

复合选择性执行：任务超载驱动的 基层食品安全监管注意力再分配的效应

赖诗攀 蓝燕敏*

【摘要】经典的选择性执行研究隐含地假定政策执行过程是连续统一的整体，难以解释政策执行阶段间的分离脱耦及由此形成的复杂的政策执行现象。对食品安全监管实践的个案研究发现，任务超载驱动的基层监管注意力再分配重塑了政策执行阶段间的关系和选择性政策执行的模式。首先，任务超载驱动了基层监管注意力从完成成本高的处罚阶段向成本低的检查阶段转移，并使本应紧密关联的这两个监管阶段分离脱耦。其次，在这两个阶段中，监管部门不再直接关注违规与否，而是分别根据监管事项与安全风险关联的强弱和上级督办压力的大小重新分配监管注意力，相应采取既查且罚、查而不罚、不查但罚和不查不罚四种执行策略，形成检查和处罚两阶段分离交叉的复合选择性执行模式，整体弱化了基层政策执行与治理。通过挑战经典研究的隐含假定，论文提炼出复合选择性执行的理论模型及其约束条件，呈现了基层任务超载的整体后果，兼容诸多政策执行现象，并推进组织注意力分配的理论思路。

【关键词】基层部门 任务超载 食品安全监管 注意力再分配 复合选择性执行

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2024)04-0095-17

一、现象与问题

中央集权制国家具有资源和权力向上集中与政策任务层层下压的特点（周雪光，2011），国家治理效能最终要通过基层的积极履职来实现。监管国家建设亦如是。在监管任务持续增长和治理资源逐级递减的双重压力下，基层任务严重超载，即便采取编外用工的方式也未能改变（陈那波、黄伟民，2021；颜昌

* 赖诗攀，华侨大学政治与公共管理学院副教授、硕士生导师；蓝燕敏，华侨大学政治与公共管理学院硕士研究生。感谢编委会、编辑部和匿名评审专家的批评和建议，文责自负。

基金项目：福建省社会科学基金重点项目，项目批准号：FJ2024A018。

武, 2019; 叶静, 2016)。在已有文献中, 加班加点、疲于奔命是基层工作的常态(颜昌武、杨郑媛, 2022)。

然而, 我们对基层食品安全监管实践的系统观察发现, 即便是在任务最重的年底, 监管部门也呈现出一种闲适的工作状态。更进一步地, 在基层政策执行中, 常规检查和发现问题后的立案处罚这两个本应紧密关联的监管阶段却互相分离脱耦^①。在此基础上, 基层部门针对不同监管事项分别采取了既查且罚、不查不罚、查而不罚, 甚至不查但罚的策略。如何解释基层政策执行中的这一系列异常现象?

已有文献从不同视角为政策执行提供解释, 蕴含了两大研究主题: 某一类政策的执行状况和不同类型政策的执行之间的关系。不同政策的执行间的取舍是后一个研究主题关注的焦点, 其中最典型的是欧博文和李连江开创的选择性政策执行研究(O'Brien & Li, 1999)。这一主题的研究很好地捕捉到改革开放后基层选择性执行加剧的现象, 但它们隐含地假定政策执行过程是连续统一的整体, 难以解释本应紧密关联的政策执行阶段间的分离脱耦, 以及由此形成的复杂的政策执行现象。本文基于食品安全监管领域的个案研究, 对此进行解释。通过挑战经典研究的隐含假定, 论文提炼出复合选择性执行的理论模型及其约束条件, 呈现了基层任务超载的整体后果, 兼容诸多政策执行现象, 并推进组织注意力分配的理论思路。

二、文献回顾

政策执行是公共政策研究的经典议题。为什么政策执行力度各不相同? 根据方法论是结构主义还是个体主义, 关键解释变量强调的是正式制度还是非正式制度, 可以把已有研究分为四类^②。

第一类研究把政策主体视为一个结构, 主要关注政府体制或治理模式等正式制度的影响(Montinola et al., 1995; 曹正汉, 2011; 冯仕政, 2011; 周雪光, 2011)。第二类研究仍把政策主体视为一个结构, 但主要关注非正式制度的影响, 强调宗族结构、宗教文化和地方风俗等因素的作用(Hwang, 1987; 崔晶, 2020a; 周雪光, 2019)。第三类研究把政策主体视为个体, 主要关注非正式制度的影响, 强调政府上下级间的非正式沟通和政策对象的私人关系等非正式运

^① 按照规范要求, 监管检查要覆盖所有监管对象和所有监管事项, 检查中发现的违规问题应该依法立案处罚。本文所说的“查”指的是发现问题前不针对特定对象的常规检查, “罚”则指发现问题线索后针对特定对象的立案查处。

^② 政策执行研究的文献数量庞大, 难以穷尽。本文仅从方法论和关键解释变量交叉的角度提出一个类型框架并列举部分文献, 便于读者从整体上把握该主题的研究。

的作用（艾云，2011；李辉，2021；周雪光、练宏，2011）。第四类研究把政策主体视为个体，把政策执行差异的主要原因归结为政府组织的激励偏差、能力不足或者利益冲突等正式制度因素（Li & Zhou, 2005；陈家建等，2013；贺东航、孔繁斌，2011；黄冬娅，2020；刘鹏、刘志鹏，2014；张翔，2021）。

从问题结构的角度，以上四种解释路径可以进一步区分为两类。一类研究主要关注某项政策的执行状况，即执行与否、力度差异和是否变通等；另一类研究重点讨论不同类型政策的执行之间的关系。不同类型政策的执行间的取舍是后一类研究关注的焦点，其中最典型的是选择性政策执行研究。欧博文和李连江提出“选择性政策执行”这一经典概念，用以描述中国基层政府和官员积极执行部分政策而不执行另一部分政策的现象（O'Brien & Li, 1999）。基于对基层实践的观察和提炼，他们借由激励强度和任务属性对选择性执行现象进行刻画，认为基层官员倾向于选择性执行强激励（硬指标）和绩效易于测量（可量化）的政策，而忽视弱激励（软指标）和绩效不易测量（不可量化）的政策（O'Brien & Li, 1999）。这与多任务委托-代理理论的组织注意力分配理论思路（Holmstrom & Milgrom, 1991；MacDonald & Marx, 2001）不谋而合，成为选择性政策执行研究的主要思路。

从多任务委托-代理理论的视角来看，基于激励强度和任务属性的注意力分配功能，这一主题的研究为选择性执行提供了两种相互补充的具体解释。第一种解释强调激励强度的注意力分配功能，是多任务委托-代理理论及其实证研究的经典思路。它隐含地假定任务属性是给定的常量，因而强调激励强度的注意力分配功能，认为激励强度的强化会造成代理人的注意力从绩效不易测量的任务向绩效易于测量的任务转移，或从执行成本较高的任务向执行成本较低的任务转移，由此造成选择性政策执行（O'Brien & Li, 1999；何艳玲等，2014；赖诗攀，2020；杨爱平、余雁鸿，2012；周黎安，2007）。第二种解释强调任务属性的注意力分配功能，认为任务属性并不必然是常量，它的变化也可以重新分配执行注意力，并造成选择性政策执行（黄扬、陈天祥，2022；赖诗攀、邱文峥，2021）。

然而，选择性执行研究隐含地假定政策执行是连续统一的整体。这意味着政策执行过程是一个整体，要么被执行要么不被执行；或者政策执行是一个连续的过程，各执行阶段间紧密关联、前后相续。它们可以解释政策执行过程连续统一时，执行部分政策而不执行另一部分政策的单重选择性执行，但难以解释食品安全监管检查和处罚这两个本应紧密关联的阶段却相互分离，以及在此基础上基层部门分别对不同监管事项采取既查且罚、不查不罚、查而不罚或不查但罚的不同策略。对政策执行过程过度简化的假定，使选择性执行的已有文献难以完全呈现基层政策执行过程的复杂性。本文基于食品安全监管领域的个案观察，对以上复杂的政策执行现象进行解释，并与政策执行研究和多任务委

托—代理理论展开对话。

三、基层食品安全监管中的任务超载

Y乡地处我国沿海地区，隶属于A省Z市的L区，全乡有2.6万余人，现辖10个行政村和1个社区。Y乡市场监管所（后文简称“Y所”）作为L区市场监管局的派出机构，承担着辖区的工商、质检和食药三项监管职能。在我们的观察期内，执法权从监管部门向乡镇转移的基层综合执法改革并未在Z市推行，基层监管部门仍然承担着从日常监管到立案处罚全过程的监管职能。截至2022年3月，在食品安全监管方面，Y所的监管对象包括辖区的130家餐馆，14家单位食堂（包括9家学校食堂），196家食品流通环节的商家，1家小作坊，以及大量食品摊贩和无证经营商贩。不同于市区繁华之地，该乡大部分食品生产经营单位的规模都不大，这是Y乡食品安全监管重要的情境特点。

2022年1月起，我们在Y所进行了一个多月的参与式观察并多次回访，其间对该所日常监管和执法过程的参与式观察、对相关主体的访谈、取得的二手资料构成了本研究的实证基础。论文采用多种资料来源和多阶段资料相互印证等方法来确保研究的可靠性。例如，通过参与式观察、访谈和对监管规范性文件的分析相互印证，来提炼基层部门监管注意力的再分配逻辑。又如，把检查过程的注意力再分配过程分为对检查表的简化和实际检查过程的简化两个阶段，通过这两个阶段资料的互相印证，总结检查阶段监管注意力再分配的逻辑。

（一）规范要求的巨大任务量

食品安全监管囊括了监管检查和立案处罚两大主要阶段。除了检查和处罚等常规工作外，基层监管部门还需承担上级布置的诸多额外工作。

1. 日常检查

日常检查是食品安全监管的基础性工作，强调的是要覆盖所有监管对象和所有监管内容。2016年9月，国家食品药品监督管理总局印发《食品生产经营风险分级管理办法（试行）》，要求各属地监管单位对所有监管对象实行分等级、全覆盖的监管。原则上，不同监管对象的风险等级从低到高划分为A到D 4个等级，4个等级对应的监管对象每年分别至少检查1—4次。2017年7月，A省颁布施行《A省食品安全条例》，同年9月制定了《A省食品生产加工小作坊、小餐饮、食品摊贩日常检查工作指南（试行）》，对辖区内食品安全监管的项目和内容提出要求。这些要求集中体现在A省食品生产经营日常监督检查要点表中（后文简称“A省检查表”）。

在A省检查表中，餐饮监管涉及9大项30项监管内容，食品流通监管共有

11 大项 53 项监管内容，小作坊监管共有 5 大项 20 项监管内容，食品摊贩监管共有 5 大项 19 项监管内容（见表 1）。在观察期内，Y 所并未对辖区的食品生产经营单位进行风险等级划分。为了直观地呈现 Y 所一年应该完成的日常检查工作量，本文以 4 个风险等级要求的监管次数的均值 2.5 次作为规范要求的监管次数，测算出 Y 所一年日常检查的监管事项有 27510 项^①。这当中还不包括规模小、分布散、监管难度大的食品摊贩和无证经营单位。基层食品日常监管任务之重可见一斑。

2. 专项检查

专项检查、体系检查和飞行检查等是日常检查的补充，主要针对出问题概率较大、后果较严重的监管对象和监管内容。其中，最主要的是专项检查。以 2021 年为例，全年省局共要求开展 17 项专项检查。其中，持续一年以上的专项整治有 7 项，半年到一年的有 3 项，一个月以上半年以内的有 4 项，一个月以内的有 3 项。期限较长的专项检查一般都会分阶段进行，例如食品生产环节“两超一非”问题整治工作^②，从 2021 年 5 月 1 日至 9 月 30 日，分了三个阶段进行：第一阶段是自查整改（2021 年 5 月 1 日至 5 月 31 日）；第二阶段是在企业自查的基础上开展排查整治（2021 年 6 月 1 日至 8 月 31 日）；第三阶段是总结提升（2021 年 9 月 1 日至 9 月 30 日），要建立问题（整改）清单、制度清单和成果清单，总结经验做法。如果专项检查被认定为不合格，就会被要求限期整改，并择期回访。因此，专项检查经常需要“回头看”。专项检查时间跨度越长，基层工作负担就越重。

除了在全省范围内开展的专项检查外，省局还要求下属监管单位根据属地食品安全风险情况自行开展额外的专项检查。Y 所所在的 L 区每年常规性布置的专项检查，内容涵盖学校和单位食堂餐饮服务、重大节日前后景区周边餐饮服务、进口水果、自制饮品、特殊食品、包装饮用水、食用植物油等。专项检查虽不覆盖所有生产经营单位，但项目繁多，周期较长且多项往往同时开展，其任务量和任务压力不亚于日常检查^③。

3. 立案处罚

按照规范要求，在监管检查中发现的违规问题要依法立案查处。与常规检查相比，立案查处是一个更为复杂的过程。除了调查取证以外，还需要经历繁

① 计算方法：把餐饮服务、食品流通和小作坊三类监管对象各自的生产经营单位数、监管项目数和检查次数均值（2.5）相乘，分别计算出三类监管对象的监管任务量，再把三者相加得出总任务量。

② “两超一非”问题指的是超范围、超限量使用食品添加剂和添加非食用物质的问题。

③ 除了日常检查和专项检查外，市场监管所还承担着面向广大消费者和食品从业者广泛开展法治、诚信、科普、警示教育等食品安全主题宣传和保健食品科普宣传等工作职责。

杂的处罚执行过程，其完成成本远高于检查过程。以罚款为例，处罚的执行环节可能出现两种情况，一种是成功说服处罚对象自觉缴纳罚款，另一种是处罚对象拒绝缴纳罚款，提交法院强制执行。提交法院强制执行除了增加额外程序外，很有可能罚款最终无法入库，考核时该案件就会被认定为未完成的工作。这都带来额外的执行成本。处罚过程周期越长，所需要耗费的人力物力的成本就越高，监管人员的负担就越重。

在目前阶段，食品生产经营规范化程度还有待提高，如果严格按照法规来检查，发现问题的概率很高，甚至很有可能同时发现一系列问题。这时要不要立案查处呢？办一个案件所需要耗费的成本可能是检查成本的几十倍甚至几百倍。如果严格依法查处，工作量可想而知。

“你要去查的话，都有问题。不要说小餐饮，即便是大型连锁餐饮，一次也能查出好多问题。食材过期、环境卫生、生熟分开、垃圾处理等等都是普遍问题，基本是一查一个准，一查查一堆。如果都立案查处的话，就我们目前的人手，根本不可能。”（Y 所所长，访谈编号 20220128YSSZ）

在繁重的常规工作之外，基层监管部门还需承担诸多额外工作。无论是市局从上级职能部门大包大揽并分包或移交下来的工作（文宏、任子毅，2022），还是属地乡镇各个方面的工作，Y 所都需要配合和参加。如果按照规范要求的所有监管内容、规定的检查次数、全套规范流程、全覆盖地监管所有食品生产经营单位，加上额外的工作，Y 所的工作负担将无比繁重。那么，他们是否有足够的人手来完成如此繁重的工作任务呢？

（二）“捉襟见肘”的行政资源

机构和人员精简是我国政府机构改革的核心特点。1998 年的行政机构改革，明确了定机构、定职能、定人员的“三定”原则。此后，基层干部只减不增或不增不减。Y 所目前有工作人员 5 人，其中包括编外工作人员 2 人。2 名编外工作人员主要在乡政府的办事窗口工作，其他 3 人要完成该所承担的工商、质检和食药三大领域的监管职能。以 1/3 来测算，该所承担食品安全监管职能的工作人员只有 1 人。根据前文估算，仅食品安全日常检查，他们需要承担的工作量就有 27510 项监管事项。而且，日常检查只是常规监管工作的一部分，常规监管工作也只是 Y 所需要承担的工作量的一部分。

可见，相对于规范要求的巨大工作量，基层行政资源可谓捉襟见肘。这一落差造成了严重的任务超载，使规范的食品安全监管成为“不可能完成的任务”。

（三）任务超载下基层部门闲适的工作状态

逻辑上讲，面对如此严重的任务超载，基层食品安全监管部门势必要夜以继日、加班加点，文献中描绘的负担过重、压力巨大应该是他们工作的常态。

然而，事实并非如此。除了阶段性地参与上级发起的专项检查和抽查等工作外，Y 所的日常工作的鲜少是满负荷的。外出检查时，他们一天检查的商户一般只有 4-6 家。2016 年以来，每年查处的食品安全违法案件均不超过 3 件。在所里办公时，他们的主要工作是对外出检查及办案的记录进行整理和存档。由于检查的商家数量有限，查处的案件极少，文书档案整理工作仅需耗去他们日常上班时间非常小的比例。所以，他们的整体工作状态是闲适的，即便是在任务最为繁重的年关时期也是如此。

那么，任务严重超载的基层部门，为什么会呈现出这样一种工作状态呢？

四、任务超载驱动的基层监管注意力再分配的过程

在任务严重超载的压力下，基层部门的注意力变得越发稀缺。在已有文献中，基层部门常常采用编外用工的方式加以应对（陈那波、黄伟民，2021；颜昌武，2019；叶静，2016）。Y 所也曾试图通过这样的方式解决问题，雇用了 2 名编外工作人员，但这远不足以缓解任务超载的压力。于是，通过监管注意力的再分配来简化工作任务，成了他们应对任务超载的主要方式。食品安全监管主要包括发现问题前的常规检查和发现问题后的立案处罚两个阶段。监管注意力的再分配既体现在这两个阶段之间，也体现在每个阶段的内部，最终形成了以“检查的缩减”和“处罚权的上交”为核心特点的监管注意力再分配模式。表 1 呈现了这一过程的主要变化。

表 1 Y 所对食品安全监管任务的简化

阶段	维度	监管对象	规范要求	简化后
对检查表的简化	检查内容	餐饮服务	30 项检查内容	19 项检查内容
		流通食品	53 项检查内容	9 项检查内容
		小作坊	20 项检查内容	9 项检查内容
		食品摊贩	19 项检查内容	9 项检查内容
实际检查过程的进一步简化	检查内容	基层检查表的内容		与安全风险关联强的事项
	检查对象	持证与未持证经营单位		部分持证经营单位
	检查频率	按风险等级分别至少 1-4 次		安全风险低的一年一次，安全风险高的一年两次
处罚阶段		违规必罚		只办上级督办的案件

资料来源：作者根据相关法规、检查表及实际监管过程资料整理。

（一）检查的缩减：安全风险决定检查阶段的注意力再分配

监管检查阶段的注意力分配主要涉及的是注意力覆盖的广度，关键在于覆盖面。在监管检查中，Y 所的监管注意力再分配包括两个阶段：一是对 A 省检查表的简化，二是实际检查过程的进一步简化。前一阶段的简化主要针对检查的内容，后一阶段的简化涵盖了检查内容、检查对象和检查频率三个方面。影响检查阶段监管注意力再分配的关键变量是监管事项与食品安全风险的关联。

1. 对 A 省检查表的简化：忽视与安全风险关联较弱的内容

检查表是日常检查的依据，用于规范基层食品安全监管活动。从检查表的简化结果来看，与 A 省检查表相比，Y 所的检查表在餐饮服务方面的检查内容从 30 项减少到了 19 项；食品流通方面的检查内容从 53 项减少到了 9 项；小作坊和食品摊贩没有单独的检查表，适用食品流通环节的表格，专项检查亦如是。与规范要求相比，Y 所检查表中的检查内容的总项目数从 122 项减少到了 46 项，减少了 62.30%。在实际监管活动开始之前，日常检查任务量就已经减少了六成以上。那么，与 A 省的检查表相比，Y 所的检查表到底简化了哪些内容呢？

食品监管的内容主要包括秩序监管和安全监管两大部分（冀玮，2020）。二者的任务属性有所不同。安全监管的内容是与民众身体健康和生命安全直接关联的监管事项。秩序监管主要指向市场和生产经营的有序运转，不一定与民众身体健康和生命安全直接关联。

Y 所对餐饮服务检查表和对食品流通环节检查表的简化细节有所差异，但呈现出同样的结构性特点。因此，我们以餐饮服务检查表的简化为例来呈现这一过程。检查表内容的变化，主要包括对 A 省检查表内容的保留、细化和删减三种情况（见表 2）。对比分析发现，Y 所的检查表重点关注人员环境卫生、食材品质安全和责任追溯这三项与食品安全风险及其责任相关联的内容。表 2 显示，Y 所对这三个方面内容的重视不仅体现在它们被保留下来，还体现在它们分别有一部分内容被进一步细化。其中，食材安全品质方面主要细化了防止食材在清洗和存储过程中被污染等内容，人员环境卫生方面主要细化了防止蚊虫鼠害污染等内容，责任追溯方面主要细化了餐厨垃圾处理合同与台账的内容。相较而言，A 省检查表被删减的内容主要是证件和安全资质展示、经营场所与许可证是否一致等。它们不直接与食品安全风险关联，属于秩序监管的内容。

表2 Y所对A省餐饮服务检查表的简化

内容	维度	简化情况
安全 监管	食材 安全 品质	保留3项：食品添加剂五专管理；食品原料、半成品与成品分开盛放、贮存；食品加工、贮存、陈列等设施设备运转正常并保持清洁 2项被细化为4项：未出售、使用过期、变质食物；食品原料分类分架，隔墙、离地存放；清洗池分类；生熟容器等明显区分
	人员	保留8项：健康证明；安全培训记录；穿戴清洁的工作衣帽；操作专间符合卫生要求；冷藏设施设备；洗手消毒设备；餐饮具清洗；消毒
	环境 卫生	1项被细化为3项：防蝇、防虫、防尘措施；地面洁净，无积水和油污，排水沟渠通畅；无昆虫鼠害等 删减3项：烹饪场所配置排风设备，定期清洁；用水符合生活饮用水卫生标准；卫生间保持清洁、卫生，定期清理
	责任 追溯	保留3项：制定并落实食品安全相关制度；建立食品安全管理制度和安全事故处置方案；原料采购索票索证，建立采购台账 1项被细化为2项：与餐厨垃圾收运者签订合同；建立餐厨垃圾处理台账
秩序 监管		保留1项：经营许可证合法有效 删减8项：经营事项与经营许可证一致；醒目位置公示经营许可证；监督检查结果记录表公示符合要求；醒目位置公示量化等级标识；配备食品安全监管人员；标识符合要求；运输、储存符合要求；饮具采购符合要求

资料来源：根据A省检查表和Y所检查表对照整理。

从检查表的变化可以看出，基层监管部门关注的重点是防范食品安全风险以及确保出问题之后的责任可追溯。因此，他们主要保留甚至细化了食材安全品质、人员环境卫生和责任追溯等安全监管的内容，删减了与食品安全风险关联较弱的秩序监管的内容。

2. 从检查表到实际检查过程的简化：进一步聚焦安全风险

由于严重的任务超载，在实际检查过程中，基层部门并不会严格按照表格项目逐一检查，而是把注意力进一步聚焦到与安全风险关联较强的监管事项。在这一过程中简化了工作任务，也进一步突出了工作重点。

首先是检查内容的简化。与食品流通相比，餐饮服务属于终端环节，食品直接入口食用。因此，Y所针对餐饮服务环节的日常检查更为细致，重点关注食品的安全卫生。而针对食品流通环节的检查更为抽象，主要关注产品资质文书。但这些具体内容都指向同样的两个目标：人员环境卫生和食材安全品质。与检查表相比，实际检查过程进一步突出了与食品安全风险直接关联的这两大

类监管内容，而相对忽略了与责任追溯相关的内容。

其次是检查对象的简化。在日常监管中，Y所重点关注的是安全风险较大的经营单位，尤其是规模较大、人员相对密集、出问题容易造成大范围伤害的餐饮服务单位（学校或单位的食堂、超市等）。而经营范围较小、规模不大的则不作为重点检查的对象。

最后是检查频率的减少。按照规范要求，风险等级从A到D 4个等级的监管对象，每年应该分别至少检查1-4次，以实现监管的全覆盖。但Y所的实际检查频率远未能达到规范要求。他们并未正式地对监管对象进行风险等级划分，而是根据实际的安全风险高低设定检查次数，对安全风险低的生产经营单位基本上是一年一检，仅对安全风险高的生产经营单位进行再次检查。

可见，在检查阶段，基层部门的注意力再分配和任务取舍呈现如下特点：首先在检查表中删减了与食品安全风险关联较弱的秩序监管的内容，继而在实际检查过程中相对忽略了责任追溯的内容，最终聚焦到与食品安全风险直接关联的食材安全品质和人员环境卫生两方面的内容。检查内容的删减和细化与实际检查过程关注的重点相互印证，说明在监管检查阶段，任务超载下的基层监管部门通过缩减检查的边界（包括检查内容、检查对象和检查频率）来大量简化工作任务。这一阶段的监管注意力再分配，主要取决于监管事项本身的任务属性，即与食品安全风险关联的强弱。

（二）处罚权上交：上级督办驱动立案处罚阶段的注意力再分配

如前所述，与监管检查相比，立案处罚是一个复杂的过程，其完成成本远高于监管检查。立案处罚的过程需要基层部门注意力持续、深度的投入，也带来了更大的压力。在严重任务超载的情况下，2015年底修订的《中华人民共和国食品安全法》把常见违法事由的罚款下限由2000元提升至5000元、5万元和10万元不等。其中，情节较轻微的标签类违法的罚款下限提高到原来的2.5倍，情节较严重的超保质期或肉类检验检疫不合格的罚款下限提高到原来的25倍或50倍。罚款额度的大幅提高造成违法处罚成本的飙升，处罚的执行变得异常困难，极大地加剧了基层食品安全监管任务超载的状况。因此，在监管过程中发现问题后，Y所往往选择查而不罚。2016年到2021年每年查处的案件均不超过3件，6年总共查处的案件只有12件。

根据我们的参与式观察、访谈和对近几年查处的案件的分析，Y所查处的案件主要有四种来源：上级抽查抽检、被投诉、被举报和已经发生的食品安全问题。这些案件涉及的监管事项，既有与食品安全风险直接关联的，也有与食品安全风险没有直接关联的。它们的共同之处在于都不是基层监管所主动查处的，而是由上级督办的。这里所说的上级督办，是指上级已经介入，或者该事项已经或即将引发上级关注。如果基层部门不采取行动，就需要面对上级的追责，

这就使立案处罚呈现出运动式执行的特征。

食品安全监管检查和处罚两个阶段的任务完成成本原本就不同，处罚力度的飙升更使这一差距进一步加大。在任务超载和处罚成本高昂的共同作用下，基层部门仍会主动实施检查，但不再主动立案查处，只在面临上级督办压力的情况下才会被动行使处罚权，由此形成了以“处罚权上交”为核心特征的监管注意力再分配模式。这一模式说明，立案处罚不再是基层部门关注的焦点。在检查和处罚两个阶段中，基层监管注意力明显地从处罚阶段向检查阶段转移了。

五、理论提炼：复合选择性执行及其逻辑

本部分围绕本文的研究问题，对个案进行理论提炼。

（一）检查和处罚两个阶段间的监管注意力转移与分离脱耦

按照规范要求，常规检查和立案处罚是监管过程中两个紧密关联的阶段。常规检查发现的问题是案件的主要来源，是立案处罚的基础；立案处罚是常规检查发现问题的必然结果。

本研究发现，实践中的监管检查和处罚两个阶段并非紧密关联的。在严重任务超载的压力下，基层部门的监管注意力变得尤为稀缺，必须重新分配。处罚成本的飙升造成了检查阶段和处罚阶段任务完成成本差距的进一步扩大，而任务完成成本的变化具有重新分配组织注意力的功能（赖诗攀、邱文峥，2021）。于是，在任务超载的驱动下，基层监管部门的注意力从完成成本较高的处罚阶段向成本较低的检查阶段转移。这一注意力转移也改变了检查和处罚两个阶段之间的关系，它们不再前后相续、紧密关联，变成了分离脱耦、相对独立的关系。

一方面，检查中发现了问题，并不必然带来立案处罚。基层部门往往采取柔性督促而非立案处罚的方式来处理，查而不罚是常态。另一方面，立案处罚不再由常规检查中发现的问题驱动，而是由上级督办压力驱动，基层监管部门不再主动办案。某些监管事项不是常规检查的重点内容，但却会因投诉、举报、上级抽检等原因在上级督办压力的驱动下被直接立案处罚，不查但罚的监管事项由此产生。

（二）检查和处罚两个阶段内部的监管注意力再分配与复合选择性执行

在食品监管中，常规检查的覆盖面主要体现基层部门注意力分配的广度，立案处罚过程则体现了基层部门注意力投入的深度。在检查和处罚两个阶段彼此分离脱耦的基础上，任务超载下的基层监管部门不再直接以是否违规为关注焦点，而是在这两个阶段内部分别进行注意力的再分配，并相互交叉。一方面，

基层部门根据监管事项与食品安全风险的关联来收缩监管注意力的覆盖面^①；另一方面，基层部门不再主动办案，需要注意力深度投入的立案处罚主要由上级督办的压力驱动^②。这意味着，当组织注意力分配的广度和深度相互独立时，前者主要由监管事项与食品安全风险关联的强弱这一任务属性决定，后者主要由上级督办体现的组织激励强度决定。

由此，根据监管事项与安全风险关联的强弱和上级督办压力的大小，形成了检查和处罚两个阶段既相互分离又相互交叉的复合选择性执行模式（见表3）。

表3 基层食品安全监管中的复合选择性执行模式

上级督办的压力	与安全风险关联	
	强	弱
大	既查且罚 例如用工业盐制作食品	不查但罚 例如外包装夸大食品功能
小	查而不罚 例如后厨卫生问题	不查不罚 例如设施布局问题

资料来源：作者自制。

针对与安全风险关联弱且上级督办压力小的监管事项，基层部门往往采取不查不罚的监管策略。例如证件摆放或设施布局等秩序监管的问题，它们与食品安全风险没有直接关联。虽然违规，但只要不被督办，基层部门往往会忽略。仅这一项就让检查阶段的工作量减少了六成以上（见表1）。

与安全风险关联强但上级督办压力小的监管事项，基层部门往往采取查而不罚的监管策略。例如后厨卫生等问题。它们与安全风险直接关联，是常规检查的重点，但只要不被督办，基层部门仍不会立案处罚，往往选择进行柔性督促。这是当地基层食品安全监管的常态。

与安全风险关联弱但上级督办压力大的监管事项，基层部门往往采取不查但罚的监管策略。例如，Y所2017年5月9日查处的外包装夸大食品功能的案件。它与安全风险不直接关联，不是常规检查的重点，但因投诉举报被上级督办，最终该案件涉事方被立案处罚（罚款0.5万元）。

与安全风险关联强且上级督办压力大的监管事项，基层部门往往采取既查

① 由于安全监管的正面绩效不容易衡量，其激励主要是基于安全风险及其后果的问责，而非奖励（赖诗攀，2013）。在这一激励制度的塑造下，“基于风险的政府监管”逐渐在监管实践中形成（刘鹏等，2024；孙志建，2022），安全风险也就成为影响检查阶段注意力再分配的关键因素。

② 当基层任务严重超载时，为确保重点任务的执行，选择性问责成为上级的一种策略性机制（张翔，2021）。在此压力下，基层往往只能选择性地执行那些“被选择的工作”（O'Brien & Li，1999）。在本文的观察中，上级督办的事项就是那些“被选择的工作”，左右处罚阶段的注意力再分配。

且罚的监管策略。例如，Y所2016年6月21日查处的使用工业盐制作食品的案件。它与安全风险直接关联，是常规检查的重点，而且因投诉举报被上级督办，最终该案件涉事方被立案处罚（罚款31万元）。

（三）复合选择性执行的理论模型及其约束条件

综上，本研究发现，任务超载驱动的监管注意力再分配，塑造了不同于经典的单重选择性执行的复合选择性执行模式。这一监管注意力再分配过程包括两个层次。第一个层次的注意力再分配发生在检查和处罚两个监管阶段之间。在任务超载的驱动下，基层监管注意力不再均衡分布，而是选择性地从完成成本高的处罚阶段向成本低的检查阶段聚焦，先查后罚、前后相续的规范要求随之被打破，本应紧密关联的这两个监管阶段变得相互分离脱耦。第二个层次的注意力再分配发生在检查和处罚两个监管阶段内部。在任务超载的进一步驱动下，基层部门不再直接以是否违规为关注焦点，而是缩减检查的边界，将检查阶段的注意力选择性聚焦与安全风险关联较强的监管事项，而忽视关联较弱的；将“处罚权上交”，把处罚阶段的注意力选择性聚焦上级督办压力较大的监管事项，而忽视督办压力较小的。

由此，在这两个阶段中，监管部门分别根据监管事项与安全风险关联的强弱和上级督办压力的大小重新分配监管注意力，相应采取既查且罚、查而不罚、不查但罚和不查不罚四种执行策略，形成检查和处罚两个阶段分离交叉的复合选择性执行模式（见图1）。这一执行模式大量简化了规范要求的工作任务，整体弱化了基层的政策执行与治理。因此，基层监管部门任务超载的压力得以缓解。

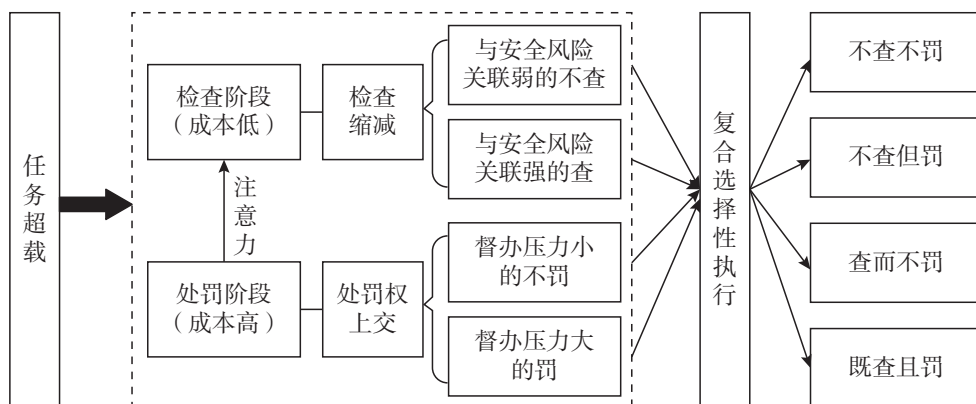


图1 任务超载驱动的基层监管注意力再分配与复合选择性执行

复合选择性执行的理论模型建立在三个约束条件之上。第一是任务超载。如果不存在任务超载，监管注意力的稀缺性就会减弱，监管任务就有可能按照规范要求完成。此时，本文所说的基层监管注意力的再分配就不一定会发生。第二是检查和处罚成本的差异化。处罚成本的飙升造成检查成本和处罚成本差

距的进一步拉大，是基层监管部门将“处罚权上交”，不再主动执法的原因。如果处罚成本不高，跟检查成本相近，基层部门就仍有可能主动执法，处罚和检查呈现“共变”趋势，两阶段分离交叉的复合选择性执行就不一定会发生。第三是监管类职能的绩效不易被测量。监管类职能具有正面绩效不易测量的特点，在不出事的情况下，任务执行具有较大的弹性空间。反之，如果是绩效易于测量且面临强激励的政府职能，注意力再分配和任务简化的空间就比较小。这可以解释基层部门忙闲不均的状况（杨华，2022）。个案研究追求的不是定量研究强调的样本代表性，而是案例的典型性（王宁，2008）。以上三点构成了复合选择性执行模型的约束条件，也是本文个案所属的典型类型。一旦约束条件发生变化，结果也将不同。当然，约束条件的厘清也使该模型不再局限于食品安全监管领域，具备了一般化的可能。

六、结论与讨论

通过挑战经典研究的隐含假定，本文提炼出复合选择性执行的理论模型及其约束条件，对政策执行研究和组织注意力分配理论有所推进。

首先，这一模型推进了选择性政策执行研究。欧博文和李连江（O'Brien & Li，1999）开拓的选择性政策执行研究，隐含地假定政策执行是连续统一的整体，即政策A的不同执行阶段间是紧密关联的，政策B亦如此。所以，选择性执行是在政策A和政策B之间进行，这就是经典的单重选择性政策执行模式。本研究发现，政策执行过程并不必然是连续统一的整体，任务超载驱动的基层监管注意力再分配会使检查和处罚这两个本应紧密关联的监管阶段相互分离脱耦。当政策执行阶段之间不再紧密关联时，在任务超载的进一步驱动下，选择性执行将变得更加复杂，它不再只是在政策A和政策B之间进行，而是在政策A和政策B的不同执行阶段间交叉进行。对政策执行过程过度简化的假定，使选择性执行的已有文献难以完全呈现基层政策执行过程的复杂性。基于此，本研究提炼出复合选择性执行模型及其约束条件，推进了选择性政策执行研究。

其次，这一模型兼容诸多政策执行现象。已有研究呈现了纷繁复杂甚至相互矛盾的诸多政策执行现象，常让人眼花缭乱、难以把握。复合选择性执行理论呈现了任务超载对基层政策执行与治理的整体影响。这一模型中，检查与否和处罚与否交叉形成的四种执行策略的演化，兼容了不执行（不查不罚）、执行中断（查而不罚）、完全执行（既查且罚），乃至跳跃式执行（不查但罚）和单重选择性执行（O'Brien & Li，1999）等诸多政策执行现象。这一模型也呈现了基层政策执行中一种结构化的变通和波动，为理解变通执行（张翔，2021）、运动式执行（崔晶，2020b）、政策执行波动（陈家建、张琼文，2015；黄冬娅，2020）等现象提供了一个新视角。

最后，这一模型丰富了组织注意力分配的理论思路。多任务委托－代理理论强调激励设计的注意力分配功能（Holmstrom & Milgrom, 1991；MacDonald & Marx, 2001）。在这一理论思路中，任务属性（绩效可测性、执行成本等）和激励强度（奖励或问责）可以共同塑造组织注意力的分配。但这一思路并未区分注意力分配的广度与深度，未厘清任务属性和激励强度在其中的相对角色。

本研究发现，在注意力分配的广度（常规检查）和深度（立案处罚）相对独立的情况下，前者主要受制于监管事项与安全风险的关联这一任务属性，而后者主要取决于监管事项面临的上级督办压力这一激励强度。也就是说，任务本身的轻重缓急可以左右基层部门注意力的覆盖与否，但其注意力的深度投入仍需组织激励强度来驱动。这一发现有助于厘清组织注意力分配广度和深度的各自逻辑，也即任务属性和激励强度在组织注意力分配中的不同作用，从而丰富了多任务委托－代理理论的注意力分配理论思路。

参考文献

- 艾云 (2011). 上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以 A 县“计划生育”年终考核为例. 社会, 31(3): 68-87.
- Ai, Y. (2011). A Histological Analysis of the Process of “Examination and Inspection” and “Response” Between Upper and Lower Levels of Government: An Example of “Family Planning” in County Year-End Assessment. *Society*, 31(3): 68-87. (in Chinese)
- 曹正汉 (2011). 中国上下分治的治理体制及其稳定机制. 社会学研究, 25(1): 1-40+243.
- Cao, Z. H. (2011). The Governance System and Its Stabilization Mechanism in China's Upper and Lower Divisions. *Sociological Studies*, 25(1): 1-40. (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, 28(6): 1-20+242.
- Chen, J. J., Bian, H. M., & Deng, X. S. (2013). Section Structure and Policy Implementation. *Sociological Studies*, 28(6): 1-20+242. (in Chinese)
- 陈家建、张琼文 (2015). 政策执行波动与基层治理问题. 社会学研究, 30(3): 23-45+242-243.
- Chen, J. J., & Zhang, Q. W. (2015). Fluctuations in Policy Implementation Process and Local Governance. *Sociological Studies*, 30(3): 23-45+242-243. (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. 社会学研究, 36(2): 24-38.
- Chen, N. B., & Huang, W. M. (2021). Incomplete Establishment and Effective Governance: Government Employees and Their Role in Grassroots Governance: A Survey Based on District A. *Sociological Studies*, 36(2): 24-38. (in Chinese)
- 崔晶 (2020a). 基层治理中政策的搁置与模糊执行分析——一个非正式制度的视角. 中国行政管理, (1): 83-91.
- Cui, J. (2020a). Analysis of Policy Shelving and Ambiguous Implementation in Grassroots Governance: An Informal Institutional Perspective. *Chinese Public Administration*, (1): 83-91. (in Chinese)
- 崔晶 (2020b). “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, 17(4): 32-42.
- Cui, J. (2020). “Campaign Response”: A Strategic Choice of Policy Implementation in Grassroots Environmental Governance: A Case Study Based on Y Town in North China. *Journal of Public Management*, 17(4): 32-42. (in Chinese)
- 冯仕政 (2011). 中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释. 开放时代, (1): 73-97.
- Feng, S. Z. (2011). The Formation and Variation of Chinese State Movements: A Holistic Explanation Based on the Polity. *Open Times*, (1): 73-97. (in Chinese)
- 何艳玲、汪广龙、陈时国 (2014). 中国城市政府支出政治分析. 中国社会科学, (7): 87-106+206.

- He, Y. L., Wang, G. L., & Chen, S. G. (2014). An Analysis of the Politics of Urban Government Spending in China. *Social Sciences in China*, (7): 87–106 + 206. (in Chinese)
- 贺东航、孔繁斌 (2011). 公共政策执行的中国经验. *中国社会科学*, (5): 61–79 + 220–221.
- He, D. H., & Kong, F. B. (2011). The Chinese Experience of Public Policy Implementation. *Social Sciences in China*, (5): 61–79 + 220–221. (in Chinese)
- 黄冬娅 (2020). 压力传递与政策执行波动——以 A 省 X 产业政策执行为例. *政治学研究*, (6): 104–116 + 128.
- Huang, D. Y. (2020). Pressure Transmission and Policy Implementation Volatility: The Case of Policy Implementation in Industry X of Province A. *CASS Journal of Political Science*, (6): 104–116 + 128. (in Chinese)
- 黄扬、陈天祥 (2022). “逆向选择性监管”何以发生? ——基于“双减”落地前后校外培训监管的案例追踪. *公共管理学报*, 19(4): 14–27 + 166–167.
- Huang, Y., & Chen, T. X. (2022). How Does “Reverse Selective Regulation” Happen? A Case Study on the Regulation of Out-of-School Training before and after the Implementation of the “Double Reduction”. *Journal of Public Management*, 19(4): 14–27 + 166–167. (in Chinese)
- 冀玮 (2020). 市场监管中的“安全”监管与“秩序”监管——以食品安全为例. *中国行政管理*, (10): 14–20.
- Ji, W. (2020). The “Safety” and “Order” Regulation in Market Regulation: Food Safety as an Example. *Chinese Public Administration*, (10): 14–20. (in Chinese)
- 赖诗攀 (2020). 强激励效应扩张: 科层组织注意力分配与中国城市市政支出的“上下”竞争(1999—2010). *公共行政评论*, 13(1): 43–62 + 196–197.
- Lai, S. P. (2020). Expansion of the Effect of High-Powered Incentives: Bureaucratic Attention Allocation and Competition Between “Aboveground” and “Underground” Municipal Facility Expenditure in Chinese Cities, 1999–2010. *Journal of Public Administration*, 13(1): 43–62 + 196–197. (in Chinese)
- 赖诗攀 (2013). 问责、惯性与公开: 基于 97 个公共危机事件的地方政府行为研究. *公共管理学报*, 10(2): 18–27 + 138.
- Lai, S. P. (2013). Accountability, Inertia and Disclosure: A Study of Local Government Behavior Based on 97 Public Crisis Events. *Journal of Public Management*, 10(2): 18–27 + 138. (in Chinese)
- 赖诗攀、邱文峥 (2021). 重典何以治乱? 对强化食品安全违法惩罚力度效应的个案研究. *中国行政管理*, (4): 14–21.
- Lai, S. P., & Qiu, W. Z. (2021). How Does Severe Punishment Work? A Case Study on the Effects of Strengthening the Punishment for Food Safety Violations. *Chinese Public Administration*, (4): 14–21. (in Chinese)
- 李辉 (2021). 理性选择与认知差异: 运动模式下基层政策执行的变与不变——基于专项行动的多案例研究. *中国行政管理*, (9): 78–86.
- Li, H. (2021). Rational Choice and Cognitive Differences: Changes and Constants in Grassroots Policy Implementation Under the Campaign Mode: A Multi-Case Study Based on Special Operations. *Chinese Public Administration*, (9): 78–86. (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). Types of Street Bureaucratic Policy Variants Enforcement and Their Explanations: Based on a Case Study of Food Safety Regulation Enforcement in County H. *Chinese Public Administration*, (5): 101–105. (in Chinese)
- 刘鹏、张崧楠、王力 (2024). 基于风险的政府监管: 理论发展与实践应用. *中国行政管理*, 40(3): 111–124.
- Liu, P., Zhang, Y. N., & Wang, L. (2024). Risk-Based Government Regulation: Theoretical Development and Practical Application. *Chinese Public Administration*, 40(3): 111–124. (in Chinese)
- 孙志建 (2022). 怎样合理配置有限的政府监管资源——基于风险的监管模式的兴起及其潜在运行风险. *上海行政学院学报*, 23(2): 32–44.
- Sun, Z. J. (2022). How to Reasonably Allocate Limited Government Regulatory Resources: The Rise of Risk-Based Regulatory Modes and Their Potential Operational Risks. *Journal of Shanghai Administration Institute*, 23(2): 32–44. (in Chinese)
- 王宁 (2008). 个案研究中的样本属性与外推逻辑. *公共行政评论*, (3): 44–54 + 198.
- Wang, N. (2008). Sample Attributes and Extrapolation Logic in Case Studies. *Journal of Public Administration*, (3): 44–54 + 198. (in Chinese)
- 文宏、任子毅 (2022). 基层负担难题从何得解——基于条线下沉视域下的解释. *治理现代化研究*, 38(2): 69–77.

- Wen, H., & Ren, Z. Y. (2022). How to Solve the Grassroots Burden Dilemma: An Explanation Based on the Sinking Line of Sight. *Governance Modernization Studies*, 38(2): 69–77. (in Chinese)
- 颜昌武 (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). Rigid Constraints and Autonomous Expansion: An Explanatory Framework for Supernumerary Workers in Township Governments. *Chinese Public Administration*, (4): 100–106. (in Chinese)
- 颜昌武、杨郑援 (2022). 加压式减负：基层减负难的一个解释性框架. *理论与改革*, (1): 76–86.
- Yan, C. W., & Yang, Z. Y. (2022). Pressurized Burden Reduction: An Explanatory Framework for the Difficulty of Reducing Burden at the Grassroots Level. *Theory and Reform*, (1): 76–86. (in Chinese)
- 杨爱平、余雁鸿 (2012). 选择性应付：社区居委会行动逻辑的组织分析. *社会学研究*, 27(4): 105–126+243–244.
- Yang, A. P., & Yu, Y. H. (2012). Selective Coping: An Organizational Analysis of the Logic of Community Council Action. *Sociological Studies*, 27(4): 105–126+243–244. (in Chinese)
- 杨华 (2022). 县乡中国：县域治理现代化. 北京：中国人民大学出版社.
- Yang, H. (2022). *County and Township China: Modernizing County Governance*. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 叶静 (2016). 地方软财政支出与基层治理——以编外人员扩张为例. *社会学研究*, 31(1): 146–167+245.
- Ye, J. (2016). Local Soft Fiscal Spending and Grassroots Governance: An Example of Supernumerary Expansion. *Sociological Studies*, 31(1): 146–167+245. (in Chinese)
- 张翔 (2021). 压力与容纳：基层政策变通的制度韧性及机制演化——以 A 市食品安全“全覆盖监管”政策的执行情况为例. *中国行政管理*, (6): 90–97.
- Zhang, X. (2021). Pressure and Accommodation: Institutional Resilience and Institutional Evolution of Grassroots Policy Adaptations: An Example of the Implementation of the “Full Coverage Regulation” Policy for Food Safety in City A. *Chinese Public Administration*, (6): 90–97. (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 Governing China's Local Officials: An Analysis of Promotion Tournament Model. *Economic Research Journal*, (7): 36–50. (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 (2019). 论中国官僚体制中的非正式制度. *清华社会科学*, (1): 7–42.
- Zhou, X. G. (2019). On the Informal System in Chinese Bureaucracy. *Tsinghua Journal of Social Sciences*, (1): 7–42. (in Chinese)
- 周雪光、练宏 (2011). 政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例. *中国社会科学*, (5): 80–96+221.
- Zhou, X. G., & Lian, H. (2011). An Analytical Model of Interdepartmental Negotiation Between Upper and Lower Levels Within Government: An Example of Environmental Policy Implementation. *Social Sciences in China*, (5): 80–96+221. (in Chinese)
- Holmstrom, B., & Milgrom, P. (1991). Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *JL Econ. & Org.*, (7): 24–52.
- Hwang, K. (1987). Face and Favor: The Chinese Power Game. *American Journal of Sociology*, (4): 944–974.
- Li, H., & Zhou, L. (2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, (9–10): 1743–1762.
- MacDonald, G., & Marx, L. (2001). Adverse Specialization. *Journal of Political Economy*, (4): 864–899.
- Montinola, G., Qian, Y., & Weingast, B. R. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, (1): 50–81.
- O'Brien, K., & Li, L. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, (2): 167–186.

责任编辑：张书维