

政治锦标赛在当前实践中失效了吗？

——对地方政府激励理论与实践的梳理和思考

李南骏

重庆大学，公共管理学院，重庆

收稿日期：2021年12月27日；录用日期：2022年1月19日；发布日期：2022年1月26日

摘要

政治锦标赛理论是目前学界对地方政府有效激励的权威理论之一，也是许多学者参考用于解释央地政府互动和博弈行为的理论基础。文章通过梳理相关研究，结合我国目前的地方政府运行状况，分析地方政府治理实践中的问题，得出结论：政治锦标赛和理论仍然是对地方政府激励的较优解释，但是在不断发展的社会情境中需要有所扩展和更新，以完善理论对不断复杂化现实问题的解释能力。

关键词

政治锦标赛，地方政府治理，官员激励

Is the Promotion Tournament Invalid in Current Stage?

—Induction and Reflection on the Incentive Theory and Practice of Local Government

Nanjun Li

College of Public Affairs, Chongqing University, Chongqing

Received: Dec. 27th, 2021; accepted: Jan. 19th, 2022; published: Jan. 26th, 2022

Abstract

Political tournament theory is one of the authoritative theories of effective incentive to local governments in academic circles. It is also the theoretical basis for many scholars to explain the interaction and game behavior of central and local governments. By combing the relevant research, combined with the current operation status of local governments, this paper analyzes the prob-

lems in the practice of local government governance, and comes to the conclusion that political tournaments and theories are still a better explanation for the incentive of local governments, but they need to be expanded and updated in the developing social situation to improve the ability of the theory to explain the increasingly complex practical problems.

Keywords

Political Tournament, Local Government Governance, Official Incentive

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 地方政府治理概述

地方政府是为了治理各个地方区域而依法设立的政府单位,目前全中国省、市、县、乡镇共计约 40,000 多个各级政府[1]。地方政府的职责是,在辖区内运用公共权力,管理公共事务并提供公共服务,达到高质量的地方治理。以中国的经济体制改革为划分,地方政府职能有以下整体性变化:

计划经济体制下,中国地方政府的职能主要是进行计划型管理,特点是依照中央的政策性指令配置社会资源,商品的生产、流转、交换、分配和公民消费都按照中央计划严格实行;制度安排上,每级行政区划都设置了相应计划部门和经济管理部门,对资源的整合性配置取得成效同时,地方政府管理过多、过宽、过死,企业缺乏活力和效率等问题也凸显出来[2]。该体制下,地方政府仅仅是中央政府的延伸,扮演政策执行者的角色,服从上级计划安排,在中央授权范围内承担并处理地方事务,缺少发展决策权和主导权[3]。

改革开放以来,中国实现了从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,地方政府的职能发生较大变化。一是按照市场经济发展的要求,加大推进政企分开的改革力度,弱化地方政府的微观经济管理职能,减少对市场的干预;二是由于经济增长,社会组织力量不断扩大,地方各级政府职能逐渐分化,得到有效分工;三是随着对市场经济认识深入和政府自身改革的深化,地方政府优化了自身经济和社会管理功能[4]。

地方政府在制度改革的过程中充分地发挥了制度活力和自主性,也在经济发展方面展现出巨大的成效。中国作为一个从计划经济逐步过渡市场经济的转型国家,其发展成果引发了国内外诸多学者对政府激励、政府行为驱动等方面的研究。针对中国地方政府治理与激励的研究,是了解中国政府治理实践的重要路径。

2. 地方政府如何被激励的一个解释——政府锦标赛与行政发包

在我国,国家治理中的激励问题产生于委托代理模式下的中央政府、地方政府与官员的委托代理关系中:首先,中央政府是国家意志的核心代表,是国家目标的“直接阐述者”,地方政府有省、市、县、乡四级,各级地方政府是中央以及上级地方政府的代理人。地方治理过程中,不仅要完成上级的治理目标,还要根据各地的现实谋取区域发展。由此,地方政府官员拥有着地区利益代理人和行政体制中上级政权代理人的双重角色[5]。在中央—地方的委托代理关系中,中央与地方治理目标的一致性需要激励机制发挥功效。其次,政策的执行有赖于不同层级的政府官员,政府理性的实现、治理效率的提升很大程度上取决于官员行为[6]。国家治理委托代理链中的重要环节存在于政府与官员之间,官员身份的二重性

为激励设置了多重目标：一方面官员必须代表着国家利益，是公共权力的行使者，其行为应该最大范围彰显公共利益；另一方面作为个体的官员还是个人利益的追求者，具有经济理性。这一层面上看，激励的关键在于政府治理目标与官员理性一致化。因此，激励的有效性在很大程度上取决于公共理性与个人理性的“利益兼容”，激励中的利益兼容有多重方式，核心是将官员的利益关切与国家目标融合[7]。

就国内而言，中国经济高速增长背后的政府官员激励长期以来一直是经济学、政治学和行政学研究的重点，自20世纪90年代周黎安等学者将“锦标赛”概念引入国内学界之后，政治锦标赛理论迅速成为解释中国地方经济发展的主流理论之一[8]。这一理论来自经济学中的“锦标赛理论”(Tournament Theory)，是一种通过“拉开薪酬差距、通过考察其业绩排名而非实绩的办法来选择谁能够获得晋升”[9]的激励方式，而“政治锦标赛”是一种通过排名竞争的方式激励官员积极作为、产生治理效率的激励方式[10]。它将经济增长与官员晋升紧密相连，其核心是将国家治理目标与官员个人发展期望相结合，实现利益兼容，从而提高治理效率。中央—地方的委托代理关系以及属地管理的特点，为地方政府同层级间的竞争设立了条件，而“政治锦标赛”的开展，解决了层层监督失灵以及信息不对称等问题，节约了监督成本，这种组织结构决定了“政治锦标赛”式的激励机制在中国国家治理中具有一定的解释力，能发挥较好作用。

周黎安将“晋升锦标赛”定义为“上级政府对多个下级政府部门的行政长官设计的一种晋升竞赛，竞赛优胜者获得晋升，竞赛标准由上级政府决定，可以是GDP增长率，或是其它可度量的指标”[11]。锦标赛模式的基础是政府部门的人事管理制度，许成钢指出，中国中央以下各级官员的任命、升降、调任最终都是被中央政府所决定，官员的职业发展与其在地方的表现完全关联[12]，因此上级制定的评价指标成为了地方官员的工作重点及核心目标。为了被委托人关注并选拔，会产生多个代理人相互竞争的行为，刘瑞明、白永秀将这种激励称为地方政府官员横向“自我晋升”激励[13]，同时期内各地区之间进行横向的发展成果比较，在相似的基础与条件之下，哪个地区的经济发展更好，该地区官员就可以获得晋升[14]。在“晋升锦标赛”的背景下，地方政府官员越来越多的被认为是“政治人”而非金和辉等提出的“财政联邦制”中的“经济人”[15]。

《转型中的地方政府》中周黎安提出，虽然我国是一个在行政体制上高度集权的国家，但因为长期实践中，中央几乎把所有事务都委托给地方政府具体实施，事权实际上高度集中于地方政府，形成了中央和地方的合作和利益制衡机制。地方政府拥有与中央协商、甚至是争取资源的话语权[16]。在《行政发包制》中，周黎安将行政发包制和政治锦标赛结合，指出行政发包制是政府内部上下级之间的发包关系。在理想状态下，行政发包制不同于韦伯意义上的科层制，也有别于纯粹的外包制，而是居于两者之间的一种混合形态。

以上关于地方政府激励的观点，主要是基于改革开放后一段时期中国中央和地方政府治理状况和经济发展情况的历史经验做出的归纳。周黎安对晋升锦标赛的总结是：“在改革开放时代，纵向行政发包和横向晋升竞争之间的互补关系被最大限度地激发和放大，成为中国经济高速增长和制度转型平稳推进的关键性制度基础。”但是，随着时代的不断变革，政府治理被赋予了更广阔的内涵，公共服务理论、善治理论的引入也对地方政府治理提出了不同方面的要求，因此，地方政府在现代化进程中出现了多方面的激励问题，在一定程度上形成了对政治锦标赛激励理论的冲击。

3. 当前阶段地方政府治理出现的激励问题

3.1. 激励失效表现一：政策执行偏差

政策执行偏差，又被称为政策执行阻滞，丁煌的定义是“政策执行过程因某种消极因素的影响而出现了不顺畅乃至停滞不前，进而导致政策目标不能圆满实现甚至完全落空的情形”[17]。政策执行是一个

动态和复杂的过程。在此期间，政策任务、资源和权力，都可能会重新分配[18][19]。学者在对政府治理实践中政策执行偏差研究的不断深入中，总结了共谋[20]、政策附加[21]、政策搁置[22]、运动式应对[23]、政策吸纳[24]等多种政策执行偏差的具体形式。

政策执行偏差的关键原因是地方政府激励的失效，一方面，激励制度上的不合理导致地方政府与上级政府的行动目标出现了偏离；另一方面，地方政府在实践中被赋予的权力与责任失衡，“管理职能上移，治理职能下沉”的现实框架下，缺少充分的权力和资源去开展治理活动。并且，随着公民意识在社会发展中不断提升，民众对政府在社会治理和公共事务方面行动的合法性和回应性等方面不断提出更高的要求，即地方政府的行为逻辑不仅是来自政府权力体制中经济激励及政治激励的产物，它同时也是对上级政府及地方群众双重压力的行动，并且这种社会环境带来的压力的比重在不断显著[25]。

此外，虽然中国政府主导的相对绩效评估机制十分有效，成就了巨大的经济发展绩效，但与此同时，也造成了地区收入差距的扩大以及地区之间的恶性竞争，行政壁垒成为了地方治理与协同发展的巨大障碍[26]。地方政府在政策执行过程中很容易成为本部门的代言人[27]，在完成上级任务时会更多地考虑到部门自身的利益，为了保障这些利益的实现，往往要与上级的初始目标发生冲突。

3.2. 激励失效表现二：“避责”逻辑普遍化

一位干部曾说道：“以前的下级部门是到处找事做，哪怕发现一点点别人没做的，就是自己的功劳；但是现在不一样了，开会把事情摆出来，大家都不愿意争了，讨论的重点是责任归谁。”这段带有调侃意味的讲述却也真实又深刻地展现了官员行动逻辑的变化，即从“邀功”转向“避责”逻辑。

权责不清晰的情况下，问责机制让不少官员想方设法避免工作中的作为，理想状态下，治理就是政策执行的过程，然而在具体的现实环境中，从上至下的信息差、环境差异不可避免的导致政策文本与政策实施环境之间的张力，在政策执行和治理状态的对抗中，官员的博弈和选择，实际上是一种妥协决策。在政策执行过程中，风险感知聚集、目标判断自利、行为选择躲罚、处置过程逃避和衍生结果纵容，共同构成官员避责行为的内在逻辑[28]。作为对问责的消极回应，地方官员会通过各种方式和手段转嫁责任、推卸责任，主要的避责手段有找“替罪羊”、折中最优策略、控制政策议程等[29]。当下，避责导向已成为政府治理领域中的突出问题，大量官员以避责逻辑作为自己的为官之道，极大降低了政府治理的有效性和政府运作效率。

3.3. 激励失效表现三：公民回应性下降

随着政府现代化的推进，地方政府与公民的关系逐渐发展，保障公民对地方政府活动的知情权、参与权、表达权和监督权不仅是文本上的规定，也是需要完整落实的战略任务。然而在现存的行政层级制度之下，向上负责制和行政发包抑制了政府在公民回应性层面的发展。

政府部门公民回应性弱化的问题实质上是地方政府及其工作人员的认知问题，行政人员的认同归属对象并不是整个行政体系和规章制度，而是其所在的工作群体；他们的权利与责任并不是由法律和规定给予，而是由所属最近的单位领导授权；他们往往不能独立于这些组织，因此他们更看重身边临近组织的立场，因为后者与自己工作和晋升的关联最密切[30]。即使官员在面对上级政策要求时有困难或政策不符合地区情况，但他们不能否定委托人的指令或是拒绝执行。这种状况下，公民诉求被置于较低的优先级。

周黎安指出：“虽然晋升锦标赛带来努力扭曲、政绩工程等一系列问题，但换来了相当水平的经济增长，这比弱激励下政府的不作为甚至偷懒、腐败要好。除非公众对政府服务的评价意见能以某种方式进入官员绩效的考核之中，减轻上级政府面对的信息约束，减少对晋升锦标赛的需求，否则这种两害相

权取其轻的取舍不可避免。”然而实际上，“公众对政府服务的评价意见能以某种方式进入官员绩效的考核之中”这个条件目前已经达到并在完善中，尤其是当前改革进入深化阶段，民众被赋予比以往更多的监督权和话语权，政策执行监督和政策考核往往由区县甚至市、省级部门直接对接群众，公民在与政府的互动中的地位已不像以往那样被动和弱势，民众越来越懂得通过正式和非正式的途经去表达诉求和争取利益；此外，社会组织的迅速发展也客观上为公民的政治参与提供了渠道，可以说公民意见已经成为了具体的、有效的现实力量，这种改变必然影响之前周黎安在当时对晋升锦标赛的评价，至少它不能作为唯一的地方政府激励手段，当地方政府过度看重自身部门利益的保护和扩张，必然忽视对公民诉求的回应。

4. 激励失效的原因分析

4.1. 委托代理关系下的利益偏离

在解释发展经济时官员具有巨大热情的同时，周黎安揭示了相对绩效考核制度引起了地区间的合作困境，从而出现了地方保护主义问题，产生恶性竞争，这是地方官员为获得绩效优势而创制出来的“坏”制度[31]。周指出，从激励结构来说，我国地方官员具有双重特征：他们一方面是经济参与者，即像所有经济主体一样关注经济利益，并且经济动机在晋升锦标赛模式下得到强化；但另一方面，这些地方官员同时也是政治参与者，他们关注政治晋升和政治收益，各地的官员不仅在经济上为财税和利润而竞争，同时也官场上为晋升而竞争。在政治锦标赛中，每个官员都将自己行为的溢出效应内在化，尽可能避免自己的行为让竞争对手获益。王绍光也提出，地方政府利益的最大化并不等于当地居民利益的最大化，因为政府可能只代表它自己的利益；各地居民利益的最大化也不等于全国人民利益的最大化，因为当各地为本地利益最大化竞争时，可能出现囚徒悖论的问题，其结果是各地的利益都遭到损害[32]。

中央和地方利益和权力的分配一直都是重要而敏感的问题，如果地方权力过大，将削减中央对政策施行的控制力，在政策和项目的推动能力上也将大打折扣，并且也可能导致恶性竞争等现象无法被遏制；但是如果中央在权力体系中太过强势，也会打消地方的积极性并影响地方发挥功能。因此，如何让下级政府与上级政府利益一致、地方与中央利益一致、地方政府与地方公民利益一致是待解决的重要问题。

4.2. 治理转型中地方政府的角色失调

地方政府的角色失调首先是政府与市场关系的不明确。在改革开放初期，为大力发展经济，地方政府对辖区企业提供制度上的、政策上的甚至资源上的支持，在取得成效的同时，也造成了政府与市场、政府与企业关系不清晰的问题，政府对市场的过度介入将引起市场运行效率下降等一系列不良后果，并且政府规模和权力的扩大也对市场的发展造成挤压。2017年党的十九大进一步提出“着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制”，明确了新时代市场经济体制的发展方向，即围绕经济体制改革要求，更加彻底地释放市场活力。但目前“政市改革”、“政企改革”的推进仍在不断深化和规范之中，还未形成完全高效有序运行的市场体系。在晋升锦标赛的背景下，地方政府不得不通过比较强力的干预手段去影响地方的资源配置，因为所有地区的政府都在默认开展推进，如果地方官员选择不去引导和支持，并采取相应的本土保护措施，就必然在竞赛中输给其他地区，这就形成了治理中的内卷化。但是政府介入态势和介入领域的过度深入也会引发市场运行效率降低、市场规则被打乱，从而出现地方壁垒、“劣币驱逐良币”等现象。

其次是政绩锦标赛评价指标问题造成角色失调。对于地方政策执行而言，不合理的考评体系本身会对政策结果做出错误的判断；此外考核本身可能会对政府的政策执行做出错误的引导，从因果两个方面导致政策执行偏差。现行体制下，上级政府会将确定的经济发展和政治任务作为硬性指标逐层下放，基

层政府拥有的政策执行空间较小；而在政府评价时，绩效考核和评估的依据不是政策执行结果，而是外部考核评价指标体系，放大了地方官员的行政角色而忽视了治理角色。虽然政府在不断转型和改革过程中早已取消了唯 GDP 论，但核心逻辑仍以政绩为官员晋升的标准，只不过是政绩的内涵更加全面，从经济指标发展为生态保护、民生、群众回应等等。而随着政绩的评判指标多元化，周黎安提出的锦标赛的必备条件“晋升锦标赛的一个突出优点是奖励承诺比较可信”这种特点逐渐被消解，在脱贫攻坚、疫情防控、非洲猪瘟防治等大型社会项目中，政府领导特别是基层领导，面对的不是做出成绩从而获得晋升的表现机会，而是任务未完成招致“丢帽子”的风险。

很多学者提出了以“相对考核指标”从纵向和横向的角度来评估政府绩效的“绝对值”，然而这种评估方法一是需要耗费巨大的考察成本，甚至在某些情况下“相对指标考核”根本不具有操作性；二是即使按照这种纵横向多维度的考核方式，地区工业基础、政府财政收入水平以及人口结构等诸多要素带来的隐性差异难以通过简单测评做到真实反映，产业基础薄弱的地区在每一个竞争环节都处于劣势，这样的条件下，得过且过成为了地方领导的最优选择。

4.3. 地方政府激励动力缺失

一是“晋升”资源的稀缺性。根据激励理论，由于政府的公共性特征，完成的是多维度目标，提供的是垄断性的公共服务，应该采取异于企业管理的“弱激励”模式：政府中官员领取固定收入，按规章办事，激励目标多元化^[33]。当前的政府体制中，隐性激励减弱导致地方官员工作积极性降低。既然隐性激励的预期降低了，作为经济人的理性选择，对于职务晋升的欲望就会降低；既然缺乏晋升的动力，就会降低对于工作的投入，有风险的任务会尽量避免，“不求有功但求无过”成了某些官员明哲保身的为官之道。晋升资源减少来自于行政体制的改革和部门结构精简，使得官员晋升的难度越来越高。2018年中组部和人社部出台了公务员职务与职级并行管理办法，几乎确定了绝大部分政府工作人员的仕途终点仅仅为处级干部，说明晋升资源对于庞大的公共部门人员来说非常有限，政府官员和部门领导人在晋升空间上的激励是不足的，随着职务职级提高，行政级别的跨越与个人努力之间的差距越来越大，对于这一批人来说，政府官员的价值更多的是公职人员身份及其带来的外部效应而不是政治资本，因此并不能提供有效激励。

二是行政发包与环境变化带来内外双重压力。地方政府治理受到压力首先是来自政绩锦标赛制度和行政发包模式下的行政体制压力，在“失败即出局”的政绩竞赛中，地方官员在每个阶段如果没有脱颖而出，即大概率地决定了自己政治生涯的终点。由于竞争压力过大，内部压力并没有像改革初期那样让地方官员积极行动，争取佳绩，反而束手束脚，亦步亦趋地以求稳的方式完成上级要求。其次是社会治理环境的压力，近年来，得益于信息技术的全民化，加上整个社会认知的发展，公民与社会组织拥有了更多的权利意识，地方政府不再像以往在与老百姓的互动中扮演着比较强势的角色，甚至在某些情况下处于被动地位。以上两股压力影响了政府行为逻辑的变化，改变了传统的政治锦标赛下的创优、争先逻辑，变为了避责和维稳。

周黎安阐释了晋升锦标赛对于有效治理的两个最大阻碍，一是偏好替代，指片面地以地方 GDP 代替当地居民的偏好，在发展初期和市场转型早期，这种替代是有一定合理性并且是条件受限状态下的最优选择，但是随着经济社会发展，居民偏好与需求逐渐多样化，单纯的 GDP 指标将于居民诉求发生偏差。而居民在晋升锦标赛的体系里无法对地方政府官员晋升产生较大影响，缺少话语权，其诉求便容易被忽视，形成治理中的“目标替代”：为了有效治理而设定的指标被地方政府视为最终目标，真正的目标被替换。二是多任务下的激励扭曲，主要表现在晋升激励下的地方官员只关注那些能够被考核的指标，而对那些不在考核范围或者不易测度的后果不予重视^[11]。治理逻辑上的张力造成了政策执行和治理过程中

的“目标替代”，官员对上负责的激励压倒性地超过了对下负责，在政治锦标赛和行政发包带来的压力下，官员往往更注重按照上级标准完成任务。

5. 结论

政治锦标赛和是重要的地方政府激励理论，周黎安鲜明地提出了官员推动地方经济发展的深层次动机，历史实践也证明了规范的、优化的、能够体现竞争效果的制度设计可以充分调动地方政府的积极性，有利于地方发展。该模式采用以经济发展指标，对地方官员难以规范的自由裁量权形成强制引导，地方政府间的激烈的行政竞争推动了地区间的经济竞争，彻底改变了政府部门对重要生产要素的态度。但是在现代化政府的转型中，仅仅依靠政府内部的制度性激励将加重政府运作的过度行政化，削弱地方政府的治理角色；此外这种强化竞争的锦标赛模式也易于形成趋利导向，强调官员完成上级任务而非满足民众诉求。使得地方过度重视经济指标，唯 GDP 论，忽视地区整体协同发展，对全面建成社会主义现代化国家形成一定障碍。

通过政治锦标赛形成对地方政府的有效激励至少要解决以下三个问题：官员晋升渠道和规则的明确、地方政府及官员权责划分认定、政府与公民互动机制设计。在这三个问题上的设计失败或角色缺位导致地方政府的治理失效，具体表现为：政策执行偏差、地方保护主义、官员避责、公民回应性弱等。国家在整体的政府激励制度上应从以下三个方面开展顶层设计：1、推动治理过程中的利益一致化，其一是确保政府与当地民众的利益一致化，通过畅通的公民参与机制和政务透明手段实现这一目标；其二是保证中央与地方利益和目标的一致化，避免政策扭曲和晋升激励下的恶性竞争。2、促进政府治理过程中的角色转换，向服务型政府转变，通过监督方式、考核方式、问责机制的改革与创新，让地方政府从传统的对领导负责转向对民众负责。3、梳理府际关系并厘清各部门的工作职责和权限，并且应更新责任制的实施方法，在维持稳定的大前提下给予下级政府一定试错空间，防止广泛不作为现象的扩散和固化。

参考文献

- [1] 徐勇, 高秉雄. 地方政府学[M]. 第2版. 北京: 高等教育出版社, 2013: 26-27.
- [2] 孙学玉. 我国后计划经济时期政府经济职能的选择与确立[J]. 云南社会科学, 1997(4): 16-20.
- [3] 张康之. 建立社会主义市场经济需要强化政府职能[J]. 中国行政管理, 1996(2): 19-20.
- [4] 文红玉, 邢德永. 经济体制变迁与改革开放以来的中央与地方关系[J]. 当代世界与社会主义, 2010(6): 5.
- [5] 杨善华, 苏红. 从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权[J]. 社会学研究, 2002, 16(1): 17-24.
- [6] 杨海生, 陈少凌, 罗党论, 余国满. 政策不稳定性与经济增长——来自中国地方官员变更的经验证据[J]. 管理世界, 2014(9): 13-28.
- [7] 成婧. 国家治理进程中激励机制的转型与建构[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2017(6): 39-46.
- [8] 徐阳. 中国地方政府绩效评估的历史、模式与问题——基于政治锦标赛理论视角[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2018, 20(3): 36-42.
- [9] Lazear, E. and Rosen, S. (1981) Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts. *Journal of Political Economy*, **89**, 841-864. <https://doi.org/10.1086/261010>
- [10] 闫威, 杨金兰. 锦标赛理论研究综述[J]. 华东经济管理, 2010, 24(8): 135-138+150.
- [11] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, 42(7): 36-50.
- [12] Xu, C. (2011) The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, **49**, 1076-1151. <https://doi.org/10.1257/jel.49.4.1076>
- [13] 刘瑞明, 白永秀. 晋升激励与经济发展[J]. 南方经济, 2010(1): 59-70.
- [14] 皮建才. 政治晋升激励机制下的地方重复建设[J]. 财经科学, 2009(9): 65-72.

- [15] Jin, H., Qian, Y. and Weingast, B.R. (2006) Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style. *Journal of Public Economics*, **89**, 1719-1742. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.11.008>
- [16] 周黎安. 转型中的地方政府[M]. 上海: 格致出版社, 2008.
- [17] 丁煌. 我国现阶段政策执行阻滞及其防治对策的制度分析[J]. 政治学研究, 2002(1): 28-39.
- [18] Crosby, B.L. (1996) Policy Implementation: The Organizational Challenge. *World Development*, **24**, 1403-1415. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00050-2](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00050-2)
- [19] Moseley, C. and Charnley, S. (2014). Understanding Micro-Processes of Institutionalization: Stewardship Contracting and National Forest Management. *Policy Sciences*, **47**, 69-98. <https://doi.org/10.1007/s11077-013-9190-1>
- [20] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008(6):1-21.
- [21] 陈文琼, 刘建平. 论农村低保救助扩大化及其执行困境[J]. 中国行政管理, 2017(2): 85-90.
- [22] 崔晶. 基层治理中政策的搁置与模糊执行分析——一个非正式制度的视角[J]. 中国行政管理, 2020(1): 83-91.
- [23] 崔晶. “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[J]. 公共管理学报, 2020, 17(4): 32-42.
- [24] 印子. 治理消解行政: 对国家政策执行偏差的一种解释——基于豫南 G 镇低保政策的实践分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2014, 14(3): 80-91.
- [25] 吕方. 治理情境分析风险约束下的地方政府行为——基于武汉市扶贫办“申诉”个案的研究[J]. 社会学研究, 2013(2): 98-124.
- [26] 吴迎新. 我国城市经济圈合作机制创新研究[J]. 北华大学学报(社会科学版), 2014, 15(3): 33-37.
- [27] 涂晓芳. 政府利益对政府行为的影响[J]. 中国行政管理, 2002(10): 16-18.
- [28] 盛明科, 陈廷栋. 公共危机情态下地方官员避责行为的生成机理与化解对策[J]. 北京行政学院学报, 2020(5): 21-29.
- [29] 张磊. 地方官员“避责生存赛”的根源与治理路径[J]. 领导科学, 2021(5): 18-21.
- [30] 张静. 行政包干的组织基础[J]. 社会, 2014(6): 85-97.
- [31] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004, 39(6): 33-40.
- [32] 王绍光. 分权的底线[J]. 战略与管理, 1995(2): 37-56.
- [33] Tirole, J. (1993) The Internal Organization of Government. *Oxford Economic Paper*, **46**, 1-29. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.oep.a042114>