

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

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*

【摘要】基层政策执行常因条块割裂而陷入困局，条块积极协作成为推动政策落地的关键。现有研究多以高激励或高风险的非常规政策为执行情景，关注由具备相对势能优势的上位“块”及“条”发起的条块协作，对常规政策执行情景以及作为下位“块”的基层政府的主动协作行为则观照不足。本文试图超越执行情景与结构的约束，找回常规政策执行情景中基层政府的协作自主性。通过对H县A街道旧改政策从悬置到落地的执行演变过程的分析，发现基层政府具备逆向推动条块协作的动机、空间与能力：常规政策中上位“条块”的弱介入以及基层政府的不可退出性使后者面临多重压力聚合，激发其逆向推动协作的动机；有限分割的执行结构所塑造的责任连带以及基层政府持有的在地资源，建构其逆向推动协作的空间，使其能通过对信息、关系与社会资源的借势而为促成有效协作。然而由下位基层政府主导的条块协作路径存在触发条件应急性、协作过程非稳定性、协作效能有限性的行为限度。对常规政策执行情景中基层政府逆向推动条块协作的路径探究，有助于完善基层场域的条块关系讨论，找回中国公共政策研究的“常规叙事”。

【关键词】基层政策执行 条块关系 基层自主性 常规政策

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2024) 06-0040-20

一、问题的提出

基层政策执行决定着制度效能向治理效能转化的最终结果（贺东航、孔繁

* 黄源源，中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生。通讯作者：唐银彬，中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生。本文曾在第四届“理解中国公共政策”工作坊宣读。感谢吕芳老师和叶志鹏老师的点评和有益建议，感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵修改意见，感谢在调研、论文修改过程中提供帮助的各位师友。

基金项目：国家社会科学基金重点课题“中国共产党领导基层社会治理的整合机制比较研究”（23AZZ001）。

斌，2011）。伴随社会问题复杂化与治理体系的深刻调整，执行主体间的互动关系成为影响政策执行的关键要素。“条块关系”构成了中国政策执行的基本叙事框架（龚虹波，2008），基层政策需要在由上位“块”即县级党委政府、上位“条”即县级职能部门与下位“块”即乡镇（街道）政府构成的“倒三角”结构中予以执行。因处于科层与治理链条末端，基层政策执行更加需要通过紧密的条块协作来达成良好的执行结果。

从主导的主体出发，可将基层政策执行中的条块协作分为三种类型。

第一类由上位“块”，即县级党委政府主导。县级党委政府将重要的政策任务上升为中心工作，利用政治势能对科层体系进行统合（欧阳静，2019），通过设立议事协调机构整合“条条”（刘军强、谢延会，2015），并向下位“块”发出强烈可置信承诺（周雪光、练宏，2012），推动运动式治理。

第二类由上位“条”，即县级职能部门主导。一方面，职能部门热衷于“注意力的戴帽竞争”（练宏，2016），通过将自身任务转化为“块块”工作，向下位政府释放政治信号以争取其资源倾斜（陈伟，2023）；另一方面，职能部门通过资源调配、任务设定、时间安排、检查考核权的运用，增强对下位“块”的行为控制（陈家建、赵阳，2019），并以“结对”的方式向上释放政绩信号（黄晓春、周黎安，2019）。“强化条条、弱化块块”的趋势，拓宽了职能部门向下传导压力与责任的空间（周振超、宋胜利，2019），由此导致的压力递增和责任下沉是基层政府负担过重的主因（吴春来，2021）。

第三类由下位“块”，即基层政府主导。受制于治权差异，基层政府往往被动承担自上而下的压力转嫁。近年来，行政权力的向上集中与督查问责的强化，进一步削弱了基层政府的自主权（田先红，2022），使作为下位“块”的基层政府更多被视为处于政策执行中的被动地位，难以有效向上协调。但研究亦发现：基层政府一是在基层创新过程中向上争取“合规性确认”（文宏、林彬，2023），向上互动以达成“政绩安全区”（张翔、ZHAO，2020）；二是面对棘手任务时，积极寻求垂直或者斜向解压（杨君等，2023），并利用关系、交换、观念等非正式政治获取上位“条”的支持（叶敏，2016）；三是依托机构下沉改革获得一定的对于复杂任务的协作主导权（孙柏瑛、张继颖，2019）。

上述讨论更多基于高激励或者高压力的政策情景对条块协作展开讨论，为认识基层政策执行中的条块协作积累了丰富知识，但亦在一定程度上存在对常规政策情景下的条块协作的关注不足。常规性政策又称日常性政策，是指遵循行政程序与组织结构来制定、传递与执行的公共政策。在既有讨论中，一部分研究认为常规性政策归属明晰，只需通过遵循明确的规则即可完成（Autor et al.，2003），压力型体制及目标考核制的复合约束，更为常规政策的按部就班执行提供了制度保障（李利文，2020）。另一部分研究则意识到常规性政策亦常陷入执行困境：在低风险和低激励情景中，面临任务－资源冲突的执行主体，往

往选择消极推动常规政策执行（吴克昌、唐煜金，2022；胡春艳、张莲明，2023）。然而常规政策的弱激励性，是否就意味着执行主体缺乏主动作为的动机？常规政策的执行情景，会对条块协作造成何种影响？处于结构弱势的基层政府是否只能选择被动承受压力，抑或复制非常规政策执行情景中依托高位介入实现条块协作的路径，还是能够自主地促成条块协作？这些是本文旨在探究的问题。

二、分析进路与研究方法

（一）分析进路：情景、结构与基层政府的执行行为

公共政策的执行过程由政策特征带来的执行情景与组织所在的执行结构共同塑造。就执行情景而言，与非常规政策不同，常规政策执行情景由于缺乏政绩创造空间与相应的执行风险，往往难以获取执行主体的注意力投入。一方面，被视为非中心工作的常规政策难以触发县级以上党委政府的集中统筹（杨华、袁松，2018），更多由职能部门主导；另一方面，面对作为日常任务的常规政策，职能部门往往按部就班地分解，督促承担属地责任的基层政府循规完成（唐蒙、孟天广，2023）。

就执行结构而言，基层政府位于双向挤压的不均衡结构之中。一方面，作为科层及社会场域的中介接点（王敬尧、黄祥祥，2022），基层政府是双重压力的承接者，社会治理重心的下移和条块结构的调整，更加增强了其面临的基层治理张力。另一方面，位于“倒三角”结构中的基层政府，处于结构性资源及权威的匮乏中。相较于乡镇政府，作为“城市基层政府派出机关”而非“一级政权”的街道办事处在处理辖区事务时更加依附于县（区）政府的行政授权（周平，2001），与上级政府间的指挥－协作关系更为显著。具体至常规政策执行情景，由于上位职能部门掌握任务分配及考核监督权，基层政府尤其是街道办事处在承接相应属地责任后，往往难以有效获得上位职能部门的主动协作，面临由“协作”到“主责”的权责失衡困境。

尽管如此，相应的执行情景与结构中亦蕴含着基层政府逆向促成条块协作的动能基础。一方面，尽管常规政策执行情景极易带来执行主体的弱注意力锚定，但双向挤压的客观存在，使基层政府能够敏锐地意识到过程变化所带来的风险，配置注意力并积极作为。另一方面，尽管基层政府处于结构性的相对弱势中，但其被赋予的属地管辖权，使其能够掌握治理所需的情景信息与即时信息（吕方、梅琳，2017）并完成在地化信息生产（孙雨、邓燕华，2019）。基层政府可以据此塑造情势来争取制度性资源（杨佳譞、孙涛，2019），并通过向社会“借道”（黄晓春、周黎安，2017），拓展自致资源以对制度性资源形成补充（白锐、林禹津，2022）。

综上，如图1所示，在常规政策执行情景中，处于双向挤压结构的基层政府易依循上级弱注意力导向，形成弱行为动机，并因资源的相对缺乏，形成弱行动能力。如常规政策带来的任务与自身能力相匹配，基层政府一般会按部就班地完成，如面对任务带来的资源冲突，则易陷入消极拼凑的象征性执行之中（陈那波、李伟，2020）。上述行为也是已有研究对常规政策执行情景中基层政府行为的常规叙事，然而正是因为处于双向挤压结构中，基层政府一方面较之于上位“条块”更能敏锐地感知到执行压力及风险，形成积极行动的动力，另一方面能够依靠双向结构赋予的行动资源，结合自身能动策略放大自身能力，突破常规政策情景对执行主体的弱注意力锚定，以及“倒三角”结构带来的弱协同地位，达成有效的条块协作并推动政策落地。在后续讨论中，本文亦将以此为重点，探讨基层政府如何在常规政策执行情景下突破情景与结构约束，逆向推动条块协作。

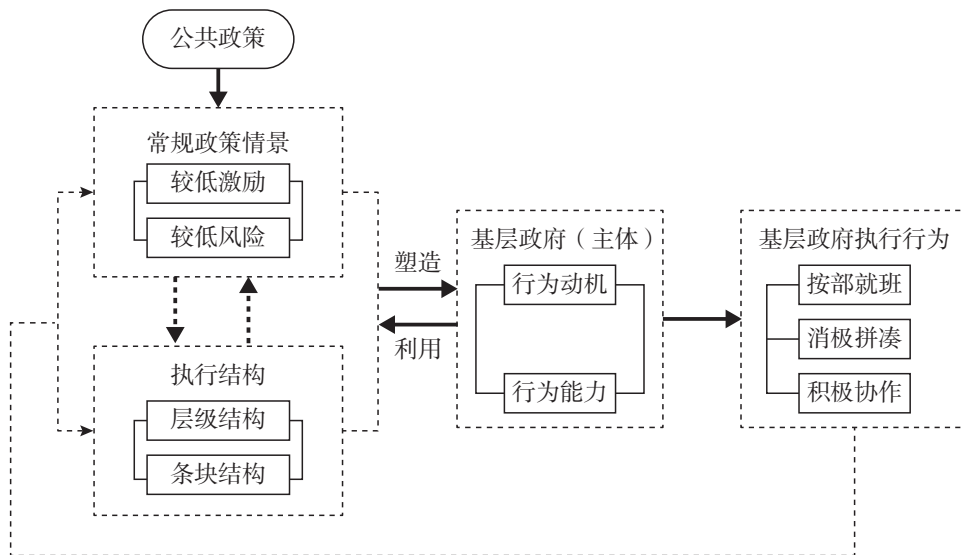


图1 常规政策执行情景中基层政府行为的分析进阶

资料来源：作者自制。

（二）研究方法：案例研究

研究采用单案例研究方法，选取H县A街道的老旧小区改造政策执行过程作为案例，主要原因在于：其一，老旧小区改造作为一项复杂工程，牵涉多个职能部门、属地单位及社会利益群体，为透析基层政策执行中的行动情景以及条块协作过程提供了典型窗口；其二，H县囿于本级财政能力及发展规划，将A街道C小区改造视为常规性政策，这意味着该政策的实施过程会较少地受到示范、创建等政治动员的影响，能更好地展现基层政策执行中条块互动的日常样态；其三，案例中的政策重启与落地得益于A街道的主动作为，而较之于乡镇，城市中的街道办事处往往自主权更为受限，这为观测弱势“块块”何以逆向推

动条块协作提供了生动示例。为保证案例资料的充足性，本研究通过深度访谈、文件收集等方式形成丰富资料积累^①，并通过三角测量对收集资料的科学性进行验证（Yin，2009）。

三、案例呈现

A 街道的旧改政策执行过程可分为两个阶段：一是“熟悉的常规政策执行叙事”，即复杂的综合性政策被转译为常规任务，并在“倒三角”结构下面临执行困境；二是“常规政策情景中的非常规叙事”，即在多重压力下，相对弱势的基层政府逆向推动条块协作，促成政策落地。

（一）政策传递：常规政策的落实

2020 年底，H 县所在市根据国家、省级规划，制定并印发老旧小区改造行动计划等工作文件，要求各区县单位依规确定点位、安排资金并有序推进。H 县遂启动 2021 年度老旧小区改造筹备工作，在政策传递过程中，模糊且复杂的旧改政策被逐步常规化。

1. 县级政府的执行布置：由部门统筹推进

市级政策传达至县域后，H 县政府需结合政策特点进行执行布置。H 县 2021 年度的旧改任务呈现两点特征：（1）匹配资源少，获批的中央及省级补助资金仅能支撑基础性的设施改造。（2）创新要求低。根据市级规划，H 县未被列入年度市级重点改造区域，承担点位数量居全市末位且均未被选为市级示范点。较少的匹配资金与较低的创新要求既未带来政绩创造空间，也未有足够的执行难度与风险调动 H 县政府的统筹应对，H 县政府遂采取按部就班的执行策略：按照专业对口原则将县住建局确定为主责部门，要求其以符合市级年度验收及中央审计规范为原则统筹推进，并说明将于同年 9 月底的全县工作调度会上对包括旧改在内的民生工作展开过程督查。

2. 县级部门的方案细化：由街道负责落地

作为主责部门的 H 县住建局综合县委县政府态度与任务特征，亦将旧改理解为仅需按部就班完成的常规性政策，根据内部分工交由相应科室牵头，城市更新中心据此成为旧改方案制定与统筹实施的实质性主体。其对旧改方案的细

^① 为保证资料丰富充足，本研究于 2021 年 9 月、12 月及 2022 年 2 月针对该主题展开多次调研，通过深度访谈政策执行的关键责任主体，收集得到包括政策具体发展历程，过程中相关部门、A 街道工作人员以及社区居委会等关键主体的行为态度，各层级、部门发布的工作文件等案例资料，为还原案例全景及后续分析奠定基础。

化表现在3个方面：（1）执行流程的明确。由于H县该年度的改造点位中，除A街道小区外均获批中央专项财政支持，可能面临中央抽样审计。为提高资金的使用规范，城市更新中心经与负责审计的发改局科室沟通，形成对执行流程“顶格完善”的认识，将执行流程扩充为包含造价、技审、审计在内的8个阶段^①。A街道即使不涉及专项补助资金，也需参照相关要求执行，以预防被连带审计的风险。（2）执行责任的明确。为保障政策实施，城市更新中心首先在专项方案中对各街道以及县住建局、经科信局、水务局等11个相关单位的责任作出说明。其次，为进一步强调街道属地责任，城市更新中心将新增程序写入各街道的时间倒排表及责任承诺书，要求街道分管领导及科室负责人签署交还。（3）考核重点的明确。在部署会议上，城市更新中心明确指出旧改政策执行会被纳入对各责任单位的目标考核，强调后者应将按时完成、达标完成、规范完成作为执行重点。部署会议的召开，标志着H县旧改政策的正式启动。

3. 街道办事处的执行分工：由科室向上交代

作为多条线任务的承接者，街道办事处对旧改政策进行了再理解与执行分工：（1）以达标为执行目标。基于会议内容，A街道注意到县委县政府以及住建局对旧改工作的弱注意力投入，并基于横向对比发现，本街道改造具有低风险、低体量等特征，可将其视为常规的达标类任务。（2）以“科室牵头，配合职能部门”为主要模式。旧改任务持有的低体量、低创建空间特征，未激励A街道组建专项工作组，但在上级部门对于过程规范的多次强调下，其亦改变往年将多数任务转交社区的做法，要求社区发展办作为主责科室，全程负责政策推进。

据此，A街道社区发展办成为推进旧改政策的主责科室。受层级意图传达及组织惯性思维影响，其同样将旧改视为仅需配合执行的常规任务，并在有限资源的约束下，选择先将资源投入至该阶段最为紧急的危房排查工作，待旧改执行节点临近再予以推进。

（二）政策搁置：部门支持缺失下的执行困境

在明确时间节点的约束下，A街道介入执行过程，但在部门支持缺失下面临执行困境。

1. 政策推进的双重冲突

为遵守时间节点，A街道于2021年4月正式介入执行过程，随即面临双重执行冲突：（1）立项材料填报所需的专业素养与科室人员能力间的高冲突。根

^① 在2021年前，H县老旧小区改造的基本流程是：住建局上报并获批改造点位后，由街道办事处组织召开施工单位比选会并提交比选材料，再由施工单位入场施工并在既定期限前完成，即遵循“点位确定——街道比选——施工——县住建局验收”的基本流程。

据申报要求，A街道需填写包含能耗统计等在内的多类专业数据，但主责科员并不具备相应能力。（2）不同科室政策执行标准间的高冲突。根据城市更新中心下发的统一流程，A街道需对接技术审查中心完成项目评审。但据后者评审要求，A街道旧改因涉及新建构筑物需在立项前先完成报规报建，审批通过后才可进入后续环节。为纠正顺序错乱，A街道继而对接建设审批服务中心补办流程，但该科室负责人以“补办流程不符合程序规范”为由拒绝受理。3个科室间的标准冲突使得政策难以推进。

2. 部门的有限回应与政策执行的搁置

面对自身能力无法解决的执行冲突，街道科室积极向县发改局、住建局陈述需求。然而后者根据对政策执行形势的整体判断，只是进行了有限回应：（1）针对立项填报的专业指导需求，发改局项目协调推进科在了解各街道情况后，虽未派遣技术专员协助填报，但授予各街道一定的自主填报空间。（2）针对科室标准冲突的统筹协调需求，住建局城市更新中心在初次调解无果后便采取“缓动”策略，放宽时限让A街道自行解决。原因有三：其一，相关科室的标准设置均有规范支撑，随意更改可能面临上级问责。城市更新中心虽承担统筹职责，但并不具备动员平级科室的权能以及承担问责风险的能力。其二，此时其他点位旧改均稳步推进，使城市更新中心认为政策执行暂未出现整体性问题，A街道亦存在自主协调的可能。其三，城市更新中心作为当前时间节点的制定者，在高层级考核临近前难以形成与街道同等的紧迫性感知，不愿即刻请示上级以造成组织无能的印象。

部门依据常规逻辑做出的有限回应使A街道只能依据自身能力及政策空间分类应对：（1）选择性填报专业性过强且不纳入考核的测算数据；（2）在时间尚宽裕的情况下选择搁置旧改政策，等待城市更新中心主动调解标准冲突问题。A街道旧改自此陷入两个多月的搁置期。

（三）政策重启：街道办事处的动机强化与逆向策略

执行阻滞不等同于政策持续中断。时间作为一种动态加压机制，能够增强其他压力对A街道的聚合影响，推动其从压力情景的“被动承受者”转为“主动利用者”，积极向上协作。

1. 压力聚合激活街道行动

伴随着时间的推进，A街道面临的压力陡增：（1）旧改工作进展缓慢已引发居民投诉，社会压力显现；（2）与其他点位的进度差异，使其成为城市更新中心向上汇报时的点名对象，问责压力凸显；（3）全市民生工作调度会及全县重点工作调度会召开在即，旧改工作作为民生工程必然被重点“过问”，考核层级的提高使政治压力凸显。多重压力的强化，推动A街道重新投入旧改政策执

行当中，而来自辖区居民、本级领导甚至其他部门的问责风险，要求其尽可能提高执行效率。在多重压力的聚合挤压下，A街道急需采取措施来分解自身压力、突破阻滞僵局。此时，造成政策阻滞的核心原因是住建局各科室间的标准不一，因此街道寻求协作的首要对象是县住建局。

2. 基层政府的逆向协调

前期向上互动的失败，启发A街道改变与县住建局的沟通策略。第一，推动“一把手”间的超常规沟通，扭转街道科员向上沟通的弱势性与被动性。A街道不再采取单靠普通科员对接部门的常规方式，在街道党工委书记介入关注时，即请其出面同住建局局长沟通，据此促成包含A街道党工委书记、主责办公室科长、县住建局三个科室科长在内的专题会议。第二，通过信息整合塑造信号，争取部门注意力。为降低街道持有的低治权对于向上协调的限制作用，A街道积极发挥自身嵌入性优势，通过整合多重信息来声明问题的严重性以及紧迫性，撬动部门关注。（1）整合居民投诉情况，强调不能尽快推进将面临的维稳风险；（2）整合客观信息如省市重视程度、市县专项工作调度会时间，塑造“党委在场”与“上级关注”，强调无法推进政策将面临的“政治”后果，并强化“责任共担”的共同体处境；（3）结合其他点位情况强调A街道在资金补助等方面的“一般性”，说明调整现行流程之于整体规范性的弱影响以及对于整体政策推进的重要作用。据此，A街道成功实现相关科室负责人注意力的迅速集中，并推动其达成共识：同意在保障基本规范的底线，就A街道实际适当调整执行流程，同时提高其材料审批的优先顺序，为后续环节争取时间。

（四）政策落地：资源编排推动内外部问题化解

牵头部门的积极介入解决了政策执行的内部合法性难题。但作为民生政策的旧改政策还需得到居民的积极配合，面临外部合法性的构建问题，而民众的需求往往复杂多变，可能与政策执行需遵循的规范要求产生冲突。街道办事处所具备的嵌入性优势，使其存在“向上赋能”的可能。

1. 社会压力激增带来的方案调整诉求

在住建局的统筹协调下，施工队于2021年9月底进入小区施工。但长达多月的拖延施工、沟通缺位加上前期的怨气累积，使居民对旧改工作的容忍度与信任度大幅降低。在发觉施工项目无法充分满足新增诉求后，居民及周围商户自发集聚阻挠施工，引发维稳压力。

主要压力源的变化，推动街道率先发挥嵌入性优势明确居民诉求：一是调整公厕位置，消除其对周边居民的负面影响；二是治理商户的道路侵占行为，顺利推动小区“开改封”；三是增设停车位数量，满足居民的基本需求。其中，一旨在协商选址，二旨在转变观念，三旨在申请增量资金并完成相应程序。然

而，街道既不具备测算选址的专业能力及道路治理的综合执法权，也不具备调整既定方案的治权以及支撑增量的资金。街道遂第一时间向住建局、发改局等反馈情况，但由于预算指标在确定点位时已经完成，后者认为新增拨款不符合审批规范，存在审计风险，难以支持方案调整。

2. 资源编排推动政策落地

面对部门顾虑与居民诉求间的张力，A街道基于对自身权能与执行需要的分析，采取两方面举措：一是整合属地资源，通过说服社区居委会介入资金筹备与矛盾调解过程，解决部门囿于科层规范无法解决的增量资金问题；二是转变思路，在领导支持下推进与相关部门的执行协商，通过说明增量资金由社区自筹承担，打消部门对于调整方案的风险顾虑，争取其在程序推进等方面的支持。通过双向资源编排，A街道达成3项行动：（1）在社区居委会的协助下，动员居民自筹解决增量资金问题；（2）在住建局、经科信局、水务局等相关科室的协助下，完成厕所改址的研判与程序工作；（3）在综合执法局队员与社区的协助下，引导商户认识自身诉求的不合理性。最终，A街道顺利推动政策落地，通过年终考核。

四、案例分析：基层政府的逆向推动协作何以发生

A街道的政策执行过程，为我们展示了不同于“高位推动”与“部门主导”的第三种条块协作达成路径，即由基层政府扮演协作达成的主动方与促成方。但其“搁置—重启”历程亦揭示：“下位块”的逆向推动并非时刻发生，而是在特定政策执行情景与结构空间中的能动产物。

（一）何以下位“块”推动条块协作

在“倒三角”结构中，县级政府与职能部门因具备结构性的权威和资源优势，更易成为促成协作的主体，然而A街道执行过程却显示出上位“条块”的“相对退出”与下位“块”的“逆向主导”，这与执行主体在常规政策执行情景与相应执行结构中的压力感知差异密切相关。

1. 常规政策执行中上位“条块”的有限介入

对于旧改政策的常规化判断致使上位“条块”依循科层制，将执行责任转移至下位“块”，上位“条块”对于执行压力的弱感知，使基层政府陷入“孤立”的执行困局之中。

第一，常规政策情景中的常规执行。任务属性的差异会触发不同的组织形式选择（管兵、罗俊，2023）。在政策传递阶段，H县政府及住建局对于执行模式的选择，建立在其对旧改政策属性的判断上。

从激励性来看，H县旧改既未被纳入示范创建批次，又与该年度全县重点工作间缺乏强关联，政绩创建及转化空间有限。旧改督查考核的模糊，亦使其面临较弱的问责力度。低激励与低风险的属性特征，推动县级党委政府在多任务权衡中，选择将有限资源配置于中心工作，对于被归类为常规政策的旧改政策则依循组织惯例，派交给对口职能部门主管。县住建局亦遵循类似逻辑，将其转交予主责科室。

受政策属性、上级注意力及执行惯性的复合影响，住建局主责科室对复杂的旧改政策作出简单化布置。一方面，层级政策传递虽未匹配明确的考核要求，但均对“补助资金使用规范”作出强调。受上级意图驱动，主责科室亦将此视为重点，并采取“流程加码，统一标准”的常规策略来消解新增情况的复杂性。另一方面，往年旧改政策执行的顺利以及科室间的弱协作需要，影响其对该年度旧改执行主体间相互依赖性的判断（刘琼、程建新，2022），使其忽视了新增流程可能带来的冲击，认为以制定分工表的常规形式推进协作，以交由属地街道实施的常规模式推进执行，即可保障政策落地。

第二，条块结构失衡下的弱感知。县级党委政府的“弱”介入，使A街道政策执行更多地被框定在既有条块结构中。尽管县住建局持有促成本部门与街道协作的能力，但却未在执行过程中率先调整策略以推动条块协作，这主要缘于其对执行信息的弱感知。首先，县住建局同样处于多任务情景中，倾向将资源倾注于上级更关注的中心工作。其次，与街道相比，尽管住建局受职责约束也需参与具体执行过程，但自身的结构性优势使其能够通过制定责任书等方式转移自身压力。最后，住建局虽借由治权实现从执行者到督查者的身份转变，但亦同时陷入“执行场域－街道－县住建局科室”的长信息链条中，难以及时、有效地感知执行场域中的信号变化。并且，在“一对多”的委托与监管关系下，其更倾向于从整体层面判断执行进展，由此难以观照到A街道的独特情况，率先发现其不同于其他点位的执行困难与协作需要。

2. 压力聚合下“下位块”的动力触发

面对有限资源与多重任务间的张力，基层政府存在搁置常规政策的倾向，但来自科层与社会的双向挤压以及时间催化下的治理风险，激发其在不可退出的情况下主动作为。

第一，基层政府面临的双向压力。在“倒三角”结构中，承担具体执行责任的基层政府始终面临来自科层与社会的双向压力。

自上而下看，职能部门通过制定并签署责任书的方式，将原本分属于部门的责任纳入基层政府的目标考核体系，实现自身的压力分解与身份转化。在此约束下，A街道不仅需承担层级发包下的执行责任，还需承接部门转嫁的执行负担。并且，在目标考核与法定职能的约束下，难以将执行责任进一步转嫁给社区（庞明礼、邓翔，2023），成为科层压力的最终承担者。

自下而上看，基层政府承担着维护社会稳定的属地责任。尽管上位部门在一定条件下也会面临社会压力，但正如前述，其往往借助结构优势转移责任，将自身从政策执行的复杂情景中抽离，免于直面民众诉求，而真实在场的基层政府就成为矛盾的集中输出端口。案例中，居民不仅将解决诉求的期待优先寄托于街道方，也将对县住建局职责范围内的不满转移至街道，A街道由此成为社会压力的首要与主要感知者，“旧改”这一常规政策亦在社会压力的催化下转变为维稳的政治任务（Chen et al., 2016）。

第二，时间约束下的空间压缩与压力聚合。政策执行中的压力情景具有时间维度上的动态性。时间作为缓冲器或压力阀（陈宏彩、张则行，2024），影响了多重压力的作用强度以及相关主体的行动空间，引发了街道的策略转向。

理想情况下，A街道将于不同时间空间内完成对应任务，但前期的执行阻滞，使原应完成的程序申报任务遗留下来，“压力后抛”（于龙刚，2020）加剧了街道面临的时间紧张与压力强度。就科层压力而言，不持有时间设置权的A街道作为“被考核者”缺乏足够的自主调适空间，目标考核重要节点的临近，使其感知到强烈的执行紧迫性。就社会压力而言，其隐含的时间限度模糊且变动，民意的啸聚极易在瞬时触发维稳风险。在A街道政策搁置及入场施工阶段，均有一定居民要求街道迅速做出回应，使A街道并非只需在科层规定的“硬”节点前推进执行，而是需要尽快地疏导社会情绪与解决问题，避免更大规模的群体性事件与系统性风险。

正因时间紧缩带来的行为空间压缩，全县工作调度会、年终考核临近与群众质询的时间节点叠加，才在执行后期塑造出压力的“狭管挤压”效应，推动作为压力首要感知者的A街道迅速改变此前消极搁置、暂时退出的执行策略，尽力推进政策以避免来自上级及公众的多重问责。

（二）下位“块”何以推动条块协作

相较于具有统合权威的上位“块”与具有专业资源的上位“条”，作为下位“块”的街道办事处一般被认为是被动协助者而非主动协调者。然而A街道的逆向推动表明，基层政府一方面存在逆向推动协作的结构性空间，另一方面能通过借势而为的策略促成协作。

1. 有限分割的执行结构：逆向推动条块协作的空间

“倒三角”的政策执行结构，为上位“条块”的责任转移提供了空间，使基层政府易陷入多重职责与有限权能的紧张关系，引发案例前期街道面临的执行阻滞。然而，政策执行结构的“有限分割”（龚虹波，2008）亦带来基层政府的逆向协作空间。

第一，上下层级结构的有限分权，使基层政府仍然具有约束型自主。其一，无论外在制度如何调整，基层政府始终位于国家科层体系与社会场域的衔接处，

持有信息裁量权与资源编排权（王敬尧、郑鹏，2023）。在 A 街道逆向推动条块协作中，信息裁量权的持有使其可以通过重组时间、空间信息来塑造执行情景，如放大居民投诉等要素改变上级政府决策倾向，加速职能部门的认识转换。资源编排权的持有，则赋予其“安上抚下”的行动资本，使其能够规避政策资金配套的运作刚性与滞后性，既回应社区居民的动态需要，又据此缓解上级部门面临的执行困局，并增加自身的谈判筹码。其二，压力型体制的松散-耦合空间（张翔、Zhao，2020），为基层政府提供了一定的裁量权与变通余地，公共政策话语表达的模糊性，亦为基层执行主体的协商删减提供了可能空间。在案例中，尽管从中央到省、市级的政策文件都强调了对于过程规范的遵循，但并未出台配套的实施细则，留有明显的模糊空间，为政策的机动调适留有余地。A 街道正是基于此说服相关科室重新商议流程，删减了由其自行增设的“避责动作”。

第二，条块结构的责任有限分离，赋予了下位“块”一定的谈判资本。其一，属事-属地责任的分离，虽然塑造出上位“条”的治权优势，但“条块”实际上仍处于共存状态，上级部门要完成本部门目标考核，同样有赖于基层政府的参与。在案例中，住建局本质上也对街道方存在依赖，需要考虑旧改这一民生工程以及其他政策执行中对于街道配合与协调的需求，这使街道持有一定的谈判资本。其二，不论条块内部如何相互推诿，二者始终都是执行结构中的不可退出者（林雪霏，2021）。条块结构塑造出的责任分离并非是完全绝对的，加之压力型体制带来的责任泛化，使县住建局始终与 A 街道间有连带责任，即便住建局可以利用职能优势实现从执行者到管理者的身份转化，当监督考核的组织层级拔高，身处下位层级的 H 县住建局就会重回执行者角色，继而强烈感知到科层压力与责任风险。因而，县级党委政府的工作调度、市级政府的年终督查同样会对县住建局产生压力，且即使是首先作用于街道的社会压力，如引发系统性风险亦会连带作用于主责的县住建局，这使 A 街道能够通过借势上述要素激活住建局的问责风险感知，撬动其协作意愿。

2. 借势而为的能作为：逆向推动条块协作的策略

基层政府虽持有一定的协作动机与主动空间，但 A 街道前期的争取失败亦说明，在客观的势能差异下，要达成有效的逆向推动，仍需采取适配的行动策略。A 街道后期能够成功，关键在于其通过装扮信息、借道关系与整合社会，实现对情景及不同主体利益的捕捉与衔接。

第一，装扮信息。通过整合裁剪信息，塑造政策“非常规性”，转变职能部门的行为模式。职能部门虽然借助程序实现了执行责任的向下转移，但也使其对于政策执行信息的汲取，有赖于基层政府的整合传递。面对主客观因素塑造出的信息不对称，基层政府一方面需要通过信息共享，矫正条块主体间对于执行难度的感知不同步，另一方面可以基于自身目的塑造信息，抓取职能部门的注意力。在沟通过程中，A 街道充分意识到自身及住建局前期的弱投入，主要

缘于本年度及本点位的常规性与一般性，因而在后续向上争取中充分发挥信息裁量权，尤其利用全县调度会召开这一重要节点，“放大”项目拖延引发的社会风险与政治风险，强化并强调旧改政策的“非常规性”与“紧迫性”，触发主责部门的风险感知，拉回部门长期游离的注意力状态，实现执行压力的逆向传导与分解。

第二，借道关系。通过运用干部关系辅助，开拓向上沟通的柔性通道，建构持续协作的信任基础。条块组织间职能分工与权力逻辑的客观差异，使二者持有不同的行动路径与目标偏向。政策搁置阶段，街道抑或住建局科室之所以无法化解多个科室间的标准冲突，不仅缘于自身的权限，更在于缺乏足够势能来突破“按部就班”的科层惯性。在后续沟通过程中，A街道社区发展办转向以领导干部关系网络为支撑的组织沟通。一方面借助领导干部的个人关系与党政体系的政治势能，突破传统科室—科室、科员—科员的常规化沟通的局限，并借助县域干部的非正式网络（托马斯·海贝勒等，2013），为基层条块协作作出可置信承诺。另一方面，通过街道党委领导的介入，体现组织权威与重视态度，进一步提高并维持职能部门的关注程度，保证条块协作的延续性与稳定性。

第三，整合社会。通过吸纳整合社会资源，增强协作的主导能力，拓展条块组织的协作广度。公共政策的执行过程也是政府回应社会诉求的过程，然而群众诉求存在复杂性与变动性，常与遵循规范逻辑的科层组织行为产生摩擦。如在案例中，县住建局及街道在确定改造点位时就已完成对改造意见的收集，根据规范流程，A街道及住建局不应在施工阶段更改改造内容，但这显然有悖于居民需要。如何既不违背规范程序带来的合规需求，又能化解群众诉求产生的临时、紧急任务，成为A街道的重要考验，这也是基层政府长期面临的治理情景。由基层政府运用属地管辖权、自主向下拓展形成的自致资源，因具有非科层的灵活性，成为其推动治理的重要支撑。在案例中，A街道正是通过推动社区行动，满足了新增诉求引发的资源缺口。而且，自致资源的存在能为基层政府的反向赋能与资源置换提供筹码，使其能够通过率先解决政策执行中的部分困境，来争取职能部门一定的资源支持，推动政策落地。

（三）基层政府逆向推动条块协作的行为限度

A街道尽管在压力聚合下，通过利用基层政策执行结构中的有限分割空间并采取能动策略，成功推动老旧小区改造从悬置转向落地。但审视其执行过程与结果发现，此种逆向推动仍受到常规性政策情景和条块结构的约束，呈现出在触发条件、协作过程与协作效能上的限度。

1. 触发条件的应急性

常规政策的低激励特征，使其易陷入党委政府与职能部门的弱注意力锁定，并易在条块关系失衡下演化为由下位“块”主责推进的执行格局。尽管在案例

中，作为下位“块”的街道在一定程度上打破了常规政策的弱注意力锁定与单主体格局，但这种打破实则是在特殊情景中生成的应急行为。

一是街道逆向协调行为触发的应急性。尽管在常规政策情景中，街道成为自上而下嵌套责任的最终承担者，但其同样需要根据政策分层结果权衡资源配置（Knill et al., 2024），也易陷入对常规政策的弱注意力锁定（胡春艳、张莲明，2023），这意味着其对于常规政策的执行介入存在波动，难以保持对执行需求的时刻关注与反馈。只有当政策执行面临难以自我消解的阻碍、难以忽视的特定节点，街道才会迅速聚合执行压力，推动其采取策略。A街道正是在面临难以自行应对的程序调整难题、居民投诉以及县委调度会节点时，才迅速形成向上协调动机。

二是上位“条块”响应的应急性。常规政策的有限创建空间与上级关注，使上位“条块”的响应很大程度上依赖于风险刺激而非政绩激励（何艳玲、汪广龙，2012）。A街道亦是在特定时间窗口，才借助多个风险点，成功使住建局扭转对政策执行紧迫性的认知。因此，在常规政策执行情景中，下位政府的逆向推动往往需要严苛的触发情景，而此种情景与行为又往往具有较强的应急性与兜底性，既有悖于及时回应的治理目标，亦蕴含着一定的治理风险。

2. 协作过程的非稳定性

行为触发的条件约束，意味着街道的成功更多建立在对情景特征与策略手段的强依赖，而非对“倒三角”结构的彻底调整，协作效果亦有赖于上位“条块”的认同与支持，这由此引发主体参与的非稳定性问题。

一是上位“条”参与协作的不稳定。尽管在特定的应急式情景中，上位“条”会在责任共担的结构约束下，被下位“块”逆向传导压力，进而加入到执行协作当中，但二者间的结构性差异并没有改变。一方面，相较于承担嵌套责任与属地职责的下位“块”，上位“条”拥有更低的退出成本，且条块运行逻辑差异的客观存在，使上位“条”对于街道逆向推动行为的响应，始终处于对不同逻辑如专业规范与属地管理需求的权衡之中。因而当居民诉求与资金使用规范程序产生张力时，住建局对于街道的协作响应就出现了波动。另一方面，上位“条”长期处于“一对多”的执行状态，也容易被其他下位“块”吸引注意力。因此A街道只能通过利用短暂的时间窗口，放大自身特殊性，将部门向外迁移的注意力短暂牵引至本街道政策执行当中。

二是下位“块”逆向发起协作的不稳定。逆向协调的高成本，会进一步加剧下位“块”所面临的资源紧张，因而在缺乏相应的风险刺激时，其对于逆向协调的意愿亦会衰退，重新回归“按部就班”或“拼凑应对”的执行状态。案例中，A街道在施工完成后，仍然面临一些遗留的治理问题，需要协调相关部门下沉解决。但由于此时施工审计等行政任务已基本完成，上级调度会亦顺利通过，街道在其他新增政策的挤压下，逐步失去逆向协调的动力，选择遗留给

社区或搁置处理。

3. 协作效能的有限性

尽管街道有可能借助接点位置与行动策略，促成条块、政社间的协作，但实质权威的缺乏，以及常规政策属性与既定时间的约束，使其逆向推动始终存在效能限度。

一是执行目标的底线性。一方面，处于科层结构末端的街道，难以时刻撬动党委政府的介入关注。党委政府、政府和职能部门的权威差异（练宏，2016），亦使由职能部门主导推动的常规政策持有更低的实质激励强度与影响力。街道即使联合职能部门，也难以突破政策属性与组织权威约束，提升相应政策的执行排序以获得党委统筹下的组织能力（Cai et al., 2023）与协作强度（游宇，2024）。另一方面，前期主体协作松散化引致的拼凑应对，加剧了后期执行面临的时间紧张，推动街道目标由彻底解决小区改造问题降维至满足政策要求的底线问题，使其协作对象由所有相关部门压缩至最核心主体。如在政策落地阶段，理应充分发挥双向协调职责的街道办事处，因时间约束难以全面收集居民诉求，只能选择性聚焦重点问题，与对应居民群体及牵涉部门展开沟通，致使此阶段的政策执行圈定于满足部分居民的基础目标，争取有限部门的基础配合。对于问题的降维回应，使社区内部在旧改完成后仍存有不少负面意见。

二是执行手段的粗糙性。紧张的时间约束，压缩了街道对于执行方式的调适与完善空间。尽管其通过借势而为的策略下借社会资源，上引部门资源，完成了老旧小区改造任务，但此种资源编排更多是无可奈何的拼凑，而非资源的顺势整合，难以推动资源使用效率与质量的实质性提升。因而当旧改完成，相关设施投入使用并暴露问题后，A街道面对新增的修缮需求，又陷入“左右支绌”的情况。整体来看，执行目标的底线性以及执行手段的粗糙性，使案例虽在后期表征出一定的条块协作与政社合作样态，最终走向的仍是应急式的底线执行而非高质量执行（支广东、李强彬，2024）。

五、结论与讨论

条块结构塑造出基层政策执行的基本框架，属事责任和属地责任的天然分割生成了基层政策执行的体制性困境，使推动条块协作成为基层政策落地的关键。已有研究注意到在高激励或高风险的非常规政策执行情景中，上位“条块”如何集中注意力并主导协作，然而易受非常规政策挤压的常规政策，以及由处于结构性弱势的基层政府发起的协作行为同样值得探究。

基于对案例过程的解构，本文尝试对基层政府逆向推动条块协作的生成机理进行回答，由此发现：（1）政策类型形塑出的执行模式是讨论的起点，在常

规政策执行情景中，激励的不足一方面难触发上级党委介入与中心小组工作模式，使常规化的主职部门与属地基层政府成为政策执行的核心主体，另一方面易引发主职部门从执行者到监督者的卸责心态，使属地基层政府成为最终的执行主体。执行模式与实际治理需要之间的张力，急需再造条块协作予以破解。（2）政策演进塑造的压力情景是触发基层政府动机的关键。资源有限的基层政府在思维惯性下，可能缺乏执行常规政策的较强动力。然而，压力型体制的存在，决定其面临行政执行与属地治理的不可退出性，当其介入政策执行，又缺少来自部门的治权支持，就易在治理复杂化背景下感知来自社会、行政等的多重压力，产生“风险规避”的需要，形成逆向发起协作的动机。（3）层级结构、条块结构以及基层场域的组合能够从两个方面赋予基层政府行动能力，其一是信息收集与生产能力，其二是体制内外资源的拓展与编排能力，双重能力的存在，使其不仅能够实现对上级部门的借力，也能够一定程度上推动内外合法性的建构，实现反向赋能。

基于“下位块”逆向推动协作的路径来探讨基层条块关系具有三重意义。（1）拓展传统条块协作的结构约束视角。既有研究围绕“倒三角”结构下基层政府的权责不对等及行动窘境展开了丰富讨论，但在案例中可以看到，体制资源相对匮乏的基层政府并非总是扮演条块协作中的被牵引者或是政策执行中的消极者角色，其仍可凭借体制身份整合内外部信息与资源，逆向建构协作合法性，推动协作生成。（2）拓展以街道办事处为核心的城市基层政府的行为限度讨论。案例虽为我们揭示了基层政府积极自主的可能样态，但亦展现了下位“块”所面临的限制。从触发情景来看，案例街道动机的生成，缘于复杂公共政策执行下单一主体的治权缺失。从实现过程及结果来看，街道前期的尝试无果以及最终促成的有限协作说明，在缺乏上级党委赋能或常规化部门调动机制的支撑下，由基层政府促成的协作具备很强的情景依赖，并易呈现底线性与应急性的倾向。换言之，本文在揭示街道办事处自主能动性的同时，更加展现了其所面临的行动困境与治理张力。（3）拓展关于政策执行情景的讨论，尝试找回中国政策执行的“常规叙事”。伴随治理体系转型与目标拓展，大量的创新任务、“一把手”工程、攻坚任务涌入基层场域，但治理结构与运转的稳定性决定了大部分政策仍需遵循常规逻辑，这构成了公共政策执行的基本面。已有研究发现，常规政策易受非常规政策的挤压，走向形式执行甚至悬置（陈那波、李伟，2020；支广东、李强彬，2024）。本文在此基础上，不仅观照了常规政策因主体推诿面临的执行困境，还以基层政府为主体，关注其如何在常规政策情景与执行结构的共同作用下产生积极自主性，并运用策略推动常规政策重回执行主体的视域，丰富了有关常规政策执行中基层政府正向行为动机与策略的讨论。

当然，尽管本研究对政策执行的内部情景与以基层政府为主的组织执行模式变迁作出了基本描绘，并通过对结构、情景与主体行为关系的讨论，一定程

度上展现了政策执行的一般困境与基层政府逆向促成协作的实现可能,但仍有许多问题待深入探索,如:不同类型的政策分别会对执行情景产生何种影响?职能部门在低激励的执行情景下能否主动或是否需要发起协作?基层政府可否采取不同于私人化沟通的互动方式来达成协作信任?不同路径达成的条块协作会引发何种相应后果?由此出发,聚焦中国政策执行的“条块协作叙事”与“基层自主叙事”,仍是公共政策实践与理论探索的长期、必要的功课。

参考文献

- 白锐、林禹津 (2022). 以组织混合化获取资源何以可能?——基于双案例的对比研究. *中国行政管理*, (10): 144 – 151.
- Bai, R., & Lin, Y. J. (2022). Access to Resources by Organizational Hybridization: A Comparative Study on Campaign-Styled Governance of Grass-roots Governments. *Chinese Public Administration*, (10): 144 – 151. (in Chinese)
- 陈那波、李伟 (2020). 把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较. *社会学研究*, 35(4): 194 – 217 + 245 – 246.
- Chen, N. B., & Li, W. (2020). Bring Management Back to the Study of Local Government: Task, Resource and a Comparative Study of Implementing the Grid Management Policy by Sub-District Offices. *Sociological Studies*, 35(4): 194 – 217 + 245 – 246. (in Chinese)
- 陈家建、赵阳 (2019). “低治理权”与基层购买公共服务困境研究. *社会学研究*, 34(1): 132 – 155 + 244 – 245.
- Chen, J. J., & Zhao, Y. (2019). “Limited Rights of Governance” and the Dilemma of Public Service Purchase by Local Governments in China. *Sociological Studies*, 34(1): 132 – 155 + 244 – 245. (in Chinese)
- 陈伟 (2023). 团结工作: 县域弱势部门的运作机制. *公共管理与政策评论*, 12(5): 141 – 155.
- Chen, W. (2023). Uniting Work: A Mechanism for the Functioning of County’s Weak Sectors. *Public Administration and Policy Review*, 12(5): 141 – 155. (in Chinese)
- 陈宏彩、张则行 (2024). 挂牌督办: 中国式行政督查制度. *治理研究*, 40(2): 44 – 56 + 157.
- Chen, H. C., & Zhang, Z. X. (2024). Listing Supervision and the Institutional Innovation of the Chinese Supervision System. *Governance Studies*, 40(2): 44 – 56 + 157. (in Chinese)
- 虻虹波 (2008). 中国公共政策的执行结构分析. *云南社会科学*, (1): 18 – 22.
- Gong, H. B. (2008). Analysis of the Implementation Structure of Public Policies in China. *Social Sciences in Yunnan*, (1): 18 – 22. (in Chinese)
- 管兵、罗俊 (2023). 任务型组织的科层化——以 A 市城镇化过程中的组织变迁为例. *社会学研究*, 38(6): 61 – 83 + 227 – 228.
- Guan, B., & Luo, J. (2023). Bureaucratization of Adhocracy Organization: A Case Study of Organizational Changes in the Urbanization of the City A in China. *Sociological Studies*, 38(6): 61 – 83 + 227 – 228.
- 何艳玲、汪广龙 (2012). 不可退出的谈判: 对中国科层组织“有效治理”现象的一种解释. *管理世界*, (12): 61 – 72.
- He, Y. L., & Wang, G. L. (2012). Non-Exit Negotiations: An Explanation of the Phenomenon of “Effective Governance” in Chinese Hierarchical Organisations. *Journal of Management World*, (12): 61 – 72. (in Chinese)
- 黄晓春、周黎安 (2019). “结对竞赛”: 城市基层治理创新的一种新机制. *社会*, 39(5): 1 – 38.
- Huang, X. C., & Zhou, L. A. (2019). “Paired Competition”: A New Mechanism for the Innovation of Urban Local Governance. *Chinese Journal of Sociology*, 39(5): 1 – 38. (in Chinese)
- 黄晓春、周黎安 (2017). 政府治理机制转型与社会组织发展. *中国社会科学*, (11): 118 – 138 + 206 – 207.
- Huang, X. C., & Zhou, L. A. (2017). Transition in Governmental Governance Mechanisms and Development of Social Organization. *Social Sciences in China*, (11): 118 – 138 + 206 – 207. (in Chinese)
- 胡春艳、张莲明 (2023). “小马”何以拉“大车”——任务驱动下基层政府的行为策略及其调适机制. *中国行政管理*, 39(4): 114 – 122.
- Hu, C. Y., & Zhang, L. M. (2023). How a Pony Pulls the Big Cart? The Behavior Strategies and Adjustment Mechanisms of Task-driven Grassroots Governments. *Chinese Public Administration*, 39(4): 114 – 122. (in Chinese)

- 李利文 (2020). 挂图作战：科层组织如何完成难点任务？——基于违法建设综合整治的个案研究. 公共管理评论, 2(3): 42-66.
- Li, L. W. (2020). Operations According to the Map: How to Accomplish Difficult Tasks for Bureaucratic Organizations: A Case Study on Comprehensive Renovation of Illegal Construction. *China Public Administration Review*, 2(3): 42-66. (in Chinese)
- 练宏 (2016). 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析. 社会学研究, 31(4): 1-26+242.
- Lian, H. (2016). Constructing the Chinese Governance System: History and Reality Competing for Attention in the Chinese Bureaucracy. *Sociological Studies*, 31(4): 1-26+242. (in Chinese)
- 林雪霏 (2021). 条块结构中的地方政府“持续创新”行为——基于 P 区政务数据共享改革的案例分析. 学海, (3): 101-110.
- Lin, X. F. (2021). “Continuous Innovation” Behavior of Local Governments in a Block Structure: A Case Study on the Reform of Government Data Sharing in District P. *Academia Bimestris*, (3): 101-110. (in Chinese)
- 刘军强、谢延会 (2015). 非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于 A 省 A 市的研究 (2002~2012). 政治学研究, (4): 84-97.
- Liu, J. Q., & Xie, Y. H. (2015). Unconventional Tasks, Officials’ Attention and the Governance Mechanism of Local Deliberative Coordination Groups in China: A Study Based on City A of Province A. *CASS Journal of Political Science*, (4): 84-97. (in Chinese)
- 刘琼、程建新 (2015). 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. 公共管理学报, 19(4): 42-51+168.
- Liu, Q., & Cheng, J. X. (2015). Perceived Task Traits, Bureaucratic Power Leverage and Cooperation Between Governmental Agencies: A Case Study on the Reform of Medical Insurance Payment Methods in Two Cities. *Journal of Public Management*, 19(4): 42-51+168. (in Chinese)
- 吕方、梅琳 (2017). “复杂政策”与国家治理——基于国家连片开发扶贫项目的讨论. 社会学研究, 32(3): 144-168+245.
- Lyu, F., & Mei, L. (2017). The Complexity of Policy and National Governance: The Case of Poverty Alleviation in China. *Sociological Studies*, 32(3): 144-168+245. (in Chinese)
- 欧阳静 (2019). 政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角. 开放时代, (2): 184-198+10-11.
- Ouyang, J. (2019). Political Integration and Its Operative Basis: From the Perspective of County Governance. *Open Times*, (2): 184-198+10-11. (in Chinese)
- 庞明礼、邓翔 (2023). 多重场域下街道办的角色冲突与行为调适. 理论与改革, (1): 119-129.
- Pang, M. L., & Deng, X. (2023). Role Conflict and Behavior Adjustment of Sub-district Office in Multiple Fields. *Theory and Reform*, (1): 119-129. (in Chinese)
- 唐蒙、孟天广 (2023). 基层政府常规任务的推进策略与逻辑——基于 A 县植树造林的案例分析. 公共行政评论, 16(6): 4-25+196.
- Tang, M., & Meng, T. G. (2023). The Strategies and Logics of Performing Routine Tasks in Grassroots Governments: A Case Study of Afforestation in County A. *Journal of Public Administration*, 16(6): 4-25+196. (in Chinese)
- 孙雨、邓燕华 (2019). 技术治官下的剩余信息生产权博弈——以环境空气质量监测为例. 南京社会科学, (2): 93-100+108.
- Sun, Y., & Deng, Y. H. (2019). Gaming on the Residual Control Right of Information Production During the Age of Disciplining Officials with Technology: As Case Study of Environmental Air Quality Monitoring. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (2): 93-100+108. (in Chinese)
- 孙柏瑛、张继颖 (2019). 解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑——北京市“吹哨报到”机制观察. 中国行政管理, (4): 72-78.
- Sun, B. Y., & Zhang, J. Y. (2019). Solution-Driven Problem Solving for Innovating Mechanism of Governments at the Primary Level: Observation on “Sub-district Offices and Township Governments Whistle, Agencies Report for Duty” in Beijing. *Chinese Public Administration*, (4): 72-78. (in Chinese)
- 田先红 (2022). 中国基层治理：体制与机制——条块关系的分析视角. 公共管理与政策评论, 11(1): 43-54.
- Tian, X. H. (2022). Grassroots Governance in China: Institutions and Mechanisms Analysis Perspective of the Tiao-kuai Relation. *Public Administration and Policy Review*, 11(1): 43-54. (in Chinese)
- 托马斯·海贝勒、舒耕德、刘承礼 (2013). 作为战略性群体的县乡干部(上)——透视中国地方政府战略能动性的一种新方法. 经济社会体制比较, (1): 83-93.

- Thomas, H., Gunter, S., & Liu, C. L. (2013). County and Township Cadres as a Strategic Group: A New Approach to Political Agency in China's Local State. *Comparative Economic & Social Systems*, (1): 83–93. (in Chinese)
- 王敬尧、黄祥祥 (2022). 县域治理: 中国之治的“接点”存在. 行政论坛, 29(4): 81–90.
- Wang, J. Y., & Huang, X. X. (2020). County Governance: The Junction of China's Governance. *Administrative Tribune*, 29(4): 81–90. (in Chinese)
- 王敬尧、郑鹏 (2023). 基层政府自主性的形态演化、类型划分与实践逻辑. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 60(4): 32–44 + 158.
- Wang, J. Y., & Zheng, P. (2023). Autonomous Constructive Behavior of Grassroots Governments: Types, Classifications and Practical Logic. *Journal of Nanjing University (Philosophy, Humanities and Social Sciences)*, 60(4): 32–44 + 158. (in Chinese)
- 文宏、林彬 (2023). 合规性确认: 基层政府突破性创新的纵向协同机制——对 A 区创建城乡融合实验区的考察. 公共管理学报, 20(2): 1–11 + 164.
- Wen, H., & Lin, B. (2023). Compliance Verification: Vertical Synergy Mechanism for Breakthrough Innovation of Grassroots: Governments Case Study of Urban-Rural Integration Experimental Area in A District. *Journal of Public Management*, 20(2): 1–11 + 164. (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)
- 吴春来 (2021). 条块关系与基层形式主义演化逻辑. 华南农业大学学报(社会科学版), 20(02): 129–140.
- Wu, C. L. (2021). Block Relations and the Evolutionary Logic of Basic Formalism. *Journal of South China Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 20(2): 129–140. (in Chinese)
- 杨华、袁松 (2018). 中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省 D 县调查. 公共管理学报, 15(1): 12–22 + 153–154.
- Yang, H., & Yuan, S. (2018). Central Work Pattern and Operational Logic of County Party-Government System: Based on the Investigation of D County of Jiangxi Province. *Journal of Public Management*, 15(1): 12–22 + 153–154. (in Chinese)
- 杨佳骥、孙涛 (2019). 激励差异、行动逻辑及作用机理: 社区治理中的街道行为分析. 治理研究, 35(6): 78–84.
- Yang, J. X., & Sun, T. (2019). Incentive Differences, Logic of Action and Mechanisms of Action: An Analysis of Street Behavior in Community Governance. *Governance Studies*, 35(6): 78–84. (in Chinese)
- 杨君、杨幸璐、黄薪颖 (2023). 压力型体制中的下级能动——基于“任务—资源”视角的分析. 经济社会体制比较, (2): 121–129.
- Yang, J., Yang, X. J., & Huang, X. Y. (2023). Subordinate Dynamics in the Pressurized System: Based on the Perspective of Task-Resources. *Comparative Economic & Social Systems*, (2): 121–129. (in Chinese)
- 于龙刚 (2023). 基层法院的执行生态与非均衡执行. 法学研究, 42(3): 102–122.
- Yu, L. G. (2023). Enforcement Ecology and Uneven Enforcement in Grassroots Courts. *Chinese Journal of Law*, 42(3): 102–122. (in Chinese)
- 叶敏 (2016). 城市基层治理的条块协调: 正式政治与非正式政治——来自上海的城市管理经验. 公共管理学报, 13(2): 128–140 + 159.
- Ye, M. (2016). Making Coordinate Relationship of “Tiao” or “Kuai” in City Basic-level Governance: Formal Politics and Informal Politics. *Journal of Public Management*, 13(2): 128–140 + 159. (in Chinese)
- 游宇 (2024). 地方政府如何通过工作专班改善城市基层治理? ——基于一项小区综合治理专班的案例研究. 公共管理学报, 21(3): 12–24 + 168.
- You, Y. (2024). How Does the Local Government Enhance Urban Governance Through the Special Work Team: A Case Study Based on a Community Comprehensive Governance Special Work Team. *Journal of Public Management*, 21(3): 12–24 + 168. (in Chinese)
- 张翔、Zhao W. Y. G. (2020). 地方政府创新何以持续: 基于“政绩安全区”的组织学解释——对一个县级市“智慧市”项目过程的案例观察. 公共管理学报, 17(4): 98–109 + 172.
- Zhang, X., & Zhao, W. Y. G. (2020). How Does Local Government Innovation Keep Sustainable: An Organizational

- Approach Base on a Concept of “Security Zone for Achievements” : Case Study of Smart City Project in H City. *Journal of Public Management*, 17(4): 98–109 + 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 Sichuan Province. *Chinese Public Administration*, 40(3): 39–50. (in Chinese)
- 周雪光、练宏 (2012). 中国政府的治理模式：一个“控制权”理论. *社会学研究*, 27(5): 69–93 + 243.
- Zhou, X. G., & Lian, H. (2012). Modes of Governance in the Chinese Bureaucracy: A “Control Rights” Theory. *Sociological Studies*, 27(5): 69–93 + 243. (in Chinese)
- 周振超、宋胜利 (2019). 治理重心下移视野中街道办事处的转型及其路径. *理论探讨*, (2): 18–24.
- Zhou, Z. C., & Song, S. L. (2019). The Transformation of Community Governance and Its Path from the Perspective of Lowered Gravity of Urban Management. *Theoretical Investigation*, (2): 18–24. (in Chinese)
- 周平 (2001). 街道办事处的定位：城市社区政治的一个根本问题. *政治学研究*, (2): 76–82.
- Zhou, P. (2001). Positioning of Street Offices: A Fundamental Issue in Urban Community Politics. *CASS Journal of Political Science*, (2): 76–82. (in Chinese)
- Autor, D. H., Levy, F., & Murnane, R. J. (2003). The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4): 1279–1333.
- Cai, C., Shen, Q., & Tang, N. (2023). Meet all Changes with Constancy: The Dynamic Adaptation Process of County Governments in China. *Public Administration*, 101(4): 1526–1548.
- Chen, J., Pan, J., & Xu, Y. (2016). Sources of Authoritarian Responsiveness: A Field Experiment in China. *American Journal of Political Science*, 60(2): 383–400.
- Knill, C., Steinebach, Y., & Zink, D. (2024). How Policy Growth Affects Policy Implementation: Bureaucratic Overload and Policy Triage. *Journal of European Public Policy*, 31(2): 324–351.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4th ed.). Thousand Oaks: SAGE Publications.

责任编辑：李棉管

英文目录与摘要

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

●SYNOPSIS: 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 & Xinping 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

