

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

陈那波 李 伟

提要:当前有关基层政府行为的研究多从组织结构与激励机制出发探究其行动策略,但是,为何处于相同组织结构和激励函数下的地方政府在执行同一任务时依然行为迥异?基于三个街道办在网格化管理政策推行上的行为差异比较,本文提出,尽管面临相同的结构地位和激励函数,但管理任务量的巨大差异、行政资源的平均化配置模式和自致资源获取能力的差别促使三个街道办在面对同一任务时分别采取了按部就班、被动应付和政策悬置三种应对行为。在此基础上,本文提出应将“管理函数”带回基层政府行为的研究,并由此进一步讨论其对国家治理能力的影响。

关键词:管理资源 管理任务 基层政府行为 拼凑应对

一、问题的提出

2012年暑假,本文作者受邀参与南方某特大城市某区的街道行政规划重组方案,这个区18个街道办事处行政区域和配套行政资源的最后一次调整是在1998年,其后直至2012年的十多年间都没有进行过调整。^①在本文作者进行调研的过程中,我们观察到一个很有冲突性的现象,在这个区内空间上相邻的不同街道,其管辖面积和辖内人口数量相差近十倍,管理对象的复杂性也差别巨大,但这些街道的固定行政编制却相差无几,自上而下的资源配给也基本相似。^②这一冲突现象引

* 本研究为国家社会科学基金重大项目“新时代县域社会治理能力建设研究”(18ZDA108)的成果。文责自负。本文通讯作者为李伟。

① 除非特别说明,本文中的“街道办”是城市辖区中的街道办事处简称,而本文中“街道”并非指城市中的某一条道路,而是指某一街道办管辖下的空间区域。

② 例如,该区为每个街道提供的公共服务购买经费预算也是一样的。

发本文作者思考几个相互关联的问题:管理任务的巨大差异和行政资源的平均化配给之间的冲突会给基层政府的行为带来什么影响?目前对中国政府行为的研究大多从科层结构和制度激励两大视角出发,但这些身处同一城市区域内的同一层级的基层政府,面对着相同的结构函数和激励函数,他们的行为差异该由什么来解释?进而言之,当基层政府“人少事多”已经成为人们普遍的共识、给基层减负已经成为中央政策的一个主要方向时,我们应该如何进一步认识基层政府的工作负担差异及其对应的处理策略?

二、“激励”vs“结构”? 中国基层政府行为的研究文献

基层政府行为一直是我国政府组织研究的重要领域,许多学者从政策执行的全过程对基层政府的“拼凑应对”策略(Zhou et al., 2013)进行了深入观察和形象概括,提出了选择性执行(O'Brien & Li, 1999)、选择性应付(杨爱平、余雁鸿, 2012)、政策变通(应星, 2001)、上下共谋(周雪光, 2008)等解释框架。这些研究大多通过对单个案例的考察为我们描绘了基层政府政策执行波动的丰富图景,包括同一基层政府在执行不同政策时的行为选择,还包括其在同一政策不同执行阶段的行为变化。虽然观察到的现象不尽相同,但这些研究大多是从中国政府内部的激励机制和组织结构两个角度出发对基层政府行为进行解释。

(一)激励机制与基层政府行为

改革开放后的中国经济奇迹引起了学界对基层政府行为的关注,学者们不仅注意到了基层政府嵌入地方经济发展的具体过程(Oi, 1992; Walder, 1995; 周黎安, 2004; 孙秀林、周飞舟, 2013),而且探讨了这一过程中基层政府角色的转换和政策执行异化(Shue, 1988; 张静, 2007; 杨善华、苏红, 2002; 赵静等, 2013)。不少学者从激励的角度来理解中国经济的增长以及国家政策在基层执行中的扭曲。而在对地方政府的诸多激励因素中,最具影响力的是财政分权改革所带来的经济激励和干部晋升考核中的政治激励(Whiting, 2000)。

20世纪80年代中期确立的财政包干体制虽然使基层政府承担了巨大的经济和税收压力(Walder, 1995; 杨善华、苏红, 2002),但同时也

使基层政府获得了超包干基数财政收入的控制权,激发了基层政府的利益主体感,为基层政府提供了谋求自身利益的强大动机和行为选择空间(杨善华、苏红,2002;周飞舟,2006;赵静等,2013)。在税收分成的激励下,基层政府积极参与并主导辖区内企业的发展,以增加税收收入中的截留份额(Oi,1992),使其能够突破预算约束,更好地追求自己的政策偏好(Lieberthal & Lampton, 1992)。然而,也有学者指出,这种财政激励能够产生影响是有条件的,虽然财税激励是影响地方各级政府行为的重要因素,但是地方政府官员更关心的则是其晋升机遇(Li & Zhou,2005;周黎安,2008;王贤彬、徐现祥,2009)。在我国的一统体制下,中央制定的干部晋升考核制度及其指标为基层政府官员提供了明确且强有力的政治激励,通过将个人政治晋升与经济发展绩效以及上级所关注的其他某些社会发展指标直接挂钩,能够显著地影响地方各级官员的偏好与行为(Whiting,2000;周黎安,2008)。基层政府官员对当地经济增长的关注以及由此带来的一系列成本,是由于“干部晋升考核激励着基层官员为政治目的而创造和获取更多的财政收入”而导致的(Whiting,2000:118)。

虽然观点不尽相同,但这些讨论普遍认同基层政府大力推动经济发展的动力来自于中央所设定的激励函数,在这一过程中所产生的一系列非预期后果,如“地方政府公司化”(Oi,1992)、中央信贷政策扭曲(Whiting,2000)、土地财政的兴起(孙秀林、周飞舟,2013)等现象都是基层政府及其官员在相应的激励机制下追求自身利益行为的表现。每当有政策要求与基层政府的自主需求相矛盾时,基层政府虽无法拒绝执行政策,但却能基于理性的考量决定是否有效执行相关政策(丁煌、李晓飞,2010;杨宏山,2016)。因此,在经济与政治的双重激励下,地方政府往往会发展出实动(积极主动执行)、暗动(“先斩后奏”执行)、伪动(表面响应而实质观望)、缓动(搁置与观望)等执行策略(陈玲等,2010)。

(二)组织结构与基层政府行为

虽然激励机制通过分析政府角色转变和利益追求动机为政策执行梗阻提供了有效解释,但基层政府的行为不仅源于经济发展和晋升激励等自利因素,还更多地受到其他政府逻辑和内部过程的影响(Zhou et al.,2013)。特别是在中国复杂的政府间关系和科层组织网络下,政策的层级性和多属性特点使得政策执行具有高度动态和复杂的

特征,这些特征决定着各个部门在政策执行过程中的相互关系和行动路径。因此,有研究者提出,相比空泛地谈利益概念,从科层组织结构分析入手更能揭示影响基层政府政策执行行为的基本因素(贺东航、孔繁斌,2011;陈家建等,2013)。

政府的组织结构是由其权力关系塑造的,因此可以将其看作各种控制权在不同层级、不同部门之间的分配方式(周雪光、练宏,2012)。从总体上看,中国科层制的核心是向上负责,因此,在中国政府组织中,权力逐级向上集中,下级政府要对其直接上级负责,即所谓的分级管理。在权力的具体分配上,上级政府掌握着“治官权”,即目标设定、资源分配、监督、奖惩的权力;基层政府则承担着“治民权”,要为具体社会事务的管理和众多政策的落实负责,这就形成了“上下分治的治理体制”(曹正汉,2011)。

在这种组织结构中,上级政府往往将经济发展与社会管理等相关任务逐级下压,并以数量化的方式对下一级政府进行考核,形成所谓的“压力型体制”(荣敬本等,1998)。一方面,基层政府因为现实治理压力而产生执行动力,依靠政治力量和高位驱动可以有效推动政策的执行(贺东航、孔繁斌,2011)。另一方面,任务的逐级下压和层层加码会导致基层政府作为最终代理人,处在为众多政策负责的环境中,目标责任制与一票否决制等考核制度设计使得基层政府在行动中必须决定什么是最优先的任务,什么是可以搁置一旁的任务(O'Brien & Li, 1999)。为了完成所有的工作任务,基层政府常常会采取一些合规或不合规的应对行为(Zhou et al., 2013)。同时,在治官权与治民权分设的“上下分治的治理体制”中,只要基层官员在路线方针上与中央保持一致,便可灵活地行使治民权管理辖区内事务(曹正汉,2011)。这种组织结构所导致的决策过程与执行过程的分离为基层政府在执行政策时提供了灵活性(周雪光,2008)。因此,在任务逐级转移、层层加码的过程中,基层政府常常会由于无法完成政策目标而采用各种非正式的应付手段,导致政策执行流于形式(董强、李小云,2009;周雪光,2011;艾云,2011;王亚华,2013)。上级政府虽然清楚基层政府在政策执行过程中的策略性行为,但是由于行政逐级发包制(周黎安,2008),使其同样面临更高层级政府的考核,需要基层政府夯实自己的业绩。在这一过程中,上下级政府之间形成了利益一致的“政绩共同体”,因此基层政府的各种策略性行为便得到默认(周雪光,2008;杨爱平等,2012)。

三、任务、资源和基层政府行为：一个新的解释框架

上述研究文献从基层政府所面临的激励机制和组织结构两个要素对基层政府行为做出了富有洞见的解释。但是,这两个解释方向有一个明显的效度不足,它们能很好地解释某地某个层级的政府之间相同的行为倾向,却无法很好地解释它们之间的行为差异。对同一地区同一层级的基层政府而言,其面临的激励机制和组织结构几乎都是相同的,但为什么在一方被按部就班执行的政策,在另一方却有可能被忽视悬置?因此,我们必须考虑,在激励机制、组织结构等要素的背后,是否还存在其他重要的解释变量。

从经验上看,组织结构和激励机制两大解释因素更多地关注基层政府自上而下的任务结构,但在基层政府的实际运行过程中,它还面临着来自社会的自下而上的管理需求,不同的人口结构、地理条件、历史传统等因素会构成不同的任务复杂程度。纵向上的任务需求变化和横向上的任务总量差异使得基层政府面临着动态的、差异化的任务情境,在正式的组织资源配置趋于平均且僵化的情况下,不同的基层政府以及同一基层政府在不同的时期所面临的任务—资源匹配程度都是不同的。在任务—资源的约束下,我们可以看到基层政府在某些政策的执行过程中会采取不同的行为,并在任务的不同阶段调整其行为。因此,只用激励机制或组织结构来解释基层政府行为逻辑是不够全面的,在面对多重任务压力时,基层政府要先对其自身所面临的任务情境和所掌握的管理资源进行梳理,看自己手中“有何牌可打”,才能进一步决定“如何打牌”。只有对不同基层政府的任务—资源情境进行具体的分析,我们才能全面考察不同基层政府在同一任务过程中的行为差异,并探寻这些行为背后遵循着何种共同的逻辑。

(一) 基层政府的任务、资源及其冲突

基层政府的任务情境是由其所处的制度环境和社会环境所形塑的(Zhou et al.,2013)。一般而言,这些任务主要来源于三个方面:一是压力型体制下的行政派生性任务。随着公社制和单位制的解体,国家在公共物品的提供上承担了越来越多的责任,其管理的广度和深度都大大增加(周雪光,2013)。而这些不断扩展的管理内容最终要由基层政

府承担,甚至演变成基层政府的“无限属地责任”(林雪霏,2017)。二是现代化发展过程中的社会回应性任务。改革开放和市场经济的发展在培育一个现代化社会的同时,也塑造了利益主体分化、权利意识觉醒、流动性加速、异质性突出的社会结构(孙柏瑛,2012)。因此在现代化发展过程中,基层政府要对各类主体的诉求作出直接而有效的回应,其行政职能不断扩大,且不断细化和强化。三是基层政府主动发起的地方实践性任务。除了上述两种来源的任务外,出于政绩冲动或是规避风险的需求,基层政府及其部门的主官们也会主动创设各种任务,这些以基层政府治理创新的名义而产生的任务,也往往会被科层组织所吸纳,成为基层政府的常规化管理任务之一。在过去若干年里,上述任务呈现出两个大的趋势:首先,从纵向时间上看,基层政府所面临的各类任务总体上是在不断膨胀的;其次,从横向空间上看,由于经济发展水平、人口结构、特殊议题等因素的影响,不同基层政府的任务量形成了巨大的差异。

与任务相对应的是基层政府的资源。基层政府赖以行动的资源主要包括人力和财力资源。^① 根据获取途径的不同,这些资源可分为制度化资源以及自致资源两大类。制度化资源主要是指基层组织按照科层组织内的资源配置制度获取的资源,在这一过程中,资源是自上而下分配的,总体上是常规化的、正式的。自致资源主要是指基层政府利用各种方式,通过向上索取和向下汲取等资源拓展方式主动获取的资源(李路路、李汉林,2000),总体上是非常规的、非正式的。

与管理任务的膨胀和差异化现象相冲突的是,行政体系的资源配置并没有呈现出相应的灵活性以满足基层政府的需求。制度化资源是通过科层组织自上而下配置的,在多年的实践中形成了两个显著的特征:一是平均化倾向。计划经济时期所形成的资源配置基调仍然具备较大的影响力,为了减少讨价还价和利益博弈的过程,制度化资源在基层政府间的配置往往会围绕某一基数上下浮动,呈现出平均化的倾向。二是缺乏响应性。资源配置的方式和份额的变化是重大的利益调整过程,需要较漫长的论证和决策过程,因此上级政府往往无法根据下级政

^① 具体而言,基层政府也具备权力资源,但权力资源由国家顶层设计进行配置,无法突破制度界限,而且几乎不存在纵向和横向上的差异,因此本文主要探讨基层政府的人力和财力资源。

府的任务变化而作出具备响应性的调整。任务的不断膨胀、变化和制度化资源的平均化、低响应性特征之间的冲突导致基层政府面临着不同的任务—资源约束情境,对基层政府行动于其中的任务—资源情境进行考察,为我们理解其行为差异提供了一个现实的切入点。

(二)基层政府的自致资源及其拓展途径

虽然制度化资源配置具有平均化及响应性低的特点,但是基层政府在自致资源的获取上有较大的运作空间,可以通过向下汲取和向上索取等形式来缓解任务—资源约束。基层政府的自致资源拓展能力取决于几个方面:一是辖区经济发展水平,包括辖区经济总量、产业结构特征、企业数量等要素。二是基层政府官员的政缘关系网络,也即基层政府官员与政府组织内各层级官员的非正式组织关系(欧阳静,2011)。三是特殊议题,辖区内一些正面或负面议题如特色资源、特色产业、治安难题等若能引起上级注意,则能成为“跑钱要粮”、争取政策倾斜的有力筹码。

在资源拓展的过程中,向下汲取一般是指基层政府通过其掌握的辖区控制权,以各种方式向社会汲取资源。因此,在一些经济基础较好、具有城镇化建设潜力的地区,基层政府对于兴办集体企业和建设工程显示出了极大的热情(Oi,1992;吴毅,2007),这些议题均有助于地方主官的自致资源整合。近年来,许多地方政府越来越不满足于土地出让所产生的一次性收益,开始利用其掌握的土地开发权,对土地进行征收和开发后再进入二级市场进行交易,从而获得较大的价值,由此形成“土地—金融—城市化”的地方发展模式(折晓叶,2014)。而对于企业不发达和不具备土地开发潜力的地区,掌握着辖区内控制权和治理权的基层政府也可以通过各种名目的集资、摊派、捐款、拉赞助、自上而下的“放水养鱼”等方式进行社会资源的动员和汲取(周雪光,2005;周飞舟、赵阳,2003;欧阳静,2011)。

除向下汲取外,基层政府还通过正式或非正式的权力关系运作向上争取资源。例如经济基础好或具有较强政缘关系网络的地方,竞相争取上级政府有关产业发展、社会福利、环境保护、基础设施等方面的项目(周雪光,2005;陈家建,2013)。近年来,除直接争取项目资金外,基层政府也开始“争政策”,力求获取国家或省市对本地的某种特殊照顾政策,如各类“示范单位”、区域发展副中心等支持政策。由于政策

的稳定性和持续拉动性,可以将外部资源直接倾斜到当地,“争政策”日益成为基层政府关系运作、向上争取资源的主要目标(白杰,2010;欧阳静,2018)。尽管从原则上看,项目与政策所携带的资源大多要专款专用,但由于信息不对称,基层政府总有各种办法从“死钱”中套取出“活钱”(周飞舟、赵阳,2003;欧阳静,2011)。因此,虽然基层政府的制度化资源配置呈现出平均化和低响应的倾向,但基层政府在自致资源上的拓展能力直接影响其面临的具体任务—资源约束情境。

(三)任务资源矛盾中的基层政府行为

如果资源与任务能够相互匹配,基层政府具有充足的人力、物力和财力资源解决辖区内的所有任务,那么便失去了采取拼凑应对策略的动机,而会通过常规化治理的方式,按照规章制度、法定程序和资源组合方式按部就班地完成本级工作任务和上级交办的各种临时性任务。因为在科层组织中,所有的拼凑应对行为都有被发现的风险,即使上下级之间可以通过“政绩捆绑”达成“共谋”(周雪光,2005),但是这种共谋是通过默契共识的方式实现的,一般“只能做,不能说,更不能形成文件”,一旦发生意外,所有的风险和责任都由下级政府承担(欧阳静,2011)。因此,在有能力完成所有任务的情况下,基层政府便失去了进行选择、变通或将政策悬置忽视的激励。

然而,在实际工作中,基层政府普遍面临着不同程度的资源约束,这种任务—资源的冲突导致了基层政府工作过程中的权衡:一项任务的完成通常要以牺牲另一项任务为代价(Huang,2002)。因此,在资源有限的情况下,基层政府往往会根据对工作性质的界定对其进行重要程度排序,然后依据优先顺序对各项工作进行逐级的资源分配,越接近中心,分配到的资源和精力也就越多;越接近边缘,分配到的资源和精力越少。伴随着资源分配的差序递减,基层政府的行为也从按部就班地常规化执行逐渐变为被动应付,甚至出现任务悬置。

由此我们可以看出,基层政府在工作中的行为差异既受工作性质的影响,也受其任务—资源匹配程度的约束。在任务—资源相对匹配的情况下,基层政府能将资源分配到原本并不受重视的工作上,采取常规化的执行方式,以显示政绩、增加收益(王汉生、王一鸽,2009);而在任务—资源紧张的情况下,即使面对优先等级较高的工作任务,“虚弱”的基层政府也有可能采取拼凑应对的行为。因此,资源总量越多,

基层政府在资源分配的过程中能推及的工作任务也就越广。对于辖区内经济发展水平较高或善于进行“非正式关系运作”(欧阳静,2011)的基层政府,其财政收入除依赖制度化的组织资源外,还具有一定的资源拓展能力来获取自致资源,这大大缓解了其任务和资源之间的冲突,使其能将资源推及更多的任务。对于面临资源约束而又无力拓展资源的基层政府而言,资源的紧张使其不得不在更多的工作任务上采取任务悬置的策略,即虽然很多工作已经“上墙”,张贴在各类公告栏中,但在实际的工作中,这些制度和政策其实是虚置的,没有人执行也没有人在意。基层政府的行为模式及其转变如图1所示:

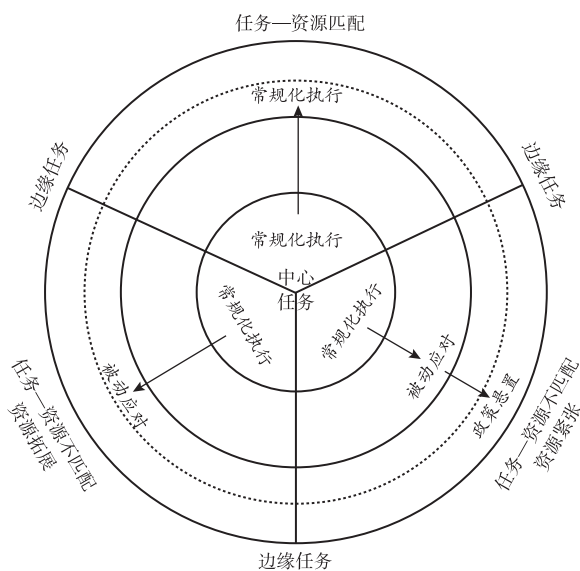


图1 基层政府的任务—资源匹配与执行行为

四、研究方法 with 案例简介

为了考察在同样的结构函数和激励函数下任务与资源匹配程度对基层政府行为逻辑的影响,结合本文开头所提及的现象,本文选取了该区(根据匿名化需要,以下简称A市Y区)的三个街道为分析对象,考察其在政策执行中的不同行为过程。这样便能在案例研究的过程中有

效控制制度结构、政策情境、上级偏好、考核激励等因素的影响,进而探究关键核心变量之间的因果关系。

Y区位于A市南部,是中心城区之一,辖区面积90.4平方公里,共有18个行政街道、265个社区居委会,多数街道管理任务繁重。Y区街道设置是在1998年街道调并基础上形成的,一定程度上遵循了计划经济时代城乡分开的思路。随着经济、社会的发展,Y区由原先的城郊地区变为A市中心城区之一,在这一过程中不少街道从农村或城乡结合部变成了城区,人口和经济结构也发生了很大的变化,而街道设置并未随之进行相应的调整。从现有的人口分布特征来看,西部老城区面积较小,人口以户籍人口为主。而外来人口主要聚居于交通便利、居住成本相对较低的东部地区。因此,各街道在管辖面积、人口数量和人口结构方面有很大差异。Y区各街道的行政区划如图2所示。

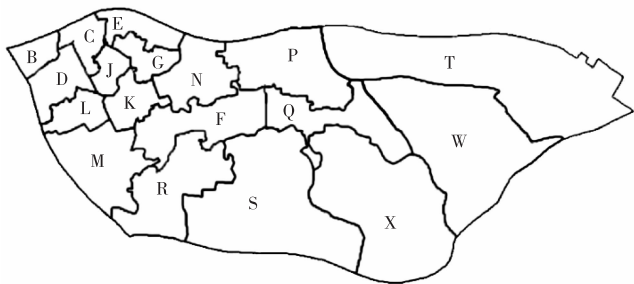


图2 Y区街道区划

2012年,Y区计划对下辖各街道进行重组,本文作者参与了这一过程,从中关注到Y区各街道在管理幅度上的巨大差异,并有机会对这些街道的任务进行完整的记录和梳理。2018年,本文第二作者重新回到Y区,在相关街道开展实习工作。在这一过程中我们发现,正如已有研究所描述的那样,面对多重任务压力时,基层政府经常会根据具体任务情境采取相应的应对策略,并且在任务与策略的匹配过程中往往遵循着某种不言自明的规则,如任务的来源、周期、考核方式等。但

是在Y区,有一项任务却打破了基层政府间行动策略选择的默契,即网格化管理平台建设。^①在这一任务的执行过程中,我们不仅能看到各街道间不同的行为模式,而且可以看到在总体任务环境不断变化的情况下,同一街道政策执行行为随着时间的推移如何发生转变。

2014年10月,A市印发了《推进城市社区网格化服务管理工作总体方案》,正式在全市铺开社区网格化管理的推行工作。此项工作虽然由市政府发文推动,但能否真正落地却在很大程度上取决于街镇是否有足够的能力和资源给予充分的关注和响应。A市的网格化管理原则上要求按照200户为标准将辖内社区划分为基础网格,每个基础网格承载了100多项入格事项,网格人员既要承担计生、就业、社保、民政、综治等常规性工作,还要完成大量网格管理的硬性指标,如排查问题隐患、采集基础信息、收集社情民意、为居民提供便民服务等。然而,在人员的配备上,A市并没有统一招聘网格员,而是要求各街镇整合街镇内现有各类聘用人员,包括社区工作人员、出租屋管理员、城管协管员、治安协管员等。同时,街道还要负责移动终端、数据服务的购买、网格人员的培训、网格指挥中心的装修等工作,这就需要街道投入大量的时间、精力和人力、物力资源。而在网格化管理平台建设工作的考核上,A市和Y区都没有制定专门的考核方案,只是通过区网格化管理办公室的后台系统,统计各街道上报的民情日志和工作台账,以此为依据对街道网格化管理工作进行排名。因此,从任务性质上来看,此项工作并非中心工作,这为各街道在政策执行过程中采取拼凑应对策略提供了行动空间,也为我们观察基层政府行为差异及其背后所遵循的共同逻辑提供了直观的案例材料。

五、研究发现

在对Y区的跟踪观察中我们看到,在网格化管理平台建设的过程中,虽然面临着相同的政策要求和考核方式等结构和激励要素,但各街

^① 网格化管理平台的构建是地方政府试图按功能与流程重新整合部门的职能、弥合基层公共服务碎片化的努力,其核心特征是社会管理的重心下移,在基层构建“横向到边,纵向到底”的社会服务网络格局。理想的状态是通过网格化管理平台迅速了解社区居民需求,帮助有效解决社区问题(竺乾威,2012)。

道对此项任务的执行方式和推行力度却有很大的差别。一些街道按照A市的政策要求常规化地执行,而另外一些街道则秉持着不争先原则,只做“表面文章”,甚至也有街道直接将其忽视悬置。通过深入的观察和访谈我们发现,各街道的执行策略选择在很大程度上取决于此项工作对他们而言是“力所能及”还是“力所不及”。虽然Y区各街道普遍面临着任务膨胀、正式组织资源短缺的困境,但由于管辖面积、人口结构、产业结构等方面的差异,各街道在任务工作量以及对上的资源索取能力方面存在不同,因而任务—资源冲突程度也有所不同。

(一)Y区的任务、资源及其冲突

1. 任务的不断膨胀

伴随着城市化进程,Y区从原先的城郊区域变成了A市的中心城区之一,在人口结构与经济产业结构等方面发生了巨大的变化。2001年,Y区常住人口约105万人,其中外来人口约23.8万人。到2016年,Y区常住人口增加至163.79万人,其中外来人口约61万人。从经济发展上来看,近年来Y区工商业发展十分活跃,市场主体的数量由2001年的2.48万户增加至2016年的13.56万户。^①人口的急剧增加和工商业的快速发展为Y区带来了不断膨胀的工作任务。

首先,管理服务对象的增加必然导致公共服务需求的增加。一方面,在人口数量不断增长的背景下,街道办事处所面临的公共服务诉求也更加繁杂,其日常程序性工作必然出现相同比例的增加。另一方面,外来人口的大量流入给Y区各街道带来了许多新的管理问题,如“五类车”整治、出租屋管理以及外来人口的福利保障等。其次,在属地管理的原则下,工商业的发展使得街道办事处承担的监督工作越来越繁重。近年来,Y区的经济快速发展,但主要以纺织业和餐饮业为主,大规模企业较少,多以小作坊的形式分布在小区居民楼内。街道办事处不仅要对其消防安全、环境卫生、噪音污染等进行日常监督和管理,还需要经常配合工商、安监等部门进行专项整治。再次,随着时间的推移,许多历史遗留问题也逐渐显现,如基础设施损坏、城中村建设、违章建筑等。尤其是2018年Y区实施“效益年”战略、集中解决历史遗留问题以来,各街道不仅新增了许多工作任务,如垃圾分类、社区微改造

^① 资料来源:《Y区年鉴》(2002)、《Y区年鉴》(2017)。

等,一些工作任务指标也增加了几倍甚至十几倍。

2. 资源配置的平均化

对于Y区各街道而言,在任务不断膨胀的情况下,资源的配置并没有呈现出相应的灵活性。一方面,在人力、财力等资源的配置上多遵循旧例,且各街道之间的资源配置呈现平均化倾向,无法反映出各街道的实际工作负荷。另一方面,在事权转移的同时,人和费却不一定随着事走,且许多临时性任务往往因为无法进行成本核算而争取不到相应的资源。例如,在人力资源的配置上,Y区各街道的正式编制工作人员最少的只有60人左右,最多的也不超过80人,难以满足所辖人口的管理要求。如R街道一名工作人员所言:

十年前跟现在的工作量能比吗?翻了都不知道多少倍了,但是你看人手有增加吗?我们(街道)十年前是71个编制,十年后还是71个编制……报了很多次,省里面不批,不能增加居委会和编制数,理由是会增加行政经费,我们只能自己请协管人员,但能用的办公经费很少。(访谈资料 A201806154)

在财政经费上,Y区自2015年开始实行一级财政管理体制,即全区的财政资金由区财政局统管,取消了街道的税收返还奖励。此外,根据《A市街道办事处工作规定》,“街道办事处经费纳入区人民政府财政预算,街道办事处不得从事开办企业或进行其他营利性活动”。因此,街道几乎没有财政自主权,每花一笔钱都需要打报告请领导批示,其可支配的财政资金基本只能满足自身运转的刚性支出。在网格化管理推行过程中,街道办事处要负责配置网格员,但是却很难申请到聘用专职网格员的经费,只能整合现有的工作人员,这就导致网格管理工作的开展严重受限于街道的人力资源存量以及人事匹配程度。

除此之外,辖区任务量悬殊和资源配置平均化也导致各街道资源的分配存在相对不公平的问题。Y区各街道的人员编制和财政拨款等资源配置虽然会与人口和地理面积等要素呈正向关系,但却并没有固定的比例,一般只是在一定的基数上酌情增减,但差别不会太大。而在人口因素中,主要考量的是户籍人口,无法反映流动人口所带来的管理需求。然而,恰恰是流动人口的数量变化造成了各街道任务的巨大差异。以上情况可以从表1中得到反映。此外,资源的配置也在很大程

表 1 Y 区各街道人力、财力资源配置

街道	面积 (平方公里)	户籍人口 (万人)	流动人口 (万人)	年度收入 (拨款)(万元)	年度收入 (其他)(万元)	编制 人员	非编制 人员	人员配置 比例(%)
S	14.6	2.6	18.0	7865.54	149.97	77	326	0.20
W	11.4	2.2	9.0	5263.63	76.66	66	176	0.22
R	6.3	5.3	14.6	5320.92	5.61	71	382	0.23
C	1.5	6.1	2.8	4900.92	372.15	65	170	0.26
K	1.9	8.0	5.0	5265.64	126.68	65	275	0.26
E	2.1	6.1	3.7	4221.91	108.24	61	218	0.28
D	2.4	8.2	1.8	5422.34	4.78	63	239	0.30
N	3.4	7.9	2.1	4413.08	121.00	65	232	0.30
P	5.5	9.3	3.4	6589.16	123.15	71	355	0.34
B	1.1	4.6	1.2	4370.8	125.13	63	149	0.37
M	5.0	7.3	3.1	4724.01	114.76	66	323	0.37
L	1.5	5.9	0.8	4662.99	62.65	59	196	0.38
G	1.7	6.6	1.2	4342.59	77.93	65	229	0.38
Q	5.3	3.0	9.0	5053.17	75.36	65	420	0.40
F	4.5	3.2	23.0	11056.77	701.15	74	1048	0.43
J	2.4	6.9	1.2	5808.13	131.17	63	374	0.54
X	12.2	1.7	4.7	5404.22	165.11	75	272	0.54
T	15.1	1.9	2.1	7368.54	67.34	73	202	0.68

资料来源:Y 区政府门户网站。

注:表中人员配置比例是指街道工作人员总数与辖区人口总数之比。

度上受到历史因素的影响,一般都会参照往年的基础,而不会根据现实情况对资源进行重大调整。

3. Y 区街道任务—资源匹配程度差异

虽然任务与资源之间的矛盾是 Y 区各街道面临的一个普遍问题,但是由于 Y 区的许多街道是随着城市化进程逐步发展起来的,缺乏统一的规划,在辖区面积、管辖人口、管理物件等方面存在很大差异,任务呈现出不均衡发展的态势。在资源配置僵化的条件下,各街道内任务与资源的匹配程度呈现不同特点,基本可以分为以下三类。

其一,任务—资源相对匹配。此类街道多分布在 Y 区东部较老的街区,一般面积较小,人口结构简单。由于这些街道成立时间较早,且在城市化发展过程中没有大量外来人口进入,任务的膨胀程度较低。例如 J 街道,面积约 2.36 平方公里,常住人口约 7.2 万人,其中户籍人

口6.9万人,社区类型主要以单位型小区为主。由于辖区内人口总量较少,人口结构简单且素质普遍较高,辖区内冲突性的公共议题很少。因此,与其他街道相比,J街道面临的任務不甚繁杂,其管理精细化程度在Y区也可谓首屈一指,被称为“绣花式”管理。

其二,任务—资源相对紧张,但具有较强的自致资源拓展能力。此类街道多是在城市化过程中新组建的街道,并在发展的过程中形成了一定的产业规模,吸引了大量的外来人口,因此任务急剧膨胀。在Y区,此类街道的典型代表是F街道。F街道位于Y区的中部,辖区面积4.5平方公里。该街道自西向东呈现出明显的功能区划分,西部主要为住宅区,中部是一个大型布匹市场,正是这个市场吸引了大量的外来人口。而东部则主要为城中村和出租屋,给维稳、治安、消防、环保等方面的工作带来了巨大的压力。然而,布匹市场在带来大量任务的同时,也为F街道扩展资源提供了有效的途径。对上,由于Y区同样承担着布匹市场管理的属地责任,这就为F街道争取政策支持和资源倾斜提供了讨价还价的筹码;对下,布匹市场内的大量企业主出于公心或私心每年都会为F街道提供大量的慈善捐助,为F街道的社会福利和慈善事业的开展提供了便利条件。因此,虽然任务和正式的组织资源无法匹配,但是F街道能够通过资源拓展在一定程度上化解这一结构性矛盾,其管理工作虽无法像J街道那样精细,却也几乎可以面面俱到。

其三,任务—资源紧张,且不具备自致资源拓展能力。此类街道大多处在Y区边缘地区,面积较大,辖区内有大量的城中村,虽然没有形成具有一定规模的产业,但是由于城中村较低的房租水平,此类街道承接了Y区在发展过程中所吸引的大量外来人口。以R街道为例,它位于Y区的西南部,处在典型的“城乡结合部”地区。辖区面积约6.3平方公里,下辖19个社区和两个经济联社,辖区内户籍人口约5.3万人,非户籍人口14.6万人。在人口结构和管理压力方面,R街道和F街道面临着相似的困境,但由于R街道缺乏整合拓展资源的途径,其任务—资源的结构性矛盾在Y区显得最为突出。

(二)行为差异:网格化管理推行的不同做法

1. J街道:网格化管理的常规化执行

J街道是Y区较早开始网格化管理试点的街道。在2015年3月网格化管理推行伊始,该街道便制定了《J街道社区基础网格划分方

案》，将全街道约 3.39 万户居民划为 108 个网格。在网格员的配置上，为实现一格一员的要求，J 街道将除居委会主任外的所有社区专职人员共 85 人，全部纳入网格员队伍。此外，还通过出租屋管理中心，自筹经费招聘编制外合同人员 35 人，并将这些人员全部下放到社区，一部分任专职网格员，一部分承担出租屋管理工作。为保证网格化管理的规范运行，J 街道还制定了“社区网格员绩效考核办法”，通过系统自评、居民满意度、社区街道考评三种形式，对网格员进行综合考核，考核结果直接与网格员的绩效奖励挂钩，所有的绩效奖励，都由街道设立奖励基金，另行支出。

在 J 街道，网格化管理在很大程度上是按照市、区政策要求推行的，并出台了更为细致、可操作化的实施细则，如《J 街道社区网格化管理实施细则及绩效考核办法（试行）》中规定“网格员按照巡查制度每天必须进行两次巡查，并填写巡查日志”。由于街道对网格化管理工作制定了详细的操作指引和考核指标体系，并配套了相应的奖惩措施，目前，J 街道网格化管理在日常巡查、信息收集、问题处理等方面都已经形成常规化的工作机制。

2. F 街道：网格化管理的被动应付

在 F 街道网格化管理推行过程中，其最大的问题在于由于外来人口过多，若以常住户数 200—300 户划分一个网格的话，网格数量必然过于庞大，无法实现一格一员的要求。因此，在网格划分方案的制定中，F 街道采取尽量少报外来人口数量的方式降低总户数，以控制网格总数。因此，在 F 街道 2015 年的基础网格划分方案和网格化工作报告中，其上报的常住外来人口数量为 13 万人，常住户数为 79048 户，并据此将本辖区划分为 253 个网格，符合网格划分的规模要求。在网格员配置上，F 街道在基础网格划分方案中拟任命 120 名社区专职人员兼任网格员，同时整合出租屋管理员 67 人、布匹市场管理员 39 人、计生服务队 15 人和社区专职副书记 9 人兼任网格员。但实际上，由于 F 街道出租屋数量庞大（约 76151 套），工作任务繁重，社区专职人员根本无法兼任网格工作，只是名义上的网格员而已，这样配置主要是为了应付上级检查。在网格化管理的实际工作中，大多数的居委会专职人员要负责两个网格，其网格工作要求也不像 J 街道那样细致且有系统的考核标准。

日常的网格巡查并没有按照规定开展,他们将上下班的路上视为对网格进行部分巡查,并在此基础上撰写工作台账……居委会的日常工作也“都可以转化成网格工作”。如居民到居委会反映问题时,可以把这些工作看成是在网格内发现或办理的,并形成民情日志,作为网格工作成果。(观察日志 B201809031)

虽然网格化管理在社区内难以有效落地,但是在街道层面,F街道则下了较大的功夫,设立了专门的网格化管理办公室,并从民政科调派了两名专职工作人员负责网格工作,但是这些工作主要是向上的,即通过整合本街道各网格内部各类工作的数据信息形成每月的工作汇报。此外,一些涉及计生、民政、城管、治税等工作的信息摸查、资料核对数据等也可由该办公室填写上报网格化信息管理系统,成为网格化管理工作业绩的一部分。

3. R街道:从被动应付到政策悬置

R街道和F街道在任务结构上有较多相似之处,两者都是在城镇化过程中发展起来的,有较多的城中村和外来人口,治安、消防、环境保护和城市管理的任务较重。在类似的任务结构困境下,R街道的网格化管理工作也采取了与F街道相似的策略。2015年,R街道常住人口近20万,若严格按A市网格化管理的划分标准,则应划分为200多个网格,R街道同样以少报外来人口的方式将本辖区划分为114个基础网格,由社区专职人员担任网格员,网格内的日常工作也基本流于形式。

然而,R街道的网格化管理工作随后却经历了从被动应付到政策悬置的转变过程。在网格化管理推行初期,R街道成立了网格化管理中心,并调派一名工作人员负责网格化管理的信息采集以及工作报告撰写,以应付各种检查。到2016年8月,这名工作人员被调派到街道城管科,网格化管理工作由街道民政科承接。但是民政科并没有安排负责此项工作的专职人员,只是将其并入到社区建设工作中。网格化管理的相关工作内容也被简化为把以往的工作总结修改相关数据后上报。到2018年初,随着Y区“效益年”规划的实施,各街道额外增加了“五类车”整治、社区微改造、拆违等工作。由于R街道城中村较多,各项整治工作任务异常繁多,仅2018年拆违工作指标就达到10万平方米,与F街道相当,而J街道仅为2万平方米。在各项工作压力激增的

情况下,网格化管理工作在 R 街道成了几乎完全被忽略的工作,网格化管理信息平台系统几乎不再使用,网格管理资料和相关数据也已不再保存更新。这一情况可以从对 R 街道网格化信息平台使用统计上得到反映。截至 2017 年 2 月,^①上述街道的网络化信息平台使用情况如表 2 所示。

表 2 Y 区网格化信息平台使用情况

行政区划	民情日志总数	上门采集总数
Y 区	281439	75433
J 街道	44865	45985
F 街道	28676	6747
R 街道	18037	11

数据来源:J 街道办事处。

总体而言,网格化管理工作是 A 市政府在社会管理创新方面所做的尝试,此类工作由地方政府发起,任务逐级考核的压力并不大,这些工作做得好,也只是在工作业绩上锦上添花。因此,各街道往往会根据自身的实际情况,采取不同的行动策略。J 街道虽然制度化资源有限,但其辖区面积较小,人口结构单一,在同样的任务结构下,每项任务的工作量比其他街道小很多。在总体性任务情境下,任务工作量较小就意味着基层政府有能力将管理资源推及更多的工作。因此,在网格化管理推行工作中,J 街道能够为网格化管理工作配置相应的管理资源。对于 F 街道来说,虽然复杂的经济社会条件带来了大量的管理工作,但它能够通过获取自致资源在一定程度上缓解任务—资源紧张。例如,在 Y 区 2017 年开始的“五类车”整治工作中,由于布匹市场是重点整治区域,F 街道向 Y 区争取到 400 万元专项资金,雇佣当地保安公司专门负责“五类车”整治,这在很大程度上节省了街道的辅助执法力量。这些向上争取的资源通过一系列调剂分配后对街道的各项工作都会产生相应影响。因此,即使在 Y 区“效益年”各项任务急剧膨胀的情况下,F 街道仍然可以部分“完成”网格化管理工作。对于 R 街道来说,由于任务量大,制度化资源配置不足,自致资源汲取能力较弱,因而

^① 由于 R 街道的网格化管理数据更新截止到 2017 年 2 月,因此使用这一时段的统计数据。

它对一些政策履行的意愿和能力比较低,从而产生了网格化管理过程中的政策悬置现象。以上三个街道的任务、资源与行为模式对比如表3所示。

表3 Y区三个案例街道的任务、资源与行为模式

街道	任务量	资源		网格化管理执行行为
		正式组织资源	自致资源	
J街道	++	++	0	按部就班
F街道	++++	++	+	被动应付
R街道	++++	++	0	政策悬置

注:“+”表示存在,“0”表示不存在,“+”越多表示程度越强。

六、结论与讨论:把“管理”带回政治

对中国地方政府行为的研究从组织结构和激励机制两大角度贡献了众多精彩的作品,在此基础上,本文进一步提出一个可经常在行政实践中观察到的困惑:为什么处于同一结构地位、同一套激励函数下的地方政府在对待同一政策时仍然表现出较大的行为差异?本文对Y区的三个空间相邻的街道在执行网格化管理任务上的行为差异进行了案例对比,研究发现,尽管面临相同的结构地位和激励函数,但是任务量的巨大差异、制度资源的平均化配置以及自致资源获取能力的差别三大要素促使三个街道办事处在同一政策执行中分别采取了按部就班、被动应付和政策悬置三种应对行为。由此出发,本文认为要把“管理函数”带回中国地方政府行为研究。以往对中国地方政府行为的研究更倾向于以个案的方式来描述其行为,或积极进取,或拼凑应对,但总体上是偏政治化或偏个人化的,大多研究者仍然乐于去揭示政府主体行动者的注意力分配意愿。不同于以往研究,本文强调应该更重视那些常规的、具备决定性的管理函数或变量:任务、资源及其匹配性,这些变量往往比地方主官的政治决心更具决定性。更具体而言,“把‘管理’带回政治”意味着本文期望能够在下述几个方面对中国地方政府行为研究有所创见。

首先,在现有的作品中,地方政府“人少事多负担重”或曰资源紧

张似乎已经成为研究基层政府行为的一个隐含前提,但是却很少被从“幕后”拉入研究的“前台”。通过案例的比较,本文试图解答:在人多事少成为一个普遍化的结构条件时,地方政府行为又是如何形成差别的?为了回答这个问题,本文尝试建构关于中国地方政府的任务和资源的类型学,为中国地方政府行为的有关研究提供更具实质性的分析工具。本文认为,中国地方政府的任务总体上由三个方面构成:一是压力型体制下的行政派生性任务;二是现代化发展过程中的社会回应性任务;三是基层政府主动发起的地方实践性任务。尽管任务的来源不同、数量存在差异,但需要和管理资源结合起来看其匹配性才具备分析性价值。一个地方政府可能有很大的任务量,但如果它同时也拥有丰富的可供调配的资源,其管理工作则可能同样游刃有余,反之亦然。而资源可以划分为制度化资源和自致资源两大来源,根据本文对Y区三个街道的分析,在同一区域内,地方政府的制度化资源大体上是标准化和平均主义的,它往往缺乏即时的响应性,因此,一个地方政府的自致资源能否有效地弥补任务和制度化资源的匹配性不足,则成为另一个关键性变量。这些分析将有助于我们进一步了解在相同的结构和激励条件下基层政府行为的差异。

其次,通过把任务和资源及其匹配性问题带进对政府行为的讨论,我们希望能够进一步丰富中国地方政府行为的制度化背景,为中国地方政府行为研究建构更完整的解释图景。也就是说,如果组织结构和激励机制两大要素能解释某个层级、某个地域的地方政府行为差异,那么,把任务和资源变量带进来,就可以帮助我们去解释在结构和激励条件基本相同的情况下,地方政府更具体的行为差异:资源变量和任务变量为测量地方主官的个体特征、结构函数、激励函数和地方政府的行为差异提供了有效的中介,个体的政绩冲动、政治资源和行政能力等变量可以通过任务和资源变量对政府行为变量产生作用。结构函数和激励函数影响主官的政绩冲动、制度化资源的配给和行政派生任务的生成;主官的个体特征影响主官的政绩冲动并进而影响地方实践任务的量,主官的个体特征同样影响主官的资源动员能力从而影响其自致资源;管理对象特性直接影响社会响应任务的量,影响地方自致资源的可获得性;最后,在上述变量共同作用下的资源和任务的匹配程度决定了地方政府的行为差异。遵循这一分析路径,我们能为中国地方政府行为的解释提供更有效度的框架。例如,从“地方政府合作主义”(local

state corporatism) 解释框架出发的系列研究认为,分税制提供的财政激励推动着地方政府行动者积极统筹各方力量致力于地方经济发展,从而推动了中国经济的腾飞(Oi, 1992),但是该分析路径的明显逻辑缺陷在于:并不是地方政府有动力和激励去发展经济就能够将经济发展起来,在同样的财政激励制度下,为什么有些地方成功推动了地方经济的发展,而另一些却无法做到?要解决这个问题,就必须把更具体化的管理对象、资源和任务等变量带进分析框架,才能提供更完整的解释。同样,另一个为人熟知的研究取向——“晋升锦标赛”理论框架也承认无法将晋升锦标赛模式很好地应用于历史地理和经济发展条件差异大的、不属于“同一起跑线”的地方政府之间,把管理函数带进“晋升锦标赛”解释框架也有助于增强该理论框架的解释效率。晋升激励经由地方主官的政绩冲动变量产生作用,但受管理对象变量、资源和任务变量所调节,这些要素将会极大地影响一个雄心勃勃的地方主官的参赛意愿和行为。此外,把“管理函数”带进中国地方政府行为的研究也将为基于大样本的进一步的定量研究提供操作化的可能。我们描述的地方政府行为的分析路径如图3所示。

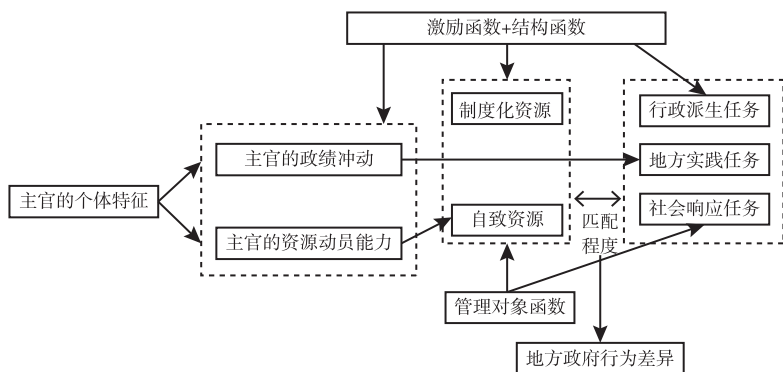


图3 地方政府行为的分析路径

最后,对基层政府任务—资源情境及其政策执行行为的考察也为我们理解中国国家治理有效性提供了微观的实证基础。治理规模、多元文化以及由此带来的委托—代理困难被认为是当代中国国家治理面临的重要挑战(周雪光,2014)。基层政府处在国家与社会的交界面,是国家履行职能的末梢,由国家治理规模所带来的沉重管理负荷都积

淀在基层政府,并最终影响着国家政策在基层的执行情况。此外,在国家治理过程中,我们看到的一些非常规的治理模式,如运动式治理和项目制也都是围绕着任务与资源在基层的配置展开的。在运动式治理中,基层政府往往需要在短期内集中大量的行政资源完成特定的任务,对原本就面临资源约束的基层政府而言,这种整体性的资源动员必然要以牺牲对其他工作的资源投入和注意力分配为代价。而项目制则是上级部门通过资源转移来吸引基层政府的注意力,使其优先完成本部门工作任务的一种重要方式(陈家建,2013)。这些非常规的国家治理模式在特定时期、特定工作中往往能够发挥立竿见影的效果,但是它们是否能够形成稳定的制度化运作模式,是否有利于长久的治理优化仍然有待商榷。相对而言,从常规性国家治理的角度拓展政策思路,思考如何为基层政府确定适当的管理规模以合理控制管理负荷、并在此基础上构建动态平衡的资源配置模式、以适应动态差异化的管理情境具有更重要的现实意义。具体而言,有以下几个方面的实践问题值得进一步探索:其一,在当前社会背景下,应适当界定不同层级政府的权力边界及其治理内容,以有效减轻基层政府的治理负荷与成本;其二,在治理单元的划分和治理资源配给上,应当依据空间特征、人口结构、管理对象构成等多元要素对其进行动态调整,使基层治理单位的资源配置能适应多变的管理任务要求,实现动态平衡;其三,应鼓励基层政府因地制宜,有效地培育和动员传统与现代社会治理资源,以增强自身资源拓展能力,为制度化资源提供有效补充。

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》第3期。
- 白杰,2010,《街道办事处权力运作逻辑:对宣南的实证研究》,北京:中国商业出版社。
- 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》第1期。
- 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》第2期。
- 陈家建、边慧敏、邓湘树,2013,《科层结构与政策执行》,《社会学研究》第6期。
- 陈玲、林泽梁、薛澜,2010,《双重激励下地方政府发展新兴产业的动机与策略研究》,《经济理论与经济管理》第9期。
- 丁煌、李晓飞,2010,《逆向选择、利益博弈与政策执行阻滞》,《北京航空航天大学学报(社会科学版)》第1期。
- 董强、李小红,2009,《农村公共政策执行过程中的监督教化——以G省X镇计划生育政策的

- 落实为例》,《中国行政管理》第12期。
- 贺东航、孔繁斌,2011,《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》第5期。
- 李路路、李汉林,2000,《中国的单位组织:资源、权力与交换》,杭州:浙江人民出版社。
- 林雪霏,2017,《双重“委托—代理”逻辑下基层政府的结构困境与能动性应对——兼论基层政府应然规范的转变》,《马克思主义与现实》第2期。
- 欧阳静,2011,《策略主义:桔镇运作的逻辑》,北京:中国政法大学出版社。
- ,2018,《强治理与弱治理:基层治理中的主体、机制与资源》,北京:社会科学文献出版社。
- 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬,1998,《从压力型体制向民主合作型体制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 孙柏瑛,2012,《基层政府社会管理中的适应性变革》,《中国行政管理》第5期。
- 孙秀林、周飞舟,2013,《土地财政与分税制:一个实证解释》,《中国社会科学》第4期。
- 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》第2期。
- 王贤彬、徐现祥,2009,《转型期的政治激励、财政分权与地方官员经济行为》,《南开经济研究》第2期。
- 王亚华,2013,《中国用水户协会改革:政策执行视角的审视》,《管理世界》第6期。
- 吴毅,2007,《小镇喧嚣:一个乡镇政治运作的演绎与阐释》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 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——以G市L社区为例》,《社会学研究》第4期。
- 杨宏山,2016,《情境与模式:中国政策执行的行动逻辑》,《学海》第3期。
- 杨善华、苏红,2002,《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》第1期。
- 应星,2001,《大河移民上访的故事》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 张静,2007,《基层政权——乡村制度诸问题》,上海:上海人民出版社。
- 赵静、陈玲、薛澜,2013,《地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论》,《管理世界》第2期。
- 折晓叶,2014,《县域政府治理模式的新变化》,《中国社会科学》第1期。
- 周飞舟,2006,《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》第3期。
- 周飞舟、赵阳,2003,《剖析农村公共财政:乡镇财政的困境和成因——对中西部地区乡镇财政的案例研究》,《中国农村观察》第4期。
- 周黎安,2004,《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》第6期。
- ,2008,《转型中的地方政府——官员激励与治理》,上海:格致出版社。
- 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》第2期。
- ,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》第6期。
- ,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》第10期。
- ,2013,《国家治理规模及其负荷成本的思考》,《吉林大学社会科学学报》第1期。

- ,2014,《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索》,《开放时代》第4期。
- 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》第5期。
- 竺乾威,2012,《公共服务的流程再造:从“无缝隙政府”到“网格化管理”》,《公共行政评论》第2期。
- Huang, Yasheng 2002, “Managing Chinese Bureaucrats: An Institutional Economics Perspective.” *Political Studies* 50(1).
- Li, Hongbin, Li-An Zhou 2005, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China.” *Journal of Public Economics* 89.
- Lieberthal, Kenneth & David Lampton 1992, *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley, CA: The Regents of University of California.
- Oi, Jean C. 1992, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China.” *World Politics* 45(1).
- O'Brien, Kevin J. & Lianjiang Li 1999, “Selective Policy Implementation in Rural China. Comparative Politics.” *Comparative Politics* 31(2).
- Shue, Vivinne,1988, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic* Stanford: Stanford University Press.
- Walder, Andrew G. 1995, “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy.” *The American Journal of Sociology* 101(2).
- Whiting, Susan H. 2000, *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zhou, Xueguang, Hong Lian, Leonard Ortolano & Yinyu Ye 2013, “A Behavioral Model of ‘Muddling Through’ in the Chinese Bureaucracy: The Case of Environmental Protection.” *The China Journal* 70.

作者单位:中山大学中国公共管理研究中心、
中山大学政治与公共事务管理学院
责任编辑:徐宗阳