

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

2026. 3

VOL.19 NO.3

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价

(A刊)核心期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊

中国学术期刊(光盘版)收录期刊

6月15日出版

2026年第3期 总第111期

●专栏：公共管理的本土实践与机制创新

“赛马机制”：一种中国特色的科层组织间竞争性激励模式

..... 李风山 1

“新提法”何以解码：政策内容再生产的组织机制

..... 康健 张浅 陈诗琪 22

政策“先行先试”何以走向“升级再试”：基于创新街区建设的案例研究

..... 孟凡蓉 方泽贤 张天伦 41

“例外”何以嵌入“常规”：政策试点运行中的双重调适机制

..... 李海林 61

构建“绩责共同体”：应急管理部门推动自然灾害数据共享的协同策略

与运作逻辑 薛金刚 王晓曼 81

● 论文

韧性：政治信任的一个新维度

..... 吕书鹏 钱 琛 李 聪 101

延迟退休、个人选择与职工医保基金可持续

..... 高和荣 李松林 116

纵向干预驱动下的基层“适应性联合”执行策略：基于 A 县生态环境治理的
案例分析

刘莎莎 戴胜利 杨 斌 138

税制结构与政府回应性：基于跨国数据的检验

..... 孙梓越 158

● 理论综述

从繁文缛节复归有效规则：制度规则研究的演进逻辑

..... 郭晟豪 魏 雪 177

● 英文目录与摘要 196

“赛马机制”：一种中国特色的科层组织间竞争性激励模式

李风山*

【摘要】 作为一个“被使用”远大于“被理解”的治理术语，“赛马机制”为探讨科层组织间的竞争性激励提供了一个启发性的观察窗口。通常而言，“赛马机制”将组织绩效从“内部账本”转变为“公开榜单”，通过排名等方式实现绩效管理的可视化、序列化与制度化，在科层组织间形成了持续的比较压力与动态的绩效激励。论文结合压力型体制理论，构建组织化的压力循环模型，对Z市营商环境建设的案例做了深入剖析。研究发现，地方政府的“赛马”往往是涵盖“开设赛场”（确立目标）、“划定赛道”（统一规则）、过程比拼（形成压力）、结果评判（明确终点）的循环过程。从运作机制来看，“赛马机制”通过制度化“增压”、差异化“稳压”、过程性“控压”、结果性“释压”等机制，实现了压力的动态传导与持续转化。论文将“赛马机制”从通俗的实践用语上升为系统化的理论话语，为理解“中国式竞争治理”提供了一个恰适的观察窗口，细化了压力型体制在中国情境下的解释过程，有助于丰富公共部门竞争性激励的本土化解释。

【关键词】 “赛马机制” 竞争性激励 科层组织 压力型体制 绩效管理

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 03-0001-21

一、问题的提出：理解中国公共管理中的“赛马机制”

竞争作为改进科层组织激励行为的重要机制，是公共管理学科长期关注的重要理论议题（Moynihan, 2008；周黎安, 2007）。早在20世纪中期兴起的公共选择学派中，Tiebout（1956）就提出了经典的“用脚投票”模型，强调公民可以通

* 李风山，兰州大学管理学院青年研究员。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵意见。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“主要发达国家社会科学实验室建设比较研究”（25&ZD296）。

过“退出”策略来推动地方政府改善公共服务供给，而这深刻隐含着地方政府之间的公共服务竞争逻辑。进一步从中国改革开放取得的“经济奇迹”来看，地方政府竞争也发挥了不可替代的作用（周黎安，2008；Qian & Weingast，1996）。然而，与市场经济相比，科层组织具有典型的目标多元、责任分散和激励不足的特征，导致科层竞争经常流于形式或陷入虚假困境。如何在科层组织中通过引入竞争来实现激励，在公共管理学界始终是一个未被充分解释的理论难题（Box，1999）。

近年来，在中国治理实践中频繁出场且被广泛应用的“赛马机制”，为理解这种科层组织间的竞争性激励提供了一个启发性的观察窗口。无论是在经济发展中的竞赛评比，还是脱贫攻坚中的擂台比拼，抑或是绿色生态建设中的排名通报，都可以看到“赛马机制”的身影。可以说，“赛马机制”几乎已经成为当前中国地方政府开展竞争性激励的“标配工具”。从公共管理的角度来看，“赛马机制”通常是指由上级政府设定统一规则、通过相对比较与奖惩兑现来激励下级政府持续改进治理的制度化竞争模式。进而言之，“赛马机制”以直观、透明的逻辑将组织绩效从“内部账本”转变为“公开榜单”，通过排名等方式实现绩效管理的可视化、序列化与制度化，从而在科层组织间形成持续的比较压力与动态的绩效激励。

然而，令人遗憾的是，这一频繁出现在地方政府治理实践和话语文本中的关键词，却并未受到理论界的充分关注，理论界未对其进行深刻的学理阐释。一方面，“赛马机制”在地方政府治理实践中被广泛使用，应用于科技项目竞争、营商环境建设等领域；另一方面，公共管理视野下关于地方政府竞争性激励的研究，几乎看不到对“赛马机制”的深入分析，“赛马机制”的研究仍处于一个模糊地带。这一实践与理论的反差向我们提出了一个重要的研究问题，那就是如何理解科层组织间的“赛马机制”？更进一步来看，为什么“赛马机制”能在中国制度与组织情境中实现相对稳定的有效运转，并形成竞争性的激励效应？围绕上述问题，本文试图定位“赛马机制”在理论研究谱系中的位置，并分析“赛马机制”有效运作的内在机制。

二、理论谱系与分析框架

（一）“赛马机制”：置于政府间竞争性激励的理论谱系

1. 作为象征修辞的“赛马机制”：话语溯源与学理阐释

从概念起源来看，“赛马机制”是一种高度形象化的象征性修辞，最早来源于体育或娱乐意义上的“赛马”。例如，古代有“田忌赛马”的经典故事，民间俗语也有“是骡子是马，拉出来遛遛”的通俗说法。后来，“赛马机制”作为一种“同台竞争、优胜劣汰”的模式被用于经济金融领域，包括各种银行信贷投放、证券公司试点、基金管理竞争。随着20世纪90年代市场经济体制改革的深入，“赛

马机制”逐渐被引申到政府政策试点和地方创新发展等领域。在当前比较广泛的行政管理场景中，“赛马机制”表征了一种通过公开比较、动态竞争和优胜劣汰的治理模式，强调“比学赶超”“擂台比拼”“亮榜排名”，常被用来激发各个主体的行动积极性。

在学术研究中，对“赛马机制”的理解可以追溯至西方组织行为学当中的“内部竞争机制”。西方组织行为学强调，在企业内部对个体或团队设置竞争机制，并以经济刺激为主要激励手段，有助于提升组织成员的努力水平和绩效表现（Clark & Wilson, 1961; Gibbons, 1998）。相关研究通常假设组织成员是理性经济人，这决定了奖金、晋升等激励能在组织成员内部形成竞争结构（罗宾斯、贾奇，2008）。也正因如此，这种内部竞争机制被视为有效的激励机制，是保障组织高效管理和持续运行的重要方式。尽管“赛马机制”本质上也是一种内部竞争机制，但其广泛存在于科层组织之间，其激励对象并非单一的理性个体，而是具有多重政治、经济、声誉等目标的行政组织（武俊伟、高乐，2025）。

作为地方政府惯用的治理手段，“赛马机制”的核心逻辑在于通过设定“类市场化”的竞争情境，将参赛对象置于同一条赛道，并通过持续排名和奖惩兑现的方式来形成“优胜劣汰”的动态激励效应（丁煌、卫劭华，2024; Shleifer, 1985）。由此可见，“赛马机制”本质上是一种制度化的科层组织间竞争性激励模式，它把比较、竞争、激励等要素嵌入了科层组织运作过程。

2. 政府间竞争性激励视角下的“赛马机制”：关联概念的比较分析

围绕政府间竞争性激励的问题，已有研究形成了“传统联邦主义”“市场保护型联邦主义”与“为增长而竞争”的主流观点，分别从财税、制度和比较的路径开展了讨论（郭栋、胡业飞，2019）。然而，从“赛马机制”的作用路径来看，这是一种纵向府际关系下的竞争性激励模式。因此，需要进一步将“赛马机制”与纵向政府间竞争性激励的典型模式进行比较，并在比较中确定“赛马机制”的理论定位。目前，学界主要形成了以下5种典型模式（见表1）。

表1 “赛马机制”与几种常见的竞争模式

	达标竞争	锦标竞争	标尺竞争	资格竞争	“赛马机制”
基本逻辑	达到预设的最低标准即完成任务	通过相对排名决出优胜者，优胜者获得奖励或晋升	通过横向比较设定“标尺”，发现绩效差距	设置进入门槛，符合条件者方能进入赛道	上级统一设场划道，过程排名，奖惩兑现，形成闭环
主要优点	目标明确，执行成本低，便于量化考核	能快速拉开差距，激励优秀者积极竞争	提高透明度，缓解信息不对称问题，有利于监督	保障起点公平，避免低水平参与	制度化运行，常态化激励，激励覆盖面广

(续上表)

	达标竞争	锦标竞争	标尺竞争	资格竞争	“赛马机制”
主要缺陷	一旦达标便可能缺乏进一步动力, 容易产生“差不多就行”的心态	落后者失去动力, 可能导致短期行为与过度竞争	缺乏直接奖惩, 外溢性不足, 动力偏弱	可能“重门槛、轻改进”, 一旦入围便竞争性不足	可能导致过度竞争、压力传导过强, 引发形式主义
典型场景	行政考核、脱贫指标、环保红线等硬性目标	干部晋升、部门评优、经济发展“冠军赛”	跨地区绩效比较、治理指标对比、媒体排名	公务员选拔、政策试点遴选、资金资质评定	脱贫攻坚、营商环境治理、乡村振兴、绿色发展

资料来源: 作者自制。

从表 1 可以发现, 达标竞争是一种划定“标准线”的“绝对竞争”, 往往并非通过相对排名的方式来进行筛选, 而是一种基于“门槛效应”的底线竞争行为(张兆曙, 2024)。在达标竞争中, 地方政府只要完成预设的最低标准即可过关, 具有目标明确、执行成本低、便于量化考核的特点, 多适用于行政考核、脱贫指标等硬性目标当中(王哲, 2018)。当然, 这种竞争模式的局限在于“过关就行”, 激励相对有限。与之相比, 锦标竞争通常通过相对排名来决出优胜者, 是干部晋升、经济发展“冠军赛”中常用的一种模式(姚洋、张牧扬, 2013)。这种模式具有激励强烈, 但呈现出零和博弈格局的特点, 通常能激励先进者参与竞争, 但也同时会带来落后者失去动力的缺陷(王刚、白浩然, 2018)。除此之外, 标尺竞争更加关注横向部门间的相对排名, 适用于治理指标对比等场景, 是一种相对软约束、激励有限的模式(王哲、顾昕, 2015; Revelli, 2006)。一般而言, 标尺竞争能提升部门间竞争的透明度, 缓解信息不对称等张力, 但同时也会带来缺乏直接激励、竞争主体动力偏弱等问题(李乐乐, 2021)。资格竞争则通过设置门槛或准入条件的方式来推动地方政府间的比较, 使符合条件者进入正式赛道。这种竞争模式能保障起点的公平性, 避免低水平的竞争, 通常被用于公务员选拔、政策试点遴选等场景(杨其静、郑楠, 2013)。也正因如此, 资格竞争具有激励主体努力跨越门槛, 但入围后便动力减弱的特点, 从而带来“重门槛、轻改进”的问题。

与上述竞争模式相比, “赛马机制”通常由上级政府统一“开设赛场”和“划定赛道”, 并对参与竞争的下级政府进行过程排名和奖惩兑现, 具有全程激励、优劣分明的特点。事实上, “赛马机制”既不等同于上述任何一种竞争模式, 又融合了几种竞争模式的逻辑, 在运行过程中形成了特有的竞争激励效果。例如, “赛马机制”通过持续比较和动态排名, 在一定程度上修正了达标竞争的“过关即止”逻辑, 使短期激励转变为常态化的激励和压力。与此同时, 它借鉴了锦标竞争和标尺竞争相对排名的逻辑, 但“赛马机制”并非遵循严格的零和博弈和自

发竞争逻辑，而是在上级政府统一设定规则和标准的情境下进行全员持续在场竞争，更加具有标准性。此外，“赛马机制”还部分整合了资格竞争的“门槛”逻辑，使参与主体具有基本的可比性，但其并非仅仅强调资格入围，而是强调进入比赛之后的全程竞争和持续改进。总体来看，“赛马机制”是一种复合型竞争模式，它延续了传统政府竞争性激励模式的内在逻辑，但也部分超越了其他竞争模式的局限性。将“赛马机制”置于政府竞争性激励的理论图谱，有助于丰富我们对“赛马机制”和政府竞争性激励的理解，为重新审视中国特色的府际关系提供了新的分析视角。

（二）分析框架：“赛马机制”何以有效

在组织学看来，对公共部门的激励刺激与企业管理大不相同，这是因为企业的激励内嵌于天然的市场竞争之中，具有明显的价格信号调控机制，而公共部门的激励很容易陷入激励偏差，这要求组织通过制度化的设计来弥补个体动力与组织目标之间的张力。因此，公共管理实务部门和学者将“竞争性激励”的手段引入科层组织，尝试用横向比较、绩效排名、竞赛评比、目标考核等方式，来制造一种“类市场化”的外部环境，从而驱动科层组织中的官僚在竞争激励中获得前进的动力（陈启博，2024；刘松瑞等，2022）。“赛马机制”之所以能产生持续的竞争性激励效应，在很大程度上依赖于多个技术前提，包括上级政府能合理设定激励规则与进行“赛道”细分、上级政府掌握必要的激励资源、存在多个可比较的“赛马主体”、“赛马”过程和结果始终是公开透明的（吴茵，2022）。

结合中国情境中的压力型体制可以发现，“赛马机制”将压力贯穿于科层组织管理过程，通过自上而下的目标设定、资源分配、责任压实和问责控制等方式，来对下级政府进行内部动员，从而实现既定目标（荣敬本等，1998）。具体而言，在“赛马机制”的运作过程中，上级政府需要根据“赛马”目标设定统一的“赛道”，以及通过划定“赛道”的方式来统一规则，从而制造具有可比性的竞争框架。在此基础上，上级政府还需要采用动态排名、定期调度等方式来动态生产竞争压力，并结合竞赛结果进行奖惩兑现，从而使下级政府处于高压状态。例如，在数字化改革进程中，“赛场”竞争能通过以“赛道”驱动场景的“跨层增压机制”、以场景承托“赛道”的“分段承压机制”、聚合“赛道”与场景的“赛场控压机制”，来实现对数字化改革任务的创造性执行（周鲁耀、卢志朋，2024）。当然，与传统科层组织中的压力型体制不同，“赛马机制”并非一次性的运动式冲刺，而是通过阶段性的目标和任务设定，形成可持续的压力生产、传导、转化和释放过程。

基于上述讨论，本文从中国科层组织运作的实际情境出发，结合“赛马机制”的运作过程图景，提出“组织化的压力循环”解释模型（见图1），即“赛马机

制”通过制度化“增压”机制、差异化“稳压”机制、过程性“控压”机制和结果性“释压”机制，分别对应竞争性激励的启动、维持、控制和再生产，从而在科层组织间形成竞争性的激励效应，推动下级政府持续不断地保持前进的动力。这一模型将竞争性压力转化为绩效的“黑箱”过程视为一个组织化的压力循环，强调“赛马机制”是如何通过一系列相互嵌合的制度设计将压力从外部生产转化为内部动力的，以及是如何在这种持续循环中避免陷入激励失衡的困境的。

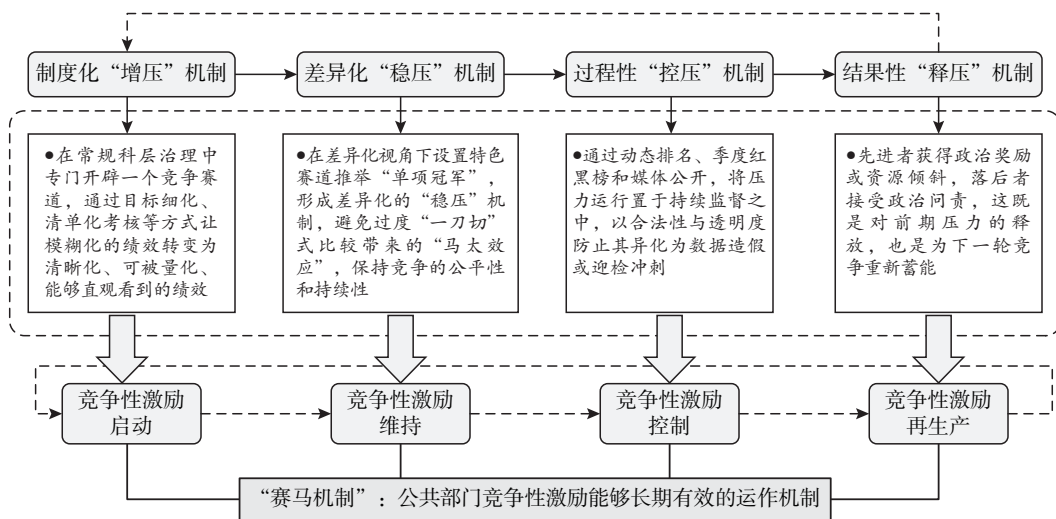


图1 “赛马机制”运作的“组织化的压力循环”解释模型

资料来源：作者自制。

首先，制度化“增压”机制强调上级政府通过明确的制度规定来统一设定竞争“赛道”，保证下级政府在同题同标、口径一致的场域中开展竞争。这相当于借助“赛马机制”实现了对科层组织的“增压”，即在常规科层治理中专门开辟一个竞争赛道，通过目标细化、清单化考核等方式让模糊化的绩效转变为清晰化、可被量化、能被直观看到的绩效，这从根本上促进了竞争性激励的启动。其次，在差异化视角下设置特色赛道、推举“单项冠军”，形成差异化的“稳压”机制，避免过度“一刀切”带来的“马太效应”，保持竞争的公平性和可持续性，强化了竞争性激励的维持。再次，过程性“控压”机制侧重于对科层组织中的压力进行控制，即通过动态排名、季度“红黑榜”和媒体公开等方式，将压力运行置于持续监督中，以合法性与透明度防止其异化为数据造假或迎检冲刺，推动了竞争性激励的控制。最后，压力必须通过结果性“释压”来落地，这既是对前期压力的释放，也是为下一轮竞争重新蓄能，实现了竞争性激励的再生产。更重要的是，在“释压”之后又是下一阶段的“赛马”，从而实现循环性和持续性的竞争性激励。

总体而言，在“赛马机制”的运作过程中，组织化的压力循环模式聚焦于压力在组织内的生产和流通过程，将压力视为一种可编排、可转化的治理资源，并

将其深深嵌入公共组织的日常结构和动态过程当中，而“增压—稳压—控压—释压”的组织化循环链条，精准概括了竞争性激励在“赛马机制”中被不断启动、维持、控制和再生产的全过程，构成了公共部门竞争性激励能长期有效的深层次逻辑。

三、研究设计与案例选择

（一）研究方法

本文采用单案例研究方法。单案例研究方法尤其适用于回答“如何”与“为何”等需要解释原因的研究（罗伯特·K. 殷，2017）。作为一种嵌入科层运作体系的竞争性激励机制，对“赛马机制”的理论解释往往离不开对具体制度、情境和主体间互动关系的探讨，而基于案例的过程分析能在细节描绘中洞察机制，从而帮助我们从经验事实中抽象出理论命题和解释链条。由于“赛马机制”的学理化研究尚处于起步阶段，现有文献并未做出充分的理论解释，而单案例研究方法具有强烈的探索性，能在模糊条件下捕捉确定性的规律与逻辑，这有助于为竞争性激励的学理建构提供支撑。

（二）案例选择

选择Z市营商环境建设作为考察案例，主要基于以下考量：首先，营商环境建设是科层组织采用“赛马机制”的主要领域。优化营商环境是激发市场活力、增强发展后劲的重要抓手，已经成为国家战略性任务。与其他领域相比，建设营商环境具有统一的、客观的测量指标，具备基础的可比性和标准，是最容易形成“同题竞赛”的领域。其次，Z市不仅较早在营商环境建设中应用“赛马机制”，而且在全国营商环境综合评价中长期位居前列。早在2018年，Z市就已经启动了营商环境建设，并得到中央层面的高度认可。近年来，Z市持续通过发布年度清单、开展区际比拼、推广最佳实践等方式，实现“赛马机制”运作的常态化和制度化，促进营商环境改革从1.0到8.0版本的不断迭代。2021年9月，Z市更是入选全国首批营商环境创新试点城市。最后，Z市区际营商环境的差异为“赛马机制”的嵌入提供了天然的实验环境。Z市共下辖11个区，不同区在经济基础、产业特色、资源禀赋等方面存在显著差异，尽管这种“同一赛道、不同起点”的情境不利于展开比较，但Z市在建设营商环境过程中的“赛马机制”通过“细分赛道”“综合评价”等方式，强调不仅仅看绝对排名，也重视改进幅度，这为更全面地分析“赛马机制”如何通过比较来制造压力提供了一个恰适的观察窗口。

（三）资料收集

2019年以来，笔者所在课题组多次承担Z市及其多个辖区部门委托的营商环境建设的相关课题，因此笔者获得了直接入场调研的机会，能够多次与多个部门领导干部开展集体座谈和一对一访谈，收集了不同层级和部门相关工作人员对营商环境建设的看法。与此同时，笔者通过官方和个人渠道获取了大量未完全公开的阶段性数据、政策文件、领导讲话和会议记录等材料。一方面，笔者广泛收集了Z市近年来在营商环境建设方面的政策文件和官方报告；另一方面，充分结合中央和地方主流媒体报道，对Z市营商环境建设的过程性材料进行了整理。除此之外，为了充分了解Z市营商环境建设的效果，笔者还对部分企业代表、商业协会和公民进行了访谈，使资料来源更加多元。

四、案例阐释：Z市营商环境建设中的“赛马机制”

（一）“开设赛场”：确立目标

“开设赛场”是“赛马机制”运行的逻辑起点，它决定了“比什么”。在科层组织体系中，“赛场”的确定意味着目标的设定，要求参加“赛马”的对象在统一的目标框架内展开竞争，防止“各赛各的马，各评各的标”。为了推动营商环境建设落地见效，Z市通过“赛题清单化”的方式来保证“赛马”过程的公平性和可持续性。

2018年，Z市所在省份L省委深化改革领导小组专门印发《Z市营商环境综合改革试点实施方案》，明确提出以“简政放权”为主线的43项改革措施，涵盖政府审批、运行、管理等多个环节。更为重要的是，Z市坚持阶段性以“清单化任务”的方式出台相应建设方案，不断根据实际情况动态更新营商环境建设这一“赛题”。2019年3月，《Z市进一步优化营商环境的若干措施》正式出台，强调要以“指标攻坚”为主线，再次提出43项改革措施，要求聚焦指标领域的突出问题，着力降低企业制度性交易成本。此后，Z市每年都会出台营商环境建设的政策文件，分别提出以“流程再造”为切入点、以“绣花功夫”深化改革、以“激发活力”为主线等要求，将营商环境建设从1.0迭代至8.0版本。这种持续性的“赛题清单化”，明确了每个阶段的牵头部门与配合部门，规定了具体的完成目标和时效，为地方政府间的比较竞争提供了统一的任务基础。对此，在L省发展改革委工作的一位领导干部谈道：

“这跟比赛一样，只有明确在哪儿比，统一起跑线，这场比赛才有可能比得起来。这件事（营商环境建设）也一样，每年都发布任务清单，就是写清

楚要干成什么，就是要全市‘一套卷’。这样，才能看清楚谁的成绩好，谁的成绩差。”（访谈记录 20240603DWW）^①

（二）“划定赛道”：统一规则

相较于“开设赛场”决定“比什么”，“划定赛道”更多地致力于解决“怎么比”的问题。只有合理设定“赛道”、统一比赛标准，参赛对象的成绩才具有可比性。为此，Z市在营商环境建设中，创造性采取“统一赛道”和“特色赛道”并举的方式，使“标准化”和“差异化”得以共同呈现（见表2），从而在“赛马”过程中保持公平与效率的平衡。

表2 Z市营商环境建设在“划定赛道”中“统一赛道”与“特色赛道”的比较

维度	统一赛道（标准化）	特色赛道（差异化）
目标定位	确保所有区县在同一指标下比较	允许特定区域发挥优势探索创新
典型做法	对标国家/省营商环境指标体系，形成市级统一清单	N区“国际化指数”，P开发区“法治化指数”
任务形式	“任务清单+责任分工”，刚性约束	“规定动作+自选动作”，弹性空间
激励效果	保证公平性和合法性，避免口径不一	激发改革活力，形成标杆示范
逻辑功能	建立可比竞争的制度底线	为统一赛道提供创新动力与经验扩散

资料来源：作者自制。

1. “统一赛道”标准化

Z市通过对标国家和省级政府营商环境指标体系，形成市级统一清单，确保所有区县在同一指标下进行比较。开办企业的成本与效率、获得信贷的便利度、知识产权保护程度、解决商事纠纷的司法效率、市场准入负面清单管理等指标均来自国际化的营商环境评价体系，具有客观的法律依据，同时与所在区县的资源禀赋、发展基础等情况没有直接关系。例如，Z市要求区级政府大幅度压减企业开办及注销的时间，加大力度落实企业开办全流程（商事登记、刻章、银行开户、申领发票）在5个工作日以内完成；依托商事主体24小时自助办理商事登记智能系统和自助终端机，实现“零见面”办理营业执照，自助办理5分钟完成；深化公共资源交易管理体制改革的，持续推进“一门式、一网式”政务服务创新。这种标准化的“统一赛道”实际是以统一口径的方式将竞争刚性化，既保证了竞争的公平性与合法性，也避免了地方政府“甩锅推责”等问题。

^① 遵循学术伦理规范，对所涉及的单位和访谈人员信息作了匿名化处理。其中，访谈编码规则为：前八位数字代表访谈时间，后两位或三位字母代表访谈对象姓名首字母的大写。

2. “特色赛道”差异化

根据特定区域在营商环境中的特殊性，Z市允许在特定指标上开展针对性的评价，以“单项冠军”等方式激发其内在活力。这是因为，不同区域在整体顶层设计中的功能定位和具体执行过程中的发展基础存在明显差异，如果仅仅依靠“统一赛道”可能会形成“马太效应”。例如，N区和P开发区作为Z市在全国对外开放和制度创新的重要“试验田”，被赋予国际化、法治化营商环境评价中的专项任务，包括跨境仲裁、国际投资争端解决机制、知识产权保护等考核内容。因此，N区和P开发区在上述指标上保持全国领先，真正跑出了“单项冠军”，既赢得了荣誉，也取得了实实在在的成绩。由此可见，差异化既避免了“一刀切”的不公平，也能推动局部区域在特定指标上做大做强，形成示范标杆。这也表明，“特色赛道”并非破坏公平性，而是以“规定动作+自选动作”的方式鼓励不同区域根据自身特点创新创优。

（三）过程比拼：形成压力

在确定目标和统一规则的基础上，展开过程比拼是形成压力的关键，也是“赛马机制”运作过程中最具张力的环节。可以说，“赛马机制”的核心不在于起点的统一或终点的奖惩，而在于这一过程能否在科层组织间制造持续性的比较压力，从而推动参赛主体动态调适参赛行为。Z市在建设营商环境的竞争过程中，主要采用了动态排名、定期调度和媒体公开等方法来激发竞赛的持续性、可见性和动态性。

1. 动态排名，制造持续性的比较环境

与传统单次考核、终点排名不同，“赛马机制”最重要的特征之一在于将排名的竞争性压力传递到执行的全过程，使压力考核是动态的、全流程的。对此，Z市要求区政府将年度改革目标进一步细化为季度和月度任务清单，按照进度和效果分项排名，以确保考核保持一定的频率。以2022年为例，Z市在企业开办、不动产登记、政务服务“一网通办”等指标上推行了季度排名，并建立了“红黑榜”制度。S区在第二季度由于企业开办流程时间较长而进入“黑榜”，被要求追赶进度、提升排名。对此，S区立即采取整改措施，通过改进工作方法、打通部门权限等方式在第三季度成功提升排名，并在年底评比中跻身“红榜”。

2. 定期调度，强化横纵关系间的互动

Z区通过建立全市调度会议制度，要求每季度内部通报各区改革任务完成情况，排名靠前的会被点名表扬以及被要求介绍先进做法，排名靠后的会被点名批评并被要求做表态发言。例如，在2023年第一季度的调度会上，T区因在探索和拓展“信用+”应用场景中表现突出而被Z市主要领导表扬，并在随后的议程中

进行了专题经验交流。与之相比，M区因出现三例典型损害营商环境的案例被要求立即整改。这种“当众亮相”的安排直接增加了相关主体的工作压力。

3. 媒体公开，以外部监督生产新压力

除了内部排名和调度会议，Z市还特别注重通过媒体报道的方式将阶段性的“赛马”结果公开化，既提升了竞争过程和结果的透明度，也可以将内部竞争的声誉压力外溢，从而生产出一种基于外部监督的新压力。2020年以来，Z市多次发布营商环境评价报告，并同步召开新闻发布会，邀请省、市主流媒体进行宣传报道，不仅塑造了先进典型、扩散了改革经验，而且对一些营商环境建设落后的区进行公开点名，形成了较大的舆论压力。X区就曾经因为被媒体报道落后而引发社会广泛关注，倒逼X区政府召开工作会议，加大力度部署整改措施。由此可见，这种媒体公开机制也是“赛马机制”运作过程的重要组成部分，所产生的外部监督压力也对参赛主体的争先创优起到了刺激作用。

通过上述措施，Z市营商环境建设的“赛马”过程形成了一个纵向传导、横向比拼、外部放大的多维竞争激励结构，避免了传统行政考核“临时突击”的弊端，使竞争压力以各种制度化和非制度化的形式贯穿于“赛马”的全过程。对此，L区市场监管局的一位工作人员说：“其实这个过程是很有压力的。因为有时候你不仅仅要看到这个实际成绩给领导带来的客观压力，还要领会到大领导在会上有意无意地点名……很多时候不能（让领导）太丢人，所以你就必须去努力干成事。”（访谈记录 20250712DN）

（四）结果评判：明确终点

在过程比拼中形成“赛马”压力固然重要，但如果缺乏“终点”，在一定程度上便会削弱竞争性激励的效力。因此，只有进行阶段性的终点评判，并将结果与奖惩挂钩，才能真正完成比较压力向制度化秩序的闭环转化。通过权威确认与奖惩兑现的方式，将前一周期的结果固化下来，实际上既总结了这一轮建设的成效和不足，又为下一轮竞争锚定了起点。对此，Z市税务局的一位工作人员谈道：“这个其实很容易理解。就像小学生考试一样，都有一个期末考试和评比，这也会构成新一学年老师对学生的评价……营商环境建设也需要‘一茬接着一茬干’，今年的成绩单，也是明年的任务书，有压力才能有动力。”（访谈记录 20240508LPQ）正是在这种循环的动态闭环中，“赛马机制”才得以实现持续性的压力传导和竞争激励，避免传统运动式治理的短期效应。

1. 通过权威确认执行绩效，将动态的过程比较转向为制度化的结果评判

为强化工作统筹，Z市营商环境领导小组办公室每年都会汇总、分析各区相关数据，并结合国家与国际营商环境指标体系进行加权评价，最后形成正式的绩效

报告并报送市政府，经市委、市政府工作会议审定后，形成正式文件向各区发布。这一过程不仅是一种技术性的统计和排名，更是一种权威性的绩效认定。这种权威确认行为不仅赋予结果合法性，使绩效排名成为一种制度性的事实，而且强化了考核奖惩的硬约束，为形成政治压力提供了条件。与此同时，通过权威确认，“赛马机制”中的竞争被转化为组织管理行为，使其既能反映当下的治理绩效，也能为下一轮的“赛马”提供指引。

2. 根据结果兑现奖惩，建立“赛马”绩效与激励惩罚的直接挂钩机制

从根本上来看，“赛马机制”有效运作的关键在于最终的结果与奖惩挂钩，这是形成竞争性激励效应的核心要素。如果“赛马”的结果评判只是简单地排名，缺乏直接的激励匹配和惩罚约束，那么这种竞争压力便会被稀释，甚至可能沦为形式主义。Z市营商环境建设之所以能实现持续性的“赛马”，关键在于将最终排名与奖惩相结合。例如，在2023年的营商环境年度评比中，T区和P开发区成绩突出，不仅被市委书记点名表扬，还获得了专项资金。与之相比，处于最后一名的Z区则被要求在限期内提交整改方案，并接受专项督查。

五、组织化的压力循环：“赛马机制”形成竞争性激励效应的多重机制

作为一种嵌入科层体系的竞争性激励安排，“赛马机制”的独特价值在于它通过组织化的制度设计，将原本分散、混乱、模糊的行政压力转化为持续运行的组织动力，既能通过“增压”机制保证下级政府在统一规则的基础上处于较强压力中，也能通过“稳压”和“控压”机制实现对竞争压力的适度调节，同时还能在“释压”机制的作用下将压力真正转化为动力。由此可见，“赛马机制”形成竞争性激励效应的关键在于压力被不断生成、调节、规范和释放，这形成了区别于传统压力型体制的“组织化压力循环”。

（一）制度化“增压”机制：统一场域促进竞争性激励启动

所谓“增压”，既是增加工作任务和拔高考核目标，也是通过制度化的规则设计和技术化的治理手段，统一“赛题”和“赛道”，避免竞争因为不在统一的比较框架内而难以进行。具体而言，制度化“增压”机制包括以下三个方面的内容。

1. 任务清单化和目标颗粒化

Z市将具体的阶段性目标拆解为可考核、可执行、可量化的清单任务，并层层分解给下级政府，确保压实责任和压力有效传导。例如，在Z市营商环境建设过程中，原本笼统的“优化企业开办流程”被细化为“开办企业所需环节数”“平均办理时间”“线上办理比例”等可量化的指标，规定了明确的核验口径。正如Z

市发展改革委的干部所言：“这样做的关键在于后续很多考核工作有了‘抓手’，也能给大家提供一个工作的方向和标准。”（访谈记录 20240723YQ）

2. 绩效可视化与相对比较性

Z市利用雷达图、坐标散点等图术直观呈现绩效结果和相对排名，将原本的“最低达标逻辑”转变为“相对赶超逻辑”，在传统的纵向问责基础上增加横向对比，从而让科层组织处于一种持久的比较之中。对此，N区民政局的干部反映：“这种压力还是蛮大的，它不像是以前很多时候自己跟自己竞争，只要在原来基础上做得再好一些就行了，现在相当于‘是骡子是马，拉出来遛遛’，我们就必须一直保持奔跑的状态。”（访谈记录 2024724CXY）由此可见，对于科层组织中的官僚而言，相较于过去达标即可的考核，“赛马机制”将多个主体置于同一个可比较的空间内，动态排名式的竞争无疑增加了压力，使科层组织中的官僚在共同场域中被迫提升行动绩效。

3. 考核过程监督与结果定期通报

公开化的年度、季度滚动评比与“红黑榜”的阶段发布，改变了过往单次考核模式，使压力贯穿于政策执行的全过程，导致下级部门难以通过“年底突击”的短期应对方式执行政策。据P开发区营商环境改革局的干部反映：“这种考核方式实际上是不断地产生压力，不断地推着我們往前跑。所以干营商环境建设工作，就像在一台‘跑步机’上需要持续发力甚至不断加速，一停下来就会被甩出去。”（访谈记录 20240508LPQ）Z市通过节奏化的过程考核和结果定期通报，把考核从“终点检验”转变为“过程监督”，形成十分明显的横向竞争张力，使“不能掉队”成为一种日常约束，从而维持竞争激励的持续性和有效性。

（二）差异化“稳压”机制：分类“赛道”强化竞争性激励维持

在组织学研究中，一个共识性的观点是压力并非越大越好，而是要与组织特性和管理能力相匹配（关斌，2020）。差异化“稳压”机制揭示了“赛马机制”并非完全意义上的增压工具，同时也是一种调压技术，即通过分类“赛道”的方式将不同起点的参赛主体置于差异化的维度，从而凸显不同参赛主体的优势，形成各显其能的竞争格局。这种竞争格局并非对“增压”机制统一化“赛道”的冲击，而是作为一种补充机制调控竞争节奏和“赛道”结构，使竞争性激励得以维持，也更能兼顾公平与效率。

Z市在建设营商环境过程中，通过考虑特定区域在营商环境建设上的特色定位和工作优势，以设置“特色赛道”的方式来激发某些区域的内在动力。事实上，在不少工作中，上级政府也会根据不同区域的功能定位，分类设定目标和考核方式，以避免发展起点差异过大的直接对比，从而使各个区域在合理范围内开展竞争。正

如Z市发展改革委的干部所言：“‘赛马’是要统一规则，但一定要认识到，不同区域差异太大，如果都一股脑儿地放在同一个起点，这其实并不公平……这样做反而是一种补充，也是另外一种意义上的公平。”（访谈记录 20240723YQ）由此可见，这种差异化的“稳压”机制体现了中国地方政府治理中的包容性，即避免过度产生“马太效应”，确保对特定地区的政治或其他维度的兼顾，从而确保“赛马机制”的公平性。

（三）过程性“控压”机制：公开监督推动竞争性激励控制

基于“增压”和“稳压”机制的压力生产与调控，仍不足以保证压力产生积极效应。如果缺乏有效的压力约束，压力很容易造成地方政府“唯排名论”“形式主义”等异化行为。因此，必须通过过程性的“控压”机制，对压力运行进行制度化的控制与校准，使其始终运行在合法、透明和规范的轨道上，从而发挥正向的激励作用，确保政策执行不发生偏差。

1. 内部过程的动态监督与行为纠偏

在“赛马机制”中，内部过程的动态监督与行为纠偏是压力走向异化的第一道防线，也是“控压”机制的关键所在。在Z市营商环境建设案例中，持续性的结果跟踪与监督成为一种常态，即通过各种阶段性的排名和通报将各区的行动和绩效纳入监督视野，避免政策执行过程出现偏差。与此同时，对于“赛马”过程中出现的各种应付甚至抵抗等问题，建立“问题会商—口径复核—任务调整”的闭环机制，帮助下级政府找出问题症结并提出改进建议。这一做法体现出了“反馈循环”在组织管理中的价值，有助于及时对政策执行中出现的错误行为进行反思和修正，将惩罚性压力转化为建设性动力。据曾经被列入“黑榜”的S区相关干部说：“那次进入‘黑榜’对我们影响很大，主要领导专门做了工作安排，要求认真反思、做出成绩。”（访谈记录 20250725WS）由此可见，内部过程的动态监督与行为纠偏能将各种考核、监督等压力转化为组织学习的动力。

2. 外部过程的公开监督与结果合法化

外部过程的公开监督既是对内部过程监督的补充，也是压力与绩效合法化的重要环节。Z市的实践表明，将各种指标体系和排名结果通过政府新闻发布会、主流媒体等方式向社会公布，不仅增加了“赛马”过程和结果的透明度，而且提升了结果的正当性，使基于“赛马机制”的营商环境建设工作更容易被社会接受和信任。与此同时，社会监督增强了“赛马”过程的合法性，社会监督能反向倒逼“赛马”过程规范化，强化“赛马”结果的真实性，压缩数据造假、数字美化等行为的空间。正如Z市发改委的一位干部在访谈时所说：“营商环境建设好不好，必须是群众说了算。很多结果之所以公开，就是为了接受群众的监督，这样

才能把很多工作做实。”（访谈记录 20240723ZZG）由此可见，外部过程的公开监督有助于将行政压力转化为社会认可，从而增强“赛马机制”运行的稳定性与可持续性。

（四）结果性“释压”机制：成果转化实现竞争性激励再生产

如果“赛马机制”缺乏结果性的压力释放，就像不断加热却不排气的锅炉一样，很容易让参与者陷入高压困境，从而导致“赛马”产生的竞争性激励效应难以持续。结果性“释压”机制在“赛马”过程中发挥了周期末端的作用，通过正向激励的兑现、先进经验的沉淀，既将前期“赛马”结果转化为实际绩效，也让下级政府“轻松上阵”继续下一轮竞争。

1. 正向激励的兑现

在“赛马机制”中，正向激励的兑现既是“释压”环节的关键，也是竞争性激励效应的表现。对于在“赛马”中名列前茅的地区进行精神和物质奖励，是Z市在建设营商环境过程中经常采用的方式。例如，2022年，Z市召开全市营商环境会议，对进入“红榜”的地区进行公开表彰，并配套专项财政资金，优先推荐其参加省级改革试点。除此之外，Z市主要领导还明确提出，营商环境排名前列的区的主要负责人在评优晋升时会被优先考虑。由此可见，竞争之所以能持续，关键在于“赛马”过程中的压力能转化为各种激励结果。如果“干好干坏一个样”，那么压力便毫无作用，从而导致“赛马”走向异化。对此，P开发区营商环境改革局的干部认为：“对于干得好的地区有奖励机制，才有可能推动大家不断往前走。很多事不可能‘既要马儿跑，又要马儿不吃草’，所以这个激励是非常重要的。”（访谈记录 20240508LPQ）

2. 先进经验的沉淀

先进经验的沉淀是结果性“释压”机制的另一个重要体现，它在于把“赛马”过程中先进地区的经验沉淀下来，并转化为制度化的组织安排。如果“赛马机制”仅停留在一轮结果的奖惩分配，那么压力的释放只是阶段性的。只有当先进地区的做法被总结、固化并推广，才能将一次性竞争的成果嵌入长期的制度运行。例如，T区因在企业开办“一网通办”业务上取得突破，在竞争中脱颖而出，其做法被市里采纳为全市统一标准，从而推动了先进经验从“点”扩展到“面”，促使“赛马”能持续开展。“将先进地区的（经验）总结出来（供其他地区）学习，从而找到营商环境建设的密码，这能帮助大家更有针对性地进行下一轮建设，效果也会更好。”（访谈记录 20250610YX）进一步来看，这种先进经验的沉淀为下一轮竞争提供了更高的基线和更清晰的路径，有助于促进绩效提升。

六、理论对话：科层组织中的竞争性激励

（一）增压、稳压、控压和释压：一个循环过程的解释框架

与西方国家典型的“决策-执行”和“政治-行政”二分的制度设计不同，中国“大一统”的历史传统和超大规模治理单元的现实，决定了其决策目标与有效执行之间的客观矛盾几乎是难以避免的（张翔，2023）。在此背景下，将竞争性激励引入科层组织内部，塑造出独特的竞争性科层结构，成为弥合这一矛盾的重要工具。正因如此，竞争性激励在大国治理中并非边缘性的补充，而是日益成为一种核心的治理手段（文宏、林彬，2020）。

基于上文分析，“赛马机制”一方面展现了中国特色的压力型体制在科层组织中的作用，另一方面也丰富和拓展了压力型体制。这是因为“赛马机制”通过“组织化的压力循环”，把国家宏观目标、地方微观差异和制度客观约束等要素紧密编织在一起，构造出一个可以持续运转的竞争性激励模式（见图2）。可以说，“赛马机制”的本质是一种压力的生产与转化过程，而构建的“组织化压力循环”模型则为理解中国情境下的竞争性激励提供了新的解释。它不仅揭示了“赛马机制”的内部运行逻辑，也回应了西方理论难以解释的地方性实践。通过这一框架，我们能更深刻地认识到，“赛马机制”并非简单的绩效考核工具，而是大国治理体系中减少目标与执行矛盾的重要制度安排，是压力型体制在组织学意义上的制度化升级。

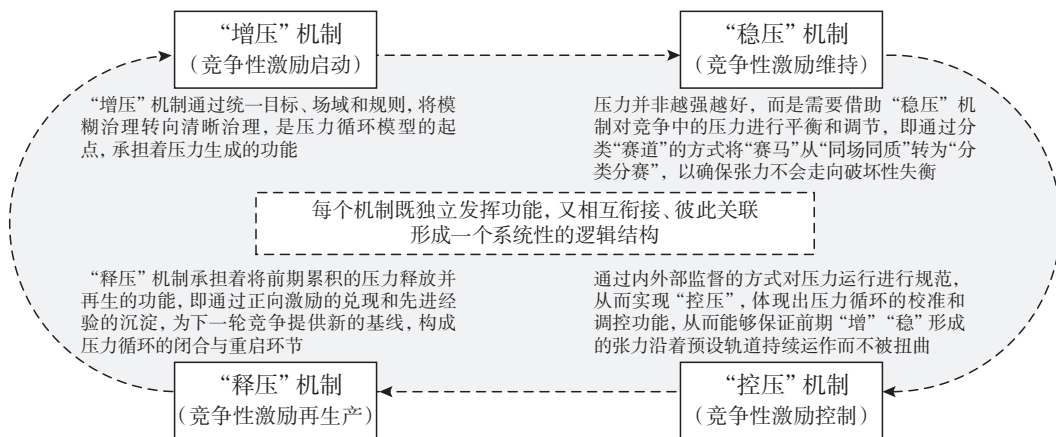


图2 增压、稳压、控压和释压：一个循环过程的解释框架

资料来源：作者自制。

“赛马机制”之所以能持续发挥竞争性激励效应，关键在于它通过“增压—稳压—控压—释压”四个机制构建的循环结构。在这一循环结构中，每个机制既独

立发挥功能，又相互衔接、彼此关联，形成了一个系统性的逻辑结构。其中，“增压”机制通过统一目标、场域和规则，将模糊治理转向清晰治理，是压力循环模型的起点，承担着压力生成的功能。然而，压力并非越强越好，需要借助“稳压”机制对竞争中的压力进行平衡和调节，而“分类赛道”恰恰构成了压力循环的缓冲环节。与此同时，通过内外部监督的方式对压力运行进行规范，从而实现“控压”，是“赛马机制”的重要环节，这体现出压力循环的校准和调控功能。最后，“释压”机制通过正向激励的兑现和先进经验的沉淀，将短期绩效转化为组织经验，为下一轮竞争提供了新的起点，构成了压力循环的闭合与重启环节，实现了压力的再生产。正是压力不断地循环，“赛马机制”才得以可持续运转。

既有研究对科层组织中竞争性激励的解释主要集中于政治经济学和公共政策领域，其中以“锦标赛理论”和“政策试点激励理论”最具代表性。“锦标赛理论”来源于经济学，强调通过相对排名而非绝对绩效来强化激励分配，从而推动个体或团队加大努力投入（Lazear & Rosen, 1981）。后来，“锦标赛理论”拓展至政治学和公共管理等领域，形成了“政治晋升竞标赛”理论，用于解释公共部门中官员的政治晋升（周黎安，2007）。然而，这种解释假设参与主体都是高度理性的，强调清晰化的经济或政治契约，而本文关于“赛马机制”的“组织化的压力循环”解释模型则将重心置于不完全的契约基础上，将分析重点置于“激励如何在公共部门得以持续进行并避免异化”。此外，“政策试点激励理论”是公共政策研究中解释地方政府竞争行为的重要理论，强调上级政府通过授权、试验与推广的方式来引导下级政府进行探索性竞争，体现出政策机会的不对称分配（李智超，2019；李强彬等，2023）。但由于政策试点的选择和经验的推广程度并非完全制度化，激励的可持续性不强。而“赛马机制”的“组织化的压力循环”解释则强调通过正式制度来推动公共部门持续参与竞争，将竞争压力持续嵌入日常治理中，弥补了政策试点激励理论在解释长期竞争上的不足。由此可见，“赛马机制”的“组织化的压力循环”解释并非对“锦标赛理论”和“政策试点激励理论”的替代或否定，而是对二者在理论假设、解释重心方面的补充，实现了对既有理论解释的丰富和拓展。

（二）理论贡献归纳

基于上述讨论，本文的理论贡献主要有以下三点。

其一，本文将“赛马机制”从通俗的实践术语上升为系统化的理论话语，推动了公共管理理论的本土化建构。长期以来，“赛马机制”更多地作为一种根植于中国公共管理实践的本土化用语，广泛出现在媒体报道、领导讲话和政策文件中，尽管公共管理学界对此有所关注，但未能对其展开系统的理论诠释。本文将其从经验层面的描述性话语提炼为科层组织间竞争性激励的理论概念，为从公共管理

角度理解中国式竞争治理提供了一个恰适的观察窗口，关注了西方学界对公共部门竞争性激励的研究盲点。

其二，本文一定程度上超越了西方提出的“类市场”主流解释，提出了中国科层组织间竞争性激励行为的新解释，深化了组织学对激励和行为关系的理解。西方学者强调公共部门的市场化转型，认为应该引入市场要素推动科层组织体制改革。本文提出的“赛马机制”表明，中国情境中的竞争性激励并不完全依赖于市场，而是可以通过将“开设赛场”“划定赛道”、过程比拼和结果评判等要素嵌入科层体系内部的方式，来实现组织内部的“增压”“稳压”“控压”和“释压”。这不仅展现了中国情境下地方政府是如何在非市场条件下建构比较场域的，而且凸显了中国特色制度设计中“以赛促治”的理念和逻辑（袁方成、王悦，2023），丰富了公共部门竞争性激励的理论图谱，为国际学界理解中国特色科层组织管理行为提供了“小切口”。

其三，本文拓展了压力型体制理论的解释边界，丰富和细化了压力型体制在中国情境下的解释过程，为重新理解科层组织中的压力传导和转化过程提供了新视角。压力型体制侧重于描绘纵向府际关系中的压力传导，强调自上而下的目标设定与责任压实，但往往被视为单向传导的外部输入，且难以从时间维度上解释压力的持续存在。本文进一步打开了压力的内部转化机制，认为制度化“增压”机制促进了标准统一，差异化“稳压”机制强化了强度调节，过程性“控压”机制推动了绩效合法化，并最终在奖惩机制的作用下实现结果性“释压”，从而促进了压力的新一轮循环。在这一动态流转的压力链条中，压力不再是单向的输入或输出，而是成为不断组织化、调适化和循环化的结果，从而实现了可持续的竞争激励效应。

七、结论与讨论

本文基于Z市持续开展营商环境建设的案例，揭示了“赛马机制”的运作过程和作用机制。研究发现，“赛马机制”通常建立在“开设赛场”“划定赛道”、过程比拼和结果评判的基础上，并在此过程中充分发挥制度化“增压”机制（统一场域建构比较压力）、差异化“稳压”机制（“分类赛道”平衡竞争压力）、过程性“控压”机制（公开监督规范压力运行）和结果性“释压”机制（结果转化释放制度压力），从而构建起一种可持续的竞争激励链条。这一发现为理解中国科层组织竞争性激励提供了新解释，也为国际学界关于公共部门如何引入竞争的研究提供了新视角。

本文认为，“赛马机制”为科层组织的政策执行提供了一种持续的压力与激励平衡术。但这并不意味着“赛马机制”是“灵丹妙药”，它在应用过程中同样具

有内在张力。首先，过度使用“赛马机制”可能会使地方政府陷入无止境的压力，催生形式主义、数字造假或“唯排名论”的短期行为，不仅会侵蚀组织成员的内在动机，还可能带来一系列的政策执行偏差问题。其次，“赛马机制”侧重于通过相对排名来促进竞争，并根据竞争结果进行奖惩，这可能导致上级领导更重视“绩优主义者”，从而放大地方政府间的区域差异，削弱发展的整体均衡性，因此需要结合财政转移支付等手段进行补充。最后，“赛马机制”作为一种技术化的管理手段，容易诱发目标简单量化的问题。在复杂的科层任务中，仅仅依靠“赛马机制”会掩盖治理的复杂性，简单以竞争排名作为考核结果，很容易损害公共治理的多维价值。

作为一项探索性研究，本文仅用单案例研究方法揭示了Z市营商环境建设过程中“赛马机制”的运作过程和作用机制。但在不同领域、不同层级乃至不同区域条件下，“赛马机制”的目标设定、规则设计、比拼方式和效果呈现可能具有显著差异，这意味着单一案例可能很难全面概括“赛马机制”的复杂性和多样性。未来研究可以从更多方法和视角来切入，通过更多样情境和更微观过程的设计，来考察“赛马机制”的作用逻辑和差异化效果，从而为理解公共部门如何“以竞争促改进”提供更多理论启发。

参考文献

- 陈启博 (2024). 从达标到排名：绩效考核模式转变何以扭转组织绩效？——基于行政数据归集工作的案例研究. *公共管理学报*, 21(4): 52-64+169.
- Chen, Q. B. (2024). From Reaching the Standard to Ranking: How Can the Change of Appraisal Mode Reverse Organizational Performance? A Case Study Based on Administrative Data Collection. *Journal of Public Management*, 21(4): 52-64+169. (in Chinese)
- 丁煌、卫劭华 (2024). 地方政策执行过程中的“政策拉练”：模型构建与案例分析. *中国行政管理*, 40(3): 6-16.
- Ding, H., & Wei, S. H. (2024). "Policy Performance Competition" in Local Government Policy Implementation Process: Model Construction and Case Analysis. *Chinese Public Administration*, 40(3): 6-16. (in Chinese)
- 关斌 (2020). 地方政府环境治理中绩效压力是把双刃剑吗？——基于公共价值冲突视角的实证分析. *公共管理学报*, 17(2): 53-69+168.
- Guan, B. (2020). Does Performance Pressure Is a Double-Edged Sword in Local Government Environmental Governance? Empirical Analysis Based on Public Value Conflict View. *Journal of Public Management*, 17(2): 53-69+168. (in Chinese)
- 郭栋、胡业飞 (2019). 地方政府竞争：一个文献综述. *公共行政评论*, 12(3): 156-173+193-194.
- Guo, D., & Hu, Y. F. (2019). Local Government Competition: A Literature Review. *Journal of Public Administration*, 12(3): 156-173+193-194. (in Chinese)
- 李乐乐 (2021). 政府规制与标尺竞争：医保支付方式改革的治理路径分析. *经济社会体制比较*, (3): 80-88.
- Li, L. L. (2021). Government Regulation and Yardstick Competition: An Analysis of the Governance Path of Medical Insurance Payment Reform. *Comparative Economic & Social Systems*, (3): 80-88. (in Chinese)
- 李强彬、支广东、李延伟 (2023). 中央推进政策试点的差异化政策工具选择逻辑——基于20个案例的定性比较分析. *公共行政评论*, 16(1): 161-180+200.
- Li, Q. B., Zhi, G. D., & Li, Y. W. (2023). The Choice Logic of Differentiated Policy Tools for Central Government Promotion of Policy Pilots: A Qualitative Comparative Analysis of 20 Cases. *Journal of Public Administration*, 16(1):

- 161-180+200. (in Chinese)
- 李智超 (2019). 政策试点推广的多重逻辑——基于我国智慧城市试点的分析. *公共管理学报*, 16(3): 145-156+175.
- Li, Z. C. (2019). The Multiple Logics in the Promotion of Policy Pilot: Evidence from Smart Cities Pilot in China. *Journal of Public Management*, 16(3): 145-156+175. (in Chinese)
- 刘松瑞、周润人、席天扬 (2022). 城市评比表彰中的引领效应与同侪效应——基于创建国家卫生城市的研究. *公共行政评论*, 15(3): 4-20+196.
- Liu, S. R., Zhou, R. R., & Xi, T. Y. (2022). Leadership Effect and Peer Effect in Competition for Honorary City Titles: Evidence from National Health Cities. *Journal of Public Administration*, 15(3): 4-20+196. (in Chinese)
- 罗伯特·K·殷 (2017). 案例研究: 设计与方法(第5版)(周海涛, 史少杰译). 重庆: 重庆大学出版社.
- Yin, R. K. (2017). *Case Study Research: Design and Methods (5th edition)* (Zhou, H. T., & Shi, S. J. Trans.). Chongqing: Chongqing University Press. (in Chinese)
- 荣敬本等 (1998). 从压力型体制向民主合作型体制的转变: 县乡两级政治体制改革. 北京: 中央编译出版社.
- Rong, J. B., et al. (1998). *From Pressure-Based System to Democratic-Cooperative System: A Comparative Study on County and Township Political System Reform*. Beijing: Central Compilation & Translation Press. (in Chinese)
- 斯蒂芬·P·罗宾斯、蒂莫西·A·贾奇 (2008). 组织行为学(第12版)(李原, 孙健敏译). 北京: 中国人民大学出版社.
- Robbins, S., & Judge, T. (2008). *Organizational Behavior (12th ed.)* (Li, Y., & Sun, J., Trans.). Beijing: People's Publishing Press. (in Chinese)
- 王刚、白浩然 (2018). 脱贫锦标赛: 地方贫困治理的一个分析框架. *公共管理学报*, 15(1): 108-121+158-159.
- Wang, G., & Bai, H. R. (2018). Tournament of the Poverty Alleviation: An Analytical Framework for the Local Poverty Governance. *Journal of Public Management*, 15(1): 108-121+158-159. (in Chinese)
- 王哲、顾昕 (2015). 标尺竞争: 政府管制与购买的激励效应. *公共行政评论*, 8(6): 9-24+185.
- Wang, Z., & Gu, X. (2015). Yardstick Competition: The Incentive Effect of Government Regulations and Procurement. *Journal of Public Administration*, 8(6): 9-24+185. (in Chinese)
- 王哲 (2018). 作为政治达标赛的评比表彰: 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*, 15(3): 16-26+154-155.
- Wang, Z. (2018). Rating and Praise Project as Political Race to the Targets: Theoretical Implications and Evolution Logic: A Case Study of “Provincial Garden County” Project in A Province. *Journal of Public Management*, 15(3): 16-26+154-155. (in Chinese)
- 文宏、林彬 (2020). “多任务竞逐”: 中国地方政府间竞争激励的整体性解释——以粤港澳大湾区治理为例. *江苏社会科学*, (1): 75-85.
- Wen, H., & Lin, B. (2020). “Multi-Task Competition”: A Holistic Interpretation of Interlocal Government Incentive Competition in China: The Case of Guangdong-Hong Kong-Macao Regional Governance. *Jiangsu Social Sciences*, (1): 75-85. (in Chinese)
- 武俊伟、高乐 (2025). 分层竞争: 一种新的地方政府竞争机制——以国家首批营商环境创新试点城市为例. *公共管理与政策评论*, 14(5): 74-85.
- Wu, J. W., & Gao, L. (2025). Layered Competition: A New Local Government Competition Mechanism: Taking the First Batch of National Pilot Cities for Business Environment Innovation as an Examples. *Public Administration and Policy Review*, 14(5): 74-85. (in Chinese)
- 吴茵 (2022). 赛马机制如何有效激励地方政府创新. *行政管理改革*, (8): 38-46.
- Wu, Y. (2022). How Can the Horse Racing Mechanism Effectively Stimulate Local Government Innovation. *Administration Reform*, (8): 38-46. (in Chinese)
- 杨其静、郑楠 (2013). 地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛. *世界经济*, 36(12): 130-156.
- Yang, Q. J., & Zheng, N. (2013). Is Local Leadership Promotion Competition a Yardstick Race, Tournament, or Qualification Race? *The Journal of World Economy*, 36(12): 130-156. (in Chinese)
- 姚洋、张牧扬 (2013). 官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据. *经济研究*, 48(1): 137-150.

- Yao, Y., & Zhang, M. Y. (2013). Performance of Officials and the Promotion Tournament: Evidence from Chinese Cities. *Economic Research Journal*, 48(1): 137-150. (in Chinese)
- 袁方成、王悦 (2023). 以赛促治：“达标锦标赛”如何驱动治理有效. *公共行政评论*, 16(6): 46-67+197.
- Yuan, F. C., & Wang, Y. (2023). Tournament for Governance: How the “Tournament of Attainment” Drive Effective Governance. *Journal of Public Administration*, 16(6): 46-67+197. (in Chinese)
- 张翔 (2023). 地方政府的创造性执行何以可能——基于“智慧T市”项目执行过程的个案分析. *中国行政管理*, 39(9): 124-131.
- Zhang, X. (2023). How Is Local Governments' Creative Policy Implementation Possible: A Case Study of a Smart City Project in T City. *Chinese Public Administration*, 39(9): 124-131. (in Chinese)
- 张兆曙 (2024). 达标治理：一种未被理论标识的国家治理模型. *社会科学*, (8): 24-34.
- Zhang, Z. S. (2024). Standardized Governance: An Untheorized Model of State Governance. *Journal of Social Sciences*, (8): 24-34. (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)
- 周黎安 (2008). 转型中的地方政府：官员激励与治理. 上海：格致出版社.
- Zhou, L. A. (2008). *Local Government in Transition: Official Incentives and Governance*. Shanghai: Truth & Wisdom Press. (in Chinese)
- 周鲁耀、卢志朋 (2024). “赛场”竞争如何推动组织的创造性执行——基于浙江省全面推进数字化改革的案例分析. *中国行政管理*, 40(5): 6-15.
- Zhou, L. Y., & Lu, Z. P. (2024). How Does the “Competition Arena” Competition Promote Organization's Creative Execution: A Case Study on the Comprehensive Advancement of Digital Reform in Zhejiang Province. *Chinese Public Administration*, 40(5): 6-15. (in Chinese)
- Box, R. C. (1999). Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice. *The American Review of Public Administration*, 29(1): 19-43.
- Clark, P. B., & Wilson, J. Q. (1961). Incentive Systems: A Theory of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 6(2): 129-166.
- Gibbons, R. (1998). Incentives in Organizations. *Journal of Economic Perspectives*, 12(4): 115-132.
- Lazear, E. P., & Rosen, S. (1981). Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts. *Journal of Political Economy*, 89(5): 841-864.
- Moynihan, D. P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Qian, Y., & Weingast, B. R. (1996). China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style. *The Journal of Policy Reform*, 1(2): 149-185.
- Revelli, F. (2006). Performance Rating and Yardstick Competition in Social Service Provision. *Journal of Public Economics*, 90(3): 459-475.
- Shleifer, A. (1985). A Theory of Yardstick Competition. *The RAND Journal of Economics*, 16(3): 319-327.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.

责任编辑：张书维

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 19 No. 3, 2026

●SYMPOSIUM: Local Practice and Structural Innovation of Public Administration

The “Horse-Racing Mechanism”: A Distinctive Competitive Incentive Model in Chinese Bureaucracy

..... Fengshan Li

Abstract The horse-racing mechanism, a governance term more frequently practiced than theorized, offers a novel lens for understanding competitive incentives within bureaucratic systems. Rather than keeping performance confined to “internal ledgers,” the mechanism externalizes outcomes into public rankings, rendering performance management more visible, sequenced, and institutionalized. This process generates enduring comparative pressure and dynamic incentives among peer organizations. Building on the theory of the “Pressure-Based System,” this study develops an organizationalized pressure-circulation model and applies it to the case of Z City’s business environment reform. The analysis shows that local governments’ “races” follow a cyclical process: arena setting (defining competition goals), track delineation (standardizing competition rules), process contestation (sustaining competitive pressure), and outcome evaluation (consolidating results and rewards). At the operational level, the mechanism works through institutionalized pressurization, differentiated stabilization, procedural regulation, and result-oriented release, enabling the dynamic transmission and continuous transformation of organizational pressure. By elevating the horse-racing mechanism from colloquial usage to a systematic theoretical construct, this article contributes to the understanding of “Chinese-style competitive governance.” It refines the explanatory scope of “Pressure-Based System” in the Chinese context, enriches localized interpretations of competitive incentives in the public sector.

Key Words Horse-Racing Mechanism; Competitive Incentives; Bureaucracy; Pressure-Based System; Performance Management

How to Decode “New Formulations”: The Organizational Mechanism of Policy Reproduction

..... Jian Kang, Qian Zhang & Shiqi Chen

Abstract “New formulations” often appear in the form of new expressions, new assertions, new terminologies, or guiding opinions on a particular policy issue, and are a common phenomenon in China’s policy process. Given the diverse policy environments across different regions in China, decoding “new formulations” through policy reproduction has become one of the important procedures for policy formulation to adapt to regional development. Existing research primarily focuses on the extent, motivations, and influencing factors of policy reproduction, leaving the organizational mechanism of policy reproduction as a theoretical issue that urgently needs to be addressed. This study introduces a case study of District J in Chengdu, which formulated a work plan to strengthen the basic functions of the city, to provide an in-depth description of the process of policy reproduction from the “new formulation” of “urban function optimization” in Chengdu to its decoding and the subsequent issuance of the policy plan in District J. Based on the organizational learning theory, the analysis finds that policy reproduction relies on three mechanisms: organizational foundation, external intellectual support, and organizational operation. Specifically, the working task force embedded in the bureaucratic organization and oriented toward temporary tasks serves as the organizational foundation for policy reproduction; expert participation acts as

the external intellectual support; and the allocation of attention among bureaucratic organizations constitutes the mechanism of organizational operation. These findings attempt to explain the organizational mechanism of policy reproduction from a process perspective, providing a new lens for analyzing policy reproduction.

Key Words Policy Reproduction; Organizational Mechanism; Working Task Force; Attention Allocation; Expert Participation

How Can Policy Move from “Initial Piloting” to “Upgraded Re-experimentation”: A Case Study of the Innovative Block Construction Fanrong Meng, Zexian Fang & Tianlun Zhang

Abstract As reform enters deeper waters, how to integrate bottom-up independent exploration with top-level design has become a critical issue in policy experimentation. The construction of an innovative block in District B of City X provides a vivid practical case. Drawing on research in the field of policy experimentation and upgraded governance, this paper constructs an analytical framework for the transition from policy “initial piloting” to policy “upgraded re-experimentation”, exploring the generative process and experimental logic. The result reveals that wicked problems arising from policy “initial piloting” serve as the trigger for policy “upgraded re-experimentation”; the legitimacy mobilization by experimental actors and high-level promotion by non-experimental actors accelerate the process of policy upgrading. The key conditions for policy “upgraded re-experimentation” include alignment of experimental issues with central government concerns, satisfactory performance of initial pilots, and the availability of resources for in-depth exploration by experimental actors. The transition from policy “initial piloting” to “upgraded re-experimentation” essentially reflects the integration of the trial-and-error logic of bottom-up exploration with the validation logic of top-level design, which together generate synergistic experimental forces for the modernization of national governance. By proposing the concept and analytical framework of policy “upgraded re-experimentation”, this paper not only expands theoretical research on policy experimentation but also offers practical implications for policy experimentation in the deepening stage of reform.

Key Words Policy Experimentation; Initial Piloting; Upgraded Re-experimentation

How Do “Exceptions” Become Embedded in “Routine”: A Dual Adaptation Mechanism in the Operation of Policy Pilots Hailin Li

Abstract How do policy pilots, which are often introduced as “departures from routine”, continue to operate within bureaucratic hierarchies? Existing accounts are typically separated into three perspectives—authority, resources and incentives, and learning—and they often treat pilots as a special form of policy implementation without fully examining how bureaucratic arrangements are reshaped in the process. Drawing on structuration theory, this article develops a dual-adaptation framework consisting of policy adaptation and organizational adaptation, with particular attention to vertical intergovernmental interactions. Based on a case study of the “Four-Excellence Community” pilot, the study shows that the sustained operation of policy pilots depends on the joint adaptation of policy and bureaucratic organization. Together, they ease tensions between experimentation and bureaucratic routines along the dimensions of legitimacy, domination, and signification. Specifically, policy adaptation involves the ongoing adjustment of policy goals and content, implementation strategies, and policy knowledge. These adjustments provide direction and enable breakthroughs in experimental practice. Organizational adaptation reconfigures authority-responsibility relations, reallocates resources, and builds arenas for learning, thereby furnishing an enduring organizational basis for implementation. The two forms of adaptation work through a division of labor characterized by “flexible steering” and “stable anchoring”, as well as a coupling between

“mobilizing and leveraging” and “maintaining and safeguarding”. In doing so, they facilitate the institutionalized embedding of pilots into bureaucratic routines and enable the orderly generation and diffusion of innovative practices. This article offers an integrative framework for explaining how policy pilots become routinized within bureaucratic systems and advances a “change-and-continuity” perspective on policy piloting as a governance mechanism.

Key Words Policy Pilots; Bureaucratic System; Policy Adaptation; Organizational Adaptation; Intergovernmental Relations

Constructing Performance-Responsibility Community: The Emergency Management Department Promotes Collaborative Strategies and Operational Logic in Natural Disaster Data Sharing

..... Jingang Xue & Xiaoman Wang

Abstract Natural disaster data sharing is a crucial foundation for effective emergency management. Existing research has primarily focused on general data sharing led by government data governance agencies. How the emergency management department, as the leading department for emergency collaboration, promotes natural disaster data sharing remains to be thoroughly explored. Based on the case of natural disaster data sharing in District A, following the framework of “task attributes-collaborative strategies-operational logic”, this paper explores the collaborative strategies and operational logic adopted by emergency management departments in promoting the sharing of natural disaster data. The study finds that in natural disaster data sharing, there is a diminishing utility of bureaucratic pressure transmission, and the emergency management department has changed from affiliated collaboration to performance-responsibility community collaborative strategies under the guidance of shared beliefs. By respecting the autonomy and operating space of various departments, the emergency management department effectively achieves data sharing through task desensitization logic, incentive compatibility logic and value reinforcement logic. This study enhances understanding of how to build a “performance-responsibility community” in data sharing led by functional departments and enriches the theoretical explanation of interdepartmental collaboration in the Chinese context.

Key Words Performance-Responsibility Community; Emergency Management Department; Natural Disaster Data Sharing; Collaborative Strategies; Operation Logic

●ARTICLES

Resilience: A New Dimension of Political Trust Shupeng Lü, Chen Qian & Cong Li

Abstract Political trust is an important source of political legitimacy and political stability. The vast majority of current literature on political trust has defaulted to it as a one-dimensional variable, focusing exclusively on its “level”. These studies ignore another important dimension of political trust: a degree of “stability” in the face of shocks, or more accurately described as the “resilience” of trust. Based on the existing research and the theory of resilience, this study attempts to formulate the academic concept of “resilience of political trust” and defines it as “the ability of citizens’ political trust to remain unchanged or quickly recover to its original level after experiencing complex and diverse shocks and disturbances”. The resilience of political trust is essentially a reflection of the dynamic process of the interaction between external shocks and individual psychology. Its influencing factors mainly include the mechanism of trust generation, the object of trust, individual characteristics, the stock of individual political knowledge, and the experience of individual political participation. For political development and political stability, a high resilience of political trust may be more meaningful than a mere high level of political trust. This is due to the fact that the resilience of political trust is able to avoid a rapid loss of political trust and maintain it at

an acceptable level of social stability and political security in the event of shocks and disturbances, thus enabling the political system to gain extra room for maneuver in the event of policy mistakes and administrative blunders. In addition, this study proposes a two-dimensional analytical framework of “level-resilience”. Based on this framework, this study categorizes citizens into four types and elucidates the political attribute characteristics of each type along with their underlying political significance.

Key Words Political Trust; Resilience; Resilience of Political Trust; Government Trust; Political Legitimacy

Delayed Retirement, Individual Choice, and the Sustainability of the Employee Medical Insurance Fund
..... Herong Gao & Songlin Li

Abstract Enhancing the sustainability of social insurance funds is a key issue for the high-quality development of China’s social insurance system, and the policy of delayed retirement is a direct response to this issue. Previous studies on delayed retirement have paid greater attention to its impact on the sustainability of pension funds, while comparatively neglecting its impact on the sustainability of medical insurance funds. At the same time, the gradually implemented delayed retirement policy explicitly emphasizes that employees’ intentions must not be violated, which means that the effects of delayed retirement depend not only on institutional design itself, but also on employees’ behavioral responses. In light of this, this paper incorporates “individual choice” into the analytical framework for the sustainability of the urban employee basic medical insurance fund and examines the impact of delayed retirement on the fund from the perspective of policy implementation performance. The findings show that delayed retirement can effectively postpone the year in which the employee medical insurance fund first falls into deficit, but “individual choice” imposes a certain degree of erosion on policy effectiveness. Under different scenarios, significant differences emerge in both the implementation performance of the delayed retirement policy and the behavioral losses associated with it. Overall, the governance paths corresponding to the social and policy dimensions are more conducive to improving fund sustainability than the exogenous constraints represented by the technological and economic dimensions. On this basis, delayed retirement and individual choice should be incorporated into a collaborative governance framework for the employee medical insurance fund, so as to enhance the behavioral adaptability of the delayed retirement policy, optimize the combination of policy instruments under the trade-off between “effectiveness” and “robustness,” and improve a dynamic evaluation mechanism oriented toward real behavioral environments.

Key Words Delayed Retirement; Individual Choice; The Sustainability of the Medical Insurance Fund

The Grassroots Adaptive Coalition Implementation Strategy Driven by Hierarchical Intervention: A Case Study of Ecological and Environmental Governance in County A
..... Shasha Liu, Shengli Dai & Bin Yang

Abstract Cross-departmental coalition at the grassroots level serves as a key window to understand the logic of policy implementation. Within China’s multi-level governance system, how is such inter-agency coalition effectively driven, and why does it exhibit differentiated implementation strategies? This remains a key issue awaiting in-depth exploration. Integrating theories of collaborative governance and organizational analysis, this paper develops an analytical framework of “hierarchical intervention-interdepartmental interdependence-coalition implementation.” By mapping the attributes of intervention instruments against the nature of interdepartmental interdependence, the framework deduces four types of coalition implementation: regulatory balancing, directive affiliation, mobilization-based reciprocity, and patchwork excellence-seeking. Through a comparative case study of four environmental governance

initiatives in County A, province S, the study finds that grassroots governments do not merely implement top-down directives passively in complex tasks. Instead, they strategically convert the political pressure or incentive potential embedded in hierarchical intervention into horizontal collaborative momentum, thereby forming an adaptive mode of joint implementation. This mechanism of “adaptive coalition” encompasses both institutionalized and emergency collaboration driven by control-oriented interventions, as well as flexible and selective collaboration shaped by incentive-based interventions. It systematically reveals the internal process and continuous spectrum of the “vertical-driving-horizontal” logic of collaboration in the Chinese context.

Key Words Coalition Implementation; Hierarchical Intervention; Interdepartmental Interdependence; Adaptive Coalition; Collaboration Logic

Tax Structure and Government Responsiveness: Empirical Tests Based on Cross-nation Data

..... Ziyue Sun

Abstract The fiscal system is an important component of the modern national governance system. Constructing a modern fiscal system and optimizing the tax structure are crucial for enhancing government responsiveness and upgrading governance quality. This article explains the mechanism of action of direct and indirect taxes on government responsiveness within the context of tax structure division, and utilizes cross-national data from 2003 to 2020 to verify the relationship between changes in taxation and tax structure and indicators of government responsiveness. The study finds that taxation can improve the level of government responsiveness, and countries that are highly dependent on taxation in terms of finance have a higher responsiveness to citizens’ demands and are more likely to achieve good governance; there is a directional difference in the impact of direct and indirect taxes on government responsiveness. Specifically, an increase in the proportion of indirect taxes in tax revenue hinder government responsiveness, whereas a higher proportion of direct taxes can notably enhance it, albeit with a slight delay in effect. Hence, it is prudent to advance the transformation of the national fiscal revenue structure towards tax reliance, continually refining the tax structure and boosting the share of direct tax revenue in total tax revenue to enhance government responsiveness and improve national governance efficiency.

Key Words Tax; Tax Structure; Direct Tax; Indirect Tax; Government Responsiveness

● THEORETICAL REVIEWS

From Red Tape to Effective Rules: The Evolutionary Logic of Institutional Rules Research

..... Shenghao Guo & Xue Wei

Abstract The concept of effective rules transcends the traditional framework of red tape research, and reinterprets the function of organizational rules from the perspective of rule attributes. This shift provides new theoretical perspectives and practical tools for the field of public management. This paper elaborates on the conceptual connotation and generative logic of effective rules, distinguishing them from red tape and necessary bureaucracy to clarify their conceptual extension and highlight their unique value. Meanwhile, the paper provides a systematic review and commentaries on the research progress of effective rules in terms of theoretical exploration, empirical testing, and practical application. But the research and application of this theory are still in the early stage, with inconsistent findings and insufficient depth. Future research should deepen the theoretical exploration of effective rules, improve their research methods, and expand their research scenarios, so as to promote the development of administrative rules from quantitative expansion to qualitative optimization.

Key Words Effective Rules; Red Tape; Rule Attributes; Rule Design

公共行政评论

双月刊, 2008年创刊
第19卷, 第3期(总第111期)
2026年6月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.19 No.3
Published in June 2026

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地—
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨

主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486



9 771674 248265

06