

## “为官不为”的组织学解释及其治理策略

凌 争\*

**【摘要】**“为官不为”是坚持党的领导、完善中国特色社会主义行政体制所要解决的重要问题。既有研究强调，“为官不为”是官员基于激励、风险等因素综合考量下的避责产物。然而，“为官不为”在容错机制建立后仍然存在，甚至部分地区“不为”的官员实际上一一直处于积极作为之中。如何解释这种反差之下的“为官不为”？文章基于组织学视角提出解释。“为官不为”是官员在官僚系统嵌入新制度而产生的“波动”中寻求确定性（特别是“发展窗口”）的产物。问责制冲击了官僚系统内已形成的较为清晰、稳定的官员职业发展路径，加剧其职业发展的不确定性。然而，追求职业发展的官员并不会停下脚步，而是在不确定性中寻找确定性，特别是“低风险、高收益、短耗时”的“发展窗口”。当官僚制的常规运作难以满足官员对“发展窗口”的追求时，官员就倾向通过政治引领使官僚组织将执行行政事务的注意力转向政治任务，组织难以兼顾行政事务进而未能完成既有考核，被贴上“为官不为”标签。文章以Z市创建全国文明城市为案例，论述既有职业发展路径受冲击的Z市官员，通过政治引领政府部门，积极投身具有“发展窗口”特征的“创文”工作来谋求发展，最终导致职能部门无暇完成考核形成的“为官不为”。文章提炼了不同于既有“为官不为”研究的新解释，并提供了三点针对“为官不为”的治理策略。

**【关键词】**为官不为 发展窗口 政治引领行政 全国文明城市 官僚制

**【中图分类号】**D63

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1674-2486 (2023) 01-0106-19

### 一、引言

“为官不为”是坚持党的领导、完善中国特色社会主义行政体制所要解决的重要问题。官员作为，不仅是政府实现组织目标的必要途径，也是累积合法性

---

\* 凌争，南开大学周恩来政府管理学院讲师，南开大学中国政府发展联合研究中心研究员，南开大学数字政府与数据治理研究中心研究员。本研究曾在“国家治理体系中的央地关系学术研讨会”宣读。感谢论坛各位专家学者以及评审人的宝贵建议。

资金项目：教育部人文社会科学研究项目：新时代地方政府的考核机制创新与行为逻辑研究（22YJC810004）。

的必然要求（林尚立，2009）。为此，国家尝试通过制度构建对症下药，激发干部“想干事、敢干事”的积极性<sup>①</sup>。这些举措与学界对“为官不为”的判断一致：随着中央强化了以反腐为代表的问责制度，官员行为从“邀功”转向“避责”（倪星、王锐，2017）。然而，问责制下的“为官不为”仍时有发生。更吊诡的是，部分地区的“不为”官员一直处在积极作为之中。那么，如何解释“为官不为”，特别是积极作为下的“为官不为”？

既有研究认为，“为官不为”是官员基于激励、风险等因素综合考量下的产物（燕继荣，2015；姜晓萍、郭金云，2018），并对此提供了针对性的建议（陈文权、许可，2015）。然而，学界似乎将“为官不为”当作一个既定的或“不言自明”的存在。换言之，既有研究强调“为官不为”的主观性，即官员虽有完成工作的客观条件，但由于个人主观意愿而选择不完成。由于“主观性”难以测量，相关研究只能停留在应然层面。鉴于此，本研究基于政府运作的现实场景，以官员考核的完成情况来界定“为官不为”。在此，“为官不为”是指官员未能实质性完成考核任务，如官员没有高质量完成考核，甚至未能完成考核。这种未完成考核的情况被认定为不作为，而考核的未完成也导致民众对官员产生不作为的印象。总之，无论官员是主动还是被动的不作为，都能通过考核任务的完成情况进行判断。

在既有研究的基础上，本研究通过引入“官僚制”，从组织学视角对“为官不为”提出解释。官僚制具备理性化、制度化、等级化、非人格化等特征，是现代国家运行的关键。无论是发达国家还是发展中国家，政治权力都在向官僚制组织转移（Wilson，1975）。与韦伯的“理性官僚制”不同，中国的官僚制被认为是“政治官僚制”（Politicized Bureaucracy）（Vogel，1969），其对于社会的“总体性支配”（渠敬东等，2009）受制于官僚制的上级官员。在“向上负责制”的影响下，政府内部形成了较为清晰、稳定的官员职业发展路径（周黎安，2007）。然而，问责制度冲击了前述官员发展的既有路径，加剧了官员职业发展的不确定性。即便如此，追求职业发展的官员并不会停下脚步，而是倾向于在不确定性中寻找确定性，特别是“低风险、高收益、短耗时”的“发展窗口”。当官员找到“发展窗口”且认为官僚制的日常运作无法令其脱颖而出时，便可能通过权力介入官僚制的日常运作，以“运动式治理”的方式为其职业发展加码。而官僚制中的政府部门（因向上负责制）服从上级安排而参与“运动式治理”，以致常常难以完成其日常行政任务，从而被贴上“为官不为”的标签。简

① 如中央发布的《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》以及各地方政府颁布的文件，如《江苏省进一步健全容错纠错机制的办法》、浙江省印发《关于完善改革创新容错免责机制的若干意见》、交通运输部办公厅印发《关于进一步激励交通运输系统广大干部新时代新担当新作为的实施意见》、宁波市印发《关于激励干部担当作为推进“六争攻坚”的若干意见》等。

言之,“为官不为”可能是政治逻辑引领行政逻辑的结果,其深层原因在于它是官员在官僚系统嵌入新制度而产生的“波动”中寻求确定性(特别是“发展窗口”)的产物。

本研究以Z市创建全国文明城市为案例。全国文明城市是中央政府推动地方物质文明、政治文明和精神文明建设协调发展的综合载体,地方通过提升城市形象使广大市民群众得到实惠。为保证地方严格落实文明城市的各项要求,中央政府制定了详细的评比规则,这是一项“确定性”的工作。作为全国城市的最高荣誉,全国文明城市具有“低风险、高收益、短耗时”的“发展窗口”特征。Z市原本是制造业城市,该市的发展前景主要依托制造业引领的经济增长。然而,由于环保领域的“精准治理”,Z市市领导通过发展制造业助推其职业发展的稳定路径受到冲击。此时,创建全国文明城市又使Z市市领导看到了职业发展的机遇。为此,Z市市领导通过建立指挥部介入并引领政府内部的日常运作,动员各部门参与创建行动,最终摘取了文明城市桂冠。然而,创建文明城市造成政府各部门难以兼顾其本职工作,使其在年底未完成考核。这种由于没有完成考核而造成的“为官不为”,看似意外,实则必然。本研究将通过案例研究剖析:基于“发展窗口”,官员如何通过政治引领影响各部门工作以及对官僚系统造成“目标替代”。据此,本研究提供了“为官不为”的新理解。

本研究对上述观点的论证分四个部分进行:首先,综述有关“为官不为”以及政府研究的文献,进一步明确本研究意义;其次,结合官僚制、政府研究等理论,建立以“发展窗口”为核心的解释逻辑,阐述“为官不为”的组织学解释;再次,通过案例分析论证理论构建;最后,基于案例深入剖析“为官不为”对政府运作的潜在影响,并提出针对性的治理策略。

## 二、文献回顾 “为官不为”与官僚制

### (一) “为官不为”:“看得见”却“摸不到”

“为官不为”(如官员不作为、懒政、怠政等)的问题近年来成为热点。这缘于官员行为的转变,即消极不作为逐渐取代以往以发展为导向的积极作为。为此,学界对“为官不为”进行了大量研究(陈文权、许可,2015;燕继荣,2015;金太军、张健荣,2016;谢舒晔、艾永明,2016;倪星、王锐,2017;姜晓萍、郭金云,2018)。然而,既有研究多将“为官不为”当作约定俗成的研究对象,鲜有对该概念的精确界定(王郅强、林昂扬,2017)。这缘于学界多从宏观视角对“为官不为”开展研究所带来的局限:由于官僚系统运作复杂,同一级别的不同部门与同一部门的不同层级都可能产生不作为的情况,任何行为都可能被贴上“不作为”的标签。这就导致“为官不为”貌似“看得见”,

实则“摸不到”。既有研究强调“为官不为”的主观性，即官员主动不作为，其虽有完成工作的客观条件，但由于主观意愿而选择不完成。“主观”的“为官不为”难以测量，因而实证维度的观测成为深化“为官不为”研究的关键。本研究从实证维度定义“为官不为”，即指官员未能实质性完成考核任务。关于“为官不为”的原因，文献大多在规范层面从激励、风险、责任的角度探讨，更多谈及官员个体，鲜有涉及个体与组织之间的关系。事实上，人的行为深深嵌入组织结构之中（Granovetter, 1985）。官僚组织的等级结构、文牍制度、职业生涯、正式和非正式权威都不可避免地影响着官员行为（周雪光、程宇，2012）。本研究接下来将讨论官僚制的相关研究。

## （二）官僚制与中国现实：行政运作与政治引领

实现现代化是延续执政合法性的有效手段（冯仕政，2011），这种压力通过政党转移到官僚组织。官僚组织通过专业化的人员和正式规章制度落实自上而下的政策指令，通过保障决策、执行的效率完成组织目标（周雪光，2017）。官僚组织强大的执行力来源于组织对规则、秩序的追求（Merton, 1952），这也被当作任何正式组织的特质（March et al., 2000）。然而，组织并非完全理性的机器，组织设计者的有限理性导致组织运作过程可能存在问题（March & Simon, 1958; Cyert & March, 1963）。官僚组织规模越庞大，其横向部门越多，纵向链条越长，这使得官僚组织内部各部门、各层级间可能存在目标冲突，进而加剧其协作难度，这种现象被称作“组织规模负效率”（Organizational Diseconomy of Scale），即组织效率随着组织规模的扩大而下降（McAfee et al., 1995）。基于此，委托-代理模型提出的设计激励机制以确保委托方与代理方目标一致的做法是缓解上述问题的有效路径（Gibbons, 1998; Kerr, 1975）。官僚组织通过将政治问题行政化（曼海姆，2002），以其特有的组织程序维持运转；但其在稳定运转的同时也存在以上缺陷进而可能导致管理组织失败，而遏制、避免官僚组织失败是所有官僚组织管理的共同目标。

中国的官僚制运作为遏制、避免官僚组织失败提供了参考。韦伯的官僚制源于法理型权威，即官僚制中的成员按规则办事。在此，规则不仅成为官僚组织中上级命令下级的标准，也成为下级防止上级干预的保障（Crozier, 1964; Gouldner, 1964）。这种制度关系在形式上是等级制，但实质上制衡了上下级关系。中国的官僚制被认为源于家产制权威，官僚组织的权力来自于皇帝的授权（孔飞力，1999）。在中国古代，家产官僚制存在着支配关系（韦伯，2004），这在当代中国表现为“政治挂帅”（Whyte, 1973），又被概括为“政治官僚制”（Vogel, 1969）。因此，中国的官僚体制植根于其历史并一直延续，且具备垄断权力逐级复制、向直接上级负责制以及制度不稳定性的特点（周雪光，2013）。这种制度的不稳定性有悖于官僚制“规则至上”的稳定结构，表现为“运动性

治理”(周雪光,2012)。

总之,中国官僚体制有其特殊性:官僚制延续着历史传统,其常规运作可能被政治权力介入。官员行为受官僚体制特殊性的影响。既有官员行为的研究分为两类:一类是宏观层面将政府官员抽象为整体,探索制度如何影响政府行为(Montinola et al., 1995; 周黎安,2007),不关注官僚制的实际运作。另一类是微观层面将政府置身于政策海洋,即政府总是在应对不同领域的政策如何执行的问题,提炼出压力型体制(荣敬本等,1998)、政策变通(王汉生等,1997)、主动加码(凌争,2020)等概念,展现了政府的运作过程。如果将“为官不为”理解为考核未完成,那么既有研究揭示出的政府过程的复杂性对理解“为官不为”具有启发意义,特别是可通过官僚制揭示“为官不为”的深层逻辑。本研究将通过引入中国情境下的官僚制,揭示中国官僚制造成“为官不为”的机理。这不仅为学术界研究“为官不为”提供了实证维度的解释,而且丰富了官僚制与政府研究。

### 三、“为官不为”:发展窗口、政治逻辑与行政逻辑

官僚制通过设定绩效考核为组织成员提供激励,以促进各官僚组织的高效运转。中国的官僚组织亦存在上述制度化的考核体系。鉴于中国官僚组织规模大、监督成本高,设计合理的考核指标有利于解决官僚组织因信息不对称而造成的执行“异化”问题。基于此,“为官不为”的关键就是官员未能实质性完成其考核,这种“未完成作业”的情况被认定为不作为。所谓未能“实质性”完成,是指官员没有按照要求完成考核任务(如通过变通、共谋等方式完成考核),甚至完不成考核任务。鉴于官员的考核任务可以等同于相关政府组织的考核任务,本研究所指的官员主要是地方政府的领导干部(“块”的官员),其承担的考核主要为所有“条”考核的汇总。因此,任何“条”没有完成考核就意味着官员没有完成考核。对更高级别职务的追求激励着组织成员提高效率、脱颖而出,官僚制内部的组织更是如此。这套围绕政府职能设定的考核指标形成了稳定的激励,并作为一种隐性知识被地方官员熟知,进而形成地方政府运作的稳定路径。

随着考核指标的多元化以及问责的不断加强,上述相对稳定的官员发展路径呈现出不确定性。一方面,考核侧重的多元化意味着传统路径下的工作重点需要转变;另一方面,强问责意味着传统路径下的工作方式需要转变。简言之,官员的工作重点与工作方式都需要转变,而后者甚至会影响官员的职业生涯。鉴于此,从“邀功”转向“避责”被认为是官员的替代选择,但这并非官员的唯一选择。事实上,对职业发展的追求驱动着官员在变动的官僚系统环境中寻找新目标,而这些目标通常蕴含在官员的考核之中。

官员的考核可大致分为两类——“必答题”与“附加题”。“必答题”主要是对常规任务的全面考核，“附加题”则重点关注其他任务。当“必答题”由“发展经济”转向“经济、民生、生态等多领域协调发展”，特别是在以反腐为代表的强问责开展后，政治环境的不确定性带来了更高的风险。考核重点的多元化以及政治环境的复杂性等诸多因素模糊了官员职业发展前景。此时，“附加题”的价值得以凸显，这缘于“必答题”仅区分官员绩效的“高或低”，而“附加题”则区分了官员绩效的“有或无”。当“必答题”因考核的多元化与问责的强化而难以确定时，寻找“合适”的“附加题”便成为官员的重要选择。“合适”的“附加题”必须满足“低风险、高收益、短耗时”三个要求。“低风险”意味着官员“答题”不易出错，这是官员基于政治环境不确定性的抉择——在不确定性中寻找确定性。“高收益”意味着官员能够借此在竞争中脱颖而出。“短耗时”意味着官员能在其任期内实现目标，而不为他人“做嫁衣”。本研究将“附加题”称为“发展窗口”，即当发展经济的“政治锦标赛”以及上级政府对“法无禁止即可为”的容忍度弱化后，官员倾向于通过“发展窗口”寻求职业发展，这是官员在变革中寻找确定性的体现（如图1所示）。



图1 官员职业发展与考核多元化

资料来源：作者自制。

“发展窗口”类似于某种信号，它能够区分不同能力水平的官员。借鉴斯宾塞（Spence，1974）的信号理论，有效的信号必须满足两个约束条件：第一，信号的成本因人而异；第二，高能力的人倾向于该方式。“发展窗口”便是如此：第一，完成“发展窗口”的成本因人而异；第二，只有部分官员倾向于该方式。以上两点意味着“发展窗口”会对官员进行筛选，那么谁有资格筛选？这就引出了“发展窗口”的第三个特征，即必须有一个权威对官员水平进行认证，该评比机构必须高度集中符号资源（周雪光，2003），这样的信号往往由中央释放。因此，“发展窗口”存在约束条件，其并非对所有地方官员开放。对于地方官员而言，某项政策称得上“发展窗口”意味着：第一，该政策对官员能力认证的权威性高；第二，官员所在地的禀赋及其能力能够满足该政策要求。在此，不同地方官员的“发展窗口”来源不同，它体现了地方官员的“自知之明”，即基于有限信息的权衡产物。换言之，地方官员通过捕捉某项政策及其外

延释放的“信号”，结合其管辖区域的禀赋判断某项政策能否被视为“发展窗口”。因此，“发展窗口”是官员在限定的行为边界内寻找的“低风险、高收益、短耗时”目标。

官员倾向于把优先权赋予更有助于其获得利益的方案（唐斯，2006）。如果官员找到了“发展窗口”，而官僚制的常规运作无法满足其要求，官员就将引领官僚制为己所用<sup>①</sup>。具体而言，官员通过政治权力影响官僚组织的正常运作，即用政治逻辑引领行政逻辑。所谓政治逻辑，是官员以“讲政治”的方式向各部门传递信号，要求各部门优先服从上级（这里指官员）安排。所谓行政逻辑，是指政府各部门按照其制度规范执行任务。在组织中，制度可以是下级制约上级的有力武器，这基于组织对制度化和专业化的追求，官僚组织亦是如此。作为国家运作的主体，官僚组织在常规运作中积累了宝贵经验，制度化为官僚组织执行行政事务提供了对官员行为的稳定预期。政治逻辑引领行政逻辑意味着权力和意志将制度和专业化暂时搁置，进而影响组织日常事务的运作效率。在向上负责制的官僚体系中，下级官员在此情境中大多表现为“讲政治”。

官僚组织的行为取决于注意力的分配（Cyert & March, 1963; March, 1988）。当寻找到符合“低风险、高收益、短耗时”特征的“发展窗口”时，官员就可能采用政治逻辑引领行政逻辑，下级各部门基于“讲政治”完成主政官员出于寻求“发展窗口”而布置的任务。“讲政治”意味着官僚组织将注意力由行政事务转向政治任务，甚至牺牲行政事务而执行政治任务。这意味着官僚组织可能难以完成其既定考核，加之与官僚组织庞大规模伴生的信息不对称，官僚制“唯结果论”的逻辑造成没有完成考核的官员被认定为不作为。这就是吊诡之处：积极作为却被界定为“不作为”。因此，“为官不为”不一定是官员懒政、怠政，而可能是政治逻辑引领行政逻辑的结果（如图2所示）。

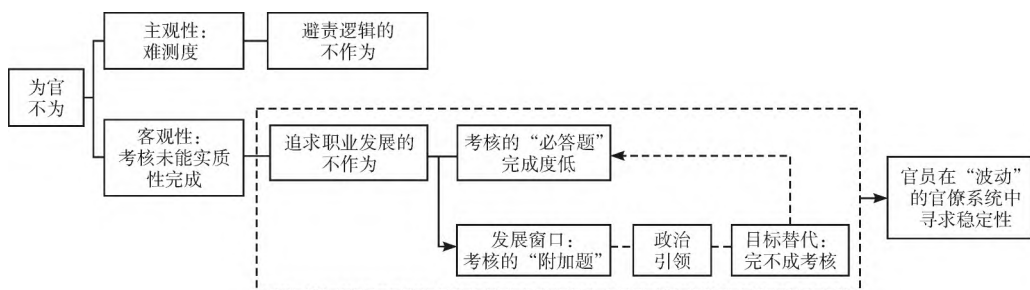


图2 “为官不为”的逻辑

资料来源：作者自制。

<sup>①</sup> 这缘于官僚组织依其规则执行考核任务。理论上，官僚组织可以凭其规则作为抵御上级“干预”的武器，这是因为“按部就班”完成考核指标本就是官僚组织存在的价值。在这种情况下，官员也会担心官僚组织成员对其他任务“出工不出力”。简言之，官僚组织的日常运作方式不利于官员其他目标的实现。

综上,考核从一元化走向多元化,以及上级对“依法行政”的重视冲击了官员的既有发展路径,当新制度嵌入官僚系统,寻找“低风险、高收益、短耗时”的“发展窗口”可能成为官员的选择。由于“发展窗口”多在常规考核之外,它的存在可能有悖于官僚制的专业化分工。当官僚制的常规运作难以满足官员对“发展窗口”的追求时,官员就会倾向于通过权力影响下级政策执行的优先级。此时,政治逻辑引领行政逻辑。官僚组织将行政事务的工作时间和精力用于执行政治任务,导致考核没有完成,这种积极作为“异化”的目标替代产生了“为官不为”。可以说,“为官不为”是地方官员在官僚系统嵌入新制度而产生的“波动”中寻求确定性(特别是“发展窗口”)的产物。

#### 四、案例分析:Z市创建全国文明城市的得与失

本部分将以Z市创建全国文明城市为案例。研究者跟踪调研了Z市创建全国文明城市的重要时间节点的工作,访谈了参与该工作的若干名不同层级的干部,整理了超过300份文本资料。本部分案例将主要展现以下内容:新制度设计下Z市官员既有的职业发展路径遭受冲击,Z市官员放弃原有发展路径而选择文明城市创建任务作为“发展窗口”,Z市官员如何通过政治引领启动“全员创文”,各部门如何在政治引领下全力以赴以及由此产生的“不作为”。本部分通过呈现Z市创建文明城市过程中的重要片段,展现官员在官僚系统嵌入新制度而产生的“波动”中寻求“发展窗口”、通过政治引领追求“发展窗口”的一系列行为及其对官僚体制的影响。

##### (一) 新制度嵌入下的官僚制运作:治理现代化与对传统职业发展路径的冲击

稳定的职业发展路径是地方官员的普遍追求。改革开放以来,“以经济建设为中心”成为中央政府的核心工作,中央政府通过财政分权、行政分权等政策工具激发地方政府发展经济的积极性。为此,中央政府通过引入组织管理的绩效考核制度,通过目标管理敦促地方政府履行对辖区的经济社会发展职能。“目标责任制”“压力型体制”“层层加码”成为理解中国政府运作过程的重要分析工具。以绩效考核为代表的制度设计通过激发地方政府间竞争推动了经济社会的快速发展,而地方政府的主要官员也在该制度的持续有效运转之下积累了职业发展的经验知识,这类“隐性”经验知识的“一角”被提炼为以“政治锦标赛”为代表的理论。“选择性执行”“抓大放小”等研究亦在通过揭示政府的行为逻辑,展现出官员职业发展的隐性知识(O'Brien & Li, 1999; 凌争、段司超, 2018)。然而,中央和地方政府的信息不对称易造成权力的滥用,甚至腐败。“面子工程”、重复建设、“短平快”项目的上马,以及以强制为代表的的不合理,甚至不合法的政策执行也在地方政府间存在。这些看似埋下了激化社会



矛盾隐患的行为，却可能是地方官员追求职业发展的策略选择；看似“不合理”的行为背后实则蕴含了官员的“考量”：“不合理”的行为符合追求职业发展的稳定路径，因此要硬着头皮做下去。

中央政府尝试通过新的制度设计解决上述行为的异化问题。这些制度设计大致分为三个维度。第一，中央通过建立权力运行的制约与监督体系规范官员行为，以强化反腐为代表的问责制度规范和督促地方“依法行政”；第二，中央通过设置更为科学、合理的绩效考核体系，改变地方长期以来形成的重点关注经济而忽视其他领域的发展路径，强调对于民生、环境、文化等多领域的综合治理；第三，中央通过制定明确、详细的政策文件指导地方某领域的经济社会建设，防止地方在模糊政策下不合理地使用自由裁量权，防止有利于人民权益和地方发展的政策走偏。不论是问责制的引入还是多元细化政策的制定，都是中央为有效避免地方政府行为异化所做的努力，而精细化的政策制定更体现了中央确保国家意志由地方准确、有效执行的决心。新制度设计反映了中央为地方提供的更加多元的发展目标与更加规范的行为方式。

然而，新制度冲击了官员既有的职业发展路径。受限于“有限资源与海量任务”，官员在既有考核体系下形成了较为稳定的职业发展路径。官员有选择地执行重点任务，而信息不对称则使官员为完成某些任务可能“不计代价”，甚至违规操作。鉴于此，新制度设计对地方治理能力更高的要求意味着官员不能遵循既有的经验做事：多元考核改变了官员完成既有重点任务的倾向，从而冲击了官员职业发展的路径依赖；问责制以规范官员行为的方式改变其政策执行的路径依赖；精细化的政策改变了官员自由裁量的路径。总之，以提升治理能力为目标的新制度改变了行政体制的生态，官员积累的职业发展经验与新制度嵌入的行政体制之间存在“缝隙”，这也影响了官员所在区域的发展。

（二）制度变革下的发展困境与机遇选择：环保治理下“节节败退”的Z市与创建文明城市

通过发展制造业推动地区经济水平和人民收入水平的提升是Z市官员在执政过程中长期坚持的目标。Z市坐落在中部地区，是隶属于A市的县级市，为省直管县。Z市矿产资源丰富，依靠制造业实现快速发展，其综合经济实力连续多年位居省内县域首位，并连续多年跻身全国百强县。亮眼的综合经济表现使得Z市市委书记在追求职业发展的“政治锦标赛”中处于领先地位，历任Z市市委书记多在A市或其他地级市任重要岗位。在以“经济发展为中心”的考核体系下，Z市的领导职位就是“香饽饽”。鉴于此，Z市主政官员形成了推动制造业发展的“稳定战略”，而对于处理由于制造业排污系统不达标造成的环境问题较为消极。显然，以低端制造业为代表的粗放经济发展模式是以中央对地方环境问题的高容忍为前提的，这是“以经济建设为中心”、谋求快速发展的阶段

性产物。

新制度的嵌入冲击了Z市官员以发展制造业谋求职业发展的既有路径。随着中央针对环境领域开展“精准治理”，Z市政府陷入“进退维谷”的处境：以制造业为代表的粗放经济发展模式与环境精准治理的目标相悖。与大多数城市相同，Z市市政府最终决定关闭污染厂。为此，Z市从2008年至2010年连续三年严厉整治违法排污企业，整治并取缔全市“小散乱污”企业，推行企业清洁生产 and 依法治理污染的政策，对建成区内存在环境污染、影响居民生产生活的行业实施搬迁或转产，促进市区环境质量持续改善，杜绝被取缔的“小散乱污”企业异地转移和死灰复燃。环境治理遏制了Z市经济的高速增长势头，Z市在2010年丢掉了省内县域经济领头羊的位置，并在2015年陷入最低谷<sup>①</sup>。虽然“发展经济”不再在考核体系内“一枝独秀”，但仍具有重要意义：这不仅使得Z市官员在同级考评中处于劣势，还使得Z市官员在与前任官员的“相对考核”中显得逊色。伴随环境精准治理的是环保督察与严格的问责制度，加之国家多次在重要会议上提出“转变经济增长方式”，Z市传统的粗放型发展不可持续。对县域而言，有限的资源意味着难以在短时间内建成新兴经济发展城市，Z市官员必须探索新的职业发展路径。

创建全国文明城市成为Z市官员在该阶段谋求职业发展的新重点。首先，全国文明城市具备“低风险”的特征。全国文明城市的评选主要依据《全国文明城市测评体系》，严格、明确的评选标准使官员不必“铤而走险”。其次，全国文明城市具备“高收益”的特征。全国文明城市是城市界的最高荣誉，Z市所在的X省目前只有A市、C市、K市、J市和U市被评为全国文明城市。通过分析该省全国文明城市市委书记的发展轨迹<sup>②</sup>，发现文明城市成为市委书记职业发展的重要绩效。该省摘得全国文明城市荣誉的主要领导都实现了向副省级官员的发展，而A市、C市之外的主政官员<sup>③</sup>，提拔至副省级岗位意味着从全省其他地级市的竞争中脱颖而出。从某种程度上来说，全国文明城市是该省官员寻求职业发展的重大机遇。既有研究也对文明城市与地方官员的关系进行了检验，摘取全国文明城市荣誉称号意味着能大大增加官员职业进一步发展的可能性（张天舒、王子怡，2020）。最后，全国文明城市具备“短耗时”的特征。全国文明城市测评周期为三年，鉴于官员的平均任期（耿曙等，2016），官员能够在

① Z市在本省县域经济排名从2010年的第1位持续下滑至2015年的第4位，Z市经济增速从2010年的13.9%下滑至2015年的8%。

② 在创建全国文明城市成功后，J市市委书记被提拔为该省发展和改革委员会主任，K市市委书记任该省副省长，U市市委书记被提拔为某省省委常委。

③ A市、C市是该省的重点城市。因此，考察这两个城市之外的地级市班子成员的晋升更有利于说明全国文明城市对于官员晋升的重要性，这主要是为了排除城市本身在该省定位对该市官员的影响。

任上完成测评。鉴于此,创建全国文明城市符合“低风险、高收益、短耗时”的特征,属于“发展窗口”。由于全国文明城市的评选范围将扩大到县级市,Z市官员赶上了好时机。面对经济增长乏力的困境,全国文明城市的名片为Z市的经济发展提供了新思路:通过文明城市打出品牌,实现从制造业城市向旅游城市的转变。作为该省综合实力最强的县级市,创建全国文明城市某种程度上是Z市主要领导只许成功不许失败的“政治任务”,因为摘得全国文明城市的荣誉意味着与其相关的A市以及该省城市治理成果显著。那么,Z市将如何开展创建全国文明城市的工作?

### (三) 政治引领:Z市创建全国文明城市的“全员备战”

创建全国文明城市不是政府各部门按部就班就能完成的工作。城市在申报前需连续两年人均GDP高于全国平均水平;申报前12个月内市委、市政府主要领导无严重违纪、违法犯罪;申报前12个月内未发生有全国性影响的重大安全事故、重大刑事案件;申报前完成国务院下发的节能减排任务;未发生非法出版、制黄贩黄、侵权盗版的恶性事件……《全国文明城市测评体系》包括基本指标与特色指标。基本指标包含政务环境、法治环境、市场环境、人文环境、生活环境、生态环境、创建活动7大项37个子项和119个小项指标;特色指标共有4个子项,每项测评内容都提出了具体的测评标准、测评方式和分值。评比期间,全国文明城市评选组通过走街串巷、随机暗访等形式防止申请城市弄虚作假。无论是创建标准还是评选方式,创建全国文明城市涉及城市治理的各方面,这无疑是一项复杂而持续的大工程,绝非仅具备有限资源的政府部门基于常态化分工的按部就班即可应对。对各部门而言,遵循行政逻辑完成上级考核才是符合部门利益之事,其余工作多是锦上添花,加之地方政府不存在承担创建全国文明城市职能的常设部门,通过政治引领动员各部门参与便成为创建全国文明城市的主要方式。

Z市的“政治引领”贯穿创建全国文明城市的全过程。2015年7月,Z市精神文明建设工作会议暨创建全国文明城市动员大会召开,Z市创建全国文明城市工作全面启动。在政府工作推进过程中,高密度的会议带来了多维度的动员,能够传达上级部门信息的会议规模越大、规格越高,往往表示讨论的工作越重要,越能聚合下级单位注意力,从而影响政府行为(陈家建,2017)。梳理Z市创建全国文明城市过程中的市级会议<sup>①</sup>,绝大多数会议都有Z市市领导班子成员参与,其中市委副书记及其以上级别的官员参与了绝大多数会议,这是非常明显的“政治挂帅”。在启动会上,市委书记提出创建全国文明城市要“一级抓一

<sup>①</sup> 为创建全国文明城市,Z市共举办了有市级领导参与的23次会议。其中,市委书记参会3次,市长参会1次,市委副书记参会14次,副市长参会1次,市委常委参会4次。

级，层层抓落实，逐项建立台账、责任到人；明确责任，严格考核，对不能完成创建目标任务的单位严格追究责任，对组织不力、落实工作不到位的领导干部给予相应处罚<sup>①</sup>”。会后，Z市成立了创建全国文明城市指挥部办公室以及14个工作推进组指导创建工作，指挥部由市长任指挥长，市委书记任政委，市委副书记任指挥部副指挥长。指挥部要求各单位一把手亲自抓工作，建立严格的奖惩机制。对Z市而言，创建全国文明城市不是“及格赛”，而是“选拔赛”。Z市决心要在创建全国文明城市活动中拿到全省第一，进入全国文明城市的决赛圈。为更好地向各部门贯彻创建全国文明城市的精神与决心，Z市主要通过三种方式对各部门进行政治引领。

第一，通过“高位推动”提高各部门对创建全国文明城市工作的注意力分配比重。Z市将创建全国文明城市视为“一把手工程”，要求各单位举全员之力确保创建全国文明城市的成功。按照《全国文明城市测评体系》和《Z市2015年创建全国文明城市工作方案》要求，Z市提出“路长工程”，目标是对市区道路进行环境卫生和秩序综合治理。“路长工程”由市级领导分包负责，各相关单位为责任单位，行政一把手为第一责任人，一名副职为专职责任人，管理人员为具体责任人。Z市将“路长工程”视为“政治任务”，要求各单位真正把“路长工程”作为“一把手”工程，严格落实各项目标责任，务必在规定的时间内全面完成。为此，指挥部成立督导组定期督查工作进展，不允许“磨洋工”。同时，市委领导班子定期视察各部门创建全国文明城市的服务工作。在制度上，Z市采取汇报机制，定期召开会议听取各责任单位汇报，推动创建全国文明城市工作的开展。Z市市领导通过听取汇报与实地考察相结合的方式，对相关任务进行分解，自上而下、全心全意致力于此项工作。在2015年创建全国文明城市工作的全省年度测评中，Z市的总成绩位列全省第一，实现了预定目标。市委书记表示，“创建全国文明城市，是中央、省委的重要决策部署”<sup>②</sup>，Z市要更进一步。

第二，通过强考核与创新检查继续提高创建全国文明城市工作在各部门的优先级。为防止各部门在检查中互相掩盖问题，进而为创建全国文明城市埋下隐患，Z市在2016年引入第三方测评，以专业化的团队评估各单位实际工作情况。针对督查发现的“六大问题”，Z市坚持严厉的惩处态度，对在年度测评中丢分、影响Z市创建全国文明城市大局的，要在年度目标责任制考核中对该工作“一票否决”，并追究单位主要领导的责任。通过“一票否决”制度，Z市将创建全国文明城市正式提升为各部门的核心工作，即如果此项工作不到位，该部门的全年工作就功亏一篑。此时，创建全国文明城市工作的优先级高于其他工作，各部门开足马力，全力推进全国文明城市的创建。

① 来自笔者整理的文本资料，序号1。

② 来自笔者整理的文本资料，序号52。

第三，通过市领导的亲力亲为与政策组合贯彻运动式治理。2017年是Z市夺取创建全国文明城市胜利的决胜年。Z市市领导指出，全国文明城市是我国综合评价城市发展水平的最高荣誉，各部门必须不讲条件、不摆困难，高标准完成各项任务。为保证Z市在评测中脱颖而出，Z市不仅要求四大班子亲力亲为，还将该工作作为党建的重要内容。在最后半年的冲刺中，Z市调集全市之力，确保各项工作圆满完成：各部门通过专题培训会、各类整治行动、督导工作实现工作目标；通过各平台为“创文”建言献策……Z市持续将指标分摊至各部门，并通过督导组严厉问责、追责的方式确保各部门的工作进度不落后。在冲刺的最后阶段，各部门的一切工作服从政治大局，“不问难度、不摆困难”。最终，Z市以全省第一位的优异成绩入选全国文明城市。

“政治引领”的核心是通过调整各部门的专业化分工，形成强有力的新型组织分工体系。政治引领是一种权力高度集中、资源高度整合的治理模式，有利于地方政府更高效地自上而下实现其政策目标。如图3所示，指挥部调动Z市所有资源全力支持创建全国文明城市工作。Z市以首长负责制的方式将任务分配给各市级领导，推动创建全国文明城市工作在市级领导层面分配的精细化，凸显该工作的重要性。同时，政府各部门实行“一把手”负责制，通过不断提升该工作的优先级（从“目标责任制”到“政治任务”，再到“一票否决”）动员各部门将注意力转向“创文”工作。此外，Z市通过领导班子巡查和第三方评估，分别以政治化、专业化的形式不定期检查各部门的实时工作状况与阶段性进展。从2015年到2017年，Z市通过政治引领确立了创建全国文明城市工作的核心地位，这场Z市全员皆兵创建全国文明城市的案例展现了Z市主要官员的领导力和魄力。然而，各部门也为此付出了高昂成本，具体表现为各部门陷入创建全国文明城市活动与日常工作之间的协调困境之中。

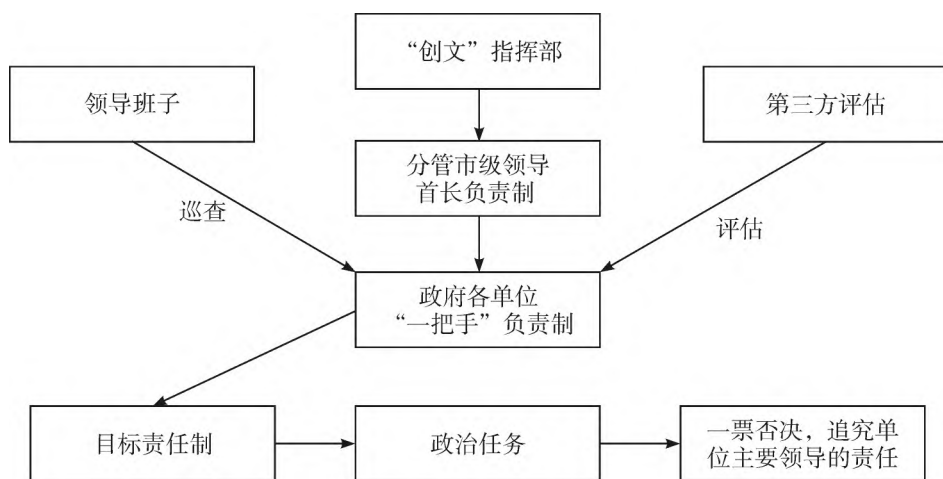


图3 自上而下的“创文”工作

资料来源：作者自制。

#### (四) 政治引领的目标替代 “力争上游”的Y局“不作为”

本部分接下来将以Z市Y局为例<sup>①</sup>，重点论述Y局在2017年5月至11月的创建全国文明城市冲刺期如何应对相关工作。创建全国文明城市冲刺期是各部门被上级政治引领最强的阶段。“路长工程”是创建全国文明城市工作的重头戏，这是因为该工作不仅展现市容市貌，还是考核小组最可能频繁接触的考核内容（尤其是考核小组成员以散步形式在道路上暗访）。本部分以Y局在冲刺期的“路长工程”工作为例，展现该局如何协调“路长工程”以及本职工作。Z市其他职能部门的境况与该局类似。伴随Z市创建全国文明城市的深入，Y局的工作重心逐渐转向，最终在冲刺期以最低限度的部门运转为前提“全员上路”。

政治引领下的Y局致力于全力参与创建全国文明城市工作。在“创文冲刺期”之前，为响应指挥部号召，Y局在创建全国文明城市启动会后便组织了全体成员参加创建全国文明城市的各类活动，不定期的加班成为Y局缓解因参与创建全国文明城市工作而造成本职工作进度慢的主要方式。Z市从2017年5月份到11月份要求路段全天候值班，各部门路段上值班的人数不低于单位总人数的三分之一。全天工作时间为早上七点半到晚上六点半。具体而言，早上七点半到八点半为文明交通“引导行人遵守红绿灯”；八点半到中午十二点是路段清洁，主要工作是捡烟头、捡垃圾、铲小广告；下午两点半到五点半再次清洁；下午五点半到六点半为文明交通。如何督促部门成员尽心工作，防止各部门出现“磨洋工”现象？图4呈现了Y局“创文”工作所嵌入的组织结构：在该局公职人员参与活动时，创文办和有关督察部门会派人督导，如发现Y局存在公职人员玩手机或道路没人的情况，两部门会上报有关部门，Y局则会被红头文件通报批评并罚款。这种惩罚对局长以及分管此工作的市级领导而言都是不可接受的。为防止以上情况发生，Y局每次值班都由该局副局长带队，领导该局公职人员全力以赴。在政治引领下，该局成员都主动加班，在允许调休的情况下极少出现调休情况。

本职工作的“停滞”成为政治引领下Y局的常态。行政体制的严格分工使得同级职位间相互无权僭越，领导和同事也不会去接手他人的“摊子”。这在加强问责的阶段更为凸显：接手他人的工作则意味着承担被问责的风险，领导不愿意因承担任意改变组织成员关系而带来的风险。因此，“互相帮助”的情况不大可能出现在以上情境之中。例如，当某科员因参与创建全国文明城市而被抽

<sup>①</sup> 以Z市Y局为例，缘于该局在Z市创建全国文明城市活动中具有典型性。为激发各单位工作的积极性，Z市通过评选“红黑旗”表彰和惩罚创建全国文明城市工作的正面、反面典型单位。Z市Y局荣获“红旗”表彰。因此，通过该局案例能更好地说明本研究中各部门如何创建文明城市。限于本文主题，故不展示“黑旗”案例。

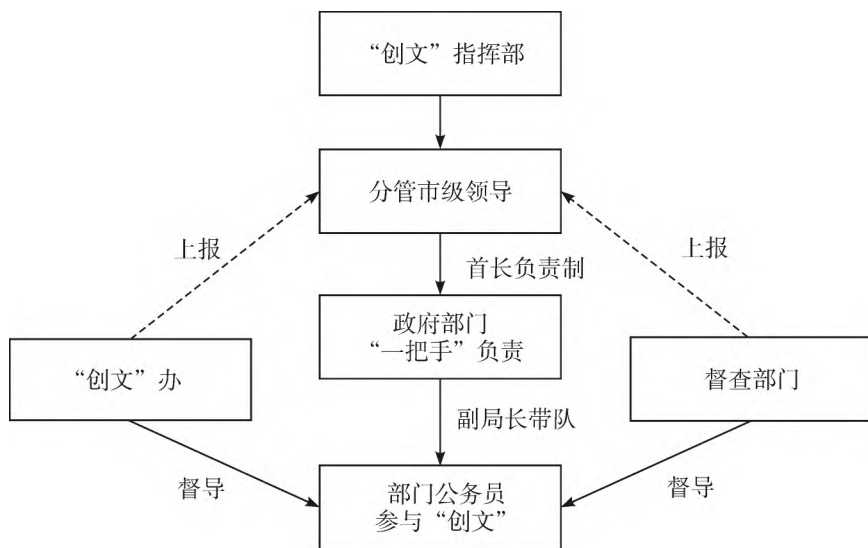


图4 Y局的“创文”工作

资料来源：作者自制。

调，整个科室的工作就会因为他的缺位而停滞。如果此项工作由两个科室共同承担，那么抽调将影响Y局的整体工作。面对行政指标的考核，Y局被抽调的公职人员只能通过加班追赶进度。在创建全国文明城市的过程中，“白+黑”“5+2”的工作模式对于该局公职人员而言是家常便饭。遗憾的是，即便该局公职人员“白+黑”“5+2”连轴转，该局仍然没有完成2017年度的年度考核。在该局所涉及的政策领域，行政考核以Z市年初颁布的考核目标与平时的专项检查相结合的形式展开，并在年底以此为依据开展年终考核。最终，该局没有完成年初考核指标的重点工作，这缘于Y局某科室的成员长期被抽调到创建全国文明城市工作中。

政治引领下的积极作为造成本职工作的“不作为”成为当地各部门的常态。实际上，政治引领打乱了Z市各部门既有的工作计划，时间的难以协调导致各部门工作被耽搁，并造成部分工作没有完成或低质量完成。由于政治引领优先，行政事务“过得去”远比“高质量”更重要。这是各部门在政治引领下必然面临的抉择，也是各部门认为它们绝非真正“不作为”的原因；行政指标上的“不作为”是优先完成政治任务的结果。由于各部门几乎都存在考核没有完成的情况，大家对本职工作被耽搁心照不宣。各部门考核属于地方政府考核的一部分，考核低分意味着官员某个领域的工作“懈怠”。然而，这种“不作为”不是官员基于避责逻辑的产物，而是官员追寻“发展窗口”、重视政治引领的产物——积极作为的部门受限于任务的优先级难以在规定时间内完成考核。

如果说将行政指标考核比喻为每年举办的“亚运会”，那么全国文明城市就是每三年举办的“奥运会”。被评为全国文明城市意味着该城市是在全国层面各

城市评比锦标赛中的优胜者，而不仅止于省内城市评比。对省级政府而言，有全国范围内的文明城市是该省的重大荣誉，为省级官员在与其他省份官员的竞争中增添了筹码。这意味着在行政考核体系外，国家似乎还存在一套考核，并且这套考核是“全国性”的。与“锦标赛”视角下的辖区内政府间竞争相比，这种全国性荣誉的“有或无”属于考核中的“附加题”。全国文明城市代表着中央权威对官员能力的认可，这无疑会被地方官员当作“发展窗口”。一般情况下，地方官员任市长、市委书记的期限为一年，且大多数停留在市级领导岗位，这意味着创建全国文明城市是其任内的绝佳机会。根据访谈，Z市市委书记即将调任A市进入领导班子，此时距离其接任Z市市委书记还未满两年。Z市市领导通过政治引领影响政府部门的常规运转，以“一把手工程”“一票否决”等政策组合督促各部门参与创建全国文明城市工作。此时，各部门不得不协调该工作与本职工作的注意力分配，而冲刺期的各部门只能全力以赴完成该工作，从而造成既定考核未完成。这种目标替代是任何有限资源组织都面临的困境。

## 五、结论与讨论：新时代“央地关系”下的干部队伍建设

本研究以官员能否实质性完成考核指标作为“为官不为”的衡量标准，发现“为官不为”是地方官员在官僚系统嵌入新制度而产生的“波动”中寻求确定性（特别是“发展窗口”）的产物。在本研究中，基于严格标准评选的全文明城市成为官员的“发展窗口”。基于此，本研究对“为官不为”的判断超越了既有研究。“为官不为”不一定是“避责”的产物，“避责”并不意味着放弃个人发展，官员在“避责”边界内仍然寻求职业发展。中央政府通过政治动员、人事变动、资源配置、项目安排等各种正式或非正式过程影响或重新安排下属工作的轻重缓急次序（周雪光，2011）。因此，“为官不为”是官员在“避责”边界内为了追寻“发展窗口”而造成对某些考核指标的“放弃”。然而，这可能为地方治理埋下两点隐患：一方面，“发展窗口”存在泛化的可能性，意味着官员认为重要的工作都可能通过权力运作来推动；另一方面，权力运作产生的“目标替代”会打击官僚组织成员的积极性，不利于政治逻辑引领行政逻辑的运作以及整个官僚系统的运作效率。回溯历史，“政治逻辑”解决了国家治理的诸多难题，确保了国家的长治久安与人民群众的幸福生活。那么，如何统筹行政逻辑与政治逻辑，制定更加科学的考核体系以协调政府治理日常工作与重大任务，进而确保有效国家能力的累积呢？鉴于此，本文遵循组织学的视角，提供三点针对“为官不为”的治理策略。

第一，推动构建地方政府日常工作与重大任务双重监督机制。在双重监督机制下，实现“小事”与“大事”的同等发展，避免出现“头重脚轻”、政策执行畸形的局面，进一步有效统筹行政逻辑与政治逻辑。在现实治理场景中，



地方政府常常因资源与注意力有限的事实难以同时处理多项任务，进而造成两种局面：一是地方政府因地区资源受限或发展优势丢失，为求稳只完成常规工作而忽视中央政府希望地方执行的重大任务，形成官员主动“不作为”的局面；二是地方政府意识到原有发展路径的失效，主政官员为寻得职业发展其他的可能性，只抓“大事”而忽视日常工作，并形成官员被动“不作为”的局面。双重监督机制的引入可有效避免地方政府“择大弃小”或“择小弃大”，以及由此极端选择而造成的“不作为”，从而提升地方治理效能。

第二，推动问责与容错机制间的清晰化与规范化。问责与容错机制的清晰化与规范化有利于官员明晰“依法行政”的边界，在法律边缘及时纠偏，在担当之时勇于担当。在现实治理场景中，地方政府受限于问责与容错之间的模糊性，时常触发官僚制的“反功能”，即在执法过程中通过“照章办事”规避责任。一方面，官员在应对日常工作通过“照章办事”规避责任，这种“不作为”不仅延长了工作时间，还降低了治理效率；另一方面，官员在应对突发事件时通过“照章办事”规避“突发状况”的潜在风险，这种“不作为”不仅造成管理失能，还容易激化社会矛盾。问责与容错机制的清晰化与规范化有利于规避当下执法过程中“照章办事”的“不作为”，还有利于激发官员“有所为”的积极性与担当精神，切实保障人民的根本利益，提升地方治理效能。

第三，完善地方政府科学、合理的考核体系。政策制定与政策执行资源禀赋之间的差异造成相对固定的考核指标对部分地区并不适用，甚至成为地方负担，导致官员在资源受限和发展路径失效的情况下“不作为”。同时，以“发展窗口”为代表的任务与常规考核的任务何以协调而防止官员追求“发展窗口”造成的“不作为”，是当下考核亟待处理的难点。这些关乎“大一统体制与有效治理”之间张力的协调是中国式现代化探索过程中所必须回应与解决的关键问题。完善考核体系地方政府构建长效治理机制，这意味着地方不仅能积极落实中央政府制定的精细化政策，形成政策制定与政策执行的良好衔接，还能通过顶层设计做到全面、精准的治理布局，防止地方因注重眼前经济效益而错过长远、综合发展的战略契机。调整考核体系是优化地方政府运作的基础，有助于追求职业发展的官员更好地为人民服务、为地方谋发展。

## 参考文献

安东尼·唐斯 (2006). 官僚制内幕. 北京: 中国人民大学出版社.

Downs, A. (2006). *Inside Bureaucracy*. Beijing: Renmin University of China Press. (in Chinese)

陈家建 (2017). 政府会议与科层动员——基于一个民政项目的案例研究. 甘肃行政学院学报, 9: 26-34+126.

Chen, J. J. (2017). Governmental Conference and Bureaucratic Mobilization: Based on the Case Study of a Civil Affairs Project. *Journal of Gansu Administration Institute*, 9: 26-34+126. (in Chinese)

陈文权、许可 (2015). 治理地方政府官员“懒政”的对策探讨. 中国行政管理, 9: 155-156.

Chen, W. W. & Xu, K. (2015). Discussion on Countermeasures to Control the “Lazy Government” of Local Government Officials. *Chinese Public Administration*, 9: 155-156. (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 China's National Movement: A Holistic Interpretation Based on the Polity. *Open Era*, 1: 73-97. (in Chinese)
- 耿曙、庞保庆、钟灵娜 (2016). 中国地方领导任期与政府行为模式: 官员任期的政治经济学. *经济学(季刊)*, 3: 893-916.
- Geng, S., Pang, B. Q. & Zhong, L. N. (2016). The Political Economy of the Term Factor in China: The Term of Local Cadres and the Behavior of Local Governments. *China Economic Quarterly*, 3: 893-916. (in Chinese)
- 姜晓萍、郭金云 (2018). 如何有效调动基层干部的积极性: 基于对“为官不为”诱因的多维度思考. *国家治理*, 4: 20-23.
- Jiang, X. P. & Guo, J. Y. (2018). How to Effectively Mobilize the Enthusiasm of Grassroots Cadres: Based on Multi-dimensional Thinking on the Incentive of “Serving Officials rather than for Officials”. *National Governance*, 4: 20-23. (in Chinese)
- 金太军、张健荣 (2016). “为官不为”现象剖析及其规制. *学习与探索*, 3: 42-47.
- Jin, T. J. & Zhang, J. R. (2016). Analysis of the Phenomenon of “Not for Officials” and Its Regulation. *Magazine Office of Study & Exploration*, 3: 42-47. (in Chinese)
- 卡尔·曼海姆 (2002). *意识形态与乌托邦*. 北京: 商务印书馆.
- Mannheim, K. (2002). *Ideology and Utopia*. Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 孔飞力 (1999). *叫魂: 1768年中国妖术大恐慌*. 上海: 生活·读书·新知三联书店.
- Kuhn, P. A. (1999). *Soul Stealers: The Chinese Sorcery Scare of 1768*. Shanghai: SDX Joint Publishing Company. (in Chinese)
- 林尚立 (2009). 在有效性中累积合法性: 中国政治发展的路径选择. *复旦学报(社会科学版)*, 2: 46-54.
- Lin, S. L. (2009). Legitimacy Accumulated with Effectiveness: The Pathway Choice of Chinese Political Development. *Fudan Journal (Social Sciences Edition)*, 2: 46-54. (in Chinese)
- 凌争 (2020). 主动“加码”: 基层政策执行新视角——基于H省J县的村干部选举案例研究. *中国行政管理*, 2: 87-93.
- Ling, Z. (2020). Intentionally Added Workload (jia ma): A New Dimension of Policy Implementation of Local Government: A Case Study of Village Cadres Election in J County of H Province. *Chinese Public Administration*, 2: 87-93. (in Chinese)
- 凌争、段司超 (2020). “抓大放小”: 基层有限规制协管员“以权谋利”的逻辑——基于B市Z区城管协管员案例. *公共管理学报*, 1: 59-69+170-171.
- Ling, Z. & Duan, S. C. (2020). “Turn a Blind Eye”: The Logic of Limited Regulation on the Profit-Seeking by Discretion Abuse at Grassroots Level: A Case of Urban Assistant Inspectors in Z District of B City. *Journal of Public Management*, 1: 59-69+170-171. (in Chinese)
- 马克思·韦伯 (2004). *支配社会学*. 桂林: 广西师范大学出版社.
- Weber, M. (2004). *Herrschaftssoziologie*. Guilin: Guangxi Normal University Press. (in Chinese)
- 倪星、王锐 (2017). 从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究. *政治学研究*, 2: 42-51+126.
- Ni, X. & Wang, R. (2017). From Credit Claiming to Blame Avoidance: The Change of Government Officials' Behavior. *Cass Journal of Political Science*, 2: 42-51+126. (in Chinese)
- 渠敬东、周飞舟、应星 (2009). 从总体支配到技术治理: 基于中国30年改革经验的社会学分析. *中国社会科学*, 6: 104-127+207.
- Qu, J. D., Zhou, F. Z. & Ying, X. (2009). From Macro Management to Micromanagement: Reflections on Thirty Years of Reform from the Sociological Perspective. *Social Sciences in China*, 6: 104-127+207. (in Chinese)
- 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等 (1998). *从压力型体制向民主合作制的转变: 县乡两级政治体制改革*. 北京: 中央编译出版社.
- Rong, J. B., Cui, Z. Y. & Wang, S. Z., et al. (1998). *Transformation from a Pressure-based System to a Democratic Cooperative System: Political System Reform at the County and Township Levels*. Beijing: Central Compilation & Translation Press. (in Chinese)
- 王汉生、刘世定、孙立平 (1997). 作为制度运作和制度变迁方式的变通. *中国社会科学季刊*, 21: 45-68.
- Wang, H. S., Liu, S. D. & Sun, L. P. (1997). As a Variation of the Way the System Operates and the System Changes. *Social Sciences in China Quarterly*, 21: 45-68. (in Chinese)
- 王郅强、林昂扬 (2017). “为官不为”的表现、诱因及其治理路径. *中国社会科学院研究生院学报*, 4: 71-81.
- Wang, Z. Q. & Lin, A. Y. (2017). Government Officials' Neglect of Their Duties: Manifestations, Incentive and Solutions. *Journal of Graduate School of Chinese Academy of Social Science*, 4: 71-81. (in Chinese)
- 谢舒晔、艾永明 (2016). 中国古代对官员行政不作为的法律规制. *江苏社会科学*, 1: 109-115.
- Xie, S. Y. & Ai, Y. M. (2016). Legal Regulation about Officials' Administrative Omission in Ancient China. *Social Sciences in Jiangsu*, 1: 109-115. (in Chinese)

燕继荣 (2015). 官员不作为的深层原因分析. 人民论坛, 15: 22-25.

Yan, J. R. (2015). Analysis of the Deep Causes of Official Inaction. *People's Tribune*, 15: 22-25. (in Chinese)

张天舒、王子怡 (2020). 荣誉称号影响官员晋升的信号机制研究——来自全国文明城市评比的证据. 中国行政管理, 9: 121-127.

Zhang, T. S. & Wang, Z. Y. (2020). A Study on the Signaling Mechanism of Honorary Titles Affecting the Promotion of Officials: Evidence from the National Civilized Cities. *Chinese Public Administration*, 9: 121-127. (in Chinese)

周黎安 (2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 7: 36-50.

Zhou, L. A. (2007). Governing China's Local Officials: An Analysis of Promotion Tournament Model. *Economic Research Journal*, 7: 36-50. (in Chinese)

周雪光 (2003). 组织社会学十讲. 北京: 社会科学文献出版社.

Zhou, X. G. (2003). *The Lectures on the Sociology of Organizations*. Beijing: Social Sciences Academic Press (China). (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 System and Effective Governance: The Institutional Logic of National Governance in Contemporary China. *Open Era*, 10: 67-85. (in Chinese)

周雪光 (2012). 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考. 开放时代, 9: 105-125.

Zhou, X. G. (2012). Sporty Governance Mechanism: Rethinking the Institutional Logic of China's National Governance. *Open Era*, 9: 105-125. (in Chinese)

周雪光 (2013). 国家治理逻辑与中国官僚体制: 一个韦伯理论视角. 开放时代, 3: 5-28.

Zhou, X. G. (2013). The Logic of State Governance and Chinese Bureaucracy: A Weberian Perspective. *Open Era*, 3: 5-28. (in Chinese)

周雪光 (2017). 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究. 上海: 生活·读书·新知三联书店.

Zhou, X. G. (2017) *The Institutional Logic of Governance in China: An Organizational Approach*. Shanghai: SDX Joint Publishing Company. (in Chinese)

周雪光、程宇 (2012). 通往集体债务之路: 政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给. 公共行政评论, 1: 46-77+180.

Zhou, X. G. & Cheng, Y. (2012). The Road to Collective Debt Supply: Bureaucratic Organizations, Social Institutions, and Public Goods Supply. *Journal of Public Administration*, 1: 46-77+180. (in Chinese)

Crozier, M. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.

Cyert, R. M. & James, G. M. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

Gibbons, R. (1998). Incentives in Organizations. *Journal of Economic Perspectives*, 12(4): 115-132.

Gouldner, A. W. (1964). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe, Ill.: Free Press.

Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91: 481-510.

Kerr, S. (1975). On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B. *Academy of Management Journal*, 18(4): 769-783.

March, J. G. (1988). *Decisions and Organizations*. New York, N. Y.: Blackwell.

March, J. G. & Alexander, S. H. (1958). *Organizations*. New York: Wiley.

March, J. G., Schulz, M. & Zhou, X. G. (2000). *The Dynamics of Rules: Change in Written Organizational Codes*. Stanford: Stanford University Press.

McAfee, R. P. & McMillan, J. (1995). Organizational Diseconomies of Scale. *Journal of Economic & Management Strategy*, 4(3): 399-426.

Merton, R. K. (1952). *Reader in Bureaucracy*. Glencoe, Ill: Free Press.

Montinola, G., Qian, Y. Y. & Weingast, R. B. (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48(1): 50-81.

O'Brien, K. J. & Li, L. J. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31(2): 167-186.

Whyte, M. K. (1973). Bureaucracy and Modernization in China: The Maoist Critique. *American Sociological Review*, 38(2): 149-163.

Spence, A. M. (1974). *Market Signaling*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Wilson, J. Q. (1975). The Rise of the Bureaucratic State. *The Public Interest*, 41: 77-103.

Vogel, E. (1969). Political Bureaucracy: Communist China. In Cohen, L. & Shapiro, J. (Eds.). *Communist Systems in Comparative Perspective*. New York: Anchor Press.

责任编辑: 张雪帆

division of powers ensures the compatibility of central authority with the initiative of local legislatures , while also stabilizing the governance risks of a large , unified state within a manageable range. This study provides a new perspective for understanding central-local relations in China and contributes to the promotion of governance modernization.

**Key Words** Unification of Legal System; Local Governance; Conflict of Laws; Record and Review Mechanism

#### An Organizational Explanation of Bureaucratic Inaction and Its Governance Strategy

..... Zheng Ling

**Abstract** How to explain bureaucratic inaction in China? Existing research suggests it is a product of officials' blame-avoidance behaviors. However ,bureaucratic inaction still exists under the fault-tolerant mechanism ,and inactive officials have even been active in some regions. How is this contradiction possible? This article explains bureaucratic inaction from on an organizational perspective: bureaucratic inaction results from officials' search for certainty in the fluctuations created by the introduction of new institutions in the bureaucratic system ( especially the "promotion window") . The accountability system has impacted the clearer and more stable career paths that had developed within the bureaucracy and has increased the uncertainty of officials' career development. However , officials pursuing career development do not stop there. Instead ,they look for certainty in uncertainty ,especially the "low risk , high reward , and short time consuming " promotion window. When the regular operations of the bureaucracy fail to satisfy officials' pursuit of the promotion window , officials tend to adopt political leadership , then the bureaucratic organization turns its attention from administrative matters to political tasks , making it difficult to complete the assessment ,which in turn results in bureaucratic inaction. The article takes Z city's striving to be designated a national civilized city as a case to show how the development of government officials' careers were affected by policies. Officials regard "Competing for National Civilized Cities " as the "promotion window" and utilize political power to intervene in the bureaucratic system. As a result , departments devote themselves to the competition instead of their routine duties , leading to bureaucratic inaction. This articles offers three strategies to address the problem of bureaucratic inaction.

**Key Words** Bureaucratic Inaction; Promotion Window; Political Intervenes Administration; National Civilized City; Bureaucracy

#### How Does the Central Government Correct the Behavior Deviation of Local Governments? An Example of Clearing-up Illegal Development Zones

..... Min Yi

**Abstract** Why is there a difference in the effectiveness of the central government in correcting local implementation deviations? Although the literature discusses systematic explanatory theories based on incentive tools and control tools under unconventional governance models , they lack empirical testing and a unified interpretation framework. Based on an empirical study of the policy of cleaning up and rectifying illegal development zones , this paper finds that authority , time pressure , and information possession constitute effective control tools when the central policy objectives and the overall local goals are not completely consistent. The use of different strategies also causes variations in the corrective effects. When the central agency lacks authority ,the time pressure is relatively small ,and supervision is not a factor ,then the central corrective effect is ineffective. With the use and superposition of the three control tools , however , the local government will attach significant importance to the central policy ,while the central correction effect continues to improve. But these control tools are limited , calling into question their sustainability. This study uses a new research perspective on central control strategies to better explain the conventional governance model of Chinese bureaucratic organizations.

**Key Words** Control; Authority; Time Pressure; Information Possession; Development Zone Policy

#### Trans-governmental Normative Orders: A Chinese Policy Process Theory in the Global Age

..... Ling Chen & Jin Sun

**Abstract** After analyzing the practice of central-local relations of eight local pilots and one national pilot for a carbon emissions trading scheme and then comparing different academic theories of central-local relations , this paper proposes a new Chinese policy process theory within a consensus policy-making model. Based on an empirical examination of global governance and central-local relations under the strategic policy goal of carbon neutrality and carbon peaking ,this paper investigates the evolution of