

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

理论粤军·教育部在粤人文社科重点研究基地建设资助项目

2024. 6

VOL.17 NO.6

# 公共行政 评论

JPA  
Journal of Public Administration

● 专栏：基层治理

专栏导语：基层治理中的政策执行及其影响

.....	肖 滨	1
基层政府负担的致因与消解：基于复杂适应系统理论		
.....	刘元贺 周振超	4
基层治理中“比照式执行”的多重行为逻辑		
.....	何 雷 唐 娜	23
压力聚合与结构利用：常规政策执行情景中基层政府何以逆向推动条块协作		
.....	黄源源 唐银彬	40
调适性赋权：流动人口社区融入何以可能？		
.....	蒋红军 张 东	60
可解释性何以影响基层公务员的算法决策采纳偏好		
.....	段哲哲 焦嘉欣	78

## ● 论文

模糊政策为何执行失败

——基于 A 市燃气企业安全生产标准化建设政策的个案研究

..... 祝 哲 林 婕 祝清军 张美莲 99

高质量发展背景下政府如何评价养老服务供给者？

——一个层次分析法模型的建构与检验

..... 彭 婧 杨 桥 肖 帅 118

县域城镇化进程中技术赋能如何促进整体性治理？

——基于 30 个案例的定性比较分析

..... 李燕凌 陈梦雅 139

人工智能技术应用如何影响街头官僚的自由裁量权使用意愿？

——一项调查实验研究

..... 孙 宇 邓 怡 孙琳之 158

## ● 理论综述

公共创新实验室的作用功能、创新成效与关键因素：文献回顾及启示

..... 袁千里 刘新萍 176

## ● 英文目录与摘要 ..... 196

## ● 年度总结

《公共行政评论》2024 年评审人和专栏导语作者名单 ..... 201

《公共行政评论》2024 年总目录 ..... 203

# 基层政府负担的致因与消解： 基于复杂适应系统理论

刘元贺 周振超\*

**【摘要】** 破解基层政府负担过重问题，是提升基层政府治理能力的关键。基层政府负担过重的实质是环境变化下的组织适应性不足。借鉴复杂适应系统理论，观念与结构交互分析框架可以有效解释这一现象。观念现代化变迁诱发民众治理诉求增多，现代化的国家治理目标赋予民众诉求强标识，使其转化为政府治理的强刺激。面对基层治理任务增多，职责同构与科层制的交织使资源不完全下沉成为主要适应性策略，但它并未有效改变基层治理的资源配置状况，反而一定程度上带来考核过度、过程监管冗繁、执行灵活性压缩、台账管理异化等问题。因此，消解基层政府负担的关键在于突围职责同构与科层制的交织，使基层政府的法定治理资源可匹配治理任务。相应的治理路径是构建轴心辐射式治理，它通过法治化授权机制促进治理资源匹配性下沉，进而带动结构重构，强化“块”的统合能力，使基层政府成为名实相符的区域治理中心。

**【关键词】** 基层政府负担 复杂适应系统 观念 轴心辐射式治理

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674 - 2486 (2024) 06 - 0004 - 19

## 一、问题的提出

基层政府负担过重已成为困扰基层治理的难题之一。2019年3月，中共中央办公厅专门就整治基层负担过重问题印发通知，对政绩观错位、文山会海、督查检查考核过多过频、过度留痕等突出问题提出了明确的治理要求。此后，中央多次发文聚焦基层减负问题。2024年8月，中共中央办公厅、国务院办公

---

\* 刘元贺，西南政法大学政治与公共管理学院讲师。周振超，重庆警察学院副院长、教授。感谢匿名评审专家和编辑部宝贵的意见和建议。

基金项目：重庆市哲学社会科学规划项目“乡村振兴视域下重庆市乡镇政府治理能力建设研究”（项目编号：2021BS001），重庆市哲学社会科学规划项目“乡村振兴战略下现代农业产业集群发展中的地方政府职能优化研究”（项目编号：2019QNZZ05）。

厅印发《整治形式主义为基层减负若干规定》（以下简称《若干规定》），进一步健全了深化拓展整治形式主义为基层减负的长效机制。经过持续努力，基层政府负担过重问题已有较大改善，但减负效果与中央要求、基层期盼、人民期待尚存一定差距。

如何破解基层减负难题也成为学界研究的前沿议题。在探究治理路径的目标指引下，已有研究呈现出从现状描述到原因探寻并逐渐深化的进路。综合分析主流文献可发现，2018年和2020年是两条重要的分界线：2018年之前，有关基层负担的文献偶有出现；2018年起，相关研究呈现快速增长态势。2018—2020年之间，相关文献的重点在于揭示基层治理中的各类负担问题，如“责任状”乱飞（袁刚，2018）、层层加码（周振超、张金城，2018）、痕迹主义（李利文，2018）、“困于会议室”（胡威，2020）、责任甩锅（吴海红、吴安威，2020）等。此后，整体性成因成为探究的主要议题，代表性解释有权责失衡（刘滨、许玉镇，2021）、加压式减负（颜昌武、杨郑媛，2022）、监督下乡（吕德文，2022）、压力型体制（陈泽鹏等，2023）、“职责同构”（朱光磊，2023）等。在此基础上，学界形成了以权责关系重塑、资源下沉为主的政策建议。这些研究深度剖析了基层政府负担生成背后的组织结构问题，为进一步探究基层政府负担的多维成因及破解之道奠定了理论基础。不过，现有研究未能较好地回答如下问题：在国家治理体系保持总体稳定的前提下，基层政府负担为何在某些时候较为突出？尽管已有研究将民众诉求的变化视为重要诱因（朱光磊、黄雅卓，2024），但并未阐明民众诉求究竟有何变化，以及它们通过何种机制诱发基层负担过重问题。

进一步分析基层政府负担过重的成因并寻求解决路径，应综合分析民众诉求与组织结构之间的互动。复杂适应系统理论（Complex Adaptive Systems, CAS）揭示了环境与结构的互动如何影响主体的适应策略选择，以及由此产生的非线性变化，这构成了本文的理论基础。考虑到民众的诉求多由其观念所形塑，本文在理论演绎中提炼出观念与结构互动的分析框架，重点回答以下两个问题：一是什么观念变迁在何种组织结构下促使政府采取了资源不完全下沉的适应策略？二是对此基层政府应采取何种路径来化解？在成因分析基础上，依照复杂适应系统理论的延展逻辑，本文提出了“轴心辐射式治理”这一消解思路，以助力基层减负工作的深入推进。

## 二、变化中的观念与结构：基于复杂适应系统的分析框架

根据学界主流界定，基层政府负担是指基层政府（本文将其限定为乡镇街道）承担了相当一部分与其权力等组织资源不对等的治理任务。超出基层政府治理能力、资源与职责范围的治理任务以及由此所带来的各种不合理督考，是

基层政府负担过重的典型表现。然而，为什么会出现大量超出基层政府职责范围的事务？针对这一问题的回答，在国家治理体系长期保持稳定的背景下，不仅需要从组织结构视角进行分析，还需要关注环境的变化。对于结构与环境的互动，复杂适应系统理论能提供系统性的解释。

### （一）理论基础：复杂适应系统

复杂适应系统理论由约翰·霍兰（John Holland）于1994年提出，其基本主张是：面对环境变化的不确定性，主体通过调整其内部结构以适应变化，进而维持基本的平衡状态；在此过程中，一些新的系统特性由此产生，引发系统结构呈现复杂的变革趋势（从低级到高级、从少到多等）。为进一步阐释适应性如何引发复杂性，霍兰从4个特性与3个机制共7个基本点展开论述（见表1）。

表1 CAS的7个基本点

类别	基本点	释义	与基层负担分析的兼容性
	聚集	简单主体聚集产生介主体，如此不断反复，则产生层次组织，涌现大尺度行为	基层政府、中层政府、高层政府等主体相互作用，构成复杂的政府系统
	非线性	小变化可引起大尺度变化，产生意料之外的结果，引发复杂性	项目制并未有效改变基层政府治理资源的不足，反而带来条线控制等问题
特性	流	主体与主体之间、主体与环境之间的资源、信息流动，呈现出乘数效应和再循环效应	民众诉求流、基层政府诉求流、任务转移流、考核加码流等
	多样性	如果从系统中移走一个主体，就会由新主体来“填位”，产生被其他主体加以利用的新机会，引发多样性	在督考中，部分基层政府通过台账管理、压实责任等而胜出，被其他基层政府所习得，引发台账竞争等问题
	标识	通过对认识对象标注可对其进行某种程度的识别，据此筛选信息或适应策略	现代化的国家治理目标赋予民众诉求强标识
机制	内部模型	当主体接收到大量输入时，就会选择相应的模式予以回应，而这些模式最终会凝固成具有某项功能的结构	原有模型：职责同构与科层制的交织 模型调适：轴心辐射式治理
	积木	组成部分可视为“积木”；“积木”组合的调整意味着新的适应	权力、人力、财力等治理资源在不同层级政府间的配置

资料来源：作者根据《隐秩序》（作者约翰·霍兰 2019年上海科技教育出版社出版）第10—37页相关内容整理归纳。

4个特性与3个机制的组合可解释主体对环境的适应以及结果的非线性。在

复杂适应系统理论中，主体不是独立存在的。通过聚集，它们产生成更高一级的介主体，介主体相互作用，则会产生介介主体。这样不断重复，聚集可形成复杂的层次结构。主导相互作用的基本规则是“刺激—反应”。刺激是主体做出反应的基本诱因，主要来自外部环境，它构成环境与主体交互的流。流是多样化的，只有被主体识别的流才能引起主体的反应。识别与否多受制于标识，标识强度越强，则越易被识别。被识别的流在内部模型作用下促使主体对刺激的后果做出某种预测，进而调整或保持原有“积木”的组合以适应变化的环境。在这一过程中，任何微小的调整都可能引发意料不到的大尺度非线性变化。因此，环境变化中的何种刺激、内部模型的何种结构以及联通它们的何种“流”成为复杂适应性系统理论需要重点关注的内容，正如霍兰（2019：7）所言：“任何CAS的建模工作，主要都归结为选择和描述有关的刺激和反应，因为各个分主体（component agents）的行为和策略都由此确定。”因此，分析主体的适应策略及其影响，应从环境与结构的互动视角介入。

### 1. 环境的开放性

在复杂适应系统理论中，刺激是主体做出反应的重要诱因。它的来源主要有两个：一是外部环境的改变，二是其他主体的变动。广义上讲，它们都属于环境变化的范畴。当主体所处的环境发生改变时，其原有的内部模型有可能预测失灵。作为反思，主体必须通过学习来重组“积木”，以建立适应新环境的内部模型，达到与环境的新平衡。在复杂适应系统里，主体被置于一个开放的环境中，能否保持对环境变化的敏感性，成为主体适应环境的重要条件。

### 2. 结构的主导性

与一般性系统理论将“元素”作为构成单位不同，复杂适应系统理论将“主体”作为构成单位。从“元素”到“主体”的变化，不只是学术话语的转换，更是认识上质的飞跃。主体可通过重组“积木”来适应环境，具有能动性。主体的适应可用适应度来衡量，适应度“隐含在其搜集资源的能力中”（霍兰，2019：93）。资源的主要来源有两个：一是主体所处的位置，二是它与另外主体的交互。如果将基层政府视为主体，那么中层政府则是介主体，高层政府则是介介主体，它们的组合构成了政府的层级结构。因此，资源的获取量主要取决于主体所处的层级结构。层级结构成为政府组织之间资源分配的内部模型，形塑着政府的适应能力。

## （二）观念与结构何以阐释基层政府负担成因

超出基层政府治理资源的任务是分析其负担生成与消解的重要线索。如果将政府视为适应主体，它所处的环境则是治理任务的重要来源。面对环境的变化，政府需做出反应，选择相应的适应策略。一定程度上讲，基层政府负担加

重是政府基于其内部模型而采取某种适应策略的非线性变化。追踪环境变化、政府系统的内部模型以及“积木”重组的适应策略，也就成为基层政府负担成因分析以及消解路径探寻的重要途径。依托复杂适应系统理论，相关分析可从环境与结构视角切入。作为推进公共利益的组织，政府应积极回应民众诉求。民众诉求显然是政策制定的重要依据，构成政府所处环境的核心要素。民众诉求通常受其观念所形塑，因此，政府所处的环境可化约为观念。观念与结构互动构成了本文的分析框架（见图1）。观念与结构由“流”联通，具有动态性，任何一个环节的变化都有可能带来“杠杆效应”，从而引发非线性结果。

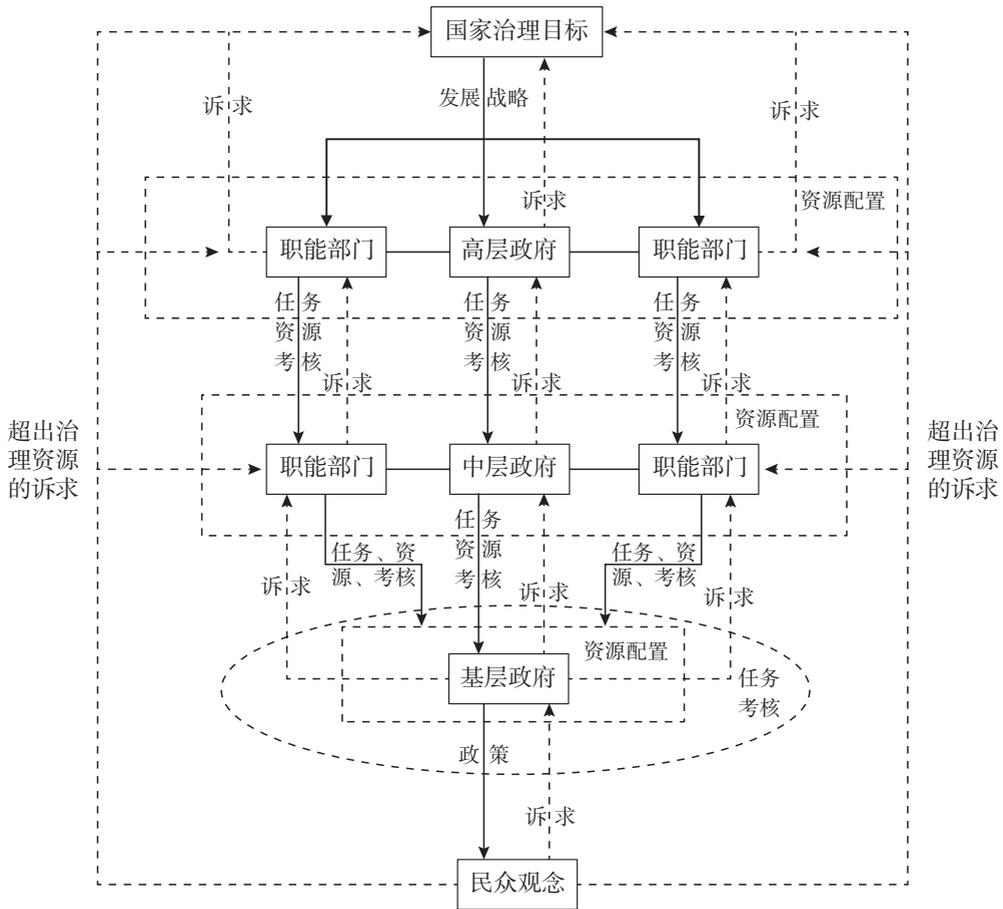


图1 基于观念与结构交互的基层政府负担分析框架

资料来源：作者自制。

首先，观念的变化影响着输入模式。戴维·伊斯顿（1998）所提出的政府决策反馈环显示，环境变化带来输入，政府系统据此做出反应而生成政策输出，输出改变环境并再带来新的输入，如此循环往复。其中，输入主要有两类：一是要求，二是支持。它们都受到行为主体的观念影响，由期望、意向、信仰以及利益等决定。进而言之，观念影响着输入模式，比如过去人们多将养老视为

家庭责任，而现在相当一部分民众将其视为政府责任（Yang, Peng & Chen, 2019）。不过，民众意向能否顺利转化为政治要求还受制于决策者的态度，如果决策者对此表示支持，则能够较容易地对政府施加影响；反之则较为困难（伊斯顿，1998）。在这种情况下，国家的治理目标影响着民众诉求转化为政策的程度。民众的诉求与国家治理目标构成本文分析框架中的“观念”，若民众的某些诉求转化为国家治理的目标，这将成为政府新增的治理任务。

其次，结构形塑着输出模式。当观念变化引起输入涌现时，将这些输入变成政策产出则成为政府的新增任务。在我国“职责同构”的政府层级架构下，各级政府承担着相似的属地管理职能与责任，所不同的仅是管辖区域的大小（朱光磊、张志红，2005），而科层制的组织架构又决定了下级政府需执行上级政府的政策。这使得民众诉求通常由基层政府来解决。面对民众诉求，权力、人力、财力等资源配置成为政府应对治理任务的“积木”组合。在科层制中，治理资源基本呈“倒金字塔”排列（见图1）。随着治理任务增多，基层政府往往会出现权力、人力、财力不匹配的情况。对此，理想的应对策略应是上级政府授予基层政府相应的治理资源，达致新的动态平衡。但上级政府对于权力下放往往较为谨慎，这是由于信息流的类型及其标识强弱所致。上级政府的信息来源主要有来自民众的外部信息以及来自下级政府的内部信息。其中，外部信息在向上表达诉求的同时也隐含着对本级政府的不满，内部信息在向上反映民众诉求的同时也表达着对资源下沉的诉求。对于内外部信息的不完全一致，即使上级政府在认可民众与下级政府两类诉求的同时，也会对权力下放持审慎态度，谨防地方政府乱作为。因此，一种适应性策略通常是在向下级政府下放一定的人力或财力的同时配以严格的考核。如此一来，下级政府虽然获取了一定资源可以满足民众部分诉求，但必须面对来自上级政府层层加码的考核，治理任务可能不减反增，这导致非线性结果的出现。

综上所述，基层政府负担由观念、政府组织结构等多重因素的交互作用所致。究其成因并探究解决思路，需重点分析它们的变化。

### 三、研究设计

#### （一）研究方法

基层政府负担成因是本研究的重点。因此，本文的分析逻辑是：民众观念变迁引起治理诉求增加，现有组织架构对此采取了以项目制为主的适应策略，引发非线性的结果。实证分析需考察两个方面，即观念变化与组织适应策略。在方法上，本文采用量化研究对观念变化进行描述统计；采用质性研究考察组织适应策略，对组织结构与项目制、项目制与基层政府负担间进行关联性解释；

前者研究服务于后者，本文最终落脚于关联性解释。

## （二）资料搜集

本文的分析资料除中央文件外，还包括两类：一是用于分析民众政府观变迁的问卷调查数据。它来自南京大学肖唐镖教授团队领衔、与国内诸多知名高校团队合作共同于2002年、2011年、2015年开展的“中国城乡社会治理调查”（CSGS）项目，是一项全国性的抽样调查。其中，2002年数据库有样本3183份，男性被访者占50.77%；2011年数据库有样本3473份，男性被访者占47.45%；2015年数据库有样本4068份，男性被访者占48.90%。

二是主要用于对组织结构与项目制、项目制与基层政府负担间进行关联性解释的实地调查资料。2022年7月至2023年11月，笔者围绕基层治理在中西部三省八县的县直部门及典型镇街展开实地调研，与30余位县直部门负责人、40余位镇街干部进行交流，访谈资料逾10万字。笔者还搜集了20余份地方政府文件与总结材料。

## 四、职责同构与科层制交织：观念现代化中的基层政府负担成因

借助观念与结构交互的分析框架，追问基层政府负担成因应超越组织系统单一视角，在观念变化与政府组织结构的互动中探寻复杂成因。

### （一）民众观念演进与国家治理目标现代化

政府应根据民众需求提供公共服务，这已成为现代社会的共识。民众的需求是变动的，由其政府观所形塑。民众政府观指的是他们有关理想政府模式的价值选择，涉及政府组成、政府职能、政府决策方式等内容（肖唐镖、刘元贺，2021）。概言之，民众政府观影响着政府提供何种公共服务以及如何提供。

近年来，一方面，我国民众政府观呈现出现代化变迁的趋势，其主要表现是更加强调政府的公共服务责任（见图2）。从2002年到2015年，民众关于中小学教育、住房、医疗、就业以及养老等项目供给责任主体的认知，呈现出了由个人主要负责向政府主要负责的转变。在这个过程中，尽管大多数诉求具有合理性，但也存在如“帮孩子找工作”“要求相关部门给找对象”等不合理诉求。在缺乏正确引导的情况下，部分对政策理解有误的民众可能会过度解读基层政府的属地责任，认为满足其诉求应是政府的责任，“有事找政府”成为基层治理中的真实写照。

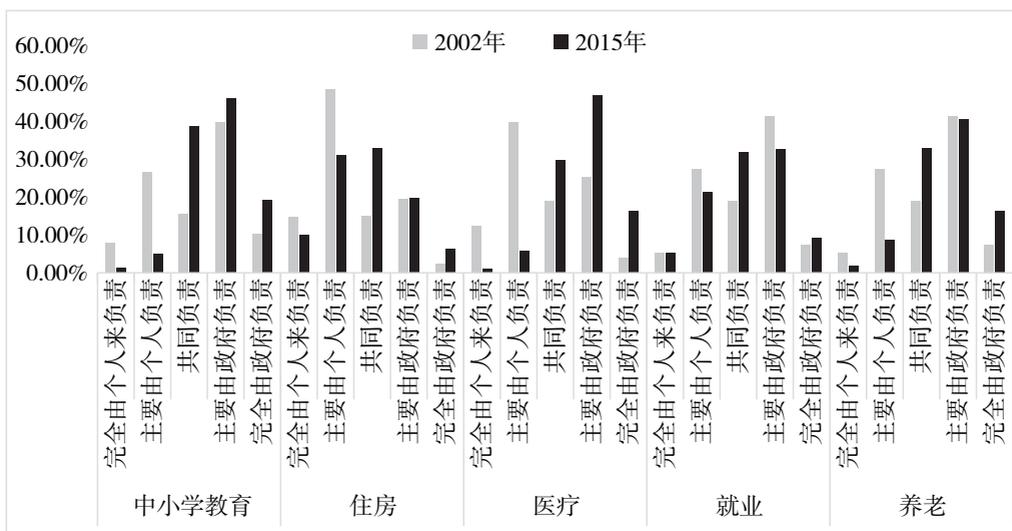


图2 我国民众的公共服务责任取向

资料来源：作者自制。

“现在老百姓要求高，敢说话，一些健身器材安这个村（自然村——笔者注），那个村就找你要，不给，就在村微信群里乱说、到县里反映。两个村就是挨着，就走十来分钟。”（访谈资料，HNTK20230720S）

“村里孩子不多，县里要‘撤点并校’，村子远的群众意见很大，推得很慢，县里不满意。”（访谈资料，SXY20220722NL）

“这种情况下，答复民众和执行上级政策的常规工作难度加大，部分乡镇干部反映当下乡镇工作‘答复难、执行难、难上加难’。”（访谈资料，CQYC20240318QW）

另一方面，民众对公共服务的供给方式也提出了更高要求，程序合规成为基本要求之一。对比2011年与2015年的数据可发现，接受法治政府观念的民众占比越来越高。既要结果正义，也要程序合规，成为相当一部分民众对政府的新要求（见表2）。

表2 民众的政府行为取向

	法院审判重大案件时，政府经常受到立法机构制约，就很难办好大事情		当国家面临困难时，政府为了处理这个困难，可以不必理会法律			
	2011年	2015年	2011年	2015年		
非常同意 (%)	18.72	9.27	25.89	7.74	15.17	4.35
同意 (%)	44.37	50.64	42.53	52.56	26.61	29.94
不同意 (%)	32.34	34.49	29.4	35.96	50.45	55.43
非常不同意 (%)	4.58	5.6	2.19	3.74	7.77	10.28

资料来源：作者自制。

“老百姓懂法了，再用以前简单粗暴的方法，老百姓会上网、会告你，什么事你都得按法律来。”（访谈资料，HNTB20230725MJ）

依靠民意做决策也成为民众对政府决策方式的期待。“由专家决定一切”的反对者比重由2011年的68.07%增至2015年的81.73%；而“政府是人民的公仆，应该由人民告诉政府要做什么”的认同者比重则由2011年的51.02%增至2015年的55.56%。一方面，民众观念的变化使承担属地管理责任的基层政府在执行上级政策的同时也需满足民众日益增多的诉求，导致超出基层政府治理资源的任务显著增加。另一方面，合规化的要求限制了政府在执行中的策略选择，非常规的执行空间大为压缩，执行资源衰减，执行压力增加。此外，在数字技术以及制度化表达渠道逐渐健全的情况下，民众可采取多种手段（如自媒体）表达诉求，在一定程度上改变了“流”的层级，基层政府如不能满足其诉求，他们会逐级或者越级表达，甚至可能公开化表达，这加重了基层政府的信访压力。

“和过去不一样，现在群众要求多，什么都要公平。我们也想多做些，可资源就这些。你做得不够，他就说你不公平。现在的群众敢说话，会说话，能上网，你不听不行，搞不好就会向上反映，在网上公开，压力很大。”（访谈资料，HNTK20230720MC）

新时代以来，治理体系和治理能力现代化成为国家的战略选择。现代治理目标的实现，不仅强调政府协同以及多主体参与，也将政府回应纳入其应有之义（王家峰，2015）。由此，积极回应环境，尤其是民众诉求的变化，构成了我国政府治理活动的强动力（王军洋、胡洁人，2017）。当然，面对民众诉求，不同层级政府的敏感度并不完全一致。更高层级的政府往往是现代国家治理目标的倡导者和推动者，因此，它对民众诉求保持高度的敏感性，赋予其“强标识”，并在公共政策制定中得以反映，转化为下级政府的治理任务。政府回应的压力向下传导，致使“接诉即办”场域形成了“压力立方体”（何成祥、孔繁斌，2022），引发基层政府负担过重问题。因此，现代化国家治理目标赋予民众观念“强标识”，要求基层政府有效解决民众诉求。在此背景下，基层政府需在有限时间内有效化解因观念变化而带来的双重压力：一是公共服务诉求激增，二是供给方式合规化。可以说，基层政府负担过重的问题就是基层政府在“时空压缩”下化解这两大压力的衍生物。

## （二）结构中的政府调适：资源不完全下沉的项目制

科层制与职责同构的交织，构成了政府组织体系的“内部模型”，并在一定程度上造成了基层政府面对观念变化时的职责超出了所能调动的资源。一般而言，权力、人力和财力往往是政府组织行使职能的重要依托。这些资源从上到

下多呈“倒金字塔”式分布。处于最低层级的乡镇政府和街道办<sup>①</sup>，很难说它是一级完整的政府。一方面，其决策权、审批权与执法权存在不同程度的缺失；另一方面，其治理资源严重依赖于上级政府。然而，职责同构的制度安排却消解了不同层级政府之间的事权划分，各级政府几乎处理着同样的治理任务。上级条线部门可凭借属地管理的名义向下级政府或部门分派治理任务，导致民众诉求化解“转回”基层而资源却未同步划转，权责不对等现象在基层长期存在。

在农业税被取消前，基层政府权责不匹配尚未构成突出问题。一方面，基层政府的职责以管理为主，如征收“三提五统”、农业税，实施计划生育；另一方面，这一时期民众观念尚未发生大的变化，对公共服务的要求相对较少，且对政府行为仅有模糊性的认识。虽然基层政府也面临中心任务之类的考核，但由于这些任务多为管理型，基层政府可以使用地方性资源来促使民众配合任务执行。因此，来自职责与资源不匹配的压力在很大程度上可依靠基层政府的灵活性得以缓解。

随着观念的现代化，民众对公共服务及其供给方式提出了更高要求，并通过各种意见表达渠道汇总于上，为中央所“识别”，进入党和国家的决策系统。为适应民众治理诉求的变化，党和国家政策适时做出调整，于2006年取消农业税，乡村进入后税费时代。其典型表现是国家对乡村社会由资源汲取转向了资源输入，以项目为载体的各类公共资源下沉基层。项目制之所以成为各级政府的首要选择，主要缘于职责同构与科层制的交织。在外部信息（民众诉求）与内部信息（政府诉求）不完全一致的情况下，国家治理目标现代化强化了外部信息标识，民众诉求及其隐含的基层政府不作为等信息被更高层级政府所重视。面对下级政府的资源需求，在权力下放方面，上级政府往往比较谨慎。正如中部某县市场监督管理局局长所担忧的：

“现在省里要求我们给乡镇执法权，市监这块比较专业，他又不懂，给了他乱执法怎么办，这个责任谁来担。”（访谈资料，SXY20220721SJ）

同时，编制属于刚性约束，增加基层政府人员编制则尤为困难，上级政府人员下沉也不容易。

“去乡镇市监站有补贴，动员了几次，主动报名的少，之前下去的想调回来，人家爱人、孩子都在县城，这个你得考虑吧。”（访谈资料，SXY20220721SJ）

在权力、人力等“积木”难以调整的情况下，财力资源下沉相对容易实施。项目通过资金安排和相应的政策优惠，赋予基层政府一定自主性，激发了其能动性（张良，2013），且基于事本主义逻辑，项目制具有标准化、规范化、效率化等特征（关晓铭，2020），一定程度上契合了民众对公共服务及其供给方式合

---

<sup>①</sup> 街道办在法律意义上不是一级政府，而是县市区政府的派出机关，但在实践中它相当于乡镇政府，本文基于实践而一并考虑。

规化的新要求。项目制的成功经验扩充了其在基层治理中的应用场景，成为县域治理的重要抓手。如西部某乡镇政法委员所言：

“县里成立了‘一站式’矛盾纠纷化解中心，要求乡镇也要这么做，说是整合资源。事是好事，可县里又不给权力，怎么去统筹派出所、司法所，人家不归你管啊。定了责任书和进度表，每月要汇报进度，慢了要通报。当前县里的很多事按照项目的做法，把任务分解给部门，部门又分解给乡镇。”（访谈资料，SCXY20231019MN）。

项目制在满足民众治理诉求方面的优势值得肯定，但它并没有改变基层政府资源与治理事项不匹配的现状，甚至出现了不匹配现象加重的趋势。

其一，为配合项目实施，县级政府往往会成立以部门牵头、乡镇为配合的专项小组。笔者在西部某县调研时发现，作为市域社会治理现代化示范市的下辖县，该县根据市政府要求将县域治理任务分解成 67 个社会治理项目，所有项目的配合单位都有乡镇政府。实际上乡镇政府就是落实任务的主力。部门与乡镇的“指导”关系演变成了支配关系（杨华，2022），地方自主性受限状况未得到实质性改变（周雪光，2015）。

“部门是牵头的，干活的是我们，你不干不行，资源在人家手里，没有资源怎么给老百姓干事；再说，人家是牵头的，可以考核你。”（访谈资料，SCGL20231020YL）

其二，项目制带来了基层政府中心工作的增加，挤占了基层本来就不多的人力、财力等资源。由于每个项目都强调其重要性，基层政府的工作不再像过去那样有主次、轻重、缓急之分，没有哪项工作不重要，没有哪项工作可以掉以轻心（杨华，2022）。为完成重点工作，基层必须在资金上有所倾斜。如西部某地级市 2021 年出台的《市域社会治理现代化试点工作重点创新项目建设管理办法》规定“各级各有关部门和单位在安排资金计划时，优先安排重点创新项目所需的建设资金，在基础设施、人员装备等方面予以保证”。相比资金，人力资源更显得匮乏。调研发现，在中部某县，只有一个人口大镇的政府行政编人员有 37 人，其余镇政府行政编人员平均为 26 人左右。尽管除了行政编人员外，基层政府还有相当数量的事业编和临聘人员，然而，一些治理事项如执法，只能由行政编人员来执行。笔者在调研中发现，多数乡镇的执法人员由其他岗位的公务员兼任。基层人员一岗多责、身兼数职现象较为普遍。

“去年乡里拿到了人居环境整治项目，领导很重视，安排我分管，乡里抽调一些人管这件事，说是抽调，其实都还干着原来的活，甚至不止一件，就拿我来说，还管着安全、环保、国土、交通、应急等（工作）。”（访谈资料，SXY20220726LJZ）

项目制还引发了监督异化问题，表现为台账冗繁、考核过度等情况。作为行政发包，项目主要是为了贯彻上级部门政策，其运行存在着“国家主导的逻辑与

地方自主逻辑、官僚政绩至上逻辑与公民需求导向逻辑之间的内在矛盾和困境”（陈水生，2014：133）。如此一来，项目与地方实际需求有时难以有效对接。

“社会工作站的项目是民政局购买的，我们镇上要提供办公场所和办公设备。服务内容是民政局定的，有社会救助、养老这些，镇上外出打工的人多，我们想做留守儿童（工作），社工说合同上没有。”（访谈资料，SCGL20213026MX）

当基层政府无法有效满足民众诉求时，凭借不断扩大的参与渠道和新媒体的技术优势，民众会将其诉求逐级或越级向更高层级政府表达。据此，上级政府在赋予下级政府一定资源的同时，也抱有对其能否合理利用资源的担忧。严格督促项目有效落实成为项目制运行的重要内容（贺雪峰、郑晓园，2021）。一方面，精巧设计各种与项目落实相匹配的考核机制，成为项目制运行的重头戏，甚至异化为目的。另一方面，在民众对公共服务供给方式合规化的要求下，项目过程监管的重要性逐渐凸显。政府层级以及项目分散等客观现实使得项目发包方无法实现在场实时监管，加之服务对象满意度评价机制尚不健全，过程监管异化为台账监管，如前文提到的某市《市域社会治理现代化试点工作重点创新项目建设管理办法》就明文要求“重点创新项目建设工作组根据推进责任单位提报的实施方案和重点任务清单，制定重点创新项目节点工作计划，定时限、定标准、定任务、定责任，建立台账，加快项目推进”。此外，考核过度则是另一个突出问题，如西部某县出台的《乡镇（街道）网格化服务管理工作考核清单》要求乡镇需建立月考核机制。在“邀功”与“避责”的双重逻辑影响下，每一层级政府面对上级政府的考核要求，往往会附加更高的要求来考核下级政府，“高标准完成”之类的话语几乎成为各级政府工作人员的日常用语，层层加码现象突出，“流”呈现出乘数效应。面对不断下压的考核任务，纸面执行成为基层不得已的适应策略，耗费本就不多的人力、财力来准备材料成为不少基层政府的工作日常。

综上所述，观念变化是基层政府负担过重当下凸显的重要诱因，资源不完全下沉的适应性策略是直接成因，职责同构与科层制交织的组织结构是深层次原因。

## 五、轴心辐射式治理：消解基层政府负担的路径调适

基于复杂适应系统理论可知，基层政府负担过重的根本原因是职责同构与科层制交织而导致的基层政府治理资源难以匹配日益增加的治理任务。因此，解决方案应是重组基层政府的治理资源，赋予其与治理任务相匹配的资源。

### （一）轴心辐射式治理：一种结构调适的思路

消解基层政府负担的关键在于改善政府系统的内部模型，重构职责同构与

科层制交织的组织结构。复杂适应系统理论表明，主体的适应性主要通过调整“积木”组合来实现。这也就意味着改善职责同构与科层制交织的组织结构，突破口在于调整层级间的职能、权力、财力、人力等“积木”组合。在观念变迁的大环境下，片面诉诸属地管理体制的调整而收缩职能与职责的主张并不现实，因为民众新增治理诉求具有较浓的“在地化”色彩，而且基层政府具有更丰富的地方知识。在延续属地管理体制下，提升基层政府自主性的重点就落在了资源重组方面，赋予基层政府与其治理任务相匹配的权力、财力、人力等资源。“轴心辐射式治理”的提出正是基于这种考虑，希望通过政府间治理资源重组来带动结构重构，进而提升基层政府的自主性，使其成为自适应的复杂系统组织（刘洪，2006）。轴心辐射式治理的基本内涵是：在党的领导下，作为地方治理轴心的一级政府，通过法定授权机制获得与其属地管理事项相匹配的完整组织资源，辐射辖区内其他治理主体，调动它们共同参与社会治理。在更广泛的区域内，上级政府通过控制人事权和督考权，确保了对下级政府的协调和动员能力，从而推动条块关系从“井”字结构转变为“王”字结构，实现以“块”统“块”。

与项目制仅下沉财政资源不同，轴心辐射式治理对基层政府的资源下沉不是动员式的，而是在梳理地方治理事务以及整合民众诉求的基础上通过法定授权机制赋予基层政府相匹配的治理资源。所谓法定授权机制，主要指依托立法明确基层政府通过下述方式获得授权：基层政府根据其属地管理事务以及民众治理诉求的变化，动态调整权力清单和责任清单，由本级人民代表大会讨论通过后，报上级人民代表大会和政府审批；同时，上级政府根据基层政府的权力清单和责任清单匹配相应的治理资源。这样既保证了基层政府的主动性，又维护了上级政府的权威性。此外，由于基层政府的组织资源是根据本地治理任务而获得的，而地区间的治理任务往往具有一定的差异性，因此，基层政府的治理资源也应具有一定的差异性。比如经济发达的区域，基层政府的治理资源偏向综合执法、营商环境优化、劳动保护等；而经济欠发达地区，其治理资源可能聚集于农业发展、留守人员服务、外出务工人员服务等。概言之，轴心辐射式治理具有以下4个特征：一是基层政府的双重责任。党委政府作为本辖区的治理轴心，既要对上负责，代表上级党委政府治理地方，有效推进上级政策在本辖区的落实；又要对下负责，满足民众日益增长的治理诉求。二是基层政府在授权中的主体性与差异性。基层政府可根据其辖区事务的数量、难易程度以及民众治理需求，通过法定授权机制获取相应组织资源。三是组织资源的完整性与匹配性。获得授权的基层政府除了拥有相对自主的财权外，还应具有与其治理需求相匹配的审批权、执法权、物力和人力，且能根据环境变化自主调整内部组织结构，辐射辖区内其他治理主体。四是治理结构为领导型网络。与多中心治理类似，轴心辐射式治理同样重视其他治理主体的参与，视其为公共服务供给的伙伴；不同之处在于轴心辐射式治理吸纳了元治理的理论成果，主张

一个中心，否认多中心（奥斯本，2016），强调通过增强政府的动员能力来激活辖区内其他治理主体的参与。

事实上，面对基层政府负担过重的问题，基于条块关系认知而主张权责关系调适、组织资源下沉，这已几乎成为学界的共识。然而，在治理任务下移的应对逻辑中，权责关系调适、组织资源下沉并未超脱上级部门主导的路径依赖，相关主张也多指向过滤任务转移与下沉组织资源。正如前文所述，基层政府治理日益增多的任务不仅是上级部门转移的，还有大量因民众观念变迁而激增的治理诉求。面对民众不断增长的治理诉求，基层政府由于本身的议价能力往往很难从上级部门中获取相应的资源。即使部门为了配合任务转移而下沉资源，但资源的完整性与匹配性难以保障。在现有认识的基础上，轴心辐射式治理在理论出发点与资源获取逻辑上略有推进，围绕治理轴心的角色定位，基层政府的组织资源不仅要匹配上级部门应当转移的治理任务，还需匹配民众日益增加的治理诉求；同时，基层政府治理资源的获取主要通过面向基层政府自主性的法定授权机制而不是上级部门主导的委托机制，进而弱化了条线部门的支配。正因如此，基层政府拥有了与其属地管理职责与民众诉求相匹配的治理资源，可自主统筹辖区内治理主体，灵活响应民众诉求。如此一来，频繁的项目下乡将在一定程度上得到遏制，由此而来的频繁督考和“痕迹”管理等行政活动也将大幅减少。因此，轴心辐射式治理可被视为消解基层政府负担过重问题的调适路径。

实践层面，轴心辐射式治理因契合基层治理体系现代化的大趋势而具有可行性。首先，基于治理需求赋权、赋能基层政府，使其成为属地范围内真正意义上的治理轴心，这是近年来基层治理体系改革的主要方向。2021年7月中共中央、国务院印发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》明确指出“依法赋予乡镇（街道）综合管理权、统筹协调权和应急处置权，强化其对涉及本区域重大决策、重大规划、重大项目的参与权和建议权”。其次，根据地方实际差异化授权是主要改革路径，如《若干规定》强调“省级党委和政府指导本地区立足实际建立健全乡镇（街道）履行职责事项清单并开展清理规范，加强清单动态管理，推动责权一致、责能一致”，进而推动资源、服务、管理有针对性地向镇街政府转移。再次，在政府主导下激活多主体参与社会治理也是基层治理体系现代化的重要内容。2017年2月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》明确指出要“加强乡镇政府对各类服务提供主体的统筹协调和有效监管”。总而言之，为化解基层负担过重问题，轴心辐射式治理在我国现有制度框架内具有必要性与可行性。

## （二）轴心辐射式治理的实现路径

消解基层政府负担过重的关键在于构建轴心辐射式治理，而实现轴心辐射式治理既需匹配与基层政府治理任务相当的治理资源，也需过滤不必要的任务

和责任转嫁。

第一，以基层政府主体性为落脚点，加快构建法治化授权机制，推进治理资源完整性下沉。近年来，经过一系列改革举措的推进，基层政府事权的完整性有了显著性增强。但是，支撑事权有效运行的财权、人事权的下放则明显滞后。例如在公共服务购买方面，购买目录须由县级政府编制，乡镇自主空间有限；在编制使用管理方面，乡镇政府几乎没有合理使用编制的自主权，导致“有编不用”与“编外用工”的畸形现象出现（庞明礼、于珂，2020）。继续赋予基层政府与其治理任务相匹配的治理资源，依然是基层治理体系和治理能力现代化的重要内容。尽管向基层授权逐渐被重视，但由于授权机制行政色彩过重，向基层授权多呈现出上级政府或部门主导的特征，导致授权在一些地方异化为任务转嫁。因此，与单纯的资源下沉相比，更为重要的应是构建以基层政府的主体性为出发点和落脚点的法治化授权机制，确保下沉资源能够“立足实际”。一是明确授权需求申请的主体为基层政府；二是基层政府需对授权需求与其治理任务的契合性进行论证（可委托第三方）；三是基层政府的授权申请须由本级人民代表大会同意后，报上级政府审批；四是如上级政府未批准而本级人大再次同意，则由更高一级政府决定是否授权。

第二，构建治理事项转移的过滤机制，破解“条”支配“块”的难题。当前，基层政府负担加重的一个重要来源是职能部门向基层政府的治理任务与责任转移，这也是职责同构与科层制交织的典型表现之一。防止治理任务与责任的转嫁，关键是破解“条”支配“块”的难题。以此为逻辑起点，一个可能的思路是构建治理事项转移过滤机制，强化上级政府在治理事项转移中的过滤作用。一是在充分尊重基层意见基础上建立健全基层政府履职清单，压缩工作模糊空间地带，建立清晰明确的制度规范。二是进一步完善清单外事项准入制度，县直部门将职责范围内的行政事务委托或交由乡镇（街道）承担的，需将下沉事务与基层治理任务、资源的匹配性论证作为前置条件，并在征得乡镇（街道）意见以及匹配相应权、财、人等资源的基础上，经过本级党委政府批准同意后，再按照规定程序和条件，向乡镇（街道）下放相应任务。三是探索乡镇事务非法定职责退出机制。经乡镇人大讨论后，不宜由本级政府承担的事务，报县级政府批准后应退还相应职能部门。同时，县直部门在实践中发现相应事项不宜由乡镇承担的，亦可报县级政府审批后撤回，任务退出不影响乡镇考核。四是通过相应的制度设计明确治理任务可转移但责任不可转嫁的要求，即职能部门无论通过何种形式转移的治理任务，如在实践中出现问题，首要追责主体是对应的职能部门而不是基层政府。

第三，以构建民众诉求分类化解机制为抓手，合理界定基层政府的属地管理职能。基层政府需将相当一部分精力与资源用于满足民众诉求，这本身是各级政府的当然责任。但部分不合理诉求也可能掺杂其中，而这些诉求显然是基

层政府（也包括其他层级的政府）不能办也办不好的事情。在属地责任下，基层政府不能简单地一推了之，更不能将所有民众诉求置之门外，应以分类视角看待民众诉求，明确其中既有属于基层政府职责范围内的公共事务，也有虽不是政府职责范围内但属于集体性的事务，还有纯粹的个人私事。在此基础上，基层政府应根据诉求的性质构建民众诉求分类化解机制。重庆市南岸区的“三事分流”工作机制值得借鉴与推广。区政府将群众反映的诉求和问题分为“大事”“小事”和“私事”，明晰权责、分类办理。其中，“大事”即政府管理事项及公共服务，由相关政府部门负责解决；“小事”是村（居）公共事项及公益服务，由村（居）委会为主导，社区自治组织、社区社会组织和社区单位共同协商解决；“私事”是村（居）民个人事务和市场服务，政府应引导群众自行解决或寻求市场服务，并尽力对确有困难的家庭或个人予以帮扶。

第四，以提升参与主体的积极性为重点，健全辐射多元治理主体的横向机制。轴心辐射式治理在强调政府治理轴心地位的同时，也将企业、社会组织、专家、公众等视为重要协同力量。反观当前基层治理实践，乡镇撬动辖区内其他主体参与的能力较弱。究其原因，在“五社联动”机制主要由政府购买服务支撑的背景下（郭伟和，2022），乡镇政府被困于“条”，尚难自主设定购买清单。针对该问题，一是应明确乡镇为社会工作服务购买的主体，由其自主列支采购服务的种类与范围，按规定组织公开招标；二是应推进社会工作服务购买资金县乡两级分摊制度，如泉州晋江市规定，镇（街道）社会工作服务站购买经费由市、镇（街道）两级按6:4的比例统筹解决。此外，基层政府应积极搭建协商共治平台，促进辖区内外多元主体之间的对话与交流，共同商讨和解决基层治理中的实际问题。

第五，推进双向集约化考评的互动机制。基层政府负担过重还表现为名目繁多的考核，然而由于公众对公共服务的要求日益提高，以评促改依然是基层治理的不二选择。如在一些地方，“调研”“座谈”“观摩”为虚，考核为实；“统计”为虚，“排名”为实。在民众需求激增但治理体系未发生大变动的前提下，问题症结不在于是否考核，而是如何统筹规范督考，以“质考”取代“量考”。就监督下乡的运行机制来看，自上而下、单向多线是其主要特点。考核权集中在上级政府，固然有利于强化上级政府的领导，但也存在考核链条过长、考核异化、多头考核、形式考核、社会参与不足等问题。改善现有的考核体系，应打破传统的单向考核，推进以服务为导向、互动为特征的双向集约化考核机制。一方面，推行“综合查一次”，实现考核权集中、考核事项集约。上级政府可建立政府绩效考评中心，统筹考核事务，从源头上落实严格控制考核总量和频次的要求。另一方面，将“下对上”的评价作为重要考核内容。这里“下”可分两大类：一是接受上级部门业务指导的下级政府、部门，二是接受公共服务的企业、社会组织以及公众等。具体推进路径可从两个层面启动：一是将下

级政府评价纳入对上级职能部门的考核，推进职能部门由管理者向指导者回归，如山东省济宁市“明确镇街评价结果占被考核部门整体考核权重的比例不低于30%，占被考核派驻机构整体考核权重的比例不低于60%”。二是将服务对象满意度纳入政府治理绩效考核且凸显其权重，如《内蒙古自治区营商环境评估实施办法》将企业满意度作为重要的考核指标，权重为30%。

## 六、结语

立足我国特有的国家治理体系，借鉴复杂适应系统理论，本文提出了一个观念与结构交互的分析框架。依托该框架，本研究发现，民众观念现代化变迁带来的新增治理诉求，并被现代化的国家治理目标所吸纳而获得强标识，成为对政府治理的强刺激；在职责同构与科层制交织这一内部模型的作用下，政府采用项目制的“积木”重组方式以应对观念变化；该适应性策略在满足民众部分诉求的同时，也引发了专项小组频设、条线控制、台账冗繁、考核过度等若干意料之外的后果，综合表现为基层政府负担加重。换言之，造成基层政府负担过重的原因有三：观念变化是诱因，资源不完全下沉是直接成因，职责同构与科层制交织的组织结构是深层次成因。因此，问题化解思路应是重构此种交织状态，重组基层政府治理资源，进而赋予其完整的管理权限。轴心辐射式治理恰与此思路相符，主张将完整权限赋予作为治理轴心的政府，横向上使其具备激活其他治理主体的权力、人力、财力等组织资源的能力，摆脱对上级职能部门的资源依赖；纵向上强调上级治理中心统领次级治理中心，而非部门支配次级治理中心，以“块”统“块”代替以“条”支配“块”。因轴心辐射式治理契合了资源重组、结构重构的双重目标，可成为基层政府负担化解的可选路径。

以复杂适应系统理论为基础，本文在三个方面推进了既有研究。一是将观念变迁纳入分析框架，改变了单一组织路径的传统分析，将基层政府负担生成置于一个更广阔的复杂系统中探究其成因及破解之道，力图实现文化分析与结构分析的融合。二是在结构分析中，本文聚焦职责同构与科层制交织的现实，发现正是这种交织所催生的项目制引发了基层政府负担过重问题，揭示了基层政府负担过重的深层次原因。三是提出轴心辐射式治理概念来探索未来改革方向，突出基层政府在资源获取方面的主体性及其在多元治理中的轴心地位。权责关系调适、资源下沉虽被学界普遍视为解决基层政府负担过重问题的出路，但聚焦治理任务转移的资源下沉并没有改变上级部门主导的逻辑，基层治理资源的完整性也往往难以实现。轴心辐射式治理针对日益增长的民众需求，强调通过构建法定授权机制，增强基层政府在资源配置方面的主体地位与主动性。这在一定程度上能够突破上级部门主导的治理资源分配逻辑，重构组织结构，

赋予基层政府完整性，从而消解基层政府负担过重问题。

因轴心辐射式治理基于民众观念变迁、职责同构与科层制交织等现实的认知演绎而来，在实践案例支撑方面略显薄弱，故未来还需进行个案研究的跟进。另外，作为未来的变革方向，轴心辐射式治理必然需要数字赋能提升基层政府的统筹能力，其与数字政府之间的互动机制亦有待进一步挖掘。

## 参考文献

- 奥斯本 (2016). 新公共治理? ——公共治理理论和实践方面的新观点. 包国宪等译. 北京: 科学出版社.
- Osborne, S. P. (2016). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Bao, G. X., et al, Trans. Beijing: China Science Publishing & Media Ltd. (in Chinese)
- 关水生 (2014). 项目制的执行过程与运作逻辑——对文化惠民工程的政策学考察. *公共行政评论*, 7(3): 133 - 156 + 179 - 180.
- Chen, S. S. (2014). The Executing Process and Operational Logic of Project System: A Policy Survey of Cultural Projects that Benefit the People. *Journal of Public Administration*, 7(3): 133 - 156 + 179 - 180. (in Chinese)
- 陈泽鹏、董迪瑶、雷晓康 (2023). 加压容易减压难: 乡镇政府负担生成的多重制度逻辑. *西北农林科技大学学报(社会科学版)*, 23(4): 65 - 77
- Chen, Z. P., Dong, D. Y., & Lei, X. K. (2023). It Is Easy to Add Burden but Difficult to Reduce It: The Multiple Institutional Logics of Township Government Burden Generation. *Journal of Northwest A&F University(Social Sciences Edition)*, 23(4): 65 - 77. (in Chinese)
- 戴维·伊斯顿 (1998). 政治生活的系统分析. 王浦劬译. 北京: 华夏出版社.
- Easton, D. (1998). *A Systems Analysis of Political Life*. Wang, P. Q., Trans. Beijing: Huaxia Publishing House. (in Chinese)
- 关晓铭 (2020). 项目制: 国家治理现代化的技术选择——技术政治学的视角. *甘肃行政学院学报*, (5): 87 - 102 + 127.
- Guan, X. M. (2020). The Project System: The Technical Choice of the Modernization of National Governance: From the Perspective of Technological Politics. *Journal of Gansu Administration Institute*, (5): 87 - 102 + 127. (in Chinese)
- 郭伟和 (2022). “五社联动”: 政府购买服务从“竞标”转向“授权”的实际行动. *中国社会工作*, (33): 8.
- Guo, W. H. (2022). The Actual Action of Government Purchasing Services from “Bidding” to “Authorization”. *China Social Work*, (33): 8. (in Chinese)
- 何成祥、孔繁斌 (2022). “接诉即办”场域中政府的多重压力及其有效回应. *北京社会科学*, (12): 21 - 30.
- He, C. X., & Kong, F. B. (2022). The Multiple Pressures of the Government and Its Effective Response in the Field of Swift Response to Public Complaints. *Social Sciences of Beijing*, (12): 21 - 30. (in Chinese)
- 贺雪峰、郑晓园 (2021). 监督下乡与基层治理的难题. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 60(2): 10 - 18.
- He, X. F., & Zheng, X. Y. (2021). Supervision down to the Countryside and the Dilemma of Grassroots Governance. *Journal of Central China Normal University(Humanities and Social Sciences Edition)*, 60(2): 10 - 18. (in Chinese)
- 胡威 (2020). 困于会议室——会议负担对基层公务员创新行为的影响机制. *学术研究*, 6: 63 - 68.
- Hu, W. (2020). Trapped in a Conference Room: The Impact Mechanism of Conference Burden on Innovative Behavior of Grassroots Civil Servants. *Academic Research*, 6: 63 - 68. (in Chinese)
- 李利文 (2019). 软性公共行政任务的硬性操作——基层治理中痕迹主义兴起的一个解释框架. *中国行政管理*, (11): 38 - 45.
- Li, L. W. (2019). Rigid Operation of Soft Public Administration Task: An Interpretation Framework for the Rise of Tracerism in Grass-roots Governance. *Chinese Public Administration*, (11): 38 - 45. (in Chinese)
- 吕德文 (2022). 监督下乡与基层超负: 基层治理合规化及其意外后果. *公共管理与政策评论*, 11(1): 34 - 42.
- Lyu, D. W. (2022). Supervision to the Countryside and Overburdening the Grass-Roots Level: Compliance of Grass-roots Governance and Its Unintended Consequences. *Public Administration and Policy Review*, 11(1): 34 - 42. (in Chinese)
- 刘滨、许玉镇 (2021). 权责失衡与剩余权配置: 基层减负进程中的“问责悖论”. *求实*, (3): 19 - 35 + 109 - 110.
- Liu, B., & Xu, Y. Z. (2021). Centennial Practice of the Communist Party of China in Fighting Formalities for Formalities' Sake: Path, Achievement and Experience. *Truth Seeking*, (3): 19 - 35 + 109 - 110. (in Chinese)
- 刘洪 (2006). 组织变革的复杂适应系统理论. *经济管理*, (9): 31 - 35.
- Liu, H. (2006). The Theory of Complex Adaptive Systems for Organizational Change. *Business and Management Journal*, (9): 31 - 35. (in Chinese)
- 庞明礼、于珂 (2020). “有编不用”与“编外用工”何以共生? ——基于县乡权责关系视角的解释. *学习与实践*,

- (4): 53 - 62.
- Pang, M. L. , & Yu, K. (2020). Why is There a Symbiosis Between “No Recruitment within Manning Quotas” and “Recruitment beyond Manning Quotas”? An Analysis of the Power and Responsibility Relationship Between County and Town. *Study and Practice*, (4): 53 - 62. (in Chinese)
- 王家峰 (2015). 国家治理的有效性与回应性: 一个组织现实主义的视角. *管理世界*, 2: 72 - 81 + 90.
- Wang, J. F. (2015). Effectiveness and Responsiveness in State Governance: An Organizational Realism Perspective. *Journal of Management World*, 2: 72 - 81 + 90. (in Chinese)
- 王军洋、胡洁人 (2017). 当代中国政府回应性的逻辑: 基于历史与现实的分析. *社会科学*, 12: 30 - 39.
- Wang, J. Y. , & Hu, J. R. (2017). Logics of the Government Responsiveness in Contemporary China: An Analysis Based on History and Reality. *Journal of Social Sciences*, 12: 30 - 39. (in Chinese)
- 吴海红、吴安成 (2020). 基层减负背景下“责任甩锅”现象透视及其治理路径. *治理研究*, 36(5): 50 - 56.
- Wu, H. H. , & Wu, A. Q. (2020). Perspective of “Responsibility Rejection” Phenomenon and Its Governance Path under the Background of Grassroots Burden Reduction. *Governance Studies*, 36(5): 50 - 56. (in Chinese)
- 肖唐镖、刘元贺 (2021). 民众政府观的概念建构及其测量. *治理研究*, 37(5): 14 - 28 + 2.
- Xiao, T. B. , & Liu, Y. H. (2021). The Citizens’ View of Government in China: Conceptual and Measurement. *Governance Studies*, 37(5): 14 - 28 + 2. (in Chinese)
- 颜昌武、杨郑媛 (2022). 加压式减负: 基层减负难的一个解释性框架. *理论与改革*, (1): 76 - 86.
- Yan, C. W. , & Yang, Z. Y. (2022). Pressured Relief: An Explanatory Framework for the Difficulty of Reducing the Burden on the Primary-level Government. *Theory and Reform*, (1): 76 - 86. (in Chinese)
- 杨华 (2022). 县乡中国: 县域治理现代. 北京: 中国人民大学出版社.
- Yang, H. (2022). *County and Township China: Modernization of County Governance*. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 袁刚 (2018). “责任状”过多过杂, 基层干部该“减负”. *人民论坛*, (11): 42 - 43.
- Yuan, G. (2018). “Responsibility Statement” too Much too Miscellaneous, Grassroots Cadres Should “Reduce the Burden”. *People’s Tribune*, (11): 42 - 43. (in Chinese)
- 约翰·H. 霍兰 (2019). 隐秩序: 适应性造就复杂性. 周晓牧、韩晖译, 上海: 上海科技教育出版社.
- Holland, J. H. (2019). *Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity*. Zhou, X. M. & Han, H. , Trans. Shanghai: Shanghai Scientific & Technical Education Publishing House. (in Chinese)
- 张良 (2013). “项目治国”的成效与限度: 以国家公共文化服务体系示范区(项目)为分析对象. *人文杂志*, 1: 114 - 121.
- Zhang, L. (2013). The Effectiveness and Limitation of “Project Governance”: Taking the National Public Cultural Service System Demonstration Zone (Project) as the Analysis Object. *The Journal of Humanities*, 1: 114 - 121. (in Chinese)
- 周雪光 (2015). 项目制: 一个“控制权”理论视角. *开放时代*, (2): 82 - 102 + 5.
- Zhou, X. G. (2015). The Project System: A Perspective of the “Controlling Power” Theory. *Open Times*, (2): 82 - 102 + 5. (in Chinese)
- 周振超、张金城 (2018). 职责同构下的层层加码——形式主义长期存在的一个解释框架. *理论探讨*, (4): 28 - 33 + 1.
- Zhou, Z. C. , & Zhang, J. C. (2018). Layer upon Layer of Responsibility Isomorphism: An Interpretation Framework of Formalism Long-term Existence. *Theoretical Investigation*, (4): 28 - 33 + 1. (in Chinese)
- 朱光磊、张志红 (2005). “职责同构”批判. *北京大学学报(哲学社会科学版)*, (1): 101 - 112.
- Zhu, G. L. , & Zhang, Z. H. (2005). A Critique of “Isomorphic Responsibility” Governmental System. *Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences Edition)*, (1): 101 - 112. (in Chinese)
- 朱光磊 (2023). 构建政府职责体系是解决基层治理负担过重问题的根本出路. *探索与争鸣*, (1): 18 - 21.
- Zhu, G. L. (2023). Constructing the Government Responsibility System Is the Fundamental Way to Solve the Problem of Excessive Burden of Grassroots Governance. *Exploration and Free Views*, (1): 18 - 21. (in Chinese)
- 朱光磊、黄雅卓 (2024). 从“职责同构”到政府职责体系: 基层负担过重现象的生成与破解. *中国行政管理*, (4): 6 - 15.
- Zhu, G. L. & Huang, Y. Z. (2024). From “Responsibility Isomorphism” to Governmental Responsibility System: The Generation and Cracking of the Phenomenon Overburden at the Grassroots. *Chinese Public Administration*, (4): 6 - 15. (in Chinese)
- Yang, K. , Peng, H. , & Chen, J. (2019). Chinese Seniors’ Attitudes Towards Government Responsibility for Social Welfare: Self-Interest, Collectivism Orientation and Regional Disparities. *International Journal of Social Welfare*, 28(2): 208 - 216.

责任编辑: 李棉管

# 英文目录与摘要

**JPA** Journal of Public Administration, Vol. 17 No. 6, 2024

## ●SYSPSIUM: Grassroots Governance

Introduction: Policy Implementation in Grassroots Governance and Its Impact ..... Bin Xiao

The Causes and Resolution of the Burden of Grass-roots Government; Based on the Theory of Complex Adaptive Systems ..... Yuanhe Liu & Zhenchao Zhou

**Abstract** Relieving grass-roots government's burden of an insufficient organizational adaptability to environmental changes is the key to enhancing its governance capacity. CAS theory applied in a view and structural interaction analysis framework explains this phenomenon. Modern governance demand is shaped by the modernized state governance concepts and resonates strongly with the public, thereby creating significant motivation for government action. As grassroots governance tasks increase, overlapping responsibilities and bureaucratic structures lead to incomplete resource allocations that fail to address unforeseen challenges. The proper governance approach is to establish axis-radiation governance. It facilitates the allocation of governance resources through a legalized mechanism, reduces the dominance of "Tiao" over "Kuai", enhances the integration capacity of "Tiao", and transforms grassroots government into a competent regional governance center.

**Key Words** the Burden of Grass-roots Government; Complex Adaptive Systems; View; Axis-Radial Governance

The Multiple Behavioral Logics of "Comparative Execution" in Grassroots Governance

..... Lei He & Na Tang

**Abstract** Comparative execution is a typical manifestation of policy implementation in grassroots governance; but it has been criticized for its "formalist" tendency. Previous studies have also adopted a critical attitude towards the comparative execution model, which does encompass multiple implications. This article examines the overall operational context of the bureaucratic system, provides a comprehensive description of the application categories of "comparative execution" in different scenarios, and explores the multiple behavioral logics of comparative execution. This article is based on a multi case analysis of the implementation of precision poverty alleviation policies in Y province. Under pressure situations, comparative execution with power game and ability matching as the core driving forces presents a behavioral logic of "comparative execution type = pressure type hierarchical system + power ability coupling form". According to the power ability coupling situation in a pressure type hierarchical system, comparative execution can be subdivided into four basic types. They are "adaptive comparative execution", "passive comparative execution", "active comparative execution", and "perfunctory comparative execution." They also explore the multiple behavioral logics of comparative execution in different scenarios to enrich the reality of policy execution research.

**Key Words** Grassroots Government; Comparative Execution; Power Game; Capability Matching

Pressure Extrusion and Structure Utilization: Can Grassroots Governments Promote Tiao-kuai Collaboration from the Bottom-up? ..... Yuanyuan Huang & Yinbin Tang

**Abstract** Active cooperation between functional departments ( “tiao”) and grassroots governments ( “kuai”) is the key to policy implementation, despite the difficulties caused by the fragmentation between the two. Existing research tends to focus on high-incentive or high-risk policies as implementation scenarios and on tiao-kuai collaboration initiated by higher-level governments and departments. What’s missing is a view of the implementation scenarios of conventional policies and the proactive role of grassroots government. This article goes beyond the constraints of implementation scenarios and structures to retrieve the collaborative autonomy of grassroots governments in the conventional policy implementation scenario. By analyzing the implementation process of the old reform policy for Street A in County H, we found that the grassroots government has the motivation, space , and ability to promote tiao-kuai collaboration. First, higher government’s weak involvement in conventional policies and the non-exitability of the grassroots government make the latter the first to face the convergence of multiple pressures, creating the need for collaboration. Second, the responsibility linkage in a limited and segmented implementation structure and on-the-ground resources held by grassroots governments contribute to the construction of a space for cooperation. In this space , grassroots governments can leverage information, relationships, and community to enable effective collaboration. In fact, tiao-kuai collaborations are dominated by the grassroots government but hampered by contingent triggering conditions, the instability of the cooperation process, and the limited effectiveness of the cooperation. Exploration of tiao-kuai cooperation, with the grassroots government as the main body, can help to improve the path of tiao-kuai cooperation in the grassroots arena and to recover the “conventional narrative” of policy research in China.

**Key Words** Grassroots Policy Implementation; Tiao-kuai Relationship; Grassroots Autonomy; the Conventional Policy

Adaptive Empowerment; Community Integration for the Floating Population

..... Hongjun Jiang & Dong Zhang

**Abstract** China’s rapid economic development has led to a substantial influx of floating populations into its cities, frequently marginalizing them from the established community governance systems. Alleviating the tension arising from the interactions between the floating population and local residents in urban communities has become a crucial challenge for the modernization of grassroots community governance. Through a case study of Community S, this paper uses the logic of adaptive empowerment to show that new institutions and policies in the process of creating integrated communities are incrementally layered over existing systems such as household registration. Supported by three mechanisms—organizational empowerment, professional enablement, networked interaction—the interaction between new and old institutions achieves an institutional balance between the empowerment of community participation and the compromise with household registration status, thereby fostering a peaceful new form of community integration for the floating population. This study deepens our understanding of mobile urbanity and serves as a reference for exploring resilient community governance and the modernization of grassroots governance with Chinese characteristics.

**Key Words** Adaptive Empowerment; Floating Population; Community Integration; Historical Institutionalism

..... Zhezhe Duan & Jiaxin Jiao

**Abstract** Algorithms are becoming an omnipresent means of public sector decision-making. The new-generation governance model of artificial intelligence has emerged as a significant orientation for the future digital transformation of the public sector. Nevertheless, the “black box” attribute of the current algorithm system has been increasingly questioned, giving rise to the “trust deficit” and “lack of accountability” in algorithm governance. This paper explores the logic of Explainable Artificial Intelligence (XAI) through a 2 (interpretation source: rules vs. data) × 2 (interpretation content: procedures vs. results) survey experiment. In this scenario, the tax department applies the algorithm decision system, and the mechanism of different types of XAI on traditional bureaucrats' adoption of algorithm decision suggestions is examined. The empirical results indicate that, first, the interpretable algorithm system can boost the adoption preferences of grassroots civil servants; and the data-driven program interpretation algorithm system or data-driven result interpretation algorithm system can enhance the adoption preference of grassroots civil servants. Second, data-driven XAI can promote the algorithmic decision adoption preferences of traditional bureaucrats more effectively than rule-driven. Finally, the data-driven result-interpretable algorithmic system can heighten the traditional bureaucracy's perception of fairness and technical trust in the algorithmic system, thereby making them more inclined to adopt algorithmic decisions. These findings imply that we should develop the technical capabilities of algorithmic bureaucrats, provide interpretable types of algorithms to traditional bureaucrats, and explore favorable human-machine interactions to facilitate the smooth implementation of algorithmic systems in the public sector.

**Key Words** Algorithmic Decision; Interpretability; Artificial Intelligence; Man-machine Interaction; Algorithmic Bureaucracy; Grassroots Civil Servant

● ARTICLES

Why Ambiguous Policy Is Unable to Be Implemented: A Case Study of the Safety Production Standardization Construction Policy of Gas Enterprises in China's A City

..... Zhe Zhu, Jie Li, Qingjun Zhu & Meilian Zhang

**Abstract** In a risk society, understanding how to implement ambiguous policies is a crucial issue for enhancing national governance performance. Existing research has focused on implementing ambiguous policies in general contexts but has paid insufficient attention to their implementation mechanisms in the field of risk governance. Using process tracing, this single case study explores the failed process of implementing the safety production standardization policy for urban gas enterprises in A City. The findings reveal that policy ambiguity influences implementation strategies in the context of strong accountability. The capability of executors and the attention of leaders act as moderating factors, shaping policy outcomes. Motivated by blame avoidance when regulatory responsibilities and policy tools are clear, competent executors adopt selective implementation strategies to mitigate risks, even without leaders' attention. Conversely, when regulatory responsibilities and policy tools are ambiguous and leaders are inattentive, executors resort to inaction as a blame-avoidance strategy, leading to uncontrolled risks. When leaders are attentive and regulatory responsibilities are clear, but policy tools are ambiguous, incompetent executors adopt a “hot potato” strategy to pass off responsibility. When such shirking is no longer feasible, they resort to superficial implementation, resulting in risk

accumulation. This paper develops a theoretical framework for ambiguous policy implementation from a blame-avoidance perspective, offering insights into the implementation of ambiguous policies in the field of risk governance.

**Key Words** Ambiguous Policy; Blame Avoidance; Policy Implementation; Risk Management

How Does the Government Evaluate Providers of Elderly Care Services in the Context of High-Quality Development? Construction and Validation of an Analytic Hierarchy Process (AHP) Model

..... Jing Peng & Qiao Yang & Shuai Xiao

**Abstract** This paper uses general evaluation theories, such as 3E theory and 3D theory, and the AHP to construct a supplier evaluation model from three indicator dimensions—undertaking capacity, financial capacity, organizational construction and management capacity—to examine the technical support of the high-quality development of elderly care services. Through empirical verification of the practice of purchasing elderly care services by the Y City government, it was found that strong service acceptance capability plays a decisive role in becoming a high-quality supplier. The scale and professionalism of competitive social organizations are strengths that should be employed for targeted development measures. Therefore, effective evaluation of suppliers by the government is an important foundation for the high-quality development of elderly care services. The government should strengthen its evaluation responsibility and increase the number of high-quality service suppliers. The policy recommendation for the high-quality development of elderly care services is not only to enhance the government’s ability to effectively evaluate suppliers, but also to create an institutional environment that promotes the sustainable development of social organizations and optimizes government social cooperation and governance.

**Key Words** Government Purchase of Elderly Care Services; Supplier Evaluation Model; Analytic Hierarchy Process (AHP); High Quality Development

Does Technological Empowerment Facilitate Holistic Governance in the Process of County Urbanization? A Qualitative Comparative Analysis Based on 30 Cases ..... Yanling Li & Mengya Chen

**Abstract** Holistic governance is a new model and trend in urban-rural governance in the new era, providing strategic guidance for achieving high-quality development in China’s counties. This study examined 30 typical cases of counties with advanced holistic governance practices. Grounded in the theory of holistic governance and aligned with the practical demands of new urbanization, this paper uses an analytical framework of “holistic governance-technological governance” from the perspective of integrated promotion across population, space, and industry. Using Qualitative Comparative Analysis (QCA), the paper identifies multiple conjunctural causations and effective pathways through which technological empowerment facilitates holistic governance in county contexts. The findings reveal that holistic governance in Chinese counties is the result of interactions among several conditional variables, including technological empowerment, population urbanization, spatial optimization, and industrial upgrading. Configurational analysis identifies four effective pathways: all-factor-driven, “technological empowerment-industrial upgrading” co-promotion, “technological empowerment-population urbanization” dual-driver, and balanced “technology-industry-population.” Among these, the all-factor-driven pathway is the most prevalent, highlighting the critical role of technological empowerment in advancing holistic governance. The paper shows the importance of a people-centered development

philosophy, systematic thinking, and context-specific strategies. It also advocates for leveraging technological empowerment to drive high-quality county development, transitioning from fragmented intelligent governance to integrated intelligent governance.

**Key Words** County Urbanization; Technological Empowerment; Holistic Governance; Configurational Pathways; QCA

How Does the Application of Artificial Intelligence Affect the Willingness of Street-level Bureaucrats to Exercise Discretion? A Survey Experiment ..... Yu Sun, Yi Deng & Linzhi Sun

**Abstract** The full exercise of discretion by street-level bureaucrats is an important guarantee for promoting the combination of education and punishment in the law enforcement process. However, long-term tracking surveys have found that as artificial intelligence (AI) is increasingly involved in traffic law enforcement traffic police officers are no longer inclined to exercise their discretion. Instead, the “penalties substituting for management” phenomenon has emerged in traffic law enforcement. To test these observations and explain the decrease in street-level bureaucrats’ willingness to exercise their discretion, this study conducted a survey experiment in H province’s L city, with a representative sample of 190 traffic police officers. The study found that: (1) AI intervention reduced the willingness of street-level bureaucrats to exercise discretion. (2) Perceived process complexity played a partial mediating effect. The results show that the application of AI technology has changed the objective conditions of street-level law enforcement. The room for action is being squeezed, and these bureaucrats are measurably reluctant to exercise their discretion. This research provides new insights into street-level bureaucrat discretion. It also provides empirical evidence of new mechanisms and shows how AI changes traffic law enforcement work practices.

**Key Words** Artificial Intelligence; Street-level Bureaucrat; Discretion; Willingness to Exercise; Survey Experiment

## ● THEORETICAL REVIEWS

Public Innovation Labs’ Roles, Impacts, and Determinants: A Literature Review

..... Qianli Yuan & Xiping Liu

**Abstract** Facing increasingly complex public management issues and public service demands, government departments need public innovation to enhance their effectiveness and legitimacy. Public innovation labs have become the new vehicles for the promotion of those innovative outcomes and capabilities. This article reviews research on public innovation labs, summarizing their characteristics, roles, outcomes, and influencing factors. These labs mainly play a role in the early stages of public innovation in problem identification and solution design. They also facilitate technological process innovation and management process innovation. This has led to increased efficiency and public participation in public management. As the existing research has shown, team building, organizational structure, and collaboration networks in public innovation labs are key micro-and meso-level drivers to public sector innovation. However, the macro administrative system and its traditions have imposed certain limitations on public innovation labs. This study provides insights for the practice and research of public innovation labs in China.

**Key Words** Public Innovation Lab; Innovation Space; Collaborative Innovation; Institutional Design; Literature Review

# 公共行政评论

双月刊，2008年创刊  
第17卷，第6期（总第102期）  
2024年12月15日出版

Journal of Public Administration  
Bimonthly, Since 2008  
Vol.17 No.6  
Published in December 2024

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 248241