

雇用抑或外包： 高治理负荷下基层政府的策略选择

——基于福建橙镇“两巡”任务的分析

廖启湖 狄金华*

【摘要】政府的雇用和外包本质上都是从组织外部吸纳治理资源，但是以往文献大多将两者孤立开来讨论，少有将它们纳入一个整体性的框架进行分析。论文借助橙镇“两巡”任务执行案例，构建了“行政权威依赖—行政风险”的分析框架，探讨了基层政府在雇用与外包之间的选择问题。研究发现：（1）完成任务的高行政权威依赖和执行过程的高行政风险，使橙镇必须采用雇用模式执行违建巡查；完成任务的低行政权威依赖和执行过程的低行政风险，为橙镇选择外包模式执行安全生产巡查留下了空间。（2）在向上负责制的背景下，为了保障升迁之途顺畅，官员既要确保任务能够有效完成，也要保证任务执行过程的各项风险能够得到控制。因此，只要完成任务需要高度依赖于行政权威或者执行过程潜在的行政风险较高，雇用模式都将成为首选；只有当完成任务对行政权威的依赖低并且执行过程潜在的行政风险低，外包模式才会成为可选项。

【关键词】治理负荷 雇用 编外用工 外包 购买服务

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2024) 02-0122-18

一、问题提出

我国乡镇政府承载着沉重的治理负荷。一方面，从中央到地方部门“职责同构”（朱光磊、张志红，2005），相同的部门组成在政府组织内部构造了任务的逐级传递体系，使得上级常常将各种政治任务、行政职责下派至下级，导致越到基层工作任务越繁重（杨爱平、徐雁鸿，2012）。另一方面，中国行政管理

* 廖启湖，华中科技大学社会学院、中国乡村治理研究中心博士研究生；狄金华，华中科技大学社会学院、中国乡村治理研究中心教授。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见。

基金项目：国家社科基金项目“构建城乡基层‘共建共治共享’的现代化治理体系研究”（22VRC129）。

体制长期推行“属地化”管理，意味着基层百姓的日常事务主要和所在地的地方政府或行政组织发生联系，且与其他层级或区域政府发生联系也大多需要以它作为中介（周黎安，2017）。因此，在“职责同构”和“属地化”管理的共同作用下，处于我国官僚体系最低层级的乡镇政府，不仅要完成自上而下的治理任务，还要回应辖区内各种内生的治理诉求，是承载治理任务最为繁重的政府层级之一（狄金华，2020）。

然而，与沉重的治理负荷相悖的是，乡镇编内人员的扩张却受到制度的层层限制。首先，在现行人事制度下增加编内人员必须以编制许可为基本前提（颜昌武，2019），但是出于减少财政支出等方面的考虑，上级政府严格控制基层编制总量的增长。其次，即使编制有所剩余，乡镇新增编内人员亦需先向上级提出申请，只有在获得批准的情况下才有招聘的可能。最后，编内人员的新增还以“凡进必考”作为基本原则，并且考试的程序、内容、时间等主要由上级安排，基层政府很难施加影响。在扩张受到严格限制的情况下，乡镇编内人员常常难以满足治理的实际需求。特别是随着近年来各类任务的不断下沉，乡镇政府面临的“人”“事”矛盾也变得更加突出。

在治理负荷日益沉重而编内人员扩张却受到严格限制的困境中，从外部吸纳人力资源是各地乡镇政府化解“人”“事”矛盾的重要途径。雇用（编外用工）和外包（购买服务）作为两种典型的吸纳模式，也因此在各地广被采用。然而，引人注意的是，面对不同的治理场景，乡镇政府常常在两者间做出不一样的选择。这也引发了本文所要研究的关键问题，即在治理负荷高涨的情况下，基层政府究竟是如何在雇用与外包间进行选择？

二、基层政府雇用和外包行为的产生：一个简要的文献回顾

聚焦于基层政府为何会实施雇用和外包行为，各学科学者进行了许多有益的分析。雇用方面的讨论主要围绕编制硬化和基层构建自主性两个视角展开。编制硬化的视角将基层雇用编外人员行为视作政府编制难以灵活调整的结果。在当前的制度设置下，虽然基层政府是编制的使用者，但是编制数量的核定与调整权限却主要由上级政府掌握（周敏、赵子建，2010）。这种使用者和管理者相分离的制度设置，造成了严重的信息流动障碍，使得基层政府编制很难根据治理的实际参数及时调整，导致编内人员常常难以满足实际需要（陈那波、黄伟民，2021）。因此，为了使自身所掌握的人力资源能够与治理任务相匹配，基层政府不得不通过雇用编外人员绕过编制对人员扩张的限制（吕芳，2016）。

与编制硬化视角将基层政府雇用编外人员行为视作面对繁重治理任务而采取的无奈之举不同，构建自主性的视角强调基层雇用编外人员也富有选择性和

能动性，实践中许多乡镇“有编不用，编外扩编”的现象为此提供了佐证（颜昌武，2019）。由于乡镇政府是我国政府体系的最低层级，常常需要接受上级的任务安排，处在十分被动的治理环境当中。因此，为了更加有效地实施治理行动，它们总是想方设法构建自己的自主性（陈昌军，2020）。而现有制度对编外用工行为的较少约束，为基层构建人力自主性留下了空间。通过雇用编外人员，基层政府不仅拓展了自主控制的权力范围和社会资本，还为基层重新确立了一定的激励机制，使国家治理链条的最末端也充盈着自主决策元素（颜昌武，2019），增强了刚性体制的适应性与能动性（叶贵仁、欧阳航，2019）。

在外包方面，研究者们对其的讨论始于20世纪八九十年代。它被看作是一种有利于实现公共利益最大化、节约财政资金、完善政府治理的公共服务供给模式（财政部科研所课题组，2014）。例如，Miranda 和 Andersen（1994）认为，降低财政支出是政府推行外包等市场化公共服务提供模式的主要原因。Hart（1997）等人进一步指出，通过外包等形式引入市场竞争机制，不仅可以节省公共产品供给成本，还能够实现公共服务供给主体的多元化，进而达到提高公共服务质量的目的。Lorrain 和 Stoker（1997）认为，将非核心的政府职能外包给市场执行，在提升公共服务效率的同时，还可以使公共部门管理者潜心投入于核心任务，有助于提高政府组织的弹性和绩效。因此，在2000年前后，为了转变政府职能、推进政社合作、创新经济与社会治理体系，我国引进了外包模式。随后在中央的大力推动下，外包逐渐成为各级政府完成任务的重要政策工具。

那么，什么情况下基层政府会选择外包模式呢？对此，学者们主要围绕交易费用和激励结构展开讨论。交易费用理论指出，虽然从科层制走向市场能够降低公共服务的提供成本，但是市场化过程也会产生一定的交易费用，包括寻找贸易伙伴、订立合同、讨价还价等的支出（奥利弗·威廉姆森、斯科特·马斯滕，2008）。交易费用对基层是否选择外包产生影响，而其本身的高低则主要取决于资产专用性、合同不确定性和交易频率。通常而言，资产专用性越低、合同不确定性越低、交易频率越低，越可能采取外包；反之，资产专用性越高、合同不确定性越高、交易频率越高，则越倾向于政府内部生产（奥利弗·威廉姆森，2002）。

另外，在我国向上负责的行政体系中，上级在激励结构里处于支配地位。通过问责机制和晋升机制的设置，上级能够强烈影响到基层政府的行为选择。这导致实际治理场景中，基层政府往往将回应上级要求作为实施各项行动的重要参考指标（潘新美、何彬，2016）。因此，尽管市场化能够显著降低成本，但只要限制了基层政府对上级重点关注又可以直接考察的政策项目的回应能力，也会使基层政府放弃外包，转而以内部生产的方式执行治理任务或者提供公共服务。与此同时，即使市场化无法降低成本，但只要上级明确支持，甚至将其

作为重点工作，那么，外包依然会成为基层政府执行任务的首要选择（黄锦荣、叶林，2011）。

上述对基层政府雇用和外包的分析，虽然在研究上存在差异，但却有一个共同的参照系——编制内用工。换言之，研究者所分析的焦点分别是，基层政府如何在编内用工与编外用工之间做选择、如何在编内用工与外包之间做选择，而少有把雇用和外包纳入到一个整体性的分析框架中进行研究。雇用和外包作为政府从外部吸收人力资源的两种典型形式，在基层实际的治理场景里常常既相互补充也相互替代。就此而言，基层政府如何在雇用和外包两种治理模式中进行选择，依然是有待深入分析的问题。

为了弥补上述缺憾，本文以2022年初对福建省橙镇镇政府^①的调查资料为基础，探讨橙镇镇政府为何在执行“两巡”任务时分别采用了雇用和外包模式，尤其考察任务属性——完成任务的行政权威依赖、执行过程的行政风险——如何影响治理模式的选择。

三、案例呈现：橙镇繁重的“两巡”工作及其治理

（一）沉重的治理负荷：橙镇的“两巡”工作

橙镇隶属福建省A县，辖区总面积为107.2平方公里，是典型的城乡接合部，下辖7个城市社区和25个行政村。橙镇的人口众多，截至2021年全镇总人口数约为23万人，其中本地户籍人口8.9万人，外来人口约14万人。近年来，借着电子商务的东风，橙镇的家居产业快速发展。这在带来经济繁荣的同时亦造成了许多治理问题，其中最为突出的是违法违规建设问题（以下简称“违建问题”）和安全生产问题。

家居产业兴起后，橙镇相关的加工点和商铺如雨后春笋般快速增加，使本就数量有限的厂房更加供不应求，厂房的租用价格也因此迅速攀升。在高额经济收益的刺激下，当地居民一方面尽可能腾出自建房用于出租，另一方面则是见缝插针地违法占用土地搭建铁皮厂房，导致产生了严重的违建问题。对此，镇国土资源所有关人员说道：

这几年厂房租用涨到了很高的价格水平，只要有个几百平方米的厂房可以出租，即使天天玩也不愁吃不愁穿。这就导致我们镇的违建问题特别严重，尤其是那些家居产业比较发达的村，只要一段时间不去巡查，违建的厂房立马就遍地开花。

^① 按照学术惯例，对本文涉及的地名和单位进行了匿名化的技术处理。

另外，大量设在自建房或简易铁皮厂房里的加工点和商铺，远无法达到工业生产的安全标准，带来了严重的安全生产隐患。2020年，镇政府聘请第三方机构对全镇的加工点和商铺进行评测，在受评测的6000多家厂房中仅1000余家达到或者整改后能够达到工业生产标准。根据相关规定，厂房不达标便必须立即停止经营。但是由于所涉及对象的数量过于庞大，严格执行规定将给当地经济和社会发展造成严重的负面影响。因此，镇政府思索再三决定放宽要求，大量未达标厂房亦可继续经营，但这也意味着橙镇潜藏着大量安全生产隐患。

面临严峻的违建问题和大量安全生产隐患，为了维护公共利益和民众的生命与财产安全，镇政府急需通过巡查及时排除各类不规范行为和隐患点。但是，与庞大治理任务相对应的却是镇政府紧缺的编内人员。其时镇政府仅74名编内人员，居民与编内人员的数量之比高达3108:1。在编内人员紧缺的情况下，起初违建巡查只能是交由驻村干部兼带执行，但面对这一需要投入大量时间、精力去完成的治理任务，驻村干部力不从心。正如某位驻村干部所言：

违建巡查需要每天巡查一遍村里的各个角落才能及时发现问题，但是村的面积很大，巡一遍就得用掉一整天时间。然而，我在镇政府里同时是团委书记、纪委成员、镇安办成员，还兼了GD村驻村干部、ZB村第一书记等多项职务。驻村任务只是我众多任务中的一项，所以我根本没办法每天花那么多时间和精力去完成违建巡查。

安全生产巡查的情况亦是如此。橙镇安全生产巡查工作主要由镇安全管理办公室（以下简称“镇安办”）负责，但镇安办在岗并实际负责相关工作的编内人员仅3名，而且他们还承担了环保办的相关事务以及驻村等多项任务。面对6000多家加工点与商铺的巡查任务，镇安办稀缺的编内人员尽显量小而力微。

（二）雇用执行：综合巡查队与违建巡查

1. 半行政化：综合巡查队的组织结构

在驻村干部难以抽出充足时间和精力情况下，为了实现对违建问题的有效治理，橙镇雇用了综合巡查队（编外人员）。在实际运行过程中，综合巡查队挂靠在综合执法队（镇政府的正式部门）之下，由综合执法队队长负责日常的管理和监督工作。综合巡查队共有30名编外人员，包括2名办公室文员、25名巡查员和3名协调员。办公室文员主要负责文件递送、公众号推文写作、信息统计等文书工作。巡查员主要负责实地巡查。根据区域面积和地理位置，橙镇被划分为5个片区（5至7个村组成一个片区），25名巡查员也依此平均分成5个巡查小组，每组承担一个片区的巡查任务。工作日期间，他们每日需要完成一次所负责区域的巡查工作。协调员的职责较为复杂，主要包括三个方面。一

是充当机动人员，当巡查员请假或者镇政府要对某个特定区域进行重点巡查时，协调员便需要前往相应区域协助完成巡查工作；二是充当难题的处理者，当巡查员在巡查过程中遇见无法独立解决的难题时，协调员便需要协助处理，或者联系队长、村干部等提供帮助；三是充当管理者，由于综合巡查队不仅规模庞大，而且在工作期间人员散落在各个村中，以队长一人之力很难实现有效管理，因此在某些队长力所不能及之处便会赋予协调员一定的管理权限，由其代替行使管理职权。

通过将综合巡查队挂靠在正式部门之下和指派编内队长负责管理工作，橙镇镇政府将科层组织嵌入到综合巡查队之中，使后者的组织结构呈现出明显的半行政化特征。综合执法队作为镇政府与综合巡查队之间的连接点，在治理实践中发挥着重要功能。一方面，借助综合执法队的正式身份，综合巡查队共享了镇政府的部分行政资源，增强了其应对复杂任务的治理能力；另一方面，综合执法队队长代表镇政府对综合巡查队执行任务的过程适时地施加控制，可以有效避免各类越轨行为的发生。

2. 行政组织积极介入：违建巡查的任务执行

执行违建巡查需要完成问题发现和问题解决两个环节。问题发现环节的任务是发现和确认违建建筑，执行过程由综合巡查队主导，但必须借助镇国土资源所提供的信息支持才能够完成，主要包含以下几个具体步骤。一是巡查员通过实地巡查寻找疑似违建建筑，发现时需要记录相关建筑及居民的基本信息并报送给办公室文员；二是办公室文员统一汇总后，再把信息提交至镇国土资源所核验；三是镇国土资源所核对相关建筑的土地使用登记记录，有登记的是合法建设，未登记的便判定为违建建筑。

问题解决环节的任务是拆除违建建筑，执行过程由镇政府主导，综合巡查队仅在其中发挥辅助作用，具体包含以下三个步骤。一是由镇政府主要领导制定拆除计划。由于橙镇地处县城中心，是近年来A县城市开发的主战场，因此拆除计划往往会根据开发建设需求制定。二是由编内队长组织参与人员。首先，为了使拆除行动符合法律规定，需要邀请具有执法权的县城市管理局人员共同参与拆除；其次，由于缺少挖掘机、推土机等拆除工具，需要聘请专业的工程队伍来完成具体的拆除工作；最后，综合巡查队以及对违法建筑所在地负有属地责任的挂钩领导、驻村干部、村干部等也需一同参与。三是在镇政府主要领导和编内队长的指挥下到实地去开展拆除工作，其中尤其需要注意的是避免拆除过程中发生冲突事件。

另外，为了确保综合巡查队能够依法依规完成违建巡查，橙镇镇政府对任务的执行过程施加了多项控制措施。首先，加强廉政教育。不仅每日外出巡查前编内队长或者协调员会通过召开早会的形式反复强调巡查纪律，镇纪委办公

室也针对综合巡查队开设了专门的廉政课堂。其次，推行巡查区域轮换制度。各巡查小组所负责的巡查区域每季度进行一次轮换，以此来打破巡查员对特定区域的信息垄断，防止居民与巡查员之间通过行贿、受贿形成稳固的利益共同体，进而降低瞒报、延报违建信息现象的发生概率。最后，构建了编内队长和编外人员的责任共担制度。不同于其他干部同时身兼数职，编内队长在日常工作中仅承担综合巡查队的管理和监督任务。但与此相对应的是，倘若综合巡查队发生违法、违规行为，不仅相关编外人员会被解聘，编内队长也将因监管不到位而受到纪律处分。

由此可见，在橙镇的治理实践中行政组织常常需要介入违建巡查的执行过程。这种介入主要采取了两种方式：一是以任务执行者角色介入，通过主导或协助任务执行，与编外群体共同完成对违建问题的治理；二是以监督者角色介入，通过教育、培训、制定规则等，规制编外群体在任务执行过程中的行为，以此来降低各类越轨事件的发生概率。

（三）治理外包：雷霆公司与安全生产巡查

1. 去行政化：雷霆公司的组织结构

与采用雇佣策略完成违建巡查不同，橙镇镇政府则是将安全生产巡查任务外包给雷霆公司执行。雷霆公司有独立法人，是一家独立于政府之外的私人企业。公司主要由管理人员、办公室文员、巡查人员组成。管理人员是公司的所有者，对公司一切事务负责，承担业务洽谈、人员管理以及一些重要事务决策等方面的工作。办公室文员主要负责文字编辑，承担文字材料的整理、存档职责。巡查人员是公司的主要组成成员，需要根据乡镇政府的要求到各加工点、商铺实地开展安全生产巡查。在日常工作中，办公室文员与巡查人员搭配组成安全生产巡查小组，每组负责一个乡镇的巡查任务。每个小组的成员数量不等，需要根据具体的任务量以及乡镇的需求而定。橙镇的安全生产巡查任务由雷霆公司的5名人员具体负责，其中1名为办公室文员，4名为巡查人员。

需要进一步说明的是，虽然在实际运行中镇安办常常需要与安全生产巡查小组对接工作，但两者的关系较为平等，前者不承担对后者的管理职责。日常工作中，镇安办编内人员与安全生产巡查小组有关人员的互动也大多停留于简单的文件传递和信息交流。由此可见，雷霆公司与综合巡查队虽然都承接了橙镇镇政府的治理任务，但与综合巡查队的半行政化相比较，雷霆公司的组织结构呈现出明显的去行政化特征。

2. 行政组织较少介入：安全生产巡查的任务执行

完成安全生产巡查亦包含问题发现和问题解决两个环节。问题发现环节的

主要任务是检查是否存在安全隐患，执行过程需要巡查人员根据安全生产手册，对各个加工点、商铺进行全面检查。主要包括：低头看“地”，检查是否有安全通道画线、消防栓、灭火器；扭头看“墙”，检查是否有“一键报警器”、安全指示灯、防火门；抬头看“顶”，检查是否有烟感器、防爆灯、喷淋系统等。此外，对安全通道的宽度、指示灯的高度、灭火器和防火门的规格、消防栓卷盘的长度等也都制定了严格标准。若加工点或者商铺符合上述所有要求则通过检查，若未全部符合则判定为存在安全隐患。对于后者，巡查人员需要拍照记录隐患点。

问题解决环节的任务是排除安全隐患。首先，在拍照记录下隐患点的同时，巡查人员需向当事人下发整改通知单并详细告知整改要求。其次，当事人按要求完成整改并提交验收申请单，申请验收整改结果。再次，巡查人员对整改结果进行验收，若验收通过则需要再次拍照记录以供存档；若验收未通过则需要继续整改直至通过为止。最后，验收通过后，巡查人员需要把前后的对比照片以及验收申请单等转交给办公室文员，由其进行整理、汇总再提交到镇安办留档保存。

不同于违建巡查镇政府对任务执行过程严格施加控制，安全生产巡查中一般情况下镇政府仅对任务执行结果进行考核。橙镇镇政府与雷霆公司签订的外包合同显示，对雷霆公司实施月考核，考核总分100分，由镇安办负责评分。具体的考核办法为：“每月需要完成300家企业的安全巡查，每少完成1家扣0.2分；抽查中发现企业不符合安全要求但未整改的，每例扣0.2分。……”镇安办有关人员的言语，生动展示了工作中镇政府与雷霆公司之间的互动关系。

平时都是巡查员自己去开展安全生产巡查，怎么查、去哪里查都由他们自己安排，我们政府很少干涉。只要他们每个月能够按照合同要求，巡查300家以上的加工点，提交30份以上的整改材料^①就可以了。

由此可见，在橙镇的治理实践中，安全生产巡查任务主要由雷霆公司独立完成，以镇政府为代表的行政组织较少介入任务的执行过程。这与镇政府常常需要介入违建巡查任务的执行过程形成了鲜明对比，也构成了雇用与外包两种任务执行方式的主要差异。

四、行政权威依赖、行政风险与橙镇“两巡”工作的执行

交易费用理论的基本观点是，科层制和市场化的转化是因为两者交易成本

^① 检查后未发现安全隐患不需要进行整改的加工点和商铺不生成整改材料，存在安全隐患需要进行整改的加工点和商铺才生成整改材料。

的差异。在此基础上,倪星和王锐(2018)的研究指出,近年来随着通信技术和自媒体的快速发展,各类事件不仅传播速度快而且传播的范围广,特别是一些与政府相关的负面事件常常很容易就会引起人们井喷式的关注和讨论,使政府处在一个潜藏着高风险的治理环境当中。所以,为了避免一些预料之外的事件给自身仕途带来难以挽回的负面影响,规避风险已经逐渐成为政府官员采取行动时遵循的最重要逻辑之一。因此,政府组织在科层制、行政发包、不完全行政外包和契约外包四种模式之间的选择,主要取决于行政成本与行政风险两个维度之间的张力(倪星、郑崇明,2017)。行政成本的解释以效率为逻辑起点,然而实践中效率往往不是衡量我国地方政府表现和影响地方政府行为的首要指标。我国政府内部权威关系呈现出显著的向上负责特点。在晋升为上级权威所掌握的情况下,官员对自上而下的目标指令高度敏感,所以,日常工作中他们最为关键的目标之一便是按照上级部门制定的目标指令完成任务,得到上级领导的认可(周雪光,2017)。因此,与以成本高低为判断标准的效率逻辑相比较,完成任务的逻辑往往更能主导地方政府的行为选择。

乡镇处在我国政府体系末端,是与社会直接接触的政府层级,承载着大量社会管理任务。与经济、文化建设等任务执行强调政府的服务功能不同,社会管理任务执行以影响或改变民众具体行为为直接目标,其有效完成往往需要依赖于特定权威的规制作用。而行政权威作为一种规制能力强并且由政府组织垄断的权威类型,完成某项社会治理任务对其的依赖程度,往往会对执行模式的选择产生重要影响。因此,在已有研究的基础上,本文将以完成任务的行政权威依赖和行政风险作为自变量,探究基层政府治理模式的选择规律。

需要进一步说明的是,由于行政权威依赖和行政风险是抽象化概念,在实践中很难被直接观测。因此,为了方便观察和分析,本文分别对这两个概念进行了操作化。行政权威指行政主体与行政客体之间基于行政机构合法性认可的一种信从关系,行政权威依赖则是指完成某项治理任务需要多大程度上依赖于这种信从关系。由于行政权威在实践中被政府组织垄断,因此本研究将行政权威依赖操作化为完成某项治理任务需要多大程度上依赖于政府组织的参与。若必须由政府组织参与才能完成,则行政权威依赖度高;若无须政府组织参与也能完成,则行政权威依赖度低。风险指损失的不确定性,行政风险即指行政组织在履行职责过程中所面临的损失的不确定性。在实施雇用和外包行为中,基层政府面临的行政风险主要包括合约达成过程的行政风险和合约达成后任务执行过程的行政风险。由于本研究主要关注任务属性对政府行为的影响,而合约达成过程的行政风险与任务属性相关度低,于是便把行政风险操作化为某项任务在执行过程中发生行贿、受贿、冲突等风险事件的概率。若概率高,则行政风险高;若概率低,则行政风险低。

（一）违建巡查的行政权威依赖与行政风险

有效完成违建巡查任务需要高度依赖于政府组织的参与（高行政权威依赖）。问题发现环节中，对违建建筑的判定以居民在建设前是否报批为判定标准，而我国的土地使用由国土资源部门负责管理，建设的报批信息也由其垄断。因此，违建问题的认定必须有国土资源部门的参与才能够完成。问题解决环节中，一方面，拆除违建建筑属于行政执法范畴，根据相关规定，任务执行者必须拥有执法权。而执法权作为一项对民众生产生活具有深刻影响的重要权力，在我国主要由政府组织掌握。因此，为了确保行为的合法性，违建建筑的拆除过程亦需要有政府组织的参与。另一方面，违建建筑的拆除往往会给当事居民带来较为严重的经济损失，因而拆除行动不仅常常无法获得居民的支持与配合，甚至还会引起他们的抵抗行为。因此，为了规避产生冲突事件，不仅拆除前需要村干部等做大量动员工作，拆除过程中亦需要组织挂钩领导、驻村干部等政府干部前往现场维持秩序。

在经济利益驱动下，执行违建巡查任务亦存在较高的行政风险。一方面体现在问题发现环节中发生行贿、受贿行为的风险高，另一方面体现在违建建筑拆除过程中（问题解决环节）发生冲突事件的风险高。前文对后者已有所描述，本部分便以前者作为说明重点。问题发现环节中，巡查员发现违建建筑后是否上报以及何时上报对当事居民的经济利益有着重要影响。若发现后未上报，违建建筑便没有被拆除的风险，当事居民可以依托其稳定创造经济收入。若上报时建筑处于建设中，由于此时拆除的成本最低，镇政府往往会责令当事居民立即停止建设并拆除已建成部分。那么，当事居民不仅无法从违法建设中获利，还要承担已建成部分被拆除所带来的经济损失。若上报时建筑已建设完成，考虑到拆除的高昂成本，镇政府通常会选择日后再行处置。这种情况下，当事居民便有机会通过“缠闹”“走关系”等延缓甚至是规避建筑被拆除^①。而只要建筑未拆除，当事居民便可以通过出租、经营等方式获得经济收益。因此，在经济利益刺激下，当事居民具有逃避建筑被拆除的强烈驱动力。而与此同时，由于信息不对称，实际运行中镇政府很难对巡查员进行有效监管，发现违建建筑后巡查员握有是否上报信息以及何时上报信息的主动权。这就意味着治理实践中当事居民与巡查员具备通过行贿、受贿等行为形成合谋的动机和条件，导致问题发现环节潜藏着较高的行政风险。

^① 橙镇违建建筑大多是建设成本较低的铁皮房，建成后通常出租一年至两年便可收回全部成本。因此，即使建成后被上报到镇国土资源所，但只要短时间内不被拆除，当事人便依然可以从违法建设中获得收益。

（二）安全生产巡查的行政权威依赖与行政风险

有效完成安全生产巡查任务对于政府组织行政权威的依赖度低。一方面，问题发现环节中对安全隐患点的识别依靠的是专业知识，通常情况下巡查人员掌握了《橙镇消防整改要求》中的有关内容便可自行完成。另一方面，问题解决环节中安全隐患的整改不仅不会给当事人造成严重的经济损失（通常情况下整改成本仅在百元左右），还能够有效保障当事人的生命和财产安全。因此，不同于违建问题整改往往需要政府组织强制推动，安全生产巡查中加工点安全隐患的整改常常能够得到当事人的主动配合，对行政权威的依赖度低。针对安全生产巡查任务的执行，镇安办有关人员说道：

一般情况下，安全生产巡查交给雷霆公司去执行就可以了，镇政府和村委会基本上是不需要介入其中。也就是刚开始的时候偶尔会让驻村干部或者村干部去帮忙带下路，因为那会巡查员对各个村的情况还比较陌生。随着对各村环境熟悉程度的提高，基本上就都是由他们独立去开展巡查工作。

执行安全生产巡查任务潜在的行政风险低。之所以如此，一方面是因为安全隐患的整改过程较为简单，多数情况下当事人只需要根据指导购买并在适当位置安装相应规格的灭火器、烟感器、报警器、消防卷盘等即可完成整改。另一方面是因为安全隐患的整改成本比较低，灭火器、烟感器、报警器、消防卷盘等消防器材不仅价格低廉，而且在日常生活中有多种多样的购买渠道。在整改难度和成本都比较低的情况下，当事人与巡查人员之间缺少通过行贿、受贿等行为形成合谋的动力，检查和整改过程发生冲突事件的概率也大大降低。正如镇安办有关人员所言：

安全生产巡查中，即使被检查出存在安全隐患，进行整改多数也就是花个百来块钱买一些灭火器、烟感器。所以，巡查人员和企业主很难产生利益纠葛，更不会有什么冲突。为了百来块钱去贿赂巡查员得不偿失，去吵架或者打架就更没必要了。

（三）橙镇“两巡”工作的执行策略分析

在前文中，笔者以完成任务的行政权威依赖和行政风险作为基础，分别分析了橙镇“两巡”任务的属性，得出的结论为：完成违建巡查任务的行政权威依赖度高、潜藏的行政风险高；完成安全生产巡查任务的行政权威依赖度低、潜藏的行政风险低。本部分将结合雇用与外包的特征，进一步分析橙镇镇政府执行“两巡”任务的策略选择。

雇用与外包同为政府从外部吸纳人力资源的一种政策工具，两者之间存在许多相同之处。例如，行为的主体皆为政府组织，行为的资金支持都源于政府

财政，行为的目的都是协助执行仅依靠编内人员难以有效完成的治理任务，等等。但与此同时，两者亦有着显著差异，其中最为明显的是政府在两种模式中对任务执行过程的控制力不同。

在雇用中，编外人员与政府之间以签订合同的市场方式形成劳务关系，但实际上前者常常以挂靠在某部门之下的形式被吸纳到政府组织里，需要接受政府组织的直接管理。两者之间是领导与被领导的关系而非平等的合作关系。因此，日常工作中政府组织与编外人员的互动往往采用行政命令，遵循的是科层的运行逻辑（倪星、郑崇明，2017）。这种以市场为表、科层为里的半行政化特征（郑崇明、孙宗锋，2017），使得当政府把治理任务委托给编外人员时，其依然对任务的执行过程有着较强的控制力。在外包中，政府以委托或公开招标方式，将原来由其直接提供的公共服务事项，承包给有资质的企业、社会组织等来完成（李一宁等，2015）。通常而言，代理方是独立于政府之外的市场主体，两者之间通过合同确立委托—代理关系，是一种较为平等的合作关系。日常工作中两者间采用合同机制进行互动，遵循的是市场的运行逻辑。在具体的任务执行过程中，政府与代理方的行为均由合同条款予以规定和限制，一般情况下，代理方仅需依据合同设定提供相应的产品和服务，政府只对完成的结果进行考核。因而，外包是一种政府组织对任务执行过程控制力相对较弱的任务执行模式。

对任务执行过程控制力的强弱差异，构成了橙镇违建巡查和安全生产巡查采取不一样执行模式的主要原因。较强的控制力，意味着采用雇用模式政府可以较为轻易地介入到任务执行过程当中。而政府组织介入的意义在于，一方面，能够以协调者角色与编外人员共同构成任务的执行主体，在赋予任务执行主体行政权威的同时，增强其任务执行能力。例如，在违建巡查中，面临当事居民可能极力抵抗和阻碍任务执行的情况，镇政府便以协调者身份主导了问题的解决环节，依托其行政权威强制推动了违建建筑拆除行动的进行。另一方面，政府组织能够以监督者角色控制任务执行的整个过程，通过规范和限制编外人员行为实现降低行政风险的目标。例如，在违建巡查中，为了避免发生行贿、受贿等违法违规现象，镇政府便分别针对任务的执行过程和执行结果设置了限制编外人员行为的控制措施。

由此可见，基于强控制力的影响，采用雇用的任务治理模式不仅能够缓解政府组织人力资源匮乏问题，还能够有效弥补非政府组织执行治理任务缺乏行政权威和增加行政风险的缺陷。因此，当面临违建巡查等有效完成需要高度依赖于行政权威并且执行过程存在高行政风险的治理任务时，基层政府往往会优先采用雇用的执行模式。

在政府控制力比较弱的情况下，外包模式中任务的执行过程主要由代理方

主导。例如，安全生产巡查里，雷霆公司便主导了发现问题和解决问题的执行过程，通常情况下政府仅对“每月是否检查300家加工点”这一结果进行控制。行政权威作为一项具有强制力并且与民众生产生活息息相关的权威类型，在我国由政府组织垄断。所以，政府组织在任务执行过程中的缺位，也就意味着外包模式往往无法依托行政权威强制执行治理任务。另外，由于缺少政府组织对任务执行过程的监管，也导致与雇用相比较，外包有更高的概率产生代理方失控风险。

由此可见，基于弱控制力的影响，采用外包的任务治理模式，虽然能够在一定程度上缓解政府组织的人力资源匮乏问题，但是却需要面临非政府组织执行治理任务缺乏行政权威和增加行政风险的缺陷。因此，只有当所面临的治理任务有效完成对行政权威的依赖度低并且执行过程存在的行政风险低时，基层政府才有采用外包模式的空间。

五、任务属性与“雇用－外包”治理模式的选择

组织究竟是采用雇用（科层制）还是外包（市场）来进行治理，自科斯以降，交易成本学派的研究者们便展开过细致的分析。他们强调雇用与外包作为两种不同类型的治理模式，各有其自身的制度收益与制度成本，而不同治理模式的选择则决定了组织的边界。Hart等（1997）将组织边界的问题从企业研究引入到政府治理分析之中，并基于委托方的成本创新偏好，考察了成本创新对质量波动的不同影响，进而探讨了政府治理的边界。Hart的研究对本文研究产生了重要启示，即将治理任务的属性带回到分析之中。与Hart等侧重于任务的治理属性——成本创新下的质量波动差异——不同，本文则试图从治理任务执行所依赖的权威和面临的行政风险来展开分析。

在前文中，笔者分析了橙镇“两巡”任务的执行并得到初步结论：当有效完成某项治理任务的行政权威依赖度高、行政风险高，基层政府往往会优先采用雇用的执行模式；当有效完成治理任务的行政权威依赖度低、行政风险低，基层政府才有采用外包执行模式的空间。而除上述两类治理任务外，实践中还存在大量行政权威依赖度高、行政风险低或者行政权威依赖度低、行政风险高的治理任务。那么，面临后两种类型治理任务，乡镇政府又会如何选择治理模式？

在官僚体制中，是否有利于职位晋升是影响官员行为最重要的因素之一，利则趋之若鹜，不利则避之若浼。因此，为了取得晋升优势，官员们一方面要尽可能按照上级指令有效完成辖区内的各项治理任务，以求得领导赏识；另一方面要尽最大努力规避各类风险事件发生，以免受其负面影响。“完成任务”和

“规避风险”的需求共存于现实治理场域中，一同对官员的行为产生影响，任何一者的失败都将阻滞官员的晋升之途。实践中，不仅那些不能如期完成任务的官员会被认为是庸碌无为的，仕途将因此受到阻碍（周雪光，2005），根据官员晋升的相关规定，因负面事件受到警告、记过、记大过等处罚的官员也将在相当时期内不能晋升职务、职级和级别，甚至还要面临被免职的风险。基于此，为了确保升迁之途顺畅，基层官员在执行治理任务时，既要确保任务有效完成，又要尽可能使风险得到控制。

前文的分析指出，外包的任务执行模式不仅难以借助行政权威执行治理任务，也不利于任务执行过程中的风险控制。所以，当完成某项治理任务需要高度依赖于行政权威，或者执行过程存在较高的行政风险时，基层政府往往就会将雇用模式作为首选。基于此，以执行任务的行政权威依赖度和行政风险作为主要分析维度，可以提出一个任务属性与基层任务执行模式选择的研究框架。具体内容如表1所示，即在任务行政权威依赖度高、行政风险高，行政权威依赖度高、行政风险低，行政权威依赖度低、行政风险高的情况下，基层政府都将以雇用模式为优先选择。在任务行政权威依赖度低、行政风险低的情况下，基层政府才有空间根据辖区整体治理需求选择雇用或者外包。

表1 不同任务属性下基层政府的任务执行模式选择

		行政权威依赖	
		高	低
行政风险	高	雇用	雇用
	低	雇用	雇用或者外包

资料来源：作者自制。

需要进一步说明的是，在面临低行政权威依赖和低行政风险的治理任务时，外包并非唯一的可选项，而是采用雇用或者外包皆可。这是因为执行行政权威依赖度低、行政风险低的治理任务，政府组织介入或不介入执行过程，任务都能有效完成、风险也都能得到控制。在这种情况下，执行模式选择往往不完全取决于具体的任务属性，还受辖区整体治理需求、主要官员偏好等的影响。例如，选择雇用的另一大优势在于，对编外人员较强的控制力可以有效扩充可供灵活支配的人员数量，有利于提升基层政府的应变能力；选择外包的显著优势之一是无须介入任务执行过程，能够更有效地降低所承载的治理负荷。因此，当基层政府所面临的治理环境复杂多变，迫切需要提升自身应变能力时，雇用模式往往就会成为优选。这也是许多以环境卫生治理等为案例的研究中，虽然外包模式亦能够有效完成任务，但是多地基层却纷纷选择雇用模式的主要原因。而当基层政府没有增强自身应变能力的需求，而是把降低治理负荷作为首要目

标时，外包模式常常就会成为优先选择。

“行政权威依赖－行政风险”研究框架的提出，其意义主要体现在两个方面。一方面，它将雇用与外包纳入一个统一的分析框架之中，为研究基层政府用工行为提供了一个整体性的分析框架。并且与已有研究主要从政策制度、激励结构等中观视角分析雇用与外包行为不同，“行政权威依赖－行政风险”研究框架的一大特色是聚焦于微观的任务属性，更具体的视角使分析更具针对性，也因此更具优势。另一方面，在西方传统下，交易费用理论是分析公共产品与公共服务提供如何从科层制走向市场化的经典理论。这一经济学视角的分析存在一个前提假设，即公共部门管理者会像私人部门管理者一样遵循效率逻辑，关心成本、服务价格等财务指标。但是在中国的具体语境下，这一假设显然与治理实践存在较大偏离。如果按照这一前提假设去思考问题，将难以理解中国政府很多公共产品与公共服务提供的选择。“行政权威依赖－行政风险”研究框架以完成任务和规避风险作为政府官员行为的逻辑起点。在中国的治理场景中，官员晋升和职业生涯为上级权威所掌控，自上而下的考核、检查、表现评定等频繁进行（周雪光，2017）。在如此的制度设置下，按照上级指令有效完成任务和规避各类风险才是政府官员最为直接的目标。因此，与交易费用理论相比较，“行政权威依赖－行政风险”研究框架对中国的现实治理场景显然有着更强的亲和力。

近年来，随着简政放权的推行，大量治理任务下沉基层，基层政府承载的治理负荷快速增长。在这一宏观背景下，基层的编制总量却少有增加，因此相关研究纷纷注意到基层编外用工和购买服务数量迅速增长。但是令人诧异的是，与编外用工往往能够在促进基层实现有效治理方面发挥重要作用不同，学者们对购买服务的研究更多是指出其在实践中遭遇的种种困境（张国磊、张新文，2017），描述多地大量出现的“逆向合同外包”现象（潘新美、何彬，2016；黄锦荣、叶林，2011）。“行政权威依赖－行政风险”研究框架以治理任务的属性为视角，为编外用工和购买服务在基层的不同际遇提供了一种解释思路，即简政放权背景下，上级下放至基层的任务以行政审批、行政执法、社会治理等为主，这些类型的任务在执行过程中常常牵涉民众个人利益或者基层社会的公共利益，因此有效执行往往需要高度依赖于政府组织的行政权威，或者面临着较高的行政风险。这就导致许多任务要有效完成，只能采用雇用编外人员的用工模式，而那些在外包公共服务浪潮下采用外包模式的，在执行过程中便不可避免地会面临执行力不足或者风险难以有效控制的困境。

最后，为了使框架在运用时更加严谨，需要对“行政权威依赖－行政风险”研究框架做进一步说明。在本框架中的行政权威依赖和行政风险都取决于治理任务的自身属性。其中，行政权威依赖的产生主要是因为任务完成必须依托于

某些特定治理资源，如特定信息、行政强制力、民众信赖等，而这些资源被基层政府组织所垄断；行政风险的产生主要是因为任务执行牵涉复杂的利益关系，进而导致执行过程中执行人容易产生违法违规行为，或者发生由治理客体所引致的各类风险事件。另外，基层政府承载的治理任务复杂多样，各项任务所面临的行政风险高低不等。在“行政权威依赖－行政风险”研究框架中，本文确立了一条基本规律，即为了有效控制风险，当任务执行面临的行政风险由低向高增长时，基层政府的执行模式选择偏好将从外包逐渐转向雇用。需要进一步指出的是，此处的“行政风险”限定在基层政府有能力进行控制的风险。如果风险超出可控范围，随着风险的增长基层政府反而可能更倾向于采用外包模式来切割与执行人之间的关系，以此实现风险转移，或吸收社会组织与其共担风险，进而在风险事件发生时达到避免被追责或者降低被追责程度的目的。

六、结论与讨论

在治理负荷快速增长而编内人员扩张却受到严格限制的情况下，乡镇政府如何在雇用与外包两种从外部吸纳治理资源的模式间进行选择？以橙镇“两巡”任务的执行作为分析对象，本文尝试从任务完成的行政权威依赖以及执行过程的行政风险对该问题进行解释。研究发现，由于整改会给当事人造成较为严重的经济损失，违建巡查任务的执行往往会引发当事人的抵抗，导致不仅完成任务常常需要高度依赖行政权威的强制推动，执行过程也存在较高的行政风险；由于整改不仅不会给当事人造成严重的经济损失，还能有效保障当事人的生命和财产安全，安全生产巡查任务的执行常常能够得到当事人的主动配合，所以完成任务对行政权威的依赖度低，执行过程存在的行政风险也比较低。因此，镇政府往往需要介入到违建巡查的执行过程当中，才能够有效完成任务和控制行政风险；而镇政府是否介入执行过程，则对安全生产巡查任务的有效完成和行政风险的控制影响较小。这也是橙镇镇政府选择对任务执行过程控制力强的雇用模式执行违建巡查任务，而采用对任务执行过程控制力弱的外包模式执行安全生产巡查任务的主要原因。

在对橙镇“两巡”任务执行进行分析的基础上，本文进一步探究了任务属性对基层政府治理模式选择的影响。在科层体制中谋求职位晋升是官员行为的重要参考因素，而无法完成任务或者发生风险事件都将给官员升迁造成严重的负面影响。因此，为了保障升迁之途顺畅，执行任务时官员既要确保任务能够有效完成，也要保证风险能够得到控制。基于此，当任务完成需要高度依赖行政权威或者执行过程存在高行政风险时，雇用模式将成为基层政府的优先选择；当任务的完成对行政权威的依赖度低并且执行过程存在的行政风险低时，外包

模式才会成为可选项。

最后需要指出的是,本文虽然在一定程度上弥补了已有雇用和外包相关研究的缺陷,但是亦存在许多不足之处。例如,为了便于分析,风险方面本文仅将由任务属性引发且存在于任务执行过程当中的行政风险纳入讨论,但是事实上雇用合同签订过程中的违规风险、外包合同签订过程中的逆向选择风险和道德风险等,亦会对基层政府的治理模式选择产生影响。未将不同类型风险进行细致区分,并分别讨论它们在基层治理模式选择过程中的作用是本文的重要缺憾之一,这也将构成未来研究的拓展方向。

参考文献

- Hart, O. & Andrei, S. & Robert, W. (1997). The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons, *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1127-1161.
- Lorrain, D. & Stoker, G. (1997). *The Privatization of Urban Services in Europe*. London: Routledge Press.
- Miranda, R. & Andersen, K. (1994). *Alternative Service Delivery in Local Government, 1982-1992*. Washington D. C.: Municipal Yearbook Press.
- 奥利弗·威廉姆森 (2002). 资本主义经济制度: 论企业签约与市场签约. 段毅才、王伟译. 北京: 商务印书馆.
- Oliver, W. (2002). The Capitalist Economic System: On Enterprise Signing and Market Signing. (Duan, Y. C. & Wang, W. trans.) Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 奥利弗·威廉姆森、斯科特·马斯滕 (2008). 交易成本经济学经典名篇选读. 李自杰、蔡铭译. 北京: 人民出版社.
- Oliver, W. & Scott, M. (2008). Selected Reading of Classic and Famous Articles in Transaction Cost Economics. (Li, Z. J. & Cai, M. trans.) Beijing: People's Publishing House. (in Chinese)
- 陈昌军 (2020). 类体制身份: 作为基层政府建构自主性的意外后果——以上海市奉城镇政府为例. *中国农村观察*, 3: 60-71.
- Chen, C. J. (2020). Quasi-system Identity as an Unexpected Consequence of Striving for Autonomy of the Grassroots Government: A Case Study of Fengcheng Township Government in Shanghai as an Example. *China Rural Survey*, 3: 60-71. (in Chinese)
- 陈那波、黄伟民 (2021). 不完全编制与有效治理: 基层治理中的政府雇员及其作用——基于 A 区的调查. *社会科学研究*, 2: 24-38.
- Chen, N. B. & Huang, W. M. (2021). Incomplete Bianzhi and Effective Governance: Local Government Staffing Strategy and Its Effect on Grassroots Governance of China: A Case Study on District A. *Social Sciences Research*, 2: 24-38. (in Chinese)
- 财政部科研所课题组 (2014). 政府购买公共服务的理论与边界分析. *财政研究*, 3: 2-11.
- Cai, Z. B. K. Y. S. K. T. Z. (2014). Theoretical and Boundary Analysis of Government Purchase of Public Services. *Public Finance Research*, 3: 2-11. (in Chinese)
- 狄金华 (2020). 农村基层政府的内部治理结构及其演变——一个组织理论视角的分析. *北京大学学报(哲学社会科学版)*, 2: 87-98.
- Di, J. H. (2020). The Internal Governance Structure of the Rural Grassroots Government and Its Evolution: An Analysis from the Perspective of Organization Theory. *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 2: 87-98. (in Chinese)
- 黄锦荣、叶林 (2011). 公共服务“逆向合同承包”的制度选择逻辑——以广州市环卫服务改革为例. *公共行政评论*, 5: 100-120.
- Huang, J. R. & Ye, L. (2011). The Institution Choice Logic of Reversion of Contracting out in Public Service Delivery: The Case of Garbage Collection Service in Guangzhou, China. *Journal of Public Administration*, 5: 100-120. (in Chinese)
- 吕芳 (2016). “软编制约束”: 对地方财政供养规模隐性增长的一种解释. *北京行政学院学报*, 5: 16-24.
- Lyu, F. (2016). “Soft Constraint of Officially Budgeted Posts”: An Explanation of the Recessive Growth of the

- Scale of Local Governments' Financial Support Employment. *Journal of Beijing Administrative College*, 5: 16 – 24. (in Chinese)
- 李一宁、金世斌、吴国玖 (2015). 推进政府购买公共服务的路径选择. *中国行政管理*, 2: 94 – 97.
- Li, Y. N. & Jin, S. B. & Wu, G. J. (2015). Policy Choices about Government Purchasing Public Services in China. *Chinese Public Administration*, 2: 94 – 97. (in Chinese)
- 倪星、郑崇明 (2017). 非正式官僚、不完全行政外包与地方治理的混合模式. *行政论坛*, 2: 40 – 46.
- Ni, X. & Zheng, C. M. (2017). A Mixed Model of Informal Bureaucracy, Incomplete Administrative Outsourcing, and Local Governance. *Administrative Tribune*, 2: 40 – 46. (in Chinese)
- 倪星、王锐 (2018). 权责分立与基层避责：一种理论解释. *中国社会科学*, 5: 116 – 135.
- Ni, X. & Wang, R. (2018). The Separation of Powers and Responsibilities and Avoidance of Responsibility at the Grass-roots Level: A Theoretical Explanation. *Social Sciences in China*, 5: 116 – 135. (in Chinese)
- 潘新美、何彬 (2016). 交易成本、激励结构与公共服务“逆向合同外包”. *东南学术*, 5: 123 – 130.
- Pan, X. M. & He, B. (2016). Transaction Costs, Incentive Structures, and Reverse Contract Outsourcing of Public Services. *Southeast Academic Research*, 5: 123 – 130. (in Chinese)
- 杨爱平、徐雁鸿 (2012). 选择性应付：社区居委会行动逻辑的组织分析——以 G 市 L 社区为例. *社会学研究*, 4: 105 – 126.
- Yang, A. P. & Xu, Y. H. (2012). Selective Pressurizing-Responding: An Organizational Study of the Behavior Logic of the Community Residents' Committee. *Socialism Studies*, 4: 105 – 126. (in Chinese)
- 郎昌武 (2019). 刚性约束与自主性扩张——乡镇政府编外用工的一个解释性框架. *中国行政管理*, 4: 100 – 106.
- Yan, C. W. (2019). Employment in Township Governments Rigid Constraints and Autonomous Expansions: An Explanatory Framework of Supernumerary. *Chinese Public Administration*, 4: 100 – 106. (in Chinese)
- 叶贵仁、欧阳航 (2019). “小马拉大车”何以可能：经济发达镇的非制度化再造. *中国行政管理*, 7: 146 – 153.
- Ye, G. R. & Ouyang, H. (2019). How a Little Horse Pull the Big Cart? Non-Institutionalized Reinventing of Developed Towns. *Chinese Public Administration*, 7: 146 – 153. (in Chinese)
- 郑崇明、孙宗锋 (2017). 市场、科层与组织的适应性——来自公安机关警务辅助人员的经验发现. *新视野*, 3: 93 – 98.
- Zheng, C. M. & Sun, Z. F. (2017). Adaptability of Market, Hierarchy, and Organization: Empirical Findings from Police Assistants in Public Security Organs. *Expanding Horizons*, 3: 93 – 98. (in Chinese)
- 张国磊、张新文 (2017). 基层政府购买服务可为或不可为？——基于广西 Q 市“两县两区”的调研分析. *经济体制改革*, 1: 184 – 190.
- Zhang, G. L. & Zhang, X. W. (2017). Grass-roots Government Purchase Services Can Provide or Not? Based on the Research and Analysis of Guangxi Q City “Two County and Two Region”. *Reform of Economic System*, 1: 184 – 190. (in Chinese)
- 朱光磊、张志红 (2005). “职责同构”批判. *北京大学学报(哲学社会科学版)*, 1: 101 – 112.
- Zhu, G. L. & Zhang, Z. H. (2005). A Critique of “Isomorphic Responsibility” Governmental System. *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 1: 101 – 112. (in Chinese)
- 周黎安 (2017). 转型中的地方政府：官员激励与治理. 上海：格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社.
- Zhang, L. A. (2017). *Local Governments in Transition: Official Incentives and Governance*. Shanghai: Gezhi Publishing House, Shanghai Sanlian Bookstore, Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 周敏、赵子建 (2010). 基层政府人员编制隐性膨胀问题研究——以 A 省 YZH 市 CHD 区乡镇街道机关为例. *中国行政管理*, 12: 65 – 68.
- Zhou, M. & Zhao, Z. J. (2010). Study on Hidden Expansion of Local Government Staff: Take Township Offices of CHD District of YZH City as an Example. *Chinese Public Administration*, 12: 65 – 68. (in Chinese)
- 周雪光 (2005). “逆向软预算约束”：一个政府行为的组织分析. *中国社会科学*, 2: 132 – 143.
- Zhou, X. G. (2005). Inverted Soft Budget Constraint: Extrabudgetary Resource-Seeking in Local Governments. *Social Sciences in China*, 2: 132 – 143. (in Chinese)
- 周雪光 (2017). 中国国家治理的制度逻辑. 北京：生活·读书·新知三联书店.
- Zhou, X. G. (2017). *The Institutional Logic of China's National Governance*. Beijing: SDX Joint Publishing Company. (in Chinese)

责任编辑：李棉管