

“无限兜底”：县域政府的责任扩张及其形成机制

——基于 M 省 F 县城市广场项目的案例追踪

张园园 赵一航*

【摘要】传统县域政府的责任描述集中在结构激励和主体行动两个维度，揭示了县域政府相对固定的责任权限。然而，随着城市化与行政问责的同步推进，县域政府的职责在多重外部环境的影响下不断扩展。M 省 F 县的城市广场建设经历了“投资——烂尾——重找投资人——再烂尾”的过程，县域政府在此过程中经过多轮博弈最终无奈“兜底”了该项目。研究发现，县域政府在压力型体制和“维稳机制”的双重作用下，被动扩展了其行政权责边界，并逐步参与到市场和社会活动中；不确定的市场环境会增加县域政府的参与意愿，从而强化其经营统合的偏好；经营统合的不可逆以及公众的习惯性依附使县域政府陷入“无限兜底”的境地。面对当前县域政府风险兜底的困境，需要适当疏解压力型体制对“维稳机制”的滥用，减缓地区横向比较的压力，追加项目的长期责任制，提供更为积极的风险防控措施。

【关键词】县域政府 “无限兜底” 责任边界 基层治理

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2024) 03-0140-19

一、问题的提出

现代国家承担着促进社会利益、维护社会发展的公共责任。在实践领域，完善责任机制不仅是一项技术问题，也是一项社会发展过程。以国家政治权力为代表的责任约束包含了履责式问责（谷志军，2018）、制裁式问责（毛寿龙，2005）和任务式问责（李晓飞，2019），形成了从国家权力功能出发的合法性

* 张园园，上海社会科学院政治与公共管理研究所助理研究员；赵一航，上海社会科学院城市与人口发展研究所助理研究员。感谢匿名评审专家和编辑部老师对本文提出的宝贵意见。

基金项目：上海社会科学院年度招标课题（2023-20）；上海社会科学院创新工程团队阶段性成果。

约束机制。任何有效的约束都必须以明确、透明、及时反馈的信息机制为前提。根据戈登塔洛克信息歪曲等级模型，信息会在逐层传递中失真，问责强度也会随着层级分散而弱化。县级政府在中国科层结构中属于第四层级，实践中既拥有自上而下法定权责的安排，又需要维持社会有效运行的基本盘。从政治系统角度来说，县域政治是国家与地方基层、中央领导与地方治理、地区权力运作与权力监控的“接点”部位（徐勇，2009），县域政府的特殊结构决定了其约束机制的多样性和复杂性。

对于比较高层级的组织，县域政府履责职责的发挥更多体现为“被动问责”（韩志明，2010）。从治理的地域上来说，县域政府一般距离直属上级单位较远，难以直接监管到位，而基层不仅是纵向行政结构的底端，还是一个特殊的治理空间（Furszyfer，2023；彭勃，2021）。科层组织难以完全按照行政组织科层问责模式开展治理活动，在实践中呈现为“出事追责到底”“不出事便无责”的状态。由此，县域政府的责任研究不应局限于条款权限，更应当重视在政策实施中与社会、民族认同、政治价值体系以及公共文化构建的复杂责任体系。

当前，对县域政府责任实施的研究主要有以下几个方面。（1）权责结构下的法定政府职能，即拥有一定公共权力的政府组织维持本组织的稳定存在和发展，有效治理社会权责的总和（施雪华，1998）。（2）政治主体角色下的职责规定。如使命型政党（唐亚林，2021）、服务型政党（李威利，2019）、政府的回应性（陈国权，2008）、问责与透明化政府（张乾友，2022）。（3）政治系统下的动态责任。研究包含了问责与容错（张力伟，2018）、“反向避责”（邓大才，2020）、邀功避责（倪星，2017）、“决策避责”（许玉镇，2020）等。上述研究从法定要求、政策目标以及行为策略等角度论述了政府在责任层面上的研究。

对于县域政府来说，责任实施不仅在固定的结构体系中，还在变化的环境里。1980年以来，中央与地方实行了财政与行政的分权，开始逐步形成“中国特色的经济分权机制”（Jean，1995）。经过40多年的改革与发展，各地形成了相对成熟的市域、县域的城市发展体系。政府不再通过政治行政直接干预，而是通过各类产业园区的建设（李慧凤，1995）、主导产业的扶持（曹正汉，2009）、企业的政策性优胜劣汰（崔晶，2020）以及各地城市投资公司成立（陆益龙等，2020）等间接手段推动地区经济的发展，这带来了政府经济职能的延伸。同时，运动式治理（周雪光，2012）、层层加码（周黎安，2015）、政治势能发挥（贺东航等，2019）等过程影响着县域政府的履责行为。在多重治理与环境要素的夹击下，县域政府面临着职责重塑与再造的过程。

由此，县域政府的责任实施受到全局政治要求、政策法律规定、现实复杂环境等多个要素叠加影响。抛开具体项目或任务，我们很难直接明确县域政府究竟承担了哪些职责，这些责任会因为项目的发展过程而产生一定的变动。静态的视野难以完全概括县域政府的活动过程，而单一认知模式也让我们无法有

效辨别县域政府的权责实施。关于“全能型政府”“兜底办理”的认知一直在我们的脑海里，这究竟是一种没有根据的说法还是一种理论可以验证的事实？我们又应该从何种角度展开论述？

根据笔者对M省F县的一项城市建设项目的案例追踪发现，县域政府处于一种相对脱离行政干涉，具有一定自主能力并部分参与到社会建设的状态。县域政府被迫承担了诸多角色和职责，而这些职责任务要求不属于县域政府的责任权限。案例中F县L集团的城市投资建设项目，经历了投资——破产——重找投资人——再破产的过程。F县政府及其主要领导人承担了这一过程中几乎所有民生事项的“兜底”工作，多次动员一切资源和手段维持项目的更新与运转。

为了探究县域政府在具体项目中的责任实施，研究将从“角色－责任”的角度开展论述。具体从以下几个层面展开。首先是文献回顾，在已有文献基础上分析县域政府角色与结构基础，作为开展案例过程追溯的理论背景，提出多重角色交替下县域职责扩张将呈现为怎样的机制过程；其次是案例的还原，将采用过程追踪、资料查询、二手材料调取以及人员访谈的形式，分析县域政府职责扩张的形成原因与制度化困境；再次是使用理论化的方式分析与总结案例过程并由此理解县域政府陷入“无限兜底”的角色困境与机制实施的过程；最后是总结与讨论。

二、文献回顾与分析框架

角色代表了政府权力，反馈了如法规、暴力、统治等传统的治理行为（Dean，1999），角色发挥的过程是政治实施的过程，也是责任发挥的结果。在政府性的有关话题中，角色更多被视为“根据真理的政府艺术，由此规定并遵循建立永久规范的超自然的意识形态”（Foucault，2008：313）。伴随着规训、顺从和来自道德的纪律性，不断形成了具有激励和理性成本意识的行为者，其行为展现了不同治理场景下的角色面向（Boelens et al.，2015；Li，2007；Fougner，2008），角色下的实践活动将会展现政治实施的过程，反馈责任发挥的结果。有权必有责，政治行动反馈的是责任结果，而非过程。当角色产生变动，责任边界也会发生转变，因此责任体系是一种变动的机制体系而非固定的章程内容。研究将从“角色－责任”的研究视野出发，在厘清角色职能发挥的同时，按照权责对等的基本原则，对县域政府的责任边界进行探讨。

当前学术界对县域政府角色定位的解释大致可以分为两种：结构主义视角下的激励理论与主体行动视角下的描述研究。结构激励理论认为，县域政府是条块结构中特殊的“接点”，承担着央地政府间公共政策平衡与协调的功能。结

构不仅意味着上下级存在信息差，也意味着行政管理责任追究的独立性。主体行动论认为，县域政府在实际治理过程中采取的不同治理方式和手段，并不是完全出于条块结构上的功能差异，而是出于政府内部行为主体与外部社会环境之间的相互作用。县域政府是具有较高行政独立属性的政府组织，政府行动被视为理性选择主义下的过程。

（一）结构主义视角下的激励理论

在中国的五级政府中，县域政府作为国家行政体系的基础构成要素，具有相对独立的制度规定和行动要求。从行政职能角度上说，县域政府需要执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议，同时要实施上级行政机关的决议和命令。相对于县域政府与乡镇单位签署责任状的高频率（荣敬本，1998），市域政府与县级政府更多采用一种委托－代理的方式形成上下级间的任务发包（周雪光，2012）。由于委托－代理结构之间会形成天然的信息差，因此政府结构间“共谋”的现象在县域政府内也经常发生（周雪光，2008），而地方对国家的资金又有一定程度的依赖（Habich，2018）。上述过程构成了县域政府独特结构的基础：既是省市级政府下重要的政策实施与行政单位，又在一定区域内具有相对独立性的决策系统与行政机关。

进一步说，县域政府特殊治理结构的形成离不开分税制改革和项目制实施的影响（渠敬东，2012）。自1994年分税制改革与首部预算法颁布以来，中央代编地方预算的财政预算制度发生了改变（楼继伟，1991），地方开始实质性尝试各自以财政治理为核心的管理方式（高培勇，2018），这意味着地方政府拥有了土地产权与财政权部分使用与分配的权力，这种由土地所形成的资源控制权成为地方政府开展土地经营、稳定区域宏观经济环境、实现收入公平分配、获取财政外转移支付与外来投资的重要基础（周飞舟，2012）。分税制改革与地方自主探索形成的区域土地财政制度需要通过项目的形式开展，即行政机制的项目化实施（陈家建，2013）塑造了县域政府区域内紧密的“块块”关系。

（二）主体行动视角下的描述研究

跳出县域政府的结构视野，地方政府的政策与行动具有主动性、适应性和演变性的特征（陈永杰，2021）。县域政府会根据外部环境的变化，抓住经济发展与城市建设的主动权。从历史的角度来看，中国自古以来就有“皇权不下县”的传统，这种认知的背后是将县域政府作为国家与社会联结的特殊空间。^①

^① 中国自古以来，县官就被称为“父母官”，县域治理的成效决定了国家治理的成效，“郡县治则天下治，郡县安则天下安”。

县域范围的治理不仅是一项国家治理的内容,更涉及区域内部的经营、生存与持续发展。在这种研究思路的引导下,产生了以经营思路为主流的理论研究,如地方厂商主义(Walder, 1995)、地方政府威权主义(邱泽奇, 1999)、政权经营者(张静, 2000)等一系列学说。上述研究站在了地方统合治理的背景之下,县域政府以行政参与的方式进入市场。

随着招商引资与土地经营的进一步扩大,市域、县域政府通过这一过程完成城市化与城镇化的建设,形成中国初期融资与经营积累。1998年住房制度改革、2003年土地招拍制度,让各地政府官员形成了以GDP为纲的发展模式,有效促进了经济的增长(周黎安, 2007)。地方政府在分税制改革中不仅没有衰弱,反而迅速适应,并在发展的过程中不断涌现新的模式,如“因时就势”(谭海波, 2021)、“涨价归公”(郭亮, 2021)、“双重效应”的项目制(陈家建, 2021)、竞争性地方股份公司(周黎安, 2018)、开发区的双层经营模式(吴金群, 2019)以及渐弱式市场替代体制(黄建洪, 2010)。上述过程推动了县域经济的发展,也因此转变了地方政府的主要治理模式,最终形成县域政府在金融、行政、社会治理领域中弹性治理的基础。

(三) 视角融合:“角色-责任”分析框架

角色的实施代表着权力的发挥,其中既包含了责任要求,也代表着个人理性的选择(Abadía et al., 2021)。如果说结构激励论代表了县域政府显著代理人的角色,行政机关第四级的县域政府需要完成上级安排的各项政策并拥有一定代理自主的空间,那么,主体行动论则代表了县域政府存在经营者身份:通过土地资源经营,参与项目生产、建设和经营公共物品的过程实现资本动员与区域内的招商引资。从上述两项过程内容来看,不管是代理人还是经营者的角色,县域政府都展现出了其权力扩张的景象。从政治机制的自我表达来看,作为“一方水土”当家人的县域政府(杨冬雪, 2006),具有发展其属地空间的自主性,维护地区和平稳定的基本要求——如招商引资、建立属地开发管理小组、保护地方整体性利益等,实现地区的良性发展,保障辖区内居民的生产与生活,维护宏观属地长期竞争力。上述过程构成了县域政府作为上级政府的行政代理人、经营者及当家人的角色内涵。

进一步理解这三种角色的混合状态,其分别对应着不同的政治行动与责任边界(见表1)。从结构角度来看,县域政府扮演了代理人的角色,完成体制范围内法定政策的要求,实施行政范围内的责任监督;从地区经营的角度看,县域政府具有经营者的行动内涵,县域政府在法定权责的范围内,通过项目运作的方式获取属地资源开展经营活动,实现各方利益主体间的统合,在投入与参

与的过程中具有连带的责任要求；从行动中的县域政府来看，政府扮演着当家人的角色，完成相应的政治与政策目标，维护属地的和平与稳定，在这个过程中，权力具有不断膨胀的内生性，由此带来责任边界的扩展。上述角色的整合与联动构成了县域政府的行动逻辑，并由此推演到行政权力边界的扩展，继而形成对县域政府现实责任实施的思考。

表1 三种角色下县域政府的权责划分

分析视角	结构中的县域政府	经营中的县域政府	行动中的县域政府
角色	代理人	经营者	当家人
政治行动	法定县域内的政策要求	获取资源、主动经营	稳定与发展
责任边界	法定程序范围内的 政府责任	经营者的责任及保障资源 公平分配的责任	政治目标、区域稳定、政策要求等 带来行政权力的扩张

资料来源：作者自制。

总体而言，学术界剖析了县域政府的结构性与经济性的特征，阐述了县域政府在国家治理体系中的特殊治理地位及其内涵，表达了县域政府在属地建设与发展过程中参与和经营的社会现象。这些文献与研究关注了县域政府的一种或多种角色的混合状态，呈现了县域政府相对模糊的角色定位，为研究县域政府的权责范围边界提供了理论蓝本。本文在此基础上，将结构中、经营中以及行动中的县域政府的政治行动及其产生的责任边界延伸作为主要依据，以此来理解多重角色交替的下县域政府的政策实施情景。

在本研究中，“兜底”代表了县域政府被动“付出责任”的过程。当出现某种损害多方利益的复杂困局时，县域政府能够给出有效解决方案，以对困局中的相关利益方进行止损。当主动性的兜底方案发生时，政府的责任机制也被视为启动的状态。“无限兜底”则表现为县域政府对某个复杂困局给出多轮兜底方案直至责任完成的过程。

（四）案例选择与研究方法

为了探究县域政府“无限兜底”在地区建设与发展中的实际情况，本研究以M省F县^①2012—2022年的城市广场建设项目为观察对象，其经历了项目开发——开发商破产——业主投诉——中央关注——地方再组开发商——新开发商与政府的博弈的过程，成为研究县域政府统合治理、宏观调控的重要案例。一方面，该案例具有观察县域治理行动的典型性；另一方面，该案例经历了施压、

^① M省F县为东南沿海某地的人口和经济发展的重点县域，考虑到敏感性的情况，研究对该省作匿名化处理。

群体性事件和政府博弈的环节，具有相对丰富的角色过程，为理论和机制提供了广泛的验证空间，便于挖掘县域政府的角色及其权责状态。

研究将采用过程追踪法（process tracing）来分解现实案例，因此案例的描述是以项目发展过程来呈现的。通过一个或多个案例追踪自变量（X）如何导出因变量（Y）从而判断二者的因果关系（Beach & Pedersen, 2019）。相比于案例分析，过程追踪法强调从时间序列中关注事件发展的经过，通过因果机制使研究者对出现的因果过程做出强有力的个案推断（within-case inference）。研究将该案例放在时间序列中，其主要优势是强化个案推断的解释力，克服机制解释的弱点（赵鼎新，2009）。本研究的实证材料来源于2014年9月至2022年2月笔者在M省F县的田野调查。此外，笔者还采用了案例过程中不同类型的证据来还原事件的真实过程，包含了文件政策、重要的会议过程、新闻报道、土地片区规划以及政府机构之间来往的书面材料和部分项目工作人员的半结构化访谈。诸多书面材料将有助于我们还原事件经过，而访谈材料则有助于我们更深入地了解县域政府以及各方主体的态度和应对的策略。两种材料在一定程度上相互验证，从而增强对县域政府角色阐述的解释力。

三、案例还原：F县城市广场建设项目过程

（一）规划中的县域政府

F县位于M省中心城市的外围，与M省中心城市隔江相望，2020年完成地区生产总值793亿元。原来从F县进入到省会城市需要横跨M江，由此带来两地经济和社会发展的差异。经过M省多年的整体区域规划和连接两地跨江大桥的完工，F县逐步融入到M省省会城市的一体化发展，成为承接省会城市溢出人口、产业和教育资源的重要区域。从县域发展规划来说，F县努力在基本功能建设上与省会城市保持一致，希望通过承接省会城市的溢出资源来实现本区域社会经济的发展。

1. 规划：区域定位与整体设计

2012年，随着M省中心城市人口的不断扩张，F县被定位为能够有效缓解M省中心城市人口过于集中的城市压力的县域。随着M省城市化进程的加快，F县承接了大量从M省省会城市中溢出的人口、资源以及需求。相比于M省省会城市的高企房价，在F县可以用一半的价格买到相同面积的房屋。在基本的县域定位中，F县也被定位为M省未来最值得开发的重点区域之一，其公共基础设施包含教育、医疗和娱乐等。城市广场的建设项目是F县2009—2012年间的

重点项目。2009年F县重点规划文件对项目的定位为：“发挥该城市广场的辐射和带动作用，大力发展F县地产资源的规划和开发，完善基础设施建设，美化人居环境，并在此基础上进一步健全完善被征地农民的保障机制，逐步实现F县地区民众的荣誉感和获得感，迅速壮大地区经济实力，改变城乡面貌。”

2. 建设：招商引资与项目开盘

2012年年初，以F县城市广场项目为核心的县域商圈的建设开始全面开工，该项目由中国S集团和L集团合作承接和打造。F县县长、副县长、中共F县常委以及中国S集团的相关领导参与了开工仪式。F县的城市广场项目占地面积1000多亩，总建筑面积200多万平方米，划定的建设工期为三年。总承包人在项目开工仪式上承诺：“将不辜负业主的信任，严格把关、精心施工，秉承诚信为本的经营理念，确保施工进度、施工安全和施工质量。”^①

在初期阶段，M省F县的主要领导力量没有直接进入到F县的城市广场项目，而是将包含广场建设、商业区、生活住宅等各方建设服务区域外包给中国S集团和L集团。从F县的职能范畴和基本权责要求上来说，该项城市广场项目是打造县域城市综合体的重点工程项目。从2012年到2020年每一年都出现在政府工作报告中^②，是县域政府范围内重点关注与打造的商业和住宅一体化的综合体，具有明确的功能定位和建设要求。在F县的城市广场建设过程中，国土资源局、县域住建局、环保局、文化局、地震局、园林局、水利局等各家单位都要对城市广场项目实施监督，各职能部门需按照要求针对城市广场项目完成相关审查。

（二）危机中的县域政府

2016年随着一期外墙施工完成，处于跨江大桥东侧的城市综合体A块地完成项目对接，各家签约品牌陆续进场装修，一期招商工作入驻品牌300多个，门店1000多家，预计带动附近就业5万人次，初步估计可以成为国家AAA级旅游景区。然而，就在项目实施过程中，L集团突然暴出资金链断裂，在初步完成A块地建设后，B块地却无法按时交付。

1. 开发商跑路：被迫辅助清算查封

在规划B块地住宅建设中，原定规划29—33层高层住宅也将于2018年12月完成，但L集团却在2018年被暴出资金断裂，无法持续提供项目建设的资金。尽

① F县城市广场项目开工仪式（2014年1月19日）上，项目承包人的讲话。

② 不仅在F县的城市规划中反复强调该项目，同时在M市也反复提及该项目作为民生项目的重要性。

管交房时间推迟到了2019年6月,但仍然无法按时交付。相关城市二手房交易平台显示,B块高层住宅用地从2018年中旬的每平米的19000元下降到2019年年初的14000多元。上述过程直接影响了A块地的商业运行与更新。

2018年11月至12月,M省高级人民法院分别向F县国土局不动产登记和交易中心发布了协助执行通知书,要求冻结L集团在A块地城市广场和B块地住宅用地的部分房产及土地使用权,暂停办理不动产权证以及国有土地使用权证,等到M省高级人民法院解除查封后才能办理。然而根据M县国土局在2019年5月的回复,L集团在A块地和B块地除了开发商保留的部分店面以及未出售的住宅还在冻结状态外,其他的已经全部解冻。在B块地规划的38号楼盘中,有23栋已经完成销售,除了有按照正常经营渠道销售的房屋外,L集团还向工作满三年的员工推出福利房,导致诸多产权不明晰的“烂尾”项目。

2. 烂尾信号:民生危机与群体性事件

2019年到2020年前后,M省N市信访局、F县住房与城乡建设局以及地方税务局收到了成百上千封投诉与申诉的信件。

我是L集团地产开发B块地二期的业主,我是一个来自农村的农民,为了能够进城发展,花光了父母一辈子的血汗钱在B块地付了首付,买了房屋。现在项目停工接近一年,无人过问。我们1000多户就怕这个项目烂尾了。业主们天天吃不好,睡不好。我们业主找售楼部的地产商,他们只说资金断裂没钱所以停工了,何时能有一个确定的时间复工啊?希望政府可以帮助我们落实具体情况。我们老百姓买一套房真的非常不容易,首付已经是到处筹钱购买了,可是到了交房时间房子拿不到,每个月还要还银行按揭和支付在外租房的租金。希望有关部门关注我们这些弱势群体,督促L集团尽快复工,还我们1000多住户一个家。^① (F县住房和城乡建设局20190527)

我们是L集团有限公司的员工,2018年1月23日,L集团向我们公司员工发送《关于员工福利购房的通知》,要求我们预付缴足100万元,按每平方米11821元价格购买L开发商开发的B块地楼盘,2018年3月6日,我们收到L集团地产开发有限公司的收据;2018年12月6日,公司向我们告知楼按房产已经施工封顶,达到预售条件,并向我们承诺2019年2月28日前和我们签订购房合同,但是至今有关公司并没有安排员工签订购房合同,随后得知房产仍未办理预售登记。恳请有关部门出面协调处理,维护员工的合法权益。(N市人民政府信访局20190416)

^① 该调研来自于F县住房和城乡建设局里的投诉公开信息。

2019年到2021年，F县政府、住房和城乡建设局、信访局等多家单位收到来自L集团B块地住宅项目“停工”“土地查封解封”“拖延交房日期”“债券转让”等投诉信件多达1000多件。^①

为此，F县县政府联合县住房和城乡建设局针对B块地“烂尾”问题成立专项工作小组，对B块住宅用地所出现的一系列住房与民生问题进行解答和回应。2019年5月中旬，F县县政府大楼被业主们团团围住，请求F县的有关部门解决此事并出具沟通方案，维护业主们的合法权益。

（三）兜底中的县域政府

随着B块地的全面停工，3000多户业主均无法按照规定日期进行房屋交付，1000多户住户存在房屋交付的产权纠纷。2019年，M省的省委省政府以及住房和城乡建设厅向F县县委及其主要领导人进行约谈与协商，要求F县妥善处理好L集团的破产与相关债务问题，并承诺帮助F县完成对L集团的专项审计工作。2019年10月，L县县委县政府主要领导以及城乡建设局的相关分管领导针对L集团所涉及的A块地与B块地的债务与资金问题成立专门的工作小组，开设专题研究部署20多次，与相关资方、债权方和施工方进行资产协调与重组复工百余次。

1. 省级知晓，自上而下成立专项领导小组

F县在接到上级的命令与要求后，将原来相对松散的项目小组变为具有专业性质的领导工作班组，他们在危机发生前，F县城市广场建设有专门的工作班组，由住建局的分管领导以及各部门的编外人员组成。危机发生后，项目工作小组的负责人就从住建局的分管领导转为县委的主要领导。根据危机发生的具体情况，形成了四个针对危机进行处理的工作班组，分别是接访疏通小组、摸排稳控小组、施工协调小组和资产核实小组。

接访疏通小组是平息突发群体性事件的专项协调小组，该小组由12345的工作人员、县域信访局、住房建设局、公安局以及税务局等多家县级单位组成。为了畅通业主维权的诉讼渠道，F县县政府在城市广场项目地设立施工现场问题处置中心，接待在此次事件中受到牵连的来访群众。截至2021年9月，接访疏通小组接待人数超过上千余人次，预防与平息了多起风险性冲突事件。

摸排稳控小组是针对此次烂尾事件进行摸排与决策的团队。摸排稳控小组

^① 2019年4月16-19日，研究者针对该项事件展开调研，走访了F市的住房和城乡建设局、信访局，并陆续对涉及该城市项目的业主群众展开调查，得知相关投诉类公开文本已经积累了上千件。

包含 F 县的主要领导人及其工作班组，他们在宏观风险防控与信息调取中发挥了重要作用。摸排稳控小组有以下几项具体任务：首先，梳理并整理该项目涉及的业主数量、业主与 L 集团房屋买卖的具体情况，形成“一人一份档案、一人一份方案”；其次，强化各级政府职能部门与资方、施工方的有效沟通，将破产清算与重新招标作为项目过程中的关键事项进行推进；最后，回顾危机发生过程，针对金融风险的制度漏洞进行补充规定，防范相似风险发生。

施工协调小组主要针对施工过程中涉及的专业问题进行处理。在现场管理中，B 块地邻近 M 江，在项目施工过程中存在房屋质量安全以及地下室基坑积水风险。工作组与 F 县水利局，B 块地的建设单位、施工单位以及监理单位进行协调安排，防止因停工造成外围江水渗透。

资产核实小组针对 L 集团的破产情况进行清算，同时对新资方进场进行资金核算。2020 年 9 月，A 块地和 B 块地的“烂尾”项目被接盘，W 投资有限公司以 22.77 亿元成功拍得。针对 L 集团前期总承包的工程欠款、复工建设以及停工索赔等事项进行协商，并按照协议约定支付 1 亿元偿还已确认的工程欠款。

2. 建立新规，强化商品房的预售资金管理

2020 年 7 月，M 省 H 市针对“烂尾楼”事件发布新规，要求加强商品房预售资金的监管，严厉处置房地产企业逃避监管与挪用资金等违规行为。

2020 年 9 月，M 省 H 市出台关于印发《H 市商品房预售资金监管办法（试行）》的通知。2021 年，H 市城乡建设局发文，将多举措促进房地产市场健康发展。同年 4 月，H 市宣布开展商品房预售资金监管项目大检查。F 县在市级单位的要求下全面启动对房地产资金实力的核实和审查，提高商品房预售资金的“节点管理”门槛。

3. “向上找人”，引入新资方开展项目复工

在完成前期资产清算后，F 县委托 M 省政府积极引入新资方进场。2021 年 1 月，B 块地迎来了复工仪式。根据 F 县住房和城乡建设局的回应和施工方项目进度的安排，初步预计在 2022 年 7 月陆续完成房屋交付。F 县积极与新资方开展谈判协商，保证在有限的时间内完成房屋的建设与交付。由于新资方前期投入了近 23 亿元还未看到相关投资回报，且再投入的 3000 万资金也大多用于修复原来已经完成交付的楼盘封顶建设，这导致新资方后续再出资的意愿不足。换言之，在 2021 年，新资方需要不断垫补相关资金近 1 亿元才能勉强恢复与整理滞留下来的楼盘。而新的开发商想要回笼资金，必须重新加盖新的楼盘并完成封顶工作，完成上述工作需要依靠大量的现金流。而新资方当前的现金流无法有效保障项目继续实施，且银行对当前房价的涨势行情持保留态度，这就导致新资方在接手后也出现无法继续垫付大额资金的情况。F 县在知晓相关情况后第一时间

与银行进行交涉，但银行在经历诸多坏账后不愿意承担风险，F县只能依靠行政与政治力量的参与来换取融资的信任额度。

然而，在结清尾款复工没多久，新资方又再次暴出停工的传闻。2021年11月，B块地的施工场地门口贴出停工告示，B块住宅地可能再次陷入“烂尾”的困境。F县相关领导干部立刻组织相关小组对B块地再次停工的情况进行核查。

4. 变更用地性质，维稳社会公众情绪

新资方现金流不畅，导致账面资金周转不灵，项目工程再次陷入停工的状态。为了改善上述状态，F县以合同出让的形式对B块地中部分土地性质进行变更，将B块地中原来是商业服务用地改为中小学公共用地，建设用地的所有权归国家所有。这一改变整合与优化了地区的资源，一方面缓解了新资方在B块地投资建设的前期压力，将B块地中部分土地变更为国有用地；另一方面，学校的建设将有利于提升区域的地块价值，提高后期房屋出售的价格与销售力度。这一举措在一定程度上降低了新资方的前期投资成本，并给了业主们一个显著的信号：F县政府不会让B块地真正成为“烂尾”的楼盘。

受新冠肺炎疫情的影响，相关公众媒体报道B块地可能会再次陷入“烂尾”的境地。F县县政府首先稳定公众情绪，在公开发文中表示B块地不会陷入“烂尾”，并在政府门户网站上将B块地设置为“在建”的状态。F县住房建设局的相关人员表示：尽管现实中已经停工，但无论如何要先将这个年关过去，新资方已经在谈判中松口，答应将带资入场，目前只是时间的问题。此外，由于相关工程建设已经6个月，部分农民工工资仍没有着落，发生了围堵县政府的群体性事件，县政府在此背景下多次与建筑工程公司进行协商交涉，并要求无论如何一定要保障工人的工资。一轮兜底便是一轮博弈，通过第二轮兜底，各方均满意的博弈均衡解还没有实现，各利益相关方和F县县政府之间的兜底博弈还在进行。F县域政府显然陷入了“无限兜底”的责任困境之中。

四、县域政府责任扩张的生成逻辑

上述案例反映了F县城市广场建设项目的过程，从项目初步规划，县域政府根据项目要求履行行政职能，到中后期危机出现，县政府改变原有行政模式，通过领导小组和上级支援处理并兜底了风险事件。在国家与社会的互动中，县域政府一方面拥有着自上而下落实中央政策部署的政策空间，另一方面又在县域管理中承担着区域内的全部属地责任。在危机纠纷出现前，各部门的职能运行按照常规轨道进行，没有出现显著的职能扩张现象，而危机出现后因稳定区域治理被迫承担更多的属地责任。行政链条延长引发的信息不对称一方面会造

成县域属地责任约束增多，另一方面也会造成县域政府职责边界的扩张。

回顾县域政府的责任扩张，案例中存在两个方面的关键节点：一是危机的扩张，二是上级的默许。从现实意义上说，开发商能否按时、按质、按量交付房屋属于市场行为，政府在此过程中不需要加以干涉。但由于房屋承担着居住属性，又关乎地方基本民生，相关群体性事件极易引起社会关注。对民众而言，他们更希望上述过程受到政府和媒体的关注，这导致自下而上的群体性事件层出不穷。对民众来说，如果能够将这次危机转变为公共议程的事件，让政府为此打开政策之窗，他们就可以将这种风险转嫁给政府，让政府更好地兜底这些具有民生议题属性的公共事件。

客观上讲，如果来自民众的发声没有得到回应，那么县域政府的责任实施也不会针对该项目进行“无限兜底”。从政府职能发挥的合法性角度来说，任何行动都应当在合理的程序和法定框架内，官僚化运行的重要特征在于将程序实施的正义性视为组织行动的基础（Weber，1978）。同时，公共组织也倾向于采用正式化运营和集中组织来避免决策的风险（Mintzberg，1979）。因而政府责任行动一旦开展，就有了程序章程中的可参照性，以后再出现相似的问题就会按照惯例来实施。由于县域在属地上的相对独立性，加之行政运行又将属地化管理和行政发包制统一起来，这就导致县域政府在长期的风险管理中，将维稳机制当作一种正式的责任机制去实施。

此外，县域治理涉及多个层面，民生等公共议题被认为是治理的红线，当不确定的风险加剧时，章程机制设计不足的漏洞将会被无限放大，县域政府在此过程中会主动平衡各方的利益诉求，F县在面对危机时各个领导小组的建立印证了这一点。从县域政府角色角度来说，其不仅要承受自上而下的层级压力，更要面对自下而上的各种不确定性风险。相比于确定的绩效考核，来自社会的风险压力是当前县域政府更大的挑战，因为一旦某个政府行动没有做好，成为热点事件，就会被公众放到“放大镜”下去观察，面对压倒式的公共舆论，上级在进行晋升考核和绩效评价时会自然地偏向于没有风险危机的官员。由于县域政府距离上级政府较远，过程中会产生天然的信息差，这就导致县域政府在表达绩效的同时更注意负向激励的影响。这种绩效的驱动方式就会导致县域政府主动寻求危机中的“平衡解”。

从案例过程来说，F县并不想承担无限责任，但经过开发商破产——群体性事件——上级施压——民生问题的放大一系列过程，F县政府不得不在多种角色中切换，并最终兜底了该项目。表2中的案例过程表明，正是经过第一轮危机与群体性事件的发生，县域政府需要专门组建专业团队进行回应并开始拟定章程完善新规；第二轮上级知晓后施压，县域政府不得不重建领导小组，完成维

稳的目标并不断“向上找人”；第三轮新资方进场再遇危机，县域政府帮助解决，表2统筹展现了这一过程。

表2 案例中F县的案例过程及其持续支付的“责任”

具体情境	项目开发 with 规划	危机与群体性事件	完善新规	上级知晓与施压	“向上找人”	被动参与	无限兜底
主要角色	监督人	当家人	代理人	代理人	当家人	经营者	
是否兜底	否	否	否	是	是	是	
第一阶段 ➡ 第二阶段 ➡ 第三阶段 ➡ ……							
科层样态	常规式	常规式转向压力式	压力式	压力式	运动式	运动式	持续 责任
客观行动	1. 监督项目实施 2. 参与项目规划	1. 开发商资金链断裂 2. 群体性事件加剧	1. 制度规范政策 2. 预防相似案件	1. 专业领导小组 2. 汇报进展	1. 再找新资方 2. 提供优惠政策	改变部分 用地性质	
权责要素	法定监督权责 行政规划权责	维护社会稳定	公共资源分配 维护社会正义	民生事项兜底	金融事项兜底	兜底 该项目	

资料来源：作者自制。

在政府官员的绩效考核里，保障民生是难以进行量化的，更多通过区域的稳定程度来呈现。例如，哪里的公共风险性事件多，就会在绩效考核的评价里对该区域涉及的政府官员进行减分，甚至是一票否决。对上级政府来说，下级发生的各类风险性事件很容易波及上级政府，在纵向组织关系上，这种责任存在连带的关系。尤其当发生不确定的风险性事件时，问责体系不仅涉及属地主管部门，还会连带波及上级政府。因此，当遭遇到风险危机时，上级在给予资源的同时，也给地方一定的自主处理权限，保证地方能够有效稳固治理局面。

在现实的治理过程中，下级政府也会主动“绑定”上级来共同解决这项社会危机。例如案例中面对L集团的破产，县域政府无可奈何找到上级领导来共同处理这项棘手的问题，最后入场托底的正是中央直属的国有企业。对下级政府而言，及时将上述危机汇报给上级可以获取上级的资源帮助，同时这种风险也从自己独自承担转变为条线及其职能部门共同承担。在上述案例中，尽管买卖房屋属于商业行为，应当由买卖双方承担其中的风险。但是民众还是希望将这种风险转嫁到政府，例如责怪县域政府金融监管不健全，要求属地政府保护业主的基本利益，等等，这对县域的民生保障职能提出了更高要求。

当群体性风险接连不断地发生，以县域政府为核心的“维稳机制”就开始实施了，县域政府需要在此过程中不断兜底风险性事件。这里的“维稳机制”是指县域政府就重大决策的制定和实施是否可能引发群体性事件，是否会影响社会稳定的问题进行提前预测、研判、介入、防范、处置的工作机制。在本案中，不断堆积的投诉举报信以及爆发的群体性运动，迫使县域政府针对这项房地产开发项目进行宏观维稳。在现实治理过程中，县域政府为了达成“维稳”

目标可以不计较成本代价，甚至扩展其法定的权责边界，自主开展社会治理活动。相关不确定风险没有结束，那么区域的“维稳”行动也不会结束。“维稳机制”的背后是县域政府官员的“一票否决制”，受到上下级结构要素的影响，县域政府官员更愿意选择不出错的治理方式而不是创绩。

此外，县域政府的责任实施也是一项被动构建的过程，民众的惯性依附使县域政府在公共社会生活领域内需要长期托底。在一定情形下，县域政府会为了更好地满足社会的期待而进行责任扩张。在本案例中，县域政府被公众视为兜底市场危机、保障基本民生的直接对象。在有限责任实施的情形下，民众无法抵御市场风险，尤其是既有金融属性又有居住属性的房屋。民众非常希望政府参与其中，当好“当家者”的角色，维护他们的权益，分担市场的风险。传统理论认为，全能型政府的行为背后是县域政府主动扩张权力并影响社会的结果，但是案例过程表明，全能型政府是受到社会公众普遍社会期待的影响而被动形成的。全能型政府的形成不仅是一个责任扩张的过程，也是一种社会期待的兑现机制，社会希望政府能够在一定程度上参与市场活动以保证普通民众在公共市场中的权益。

上述治理过程涉及了多重治理目标，既要有效维护自上而下的行政权威，又要更好地稳定社会治理的各个环节。原先按照固定流程和职责边界运行的县域政府，不得不改变以往的工作机制，主动打破原有权责边界，采用运动式的治理方式完成目标任务。为了保障政策实施的有效性，使政治权威有效传递到任务实施单位，层级结构下的上级政府肯定并默许这种治理行动。这种自上而下行政模式的改变也给地方政府释放了一种信号，即特殊治理情形下政府以权责边界扩张来维持社会稳定是可被接受的，这给县域政府的职责扩张带来了上级组织的非正式化许可。

综上，县域政府面对自下而上民众的惯性依附不得不承担起各类民生项目，尤其是该民生项目可能会引起不确定性的风险时，县域政府出于负向绩效激励与“一票否决制”的考虑，更愿意采取各类行动谨防风险的发生。由此，在“维稳机制”的作用下，县域政府被动扩展了其行政权责边界，并逐步参与到市场和社会活动中，相关政策实施也从“常规式”转向了“压力型”和“运动式”。在一定的地理位置和文化影响下，县域政府会习惯保持这种治理方式并形成地区独特的文化，长此以往会导致制度依赖，只要区域风险没有解除，相关“兜底”行动也不会停止。

五、结论与讨论

案例过程表明，属地责任制下的县域政府在压力型体制和“维稳机制”的

双重作用下，会不断扩展属地责任边界，直到危机解除。对县域政府来说，自上而下是层层下达的政治要求，自下而上是不断叠加的风险要素，此过程需要平衡各方的利益，形成社会基本稳定的局面。统合经营是地方政府在有限的行政管辖权限、地方经营财政的基础上统合属地资源的过程。在这个过程中，县域政府会突破原有属地行政责任边界，调动各方资源化解危机。属地县域由于其特殊的地理位置，与市域行政管理系统存在着天然的信息不对称问题，当信息不对称的情形愈加严重，下级官员就越依赖“不出事”的行事原则，相比于获得较好的绩效，减少风险性事件是执政过程中更为重要的一环。

“无限兜底”是县域政府处理政治性公共治理任务、减少风险性事件发生的过程描述，强调了其责任边界的扩展。传统行政管理理论的责任构建是自上而下的，即“有责必究”的管理逻辑，但现实责任体系的实施不是一种固化状态，它会受到区域风险因素和地方考核机制的影响。案例的过程表明县域政府会提前预判各类风险性事件的发生而提前采取各类行动，这一方面表现为县域政府存在提前“履责”的现实行动，另一方面表明在县域这个特殊的行政辖区内存在统合经营的特征，即区域职能扩张的倾向。客观来说，任何层级的政府都会存在兜底执行的特征，如涉及国家安全、人民生命财产安全、粮食安全的议题；对地方政府来说，“兜底”的范围则更加广泛：如可能引发危机的风险性事件、舆论高度关注的领域以及各种成规模的群体性事件等。

观察“无限兜底”的形成，不难发现这是一场以短暂区域政治稳定换取累加风险滞后的实践过程。短期来看，危机确实可以在强大的行政干预下短暂化解并转化为滞后性的危机形式。从理论上说，只要社会向前发展，这种危机总会以一定的形式转化或更迭转嫁，源源不断地为地区发展输送新鲜血液。但未来并非固定不变或持续稳定的，当累积的风险达到相应的临界点而又恰好遭遇突发的危机，就极易导致区域经济的崩溃，进而引发各类次生灾害。由此，面对当前县域政府的“无限兜底”必须疏解压力型体制和对“维稳机制”的滥用，关注地区的实际发展情况与人民幸福指数而非纯粹的经济计量指标，减缓地区横向比较的压力，通过叙述性职能描述方式完成官员的晋升评价，追加项目的长期责任制，提供更为积极的地区风险防控措施。

参考文献

荣敬本等(1998). 从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革. 北京：中央编译出版社。

Rong, J. B. et al. (1998). *Transformation from a Pressure-Based System to a Democratic and Cooperative System: Reform of the Political System at the County and Township Levels*. Beijing: Central Compilation and Translation Publishing House. (in Chinese)

施雪华(1998). 政府权能理论. 杭州：浙江人民出版社。

Shi, X. H. (1998). *Theory of Governmental Power*. Hangzhou: Zhejiang People's Publishing Hous. (in Chinese)

张静(2000). 基层政权：乡村制度诸问题. 北京：社会科学文献出版社。

- Zhang, J. (2000). *Grassroots Power: Issues of Rural Institutions*. Beijing: Social Sciences Literature Publishing House. (in Chinese)
- 周飞舟 (2012). 以利为利: 财政关系与地方政府行为. 上海: 上海三联书店.
- Zhou, F. Z. (2012). *Profit for Profit: Fiscal Relations and Local Government Behavior*. Shanghai: Shanghai Sanlian Bookstore. (in Chinese)
- 曹正汉、史晋川 (2009). 中国地方政府应对市场化改革的策略: 抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究. *社会学研究*, 4: 1-27.
- Cao, Z. H. & Shi, J. C. (2009). Seizing the Initiative in Economic Growth: A Theoretical Hypothesis and Case Study of the Chinese Local Governments' Strategies Responding to the Reformation of Market Economy. *Sociological Research*, 4: 1-27. (in Chinese)
- 陈家建、巩阅瑄 (2021). 项目制的“双重效应”研究——基于城乡社区项目的数据分析. *社会学研究*, 2: 115-137.
- Chen, J. J. & Gong, Y. X. (2021) On the “Dual Effect” of Project System: Data Analysis of Urban and Rural Community Projects. *Sociological Research*, 2: 115-137. (in Chinese)
- 陈家建 (2013). 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察. *中国社会科学*, 2: 64-79.
- Chen, J. J. (2013). The Project System and the Mobilization of Grass-roots Government Officials: A Sociological Study of the Project-oriented Operation of Social Management. *Chinese Journal of Social Sciences*, 2: 64-79. (in Chinese)
- 陈永杰 (2021). 强行政弱外包: 政企统合治理的机制及其影响. *公共管理学报*, 1: 12-20.
- Chen, Y. J. (2021). Strong Administration and Weak Outsourcing: Mechanism and Influence of Government-Enterprise Integration. *Journal of Public Administration*, 1: 12-20. (in Chinese)
- 崔晶 (2020). “运动式应对”: 基层环境治理中政策执行的策略选择——基于华北地区 Y 小镇的案例研究. *公共管理学报*, 4: 32-42.
- Cui, J. (2020). “Campaign-Style Response”: The Choice of Policy Implementation in Local Environmental Governance: A Case Study on Y Town. *Journal of Public Administration*, 4: 32-42. (in Chinese)
- 邓大才 (2020). 反向避责: 上位转嫁与逐层移责——以地方政府改革创新过程为分析对象. *理论探讨*, 2: 157-162.
- Deng, D. C. (2020). Reverse Responsibility Avoidance: Transferring Responsibility from Top to Top and Transferring Responsibility from Layer to Layer: Taking the Reform and Innovation Process of Local Government as the Analysis Object. *Theoretical Inquiry*, 2: 157-162. (in Chinese)
- 董伟玮 (2021). 一线行政人员身份建构的策略及其作用机理——基于工作现场的会话分析. *公共管理学报*, 2: 45-57.
- Dong, W. W. (2021). Strategies and Function Mechanism of Street-Level Bureaucrat's Identity Construction: Conversation Analysis Basing on Frontline Worksite. *Journal of Public Administration*, 2: 45-57. (in Chinese)
- 高培勇 (2018). 中国财税改革 40 年: 基本轨迹、基本经验和基本规律. *社会科学文摘*, 11: 41-42.
- Gao, P. Y. (2018). 40 Years of Fiscal and Tax Reform in China: Basic Trajectory, Basic Experience and Basic Law. *Social Science Abstracts*, 11: 41-42. (in Chinese)
- 谷志军 (2018). 问责政治的逻辑: 在问责与避责之间. *思想战线*, 6: 146-152.
- Gu, Z. J. (2018). The Logic of Accountability Politics: Between Accountability and Blame Avoidance. *Ideological Front*, 6: 146-152. (in Chinese)
- 郭亮 (2021). 从理想到现实: “涨价归公”的实践与困境. *社会学研究*, 3: 23-46.
- Guo, L. (2021). From Ideal to Reality: The Formation and Dilemma of “Price Increment Belonging to the Public”. *Sociological Research*, 3: 23-46. (in Chinese)
- 韩志明 (2010). 行动的选择与制度的逻辑——对“闹大”现象的理论分析. *中国行政管理*, 5: 110-113.
- Han, Z. M. (2010). Election of Action and Logic of Institution: A Study on the Phenomenon of NAODA Affair. *Chinese Administration*, 5: 110-113. (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.
- He, D. H. & Kong, F. B. (2019). Political Potential in the Implementation of China Public Policy: An Analysis Based on the Forest Reform Policy of the Last Two Decades. *Chinese Social Sciences*, 4: 4-25. (in Chinese)
- 黄建洪 (2010). 转型升级期的 SEZ 治理: 体制本质、运行逻辑及面临挑战. *上海行政学院学报*, 6: 47-64.
- Huang, J. H. (2010). SEZ Governance in Transitional Period: Essence, Logic and Challenge. *Journal of Shanghai Institute of Administration*, 6: 47-64. (in Chinese)

- 李慧凤 (2021). 情境嵌入的实践理性: 中国方案的理论解释——苏州工业园区创新的历史考察. *公共管理学报*, 4: 152–164.
- Li, H. F. (2021). Impacts of Embedded Context on Practical Rationality: Theoretical Explanation of Chinese Approach: Historical Investigation on Innovation Governance of SIP. *Journal of Public Administration*, 4: 152–164. (in Chinese)
- 李威利 (2019). 从基层重塑政党: 改革开放以来城市基层党建形态的发展. *社会主义研究*, 5: 127–134.
- Li, W. L. (2019). Rebuilding Political Parties from the Grassroots Level: The Development of Urban Grassroots Party Construction since the Reform and Opening Up. *Journal of Socialist Research*, 5: 127–134. (in Chinese)
- 李晓飞 (2019). 行政发包制下的府际联合避责: 生成、类型与防治. *中国行政管理*, 10: 94–100.
- Li, X. F. (2019). Coalition Blame Avoidance among Local Governments under Administrative Subcontract: Generation, Type and Prevention. *Chinese Administration*, 10: 94–100. (in Chinese)
- 楼继伟 (1991). 解决中央与地方矛盾的关键是实行经济性分权. *经济社会体制比较*, 1: 16–20.
- Lou, J. W. (1991). The Key to Solving the Contradiction Between Central and Local governments Is to Implement Economic Decentralization. *Comparison of Economic and Social Systems*, 1: 16–20. (in Chinese)
- 陆益龙、郑绍杰 (2020). 公司运作模式与地方开发中的制度实践创新——来自华北 D 市的经验. *人文杂志*, 12: 111–119.
- Lu, Y. L. & Zheng, S. J. (2020). Corporate Operation Mode and Institutional Practice Innovation in Local Development: Experience from D City in North China. *Journal of the Humanities*, 12: 111–119. (in Chinese)
- 毛寿龙 (2020). 引咎辞职、问责制与治道变革. *浙江学刊*, 1: 46–50.
- Mao, S. L. (2020). Blame, Accountability and Governance Change. *Zhejiang Journal*, 1: 46–50. (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.
- Ni, X. & Wang, R. (2017). From Credit Claiming to Blame Avoidance: The Change of Government Officials' Behavior. *Political Science Research*, 2: 42–51. (in Chinese)
- 彭勃 (2021). 干部激励要在减负增能上下功夫. *人民论坛*, 8: 42–44.
- Peng, B. (2021). Cadre Motivation Should Work on Reducing Burden and Increasing Energy. *People's Forum*, 8: 42–44. (in Chinese)
- 邱泽奇 (1999). 乡镇企业改制与地方威权主义的终结. *社会学研究*, 3: 84–94.
- Qiu, Z. Q. (1999). Township Enterprise Restructuring and the End of Local Authoritarianism. *Sociological Research*, 3: 84–94. (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.
- Qu, J. D. (2012). Project System: A New System of State Governance. *Chinese Social Sciences*, 5: 113–130. (in Chinese)
- 谭海波 (2021). “因时就势”: 地方大数据产业发展中的政府运作机制——以 G 省为例. *学术研究*, 9: 64–73.
- Tan, H. B. (2021). “In the Light of the Times”: the Government Operation Mechanism in the Development of Local Big Data Industry: The Example of Province G. *Academic Research*, 9: 64–73. (in Chinese)
- 唐亚林 (2021). 使命型政党: 新型政党理论分析范式创新与发展之道. *政治学研究*, 4: 38–49.
- Tang, Y. L. (2021). Mission-oriented Party: The Innovation and the Secret of Developing of New Theoretical Analysis Paradigm of New Political Parties. *Political Science Research*, 4: 38–49. (in Chinese)
- 吴金群 (2019). 网络抑或统合: 开发区管委会体制下的府际关系研究. *政治学研究*, 5: 97–108.
- Wu, J. Q. (2019). Network or Integration: Research on Intergovernmental Relations under the Management Committee System of Development Areas. *Journal of Political Studies*, 5: 97–108. (in Chinese)
- 徐勇 (2009). “接点政治”: 农村群体性事件的县域分析——一个分析框架及以若干个案为例. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 6: 2–7.
- Xu, Y. (2009). “Contact Politics”: A County-level Analysis of Rural Mass Incidents: An Analytical Framework and some Cases as Examples. *Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences Edition)*, 6: 2–7. (in Chinese)
- 许玉镇 (2020). 避责与剩余控制权: 决策避责类型及治理研究. *政治学研究*, 4: 27–37.
- Xu, Y. Z. (2020). Avoidance of Liability and Residual Rights of Control: Types and Governance of the Avoidance of Decision-making Liability. *Research in Political Science*, 4: 27–37. (in Chinese)
- 杨雪冬 (2006). 论“县”: 对一个中观分析单位的分析. *复旦政治学评论*, 0: 153–175.
- Yang, X. D. (2006). On “County”: An Analysis of a Microanalytic Unit. *Fudan Political Science Review*, 0: 153–175.

- (in Chinese)
- 张力伟 (2019). 地方治理中的问责与容错机制: 内在张力与制度平衡. *理论导刊*, 6: 41–46.
- Zhang, L. W. (2019). Accountability and Fault-Tolerance Mechanism in Local Governance: Internal Tension and Institutional Balance. *Theory Guide*, 6: 41–46. (in Chinese)
- 张乾友 (2022). 问责、透明化与当代政府的责任困境. *公共行政评论*, 6: 4–20.
- Zhang, Q. Y. (2022). Accountability, Transparency, and the Responsibility Dilemma of Contemporary Government. *Public Administration Review*, 6: 4–20. (in Chinese)
- 赵鼎新 (2020). 机制解释的诠释学挑战和回应. *社会学评论*, 6: 3–18.
- Zhao, D. X. (2020). Weaknesses and Partial Remedies of Mechanism-based Explanation. *Sociological Review*, 6: 3–18. (in Chinese)
- 周黎安等 (2015). “层层加码”与官员激励. *世界经济文汇*, 1: 1–15.
- Zhou, L. A. et al. (2015). “Layer by Layer” and Officials’ Incentives. *World Economic Letters*, 1: 1–15. (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). “Officials + Markets” and China’s Growth Story. *Society*, 2: 1–45. (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*, 7: 36–50. (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.
- Zhou, X. G. & Lian, H. (2012). Modes of Governance in the Chinese Bureaucracy: A “Control Rights” Theory. *Sociological Research*, 5: 69–93. (in Chinese)
- 周雪光 (2008). 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑. *社会学研究*, 6: 1–21.
- Zhou, X. G. (2008). Collusion among Local Governments: The Institutional Logic of a Government Behavior. *Sociological Research*, 6: 1–21. (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). Movement-Based Governance Mechanism: Rethinking the Institutional Logic of China’s National Governance. *Open Times*, 9: 105–125. (in Chinese)
- Beach, D. P. & Pedersen, R. B. (2019). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Michigan: University of Michigan Press.
- Boelens, R., Hoogesteger, J. & Baud, M. (2015). Water Reform Governmentality in Ecuador: Neoliberalism, Centralization, and the Restraining of Polycentric Authority and Community Rule-Making. *Geoforum*, 64: 281–291.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage Publications.
- Abadía, B. D., Boelens, R. & Buitrago, E. (2021). Neoliberal Commensuration and New Enclosures of the Commons: Mining and Market-Environmentalism Governmentalities. *Territory, Politics, Governance*, 11: 1–21.
- Foucault, M. (2008). *The Birth of Biopolitics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Fouger, T. (2008). Neoliberal Governance of States: The Role of Competitiveness Indexing and Country Benchmarking. *Millennium: Journal of International Studies*, 2: 303–326.
- Furszyfer, D. R. & Sovacool, B. K. (2023). Of Cooks, Crooks and Slum-Dwellers: Exploring the Lived Experience of Energy and Mobility Poverty in Mexico’s Informal Settlements. *World Development*, 161: 1–22.
- Habich, S. S. (2018). How Do Central Control Mechanisms Impact Local Water Governance in China? The Case of Yunnan Province. *The China Quarterly*, 234: 444–462.
- Jean, C. O. (1995). The Role of the Local State in China’s Transitional Economy. *The China Quarterly*, 2: 1134–1149.
- Li, T. M. (2007). *The Will to Improve. Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. London: Duke University Press.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Walder, A. G. (1995). Local Government as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China’s Transitional Economy. *American Journal of Sociology*, 2: 263–301.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.

责任编辑: 张雪帆