

## 原创论文

## [Research Articles]

# 何以“加码”与如何“接码”： 科层组织层层加码的行为逻辑<sup>\*</sup>

李智超 于 翔<sup>\*\*</sup>

**【摘 要】**层层加码是中国科层组织在政策执行中重复出现的组织现象。“层层加码”概念涵盖着差异化的组织行为及其后果。层层加码在何种情况下出现？上级不同的“加码”方式与下级各类“接码”行为之间如何关联？本文从整合性的视角出发，提出一组“加码”与“接码”的类型学解释。分析认为在“委托方—管理方—代理方”结构中，强组织激励与高任务风险是触发层层加码的必要条件，高风险强激励对管理方的“加码”方式具有形塑效应，对代理方的“接码”行为具有调节效应。差异化的激励结构与任务风险，形塑了管理方政府“目标加码”“工具加码”两种类型的加码方式。激励扭曲与风险放大调节强化了代理方机会主义倾向，诱发了政绩注水、信息隐匿、过度执行与形式主义等多重策略行为。

**【关键词】**层层加码；激励结构；任务风险；科层组织；政策执行

## 一、引言

政策执行一直被视为国家治理中的难点问题。国家政策在向下传递的过程中会遭遇各种形式的“执行走样”，其中层层加码尤为典型。从治理实践中可观察到，

---

\* 本文受国家自然科学基金面上项目“级联灾害的城市应急合作治理网络研究：结构、绩效与优化”（项目批准号：72374132）、上海市软科学研究项目“面向韧性安全城市建设的技术预见与重大风险源识别研究”（项目批准号：24692113900）的资助。感谢匿名评审专家提出的宝贵意见。文责自负。

\*\* 李智超，上海交通大学国际与公共事务学院、应急管理学院教授，yizhiqingcao@163.com；于翔（通信作者），上海交通大学国际与公共事务学院、应急管理学院博士研究生，yuxiang9185@163.com。

引文格式：李智超，于翔. 2025. 何以“加码”与如何“接码”：科层组织层层加码的行为逻辑 [J]. 公共管理评论，7(2)：5-26.

Cite this article: Li Z C, Yu X. 2025. “Hierarchical Escalation” and opportunistic behavior: The behavioral logic of hierarchical organizations in escalating demands at each level [J]. *China Public Administration Review*, 7(2): 5-26. (in Chinese)

层层加码现象已内嵌于国家治理的不同阶段,贯穿于各类任务之中,并呈现出差异化的策略形式与组织后果。国家治理长期受扰于层层加码带来的各种问题,这一现象因此一直饱受争议。“加码”执行的方式虽然有时能够提高执行力度与加快进度,但更多却成为基层政府和政策受众挥之不去的“梦魇”。在经济腾飞时期,加码执行的方式曾驱动了地方发展;在深化改革的当下,层层加码的影响不再仅限于科层组织的内部关系,而是进一步向政社关系拓展,其表现的形式日益复杂,政府组织内部运行成本逐渐外部化,加重了经济社会运行的负担。近年来,中央相关部门三令五申要求下级要吃透上级决策精神,严令禁止层层加码,这一现象的相关讨论越发受到社会各界的关注。

细究隐于层层加码这一概念后的组织行为,可以发现各种“加码”现象的出现时间、所涉任务、具体策略与组织后果差异显著。在新中国成立初期,提高生产计划目标、虚报亩产粮食数量、大炼钢铁“以钢为纲”,“大跃进”期间各种加指标、缩时限的“浮夸风”现象都被称为层层加码。改革开放以来,与层层加码相关联的现象愈加庞杂,GDP 增长目标层层放大、能源管控下的“拉闸限电”、环保督察中的“一刀切”关停与新冠疫情中的过度防疫等现象,均被视为层层加码。层层加码的表现各异,有的曾发挥其“码到成功”的积极意义,更多则被广为诟病。各类“加码”的后果也各有不同,部分“加码”决策在落实的过程中引发了过度执行,另一些“加码”决策则被层层掺水、扭曲了绩效表现。如此复杂多样的组织现象都被冠以“层层加码”之名,如果不能厘清概念内部的异质性,便无法理解不同“加码”的逻辑差异,也不能解释层层加码为何会产生不同的组织后果。

既有研究对层层加码提供了诸多注解,总结而言,目前对层层加码的研究可以概括为规范认识、功能讨论和制度解释三类研究路径。关于层层加码表现形式与组织后果的差异尚未得到充分讨论。本文试图从整合性视角出发,在科层组织多层级委托代理结构中审视层层加码中的上下互动,剖析“委托方—管理方—代理方”这一科层链条下的激励结构与任务风险,提供一组对决策何以“加码”及执行如何“接码”的类型学解释,探讨不同的激励结构与风险要素如何形塑“加码”的决策方式,以及激励扭曲与风险放大如何诱发基层政府“接码”的策略行为。

## 二、既有文献对层层加码现象的解释

### (一) 规范性认识与功能性讨论

规范性视角反映了人们对层层加码现象的初步认识,即通过道德批判等方式表达国家与社会对这一执行方式的价值取向。新中国成立初期,“层层加码”一度被视为革命热情的体现<sup>①</sup>;“大跃进”期间种种乱象暴露后,层层加码便与盲目蛮干的工作

<sup>①</sup> 引自《人民日报》文章《亿万人民革命干劲激动人心》(1958-02-01)。

作风绑定在一起,受到一些领导的批评(彭德怀,1981)。改革开放以后,人们对这一现象的态度仍然在褒贬之间反复摇摆。一方面,“层层加码,码到成功”的积极效果使“加码”执行一度被视为“大刀阔斧、担当有为”的工作态度,在加快发展速度(周黎安等,2015)与提高政策执行力度(侯祥鹏,2018)等方面发挥了至关重要的作用。另一方面,“层层掺水,水到渠成”的负面作用使得“加码”执行引发了政绩造假与形式主义等反功能。在新时期,从“唯GDP”的中心任务模式向高质量发展转型,地方官员的行动逻辑从“邀功”转向“避责”(倪星和王锐,2017),加码执行的方式甚至被视为“懒政怠政”的表现<sup>①</sup>,层层加码造成的科层内部压力向科层外部传导,激起人们对该现象新一轮的批评。

亦有学者进一步关注“加码”执行在组织中的功能。对于上下层级而言,加码分别可以起到谈判工具和安全阀等作用(杨华和张丹丹,2022)。自下而上的视角认为,基层可以通过主动“加码”满足上级的政绩需求并规避潜在的责任风险(凌争,2020)。自上而下的视角发现,上级因预期下级存在“讨价还价”和打折扣执行的可能,便通过层层加码的方式督促下级完成工作(杨华,2022)。从组织整体的视角来看,层层加码被认为有益于反制超大科层组织的执行衰减问题(李辉,2022a),并缓解由此带来的“科层焦虑”(李辉,2022b)。对层层加码的功能探讨揭示了科层组织的内生性问题。

## (二) 制度解释的三重视角

组织理论认为,重复出现的组织现象往往基于相应的组织制度和激励机制,这些稳定的制度设计塑造了任务执行的路径与方式,并诱导了相应的微观行为(周雪光,2017)。从制度结构视角分析层层加码现象,既有研究围绕压力型体制与目标责任制、政治锦标赛与行政发包制、职责同构的组织设置进行了多元的解释逻辑。压力型体制以行政命令等方式将压力逐级向下传导(杨雪冬,2012),通过目标责任制对下派任务进行指标量化和物化考核,以“责任利益”连带机制建立上下级之间行为的制度性联结(王汉生和王一鸽,2009)。这一体制塑造了对基层官员而言严苛的责任和义务链条,使得官僚体制的问责范围不断扩大,从而为地方政府层层加码提供了动力(陈新,2021)。然而,压力型体制下,任务执行的方式仍然存有多种可能,层层加码的执行方式并非必然选择。例如,目标责任制的运作方式使得可量化的任务更容易被上级观测,从而诱发选择性执行行为(O'Brien and Li,1999)。

压力型体制强调下级官员的被动地位,忽略了下级为迎合上级要求而采取的“加码”行为。对此,政治锦标赛与行政发包制分别从激励和分权视角提供了解释。在行政发包的任务派发模式下,中央政府采用结果导向的考核方式,官员在关键任务中的绩效表现影响自身晋升概率,从而形塑了一种强晋升激励的组织逻辑(周黎

<sup>①</sup> 引自《光明日报》文章《对“层层加码”的懒政行为进行整改》(2021-02-05)。

安,2014)。在行政发包模式下的锦标赛中,只有优胜者才能成为下一轮的竞争者,地方官员的激励被逐级放大,从而围绕经济指标任务进行层层加码(周黎安,2017)。“控制权”理论在此基础上,拓展出四种不同授权组合的治理模式,提出在行政发包制下委托方掌握目标设定权与检查验收权,管理方与代理方政府在执行阶段层层加码,而在验收阶段则合作应对(周雪光和练宏,2012)。

上述制度逻辑对层层加码的解释仍存在冲突与不足,已有研究对锦标赛理论提出了挑战(梅赐琪和翟晓祯,2018),且层层加码并非行政发包模式下的独有现象,基于不同治理模式的讨论彼此构成竞争性解释。要更全面地解释层层加码,需进一步做理论归谬或框架整合,这意味着需要在压力型体制和行政发包制之外寻求更加宏观且稳定的制度解释。“职责同构”的解释逻辑是应对以上解释力难题的尝试,机构设置的上下重叠与权责不对等,在工作逐级细分的过程中责任也层层下移,各级在上级规定的基础上加数量、增速度、缩时限、扩内容、提标准等,导致层层加码现象愈发严重(周振超和张金城,2018)。然而,基于“职责同构”的解释尽管阐述了层层加码现象运作时所依托的组织结构,但并未明晰其组织动因与触发条件,也无法进一步回答科层组织的宏观制度如何诱导层层加码的微观行为。

### (三) 既有研究的不足

规范视角下,层层加码现象通常被归因于个别领导干部的政绩观与动机问题,然而价值归因无法科学解释制度性现象,个体层次的行为差异亦无法推论组织层次的共性现象。规范性理解讨论了诸多与层层加码概念相联系的组织行为,对不同组织现象与概念之间建立联系有所贡献,但还需提供对现象的学理性解释。

功能性的视角回应了层层加码现象在中国科层组织中存在的合理性,反映其过程中体现的组织和官员理性,但未能回答层层加码发生的因果机制。围绕层层加码的三组制度性解释中,压力型体制+目标责任制的解释逻辑与行政发包制+政治锦标赛的解释逻辑均存在覆盖度不足的问题,而基于“职责同构”的解释逻辑过于宏观,并未明晰组织动因与具体机制,以致无法进一步建立宏观制度与微观行为的联结方式。

更重要的是,在一定的组织制度下,任务的执行方式可以有多重选择。Matland的模糊—冲突理论模型认为,政策执行包括行政性执行、政治性执行、试验性执行和象征性执行四类(Matland,1995)。中国情境下的地方政府,面对一项任务时,也有公然违反、选择性执行、象征性执行、严格执行、诱致性执行等多种政策执行策略(殷华方等,2007)。为何以及何时选择层层加码而非其他执行方式?既有文献尚未提供相应的答案。

此外,现有研究对层层加码的解释还存在边缘化和碎片化的问题,或是将层层加码作为地方政府执行任务的多重策略之一,而未将其作为核心问题予以解释;或是呈现基层政府各种应对“加码”的具体策略及其后果,但既没有对不同“加码”现象的理论类型进行分析,也没有进一步统合认识。层层加码的过程表现各有不同,结

果可能是“码到成功”式的目标超额完成,也可能是“水到渠成”式的绩效结果注水。具体而言,这一现象贯穿于不同时期的各类组织任务之中,呈现出差异化的组织后果,应将其置于中国政府这一独特科层组织的制度背景下,进一步回答引发该现象的组织决策在何种条件下被触发,各种不同类型的“加码”方式如何区分,以及导致不同组织后果的“接码”行为与“加码”方式相关的组织决策之间又何以关联。

### 三、激励与风险：触发层层加码的双重效应

#### (一) 层层加码的组织方式

层层加码现象既包括“加码”这一执行方式,也涵盖“层层”这类组织方式,即加码执行发生在一个多层级结构中,而非单纯的上下两级互动。层层加码的生成过程包括上级政府设定任务目标;中间一级或者多级政府则针对任务提出更高标准或更严格的要求;以放大组织目标或者强化执行力度;基层政府继而对上“接码”——承接被“加码”的任务并负责具体执行。

周雪光运用“控制权”理论将中国科层组织的纵向结构抽象化为“委托方—管理方—代理方”三级结构,认为目标设定权、检查验收权、激励分配权在不同层级的配置方式,决定了科层组织的治理模式及管理方的行动方式(周雪光和练宏,2012)。鉴于此,本文设定层层加码的发生空间为一个“委托方—管理方(中间政府)—代理方”的多层委托代理结构。其中,委托方为任务的初始派发者,管理方(中间政府)对多个中间层级进行抽象简化,针对上级设定的任务目标对执行力度与执行方式实施“加码”的再决策,并交代理方政府“接码”执行。管理方(中间政府)既扮演任务委托方的代理人角色,也充当下级“接码”者的委托方角色。“控制权”理论认为激励分配权不是简单的奖惩权力,而是涵盖方案设计、考核奖惩等诸多内容的权力要素,这一概念下的激励分配必然涉及任务目标的再决策、方案工具的选择偏好及绩效结果的预先验收,从实际运作的角度分析,激励分配权的概念难以做到与目标设定权、检查验收权之间的完全互斥。管理行为的本质即塑造和影响决策,而决策则会实际发生于组织的任何层级。出于贴近实际状况的考量,设定委托方不越过管理方去直接控制代理方的激励方案,而是将管理方与代理方视为任务执行的一个整体,对任务完成情况进行考核验收。在行政发包或高度关联等其他模式下,管理方政府的激励分配并非简单的有无问题,而是有多少问题。由此,管理方(中间政府)是“加不加码”以及“如何加码”这一组织过程的决策者,而代理方在“接码”过程中则可选择各种回应策略。

#### (二) 强激励—高风险与层层加码

关于层层加码的现有理论虽然尚需整合,但也为进一步分析提供了关键的逻辑线索:规范认识的研究建立了概念与现象的联系,反映出层层加码概念内含有不同形式的政府行为,但尚缺乏对类型划分与类型解释的讨论;制度解释中强调了强激

励逻辑,但不同模式对应不同的激励强化机制,激励可以被正向或负向强化,从而导向了争优或完成任务两大行为逻辑,同时,激励增强又可能导致各种形式的目标替代(Bohte and Meier,2000);功能解释背后隐含的问题是任务向下派发可能面临被抵制或打折扣等风险,但构成任务风险的要素可有多种理解,执行难题与信息难题均能构成任务风险从而影响加码行为。此外,政策执行者往往具有自主性空间和机会主义倾向,这反映在基层的各种策略行为中。不同任务的具体“加码”方式各不相同,应对的“接码”行为也往往存在变化。

由此可知,高任务风险与强组织激励是层层加码现象在各种情境中被触发的必要条件<sup>①</sup>。任务的高风险是国家治理中的常态,随着治理重心的不断变化,政策的目标与工具都要进行相应调整。这种状态将组织置于不确定的环境中,常规的行政工具经常失效,组织必须不断地调整目标和调试工具,以应对各种未知且难以程式化处理的任务。

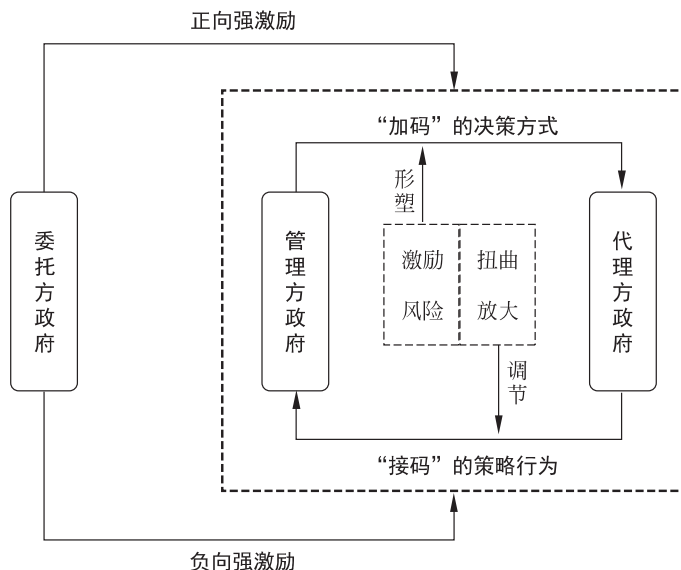
与许多国家的公共部门不同,中国政府通过灵活调整的制度安排制造激烈的内部竞争,提供了市场模式之外的强激励方式,这种强激励模式通过政治集权与行政分权相结合的方式,既赋予上级政府奖励和惩罚的灵活承诺,也为下级政府提供了应对奖惩的自主行动空间。由此,激励强化使得地方主政官员的努力程度与仕途回报高度关联,地方政府因此具有动力进行绩效追高。同时,任务风险的存在使组织必须想方设法避免政策效力的层级递减,尤其是处于中间层级的地方政府,既要面向上级“应激”,又要防止下级“失控”,任务加码便成为一种决策成本低、可行程度高的政策手段。图 1 呈现了多重委托代理结构中的“加码”与“接码”的基本行为逻辑,下文通过系列命题详细阐述解释逻辑。

### (三) 激励结构与任务风险 “加码”的形塑效应

#### 1. 激励结构

对委托方政府而言,组织的强激励如何激发管理方(中间政府)“加码”执行的决策动机?委托方施加的激励强度直接决定管理方进行“加码”的动机强弱,强化激励的不同机制诱导了管理方各自不同的行动逻辑,从而形成了不同的激励结构。Holmstrom 和 Milgrom 认为,有效的激励取决于恰当的激励合同与工作设计,合适的激励合同能使代理人基于委托人利益行事(Holmstrom and Milgrom,1991)。经济学视角下基于完全契约的委托代理理论认为,有效激励的前提条件是参与相容约束与激励相容约束,前者意味着代理人接受合约的概率,后者则意味着代理人最优选择与委托人目标一致(Leonid,1973)。组织的有限理性与信息的不完备性和不对称性,决定了中国科层组织的授权模式基于不完全契约,科层组织的内部上下互动处于一

<sup>①</sup> 作者基于知网对以“层层加码”为主题的中文期刊文献进行检索和筛选,对选出的 34 篇文献进行系统性文献综述,将其结构化拆解为经验指涉、解释机制、解释逻辑与解释变量,最后概括归纳得出本文使用的激励结构与任务风险两类解释要素。相关内容限于篇幅未能呈现,如有需要可与作者联系获取。



种不可退出的谈判模式中(何艳玲和汪广龙,2012),在这一情境下的激励有效性主要取决于激励相容约束,即代理人的行为选择是否符合委托人的期待。

在委托代理理论的视野中,科层组织中的强激励体现为地方分权者的政绩表现与职业前途高度关联。除此之外,科层组织的政治集权使得上级政府还可以通过可信的惩治手段形成威慑,剥夺下级收益权并制造损失,从而使下级的努力程度与既得利益的不确定性之间负向关联,即委托方可以通过对“奖优惩劣”的灵活安排,不断强化激励以增强管理方动力。不同的激励依赖不同的组织结构和过程,某种激励机制的制度化可能会排斥或不兼容其他机制(Baker et al., 2001)。现有研究发现“奖优”和“惩劣”之间可能存在互斥性,奖励和惩罚两种激励机制都以提高产出为目标,但彼此之间难以兼容,多任务环境中奖励产出让容易快速完成的项目受到关注,而惩罚延迟则使相对复杂的项目受到重视(Coviello et al., 2014)。

压力型体制下出于“避责”而“加码”和锦标赛模式下基于“邀功”而“加码”都是激励强化机制运作的方式,二者的结构性差异在于对激励的正向或负向强化。已有研究对激励结构中的向度要素与执行过程中的层层加码等方式之间的关联进行了探讨(温晓年,2021;马啸和马佳磊,2021),但其内在逻辑尚待进一步厘清。在复杂且多元的考核目标下,地方官员的政绩竞争呈现出“直通赛”“锦标赛”“资格赛”“淘汰赛”等模式并存的多元格局(陈科霖和谷志军,2022)。针对不同性质的治理任务,委托方的激励向度往往各有侧重,既可以重“奖优”轻“惩劣”,通过晋升资格赛正向强化激励;也可能重“惩劣”而轻“奖优”,通过“一票否决”等淘汰赛形式强化负向激励。制度性解释中,不同治理模式下的强激励都被视为层层加码出现的必要条件,而激励的向度将形塑管理方的“加码”决策的具体动机,由此本文提出以下命题。

命题 1.1: 管理方(中间政府)面临委托方政府以“奖优”为主导的正向强激励,可能在发送政绩信号和赢得横向竞争的刺激下对代理方任务进行加码。

命题 1.2: 管理方(中间政府)面临委托方政府以“惩劣”为主导的负向强激励,可能在政治表态、完成任务和责任规避的压力下对代理方任务进行加码。

## 2. 任务风险

面向代理方政府,任务的高风险如何形塑管理方“加码”执行的决策方式?高度复杂的层级特征使得驾驭科层组织的难度极大,从而催生了包括“加码”在内的各类控制方式。“控制权”理论从委托方权衡机制的视角出发,将任务难度、验收难度、任务风险视为构成任务属性的三要素(姚东旻等,2021)。从上级委托方视角出发,“控制权”所涉及的任务风险包括授权风险和固有风险,而任务难度(执行困难)和验收难度(测量困难)在一定程度上反映了组织所需承担的相应成本。实际上,执行成本高、失败概率大、绩效难以被准确测量等特点,都可被视为管理方可能面临失控的高风险情境。

总体而言,这些任务风险的要素可以被归纳为验收风险和执行风险两类。验收风险意味着准确测量代理人绩效存在困难,其原因可能是任务目标难以被准确量化,或是切实测量的成本偏高,量化结果也无法准确反映代理人真实的绩效表现。而执行风险则意味着一项任务的努力程度和绩效回报之间的关联程度较低,或政策目标和政策工具之间的关联不确定或不稳定。其原因可能源于任务因工具效用问题导致失败概率增大,或是因组织成本问题使得执行的代价极高。

中国式的实验主义治理让政策目标设定与政策工具选择分散在不同层级之间成为可能(Zhu and Zhao,2021),各层级政府具有一定程度上的目标与行为自主性,即地方政府不仅可以选择在何种程度上回应上级目标,还能在一定程度上决定完成上级目标的方式。“委托方—管理方—代理方”的结构下,委托方设定目标后由管理方对该目标的执行力度与执行方案进行再决策,使得管理方既可以基于目标追求“高标准”,通过抬高任务指标而加码,也可以基于行为提出“严要求”,通过追加政策工具而加码。其一,当任务主要面临验收风险时,意味着管理方政府很难有效掌控并真实了解代理方的具体行为,强激励下的管理方政府将倾向于通过提高目标,以“高标准”方式施加压力,敦促代理方政府在更大程度上完成任务。其二,当任务更多地是面临执行风险时,意味着管理方需应对代理方的抵触情绪和打折扣行为,如果简单向下派发则可能导致执行效果参差不齐,因此,强激励下的管理方政府将倾向于追加政策工具,以“严要求”方式施加压力,确保代理方政府行为方式符合上级期望。由此本文提出以下命题。

命题 2.1: 在高验收风险的任务情境中,管理方的“加码”方式倾向于提高政策目标。

命题 2.2: 在高执行风险的任务情境中,管理方的“加码”方式倾向于追加政策工具。



#### （四）激励扭曲与风险放大 “接码”的调节效应

代理方通常是科层组织中的基层政府，具体承接委托方的任务目标，执行管理方的相应决策。代理方政府以不同的方式承接上级“加码”后的任务，是层层加码呈现差异化组织后果的直接原因。激励理论认为任务风险会影响激励的效果，任务的不确定性与测量的不准确性等问题都可能导致激励弱化或激励扭曲（周雪光，2003）。由于中国行政体制长期存在的非对称权责问题（陈家建和张洋洋，2021），面对上级压力时基层向下“压无可压”，责任规避也几乎“避无可避”，使代理人在任务执行中面临着激励扭曲和风险放大问题。

科层组织的激励扭曲程度往往随着层级降低而不断增加，一方面，“科级天花板”的存在（陈家建和赵阳，2020）导致正向激励资源匮乏从而弱化激励的问题；另一方面，拥有更高权威的管理方可以选择不与代理方分享组织收益，使得委托方的正向激励传导至代理方就可能转为增加压力。此外，由于“权力向上集中，风险向下转移”（颜昌武和杨郑媛，2022），代理人要对上级决策承担兜底责任，任务失败的问责压力和任务执行的高昂成本更多由代理方政府承担，从而进一步放大了任务在基层的执行风险。

信息不对称与官员理性是代理人选择机会主义行为的原因，而基层政府在组织中的位阶层次又会进一步强化基层治理中的机会主义倾向，这种倾向越强则代理人采取相应策略性行为的概率越高。现有研究发现，当任务要求超出基层能力后，将会出现绩效拐点（杨帆和章志涵，2020），并在一定条件下诱发“铤而走险”（梁玉柱，2021）“拼凑式应对”（周雪光，2017）“共识性变通”（张翔，2019）等策略行为。从代理方机会主义倾向的视角出发，高验收风险与高执行风险弱化了代理方努力行为与绩效产出之间的关联。具体而言，高验收风险使实质绩效与形式绩效真假难辨，降低了代理方真实绩效的边际回报，代理人可能会以虚假绩效回应上级政府；而高执行风险则意味着贯彻执行的代价很可能得不偿失，代理人可能会脱离治理实践的需要，更多以表演式治理的行为回应上级政府。这两类风险要素共同强化了代理方政府在“接码”行动中的机会主义倾向，扩大了代理方采取策略行动的组织空间，进而诱导了相应的偏离行为。由此本文提出以下命题。

命题 3.1：任务的验收风险正向调节代理方政府的机会主义倾向，验收风险越高，代理方政府越倾向采取相应策略行为，使政策目标难以转为真实绩效。

命题 3.2：任务的执行风险正向调节代理方政府的机会主义倾向，执行风险越高，代理方政府越倾向采取相应策略行为，使政策工具容易脱离治理需要。

### 四、“加码”与“接码”：一个类型学阐释

根据以上三组命题组合形成的命题集，归纳政府实践中的种种相关现象，可以推

论相应的管理方“加码”的决策方式类型与代理方“接码”的策略行为类型(见图2)。在“委托方—管理方—代理方”结构下,不同的激励结构下的激励强化与不同任务类型下的各类风险形塑了管理方政府差异化的“加码”方式。同时,由于激励扭曲与风险放大的作用,强激励高风险的调节作用强化了代理方政府的机会主义倾向,提升了其采取各种策略行为来“接码”的可能性。下文通过模式匹配的分析方式,将常与“层层加码”概念相关联的四类任务场景与建立在三组命题基础上的理论模式进行匹配,通过四个总括性案例建立经验现象与理论命题的联系。通过跨案例阐述,本文构建出追求“高指标”的“目标加码”与执行“严要求”的“工具加码”两种“加码”决策类型<sup>①</sup>,并对应形成了四类“接码”策略:政绩注水、信息隐匿、形式主义与过度执行。

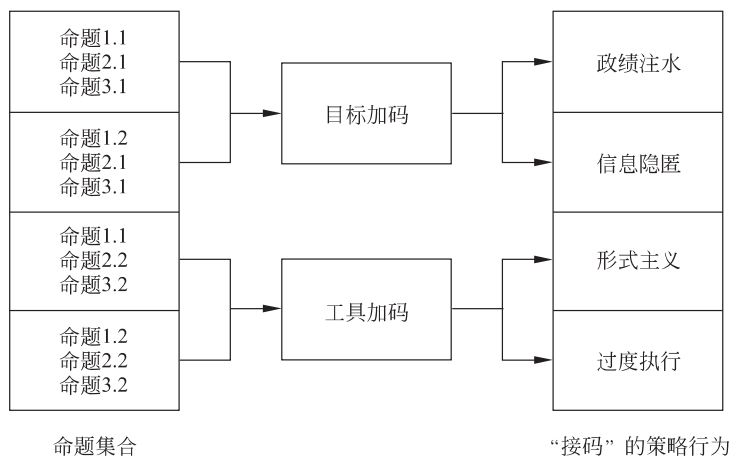


图2 “加码”与“接码”的命题组合与类型划分

### (一) “目标加码”下的政绩注水

“目标加码”是指任务存在验收风险时,由于科层组织的信息难题,代理方具体行为难以被准确获知,作为中间政府的管理方在强激励下,出于争先或完成任务的动机,逐级提升任务完成标准的一种“加码”决策类型。当委托方对管理方实施以“奖优”为主导的正向强激励(命题1.1),同时管理方面面临的任务验收风险较高(命题2.1)时,“目标加码”反映为一种为赢得横向竞争而进行的任务指标放大行为,其动机是发送政绩信号并获得晋升资格。这一类型下管理方基于“邀功”逻辑进行“加码”,目的在于胜过同级竞争者,体现的是管理方对任务目标的“高标准”倾向。在高

<sup>①</sup> 治理实践中,目标与工具存在紧密关联,放大的任务目标往往意味着使用更多和力度更强的工具,寻求强力工具也往往表征着追求更高的目标。文中的这种分类方式并非意味着要切断二者之间的联系,而是对两种官员目标、激励、约束都存在结构性差异的情境下,在组织行为的概率层面会引发的“高标准”倾向与“严要求”倾向等不同的决策模式以及应对方式进行分类讨论。

验收风险的情境下,由于基层正向激励被扭曲或弱化,且真实的努力程度和绩效结果难以准确测量(命题 3.1),代理方可能采取政绩注水行为,夸大政绩表现,最终降低委托方对执行者的绩效与承诺的信任程度。

这一模式最常出现在制定经济增长指标与统计汇报地区生产总值的过程中。既有研究的实证结果支持了经济增长目标经层层加码被逐级放大的结论,在党的十三大确立社会主义市场经济道路与南方谈话后,各省对于中央目标的加码幅度平均接近 30%,有一些省区甚至超出了 50%,而市县两级政府又会在各自上级政府的经济增长目标基础上继续抬高目标,并且各地方政府还必须竭尽全力超额完成已经加码的任务(周黎安等,2015)。财政分权与晋升激励共同构造了强组织激励。这一强激励带有鲜明的“奖优”倾向,财政激励意味着地方政府可以通过推动辖区经济增长获取更多财政收益,晋升激励意味着主要领导可以通过干部政绩考核,积累晋升资格和提升晋升概率。通过“目标加码”的决策,各级政府制定更高的目标并向上汇报完成更高的增长任务,既可以通过“高姿态”和“雄心壮志”向上发送政绩信号并获取实际收益,也有助于主政官员赢得同级间的横向竞争。

与之常伴的“接码”策略是政绩注水,在地区生产总值数据“挤水分”的过程中,纪委监委委与审计署等部门在查处过程中发现多地上级层层加码,下级层层掺水,通过虚增财政收入、项目投资、开工任务数等方式制造虚假政绩,许多地区“数字出官、官出数字”的乱象陆续曝光。某省人大财经委员会官员曾言“倘若依照各地汇报的产业成长性计算,一些县域经济规模都超过香港了。”<sup>①</sup>而随着近年来政府治理整顿与媒体曝光,越来越多的地区生产总值数字造假问题浮出水面。2018 年以后,国家统计局进一步从严修订国内生产总值数据,全国多地被曝地区生产总值数据注水。地区生产总值数据经过“挤水分”,黑龙江省下调 3500 亿元,降幅 21.5%;吉林省下调 3821 亿元,降幅 25.3%;天津市下调 4770 亿元,降幅超 25%;辽宁省下调 1800 亿元,降幅 7.1%,山东省下调多达 1 万亿元,降幅 12.9%。在 2020 年的地区生产总值调减过程中,更有多达 82 个城市涉及数据“挤水分”问题,一段时间内经济发展中的政绩注水现象可谓屡见不鲜<sup>②</sup>。

## (二) “目标加码”下的信息隐匿

当委托方对代理方实施以“惩劣”为主导的负向强激励(命题 1.2),同时任务的验收风险较高(命题 2.1)时,“目标加码”决策更多是由完成任务的动机所推动的,而非赢得竞争。它是一种任务指标放大行为,旨在达成上级既定目标,并防止下级打折扣执行任务,从而规避问责惩罚。这一类型常常出现在重“惩劣”轻“奖优”的“淘

① 新华网. 东北多地 GDP 造假 县域经济规模超香港. 详见 [http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/11/c\\_128519190.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/11/c_128519190.htm).

② 澎湃新闻. 2020 年 GDP 修订: 沪蓉莞调增百亿, 82 城“挤水分”. 详见 [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_18966766](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_18966766).

汰赛”中,管理方选择“达标即可”的政绩追求,提高任务目标并非为了追求高绩效、赢得竞争,而是作为一种防止代理方执行效力降低的“安全阀”,通过下达高指标来应对下级可能的执行折扣。在高验收风险的任务情境下,由于基层负向激励被扭曲强化,且真实的努力程度和绩效结果难以准确测量(命题 3.1),代理方可能会利用自身的信息优势,以报喜不报忧的方式隐匿负面信息。

安全生产事故瞒报是这一运作模式的典型。通过实施目标责任制,围绕安全生产事故指标与死亡率控制的问责机制已经逐步建立和完善。但我国安全生产问题存在事故基数大、矛盾隐患深的历史特点,各地生产安全事故仍然易发多发。安全生产任务尤其强调属地责任,然而事故成因复杂且与各种利益交织叠加,即使全力以赴也难保万无一失,加之发展任务对安全任务短期内的“绩效挤出”效应(李智超等,2023),安全生产降低事故率的任务指标在逐级下达的过程中可能被逐级“加码”。为了避免安全事故控制失败,顺利完成年度安全生产任务考核指标,各地政府往往会通过抬高考核指标要求、逐级签订责任状、采取“零容忍策略”和顶格处罚等方式,层层压实责任,确保每个环节和流程责任到人、落实到位。这种方式的加码实际上是在避免“淘汰出局”与不愿“多生事端”之间的权衡选择,政府选择以“加码”促“达标”的政绩追求,下达更高指标以应对下级可能的执行折扣。然而,因为代理方具有信息优势与责任规避倾向,因此常常会出现“报喜不报忧”的信息隐匿策略。

以“目标加码”追求“达标治理”的层层加码可以降低任务风险,但并不能完全阻止事故发生,除客观因素外,地方特别是基层政府与企业之间存在错综复杂的“人情网”与“关系网”,这种紧密的关系纽带也在无形中削弱了安全监管的力度。上下级政府信息不对称与任期制的存在,会加剧下级的机会主义倾向与短视行为,使得下级政府既可能监督当地企业采取重视安全等“好的”发展方式,也可能与当地企业合谋,纵容其采取轻视安全等“坏的”发展方式(聂辉华和李金波,2007)。安全生产事故特别是重特大事故发生后,一些地方政府的第一反应可能是如何隐匿信息、瞒报事故以控制影响。2021 年,山东栖霞市笏山金矿在基建施工过程中回风井发生爆炸事故,造成 10 人死亡、1 人失踪,直接经济损失 6847.33 万元,主要领导干部因瞒报事故被问责并移交公安机关采取强制措施。该事故如此惨烈的重要原因在于当地日常的安全生产工作未落实主体责任制,事故发生后相关人员又试图隐匿信息<sup>①</sup>。

### (三) “工具加码”下的形式主义

“工具加码”这一决策是指任务存在执行风险时,因科层组织的执行成本与困难,实现任务目标的路径与有效工具不明晰,简单向下派发任务则执行的效果可能参差不齐,管理方遂在强激励下出于赢得竞争或完成任务的动机,逐级增加任务具

<sup>①</sup> 山东省应急管理厅官网. 山东五彩龙投资有限公司栖霞市笏山金矿“1·10”重大爆炸事故调查报告. 详见 [http://yjtl.shandong.gov.cn/zwgk/zdly/aqsc/sgxx/202102/t20210223\\_3536726.html](http://yjtl.shandong.gov.cn/zwgk/zdly/aqsc/sgxx/202102/t20210223_3536726.html).

体要求的一种“加码”决策类型。当委托方对管理方实施“奖优”为主导的正向强激励(命题 1.1)时,管理方面面临的任务执行风险也较高(命题 2.2)。“工具加码”有时是一种在整体政策目标确定而有效政策路径未知的情况下,针对治理需要而对具体实现方式进行的积极探索。委托方政府设定了指导性目标而具体政策工具并不明确,授权地方开展各类政策创新,择其优者进行选择认可。这一类型下基于“邀功”逻辑的管理方可能会倾向使用更多工具并对代理方追加更多要求。但在高执行风险的任务情境下,由于基层政府的正向激励被扭曲弱化,且政策目标与工具之间的关联不确定,执行成本高,造成的失败概率也大(命题 3.2),代理方可能对管理方的创新要求虚与委蛇、敷衍塞责,采取形式主义策略。

近年来,随着服务型政府的建设和数字化转型,各地掀起“互联网+电子政务”建设浪潮。移动互联网的普及让政府内部通过即时通信软件和政务 APP 提高了沟通协同效率,“一网通办”“只进一扇门”“最多跑一次”等政务服务平台建设和技术创新,构建起方便快捷、优质高效的网上政务服务体系。很多地方政府先试先行,通过对“互联网+电子政务”模式的积极探索,加强信息共享并优化政务流程,解决了许多堵点难点问题。这些服务创新典型不断涌现,电子政务创新受到许多地方领导的高度重视。与此同时,一些刻意打造的“亮点工程”却陷入了“指尖上的形式主义”。一旦求实效变成了求“亮点”,为了尽快提高使用率、业务量,一味追求可量化、可比较的考核效果便可能成为趋势,进而将各类信息平台、手机 APP 等的使用率、点击率进行考核或排名,最终只会不断加重基层负担。

江苏高邮市纪委监委曾围绕“指尖上的形式主义”进行专题调研,发现存在“为创新而创新”问题,有些领导干部将信息化、大数据的简单运用视为工作创新,为提升活跃度、使用率向基层摊派任务,导致部分平台功能重合、使用重复,既增加工作负担又造成资源浪费,同时他们习惯将责任下移搞层层加码。其调研报告显示,各部门单位运行的各级信息平台就有近 470 个,有的地方一个工作条线推广使用的信息平台就有 30 个,全市各部门单位、乡镇园区排查梳理微信(QQ)工作群 1100 余个,揭示了基层干部的“指尖”之苦。基层工作在超负荷运转下被迫选择一人多机刷点击率、登录率等形式化的应对策略。正如一位基层干部所言,“有时候一天能接到 10 个任务,而且都规定下午 5 点前要完成,面对无法完成的任务,不得不用形式主义对付形式主义,忙不过来的就估个数数字随便填填、应付了事”<sup>①</sup>。

#### (四) “工具加码”下的过度执行

该模式下委托方对管理方实施以“惩劣”为主导的负向强激励(命题 1.2),同时管理方面面临的任务执行风险较高(命题 2.2)。这时的“工具加码”是一种因畏惧上级惩罚而进行的任务力度增强行为,其动机是进行政治表态并避免问责惩罚。这一类

<sup>①</sup> 中共江苏省委新闻网. 江苏多地专项整治“指尖上的形式主义”. 详见 [https://www.zgjssw.gov.cn/yaowen/202203/t20220317\\_7466770.shtml](https://www.zgjssw.gov.cn/yaowen/202203/t20220317_7466770.shtml),

型下管理方基于“避责”逻辑进行“加码”决策,目的在于防止因问责惩戒而被“淘汰出局”,反映了管理方对任务工具“严要求”的倾向。在高执行风险的任务情境下(命题 3.2),基层负向激励被扭曲强化,且政策目标与工具之间的关联不明确,因有效工具未知、执行风险高而失败概率大,该决策可能会诱导代理方进一步“加码”。过度执行某项政策以规避责任,将产生“一刀切”等现象,导致多任务失衡困境,引发执行对象的不满情绪。

例如,中央政府高度重视新冠疫情防控工作,把人民群众生命安全和身体健康放在第一位,但由于新冠疫情防控难度高,且新变异毒株不断出现,因此处于传播规律不断演化这一高度不确定环境中。各级政府既要以遏制疫情蔓延势头、打赢疫情防控阻击战为目标,又需要因时因势优化调整防控政策,高效统筹疫情防控和社会经济发展。于是,高度不确定下的“工具加码”最终表现为逐层施加工作压力并增加防控要求,这种工具加码往往伴随着任务目标与考核方案的不断变化。虽然国务院联防联控机制多次强调疫情防控要防止简单化、一刀切,坚决整治层层加码,但多地仍被曝出存在强制隔离、以封代管、随意限制出行范围、强制劝返和隔离低风险地区人员等不当行为。上级政府一方面不断加大针对防控工作的问责力度,另一方面又难以快速形成确定性的问责标准和考核方式。当督察信息不明但压力信号明确时,下级很难把握“合规的边界”,所以不断抬高执行标准(黄扬,2023)。各级官员需要同时面对快速变化的具体目标以及有效性不确定的防控策略,由于畏惧防控力度不够严格被惩处,只得通过不断追加政策工具进行风险规避,而承担兜底责任的基层为严防死守会选择进一步强化对各种政策工具的使用,最终出现包括上文所述的以封代管、一刀切等多种过度执行现象。

如表 1 所示,总而言之,不同激励结构与任务风险组合形塑了“目标加码”与“工具加码”两类“加码”决策的方式,使得管理方(中间政府)层层加码的过程呈现不同样态,而随着科层组织任务下发过程中的激励扭曲与风险扩大,作为实际执行者的基层代理方,可能会倾向于采取一系列具有机会主义倾向的策略行为。执行者既可能在“目标加码”决策下扭曲政绩表现或者报喜不报忧,也可能在“工具加码”决策下通过形式主义进行“表演式治理”,或再度“加码”使任务走向过度执行,策略差异使得层层加码最后导向不同的组织后果。此外,代理方在策略选择上也会出现策略调适与转化。策略调适既可表现为在任务执行的不同阶段采取多重策略,也可表现为突破激励与风险的既定框架的束缚。前者可能致使代理方在层层加码的任务执行阶段采取形式主义策略,而在检查验收阶段采取政绩注水行为,后者则可能导致代理方在“目标加码”的决策下最终走向过度执行,例如环保督察过程中整改标准不断提升、整改时限逐级缩短,最终导致一些地方出现“一刀切”关停企业的现象。

策略调适的具体机制主要取决于委托方检查验收权力的调整(上收与下放)。控制权理论提出,委托方政府存在着验收成本节省和验收效果降低之间的权衡(姚东旻等,2021)。检查验收权力的调整,会通过信息机制和权威机制影响代理方的策

略调适。其中,信息机制涉及检查频率的调整和检查方案的细化等,这些会改变信息的不对称程度;而权威机制是指更高层级和更具威慑力的督导督查组等给执行者带来的权威压力。当委托方选择上收检查验收权时,权威机制与信息机制会压缩代理方策略选择的空间,则其选择过度执行策略的概率随之上升。反之,当检查验收权下放时,由于管理方和代理方政府之间可能存在的“绩效共享”关系,政绩注水和信息隐匿出现的概率则相应上升。

表1 “加码”决策与“接码”策略

| 激励结构与任务风险   | 管理方: 决策类型 | 代理方: 策略行为 | 策略调适与转化                |
|-------------|-----------|-----------|------------------------|
| 正向强激励+高验收风险 | 目标加码      | 政绩注水      | 检查验收权变化<br>(信息机制、权威机制) |
| 负向强激励+高验收风险 |           | 信息隐匿      |                        |
| 正向强激励+高执行风险 | 工具加码      | 形式主义      |                        |
| 负向强激励+高执行风险 |           | 过度执行      |                        |

## 五、总结与讨论

中国国家治理长期面临着效率优先和制度建设之间的矛盾,这一矛盾在新时期全面发展的导向下又进一步凸显。如何理解中国科层组织在这一过程中屡见不鲜的“层层加码”现象? “加码”执行的任务派发方式,一方面强力驱动地方发展;另一方面又常常超过合理限度,引起社会舆论的关注与不满。既有文献围绕“层层加码”提供的规范性、制度性与功能性解释,无法很好地回答“加码”行为何以被触发以及相应的“接码”策略如何被诱导这一问题。本文从整合性视角出发,基于科层组织的委托—代理框架提出一组类型学阐释。在“委托方—管理方—代理方”结构下,高风险强激励是触发层层加码的必要条件,差异化的激励结构与任务风险形塑不同的“加码”决策方式,并调节基层机会主义倾向以诱导相应的“接码”执行策略。由委托方设定派发任务的激励向度、管理方政府面对的正向或负向强化的激励结构,以及高验收风险或高执行风险的任务情境,形塑了“目标加码”与“工具加码”两种决策类型。高风险和强激励正向调节代理方政府的机会主义倾向,激励扭曲和风险放大诱导政绩注水、过度执行、形式主义与信息隐匿等多重策略行为。此外,委托方的检查验收方式会通过信息机制与权威机制,调适特定激励与风险下的策略选择。

长期以来,之所以对层层加码这一笼统概念下涉及的多种具体形式缺乏结构性的认识,使“层层加码”概念和“革命热情”“盲目蛮干”“懒政怠政”等看似南辕北辙的性质判断相互连结,根本原因在于未能有效厘清“加码”决策这一组织过程和“接码”行为这一组织后果之间的区别和关联。将层层加码现象置于整合性视角下进行分类讨论,充实中国现象与经典理论的联系对话,有助于增进对政府政策执行复杂样态的理解。区分不同的“加码”方式与“接码”行为,进一步挖掘了“层层加码”概

念之下各类政府行为的异质性。反对层层加码的价值呼吁与道德谴责,并不能消除科层组织内生的偏离和越轨行为,而厘清不同“加码”类型的内在差异有助于形成具有针对性的矫治政策。高风险源自国家治理中层级复杂的内部结构和迅速变化的外部环境,高度程式化的行政事务不易被加码,而社会转型与发展转轨则会持续产生新的、尚未纳入程式化轨道的任务,这对政策的科学设计提出更高要求。强激励是中国政府长期存在的制度安排,但过度的强激励模式引发的非预期后果更值得深思。过度使用强激励是一种低效甚至无效的激励模式,在各项任务中如果随意使用强激励,带来的将会是激励效果的全面弱化与高度扭曲,促使层层加码加速从“邀功”动机到“避责”动机的转换,组织运作的内部成本向外部转移,进一步加重经济社会整体的行政负担。职责同构这一既定制度安排下的层层加码,使得目标与手段彼此矛盾的任务交付于同一执行机构,更加剧了中国基层组织资源匮乏与治理对象诉求多元之间的张力,并将执行问题进一步复杂化为多委托方权威竞争的问题。

最后,近年来公共管理学、政治学、社会学等不同学科,在政府治理与政策执行领域已经形成了蔚为大观的案例研究,呈现了中国各级政府治理实践的丰富图景。在述评美国学界关于政府分权的研究时,Bendor 这样评论道“该领域呈现了非同寻常的学术连续性和知识累积,且二者密切相关。该领域的学者们更是表现出令人钦佩的自我克制,他们抵制了无休止但随意的‘创新’诱惑,把研究工作建立在已有的研究基础之上”(Bendor et al.,2001)。层层加码是常见且重要的组织现象,本文试图基于组织学的基本概念与理论框架,整理归纳、凝练现有研究中隐含的关键要素,尝试建立能够共享的研究问题和分析逻辑,期待为政府行为与基层治理相关领域的知识积累作出边际贡献。

本研究也存在一些不足之处。首先,对层级结构和任务传递过程进行了简化,缩短了层级链条,简化了组织间关系;其次,解释框架基于封闭系统的组织内部视角,未将开放系统情况下塑造组织行为的外部条件纳入考量;此外,更为复杂的动态博弈问题,以及多任务场景下加码任务对其他任务的挤压问题等未被纳入讨论。最后,本研究的案例部分更多承担命题说明功能而非实证功能,相关类型的加码需要扩充案例信息以进一步实证考察和检验,以上问题还需在后续研究中加以细化和推进。

## 参考文献

- 陈家建,赵阳. 2020. “科级天花板”: 县域治理视角下的基层官员晋升问题 [J]. 开放时代, (5): 186-199.
- Chen J J, Zhao Y. 2020. “Section-level Ceiling”: The problem of official promotion in county governance [J]. *Open Times*, (5): 186-199. (in Chinese)
- 陈家建,张洋洋. 2021. “非对称权责”结构与社区属地化管理 [J]. 社会学评论, 9(3): 143-163.



- Chen J J, Zhang Y Y. 2021. Asymmetric power and responsibility structure and localized management in community [J]. *Sociological Review of China*, 9(3): 143-163. (in Chinese)
- 陈科霖, 谷志军. 2022. 多元政绩竞赛: 中国地方官员晋升的新解释 [J]. *政治学研究*, (1): 117-128.
- Chen K L, Gu Z J. 2022. Pluralistic political achievements competition: A new explanation for promotion of Chinese local cadres [J]. *CASS Journal of Political Science*, (1): 117-128. (in Chinese)
- 陈新. 2021. 注意力竞争与技术执行: 数字化形式主义的反思及其超越 [J]. *社会科学战线*, (8): 229-234.
- Chen X. 2021. Attention competition and technological execution: Rethinking digital formalism and its transcendence [J]. *Social Science Front*, (8): 229-234. (in Chinese)
- 何艳玲, 汪广龙. 2012. 不可退出的谈判: 对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释 [J]. *管理世界*, (12): 61-72.
- He Y L, Wang G L. 2012. Unwithdrawable negotiations: An explanation for the phenomenon of “Effective Governance” in China’s hierarchical organizations [J]. *Management World*, (12): 61-72. (in Chinese)
- 侯祥鹏. 2018. 地方政府“层层加码”与人口城镇化推进——基于“十三五”规划文本的实证分析 [J]. *现代经济探讨*, (2): 116-126.
- Hou X P. 2018. Local government’s layers of escalating and the advancement of urbanization of population: An empirical analysis based on the text of the 13th Five-Year Plan [J]. *Modern Economic Research*, (2): 116-126. (in Chinese)
- 黄扬. 2023. “试探性违规-选择性容忍”: 对运动式监管失灵的组织学解释 [J]. *公共管理评论*, 5(2): 25-48.
- Huang Y. 2023. “Tentative Violations” and “Selective Tolerance”: An organizational interpretation of the failure of campaign-styles regulations [J]. *China Public Administration Review*, 5(2): 25-48. (in Chinese)
- 李辉. 2022a. 层层加码: 反制科层组织执行衰减的一种策略 [J]. *中国行政管理*, (4): 89-94.
- Li H. 2022a. Add code layer by layer: A strategy to counter the implement decay of bureaucratic execution [J]. *Chinese Public Administration*, (4): 89-94. (in Chinese)
- 李辉. 2022b. 科层焦虑的生成、释放与再生产: 对“层层加码”现象的一种解释 [J]. *行政论坛*, 29(6): 44-49.
- Li H. 2022b. The generation, release and reproduction of bureaucratic organization anxiety: An explanation of the phenomenon of “Add Code Layer by Layer” [J]. *Administrative Tribune*, 29(6): 44-49. (in Chinese)
- 李智超, 于翔, 胡志平. 2023. 从“亡羊补牢”到“未雨绸缪”: 绩效挤出、全过程安全规制

- 与安全生产治理 [J]. 中国行政管理, 39(4): 146-154.
- Li Z C, Yu X, Hu Z P. 2023. Whole process of safety regulation, performance crowding-out effect and safety governance [J]. *Chinese Public Administration*, 39(4): 146-154. (in Chinese)
- 梁玉柱. 2021. 可接受的问责: 地方官员为何“铤而走险”? ——基于棚户区改造中政府强拆案例分析 [J]. 公共管理学报, 18(2): 34-44, 166.
- Liang Y Z. 2021. Acceptable accountability: Why do local officials take risks? —Case study on forced demolition in slum reconstruction in China [J]. *Journal of Public Management*, 18(2): 34-44, 166. (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 [J]. 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 [J]. *Chinese Public Administration*, (2): 87-93. (in Chinese)
- 马啸, 马佳磊. 2021. 科层激励结构的魅影: 基层治理中政策执行变形的类型与成因 [J]. 北大政治学评论, (3): 146-164.
- Ma X, Ma J L. 2021. Phantom of bureaucratic incentive structure: Types and causes of policy implementation distortion in grassroots governance [J]. *PKU Political Science Review*, (3): 146-164. (in Chinese)
- 梅赐琪, 翟晓祯. 2018. “政绩出官”可持续吗? ——挑战晋升锦标赛理论的一个新视角 [J]. 公共行政评论, 11(3): 7-27, 209.
- Mei C Q, Di X Z. 2018. Is performance-based promotion sustainable? A new perspective on political tournament model [J]. *Journal of Public Administration*, 11(3): 7-27, 209. (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 [J]. 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 [J]. *CASS Journal of Political Science*, (2): 42-51. (in Chinese)
- 聂辉华, 李金波. 2007. 政企合谋与经济发展 [J]. 经济学(季刊), 6(1): 75-90.
- Nie H H, Li J B. 2007. Collusions between governments and firms and economic development [J]. *China Economic Quarterly*, 6(1): 75-90. (in Chinese)
- 彭德怀. 1981. 彭德怀自述 [M]. 第 1 版. 北京: 人民出版社, 281-287.
- Peng D H. 1981. Peng Dehuai's Autobiography [M]. 1st ed. Beijing: People's Press.
- 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 [J]. 社会学研究, 24(2): 61-92, 244.
- Wang H S, Wang Y G. 2009. Target management responsibility system: The practical logic of local party-state in rural China [J]. *Sociological Studies*, 24(2): 61-92, 244. (in

Chinese)

温晓年. 2021. 负向强激励背景下基层政府“层层加码”行为的逻辑阐释——以 H 省部分基层政府返乡防疫政策实施为例 [J]. 领导科学, (18): 93-96.

Wen X N. 2021. Logical elaboration of grassroots government's incremental layering behavior under the context of negative strong incentives: A case study of the implementation of returnee epidemic prevention policies by some grassroots governments in H Province [J]. *Leadership Science*, (18): 93-96. (in Chinese)

颜昌武, 杨郑媛. 2022. 加压式减负: 基层减负难的一个解释性框架 [J]. 理论与改革, (1): 76-86.

Yan C W, Yang Z Y. 2022. Pressured relief: An explanatory framework for the difficulty of reducing the burden on the primary level government [J]. *Theory and Reform*, (1): 76-86. (in Chinese)

杨帆, 章志涵. 2020. “繁文缛节”如何影响专项治理绩效? ——基于基层政府数据的混合研究 [J]. 公共管理评论, 2(4): 110-132.

Yang F, Zhang Z H. 2020. How does red tape affect the performance of campaign-style governance? —Evidence from Chinese grassroots governments [J]. *China Public Administration Review*, 2(4): 110-132. (in Chinese)

杨华. 2022. 县乡中国: 县域治理现代化 [M]. 北京: 中国人民大学出版社.

Yang H. 2022. County-Rural China: The modernization of county governance [M]. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)

杨华, 张丹丹. 2022. 沟通式动员: 县域上下级政府间政策协商机制及其功能 [J]. 华中农业大学学报(社会科学版), (5): 59-67.

Yang H, Zhang D D. 2022. Communicative mobilization: The negotiation between higher and lower levels of grass-roots governments [J]. *Journal of Huazhong Agricultural University (Social Sciences Edition)*, (5): 59-67. (in Chinese)

杨雪冬. 2012. 压力型体制: 一个概念的简明史 [J]. 社会科学, (11): 4-12.

Yang X D. 2012. A pressure system: A brief history of a concept [J]. *Journal of Social Sciences*, (11): 4-12. (in Chinese)

姚东旻, 崔琳, 张鹏远, 等. 2021. 中国政府治理模式的选择与转换: 一个正式模型 [J]. 社会, 41(6): 41-74.

Yao D M, Cui L, Zhang P Y, et al. 2021. Choice and transformation of China's governance modes: A formal model [J]. *Chinese Journal of Sociology*, 41(6): 41-74. (in Chinese)

殷华方, 潘镇, 鲁明泓. 2007. 中央-地方政府关系和政策执行力: 以外资产业政策为例 [J]. 管理世界, (7): 22-36.

Yin H F, Pan Z, Lu M H. 2007. Central-local government relationship and the policy executive force: Taking the policies for foreign-funded industries as an example [J].

- Management World*, ( 7 ): 22-36. ( in Chinese)
- 张翔. 2019. 基层政策执行的“共识式变通”: 一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察 [J]. *公共管理学报*, 16( 4 ): 1-11, 168.
- Zhang X. 2019. “Consensus-based Flexibility” in the implementation of grassroots policies: An organizational approach—Based on the observation of the interaction of the market supervision system [J]. *Journal of Public Management*, 16( 4 ): 1-11, 168. ( in Chinese)
- 周黎安. 2014. 行政发包制 [J]. *社会*, 34( 6 ): 1-38.
- Zhou L A. 2014. Administrative subcontract [J]. *Chinese Journal of Sociology*, 34( 6 ): 1-38. ( in Chinese)
- 周黎安, 刘冲, 厉行, 等. 2015. “层层加码”与官员激励 [J]. *世界经济文汇*, ( 1 ): 1-15.
- Zhou L A, Liu C, Li X, et al. 2015. Layers of escalating and official incentives [J]. *World Economic Papers*, ( 1 ): 1-15. ( in Chinese)
- 周黎安. 2017. 转型中的地方政府: 官员激励与治理 [M]. 2 版. 上海: 格致出版社.
- Zhou L A. 2017. Local governments in transition: official incentives and governance [M]. 2nd ed. Shanghai: Truth & Wisdom Press. ( in Chinese)
- 周雪光. 2003. 组织社会学十讲 [M]. 北京: 社会科学文献出版社.
- Zhou X G. 2003. Ten lectures on the sociology of organizations [M]. Beijing: Social Science Academic Press ( China ). ( in Chinese)
- 周雪光, 练宏. 2012. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论 [J]. *社会学研究*, 27( 5 ): 69-93, 243.
- Zhou X G, Lian H. 2012 Modes of governance in the Chinese bureaucracy: A “Control Rights” theory [J]. *Sociological Studies*, 27( 5 ): 69-93, 243. ( in Chinese)
- 周雪光. 2017. 中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究 [M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- Zhou X G. 2017. The institutional logic of governance in China: An organizational approach [M]. Beijing: SDX Joint Publishing Company. ( in Chinese)
- 周振超, 张金城. 2018. 职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架 [J]. *理论探讨*, ( 4 ): 28-33.
- Zhou Z C, Zhang J C. 2018 Incremental layering under the isomorphic of responsibilities—An explanatory framework for the persistent existence of formalism [J]. *Theoretical Investigation*, ( 4 ): 28-33. ( in Chinese)
- Baker G, Gibbons R, Murphy K J. 2001. Bringing the market inside the firm [J]. *The American Economic Review*, 91( 2 ): 212-218.
- Bendor J, Glazer A, Hammond T. 2001. Theories of delegation [J]. *Annual Review of Political Science*, 4: 235-269.
- Bohte J, Meier K J. 2000. Goal displacement: Assessing the motivation for organizational

- cheating [J]. *Public Administration Review*, 60( 2) : 173-182.
- Coviello D, Ichino A, Persico N. 2014. Time allocation and task juggling [J]. *The American Economic Review*, 104( 2) : 609-623.
- Holmstrom B, Milgrom P. 1991. Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design [J]. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7: 24-52.
- Leonid H. 1973. The design of mechanisms for resource allocation [J]. *The American Economic Review*, 63( 2) : 1-30.
- Matland R E. 1995. Synthesizing the implementation literature: The Ambiguity-conflict model of policy implementation [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5( 2) : 145-174.
- O'Brien K J, Li L J. 1999. Selective policy implementation in rural China [J]. *Comparative Politics*, 31( 2) : 167-186.
- Zhu X F, Zhao H. 2021. Experimentalist governance with interactive central-local relations: Making new pension policies in China [J]. *Policy Studies Journal*, 49( 1) : 13-36.

## “Hierarchical Escalation” and Opportunistic Behavior: The Behavioral Logic of Hierarchical Organizations in Escalating Demands at Each Level

LI Zhichao<sup>1,2</sup> YU Xiang<sup>1,2</sup>

( 1. School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University;

2. School of Emergency Management, Shanghai Jiao Tong University)

**Abstract** “Hierarchical escalation” is a recurrent organizational phenomenon in policy implementation by Chinese bureaucratic organizations. On the one hand, this phenomenon strongly drives local development; on the other hand, it often exceeds reasonable limits, attracting public attention as well as dissatisfaction. Based on the concept of “hierarchical escalation”, there are many differences between different organizational behavior and organizational consequences. Decisions related to “hierarchical escalation” encompass both the “escalation” of policy goals and the “escalation” of policy instruments, with the grassroots implementers responding differently to various “hierarchical escalation” tasks. However, existing research has not effectively clarified the distinctions and relationships between the organizational process of “hierarchical escalation” decision-making and the organizational consequences of opportunistic behavior by grassroots implementers. Our research questions are: Under what circumstances does “hierarchical escalation” occur? How are different “hierarchical escalation” decisions linked to opportunistic implementation behavior?

Adopting an integrative perspective, this paper proposes a typological explanation for “escalation” and “reception”. First, based on a three-level “principal-manager-agent” framework, we propose that the manager represents the intermediate government, which is the decision-maker in terms of “hierarchical escalation”, while the agent represents the grassroots government, which is the perpetrator of opportunism. Our analysis suggests that strong incentives and high-risk tasks are the necessary conditions that trigger “hierarchical escalation”. The combination of positive or negative incentive structures and the two types of task risks, namely the implementation risks and the acceptance risks, jointly shape the forms of escalation by managers and moderate the reception behavior by agents. Incentive distortions and the amplification of risks positively moderate an agent’s opportunistic tendencies, producing opportunistic behavior, such as inflated performance, over-execution, performative governance, and the hiding of information. Furthermore, through information and authority mechanisms a principal’s inspection and acceptance methods adjust the strategic choices under specific incentives and risks.

Our research contribution lies in categorizing and discussing the phenomenon of “hierarchical escalation” from an integrative perspective, enriching the dialogue between Chinese phenomena and classic theories and enhancing our understanding of the complex patterns in Chinese government policy implementation. Additionally, clarification of the inherent differences among the different types of “hierarchical escalation” is helpful in the formulation of targeted corrective policies.

**Keywords** “Hierarchical Escalation”; incentive structure; task risk; bureaucratic organization; policy implementation

投稿日期: 2024/3/21

送外审日期: 2024/3/27

首轮外审完成日期: 2024/4/2

录用日期: 2024/6/14

最终修回日期: 2025/1/22