以赛促治：“达标锦标赛”如何驱动治理有效

袁方成 王悦*

【摘要】“晋升锦标赛”作为重要的激励工具，在促进地方经济快速增长的同时，也因其对单一经济增长指标的过度重视，造成目标设置的激励结构扭曲，从而导致社会治理效能不彰，难以满足社会治理多领域统筹发展的需要。论文以“达标锦标赛”机制如何提升非经济领域的治理效能为核心议题，就“全国文明城市创建”的政策文本和实践经验展开分析，发现“创城”以综合治理指标达标作为地方政绩评价的约束性条件，促使地方开展非经济领域治理的“达标锦标赛”。不同于竞逐单一经济增长指标的“晋升锦标赛”，“达标锦标赛”以设置清晰目标和多目标达标激励为手段，引导地方在追求经济政绩的同时，兼顾各领域发展的“底线”达标要求；通过基准达标规则和达标底线监督，完善地方多元政绩考核体系，并有效约束政府治理行为，减少锦标赛可能产生的激励扭曲、动力衰竭和行动偏差等负面效应，进而促进实现有效治理。论文尝试在国家治理现代化战略导向下，回应“中国之治”的时代命题，就中央如何驱动地方实现非经济领域的治理目标，从而实现社会治理多领域的相对均衡发展，提供新的分析概念、思路和经验。

【关键词】 晋升锦标赛 达标锦标赛 社会治理 文明城市创建

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2023) 06 - 0046 - 22

国家治理的目标，是以良性的治理机制推动公共事务有效治理和公共利益全面增进（王浦劬，2014；薛澜等，2015），而治理机制大多产生于“用”官僚机器执行政策和防范官僚体制偏离政策目标的矛盾中（周雪光，2013）。在新发展阶段，国家经济社会的全面转型加速推进，必然要调整不适应高质量发展要求的体制机制，来预防和化解各类矛盾冲突，促进治理效能的全面提升。

* 袁方成，华中师范大学政治与国际关系学院教授，博士生导师；王悦，华中科技大学同济医学院附属梨园医院。感谢匿名评审专家、编辑部提出的宝贵建议。文责自负。

基金项目：2022 国家社科基金一般项目“新时代党建引领社区治理机制创新研究”（22BDJ114），2023 年度国家社科基金一般项目“党建引领基层全周期治理机制创新研究”（23BDJ009）。

长期以来，经济高速增长所带来的环境恶化及其衍生的社会问题，被广泛视作国家治理转型的重大挑战之一。“晋升锦标赛”驱动地方政府围绕经济增长指标来开展政绩竞争，在促进经济快速增长的同时，也产生了一系列负效应，如区域间恶性竞争，或令地方官员重视可测度的短期经济绩效，但忽视政策的长期效应（周黎安，2007）。本文所讨论的达标锦标赛机制，正是聚焦非经济领域的多元治理需求，分析中央如何采用更适宜的竞赛机制，引导和督促地方政府在经济增长和社会治理多目标下，达成多元治理目标的相对平衡并提升治理效能。达标锦标赛从属于“中国之治”的宏大逻辑，可能为回答“中国之治”的重大议题提供新工具、新思路和新注解。

一、“避责”而非“趋利”：晋升锦标赛的治理弱效

锦标赛理论最早来自企业依据绩效排名来确定晋升员工资格的竞赛行为，参赛者没有具体明确的优胜标准，而是以其他参赛者的工作表现作为参照展开比较，强调相对绩效。为此，企业管理中普遍采用强有力的激励措施，让绩效较高的员工在锦标赛中获得职位晋升（Edward & Rosen, 1981; Baker et al., 1988）。政府部门的行为也具有锦标赛特征，上级政府通过设置明确的激励目标和绩效考评标准，来引导地方政府围绕上级政策意图开展横向竞争。（Holmstrom & Milgrom, 1991; Walder, 1995）。中国学者将其发展为一种解释国家治理方式的“晋升锦标赛”，指出政府体制中存在逐级淘汰的竞赛结构，地方官员在晋升过程中会与同级别官员产生竞争，获胜者将获得职位升迁（周黎安，2007）。竞赛项目往往由上级政府决定，通常是地区GDP增长率、财政收入增长率和招商引资金额数量等可度量的经济指标。

中国治理场景中的“晋升锦标赛”将GDP指标作为官员考核和拔擢的核心依据，促使地方政府以经济增长为核心目标展开绩效竞争，但这与政府职能转变存在冲突。“晋升锦标赛”所产生的激励结构扭曲，令受到升迁激励的地方官员重视提高经济绩效，相对忽视非经济领域的治理实效（周黎安，2004；周飞舟，2009）。对非经济领域治理绩效的晋升激励不足，往往导致地方易满足于在“追责”底线之上规避问责风险，而缺乏提升治理效能的主动性。比如，就生态文明建设而言，虽然生态环境治理作为锦标赛规则下的一项“硬指标”在官员考核中发挥作用，但激励不足和多目标冲突往往令环境政策执行陷入困境，甚至使得地方通过象征性执行环保政策，来降低本地环境规制水平，从而吸引外部投资和刺激经济增长（游达明等，2018；张振波，2020）。究其原因，非经济领域的治理绩效与官员升迁并无直接联系，地方政府往往选择尽量消极“避责”

而非主动“趋利”（倪星、王锐，2017）。

特别是，地方官员的政绩未必一定体现为经济增长，还有可能是社会发展、城市建设、生态保护方面的业绩。“晋升锦标赛”考核高度依赖于可测度的经济指标，在不易测度但具有特殊地位 and 价值的非经济领域，政府工作绩效难以得到精准且客观的评估。干部考核指标体系不仅能向地方官员传达中央政府的政策精神和重点工作，而且地方官员往往也会根据其传达的政策信号，解读来自中央政府的政治激励（刘剑雄，2008）。中央对经济增长和较难以测度的治理领域选择怎样以及何种强度的激励，就会影响地方在实现经济总量增长和地区全面发展之间作出选择。那么，如何能更加合理地制定官员政绩考核指标，来激励地方改善治理行为和提升治理效能，从而有益于国家治理的长期效益？

政绩考评的功能在于树立目标导向、设置刚性约束、落实责任追究，从而激励干部担当作为，并督促下级“对上负责”。党的十八大以来，中央持续完善政绩考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，强调统筹推进“五位一体”总体布局和建立协调发展新机制，激励地方为实现社会治理领域的全面发展而积极作为（见表1）。因此，随着国家治理理念的变化，晋升锦标赛的解释效度也具备了进一步的讨论空间。在治理目标牵引和上级压力驱动下，地方官员在追求卓越经济绩效以获取激励的同时，要更加突出考虑非经济领域治理指标的“达标”（袁方成、姜煜威，2020）。

表1 党的十八大以来地方政绩考核的目标导向与政策重点

目标导向	政策重点
加快转变政府职能； 纠正单纯以经济增长 速度评定政绩的偏向	完善发展成果考核评价体系，加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重（2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》）
突出科学发展导向； 加强政绩综合分析	把有质量、有效益、可持续的经济发展和民生改善、社会和谐进步、文化建设、生态文明建设、党的建设等作为考核评价的重要内容（2013年中组部《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》）
建立健全体现生态文 明要求的目标体系、 考核办法、奖惩机制	健全政绩考核制度，把资源消耗、环境损害、生态效益等指标纳入经济社会发展综合评价体系，强化指标约束（2015年《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见关于加快推进生态文明建设的意见》）
坚持新发展理念；紧 扣社会主要矛盾变化； 推动高质量发展	必须加快形成推动高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价、政绩考核，创建和完善制度环境（2017年中央经济工作会议）

(续上表)

目标导向	政策重点
注重工作实绩；统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局	考察地方党政领导班子成员，应当把经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设等情况作为考察评价的重要内容，防止单纯以经济增长速度评定工作实绩（2019年中共中央《党政领导干部选拔任用工作条例》）
将以人民为中心的思想贯穿政绩考评始终；重视民生保障领域的目标达成	把人民群众的获得感、幸福感、安全感作为评判领导干部推动高质量发展政绩的重要标准。既看经济指标，又看民生民情（2020年中组部《关于改进推动高质量发展的政绩考核的通知》）

资料来源：作者自制。

以“达标”目标的完成与否，作为评价地方党政领导政绩的约束性条件，使原本处于非中心位置的治理任务，被纳入地方政府的重点工作清单中，由此形成了非经济领域治理的“达标锦标赛”机制。与“晋升锦标赛”关注GDP、财政收入等可量化指标不同，达标锦标赛由中央政府针对目标领域设置达标考核的标准，鼓励地方围绕“目标达成”而展开竞赛，并对率先达到标准和完成目标的地方给予奖励，形成示范效应（刘松瑞等，2020）。近年来，全国文明城市、国家卫生城市、国家食品安全城市等各项专题创建活动，得到地方政府与社会的高度重视都属于这一机制驱动的具体实践。

本文以“全国文明城市创建”为考察对象。作为一项国家级荣誉称号，“全国文明城市”是衡量各地统筹推进城市政治、经济、文化、生态和社会“五位一体”建设综合水平的标杆，是社会普遍认同的综合性强、含金量高、公信力大的城市美誉名片。而创建全国文明城市作为典型的非经济领域的重要工作，涉及城市管理、环境保护、城市规划和文化遗产等多个政府组织部门及其相关职能，是达标锦标赛的典型实践活动。

整体上看，参与文明城市创建和评选的各城市的公共设施条件确实得到提升，治安和环境卫生得到改善，更为文明、现代的社会风气得以塑造和强化。一项全国文明城市的公共文明指数和未成年人思想道德建设的测评结果显示，通过创建文明城市，公共文明指数整体呈明显上升趋势，部分城市文明程度呈现较高水平；未成年人思想道德建设工作扎实推进、富有成效，关爱未成年人健康成长的社会氛围更加浓厚（贾楠，2009；赵婀娜，2010）；全国文明城市的部分治理指标，基本已接近发达国家城市水平（崔慧姝、周望，2018）。

在文明城市创建过程中，各地创新治理方式，持续优化生态环境质量，提高社会精神文明水平，提升社会综合治理效能。成都市以“道德模范在身边”

为主题创建“好人之城”，引导市民形成向上向善的社会氛围；贵州黔东南开展“垃圾银行”特色实践，增进市民卫生文明意识（段丹洁，2018）；浙江的“最多跑一次”、北京的“街乡吹哨、部门报到”、上海的“一业一证”等政务服务创新，为高效服务基层群众和提升城市治理水平提供了宝贵经验（雪梅，2020）。

如果说在非经济领域晋升锦标赛表现得驱动乏力和治理弱效，那么达标锦标赛的运作如何驱动地方实现有效治理？既有研究或从“合法性”视角出发，将央地分权及其体制架构视为一系列“评比表彰”的前置条件（周晔，2014；刘松瑞等，2020），但对于具有“竞赛”意义的“评比表彰”统统视为“评比锦标赛”，忽视了不同类型赛事规则内嵌的“逐优”“逐低”之间的差异，对于“达标锦标赛”和“晋升锦标赛”在不同治理领域治理效能的差别及原因缺乏深度理解；或指出“达标锦标赛”中“评比表彰”的激励作用，并揭示其自上而下的制度设计思路（王哲，2018；彭勃、赵吉，2019），但对于其如何有效激励下级，并引导下级围绕评比目标竭尽所能，缺乏必要的分析。本文通过梳理达标锦标赛的实践脉络和制度设计，考察各地开展全国文明城市创建的实践，对两种锦标赛机制在非经济领域的特定效能展开比较，尝试发掘达标锦标赛促进治理有效的实现逻辑，从而丰富治理领域的锦标赛理论体系。

二、达标竞赛：实践缘起与政策样态

不同于晋升锦标赛引导的增长竞赛，达标锦标赛主导的治理竞赛以评估地方的综合治理效能为导向，由较为注重单一经济绩效转向兼顾多领域治理目标，致力于整合环境效益、经济效益和社会效益，实现“达标”与“增效”的双赢。“全国文明城市创建”即为适应多目标统筹治理的达标锦标赛的典型政策实践，其考评指标广泛地覆盖环境、卫生、治安、文化等非经济领域。要实现“创城”目标，必须全面提升城市综合治理水平。

（一）标杆竞争与“达标”运行

以标杆管理为基础的标杆竞争，为理解达标锦标赛提供新的切入点。标杆最早是指工匠或测量员在测量时作为参考点的标记，后来延伸为衡量的基准点或参考点（Kouzman et al.，1999）。美国施乐公司（Xerox）的职员 Robert Camp 于 20 世纪 70 年代末最早对标杆管理展开研究，他提出标杆管理是“将产品、服务和实践与最强大竞争对手或行业领先者持续比较的过程”（Camp，1989：11），认为应当以先进者的绩效和实践措施为标杆，与本企业进行对照分析，树立学习目标，以此提升企业经营质量。

将标杆管理应用于企业管理来提升经营绩效的实践，得到西方管理学界的普遍认可。在新公共管理运动中，它被引入政府管理改革领域，成为推动政府绩效改进的重要工具。英国政府视标杆管理为长期进行“政府现代化”改革的关键要素之一（Bowerman et al.，2001；Wegrich，2009）。欧盟也在内部部门之间搭建标杆管理模型，用于开展绩效考评，并分析和总结能够提升欧盟整体竞争力的因素（Zangle，2004；Manjon，2010；Ondrej，2011）。

此后，我国学者也关注到以“标杆竞争”为典型代表的政策工具的出现，较具有共识性的观点是其可以有效且广泛地应用于公共管理和政策执行（戴昌钧、李金明，1996；范柏乃，2005；方卫华、周华，2007）。标杆竞争表现为地方政府为回应上级的考核要求，通过参照学习或对标借鉴绩优者，来争取在同级竞赛者中取得优势。在国家治理中，上级政府往往在治理创新和文明创建等方面通过设定明确的任务事项和政策目标，来激发地方政府间形成“标杆学习”“达标竞争”的氛围（刘思宇，2019；刘金东等，2019）。竞争既作为约束和压力，也提供较强的激励，促使地方政府对日常工作中难以优先列入决策和实施范畴的非经济事项逐步重视起来，并采取具体措施集中资源，解决治理难题。

制定科学而规范的评估指标是实施“标杆竞争”的前置环节。上级设置清晰的达标目标并向下级传达工作任务，下级明确掌握上级的政策意图和考核导向，并为保证任务目标的达成而制定最优行动策略。流程管理则是标杆竞争的侧重点，核心理念是追求达标过程的不断完善、持续改进和整体优化，并将所要考核的对象向具有相同或相似情况的优秀单位进行经验借鉴（Gheres & Gogozan，2010）。因此，相较于以结果优劣为导向的考核而言，标杆竞争的达标导向更注重在达标约束下实现过程管理的优化。上级在确定目标后，需要行之有效的竞赛机制来驱动下级围绕既定目标积极参与，下级则要遵循既定规则，主动响应上级的政策要求。在原有目标达成后，为适应社会治理新需求，上级将持续调整测评体系，优化测评指标，开展新一轮达标锦标赛的评比竞争，持续巩固各项治理成效。

（二）评比表彰与“达标”角逐

从国家治理的角度出发，创建全国文明城市是推进城市精神文明建设，大力提高城乡文明程度、公民素质和生活质量的抓手。中央文明委出台《关于评选表彰全国文明城市、文明村镇、文明单位的暂行办法》（文明委〔2003〕9号）指出，创建文明城市是将物质文明、政治文明、精神文明建设任务有机结合落实到基层的有效途径。自2005年以来，中央文明委每三年评选表彰一届全国文明城市。在三年创建周期内，由各省、自治区、直辖市择优推荐一批全国

文明城市提名城市、城区，中央文明办每年对提名城市、城区组织第三方测评，以三年测评加权平均成绩作为评选新一届全国文明城市、城区的基本依据。

按照政策规定，并非所有城市都有参与评选全国文明城市的资格，提名城市需同时满足六项申报条件^①，如有任何一项不达标，则会被“一票否决”。特别是“申报前连续两年人均 GDP 高于全国平均水平”“申报前完成国务院下发的节能减排任务”的刚性要求，体现出有资格参与评选的城市的经济发展水平本身就相对良好（龚峰等，2018）。对提名城市而言，创建文明城市即是在保证经济发展的基础上，协调推进城市政治、文化、生态、社会的综合质量。

为客观评价“创城”工作成效，中央文明办自 2002 年起组织专家组研制《全国文明城市测评体系（试行）》（以下简称《测评体系》），作为评选全国文明城市的重要依据。《测评体系》的研制过程历时 2 年零 8 个月，中央文明办征求中央 28 个部委意见，并借鉴国际通用的城市竞争力指标、可持续发展指标、现代化指标，通过对北京、深圳、包头、绵阳等 15 个城市的调研，以及在长春、牡丹江、上海黄浦区、北京西城区等地开展试点，力图让《测评体系》符合科学化、规范化和制度化要求（鲍宗豪、金家厚，2004）。《测评体系》不仅成为考核和评价各地文明城市创建工作成效的标尺，更作为指导文明城市创建工作持续开展的“指挥棒”，引导地方更加系统、明确、具体地落实各项“创城”任务。

《测评体系（2021 年版）》对原有版本进行了拓展，测评指标涵盖了城市服务和治理的方方面面，由 9 个测评项目、72 项测评内容及 140 条测评标准构成，包括建设具有强大生命力和创造力的社会主义精神文明、廉洁高效的政务环境、公平正义的法治环境、诚信守法的市场环境、健康向上的人文环境、和谐宜居的生活环境、安全稳定的社会环境、有利于可持续发展的生态环境和长效常态的创建工作机制，涉及党风廉政、法治教育、政务审批、市民权益、社会组织、社会稳定等多维治理要素。相关测评数据采取网上申报、实地考察和问卷调查 3 种方式采集。为确保客观、真实、全面地反映市民意见，测评要求在副省级城市和省会城市、地级市、县级市，分别保证入户调查不少于 800 户、600 户、400 户，将文明城市评选置于广大市民的监督之下，确保评选结果经受历史和时间的检验（李斌，2005）。

^① 中国文明网资料显示，申报全国文明城市必须具备以下六个条件：1. 获得并保持全国创建文明城市工作先进城市荣誉称号；2. 申报前连续两年人均 GDP 高于全国平均水平；3. 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；4. 申报前 12 个月内未发生有全国影响的重大安全事故、重大刑事案件；5. 申报前完成国务院下发的节能减排任务；6. 未发生非法出版、制黄贩黄、侵权盗版的恶性事件。

同时,《测评体系》规定,要严格按照3年测评周期的标准对已经获得全国文明城市的城市(区)进行复审,对年度测评成绩不理想的地区视情节严重程度进行惩戒。个别城市如青岛、南京、南昌等曾经因没有通过复审而被摘掉全国文明城市的称号。不少参评城市通过“第一年查缺补漏,第二、三年综合提升”,来巩固和提升创建水准。

此外,为突出文明城市创建的高标准,确保其公信力,中央文明委在党风廉政建设、安全生产、社会治安、生态保护、创建工作机制等方面制订30条负面清单。对出现负面清单所列情况的城市,如在申报前12个月内曾发生有全国影响的重大安全事故、重大刑事案件、重大环境污染事件,搞“运动式”“一阵风”创建,搞“迎检突击”引发负面社会舆论等问题,视情节严重程度采取扣罚测评分数、限期整改、停止提名城市资格、停止全国文明城市资格1年、取消全国文明城市荣誉称号的惩戒办法,清晰划定出创城工作的“底线”和“红线”要求。

由此,全国文明城市评选将“目标”和“竞赛”结合起来,将非经济领域的多维度治理指标纳入考核范围,来督促地方政府贯彻落实中央倡导的协调发展理念。在达标评比过程中涌现出的“先进者”“优胜者”,通常会被上级政府树立为“标杆”“典型”,得到公开宣传和表彰。地方也会将创城工作中的先进经验和优势成果,打造为具有本地特色的“亮点品牌”,对外广为宣传,地方主政官员由此获得诸如荣誉、政绩、嘉奖甚至是职务升迁。

对地方而言,既然参与竞赛,那么采取各种举措尽早达标,争取早日获得“文明城市”的荣誉称号,在同级政府中竞先“出头”并获得中央更多的关注,显然是不二选择。竞争氛围有效激发地方的能动意识和内驱动力,促使地方为在评比中“榜上有名”“率先达标”而不断创新工作思路、更新工作方法(周晔,2014;徐换歌,2020)。当然,明确的“底线”和“红线”规定,也要求地方在追求经济政绩的同时,必须考虑兼容社会效益、生态效益等多维目标的发展路径,以规避问责和惩戒,从而敦促地方认真履行社会治理和公共服务的全方面职责。

三、以赛促治的实践运作

达标赛机制的实践运行,与经济领域的晋升赛有显著差异。在目标设置层面,达标赛将非经济领域抽象的治理目标简化为清晰可操作的治理指标,力图规避和化解因“逐顶”竞争的结果不确定性而导致治理过程出现偏差的风险。在激励结构层面,达标赛将围绕区域经济增长的“单项赛”,调整为兼顾地区综

合发展指标的“多项赛”。在竞赛规则层面，底线达标的强制要求，促使地方将各类资源更多地向治理短板和治理弱项倾斜。在结果考核层面，中央对既定目标的持续性达标考核，有效约束地方间无序竞争，促使地方严守治理底线并统筹发展全局。

（一）达标目标设置：从模糊自主到清晰合规

政策清晰性是政策有效执行的重要前提。目标愈清晰，政策执行过程中的精准度越高，而模棱两可、含糊不清的政策目标往往给执行者留下投机取巧的余地。“晋升锦标赛”在相当程度上将产出难以测度的治理指标排除在考核之外，使得非经济领域的治理实效由于缺乏显示度而被忽视。伴随着国家治理的全面转型，中央逐步将标准化、规范化及透明化的目标任务和指标纳入相对模糊的社会治理领域，以此减少治理环节的不确定风险。

在复杂多维的公共治理领域，指标清晰量化的功能在于解释了“治理什么”“怎么治理”及“达到何种效果”这三个问题。达标指标设计和考核的初衷，正是为解决公共治理领域产出模糊性而造成的治理不力问题，将抽象的原始目标转化为可供地方操作的具体精细目标，降低非经济领域治理问题的复杂程度（马亮，2021）。《测评体系（2021年版）》的测评项目和标准兼具细化和量化特征，如城市建成区绿地率不低于36%，群众对本市诚信建设的满意度不低于90%，有志愿服务时间记录的志愿者人数占注册志愿者总人数的比例不低于50%，人均体育场面积不少于2.3平方米/人，令“创城”实践更具操作性。虽然社会治理诸多领域的治理成效难以“肉眼可见”，仅仅依靠量化指标的强行测评甚至可能造成评估异化。但不可忽视的是，达标赛实践正尝试由相对模糊和抽象的治理考核转变为设置定量且具有操作性的明确指标，且在今后的多轮评比实践中，逐步优化指标体系使之更具适应性。

通过对目标的清晰分解、目标责任传递及量化考核，宏观政策便转换为具有强指导性的行政任务，向地方官员释放出明确的行动信号。在这一转换过程中，达标指标获得极大的权威性，成为规范和约束地方政府行为的技术工具，发挥了规则建构、技术治理和组织行为控制的功能。例如，针对“可持续发展的生态环境”板块中“城市污水处理率达40%”这一项达标指标，广州市为珠江段沿岸的水质治理争取到几十亿元的资金支持（广东省人民政府，1999）。而为实现“城市绿化”指标达标，西宁市在较短时间内将森林覆盖率由28%提高到36.5%，建成区绿化覆盖率由36.6%增长到40.5%，人均公园绿地由9平方米/人增加到13平方米/人（贾泓，2022），生态文明程度位于西部前列。这些治理指标的增长具有极强的显示度，体现出地方为落实中央政策而采取切实和

有效的治理行为，其效果也获得中央文明办好评。

这些具体明确的标准将模糊的社会图景化繁为简，便于地方“对标”以纠正政策的执行偏差。广州市“创城”历经13年，其间两次测评均告失利，主因是市民满意度不高。特别是由于市政道路扩建、地铁施工等各项建设造成淤泥散落、扬尘、泥头车事故等不文明现象，令民众对城市环保和政务服务工作不满。^①此后，全市推出“惠民66条”和“改善民生10件实事”，全面建设街道政务服务中心、综治信访维稳中心、家庭综合服务中心，打造服务民生“第一线”，并在改善大气环境、水环境、交通环境、城市绿化等方面全方位发力。2011年3月，国家统计局广州调查队对广州市民的问卷调查结果显示，市民对居住环境及周边满意度超过88%、社会治安满意度超过90%，在全国30个大城市的生活质量指数评比中名列第一，广州成功实现“创城”目标^②。可见，设置清晰的达标指标意味着较强的可操作性，操作过程的规范化和精细化有助于治理效果的达成，而基于达标赛机制的全国文明城市创建活动，凭借对治理成效考核和政绩考核导向的调整，契合着政府服务职能优化、行政行为规范、保障公众利益的现实需要。

（二）激励结构优化：从经济竞速到多目标均衡

面对中央的各项政令，地方的政策转化和执行都无法超脱于激励结构的制约和影响。政绩考核指标根据权重不一而具有强弱激励之分。晋升锦标赛中，经济发展指标相较于社会治理、生态保护等具有更大考核权重，属于强激励指标（王哲伟，2012），这让处于同层级、同领域的地方政府纷纷陷入“排名竞速”的赶超赛，形成单纯追求经济增长高排名的竞争态势，竞争有余而合作欠缺。

达标锦标赛以“底线”达标为激励，更多重视绝对绩效是否合乎标准，而

^① 2009年1月14日中共广州市委九届六次全会闭幕会上，时任广州市委书记朱小丹首次公开创城失利的失分项目，首要一条就是群众在问卷调查中对于广州政务服务工作满意度不高。中央文明办列举广州存在如下不足问题：1. 群众对于广州政务服务工作满意度不高。2. 群众对于政府反腐倡廉工作满意度不高。3. 群众对于广州城市环保工作满意度不高。4. 广州市民仍缺乏居住安全感。5. 群众对于社会维稳工作满意度不高。6. 广州市民对于见义勇为行为的赞同率不高。7. 广州部分小餐馆、美容美发屋、小吃店等“五小”场所卫生程度较低。8. 仍存在随地吐痰现象。9. 仍存在乱扔杂物现象。10. 老城区街道基础设施不足。11. 少年宫建设不够。12. 在随访市民有关邻里互助关系问题时，调查组“没有得到回答”。13. 仍存在交通遵章率不符合要求问题。

^② 2011年3月，时任广州市文明办、创建办副主任张友泉在接受羊城晚报新快报采访时表示。

非相对绩效是否突出，这就意味着相较于“排名竞速”的强激励样态，达标赛体现为多目标达成的弱激励。在排他性竞争激励相对减弱的同时，赛局内加码求胜的意愿会降低。地方官员在追求经济绩效以获取激励的同时，会更加突出考虑非经济领域治理指标的“达标”，以表明政治站位，规避政治问责风险。

换言之，以经济增长为目标的“强激励”竞赛中，单项指标导向具有极强的排他性，而达标赛调整了单一经济增长指标的考核权重，转向综合性指标“达标”的整体均衡考核，力图兼容多治理目标。在达标赛引导的全国文明城市创建活动中，云南省聚焦整改提升薄弱项目，在基础设施建设、农贸市场改造、厕所改造、背街小巷改造、老旧小区提升方面加大投入，实现省内全国文明城市总数从全国相对靠后到全国前列的跨越（龙舟，2020）。而南京市在落选首届全国文明城市后，主要领导在20天内4次带头在市区的的大街小巷明查暗访，严抓不文明现象特别是出租车不文明经营，将315名不文明驾车的司机终身禁驾。长沙虽然落选，政府部门依然组织数万市民开展街道大清扫行动，扫除一批不文明“死角”，并要求公安、工商、卫生等各级职能部门自查自纠工作漏洞（郑晋鸣，2005）。武汉市的“创城”工作持续12年，其间持续加大民生支出，累计建设筹集保障性住房超过100万套，惠及群众270万人。此外，全市也积极推动“放管服”改革，政务服务网上可办比例达99.2%，每日及时办理群众投诉、建议超过1万件，组建1000多个市民巡访团提建议，不断提升文明创建的质量和水平（《人民日报》，2021）。可见，老旧设施改造、街面环境保洁、弱势群体保障、便民政务服务等，都成为“文明创建”主题之下地方治理行动的重点方面。

从全国文明城市的考评结果看，获得这一荣誉称号体现了地方政府在政务服务、法治秩序、市场秩序、生态环境等领域的综合治理水平较为突出，为城市发展塑造了良好形象。而以评比表彰为代表的荣誉激励，引导地方官员树立科学政绩观，也为地方主政官员提供了政治荣誉和社会美誉，这样就实现“达标激励”在治理效能与官员激励层面的双赢。2003年至今，成功“创城”的市委书记会受邀进京参加隆重的颁奖活动，接受高规格的政治待遇。表现优异或政绩较为突出的地方官员，除得到中央政府、上级部门的表彰外，还往往因“榜上有名”而获得来自公共舆论的广泛关注。2012年和2013年深圳市盐田区连续两年被评为全市优秀典型，时任主政者的重要政绩之一，就是在创城过程中“城市公共文明指数居全市前列”。

（三）基准达标规则：从结果竞逐到全程引导

文明城市评选的发起方与参评方并不构成直接的上下级关系，两者之间往

往还间隔着一个甚至多个层级。纵观前六届全国文明城市评选的过程，通常由中央文明委直接对市（区）、县进行考核，力促“一竿子插到底”，避免中间层级加码提高评选的难度和要求，减少政策层层下移后的效能衰减，有利于中央意志更直接深入地贯彻推行。当然，如果没有省级政府向上推荐，下辖的各地市级区域内的城市无法进入测评序列。根据评选流程，本区域的城市自愿提出申请后，省级政府将委托相关部门进行测评，依据测评结果向中央文明委限额推荐。

依靠单个部门或组织显然难以完成兼具整体性和复杂性的创城目标，尤其是针对社会治理领域的短板和弱项，要最大限度化解“木桶效应”来保证创建工作的整体达标，从而促使地方将参与竞赛的注意力从结果竞逐转向兼顾过程和结果，并以治理过程的优化促进结果达标。目前，全国文明城市测评体系已经将负责分管城市形态文明、功能文明、素质文明的党政责任主体，包括中央文明办、公安部、住建部、教育部等40多个部门的工作任务纳入考核，加强从中央到地方多层级的党政部门对文明城市创建工作的重视程度。

此外，《测评体系（2021年版）》更加强调地方各部门要在营造公共空间、满足公共需求、提升公共服务、改进公共管理、维护公共安全等方面持续发力和协作参与，这就对地方党政部门在社会治理领域实现更大范围和更深程度的协作提出了更高的要求，需要地方构建常态化合作机制，强化对达标目标事项的过程管理。在第四届全国文明城市评选中，武汉市成立市级指挥部，各区、市直各部门党委“一把手”任分指挥长，调动170余家中央、省在汉单位职工，驻汉部队官兵和85所高校的百万大学生参与相关工作（胡弦等，2014）。特别是疫情期期间，河北省文明办依托“创建全国文明城市市民常态监督平台”，联动全省182家市、县两级文明办和省、市、县三级3064家相关职能单位，及时受理群众留言，督办解决涉疫问题，合计解决民众留言问题400余件，集中在环境卫生整治、社区管理、道路出行、公共区域消毒消杀、通信保障等多方面（董琳焯，2020）。

这些地方党政部门、群众团体、企业单位、社会组织、街道、社区等多元行动主体，结合市情社情民情，将创建任务、指标、责任细化到具体岗位，完善全局协同共建体系，创新兼具调适性的网络结构和责任主体间的联动机制。通过提高沟通协调效率、改进资源调度方法、搭建信息沟通和共享平台、完善目标考核和问责制度等达成治理目标，甚至兼顾考虑官员的执政成本、行政集约化成本（计宁，2014），有效规避多头治理无序低效的风险。

（四）底线达标考核：问责约束与权威兜底

文明城市创建工作中，上级单位运用专项行政规章，发布行政指令、指示、

通知、意见、实施办法等方式，辅之以推进会、定期检查、现场会等形式，对下级单位开展工作实绩考察和监督评估。面对强问责导向的考核压力，地方难以回避综合领域治理的底线达标要求，地方官员不得不持续履职，来保证政绩合格。济南市对文明单位实施动态管理，按照“谁主管谁负责”原则，对“创城”任务完成不力的文明单位，在年底考核检查中实行“一票否决”制，撤销其文明单位荣誉称号（李榕，2017）。2014年武汉市的“创城”工作中，问责相关人员188名，其中处级干部8人、科级干部58人，做实监督制约工作（王兴甫，2015）。

从客观上看，各地参评单位都十分踊跃，但地域资源禀赋差异明显，参评标准也随之适时调适，评比表彰最终将可能以逐渐降低标准的方式，实现获奖单位的全覆盖或准全覆盖（王哲，2018）。为巩固治理效果并持续激励参评者，“创城”评比遵循“差额选拔、逐级淘汰”和“落选补偿、每届复查”原则，对于已获得表彰的城市，中央规定，若要保持文明城市称号则需要严格落实每三年一次的复查，不达标者将可能被“摘牌”。从2017年第五届全国文明城市评比到2020年第六届评比，有24个城市被取消了“全国文明城市”荣誉称号。除落实三年复查的动态监督外，中央还给予落选者再次参与的优先机会。对于文明城市而言，长期保持达标状态则成为一项持续的外部压力。

《测评体系（2021年版）》的制度设计中，要求以文明城市测评体系的达标底线为基准，对地方政府“创城”工作的质量进行动态监督，通过动态监督保持底线达标的持续激励和权威压力，督促各地稳定保障文明城市的创建成效。较为典型的是，2018年黑龙江省哈尔滨市在发生“8·25”重大火灾事故后，被停止“全国文明城市”资格；2019年3月中央文明办公布的年度测评结果显示，在已获得“全国文明城市”称号的28个省会、副省级城市中，浙江省宁波市、江西省南昌市、河南省郑州市、新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市4个城市由于上报的测评材料中有个别弄虚作假问题而被通报批评，宁夏回族自治区银川市因测评成绩不理想被停止“全国文明城市”资格1年（中国文明网，2019）；2022年6月河北省唐山市由于在城市文明建设、道德素质教育上的缺失，被停止“全国文明城市”资格。

面对城市发展的新形势、新需求，达标赛的发起方将可能考虑更新评比规则、调整测评体系、优化测评指标，开展新一轮达标评比。《测评体系（2021年版）》更突出了对政治要求、精神文明、群众主体、城市核心竞争力和综合实力的新要求，新增了完善科技创新体制机制、提升创城工作群众满意度和创城工作群众参与率等指标。通过对底线达标的持续监督，以及对“运动式”创建、“面子工程”和“突击迎检”的“一票否决”，遏制各地城市治理阶段性、运动

式、动员式的行政运作，尝试在治理有效和质量可持续之间打通关联。

四、何以有效：以赛促治的实现逻辑

把“激励搞对”是制度设计的核心命题（钱颖一，1999）。新时代国家治理现代化的重要指向，就是推进制度建设，进而把制度优势更好地转化为国家治理效能。通过达标赛实现以赛促治，在制度设计层面实现了治理目标与激励措施的有机统一。具体而言，确定前瞻性、精细化的治理目标，是达标赛发挥功效的前提条件；通过明晰的目标任务分解，引导地方围绕治理目标努力作为，则是达标赛推进治理有效的关键环节；设置操作性强的底线指标，在引导地方实现治理各领域整体达标的同时，稳步提升总体治理水平，为持续提升治理效能奠定基础。

达标赛机制驱动下的全国文明城市评选，将地方施政行为置于城市经济建设与社会发展、生态文明全面协调的整体框架中，激励地方为实现良性的经济增长、建设和谐的生态环境和高品质的公共服务而采取措施。较强的目标、监控和问责导向，强化了地方在既定时段内诸多领域的综合治理效果，保障治理行动和治理品质的持续性，维护城市发展的丰富内涵和文明品质，治理效能得以充分彰显。

权威分配和激励结构对组织的行为选择具有一定解释力。成功的制度设计或博弈规则既能有效推进达成组织目标，又能实现多目标间的激励相容。科层组织结构依赖上级对下级的考核和激励来实现有效控制，目标责任制又以行政责任压力驱动下级主动作为（杨雪冬，2012）。作为被政绩激励机制塑造和驱动的理性行动者，地方政府根据政绩评价指标结构的变化和激励强度的调整而选择施政重心。当政府职能重心从经济发展向追求多目标任务平衡转变时，相应产生的激励调适和注意力分层，使其对多重任务的期待出现差异，对于有些任务可能追求最高标准完成，而有些则追求中等标准，抑或仅达成最低标准和实现满意原则（练宏，2015）。

（一）目标考核导向与压力责任传递

受注意力分配的影响，在层级压力之下，符合国家战略导向且被上级重视的政策，更具政治优先性和更强的执行效力。对于地方官员的绩效考核和政治拔擢而言，达标赛通过关键约束性指标形成层级高压自上而下的传递。目标责任制驱动下，较强的目标导向、监督和问责是压力层层传导中的核心要素，地方必须直面底线达标的刚性要求。

上级力图借助标准严格的绩效考核和目标责任驱动各项目标达成，下级则综合判断上级意图，主动完成发包的行政任务，向上发送政治忠诚的信号，并展现卓越能力和突出政绩，主动规避各类风险并避免获得负面评价。为促成参赛的地方达标，中央政府采取文件指令、指标考核、督察巡视、专项约谈等手段，展示贯彻国家意志的政治决心。尤其是，地方各级以签订责任状的形式，将目标、责任落实到具体部门和个人，要求在规定时间内逐条完成任务清单上的各项指标，否则将会承担相应责任。在地方参评的各个阶段环节，相关职能部门和个人都会面临着来自上级的巨大压力。

地方治理体系的短板往往是影响甚至决定地方绩效考核结果的关键因素，达标目标和达标问责本质上也是针对综合治理领域中的最弱一环。为此，地方必须集中力量满足最薄弱目标任务的底线要求，同时推进其他目标任务的治理成效，由此促进治理水平的全面提高。在治理目标明确、治理资源与治理需求相对匹配、治理权责相对对等的条件下，与其追求不可预期或难以获得的更高经济收益，地方很可能更愿意接受预期收益较低但政治和经济风险较低的任务，更倾向于按照“积极求稳”的底线思维展开行动。

（二）注意力引导与差异化达标

经济轨道比拼的竞赛规则中，指标的增长不设上限，而达标赛中，地方间的竞争更类似于“自我竞争”，以统一划定的标准为行动准则。这就意味着，相较于聚焦单一经济增长目标的锦标争夺，文明城市创建评比设置着多个领域的治理目标，并充分利用同级竞争和政绩考核机制，引导地方政府“由一而众”，追求多项目标的同步实现，从而实现地区整体相对均衡的发展。当然，超额完成创建考评指标，并不会给地方带来“超额”激励或荣誉，地方也就没有加码完成的强烈意愿。因此，地方参与达标锦标赛并非仅仅是试图为“争优”而开展“自我加码”的治理“竞逐”，更多是为了规避问责风险而力求实现治理“达标”。中央对多元治理目标的设置，就是为了扭转地方各级政府因专注经济增长而偏离统筹发展的做法，通过调整非经济领域治理指标的考核权重，实现经济发展和综合治理效能的激励平衡，最大程度达成两者的兼顾。

此外，达标赛为各地提供了差异化的“达标”赛场，允许地方根据自身发展现实条件和规划决定是否参评，并鼓励在某些领域具有比较优势的地区脱颖而出。文明城市评选中设置了“荣誉称号”专项加分，涵盖党中央国务院批准、中央国家机关部门组织评选表彰的各类城市荣誉称号，如全国“双拥”模范城市、全国绿化模范城市、国家环境保护模范城市、国家生态园林城市、中国人居环境综合奖等数十类。在差异化的竞赛场域，中央以具有更加包容性和个性

化的政绩评价和激励模式，鼓励地方政府追求综合发展政绩和经济社会发展的整体效能。

（三）达标激励“强持续”与主动竞优

可持续性 is 锦标赛必须面对的重要议题。晋升赛驱动政府竞逐经济增长指标时，往往将目标异化为以超越同级对手为根本，较为忽视对发展质量的管控，虽然速度快、力度大但持续性不强。当达标目标调整转变为约束性指标时，下级官员虽然不会因为治理效能的改善而直接获得提拔任用，但很可能因为治理不力而减少晋升机会。“鞭打慢牛”式的问责，使得绩效落后的地方官员随时面临被淘汰风险，不得不时刻守住达标“底线”，甚至持续在底线之上展开“逐优”竞争。

这种持续激励具有内在的演化机理。中央的制度设计中由清晰的指标展现出完整的政策目标，将差额选拔、逐级淘汰、动态更新等竞赛规则，嵌入定目标、定责任、定进度、定考核的全流程，并对阶段性成绩进行通报表扬或问责，持续激励地方政府的创城工作热情。下级在治理竞赛中努力达标则可以获得上级基本的政治信任和晋升资格，因此具备持续开展的内在动力，保持良好的综合治理效能已然成为行政系统的日常工作（徐岩等，2015）。而多轮次达标评比贯穿“中央掌舵”和“地方划桨”的全过程，契合社会治理领域的复杂性和长期性需要。

当地方通过努力达成全部或绝大部分绩效目标后，中央通常将发起新的更高标准或其他形式的锦标赛。虽然，是否参与某项荣誉称号的评比是地方自主自愿的选择，但实际上，地方政府的最优选择就是尽全力尽早获得荣誉称号。换言之，达标赛往往指向治理靶向“最差”目标，通过底线拔高提升各地的全域整体治理水平。也基于此，其可持续性在于参赛方持续且多轮次的“竞优”，即一个地区达成治理效能后，将激励相邻地区积极作为，形成积极正向的持续竞争氛围。

五、结论与讨论

改革开放以来，以经济增长绩效为主要考核指标的“晋升锦标赛”是驱动各级地方政府大力开展经济建设的重要动力，然而唯增长导向型的发展策略，也可能让地方治理追逐短期政绩。特别是地方政府在经济政绩与社会效益之间，以典型的GDP政绩取向和晋升取向偏重经济发展的做法，并不符合全面深化改革总体目标要求，与推进国家治理体系和治理能力现代化的战略导向和

要求大相径庭。

党的十八大以来，中央锚定全面深化改革总目标，持续推进国家治理体系和治理能力现代化，更加注重改革的系统性、整体性、协同性，更加强调要求地方重视纠正以经济增长总量和速度为单一标准的倾向，并运用多维政绩考核理念和激励工具来调适和纠偏地方行为，更加要求地方统筹兼顾经济发展和非经济领域的治理效能，以此来回应“以高效能治理助推高质量发展”的“中国之治”新命题。

达标锦标赛从实践维度回应“中国之治”对坚持和完善中国特色社会主义行政体制的要求。与过去经济领域的单一绩效竞逐不同，代表公共利益的各级地方更被要求兼顾和促进社会发展和环境保护等领域的有效治理和平衡发展。治理有效意味着各级地方要实现制度构建和制度运行、机制设计与机制运转的精准衔接。达标锦标赛通过理顺央地权责关系，调动地方治理积极性，并将考核地方干部综合政绩与加强领导干部日常管理、推进落实高质量发展的工作要求更好地结合起来，促进实现经济和社会诸多领域的公共理性和公共秩序的协调统一，探索实现有效治理。

达标锦标赛侧重于在治理过程维度强化科学、合理的机制引导，将标准化、规范化的目标任务和指标纳入地方社会治理领域的模糊地带，在治理过程维度遵循指标设置的价值导向和考核监督科学化要求，在简化非经济领域治理问题的复杂性、完善多元政绩考核以及引导地方统筹协调治理行动三个层面发挥必要的作用。

首先，不同于晋升锦标赛将产出难以测度的治理指标排除在考核之外，达标锦标赛预先由中央政府针对目标治理领域设置考核指标和达标标准，鼓励地方围绕“目标达成”而展开竞赛，并将抽象的原始目标转化为可供地方操作的具体精细目标，简化非经济领域治理问题复杂性。通过目标清晰分解、目标责任传递及量化考核，宏观政策便转换为具有强指导性的行政任务，向地方官员释放出明确的治理信号。将量化指标作为规范和约束地方政府行为的技术化工具，正是通过科学管理理念实现着政府公共权力行为的自我规范，实现着规则建构、技术治理和组织行为引导。

其次，不同于晋升锦标赛重视经济领域绝对绩效的强激励样态，达标锦标赛以“底线”达标为激励，侧重衡量整体绩效和相对绩效是否突出。地方官员在追求经济绩效以获取激励的同时，会更加突出考虑非经济领域治理指标的“达标”，以表明政治站位、规避政治风险。以评比表彰、荣誉奖励声誉塑造为代表的“达标激励”，为地方官员提供了不限于政治层面的激励，且包含来自行政伦理的道德激励和荣誉激励，引导其树立正确的政绩观。

晋升锦标赛机制下单一经济增长目标具有排他性，地方政府对非经济领域治理更趋向“逐底竞争”，而达标锦标赛的多重治理目标更具兼容性，促使地方政府对经济赶超过程中的非经济领域治理由“逐底竞争”向“逐顶竞争”转变，其实质是促成多目标治理的“优胜赛”。围绕目标绩效的达标考核侧重考察治理目标的“底线”是否达标，地方官员在考核压力之下，主动或者被动寻求能够适度兼容各目标的发展路径，力图实现多元治理目标的相对平衡。

此外，不同于晋升锦标赛根据绩效结果评定排名，达标锦标赛以目标达标为导向驱动过程优化，竞赛取向由“效率优先、激励增长”的“排名竞速”转变为“瞄准质量、保证效果”的“过程竞标”。基于纵向问责和约束性指标考核，引导各级政府通过指标的逐级量化分解，创造核心政绩，营造特色政绩，弥补治理短板，完成既定目标，塑造地方高效优质的底线思维，达成对政府绩效考核和治理效能的引导与规约。在治理效能提升的过程中，公共资源和权力在各领域的配置也实现相对平衡与协调。

当然，应当看到，达标锦标赛各项指标日趋精细量化和标准化，一定程度上强化了政府治理的思维和规则的刚性。但社会治理充满动态性、不确定性和无限扩展性，治理标准刚性和治理灵活性之间的内在张力始终存在并不断演化。即使将达标视为一种规范，它也无法完全适应多元化、动态化的发展需求和复杂诉求，这也是锦标赛体系本身所固有的属性。为此，在尊重地区差异性的基础上，需要更加妥善处理标准规范要求与地方意愿与能力的匹配，强调工具理性的同时兼顾地方及府际关系的调适。因此，达标锦标赛尚未成为最优治理机制，伴随国家治理现代化实践发展而仍然具有进一步改进优化的空间。

参考文献

- 鲍宗豪、金家厚 (2004-12-23). 研究社会,促进和谐社会的形成. 社会科学报,6.
 Bao,Z. H. ,& Jin,J. H. (2004-12-23). To Study Society and Promote the Formation of a Harmonious Society. *Social Sciences News*, 6. (in Chinese)
- 崔慧姝、周望 (2018). 城市治理的中国之道: 基于“创城”机制的一项分析. 学习论坛, 8: 59-64.
 Cui,H. S. ,& Zhou,W. (2018). The Chinese Way of Urban Governance: An Analysis Based on the Mechanism of “City Creation”. *Tribune of Study*, 8: 59-64. (in Chinese)
- 戴昌钧、李金明 (1996). 标杆瞄准. 天津: 天津人民出版社.
 Dai,C. J. ,& Li,J. M. (1996). *Benchmarking*. Tianjin: Tianjin People's Publishing House. (in Chinese)
- 董琳烨 (2020-04-03). 省文明城市创建市民常态监督平台解难题456件. 河北日报, 12.
 Dong,L. Y. (2020-04-03). The Provincial Civilized City Created a Normal Supervision Platform for Citizens to Solve 456 Problems. *Hebei Daily*, 12. (in Chinese)
- 段丹洁 (2018-01-05). 打造文明城市创建的长效机制. 中国社会科学报, 1.
 Duan,D. J. (2018-01-05). A Long-term Mechanism for Building a Civilized City. *China Social Sciences Daily*, 1. (in Chinese)
- 范柏乃 (2005). 政府绩效评估理论与实务. 北京: 人民出版社.
 Fan,B. N. (2005). *Government Performance Evaluation Theory and Practice*. Beijing: People's Publishing House.

- (in Chinese)
- 方卫华、周华 (2007). 新政策工具与政府治理. 中国行政管理, 10: 69-72.
- Fang, W. H., & Zhou, H. (2007). New Policy Tools and Government Governance. *Chinese Public Administration*, 10: 69-72. (in Chinese)
- 广东省人民政府. 关于加强水污染防治工作的通知 (粤府[1999]74号)[EB/OL]. 1999-11-26.
- Guangdong Provincial People's Government. Notice on Strengthening the Prevention and Control of Water Pollution (Yue Fu [1999] No. 74) [EB/OL]. 1999-11-26. (in Chinese)
- 胡弦、王春艳、熊苗 (2014-12-22). 文明创建照亮大城崛起. 湖北日报, 1.
- Hu, X., Wang, C. Y., & Xiong, M. (2014-12-22). The Creation of Civilization Illuminates the Rise of the Big City. *Hubei Daily*, 1. (in Chinese)
- 贾泓 (2022-05-23). 一路高歌铸辉煌 时代画卷展新貌. 青海日报, 6.
- Jia, H. (2022-05-23). Singing all the Way to Create Brilliance, the New Look of the Times Painting Exhibition. *Qinghai Daily*, 6. (in Chinese)
- 贾楠 (2009-11-26). 促进创建文明城市工作常态化的有力举措. 人民日报, 11.
- Jia, N. (2009). A Powerful Measure to Promote the Normalization of the Work of Building a Civilized City. *People's Daily*, 11. (in Chinese)
- 计宁 (2014). 我国地方政府官员激励机制困境的成因及消解——基于“政治晋升锦标赛”的视角. 领导科学, 26: 26-28.
- Ji, N. (2014). The Causes and Resolution of the Dilemma of the Incentive Mechanism of Local Government Officials in My Country: Based on the Perspective of “Political Promotion Championship”. *Leadership Science*, 26: 26-28. (in Chinese)
- 练宏 (2015). 注意力分配——基于跨学科视角的理论述评. 社会学研究, 4: 215-241+246.
- Lian, H. (2015). Attention Distribution: A Theoretical Review Based on Interdisciplinary Perspectives. *Sociological Studies*, 4: 215-241+246. (in Chinese)
- 刘剑雄 (2008). 中国的政治锦标赛竞争研究. 公共管理学报, 3: 24-29+121-122.
- Liu, J. X. (2008). A Study of Competition in Political Championships in China. *Journal of Public Administration*, 3: 24-29+121-122. (in Chinese)
- 刘松瑞、王赫、席天扬 (2020). 行政竞标制、治理绩效和官员激励——基于国家卫生城市评比的研究. 公共管理学报, 4: 10-20+164.
- Liu, S. R., Wang, H., & Xi, T. Y. (2020). Administrative Bidding System, Governance Performance and Official Incentive: A Study Based on National Health City Rating. *Journal of Public Administration*, 4: 10-20+164. (in Chinese)
- 刘金东、薛一帆、管星华 (2019). 财政信息公开为何陷入“低水平陷阱”? ——基于地方标杆竞争视角的研究. 公共行政评论, 12(05): 75-92+213.
- Liu, J. D., Xue, Y. F., & Guan, X. H. (2019). Why Does Financial Information Disclosure Fall Into the “Low-Level Trap”? A Research Based on the Perspective of Local Benchmarking Competition. *Journal of Public Administration*, 12(05): 75-92+213. (in Chinese)
- 刘思宇 (2019). “评比表彰”的激励逻辑——基于创建全国文明城市的考察. 中国行政管理, 2: 72-78.
- Liu, S. Y. (2019). The Incentive Logic of “Competition and Commendation”: Based on the Investigation of Creating a National Civilized City. *Chinese Public Administration*, 2: 72-78. (in Chinese)
- 李榕 (2017-05-15). 文明单位创城不力将被撤销称号. 齐鲁晚报, 2.
- Li, R. (2017-05-15). Civilized Units that Fail to Create a City Will Be Revoked Their Titles. *Qilu Evening News*, 2. (in Chinese)
- 李斌 (2005-09-12). “文明城市”诞生记. 光明日报, 3.
- Li, B. (2005-09-12). Birth of “Civilized City”. *Guangming Daily*, 3. (in Chinese)
- 龙舟 (2020-11-29). 争取更多城市早日进入全国文明城市行列. 云南日报, 3.
- Long, Z. (2020). Strive for More Cities to Enter the Ranks of National Civilized Cities as Soon as Possible. *Yunnan Daily*, 3. (in Chinese)

- 马亮 (2021). 四位一体的国家治理——制度优势何以转化为治理效能? 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 1: 1-12.
- Ma, L. (2021). Four-in-one State Governance: How Do Institutional Advantages Transform into Governance Efficiency? *Journal of Guangxi Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 1: 1-12. (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 Inviting Credit to Avoiding Responsibility: A Study on Behavior Changes of Grass-roots Government Officials. *CASS Journal of Political Science*, 2: 42-51+126. (in Chinese)
- 彭勃、赵吉 (2019). 从增长锦标赛到治理竞赛: 我国城市治理方式的转换及其问题. 内蒙古社会科学(汉文版), 40(1): 63-70.
- Peng, B., & Zhao, J. (2019). From Growth Championship to Governance Competition: The Transformation of My Country's Urban Governance Mode and Its Problems. *Inner Mongolia Social Sciences*, 40(1): 63-70. (in Chinese)
- 钱颖一 (1999). 激励与约束. 经济社会体制比较, 5: 6-12.
- Qian, Y. Y. (1999). Incentives and Constraints. *Comparative Economic & Social Systems*, 5: 6-12. (in Chinese)
- 人民日报 (2021). 2021年全国文明城市创建工作培训班交流发言材料摘编(二). 2021-10-28.
- People's Daily. (2021). Excerpt from the Exchange Speech Materials of the 2021 National Civilized City Creation Training Class (II). 2021-10-28. (in Chinese)
- 王浦劬 (2014). 国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系. 国家行政学院学报, 3: 11-17.
- Wang, P. Q. (2014). The Meaning of State Governance, Government Governance and Social Governance and Their Interrelationships. *Journal of Chinese Academy of Governance*, 3: 11-17. (in Chinese)
- 王兴甫 (2015). 对武汉创建全国文明城市的实践认知. 政策, 273(8): 69-71.
- Wang, X. F. (2015). Practical Cognition of Building Wuhan into a National Civilized City. *Policy*, 273(8): 69-71. (in Chinese)
- 王哲 (2018). 作为政治达标锦标赛的评比表彰: 理论意义与演进逻辑——基于A省“省级园林县城”计划的案例研究. 公共管理学报, 3: 16-26+154-155.
- Wang, Z. (2018). Evaluation and Recognition as a Political Competition: Theoretical Significance and Evolutionary Logic: A Case Study Based on the “Provincial Garden County” Plan of Province A. *Journal of Public Administration*, 3: 16-26+154-155. (in Chinese)
- 王哲伟 (2012). 地方政府官员的考核与激励——基于一个委托代理模型的分析. 山东大学学报(哲学社会科学版), 6: 74-80.
- Wang, Z. W. (2012). Assessment and Incentive of Local Government Officials: An Analysis Based on a Principal-Agent Model. *Journal of Shandong University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 6: 74-80. (in Chinese)
- 薛澜、张帆、武沐瑶 (2015). 国家治理体系与治理能力研究: 回顾与前瞻. 公共管理学报, 3: 1-12+155.
- Xue, L., Zhang, F., & Wu, M. Y. (2015). Research on National Governance System and Governance Capability: Retrospect and Prospect. *Journal of Public Management*, 3: 1-12+155. (in Chinese)
- 徐换歌 (2020). 评比表彰何以促进污染治理?——来自文明城市评比的经验证据. 公共行政评论, 13(6): 151-169+213.
- Xu, H. G. (2020). How Does the Appraisal and Recognition Promote Pollution Control? Empirical Evidence from the Civilized Cities Rating. *Journal of Public Administration*, 13(6): 151-169+213. (in Chinese)
- 徐岩、范娜娜、陈那波 (2015). 合法性承载: 对运动式治理及其转变的新解释——以A市18年创卫历程为例. 公共行政评论, 2: 22-46+179.
- Xu, Y., Fan, N. N., & Chen, N. B. (2015). Legitimacy Bearing: A New Explanation of Movement-style Governance and Its Transformation: Taking the 18-year History of Creating Health in City A as an Example. *Journal of Public Administration*, 2: 22-46+179. (in Chinese)
- 雪梅 (2020-11-18). 文明城市建设创造文明效应. 光明日报, 4.
- Xue, M. (2020-11-18). Civilized City Construction Creates Civilized Effects. *Guangming Daily*, 4. (in Chinese)
- 杨雪冬 (2012). 压力型体制: 一个概念的简明史. 社会科学, 11: 4-12.

- Yang, X. D. (2012). Stress-type Regimes: A Brief History of a Concept. *Journal of Social Sciences*, 11: 4-12. (in Chinese)
- 袁方成、姜煜威 (2020). “晋升锦标赛”依然有效? ——以生态环境治理为讨论场域. 公共管理与政策评论, 9 (3): 62-73.
- Yuan, F. C., & Jiang, Y. W. (2020). Is the “Promotion Tournament” Still Valid? Take the Ecological Environment Management as the Discussion Field. *Public Administration and Policy Review*, 9(3): 62-73. (in Chinese)
- 游达明、张杨、袁宝龙 (2018). 官员晋升锦标赛体制下环境规制、央地分权对环境污染的影响研究. 中南大学学报(社会科学版), 3: 66-77.
- You, D. M., Zhang, Y., & Yuan, B. L. (2018). Research on the Impact of Environmental Regulation and Decentralization of Central and Local Governments on Environmental Pollution under the Official Promotion Championship System. *Journal of Central South University (Social Sciences Edition)*, 3: 66-77. (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). State Governance Logic and Chinese Bureaucracy: A Weberian Perspective. *Open Times*, 3: 5-28. (in Chinese)
- 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, 6: 33-40.
- Zhou, L. A. (2004). Incentives and Cooperation of Government Officials in the Promotion Game: Also on the Reasons for the Long-standing Problems of Local Protectionism and Redundant Construction in My Country. *Economic Research Journal*, 6: 33-40. (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). Research on the Promotion Tournament Mode of Local Officials in China. *Economic Research Journal*, 7: 36-50. (in Chinese)
- 周飞舟 (2009). 锦标赛体制. 社会学研究, 24(3): 54-77+244.
- Zhou, F. Z. (2009). Championship System. *Sociological Studies*, 24(3): 54-77+244. (in Chinese)
- 周晔 (2014). 合法性视域下的“评比表彰”: 行动逻辑、功能局限及治理——以中央政府及职能部门组织的评比表彰活动为例. 中国行政管理, 9: 69-74.
- Zhou, Y. (2014). Evaluation and Recognition from the Perspective of Legitimacy: Action Logic, Functional Limitations and Governance-taking the Evaluation and Recognition Activities Organized by the Central Government and Functional Departments as an Example. *Chinese Public Administration*, 9: 69-74. (in Chinese)
- 张振波 (2020). 从逐底竞争到策略性模仿——绩效考核生态化如何影响地方政府环境治理的竞争策略? 公共行政评论, 13(6): 114-131+211-212.
- Zhang, Z. B. (2020). From Bottom-to-Bottom Competition to Strategic Imitation: How Does the Ecologicalization of Performance Appraisal Affect the Competitive Strategy of Local Government Environmental Governance? *Journal of Public Administration*, 13(6): 114-131+211-212. (in Chinese)
- 中国文明网 (2019). 中央文明办公布全国文明城市中的28个省会(首府)、副省级城市2018年文明城市年度测评结果. 2019-03-20.
- China Civilization Network. (2019). The Central Civilization Office Publishes the 2018 Annual Evaluation Results of Civilized Cities in 28 Provincial Capitals and Sub-provincial Cities in the National Civilized Cities. 2019-03-20. (in Chinese)
- 赵婀娜 (2010-11-09). 117个城市公共文明水平提高未成年人思想道德建设富有成效. 人民日报, 6.
- Zhao, E. N. (2010-11-09). 117 Cities Have Achieved Fruitful Results in Improving the Ideological and Moral Construction of Minors. *People's Daily*, 6. (in Chinese)
- 郑晋鸣 (2005-11-11). 名城落选文明城市的启示. 光明日报, 8.
- Zheng, J. M. (2005-11-11). Inspiration from the Loss of a Famous City to a Civilized City. *Guangming Daily*, 8. (in Chinese)
- Baker, G. B., Jensen, M. C., & Murphy, K. J. (1988). Compensation and Incentives: Practice vs. Theory. *Social*

- Science Electronic Publishing*,43(3): 593 –616.
- Bowerman, M. ,Ball, A. ,& Francis, G. (2001). Benchmarking as a Tool for the Modernization of Local Government. *Financial Accountability & Management*,17(4): 321 –329.
- Camp, R. C. (1989) . Benchmarking: The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance. *Quality Progress*,22(2): 11.
- Edward, L. ,& Rosen, S. (1981). Rank-order Tournaments as Optimum Labor Contracts. *Journal of Political Economy*, 89(5): 841 –864.
- Gheres, M. ,& Gogozan, A. (2010). Environmental Benchmarking for Local Authorities. *Management & Marketing*,6(2): 17 –30.
- Holmstrom, B. ,& Milgrom, P. (1991). Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7(1): 24 –52.
- Kouzmin, A. ,Loffler, E. ,Klages, H. ,& Kakabadse, N. K. (1999). Benchmarking and Performance Measurement in Public Sectors. *International Journal of Public Sector Management*,12(2): 121 –144.
- Manjon, J. V. G. (2010). A Proposal of Indicators and Policy Framework for Innovation Benchmark in Europe. *Journal of Technology Management & Innovation*,5(2): 14 –23.
- Ondrej, M. (2011). Regulatory Benchmarking in Central Eupore: Current Practice and Possibilities of Development for the Energy Sector. *Annals of the University of Oradea: Economic Science*,9(5): 80 –86.
- Walder, G. A. (1995). Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy. *American Journal of Sociology*, 101(2): 263 –301.
- Wegrich, K. (2009). Public Management Reform in the United Kingdom: Great Leaps, Small Steps and Policies as Their Own Cause. *International Handbook of Public Management reform*,23(3): 137 –154.
- Zangle, M. (2004). The European Union Benchmarking Experience from Euphoria to Fatigue? *European Integration Online Papers*, 8(5): 1 –22.

责任编辑：朱亚鹏