【关键词】基层政府 常规任务 政府行为 科层制

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674 - 2486 (2023) 06 - 0004 - 22

一、问题的提出

政府是解释中国发展的关键。一方面，政府能够面向市场与社会进行有效

* 唐蒙，清华大学政治学系博士研究生；孟天广，清华大学政治学系长聘教授。感谢在田野调查、论文写作过程中提供帮助的各位师友。感谢匿名评审人和编辑部的宝贵建议。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“基于大数据的智能化社会治理监测、评估与应对策略研究”（18ZDA110）。

治理；另一方面，政府内部又时常出现上下目标冲突、信息流通不畅等问题。有效的政府治理带来了广阔疆域内的稳定与繁荣，尤其是改革开放，造就了持续性的经济增长（周黎安，2018）。然而，有效治理的背后是政府作为一个规模庞大、成员异质性高的组织，自身运转需要的复杂流程与高昂成本。在运转过程中，一些问题始终困扰着决策者。例如，在上级向下级放权时，下级总会做出偏离上级意图的行为（Wu & Wang, 2013）；在政策执行中，广泛存在着政令不畅、层层加码等问题（杨雪冬，2012）。

基于此，学者们进入政府行为领域，探讨中国政府是如何纠正上述问题，保持整体良好运转的。中国政府是一个成员多、部门多、层级链条长的组织，问题的本质是多委托人、多代理人、多目标情境下的委托—代理难题（练宏，2016；周雪光，2011）。学者们认为，政府的诸多举措解决的正是委托—代理关系中的两个冲突，即激励不兼容与信息不对称。例如，行政发包阐述了上级如何设计激励机制使下级目标与其更趋一致（周黎安，2014）。督查突出了上级政府下沉基层以提升信息获取能力的用意（狄金华，2015）。当然，研究者们也发现，下级政府发展出各种策略应对上级的管控措施，如选择性执行（O'Brien & Li, 1999）、政策变通（刘骥、熊彩，2015）等。

现有研究无疑是丰富的，但在以下方面有待推进。首先，现有研究关注中心任务，如经济发展任务、纳入一票否决事项的任务、临时发动的创城任务，对除此之外普遍存在的常规任务缺乏关注。相关研究由于未能重视常规任务的广泛性与长期性（徐明强，2023），忽视了其对于政府组织的深远意义。其次，现有研究，如晋升锦标赛、运动式治理，强调了主要官员的注意力分配对于任务绩效的提升作用（庞明礼，2019），无法解释大量未能获得注意力分配的任务是如何被推进下去的，忽视了科层结构中去人格化因素的作用。最后，现有研究虽然对那些在任务推进中行之有效的手段给予了充分关注，如督查、一票否决（陈家建，2015；陈硕，2020），但是这些手段的使用过程在一定程度上仍是一个“黑箱”。例如，一票否决事项的实际设立过程是怎样的，近年来被激活的督查与科层组织中的日常检查有何区别，很少有研究能够从实证上做出回答。

为了进一步推进现有研究，本文将在全面梳理政府行为理论的基础上，以A县植树造林任务为典型案例，分析常规任务的推进过程。通过为期四个月的田野调查，回答以下两个问题：一是在缺乏资源配置的情况下，常规任务如何被推进？二是不受主官重视的常规任务为什么能够在政府内部被长期推进？

二、文献回顾与分析框架

（一）中国政府推进任务的策略与逻辑

现有政府行为研究形成了激励、压力与结构三种视角，激励与压力视角回答了上级政府使用了哪些策略以提升下级政府执行力的问题。激励视角关注上级使用的正向策略，首先是以职位擢升、荣誉授予为主要形式的政治激励。晋升锦标赛是其中的核心理论。该理论认为，当任务目标具有可测性、可比性与客观性时，上级可以在下级党政主官间实行以绩效为评价标准、以晋升为奖励的竞赛，从而达成目标（周黎安，2007）。然而，晋升锦标赛将分析对象限定在地方主官与经济任务，因此对于其他官员与非经济任务的解释力较弱（乔坤元，2013）。这使得评比达标赛作为一种补充性的政治激励在近些年得到关注。评比达标赛与晋升锦标赛的显著区别在于，下级无需追求指标最大化与排名靠前，达到上级规定标准即为胜出（王哲，2018）。评比达标赛可以使更多的官员获益，因为上级在对下级开展评比时，贯彻了自身的政策意图（周晔，2014）。下级主官由于获评荣誉，取得了显示度高的政绩。那些无法量化政绩的部门凭借其荣誉的级别与数量，也彰显了原本难以评判的政绩（李振，2014）。另一类经济激励以拨付项目资金、提升薪酬福利为主要形式，被归纳为项目制与行政发包制。项目制已成为中央财政支出的主要方式，中央政府将任务目标通过项目进行分解，为项目配备专项资金（折晓叶、陈婴婴，2011）。项目制借助三种途径实现资金管理上的向上集中，从而防止下级在推进任务时偏离目标。一是资金支配权由中央部委掌握，二是实施过程中强调专款专用，三是规范化的目标管理与过程控制（渠敬东，2012）。相较于设计严密的项目制，行政发包制强调上级目标的实现，将财权与事权交给下级，在管理上凸显分权色彩。周黎安（2014）最早提出这一概念，认为在发包过程中，上级向下级让渡了部分剩余索取权，实现了委托-代理关系下的激励相容，带动了下级完成任务。然而，李汉卿（2018）发现，一些任务由于重目标发包、轻事后激励，降低了基层政府激励分配的自主性，无法实现预期的完成效果。

压力视角聚焦上级使用的负向策略，发现上级政府在任务推进的前、中、后期加压，从而防止下级偏离其政策意图。前期及后期的压力传递与上级针对任务的考核设计有关，目标责任制阐述了以加压为特征的考核设计。首先，上级将重要目标尽可能量化（王汉生、王一鸽，2009）。其次，上级将目标分解给下级，下级出于绩效压力向下加码（杨雪冬，2012）。最后，上级将责任绑定到

人。若未完成目标，目标向下分解过程中的所有责任人都将被问责（阎波、吴建南，2013）。与目标责任制相提并论的是一票否决制，其意味着若下级出现某一工作的闪失，上级便可据此否定下级的全部工作（尚虎平、李逸舒，2011）。一票否决制起初应用于计划生育工作，由于惩罚力度大且简单易行，被各地广泛使用。随着下级政府的不堪重负，一票否决事项的数量由增到减（陈硕，2020）。在任务推进的中期，现有研究发现了两种加压策略，即运动式治理与常规式督查。运动式治理被视为超常规的策略（周雪光，2012）。之所以超常规，是因为其在短期内打破了科层组织的常态化架构，设立了高级别的临时性架构以专门推进某一任务（Liu et al.，2014）。为了短时间内完成任务，政府通过强制命令、广泛宣传、人员临时调动、资金优先配给等方式，对组织资源进行重组（狄金华，2010）。然而由于运动式治理牵涉甚广，政府不会轻易发动，更多依靠常态化的督查推进任务。督查以问题为导向，旨在查找日常运行中的问题并加以解决（陈水生，2020）。其在依靠科层架构开展的同时，能够定期对固有的科层弊病如部门利益分散、信息不对称等进行一定的纠正。（陈家建，2015）。

结构视角回答了政府任务受何种逻辑驱动的问题，在判定官员所处组织结构的基础上，阐释结构如何影响官员行为。现有研究认为，中国政府叠加了三种组织结构。首先是公司制。Maskin等（2000）认为，中国的政府架构与“二战”前通用汽车的公司架构类似，即上下同构的M形（multi-divisional form），而非不同专业部门向下垂直管理的U形（unitary form）。M形结构被视作中国经济腾飞的关键（Montinola et al.，1995），在该结构下，政府像企业一样运转，积极推进那些能够带来高经济收益的任务（赵树凯，2012）。其次是科层制。由经济体制改革撬动的行政体制改革使得中国政府建立起韦伯意义上的科层制架构。干部“四化”、行政分权等举措让整个政府具备了专业化分工、层级化权威等科层制特征（Li，1998）。陈家建等（2013）认为，任何一项任务的推进都需要顺应或驾驭科层架构，否则推进过程将阻力重重。最后是党政制。党政制是中国政府特有的组织结构，使其明显地同韦伯的科层制政府区别开。该架构的建立依靠三种途径，即在各级设立党政双重权威，实行党政系统间的交叉任职，以及由党掌握整个组织的人事权（Zhou，1995）。贺东航和孔繁斌（2019）发现，党政结构通过将常规任务上升至党委中心任务、设立领导小组的方式，提升了常规任务的政治地位，提高了任务推进者的重视程度与任务的最终完成度。

（二）政府任务的主要类型

现有研究通过对中国经验的归纳与委托-代理等理论的演绎，揭示了政府任务的推进策略与逻辑。然而，上述三种视角聚焦中心任务的开展，对未列入

政府核心议程的常规任务缺乏关注。对于政府而言，中心任务只是少数，常规任务才是政府任务中的大多数。

常规任务与中心任务在内涵上各有侧重，但也存在重叠与相互转化的可能。常规任务指的是党政部门的日常任务，主要来源于定职能、定机构、定编制的“三定”方案（Ang，2012），体现了政府运行的理性化。中心任务指的是党政主官重视的任务，既包括少数因主官注意力分配而被中心化的常规任务（高翔、蔡尔津，2020），如环保、安监，也包括重大项目建设、突发事件应对等临时性非常规任务（刘军强、谢延会，2015），体现了人格化权威在政府运行中的突出作用。在杨华（2022）看来，常规任务的推进主体是业务部门，具有法定性、专业性、部门性特征。中心任务的推进主体是政府，具有政治性、综合性、跨部门特点。常规任务与中心任务可以通过两个路径实现相互转化。一是重要程度。练宏（2016）认为，一项常规任务对于经济发展或社会稳定越重要，越有可能被中心化。二是紧迫程度。陈恩（2015）发现，随着控制人口增长的目标不再紧迫，计划生育逐渐在任务性质与推进策略上常规化。为了与中心任务截然分开，本文关注的常规任务是不受党政主官重视的常规任务。为行文方便，以下多简称为常规任务。

常规任务与中心任务在资源配置上存在区别，常规任务的资源配置是固定的，中心任务的资源配置更加灵活。陈那波和李伟（2020）认为，常规任务的资源配置依据科层组织的正式规则而定，不以注意力分配为转移，是长期固定、缺乏响应的。当任务量激增时，常规任务会面临极强的资源约束而难以推进。而中心任务由于有着主官的重视，可以借助领导权威，通过跨部门协调将资源短暂集中，实现了资源的灵活化配置（郝诗楠，2019）。李慧凤（2023）便发现，常规任务所需的人力资源依职能而固定。在编制与财政资源有限的情况下，政府采取抽调、聘用编外人员的方式推进少数中心任务。综上所述，主官的注意力不影响常规任务的常态化资源配置，影响的是正式规则之外的灵活性资源配置。尤其是当常态化配置的资源无法支撑任务推进时，常规任务将何去何从，这点值得关注。

（三）政府推进常规任务的分析框架

本文不能忽视上述理论在分析中国政府行为时的解释力，因此根据上述理论之于常规任务的适用性构建分析框架。首先，本文的分析对象是相对于政府而言的常规任务。据前述观点，政府常规任务具有专业性、部门性。这表明，常规任务虽然是对于政府而言的，但是推进主体是政府下属的业务部门，因此本文以政府业务部门为核心主体构建分析框架。

其次，基于现有研究中的激励与压力视角，本文构建了分析常规任务推进策略的框架。这两个视角共同回答了上级采用何种策略推动下级开展工作的问題，适用于本文对于如何推进常规任务的回答。然而，压力视角中的运动式治理适用于非常态下的任务推进，激励视角中的晋升锦标赛适用于考核主官的中心任务，因此不适用于作为组织常态、侧重考核普通官员的常规任务的分析。本文从这两个视角出发，根据适用于常规任务分析的概念，建立了图1所示的框架。第一，近年来，政府运行体系发生了重大变化，约束性成为政府运行体系的新特征（Manion，2016），使得向下加压成为业务部门推进任务的首选策略。业务部门可以事先借助目标责任制增加任务量，事中开展督查、检查，加强过程控制，事后尝试一票否决进行全过程加压。第二，本文不能忽视物质激励对于工作绩效的提升作用（赵驹，2013）。因此本文认为，业务部门可以借助同级政府发包的激励分配权，自主提升下级薪酬福利；也可以借助项目制，向下拨付专项资金。此外，随着中央政府收紧评比表彰活动（周晔，2014），那些予以保留的评比活动含金量上升，使得业务部门可以协助下级主官向上参评本条线内荣誉，从而提升相关常规任务的完成效果。

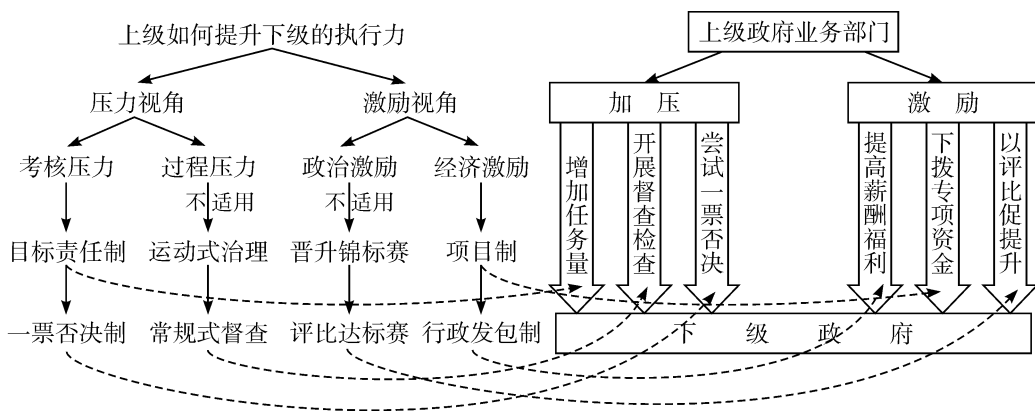


图1 常规任务推进策略的分析框架

资料来源：作者自制。

由于结构视角关注政府推进任务的组织逻辑，本文借鉴这一视角回答常规任务为什么被推进。结构视角中的公司制适用于经济发展任务的分析，党政制适用于党政主官重视的中心任务的分析，因此只有强调理性化运行的科层制适用于非经济增长范畴、受主官影响较小的常规任务的分析。周雪光（2011）认为，中国政府的任务推进嵌入于科层结构中。政府根据属地管理原则，将任务一揽子向下拨付、逐级委托、逐级代理。因此，本文认为，常规任务的推进嵌入于一个具有委托－代理性质的层级结构中。在该结构下，发起任务的上级业务部门作为委托方，是驱动下级政府及其业务部门的主要因素。又由于多任务

情境与专业性，接受任务的下级政府及其业务部门作为代理方，存在一定程度上的自主性。

三、实证设计

（一）研究方法

本文在研究方法上采取单案例研究，从而分析A县植树造林的推进过程。借助单案例研究在理解事件发生过程与原因上的优势，本文深入分析了两个问题。一是在资源有限的情况下，作为业务部门，林业部门发展出了哪些策略推进植树造林；二是同为不受主官重视的常规任务，植树造林为什么相较于其他任务能够被林业部门与一些乡镇积极推进。

在资料收集与分析手段上，本文首先采取参与式观察。笔者于2020年10月至2021年1月进入田野，参与A县林业部门的公文处理、下乡检查等工作，构建起对于该部门日常工作的整体认知。其次，对A县组织部、政府办、督查室等综合协调部门人员，A县林业部门及其业务往来频繁的部门人员，A县镇村两级干部，A县某园林公司负责人等20人进行深度访谈。再次，为使资料更加客观，本文借助档案研究，对150余份相关政府文件、会议纪要、年鉴等进行分析。最后，采取话语分析。由于无法访谈市级以上林业部门人员、县镇两级主官等重要行动者，本文在前述受访者的话语中寻找涉及这些对象的经验证据。

本文叙述的大部分事件发生于2013年至2020年，少部分发生于2008年至2012年。这是基于以下考虑：一是体现单案例内部的时间变化。中央政府在2013年前后实施了诸多影响地方政府行为的举措，为了反映基层政府因此发生的改变，本文通过访谈人回忆、档案查阅等方式追溯至2008年。二是常规任务的相对稳定性避免了时间因素对于叙事的干扰。在事件发生的时间内，B省各级林业部门的行政级别与直属上级未发生实质性改变。三是A县植树造林的任务性质与所需的人力资源长期固定，表明该任务未受县域总体任务情境变化的影响。

（二）案例典型性分析

A县植树造林被视为典型的常规任务，有两点原因。首先，该任务长期缺乏A县党政主官的关注，既未被A县党委政府纳入一票否决事项，也未出现因创建国家森林城市而被临时纳入中心任务的情况，在整个政府的任务排序中位次较低。

其次，A县为该任务配置的土地、政治和人力资源有限。A县的地理条件与

自然禀赋导致其能够用于植树造林的土地较少。A 县地处平原、土壤肥沃，一直以来是全国商品粮生产基地，因此种粮而非种树才是农民的首选。据 2020 年 A 县土地利用总体规划，A 县规划的耕地保有量占县域陆地面积的 58.44%，其中 81.43% 为承担耕地保护任务的基本农田。此外，A 县境内河湖众多，使得土地管理部门能够分配给植树造林的成片土地只能分布在河湖两岸，仅占全县陆地面积的 0.15%。林业部门因此经常陷入无地可栽的困境。

土地资源直接限制了开展植树造林的空间，这进一步反映在承担该任务的部门配置的政治资源上。在 2018 年机构改革前，森林资源大省的林业部门从上到下多为正厅、正处或正科级建制，是各级政府的组成部门。然而，由于 B 省的广袤平原用于种粮，其森林覆盖率长期位于我国省级行政单位的后 10 位。因此，其林业部门配置的政治资源，无论在机构属性还是行政级别上都明显低于森林资源大省。在 B 省，林业局并非正厅级的省政府组成部门，而是由省政府组成部门挂牌管理的副厅级部门。在 C 市与 A 县，更无林业局这一实体机构，而是将其行政管理职能分散至政府组成部门的内设机构或直属事业单位中。

较少的政治资源配置导致了较少的人力资源配置，使得推进该项任务的人力明显不足。在全县事业单位中，A 县林业部门的人员规模较小。自核定编制为 12 人以来，县编办至今未增加其编制。由于长期超编，林业部门从未招录新人或雇用编外人员，在人员配置上长期固定。而相同机构性质的河湖管理所因河湖环绕的县情，核定编制为 78 人。其实际财政供养人数更是达到了 128 人，是林业部门专职人数的 10 倍左右。此外，每个乡镇虽有 1 位负责造林事务的专职林业员，但这些人员实际上兼任了镇党政办主任等重要职务，每年还承担了秸秆焚烧、安全生产检查等中心任务，能够分配在林业工作上的精力非常有限。

四、效仿中心任务：常规任务的推进策略与限度

在中心任务的推进过程中，一些推进策略十分有效，A 县林业部门在推进植树造林时沿用了这些策略。接下来，本文将对这些策略及其使用限度进行分析。

（一）常态化加压

1. 事前增加任务：资源约束下的达标努力

作为常规任务，植树造林的推进目标在于达到 B 省规定的林木覆盖率合格线。B 省林业部门运用较为精确的公式测算该指标。根据公式，林木覆盖率等于上年度已有森林面积加上本年度新增成片造林面积，减去因产业项目等因素占用的面积，最终除以 10 平方公里以上的水域与盐碱地之外的辖区总面积。2016 年，A 县林木覆盖率因全国森林资源清查，经历了断崖式下跌，由长期稳

定在 24% 的省定合格线之上，触底至 20% 以下。

林木覆盖率的陡然下降引起了时任分管副县长的注意。在其与时任林业部门负责人负责人的共同推动下，A 县以政府办公室而非业务部门的名义下发了推进植树造林、实现任务达标的文件。文件指出，建立以县长、分管副县长为首，各部门、各乡镇主要负责人参加的领导小组，试图提升该任务的政治势能（贺东航、孔繁斌，2019）。此外，根据 B 省的计算公式，提升林木覆盖率的关键在于新增成片造林面积。如图 2 所示，在指标触底以后的下一年，即 2017 年，A 县通过事前大幅增加任务量的方式向下加压，将下达各镇的总任务量从前一年的 1500 亩提升至 12000 亩。在任务推进文件正式下发的 2018 年，更是提升至 40000 亩，随后两年均维持在 8000 亩以上的高位。

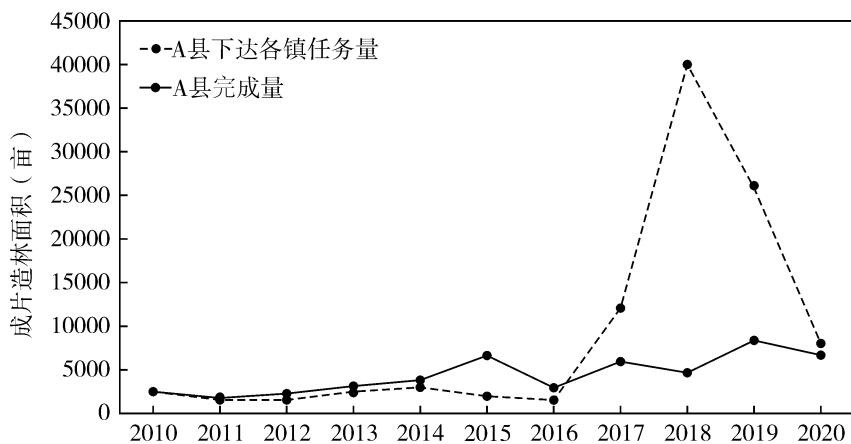


图 2 2010—2020 年 A 县下达各镇成片造林任务量与完成量（亩）

资料来源：A 县林业中心。

然而，A 县的达标努力存在两个方面的限度。一是与中心任务完成得越多越好（杨华，2022）不同，常规任务的完成目标在于达标即可，无需超额太多。A 县的林木覆盖率在未断崖式下跌之前，均略高于而非远高于合格线。这一时期，每年县对镇下达的任务总量，也一直维持在 5000 亩以下，浮动不大。这是因为在 A 县看来，只要尚在达标线之上，就无需自加压力。二是激增的任务量并未带来相应的资源配置，这对任务推进形成了极强的资源约束。全县植树造林任务在 2017 年激增以后，A 县没有进行跨部门的人员调动与大规模的土地协调，就连前述的领导小组也从未正式运转，因此 2017 年及以后的完成量并未因大幅增加的任务量而与 2017 年之前产生显著差别。

2. 事中督查检查：弱问责下的压力传递

如何在增加任务后于事中传递压力，A 县的做法是对各镇开展多次督查检查。林业部门联合县政府督查室，在每年植树造林集中开展的 3 月至 5 月，通

过听汇报与实地查看的方式开展2—3次督查。此外,林业部门每年还借助自身的业务指导权,对各镇开展10次不听汇报的现场检查,并于每年5月对各镇造林成果进行验收。开展的督查检查共计近15次。

少有研究对督查与检查进行区分(李声宇、祁凡骥,2018)。本文通过田野调查发现,督查与检查的核心区别在于行使的组织权威不同,这使得两种方式在压力传导的过程中存在显著差异。督查行使的权威来自县级党政领导,代表的是政府,检查代表的是政府所属的业务部门。从督查的压力传递过程看,首先,在队伍组建上,A县督查由分管县领导带队,督查室与林业部门参加。其次,在下级对接人员上,需由乡镇分管领导代表本级政府全程陪同。最后,在结果通报上,督查结束后需形成逐一点评各乡镇的详细通报,该通报抄送县镇两级主官与分管领导,能够对各乡镇形成政治压力。相比之下,业务检查仅是县林业部门与镇林业员的点对点对接,政治性较弱。

与中心任务不同,植树造林中的督查和检查呈现明显的弱问责特征。A县对植树造林推进不力者的问责止步于点名批评的督查通报,除此之外并无更实质的举措。相反,同时期的改善农房任务作为时任县委书记的“一号工程”,问责举措十分强硬。督查室将农房改善的督查结果交给县纪委,由县纪委对推进不力的乡镇责任人给予党纪政纪处分。弱问责的另一体现是组织权威的实质性弱化。造林督查以县政府名义开展,按惯例需由分管县领导与督查室参加。但是,由于分管林业的县领导分工范围广,并且督查室人手有限,督查往往最终由林业部门独自开展,这无疑弱化了任务推进中的督查权威。当在督查过程中发现问题时,其对于乡镇的批评效力也随之降低。

3. 事后一票否决:未获成功的尝试

鉴于督查检查重监控、轻问责,A县林业部门曾提议将植树造林纳入一票否决事项,以期加大事后问责的压力,但最终未能成功。A县在行使一票否决权时向来谨慎,需由县委县政府联合发文才能生效。A县现有一票否决事项五项,即党风廉政、社会稳定、环境保护、安全生产与食药安全。在2019年被定为基层减负年之后,A县在事项设立上遵循“上下对口、左右看齐”的原则,即上级不设立,本级也不设立;无论哪个部门要求设立,也都全部驳回。

A县推动植树造林成为一票否决事项的过程如下。首先,县政府召开县长办公会,林业部门以近年来林木覆盖率下降过快,成为少数未达标的省对县考核指标在会上形成提议。其次,分管副县长指出该指标是其分管领域内唯一未达标的指标,向县长力推并获得同意。但是,一票否决事项的考核牵涉人员众多,且考核与晋升、收入直接相关,因此需要县委书记最终决定。时任县委书记基于两条理由最终否决了这项提议。一是林木覆盖率虽未达标,但占比小。二是

作为一项由业务部门负责的任务，重要性不高，以此否定各镇全年工作，惩罚太重。可以看出，植树造林成为一票否决事项的尝试，遇到了来自两方面的限制。首先是自上而下的减负要求，尤其是对于一票否决事项的严控。其次是县委书记对于该任务重要性的判定，县长在这之中也无决定性权力。

（二）有限化激励

1. 实施部门奖励：微薄的薪酬激励

在2013年之前，A县林业部门借助其自身掌握的激励分配权，调动县镇两级造林的积极性。首先，借助C市打造的领导挂帅工程，对县级党政领导进行薪酬激励。C市林业部门通过让各县党政领导认领造林工程的方式吸引党政领导的注意力，从而带动整个县的植树造林。其明确规定，对验收合格的工程给予挂帅领导2000元至10000元的个人奖励。当然，领导挂帅工程的树木成活率要比常规工程高10%。

能否对本级党政领导实现激励，在于A县林业部门能否打造好领导挂帅工程。为使工程通过验收，林业部门在工程选取与具体实施上十分用心，将难度最小的造林工程分配给县委书记挂帅，并配备项目资金，交由县直部门负责实施。然而，C市为了纠正这一行为导致的问题，即高难度的造林工程无法完成，要求县委书记挂帅难度低的工程时，县长必须挂帅难度高的农田林网工程。农田林网难度高的原因在于其经常被砍伐，保存困难。农民与种粮大户认为，田间栽树会与庄稼争水争肥，影响作物光照，且不利于土地流转后的大规模机械化作业，忽视了农田林网在保持水土、防风抗灾等方面的生态效益。基于此，B省林业部门在衡量林木覆盖率时不将农田林网纳入计算范围。但是，为了获得挂帅农田林网工程的县长与常务副县长对于造林的支持，A县林业部门将本级育林经费向无资金支持的这些工程倾斜，并选取种树积极性高的村作为实施地点以确保所有挂帅领导均能获得奖励。

其次，A县林业部门同样对下级乡镇进行薪酬激励，在实施原则上以奖励为主，不轻易惩罚。林业部门根据各镇造林实绩进行评奖，对表现一般的乡镇也会发放最低为三等奖的奖金。只有当某乡镇的造林任务完全空转或出现较多毁林事件时，才不会给予奖励。该奖励以镇为单位，一等奖奖金在6000元左右，各镇受奖励人员包括镇党委书记、镇长、分管副镇长、林业员等3—5人。这笔奖励资金来源于A县每年追加的财政预算，由林业部门向分管副县长汇报，经县长知晓同意，最终由常务副县长签字批准。

然而，一些业务部门同样采取薪酬激励的方式吸引县镇党政领导的注意力，这限制了林业部门激励策略的发挥空间。县镇两级政府面对的业务条线众多，

一些资金雄厚的部门，如财政、水利、电力等部门，对于县级党政领导的个人奖励以及乡镇政府的整体奖励，可达林业部门的两倍以上。这使得林业部门的薪酬激励显得微不足道，因此县镇政府将更多的注意力和更高的积极性投入到激励强度大的常规任务，分配在植树造林上的则极为有限。

2. 纳入综合考核：低权重的分数激励

自2013年以来，随着规范奖金发放的要求被层层落实，A县将分散在各部门的激励分配权上收，于2014年建立起一个统一的年终绩效考核体系。因此，林业部门对下级乡镇的薪酬激励在两个方面出现了变化。一是激励范围扩大。先前的部门奖励只针对乡镇党政领导与具体实施者等少数人。随着林木覆盖率被纳入县对镇综合考核体系，林业部门的激励范围扩大至整个乡镇政府的工作人员，考核分数与百余名工作人员的年终奖挂钩。

二是随着激励形式的变化与中心任务考核体系的建立，林业部门的激励路径更加间接，激励强度进一步减弱。造林绩效不再直接转化为个人收入，而是转化为综合考核中权重极低的分数，使得此项得分的细微差异对整体结果不会造成显著差异，因而很难影响收入。综合考核中的指标多为项目投资、研发投入、人均生产总值等经济指标。这些指标互相之间存在较强的正向关联，即一项指标的完成能够带动另一项指标的提升。而考核植树造林的林木覆盖率仅有1.6分，在200分的总分中占比不到1%。并且该指标相对孤立，一般情况下无法与其他指标产生正向关联，因此在整个考核体系中权重极低。

独立存在的中心任务考核体系进一步降低了林木覆盖率的激励权重。A县面向各镇的综合考核体系是针对常规任务的绩效考核，激励对象主要是乡镇领导班子之外的一般工作人员。对于乡镇领导班子而言，还存在一个基于县委书记偏好而确定的中心任务考核体系。例如，2019年被纳入中心任务考核体系的任务为招商引资、农房改善、全域旅游等，且完成中心任务的个人年终奖是综合考核奖金的两倍以上。因此，乡镇党政领导的注意力主要集中于县委书记关注的中心任务上。因此，林业部门在失去部门自身的激励分配权之后，即使将林木覆盖率纳入全县综合考核体系中，推进植树造林依然困难重重。

3. 以评比促提升：辐射不足的荣誉激励

当薪酬激励的效果有限时，协助下级向上参与条线内的荣誉评比，成为业务部门激励下级主官推进常规任务的替代策略。在B省，林业系统针对乡镇及以下地区的荣誉评比以村为单位开展。2015年至2020年，A县林业部门为域内行政村争取到了17个省级造林荣誉，共计专项资金285万元。专项资金与荣誉的挂钩表明，作为经济激励的项目制可以与作为政治激励的评比达标实现结合。这些荣誉对于一些行政村来说，存在两方面收益。一是提升了该村的镇内考核

排名，提高了村干部的年收入。A 县各镇对村的考核文件中规定，获评省级及以上荣誉的村可获得较大幅度的加分。该加分能够实质性改变各村排名，影响村干部的年终奖。二是为获得含金量更高的荣誉作铺垫。广泛的植树造林提升了本村的环境水平，而村庄环境整治一直是 B 省重要的农村政策，该领域的荣誉评比难度更高，配套的项目资金更多。因此，先行评比绿化示范村能够为更重要的荣誉评比打下基础。

然而由于财政配套资金的限制，林业部门的荣誉激励能够辐射的范围较小，无法起到带动整个乡镇积极推进的作用。首先，荣誉数量有限。由于资金总量限制，B 省林业部门每年面向省内行政村的植树造林荣誉仅有 500 个左右，平均到省内 100 余个县区，每个县区能争取到的不超过 5 个。A 县林业部门 6 年内为 17 个行政村争取到荣誉，仅占全县村居总数的 11.49%，无法以点带面。其次，单个配套资金不足。B 省造林荣誉的评比遵循着“先创建、后验收、再补助”的流程，因此需要村集体在创建之初自筹大量资金。由于 A 县村集体经济普遍较弱，且评比成功的财政补贴不足以抵消前期投入，除了经济相对宽裕、支部书记有政绩追求的村，其他村的评比意愿不高。

（三）非正式策略：关系推动作为补充

当正式策略不足以推进常规任务时，非正式的人际关系能够对正式策略形成补充，这在 A 县林业部门与 E 镇围绕植树造林的互动中较为突出。近 5 年来，E 镇在造林量上一直位居 A 县前三。在这背后，A 县林业部门原负责人与 E 镇林业员的交情，以及该林业员与 E 镇党政主官、乡土社会成员的良好关系发挥了关键作用。

林业科班出身的 A 县林业部门原负责人欣赏 E 镇林业员在专业素养、人际关系处理上的能力而与其交好。因此，县林业部门每年协助各村向上争取为数不多的荣誉时，会优先考虑 E 镇的村。除工作场合外，在非正式的社交场合中，双方及其子女也保持着良好的互动。但是，条线内的非正式关系与林业员的一己之力对推动整个乡镇的造林而言是远远不够的。这是因为当植树造林落实至乡镇以下层面时，受制于有限的人手，需要整个镇村共同推进。这时，林业员与镇内党政主官、乡土社会成员的关系显得尤为重要。

E 镇林业员由于在招商引资等方面表现出众，一直深受镇内主官的器重，先后兼任过统计站站长、社会事业局副局长、综合行政执法局局长等职。基于此，E 镇林业员在每次汇报中心工作时，经常顺带汇报造林工作以获得主官对该工作的关注、支持与协调。比如，在汇报镇内工业园的招商引资工作时，E 镇林业员借机提出新的园区造林方案。其提出，只需将园区道路两旁栽种的一排树

补种成两排，便可算作有效的造林面积。这一适时提出的任务推进方案简单易行，自然获得了 E 镇主官的支持。又比如，当 E 镇主官与县自然资源部门负责人商讨园区建设用地时，在场的 E 镇林业员见缝插针地问到园区空地的土地性质，提出这是否可以用于造林，为任务的推进尽可能争取资源。此外，相较于其他非出生于本镇的林业员，E 镇林业员借助自身作为土生土长的 E 镇人的优势，在其发现一些村造林进度落后时，通过乡里人情做工作（李棉管、覃玉可，2022），确保每村只要有地种树，就一定可以完成任务。

五、回到科层：常规任务推进的支配性逻辑

尽管一些常规任务不受主官重视，在推进过程中明显受限，但业务部门与下级政府依然想尽办法积极推进。原因何在？本文发现，这与科层制政府内部的组织情境、关键行动者及任务情境有关。如图 3 所示，来自条块的考核驱动业务部门借鉴中心任务行之有效的策略推进常规任务，当这些策略效果不佳时又寻求非正式关系加以推进。非正式关系的最终促成是作为关键行动者的基层技术官僚相互欣赏与协作的结果。至于为何常规任务在效仿中心任务时面临种种限制，这归因于其他任务对于常规任务的挤压。换句话说，常规任务与中心任务的关联塑造了其推进策略的使用限度：若不关联或负向关联，则限度凸显；若正向关联，则限度被突破。

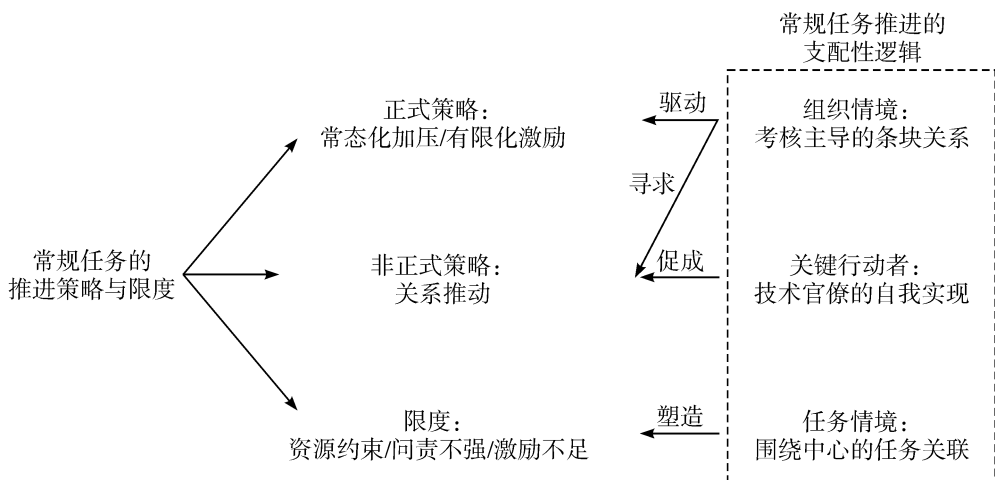


图3 A县植树造林作为常规任务的推进逻辑分析

资料来源：作者自制。

（一）考核主导的条块关系

在 A 县的三定方案中，与林业有关的常规任务有三项，但这些任务均不受

A 县主官重视，但为何植树造林能够相较其他任务被尽可能地推进？这与 B 省林业部门将该任务量化，进而引发条块之间的互动相关。接下来，本文借鉴政府内部控制权的三个维度（周雪光、练宏，2012），即目标设定、检查验收、激励分配，对 A 县林业部门受到的条块影响进行分析，揭示常规任务在很大程度上是由嵌入于科层结构的考核机制驱动的。

如图 4 所示，B 省林业部门通过两条途径，即块块之间的激励分配与条线内的检查验收，驱动 A 县植树造林。首先，B 省林业部门设立林木覆盖率作为衡量下级政府造林实绩的指标。该指标以 24% 为合格水平，被纳入 B 省党委政府制定的各县区全面小康达标体系，以及后来的高质量发展评价体系中，这使得林木覆盖率成为影响块块之间激励分配的一个因素。由于该体系指标众多，A 县将各指标分配到各业务部门进行落实。A 县前任县委书记一直把能够在全省高质量发展考核中获评先进视为政绩，除关注经济指标外，对其他常规任务的考核指标也曾提出托底性要求。其提议，若常规任务在全省考核位列倒数 10 名，即使招商引资突出，承担相应指标的部门也不得在年终考核中评为第一等次，部门年终奖相应削减。

由于植树造林的专业性，B 省对造林实绩的检查验收由省林业部门而非省级政府具体实施。省林业部门每年对各市新增造林面积前 3 名县区中的前 2 名乡镇进行检查，运用 GPS 等测量仪器，对造林地块逐一验收以代表该市整体完成情况。如图 4 所示，由于涉及大量专业知识，检查验收由 A 县林业部门全程直接对接。当然，上下级林业部门仅存在条线内的业务指导关系，不存在实质性的人员隶属与奖惩关系。因此，B 省林业部门只有依靠省对县的综合考核，绕道影响 A 县林业部门的直接上级 A 县党委政府，才能够将相对虚化的业务指导权实质化。此外，本文隐去市级林业部门，原因是市林业部门在造林任务推进中的自主性较低，既没有造林目标的设定权，也没有造林绩效的最终核定权。

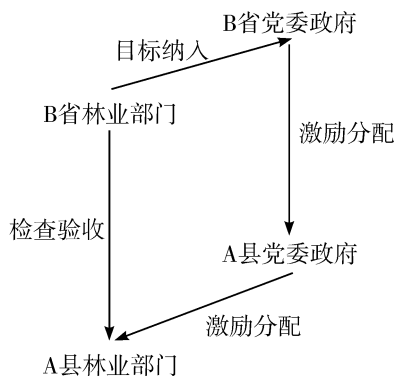


图 4 植树造林中的条块关系

资料来源：作者自制。

（二）技术官僚的自我实现

虽然来自条块的考核是推进 A 县植树造林的根本原因，但是本文不能忽视 A 县林业部门与乡镇在其中的自主性。林业部门的工作人员既是韦伯意义上的技术官僚，也是中国传统意义上的吏。首先，专业性是该部门的显著特征，六成以上的人员接受过完整的农林专业教育。A 县林业部门原负责人毕业于部属农业高校的园艺学专业，其他工作人员大多毕业于省内农林职业技术学院的林业或果树专业。除会计之外，所有人均拥有中高级林业工程师职称。其次，吏的稳定性使得该部门人员推动植树造林的逻辑与追求职位晋升的流官不同。作为一个专业性强的事业单位，林业部门的大多数人员自参加工作起便从未有过跨部门、跨地区的调动。因此，专业技术职称上的追求与造福一方的心愿成为替代职位晋升的自我实现方式。A 县林业部门原负责人的职业生涯很好地体现了这一点，在担任部门负责人的十余年间，其错过多次提拔副科级的机会，转而追求专业水平的提升，成为部门内第一位取得正高级职称的林业工程师。其认为，这十余年间最大的成就在于为全县种了两茬树，砍了两茬树，在美化环境的同时给农民增加了收入。

技术官僚在专业上的追求同样也是 A 县一些乡镇积极推进植树造林的原因。如前所述，E 镇植树造林工作常年位居全县前列。这其中的另一个原因是林业员过硬的专业素养。除 E 镇外，A 县其他镇的林业员在专业背景、工作经历上参差不齐，既有学习水产养殖、畜牧兽医的，也有先前从事民政工作的。E 镇林业员虽身兼他职，但自参加工作以来一直坚守林业岗位。其一方面在专业知识上多有积累，通过自学考试获得了知名农业高校的本科文凭，近年来也取得了林业高级工程师的技术职称；另一方面在工作上多有琢磨，曾被国家林业局森防总站表彰为优秀测报员。扎实的专业水平使其能够与科班出身的县林业部门原负责人进行良好的互动，这也是植树造林在 E 镇而非其他镇可以依靠非正式关系推进的基础。

（三）围绕中心的任务关联

多任务情境既是常规任务在效仿中心任务时受到限制的原因，也是基层政府能够对不同任务进行权衡的自主性来源（吴克昌、唐煜金，2022）。在资源总量一定的多任务情境下，组织内每个任务配置的常态化资源是有限的。多任务情境下中心任务的存在，又使得常规任务获得的灵活性资源也十分有限。因此，常规任务面临的资源约束极强。加压策略因缺乏政治资源而无强力问责，激励策略因缺乏财政资源而效果有限。但是，本文根据 A 县乡镇的实践发现了另一

种现象：如果植树造林能够通过某些条件来促进中心任务的完成，那么该任务可以获得主官的关注及灵活化的资源支持，从而更好地被推进下去。

2013 年，D 镇引进了一个培育城市绿化树种的商业项目，使得该镇的植树造林能够为经济增长等中心任务指标做出贡献，因此得到了全镇上下的积极推进。出于服务城市绿化这一主营业务的考虑，国内一家园林上市公司计划建设一个生长周期短、经济价值高的树种培育基地。在 A 县农机局的主动对接下，该项目最终落地 A 县，并且瞄准了 A 县城郊位于 D 镇的一块土地。该项目虽是在 D 镇的土地上植树造林，但能从两方面对 D 镇的中心任务有所助益。一是有助于以经济增长为主要内容的年终考核。由于项目落地 D 镇，作为项目协助单位的 D 镇党委政府能够与引进单位县农机局共享年度招商成果。A 县明文规定，农业招商项目 3000 万的投资额等同于工业项目的 1 个亿，因此投资 1.2 亿的树种基地能够极大提升 D 镇的招商政绩。二是带动项目实施地的农民增收。该园林公司在向农民支付土地租金时较为慷慨，农民无需付出劳力，也无需担心旱涝问题，便可获得与种粮利润持平的收入，并且该公司为农民提供了新的就业岗位。因此，植树造林在 D 镇与招商引资产生了极强的正向关联，D 镇协调了大量的土地资源推进植树造林，并且及时处理公司与附近农民的纠纷，加强过程控制，使得当年全镇的造林量达到了 A 县下达的任务量的 3 倍。

六、结论与讨论

以常规任务为切口，本文揭示了中国政府常态化运行的机制、逻辑与结构。常规任务虽在理论与实践上不受重视，但相比中心任务更加广泛、稳定地存在于政府内部，体现了科层属性的中国政府理性化运行的状态，反映了政府组织内部的变与不变。通过调查一个常规任务在县域情境下的推进过程，本文以小见大地展现了由多任务情境、层级关系、督查检查、考评奖惩、技术官僚等构成的常态下县域政府运行样本。通过大量政府运行细节的深描，既体现了科层制理论的一般性，也反映了中国经验的特殊性。

本文对于政府行为研究的贡献在以下几个方面。首先，在现有研究以中心任务为核心，聚焦中心任务与常规任务如何相互转化的基础上，关注常规任务本身的推进过程，揭示了中心任务的推进策略应用于常规任务中的限度。现有研究关注中心任务的运动式推进是如何被科层组织常规化的（陈恩，2015），或者关注常规任务被中心化后的推进状态（高翔、蔡尔津，2020），并且认为常规任务只会得到形式上的推进，缺乏实质上的进展（徐岩等，2015），因此少有研究能够全面探讨未被中心化的常规任务是怎样推进的。本文认为，常规任务具

有普遍性与稳定性特征，能够透视科层制政府的组织常态，有必要对其推进过程从实证上加以分析。本文发现，业务部门借鉴中心任务的使用策略推进常规任务，一方面通过事先增加任务、事中督查检查、事后尝试一票否决向下加压，另一方面借助薪酬与荣誉对下级进行激励。然而，这些策略被效仿后存在限度：任务量的提高并未带来相应的资源配置，督查检查缺少强有力的问责，薪酬与荣誉激励的强度偏低，这些都限制了常规任务的开展。当然，本文也发现，上下级的非正式关系能够一定程度上助推常规任务。

其次，本文超越现有研究对于科层制弊病的关注，强调层级关系、专业分工等科层组织特征对于任务推进的正面影响。现有研究认为，复杂的条块关系、分割的部门利益阻碍了组织绩效的提升（赖诗攀，2015；李祖佩，2015），忽视了科层结构中的去人格化特征，如层级权威、部门专业性对于维持组织长久运行的正面效应，这是人格化权威无法相比的，频繁的人事变动使得人格化权威对于组织运行的作用相对短暂。本文回答了不受主官重视的常规任务为什么可以长期推进的问题，论证了去人格化特征的正面影响，认为科层结构经过调适可以成为政府理性化运行的不竭动力。本文发现，通过考核理顺的条块关系、技术官僚在专业水平上的自我追求以及不同任务在目标上的兼容，能够推动一个任务在无人格化权威加持的情况下，得到更加实质的推进。

最后，本文揭示了广泛关注的政府实践背后，一些在研究中隐而未现的关键细节，进一步打开了中国地方政府运行的“黑箱”。一票否决、督查检查等政府实践在政府行为研究中广受关注（李声宇、祁凡骥，2018；尚虎平、李逸舒，2011）。近年来，相关研究也注意到了宏观政策环境的变化对于官员个体的影响（倪星、王锐，2017）。然而，现有研究未能还原一票否决事项的设立过程，辨析督查检查的关键差异，检验宏观变迁之于地方政府的制度性影响。以常规任务为支点，本文通过田野调查描绘了一个县域政府常态化运行的图景，揭开了一票否决事项自下而上的设立过程，明确了政府督查与业务检查在组织权威上的差别，反映了宏观环境变化以来激励设计由向下分权到向上集中的变化。

对常规任务的研究能够探索一个组织何以实现高效的理性化运行。本文对这一问题的借鉴是，既需要任务量与资源配置相适应，也需要不同任务目标相兼容。另外，如何从党政主官的角度看待常规任务，如何从实证上分析主官对于不同任务的权衡以及背后的价值取向，是此议题中值得深入的方向。

参考文献

陈恩（2015）. 常规治理何以替代运动式治理——基于一个县计划生育史的考察. 社会学评论, 5: 63 - 77.

Chen, E. (2015). Why Routine Governance Replaced Campaign-Style Governance: Based on the Birth Planning History of a County. *Sociological Review of China*, 5: 63 - 77. (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、边慧敏、邓湘树 (2013). 科层结构与政策执行. 社会学研究, 6: 1-20+242.

Chen, J. J., Bian, H. M., & Deng, X. S. (2013). Bureaucratic Structure and Policy Implementation. *Sociological Studies*, 6: 1-20+242. (in Chinese)

陈那波、李伟 (2020). 把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较. 社会学研究, 4: 194-217+245-246.

Chen, N. B., & Li, W. (2020). Bring Management Back to the Study of Local Government: Task, Resource and a Comparative Study of Implementing the Grid Management Policy by Sub-District Offices. *Sociological Studies*, 4: 194-217+245-246. (in Chinese)

陈水生 (2020). 技术督查: 基于国务院大督查的“互联网+督查”运作机制创新. 行政论坛, 3: 136-142.

Chen, S. S. (2020). Technical Supervision: Operation Mechanism Innovation of “Internet + Supervision” Based on the State Council’s Grand Supervision. *Administrative Tribune*, 3: 136-142. (in Chinese)

陈硕 (2020). “硬指标”的“软约束”: 干部考核“一票否决制”的生成与变异. 四川大学学报(哲学社会科学版), 1: 32-42.

Chen, S. (2020). “Weak Constraints” of “Hard Indicators”: The Formation and Variation of the “One-Vote Veto” Performance Evaluation. *Journal of Sichuan University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 1: 32-42. (in Chinese)

狄金华 (2010). 通过运动进行治理: 乡镇基层政权的治理策略对中国中部地区麦乡“植树造林”中心工作的个案研究. 社会, 3: 83-106.

Di, J. H. (2010). Governing Through Campaigning: The Governance Strategy of the Township Grassroots Regime: A Case Study of Wheat Town’s Central Task of “Afforestation” in Central China. *Chinese Journal of Sociology*, 3: 83-106. (in Chinese)

狄金华 (2015). 政策性负担、信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释. 社会学研究, 6: 49-72+243.

Di, J. H. (2015). Policy Burden, Information Monitor and Inverted Soft Budget Constraint: An Explanation of the Local Government Behaviors in the Process of Project Operation. *Sociological Studies*, 6: 49-72+243. (in Chinese)

高翔、蔡尔津 (2020). 以党委重点任务为中心的纵向政府间治理研究. 政治学研究, 4: 59-71+126-127.

Gao, X., & Cai, E. J. (2020). Take the Assigned Tasks as Top Priorities: A Study on Intergovernmental Relations in China. *CASS Journal of Political Science*, 4: 59-71+126-127. (in Chinese)

郝诗楠 (2019). 理解运动式与常规化治理间的张力: 对上海与香港道路交通执法案例的比较. 经济社会体制比较, 4: 160-168.

Hao, S. N. (2019). Understanding the Tensions Between Campaign-Style and Regularized Governance: A Comparative Study of Traffic Enforcement in Shanghai and Hong Kong. *Comparative Economic & Social Systems*, 4: 160-168. (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 Forestry Reform Policy of the Last Two Decades. *Social Sciences in China*, 4: 4-25+204. (in Chinese)

赖诗攀 (2015). 中国科层组织如何完成任务: 一个研究述评. 甘肃行政学院学报, 2: 15-30+125.

Lai, S. P. (2015). How Does Chinese Bureaucracy Complete Tasks: A Research Review. *Journal of Gansu Administration Institute*, 2: 15-30+125. (in Chinese)

李汉卿 (2018). 行政发包制下河长制的解构及组织困境: 以上海市为例. 中国行政管理, 11: 114-120.

- Li, H. Q. (2018). Deconstruction and Organization Dilemma of River Chief System Based on Administrative Subcontract: An Analysis of Shanghai. *Chinese Public Administration*, 11: 114 - 120. (in Chinese)
- 李慧凤 (2023). 资源主导下基层编制如何动态统筹? ——基于乡镇与街道的双案例研究. 公共行政评论, 2: 105 - 119 + 198.
- Li, H. F. (2023). How to Manage Bianzhi Arrangement Dynamically with Resource Integration in Grassroots Level? Based on the Case Study of Township and Subdistrict Office. *Journal of Public Administration*, 2: 105 - 119 + 198. (in Chinese)
- 李棉管、覃玉可可 (2022). “做工作”: 基层挤压型情境下的社会情理治理——D 镇的案例研究. 公共行政评论, 3: 98 - 118 + 198.
- Li, M. G., & Qin, Y. K. K. (2022). Social Rational Governance under the Squeezing System: A Case Study of Town D. *Journal of Public Administration*, 3: 98 - 118 + 198. (in Chinese)
- 李声宇、祁凡骥 (2018). 督查何以发生: 一个组织学的分析框架. 北京行政学院学报, 4: 53 - 62.
- Li, S. Y., & Qi, F. H. (2018). Why Does the Supervision and Inspection Occur: An Analytical Framework of the Study of Organization. *Journal of Beijing Administration Institute*, 4: 53 - 62. (in Chinese)
- 李振 (2014). 作为锦标赛运动员官员的评比表彰模式——以“创建卫生城市”运动为例. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 5: 54 - 62.
- Li, Z. (2014). Motivating Cadres by Tournaments: Rating and Praise in Contemporary China. *Journal of Shanghai Jiao Tong University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 5: 54 - 62. (in Chinese)
- 李祖佩 (2015). 项目制的基层解构及其研究拓展——基于某县涉农项目运作的实证分析. 开放时代, 2: 123 - 142 + 6.
- Li, Z. P. (2015). Grassroots Deconstruction of the Project System and Extended Study: An Empirical Analysis Based on the Agriculture-Related Projects in A County. *Open Times*, 2: 123 - 142 + 6. (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)
- 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 + 187.
- 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 + 187. (in Chinese)
- 刘军强、谢延会 (2015). 非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于 A 省 A 市的研究 (2002 - 2012). 政治学研究, 4: 84 - 97.
- Liu, J. Q., & Xie, Y. H. (2015). Unconventional Tasks, Officials' Attention and the Governance Mechanism of Local Deliberation and Coordination Groups in China: A Study Based on City A of Province A (2002 to 2012). *CASS Journal of Political Science*, 4: 84 - 97. (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)
- 庞明礼 (2019). 领导高度重视: 一种科层运作的注意力分配方式. 中国行政管理, 4: 93 - 99.
- Pang, M. L. (2019). Leaders Attach Great Importance: An Attention Distribution Approach of Bureaucratic Operation. *Chinese Public Administration*, 4: 93 - 99. (in Chinese)
- 乔坤元 (2013). 我国官员晋升锦标赛机制: 理论与证据. 经济科学, 1: 88 - 98.
- Qiao, K. Y. (2013). The Mechanism of Promotion Tournament for Officials in China: Theory and Evidence. *Economic Science*, 1: 88 - 98. (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). Project System: A New System of State Governance. *Social Sciences in China*, 5: 113 - 130 + 207. (in Chinese)
- 尚虎平、李逸舒 (2011). 我国地方政府“一票否决”式绩效评价的泛滥与治理——基于 356 个案例的后实证主义

- 无干涉研究. 四川大学学报(哲学社会科学版), 4: 113-123.
- Shang, H. P., & Li, Y. S. (2011). Resolving the Widespread Malpractice of "One-Vote Veto" Performance Evaluation in China's Local Governments: An Unobtrusive Post Positivism Study Based on 356 Cases. *Journal of Sichuan University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 4: 113-123. (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)
- 王哲(2018). 作为政治达标赛的评比表彰: 理论意义与演进逻辑——基于A省“省级园林县城”计划的案例研究. 公共管理学报, 3: 16-26+154-155.
- Wang, Z. (2018). Rating and Praise Project as Political Race to the Targets: Theoretical Implications and Evolution Logic: A Case Study of "Provincial Garden County" Project in A Province. *Journal of Public Management*, 3: 16-26+154-155. (in Chinese)
- 吴克昌、唐煜金(2022). 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. 公共行政评论, 6: 42-62+197.
- Wu, K. C., & Tang, Y. J. (2022). Balance Rewards and Punishments: The Choice Logic of Grassroots Departments Policy Implementation in Multitask Situations. *Journal of Public Administration*, 6: 42-62+197. (in Chinese)
- 徐明强(2023). 牵头部门何以牵头: 地方政府中心工作下的权威再分配与政策执行. 中国行政管理, 7: 135-144.
- Xu, M. Q. (2023). How Does the Leading Department Lead: Authority Redistribution and Policy Implementation under the Central Work of Local Government. *Chinese Public Administration*, 7: 135-144. (in Chinese)
- 徐岩、范娜娜、陈那波(2015). 合法性承载: 对运动式治理及其转变的新解释——以A市18年创卫历程为例. 公共行政评论, 2: 22-46+179.
- Xu, Y., Fan, N. N., & Chen, N. B. (2015). Legitimacy Loading: A New Explanation for the Political Campaign in China: 18 Years of "Creating a National Sanitary City" in a Chinese City. *Journal of Public Administration*, 2: 22-46+179. (in Chinese)
- 阎波、吴建南(2013). 目标责任制下的绩效问责与印象管理——以乡镇政府领导为例的分析. 中州学刊, 12: 45-50.
- Yan, B., & Wu, J. N. (2013). Performance Accountability and Impression Management under the Target Accountability System: An Analysis of Township Government Leaders as an Example. *Academic Journal of Zhongzhou*, 12: 45-50. (in Chinese)
- 杨华(2022). 多中心工作与过程管理: 县域治理结构变革的内在逻辑. 政治学研究, 6: 111-122+159-160.
- Yang, H. (2022). Multicentric Work and Process Management: Inner Logic of Country Area's Governance Structure Reform. *CASS Journal of Political Science*, 6: 111-122+159-160. (in Chinese)
- 杨雪冬(2012). 压力型体制: 一个概念的简明史. 社会科学, 11: 4-12.
- Yang, X. D. (2012). A Pressure System: A Brief History of a Concept. *Journal of Social Sciences*, 11: 4-12. (in Chinese)
- 赵驹(2013). 我国公务员激励机制存在的问题与对策研究. 管理世界, 4: 170-171.
- Zhao, J. (2013). The Problems and Suggestions on the Incentives for Civil Servants in China. *Journal of Management World*, 4: 4-12. (in Chinese)
- 赵树凯(2012). 地方政府公司化: 体制优势还是劣势? 文化纵横, 2: 73-80.
- Zhao, S. K. (2012). The Corporatized Local Government: Institutional Advantages or Disadvantages? *Beijing Cultural Review*, 2: 73-80. (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 (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)
- 周黎安 (2018). “官场 + 市场”与中国增长故事. *社会*, 2: 1 – 45.
- Zhou, L. A. (2018). “Bureaucratic & Economic Markets” and China's Growth Story. *Chinese Journal of Sociology*, 2: 1 – 45. (in Chinese)
- 周雪光 (2011). 权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑. *开放时代*, 10: 67 – 85.
- Zhou, X. G. (2011). Authoritative Institutions and Effective Governance: The Institutional Logic of State Governance in Contemporary China. *Open Times*, 10: 67 – 85. (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). The Mechanisms of Campaign-Style Governance: Rethinking the Institutional Logic of Chinese State Governance. *Open Times*, 9: 105 – 125. (in Chinese)
- 周雪光、练宏 (2012). 中国政府的治理模式：一个“控制权”理论. *社会学研究*, 5: 69 – 93 + 243.
- Zhou, X. G., & Lian, H. (2012). Modes of Governance in the Chinese Bureaucracy: A “Control Rights” Theory. *Sociological Studies*, 5: 69 – 93 + 243. (in Chinese)
- 周晔 (2014). 合法性视域下的“评比表彰”：行动逻辑、功能局限及治理——以中央政府及职能部门组织的评比表彰活动为例. *中国行政管理*, 9: 69 – 74.
- Zhou, Y. (2014). Research on the Phenomena of Evaluation and Awarding from the Perspective of Legitimacy: Action Logic, Functional Limitation and Its Governance: Taking Examples of the Evaluation and Awarding Organized by the Central Government and Its Departments. *Chinese Public Administration*, 9: 69 – 74. (in Chinese)
- Ang, Y. Y. (2012). Counting Cadres: A Comparative View of the Size of China's Public Employment. *The China Quarterly*, 211: 676 – 696.
- Li, D. (1998). Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy. *American Economic Review*, 2: 393 – 397.
- Liu, N. N., Lo, C. W. H., Zhan, X. Y., Wang, W., & Sun, X. (2014). Campaign-Style Enforcement and Regulatory Compliance. *Public Administration Review*, 1: 85 – 95.
- Manion, M. (2016). Taking China's Anticorruption Campaign Seriously. *Economic and Political Studies*, 1: 3 – 18.
- Maskin, E., Qian, Y. Y., & Xu, C. G. (2000). Incentives, Information, and Organizational Form. *The Review of Economic Studies*, 2: 359 – 378.
- Montinola, G., Qian, Y. Y., & Weingast, B. R. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 1: 50 – 81.
- O'Brien, K. J., & Li, L. J. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 2: 167 – 186.
- Wu, A. M., & Wang, W. (2013). Determinants of Expenditure Decentralization: Evidence from China. *World Development*, 46: 176 – 184.
- Zhou, X. G. (1995). Partial Reform and the Chinese Bureaucracy in the Post-Mao Era. *Comparative Political Studies*, 3: 440 – 468.

责任编辑：郑跃平