

# 没有竞争的治污锦标赛： G市小流域“赛水质”的案例分析\*

王惠娜

**[摘要]** 层级政府运用锦标赛机制来完成治理任务。通过对G市小流域“赛水质”的案例研究发现：上级政府通过建立“以赛促治”的规则体系来引导下级政府治理污染问题，上下级围绕竞赛规则进行上级控制与下级自主的序贯博弈。然而，“强监控—弱激励”的治理情境使治污行为未能完全符合锦标赛的预设命题，下级政府并未真正围绕奖惩展开“自我加码”的治污竞争，而是遵循没有竞争的锦标赛逻辑，具体表现为：遵从上级的任务目标与监控系统，自主治理中规避问责风险，上级激励机制内卷化。在未来的治污制度设计中，应考虑地方政府的避责行为逻辑，完善制度设计，均衡设计激励与问责机制。

**[关键词]** 治污 锦标赛 邀功 避责 激励

〔中图分类号〕D63 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-7326(2020)07-0071-06

## 一、“以赛促治”的现象与问题

在复杂因素相互交织的治理情境，较高层级政府通过何种方式来激励较低层级政府完成治理任务，是政府治理的核心问题。周黎安提出晋升锦标赛模式，认为上级政府对多个下级政府部门的行政长官设计了一种晋升竞赛，竞赛标准由上级政府决定，它可以是GDP增长率，也可以是其他可度量的指标，竞赛优胜者将获得晋升。<sup>①</sup>在晋升锦标赛框架下，地方政府展开各种标尺竞争。竞争标尺可以是GDP增长率、<sup>②</sup>社会创新<sup>③</sup>抑或地方脱贫，<sup>④</sup>地方政府围绕着标尺展开自我加码式的横向竞争。随着国家生态文明制度的提出以及经济与环境关系的变化，中央政府建立了环境保护和生态建设等考核指标，并将主要污染物考核结果作为地方领导综合考核评价的重要依据。中央政府自上而下建构以环境绩效考核为内容的激励机制，除此之外，中央政府也设置各种“评比表彰”（如国家环保模范城市）来引导地方政府行为和结果，实现对地方政府绩效和效能的制度激励。<sup>⑤</sup>中央政府所建构的激励机制既体现和维系了中央合法性权威，也给地方政府提供了解决职权不对等问题的契机，<sup>⑥</sup>促使地方政府将环境绩效作为新标尺

\* 本文系国家社会科学基金项目“主体、制度与文化视角中的邻避冲突协商治理研究”（18AZZ010）的阶段性成果。

**作者简介** 王惠娜，华侨大学政治与公共管理学院副教授（福建泉州，362021）。

① 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。

② 张军：《为增长而竞争：中国之谜的一个解读》，《东岳论丛》2005年第4期。

③ 何艳玲、李妮：《为创新而竞争：一种新的地方政府竞争机制》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2017年第1期。

④ 王刚、白浩然：《脱贫锦标赛：地方贫困治理的一个分析框架》，《公共管理学报》2018年第1期。

⑤ 周晔：《合法性视域下的“评比表彰”：行动逻辑、功能局限及治理——以中央政府及职能部门组织的评比表彰活动为例》，《中国行政管理》2014年第9期。

⑥ 刘思宇：《“评比表彰”的激励逻辑——基于创建全国文明城市的考察》，《中国行政管理》2019年第2期。

而进行治污竞争,本文称此类现象为治污锦标赛。当环境治理被列为关键考核指标时,环境治理与经济发展之间的复杂性甚至冲突关系将使地方政府的动机与行为更为复杂,那么上级政府所建构的治污锦标赛是否给下级政府提供了“对的激励”?如果把环保问责风暴(如中央环保督查、环保约谈等)纳入对地方政府环境治理行为的观察,在激励与问责并存的制度背景下,上级政府所建构的以环境质量为标尺的锦标赛真的能促使下级政府展开治污竞争吗?本文通过对G市2013—2017年实施的小流域“赛水质”进行案例研究,讨论治污锦标赛的制度特性与治理逻辑,从而归纳地方政府“为治污而竞争”的行为逻辑。

## 二、治污锦标赛的文献综述

委托代理理论将环境治理失败的原因解释为地方政府与中央政府目标利益不一致,也就是委托—代理问题。中央政府建立了以指标和考核为核心的“压力型”政治激励模式,<sup>①</sup>通过“十一五”规划提出了约束性指标,调整了官员的政绩考核体系,设定了具体的数字目标,提升了环保目标在考核中的比重,增加了与环境绩效有关的奖惩措施。这些奖惩激励机制能够引导地方官员积极执行环境政策,环境治理绩效也为地方官员带来重大的政治和经济利益。<sup>②</sup>由此可见,在环境治理的科层体系中,上级政府决定晋升和提拔标准,设立可观察的竞赛指标,提供实施晋升标准的可信承诺;下级政府能控制和影响最终考核成绩,成绩是可分离和可比较的,彼此间不容易形成合谋,<sup>③</sup>建构了治污锦标赛的激励机制。

环保激励机制作为中央引导地方政府行为的方向标,为晋升激励提供了可信承诺。孙伟增等人的研究发现,城市环境质量和能源利用效率的改善对市长的晋升概率有一定的正向作用,这种环境绩效晋升激励的存在能够推动城市能源利用和环境质量的提升,有助于实现经济与环境双赢的可持续发展目标。<sup>④</sup>环保考核激励具有约束性目标导向作用,对约束性污染物减排(如二氧化硫)的效果要比对非约束性污染物(如工业废水)减排的效果更明显,即使同样是约束性环境污染物,环保考核对可见度较高的约束性环境污染物(如二氧化硫)要比对可见度低(如化学需氧量)的排放影响更明显。<sup>⑤</sup>更为严格的环保考核政策(如两控区政策)能促进地方政府更大幅度地削减排污量,但地方GDP增长率也同步受到影响。<sup>⑥</sup>这些环保激励机制通过影响官员晋升概率来激发官员治理污染的积极性,促使地方主政官员为环境质量负责,改变地方政府的行为偏好,从而治理环境污染问题。<sup>⑦</sup>

作为一系列以指标设计的激励机制,锦标赛机制的设计需要遵循有效信息和激励强度原则,违背这一原则将会导致激励目标的偏离与意想不到的后果,从而出现激励错配下的行为扭曲。<sup>⑧</sup>环保目标考核是根据约束性指标设计的,具有强烈的约束性目标导向,能降低约束性指标的排放量,如二氧化硫、化学需氧量等,但对民众体感的废水、废气、PM10等污染物的作用却不明显。这说明约束性指标考核促使地方政府为完成污染物减排任务采取应对策略,而没有真正改善环境质量。<sup>⑨</sup>并且,在多任务的地方治理情境中,环保考核指标常常被异化,“一票否决”变成了“逆一票否决”效用,环保机构内部消解

① 冉冉:《中国地方环境治理——政策与执行之间的距离》,北京:中央编译出版社,2015年,第109页。

② Jie Gao, “Governing by Goals and Numbers: A Case Study in the Use of Performance Measurement to Build State Capacity in China”, *Public Administration and Development*, vol.29, no.1, 2009.

③ 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:上海人民出版社,2008年,第96页。

④ 孙伟增、罗党论:《环保考核、地方官员晋升与环境治理——基于2004—2009年中国86个重点城市的经验证据》,《清华大学学报》2014年第4期。

⑤ 吴建南、徐萌萌、马艺源:《环保考核、公众参与和治理效果:来自31个省级行政区的证据》,《中国行政管理》2016年第9期。

⑥ Jie Yvonne Chen, Pei Li and Lu Yi: “Career Concerns and Multitasking Local Bureaucrats: Evidence of a Target-Based Performance Evaluation System in China”, *Journal of Development Economics*, vol.133, 2018.

⑦ Siqi Zheng, et al., “Incentives for China’s Urban Mayors to Mitigate Pollution Externalities: The Role of the Central Government and Public Environmentalism”, *Regional Science and Urban Economics*, vol.47, 2014.

⑧ 袁凯华、李后建:《官员特征、激励错配与政府规制行为扭曲——来自中国城市拉闸限电的实证分析》,《公共行政评论》2015年第6期。

⑨ 周雪光、练宏:《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学》2011年第5期。

了上级政府所设计的环境质量排名的强激励，而实际是以弱排名激励来完成任务，<sup>①</sup>导致锦标赛的激励作用难以真正发挥。

综合已有研究，对环保锦标赛激励机制效果评价的分歧来自不同的研究预设。认为环保激励机制能产生积极引导作用的观点是基于地方官员的职业前景理论的激励路径。<sup>②</sup>根据职业前景理论，地方政府官员要了解上级政府最重视的任务以及评价指标，竭尽全力完成任务从而最大化显示其政绩，实现仕途晋升。认为环保激励机制效果不明显的观点主要是基于地方政府所面临的多任务、激励与问责同步的复杂情境以及锦标赛设计的严苛要求，导致难以简单衡量某项激励机制的效用。在经济增长领域，晋升锦标赛曾经对地方官员产生激励效果，但这一效果很难长期持续。<sup>③</sup>在多任务的复杂情境中，环保锦标赛激励机制能否引发地方政府展开治污竞争？地方政府在环保锦标赛中遵循何种行为逻辑？激励效果如何呢？

### 三、G市小流域“赛水质”的实施过程

G市位于东南沿海，境内以两江水系为主，形成34条溪流分支，总长1620公里，地表水总量87.6亿立方米，两江省控监测断面水质维持在Ⅲ类水。为了治理小流域污染问题，G市2013年提出了以“小河净”促“大河清”的治理思路，出台《小流域“赛水质”活动实施方案》（G政办〔2013〕93号），实施“以赛促治”的创新治理模式，2013—2017年实施三个批次的小流域“赛水质”活动，总共治理了65条小流域。在“赛水质”活动中，市政府建立以水质为标尺的竞赛规则，引导基层政府从关注治污工程转向关注水质结果，促进基层政府以水质为目标展开治污竞争。

#### （一）“赛水质”规则：“以赛促治”

“赛水质”规则是市政府建立的、引导县区政府行为的规则系统，涵盖了参赛流域数量、工作任务、考核指标、奖惩方法，规定了“赛什么”和“如何赛”细则。在第一、二批活动中，以生活居住为主的县区1条流域参赛，其他县区各2条流域参赛。在第三批，市政府对参赛流域进行了调整，1个位于上游的县和3个工业企业较多的县参赛流域各为3条，其他县区不变。指标体系是“赛水质”的核心规则，包括水质指标和整治重点任务两大类。水质指标可量化程度与刚性较大，比如“赛后污染指数对比赛前本底值削减40%以上”；整治重点任务指标的可量化程度较低，比如“全面完成清淤疏浚等任务”，并未列出“全面完成”的量化标准。从第二批“赛水质”开始，水质质量与重点任务的分值比例从5:5调整到3:7，说明量化刚性指标的弱化以及非量化弹性指标的强化，便于市政府对上下游流域重点任务分值的适当调整，增加了市政府对评分考核的灵活调整权和比赛排名的控制权；取消县区自评说明县区在评分考核中的作用消失，市级部门完全掌握评分控制权。市政府对上下游县区采用同一套考核指标，虽然市政府通过调整重点任务的分值来兼顾上下游水质条件和整治难度差异，但上下游难以公平考核。例如下游JJ县做了很多项目，但在三批的结果中都排名靠后，甚至不合格，上游YC县都排名前三。考核小组采用案头材料与现场检查相结合的方式，将评分数据汇总到市环保局，由市环保局确定排名，上报市政府，再由市政府公布排名结果。在奖惩规则上，“奖补结合”的奖励能顺利执行，但惩罚规则并没有真正实施，对排名落后的县区仅由市领导在会议上口头批评，难以实施问责。市政府仅向媒体公布优良和合格流域，对不合格流域并未给予公布，不完整的排名信息导致公开问责力度较弱。

#### （二）“赛水质”规则的执行：上下级控制权的配置与博弈

在“赛水质”活动中，市政府作为委托方，县区政府作为代理方，市政府较为完整地掌握了目标设定权、检查验收权和激励分配权。<sup>④</sup>目标设定权表现为市政府对规则制定的主导权。虽然县区政府可

① 练宏：《弱排名激励的社会学分析——以环保部门为例》，《中国社会科学》2016年第1期。

② Alberto Alesina and Guido Tabellini, “Bureaucrats or Politicians? Part II: Multiple Policy Tasks”, *Journal of Public Economics*, vol. 92, 2008.

③ 梅赐琪、翟晓艳：《“政绩出官”可持续吗？——挑战晋升锦标赛理论的一个新视角》，《公共行政评论》2018年第3期。

④ 周雪光、练宏：《中国政府的治理模式：一个“控制权理论”》，《社会学研究》2012年第5期。

以对规则细则提出意见,但市政府仅接受调整工作时间节点的意见,并没有接受下级对关键规则的反馈建议。检查验收权表现为对水质结果的监测以及考核评分,市监测站要求县区监测站每2个月监测一次,并组织抽测,市考核小组对流域整治任务情况进行评分,最后由市环保局对评分进行汇总统计。激励分配权体现在市环保局对考核小组的评分进行汇总,并适当微调,确定排名。市政府的控制权既体现在规则制定中,也体现在核心规则执行中,特别是体现为对激励与排名的决定权。

在“赛水制”中,县区的相对自主权体现为参赛流域的筛选权、治污项目的上报与实施权、信息材料的选择性上报权、监督检查的引导权。县区政府在选择参赛流域时,首先按照市的标准,挑选能够一年内完成任务的、水质不是最差的流域。参赛流域确定之后,县区政府采用打包的方式申报工程项目,把和流域整治有关的项目都打包申报,比如美丽乡村、水源地保护等。通过项目打包申报,县区政府既完成了流域整治任务,也实现了自身的治理规划。收集信息数据是市政府了解流域治理情况的途径,市政府要求县乡环保局每2个月监测1次,并上报数据。但是,这里面有很多能灵活处理的空间,比如采样的时段、河段,市里面虽然会不定期抽查,但多数还是县环保局自己监测,上报信息的过程体现了县区政府信息的自主选择权。在考核检查中,考核小组“查阅资料和方案,现场也会看,说实话人手也摆在这里,让他们整个流域都走下去是不可能的,主要在监测断面看一看水质,现场采样回去和本底值作对比”,<sup>①</sup>实地考察需要县区政府的协助,县区在协助中通过在场优势,引导检查过程。

在控制权的分配中,市和县区围绕规则的制定与执行展开序贯博弈。<sup>②</sup>在方案制定期间,上下级采取公文传递与意见反馈的方式进行正式博弈。流域数量关涉治理任务,考核指标是对县区政府努力程度和治理结果的综合测量,上下游县区都关心流域数量和考核指标,并通过公文的方式提出反馈。市政府不采纳县区这两方面的反馈意见,县区博弈失败,意味着市政府对核心规则的控制权。发文主体、工作时间节点以及奖惩运用也是上下级博弈的议题。发文主体意味着政策的权威来源与任务的优先程度,县区政府建议由市政府发文,便于环保局、水利局等多个部门的协调合作,市政府采纳了关于发文主体的意见。在方案实施中,县区政府采用抱怨或打电话等方式进行非正式博弈。县区政府最后放弃博弈,执行比赛规则。

在“赛水质”的制定与执行中,上下级围绕着两类规则采取博弈策略。第一类是重要规则,如参赛流域数与考核指标,县区采取正式公文方式提出规则调整建议,在执行中以非正式的电话沟通提出意见,但都被市政府拒绝,县区退出博弈,执行原规则。第二类是次要规则,如发文主体与时间节点,下级县区仍然采取正式和非正式方式向市级政府提出意见,意见被接受,规则进行修改微调,县区执行修改后的规则。由此可见,委托方根据规则的重要程度来决定是否接受下级的意见,在博弈过程中,委托方始终控制着博弈的主动权和结果,代理方处于被动博弈的劣势。

#### 四、没有竞争的治污锦标赛逻辑

##### (一)“强监控、弱激励”的治理情境

在“赛水质”中,市级部门通过科层体系传导任务,通过设置时间节点、收集工作材料、监测抽查等方式,建立对县区流域治理的强监控。市级政府设置了任务时间节点,按照时间节点来督促、监控县区的任务实施。市级部门通过工作材料来获得县区的工作行为信息,越是紧迫的任务,工作材料上报越频繁。上级部门通常要求上报月报表、季度报表、半年工作总结、年度工作总结等,或者通过在线监控平台获取数据。对上级而言,工作材料能“了解下面的工作,材料可以作为上级监督下级的眼睛”;<sup>③</sup>对下级而言,工作材料是工作留痕的重要方式。材料数据在流域治理工作中具有重要作用,但容易带来“文本治污”“数字治污”的弊端。现场检查能较真实地了解县区治理情况,上级检查会给下级带来压力感,

<sup>①</sup> 2018年7月10日访谈记录。

<sup>②</sup> 周雪光、练宏:《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学》2011年第5期。

<sup>③</sup> 2018年7月15日访谈记录。

从而提高其对问题的重视程度。

在激励层面上，“赛水质”的激励与考核办法对上下游县区产生了不同的激励效果。上游县区工业产业少，流域水质基础较好，参与积极性很高。下游县区工业企业多，经济较发达，地方财政较为充裕，参赛积极性不高，市政府根据结果排名进行相应的经济奖励，但政治激励却复杂和微妙，排名结果无法和官员晋升联系起来。惩罚机制难以实施，不合格的流域被纳入“为民办实事”项目或者成为市级监控流域，上级领导虽然口头批评，但制度性的问责惩罚从未实施。作为锦标赛的核心机制，奖惩机制的虚化导致比赛难以对县区产生激励，从而转变为“弱激励”效应。

## (二) 没有竞争的治污锦标赛逻辑

按照锦标赛的理论设想，理想化的治污锦标赛存在三个命题：第一，上级政府制定了竞赛规则和指标体系，对可测的竞赛指标进行考核和排名；第二，上级委托方采取竞争性资金分配、政治晋升等方式激励代理方，对绩效差者采取惩罚措施；第三，下级代理方处于竞争的氛围中，合谋的可能性很低，而是采取“自我加码”的竞争方式来获得优势。

将锦标赛命题与“赛水质”进行对比发现，“赛水质”并没有完全符合锦标赛的预设命题。第一，委托方市政府设置了治理目标和比赛规则，对可测量的水质指标进行考核与排名。这点符合锦标赛命题。然而，在第二、三批“赛水质”中，水质指标权重减弱，整治任务权重提升，以整治过程为导向的考核方式又回到主导位置。第二，“赛水质”的激励机制对上下游县区产生差异性作用，资金与项目对上游县区起到激励作用，对下游县区却作用有限。水质排名难以运用在官员晋升考核中，惩罚机制并未真正实施。这一特征与锦标赛的命题不符。第三，流域污染具有空间外部效应，上下游的县区常常因污染源发生冲突，上下游县区政府不曾合谋。然而，各县区政府也没有“自我加码”提高治理目标，而是以完成任务为目标。这一点又和锦标赛的预设命题不符。在“强监控、弱激励”的治理情境中，强监控会督促下级代理方完成任务，而弱激励却难以真正调动代理方的积极性，难以激发代理方展开竞争，因此，“赛水质”过程没有完全符合锦标赛的预设命题，没有出现锦标赛所认为的奖惩引导竞争、竞争促进“自我加码”、超额完成任务的设想，而是回到了完成任务的行为逻辑中，从而出现了没有竞争的锦标赛现象。

在没有竞争的锦标赛中，代理方“自我加码”的竞争并没有出现，而是以规避责任为行为动机，以完成任务为行为目标。正如基层政府官员所说，“每天都考虑3件事情。第一，要干什么事情才能完成任务；第二，上级要求我报多少东西；第三，如何做才不会被问责。”<sup>①</sup>这段话描述了县区政府并非在竞争争优的动机下为治污而竞争，而是在避责导向下为完成任务而治污，本文将之归纳为没有竞争的锦标赛逻辑（图1），具体为以下三个命题。

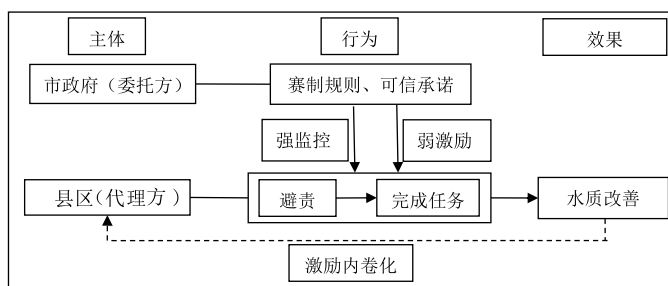


图1 没有竞争的治污锦标赛逻辑

命题一：遵从上级的任务目标与监控系统。在压力型体制下，上级政府确定任务目标，并层层分解至基层政府，建立指标体系和监控机制，这些措施都体现了上级对污染治理的实质控制权。在此政治生态中，下级政府对关键规则的讨价还价通常以失败告终，只能退出博弈，执行上级所制定的任务目标，并遵从上级的各种过程监控。上级监控体现了技术治理的理念，下级有策略性地遵从会巧妙地解构上级监控，而延伸出自主治理的张力。

命题二：自主治理中规避问责风险。在任务目标给定的情况下，下级政府采取工程治污、管理治污等方式来治理污染问题。然而，治污绩效的不确定性以及政府责任的无限扩大、信息技术的传播效应与官员有限的注意力之间的矛盾、基层官员的消极偏向与信任危机共同导致地方政府官员避责行为的出

<sup>①</sup> 2018年7月20日访谈记录。

现。<sup>①</sup>案头材料是县区政府规避问责风险的首要策略。其次，隐匿信息也是下级政府的避责策略。下级利用信息优势，以报喜不报忧来隐匿信息。基层政府对问题的描述都偏好宏观分析。再次，模糊因果关系，增加上级问责难度。流域治理涉及环保部门、水利部门等多个部门，多个行为主体参与其中，这意味着每个部门对水质变化的贡献难以单独评估。

命题三：激励机制的内卷化。在自主治污中，基层政府并非为争优而展开“自我加码”的竞争治污，而是为规避风险的被动治污，这意味着锦标赛的激励机制对下级政府的失效，本文将其归纳为激励机制内卷化。内卷化意指系统资源投入越来越多，系统内部不断地精细化、复杂化，但系统却无法实现实质性突破和提升，无法达到一个新的状态。激励机制内卷化则是指委托方的激励机制设计得精致化、复杂化，但是代理方仍遵照固有的行为逻辑，或仅维持一些表面化的仪式性行为，而没有产生竞争的新状态，即意味着激励机制的运作失效。激励机制内卷化可以归因于三个方面。第一，上级委托方通过问责与激励两种机制来引导下级代理方的行为，当问责压力大于激励作用时，激励机制失效而内卷化。第二，当激励机制所指向的任务复杂且难以短时间完成，激励机制也自然失效。流域治理中“污染源通常很多种，排污管网的铺设又涉及土地问题，一条流域没有三五年一般都整治不好，短时间很难做好”。<sup>②</sup>第三，官员晋升规则的模糊也让激励机制失效而内卷。委托人利用激励机制促进代理人为争优邀功而更好地完成任务，代理人能通过显示政绩获得利益回报，如官员晋升。当晋升规则模糊且受到非正式关系的影响时，工作成绩则无法与晋升联系，那么官员不断增强的职业倦怠感将无法使其产生主动竞争治污的积极性，激励机制也就失效了。

## 五、结论与讨论

通过G市小流域“赛水质”案例研究可见，上级政府建立“以赛促治”的规则体系来激励下级政府治理污染；竞赛规则在上级的控制权和下级的自主权的张力中实施，上下级围绕重要规则和次要规则采取不同的博弈策略；“强监控—弱激励”的情境使上下级行为并未完全符合锦标赛命题，没有出现奖惩引导竞争、竞争促进“自我加码”、超额完成任务的现象，下级政府并非在争优的动机下为治污而竞争，而是在避责导向下为完成任务而治污，本文将其归纳为没有竞争的锦标赛逻辑，具体表现为：遵从上级的任务目标与监控系统、自主治理中规避问责风险、激励机制内卷化。没有竞争的锦标赛解释了在强监控、弱激励情境下的地方环境治理逻辑，中央政府虽然设计了各种锦标赛或达标赛机制，辅以多样化的监控手段，但环境治理的弱激励无法真正促进地方政府为治污而竞争，演变为在避责压力下为完成任务而治污。

锦标赛是委托人采用绩效考评来引入标尺竞争，通过相对绩效排名过滤掉代理人共同面临的外部不确定性和震荡因素，使代理人的回报能基于他们自己可控制的因素，从而激励代理人提升自身的努力程度。锦标赛的真正运转需要多要素的共同塑造，但流域治理中上下游的差异以及“强监控—弱激励”的情境无法满足锦标赛的基本假设，导致锦标赛规则在实际实施中演变成为没有竞争的锦标赛。地方政府从邀功争先转变为规避问责，导致的良性结果是地方政府被动完成治理任务，恶性结果是地方政府内部激励不足，懒政怠政不作为，进而引发公共政策的失败，甚至出现“有赛制而无竞赛”的现象。没有竞争的治污锦标赛意味着锦标赛理论适用边界的严苛性，锦标赛难以适用于那些弱激励、长周期的治理任务以及异质性的代理人。在未来的治污制度设计中，应考虑地方政府的避责行为逻辑，完善制度设计，均衡设计激励与问责机制。

(感谢中山大学中国公共管理研究中心 / 政治与公共事务管理学院教授张紧跟、华侨大学政治与公共管理学院硕士研究生薛秋童对本文的贡献)

责任编辑：王冰

<sup>①</sup> 倪星、王锐：《从邀功到避责：基层政府官员行为变化研究》，《政治学研究》2017年第2期。

<sup>②</sup> 2018年7月21日访谈记录。