

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

# 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\*

**【摘要】**自然灾害数据共享是实现有效应急管理的重要基础。现有研究主要关注政府数据治理机构主导的一般数据共享。作为牵头单位的应急管理部门如何推动自然灾害数据共享，尚待研究进行深入阐释。论文以A区自然灾害数据共享为例，沿着“任务属性—协同策略—运作逻辑”的脉络，探讨应急管理部门推动自然灾害数据共享的协同策略及其运作逻辑。研究发现，在自然灾害数据共享的过程中，科层压力传导存在效用递减情况，应急管理部门从依附型协同转向以共有信念为导向的绩责共同体协同策略。应急管理局尊重各部门的自主性与常规运作空间，借助任务脱敏、激励相容与价值强化三重逻辑，有效实现数据共享。论文增进了对在职能部门主导的数据共享中构建“绩责共同体”的理解，丰富了中国情境下部门协同的理论解释。

**【关键词】**绩责共同体 应急管理部门 自然灾害数据共享 协同策略 运作逻辑

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674-2486 (2026) 03-0081-20

## 一、引言

自然灾害数据由应急管理部门汇集，涵盖各职能部门的人员、资源、监测预警及空间地理信息等内容。自然灾害数据共享是推动灾害高效响应与科学处置的关键支撑。自然灾害的有效处置，依赖于完善的数据共享机制（童星、陶鹏，2013），具体表现为统一归集各类灾害数据，科学研判应急态势与发展趋势，在此

---

\* 薛金刚，南京财经大学公共管理学院讲师，南京财经大学智能政务服务研究院研究员。  
通讯作者：王晓曼，中南财经政法大学公共管理学院助理教授。

基金项目：国家社会科学基金青年项目“合作生产视角下公共数据授权运营的模式评价与政策调适研究”（25CGL133）。

基础上制定应急决策和化解应急风险。作为自然灾害处置的牵头主体，应急管理部门须依托及时、准确的数据提升跨部门的协同效能。然而，自然灾害数据共享机制并非科层体制自发形成的，而是伴随多元利益主体的复杂互动。在此过程中，科层压力传导将上级政策要求转化为职能部门的政治压力与关注焦点，从而为协同提供制度动能（牛力、薛金刚，2024）。但科层压力传导受行政成本、路径依赖与注意力的约束，效能存在衰减。

除了推动方式之外，谁来推动数据共享也至关重要。既有研究聚焦在数据治理机构，而忽略了牵头职能部门在推动自然灾害数据共享中的作用（邹楠等，2025）。学界尚未充分解释，作为牵头主体的应急管理部门如何推动自然灾害数据共享与部门协同。本文聚焦该领域，探讨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。2018年机构改革后，应急管理部门主管自然灾害与事故灾难两大类突发事件。在实际运行中，自然灾害与事故灾难两类事件的数据共享具有各自的独特性。自然灾害数据共享涉及气象、水利、自然资源、交通等多个平行部门，面临着更复杂的部门壁垒、权责关系与数据协同挑战。应对台风、洪涝等自然灾害因更倚重应急管理部门的统筹协调，从中可以洞察科层体系内数据共享的深层逻辑与普遍困境。相比较而言，事故灾难尤其是生产安全事故的问责压力大、社会敏感度高，数据共享多依赖自上而下的政治势能驱动，遵循特事特办的解决路径。此种模式下，行政阻力为高位权威所消解，应急管理部门重在执行与汇报，其内部常规共享机制反而不突出。

笔者调研发现，A区应急管理局在推动跨部门数据共享时转变了思路，未沿用科层压力传导的方式，而是以凝聚共识与信念为导向，在规避部门利益矛盾的基础上，创新了自然灾害数据共享的协同策略。该策略高效整合了应急决策所需的数据，保障了现行体制下的有序协同。该反常案例表明，应急管理部门作为牵头单位，能对既有应急结构进行能动调适。本文旨在探究，应急管理部门作为牵头单位，如何在高度不确定情境下推动自然灾害数据共享与跨部门协同，在此基础上，从职能部门视角阐释其协同策略与运作逻辑。本文采用广义视角界定“非常态”，以契合应急管理“平战结合”的特征，它不仅指对灾害的即时响应，更涵盖在灾害响应前的应急管理部门建设数据共享能力的全过程。应急管理部门推动的自然灾害数据共享工作，虽然多在平时开展，却具有强烈的备战属性，同样面临考核时限、协同压力与责任风险。因此，本文的“非常态”正是指向这一充满张力与压力的任务情境。本文核心不在于区分“常态”与“非常态”，而在于探究在应急指向明确、压力交织叠加、急需跨部门协同的情境下，应急管理部门如何突破科层压力传导局限，构建有效的协同机制。本文将基于此界定，对A区应急管理局推动自然灾害数据共享的案例展开分析。

## 二、文献述评

既有研究围绕自然灾害数据共享的任务属性、协同困境与应对策略展开了系统论述，为后续探讨建立了理论基础。

### （一）既有研究回顾

#### 1. 自然灾害数据共享的任务属性

自然灾害数据共享的任务属性影响灾害应对的部门协同（Hvidman et al., 2026）。自然灾害数据的特殊属性体现在两方面，一是相比于一般数据，自然灾害数据存在多变性和时效性，面临较强的时间压力，譬如冰冻灾害需要气象部门的数据，海上风浪情况需要海洋部门的数据，应急管理部门需要即时调动包括降水量、台风风力、风向等数据。二是相较于常态下的数据共享，自然灾害数据共享往往并非一次性任务，而需要各数源部门在特定时段内高强度参与，持续分析并共享最新数据。在自然灾害处置过程中，各职能部门将持续介入特定的应急管理流程。上述属性使自然灾害数据共享呈现出正向激励弱（胡业飞，2025；凌争，2025）、负向激励强的“保健型任务”特征，此类任务难以在短期内彰显政绩，若处置失当可能衍生极大风险（庞明礼、梁靖柯，2024）。应急管理因其紧迫性与特殊性，对资源与关键数据的及时获取提出较高要求，亟待在应急管理部门与职能部门之间建立互助的合作关系（Jung et al., 2019）。

#### 2. 自然灾害数据共享的协同困境

自然灾害数据共享面临协同的深度不确定性，其所裹挟的大量未知因素给应急决策与管理带来巨大挑战（Ansell & Boin, 2019）。这引发了应急管理部门推动自然灾害数据共享的协同困境。

第一，协同组织层面的结构制约。应急管理体制的不完善与条块分割，是自然灾害数据共享难题的组织根源。各类自然灾害数据因产生于各职能部门的履职过程而带有部门化、分散化的特征，整合难度较大，加之条块间数据共享受标准不一、安全风险与质量参差等因素阻滞，整体协同难度更为突出（黄甄铭等，2024）。上述问题致使智慧应急平台归集的数据，在结构化、标准化、精精度及动态性等方面难以满足现实需要。权责机制与制度体系不健全，使应急管理部门在同级部门之间权责失配、责大于权（薛澜、王哲，2024），数据统筹与协同能力因而受限。传统行政管理体制逐级管理、对上负责、共享性低的特征与应急管理要求冲突。这种结构性制约强化了数源部门对数据共享的风险感知（陈永杰、胡沛验，2022），致使其将资源集中配置于激励强度较高的任务，从而弱化了数据

共享的投入（吴克昌、唐煜金，2022）。

第二，协同的信任与认同缺乏。不同政府部门在权责划分、绩效表现与风险承担上存在差异，且相互竞争，因而具有明显不同的数据共享的意愿与动机（Fedorowicz et al.，2007）。各部门在职能授权、流程规范与目标期望上的差异，容易导致资源调配受限和信息安全风险增加，从而阻碍数据共享与协同。各部门对数据共享存在顾虑，既担心共享数据会削弱自身的自主权，也惧怕因其他部门滥用数据而引发的问责。这些担忧最终侵蚀了部门间的信任。跨部门数据共享不仅在观念、技术、业务和管理等层面受到制约，更因法律法规与政策指导的缺失，组织间难以建立互信合作关系（赵丹宁等，2023）。此外，应急协同具有阶段性，不同阶段情境的动态变化与复杂程度，将牵动后续协同关系的走向（Røiseland & Trætteberg，2024）。事前的沟通磨合与部署演练直接影响灾害处置的成效。若缺乏前期的数据共享与协同关系，自然灾害处置将面临更大的不确定性。应急协调的策略与能力直接关乎危机响应的效率（Kapucu et al.，2024）。

### 3. 牵头部门应对协同困境的策略

为克服上述困境，科层压力传导和技术赋能是两种主要的策略。科层压力传导是数据共享中常见的策略，通过高位推动、借权协调等方式推动部门协同（牛力、薛金刚，2024；李瑞昌、秦梦真，2024；贾侃等，2025）。虽然科层压力传导能通过高位推动来优化目标设定、改变压力约束、实现数据归集，但该策略依赖领导的重视且缺乏可持续性（黄冬娅，2020）。强制归集数据的方式难以获得数源部门的认同与配合，进而导致数据共享质量欠佳，无法满足应急决策对实时性数据的要求。

另一种策略是建立一体化平台赋能跨部门协同，旨在通过平台建构与应用来支撑应急管理的精细化要求，实现数据的及时获取与更新，从而将数源部门融入共享体系。大数据与人工智能在高效处置海量应急数据、辅助决策方面作用显著（Cheng & Zhang，2023）。数字技术能整合应急协同中的主体、空间、制度与行动诸要素，以提升协同共治效果（刘银喜、张春颜，2024）。然而，技术系统的碎片化与应急数据的动态性加剧了共享难度，急需一体化平台整合基础设施，要求构建“统一接入、统一治理、统一服务”的数据治理体系（张铮、李政华，2022）。

## （二）既有研究评价与拓展方向

### 1. 既有研究评价

既有研究为理解自然灾害数据共享的跨部门协同建立了理论基础，但忽略了牵头部门在协同中的作用与行动策略。科层压力传导虽能驱动数据共享协同运转，却难以获得职能部门对协同的内在认同。技术赋能则放大了数字技术的作用，遮

蔽了技术本身的局限性。技术平台在应急管理中易出现韧性缺失的问题，仅凭平台本身不足以有效保障自然灾害数据共享（樊博等，2023）。面对自然灾害，数字技术因时空不确定性更高、缺乏连续动态监测数据，在降低后果不确定性方面尚有不足（张海波等，2022）。

## 2. 进一步拓展方向

如前所述，自然灾害数据共享任务紧迫、协同困境突出，各数源部门却缺乏足够激励。既有研究的两条脉络既未能揭示应急管理部门在此类共享中的协同策略，也遮蔽了自然灾害治理领域跨部门协同的微观运作逻辑。已有研究尚未充分关注应急管理部门的能动性与其协同策略，缺少对具体协同运作逻辑的微观深描。自然灾害数据共享涉及多个部门，这些部门彼此间存在独立、竞争或互补等复杂关系，这导致数据共享的运作机制难以保持稳定。若不加以区分地笼统探讨，难以揭示协同的内在机理。针对上述理论解释的不足，本文基于应急管理部门作为牵头部门的视角，沿着“任务属性—协同策略—运作逻辑”的分析脉络，阐述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。

## 三、研究设计

### （一）研究方法

案例研究能呈现事件原貌，揭示逻辑机理，在探索新理论方面独具优势（Siggelkow，2007），能将经验证据与抽象概念相结合，从而建构理论（张静，2018）。本文选取A区应急管理局作为案例，是基于研究问题与理论构建采取的目的性抽样，而非随机选取（Seawright & Gerring，2008）。案例选取的依据包括以下方面。

第一，案例的典型性（Collins et al.，2024）。A区自然灾害多发频发，极具自然灾害数据共享的典型性。A区年均降水量约1900毫米，汛期长达8个月，易受江河洪水、台风与风暴潮侵袭，且易引发山洪等灾害。A区的案例集中了自然灾害数据共享的主要特征，兼具一定的极端性和启发性，因而具有典型性。

第二，案例的完整性、研究的可行性和数据的可得性。A区应急管理局日常加强与水利、气象等部门沟通协调，实时共享灾情、警情、预警等数据，共享工作成效突出。在时间与情境维度上，该案例兼具部门协同的复杂性与研究的可行性，便于完整追踪自然灾害数据共享过程，开展深度案例研究，为深入探讨协同机制提供了完整的经验样本。笔者长期在该局跟班工作，参与日常业务并开展田野观察，通过与各部门、科室实务人员进行访谈与交流，了解自然灾害数据共享的实际情况。笔者通过参与实务工作与展开现场观察，深化了对自然灾害数据共享的认知，并积累了翔实的案例研究素材。

## （二）数据获取

笔者于2023年7月至2024年3月，在A区应急管理局开展长期田野调查与跟踪研究，搜集了与自然灾害数据共享相关的会议记录、政策文件、工作台账和公文等书面文件，访谈了A区应急管理局、灾害处置职能部门、街道（乡镇）等机构的工作人员和其他参与人员共31人。书面资料和访谈资料之间互相印证，确保数据的真实性。本文采用“访谈日期+人员类别+人员编号”的方式对访谈和会议资料进行匿名化编码，如表1所示。

表1 访谈编号

访谈单位	编号	人数（人）
应急管理局减灾科，自然灾害协调科，防汛、防旱、防风办公室等工作人员	Y	16
应急管理相关职能部门工作人员	Z	5
街道（乡镇）工作人员	J	8
其他参与人员	Q	2

资料来源：作者自制。

## 四、案例呈现：应急管理部门的协同策略

为有效推动自然灾害数据共享，A区应急管理局的协同策略经历了从依附型部门协同向共有信念导向的协同策略转变。

### （一）依附型部门协同：科层压力传导下的自然灾害数据共享

面对自然灾害数据共享的困境，A区应急管理局起初沿用传统科层压力传导路径，通过发文、发函、绩效考核等方式推动数据共享。

#### 1. 领导坐镇会商研判

应急管理部门积极争取上级支持，通过现场协同办公，将各数源部门的业务骨干集中在应急指挥平台的办公场所，使部门间沟通从依赖邮件、线上办公系统，转为面对面的即时交流。应急管理局局长现场督促各职能部门负责人汇报实时数据。例如，协同研判汛情时，应急管理局作为协调部门，召集各负责人会商，并请上级领导“坐镇施压”，直接推动各职能部门主要领导配合工作。例如，气象局负责人现场展示最新雷达数据并进行解释，规划和自然资源局负责人即时反馈地质隐患点的实时情况。应急管理局将现场视频切换至指挥大屏，供领导和各部门实时掌握、综合决策，同时通过系统呼叫街镇及水务、住建等部门人员，赶赴隧

道、地铁口等易涝点处置。各方共享同一屏幕，确保信息同步透明。应急管理局发布指令时，在场各部门负责人同步接收并理解同一数据，避免因渠道不同步或解读差异而导致的误解，减少反复确认。灾后，应急管理局负责人立即协调各部门，整理、共享最新的一手数据，并汇总上报区政府。

应急管理局在遇到诸如资源调度冲突等多部门协同难题时，无须开会或逐级请示，现场快速磋商即可达成初步共识，大幅缩短自然灾害突发事件的处置时间。“以前协调一个其他部门数据可能要半天，现在几个人坐在一起，十几分钟就能敲定。”（访谈记录 20230713Y16）应急管理局通过借助上级领导的政治势能，将上级权威嵌入部门内部，以现场办公的方式推动数据共享。

## 2. 成立领导小组专班

为精准掌握灾害风险隐患底数，应急管理局需依赖跨部门、街道及社区的数据共享配合。为此，A区应急管理局成立自然灾害综合风险普查领导小组，成员包括区应急管理局及区政务服务数据管理局等部门。领导小组组长由区委常委、副区长兼任，副组长由区政府办公室分管领导、区应急管理局局长、区财政局分管领导兼任。领导小组办公室设在区应急管理局，负责日常工作；区应急管理局分管副局长兼任办公室主任，并形成办公室及联络员名单，使数据共享任务责任到人。A区应急管理局作为牵头单位，借助上级政治权威，通过结构重组与领导注意力再配置为数据共享提供支撑，通过发布正式文件促使各成员单位配合数据共享工作。

A区应急管理局首先成立平台共享型专班，将各职能部门、第三方服务机构和基层街道乡镇纳入其中。为加快工作进度，A区应急管理局随后成立自然灾害综合风险普查领导小组专班，在此专班中明确街镇等基层单位既是数据提供者，也是数据收集对象，要求各街镇设立基层工作小组专班，按职能设组长、副组长（由分管领导和科室负责人担任），并设1名联络员；成员由各单位工作人员组成，协助开展数据共享工作。

“组建这个专班类似数据共享的实体化平台，不只我们区级政府部门，还包括基层街镇、专家技术团队、企业也都在（专班）里面，平时沟通工作、统计用到的各种数据，共享起来方便不少。”（访谈记录 20230817Y01）成立专班的方式把自然灾害数据共享的各类责任主体纳入强激励约束环境，便于使用科层压力传导的方式督促各部门积极配合。

## 3. 发文、发督办函

自然灾害数据共享需要应急管理局构建高效的部门协同机制。条块关系中的横向壁垒与业务协同机制欠缺，加大了数据共享的难度（王晓曼、薛金刚，2024）。很多职能部门在共享数据时强调共享依据，缺乏具体政策依据就予以配

合。“调用职能部门的数据要有依据。没有依据，他不会去做，有依据他必须去做。”（访谈记录 20231113Z03）因此，应急管理局需要通过发文和发督办函的方式推动数据共享工作的开展。

A 区自然灾害数据共享任务包括对历史灾害灾情的调查，根据工作要求，应急管理局需要调查 1978—2020 年历年的自然灾害灾情。A 区应急管理局通过发函，要求相关单位提供灾害种类、受灾人口、紧急转移安置人口等历史灾害数据。应急管理局还会通过督办的方式促使职能部门提供数据，若遇职能部门不配合，则会报告上级领导，克服数据共享的阻力。

#### 4. 运用绩效考核推动

A 区应急管理局运用绩效考核推动自然灾害数据共享，定期通报阶段性工作成效，按照每日、每周、每月等固定周期及时反馈数据共享成效，每周召开例会研究解决数据共享工作中的问题，从而将科层压力传导至负责具体工作的职能部门，并传递出明确的强制落实信号。A 区应急管理局通过增加相应的考核来实现数据共享目标与绩效。结合“三委三部”年度绩效考核，根据是否及时共享数据对各成员单位进行评定打分。例如，应急管理局制定针对减灾委员会各成员单位的考核体系，推动其积极参与数据共享。“我们应急管理局对减灾委所有成员单位考核，把文件流转与响应时效、数据报送及时性纳入评价范围，每年年底依据完成情况对标扣分。”（访谈记录 20230807Y04）

### （二）数源部门的被动应对：科层压力传导的有限性

在依附型部门协同阶段，应急管理局所采取的领导坐镇会商研判等策略实质上是问责性的，其核心机制是通过借助领导在场产生的政治压力，推动数源部门的配合。此时，数源部门共享数据的动机是避免被领导当场问责，数据共享行为是被动的。科层压力传导策略存在明显的局限性，即随着使用次数的增加，其边际效用逐渐递减。

#### 1. 科层压力传导的边际效用递减

为推动科层压力传导而使用的精细化考核，存在业绩不可比而削弱公平、局部激励而非整体激励、过度竞争、上级权威削弱等问题（练宏、陈纯，2023）。科层压力传导虽能提升治理有效性，但需付出高昂的人力、行政成本及注意力代价。科层组织的运行效率会随着环境复杂性与不确定性的增加而递减。对职能部门而言，因压力传导而被扣减的考核分值对其整体绩效影响有限。当绩效考核的激励作用减少，会直接导致数据共享效果的层层衰减。

#### 2. 被动遵从与数源部门“数据疲劳”

科层压力传导虽能驱动职能部门作出被动性响应，却容易催生“数据疲劳”

和协同惰性，表现为数据采集与统计人员因重复填报、多头报送而产生倦怠情绪与抵触行为。“（我们）对口那么多职能部门，今天这个局、明天那个局、后天另一个局又要一次，每次都是同一个数据。”（访谈记录 20230915J01）

此外，数据疲劳负向影响自然灾害数据共享效果，可能降低共享质量甚至中断数据应用。由于自然灾害数据分属在气象、水文等不同部门，数据在标准、格式上也存在差异，整合起来存在困难。互不相通的系统迫使基层工作人员登录多个系统与端口填报数据，这既占用基层大量时间精力，又增加其工作负担。“基层勤务工作很多，各种报表报送，越是往上面的机关，越是要掌握数据，现在的数据都要基层汇总上去。”（访谈记录 20231023J03）

### 3. 数源部门协同惰性与工作停滞

仅靠压力传导容易引发数源部门的抵触情绪，导致协同惰性（Huxham, 2003）。一旦科层压力减弱，这些部门更可能被动应付，甚至造成工作停滞。“我们只能一催再催，问他报了没有，他说尽快报，然后又拖几天。”（访谈记录 20231020Y08）

鉴于科层压力传导的效能递减，应急管理部门须及时转换策略，以数源部门认可的方式推动数据共享。但作为单一职能部门，它难以在短期内推动整个政府系统的结构性转变。因此，应急管理部门更现实的做法是优化自身策略，通过利益共享、风险分担来构建互信协同网络，以降低数据共享的协同成本。正如被访者所说，实现协同首要的是职能部门的认同。“往石头上浇水是浇不进去的。工作对象愿不愿意接受你这种思想、观点，这是第一位的。”（访谈记录 20230927Q01）这表明，应急管理部门不能仅靠外部强制力推动协同，而是要采取措施让职能部门在思想理念上认同数据共享的现实意义。

## （三）转变协同策略：共有信念导向下的自然灾害数据共享

在依附型部门协同阶段，科层压力传导的行动策略未能改变自然灾害数据共享的“保健型任务”的敏感属性及对数源部门的激励模式。应急管理局的应对关键在于如何通过“保健型任务”脱敏，以及提升数源部门对数据共享工作的内在认同和激励，构建共有信念导向的自然灾害数据共享模式。

### 1. 尊重部门协同边界

应急管理局需要解决的首要问题是将自然灾害数据共享议题从“保健型任务”转换为具有正向激励的非敏感性任务。数据共享的任务脱敏需要应急管理局基于职能部门业务特征，统筹任务紧迫性、复杂性与潜在挑战，构建合理可控的数据共享机制。该机制依托现有职能体系，在保障各部门核心职能的前提下，把握共享边界，降低数源部门的数据风险感知，实现有序协同与高效运转。一方面，A区应急管理局明确数据共享需求并界定共享内容。然而，数源部门出于维护自身利益

与规避风险的考量，造成了数据壁垒问题。尽管 A 区已建有综合数据平台，但在水旱灾害管理领域，水务局开发了 A 区水务 APP。该应用集成决策指挥、水利、排水、预报预警、水旱灾害、气象、专题图、水环境等模块。然而，该应用并未充分开放共享功能，日常使用仍集中于水务局，跨部门利用率整体偏低。应急管理局为确保数据精确性与权威性，未使用该应用进行统计，而是沿用水务局统计上报的既定模式。“我们自行统计的数据没有权威性，数据直接找水务局报送，他们报过来才行，我们要向水务局核实，征求意见的。”（访谈记录 20231206Y10）应急管理局在报送数据前主动与数源部门核实数据准确性。这一做法既体现了应急管理局对数源部门的尊重，也有效规避了后续因数据偏差而引发的责任推诿。

另一方面，A 区应急管理局在保障部门既有利益的基础上，持续推进数据共享，依托数据的汇总与分析，及时发布预警信息，督促职能部门做好应急避险措施，以此为应急决策提供支持。同时，应急管理局根据自身职能，汇聚各方专业优势，打破“谁主导”的思维，通过建立常态化会商机制，构建优势互补、协同共生的合作生态。在汛期、干旱期等关键节点，应急管理局定期召开现场会，召集相关职能部门，会商研判风险态势，提出针对性防范措施。共享办公空间有助于增进不同部门人员对彼此工作的认知，提升部门间的信任水平，进而平衡数据共享与隐私保护的关系。在紧急情况下，操作员与管理员之间的高效合作，能驱动各部门迅速形成联动响应，实现资源的最优配置与数据的快速传递（Almklov & Antonsen, 2025），从而显著提升整体应急响应的效果。这种尊重边界的协同策略，有效缓解了数源部门的顾虑，进而推动数据共享由被动应对转向主动配合。正如 A 区规划和自然资源局的一位工作人员所说：“（现在）会商就是遇到地质灾害预警，我们直接派技术骨干去指挥中心，现场研判、现场提供图斑数据。这种方式我们心里有底，责任也清晰。”（访谈记录 20230823Z04）会商研判的侧重点从之前的压力传导，转向厘清数源部门权责边界与激发其内在激励。这些策略使其他职能部门在明晰各自权责边界的基础上，协同参与现场研判和数据共享工作。

## 2. 构建互惠共赢的数据生态

应急管理局着力构建互惠共赢的数据生态，增强数据共享任务的激励相容性。A 区应急管理局围绕业务需求，在系统梳理存量数据的基础上，实现了跨部门数据的接入与交换共享，并同步推进了应急信息资源目录编制、专题库建设及大数据分析等基础性工作。为避免重复建设，各项应用在接口标准、服务治理、发布管理、数据支撑及门户展示等层面实行统一标准。“我们借鉴市里的架构，通过本地化部署，构建自己的数据底座，承接全市及 A 区的部分数据，实现数据引流与回流。”（访谈记录 20230823Y12）

A 区应急管理局协同第三方推进数据成果转化。一方面，及时向第三方提供自有数据，用以支撑安全评估与应急规划等工作；另一方面，着眼于资源整合，主动

征询其他职能部门的意见，并提请获取其工作报告的使用权限。例如，应急管理局工作人员将自然灾害普查的数据提供给规划院进行应急准备能力建设。“编制本区安全评估需调用普查材料，我们系统仅有应急系统的减灾能力数据，在征求其他部门意见后，我们使用的是他们的总工作报告。”（访谈记录 20230814Y12）

A 区应急管理局以数据共享、流程再造与业务协同创新为驱动，提升应急管理与服务水平；同时，通过制度化的数据开放、机制化的数据共享和任务驱动的数据协同，为多元主体提供数据服务。区水务局借助防洪排涝指挥决策系统中的实时洪涝风险图与“四预”（预报、预警、预演、预案）平台，提前掌握洪涝信息，预置抢险队伍，并调度水库、水闸等水工程。目前，全区 127 个河道水位站点与 24 个内涝监测点均已接入 A 区水务 APP（防洪排涝决策指挥系统），在应急指挥与实时调度环节，区水务局与应急管理局共享水务 APP 中的实时感知数据以提升响应时效。

### 3. 实现“绩责”共享

应急管理局与各数源部门间实现“绩责”共享的策略包括以下三点。

第一，营造协同合作的文化。共同体的构建要求应急管理局与其他协同主体互助互惠。数源部门将自然灾害数据共享视作向应急管理部的单向数据输出。应急管理部门须在数据共享之外，借助多元途径回应数源部门的诉求，进而推动由单向数据共享向绩效与责任共担的联盟策略转变。A 区应急管理局秉持开放包容的组织文化，积极响应数源部门的需求，以此构建互惠的部门关系。一方面，应急管理局在日常工作中将数据共享成果提供给兄弟部门，为其提供高质量数据，保障对方工作顺利开展。在 A 区乡村振兴战略绩效考评中，应急管理局积极配合区委乡村振兴办，报送预案编制数量、农村社区灾害信息员队伍数量等工作数据，协助牵头部门迎接考评。另一方面，A 区应急管理局注重与基层街道建立良好的互动关系，从而赢得对方的尊重。“街道就那些人，一个人就对我们应急局这么多科室，还有那么多个单位。所以他们能给数据已经很好了，我们找他们要数据的时候客气些。”（访谈记录 20231213Y06）为巩固部门间的共同体关系，A 区应急管理局还为基层提供必要的应急管理指导与支持，以此推动实现绩效共享与责任共担，建立超越利益计算的情感纽带（顾丽梅、李雨荃，2026）。例如，在综合减灾示范社区建设工作中，A 区应急管理局指导街镇与社区收集相关工作数据，提炼形成示范经验。依托绩效与责任共担的策略，该工作既为街镇和社区创造了实践亮点，亦为应急管理局打造了鲜明的部门名片。

第二，构建稳固的部门协同网络。部门协同要求各方为共同利益合作。联盟的关键在于互惠互利，回应彼此需求，对接各自目标，织就紧密合作的关系网（张惠等，2023）。这不仅有助于各部门高效履职，还能通过联合行动争取上级关注，为部门创造“政绩”（张晓杰、王丽丽，2025）。例如，在筹备全国自然灾害防治迎检汇

报会期间，A区应急管理局依据其他成员单位的工作参与和数据贡献，主动帮其提炼工作成果，写入本部门汇报材料。“我们这个汇报材料，住建局和城管局也有参加，要体现地质灾害的隐患排查数据和城管的城镇燃气安装数据，材料里增加这些，我们提提他们的工作，他们会上再补充。”（访谈记录 20231130Y03）A区应急管理局通过搭建迎检平台，在向上级汇报时主动提及并充分肯定其他职能部门的工作实绩。应急管理部门与横向职能部门、基层政府等主体，通过共同参与地方政府的专项检查、重点督查等各类检查督查事项，逐渐凝聚为“绩责共同体”。

第三，形成责任共担机制。应急管理局虽为职能部门，却在一定程度上兼具综合部门的属性，承担综合协调功能（刘亚平、王晓曼，2025）。为建立应急管理工作的责任共担机制，应急管理局通过清晰界定各责任主体的数据供给责任，并将任务与指标分解至各部门，从而将数据共享责任分散落实，实现责任共担。应急管理局还通过强调职能部门在数据共享中的责任，推动其主动配合。“我们反复强调，应急管理局是搭台的角色，和大家是责任共担的关系。各部门在各自专业领域自主决策行动，（彼此）都充分尊重。同时，通过这个平台，数据、资源都能汇聚起来，形成 $1+1>2$ 的合力。这样不仅应急处置的成效有保障，参与部门的贡献也能被看见。”（访谈记录 20240307Y15）在自然灾害应对情境下，责任通常具有高度关联性和连带性。这种责任特征有助于突破数据权属争议的刚性限制，促使各部门主动打破数据壁垒，实现数据共享。A区应急管理局通过积极争取，与武警某支队建立了军地联动指挥机制、联席会议制度、抢险救援制度、信息共享制度及应急备勤制度。区气象局不断强化灾害风险管理理念，在A区短时临近预报业务系统中增加了历史台风相似个例分析模块，并协同应急管理局，为“木兰”“马鞍”“泰利”等台风过程的预报服务提供了数据支撑。

#### 4. 会议凝聚协同共识

应急管理局通过会议凝聚协同共识，以此强化数源部门对自然灾害数据共享任务的价值认同。会议既凝聚价值共识，也将群体规范压力传导至与会者（庞明礼、马璇，2024）。例如，某地发生地震，造成严重损失，A区领导就此作出批示，要求各部门深刻吸取教训。A区应急管理局以异地警示为契机，召集有关职能部门开会，系统梳理自然灾害数据共享的痛点与难点，确立积极建言的会议基调，营造真诚对话的氛围。应急管理局领导在联合会议上强调，各职能部门同样需要重视自然灾害数据共享工作。“其他地方发生地质灾害，我们的工作也要常抓常新，至少基本信息要统起来，借这个机会，各个部门梳理一下，最好形成自动的工作机制。”（访谈记录 20231204Y08）

A区应急管理局以贯彻上级领导指示、批示精神为合法性依据，将领导批示转化为启动跨部门协商的理由，搭建了促使各方到场并开展横向对话的平台（徐国冲，2024）。在此类会议协商中，领导本人并未持续在场传递科层压力，而是以

批示作为权威背书，为部门间基于专业判断与责任共担的自主协商提供制度空间。应急管理局充分利用该平台做通思想工作、凝聚共识，建构清晰的身份认同（吴晓林、邢羿飞，2025）。由此，全区灾害风险评估和监测预警服务质量显著提升，搭建了集信息共享、预报会商、预警联动和应急指挥于一体的多部门协同平台，建成了覆盖区、镇街、村居的三级指挥体系与A区综合指挥中心。

## 五、案例分析：构建“绩责共同体”的运作逻辑

自然灾害数据共享是典型的保健型任务，具有正向激励弱、负向激励强的特征。该任务属性使其无法迅速成为职能部门的政绩，一旦出现问题会给职能部门带来巨大的问责风险（庞明礼、梁靖柯，2024）。为打破任务属性带来的数据共享困境，应急管理部门通过任务脱敏、激励相容与价值强化等三重逻辑，构建“绩责共同体”，促进应急共同体的形成（汪静、吴玉锋，2025）。图1为应急管理局采取的协同策略与其运作逻辑的具体呈现。

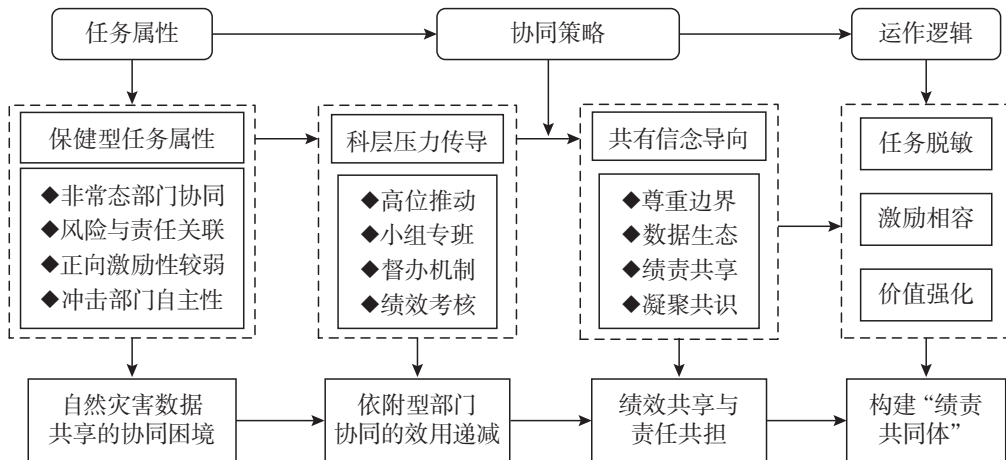


图1 自然灾害数据共享的“绩责共同体”协同逻辑

资料来源：作者自制。

### （一）任务脱敏逻辑

任务脱敏逻辑有助于降低数源部门对自然灾害数据共享的顾虑，推动任务的落实。自然灾害数据共享以有效性为导向，且受严格的时间约束，因而对数源部门而言，具有高度的任务敏感性。应急管理部门根据实际处置需求，仅向数源部门调取应对自然灾害所必需的核心数据。这种基于最小必要原则的按需获取方式，实现了对数据共享的任务脱敏。

首先，不同于一般的数据共享所要求的全量汇聚、应归尽归，自然灾害数据

共享只关注灾害应急处置所必需的核心数据，旨在辅助应急决策并保障其即时可用。自然灾害数据共享的关键在于通过前后台联动实现数据对接，而非批量迁移各部门的原始数据。这样既能有效推动数据共享，又能最大限度避免因过度共享而引发的数据安全、数据质量等责任风险（Caldarulo et al., 2024）。其次，在自然灾害处置过程中，上级领导现场坐镇指挥，为数据安全提供终极保障；专业技术人员同步为数据护航，有效消除了各部门对数据风险的顾虑。最后，应急管理部门向各数源部门展示自然灾害处置所需数据清单，形成了明确的数据需求信号，并引导数源部门精准、定向提供数据。

## （二）激励相容逻辑

激励相容逻辑将自然灾害数据共享视为应急管理部门与数源部门的价值共创行为，由此夯实双方深度合作的基础。面对复杂多变的应急情境，牵头部门须有效整合各协同主体的资源、经验和优势，以保障协同行动持续开展。应急管理部门通过线下各部门负责人的现场研判，结合线上数据的按需调取，精准识别核心数据需求，进而为构建激励相容的数据共享建立基础。

在自然灾害处置过程中，应急管理部门通过促进数据共享与精准对接，将单一部门的数据成果转化为政府整体的数据治理绩效，从而显著增强数源部门及各类应急主体的参与动力。在大数据平台的技术支持下，数源部门结合应急管理部门的明确数据清单，仅需提供与自然灾害处置相关的数据，不会影响自身的数据权益。每次灾害处置中共享的数据，既用于当次应急响应，事后还将被系统整理为资料，供其他部门参考。此举在拓宽数据利用范围的同时，构建了跨部门的“政绩相容体”（王清，2018）。

激励相容逻辑侧重以数据的有限共享换取灾害处置的绩效最大化，增强数源部门对数据共享的认同感，并确立自然灾害数据共享的合法性，从而在各部门之间构建数据共享的伙伴关系，建立长期、稳定的跨部门数据协同机制。激励相容逻辑在保持既有组织结构和制度安排的基础上，通过重塑部门间关系，激发了数源部门的科层活力，避免了协同惰性。基于此，应急管理局既高效达成应急管理目标，也为自然灾害数据共享的长期制度建设争取了时间。由此可见，在层级分明的中国科层体系中，通过友好协商构建利益共享的互惠激励机制，不仅具有现实可行性，也能对科层逻辑形成有益补充。

## （三）价值强化逻辑

价值强化逻辑在观念认知层面使各部门寓共识于协同中。部门协同是多主体价值共创的过程，各参与方的共同认同感、共识性承诺与协同文化至关重要（杨悦兮、王燕楠，2021），克服跨部门协同的理念与文化障碍尤为关键（周志忍、

蒋敏娟, 2013)。应急管理局通过协同策略, 有效克服自然灾害处置中的临时性与不确定性, 将自然灾害数据共享转化为部门间可预期的协同模式。线下协同办公使各数据源部门置身自然灾害处置一线, 明确本部门核心数据的用途, 进而深化各部门人员对数据共享复杂性的理解, 建立认同基础。各部门负责人的现场协同参与, 既保障数源部门在灾害应对中的正常运转, 也为跨部门沟通搭建了有效平台。

应急管理局通过上述三种逻辑, 有效推动部门协同。这表明, 跨部门协同的关键不仅在于科层压力传导, 更在于凝聚部门间的价值共识, 充分尊重各部门的自主性边界。上述三种逻辑相辅相成, 任务脱敏逻辑消除数源部门对共享数据的顾虑; 激励相容逻辑在维护数源部门利益的同时, 将数据共享的绩效最大化, 从而提升其参与积极性; 价值强化逻辑增强数源部门对自然灾害处置复杂性与艰巨性的认知, 使其更主动配合应急管理部门。这种主动参与和数据共享行为, 不仅能为数据共享的效率与质量提供保障, 还会随着自然灾害处置的成功而获得正向激励, 进一步增进应急管理部门与数源部门之间的信任与友好关系, 维系“绩责共同体”, 为后续的合作建立基础。

## 六、结论与讨论

应急管理部门推动自然灾害数据共享的策略与过程, 为理解政府跨部门协同提供典型样本。一方面, 应急管理部门通过转换任务属性、建立激励相容机制及凝聚部门共识, 夯实跨部门协同的基础。另一方面, 这种以激励与共识为导向的协同过程消解了部门间数据壁垒与信任隔阂, 为其他任务的推进创造有利条件。A区的案例表明, 尽管自然灾害数据共享面临数据特殊与非常态下跨部门协同困难的双重挑战, 应急管理部门依然能在科层压力传导之外, 建立起有效的激励路径, 促成数据共享。本文揭示了绩效责任共担、激励相容与协同共识达成对有效协同的重要性。长效数据共享机制的建立, 既依赖正式制度的建立, 也离不开部门间的信任积累、互利互惠等非正式关系的适应性调适。应急管理部门在既有结构约束内寻求行动空间的做法, 是实现有效协同的关键。这些策略有助于发挥职能部门的专业优势与地方应急管理部门的综合优势, 进而迅速提升应急效能(刘亚平、王晓曼, 2025)。在政治势能与科层压力并存的制度环境下, 尊重部门的自主性与边界, 建立数据共享的安全阈值, 通过多种方式凝聚协同共识, 是构建长效协同治理机制的重要保障。

### (一) 理论贡献

本文的理论贡献主要有以下三个方面。

第一, 拓展了现有研究的理论视野。在行动主体方面, 与既有研究侧重于政

府数据治理机构的视角不同，本文聚焦由职能部门所主导的跨部门协同过程（邹楠等，2025），关注部门协同中的理念、共识、认同层面，阐释应急管理部门在既有结构约束下推动自然灾害数据共享的协同策略及运作逻辑。在组织资源与部门注意力有限的条件下，应急管理部門的主动作为与协同策略有助于突破既有结构限制，最大限度地推动自然灾害数据共享，为提升应急管理整体效能创造条件。在数据类型方面，本文拓宽了政府数据共享研究的理论视野，阐释了具有保健型任务属性的自然灾害数据共享的挑战及其推动策略的差异性。本文所揭示的从数据共享到“绩责共同体”的构建逻辑，对理解其他类型的数据共享也具有启发性。

第二，阐释了“绩责共同体”导向的部门协同逻辑。现有研究指出，当前数据共享较多依赖科层压力传导，实为一种“无奈之举”（牛力、薛金刚，2024；李瑞昌、秦梦真，2024；贾侃等，2025）。这种方式虽能在短期内实现形式上的共享，却难以获得数源部门的真正认同（牛力、薛金刚，2024）。应急管理部门通过任务脱敏、激励相容、价值强化等构建“绩责共同体”，避免了部门间的利益交锋和冲突，在维持科层体系稳定运作的同时提升了应急管理能力。本文发现，关注职能部门的需求并推动彼此的价值共创，相较于依靠科层压力传导来突破部门壁垒，更能降低行政成本和提升效率。以部门需求与共识为导向的数据共享，有助于构建可持续的部门协同机制，既能发挥数源部门的专业优势，也能融合应急管理部門的综合管理能力。“绩责共同体”的构建不仅增强了数源部门对自然灾害数据共享价值的认同，还提升了应急管理部門的权威与协同能力。

第三，丰富了中国情境下对部门协同的理论解释。本文将协同治理、科层制等理论引入应急管理领域，丰富了自然灾害数据共享中跨部门协同的理论解释。协同治理理论强调部门协同的初始条件在于部门间的激励、信任和对目标的共识，强调协同的外在驱动因素（Thomson & Perry, 2006；Ansell & Gash, 2007；Emerson et al., 2012；Bryson et al., 2015）。本文发现，在中国科层体制下，激励、信任与共识并非单纯的初始条件，而是在协同过程中动态生成与建构的产物。这种“绩责共同体”的构建，既在激励与约束层面将各部门黏合在一起，也重塑了应急管理部门与其他职能部门的互动方式。这种以深化信任、承诺与共同理解为核心的互惠关系，构筑起良性循环的协同治理基础（Ansell & Gash, 2007）。本文对协同治理的理想化预设加以修正，提出了从科层压力传导到共识凝聚的理论框架。科层压力传导与“绩责共同体”互补，前者解决非常态情境下的紧急动员问题，后者致力于构建长效应急协同机制。

## （二）实践启示

第一，应急管理是需要理念、体系和能力全面现代化发展的重要领域，应急能力建设与应急管理体制优化均需要长期过程。本文阐释的“绩责共同体”的协

同策略，强调应急管理部门作为牵头部门，在刚性结构约束下实施的策略组合及其治理效能。此外，在应急管理整体职能划转趋于平衡、运行逐步平稳的态势下，“做减法”的改革已不再契合应急管理体制改革方向，未来需要在应急管理体系建设上“做加法”，系统性重塑应急管理体制（钟开斌、薛澜，2025）。

第二，数据共享不仅依赖于政府数据治理机构，更要求牵头职能部门主动作为（邹楠等，2025）。数据共享并非只是政府数据治理机构的事情，负责牵头协调的职能部门在推动数据共享方面更需要发挥主观能动性。应急管理部门作为牵头部门，关键任务是要在现有科层体系中探索实现部门协同的空间，积极构建激励相容的协同机制，增强部门间的可信承诺与信任互惠，从而构建长效合作的“绩责共同体”。

### （三）研究展望

本研究仍存在进一步拓展的空间。一是关注安全生产领域的数据共享类型。在以安全生产委员会为核心协调枢纽的事故灾难的预防及处置中，其数据共享的驱动机制与协同逻辑尚待探讨。二是随着应急管理数字化和智慧化的推进，数字技术在自然灾害数据共享中的作用日益凸显，其与基层应急管理部门之间的协同机制亟须深入阐释。

### 参考文献

- 陈永杰、胡沛验（2022）. 激励失衡、多权威中心与基层跨部门协作困境——基于X县的治砂案例. *中国行政管理*, (6): 123-130.
- Chen, Y. J., & Hu, P. Y. (2022). Imbalanced Incentive, Multiple-Authority Centers and Dilemma of Cross-Sectoral Collaboration: A Case Study of Governing Sand in X County. *Chinese Public Administration*, (6): 123-130. (in Chinese)
- 樊博、贺春华、白晋宇（2023）. 突发公共事件背景下的数字治理平台因何失灵：“技术应用-韧性赋能”的分析框架. *公共管理学报*, 20(2): 140-150+175.
- Fan, B., He, C. H., & Bai, J. Y. (2023). Digital Platform in Emergency Management: An Analytical Framework for Technology Adoption from a Perspective of Resilience. *Journal of Public Management*, 20(2): 140-150+175. (in Chinese)
- 顾丽梅、李雨荃（2026）. 街区治理共同体：城市基层治理的场域扩张与主体重塑. *公共行政评论*, 19(2): 114-133+199.
- Gu, L. M., & Li, Y. Q. (2026). Building Governance Communities on Commercial Streets: Expanding Grassroots Governance Beyond Residential Communities. *Journal of Public Administration*, 19(2): 114-133+199. (in Chinese)
- 胡业飞（2025）. 数据要素时代的国家新角色：数据国家的生成与挑战. *学海*, (4): 99-108+214-215.
- Hu, Y. F. (2025). The New Role of the State in the Age of Data as Production Factor: The Genesis and Challenges of the Data State. *Academia Bimestris*, (4): 99-108+214-215. (in Chinese)
- 黄冬娅（2020）. 压力传递与政策执行波动——以A省X产业政策执行为例. *政治学研究*, (6): 104-116+128.
- Huang, D. Y. (2020). Pressure Transmission and Change of Policy Implementation: A Case Study of the Implementation of X Industrial Policy in A Province. *CASS Journal of Political Science*, (6): 104-116+128. (in Chinese)
- 黄甄铭、魏娜、梁正（2024）. 跨部门数据共享源于机构变革还是动机转变？——基于浙江省M区的案例研究. *管理世界*, 40(5): 87-106.
- Huang, Z. M., Wei, N., & Liang, Z. (2024). Does Cross-Boundary Sharing of Government Data Stem from

- Institutional Changes or Motivation Shifts? A Case Study Based on M District in Zhejiang Province. *Journal of Management World*, 40(5): 87-106. (in Chinese)
- 贾侃、王穗风、武楷彪 (2025). 需求特征、制度结构与政府数据共享模式演变——一个交易成本的解释. *中国行政管理*, 41(5): 104-114.
- Jia, K., Wang, S. F., & Wu, K. B. (2025). Demand Characteristics, Institutional Structure, and the Evolution of Government Data Sharing Models: An Explanation from the Perspective of Transaction Costs. *Chinese Public Administration*, 41(5): 104-114. (in Chinese)
- 李瑞昌、秦梦真 (2024). 让部门协同运转——区级城运中心借权协调模式分析. *中国行政管理*, 40(5): 119-130.
- Li, R. C., & Qin, M. Z. (2024). Coordination by Power Leverage: How Does District Level Urban Operations Management Centers Achieve Cross-Agency Collaboration. *Chinese Public Administration*, 40(5): 119-130. (in Chinese)
- 练宏、陈纯 (2023). 不完全考核: 模糊与精细混合的政府考核分析. *社会学研究*, 38(6): 84-106.
- Lian, H., & Chen, C. (2023). Incomplete Performance Evaluation: An Analysis of Coexistence of Ambiguity and Accuracy in Government Performance Evaluation. *Sociological Studies*, 38(6): 84-106. (in Chinese)
- 凌争 (2025). 激励感知—自我效能: 政策执行者行动选择模型. *中国行政管理*, 41(9): 54-67.
- Ling, Z. (2025). Perceived Incentives and Self-Efficacy: A Decision-Making Model of Policy Implementers. *Chinese Public Administration*, 41(9): 54-67. (in Chinese)
- 刘亚平、王晓曼 (2025). 从应急到常态: 地方应急管理部门综合协调常态化的实现逻辑. *学海*, (4): 182-193+216.
- Liu, Y. P., & Wang, X. M. (2025). From Emergency to Institutionalization: Research on the Realization Logic of the Institutionalization of Comprehensive Coordination by Local Emergency Management Department. *Academia Bimestris*, (4): 182-193+216. (in Chinese)
- 刘银喜、张春颜 (2024). 数字赋能应急管理协同: 结构响应、机制运行与效能输出. *南京社会科学*, (9): 60-69.
- Liu, Y. X., & Zhang, C. Y. (2024). Digital Empowerment in Emergency Management Collaboration: Structural Response, Mechanism Operation and Efficiency Output. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (9): 60-69. (in Chinese)
- 牛力、薛金刚 (2024). 科层借势与政策捆绑: 政务数据共享中的部门协同强化逻辑——基于A区大数据中心的案例分析. *电子政务*, (1): 10-21.
- Niu, L., & Xue, J. G. (2024). Hierarchical Leveraging and Policy Bundling: Strengthening the Logic of Departmental Collaboration in Government Data Sharing: A Case Analysis Based on the Big Data Center in District A. *E-Government*, (1): 10-21. (in Chinese)
- 庞明礼、梁靖柯 (2024). 地方政府对安全生产的注意力是如何变动的? ——基于对T县的案例研究. *经济社会体制比较*, (4): 139-149.
- Pang, M. L., & Liang, J. K. (2024). The Dynamics of Local Government Focus on Safety Production: A Case Study of T County. *Comparative Economic & Social Systems*, (4): 139-149. (in Chinese)
- 庞明礼、马璇 (2024). 会议中的知识共享: 协同治理研究的新视角. *中国行政管理*, 40(11): 49-57.
- Pang, M. L., & Ma, X. (2024). Knowledge Sharing in Meetings: A New Perspective on Collaborative Governance Research. *Chinese Public Administration*, 40(11): 49-57. (in Chinese)
- 童星、陶鹏 (2013). 论我国应急管理机制的创新——基于源头治理、动态管理、应急处置相结合的理念. *江海学刊*, (2): 111-117.
- Tong, X., & Tao, P. (2013). On the Innovation of Emergency Management Mechanism in China: Based on the Concept of Combining Source Control, Dynamic Management, and Emergency Response. *Jianghai Academic Journal*, (2): 111-117. (in Chinese)
- 王清 (2018). 政府部门间为何合作: 政绩共容体的分析框架. *中国行政管理*, (7): 100-107.
- Wang, Q. (2018). Performance Unit: The Factors of Department Cooperation. *Chinese Public Administration*, (7): 100-107. (in Chinese)
- 王晓曼、薛金刚 (2024). 结构制约与技术策略: 地方应急管理部门克服协同困境的行动逻辑——以S市C区应急管理局为例. *公共管理学报*, 21(3): 51-62.
- Wang, X. M., & Xue, J. G. (2024). Structural Constraints and Technical Strategies: The Action Logic of Local

- Emergency Management Department to Overcome the Collaboration Dilemma: Taking the Emergency Management Bureau of District C in S City as an Example. *Journal of Public Management*, 21(3): 51-62. (in Chinese)
- 汪静、吴玉锋 (2025). 再组织化: 复杂风险情境下应急管理共同体的构建逻辑. *求实*, (4): 45-55+110-111.
- Wang, J., & Wu, Y. F. (2025). Reorganization: The Construction Logic of Emergency Management Communities in Complex Risk Contexts. *Truth Seeking*, (4): 45-55+110-111. (in Chinese)
- 吴克昌、唐煜金 (2022). 权衡于奖惩之间: 多任务情境下基层部门政策执行策略的选择逻辑. *公共行政评论*, 15(6): 42-62+197.
- Wu, K. C., & Tang, Y. J. (2022). Balance Rewards and Punishments: The Choice Logic of Grass-roots Departments Policy Implementation in Multi-task Situations. *Journal of Public Administration*, 15(6): 42-62+197. (in Chinese)
- 吴晓林、邢羿飞 (2025). 权力、利益与价值: 城市数字化风险防控的实现机制——基于11座特大城市的调查研究. *社会学研究*, (1): 69-91+227-228.
- Wu, X. L., & Xing, Y. F. (2025). Power, Interests, and Values: The Mechanisms of Urban Digital Risk Prevention and Control: Based on a Survey of Eleven Mega Cities. *Sociological Studies*, (1): 69-91+227-228. (in Chinese)
- 徐国冲 (2024). 把会议开在“室外”: 寻找弱势部门合作治理的机理. *中国行政管理*, 40(11): 68-77.
- Xu, G. C. (2024). Holding Meetings Outside the “Room”: Look for the Mechanism of Collaborative Governance of Weak Department. *Chinese Public Administration*, 40(11): 68-77. (in Chinese)
- 薛澜、王哲 (2024). 基层应急管理中的组织协调——问题根源与解决思路. *行政论坛*, 31(4): 91-100.
- Xue, L., & Wang, Z. (2024). Organizational Coordination in Grassroots Emergency Management: Root Causes and Solutions. *Administrative Tribune*, 31(4): 91-100. (in Chinese)
- 杨悦兮、王燕楠 (2021). 地方应急管理跨部门协同的新变化及其应对机制. *中国行政管理*, (11): 93-99.
- Yang, Y. X., & Wang, Y. N. (2021). New Changes in the Cross-Sector Collaboration of Local Emergency Management and Its Countermeasures. *Chinese Public Administration*, (11): 93-99. (in Chinese)
- 张海波、戴新宇、钱德沛、吕建 (2022). 新一代信息技术赋能应急管理现代化的战略分析. *中国科学院院刊*, 37(12): 1727-1737.
- Zhang, H. B., Dai, X. Y., Qian, D. P., & Lü, J. (2022). Strategic Perspective of Leveraging New Generation Information Technology to Enable Modernization of Emergency Management. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 37(12): 1727-1737. (in Chinese)
- 张惠、李英祥、邹彤彤 (2023). 应急治理中的合作生产何以有效? ——以中国灾害群测群防体系的实践为例. *公共行政评论*, 16(2): 44-62+197.
- Zhang, H., Li, Y. X., & Zou, T. T. (2023). What Makes Co-production in Emergency Governance Effective? Taking the Disaster Monitoring and Prevention System Operated by Mass People as an Example. *Journal of Public Administration*, 16(2): 44-62+197. (in Chinese)
- 张静 (2018). 案例分析的目标: 从故事到知识. *中国社会科学*, (8): 126-142+207.
- Zhang, J. (2018). The Goal of Case Analysis: From Story to Knowledge. *Social Sciences in China*, (8): 126-142+207. (in Chinese)
- 张晓杰、王丽丽 (2025). 结构重塑与关系嵌入: 跨层跨域环境治理中平行部门间协作的实现逻辑. *公共管理学报*, 22(1): 74-87+172.
- Zhang, X. J., & Wang, L. L. (2025). Structural Reshaping and Relationship Embedding: The Implementation Logic of Parallel Departmental Collaboration in Cross-Layer and Cross-Domain Environmental Governance. *Journal of Public Management*, 22(1): 74-87+172. (in Chinese)
- 张铮、李政华 (2022). 中国特色应急管理制度体系构建: 现实基础、存在问题与发展策略. *管理世界*, 38(1): 138-144.
- Zhang, Z., & Li, Z. H. (2022). Emergency Management System Construction with Chinese Characteristics: Realistic Foundation, Existing Problems and Development Strategy. *Journal of Management World*, 38(1): 138-144. (in Chinese)
- 赵丹宁、郭晓慧、孙宗锋 (2023). 数据治理机构推动跨部门数据共享面临的困境及原因分析——基于山东两地的案例分析. *公共管理与政策评论*, 12(1): 156-168.
- Zhao, D. N., Guo, X. H., & Sun, Z. F. (2023). Analysis of the Dilemma and Causes of Data Governance Institution Promoting Data Sharing Across Government Agencies: The Case Analysis of Two Cities in Shandong Province. *Public Administration and Policy Review*, 12(1): 156-168. (in Chinese)

- 钟开斌、薛澜 (2025). 中国特色应急管理理论研究的基本图谱. *中国社会科学*, (1): 47-67+205.
- Zhong, K. B., & Xue, L. (2025). The Roadmap of Emergency Management Theory Research with Chinese Characteristics. *Social Sciences in China*, (1): 47-67+205. (in Chinese)
- 周志忍、蒋敏娟 (2013). 中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架. *公共行政评论*, 6(1): 91-117+170.
- Zhou, Z. R., & Jiang, M. J. (2013). Cross-agency Collaboration in the Chinese Government: A Narrative and Diagnosis Framework. *Journal of Public Administration*, 6(1): 91-117+170. (in Chinese)
- 邹楠、马冲、毛基业 (2025). 业务部门主导实施的数字化转型过程研究——基于组织学习视角. *管理世界*, 41(08): 18-40.
- Zou, N., Ma, C., & Mao, J. Y. (2025). The Implementation Process of Digital Transformation Led by Business Departments: From an Organizational Learning Perspective. *Journal of Management World*, 41(8): 18-40. (in Chinese)
- Almklov, P., & Antonsen, S. (2025). From Trivial to Critical Emergent Interagency Collaboration Through Co-Location of Emergency Call Centrals. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 33(1): e70015.
- Ansell, C., & Boin, A. (2019). Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management. *Administration & Society*, 51(7): 1079-1112.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Bryson, J., Crosby B., & Stone M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75(5): 647-663.
- Caldarulo, M., Olsen, J., & Feeney, M. (2024). Oversharing: The Downside of Data Sharing in Local Government. *Public Administration*, 102(4): 1647-1664.
- Cheng, Q., & Zhang, S. (2023). Research Status and Evolution Trends of Emergency Information Resource Management: Based on Bibliometric Analysis from 2003 to 2022. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 97: 104053.
- Collins C., Neely M., & Khan, S. (2024). "Which Cases Do I Need?" Constructing Cases and Observations in Qualitative Research. *Annual Review of Sociology*, 50(1): 21-40.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1-29.
- Fedorowicz, J., Gogan, J., & Williams, C. (2007). A Collaborative Network for First Responders: Lessons from the CapWIN Case. *Government Information Quarterly*, 24(4): 785-807.
- Huxham, C. (2003). Theorizing Collaboration Practice. *Public Management Review*, 5(3): 401-423.
- Hvidman, U., Houlberg, K., & Foged, S. K. (2026). Overshooting and Adjustment: Organizational Responses to Incentives in the Public Sector. *Public Administration Review*, 86, (2): 535-547.
- Jung, K., Song, M., & Park, H. (2019). The Dynamics of an Interorganizational Emergency Management Network: Interdependent and Independent Risk Hypotheses. *Public Administration Review*, 79(2): 225-235.
- Kapucu, N., Parkin, A., Lumb, M., & Dippy, R. (2024). Crisis Coordination in Complex Intergovernmental Systems: The Case of Australia. *Public Administration Review*, 84(3): 389-399.
- Røiseland, A., & Trætteberg, H. (2024). Emergency Management Through Enduring Collaborative Networks: Lessons on Phases and Levels. *Public Administration*, 102(4): 1728-1744.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2): 294-308.
- Siggelkow, N. (2007). Persuasion with Case Studies. *The Academy of Management Journal*, 50(1): 20-24.
- Thomson, A., & Perry, J. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66(s1): 20-32.

责任编辑：李佳源

# 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](mailto: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