

政绩共容体：垂直管理体制下条块合作的新机制与行动逻辑

王林茵

(华南农业大学公共管理学院 广东 广州 510642)

摘要：既有研究多从“晋升锦标赛”或“结对竞赛”视角理解条块关系，却常忽略垂直管理体制下条块合作的特殊性与深层逻辑。本研究构建了一个“政绩共容体”的分析框架，旨在揭示条块合作的新机制。研究发现，在“强政治-弱经济激励”的新范式下，垂直管理的“条条”与属地政府的“块块”基于资源非对称性、亮点共塑与政绩绑定形成了利益共同体。通过“科层借势”、“亮点项目”等策略，条块共同塑造并传递“共容政绩”信号，以在横向“结对竞赛”中胜出。然而，该合作也衍生出选择性应付、经验推广难等复杂后果。本研究不仅在理论层面为解读中国国家治理中条块互动的深层动力提供了新的分析视角，也在实践层面为优化垂直管理体制下的条块协作机制提供了有益启示。

关键词：条块关系；垂直管理；政绩共容体；治理创新

DOI: doi.org/10.70693/rwsk.v2i5.459

1. 问题提出

“条块”作为中国国家治理实践的形象化表达，与“乡土中国”“单位中国”共同构成观察中国社会权力结构的独特视角。^[1]条块关系不仅是贯穿行政体系的基本结构，更在深层次上塑造着政策执行路径与资源分配逻辑。当前，随着治理场域日益交叉重叠，条块合作的创新实践正展现深远潜力。税收征管领域的“以数治税”政策推进中，税务局与地方政府部门合作走向深度融合^[2]；对外开放领域，杭州海关与温州市政府、厦门海关与泉州市政府通过条块合作推动智慧口岸建设，提升跨境贸易便利化水平。^{[3][4]}这些实践表明，条块合作已从传统行政协调走向深度融合，成为推动区域发展的重要机制。

若从历时性视角审视，可以观察到地方官员行为逻辑的演变轨迹。早期“晋升锦标赛”理论^{[5][6]}揭示了地方政府围绕经济增长指标展开的横向竞争格局^{[7][8]}。然而，当治理进入“硬核指标”难以客观衡量政绩的阶段，地方政府主动寻求治理创新，推动条块合作进入新模式，通过共同打造“印象政绩”吸引上级关注，形成“结对竞赛”机制^{[9][10]}。

值得深思的是，现有研究仍主要聚焦于普通上级职能部门与下级地方政府的条块合作，未能深入解释垂直管理体制下条块合作的特殊性。当垂直管理的条条与属地政府的块块相遇时，二者的资源结构、行为逻辑与晋升路径存在本质差异：垂直部门依托专项资金强调政策执行的精准度与合规性，地方政府则采取“打包策略”整合碎片化资源，更关注治理效能的可见性。^[11]更重要的是，条块合作治理创新不仅是基于共同责任和利益的选择，也是条块激励兼容与避责心态的产物。^[12]在垂直管理体制下，条块官员的晋升路径分属不同赛道，彼此间并不构成直接竞争，这使得传统的“锦标赛”或“结对竞赛”理论在解释此类合作时面临局限。

因此，探讨垂直管理体制下条块合作的治理创新动因与机制亟待深入：首先，在缺乏直接晋升竞争的情况下，是什么驱动垂直管理部门与地方政府形成稳定持久的合作关系？其次，条块双方通过何种机制共同塑造政绩信号？最终，这些政绩信号如何在条块系统间实现互动反馈？对这些问题的系统回应，不仅有助于厘清垂直管理体制下条块合作的独特逻辑，更能为构建中国自主的治理知识体系提供理论支撑。

2. 文献述评与分析框架

作者简介：王林茵（2001-），女，硕士研究生，研究方向为基层政府运作、政策创新

2.1 从竞争叙事到相容逻辑

条块关系的研究始终与中国治理体系的变迁同频共振。早期研究深刻揭示了条块二元结构的历史轨迹^[13]：在GDP锦标赛激励框架下，地方政府作为相对独立的利益主体展开横向角逐，此类创新实践往往囿于块块单元呈现试点程式化^[14]，缺乏条条系统的制度支撑而难以突破地域边界^{[9][15]}。

伴随国家治理体系现代化推进，特别是党的十八大以来“五位一体”总体布局实施，公共服务与社会治理逐渐取代经济增长成为政府职能优先选项^[16]，基层治理考核导向呈现出从“弱政治—强经济激励”^[35]向“强政治—弱经济激励”的范式转换。这一变革促使拥有专业资源和政策刚性的条条部门重获话语权，与承担属地责任的块块形成新的“结对竞赛”机制^{[17][9]}。然而，这种理论模型在实践中常遭遇异化^[24]，条块合作往往沦为应对考核压力的“亮点工程”^{[18][19][20]}，过度追求政策的可视化绩效而忽视基础性治理议题^{[21][22][23]}。现有研究虽然准确诊断了协作困境，如垂直管理导致的“基层脱节”与属地政府面临的“有需求无抓手”困境^[25]，却普遍陷入“问题—诊断”的路径依赖^[26]，相对忽视了对垂直管理体制下成功案例的深度挖掘与机制分析。

数字治理时代的来临曾被视作破解条块协作困境的潜在路径。理论上，数据共享平台与智能决策系统的应用能够突破部门壁垒，实现治理资源的精准配置。部分研究表明，数字化工具通过任务派单、绩效可视化等机制创新政务服务^{[27][28]}，正在重塑传统条块互动模式——既强化垂管部门的场景嵌入能力，又提升属地政府的协商博弈资本。但实践表明，技术赋能若无法穿透制度环境的约束，如根深蒂固的部门本位主义与数据壁垒，其最终效果难免大打折扣。^[29]尽管这种技术逻辑与行政逻辑存在巨大张力，条块合作在突发事件应急响应等时效性极强的治理场景中仍然表现得尤为重要。

纵览研究演进，可以清晰看到三个亟待突破的理论瓶颈：首先是分析视角的单一性，过度强调“条条主导”或“块块创新”的单向叙事，缺乏对条块间策略性互动的动态考察；其次是主体性研究的缺位，忽视了个体行动者的策略选择对合作绩效的形塑作用；最为关键的是，多数研究不自觉地将“条块合作”视为同质化整体，严重忽略了垂直管理体制下合作的特殊性——当条条与块块的晋升路径分离、资源禀赋迥异时，驱动它们紧密合作、共塑政绩的微观基础究竟是什么？既有理论对此未能给出有力回答。因此，条块合作研究亟需实现从“问题诊断”到“机制分析”的方法论转向，核心任务是解剖垂直条块之间既非纯粹科层命令、亦非简单利益交换的深层结合机制。

2.2 分析框架：政绩相容体

条块关系作为当代中国政治发展中最基本的政治关系之一^[30]，为穿透垂直管理体制下条块合作的复杂现实，本研究通过“政绩相容体”^[29]这一核心概念，系统揭示其深层逻辑。该概念源于曼瑟尔·奥尔森“相容利益”^[31]思想，用以描述在“强政治—弱经济激励”新范式下，垂直管理的条条与属地政府的块块为应对共同考核压力，通过资源共享、责任共担与政绩信号绑定所形成的深度交织、荣损与共的政绩命运共同体。它超越简单的任务协作或利益交换，本质是双方政治声誉与晋升资本的深度融合。

基于这一概念，我们可以重新审视条块合作的深层动力。政绩作为分析政府官员行为逻辑的中性概念，是与干部制度配套的激励机制，是上级动员、引导和控制下级工作方向的重要工具。^[32]在中国垂直管理体制下，条块相容政绩的形成根植于压力型体制与科层资源分配的结构性张力^[37]。这一相容体的生成源于三重动力的叠加驱动：首先是资源结构的非对称性依赖，条条掌控政策解释权、技术标准与专项资金等“硬资源”，而块块则垄断属地信息、社会资本与行政协调能力等“软资源”，这种结构性分化构成了合作的基础条件；^[25]其次是政绩导向的范式转型，当考核重心从“弱政治—强经济激励”转向“强政治—弱经济激励”，经济指标竞争让位于政治效能比拼，条块双方都需要通过创新性合作制造具有符号价值的“印象政绩”；^[9]第三是合作机制的显性化压力，传统依赖非正式关系的隐性协调因其不稳定性而难以为继，上级考核对“跨部门协作”的日益强调，倒逼条块合作走向制度化与显性化。^[10]

从治理效能视角审视，垂直管理体制下条块政绩相容体的核心价值在于破解垂直管理与属地治理的结构性矛盾，通过技术权威与属地权威的融合，既保障政策统一性，又兼顾执行灵活性。在合作的动态过程中，条块部门首先通过高频互动确立合作共识，继而以制度化框架确认协作模式，最终依托考核体系实现稳定存续。^[26]这种协作机制不仅降低了职能执行过程中的部门博弈内耗^[34]，更通过责任关联网增强治理合法性，提升治理效能，成为压力型体制下政策落地的“安全阀”。^[36]在具体运作层面，垂直管理体制下条块相容政绩的呈现依赖于制度化协同与“可视化”成果，条块通过联席会议、联合发文等正式程序将协作共识转化为常态化机制，同时借助现场会、工作报告等符号化载体，构建双向政绩背书的传播链条，确保合作行为的可持续性。^[9]

3. 条块合作的行动逻辑与策略

3.1 政绩信号的塑造机制

垂直管理体制下条块合作的政绩共容体在实践中的维系,依赖于条块双方精妙的策略互动,这些互动围绕“政绩信号的共同塑造与传递”这一核心展开。政绩信号的塑造配合更多体现在监管类事务的联合执法。在某些涉及跨领域监管的执法行动中,垂直管理机构 and 地方政府会组成联合执法队伍。双方在联合执法的过程中会就具体任务进行事先沟通,根据实际需要调配执法力量,根据资源和实际情况分配执法人员,并协调不同部门间的合作,确保无缝配合。联合执法的一个重要目标是确保违法行为能够得到及时的处罚和整改,在执法过程中,垂直管理机构通常有权对违法行为做出行政处罚,将行动的检查结果和发现的违规行为反馈给地方政府,地方政府则负责对地方实施的具体措施进行监督和执行。联合执法可以确保监管的合规性和增强监管的效果性,同时减少资源浪费和执法盲区。垂直管理机构与地方政府之间塑造政绩信号的事务配合似乎都处于职能交叉板块之间,但是除此之外,垂直管理机构对于地方政府合作需求更明显、更重要的板块坐落于专项行动。垂直管理机构专项行动的建设需要地方的协同配合,而且部分专项行动需要由地方政府与垂直管理机构牵手联办才能发挥出最大效果。

垂直管理机构与地方政府二者不仅在政绩信号的塑造上进行配合,在政绩信号的传递上也保持协同。这种双向协作不仅促进了实际工作的顺利进行,也加深了双方的合作关系,体现了良好的互动与共赢机制。二者在共同合作完成具体任务或项目后进一步携手联合推动成果的宣传与传播。通过共同传达工作成果,二者相互支持、共同展示工作成效。这种协同合作不仅确保了信息的有效流通和对外传播,为双方树立了良好的形象,还为彼此赢得社会认同声誉和荣誉,进一步提升了双方在公众和各界中的影响力和公信力。

图1所示的垂直管理体制下条块合作机制揭示了这种结对形成的共容体。虚线大方框展现的是不同条块下的责任主体,其中A海关与B海关存在直接的政绩竞争,市司法局、市公安局之间也存在着直接的政绩竞争,并且相同职能部门之间也存在着业务竞争如A市司法局与B市司法局。更细密的虚线框定的则是具体的政绩共容体展示,且双方用双向箭头连接:垂直管理体制下的条条与块块就某项工作进行合作塑造共容政绩,并且借助这种结对与同属层级的其他条块合作展开竞争,竞争的胜负结果会通过市政府等节点同时反馈给条块各自的上级系统。举例来说,A海关依赖其与A市司法局结对塑造共容政绩与同属层级的其他条块结对展开印象政绩上的竞争——若A海关与A市司法局合作胜出,具有业务裁量权的市政府会将相应信息反馈给省委省政府。同样,B税务局依赖其与B市公安局结对塑造共容政绩与同属层级的其他条块结对展开印象政绩上的竞争——若B税务局依赖其与B市公安局合作失利,具有业务裁量权的市政府同样会将相应信息反馈给省委省政府。因此图1中有线条连接上级职能部门与上级政府。

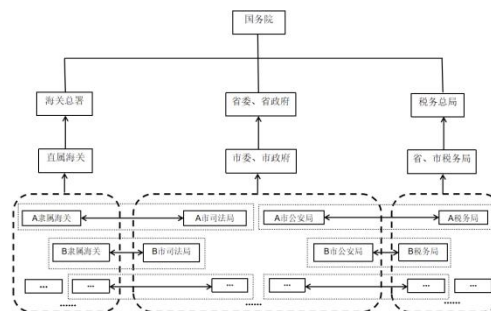


图1 垂直管理体制下条块合作

资料来源:作者自制。

在政绩信号的塑造过程中,条条与块块形成了一套相互配合的行动策略。“条条”的行动策略具有两个明显特征:一是垂直管理机构落实政策需要“科层借势”^[37],通过戴帽竞争^[38]获得地方政府更高的注意力^[15](命题1.1)。虽然垂直管理机构具有较强的政策制定职能,但在实际操作中,其执行力的奏效需要依赖地方政府配合。因此,垂直管理机构往往选择绕道竞争属地党委政府的注意力,借由党委政府的权威地位向地方政府及部门施加压力。例如,海关与地方司法局联合建立进出口监管与司法协作机制,统筹做好辖区走私犯罪、跨境违规行为的联合稽查、司法诉讼及涉案财物处置工作。

二是垂直管理机构会争取地方政府的倾斜性支持构建亮点项目,以使自身的政绩信号快速被上级感知(命题1.2)。垂直管理机构在构建亮点项目过程中选择地方具备优势的领域设立试点、推动地方树立典型,将专业政策转化为可见度高的治理创新。地方政府支持的增加,使垂直管理机构的政策在地方层面上获得更高优先级和实

施权力，从而提升其整体影响力。

“块块”的行动策略则体现为：**一是确保与垂直管理机构职能重合的业务顺利实现，以清晰呈现自身工作成效（命题 2.1）**。地方政府通常拥有对地方资源较强的掌控权，当与垂直管理机构职能有交集时，不仅要配合职能实施，还需在实际操作中提供必要的资源支持。例如，公安局配合税务局强化税收征管、打击涉税违法犯罪，推进税务稽查与刑事司法有效衔接。

二是地方政府配合垂直管理机构构建共容政绩，以获得上级对其的更高认可（命题 2.2）。地方政府进行政策实施或亮点项目构建，最终指向在于通过治理创新及其产生的政策效果来打造亮点政绩。块块深谙与条条的成功合作是其向上级传递积极信号的捷径，因此有强烈动机将自身政绩与条条的专业权威进行绑定。

将命题 1.2 与命题 2.2 相结合，“条条”与“块块”的策略在行政关系之外交汇于“政绩共容体”，形成一种**新型合作模式（命题 3.1）**。垂直管理机构通过推动和引导有效落实政策，地方政府则通过实施和创新来回应要求，两者之间的合作成为实现共同目标的关键。通过合作，双方不仅能够找到契合点，还能够通过合作塑造共同的政绩信号，实现共容的政绩目标。^[35]

3.2 政绩信号的传递机制

政绩信号的传递机制进一步固化了垂直管理体制下条块合作的政绩共容体。图 2 呈现了垂直管理机构和地方政府共容政绩信号传递的基本机制，条块双方在各自系统的汇报中会策略性地嵌入对方的贡献，形成“你中有我，我中有你”的成果汇报文本，上级部门在接收到这种经过共容编码的信息后，所给予的表彰与认可也往往兼具复合性，使得条块双方的政绩资本在共享中共同增值。

地方政府的信号传递：在向上级党委政府汇报时，一方面突出自身在政策创新、执行效能等方面的突破性进展；另一方面着重强调垂直管理机构在跨部门协作中展现的专业能力和担当精神。这种政绩信号的向上传递使上级决策层得以构建完整的治理绩效图景，进而通过三个维度实施组织激励：在属地政府考核体系内授予垂直管理机构跨系统的年度考核优等评价，在地方政府系统内给予地方政府通报表彰，在跨系统层面联合授予“先进协作单位”等复合型荣誉。

垂直管理机构的信号传递：下级部门在制度化渠道通过三重路径向上传递政绩信号：其一，采取书面汇报、专项总结及现场会议等制度化方式，系统呈现本领域工作创新；其二，在汇报框架中嵌入地方政府的协作贡献，特别强调其在政策执行、资源调配等环节的协同支持；其三，通过典型案例提炼形成可复制的跨部门协作范式。上级垂直管理机构在接获此类专业性及协作性政绩信息后，会通过组织函件、专项通报等正式渠道向属地政府传递正向反馈，形成跨系统的激励。

通过成功的合作案例获取各自上级的政治认可，各上级则借助典型推广强化政策权威。条块通过合作的汇报不仅展示自己的工作成绩获得正向激励，还能通过协作展示整体工作成效，突出条块合作的示范作用。垂直管理机构上级部门与市委市政府往往特别强调通过制度化渠道使条块合作的示范效应形成治理创新扩散，例如，在信息编码层面通过公文系统将优秀协作案例提炼为标准化操作模板；在激励设计层面设立“创新协作奖”等专项荣誉；在经验推广层面构建“试点-评估-推广”的三阶扩散机制。

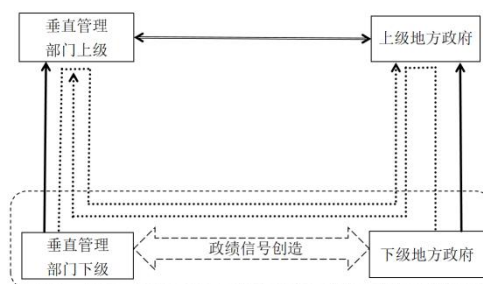


图 2 政绩共容体政绩信号传递

资料来源：作者自制。

4 条块合作的复杂行动后果

条块合作在提升治理效能的同时，其内在的“政绩共容”逻辑也衍生出一系列复杂的、甚至相互矛盾的治理后果。基于前述讨论，我们可以进一步分析垂直管理体制下条块合作的复杂后果。

首先，条块合作有利于增强垂直管理机构的治理创新动力。垂直管理机构通常负责实施其上级的宏观政策或专业化职能布景，而地方政府则在具体的区域内承载了政策的落实任务。在条块合作中，地方政府作为具体执行

者,往往能够根据本地实际情况提出创新性的建议和解决方案,这些创新反馈不仅有助于地方政府更好地执行政策,也激发了垂直管理机构在实践中获得新的启示,进行自我调整与创新,推动其治理思维的转型。尤其在一些新兴社会问题和复杂的公共事务治理领域,条块合作能为垂直管理机构提供新的治理思路,从而形成“政策—执行—创新”的良性循环。

其次,垂直管理机构与地方政府之间的合作对于平衡政策统一性与执行灵活性具有重要作用。政策的统一性和地方执行的灵活性之间常常存在张力,国家政策越明确一统,它与地方实际条件的差异就越大,政策决策过程与执行过程的分离就越大,其执行过程就不得不允许灵活应变。^[39]通过与地方政府的合作,垂直管理机构能够确保中央政策在地方的贯彻执行,避免地方政府在执行过程中出现偏离中央方针的情况。在实际执行过程中,条块合作能够使不同地区和部门根据不同区域、不同层级的具体需求调整政策执行细节以适应当地的特殊情况,避免一刀切的政策实施方式。这种合作不仅加强了政策的可操作性,也使政策执行更加精准高效。

但从另一个角度来看,条块合作的微妙过程也面临着诸多挑战。影响之一是块块配合条条,选择性应付行为^[40]或将成为可能。政绩共容体固然能聚合资源、激发真实的治理创新,形成“政策—执行—创新”的良性循环,但其对“可视化”政绩的过度追求也容易导致合作滑向“选择性应付”。

垂管体制下的条块合作往往不只是为了经济利益,而是为了共同制造一个更响亮、更亮眼的政绩信号。地方政府实行政策是要借助于特定领域治理绩效的产生来向上级政府传递积极信号以便在上级的注意力竞争中胜出,因此,政策实行的根本逻辑还是在于“政绩—晋升”的激励。利益一致性是部门间合作的一个基本视角,当受益较多时,块块更倾向于积极配合条条,而当受益较少或无明显受益时,则块块可能减少执行力度,甚至出现抵制、变通或敷衍等波动政策执行情况。

在条块合作中,合作模式常常具有明显的时间局限性,特别是某些重点项目或专项政策,垂直管理机构往往设立明确目标和期限,依赖地方政府在限定时间内完成相应任务。尽管地方政府通常会配合,但由于政绩压力不同,有时会采取选择性应付策略:在表面上积极响应合作要求,但实际执行过程中仅选择执行那些对自身政绩有直接帮助的部分,而对那些较为复杂或涉及利益冲突的部分采取回避或不作为的态度。

影响之二是某个条块合作的亮点项目经验会面临推广难题。政绩共容体成功实现了政策的本地化精准执行,但这种成功高度依赖于特定条块间在特定时空条件下形成的特殊“政治化学反应”,具有强烈的排他性与路径依赖。因此即便某个亮点项目被树为典型,其他存在竞争关系的条块也缺乏动力去模仿,导致盆景难成森林,治理创新的扩散效应大打折扣。

在政府公文与汇报交流体系中,一些优秀的条块合作模式和典型亮点项目案例虽有一席之地,但亮点项目的推广往往面临可复制性和可持续性等问题。其他条块出于政绩追求,往往更注重亮点项目的首创性、更追求创新项目的新颖性,希望启动专属的创新项目而不是完全模仿先进经验。此外,共容体是基于特定条块间独特的资源和印象政绩共创的考量形成的,具有高度的情境特定性,所以难以被简单复制。

这些复杂后果充分表明,政绩共容体既是中国治理转型期垂直管理机构与地方政府在政策执行与社会治理领域的重要合作模式,也是一个充满内在张力的治理创新。

5 结论与展望

本研究通过建构“政绩共容体”这一理论框架,对垂直管理体制下条块合作的深层逻辑进行了系统性解析。研究表明,“政绩共容体”不仅仅是条块间简单的任务协作或利益交换,而是在“强政治-弱经济激励”新范式下,垂直管理的“条条”与属地政府的“块块”基于资源互补、亮点共塑与政绩绑定所形成的荣损与共的政绩共容体。这一理论建构突破了传统“晋升锦标赛”模型仅关注横向块块竞争的解释局限,也超越了“结对竞赛”理论对普通职能条块协作的描述,揭示了在晋升路径分离的条块之间,通过政绩信号绑定而形成的独特合作机制。

本研究的理论贡献主要体现在三个层面:其一,在理论视角上实现了从“竞争叙事”向“共容逻辑”的转换,将分析焦点从条块间的零和博弈转向政绩生产的共同体构建,为理解当代中国条块关系提供了新的理论透镜;其二,在分析层次上突破了结构决定论的不足,通过揭示“科层借势”、“亮点共塑”、“职能补位”、“政绩绑定”等策略性互动,实现了对条块官员作为能动主体的行为逻辑的深入把握;其三,在研究方法上推动了从“问题诊断”向“机制分析”的转向,通过系统阐释政绩共容体的生成动力、运作过程与复杂效应,为条块关系研究提供了更加动态和系统的分析框架。

在实践层面,本研究对优化垂直管理体制下的条块协作机制具有重要启示。当前条块合作中存在的选择性应付、经验推广难等困境,本质上反映了政绩共容体运行中的内在张力。这就要求在完善干部考核机制时,需超越简单的“协作指标”考核,建立更加注重治理实效、兼顾短期成效与长期效应的综合评价体系。同时,应通过制度创新将成功的条块合作经验进行标准化、制度化转化,削弱其过度依赖特定情境的排他性,增强可复制性与推

广价值。

展望未来研究,本研究开启的学术对话仍有多维拓展空间。首先,可开展深入的实证检验,通过典型案例的深度剖析或大样本数据的量化分析,进一步验证政绩共容体各命题的解释力与适用边界。其次,可进行跨领域比较研究,探究政绩共容体在环境保护、市场监管、社会保障等不同政策领域中的形态差异与运作特性。此外,还可拓展跨层级研究视野,将分析触角延伸至省、市、县等多级政府层面,探索政绩共容体在不同行政层级中的演变规律。最后,可引入国际比较视角,在更广阔的治理体系谱系中定位中国条块关系的独特性与共性,丰富对国家治理现代化的理论认知。

参考文献

- [1] 周振超.当代中国“条块关系”研究[M].天津:天津人民出版社,2009.
- [2] 安阳市人民政府办公室.安阳市人民政府关于印发安阳市税费共治办法(试行)的通知[政策文件].安阳:安阳市人民政府办公室,2024年.
- [3] 郑序、陈翔.(2024,05,17).温州市政府与杭州海关签订战略合作框架协议[温州新闻网].<https://news.66wz.com/system/2024/05/17/105635808.shtml>
- [4] 郭睿,李瀚铭.(2023,08,29).厦门“智慧口岸”建设扬帆提速.[厦门日报].<https://ftz.fujian.gov.cn/article/index/aid/21510.html>
- [5] 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,(07):36-50.
- [6] 周飞舟.锦标赛体制[J].社会学研究,2009,24(03):54-77+244.
- [7] 徐现祥,王贤彬,舒元.地方官员与经济增长——来自中国省长、省委书记交流的证据[J].经济研究,2007,(09):18-31.
- [8] 陶然,苏福兵,陆曦,等.经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标竞赛理论的逻辑挑战与省级实证重估[J].管理世界,2010,(12):13-26.
- [9] 黄晓春,周黎安.“结对竞赛”:城市基层治理创新的一种新机制[J].社会,2019,39(05):1-38.
- [10] 王铮.政府部门间协作的影响因素及其组织逻辑:基于组织角度的分析[J].公共管理与政策评论,2023,12(02):43-53.
- [11] 陈家建.项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J].中国社会科学,2013,(02):64-79+205.
- [12] 周振超,黄洪凯.条块关系从合作共治到协作互嵌:基层政府负担的生成及破解[J].公共管理与政策评论,2022,11(01):20-33.
- [13] 马力宏.条块关系:从结构角度看政府管理[J].中国国情国力,1999,(08):8-9.
- [14] 陈那波,蔡荣.“试点”何以失败?——A市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究[J].社会学研究,2017,32(02):174-198+245.
- [15] 陈思丞.政府条块差异与纵向创新扩散[J].社会学研究,2020,35(02):146-169+244-245.
- [16] 马英娟,李德旺.我国政府职能转变的实践历程与未来方向[J].浙江学刊,2019,(03):74-84.
- [17] 杨雪冬.条块关系问题的产生及其协调[J].探索与争鸣,2020,(11):40-42.
- [18] 文宏,崔铁.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[J].公共行政评论,2015,8(06):113-133+187-188.
- [19] 叶敏.政策执行的“亮点工程”及其生产逻辑——以X市新农村建设的政策过程为讨论基础[J].甘肃行政学院学报,2016,(06):19-30+125.
- [20] 李尧磊.中国乡村振兴过程中“制造亮点”的多层级逻辑——基于中部桥镇的案例研究[J].公共管理与政策评论,2022,11(06):60-76.
- [21] 李妮.模糊性政治任务的科层运作——A县政府是如何建构“创新”政绩的?[J].公共管理学报,2018,15(01):1-11+153.
- [22] 姜晓萍,吴宝家.警惕伪创新:基层治理能力现代化进程中的偏差行为研究[J].中国行政管理,2021,(10):41-48..
- [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(04):32-42+166.
- [24] 沈荣华.分权背景下的政府垂直管理:模式和思路[J].中国行政管理,2009,(09):38-43.
- [25] 周志忍,蒋敏娟.中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架[J].公共行政评论,2013,6(01):91-117+170.

- [26] 王清.政府部门间为何合作:政绩相容体的分析框架[J].中国行政管理,2018,(07):100-107.
- [27] 张红春.政府绩效生成的复杂性与绩效评估因应[J].求实,2021,(06):25-40+108.
- [28] 王伟,纪思彤.数字化工具嵌入政府绩效管理的实践路径——基于海林市政府绩效管理案例[J].中国人事科学,2024,(02):24-35.
- [29] 马亮.大数据时代的政府绩效管理[J].理论探索,2020,(06):14-22.
- [30] 朱光磊.《当代中国政府间纵向关系研究》评介[J].政治学研究,2006,(01):127-128.
- [31] [美] 奥尔森.国家的兴衰:经济增长、滞胀和社会僵化 [M]. 上海: 上海世纪出版集团,2007.
- [32] 陈家喜.地方官员政绩激励的制度分析[J].政治学研究,2018,(03):72-80+128.
- [33] 贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学,2011,(05):61-79+220-221.
- [34] 王清.行政执法中的部门博弈:一项类型学分析[J].政治学研究,2015,(02):69-78.
- [35] 练宏.弱排名激励的社会学分析——以环保部门为例[J].中国社会科学,2016,(01):82-99+205.
- [36] 周雪光.论中国官僚体制中的非正式制度[J].清华社会科学,2019,1(01):7-42.
- [37] 刘琼,程建新.任务特征感知、科层借势与政府部门间合作过程——两个城市医保支付方式改革的案例分析[J].公共管理学报,2022,19(04):42-51+168.
- [38] 练宏.注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析[J].社会学研究,2016,31(04):1-26+242.
- [39] 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,(06):1-21+243
- [40] 杨爱平,余雁鸿.选择性应付:社区居委会行动逻辑的组织分析——以G市L社区为例[J].社会学研究, 2012, 27(04): 105-126+243-244.

The Performance Compatibility Coalition: A New Mechanism and Action Logic of Collaboration between Vertical and Horizontal Administrations under the Vertical Management System

Wang Linyin¹

¹ School of Public Administration, South China Agricultural University, Guangzhou, Guangdong 510642, China

Abstract: Existing literature predominantly interprets the relationship between vertical (tiao) and horizontal (kuai) administrations through the lenses of "promotion tournament" or "paired competition," yet frequently overlooks the distinctive characteristics and underlying mechanisms of vertical-horizontal collaboration under the vertical management system. This study constructs an analytical framework of "Performance Compatibility Coalition" to elucidate the new mechanisms of tiao-kuai cooperation. The research finds that under the emerging paradigm of "strong political-weak economic incentives," vertical "tiao-tiao" (line agencies) and local "kuai-kuai" (territorial governments) form an interest coalition based on resource asymmetry, joint highlight construction, and performance binding. Through strategies such as "bureaucratic leveraging" and "spotlight projects," tiao-kuai actors collectively shape and transmit "compatible performance" signals to achieve competitive advantages in horizontal "paired competition." However, this cooperation also generates complex consequences including selective compliance and difficulty in experience generalization. This study not only provides a novel analytical perspective for understanding the deep dynamics of state governance in China, but also offers practical implications for optimizing vertical-horizontal collaborative mechanisms under the vertical management system.

Keywords: tiao-kuai relations; vertical management; performance compatibility coalition; governance innovation