

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

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

2025. 1

VOL.18 NO.1

# 公共行政评论

JPA  
Journal of Public Administration

## ● 论文

找回政府：新时代中国公共管理研究的新任务

..... 杨立华 武楷彪 唐力博 1

为竞争而赋予：人才落户政策制定过程中的地方政府行为

..... 熊 涛 张 晨 26

职能部门如何牵头制定跨部门政策？

——基于 A 市预付式消费治理政策制定过程的分析

..... 姜修海 46

公共危机情境中基层干部担当作为的形塑机制

..... 谭新雨 67

公务员资质过剩对组织公民行为的影响机制研究

..... 张少峰 陈於婷 魏玖长 89

我国省级以上官员注意力分配的研究	
——以省级以上领导视察为切口	
.....	徐 晶 107
网络行政组织如何促进区域环境绩效改善	
——以长三角示范区联合河长制为例	
.....	邢 华 冯 博 闫新宇 126
客工计划中的政府监管与中介授权	
——以中越跨境劳务合作为例	
.....	黄 岩 王彬彬 146
政策执行、行政负担与反馈	
——高校公务卡管理的案例研究	
.....	史晓姣 马 亮 162
打开“公众黑箱”：对公众接触理论的认知与重构	
.....	杨 静 孔繁斌 179
●英文目录与摘要	196

# 网络行政组织如何促进区域环境绩效改善

——以长三角示范区联合河长制为例

邢 华 冯 博 闫新宇\*

【摘要】网络有效性是区域环境治理的重要问题。已有研究主要集中在个体组织和网络整体层面，但对于网络边缘层面的治理效果研究不足。网络行政组织（Network Administrative Organization, NAO）作为独立于网络参与主体的治理组织，可以有效协调网络活动，提升网络边缘层面的治理绩效。论文以长三角示范区联合河长制为例，运用合成控制方法研究网络行政组织对区域环境治理绩效的改善作用，并通过质性研究分析其影响机制。研究表明，联合河长制显著改善了省际边界水环境质量，其原因在于联合河长制嵌入于长三角一体化治理体制，同时形成了完善的协作治理体制生产链，从而有效解决了跨行政区环境治理的碎片化问题。论文进一步发展了区域协作治理理论，对更好发挥网络行政组织的作用，以及在更广阔的制度背景下探讨网络治理结构、治理过程及领导力等因素的互动具有重要的实践价值和理论意义。

【关键词】网络治理 网络行政组织 联合河长制 环境绩效

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）01-0126-20

## 一、问题的提出

网络治理是地方政府解决集体行动困境的一种自组织方案，在公共服务供给、公共事务治理等过程中发挥着重要作用。然而，将具有不同利益诉求的多个组织整合成一个治理网络以实现共同目标是困难的（Ostrom, 2010）。地方政府在治理分散辖区的公共环境资源时，往往面临着复杂的社会和环境系统张力，

---

\* 邢华，中央财经大学政府管理学院教授、博士研究生导师。冯博，中央财经大学政府管理学院博士研究生。闫新宇，中央财经大学政府管理学院博士研究生。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵修改意见。

基金项目：教育部人文社科基金项目“区域协作治理中的关系型领导力及其实现机制研究：元治理的视角”（23YJA810003）。

从而导致公共价值失灵。因此，如何提升网络有效性成为区域公共管理研究中的核心问题。

Provan 和 Milward (1995) 较早对网络结构和网络有效性的关系进行分析，并构建了包括社区层面、网络整体层面、组织/参与者层面的系统性网络有效性评价体系 (Provan & Milward, 2001)。然而，已有研究对网络参与者之间——“网络边缘” (Network Edge) 层面的绩效结果讨论不多。个体组织与网络整体层面的分析单元有助于厘清个体网络参与者和整个网络治理系统的有效性，但是对于跨界河湖等区域环境治理而言，网络治理的效果更多地体现为网络边缘层面的绩效水平 (Liu & Tan, 2023)。如何推动网络参与者开展协作治理以提升网络边缘层面的治理绩效，是本文关注的重点。

区域环境治理对网络层面的能力要求比较高，适宜采取网络行政组织 (NAO) 治理等相对集中的网络治理模式 (Provan & Kenis, 2008)。Liu 和 Tan (2023) 通过对我国广东省河长制改革的研究，将广东省河长制办公室视为网络行政组织，运用东莞市和深圳市行政辖区交界的茅洲河治理效果数据，分析了网络行政组织对跨界环境治理绩效的显著影响。根据 Provan 和 Kenis (2008) 对网络行政组织的划分，网络行政组织既有外部授权成立的，也有网络成员内部协商建立的。在前述研究中，广东省河长制办公室隶属于广东省政府，属于外部授权成立的网络行政组织，而在我国的区域协作治理实践中，还广泛存在着由地方政府之间协商建立的网络行政组织，这一类网络行政组织由参与协作的地方政府共同授权，而不是由单一政府主体授权，体现出不同的运行机制和协作绩效。

本文以长三角示范区联合河长制为例，探讨网络行政组织对网络边缘层面环境治理绩效的影响，主要回答以下问题：一是需要构建什么样的网络治理模式来提升网络边缘层面的绩效水平？二是这种网络治理模式是否可以促进跨区域环境治理绩效的改善？三是这种网络治理模式促进跨区域环境治理绩效改善的机制是什么？

## 二、文献综述

### (一) 关于网络有效性的研究

网络有效性是通过网络治理产生的绩效结果。近年来，网络有效性研究成为公共管理研究的热点领域 (O' Toole Jr, 1997; 刘卫星、易洪涛, 2023)。然而，已有关于网络有效性的研究大多关注参与者组织 (Bitterman & Koliba, 2020) 和网络整体层面的治理目标 (Yi, 2018)，对网络边缘层面的治理效果

未有充分观照。网络边缘构成了网络节点——网络参与者之间的直接联系，是连接网络参与者之间的路径桥梁（Patty & Penn, 2017）。在环境治理网络中，公共资源池是连接地方政府间的网络边缘。以区域河流治理问题为例，地方政府对本行政辖区内的河流治理效果体现为节点层面的绩效水平，不同地方政府之间通过多主体协作对区域范围内的整体河流治理效果体现为网络整体层面的绩效水平，而地方行政辖区交界点的河流治理效果，则体现为网络边缘层面的绩效水平。网络边缘层面的治理有效性是区域环境治理的核心。在实践中，省际交界区网络边缘层面的环境治理绩效是影响区域整体环境质量的关键，也是环境治理的难点所在。长三角示范区在太浦河治理中引入联合河长制，有效改善了网络边缘环境绩效。本文将对此案例进行深入分析。

## （二）关于网络治理模式的研究

在区域环境协作治理中，网络治理是克服集体行动困境的重要工具。协作治理中的网络有三种模式：参与者治理的网络、领导组织治理的网络以及网络行政组织治理的网络（Provan & Kenis, 2008）。

参与者治理的网络需要在网络参与者之间建立高度的信任和共同目标，而领导组织治理的网络则更加关注网络领导者的角色。在领导组织治理的网络中，拥有较多的资源和合法性来领导网络活动的核心网络成员发挥着关键的决策协调作用，网络参与者与领导组织共享相同的目标。参与者治理的网络和领导组织治理的网络在基层治理和公共服务领域较为常见。在基层治理政策领域，组织之间通常会达成共识，形成共同的信任和一致的目标，因此参与者治理的网络模式是可行的。在公共服务政策领域中，当问题属性要求网络核心组织有效地管理资源和协调行动时，领导组织治理的网络模式则更为适用。

在这三种网络治理模式中，网络行政组织治理模式是最为集中的形式，它需要有一个网络外部成员来协调网络活动（Provan & Kenis, 2008）。当网络参与者彼此之间缺乏信任且追求的利益不同时，他们欠缺动力参与自愿合作或接受领导组织协调网络活动。在这种情况下，授权的网络外部代理者是降低协作治理交易成本的有效解决方案（Provan & Milward, 2001）。通过赋予一个外部组织协调的职能，构建包容性的治理网络，整合分散化的资源，组织可以有效提升跨域合作和集体行动能力（杨宏山、赵远跃, 2023）。网络行政组织是专门为管理网络及其活动而设立的实体，它与协作中的行动者之间不存在层级关系。网络行政组织通过帮助和建立指导网络、分配资源、支持合作伙伴实现网络目标，并提供一个集中的场域来执行网络活动。与其他两种网络治理模式相比，网络行政组织治理模式是提升网络整体层面治理能力的最有效工具，可以用于

解决复杂的跨行政辖区的治理问题。

网络行政组织可以通过三种机制促进行动者之间协作治理的实现。首先，由于网络行政组织与协作网络中的行动者均具有联系，因而它处于网络中的核心位置。这使它具有协调各方利益的基础，并可基于此来发挥桥梁的作用，促进行动者之间的对话和相互学习，进而通过增进社会资本的方式来促进各方协作（Conrad, 2015）。同时，网络行政组织也发挥了平台的作用。这种平台使协作中的行动者具有了一个共同的场域，网络行政组织则可利用该场域制定规则或流程，减少协作行动者之间的冲突、简化行动流程并规范协调机制，从而促进协作的达成（Macciò & Cristofoli, 2017）。其次，网络行政组织在目标设定与评估方面具有相当的优势（Wang et al., 2019）。这使网络行政组织可以及时发现协作治理中出现的问题，并进一步采取策略引导行动者解决问题，从而保证协作治理的有效性。最后，网络行政组织也可以通过向协作行动者提供更为充足的外部资源来激励其进行协作，如缓冲宏观层面的环境张力、争取上级的政策支持、建立网络的外部合法性等（Provan & Lemaire, 2012）。

值得注意的是，网络行政组织可以通过外部授权和内部协商两条路径建立（Provan & Kenis, 2008）。近期的实证研究对外部授权的网络行政组织治理模式的效果进行了检验，如Liu和Tan（2023）基于东莞和深圳之间跨境水污染问题的研究发现，发挥网络行政组织治理作用的河长制改革切实提升了政府间协作治理的效果。但是，通过地方政府间自发协商成立的网络行政组织如何影响网络治理的效果，已有实证研究尚未给出回答，这为本文留下了理论扩展的空间。

### （三）关于协作治理体制框架的研究

从既有研究可以看出，网络行政组织治理模式是提升区域协作治理网络有效性的最佳方式，但是，在协作治理网络中，网络行政组织的运作模式仍处于“黑箱”之中。事实上，网络行政组织通过在地方政府之间构建有效的协作治理体制（Regime），推动地方政府行动者克服集体行动的困境，跨越行政边界开展协作以实现共同的治理目标。Emerson等人（2012：2）将协作治理体制定义为“一种公共决策的特殊模式，在这种模式中，跨界协作成为主流的行为和活动方式”。该理论框架主要包括以下结构要件：一是系统背景，即影响协作治理体制形成和表现的更广泛的社会生态条件集合。二是协作治理体制的生产链，包括协作的驱动因素、协作动力过程、从协作动力过程中产生的行动、这些行动产生的结果，以及由此可能发生的内部和外部适应。协作治理体制框架整合了集体行动中的个体激励和障碍、协作性社会学习和冲突解决过程，以及跨界合作的制度安排等方面的知识，可以应用于不同规模、不同政策领域和不同复杂程度的分析。



跨行政辖区的公共环境治理问题属于协作治理体制中的集体行动问题，协作治理体制框架可用于分析嵌入在此类系统中协作治理的绩效产出。协作治理绩效结果的分析单元包括参与者组织、协作治理体制和治理目标（Emerson & Nabatchi, 2015）。这三个层次的分析单元对应着网络治理研究中的分析单元：参与者组织是网络节点，协作治理体制是网络边缘，治理目标是建立整体有效的网络。在研究复杂社会生态系统中的环境治理问题时，需要更多地关注区域间的协作治理体制，因为机会主义行为经常发生在跨界区域，即相邻政府之间的行政辖区边界——网络边缘。治理公共自然资源池属于地方政府间网络参与者之间存在信任缺位并相互竞争的政策领域。如果没有适当的协作治理体制，他们会策略性地“搭便车”，将污染物外溢到邻近的行政辖区，并从邻近的行政辖区榨取资源（Konisky & Woods, 2010）。这些“边界博弈”（Gaming in the Boundary）效应表明，不利于协作治理的跨行政辖区外部性的存在，如果缺乏有效的治理工具来减轻这些不利的跨行政辖区外部性，对抗性竞争最终将导致“公地悲剧”的发生。因此，地方政府管理者需要关注协作治理体制在“网络边缘”层面的绩效结果，通过网络行政组织治理模式协调网络参与者的相互行动，以促进跨界区域环境绩效改善。网络边缘、协作治理体制与网络行政组织之间的关系如图1所示。

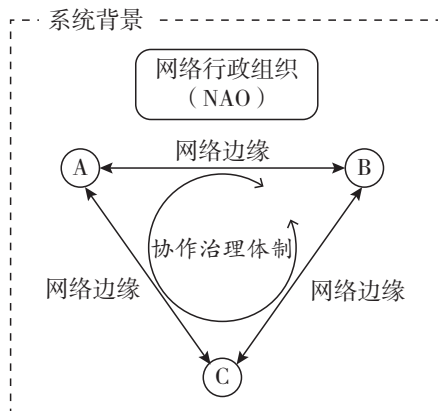


图1 网络边缘、协作治理体制与网络行政组织之间的关系

资料来源：作者自制。

已有文献已经表明了网络行政组织通过构建有效的协作治理体制可以提升跨行政辖区环境治理的有效性，但仍缺乏证据表明网络参与者内部协商建立的网络行政组织的治理效果。为了克服跨域环境治理中的集体行动问题，我国的联合河长制改革是网络内部协商建立的网络行政组织治理模式的河流治理实践。这一制度实践为比较内部协商和外部授权建立的网络行政组织治理模式在跨域环境治理方面的有效性提供了理想的样本。接下来，本文将介绍我国的联合河长制制度改革，并论证内部协商建立的网络行政组织与联合河长制改革之间的理论联系。



#### （四）关于联合河长制的研究

中国具有自上而下的政治结构，中央政府是主要决策者，地方政府执行具体政策。这种中央-地方关系与经典的“委托-代理”困境是一致的。曾经一段时间以来，中央政府将地方政府行政管辖范围内的环境绩效纳入地方政府的政绩考核，这在一定程度上为地方政府在跨行政辖区实施“搭便车”行为提供了机会主义动机（Li et al.，2016）。首先，地方政府官员的政策执行动机主要来源于干部等级晋升制度，地方政府官员的晋升取决于他们的行政表现。这一制度刺激了地方政府间的竞争，而不是自愿合作，地方政府间的竞争行为使环境成为“逐底竞争”的牺牲品（李静等，2015）。在河流治理方面，中央政府通过读取水质监测站的污染指数来衡量地方政府治理河流的表现。为了与其他地方政府竞争并在“晋升锦标赛”中胜出，1999年至2010年，地方政府向下游相邻行政辖区排放的污染物平均增加了57%（He et al.，2020）。地方政府之间往往迫于较强的竞争压力，缺乏足够的信任和共识来协作解决跨区域地区的环境治理问题。其次，地方政府在环境治理问题上缺乏足够的自下而上的合作动机。在中国，大多数的政策制定都是自上而下的，在这种制度中，上级政府任命地方官员，因此他们对上级政府负责（Li et al.，2016）。任敏（2015）的研究指出，河长制之所以能够在短期内取得成效，在于其建立了等级制协同模式，使水治理由传统的多头管理、无人负责变成了主体责任明确的多方协同治理。这些研究表明，中国自下而上的政府行为激励机制非常有限。在没有协作激励的情况下，分散的地方政府及其机会主义行为在过去30年对我国的环境治理起到了一定的负面作用（Zhang et al.，2018）。由于缺乏相互信任和共识，地方政府形成自愿合作的交易成本较高，因此具有外部代理者的网络行政组织治理模式在政策实施中会更有效。

要解决区域环境治理碎片化问题，地方政府需要打破行政区域边界，建立起协作协调机制。联合河长制是我国长三角地区探索实施网络内部协商建立的网络行政组织治理模式的制度性实践，该模式将相邻行政辖区涉及的各级地方政府机构（通常末端延伸至村/社区一级）的主要官员任命为跨行政辖区河流交界段的“联合河长”，同时建立网络行政组织——联合河长制办公室，与相邻行政辖区各级地方政府密切合作，并与相关职能部门和机构协作开展河流治理。联合河长制办公室在河流治理网络中符合内部协商建立的网络行政组织的定义。根据Provan和Lemaire（2012）的定义，网络行政组织治理模式可以通过内部协商的过程建立，通过对网络的协调与促进以实现网络治理目标。与碎片化的治理系统不同，网络行政组织治理模式需要一个治理网络的外部成员。在公共部门网络中，这个外部成员通常是“监督、协调和整合网络成员之间协作行动的

中央、地方行政实体”（Provan & Milward, 2001: 416）。与外部授权建立的网络行政组织不同，内部协商建立的网络行政组织需要通过网络成员达成一致共识来保证内部合法性，以及通过嵌入在更广泛的系统背景中来保证外部合法性。联合河长制办公室由跨域河流相邻行政辖区的上级政府在协商的基础上共同设立，作为地方政府协作网络的外部协调者，它不直接提供地方服务或执行政策法规，而是协调地方政府的网络活动。联合河长制办公室将分散的地方治理网络转变为高度集中的治理形式，旨在实现改善跨行政辖区河流水质的网络目标。

已有的研究已经验证了河长制在改善河流水质方面的贡献（熊烨，2017；沈坤荣、金刚，2018）。然而，这些研究侧重于行政辖区内的水污染治理，对于降低行政辖区交界的河流水污染的影响尚未有充分研究。因此，本文将基于我国的跨行政辖区河流治理的个案研究，尝试回答“网络行政组织（NAO）治理模式如何促进区域环境绩效改善”这一关键问题。

### 三、研究设计

#### （一）案例选择

长三角示范区位于上海市、浙江省和江苏省的省际交界处，具体范围包括江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县、上海市青浦区。这一区域河网密布，水系相互连通、交界水域众多，长期以来的行政区划壁垒导致跨界河流治理过程中产生各种矛盾。流经长三角示范区的太浦河西起东太湖，流入黄浦江，其中吴江段 40 千米，嘉善段 1.5 千米，青浦段 15.5 千米，其中 1 千米的水域就隶属三地。从 20 世纪 90 年代起，上游的吴江区把太浦河定位为泄洪通道，在太浦河周边分布了上万家纺织企业。由于地势的原因，几乎吴江区所有的企业排污最后都汇到太浦河。而下游的青浦区和嘉善县，分别在 1995 年和 2009 年把太浦河定位为饮用水水源。上下游对河流的不同定位，导致近年来太浦河多次爆发水葫芦等生态危机。

为了有效破解这一跨界河流治理问题，2019 年 1 月，江苏吴江与上海青浦、浙江嘉善共同建立省际边界联合河长机制。联合河长制的建立有效解决了以往交界河湖治理执法难、管理责任不清等难点问题，形成了江浙沪省际多边协同治水新格局，探索了“生态友好型高质量发展”新模式，为长三角一体化制度创新作出了有益探索和典型示范。

太浦河联合治水是全国首个突破行政壁垒来实现边界衔接、标准统一的跨界河流联合治理案例。在这一案例中，由江苏吴江、上海青浦、浙江嘉善三地

河长办公室组成的联合河长制办公室（以下简称“联合河长办”），可以视为太浦河协作治理的网络行政组织，它由三地地方政府共同授权成立，负责协调解决太浦河治理和保护的重大问题，推动区域间、部门间协调联动，以降低太浦河水污染、实现幸福河湖为最终目标。

## （二）数据来源

首先，本文将设立太浦河联合河长办这一事件作为准自然实验，实证研究网络行政组织（NAO）对区域环境治理绩效的影响。选取长三角示范区内的 11 条河流为样本，其中太浦河为省际跨界河流，水质监测点位于江苏吴江、上海青浦、浙江嘉善三地的省际交界中心，其余 10 条为非跨界河流，水质监测点位于苏州吴江（3 条）、上海青浦（3 条）、浙江嘉善（4 条）的辖区内部。本文从中国环境监测总站（CNEMC）中获取了长三角示范区 11 条河流的月度河流水质监测面板数据。根据国控水站水质评价指标体系，选取高锰酸盐、氨氮和总磷三项水质指标作为水环境质量评价标准（吴舜泽等，2014）。这 11 条河流曾经都存在严重的水污染问题，水质均为 V 类水，并且都位于太湖流域内。因此，流域水治理的目标是改善所有河流水污染的境况。具体而言，河流监测点的高锰酸盐指数、氨氮和总磷应分别小于 15 mg/L、2.0 mg/L、0.4 mg/L。

为诠释联合河长制对跨区域环境治理绩效改善的实现机制，本文还运用了参与式观察法和深度访谈法对长三角示范区开展研究。笔者曾多次到长三角示范区进行实地调研，共获得访谈资料 20 余万字，为研究分析提供了较为完备可靠的基础支撑。

## （三）合成控制方法

合成控制法（Synthetic Control Method）的基本原理是：选取特定的预测变量，通过对控制组中各样本的预测变量加权平均，构造一个与处理组在政策干预前的表现十分相似的合成控制组，从而可以在政策干预期将合成控制组的结果作为没有受到政策影响的“反事实”结果，以此评估政策效应（Abadie et al., 2010）。使用合成控制法进行统计推断的前提是有可比较的控制组样本池、时间常数预测因子和明确的政策干预分界点，同时满足无干扰假设的条件，即政策干预对控制组没有溢出效应。本研究的样本数据与合成控制法具有匹配性，在样本中有一个处理组和多个控制组，可以运用合成控制法识别联合河长制与跨行政辖区河流水污染治理之间的因果关系。其中，在 11 条样本河流中，以省际跨界河流太浦河为处理组，其余 10 条非跨界河流用于构造合成控制组。

使用合成控制法进行政策评估还应尽量使政策干预前的拟合周期足够长，

从而得到与处理组最为相似的合成控制对象。目前，我国的水质监测点位仍在不断增设中，本文选取的 11 条样本河流的水质监测站在 2018 年全部设齐。因此，结合数据的可获取情况以及合成控制法的使用前提，将 2018—2019 年的水质监测数据用于本文的效应评估。其中，2018 年 1—12 月为政策干预前的拟合期，2019 年 1—12 月为政策实施后的观测期。

(四) 水质测量

根据环保部《地表水环境质量标准》(GB3838-2002)，本文将水污染指数 (Pollution Index, PI) 作为结果变量 (Liu et al., 2019)，如公式 (1) 所示。

$$PI=\frac{1}{n}\sum_{i=1}^n\frac{C_i}{S_i} \tag{1}$$

其中， $C_i$  为  $i$  类污染物 (mg/L)， $S_i$  为每种污染物对应的标准。水污染指数通过对高锰酸盐、氨氮和总磷三项水质指标加权获得： $PI=1/3$  (高锰酸盐指数/15+氨氮/2+总磷/0.4) (吴舜泽等，2014)。

(五) 预测变量的测量

根据 Scott (2016) 的研究，河流所在地区的社会经济和环境条件都会影响河流水质。为此，本文分别从社会经济因素和环境因素两个维度选取预测控制变量 (见表 1)。省际跨界河流太浦河的监测点位于江苏吴江、上海青浦和浙江嘉善行政辖区交界的中心，三地的社会经济规模相近。对于这种自然设置，将三地的社会经济数据取平均值，作为处理组的近似社会经济特征。本文使用的社会经济数据来自各河流监测点所在地区的统计年鉴，环境数据来自百度地图及中国环境监测总站。其中，河流所在地的土地利用数据的计算方式为：利用 ArcGIS 的区域测量技术，以河流水质监测点为圆心，构建一个以 1 千米为半径的圆圈，计算每个水质监测点周边的工业、居住和农业用地面积 (Konisky & Woods, 2010)。此外，考虑到河流水质会随季节而变化，纳入政策干预前 4 个季节的水质平均值。

表 1 预测控制变量说明

变量名称		变量描述
经济 社会 预测 变量	人均国内生产总值 (GDP)	河流所在地区 2018 年全年人均国内生产总值 (元/人)
	人均财政收入	2018 年河流所在地区人均财政收入 (元/人)
	人均财政支出	2018 年河流所在地区人均财政支出 (元/人)
	人口密度	河流所在地区 2018 年人口密度 (人/平方千米)
	地区水供应量	河流所在地区 2018 年全年供水量 (亿立方米)

(续上表)

	变量名称	变量描述
	工业用地面积	河流监测点以 1 千米为半径内的面积 (平方千米)
	居住用地面积	河流监测点以 1 千米为半径内的面积 (平方千米)
环境	农业用地面积	河流监测点以 1 千米为半径内的面积 (平方千米)
预测	2018 年春季水质	2018 年 1 月、2 月和 3 月水污染指数的均值
变量	2018 年夏季水质	2018 年 4 月、5 月和 6 月水污染指数的均值
	2018 年秋季水质	2018 年 7 月、8 月和 9 月水污染指数的均值
	2018 年冬季水质	2018 年 10 月、11 月和 12 月水污染指数的均值

资料来源：作者自制。

四、实证结果分析

(一) 联合河长制的作用

图 2 显示了联合河长制对跨行政辖区河流污染的治理效果。在实施联合河长制之前，合成控制组的水污染指数与处理组的水污染指数非常接近，这表明应用合成控制法较理想地拟合了太浦河的污染指数水平。联合河长制实施后，行政辖区内河流水质立即得到改善，水污染指数较 2018 年 1 月的合成控制组降低了 58%。

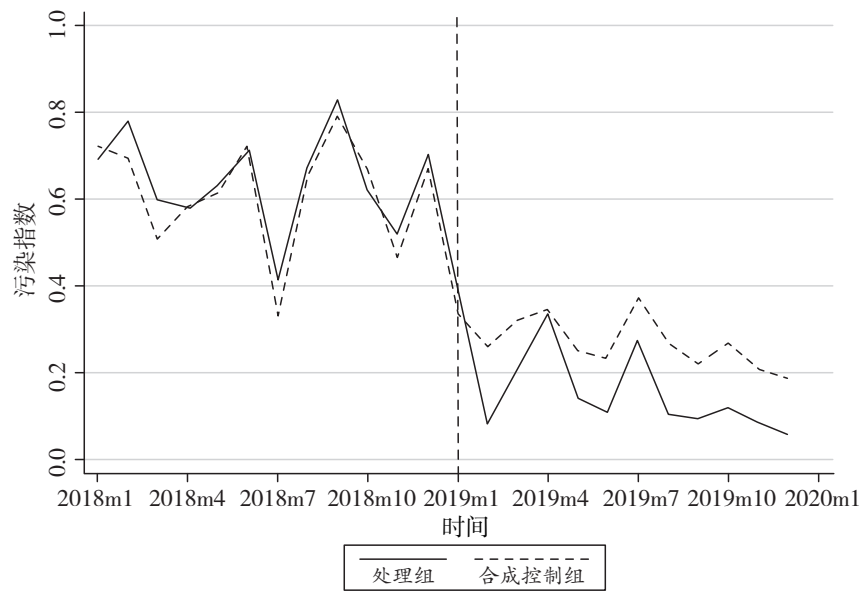


图 2 处理组与合成控制组的污染指数趋势

资料来源：作者自制。



此外,可以发现对水污染改善的效果在2019年春季和夏季没有与其他月份保持一致。对此,本文认为这种水质的季节性波动可能与2019年江南地区受持续高温少雨天气影响发生的夏秋冬连旱,以及不同水温、干湿季节的人类活动有关(Razali et al., 2020)。这些环境和社会因素适用于本文样本中的所有河流水质监测点,因此不会影响本研究的内部有效性。

## (二) 安慰剂检验

### 1. 地点安慰剂检验

为确保政策评估结果的有效性,首先对上述结果进行地点维度的安慰剂检验。主要做法是,将干预政策重新分配给样本池中的其他控制组,以检验它们是否具有与跨行政辖区河流水质监测点相似的效应。检验结果显示,跨行政辖区的太浦河水污染指数的真实值与反事实值之间的差值显著大于控制组内的其他10条河流。同时,比较各河流在政策干预后污染指数的*RMSPE*值发现,太浦河污染指数的*RMSPE*值比控制组内的其他河流至少高5.06倍。*RMSPE*值越高,表明干预后处理组与合成控制组的水质差异越大。因此,如果对这些数据进行随机分配处理,则获得与太浦河一样高的*RMSPE*值的概率为1/11。这表明,联合河长制使跨行政辖区河流水质污染指数降低这一结论在统计上是显著的。

### 2. 时间安慰剂检验

为排除联合河长制实施前后的其他政策、时间趋势等混杂因素对评估结果的影响,本文进一步进行了时间安慰剂检验(Abadie, 2021)。主要做法是将政策干预起始点指定为实际干预前一阶段的中期,即2018年6月。在分析中,应用相同的预测变量来构建合成控制组,但污染指数平均值只纳入春季(1月、2月和3月)和夏季(4月、5月和6月)。

从时间安慰剂的检验结果可以看出,合成控制组和处理组在2018年7月到12月期间的污染指数十分接近,二者之间的差距仍然在2019年1月左右出现。因此,尽管1年的政策观测期较短,但时间安慰剂检验结果提升了对联合河长制环境治理绩效评估结果的可信度,即太浦河的水质改善是由于长三角示范区联合河长制的实施造成的<sup>①</sup>。

## 五、进一步的理论诠释

区域协作治理旨在通过引导地方政府自主行动,形成区域自主治理能力和

---

<sup>①</sup> 鉴于篇幅有限,相关图表不在文中呈现,若读者感兴趣可联系作者索取。

培育自组织功能,破解公共环境治理的集体行动困境(胡春艳、周付军,2023)。Olson(1965)认为,在缺乏强制约束力量和明确规则的情况下,分散的治理主体不会自发合作产生集体行动,以实现一个即便对各方都有益的目标。因此,分散的治理主体需要一个外部的网络行政组织通过吸纳各方主体参与,设置协作平台,促进资源交换和协作行动,解决单一主体难以有效应对的集体行动问题。联合河长制是推动跨行政辖区河流上下游、左右岸共治共护共享而探索出的制度创新。联合河长制产生于我国对生态环境治理的高压态势以及我国实施区域治理总体战略的系统背景中,通过构建有效的协作治理体制实现跨区域环境治理绩效改善的总体目标。

### (一) 系统背景

区域协作治理是在政治、法律、经济、社会、环境等系统背景下发展的,这种外部系统环境创造了协作治理的机会和约束,并深刻影响着协作治理体制(Emerson et al., 2012)。联合河长制作为我国实施内部协商建立的网络行政组织治理模式的制度性实践,与国家环境治理的高压态势变化有着深刻关联。因此,联合河长制背后的结构性因素需要从制度环境和治理结构两个方面加以分析。

制度环境对于跨行政辖区公共问题的协作治理尤其重要,因为它包括区域内的广泛社会环境关系系统,可以直接影响协作的目的、结构和绩效结果(McGuire & Agranoff, 2011)。联合河长制是在我国严格落实绿色发展理念、推进生态文明建设的大背景下产生的。2016年10月,习近平总书记强调“要全面推行河长制,构建责任明确、协调有序、监管严格、保护有力的河湖管理保护机制,为维护河湖健康生命、实现河湖功能永续利用提供制度保障”<sup>①</sup>。2016年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于全面推行河长制的意见》,在全国全面落实河长制,开启了新时期治水工作的新征程。中共中央办公厅、国务院办公厅还印发了《中央生态环境保护督察工作规定》,进一步强化了对地方环境治理的督查和问责。Liu等人(2021)通过中国环境污染区域协作治理的实证研究指出,行政环境和问责压力可以使利益相关者在处理公地悲剧和集体行动困境时更积极地合作。在这一背景下,针对太浦河长期面临的三家分治、污染频发的难题,江苏吴江、上海青浦、浙江嘉善三地开启了“合作机会之窗”。三地地方政府在国家严格环境治理的政治要求和现实需求下,开始主动围绕这个机会调动各方资源和合作伙伴构建区域协作治理网络,探索联合治水的新路。

<sup>①</sup> 《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第二十八次会议强调 坚决贯彻全面深化改革决策部署 以自我革命精神推进改革》,共产党员网: <https://news.12371.cn/2016/10/11/ART11476188858227815.shtml>, 最后访问时间: 2024年9月26日。



治理结构是指区域协作治理网络中参与主体之间的结构和互动关系，这些相互依赖的关系结构能够促成或阻碍协同治理体制（田玉麒，2019）。区域协作治理网络是在中央“层级的阴影”下运作的，中央政府设定了区域协作的目标、框架和范围，并影响着协作治理网络的结构和组成（Currie et al., 2011）。联合河长制产生于长三角生态绿色一体化发展示范区这一国家级区域战略平台中，联合河长办作为网络行政组织，由江苏吴江、上海青浦、浙江嘉善三地政府组成，在具体运行的过程中呈现的是“多重嵌套”的结构特征（见图3）。长三角一体化发展是国家区域重大战略，建设长三角生态绿色一体化发展示范区是长三角一体化发展国家战略的先手棋和突破口。为确保长三角示范区“三级八方”多元参与主体的共同利益表达，促成高绩效的协作关系，示范区采用“理事会+执委会+发展公司”三层次架构的“松散耦合型”跨区域治理体系运行（邢华、冯博，2024），并与现有行政管理体制共同交互形成复杂系统共同体（锁利铭，2023）。理事会作为示范区建设的决策机构，由“两省一市”地方政府及相关职能部门组成，突出政府作用和属地责任。执委会作为示范区开发建设管理机构和理事会决策的具体执行机构，负责示范区发展规划、制度创新、改革事项、重大项目、支持政策的具体实施和协调工作。“两省一市”的联合河长办与水利部太湖流域管理局、示范区执委会共同出台联合河长制工作规范，并指导联合河长办开展相关工作。“两区一县”跨界河湖交界段联合河长由县（市、区）河长、镇（街道）河长、村（社区）河长三级河长组成，他们在联合河长办的领导下落实联合河长制的各项治理工作。可以看出，联合河长办嵌入在我国区域治理整体战略框架中，并与我国现行的行政管理体制互构耦合，这一治理结构保障了联合河长办的有效运行。

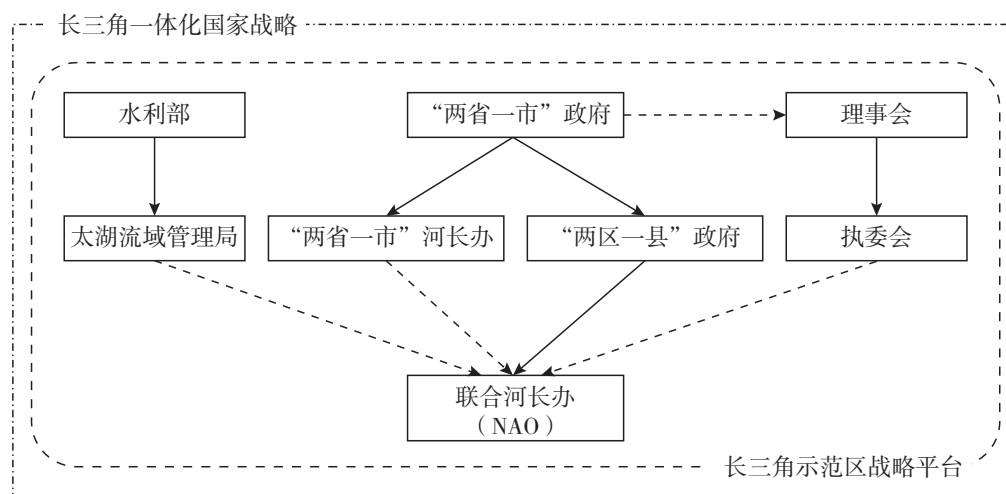


图3 联合河长办的“多重嵌套”的结构特征

## （二）协作治理体制生产链

在太浦河联合治水的区域协作治理网络中，江苏吴江、上海青浦、浙江嘉善三地交界区域的太浦河段作为连接三地的“网络边缘”，三地对太浦河交界河段的联合治理属于协作治理体制中的集体行动问题。联合河长办作为三地政府自发协商成立的网络行政组织，通过协调地方政府之间的正式合作、整合外部治理资源和强化绩效监督机制，有效构建并发挥了协作治理体制的优势，解决了碎片化的跨行政辖区的环境治理问题，提升了“网络边缘”层面的绩效结果。

### 1. 联合河长办协调地方政府之间的正式合作

联合治水的前提是确立统一的管控内容和治理标准。网络行政组织通过推动多主体就协作治理目标开展沟通谈判，明确了协作行动的标准和共识，这种目标一致性可以为协作提供持久动力和可信承诺（Vangen & Huxham, 2012）。由于各治理主体发展阶段、利益诉求存在差异，指标标准的确定成为联合行动过程中各方争论的核心问题。在太浦河沿线的污染管控方面，由于上海位于下游且太浦河直通上海备用水源地，因此上海对于太浦河沿线的污染管控标准较高，而苏州位于太浦河上游，且沿线布局的大量印刷、纺织企业是吴江区的重要支柱产业，因此对于太浦河沿线的污染管控标准较低，在这一背景下，太浦河沿线排污标准成为各方多次协商的重点问题。在具体管控标准的协商过程中，联合河长办牵头召集各治理主体开展多层次、多维度的沟通协商，逐步形成了“就高不就低”的规划原则，以整体最优初步确定指标标准，同时充分考虑分散主体的现实情况和利益补偿，逐步进行校核调优并明确最终的指标标准。执委会领导打了一个形象的比方：

“这个标准就像水管，这个水管有的粗一点，有的细一点，有的是直的，有的是弯的，这个标准就不一样，所以说呢，联合河长办最核心的任务就是要把这个接口对接上，把它们拉平。”（调研访谈记录1：执委会某领导L）

在明确的治理标准指导下，联合河长办定期与“两区一县”各级政府职能部门召开会议，并直接与水务、生态环境、农业、自然资源和财政等部门协调开展联合治水行动。嘉善县水利局相关工作人员指出：

“比如我们监测到太浦河嘉善境内，发现了一堆水葫芦漂浮物，我们就开始预警，按现在河水流速测算预计20分钟到达青浦境内，嘉善去打捞可能来不及，我们就会给青浦预警，请青浦及时打捞。”（调研访谈记录2：嘉善县水利局某工作人员X）

授权协作已被证明是网络行政组织提高网络整体能力的重要机制。郭雪松等人（2011）对中国转型期跨域危机治理中存在的“碎片化”问题的研究表

明,授权协作在促进组织间协作沟通方面具有重要作用。联合河长办通过打破地方政府间的“制度孤岛”(Matous & Wang, 2019),建立正式的区域协作协调机制,可以明确地方政府在跨域河流治理中的责任,强化地方政府之间的沟通,巩固协作治理体制中共同的核心目标。

## 2. 联合河长办整合治理资源赋能地方政府开展河流治理工作

联合河长办镶嵌在“多重嵌套”的国家区域治理战略结构中,可以通过多条业务线纵向协同争取上级的治理资源,提升了协作治理网络的资源丰富性。联合河长办通过下达专项资金的方式支持各级地方政府实施水污染治理的各项措施,保障了协作治理网络的资源可及性。正如执委会的领导指出:

“我们有个形象的讲法,就是‘两区一县’政府是主体,是三行,加上联合河长办要成王。里面核心的为什么会成王呢?联合河长办作为‘两区一县’联合组建的机构,可以上接天线到国家部委、省市政府,可以对接争取到很多的资源,帮助我们更好地开展环境治理。”(调研访谈记录3:执委会某领导Z)

联合河长办一方面增强了协作治理的包容性,充分吸收各方面的意见,将协商协调机制制度化;另一方面增强了协作治理的开放性,激发各类市场主体和社会主体的参与积极性。联合河长办邀请外部专家参与河流治理方案的设计和实施,如依托长三角示范区的开发者联盟,聘请行业智库参与联合治水的方案设计,以业界共治的方式提升了协作治理网络的开放性。另外,联合河长办还组织外部第三方机构开展河水的监测工作,确保“联合监测”结果实时准确公开。联合河长办整合资源的能力可以缓解协作网络的外部需求张力,促进治理网络的有效运转。

## 3. 联合河长办通过强化绩效监督机制提高协作治理的执行力

在目标管理方面,联合河长办通过强化绩效监督机制,可以确保联合治水任务的坚决执行。联合河长办指导、协调、分办和督办联合河长制工作,并组织制定管理规定,制定联合治理责任工作清单。联合河长办分办联合河长交办事项及公众举报投诉事项,督促相关部门或下级联合河长及时处理,向联合河长及相关主管部门通报跨界河流治理和保护进度及下级联合河长履职情况,组织对下级联合河长进行评价与考核。联合河长办还依靠长三角示范区的区域战略平台,通过示范区“执委会+理事会”的治理机制向“两区一县”的上级政府反馈河流治理的绩效信息,自上而下传导绩效压力,强化对地方环境治理的绩效管理。吴江区水务局相关工作人员谈道:

“联合河长办会给我们定工作的要点,明确我们三地要做什么,他会通过抄送的形式报你省里、报你省发改委,他每个月对工作完成情况做一次

通报，他直接抄报给省委，报到常务副省长，你的排名落后了，你的工作进展落后于计划进度了，我们这边会感觉到非常大的行政压力。”（调研访谈记录 4：吴江区水务局某工作人员 H）

“两区一县”的河长办在联合河长办的组织下开展联合监测，与各自单独进行监测相比，上下游联合开展的水质监测降低了各方“操纵数据”的可能性，在一定程度上避免了机会主义行为的出现（邢华、邢普耀，2021）。联合河长办还运用人工智能、大数据技术开发了联合治水“智慧大脑”数字化工作平台，实时监控省际交界区域河流水质，实现河流信息化管理，提高基层联合河长的工作效率。河长治水绩效考核以及问责机制的引入，让地方政府强化对“负外部性”行为的监管与约束（陈涛，2021）。只有健全可落实的问责机制，并对水治理成效进行实时监督，才能有效实现河长制的功能。联合河长办的绩效监督不同于中央政府传统的绩效监督。在联合河长制中，绩效信息不仅是官员晋升或问责的标准，还被政府用于调整和制定未来的治理计划。联合河长办作为在绩效管理过程中与代理人密切接触的委托人，填补了委托-代理人之间的信息缺口，限制了机会主义行为。

由此可见，联合河长制可以通过减少协作治理网络的信息不对称、任务复杂性和权力不对称来降低参与协作的交易成本，构建运转有效的协作治理体制（见图 4）。联合河长办与地方政府的正式合作和定期会议减少了信息不对称，这些授权机制有助于地方政府间达成一致协议，实现共同目标。资源分配平衡了地方政府间的权力不对称，提供了网络稳定性的外部支持。最后，绩效监督减少了任务复杂性带来的协作风险，确保对共同协商目标的坚决执行。总而言之，联合河长办作为网络行政组织，可以“致力于网络边缘层面的目标，并将网络作为一个整体进行战略性治理”（Provan & Kenis，2008：232），最终实现跨区域环境治理绩效改善的总体目标。

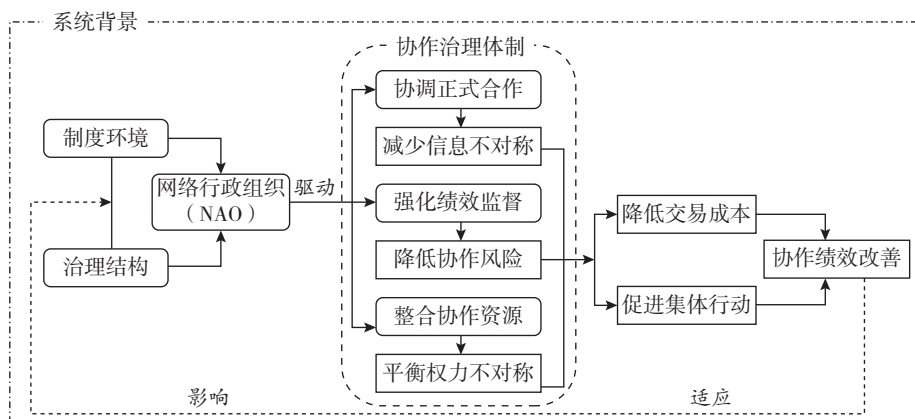


图 4 联合河长制促进跨区域河流治理绩效改善的实现机制

## 六、结论与讨论

探索区域环境治理协作模式既是实现环境治理协同发展的现实选择,也是推进国家区域发展战略的重要方式。本文聚焦于跨行政辖区河流治理效果作为网络边缘层面的绩效水平,以我国的联合河长制作为内部协商建立的网络行政组织治理模式为例,通过对太浦河联合治理的准自然实验和质性分析,进一步验证了网络行政组织对促进区域环境绩效改善的有效性。本研究有以下发现。

第一,网络行政组织可以促进区域环境绩效改善。这一发现与 Provan 和 Kenis (2008) 的观点一致,即网络行政组织增强了网络治理解决“复杂的网络层面的问题”的能力。河流是一个有机整体,本身没有行政界线,问题的产生和解决涉及上下游、左右岸地区,传统地依靠割裂的行政辖区的治理模式会增加流域治理难度。河流的治理通常包括社会和环境的复杂性,无法通过单一组织实施有效的治理。内部协商建立的网络行政组织作为多重治理主体开展对话、协商和讨论的组织载体,可以在行动者之间并未完全存在信任的情况下激励协作的产生,从而有利于实现协作治理的长期有效性,成为维持治理主体间协同关系的桥接点和中枢。

第二,网络行政组织促进区域环境绩效改善的原因在于其嵌入在更大的系统背景中,制度环境为内部协商建立的网络行政组织开启了“协作机会之窗”。网络行政组织根植于我国区域治理“多重嵌套”的战略结构中,强化了对治理区域环境协作网络的结构领导力。网络行政组织通过协调正式合作、整合外部治理资源和强化绩效监督机制,促进了网络参与者之间的协作,有效推动治理网络运转。长三角示范区联合河长办作为跨区域联合治水的网络行政组织,在推动跨区域环境治理的过程中,通过纵向治理结构与横向协同过程的耦合互动,形成了有效的协作治理体制生产链,从而促进区域环境治理绩效的改善。

第三,联合河长制与普通河长制的区别在于,联合河长制由地方政府之间协商共同成立,是协商建立的网络行政组织治理模式,其治理效用的发挥高度依赖于嵌入的制度环境和治理结构,并通过构建包容性的协商机制和严格落实的绩效监督机制实现。而普通河长制则隶属于更大范围行政辖区的地方政府,是通过单一政府授权形成的网络行政组织治理模式,这种治理模式拥有更强的资源整合能力和治理效率。联合河长制与普通河长制的作用机制尽管不同,但都构成了我国区域环境协作治理的生动实践,是值得进一步总结推广的重要区域制度安排。

本研究侧重于检验联合河长制度改革的整体治理效果,有助于理解网络行



政组织在跨域环境治理中的有效性,但研究还有待进一步完善。

一是尽管本文的面板数据验证了网络治理模式变化的影响,但只关注单一政策子系统中的河流治理网络,并且数据收集时间跨度仅为2年。与其他环境分析研究相比,本研究样本范围较小,时间较短。为了得出可推广和扩展研究范围的结论,未来研究可以收集样本量更大和时间跨度更长的数据。此外,当政策的干预效果在不同条件下可能存在异质性时,可以进一步讨论网络结构的中介和调节作用。

二是系统背景是网络治理分析的重要变量,在长三角一体化的战略背景下,长三角示范区拥有更特殊的制度背景和更紧密的治理结构,地方政府之间的合作动机可能比其他地区更为强烈,地方政府之间协商成立的网络行政组织在资源整合和绩效监督方面可能比其他地区的网络行政组织拥有更大的权力。因此,未来研究可以在不同地区的制度环境中检验本文的结论,并比较长三角和其他区域网络行政组织的结构差异,进一步丰富网络协作治理理论的内涵。

## 参考文献

- 陈涛 (2021). 不变体制变机制——河长制的起源及其发轫机制研究. 河北学刊, 41(6): 169-177.
- Chen, T. (2021). Constant System with Changed Mechanism: Study on the Origin and Its Mechanism of River Chief System. *Hebei Academic Journal*, 41(6): 169-177. (in Chinese)
- 郭雪松、朱正威 (2011). 跨域危机整体性治理中的组织协调问题研究——基于组织间网络视角. 公共管理学报, 8(4): 50-60+124-125.
- Guo, X. S., & Zhu, Z. W. (2011). Study on the Issues of Organization and Coordination in Terms of Transboundary Crisis Governance: From the Perspective of Interorganizational Network. *Journal of Public Management*, 8(4): 50-60+124-125. (in Chinese)
- 李静、杨娜、陶璐 (2015). 跨境河流污染的“边界效应”与减排政策效果研究——基于重点断面水质监测周数据的检验. 中国工业经济, (3): 31-43.
- Li, J., Yang, N., & Tao, L. (2015). Study on the “Boundary Effect” of Transboundary River Pollution and Emissions Mitigation Policy Impact: An Empirical Research Based on the Key Monitoring Sections’ Weekly Data. *China Industrial Economics*, (3): 31-43. (in Chinese)
- 刘卫星、易洪涛 (2023). 地方政府网络: 理论基础与研究前沿. 公共行政评论, 16(3): 181-194+200.
- Liu, W. X., & Yi, H. T. (2023). Local Government Networks: Theory and Research Frontier. *Journal of Public Administration*, 16(3): 181-194+200. (in Chinese)
- 任敏 (2015). 河长制: 一个中国政府流域治理跨部门协同的样本研究. 北京行政学院学报, (3): 25-31.
- Ren, M. (2015). River Chief System: A Sample Study of Interdepartmental Collaboration in River Basin Governance in China. *Journal of Beijing Administration Institute*, (3): 25-31. (in Chinese)
- 沈坤荣、金刚 (2018). 中国地方政府环境治理的政策效应——基于“河长制”演进的研究. 中国社会科学, (5): 92-115+206.
- Shen, K. R., & Jin, G. (2018). The Policy Effects of Local Governments’ Environmental Governance in China: A Study Based on the Evolution of the “River-Director” System. *Social Sciences in China*, (5): 92-115+206. (in Chinese)
- 锁利铭 (2023). 作为复杂系统的共同体: 生成逻辑、疏离风险与长期治理. 天津社会科学, (1): 104-113.
- Suo, L. M. (2023). Community as Complex Systems: Generative Logic, Alienating Risk, and Long-term Governance.

- Tianjin Social Sciences*, (1): 104-113. (in Chinese)
- 田玉麒 (2019). 破与立: 协同治理机制的整合与重构——评 Collaborative Governance Regimes. *公共管理评论*, 1(2): 131-143.
- Tian, Y. Q. (2019). Breaking and Establishing: Integration and Reconstruction of Collaborative Governance Regimes: A Review of Collaborative Governance Regimes. *China Public Administration Review*, 1(2): 131-143. (in Chinese)
- 吴舜泽、杨文杰、赵越、马乐宽 (2014). 新安江流域水环境补偿的创新与实践. *环境保护*, 42(5): 30-33.
- Wu, S. Z., Yang, W. J., Zhao, Y., & Ma, L. K. (2014). Innovation and Practice of Water Environment Compensation in Xin'an River Basin. *Environmental Protection*, 42(5): 30-33. (in Chinese)
- 邢华、冯博 (2024). 区域协作治理中的领导力: 一个动态分析框架——以长三角生态绿色一体化发展示范区为例. *苏州大学学报(哲学社会科学版)*, 45(1): 20-32.
- Xing, H., & Feng, B. (2024). Leadership in Regional Collaborative Governance: A Dynamic Analytical Framework. *Journal of Soochow University(Philosophy & Social Sciences Edition)*, 45(1): 20-32. (in Chinese)
- 邢华、邢普耀 (2021). 强扭的瓜不一定不甜: 纵向干预在横向政府间合作过程中的作用. *经济社会体制比较*, (4): 84-94.
- Xing, H., & Xing, P. Y. (2021). Mandate Is Also Effective: The Role of Hierarchical Intervention in the Process of Interlocal Collaboration. *Comparative Economic & Social Systems*, (4): 84-94. (in Chinese)
- 熊烨 (2017). 跨区域环境治理: 一个“纵向-横向”机制的分析框架——以“河长制”为分析样本. *北京社会科学*, (5): 108-116.
- Xiong, Y. (2017). On Cross-domain Environmental Governance: Take “River-chief System” as a Sample. *Social Sciences of Beijing*, (5): 108-116. (in Chinese)
- 杨宏山、赵远跃 (2023). 权威引领与行动赋能: 城市跨界治理的整合机制——基于北京城市基层治理的案例考察. *云南行政学院学报*, 25(5): 41-50+2.
- Yang, H. S., & Zhao, Y. Y. (2023). Authoritative Leadership and Action Empowerment: An Integrated Mechanism of Urban Cross-border Governance: A Case Study of Urban Grassroots Governance in Beijing. *The Journal of Yunnan Administration College*, 25(5): 41-50+2. (in Chinese)
- Abadie, A., Diamond, A., & Hainmueller, J. (2010). Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program. *Journal of the American Statistical Association*, 105(490): 493-505.
- Abadie, A. (2021). Using Synthetic Controls: Feasibility, Data Requirements, and Methodological Aspects. *Journal of Economic Literature*, 59(2): 391-425.
- Agranoff, R. (2007). *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Conrad, E. (2015). Bridging the Hierarchical and Collaborative Divide: The Role of Network Managers in Scaling Up a Network Approach to Water Governance in California. *Policy & Politics*, 43(3): 349-366.
- Currie, G., Grubnic, S., & Hodges, R. (2011). Leadership in Public Services Networks: Antecedents, Process and Outcome. *Public Administration*, 89(2): 242-264.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1-29.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. *Public Performance & Management Review*, 38(4): 717-747.
- He, G., Wang, S., & Zhang, B. (2020). Watering Down Environmental Regulation in China. *The Quarterly Journal of Economics*, 135(4): 2135-2185.
- Konisky, D. M., & Woods, N. D. (2010). Exporting Air Pollution? Regulatory Enforcement and Environmental Free Riding in the United States. *Political Research Quarterly*, 63(4): 771-782.
- Li, Y., Koppenjan, J., & Verweij, S. (2016). Governing Environmental Conflicts in China: Under What Conditions Do



- Local Governments Compromise? *Public Administration*, 94(3): 806–822.
- Liu, H., Chen, Y. D., Liu, T., & Lin, L. (2019). The River Chief System and River Pollution Control in China: A Case Study of Foshan. *Water*, 11(8): 1606.
- Liu, Y., Wu, J., Yi, H., & Wen, J. (2021). Under What Conditions Do Governments Collaborate? A Qualitative Comparative Analysis of Air Pollution Control in China. *Public Management Review*, 23(11): 1664–1682.
- Liu, Y., & Tan, C. (2023). The Effectiveness of Network Administrative Organizations in Governing Interjurisdictional Natural Resources. *Public Administration*, 101(3): 932–952.
- Matous, P., & Wang, P. (2019). External Exposure, Boundary-spanning, and Opinion Leadership in Remote Communities: A Network Experiment. *Social Networks*, 56: 10–22.
- Macciò, L., & Cristofoli, D. (2017). How to Support the Endurance of Long-Term Networks: The Pivotal Role of the Network Manager. *Public Administration*, 95(4): 1060–1076.
- McGuire, M., & Agranoff, R. (2011). The Limitations of Public Management Networks. *Public Administration*, 89(2): 265–284.
- Olson, M. (1965). *Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(3): 641–672.
- O'Toole Jr, L. J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1): 45–52.
- Patty, J. W., & Penn, E. M. (2017). Network Theory and Political Science. *The Oxford Handbook of Political Networks*, 147.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229–252.
- Provan, K. G., & Lemaire, R. H. (2012). Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice. *Public Administration Review*, 72(5): 638–648.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly*, 1–33.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61(4): 414–423.
- Razali, A., Syed I., S. N., Awang, S., Praveena, S. M., & Zainal A., E. (2020). The Impact of Seasonal Change on River Water Quality and Dissolved Metals in Mountainous Agricultural Areas and Risk to Human Health. *Environmental Forensics*, 21(2): 195–211.
- Scott, T. (2016). Is Collaboration a Good Investment? Modeling the Link Between Funds Given to Collaborative Watershed Councils and Water Quality. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(4): 769–786.
- Sun, J., Wang, F., Yin, H., & Zhang, B. (2019). Money Talks: The Environmental Impact of China's Green Credit Policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 38(3): 653–680.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2012). The Tangled Web: Unraveling the Principle of Common Goals in Collaborations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4): 731–760.
- Wang, X., Berman, E. M., Chen, D., & Niu, X. (2019). Strategies to Improve Environmental Networks for Pollution Control: Evidence from Eco-compensation Programs in China. *Journal of Environmental Management*, 234: 387–395.
- Yi, H. (2018). Network Structure and Governance Performance: What Makes a Difference? *Public Administration Review*, 78(2): 195–205.
- Zhang, B., Chen, X., & Guo, H. (2018). Does Central Supervision Enhance Local Environmental Enforcement? Quasi-Experimental Evidence from China. *Journal of Public Economics*, 164: 70–90.

责任编辑：叶 林

# 英文目录与摘要

**JPA** Journal of Public Administration, Vol. 18 No. 1, 2025

## ●ARTICLES

Bring Government Back: New Tasks for China's Public Administration Research in the New Era

..... Lihua Yang, Kaibiao Wu & Libo Tang

**Abstract** Building on past achievements while charting a course for the future, upholding foundational principles while forging new paths. Since its restoration and reconstruction in 1986, China's public administration discipline has undergone more than three decades of development. Over this period, the field has traversed multiple stages of growth, achieving significant milestones. However, a systematic analysis of journal keywords from the past 30 years, conducted through bibliometric and visualization methods, reveals that government administration studies—central to the discipline and foundational to its legitimacy—have been significantly marginalized in the overall body of research in the last decade. The primary factors contributing to this decline include: constraints on research conditions arising from limited political-academic interaction, the shift in research discourse and paradigms due to the rise of Western-style governance models, and a redirection of academic focus driven by evolving social conditions. Nonetheless, rigorous research on government administration remains not only essential for the independent establishment and further development of the discipline but also crucial for enhancing its practical application in state and government management. Furthermore, such research is pivotal in advancing the construction of public administration with Chinese characteristics in the new era. Therefore, in the current era, the discipline urgently needs to “bring government back”. This entails strengthening the interaction between government and academia, unveiling the “black box” of government, and creating a solid foundation for the study of government administration. It also requires dismantling the myth surrounding Western governance paradigms, recognizing the critical role of government, and pushing the boundaries of existing disciplinary frameworks. Finally, the discipline must scientifically adapt to societal changes, maintain a focus on the core of government administration, and continually clarify its foundational principles.

**Key Words** Public Administration; Government Administration; Research Topics; Discipline Development; Bibliometrics

Empowerment for Competition: Local Government Behavior in Talent Settlement Policy Formation

..... Tao Xiong & Chen Zhang

**Abstract** In the “Chinese-style decentralization” institutional structure, local governments compete fiercely around regional economic and social development, and “granting” talent citizenship has become an effective means of competition. This paper examines the local government behavior in the process of talent settlement policy making in S City, J Province. It applies an integrated explanatory framework for the adjustment mechanism of local government talent settlement policy through the mutual construction of theory and experience. The framework contains three core elements: institutional space, behavioral preferences, interest games, and local government capabilities. The study found that: (1) Institutional space not only shapes the behavioral space of local governments but also affects the attention allocation of local officials. “Leaders attach great importance to” effectively promotes the agenda setting and formulation process of talent settlement policies; (2) The policy game process between departments and blocks within local governments highlights the “tension” between the policy goal of “granting for

competition” and the capabilities of local governments. Factors such as selective welfare supply have become the “Achilles heel” of local government capabilities, limiting the efforts of local government to formulate policies to attract talents. The study also helps to understand the difficulties of household registration policy reform; as an identity-based household registration policy, the talent settlement policy and the household registration system reform behind it are a diachronic process. The elimination of the “de facto” talent settlement policy in large and medium-sized cities ultimately depends on the realization of equal public services.

**Key Words** Local Government Competition; Policy Making Process; Talent Settlement Policy; Household Registration System Reform

# How Can Functional Departments Take the Lead in Formulating Cross Departmental Policies? Analysis of the Process of Formulating Prepaid Consumption Governance Policies in City A

..... Xiuhai Jiang

**Abstract** In the current government operation system, departments are increasingly inclined to take the lead in formulating cross departmental policies to address the governance needs of unconventional tasks, which has become an important model in Chinese policy formulation system. The paper introduces “leading formulation” into policy formulation research, and constructs a “task environment (input)-organizational conditions (intermediary)-formulation process (response)-policy introduction (output)” theoretical model based on the system analysis paradigm. This perspective examines the process of A City’s business bureau leading the formulation of prepaid consumption governance policies, hoping to clarify the issue of “how departments lead the formulation of cross departmental policies”. Research has found that cross departmental policy formulation is a multi-stage chain process consisting of environmental input, organizational mediation, action response, and policy output. Faced with the “initial pressure” of unconventional task environment input, local governments will first provide intermediary conditions for cross departmental collaboration through organizational adjustments to clarify the relationship between leading and being led between departments. On this basis, the leading department officially carries out the action process of leading the formulation of cross departmental policies. After two processes of policy formulation and policy review, the output of cross departmental policies is ultimately achieved. The paper expands the application of system analysis paradigm in the context of environmental and system mismatch, and preliminarily answers the question of how cross departmental policies are led in formulating, which helps to enhance the understanding of how government organizations still remain dynamic in the face of unconventional task environments.

**Key Words** Government Functional Departments; Lead the Formulation; Cross Departmental Policies; System Analysis

# The Shaping Mechanism of Grass-Roots Cadres’ Taking Charge Behaviors in Public Crisis Context

..... Xinyu Tan

**Abstract** In the new era, establishing a high-quality cadre team capable of fulfilling the responsibilities of national rejuvenation and effectively improving creative execution efficiency requires motivating grassroots cadres to take charge and perform excellent. This becomes particularly crucial during major unexpected public crises. Grounded in the framework of behavioral public administration, this study integrates the job demand-resource model with self-determination theory to explore the underlying mechanisms that shape grassroots cadres’ taking charge behaviors during public crises. Specifically, this study first systematically compares the differences in job demands and resources faced by grassroots cadres in the context of public crises and conventional governance through a typical case analysis. Second, utilizing the grounded theory research method, this study has effectively extracted the key factors constraining grassroots cadres’ taking charge behaviors in the context of public crises,

including job demands, job resources, public service motivation, and red tape. Third, this study analyzes survey data from 629 matched leader-subordinate pairs, leading to the conclusion that the task situations faced by grassroots cadres can be categorized into four types: high demand-high resource, low demand-high resource, high demand-low resource, and low resource-low demand. Each of these task situations exerts a significant impact on grassroots cadres' taking charge behaviors in either a positive or negative way. Notably, public service motivation and red tape serve as critical moderating factors. Hence, the study provides a contextualized understanding of the factors shaping grassroots cadres' taking charge behaviors, particularly through the lens of the job demand-resource model and self-determination theory. In light of our findings, important recommendations for policy makers regarding cadre incentive management in public crisis context are discussed.

**Key Words** Public Crisis; Taking Charge; Grassroots Cadres; Public Service Motivation; Red Tape

Research on the Influence Mechanism of Over-qualification of Civil Servants on Organizational Citizenship Behavior ..... Shaofeng Zhang, Yuting Chen & Jiuchang Wei

**Abstract** With the deepening of the concept of quality education, more highly educated talents are entering the job market, and the problem of excessive qualifications is becoming prominent. Based on the self-regulation theory, the study is conducted to explore the relationship between over-qualification and organizational citizenship behavior, as well as the inner mechanism which are mediated by job crafting. In addition, the moderating effect of collectivistic orientation is also investigated. The empirical analysis results based on 386 civil servants show that: over-qualification has a positive effect on job crafting towards strengths and job crafting towards interests; Job crafting towards strengths is positively related to individual-direct and organizational-direct organizational citizenship behavior, but job crafting towards interests is positively related to individual-direct organizational citizenship behavior; Job crafting towards strengths mediates the relationship between over-qualification and individual-direct and organizational-direct organizational citizenship behavior, but job crafting towards interests only mediates the relationship between over-qualification and individual-direct organizational citizenship behavior. Collectivistic orientation of civil servants plays a positive moderating role in the relationship between over-qualification and job crafting towards strengths, as well as the mediating effect of job crafting towards strengths on the relationship between over-qualification and both individual-directed and organization-directed citizenship behaviors. Conversely, collectivistic orientation plays a negative regulatory role in the relationship between over-qualification and job crafting towards interests, as well as the mediating effect of job crafting towards interests on the relationship between over-qualification and individual-directed citizenship behavior. The findings of this study are of significant practical importance in understanding the issue of over-qualification and enhancing organizational citizenship behavior among civil servants.

**Key Words** Over-qualification; Job Crafting; Organizational Citizenship Behavior; Collectivistic Orientation

A Study on the Attention Distribution of Provincial and Higher-Level Officials in China: Focusing on Inspections by Provincial and Higher-Level Leaders ..... Jing Xu

**Abstract** Leader inspections are an important tool for promoting policy implementation and a key method for measuring the allocation of officials' attention. This study collected information on inspections by various leaders at or above the provincial level in all prefecture-level cities nationwide from 2000 to 2017, forming an 18-year city panel dataset. By using multiple econometric methods such as two-way fixed effects and spatial regression, this paper finds that a city's policy resources are the fundamental factor influencing its likelihood of receiving leader inspections, while the city's spatial characteristics bring about a crowding-out effect on attention. Additionally, inspections by higher-level leaders promote

subordinate officials to inspect the same locations, indicating an attention alignment effect. Contrary to the traditional view that focuses on the passive allocation logic of officials' attention, this study proposes that the allocation of officials' attention is autonomous, and inspections by officials at different levels are differentiated. By exploring the various effects of officials' attention allocation as one form of "top-down" policy implementation, this paper provides new empirical evidence for exploring the political economy logic of senior officials' attention allocation in China.

**Key Words** Leader Inspections; Attention Allocation; Policy Implementation; Prefectures Cities

How Can Network Administrative Organization Contribute to the Improvement of Regional Environmental Performance? A Case Study of the Joint River Chief System in Chinese Yangtze River Delta Demonstration Zone ..... Hua Xing, Bo Feng & Xinyu Yan

**Abstract** Network effectiveness is an important issue in regional environmental governance. The existing literature on network effectiveness mainly focuses on the individual organization level and the overall network level, but the effectiveness at the network edge level is insufficient. Network administrative organization (NAO), as an external governance organization independent of network participants, can effectively coordinate network activities and improve governance performance at the network edge level. Taking the joint river chief system in the Yangtze River Delta Demonstration Zone as an example, this paper studies the effect of NAO on regional environmental governance performance by means of synthetic control method, and analyzes its influence mechanism through qualitative research. The results show that the joint river chief system significantly improves the quality of water in the inter-provincial boundary. The reason is that the joint river chief system is embedded in the integrated governance regime of the Yangtze River Delta, and forms a perfect collaborative governance regime production chain, which effectively solves the problem of fragmentation of cross-administrative environmental governance. This paper further develops the theory of regional collaborative governance, which has important practical value and theoretical significance to better play the role of NAO and explore the interaction of network governance structure, process and leadership in a broader institutional background.

**Key Words** Network Governance; Network Administrative Organization; Joint River Chief System; Environmental Performance

Government Regulation and Intermediary Authorization in the Guest Worker Program: A Case Study of Cross-border Labor Cooperation Between China and Vietnam

..... Yan Huang & Binbin Wang

**Abstract** The cross-border labor cooperation program has been developing rapidly since it officially landed in Guangxi in 2017, and the local government has made full use of this policy dividend to introduce Vietnamese workers and undertake the transfer of labor-intensive industries in the southeast coastal areas. The strict constraints of the 30-day visa system make the central government, local governments, employment enterprises, and intermediary companies jointly maintain a dynamic and balanced employment management model. Under the guidance of the dual goals of security and commercialization, the ultra-short-term visa policy for Vietnamese guest workers is strictly implemented, and the phenomenon of escape and overstay of guest workers is far less than that of Japan, the republic of Korea and Chinese Taiwan, and the labor rights and interests of guest workers are also protected. The introduction of foreign workers has been a challenging policy learning process for Chinese governments at all levels. The policy innovation practice presented in this case is that the local government creates a dynamic labor market and intermediary service market by fully authorizing and strictly supervising the intermediary companies, and this dynamic supervision guides the healthy competition between the intermediary companies and the employment enterprises. The visa and supervision policies reached by

the central government and local governments based on the balance of interests have effectively promoted the realization of security and commercialization goals, surpassing the guest worker management model in other countries and regions in East Asia.

**Key Words** Cross-border Labor Cooperation; Guestworker; Securitization; Commercialization

Policy Implementation, Administrative Burden and Feedback: A Case Study of Official Card Management in Universities ..... Xiaoqiao Shi & Liang Ma

**Abstract** In the tension between adhering to higher-level requirements and exercising local autonomy, organizational differentiation in implementation results in varying levels of administrative burdens on target groups. These groups' responses to burden further influence policy implementation adjustment. This article uses universities' official card management as a slotto explore how administrative burdens are generated by different implementation strategies, how researchers respond and influence policy implementation adjustment. Taking universities in Beijing as an example, through policy documents and telephone interviews, this article found that top-ranked universities are more likely to choose a "reduced" implementation strategy, thereby minimizing researchers' administrative burdens . Most universities adopt a "parallel" strategy, complying with higher-level directives while exercising autonomy, resulting in a moderate level of administrative burden on researchers. In this situation, researchers are more likely to give feedback and then promote adjustments to policy implementation. Universities constrained by environment and resource tend to proactively implement an "added" strategy, imposing heavy administrative burdens on researchers. But the feedback from researchers is less likely to drive changes in policy implementation. This article reveals the complex relationships between policy implementation, administrative burden, feedback and policy implementation adjustment, providing empirical evidence for promoting policy implementation.

**Key Words** Policy Implementation; Administrative Burden; Policy Feedback; Policy Implementation Adjustment; Official Card Reimbursement in Universities

Opening the "Public Black Box": Perception and Reconstruction of Public Encounters

..... Jing Yang & Fanbin Kong

**Abstract** In the course of bureaucratic evolution and social development, the relationship between the government and the public, as well as their respective roles, has undergone a fundamental transformation, gradually shifting from a relationship of "ordering and obeying" to one of "serving and being served." However, while the public has transitioned from being invisible to the government in the past to being characterized by the complexity and plurality of modern governance, they remain an unopened "black box" as the object of service. This has significantly hindered the formation of high-quality public policies and services, as well as the achievement of high levels of government performance. Therefore, how to open the "Public Black Box" has become an objective challenge in China's governance context, and the theory of public encounter, which has emerged and developed in Western countries, can provide valuable insights for addressing this contemporary issue. Focusing on micro-level relational processes, public encounter inherently possesses people-oriented attributes and contributes to the potential positive effects of discovering a new service path in the government's shift from management to service functions. Through theoretical analysis of public engagement and government responsiveness, as well as the deconstruction of these elements within the Chinese context, this thesis elucidates the theoretical core and key components of public encounter from a scientific perspective. It also attempts to provide a feasible approach to opening the "Public Black Box" in China's governance, contributing to the realization of the modernization of the national governance system and enhancing the government's ability to govern.

**Key Words** Public Encounter; Public Engagement; Government Responsiveness

# 公共行政评论

双月刊, 2008年创刊  
第18卷, 第1期(总第103期)  
2025年2月15日出版

Journal of Public Administration  
Bimonthly, Since 2008  
Vol.18 No.1  
Published in February 2025

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 248258