

干部借调：一个关系合约的解释性框架

张 强 许浩天

【摘 要】干部借调是我国科层体制运行中广泛存在的非正式干部流动现象，虽屡遭诟病却依旧保持顽强生命力。从关系合约视角出发，对G省发改委干部借调的研究发现：干部借调本质上是编制刚性约束下，上下级基于长期情感联系而缔结的关系合约。基于关系合约的干部借调从三个方面提升了科层治理的有效性：突破编制刚性约束，再调配干部资源；降低委托—代理成本，减少交易费用；再构激励机制，消解科层惰性。从关系合约视角审视干部借调现象，有助于全面认识大国治理中合法性与有效性之间的张力，深刻理解科层体制在面对超负荷治理压力时所表现出的超强适应性，以及干部借调在我国科层治理中的积极作用。

【关键词】干部借调；关系合约；刚性约束；有效治理

【基金项目】教育部哲学社会科学重大攻关项目“人民政协与国家治理体系研究”（项目号：19JZD026）；国家社科基金重大项目“中国特色郊区社会形态研究”（编号：21&ZD175）；国家自然科学基金面上项目“预算绩效目标管理何以影响预算分配？”（编号：71974058）

一、研究问题与文献回顾

干部借调通常是指因工作需要，暂时将被借调干部从原单位借用到其他单位（主要是上级单位）执行指定工作任务的行为，被借调干部在借调期间的人事关系、工资关系保持不变，仍归属原单位。早在1944年，周恩来与杨尚昆就为了迎接中外记者团访问延安，从党政机关借调了一批优秀干部和翻译人员。^[1]此后，干部借调便一直广泛存在于上至国家部委、下至县级党政机关之中，自上而下层层借调，且层级越高、借调规模越大。有数据显示：一些国家部委机关正式干部和借调干部之间比例甚至达1:2以上。干部借调的压力层层向下传导，而到了镇（乡）街则无处可借，不得不大量聘用编外人员协助开展工作。

无论是改革开放前的干部人事法规政策，还是后来颁布实施的《中华人民共和国公务员法》（2006）和《党政领导干部交流工作规定》（2006）等都对干部的调任、转任和挂职等交流方式作出了明确规定，但对于存续时间如此之长、范围如此之广、规模如此之大的干部借调现象，却只字未提，更没有专门的法规

制度予以规范。也即是说，干部借调的合法性依据一直处于缺失状态。正因为如此，国家对干部借调现象进行过多次专项整治，但始终没有明令禁止，干部借调由此陷入“周期性膨胀”的怪圈。黑格尔曾言：凡是合乎理性的东西都是现实的；凡是现实的东西都是合乎理性的。^[2]那么，干部借调缘何有如此顽强的生命力？已有研究主要从三个视角对干部借调现象进行解释：

一是编制缺失论。多数研究将干部借调归因于编制管理制度存在问题，^[3]政府职能与编制管理缺少动态平衡，政府部门缺乏足够人手应对繁杂的行政事务，^[4]因此需要通过干部借调补充人手。然而，这一论断无法解释干部借调现象没有随着简政放权的持续推进而减少，甚至从一开始的临时性工作协助逐渐转变成一种常态化用人呢？而同样面临人手不足、任务繁重的下级单位，为何会同意上级单位的干部借调行为呢？

二是科层权威论。科层权威论认为干部借调现象愈演愈烈的背后是上级政府依托强势地位，利用职权对下级人员进行随意征调，^[5]其实质是科层体制下

的权力压迫。从科层权威论视角来看,干部借调是一件让下级政府无奈的事,是上级部门利用自身权力对下级部门人力资源的强行掠夺。然而,这一论断无法解释为什么下级部门及其公务员往往主动配合、甚至寻找关系争取干部借调的机会?

三是利益共谋论。利益共谋论认为干部借调是一个多方共赢的行为;^[6]因为通过干部借调,上级部门可以获取免费的劳动力,下级部门可以借机加强与上级部门之间的联系、进而有机会获取更多的资源或信息,被借调人可以得到锻炼,因此干部借调是上级、下级和被借调干部共谋的结果。^[7]但利益共谋论高估了干部借调行为所蕴藏的“利益”。因为对于下级部门和被借调干部而言,干部借调本身带来的“利益”往往是不确定的、甚至是不存在的;而干部借调导致下级部门人手缺失、面临更大任务压力以及借调干部本身面临“漂在机关”的尴尬处境却是显而易见的。

综上,已有研究多是关于干部借调现象的描述性分析,缺乏有说服力的概念化和理论分析;多是从消极方面分析干部借调的种种弊端,而没有立足于中国情境分析干部借调对科层治理所产生的积极作用。因此,本文尝试从关系合约视角对干部借调现象进行理论解释,全面认识大国治理中合法性与有效性之间的张力,深刻理解科层体制在面对超负荷治理压力时所表现出的超强适应性,以及干部借调在我国科层治理中的积极作用。

二、刚性约束下的关系合约:一个解释性框架

中国国家治理面临着规模问题的刚性,要求必须发展和应用适当的治理机制,其中的核心原理是以单一权威、有限职权和分化整合等为中心的应对机制^[8]。但权威体制与有效治理之间存在着天然张力:一方面权力、资源向上集中,科层制度不堪重负;另一方面信息过滤影响决策与地方实际的紧密联系,削弱治理有效性。由此衍生出一系列应对机制:决策统一性与执行灵活性以及逐级代理制的动态平衡、政治教化的礼仪化以及运动型“纠偏”机制。^[9]这

必然将治理任务层层加码、递次向下传导,但上级始终牢牢掌握着目标设定、检查验收和奖惩设置的控制权。缘此,上级治理任务没有实质性减少、而下级治理任务却层层增加。这种治理任务主要有两类:一是非常规任务,一般指综合性、跨部门的任务,它在资源获取、运行机制、人力和物力安排使用、管理方式方法等都与常规组织不同;^[10]二是常规任务,它依赖于常态的科层组织来完成,可进一步区分为政治任务、行政任务、一般任务和社会任务。^[11]多重任务的叠加,常常导致科层组织因缺少人手而无力应对。

但另一方面,精兵简政、严控编制是我国历次机构改革的重要主题。中共中央、国务院多次强调机构编制纪律,先后出台了《地方各级人民政府机构设置与编制管理条例》(2007年国务院令第486号)、《机构编制监督检查工作暂行规定》(中央编办发[2007]5号)和《关于加强机构编制违规违纪行为预防工作的意见》(中央编办发[2017]92号)等。受编制管理的刚性约束,乡镇(街)政府在多重任务压力下,不得不大量聘用编外人员,导致编外人员数量激增。^[12]乡镇(街)政府为什么敢“公然违背”编制纪律呢?颜昌武将其解释为地方自主性扩张:即乡镇领导面临晋升天花板,从纵向提升权力空间往往身不由己,拓展横向权力空间成为一种主动选择,雇佣更多编外人员可以从横向维度拓展自主控制的权力空间。^[13]照此逻辑,处于科层体系中高层的县级以上乃至国家部委的官员来说,晋升几率大,是否遵守编制纪律易受监督,因此县级以上党政部门也就几乎没有编外人员的身影,干部借调成为上至国家部委下至县级党政部门解决人手不足问题的普遍选择。

在中国政治情境中,如果说编制管理是一份刚性约束的正式合约;那么干部借调则是借调单位与被借调单位、被借调干部签订的一份关系合约。关系合约是新制度经济学的重要概念,由麦克尼尔(Ian R. Macneil)最早提出:合约是指那些已经交换、正在交换或期望在将来进行交换的人之间的关系,而不是

作为特定的交易或协议,因为每个交易都嵌入到复杂的关系中。^[14]威廉姆森(Williamson, O. E.)将关系合约引入交易费用理论,用资产专用性的概念解释关系合约的产生。^[15]高特兹(Charles J. Goetz)认为,在传统合约中,当事人通常能够将履约标准降低到相当具体的义务;相比之下,关系合约创造了独特的、相互依赖的关系,复杂性和不确定性发挥了重要的作用。^[16]最终,贝克(George Baker)对关系合约进行了明确界定,即关系合约是影响个人或组织行为的非正式的协议或不成文的行为准则,是基于契约双方信任、互惠等关系所构建的长期情感关系。^[17]引入关系合约有助于我们理解中国科层治理中诸多非正式制度的产生及其运行。具体到干部借调现象来看,其中的关系合约具有三个典型特征。

一是关系的高度嵌入性。这是理解关系合约的出发点,也是关系合约的最重要特征,每项合约都是在复杂的非正式关系中建立的;因此,要理解关系合约,就必须对其中的关系因素进行考量。在干部借调中,签订合约双方是上下级部门,合约双方的互动不仅贯穿合约始终,也发生在合约之外。同时,合约双方彼此都不是孤立的个体,而是嵌入在科层体制之中。因此,理解干部借调行为,必须将其置于我国复杂的科层体系之中,分析关系因素嵌入对干部借调的影响。

二是合约形式的规范性。作为一种非正式制度,虽然干部借调的发起多数情况下是基于非正式的关系,但干部借调程序一旦启动,便具有一定程度上的规范性。在干部借调刚刚兴起时,由于缺乏专门的法规制度对干部借调进行规定,干部借调活动容易陷入混乱无序状态。但在后来的实践中,各个部门纷纷制定干部借调的内部管理规定,以对缔约双方的行为进行规范和约束,使干部借调行为逐渐规范化、制度化。

三是合约内容的开放性。由于有限理性等因素的存在,关系合约往往具有不完全性,一般不会对合

约双方的权利和义务进行详细规定,而是通过不断的沟通和协商来应对不确定性,因此关系合约的内容具有高度的开放性。同时,由于干部借调是一个动态过程,难以在当下就对所有情况进行详细规定,因此各部门内部的干部借调文件一般只对借调程序进行规定,但被借调人的责任和义务是不确定的,而是在具体工作中不断予以调整。这种弹性使干部借调具有很大的灵活性,能够有效应对科层治理中的复杂任务。

三、关系合约视角下G省发改委的干部借调

G省位于我国东南沿海,经济发达、人口众多,治理任务繁重。截至目前,G省发改委行政编制共247名,下设24个内设机构,主要负责全省经济、社会发展总体规划的制定、各项政策的衔接和组织实施等任务。据笔者实地调研观察,G省发改委内部各部门常年处于高负荷运作,加班是常态,“人少事多”的矛盾十分突出;在此情况下,G省发改委向下级单位大量借调干部,帮助完成来自国家和省里的各项任务。

G省发改委的干部借调活动已存在多年。早在2008年以前,G省发改委就制定了相关文件,对借调干部的进出、就餐等行为进行规范。2009年以来,G省发改委进行了四次机构改革,对部门职责、机构设置和人员编制进行了调整(下页表1)。四次改革之后,G省发改委内设机构数量由最初的20个增加到24个,人员编制从174人增加到247人,取消、下放和划出职责共计32项,但划入、承接和加强的职责有37项;特别是2019年的机构调整,部门主要职责虽减少1项,但减少了两个机构设置,人员编制也减少14人。同时在机构改革中,G省发改委在编员工也遇到了新的问题:一方面,作为项目审批部门,虽然省发改委下放部分审批权,但经常会出现一个项目在市里审批之后,要上报省发改委审核,甚至最后还得向国家发改委报备;这种多头多层的审批和变相审批导致行政审批事项明减暗增,工作量不减反增。另一方面,下放的行政审批权都是一些常规事项,但在实际

多或少都有着自身的利益诉求,主要表现为两种形式:第一种是被借调单位自身有着明确的利益目标。如A是来自G省某大学实验室的老师,她所在的实验室有新的建设项目需要经过省发改委的审批管理,在得知省发改委处室人手不足时,学校就主动安排她作为借调干部过来工作。她过来后就专门负责实验室方面的工作,一来专业对口、很容易适应工作需要,二来可以顺便推进自己所在单位的项目进展、及时向单位反馈有关情况。第二种虽然没有明确的利益目标,但也有潜在的利益诉求。如D市发改局为了拉近与G省发改委的关系,更好地获取国家、省里的最新政策动态和潜在资源,在自身人手不足的情况下仍连续两年借出骨干科员B。科员B道出了被借调单位的困境:

“领导专门派我过来,就是要打好关系嘛,以后有啥事了也容易跟上面商量。当时我单位处室一共就4个人,上面对接的处室就有十几个,我借调上来后就剩3个了,于是就聘了9个编外的。”(GD20210310)

因此,在面对上级部门的借调需求时,下级部门往往十分积极地按照上级部门的需求选拔干部,安排合适的干部上来完成工作;在满足上级部门用人需求的同时,也满足了自身的利益诉求。而对于被借调干部而言,借调是领导对自身能力的认可,通过借调也可以拓宽视野,积累更多的人脉资源,对于以后的晋升也有很大帮助。这样,干部借调关系中的三方利益都得到了某种程度的满足,这种互利互惠关系强化了关系合约的长期性和稳定性,使得干部借调现象得以长期存在。

四、关系合约在科层治理中的作用

G省发改委干部借调的案例表明,在中国特殊的国家治理情境中,当编制管理无法满足治理任务需要时,上下级部门凭借人情关系在正式规则之外签订了一份干部借调的关系合约,不仅突破了科层制的刚性约束、降低了科层体系的交易费用,而且还有助于消解科层组织的惰性,从而提升科层治理的

有效性。

(一)突破刚性约束——干部资源的再调配

科层制是依靠正式规则运作的管理体制,制度化是其权威得以实现的重要手段,通过明确的规章制度,科层制建立了自上而下的控制与激励规则;其中,编制管理是实现对机构和人员编制进行精简和控制的一种刚性约束。《中国共产党机构编制工作条例》(2019)规定:“贯彻编制就是法制的要求,机构编制一经确定必须严格执行,录(聘)用人员、配备干部、核拨人员经费等应当以机构编制为基本依据。适应经济社会发展变化和财政保障能力,管住管好活机构编制,严控总量、统筹使用,科学增减,不断提升机构编制资源使用效益。”在国家层面,中央编制委员会基于人口规模、行政区划数量、辖区面积、国民收入、国民生产总值和财政税金等客观指标以及民族、语言、风俗习惯等特别因素形成了省级(自治区、直辖市)政府编制需求评估标准,^[18]并据此确定各个省、自治区和直辖市的人员编制总盘子。依次类推,编制资源被逐级分配到各级地方政府。与此同时,通过加强对干部的考核、晋升和监督,保证政令上通下达、提升整体治理效能。

但在实际治理过程中,由于政治社会环境的复杂多变,不同层级政府、不同职能部门之间在治理的任务、资源、能力和手段上都存在很大差异,编制管理这一正式合约并不能满足所有职能部门的实际需要,由此出现了干部配备与治理任务不匹配的问题,妨碍了党政部门职能的有效履行。在此情况下,关系合约的建立让党政部门找到了正式规则之外的解决办法。通过关系合约,上下级部门之间建立了基于私交、互惠的长期稳定的干部借调关系,干部借调让上级部门在一定范围内拥有了自主控制干部资源重新分配的权力,突破了编制管理的刚性约束,借调干部能够以一种“在编不在岗”的方式向上流动,去到更需要人手处理更加紧急任务的地方。这种非正式的干部流动一定程度上增强了科层组织面对复杂任务的能动性,提高了科层治理的有效性。

(二)减少交易费用——委托—代理成本的降低

我国科层体制是按照事权和财权对行政单位进行条块划分的行政体制,这种条块关系客观上造成了我国政府行政效率低下、政策实施中间梗阻等问题;^[19]究其原因,是因为不同层级、不同部门之间存在信息的不对称、利益的不一致等问题,在政府职能履行过程中会增加大量的交易费用。如G省发改委主要负责规划的制定和项目的审批等工作,这些工作不可避免地会产生大量交易费用:一方面在政策制定和执行过程中,省发改委并不能及时准确地掌握各个地市的实际情况,通常需要反复地向各地市发函,要求地市汇报各自情况,征求地方性意见,在信息收集过程中存在高额的交易费用。另一方面在项目审批过程中,G省发改委需要对项目建议书、可行性方案等进行仔细审查,但却没有充足的人手和精力持续跟踪项目进展。因此,一个项目为了尽快获批,地方领导和项目法人单位需要经常前来省发改委拜会相关负责处室和分管领导,向其汇报项目情况,往往“三天一小跑,五天一大跑”,项目审批中存在高额的信息费用和谈判费用。

而干部借调这一关系合约的引入,在一定程度上降低了交易费用:一方面,通过向下级部门借调干部,上级部门拉近了与下级部门和相关单位的关系,这种基于私人情感的干部借调让下级部门负责人认为自己是上级领导的朋友,自身是受到上级部门的认可和关照的,上下级部门之间也从传统的科层权威关系转变为了更为扁平化的伙伴关系,这也就自然而然地增加了上下级部门之间合作和交流的意愿,减少了政策制定与执行中的交易费用。另一方面,通过干部借调,上级部门在获得人力资源的同时强化了与下级部门的互动关系。依靠被借调干部,上级部门将自身政策意图和行政指令有效传达给相应的下级部门,提高了对下级部门的监督、指导和动员能力,增强了科层治理的可控性。下级部门也能够通过借调干部及时获取信息资源、反映自身情况、传达自身需求,从整体上提高了科层体系的运转能力。可以发现,干部借调这一关系合约的建立,在一

定程度上消解了科层体制内上下级之间的沟通困境,降低了委托—代理中的信息、谈判等交易费用。

(三)消解科层惰性——激励机制的再造

在中国情境下,科层惰性主要表现在三个层面:一是组织结构层面的惰性,科层制是层级节制、等级森严的组织形式,权力和职位自上而下按等级依次排列,上级指挥下级,层层对上负责,权力结构呈现金字塔型。权力的获得和行使是每个官员向上攀登的动力;而相较于通过晋升获得权力,工作功能的扩张和自己所能控制的人员的增多更容易提高一个官员的总体权力。^[20]因此,相较于提高自身的工作效率,通过向下级布置任务更能让官员获得权力的满足,这也就造成了科层体制的惰性。二是岗位设置层面的惰性。我国党政部门岗位大致可以划分为领导岗和非领导岗。其中,领导岗往往是带“长”的岗位,一般是正职1位、副职2-3位甚至更多;而且还有数量不等的调研员、巡视员,他们自己、周围同事也往往视之为领导;而真正干活的科员数量常常少之又少,这就必然形成了“官多兵少”的普遍现实。三是组织文化层面的惰性。中国“官本位”文化根深蒂固,这种文化观念使得党政干部容易将权力与享乐挂钩,在晋升到领导岗位、获得权力后,容易产生“官老爷”心态和懈怠心理,由此加剧了科层体制的惰性。

在调研过程中,我们发现绝大多数党政部门中科员的比例特别低。如G省发改委创新处设1个处长、2个副处长,另有1位一级调研员和2位四级调研员,而科员仅有一位;日常的行政事务都需要由这位科员和其他借调干部负责。农经处甚至没有科级公务员,都是副处级以上干部,日常工作只能靠借调干部来完成,农经处一位借调干部表示:

“其实也很正常啊,总得有人来干一些琐碎的事吧,你想处里都是领导对吧,那你去填个表、登记个车牌,这也不可能让领导亲自去吧,还有很多处要对接下面的处室,那这领导去对接也不合适嘛,你想底下单位都是有业务员去做的,这领导嘛就要有领导的高度和位置,这种事他们怎么能去做。”(GD20210312)

面对这种“官多兵少”的局面,关系合约有助于G省发改委再造新的激励机制。无论对于发改委自己的干部抑或被借调干部,他们原本都属于在编干部,自身的晋升、考核、奖惩等都有着正式的制度规定,因此并不存在新的激励手段。然而,基于关系合约,下级部门的干部被借调到上级部门,被借调干部深知这是在领导面前自我表现的一个机会,因此在工作中倍加努力,以此获得上级领导的肯定,为自己在原单位的晋升打好基础。为了促使工作顺利完成,借调干部甚至会倒逼分管领导尽快处理相关公文的审批,这在一定程度地提高了部门整体的行政效率,农经处一位借调干部戏称:

“现在他们都说我们三个借调干部是农经处的执行处长,什么活都得经过我们来完成,处长们都被我们催着干活”(GD20210312)

同时,G省发改委的处级干部们通过干部借调形式满足了权力的扩张,提高了自身所获得的激励。姑且不论干部借调只是一种治标不治本的方法,但它确实一定程度上再造了新的激励机制,消解了科层惰性,提高了科层体制的运作效率。

五、结论与讨论

干部借调是我国科层体制运作中的一种独特现象,存续时间长、借调规模大,经常被社会舆论认为是党政部门人浮于事、腐败臃肿的表现;干部借调行为虽屡遭诟病,却依然保持着顽强的生命力。那么,为何上级党政部门需要大量借调干部?已有研究从编制缺失、科层权威和利益共谋视角进行了解释,而本文则在对G省发改委干部借调现象进行体验式观察的基础上发现:干部借调是科层体制在面对权威体制与治理有效性这一内在矛盾时,基于情感逻辑和互惠逻辑所缔结的关系合约。

关系合约为分析我国干部借调现象提供了一个富有洞见的理论解释,有助于我们从一个更加积极、更加立体的视角看待干部借调现象。在韦伯式的经典描述中,科层制具有层级节制、非人格化和规则约束等特征,由于其以自上而下的指令为基础的运作机制,容易导致组织过分强调规则的刚性,牺牲了组

织的灵活性和调适性。中国是一个关系社会。费孝通将传统中国社会关系描述为以个体或家庭为中心、以血缘纽带的差序格局,个体互动遵循的是伦常逻辑。^[21]费先生的差序架构在今日中国仍然适用;但现代社会已衍生出情感关系、伦常关系、面子关系、技术关系、制度关系和公义关系等不同关系类型,随着关系半径由短到长,核心行动者行动依次遵循的逻辑是情感逻辑、伦常逻辑、面子逻辑、技术逻辑、制度逻辑、公义逻辑。^[22]因此,错综复杂的人际关系固然有其内在缺陷,但在中国情境下却时常发挥意想不到的积极作用。聚焦到干部借调现象来看,其本质是上级部门为了完成超负荷的常规和非常规治理任务,借助私人关系与下级部门缔结的关系合约,由此突破了编制刚性约束、实现了干部资源的再调配,减少了不同层级和部门间的交易费用,消解了科层惰性,从而有助于破解科层体制的诸多弊端,提升科层治理的有效性。

然而,虽然干部借调这一关系合约的建立提升了科层治理的适应性和有效性。但不可否认的是,干部借调造成了人岗分离的问题,一定程度上影响了被借调单位对干部的有效管理;由于人员编制是按照岗位工作量设置,干部被借调走后,势必会削弱原单位的工作力量、影响原单位的工作效率。同时,由于目前干部借调还仅仅只是一种关系合约,缺乏正式合约的强约束力,因此难以对干部借调行为进行有效规范,容易引发诸多负面效应。因此,国家层面有必要尽快出台统一的法规制度对干部借调行为加以规范和约束,推动干部借调从关系合约走向正式合约,提高干部借调的透明度和规范性,预防干部借调诱发的负面效应。

其次,需要认识到的是,干部借调产生的深层原因还是由于简政放权的不彻底以及编制配置缺乏动态调整,上级党政部门由于面临人少事多的任务压力而通过干部借调完成多重任务。改革开放以来,为调动政府、企业和社会的积极性,我国持续推进多轮简政放权改革。《中共中央关于经济体制改革的决定》(1984)首次提出“简政放权”的概念;2002-2012年

间,中央政府总共取消、下放或调整了2456项行政审批项目,占中央政府审批项目总数的六成作用;^[23]十八大以来,国务院已经分16批取消下放1094项行政许可事项,其中国务院部门实施的行政许可事项清单压减比例达到47%。^①然而,简政放权过程中审批权力的明减暗增或被“截流”现象严重。^[24]简政放权落实到基层则出现了“事权下沉、实权上移”的现实问题,基层政府往往不仅承接了行业部门以属地管理名义下移的事项和责任,而且扩大了责任边界。^[25]因此,要想从根源上减少乃至消除干部借调乱象,就必须从简政放权和编制管理科学化入手,在切实推进简政放权改革的同时,动态调整编制配置,真正做到以事定岗、以岗定人。

最后,干部借调虽然在一定程度上消解了科层组织惰性,但这并不是解决问题的根本之道,只有从观念上改变党政干部的“官本位”思想,从制度上化解长期存在的“官多兵少”困境、严格考核和问责机制,从而形成权责匹配的行政生态,才能真正消解科层惰性,提升科层治理的效能,助推国家治理体系和治理能力现代化建设。

注释:

①国务院已分批取消下放行政许可事项逾千项[N].人民日报.2020-9-30.

参考文献:

- [1]汪玉凯.“漂在机关”的借调群体[J].人民论坛,2009(21).
- [2][德]黑格尔.法哲学原理[M].范扬,张企泰译.北京:商务印书馆,1961.11.
- [3]方付建.编制化管理下机关人员缺失问题及其应对机制[J].理论月刊,2014(9).
- [4]许光建.约束借调:“人少”“事多”的博弈对策[J].人民论坛,2009(21).
- [5]徐浩程.“漂”在机关的亚群体[J].决策,2008(6).
- [6]杨建顺.借调干部尴尬处境透视[J].人民论坛,2009(21).
- [7]吕德文.让基层青年干部合理有序流动[J].人民论坛,2021(13).

[8]韩志明.大国治理的负荷及其应对机制——以规模问题为中心的理论考察[J].南京社会科学,2021(4).

[9]周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10).

[10]张康之.任务型组织研究[M].北京:中国人民大学出版社,2009.9.

[11]丁照攀.任务决定职能:重新发现地方政府的职能履行[J].甘肃行政学院学报,2021(3).

[12]叶静.地方软财政支出与基层治理——以编外人员扩张为例[J].社会学研究,2016(1).

[13]颜昌武.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[J].中国行政管理,2019(4).

[14]Ian R. Macneil. Relational Contracts Theory: Challenges and Queries. Northwestern University Law Review, 2000(3).

[15]Williamson, O. E. The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press, 1985. 90-110.

[16]Charles J. Goetz, Robert E. Scott. Principles of Relational Contracts. Virginia Law Review, 1981(6).

[17]George Baker, Robert Gibbons, Kevin J. Murphy. Relational Contracts and the Theory of the Firms. Quarterly Journal of Economics, 2002(1).

[18]张光.“官民比”省际差异原因研究[J].公共行政评论,2008(1).

[19]周振超.打破职责同构:条块关系变革的路径选择[J].中国行政管理,2005(9).

[20][美]安东尼·唐斯.官僚制内幕[M].郭小聪等译.北京:中国人民大学出版社,2017.75-77.

[21]费孝通.乡土中国[M].北京:三联书店,1985.24-30.

[22]任敏.现代社会的人际关系类型及其互动逻辑——试谈“差序格局”模型的拓展[J].华中科技大学学报(社会科学版),2009(2).

[23][24]冉昊.我国简政放权和行政审批制度改革的过程、问题与趋势[J].新视野,2015(5).

[25]倪星,王锐.权责分立与基层避责:一种理论解释[J].中国社会科学,2018(5).

【作者简介】张强,华南师范大学政治与公共管理学院教授(广州 510006);许浩天,中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生(广州 510275)。

【原文出处】《中国行政管理》(京),2022.8.52~58