

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

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*

【摘要】面对日益复杂的公共管理问题和公共服务需求，政府部门需要公共创新以提高其有效性和合法性。近年来，公共创新实验室成为政府部门孵化创新成果和提高创新能力的一种新型组织机构。论文梳理了公共创新实验室的相关研究，对公共创新实验室的概念特征、作用功能、实际成效以及影响因素等进行总结。文献回顾发现，公共创新实验室主要在公共创新初期对问题识别和方案设计发挥作用，促进了技术过程创新和管理过程创新的产生，其创新成果一定程度上提高了政府部门运行效率和公众参与程度。现有研究认为，从微观和中观层面来看，公共创新实验室的团队建设、组织结构、合作网络是促进公共创新的关键因素。然而，宏观层面的行政体制和传统对公共创新实验室造成了一定限制。论文尝试为我国公共创新实验室的实践和研究提出相应的政策建议和未来方向。

【关键词】公共创新实验室 创新空间 合作创新 制度设计 文献综述

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2024) 06-0176-20

一、引言

公共创新（Public Sector Innovation）是近年来学术界与实践界反复出现的主题。它是政府部门建设或采用其所认为的新理念、新措施或新技术以实现特定政策目标和提高政府治理绩效与合法性的创造性过程（De Vries et al., 2016; Sørensen & Torfing, 2011）。我国公共创新的目的旨在解决美好生活需求和公平

* 袁千里，复旦大学国际关系与公共事务学院博士后。通讯作者：刘新萍，上海理工大学管理学院副教授。感谢两位匿名评审人、编委会专家和编辑部对本文的意见和建议。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“面向数字化发展的公共数据开放利用体系与能力建设研究”（21 & ZD337），国家资助博士后研究人员计划（GZC20230465）。

衡不充分发展之间的矛盾，改进公共服务绩效，提升公众对政府的信任。在许多政策领域，中央政府鼓励地方政府“先行先试”，激发地方创新动力，并进而获得国家的推广（马亮，2015）。

尽管对公共创新的需求日益上升，但在实践中，公共创新过程仍然面临制度环境、组织结构、组织资源、行动主体等多方面的制约（Cinar et al., 2019）。现有公共管理体制机制仍然缺少持续建设公共创新的空间。官僚科层制的固化、政策执行的稳定性要求、线性的政策执行过程等与公共创新的破坏性创造、迭代调整、非线性过程存在矛盾（Carstensen & Bason, 2012）。面对这些矛盾，政府部门需要构建一个适用于公共创新的专属空间，提供所需的制度、结构、资源和方法，从而突破日常公共管理体制对公共创新过程的限制。

公共创新实验室是这类公共创新专属空间的代表形式之一。它是负责公共创新的专职组织机构，旨在将公共创新过程制度化，为政府部门带来持续的创新资源和能力，探索并实现政府部门所需的创新与变革（Tönurist et al., 2017）。它并不负责日常的公共管理事务，相对独立于其他政府职能部门。因此，面对官僚科层制的限制，它为政府部门带来了一个“安全空间”，既让组织成员在一定程度上暂时摆脱官僚科层制的繁文缛节，能够在此空间中专注于探索政府部门所需要的变革；又引入不同于传统公共管理技能的各类创新方法和工具包，持续地构思和设计新的解决方案（Olejniczak et al., 2020; Puttick et al., 2014; Williamson, 2015）。

据不完全统计，截至2022年10月，全球由地方政府部门建立的公共创新实验室有140个（Lewis, 2022），其中大部分位于欧洲和北美。而在我国，多个地方政府也相继成立公共创新实验室以进一步促进公共数据的开发利用和政府数字化转型。例如，上海市自2018年起，重点聚焦金融、医疗、旅游、交通、社会信用服务等领域，建立了两批大数据联合创新实验室^①。山东省自2022年以来，建立了170个数据开放应用创新实验室^②，旨在提高公共数据开发利用程度。

已有国内外学者对公共创新的研究开展了一些评述（De Vries et al., 2016; 王猛, 2020; 赵琦、顾昕, 2022），梳理总结了公共创新的概念、类型、模式、动力因素、面临挑战等关键议题，为本文奠定了一定的理论基础。然而，既有的学术文献梳理仍然存在一定不足。一方面，既有文献回顾重点关注了公共创新采纳与扩散环节，即政府部门如何引进并落地了对于政府来说有效的新理念、新实践、新模式。但是，对公共创新的问题界定、创意设计等前期探索环节的综合分析较

① 参见范佳佳《上海公共数据开放水平排名全球第四，但这块短板亟须补上》，来源：<https://sghexport.shobserver.com/html/baijiahao/2022/12/02/914304.html>，最后访问时间：2023年9月15日。

② 山东省大数据局组织开展了山东省数据开放创新应用实验室评选，共评选出第一批山东省数据开放创新应用实验室75个，第二批95个。

少，未能深入分析公共创新从前期探索到后期落地的复杂过程。另一方面，既有文献回顾重点关注了公共创新过程中面临的阻碍和挑战，但是较少分析政府部门应对这些阻碍和挑战所建立的公共创新专属空间即公共创新实验室的应对策略。

因此，本文尝试梳理关于公共创新实验室的相关研究，总结公共创新实验室的概念和特征，对其在公共创新过程中的作用功能、实际成效和影响因素等方面进行梳理总结，分析这一公共创新专属空间在公共政策和治理创新过程中所扮演的角色和面临的挑战。从理论价值来看，可以将公共创新实验室这一新型组织形式作为案例，探究公共创新领域组织机构变革的作用机制、有效条件和实际成效，分析组织变革相关理论在公共创新领域的适用情况。同时，厘清公共创新实验室的概念、分析框架与理论意涵，从而为未来的研究开辟新的道路。从实践价值来看，研究这些问题有利于进一步厘清公共创新实验室在公共创新过程中扮演的角色和发挥的功能，明确公共创新实验室自身的组织特性和运行要点，帮助政府部门解决公共创新实验室是什么、为什么设置、怎样设置等实践问题。

二、公共创新的概念、模式与因素

进入 21 世纪以来，“公共创新”这一概念得到学术界和实践界的广泛关注。已有相关研究分析了公共创新的概念、类型、动力因素、面临挑战等关键议题。本部分将简要回顾公共创新的相关研究，为进一步梳理归纳公共创新实验室的相关文献提供理论基础。

（一）公共创新的概念与类型

现有国内外文献并未对公共创新的概念内涵形成统一的认识，究竟多大程度的创新和什么样的创新属于公共创新，其边界仍然不甚明晰。已有文献发现，学者们对公共创新的定义通常从以下 3 个维度进行界定。第一，公共创新是对于政府部门而言的新理念、新模式和新做法（Bhatti et al., 2011）。一个公共政策或治理实践是否属于创新，在于其是否被政府部门认为是新的做法。第二，公共创新的本质在于政府部门组织、流程、服务、产品或理念的变革，既包括颠覆性的变革，也包括渐进性的修正（Choi & Chandler, 2015）。第三，公共创新过程并不是临时性的，而是长期反复迭代优化的过程。大部分学者认为公共创新过程包含创新采纳和扩散两个环节（Rogers, 1983），也有一些学者将创新前期的创意设计和政策创造纳入公共创新的关键环节（Hartley et al., 2013）。综合以上 3 个维度，公共创新可以被界定为政府部门有意识地创造或采用其所认为的新理念、新措施或新技术以实现特定政策目标和提高政府治理绩效与合法性的创造性过程。

现有文献从不同维度讨论了如何对公共创新进行分类，包括创新内容、创新

方式、创新主体等分类维度（王猛，2020；赵琦、顾昕，2022）。大多数文献采用创新内容维度来区分不同的公共创新类型。根据创新内容来看，De Vries et al. (2016) 将政府创新分为技术过程创新、管理过程创新、服务产品创新、治理模式创新和概念理念创新。其中，技术过程创新是指政府部门引入和运用新的信息技术来提供公共服务；管理过程创新是指政府部门改变现有内部行政流程和组织架构来实现新的管理方式；服务产品创新是指政府部门向公众提供新的公共服务或产品来满足其需求；治理模式创新则是指政府部门改变现行公共管理体制机制以推动公共治理变革来解决特定的社会问题；概念理念创新则是指对公共管理范式的反思和改变，在政府行动中引入新概念、新范式、新理念。这些分类为本文讨论公共创新实验室对不同公共创新类型的影响提供了理论基础。

（二）公共创新的过程与模式

有学者提出，作为一项复杂的过程，公共创新会涉及以下4个环节（Eggers & Singh, 2009）。第一，问题识别与创意生成。该环节将重新界定公共管理中的关键问题与核心目标，突破原有公共管理模式的限制，生成一系列创意想法。第二，方案设计、评估与完善。该环节根据前一阶段产生的创意想法，进一步形成可操作的解决方案，并对其中一些解决方案进行测试评估，选择潜在价值和可行性都较高的方案，并持续进行迭代完善。第三，创新方案实施。创新方案经测试评估后，政府部门根据测试结果选择合适的方案进入实施环节，进而改变政府部门的组织机构、人员配置、业务流程、技术运用等。第四，创新方案扩散。该环节将创新方案拓展到其他政府部门，扩大创新方案的实施范围。

同时，伴随着公共管理范式向新公共治理的转变，公共创新模式也逐渐从层级化模式向合作化方式发展（Hartley et al., 2013；Torfing, 2019）。层级化创新模式授权组织顶层决策者来定义目前的问题或挑战，并找到适当的解决方案。尽管他们可以充分调动组织内的资源和能力来快速设计和实施创新方案，但该方案未必能很有针对性地破解公共管理问题。而合作化创新模式是协作治理和互动治理理论范式下的公共创新行动，有助于促进相关利益主体之间知识和想法的交流，从而激发多方互动学习，拓展解决问题的思路。该模式以多元主体间的有效互动与合作为基础，挖掘他们的共同利益诉求，建设性地融合各方观念和想法，从差异中找到解决问题的新视角，有利于突破各方原有的思维定式，促成公共创新。这些环节与模式为进一步讨论公共创新实验室在不同阶段扮演的角色功能提供了理论基础。

（三）公共创新的动力和挑战

现有研究分别从宏观制度环境、中观组织与网络以及微观行动者这3个层面探讨了公共创新的动力与挑战这一议题（张友浪等，2023；王猛，2020）。这些

研究指出了公共创新实验室面临的动力、困境和挑战，为探讨公共创新实验室的作用功能与关键因素提供了理论基础。

当前研究主要从社会环境变化、政治压力和制度约束 3 个方面探讨了宏观制度环境层面的动力因素与阻碍。有研究表明，政府部门公共创新是回应宏观制度变迁与社会转型的行为选择，其动力来源于社会变迁、制度缺陷与各方利益诉求（傅大友、芮国强，2003）。同时，面对上级部门的纵向政治压力与同级部门的横向绩效竞争，政府部门更有动力采纳创新实践或学习其他地区的经验。然而，公共创新仍然面临着权力过度集中的行政体制限制（Cinar et al., 2019）。

从中观组织与网络层面来看，既有研究探讨了组织资源、组织文化、组织结构以及合作网络与组织学习对公共创新的促进或阻碍作用。研究发现，当前政府部门规避风险的组织文化和僵化的科层制结构既不利于组织成员交流创意想法，也不利于共享专业知识与创新能力，难以实现公共创新（Cinar et al., 2019；王猛，2020）。尽管合作创新尝试引入政府外部的新知识和新做法，但相关行动者之间的利益冲突、共同愿景缺失、责任配置失衡、合作治理手段欠缺等问题仍然限制了多主体合作以及公共创新的产生（De Coninck et al., 2023）。

从微观行动者视角来看，学者们认为行动个体对公共创新的态度及其掌握的创新能力和技术专长，提出和设计新的政策方案，并积极获取其他利益相关者的支持，推动创新方案的实施与扩散（John, 2014）。然而，绝大部分的政府部门工作人员缺乏足够的创新意愿，仍然受到宏观制度和中观组织因素的约束（Houtgraaf, 2023）。中层或基层政府部门工作人员的创新意愿较低，对公共创新的接受程度也相对较低。同时，其创新技能与创意能力也相对较低，难以对公共创新过程与成果做出贡献（Cinar et al., 2019）。

三、文献研究方法

作者首先检索采集公共创新实验室相关的英文文献。检索的文献库包括 Ebsco、Scopus、Public Administration Abstracts、Social Sciences Full Text。作者进行了两轮文献检索，检索范围是 2010 年至 2023 年期间发表的学术期刊论文、会议论文和图书章节。在第一轮检索中，作者使用关键词“public innovation lab”或“innovation lab in the public sector”，在论文的标题、摘要和关键词中搜索相关文章，共得到 93 条文献记录。在检索过程中，作者发现部分论文采用了与“公共创新实验室”类似但不完全一致的术语，如“政策实验室”“政策创新实验室”“政府创新实验室”等。因此，作者在第二轮文献检索中使用关键词“government innovation lab”或“policy innovation lab”或“policy lab”检索相关文献，共得到 132 条文献记录。通过初步阅读这些文献记录，作者除去重复文

献以及与公共创新实验室不相关的文献，最终筛选出 64 篇学术文献进行深度文献分析。本研究排除的文献主要是关于创新主体互动网络、政府外部的智库和企业内部的创新实验室等。

作者采用类似方法检索相关主题的中文文献。在中国知网期刊数据库中，使用关键词“公共创新+公共服务创新+公共政策创新+公共治理创新”和“实验室”在论文的标题、摘要和关键词中检索相关文章，共得到 9 条文献记录。另外，作者发现在我国公共创新实践中，存在政策试点和政策实验等可能涉及公共创新实验室的做法，但相关研究并未使用公共创新实验室的概念，因此作者进一步以“试点”或“试验”为关键词检索相关文献，共获得 29 篇学术文献。在采用与英文文献类似的排除方式后，共筛选出 5 篇学术论文进行深度分析。

完成文献检索后，作者对 69 篇相关学术文献进行定性分析，以厘清公共创新实验室在公共创新过程中的作用功能、影响因素及其实践效果。针对文献所涉及的相关问题，作者采用归纳法来分析其中的主要观点。首先，作者将文献所呈现的相关观点作为初级代码，描述各文献关于公共创新实验室的概念、作用、实际效果和影响因素等问题的核心观点。随后，作者进一步归纳这些观点，揭示公共创新实验室在公共创新过程中的作用功能、实际成效以及关键因素和挑战。

四、公共创新实验室的概念和特征

当前文献所使用的具体术语与相关界定并不统一，出现了多个内涵相近的术语来描述公共创新实验室。这其中包括创新实验室（Tönurist et al., 2017）、政府创新实验室（Acevedo & Dassen, 2016）、政策实验室（Fuller & Lochard, 2016）、公共创新实验室（Osorio et al., 2020）、政策创新实验室（刘太刚、邓正阳, 2020）等。但学者们所使用的术语均具有以下共同特点。第一，公共创新实验室是明确成立的单位、团队、实体或组织，而不是一次性活动或有时限的项目。第二，公共创新实验室通常有自己的目标、原则、人员、结构、流程和创新活动资金。第三，这些组织将公共创新视为其主要任务和组织目标，目的在于为政府部门设计新的方案，解决公共政策与公共服务中的问题。

学者们进一步从组织形式和人员构成的特征来界定公共创新实验室。一部分学者发现公共创新实验室是相对独立于官僚科层制的一个机构，可以自主决定创新目标、工作重心和创新方法，较少受制于具体的绩效考核指标（Lewis et al., 2023; Tönurist et al., 2017）。这类机构的团队规模较小、组织结构扁平化、预算资金灵活度较高。另一部分学者则发现，公共创新实验室的团队成员来自不同学科背景，既拥有公共管理的专业知识，也拥有其他行业领域的专业知识，例如设计学、工程学、心理学、数据科学等，形成了具备跨学科背景的创新团

队 (Acevedo & Dassen, 2016; Puttick et al., 2014)。

但是有学者批评,这样的界定容易与一般意义上的智库或研究机构相混淆。因此,需要从公共创新实验室的运作方式和创新方法上进一步明确其特征 (Williamson, 2015)。首先,公共创新实验室强调以结果为导向,注重从最初的创意设计到最终的方案实施 (Wellstead et al., 2023)。智库或研究机构的成果主要是纸面上的设计规划,但公共创新实验室则更强调实际产出与变革。通过实验测试等方式评估创新的实际成效,进而根据测试效果来调整创新方案,持续迭代完善方案,并最终进入实施环节。其次,公共创新实验室采用了一系列区别于一般公共管理技能的创新手段和实验方法 (Criado et al., 2021; Williamson, 2015),主要使用“设计思维”(Design Thinking)和“行为洞察”(Behavioral Insights)等创新方法,区别于智库或研究机构的研究方法。这些方法强调以人为中心的参与式创新方案设计模式,与最终用户共同创造新的解决方案 (张鹏, 2020; 赵生辉, 2016)。同时,公共创新实验室往往通过正式和非正式机制跨越组织边界,与政府机构、民间团体以及社会公众进行合作,开展有意义的信息沟通与知识共享,进而促进公共创新的产生 (Gryszkiewicz et al., 2016; Thorpe & Rhodes, 2018)。

公共创新实验室的特征也与中国特有的政策试验(试点)和示范区有相似之处。广义的政策试验包含了“政策生成”与“政策试点”(贺芒、闫博文, 2023),允许地方政府根据实际情况探索解决问题的新办法。成功的地方经验会被中央政府采纳,形成“由点到面”的政策推广 (韩博天, 2010)。它们的共同目标是通过政策测试,消除政策制定过程中的不确定性,获取各地的具体情境及政策需求,从而满足政策制定的知识需求 (杨宏山、李娉, 2022)。然而,政策试验被认为是由中央政府发起的控制性实验行为,侧重于已有方案的测试与扩散,而公共创新实验室更侧重于识别与发现政策问题并提出创新性的解决方案。公共创新实验室所处理的问题通常都难以被定义,涉及多方利益诉求,且尚没有明确答案或解决方案。

综合以上论述,尽管文献中所使用的具体术语与界定并不统一,但学术界对公共创新实验室的定义具有一定的共性,即它是专注于公共创新的组织机构,致力于探索和实施创新方案来解决公共管理问题。同时,公共创新实验室区别于一般意义上的智库或研究机构,在运作方式上强调以结果为导向,在创新方法上强调采用不同于一般公共管理技能的方法,来促进公共创新的产生。

五、公共创新实验室的作用功能与实际成效

学者们重点关注了公共创新实验室在公共创新过程初期,即问题识别、创意生成、方案设计与评估完善环节的作用。在公共创新后期,公共创新实验室需要进一步向政府部门转移新的解决方案来实现创新方案的实施与扩散 (Krogh, 2024;

McGann et al., 2018; Whicher, 2021)。然而,仅有少部分学者探讨了公共创新实验室当前所取得的实际成效 (Timeus & Gascó, 2018; Whicher, 2021)。

(一) 公共创新实验室的作用功能

研究表明,公共创新实验室主要作用于公共创新初期的问题识别、创意生成、方案设计与评估完善环节。公共创新实验室主要通过知识生产、多主体参与以及实验测试3种机制,促进了公共创新的方案设计与评估 (Tönurist et al., 2017)。

1. 知识生产

针对具体的公共管理问题,公共创新实验室有助于产生新知识和新想法,从而促进公共创新的产生 (Olejniczak et al., 2020)。一方面,公共创新实验室跳出现有的公共管理模式框架,分析反思当前公共管理问题,运用创新方法设计解决方案。其中,“设计思维”方法将社会公众和一线工作人员的经验带入公共创新过程中,重新界定各方利益和需求的重要性,重新审视公共管理中的主要问题,使创新方案的设计更能有效回应社会公众的需求 (Lewis, 2022; McGann et al., 2018)。另一方面,公共创新实验室从多个学科视角挖掘关键问题,全面剖析公共管理问题的根本原因,明确重点干预措施并设计创新方案,为解决公共管理问题提供了新视角 (Hinrichs-Krapels et al., 2020; Thorpe & Rhodes, 2018)。

2. 多主体参与

公共创新实验室中的多主体参与为创新过程带来了多元化的实践经验以及专业化的知识技能,进一步推动创意生成与方案设计。一方面,外部合作者为政府部门带来了前瞻性的新理念和新实践,例如区块链或人工智能等新兴技术在公共管理中的创新应用。这有助于政府部门打开思路,刺激公共创新的诞生 (Ferrarezi et al., 2021; Kim et al., 2023; Pólvora & Nascimento, 2021)。同时,引入外部合作者的差异化视角,更有利于产生有针对性的新解决方案。借用外部合作者的资源和创新方法,补充公共创新实验室的技能空缺 (Fleischer & Carstens, 2022; Nesti, 2018)。另一方面,公共创新实验室以用户需求为导向,鼓励用户从最初阶段参与创新过程,从用户视角重新建构公共管理问题,使创新方案的设计更符合社会公众需求。在国内电子政务领域的公共创新实验室中,公众积极参与创新过程,使政府部门了解到公众使用习惯和需求,进而完善了互动界面、服务内容和反馈方式 (赵生辉, 2016)。

3. 实验测试

公共创新实验室采用敏捷的方法和灵活的流程,使其能够迅速产生进而测试新的方案。这种方法的核心在于方案设计的快速迭代,可以显著降低公共创新过程中的成本,有效减少创新过程中的不确定性和风险 (Ferrarezi et al.,

2021; Hinrichs-Krapels et al., 2020)。实验室还利用小规模实验来评估新想法的潜在价值或风险 (Kimbell & Bailey, 2017)。这种方法允许在没有重大投资风险的情况下,对新政策或服务进行测试并迭代改进。通过这种方式,实验室能够降低方案落地时的试错成本,有利于应对复杂和不确定的治理挑战。这种以实验为基础的方法不仅提高了创新的成功率,也为政府部门提供了一种更为经济有效的创新途径。

在公共创新后期环节,学者们发现公共创新实验室仍然需要向政府部门转移新的解决方案来实现最终的实施落地 (Evans & Cheng, 2021; Ferreira & Botero, 2020; Timeus & Gascó, 2018)。在某些情况下,公共创新实验室能够通过与其个别决策者的非正式网络向政府部门“推销”(游说、宣传或传播)这些想法,从而实现创新方案的落地 (Fecher et al., 2020)。Krogh (2024)发现,公共创新实验室可以通过议程链接、舞台链接和参与者链接影响政府部门的决策,提高公共创新方案的采纳概率。这些创新方案仍然需要增强其可信度与可行性,从而更好地实现方案的实施。

综上所述,公共创新实验室的作用侧重于创新过程的前期环节(即问题识别、创意生成、方案设计与评估完善),旨在增加可供决策者使用的创新方案。在公共创新后期,尽管它们有可能影响政府部门的决策并促进创新方案的实施与扩散,但其在核心决策过程中很难起到决定性的作用。同时,公共创新实验室倡导多主体参与的合作创新模式,通过挖掘多元主体的观点诉求和知识经验,识别关键的公共管理问题,拓展解决问题的思路 and 想法,进一步促进了创新方案的产生。

(二) 公共创新实验室的实际成效

当前对公共创新实验室的研究仍处于早期阶段,对其创新成效的认识仍然十分有限,尚未对公共创新实验室的实际成效进行量化研究。仅有少数学者探讨了公共创新实验室产生的创新成果类型以及这些成果对公共价值产生的影响 (Bevilacqua et al., 2019; Timeus & Gascó, 2018; Whicher, 2021)。

1. 公共创新成果

当前研究发现,公共创新实验室所产生的创新成果主要包括技术过程创新和管理过程创新两大类。从技术过程创新来看,公共创新实验室利用数据分析、数据可视化、人工智能等信息技术,设计开发新的线上工具,改善政务平台的互动体验与线上服务水平。例如,德国阿恩斯贝格政府实验室 (Gov. Lab Arnsberg) 设计了一款聊天机器人帮助用户浏览导航地方政府网站 (Haug & Mergel, 2021)。而另一些实验室则通过数据可视化的方式将政府绩效数据更加直观地展示在政府网站上,让社会公众能够更加容易理解政府绩效情况,实时追踪监督政府部门的公共服务质量 (Ferrarezi et al., 2021; Olejniczak et al., 2020)。

从管理过程创新来看，公共创新实验室的创新方案改变了公共服务流程和政策制定参与方式（Evans & Cheng, 2021）。公共创新实验室可以重新设计政府部门公共服务流程，整合线上与线下公共服务渠道。以巴西联邦政府创新实验室（GNova）为例，该实验室将公共卫生服务流程可视化，揭示服务过程中的关键痛点，并进而提出相应的优化方案，与卫生部合作开发基于移动应用的医疗服务新模式（Ferrarezi et al., 2021）。同时，公共创新实验室可以通过改善政民互动平台，让更多公众参与到政策制定过程中，改变了公共政策制定中的公民参与方式（Criado et al., 2021）。一些学者强调，公共创新实验室改变了以理性主义为前提的政策制定传统，将公众的感知和情绪等非理性因素带入决策过程，使政策制定模式逐渐转变为以公众和用户为中心（Evans & Cheng, 2021）。

尽管公共创新实验室宣称其致力于产品服务、治理模式或概念理念的系统性创新，但此类创新成果较少。当前这些公共创新成果主要是短期成果（如创意或方案）（Olejniczak et al., 2020），尚不清楚是否真正引发公共治理的长期变革，并不确定如何推广到政府部门的整体变革中（Tönurist et al., 2017）。一部分学者发现公共创新实验室的小规模团队更有利于从事创新方案的快速设计和实验迭代，但通常缺乏创新落地的能力和权威，无法对创新方案的推广产生决定性的影响（Criado et al., 2021；Ferrarezi et al., 2021；Tönurist et al., 2017）。

2. 公共价值影响

研究发现，公共创新实验室的创新成果在一定程度上能够为政府部门降低管理成本，提升回应速率，进而提高公众对公共服务的满意度（Haug & Mergel, 2021）。例如，聊天机器人成功帮助政府部门提高公众问询的回应速度，从而降低政民互动所需的人力成本。同时，研究也发现公共创新实验室改变了政府部门工作人员的观念想法，减少了官僚科层的繁文缛节，提高了政府部门的知识信息流转（Ferrarezi et al., 2021；Haug & Mergel, 2021）。

另外，公共创新实验室一定程度上提高了社会公众参与度，使社会公众拥有更多的发声机会（Haug & Mergel, 2021）。公共创新实验室的“设计思维”方法为社会公众提供了表达自身需求的渠道，缓解了社会公众与政府部门之间的信息不对称，增强了公众意见在政策制定过程中的影响，让公共政策能够更充分反映公众需求和感受，解决公众面临的真正问题（Lewis et al., 2023）。然而，研究发现，公众参与似乎仅限于政策制定初期的意见输入和问题讨论，这些公众意见对政策设计、测试以及执行的影响程度仍然受到传统政府过程的限制（McGann et al., 2021）。缺少对公众意见的实质性反馈可能降低公众对公共创新实验室的信任程度，进而降低公众持续参与创新过程的意愿。公共创新实验室受政府部门的目标设置、资源调配、过程评估等限制而无法突破其既定模式，难以实现创新方案的落地（Brock, 2021）。

六、公共创新实验室的影响因素和面临挑战

公共创新实验室的设立目的在于满足日益增长的公共创新需求，帮助政府部门进一步提高其创新能力。当前文献从微观、中观和宏观层面对公共创新实验室的关键因素和面临挑战进行了探讨。从微观和中观层面来看，公共创新实验室的团队建设、组织结构、合作网络在一定程度上缓解了公共创新的阻碍。然而，宏观层面的行政体制和行政传统依然限制了公共创新实验室进一步推动公共创新方案的实施和扩散。

（一）微观个体因素

公共创新实验室的领袖和团队建设是其能促成公共创新的关键因素。实验室领袖通过构建创新文化和招募创新人才，使得公共创新实验室成为政府内部具有企业家精神的团队（Lehtinen, 2022）。研究发现，实验室领袖的沟通协商能力至关重要。一方面，实验室领袖需要在政府内部与多个部门进行沟通，让其认识到公共创新的重要性，认可公共创新实验室的价值，获得这些部门的支持。另一方面，实验室领袖需要与政府外部的创新行动者进行沟通，建立政府内外行动者之间的合作网络，引入政府外部的新知识和新做法（Gago & Rubalcaba, 2020；Krogh, 2024）。实验室领袖成为构建公共创新合作网络的关键节点，能够融合创新方法与政府内外的创新资源，促进创新方案的产生。

公共创新实验室的跨学科团队能够弥补政府部门创新能力不足的问题（Timeus & Gascó, 2018）。一方面，当前大多数公共管理面临的问题往往超出了某一专业领域的知识范畴，需要多学科知识的融合来形成新的解决方案（Holierhoek & Price, 2019）。跨学科团队能够突破单一学科的知识孤岛，从不同学科视角审视政策问题并提供全面完整的分析框架，形成新的政策设计。政府内外部知识的融合，既可以拓宽政府部门的传统视野，也能够提升创新方案与公共管理体制的契合度，赢得政府上层领导的关注和认可（Puttick et al., 2014；Scholl & Kemp, 2016）。另一方面，跨学科团队可以融合各种创新技能，更有利于为政府部门产生新想法和新方案，将实际问题转化为理论思考，将理论概念转化为实际方案（Criado et al., 2021）。

公共创新实验室通过组织间学习机制，在一定程度上提高了政府部门工作人员的公共创新意愿和能力。通过教授创新知识，公共创新实验室让他们进一步了解公共创新的理念，学习掌握“设计思维”等创新方法与工具，进而整体提升政府部门创新意愿和创新能力（Haug & Mergel, 2021；Komatsu et al., 2021）。同时，公共创新实验室也让政府部门工作人员参与到具体创新项目中，使其在创新过程中边干边学，逐渐熟悉和掌握创新方法（Torvinen & Jansson, 2022）。

（二）中观组织与网络因素

现有文献梳理发现，公共创新实验室的组织结构、组织资源和合作网络关系在一定程度上改善了政府部门中结构僵化、资源不足、规避风险等问题（Whicher, 2021）。首先，公共创新实验室扁平化的组织结构和小规模的团队使其具有较高的自主性和灵活性。这种灵活而动态的结构使公共创新行动者之间的沟通更加迅速，观点也更易分享，有利于摆脱政府传统思维对创新想法的限制（Bevilacqua et al., 2019）。同时，与传统官僚科层制相对分离使公共创新实验室成为一个“安全空间”，能够建立创新容错机制，克服组织结构僵化和风险规避文化等创新障碍。在这样的安全空间中，政府部门工作人员更有意愿探索新想法，不用担心探索失败带来的负面影响，进而从失败中学习新的知识和见解，激发新一轮公共创新（Cinar et al., 2019; Lee & Ma, 2020）。

其次，公共创新实验室灵活多元的资金来源是发挥其功能作用的重要因素之一。现有研究表明，公共创新资金的专款专用使公共创新实验室能够专注于创新，而免受绩效考核的约束，使公共创新方案的探索更具自主性（Clarke, 2020）。同时，公共创新实验室的资金规模较小，能降低创新失败的机会成本，让公共创新实验室灵活尝试一些存在失败风险但有价值的新想法，进而促进能够解决实际问题的新方案产生（Haug & Mergel, 2021）。此外，公共创新实验室资金来源多样。Whicher（2021）总结了四种资金来源模式（政府赞助模式、赞助收费模式、成本回收模式、混合模式）并认为公共创新实验室的资金模式需要根据不同发展阶段而调整，以满足公共创新开发不同阶段的需求。

最后，公共创新实验室与政府内外创新行动者的合作网络关系是促进其发挥作用的关键所在（Fleischer & Carstens, 2022）。作为一个跨组织边界的团队，研究表明公共创新实验室持续拓展与政府外部的研究机构、设计团队以及科技企业的网络关系，提高了公共创新实验室的创新能力（Whicher, 2021）。同时，公共创新实验室也与政府部门之间保持良好的互动关系，推动其创新方案被采纳。公共创新实验室不仅能够获得政府部门高层领导的认可和支持（Ferreira & Botero, 2020），而且也能够获得政府部门中层管理人员的认同，使公共创新实验室的活动与部门管理流程相适配，推动创新活动的制度化（Krogh, 2024）。

（三）宏观制度环境因素

公共创新实验室未能有效克服一些宏观制度环境层面的阻碍，仍然受到行政体制和行政传统的限制。尽管相对独立于官僚科层制的结构使公共创新实验室成为克服创新障碍的“安全空间”，然而过度独立也容易造成其脱离于政府部门整体决策过程，缺乏对创新方案的决策权，缺乏推动政府部门实施创新方案的能力，最终这些解决方案因未能实现落地而逐渐被放弃（Fecher et al., 2020；

Komatsu et al., 2021)。尽管高层领导对公共创新实验室的支持在一定程度上解决了其影响力问题 (Whicher & Crick, 2019), 但组织的可持续性容易受到政府领导人更迭的影响。当缺乏高层领导的支持时, 公共创新实验室很容易因受政府部门质疑而被关闭, 造成人走政息的情况 (Nesti, 2018; 刘太刚、邓正阳, 2020)。

同时, 学者们发现政府部门规避风险、各自为政的行政传统抑制了创新想法的产生 (Agger & Sørensen, 2018; Evans & Cheng, 2021)。权力失衡和目标冲突成为实验室创新过程中的主要挑战 (Nesti, 2018; Unceta et al., 2019)。面对多个竞争性政策目标, 公共创新实验室难以获得充分的注意力来推动创新方案。政府部门工作人员也受制于风险规避的行政文化, 难以投入时间和资源到公共创新中, 对是否能够实现公共创新的疑虑也降低了其参与的动力 (Haug & Mergel, 2021)。大多数政府部门并不完全了解公共创新实验室的功能, 很难理解其所采用的创新方法, 也难以真正长期支持和实施其所产生的创新方案 (Acevedo & Dassen, 2016)。这些实验室作为新的实验性组织机构, 仍未能得到政府部门的充分认可, 容易受到“政治风暴”或“政治更迭”的影响 (Ferreira & Botero, 2020; Whicher & Crick, 2019)。

当前研究进一步从公共创新实验室的制度化 and 公共创新方法的适用性这两个视角探索了这些阻碍背后的深层次原因。有研究认为, 当前公共创新实验室是由高层领导发起的一项公共创新“运动”, 其地位与合法性未体现在正式的制度框架内, 更像是“拴在”现有结构上的额外部件 (McGann et al., 2021)。公共创新实验室缺乏正式的制度规则来明确它们的权力及其与政府部门之间的权责关系 (Timeus & Gascó, 2018)。因而, 高层领导的支持成为其合法性和影响力的非正式制度来源, 缺乏足够的稳定性与可持续性, 进而限制了公共创新实验室的作用。然而也有学者担心, 公共创新实验室与政府部门整合程度越高, 参与公共创新活动的成员受到行政传统的影响越大, 难以激发成员的创造性思维。因此有学者建议, 公共创新实验室的制度化需要在增强其机构稳定性的同时, 不损害其作为公共创新专属空间的独立性 (Krogh, 2024)。

另一些学者从创新方法的适用性角度分析, 认为公共创新实验室所应用的创新方法存在以下两方面问题。一方面, 这些创新方法过于追求创新突破, 以至于忽略了现有经验中的合理部分, 导致其创新方案的可行性较低, 难以得到政府部门工作人员的认可 (Howlett, 2020)。有学者担心, “设计思维”方法过分看重公众意见, 容易导致创新方案虽然受到部分社会公众的欢迎, 但并未真正提升公共价值; 也可能导致方案的可行性较低, 背离了公共创新实验室解决公共管理问题的初衷 (Buuren et al., 2020)。另一方面, “行为洞察”等实验测试方法可以对单一公共政策或服务在短时间内的潜在效果进行测试评估, 但却较难对多项政策或服务组合的长期成效进行评估。公共创新实验室的这些方法往往关注自身所产生的创新方案, 较少将这些创新方案与其他政策工具进行比

较与整合，缺乏对政府部门整体的治理创新和理念概念创新的系统性思考（Lewis，2022）。

七、结论、启示与展望

（一）文献回顾结论

面对日益上升的公共创新需求，政府部门建立了公共创新实验室这一专属空间来持续寻找和设计公共创新方案。本研究通过回顾相关学术文献，进一步厘清了公共创新实验室的基本概念、作用功能、实际成效以及关键因素和挑战。研究表明，公共创新实验室是专职于公共创新的组织机构，致力于探索和实施创新方案来解决公共管理问题。其通过知识生产、多主体参与以及实验测试三种机制，在公共创新初期发挥主要作用，促进问题识别、创意生成、方案设计与评估完善。公共创新实验室推动了技术过程创新和管理过程创新的产生，同时降低了政府部门的管理成本和提高了社会公众参与度，但产品服务、治理模式或概念理念的 systemic 创新成果较少。从微观和中观层面来看，公共创新实验室的团队建设、组织结构、合作网络关系在一定程度上缓解了公共创新的阻碍，但宏观层面的行政体制和传统依然限制了其推动公共创新的实施和扩散。综上所述，本文归纳了公共创新实验室相关研究的主要内容（见图1）。

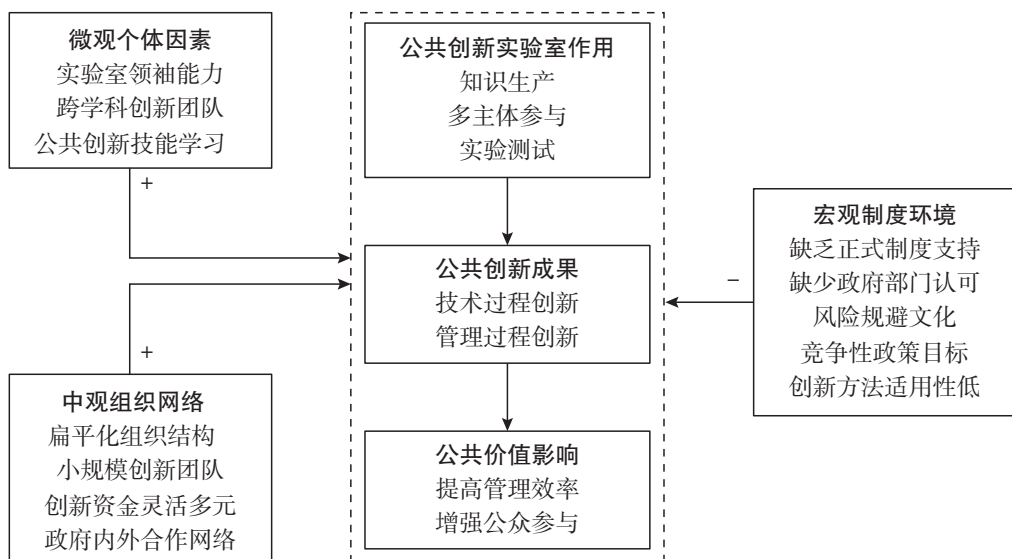


图1 公共创新实验室相关研究的主要内容

资料来源：作者自制。

（二）对完善我国公共创新实验室建设的启示

现有研究为我国公共创新实验室的实践与研究提供了一些思考和启示。近年来，我国研究对公共创新的内涵、领域、类型、目的以及影响因素等相关议题进行了探索（刘遥、张攀，2019；王猛，2020；赵琦、顾昕，2022）。与其他国家相似的是，政府开展公共创新的动力受到微观个体、中观组织和宏观制度的影响（吴建南等，2007；郁建兴、黄亮，2017）。但不同的是，我国中央政府的行动与态度对地方政府创新行为产生了巨大的影响。中央政府通过自上而下的激励、信息流动与注意力分配来促进地方政府创新（袁建军，2012）。地方政府创新以中央主导型创新和地方回应型创新为主（赵琦、顾昕，2022）。公共创新扩散则受到中央政府强制性行政命令和政绩考核的人事制度的影响（Zhu，2014）。面对我国公共创新的特点，当前公共创新实验室的相关研究提供了以下3点启示。

1. 推动多元主体合作创新的作用功能

当前，我国公共创新过程主要遵循了自上而下的行政治理逻辑，形成以落实中央精神、推动政策试点为主的公共创新实施过程。然而，仅靠政府部门自身的知识和资源难以产生并持续推动公共创新。这就需要政府、企业、公众等多元主体的合作参与，实现有效的知识共享、专业互促、能力提升与组织变革，进而实现公共创新的产生与实施（赵琦、顾昕，2022）。因此，我国公共创新实验室的建设可首先推动政府与外部多元主体的合作创新过程，支持政府部门与政策专家、市场企业和社会公众形成合作创新网络，在互动中增进知识共享并集聚共识，基于协商合作进行知识生产，最终形成创新方案并实施。其次，通过公共创新实验室建设跨部门的合作网络，构建强有力的政府内部创新伙伴关系，从而获得持续性的资金投入，明确公共创新方案的落地出口，使它们能够真正促进公共治理体系变革。最后，通过公共创新实验室的实验测试过程，为上级政府评估创新方案实施效果，并根据反馈结果持续改进创新方案，提升创新方案试点的有效性。

2. 完善机构持续运作的制度设计

我国公共创新多以纵向制度压力促进政府间创新扩散（康伟、赵鹏飞，2022；张友浪等，2023），但这也可能造成政府部门缺乏自主创新的意愿和能力，限制其自发形成公共创新。因此，我国公共创新实验室的建设需要着重完善其持续运作的制度设计，明确其在政府部门决策过程中的权责范围。在保持公共创新实验室作为公共创新“安全空间”独立性的同时，将其有机嵌入公共管理体制中，使其与政府部门形成良好的互动合作关系。首先，通过正式的法律法规体系，规范公共创新实验室在公共政策和治理创新过程中的角色定位。

制度设计需要给予地方政府创新一定的试错空间，支持公共创新实验室引入创造性破坏的理念。其次，制度设计需要明确公共创新实验室与政府部门的关系，使创新方案更加契合政府部门的工作重点。最后，公共创新实验室的设置还需要进一步平衡中央与地方政府之间的关系，处理好中央控制与地方探索、稳定与创新的关系，依据环境变化进行不同的实验选择（王猛，2020）。

3. 提高与公共管理问题的契合程度

尽管公共创新实验室所使用的创新方法能够帮助政府部门产生创新方案，然而创新方案可能与公共管理实际问题的适配程度低，可行性低，因而难以落地，未能产生实际效果（刘太刚、邓正阳，2020）。因此，我国公共创新实验室建设需要进一步提高创新方法与公共管理问题的契合程度，提高公共创新方案的可行性，使更多政府部门认可其创新成果。一方面，公共创新实验室在建设跨学科创新团队过程中，通过从现有政府部门中招募有相关业务经验的工作人员，能为团队补充公共管理相关知识与实践经验，有利于产出更有针对性的创新方案。另一方面，公共创新实验室需要进一步学习和熟悉公共管理的现有经验，从而更好地理解各类政策工具的作用与功能，进而明确创新方案与其他工具之间的关系，形成政策组合来解决公共管理问题。

（三）未来研究展望

基于以上文献回顾，本文认为未来研究可以从以下3个方面选取突破方向。

1. 探索公共创新实验室在后期环节发挥的作用

当前研究主要分析了公共创新实验室在公共创新前期环节中的作用，然而对其在后期实施和扩散环节的作用功能分析较少。一部分原因是当前公共创新实验室对后期环节的影响力较小，参与度较低。未来研究可进一步结合政策扩散和网络治理相关理论，一方面可着重探究公共创新实验室何以能进入政府部门的创新决策阶段，如何通过建设行动者网络来推动公共创新方案得以被政府部门采纳。另一方面，当公共创新实验室参与到后期实施和扩散过程中，未来研究可探索其在创新方案实施过程中具体扮演的角色及作用机制，挖掘其对公共创新扩散广度和持续时长的影响。

2. 系统性评估公共创新实验室的实际成效

当前研究主要发现了公共创新实验室对技术过程创新和管理过程创新的促进作用，然而对其他创新类型的探索较少。因此，未来研究可进一步在以下两方面进行深入探索。一方面，未来研究可以进一步探索公共创新实验室对其他创新类型的影响，比较其在不同创新类型中所发挥的不同作用。通过定量研究的方法，分析比较公共创新实验室对不同创新类型的影响程度。另一方面，未来研究可基于公共价值理论，进一步探索公共创新实验室的创新成果对公共价

值不同方面所产生的影响,明确其对公共管理的效率、效果、公平性和代表性等方面的影响,避免政府部门为了创新而创新。然后,通过案例比较的方法,将不同级别的政府、不同政策领域或不同文化等环境因素纳入考虑,进一步厘清公共创新实验室的实际成效。

3. 探索公共创新实验室持续运行的制度框架

当前研究发现公共创新实验室仍然缺乏正式的制度框架来支持其持续运行,未能与现有公共管理体制实现有机整合。因而,未来研究需要进一步探索哪些关键的制度设计,既能够保障公共创新实验室的稳定性,又不损害其作为公共创新专属空间的功能。利用制度主义理论,未来研究一方面可着重探索预算管理或绩效评估等正式的制度设计将如何影响公共创新实验室的创新表现。同时,可以探索何种激励机制能更好地保障公共创新实验室的合法性和创造性。另一方面,未来研究可探究公共创新实验室如何通过影响组织文化和成员认知等非正式制度来增强其合法性,并促进政府部门公共创新理念与能力的整体提升。

参考文献

- 傅大友、芮国强 (2003). 地方政府制度创新的动因分析. 江海学刊, 4: 92-98+206.
- Fu, D. Y., & Rui, G. Q. (2003). On Motivation of System Innovation in Local Government. *Jianghai Academic Journal*, 4: 92-98+206. (in Chinese)
- 韩博天 (2010). 通过试验制定政策: 中国独具特色的经验. 当代中国史研究, 17(3): 103-112+128.
- Han, B. T. (2010). Policy Formulation Through Experiments: China's Unique Experience. *Contemporary China History Studies*, 17(3): 103-112+128. (in Chinese)
- 贺芒、闫博文 (2023). 政策试点推动国家治理现代化: 何以可能与何以可为——基于“试点——推广”的方法论视角. 求实, 2: 28-39+110.
- He, M., & Yan, B. W. (2023). The Possibility and Path of Policy Pilots Promoting the Modernization of National Governance: Based on the Methodological Perspective of "Pilot-Promotion". *Truth Seeking*, 2: 28-39+110. (in Chinese)
- 康伟、赵鹏飞 (2022). 社会学制度主义视角下地方政府创新行为的影响因素研究——一项对开放政府数据的实证研究. 甘肃行政学院学报, 2: 4-12+124.
- Kang, W., & Zhao, P. F. (2022). Analysis of Influencing Factors of Local Government Innovation Action from the Perspective of Sociological Institutionalism: An Empirical Study of Open Government Data. *Journal of Gansu Administration Institute*, 2: 4-12+124. (in Chinese)
- 刘太刚、邓正阳 (2020). 实验主义治理: 公共治理的一个新路径. 北京行政学院学报, 1: 34-42.
- Liu, T. G., & Deng, Z. Y. (2020). The Experimentalist Governance: A New Path to Public Governance. *Journal of Beijing Administration Institute*, 1: 34-42. (in Chinese)
- 刘遥、张攀 (2019). 中外政府创新研究 20 年——基于 CiteSpace 的知识图谱分析. 软科学, 33(5): 45-50.
- Liu, Y., & Zhang, P. (2019). Domestic and International Government Innovation Research over Past Two Decades: Mapping Knowledge Domains Based on CiteSpace. *Soft Science*, 33(5): 45-50. (in Chinese)
- 马亮 (2015). 公共服务创新的扩散: 中国城市公共自行车计划的实证分析. 公共行政评论, 8(3): 51-78+203.
- Ma, L. (2015). The Diffusion of Public Service Innovation: An Empirical Analysis of Public Bicycle Programs in Chinese Cities. *Journal of Public Administration*, 8(3): 51-78+203. (in Chinese)
- 王猛 (2020). 中国地方政府创新研究: 理论、议题与方法. 公共管理评论, 2(1): 116-154.
- Wang, M. (2020). Research on Innovation in China's Local Governments: Theory, Issues, and Methods. *China Public Administration Review*, 2(1): 116-154. (in Chinese)

- 吴建南、马亮、杨宇谦 (2007). 中国地方政府创新的动因、特征与绩效——基于“中国地方政府创新奖”的多案例文本分析. *管理世界*, 8: 43 - 51 + 171 - 172.
- Wu, J. N., Ma, L., & Yang, Y. Q. (2007). The Local Governments' Impetus for Innovations, Their Characteristics and the Related Performance: An Analysis of the Test of Cases Adopted from "The Awards for Innovation to China's Local Governments". *Journal of Management World*, 8: 43 - 51 + 171 - 172. (in Chinese)
- 杨宏山、李婷 (2022). 政策试点的理论逻辑与知识生产. *江苏行政学院学报*, 6: 109 - 116.
- Yang, H. S., & Li, P. (2022). Theoretical Logic and Knowledge Production of Policy Pilot. *The Journal of Jiangsu Administration Institute*, 6: 109 - 116. (in Chinese)
- 郁建兴、黄亮 (2017). 当代中国地方政府创新的动力：基于制度变迁理论的分析框架. *学术月刊*, 49(2): 96 - 105.
- Yu, J. X., & Huang, L. (2017). The Driving Force of Local Government Innovation in Contemporary China: An Analytical Framework Based on the Theory of Institutional Change. *Academic Monthly*, 49 (2): 96 - 105. (in Chinese)
- 袁建军 (2012). 政府行为结构与地方政府创新——提升政府创新能力的微观视角. *行政论坛*, 19(3): 32 - 36.
- Yuan, J. J. (2012). Government Behavior Structure and Local Government Innovation: The Micro Perspective of Improving Government Innovation Ability. *Administrative Tribune*, 19 (3): 32 - 36. (in Chinese)
- 张鹏 (2020). 基于5G技术的城市管理公共服务模式研究——以广州“应用创新实验室”的建设为例. *无线互联科技*, 17(11): 7 - 8.
- Zhang, P. (2020). Study on Urban Management Public Service Model Based on 5G Technology: Taking the Construction of "Applied Innovation Laboratory" in Guangzhou as an Example. *Wireless Internet Science and Technology*, 17(11): 7 - 8. (in Chinese)
- 张友浪、彭雨馨、王培杰 (2023). 地方政府创新性的影响因素研究：基于全国市级面板数据(2000~2019)的分析. *电子科技大学学报(社会科学版)*, 25(5): 1 - 13.
- Zhang, Y. L., Peng, Y. X., & Wang, P. J. (2023). What Factors Influence Local Government Innovativeness? An Empirical Study Based on the Prefecture-Level Panel Data (2000 - 2019) from China. *Journal of University of Electronic Science and Technology of China (Social Sciences Edition)*, 25(5): 1 - 13. (in Chinese)
- 赵琦、顾昕 (2022). 中国政府创新与公共治理变革：文献综述和理论探索. *公共行政评论*, 15(2): 172 - 194 + 200.
- Zhao, Q., Gu, X. (2022). Chinese Government Innovation and Public Governance Reform: Literature Review and Exploration of Theoretical Implications. *Journal of Public Administration*, 15(2): 172 - 194 + 200. (in Chinese)
- 赵生辉 (2016). 基于Living Lab的电子政务公共服务创新策略研究. *电子政务*, 2, 82 - 88.
- Zhao, S. H. (2016). Research on the Innovation Strategy of E-Government Public Service Based on Living Lab. *E-Government*, 2: 82 - 88. (in Chinese)
- Acevedo, S., & Dassen, N. (2016). *Innovation for Better Management: The Contribution of Public Innovation Labs*. Inter-American Development Bank (IDB). Available at <https://publications.iadb.org/en/innovation-better-management-contribution-public-innovation-labs>. Accessed by 2024 - 09 - 30
- Agger, A., & Sørensen, E. (2018). Managing Collaborative Innovation in Public Bureaucracies. *Planning Theory*, 17(1): 53 - 73.
- Bevilacqua, C., Ou, Y., Pizzimenti, P., & Minervino, G. (2019). New Public Institutional Forms and Social Innovation in Urban Governance: Insights from the "Mayor's Office of New Urban Mechanics" (MONUM) in Boston. *Sustainability*, 12(1): 23.
- Bhatti, Y., Olsen, A. L., & Pedersen, L. H. (2011). Administrative Professionals and the Diffusion of Innovations: The Case of Citizen Service Centres. *Public Administration*, 89(2): 577 - 594.
- Brock, K. L. (2021). Policy Labs, Partners and Policy Effectiveness in Canada. *Policy Design and Practice*, 4(2): 228 - 241.
- Buuren, A. van, Lewis, J. M., Peters, B. G., & Voorberg, W. (2020). Improving Public Policy and Administration: Exploring the Potential of Design. *Policy & Politics*, 48(1): 3 - 19.
- Carstensen, H. V., & Bason, C. (2012). Powering Collaborative Policy Innovation: Can Innovation Labs Help? *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1): 1 - 25.
- Choi, T., & Chandler, S. M. (2015). Exploration, Exploitation, and Public Sector Innovation: An Organizational Learning Perspective for the Public Sector. *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, 39(2): 139 - 151.
- Cinar, E., Trott, P., & Simms, C. (2019). A Systematic Review of Barriers to Public Sector Innovation Process. *Public Management Review*, 21(2): 264 - 290.

- Clarke, A. (2020). Digital Government Units: What Are They, and What Do They Mean for Digital Era Public Management Renewal? *International Public Management Journal*, 23(3): 358–379.
- Criado, J. I., Dias, T. F., Sano, H., Rojas-Martín, F., Silvan, A., & Filho, A. I. (2021). Public Innovation and Living Labs in Action: A Comparative Analysis in Post-New Public Management Contexts. *International Journal of Public Administration*, 44(6): 451–464.
- De Coninck, B., Gascó-Hernández, M., Viaene, S., & Leysen, J. (2023). Determinants of Open Innovation Adoption in Public Organizations: A Systematic Review. *Public Management Review*, 25(5): 990–1014.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda. *Public Administration*, 94(1): 146–166.
- Eggers, W. D., & Singh, S. K. (2009). *The public innovators playbook: Nurturing bold ideas in government*. Deloitte/Harvard Kennedy School's Ash Institute.
- Evans, B., & Cheng, S. M. (2021). Canadian Government Policy Innovation Labs: An Experimental Turn in Policy Work? *Canadian Public Administration*, 64(4): 587–610.
- Fecher, F., Winding, J., Hutter, K., & Fuller, J. (2020). Innovation Labs from a Participants' Perspective. *Journal of Business Research*, 110: 567–576.
- Ferrarezzi, E., Brandalise, I., & Lemos, J. (2021). Evaluating Experimentation in the Public Sector: Learning from a Brazilian Innovation Lab. *Policy Design and Practice*, 4(2): 292–308.
- Ferreira, M., & Botero, A. (2020). Experimental Governance? The Emergence of Public Sector Innovation Labs in Latin America. *Policy Design and Practice*, 3(2): 150–162.
- Fleischer, J., & Carstens, N. (2022). Policy Labs as Arenas for Boundary Spanning: Inside the Digital Transformation in Germany. *Public Management Review*, 24(8): 1208–1225.
- Fuller, M., & Lochard, A. (2016). *Public Policy Labs in European Union Member States*. DG JRC of the European Commission.
- Gago, D., & Rubalcaba, L. (2020). The Role of Soft Skills to Leverage Co-Creation in Living Labs: Insights from Spain. *Innovation Journal*, 25(2): 1–24.
- Gryszkiewicz, L., Lykourantzou, I., & Toivonen, T. (2016). Innovation Labs: Leveraging Openness for Radical Innovation? (SSRN Scholarly Paper ID 2556692). Social Science Research Network, Rochester, NY. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2556692>.
- Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73(6): 821–830.
- Haug, N., & Mergel, I. (2021). Public Value Co-Creation in Living Labs: Results from Three Case Studies. *Administrative Sciences*, 11(3): 74.
- Hinrichs-Krapels, S., Bailey, J., Boulding, H., Duffy, B., Hesketh, R., Kinloch, E., Pollitt, A., Rawlings, S., van Rij, A., Wilkinson, B., Pow, R., & Grant, J. (2020). Using Policy Labs as a Process to Bring Evidence Closer to Public Policymaking: A Guide to One Approach. *Palgrave Communications*, 6(1): 1–9.
- Holierhoek, S. E., & Price, R. A. (2019). The Role of Design in Policy Making. *Conference Proceedings of the Academy for Design Innovation Management*, 2(1): 999–1012.
- Houtgraaf, G. (2023). Public Sector Creativity: Triggers, Practices and Ideas for Public Sector Innovations. A Longitudinal Digital Diary Study. *Public Management Review*, 25(8): 1610–1631.
- Howlett, M. (2020). Challenges in Applying Design Thinking to Public Policy: Dealing with the Varieties of Policy Formulation and Their Vicissitudes. *Policy & Politics*, 48(1): 49–65.
- John, P. (2014). Policy Entrepreneurship in UK Central Government: The Behavioural Insights Team and the Use of Randomized Controlled Trials. *Public Policy and Administration*, 29(3): 257–267.
- Kim, S., Wellstead, A. M., & Heikkilä, T. (2023). Policy Capacity and Rise of Data-Based Policy Innovation Labs. *Review of Policy Research*, 40(3): 341–362.
- Kimbell, L., & Bailey, J. (2017). Prototyping and the New Spirit of Policy-Making. *CoDesign*, 13(3): 214–226.
- Komatsu, T., Salgado, M., Deserti, A., & Rizzo, F. (2021). Policy Labs Challenges in the Public Sector: The Value of Design for More Responsive Organizations. *Policy Design and Practice*, 4(2): 271–291.
- Krogh, A. H. (2024). Policy Labs on the Fringes: Boundary-Spanning Strategies for Enhancing Innovation Uptake. *Policy Design and Practice*, 7(1): 17–32.
- Lee, C., & Ma, L. (2020). The Role of Policy Labs in Policy Experiment and Knowledge Transfer: A Comparison Across the UK, Denmark, and Singapore. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(4): 281–297.

- Lehtinen, J. (2022). Applying Design-Led Approaches to Public Sector Innovation: A Case Study of New Zealand's Service Innovation Lab. In D. Lockton, S. Lenzi, P. Hekkert, A. Oak, J. Sádaba, & P. Lloyd (Eds.), *DRS2022: Bilbao*. <https://doi.org/10.21606/drs.2022.181>
- Lewis, J. M. (2022). Policy Design Labs and Innovation. In B. G. Peters & G. Fontaine (Eds.), *Research Handbook of Policy Design* (pp. 372 – 387). Edward Elgar Publishing.
- Lewis, J. M., McGann, M., & Blomkamp, E. (2023). When Design Meets Power: Design Thinking, Public Sector Innovation and the Politics of Policy-Making. In A. van Buuren, J. M. Lewis, & B. G. Peters (Eds.), *Policy-Making as Designing: The Added Value of Design Thinking for Public Administration and Public Policy* (pp. 125 – 150). Policy Press.
- McGann, M., Blomkamp, E., & Lewis, J. M. (2018). The Rise of Public Sector Innovation Labs: Experiments in Design Thinking for Policy. *Policy Sciences*, 51(3): 249 – 267.
- McGann, M., Wells, T., & Blomkamp, E. (2021). Innovation Labs and Co-Production in Public Problem Solving. *Public Management Review*, 23(2): 297 – 316.
- Nesti, G. (2018). Co-Production for Innovation: The Urban Living Lab Experience. *Policy and Society*, 37(3): 310 – 325.
- Olejniczak, K., Borkowska-Waszak, S., Domaradzka-Widla, A., & Park, Y. (2020). Policy Labs: The Next Frontier of Policy Design and Evaluation? *Policy & Politics*, 48(1): 89 – 110.
- Osorio, F., Dupont, L., & Camargo, M. (2020). Shaping a Public Innovation Laboratory in Bogota: Learning Through Time, Space and Stakeholders. *Journal of Innovation Economics*, 1: 69 – 100.
- Pólvora, A., & Nascimento, S. (2021). Foresight and Design Fictions Meet at a Policy Lab: An Experimentation Approach in Public Sector Innovation. *Futures*, 128, 1 – 15.
- Puttick, R., Baeck, P., & Colligan, P. (2014). *i-Teams: The Teams and Funds Making Innovation Happen in Governments Around the World*. NESTA. <https://www.nesta.org.uk/report/i-teams-the-teams-and-funds-making-innovation-happen-in-governments-around-the-world/>
- Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of Innovations* (3rd Edition). New York: Free Press.
- Scholl, C., & Kemp, R. (2016). City Labs as Vehicles for Innovation in Urban Planning Processes. *Urban Planning*, 1(4): 89 – 102.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43(8): 842 – 868.
- Thorpe, A., & Rhodes, S. (2018). The Public Collaboration Lab: Infrastructuring Redundancy with Communities-In-Place. *She Ji: The Journal of Design, Economics, and Innovation*, 4(1): 60 – 74.
- Timeus, K., & Gascó, M. (2018). Increasing Innovation Capacity in City Governments: Do Innovation Labs Make a Difference? *Journal of Urban Affairs*, 40(7): 992 – 1008.
- Tönurist, P., Kattel, R., & Lember, V. (2017). Innovation Labs in the Public Sector: What They Are and What They Do? *Public Management Review*, 19(10): 1455 – 1479.
- Torfing, J. (2019). Collaborative Innovation in the Public Sector: The Argument. *Public Management Review*, 21(1): 1 – 11.
- Torvinen, H., & Jansson, K. (2023). Public Health Care Innovation Lab Tackling the Barriers of Public Sector Innovation. *Public Management Review*, 25(8): 1539 – 1561.
- Unceta, A., Barandiaran, X., & Restrepo, N. (2019). The Role of Public Innovation Labs in Collaborative Governance: The Case of the Gipuzkoa Lab in the Basque Country, Spain. *Sustainability*, 11(21): 6103.
- Wellstead, A. M., Ottenhof, N., Evans, B., & Gofen, A. (2023). What's Going On in There? Canadian Government Policy Labs and Public Value Management. *Canadian Public Administration*, 66(4): 514 – 532.
- Whicher, A. (2021). Evolution of Policy Labs and Use of Design for Policy in UK Government. *Policy Design and Practice*, 4(2): 252 – 270.
- Whicher, A., & Crick, T. (2019). Co-Design, Evaluation and the Northern Ireland Innovation Lab. *Public Money & Management*, 39(4): 290 – 299.
- Williamson, B. (2015). Governing Methods: Policy Innovation Labs, Design and Data Science in the Digital Governance of Education. *Journal of Educational Administration and History*, 47(3): 251 – 271.
- Zhu, X. (2014). Mandate Versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China. *Public Management Review*, 16(1): 117 – 139.

责任编辑：郑跃平

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 & 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