

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

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*

【摘要】基层联合执行是理解政策执行逻辑的重要窗口。在中国多层次治理体系下，基层跨部门联合执行如何被有效驱动？又为何呈现差异化的执行策略？这是有待深究的关键议题。论文结合协同治理与组织理论，构建起“纵向干预—部门互赖—联合执行”分析框架，根据干预工具属性与部门互赖关系的二维匹配，演绎出四种联合执行类型：规制均衡型、指令依附型、动员互惠型与拼凑争优型。基于对 S 省 A 县四项环境治理任务的案例比较，研究发现，基层政府在完成复杂性任务的过程中，并非单向被动地执行上级指令，而是通过主动将纵向干预所承载的政治压力或激励动力策略性地转化为内部横向协作的动能，形成了具有适应性特征的联合执行模式。这种“适应性联合”机制既涵盖了控制型干预驱动的制度化协作与应急式协作，也展现了激励型干预塑造的柔性化协作与选择性协作，系统揭示了中国场景下“以纵驱横”协作逻辑的内在过程与机制。

【关键词】联合执行 纵向干预 部门互赖 适应性联合 协作逻辑

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2026) 03-0138-20

一、问题提出

联合执行是基层部门完成跨界复杂任务的重要方式，也是中国政府治理中常

* 刘莎莎，中共江西省委党校（江西行政学院）国家治理教研部讲师。通讯作者：戴胜利，暨南大学公共管理/应急管理学院教授。杨斌，中山大学政治与公共事务管理学院博士后、助理研究员。感谢匿名评审专家、编辑部及第四届“理解中国公共政策”工作坊专家对论文的宝贵意见，感谢 A 县政府办、组织部与生态环境局的调研支持。

基金项目：教育部哲学社会科学重大攻关项目“生态环境治理全民行动体系研究”（23JZD019），全国党校（行政学院）系统社科规划青年项目“长江经济带城市污水管网协同整治的内在逻辑与实现机制研究”（2025DXXTQN029），江西省社会科学基金青年项目“江西城市污水管网整治的协同治理逻辑与实现路径研究”（25GL26）。

见的组织现象。它强调各部门围绕共同任务或政策目标，在既有职能体系的基础上，通过统一分工、信息共享与资源交换等方式开展协作执行活动（巴达赫，2011）。基层联合执行是指县域内各部门为完成共同任务，基于各自职责分工，团结一致开展的常态化或临时性协作配合行动。地方政府在生态环境治理、公共服务供给等复杂性事务上，长期面临“九龙治水”“多头执法”等难题，传统依托清晰职能边界的碎片化执行模式早已难以为继，“放管服”改革的跨部门流程再造、“数字中国”驱动的“一网统管”，都在呼吁一种新的协作执行模式。基层联合执行作为破解治理碎片化、提升政策执行效力的关键机制，已从一种边缘化实践探索上升为核心政策主张与普遍治理需求（曹郭煌、郭小聪，2022）。党的二十届四中全会强调要“协同推进降碳、减污、扩绿、增长……持续深入推进污染防治攻坚和生态系统优化”（新华网，2025），这亟须更加广泛且成熟的基层联合执行实践做支撑。

然而，中国条块分割的管理体制决定了基层联合执行并非易事，它既囿于纵向职责同构体系划定的权责范围，又受限于横向“三定方案”设定的职能边界。从理论上讲，同级部门间因利益不同而造成的协作困境是导致政策执行梗阻和偏差的关键原因（吴少微、杨忠，2017），各部门权力差距、资源占有差异、信息壁垒和信任缺失等问题，均会滋生部门“本位主义”进而削弱协作积极性（张晓杰、王丽丽，2025）。因此，在实践中，基层执行的“联合悖论”日渐凸显：一方面，有些联合执行异化为耗费行政资源的“仪式性表演”，陷入“形联神不联”“联而不动、合而乏力”等困境；另一方面，随着全面深化改革的推进，诸多有效联合执行典范不断涌现，如“环保督察”“河长制”等生态环境协同实践，成为一统体制下纵向高位统筹推动横向高效协作的有力证据。那么，基层跨部门联合执行如何被有效驱动？又为何呈现出差异化的策略样态？基于此，本文旨在探究基层联合执行背后的驱动逻辑与策略生成机制。

二、文献回顾

基层政府部门如何在分工基础上开展有效联合协作，是公共管理领域长期关注的经典议题。既有研究围绕基层联合执行的制约条件、驱动因素与实践类型进行了系统论述。

首先，基层联合执行存在的制约条件。体制结构视角认为，条块分割的管理体制和职责同构的组织结构，使部门间产生职能真空和权力交叉地带，进而形成“部门孤岛”现象（朱光磊、张志红，2024）。利益博弈视角指出，政策执行是参与者讨价还价的过程，基层部门时常基于交易成本与合作风险的考虑选择非合作博弈（Feiock，2013）。此外，政策属性的模糊性和冲突性也会影响执行者的协作

积极性和能动性（支广东、李强彬，2024）。

其次，驱动基层联合执行的因素。一是纵向权威的刚性驱动。在压力型体制下，自上而下的政治权威是启动与维系部门联合协作的有力引擎（周凌一，2022）。纵向政府的权威性介入既能为基层联合执行启动提供合法性支持，也能利用目标考核、项目牵引等方式，为持续性联合执行提供强大动力（Liu et al., 2021；周黎安，2017）。二是任务属性的结构倒逼。随着现代治理事务边界日益模糊，大量棘手性问题倒逼科层部门需要超越专业分工体系，以协商联合的方式完成共同任务，形成常规跨界事务的日常联合（赖诗攀，2015）。而应对危机则需要紧急聚合。危机情境固有的不确定性、高破坏性和时间压力，催生基层部门打破常规形成高度集权的应急性联合行动体系（文宏、崔铁，2015）。三是组织生存的理性选择。组织理论认为，联合执行是基层部门在约束条件下寻求生存发展的策略行为。一方面是基于资源依赖互补的内在需求（Pfeffer & Salancik, 2003）。基层部门为完成核心使命，必须获取自身所缺乏的关键性资源，因此与其他掌握这些资源的部门开展联合行动成为首选理性策略（吴克昌、唐煜金，2022）。另一方面是基于责任分化与风险分散的实用主义考量。面对基层有限资源与无限责任情境，联合执行能实现横向上任务与责任的分散，降低单个部门被问责的潜在压力和风险（李晓飞，2019；李辉等，2020）。

最后，基层联合执行有以下实践类型。其一，在纵向权威驱动下，基层部门形成了具有中国特色的“运动式应对”联合策略，形成诸如“领导小组”与“工作专班”协作类型（周望，2018；崔晶，2020；刘鹏、刘志鹏，2022）。其二，在复杂任务驱动下，基层部门有意采取了“调适性联结”策略完成目标，形成了以“牵头负责制”为代表的协作制度（郭劲光、王杰，2021；马翔，2022）。其三，基于组织理性考虑，基层部门为保证政策的顺畅运行，与上级政府形成了“共识式变通”的执行逻辑（张翔，2019）。

总体而言，既有研究为理解基层联合执行的动因和实践类型提供了深刻见解，但关于其实现逻辑仍有待系统地进行拓展解释。第一，关键变量的交织作用不清晰。既有文献分别阐述了纵向权威介入与横向部门关系对联合协作的影响，但未能揭示在二者相交织的情境下如何形塑基层联合执行策略。第二，联合执行的策略机制有待揭示。已有研究重点讨论了不同任务情境下的差异化联合执行实践，但无法解释同类复杂任务下“按部就班”与“灵活变通”等多种策略共存的原因，这迫切需要通过建构中层理论解释框架，来对纷繁复杂的基层联合执行现象进行归类和比较。本文首先基于组织理论与协同治理理论，构建“纵向干预—部门互赖—联合执行”分析框架，并演绎出基层联合执行的理想类型，然后通过对S省A县生态环境治理领域的四项任务进行比较，阐释不同联合执行类型适用的实践场景及行动策略，进而提炼基层联合执行策略选择的核心机制，并进一步探讨

联合执行面临的现实挑战。

三、理论基础与分析框架

立足中国多层级政府治理体制，本文引入协同治理理论的纵向干预视角和组织理论的部门“互赖关系”概念，构建整合性的“纵向干预—部门互赖—联合执行”分析框架，用以刻画基层联合执行的驱动逻辑。本文以县级党委政府作为观测层级，“上级政府”是指市级及以上党委、政府及其职能部门，“基层联合执行的部门”是指县域内的职能部门及有关乡镇。

（一）理论基础

1. 协同治理理论中的纵向干预

协同治理理论发轫于西方语境，前提预设是多元主体横向自主基础上的平等协商（Ansell & Gash, 2008）。然而，横向自主的理论前提无法解释层级体系下的中国协作实践。在中国，国家治理坚持党对一切工作的领导，构建起党领导政府工作的权威结构（景跃进，2019）。在该结构中，基层联合协作的启动、推进与成效评估都深刻嵌入自上而下的权威体系中。因此，协同治理理论在中国发展中衍生出了“纵向干预”这一关键视角（Zhou & Dai, 2023）。纵向干预指纵向政府在等级化结构的基础上，运用其政治与行政权威，通过特定的治理工具启动、塑造或维持地方跨界或跨部门协作的行动或框架（周凌一，2022）。纵向干预并非取代部门间的横向互动，而是为后者创设初始条件、提供核心动力或设定规则框架。这一视角将基层联合执行现象从纯粹的横向协调问题，重新界定为一个在纵向权威影响下的“纵横交织”过程，为理解中国地方协作模式提供了关键线索（周雪光，2011）。

在联合执行过程中，纵向干预的影响效力取决于其所使用的特定干预工具。根据作用方式的不同，干预工具可分为控制型和激励型两类。控制型工具通过政治动员、检查问责、目标考核等方式传递压力，对基层联合执行产生负向惩戒和强制性约束作用（Rodriguez et al., 2007；易敏，2023）。激励型工具则通过财政奖励、战略规划、评优评先等方式创造机遇，为基层联合执行提供正向反馈和赋能性支持（Moseley & James, 2008；周黎安，2017）。上级使用的干预工具，反映了特定任务在政治议程中的优先级和重要性。但需要说明的是，同一类型的工具因干预来源的权威层级不同，其实际效力会有显著差异（王立峰、孙文飞，2021）。来自高层级政府（如中央、国家部委）的干预，无论是控制型还是激励型，都承载着更强的政治信号和动员压力；而来自较低层级的同类工具，其约束

力或激励效果则相对有限。因此，分析纵向干预的作用强度时，需结合其工具类型与权威层级加以综合判断。

2. 组织理论中的部门互赖关系

组织理论认为，基层联合执行的组织基础建立在部门间相互依赖的关系结构上。汤普森以技术依存性为基础，区分出集合式、序列式和互惠式三类组织互赖关系。其中，集合式互赖指各部门独立地为整体目标做贡献，彼此间互赖性最弱；序列式互赖指部门间呈现前后衔接的链条关系，存在非对称性的单向依赖；互惠式互赖指每个部门产出都成为其他部门的投入，各部门需要为了共同目标而持续不断地协作，彼此间互赖性最强（汤普森，2007）。不同互赖关系的协作成本和难度不同，因而需要匹配不同的协调方式（Ring & Van de Ven, 1994）。具体来看，集合式互赖通常采取标准化的协作，序列式互赖需要计划性协作，互惠式互赖则依靠主体间相互调整的协作（Grandori, 1997）。不同部门的互赖关系反映了组织成员数量、资源分布和能力的互补性，是影响协作有效性的关键因素（Provan & Kenis, 2008）。

部门间的权责配置和资源分布决定其在协作中的相对地位（薛澜等，2015）。本文将部门互赖关系应用于中国政府部门协作场景，并将其界定为：各部门在实现共同目标过程中，由法定职责分工和任务属性决定所形成的相互依赖状态。这种互赖关系涵盖两个核心层面，一是由“三定方案”规定的职能分工形成的制度性依赖，二是由具体任务的技术要求所产生的操作性依赖。借用汤普森对组织互赖类型的划分，本文将部门互赖关系操作化为互赖关系的对称性。其中，对称性互赖类似于互惠式互赖，是指各部门在完成过程中权力地位相对平等，能力互补，形成一种“谁也离不开谁”的共生关系。非对称性互赖更接近序列式互赖，是指在协作结构中存在明显的“核心-边缘”部门，依赖关系呈现单向性或中心辐射性特征。在基层联合执行场域，部门互赖关系存在对称性和非对称性两种交织情形。

（二）分析框架：纵向干预、部门互赖与基层联合执行

中国特色的跨部门协作是纵向权威协调与横向资源互补的共同产物（周志忍、蒋敏娟，2013）。纵向干预为基层联合执行提供了初始动力和规则框架，而部门互赖关系构成了联合执行的组织基础和结构约束，二者共同形塑了策略性的基层联合执行行动，构成了本文的分析框架（见图1）。

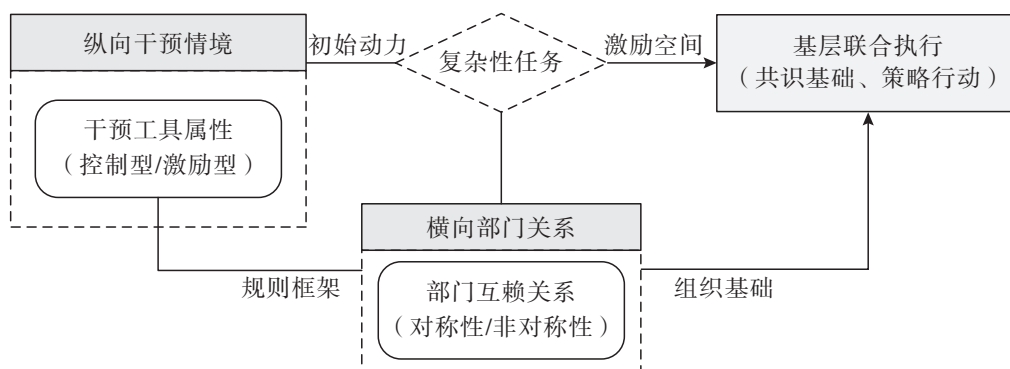


图1 “纵向干预—部门互赖—联合执行”分析框架

资料来源：作者自制。

首先，纵向干预情境变量是理解基层联合执行行为选择的逻辑起点。上级政府通过特定的干预工具，为基层联合执行创设情境约束与激励空间。一方面，上级政府利用目标考核、行政问责等控制型工具向下传递压力；另一方面，上级政府采取财政奖励、竞争性评比等激励型工具为基层提供动力。不同干预工具属性因所嵌入的权威层级不同，其实际作用强度亦存在差异，进而决定了相关任务在基层政府执行议程中的优先顺序。其次，部门间的互赖关系作为关键变量，调节着纵向干预的实现路径。对称性互赖意味着部门间平等对话、资源互补，而非对称性互赖则允许核心部门主导、边缘部门配合的协作情境，这种结构差异决定了部门间的谈判能力和协调成本，直接影响联合执行的实施效力。最后，在不同纵向干预情境与部门互赖关系的匹配下，策略性的基层联合执行行动被触发，它强调执行主体在特定约束条件下的能动性和选择性，体现为对协作方式、责任划分与资源配置等条件的选择和设计（曹郭煌、郭小聪，2022）。本文利用三个要素来表征基层联合执行行动：一是共识基础，展现了各部门对协作任务的重视程度和责任分担意愿，可通过基层会议类型来判断（庞明礼、陈念平，2021）；二是联合形态，利用部门间责任划分方式、沟通方式和协调频率等指标，识别协作的紧密程度和制度化水平；三是策略指向，通过各部门的目标排序和结果反馈，判断其核心诉求是规避风险还是争取奖励。

（三）基层联合执行的理想类型

为了对复杂的基层联合执行现象进行归类比较，本文基于纵向干预工具与部门互赖关系的二维组合，遵循理论演绎的逻辑推导出四种典型的基层联合执行类型（见表1），依次为规制均衡型联合、指令依附型联合、动员互惠型联合和拼凑争优型联合。这些类型共同构成基层政府针对复杂任务开展策略性联合执行的完整谱系，为后续案例比较与机制分析奠定了基础。

表 1 基层联合执行的四种类型

		纵向干预情境	
		控制型干预	激励型干预
部门互赖关系	对称性	规制均衡型联合	动员互惠型联合
	非对称性	指令依附型联合	拼凑争优型联合

资料来源：作者自制。

1. 规制均衡型联合

该类型形成于控制型干预与对称性互赖的组合情境中。在中央或省级重大决策部署下，上级政府通过目标考核、行政问责等控制型工具创设刚性约束环境。而对称性的互赖结构使各职能部门在资源、权力和技术上高度互补，形成“一荣俱荣、一损俱损”的制度化责任共同体。理论上，这一情境会催生基于制度规范的高度共识，各部门的理性策略是通过建立系统化、流程化的紧密协作体系，来实现常态化任务的责任共担。

2. 指令依附型联合

该类型形成于控制型干预与非对称性依赖的组合情境中。上级政府通过高压问责、挂牌督办等工具释放出强烈的压力震慑效应。在非对称性互赖结构中，核心部门被赋予临时性超常权威以整合多方力量，边缘部门为规避政治风险只能选择依附与服从。在该情境下，各部门联合执行的目标在于抱团避害，偏好围绕核心部门组建临时性专班，以快速响应上级压力，实现紧急性任务的风险规避。

3. 动员互惠型联合

该类型形成于激励型干预与对称性互赖的组合情境中。上级政府通过战略规划、财政奖励、试点授权等激励型工具释放积极信号，营造出利益共享的宽松氛围。在对称性的互赖结构中，各部门有意愿也有能力在这种利益共享的情境下开展弹性协作，以共同改善本地治理现状。理论上，该情境会催生出基于利益的有限协作，其特征表现为通过宣传动员、柔性协商等方式来积极动员潜在利益主体参与协作，这种联合模式常见于边缘型任务的协作实践中。

4. 拼凑争优型联合

该类型形成于激励型干预与非对称性互赖的组合情境中。上级政府利用示范评比、荣誉奖励等方式有计划地引导资源向有条件的地区和部门倾斜，进而营造选择性的强激励政治氛围。而在非对称性的互赖结构中，核心部门掌握着资源分配的主导权，边缘部门倾向于被动地进行资源拼凑。理论上，该情境会催生出策略性的资源整合行为，其特征是通过打造亮点突出本地优势，这种联合执行模式适用于解释在完成特色型任务过程中的部门协作。

四、案例选取：S 省 A 县生态环境治理领域的四项任务

（一）案例选择

生态环境治理因具有跨界性和外溢性特征，被认为是最需要协作，也是最难协作的领域。不同于经济领域的持续性强激励情境，生态环境领域面临的激励结构更具变化性，部门间合作行为也更具隐晦性、间接性和复杂性（练宏，2016；徐岩、陈那波，2022）。本文聚焦该领域，以 S 省 A 县作为田野筛选案例。案例选择主要有以下考虑：一是案例的典型性。S 省 A 县长期肩负经济发展和生态保护双重使命，利用 3 年时间（2020—2023 年）实现从国家级贫困县到全国百强县的跃升。当地借助生态资源优势实现快速转型发展，正是上级政府推动和基层政府协作的共同结果。二是理论抽样和案例的可比性。A 县在转型期面临任务繁多、压力巨大的困境，需要各部门协调配合的环保事务复杂广泛。根据 A 县“十四五”生态环境保护规划，生态环境目标涵盖环境质量、总量控制、污染治理、生态保护与环境风险共 5 大类 26 项具体指标，每项指标均需要多部门配合完成。2021 年 A 县公布生态环境保护责任清单，全县 44 个职能部门和 37 个乡镇街道均为责任单位，这是全县“共抓大环保”职能分工的基础和协作依据。由于目标叠加、部门林立，A 县多选择采取差异化的联合执行策略。三是案例资料的可得性。2022 年 6 月至 2023 年 11 月，研究团队成员在 A 县生态环境局挂职锻炼，直接参与当地多项环保任务全过程，利用参与式观察、半结构化访谈等方式，收集了大量翔实资料，为深描案例细节提供了支撑。

（二）任务概述

在理论框架指导下，我们通过解析央地政府的政策内容，研判相关部门领导的公开表态，结合参与式观察识别出与理论框架相匹配的案例类型，最终筛选出 A 县近几年推进的四项典型任务进行比较分析，它们分别是 J 流域综合治理、T 自然保护区生态破坏整改、城镇生活垃圾治理、国家级生态示范县创建（见表 2）。这些任务在干预强度上呈现梯度分布，同时覆盖了两类部门互赖结构，为检验理论框架提供了合适样本，也为系统揭示基层部门联合执行的策略行为提供了佐证案例。

表 2 A 县生态环境治理领域四项任务概况

复杂性任务	任务特性	任务目标	联合执行类型
J 流域综合治理	持续性	水环境质量持续改善	规制均衡型联合
T 自然保护区生态破坏整改	阶段性	严厉打击生态破坏行为	指令依附型联合

(续上表)

复杂性任务	任务特性	任务目标	联合执行类型
城镇生活垃圾治理	持续性	持续提升垃圾处理能力	动员互惠型联合
国家级生态示范县创建	阶段性	生态文明建设成果展示	拼凑争优型联合

资料来源：作者自制。

任务一是 J 流域综合治理。作为长江上游重要的生态屏障，J 流域综合治理属于 A 县持续开展的常规任务。J 溪流经主城区，是辖区长期重点监测河流。2020 年 11 月，J 溪因污水直排和水质污染问题，被 S 省暗访督查组作为负面典型案例通报。在省级河长制的统筹推动下，环保、住建、水务等部门依托在监测、清淤、管网等治理技术上的高度互补性，围绕 J 流域综合治理形成了规制均衡型的联合执行模式。任务二是 T 自然保护区生态破坏整改。2002 年，T 自然保护区经 S 省政府批准成为省级自然保护区，该保护区是 A 县境内生态资源最富饶但贫困人口最多的区域。2016 年，A 县响应国家号召在该区域开展“景区带村”旅游扶贫项目建设。2018 年 11 月，中央生态环境保护督察组进驻期间接到群众举报该地涉嫌生态破坏和违规搭建等问题，经查证部分属实。面对这一高风险的紧急任务，在中央生态环保督察组的高压驱动下，A 县依托环保部门主导、多部门配合的非对称性结构，形成了指令依附型联合执行模式。任务三是全域城镇生活垃圾治理。A 县常住人口约 95 万，城镇化率 48.9%，2020 年，全城镇生活垃圾年产生量约为 14.2 万吨，而始建于 2009 年的县城垃圾处理填埋场的设计年处理量仅为 5.5 万吨。为填补当地垃圾处理需求与处理能力间的缺口，2020 年 7 月，在国家部委的激励动员下，A 县各部门基于垃圾分类、收运、处理各环节的衔接性互赖，形成了动员互惠型联合执行模式。任务四是创建国家级生态文明建设示范县。2020 年 2 月，A 县以生态旅游扶贫为契机，实现国家级贫困县“整县摘帽”，未来如何以生态资源为支点撬动本地生态、经济、社会综合效益提升，成为时任主政领导关注的焦点。在国家鼓励争创示范的竞争性激励下，A 县依托生态环境局牵头、28 个部门参与的非对称性互赖结构，形成了阶段性的拼凑争优型联合执行模式。

五、案例分析：基层联合执行的驱动逻辑与策略样态比较

基于“纵向干预—部门互赖—联合执行”分析框架，本文通过比较四项任务所展现的基层联合执行情境及过程，进一步提炼出势能转化下的“适应性联合”机制，揭示纵向干预和横向部门互赖共同驱动的基层部门联合协作过程及其形态。

（一）驱动逻辑：纵向干预与部门互赖的组合情境

基层联合执行的类型和顺利开展取决于纵向干预与部门互赖关系组合的特定情境。本文梳理发现，四个案例呈现了在不同情境下的联合执行驱动逻辑。

J流域综合治理任务的完成依赖于各部门的规制均衡型联合执行，它展现出控制型干预与对称性互赖关系的刚性耦合驱动逻辑。在纵向干预方面，S省利用目标考核与行政问责制度，构建水质未达标“一票否决”的常态化考核体系，由省、市、县、乡各级党政领导构成的河长制体系，则形成流域治理的权威性协调网络。这种科层内外结合的制度设计，向流域条块协作治理释放出政治信号。在此基础上，S省暗访督查组将J流域问题作为负面典型案例加以通报，并建立省、市两级“月调度、月交账”工作制度，定期摸排任务进展，进一步为部门联合执行制造持续性政治压力。在部门互赖关系上，J流域综合整治主体涉及住建（管网改造）、环保（水质监测）、水务（河道清淤）、综合执法（违规查处）及属地乡镇（巡河协调），各部门具有高度的技术互补性，形成了紧密的“责任共同体”。一位参与治理的干部指出：“在流域整治问题上，各部门工作环环相扣，住建的管网改造没完成，污水直排就会产生污染，河长办巡河发现污染就会上报，又需要环保部门对水质进行监测核实。”（A县生态环境局某工作人员访谈资料202206HBJ01^①）这种“制度规约”和“责任互赖”的组合情境，驱动了制度化的规制均衡型联合协作实践。

T自然保护区生态破坏整改任务的快速完成有赖于基层政府的指令依附型联合执行，它表现出控制型干预与非对称性互赖的应急响应逻辑。在纵向干预方面，中央生态环保督察组以现场检查、暗访督察与群众来信来访等手段，直接介入当地环保工作，释放出高压推动的超强政治信号。接到举报线索后，督察组责令D市迅速核查，并成立由市环保、住建、水务、旅游等部门与A县政府组成的工作专班，第一时间前往现场核查并对有争议的任务进行命令式摊派。此后，D市利用挂牌督办、严肃问责等手段，对A县旅游、环保、属地政府及旅发公司等5人给予问责处理，督促基层快速响应。从部门互赖关系看，不同于J流域治理中各部门具有紧密关联的技术链条，在本任务中，环保部门因具备中央生态环保督察赋予的特殊权威而成为核心部门，为规避被连带问责的风险，其他部门依附于上级环保部门形成了临时性的“避险联盟”。一位全程参与该任务的干部坦言：“当时大家都很紧张，你想想那是中央督察组发现的问题，省里和市里都很重视，市里成立了工作专班，几个相关责任人都被问责处理了，给各个部门都造成了很大压力。”（A县生态环境局某工作人员访谈202206HBF03）不同于J流域治理

^① 访谈材料编码规则为访谈日期+受访者所在部门+访谈序号。

在稳定的“责任联合体”下开展制度化协作，该任务在“命令式摊派”和“风险联盟”的组合情境下形成了应急性的指令依附型联合执行实践。

城镇生活垃圾治理任务的推进有赖于基层动员互惠型联合执行，其驱动逻辑呈现激励型干预与对称性互赖的柔性引导特征。从纵向干预来看，国家部委通过战略规划和试点授权，释放出政治信号。国家“十四五”规划对县城垃圾分类和处理设施建设的态度是“鼓励推进”，S省2020年印发《城镇生活污水和城乡生活垃圾处理设施建设三年推进总体方案（2021—2023年）》（以下简称《总体方案》），将目标设定为“县城生活垃圾无害化处理率保持在95%以上”，与同期的生活污水治理任务相比，该目标相对宽松且模糊。《总体方案》的柔性要求与“无害化处理率95%”的底线考核，给基层留有较大的自主空间。同时，中央和省市设立专项资金和财政奖补制度，S省开通垃圾处理设施项目建设绿色通道，进一步营造出利益共享的正向激励环境。在部门互赖关系上，城镇生活垃圾治理涉及环节和部门众多，乡镇负责前端分类，市容环卫负责转运收集，住建负责处理设施建设和处理，环保和综合执法部门负责监督检查，各部门构成了缺一不可、对称互补的能力链条。一位负责人解释说：“这项工作很棘手，尤其垃圾分类需要全民参与，县里虽然要推这项工作，但不是‘一刀切’，也不能急于求成，现阶段的重点是宣传工作，先让大家在思想上逐步接受。”（A县政府办某工作人员访谈202207XZF01）不同于控制型干预驱动的联合协作，该任务受到“战略性动员”和“能力互补”的组合驱动，采取了松散化的动员互惠型联合协作实践。

创建国家级生态示范县任务的推进依靠各部门采取拼凑争优型联合执行，它反映了激励型干预与非对称性互赖的选择性激励驱动逻辑。从纵向干预来看，国家每年授予S省约5至7个创建名额，名额推荐权由省里把控，最终认定权归国家部委，这种竞争性评优的靶向激励情境触发了横向地方政府间的争先动机。同时，生态环境部印发的《生态文明建设示范区管理规程》明确指出，对已命名地区给予政策和项目倾斜，S省一次性给予获评县区800万元财政奖励，这为地方争创提供了可预期性奖励。此外，A县地处三省交界地带，示范县创建是D市展现本地生态文明建设成效并与邻省融合发展的关键一环，受到市领导重点关注，也与A县“生态立县”战略目标高度绑定，释放出较强的激励信号。在部门互赖关系上，创建工作涉及全县29个部门和37个乡镇（街道），指标繁杂且技术性极强。在此过程中，县生态环境局作为牵头部门，掌握着指标核定权与申报主导权，县委办、县政府办与县委组织部等强势部门提供政治支持，其他部门则被动提供指标佐证资料，牵头部门与配合部门之间形成了“中心-外围”式非对称互赖关系。一位负责该工作的干部说：“并不是每个县都有机会申请创建，它需要‘天时’‘地利’‘人和’。刚好国家有政策导向，省里也想重点推动这项工作，本县的环保工作一直做得很扎实，需要这样的契机被外界看到。”（A县生态环境局创建办某负责人访谈202207HBC01）

有别于城镇生活垃圾治理在柔性引导下的松散协作，示范创建任务在“竞争择优”和“专业性主导”组合驱动下，形成了基于亮点打造的拼凑争优型联合执行实践。

（二）策略样态：共识基础、协作形态与目标差异

在不同逻辑驱动下，基层政府采取的联合执行策略明显不同，表现在共识基础、协作形态与目标指向上的显著差异（见表3）。

表3 四种基层联合执行类型的策略样态比较

联合类型	典型案例	共识基础	协作形态	目标指向
规制均衡型	流域综合治理	秩序性共识	制度化协作：流程化分工、信息共享	分散责任、共防风险
指令依附型	生态破坏整改	压力性共识	应急式协作：专班运作、闭环管理	转移责任、抱团避害
动员互惠型	生活垃圾治理	权宜性共识	柔性化协作：宣传造势、柔性协商	转化责任、共享收益
拼凑争优型	生态示范县创建	象征性共识	选择性协作：挂图作战、人情动员	集中资源、创造政绩

资料来源：作者自制。

1. 联合执行的共识基础

联合执行的共识基础是指各部门对任务的重视程度和责任分担意愿，深刻地影响着协作执行的紧密度和持久性。具体来看，规制均衡型联合执行的基础是“程序性共识”。在J河流域综合治理中，在河长制及常态化联席会、协商调度会的推动下，各部门对流域治理的任务目标、责任分工与协作流程具有明确认知，形成了高度一致的“程序性共识”。这种共识根植于科层体系内部对法定职责、规章制度与稳定流程的认可与遵从，具有非人格化、稳定性和可预期性的特征，能为长期稳定的紧密协作奠定基础。

指令依附型联合执行的基础是“压力性共识”。在T自然保护区生态破坏整改任务中，中央生态环保督察的权威介入与市级挂牌督办的严厉问责，让各部门为规避风险形成了高度统一的“压力性共识”。这种共识通过高层调度会、现场督导、约谈问责与督查反馈会等一系列传递压力的措施得以凝聚，具有高强度、临时性和脆弱性的特征，一旦外部高压解除，这种共识便失去维系动力，协作体系也可能随之松动。

动员互惠型联合执行的基础是“权宜性共识”。在城镇生活垃圾治理中，面对上级设定的模糊目标和有限奖补，各部门虽缺乏深度投入的动力，但出于完成任务的考量形成了阶段性的“权宜性共识”。这种共识建立在成本共担与收益共享的

基础上，各部门认同的并非任务本身的重要性，而是要在有限资源下完成任务达标底线，反映了基层以最小成本规避执行不力风险的权宜心态。

拼凑争优型联合执行的基础是“象征性共识”。在创建国家级生态示范县任务中，协作共识高度依赖于“一把手”和“生态立县”战略偏好可能带来的政治回报，经过一系列动员会、目标分解会与技术磋商会，各部门形成了一种“象征性共识”。该共识源于对主政领导政治意图和显性政绩追求的遵从与配合，由于创建任务本身具有自愿性、添彩性和结果不确定性的特征，各部门协作共识的深度和广度较为有限。

2. 联合执行的协作形态

基层联合执行的协作形态是共识基础的外在表现与目标策略的实现载体，反映了不同情境下部门间互动的紧密程度与具体行为。

第一，基于标准流程的制度化协作。J流域综合治理展现了基层部门在“程序性共识”下的高度制度化协作形态，这种协作流程规范，权责分工明确，并且拥有常态化信息共享机制。依托县、乡、村三级河长库，A县建立全流域监测和巡河问题公开台账，实现了流域数据信息的实时更新和跨部门共享。在具体行动中，县水务局、住房和城乡建设局（以下简称“住建局”）多次到现场开展技术交底，并联合编制J溪水资源工程项目实施方案。县住建局通过正式函件与水务、环保等部门就施工障碍、工期调整等问题进行反复协商。县综合行政执法局联合住建局整治污水直排点67处，县生态环境局将水质监测频率由每季度一次调整为每两月一次，县河长办联合属地街道加强巡河频次，并更新全域河长公示牌。各部门按照既定流程和专业分工，实现了流域治理“齐抓共管”，这种高度结构化的协作形态，体现了专业分工与制度规范的深度耦合。

第二，基于工作专班的应急式协作。面对T自然保护区生态破坏整改这项紧急任务，A县在“压力性共识”下迅速组建临时性工作专班，形成了高度权威化的应急式协作形态。这种协作形态打破了常规科层的界限，以政治权威驱动部门注意力快速聚合。在市级挂牌督办下，A县成立由县委书记、县长任双组长的环保督察工作整改领导小组，并在此基础上成立由环保、住建、国土、旅游、水务、扶贫、移民以及属地F镇组成的工作专班，实行“交办—处置—督办—回访”全流程闭环管理。工作专班召集4次群众回访会，反馈及核实群众意见，争取当地群众的理解。同时到现场面对面划分工作责任，避免后续内部产生推诿扯皮。一位干部曾言：“工作专班现场核查就是‘点兵点将’，领导点到哪个部门做，你就只管服从。”（A县生态环境局某工作人员访谈202207HBF03）这种快速紧密的协作源于危机情境下的压力传导，具有强制协调特征。

第三，基于宣传造势的柔性化协作。在城镇生活垃圾治理实践中，各部门在“权宜性共识”下形成了松散的、社会化的柔性协作形态。这种协作具有非强制性、

低制度化和部门自主性的特征，它不强调制度的刚性约束，而是通过宣传造势、议题整合与资源拓展等方式推进任务。具体来看，县住建局、县综合行政执法局与县城乡环境综合治理办公室等部门借助老旧小区改造、城乡环境大提升等重点行动，将生活垃圾治理作为附带任务纳入相关部门的业务范畴，加强了部门任务整合与责任捆绑。同时，县政府通过开展生活垃圾分类“六进”活动^①，广泛宣传并动员社会力量参与生活垃圾治理。此外，A县联合隔壁K县共同背书，引进H环保发电有限公司投资3.2亿元建设垃圾焚烧发电厂。这些行为反映了基层政府在弱激励情境下，通过低成本、阶段性的社会化动员维系基本协作网络的行动逻辑。

第四，基于标杆打造的选择性协作。在创建生态示范县过程中，各部门在“象征性共识”下，围绕亮点打造形成了选择性协作形态，其核心特征是资源倾斜配置、亮点集中打造与非正式关系动员。具体来看，A县党代会将创建工作列为践行“生态立县”战略目标的任务，将其从环保部门业务上升为全县政治任务。同时，成立县委书记、县长任双组长的高规格领导小组，抽调人员组建创建工作室（以下简称“创建办”），挂靠在县生态环境局。创建办采取挂图作战，将各指标分属的责任单位和时间节点公开上墙，依照“自检—报送—复核—补充”流程有序推进。此外，A县还通过政府购买服务，引入S省循环经济研究所的技术指导。然而，由于创建工作指标分散，加之对许多部门而言属于“非显性绩效”任务，有的部门便会采取选择性协作策略。生态环境局作为牵头部门全力投入，其他部门则根据指标与自身业务的关联度来决定配合程度。在经历连续3轮资料报送后，各部门的积极性明显疲软，协作依赖“人情化动员”等非正式手段维系。这种协作形态反映了基层部门在靶向性激励下，积极整合各类资源以打造标杆的行动逻辑。

3. 基于“避责”与“邀功”考量的目标指向

基层联合执行的差异化形态，实质上反映了基层政府“避责”与“邀功”的策略性考量（倪星、王锐，2017）。在J河流域综合治理中，面对高势能控制干预和水质达标的硬约束条件，基层政府必须通过规制均衡型联合执行实现“分散责任、共防风险”。其核心是通过河长制协调下的制度化协作，使作为责任共同体的各部门在环环相扣的治理链条中各司其职，实现从被动问责到前瞻性责任共担的转变，以共同防御流域治理的潜在风险。与之不同的是，T自然保护区生态破坏整改中展现了“转移责任、抱团避害”策略。面对中央生态环保督察的超高压力，基层政府的紧迫追求是“惩戒最小化”，通过组建高规格工作专班和闭环管理，构建临时性的“命令—服从”体系，弱势部门在应急式协作中依附于更高权威的牵头部门，转移直接责任风险，规避自身损害。

与控制型干预下的联合执行目标指向形成鲜明对比，在城镇生活垃圾治理这

^① “六进”活动是指生态垃圾分类进社区、进家庭、进企业、进机关、进商场、进学校。

一弱激励场景中，基层联合执行的目标变为“转化责任、共享收益”。面对模糊政策目标和有限治理资源、部门投入的边际效益低下的情况，A县的理性选择是将行政责任转化为社会责任，通过宣传动员将垃圾分类任务转移给居民，以市场合作形式将处理任务转移给企业。这种责任外部化与成本社会化使政府以最小投入达成目标，实现了“邀功”与“避责”的平衡。而在生态示范县创建过程中，A县联合执行目标是“集中资源、创造政绩”的主动“邀功”。在靶向激励驱动下，成功创建将给A县带来重奖与荣誉，而失败并无惩罚。在此情境下，A县无疑要追求“奖励最大化”，为此表现出集中拼凑整合资源，以期打造能在横向竞争中胜出的亮点。一位干部多次表示：“环保督察是上面要求我们干，干好了是理所当然，不干或干不好都要受惩罚；创建工作是我們自己想干，干不好不会受惩罚，干好了还能有奖励。”（A县生态环境局某工作人员访谈 202209HBC02）

（三）效能表现：基层联合执行的实践成效与挑战

研究追踪发现，四种联合执行模式各有特点，在实践中取得效果的同时也面临着潜在挑战（见表4），这反映了纵横政府间动态变化的互动关系。

表4 四种基层联合执行的实践成效与潜在挑战

典型案例	联合协作形态	治理成效	可持续性	潜在挑战
流域综合治理	制度化协作	水质显著改善， 群众投诉降70%	高	高度结构化，协作灵活性不足
生态保护区 破坏整改	应急式协作	3个月完成整改， 满意度92%	低	压力消退，协作动力减弱
城镇生活 垃圾治理	柔性化协作	无害化处理率 连续3年100%	中	共识不足，“搭便车”现象频发
国家级生态 示范县创建	选择性协作	成功通过省级验收， 获推荐资格	低	资源错配，治理绩效内卷化

资料来源：作者自制。

总体来看，J河流域治理取得了显著成效，流域水质显著改善，2020—2022年，辖区省考断面水质连续3年稳定达到地表水Ⅱ类标准；2023年，针对流域治理的群众投诉整体降低70%。这表明，A县实现了权威组织协调下的基层部门有序协作。案例反映的规制均衡型联合执行具有强大的制度韧性，呈现较高的可持续性，但这种模式面临的挑战在于：高度依赖上级划定的制度结构框架可能导致协作灵活性不足，进而抑制基层创新。T自然保护区生态破坏问题整改迅速，仅用3个月就完成了整改目标，回访群众满意度达92%。这表明，在纵向高压下，基层依托工作专班等协作形式可以快速解决问题、化解政治风险。但这种应急式协作形态具有运动式、临时性特征，可持续性较低。这种联合执行也可能对既有

的常规治理秩序产生冲击，一旦上级压力退出，协作动力随之衰减，联合执行便可能停留在“光说不做”的层面（Lubell，2004）。

在城镇生活垃圾治理实践中，A县生活垃圾无害化处理率连续3年（2020—2022年）达到100%，超过国家设定的95%底线目标。案例反映了基层政府通过柔性化协作进行社会化动员，弥补了行政资源的不足，相较指令依附型联合执行的可持续性更高。但低共识和松散结构意味着协作的深度有限，容易导致部门间“联而不合”的情况，进而产生“搭便车”现象。A县国家级生态示范县创建工作在2023年成功通过省级验收，获得向国家推荐的资格。案例反映出，拼凑争优型联合执行模式在争取上级资源、展现本地治理成效上具有积极效果。但问题在于，选择性资源投入可能导致部门负担不均，协作可持续性较弱。而地方为打造亮点也容易造成治理绩效内卷化，最终陷入“盆景政绩”之困。

（四）机制提炼：基层部门的“适应性联合”

通过多案例剖析和理论框架检视，本文进一步发现，基层联合执行并非简单响应上级指令，而是通过一套势能转化路径，将纵向干预的驱动力转化为横向协作的治理动能，形成了一种基于实用主义的“适应性联合”机制。“适应性联合”的“适应性”强调基层政府基于纵向干预转化势能的结构化适应，“联合”指各部门以实用主义为原则，结合本地实际境况开展的动态联合执行行动。

“适应性联合”的机制化运作表现在：其一，规制均衡型联合将制度规范转化为协作规则。在上级政府通过目标考核、河长制等制度嵌入的情境下，基层政府将其转化为稳定的协作规则，并利用对称性的互赖结构，将规则进一步内化为标准化的协作流程，实现了从制度分工到责任共担的转化。其二，指令依附型联合将高压控制力转化为应急秩序。在中央生态环保督察组督察的压力下，纵向干预打破了既有部门边界，通过问责威慑重构协作秩序。基层政府利用非对称依赖，组成“核心-边缘”式临时协作网络，形成应急联合执行模式。其三，动员互惠型联合将规划授权信号转化为自主空间。上级政府的模糊目标与试点授权为基层创造了自主行动空间，基层政府利用对称性互赖结构将这种空间转化为社会动员机会，实现了从政策动员向资源拓展的转化。其四，拼凑争优型联合将竞争性驱动力转化为资源整合契机。上级政府利用限额竞争和靶向激励激发地区间的争先动机，基层政府利用非对称性互赖，将这种竞争性奖励转化为内部资源整合的动能，实现了从标杆激励向亮点打造的转化。

本文提炼出的“适应性联合”并非只包含“运动式应对”（崔晶，2020）表征的完全被动式响应，而是关注到动员互惠型联合这类主动适应性的协作。它也区别于“调适性联结”（郭劲光、王杰，2021）聚焦的横向部门自主调适，强调将纵向政府的刚性干预视为关键性力量，从中揭示了中国场景基于势能转化的

“以纵驱横”协作逻辑。它还有别于“共识式变通”（张翔，2019）停留在上下级共识层面，更多地将共识构建拓展至纵横交织的复杂网络，在共识基础上还展现了部门间的责任共担与利益协调状态。总体而言，“适应性联合”机制揭示了基层政府如何在纵向干预与横向互赖的双重约束下，通过差异化的策略形式，将纵向干预的外部驱动力转化为横向协作动能的完整过程。

六、结论与讨论

面对日趋复杂的现代治理事务，“在协作中执行”已成为中国基层政府执行的底色（王诗宗、杨宇，2025）。联合执行作为基层治理“最后一公里”执行行为的集中反映，其驱动逻辑及策略选择，蕴藏着基层政府有效治理的实践智慧。本文结合组织理论与协同治理理论，通过对S省A县生态环境治理四项任务的跨案例比较分析，得出以下研究结论。

第一，本文提出“纵向干预—部门互赖—联合执行”分析框架，表明基层联合执行受到纵向干预与横向部门互赖关系的双重约束，为刻画中国真实场景中“以纵驱横”协作逻辑提供了有力的理论工具，弥补了既有研究“见纵不见横”或“见横不见纵”的视角局限。

第二，本文根据纵向干预情境与部门互赖关系的对称性匹配，演绎出四种基层联合执行类型，即规制均衡型、指令依附型、动员互惠型与拼凑争优型。它们分别在共识基础、策略样态与效能表现上呈现差异，构成了解释基层政府各种矛盾共存的联合执行现象的完整谱系，进一步揭示了复杂性事务中各级政府及政府各部门的动态互动关系。

第三，本文提炼出“适应性联合”这一解释基层联合执行经验的核心机制。该机制揭示了基层政府如何将外部指令与内部协作条件进行创造性结合。其机制化运作集中表现在，基层政府通过将制度化嵌入转化为协作规则，将高压控制转化为应急秩序，将规划授权转化为自主空间，将竞争性驱动转化为资源整合契机，最终将上级政治压力或激励势能转化为横向内部协作动能。

本文通过剖析纵横约束下基层联合执行的策略选择逻辑，凝练出“适应性联合”这一中观解释机制，实现了三个方面的理论突破。首先，本文对资源依赖理论强调资源互补的理性选择而忽视政治权威在形塑依赖关系中的核心作用进行了补充。本文基于纵向干预视角，揭示了在实践中部门间互赖结构并非静态的技术性资源分布，而会受到纵向政治权威的影响。其次，本文推动了协同治理理论的中国化发展，提炼出纵向势能转化为内部协作动能的“适应性联合”机制，打破了西方协同理论横向自主前提下“以横驱横”的协作逻辑（Thomson & Perry, 2006）。该机制突破纵向控制与横向自主的理论隔阂，回应中国“上下对口、左

右对齐”的矩阵式治理结构何以联合的问题，涵盖常规治理的制度化协作与阶段性任务的应急式协作所构成的连续谱系。本文深刻揭示了“以纵驱横”协作逻辑的内在机制，基层政府在结构性约束与能动性选择之间，通过策略性的联合执行行动将纵向驱动力转化为横向协作动能，实现各类复杂性任务的有效治理。最后，本文深化了对基层治理样态的理解，揭示了大规模国家治理中整体统筹与局部创新的可兼容路径，对理解中国治理韧性具有重要启示。

本文扎根中国治理实践，提炼出符合中国话语情境的理论机制，推动了相关领域的知识创新。但由于类型学和案例研究的局限，本文仅基于生态环境领域的案例进行探讨，研究发现可能存在解释限度，未来研究可在此基础上扩展其他领域的案例分析，以及关注数字算法等现代技术对联合执行模式的变革性作用。

参考文献

- 曹郭煌、郭小聪(2022). 基层部门联合执行的“策略主义”行为研究：以H区餐饮行业的“商改”为例. *中国行政管理*, (7): 73-84.
- Cao, G. H., & Guo, X. C. (2022). Research on the Behaviour of “Strategy Principle” in the Grass-root Department’s Joint Implementation: A Case Study of “CRSR” Practice in Catering Industry of H District. *China Public Administration*, (7): 73-84. (in Chinese)
- 崔晶(2020). “运动式应对”：基层环境治理中政策执行的策略选择——基于华北地区Y小镇的案例研究. *公共管理学报*, 17(4): 32-42+166.
- Cui, J. (2020). “Campaign-Style Response”: The Choice of Policy Implementation in Local Environmental Governance: A Case Study of Y Town. *Journal of Public Management*, 17(4): 32-42+166. (in Chinese)
- 郭劲光、王杰(2021). “调适性联结”：基层政府政策执行力演变的一个解释. *公共管理学报*, 18(2): 140-152+175.
- Guo, J. G., & Wang, J. (2021). “Adaptive Connection”: An Explanation of the Evolution of the Policy Execution Force of the Grassroots Government. *Journal of Public Management*, 18(2): 140-152+175. (in Chinese)
- 景跃进(2019). 将政党带进来：国家与社会关系范畴的反思与重构. *探索与争鸣*, (8): 85-100+198.
- Jing, Y. J. (2019). Bringing the Party In: Reflection and Reconstruction of the Dichotomy of State-Society Relationship. *Exploration and Free Views*, (8): 85-100+198. (in Chinese)
- 赖诗攀(2015). 中国科层组织如何完成任务：一个研究述评. *甘肃行政学院学报*, (2): 15-30+125.
- Lai, S. P. (2015). How Does Chinese Bureaucracy Complete Tasks: A Research Review. *Journal of Gansu Administration Institute*, (2): 15-30+125. (in Chinese)
- 李辉、黄雅卓、徐美宵、周颖(2020). “避害型”府际合作何以可能？——基于京津冀大气污染联防联控的扎根理论研究. *公共管理学报*, 17(4): 53-61.
- Li, H., Huang, Y. Z., Xu, M. X., & Zhou, Y. (2020). How Is “Harm-Avoidance” Intergovernmental Collaboration Possible? A Grounded Theory Study Based on the Joint Prevention and Control of Air Pollution in Beijing-Tianjin-Hebei. *Journal of Public Management*, 17(4): 53-61. (in Chinese)
- 李晓飞(2019). 行政发包制下的府际联合避责：生成、类型与防治. *中国行政管理*, (10): 94-100.
- Li, X. F. (2019). Coalition Blame Avoidance among Local Governments under Administrative Subcontract: Generation, Type and Prevention. *Chinese Public Administration*, (10): 94-100. (in Chinese)
- 练宏(2016). 弱排名激励的社会学分析——以环保部门为例. *中国社会科学*, (1): 82-99+205.
- Lian, H. (2016). A Sociological Analysis of Weak Ranking Incentives: Taking Environmental Protection Agencies as an Example. *Social Sciences in China*, (1): 82-99+205. (in Chinese)
- 刘鹏、刘志鹏(2022). 工作专班：新型议事协调机构的运行过程与生成逻辑. *中国行政管理*, (5): 13-21+49.
- Liu, P., & Liu, Z. P. (2022). Special Work Team: The Operation Process and Establishment Logic of the New-style Deliberative and Coordinating Agency. *Chinese Public Administration*, (5): 13-21+49. (in Chinese)
- 马翔(2022). 牵头任务制中的部门合作逻辑——基于“放管服”改革案例的定性比较分析. *公共行政评论*, 15(1): 89-109+198.
- Ma, X. (2022). Departmental Cooperation Logic in the Leading Task System: Based on the Qualitative Comparative

- Analysis of the Reform Cases of “Reform of Government Functions”. *Journal of Public Administration*, 15(1): 89-109+198. (in Chinese)
- 倪星、王锐 (2017). 从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究. *政治学研究*, (2): 42-51+126.
- Ni, X., & Wang, R. (2017). From Credit Claiming to Blame Avoiding: The Change of Government Officials' Behavior. *CASS Journal of Political Science*, (2): 42-51+126. (in Chinese)
- 庞明礼、陈念平 (2021). 科层运作何以需要开会: 一个政策执行过程的分析视角. *中国行政管理*, (8): 100-106.
- Pang, M. L., & Chen, N. P. (2021). Why Does Bureaucracy Needs Meetings: A Perspective of the Policy Implementation Process. *Chinese Public Administration*, (8): 100-106. (in Chinese)
- 王立峰、孙文飞 (2021). 新时代党政联合发文制度的“政治势能”优势及其治理效能. *河南社会科学*, 29(9): 25-33.
- Wang, L. F., & Sun, W. F. (2021). The “Political Potential Energy” Advantages and Governance Efficacy of the Party-Government Joint Document System in the New Era. *Henan Social Sciences*, 29(9): 25-33. (in Chinese)
- 王诗宗、杨宇 (2025). 制度复杂性背景下的基层政策执行. *中国社会科学*, (3): 97-110+206.
- Wang, S. Z., & Yang, Y. (2025). Grassroots Policy Implementation in the Context of Institutional Complexity. *Social Sciences in China*, (3): 97-110+206. (in Chinese)
- 文宏、崔轶 (2015). 运动式治理中的层级协同: 实现机制与内在逻辑——一项基于内容分析的研究. *公共行政评论*, 8(6): 113-133+187-188.
- Wen, H., & Cui, T. (2015). Implementation Mechanism and Inherent Logic of Hierarchical Cooperation in Campaign-style Governance: Based on Content Analysis. *Journal of Public Administration*, 8(6): 113-133+187-188. (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)
- 吴少微、杨忠 (2017). 中国情境下的政策执行问题研究. *管理世界*, (2): 85-96.
- Wu, S. W., & Yang, Z. (2017). Policy Implementation in the Chinese Context. *Journal of Management World*, (2): 85-96. (in Chinese)
- 徐岩、陈那波 (2022). 合作治理如何可能? ——基于A市的垃圾治理案例. *开放时代*, (5): 125-139+9.
- Xu, Y., & Chen, N. B. (2022). How Can Cooperative Governance Be Possible: A Case Study of Garbage Management in City A. *Open Times*, (5): 125-139+9. (in Chinese)
- 薛澜、张帆、武沐瑶 (2015). 国家治理体系与治理能力研究: 回顾与前瞻. *公共管理学报*, 12(3): 1-12+155.
- Xue, L., Zhang, F. & Wu, M. Y. (2015). Research on Governance System and Management Ability: Reviews and Prospects. *Journal of Public Management*, 12(3): 1-12+155. (in Chinese)
- 易敏 (2023). 中央政府如何纠正地方政府行为偏差? ——以清理整顿违规开发区为例. *公共行政评论*, 16(1): 125-143+199.
- Yi, M. (2023). How Does the Central Government Correct the Behavior Deviation of Local Governments? An Example of Clearing-up Illegal Development Zones. *Journal of Public Administration*, 16(1): 125-143+199.
- 尤金·巴达赫 (2011). 跨部门合作: 管理“巧匠”的理论与实践. 周志忍, 张弦译. 北京: 北京大学出版社.
- Bardach, E. (2011). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship* (Zhou, Z. R. & Zhang, X. trans.). Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 詹姆斯·汤普森 (2007). 行动中的组织——行政理论的社会科学基础. 敬义嘉译, 上海人民出版社.
- Thompson, J. (2007). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. (Jing, Y. J. Trans.). Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 张翔 (2019). 基层政策执行的“共识式变通”: 一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察. *公共管理学报*, 16(4): 1-11+168.
- Zhang, X. (2019). “Consensus-based Flexibility” in the Implementation of Grassroots Policies: An Organizational Approach: Based on the Observation of the Interaction of the Market Supervision System. *Journal of Public Management*, 16(4): 1-11+168. (in Chinese)
- 张晓杰、王丽丽 (2025). 结构重塑与关系嵌入: 跨层跨越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 Relational 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)
- 支广东、李强彬 (2024). 政策空间、组织资源与基层政府政策执行的差异化策略——基于S省A镇四个案例的比较研究. *中国行政管理*, 40(3): 39-50.

- Zhi, G. D., & Li, Q. B. (2024). Policy Space, Organizational Resources, and Differentiated Strategies for Grassroots Government Policy Implementation: Comparative Study of Four Cases Based on A Town in S Province. *China Public Administration*, 40(3): 39-50. (in Chinese)
- 中国共产党中央委员会 (2025-10-23). 中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议公报. 新华社. <https://www.news.cn/20251023/5036defefddc4cc68ac92331e24f7551/c.html>.
- Central Committee of the Communist Party of China. (2025, October 23). Communique of the Fourth Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China. *Xinhua News Agency*. <https://www.news.cn/20251023/5036defefddc4cc68ac92331e24f7551/c.html>.
- 周黎安 (2017). 转型中的地方政府：官员激励与治理. 上海：格致出版社；上海人民出版社.
- Zhou, L. A. (2017). *Local Governments in Transition: Incentives and Governance for Officials*. Shanghai: Gezhi Press: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese).
- 周凌一 (2022) 地方政府协同治理的逻辑：纵向干预的视角. 上海：复旦大学出版社.
- Zhou, L. Y. (2022). *Within the Shadow of Hierarchy: Collaborative Governance among Local Governance in China*. Shanghai: Fudan University Press. (in Chinese)
- 周望 (2018). 超越议事协调：领导小组的运行逻辑及模式分化. *中国行政管理*, (3): 113-117.
- Zhou, W. (2018). Beyond Deliberation and Cooperation: Leading Groups' Running Logic and Mode Differentiation. *Chinese Public Administration*, (3): 113-117. (in Chinese)
- 周雪光 (2011). 权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑. *开放时代*, (10): 67-85.
- Zhou, X. G. (2011). Authoritative Institutions and Effective Governance: The Institutional Logic of State Governance in Contemporary China. *Open Times*, (10): 67-85. (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)
- 朱光磊、张志红 (2024). 职责同构：中国政府纵向职责配置的基本特征. *治理研究*, 40(6): 4-14+157+2.
- Zhu, G. L., & Zhang, Z. H. (2024). Isomorphic Responsibility: The Basic Characteristics of Chinese Intergovernmental Vertical Responsibility Allocation. *Governance Studies*, 40(6): 4-14+157+2. (in Chinese)
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Fleock, R. C. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 41(3): 397-425.
- Grandori, A. (1997). Governance Structures, Coordination Mechanisms and Cognitive Models. *Journal of Management & Governance*, 1(1): 29-47.
- Liu, Y., Wu, J. N., Yi, H. T., & Wen, J. (2021). Under What Conditions Do Governments Collaborate? A Qualitative Comparative Analysis of Air Pollution Control in China. *Public Management Review*, 23(11): 1661-1679.
- Lubell, M. (2004). Collaborative Environmental Institutions: All Talk and No Action? *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(3): 549-573.
- Moseley, A., & James, O. (2008). Central State Steering of Local Collaboration: Assessing the Impact of Tools of Meta-Governance in Homelessness Services in England. *Public Organization Review*, 8(2): 117-136.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. California: Stanford University Press.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.
- Ring, P. S., & VandeVen, A. H. (1994). Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships. *The Academy of Management Review*, 19(1): 90-118.
- Rodriguez, C., Langley, A., Beland, F., & Denis, J. L. (2007). Governance, Power, and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network. *Administration & Society*, 39(2): 150-193.
- Thomson, A. M. & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66(s1): 20-32.
- Zhou, L. Y., & Dai, Y. X. (2023). Within the Shadow of Hierarchy: The Role of Hierarchical Interventions in Environmental Collaborative Governance. *Governance*, 36(1): 187-208.

责任编辑：陈 娜

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