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. 2
VOL.18 NO.2

公共行政评论

JPA
Journal of Public Administration

公共行政评论

Journal of Public Administration

社　　长： 肖　滨

主　　编： 朱亚鹏

编辑部副主任： 张雪帆

文 字 编 辑： 张楚民　刘学谦　秦　玥

电　　话：020-84113029

传　　真：020-84111478

电 子 邮 箱：jpachina@163.com

网　　址：http://jpa.sysu.edu.cn

公共行政评论
Journal of Public Administration

学 术 委 员 会

（按姓氏字母为序）

包国宪（兰州大学）
陈汉宣（香港城市大学）
丁 煌（武汉大学）
顾 昕（浙江大学）
侯一麟（美国锡拉丘斯大学）
敬乂嘉（复旦大学）
蓝志勇（清华大学）
李连江（香港大学）
任剑涛（清华大学）
苏 竣（清华大学）
王浦劬（北京大学）
吴建南（上海交通大学）
徐 勇（华中师范大学）
杨开峰（中国人民大学）
岳经纶（中山大学）
张凤阳（南京大学）
张 雷（东北大学）
周光辉（吉林大学）
朱春奎（复旦大学）
竺乾威（复旦大学）
朱亚鹏（中山大学）
鲍 静（中国行政管理学会）
陈振明（厦门大学）
邓大松（武汉大学）
何达基（香港城市大学）
姜晓萍（四川大学）
孔繁斌（南京大学）
刘国材（美国中佛罗里达大学）
马 骏（中山大学）
苏彩足（中国台湾大学）
汪明生（中国台湾中山大学）
王绍光（清华大学）
肖 滨（中山大学）
薛 澜（清华大学）
郁建兴（浙江大学）
张成福（中国人民大学）
张康之（浙江工商大学）
张亚红（美国罗格斯大学）
周志忍（北京大学）
朱光磊（南开大学）
朱正威（西安交通大学）

Bouckaert，Geert（KU Leuven Public Governance Institute，比利时）
Chappelet，Jean-Loup（University of Lausanne，瑞士）
Eckenberry，Angela（University of Nebraska at Omaha，美国）
Franklin，Amy（University of Oklahoma，美国）
Hudson，John（University of York，英国）
Im，Tobin（Seoul National University，韩国）
Kim，Mirae（Georgia Mason University，美国）
Moon，M. Jae（Yonsei University，韩国）
Mussari，Riccardo（Università di Siena，意大利）
Ongaro，Edwardo（The Open University，UK，英国）
Wanna，John（Australian National University，澳大利亚）

公共行政评论
Journal of Public Administration
2025 年第 2 期　　总第 104 期

编　辑　委　员　会

（按姓氏字母为序）

陈那波（中国人民大学）　　陈　纲（美国纽约州立大学）
陈　娜（中山大学）　　陈　灿（美国乔治亚州立大学）
高　翔（浙江大学）　　耿　曙（浙江大学）
郭　超（美国宾夕法尼亚大学）　　郭　瑜（中国人民大学）
何艳玲（中国人民大学）　　和经纬（香港科技大学）
黄冬娅（中山大学）　　康　伟（天津师范大学）
李秉勤（澳大利亚新南威尔士大学）　　李佳源（中山大学）
李棉管（中山大学）　　刘　鹏（中国人民大学）
刘帮成（上海交通大学）　　陆　毅（美国纽约市立大学）
梅赐琪（清华大学）　　孟凡蓉（西安交通大学）
孟天广（清华大学）　　孙　涛［哈尔滨工业大学（深圳）］
孙柏瑛（中国人民大学）　　王欢明（大连理工大学）
王秋石（中山大学）　　王学军（兰州大学）
杨立华（北京大学）　　叶　林（中山大学）
叶娟丽（武汉大学）　　易洪涛（美国佛罗里达州立大学）
于文轩（厦门大学）　　张海波（南京大学）
张书维（中山大学）　　张雪帆（中山大学）
张长东（北京大学）　　赵志荣（浙江大学）
郑　磊（复旦大学）　　郑跃平（中山大学）
朱旭峰（清华大学）　　朱亚鹏（中山大学）

公共行政评论
Journal of Public Administration

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
RCCSE 中国核心学术期刊(A)
中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊
中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊
中国学术期刊(光盘版)收录期刊

4 月 15 日出版　　2025 年第 2 期　总第 104 期

●专栏：试点选择研究

试验类型对试点选择模式的异质性影响
——基于两类科技创新政策试验的案例分析
…… 蒋林秀　李　泉　1

政务服务改革的试点选择逻辑及其变迁
——基于婚姻登记“跨省通办”的多时段组态分析
…… 祝辰浪　陈水生　20

●论文

地方政府预算行为与经济高质量发展
…… 李　鑫　张明媛　邓淑莲　43

专项债券发行管理、城市基础设施投资与地方债务增长
…… 卓何佳　王欢明　66

公共服务市场化中的关系网络与合同绩效：来自中国 PPP 项目的证据
…… 熊　伟　沈晓菲　林佳佳　85
平台驱动的城市网络治理：生成、连接与耦合
…… 锁利铭　耿佳皓　卫荷宁　104
专业性再造：综合行政执法改革的协调失灵与张力调和
…… 冉鹏程　魏　姝　吴少微　123
业界创新何以跃升为国家政策？
——以“政策方案可采纳性”为中心视角的研究
…… 陈　杰　石曼卿　144

●理论综述

争论与整合：国家信息能力的理论演进与未来展望
…… 徐子涵　165

●书评

基层社会何以重构？
——评郁建兴等著《重构基层社会》
…… 邱泽奇　185

●英文目录与摘要 …… 196

专栏：试点选择研究

试验类型对试点选择模式的异质性影响

——基于两类科技创新政策试验的案例分析

蒋林秀　李　泉*

【摘要】选择合适的区域进行试点是政策试验的关键环节。既有研究尚未形成试点选择的共识性结论，反而出现正向选择抽样、代表性抽样以及多重选择逻辑三种具有争议性的观点。论文尝试从试验类型的角度对这一争议进行弥合，强调围绕试点选择的理论建构应将特定政策情境作为重要变量纳入考量。论文基于条块互动模式区分出两种试验类型：以“条条”为主的中央主导模式和以“块块”为主的地方主导模式。结合科技创新领域的试验案例，研究通过模糊集定性比较分析（fsQCA）和聚类分析，揭示出试验类型对试点选择模式的异质性影响。研究发现，在科技创新政策试验中，试点选择的正向抽样并不是单一要素的作用，而是多要素组合的结果。同时，研究还发现，在不同的试验类型中，试点过程呈现出差异化的选择模式：在地方主导的政策试验中，由于中央对试验成功的追求以及地方议价能力的差异，试点选择以多因素组合的正向选择模式为主；在中央主导的政策试验中，试点选择不仅表现为多因素组合的正向选择，还兼顾了其他治理目标。这些发现不仅揭示了科技创新中的试验特征，有助于提升科技创新政策体系的科学性与合理性，还丰富了试点选择的理论解释，深入探索了政策情境变量对试点选择模式的差异化影响。

【关键词】科技创新试验　试验类型　试点模式　差异化选择

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）02-0001-19

一、引言

政策试验是一种具有悠久历史和中国特色的治理模式。这种模式通过“先

* 蒋林秀，武汉大学政治与公共管理学院博士研究生。李泉，武汉大学政治与公共管理学院教授。感谢匿名评审专家和编辑部的修改意见。如有纰漏，文责自负。

行先试”“典型示范”“由点带面”等方式，将地方小规模的试错经验或改革探索纳入国家政策制定过程（Heilmann，2008），提高政策的适应力和有效性。时至今日，政策试验已成为中国政治的普遍特征，形成了较为丰硕的实践案例与研究成果。大量研究或聚焦于阐释中国政策试验的独特机制，着重论述各类试验背后所反映的政治过程（朱旭峰、张超，2020；Zhu & Zhao，2021）、议题属性与知识生产（杨宏山、周昕宇，2022；李娉、邹伟，2022）；或关注试验结果，讨论影响试验成功的关键因素（吴怡频、陆简，2018）。然而，作为政策试验的一个关键环节，试点选择反映试验过程中各主体的行为动机与行为模式，并且直接影响试验结果的内外效度（He et al.，2023；Wang & Yang，2021），却少有研究分析试点选择的不同路径及其在不同试验类型中的差异。

在政策试验过程中，如何选择以及选择哪些区域开始试点是政策设计者需要仔细思考的重要问题。相关的理论研究给出了相互竞争性的观点。代表性抽样观点认为，政策制定者应从战略上关注试点地区的社会经济、财政和地理代表性，从而最大限度地提高试点经验在全国的适用性（Zhu & Zhao，2021；He et al.，2022）。正向抽样观点认为，政策制定者在无数动机的驱动下，会倾向于选择自身条件更优的地方进行试验，比如经济条件更好的地区（Wang & Yang，2021）。多重动机论则强调，中央政府选择试点时存在着政治理性和科学理性，试点选择不是一个线性决策，而是多种逻辑共同作用的结果（He et al.，2024；Ettelt et al.，2015a）。三类观点主要强调单一因素对试点选择的影响，试图将特定试验中的选择模式推广至所有试验情境，尚未考虑试点选择是多层次多主体的互动结果。

试验类型（或试验模式）描绘了特定政策情境中行动主体之间的互动过程。在不同类型的政策试验中，政策问题的复杂性（He et al.，2022）、政策议题的知识需求（李娉、杨宏山，2022）、政策目标与政策工具的确定性（Zhu & Zhao，2021；赵慧，2019）、中央调控力度（李娉、邹伟，2022）与地方竞争强度等方面都具有显著的差异。更重要的是，这些差异影响着试验工具的选择（李强彬等，2023），也对试点选择提出了差异化的要求。

本文按照条块互动模式，区分出两种试验类型，即以“条条”为主的中央主导模式和以“块块”为主的地方主导模式（王厚芹、何精华，2021）。通过分析科技创新中的两类政策试验案例，本文探索了科技创新政策试验的试点选择模式，并比较了这些模式在不同试验类型中的异质性。具体而言，本研究通过采用模糊集定性比较分析（fsQCA）和聚类分析，发现正向选择理论在解释科技创新政策试验中的试点选择时更具说服力，且这一正向选择并非由单一要素所决定，而是多要素组合作用的结果。此外，本文还发掘出了新的试点选择模

式，这些模式因试验类型的不同而存在差异。在中央主导的政策试验中，试点选择不仅考虑了多因素的正向选择，还兼顾了社会稳定等其他治理目标；但在地方主导的政策试验中，由于地方的资源禀赋差异和中央的选择性认可，试点选择则主要遵循多因素的正向选择模式。这些发现不仅增加了正向抽样理论的经验性证据，还通过对比不同试验案例，揭示出试点选择模式在不同情境下的多样性和复杂性。

二、文献回顾与理论模型

（一）单一试验中的试点选择模式

选择合适的试点对于试验的成功、经验的推广，乃至政策的最终形成都具有重要作用。现有关于试点选择的研究着重讨论单一试验中的试点选择过程，如公立医院改革（He et al.，2024）、自由贸易试验区（熊芳等，2023）、创新型城市（章文光、肖彦博，2020）、低碳城市（方学梅等，2023）等试验案例。总的来说，这些研究主要从两个角度探讨何种因素导致某些地区成为试点，而其他地区未能成为试点。

第一种视角着重分析试点选择影响因素的净效应，将试点选择过程理解为试验项目在多重因素影响下的政策扩散或政策同构过程。这类研究以政策扩散理论为理论框架，利用事件史方法，分析胁迫、模仿、学习、规范性、压力和竞争等机制（Zhu & Meng，2020）对试点选择或扩散的影响。然而，由于研究者关注的试验案例各不相同，这些机制在不同情境下的影响效果也呈现出显著差异。在低碳城市试点的选择过程中，城市的基础条件、创新知识、政策环境等因素的作用尤为显著（方学梅等，2023），而同侪压力和创新技术的影响则相对较弱。在智慧城市试点的推广过程中，效率、合法性和行动者逻辑等因素在推广的不同阶段具有不同的解释力（李智超，2019）。而在创新型城市试点的选择中，创新财政资源、教育从业人员数、城市地理区域、省会城市、试点比例、市场化指数、创新文化、城市经济水平和人口规模等因素都会显著影响城市成为试点的可能性（章文光、肖彦博，2020）。

第二种视角强调多重因素对试点选择的组合效应，认为政策试验是一种兼顾政治性与科学性的复杂决策过程（Huitema et al.，2018；Ettelt et al.，2015b）。在此视角下，试点选择的目的是多重的、不恒定的，取决于定义目的的人的观点（Ettelt et al.，2015a；He et al.，2024）。因此，这类研究不再局限于讨论试点选择影响因素的单一净效应，而是倾向于采用定性比较分析

（Qualitative Comparative Analysis，QCA）方法，识别试点选择的多种组态模式。在自由贸易区的区位选择中，学者们探讨了地理位置、工业发展水平、服务业发展水平、对外开放水平、劳动力要素、市场规模、区域中心度等多个条件的组态效应（熊芳等，2023；张正荣、肖文丽，2022），发现内陆自由贸易区的区位选择可分为“产业优势+市场优势”和“区位优势+开放优势”两种模式（熊芳等，2023），并指出所有自由贸易区的设立模式存在着殊途同归和多重并发的现象（张正荣、肖文丽，2022）。He 等人（2024）在中国公立医院改革的试点选择中也发现了多种条件组态，这些组态反映了不同的试验目的，包括为挑战而试点、为推进而试点、为创新而试点、为行动而试点以及为区域推广而试点。

总体而言，试点选择的现有研究大多局限于对单一试验案例的实证分析，而缺乏对试点选择过程进行跨情境的比较（Wang & Yang，2021）。这种局限性导致选择因素的净效应或组合效应在不同的试验案例中呈现出差异化的解释力，阻碍了各文献之间的有效对话与整合。为了弥补这一局限，本文尝试以试验类型为切入点，通过对比不同试验类型中试点选择模式的相似或相异之处，更深入地探索试点选择模式的普遍规律。

（二）不同试验中试点选择的差异化需求

试验类型（或试验模式）描绘的是特定政策情境中行动主体之间的互动过程。在实践中，由于政策情境或行动者关系的不同，政策试验展现出多样化的模式。学者们根据不同的分类依据，对政策试验进行了深入的类型化研究。部分学者聚焦于政策问题的属性，利用政策目标与工具的清晰度（Zhu & Zhao，2021）、政策问题的复杂性（He et al.，2022），以及政策试验的知识需求与政策选项的差异性（李娉、杨宏山，2022）等关键属性划分试验类型。同时，也有学者强调与行动者相关的要素，如中央的推动力度与地方的竞争强度（杨宏山、周昕宇，2021）、议程设定方式和行为策略空间（韩双淼、谢静，2023）等，并依据行动者的互动模式划分试验类型。

试验类型的多样性不仅反映出政策试验面对的政策问题、组织方式以及运作机制的不同，更重要的是，不同试验类型中的试验目的也存在显著差异，而这一差异会直接影响试点的选择过程。以 Zhu 和 Zhao（2021）提出的四种试验模式为例：层级试验的目的是证实中央政策工具的正确性和合理性，进而建立中央政策对地方政府的权威性和对公众的正当性（Zhu & Zhao，2021；Ettelt et al.，2015b）。因此，选择试点并不特别注重地区的代表性，而是更加重视试点能否成功实施试验项目。而在对比试验模式中，试验的目的是检验政策工具的有效性，从而挑选出最优的解决方案。因此，试点的选择就更加注重样本的代

表性，以确保试验结果的广泛适用性。对于选择性认可试验，这通常是地方政府面对辖区内的社会需求或复杂问题主动采取的政策创新。当地方政策创新获得成功后，中央会根据模糊的政策目标吸纳地方的创新实践。为了激励地方进行政策创新，中央对试点持开放态度，地方可以在中央统一的目标框架下进行多样化的实践。至于适应性协调试验，它强调的是地方自由探索全新政策问题的解决方案。只有当地方之间的做法产生矛盾，或中央对政策问题形成较为一致的意见时，中央才会通过行政法规或财政激励进行适应性协调。因此，在该试验中，中央对试点的选择并没有明确的具体要求。此外，在其他学者的政策试验分类[①]中，不同试验中的试点选择要求也各不相同（李娉、邹伟，2022；He et al.，2022）。

试验类型对试点选择的差异化需求影响着决策者确定试点的具体过程，进而导致多样化的试点选择路径。然而，现有的试点选择实证研究却很少涉及跨试验类型的比较分析。因此，本文认为有必要将试点选择模式置于不同试验类型的背景下，进行更为细致和深入的比较分析。

（三）理论框架

试点选择和试验类型的相关研究表明：一方面，试点选择过程复杂且需考虑试验的具体情境。政策试验作为一种高度依赖政策情境的调适型政策制定过程，其类型的多样性直接映射出政策问题的复杂性、政策目标的多元性以及政策工具的不确定性等核心要素的差异。这些差异为试点选择设定了多样化的需求。另一方面，试点选择过程受多重因素的共同影响，无论是拥有决策控制权和决定权的中央政府，还是具备自主参与权和自由裁量权的地方政府，这些行动者的试验目的往往是多重且不断变化的（He et al.，2024）。因此，相较于检验单一因素的净效果，识别试点选择的组态模式具有更为重要的现实意义。

为比较不同试验中试点选择模式的异质性，本文依据政府条块结构（王厚芹、何精华，2021）划分出两种试验类型：以“条条”为主的中央主导型试验

① 比如，在李娉和邹伟（2022）划分的四种试验中，指令破冰模式倾向于选择优势更明显或更容易完成试验目标的地方优先开展试验；倡议示范模式的试点选择更具多样化，达到申报要求的地方均有获得试点资格的平等机会；授权择优模式的试点选择强调地方之间的竞争，中央根据初始目标横向比对地方方案，优中选优；扶持助推模式则会放宽试验参与者的界限，以让利的方式扶持少部分地区推行政策，并根据外部环境反复调试试验方案。在He等人（2022）提出的四种试验中，开拓型试验的试点选择较为灵活，可指定具有良好信誉且能力强大的地方，也可招募具有地理代表性或社会经济代表性的地方；众包型试验的试点选择采取开放式选择的方式，可以指定、认可或自愿参与；管理型试验的试点选择采用自上而下的指定方式；路测型试验为了制定因地制宜的政策方案，需要考虑试点的区域差异。

和以“块块”为主的地方主导型试验。在“条条”为主的试验中，政策议题的复杂度相对较低（杨宏山、周昕宇，2022），且试验初期已形成较为明确的政策目标。中央在此类试验中拥有较大的主动性和调控力，旨在寻求适当的政策工具。因此，选择试点时需兼顾试点的内部有效性和外部可推广性，可能更倾向于代表性抽样。“块块”为主的试验则常用于应对复杂程度较高的政策议题，试验的政策目标和政策工具都相对模糊。中央希望通过鼓励地方进行开放性试验的方式，逐渐形成统一的政策共识（Zhu & Zhao，2021）。相对而言，地方在试验中拥有更高的主动性和创造力，但由于各地方资源禀赋的差异，拥有更多优势资源的地区往往更能获得上级的注意力（杨宏山、李沁，2021）。

结合现有试点选择影响因素的研究成果与科技创新政策试验的实际案例，本文构建了影响科技创新政策试验的试点选择的三类关键条件。这些条件涵盖了区域的基础条件、试验条件和试验基础等多个维度，旨在为科技创新政策试验的试点选择提供全面的分析框架。

第一类条件是区域的基础条件，主要包括区域的经济实力、行政级别和社会环境。经济实力对政策的创新推广具有显著的积极作用。经济发展水平更高的城市更容易进行政策创新（方学梅等，2023；李智超，2019；He et al.，2024）。在科技创新领域，经济实力直接影响科技创新技术的研发和高新技术的产业化。经济基础越好的地方，科技创新试验成功的可能性越高，这为它们争取试点提供了坚实的基础。

政治能力是政策创新扩散的重要推动因素（Wang & Yang，2021；Zhu & Zhang，2016），城市的行政级别在一定程度上反映了城市的政治资源（章文光、肖彦博，2020）。一方面，行政级别越高的城市，其主政者在政治决策中拥有更大的话语权。副省级以上城市的核心领导人往往是省委班子的主要成员，对上级决策具有更高的影响力。另一方面，城市的行政级别也影响着城市资源的聚集。行政级别更高的城市，其综合发展条件更好，政策试验成功的可能性也更高，因此被选为试点的可能性也相应增加。

社会环境的稳定性也可能影响城市能否被选择为试点。科技创新需要稳定的社会环境。社会动荡会减少投资者的投资意愿（Nadeem et al.，2020），阻碍商业活动和人力资本的发展，进而导致创新人才的流失和经济创新活动的下降（方学梅等，2023；章文光、肖彦博，2020）。因此，在探索新的科技创新政策时，中央决策者可能会倾向于选择社会环境较为稳定的地区进行试点（Wang & Yang，2021）。同时，如果地方存在频繁发生安全生产事故或社会安全事件等社会风险，地方政府的注意力就容易被这些风险事件所分散（刘太刚、冯世腾，2024），从而无暇顾及政策创新活动。

第二类条件是区域的试验条件，本文主要强调的是科技创新资源（如科技人才和科技支出）和科技创新能力。政策试验需要考虑政策领域的属性特征。科技创新政策是一个投入大、难度高、风险大、专业门槛高且见效周期长的政策领域。在我国，科技创新主要通过举国体制（路风、何鹏宇，2021）来推动。那些拥有丰富创新资源和较强创新能力的地区，在科技创新发展中更有能力先试先行（章文光、肖彦博，2020），对创新政策表现出更高的接纳意愿（Guo & Ba，2019）。选择这些条件更好的地区进行科技创新试验，不仅有利于试验的顺利进行，而且更容易取得试验的成功。因此，科技创新资源更丰富或科技创新能力更高的地区在试点选择中具有更大的优势和可能性。

第三类条件是区域的试验基础，具体指的是城市在被选入当前试验项目之前，具备参与过国家科技创新改革试验的经历，即城市的试点经验（He et al.，2024）。鉴于政策问题的复杂性，尤其是其在地方的显著性和解决难度，中央出于多重考量，如解决当地紧迫问题、为同类地区提供可借鉴的经验，以及通过施加压力推动地方改革等，而倾向于选择一些改革经验更丰富的地方作为试点。

综上，本文的理论框架如图 1 所示。

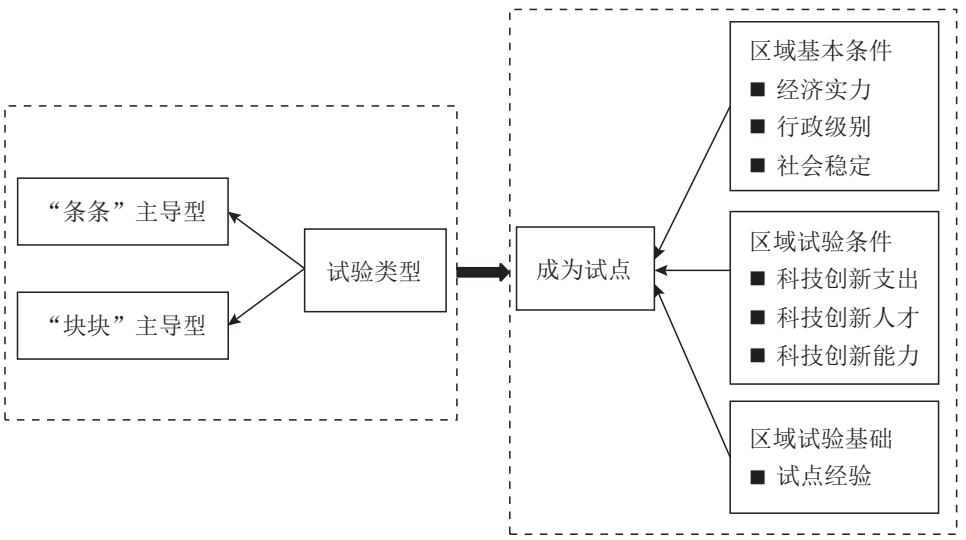


图 1　理论框架

资料来源：作者自制。

三、研究设计

（一）分析方法

本文主要采用 fsQCA 和聚类分析两种方法。fsQCA 被用于探索科技创新政策

试验的试点选择模式。试点选择是一个复杂的管理现象，一个地区被批准为试点往往受到多重逻辑的影响（Ettelt et al.，2015a；He et al.，2024）。各因素的相关关系难以有效解释多因并发的复杂因果关系，基于集合论的 QCA 方法更具方法论优势。它可以从整体论视角出发，解构多要素的组态效应，识别引致同一结果的多重条件组合，从而系统揭示因果关系的复杂本质（Oana et al.，2021）。与其他 QCA 方法相比，fsQCA 赋予了变量更灵活的取值范围，为分析复杂问题提供了一种更为深入、丰富且贴近现实的方法。

聚类分析则是为了比较不同试验类型中试点选择模式的异质性效应。聚类分析既可以检查充分性组态是否适用于所有类别，也可以检验混合数据分析是否为一种好的分析策略（Oana et al.，2021），这就为比较不同试验类型的异质性效应提供了方法上的可能。

（二）案例选择

遵循案例的可比性原则，本文选择了两种既具有多样化特征又兼具同质化特点的政策试验，即国家知识产权试点示范和国家创新型城市试点。以下是选择这两类科技试验的缘由以及具体城市案例选取方式的详细说明。

两个试验的同质性特点主要体现在政策领域和试点区域两个方面。在政策领域上，它们都是科技创新领域中的典型试验，并作为国家科技规划的重要组成部分，在科学技术“十一五”规划、“十二五”规划、“十三五”规划等重大科技规划中均有所提及。在试点区域上，两者都选择城市作为试点区域，都将地级市以上的城市纳入试点范围，这使得两个试验在地区上具有可比性。

两个试验的多样化特征主要表现在试验类型（试验模式）上。根据政府条块结构（王厚芹、何精华，2021），国家知识产权试点示范是以“条条”为主的中央主导模式，而国家创新型城市试点则是以“块块”为主的地方主导模式。具体而言，这两个试验在以下三个方面呈现出明显的差异化特征：（1）在议题复杂性方面，国家知识产权试点示范围绕着知识产权的实施、保护、管理等内容展开，是在同一政策主题上的纵深发展，具有鲜明的专业性。国家创新型城市试点则涉及企业自主创新能力、创新人才培养、创新环境营造以及创新体制改革等多个方面，具有明显的综合性。（2）在试验过程方面，国家知识产权试点示范是由中央部委（即国家知识产权局）主动推动的，并在中央部委的统一要求和指导下进行示范深化，呈现出试点促推广的特征（He，2023）。而国家创新型城市试点则是由地方自发动员开始的，经过中央赋权认可、央地互动筛选、试点成熟扩展等多个阶段（Zhang et al.，2022）。（3）在央地互动模式方面，国家知识产权试点示范是顶层设计下的对比试验（或竞争性试验）（Zhu &

Zhao，2021）。中央明确规定了知识产权试点示范的多层次试验目的、“试点促推广普及、示范促深化发展”的工作路径以及试点示范城市评定管理办法。相比之下，国家创新型城市试点则表现出适应性调和的特点（Zhang et al.，2022）。中央仅发布了创新型城市试点的指导意见，赋予地方在试验过程中较大的自主权和创新空间。地方能够在中央的授权和指导下，积极开展多样化的参与式创新。

在选择具体城市案例时，本文关注地级及以上城市，时间限定在2019年及以前。以《中国城市统计年鉴》中的297个地级及以上城市为抽样框架，国家知识产权试点示范城市合并、去重得到103个试点城市案例，国家创新型城市试点整理得到72个试点城市案例。由于部分城市数据的可得性较低，本研究剔除了西藏的昌都市、林芝市、那曲市、日喀则市、山南市，新疆的哈密市、吐鲁番市，以及海南的三沙市、儋州市。此外，因北京市、上海市、天津市和重庆市与其他省份级别相当，故也将其排除。最终，研究样本包含568个案例，其中175个为试点城市，393个为非试点城市①。

（三）条件的测量与校准

本文所关注的结果是城市被选为试点。根据两个科技创新政策试验所公布的试点城市名单，我们将成为试点的城市编码为1，未成为试点的城市编码为0。表1是影响城市成为试点的各解释条件及其测量方式。

表1　试点选择的解释条件及其测量方式

条件维度	条件名	测量方式
基本条件	经济实力	城市的人均GDP
	行政级别	副省级以上的城市编码为1，一般地级市编码为0
	社会稳定	城市发生的安全生产事故和社会安全事件等风险事件数
试验条件	科技创新支出	城市政府在科学技术方面的支出占财政总支出的比重
	科技创新人才	城市每万人口中科技从业人员数量
	科技创新能力	城市创新创业指数中的专利发明和专利授权得分
试验基础	试点经验	城市在纳入当前试验项目之前是否参与过其他国家级科技创新政策试验：是，编码为1；否，编码为0

资料来源：作者根据相关文献整合。

在这些条件中，经济实力、行政级别、科技创新支出、科技创新人才以及

① 由于篇幅限制，两个试验案例的详细介绍以及试点城市的分布情况都置于附录，若读者感兴趣可以联系作者获取相关信息。

科技创新能力等数据来源于EPS数据库和《中国城市统计年鉴》，社会稳定数据来源于CSMAR数据库以及应急管理部等政府网站，科技创新能力数据来源于北京大学发布的区域创新创业指数（IRIEC），试点经验数据则根据北大法宝、政府网站中提及的科技创新政策试验及其试点名单数据自行整理所得。试点城市的数据年份为试点年份，非试点城市的数据年份为2019年。同时，为避免试点结果和解释条件之间出现变化的同步性问题，经济实力、社会稳定、科技创新支出、科技创新人才、科技创新能力等时变数据滞后一年。

本文采用直接校准法对非0/1变量进行数据校准，这些条件包括城市经济实力、社会稳定、科技创新支出、科技创新人才以及科技创新能力。将第95百分位数、中位数、第5百分位数分别设为完全隶属、交叉点、完全不隶属的锚点。同时，为避免前因条件的案例隶属度恰好为0.5而引发模糊性问题，将0.5的隶属度增加了0.001。

四、科技创新试点选择的组态模式

本文利用R语言中的QCA包和SetMethods包（Oana et al.，2021）对两个研究问题进行分析。在组态分析之前，本文进行了必要条件分析，以识别成为试点的必要条件①。通过考察必要条件的一致性、覆盖度和必要性的紧要度（Relevance of Necessity，RoN），发现没有前因条件或前因条件组合满足一致性高于0.9，且覆盖度和RoN高于0.5的要求，这表明不存在城市成为试点的必要条件或必要条件组合。

为探索试点选择的多重路径，本文运用充分性分析识别出城市成为试点的条件组态。在分析过程中，根据自然断点，将真值表的案例频数阈值设定为2，原始一致性阈值设定为0.79，PRI阈值设定为0.7；根据试点选择的正向选择理论（He et al.，2023；Wang & Yang，2021），将区域的基础条件、试验环境以及试验基础的出现作为理论预期；采用增强标准分析，以排除相互矛盾的简化假设（Oana et al.，2021）。此外，本文还利用系统性的稳健性检验方法对组态结果进行稳健性检验②，结果表明组态结果具有较好的稳健性。

表2呈现了试点选择的5种组态模式，其整体一致性为0.92，覆盖度为0.467，这表明组态结果的一致性较好，并且这些组态共同解释了46.7%的试点

① 由于篇幅限制，必要性分析的详细结果置于附录，若读者感兴趣可以联系作者获取相关表格。

② 由于篇幅限制，稳健性检验的详细结果置于附录，若读者感兴趣可以联系作者获取相关表格。

案例。遵循“捕捉整体”和“唤起组态本质”的原则，本文对这 5 种组态模式进行了分类。根据前因条件的正负向，这 5 种模式可划分为两大类：一类是前因条件均为正向的组态 S1、S2 和 S3，另一类是存在负向前因条件的组态 S4 和 S5。进一步比较各组态中的核心条件，研究发现，在正向偏好的前因条件组态（S1—S3）中，高科技创新能力为每个组态的核心条件；而在存在负向偏好的组态（S4—S5）中，高社会稳定与低试点经验均为核心条件。基于这些发现，本文将这两大类模式称为全优势的创新能力驱动模式和部分优势的社会驱动模式。

在全优势的创新能力驱动模式中，组态 S1—S3 除了在科技创新能力上表现一致以外，在行政级别、社会稳定、科技创新人才和科技创新支出等条件上存在明显的差异。组态 S1 以高经济实力、高行政级别、高科技创新支出以及高科技创新能力为核心条件，高科技创新人才和有试点经验为边缘条件。这些城市，如深圳市、广州市、武汉市、厦门市、哈尔滨市、大连市、西安市、济南市、成都市等，在国家知识产权试点示范和创新型城市试点中均获得了授权或批准。它们在经济实力、行政级别、创新环境以及试验基础上均展现出显著的优势。组态 S1 与 S2、S3 之间最显著的差异在于其行政级别更高，均为副省级城市，因此被概括为“行政型创新能力驱动”模式。此外，组态 S2 表明，当城市同时具备高经济实力、高社会稳定、高科技创新能力以及有试点经验这 4 个核心条件，并且具备高科技创新人才这一边缘条件时，它们也可能被选为试点城市。这类城市的典型特征在于，试点经验成为其核心要素之一，故称该模式为“经验型创新能力驱动”模式，代表城市有国家知识产权试点示范中的长春市，以及创新型城市试点中的呼和浩特市、海口市、宝鸡市和西宁市。组态 S3 的核心条件包括高社会稳定、高科技创新支出以及高科技创新能力，其典型案例城市有马鞍山市、龙岩市、台州市和徐州市。这类城市不仅在试验环境上具备显著优势，还拥有稳定的社会环境，因而称其为“社会型创新能力驱动”模式。

在部分优势的社会驱动模式中，社会稳定、科技创新支出、科技创新能力和试点经验等条件都属于组态 S4 和 S5 的核心条件。其中，社会稳定程度较高，其余 3 个条件则相对较低，这凸显出稳定的社会环境对这两类城市被选为试点的重要性。除了这一共同点外，组态 S4 和 S5 的差异集中体现在经济实力和科技创新人才上。组态 S4 以低经济实力、高社会稳定、低科技创新支出、低科技创新能力以及没有试点经验为核心特征。这类城市，如国家知识产权试点示范中的遂宁市、南充市、定西市、抚顺市和宜春市，主要因其稳定的社会环境而被选为试点。组态 S5 则表现出高社会稳定、高科技创新人才、低科技创新支出、低科技创新能力和没有试点经验的核心特征。与组态 S4 相比，S5 中的城市因拥有相对丰富的科技人才资源而更具成为试点的潜力，比如国家创新型城市

试点中的酒泉市、盘锦市、抚顺市和宜春市。

表 2　城市成为试点的组态结果

	S1	S2	S3	S4	S5
经济实力	▲	▲		△	
行政级别	▲				
社会稳定		▲	▲	▲	▲
科技创新人才	▴	▴			▲
科技创新支出	▲		▲	△	△
科技创新能力	▲	▲	▲	△	△
试点经验	▴	▲		△	△
一致性	1	0.918	0.898	0.795	0.823
原始覆盖度	0.128	0.242	0.338	0.053	0.039
唯一覆盖度	0.082	0.022	0.084	0.01	0.004
总体一致性			0.92		
总体覆盖度			0.467		

注：（1）采用增强标准分析。（2）▲=高核心条件，△低核心条件，▴=高边缘条件，△=低边缘条件。无图标表示该条件的高低对组态都不重要。

资料来源：作者自制。

五、科技创新试点选择的类型异质性

（一）试验类型的差异化影响

为探究试验类型对试点选择模式的异质性影响，本文利用聚类诊断来分析上述 5 个组态结果在不同试验类型中的解释力。具体而言，试验类型被设定为一个二分类别变量，其中 1 代表国家知识产权试点示范，2 代表国家创新型城市试点。聚类结果呈现每个组态（S1—S5）在混合样本和两个子样本之间的距离、一致性和覆盖度。距离表示类别之间的差异大小，一致性表示组态解的一致性，覆盖度则反映各组态在样本中的案例比例。

聚类分析的结果表明（见表 3），组态 S1—S3 的距离值均相对较低，分别为 0、0.012 和 0.005，说明这 3 种组态模式在混合样本、知识产权试点示范样本以及创新型城市试点样本中的解释力高度一致。组态 S4 和 S5 的距离值分别为 0.325 和 0.273，意味着这两种组态模式在 3 组样本中的解释力存在差异，侧面

表明在知识产权试点示范和创新型城市试点这两种试验类型中，试点选择模式并不完全一致。

表 3　试验类型的聚类分析结果

组态	距离	一致性			覆盖度		
		混合样本	创新型城市试点	知识产权试点示范	混合样本	创新型城市试点	知识产权试点示范
S1	0	1	1	1	0.128	0.161	0.104
S2	0.012	0.918	0.931	0.901	0.242	0.332	0.18
S3	0.005	0.898	0.891	0.904	0.338	0.371	0.315
S4	0.325	0.795	0.329	0.887	0.053	0.009	0.084
S5	0.273	0.823	0.401	0.906	0.039	0.008	0.06

资料来源：作者自制。

解的一致性和覆盖度更清晰地展现了 5 个组态在不同试验类型中的解释力。就解的一致性而言，组态 S1、S2 和 S3 在混合样本以及两个类型样本中的一致性值相当接近，说明这 3 种选择模式能够共同解释两类试验的试点选择过程。换言之，科技创新政策试验在确定试点时，更偏好于选择同时具有多重优势条件的城市，而较强的科技创新能力则是每种选择模式的必备核心条件。组态 S4 和 S5 在创新型城市试点样本中的一致性值明显低于混合样本与知识产权试点示范样本的值。这反映出这两种组态对创新型城市试点样本的解释效果欠佳，暗示着这类样本中或许存在其他未被充分捕捉的试点选择模式。

就解的覆盖度而言，组态 S2 在知识产权试点示范中的覆盖度（0.18）远低于其在混合样本（0.242）和创新型城市试点（0.332）中的覆盖度。组态 S5 在创新型城市试点中的覆盖度（0.008）远低于其在混合样本（0.039）和知识产权试点示范（0.06）中的覆盖度。这些差异预示着在这两种不同的试验类型中，很有可能存在试点选择的遗失解。因此，为了更深入地了解试验类型对试点选择模式的具体影响，有必要单独分析每种试验类型中的试点选择组态模式。

（二）不同试验类型中的试点选择模式

按照混合样本的分析步骤，本文对两个类型样本进行了独立的组态分析，以更充分地了解试验类型影响试点选择模式的差异化表现。在组态分析之前，我们也分析了各前因条件在独立样本中的必要性①，结果发现国家知识产权试点

① 由于篇幅限制，独立样本的必要性分析结果置于附录，若读者感兴趣可以联系作者获取相关表格。

示范的试点选择不存在明确的必要条件或必要条件组合。而在国家创新型城市试点选择中，试点经验对于城市成为创新型城市试点而言是必要但不紧要的，因为该条件的必要一致性高于0.9，但其覆盖度和RoN值低于0.5。

经过对独立样本的充分性分析，本文识别出了国家知识产权试点示范和国家创新型城市试点这两个试验中的试点选择的条件组态（见表4）。总体而言，国家知识产权试点示范存在4种选择模式，这些模式的总体一致性为0.929，解释了46.6%的试点案例。国家创新型城市试点则有3种选择模式，其总体一致性为0.947，解释了48.3%的试点案例。

表4　不同试验类型中的试点选择的组态模式

	知识产权试点示范				创新型城市试点		
	S1.1	S1.2	S1.3	S1.4	S2.1	S2.2	S2.3
经济实力	▲	▲			▲	▲	▲
行政级别	▲				▲		
社会稳定		▲	▲	▲		▲	▲
科技创新人才	▲		▲		▲	▲	
科技创新支出	▲	▲	▲		▲		▲
科技创新能力	▲	▲	▲		▲	▲	▲
试点经验	▲			△	■	■	■
一致性	1	0.902	0.901	0.943	1	0.931	0.925
原始覆盖度	0.104	0.281	0.245	0.179	0.161	0.332	0.337
唯一覆盖度	0.063	0.03	0.008	0.09	0.11	0.035	0.040
总体一致性	0.929				0.947		
总体覆盖度	0.466				0.483		

注：（1）采用增强标准分析。（2）▲=高核心条件，△低核心条件，▲=高边缘条件，△=低边缘条件，■=高必要不紧要条件。无图标表示该条件的高低对组态都不重要。

资料来源：作者自制。

进一步比较各类试验的试点选择模式后，本文发现国家知识产权试点示范的4种模式存在显著差异。其中，组态S1.1、S1.2、S1.3均展现出多重正向选择偏好的特点，且高科技创新能力是这3种模式的核心条件。具体而言，这3个组态的区别在于：S1.1是集城市经济实力、行政级别、创新资源与能力为核心的全要素优势选择；S1.2和S1.3则更侧重于社会稳定与创新能力这两大优势，不同的是，S1.2强调高经济实力的边缘影响，S1.3突出高创新人才资源的边缘影响。相比之下，组态S1.4则表现出截然不同的组合特征。它仅以高社会

稳定和没有试点经验为核心条件，这说明在国家知识产权试点示范的试点选择中，还存在着一种特殊路径，即在社会环境稳定的前提下，即使该城市没有参与过科技创新政策试验，也不具备强大的经济实力、高级别的行政地位以及丰富的创新资源（如人才、资金）和创新能力，它仍有可能被选择为试点。

与此对比，国家创新型城市试点选择模式则表现出较强的相似性，均呈现出明显的正向选择倾向。这种正向选择在城市的基础条件、试验环境以及试验基础中都有显著的条件要素，且优势组合特征更突出。具体而言，高经济实力、高科技创新能力以及有试点经验是 3 个组态所共有的前因条件。在模式 S2.1 和 S2.3 中，这 3 个条件都是核心条件，这反映出国家在选择创新型城市试点时，非常重视城市的经济实力、科技创新能力以及试点经验。此外，之前的必要性分析已表明，有试点经验是成为创新型城市试点的必要但不紧要的条件。在充分条件组合中，试点经验也出现在每个组态解中，这说明在创新型城市试点选择过程中，参加过其他国家级科技创新试验是城市被纳入选择的重要前提。

六、结论与讨论

（一）结论

试点选择是政策试验的核心环节，深刻影响着政策试验的知识有效性和经验推广性（He et al.，2024；He，2023）。本文基于科技创新政策试验的两个案例，深入对比了不同试验情境下试点选择模式的差异，不仅为试点选择的正向抽样提供了新的经验性证据，还进一步揭示了试点决策的情境化特征。一方面，试点选择具有跨类型的趋同性，这体现为中央主导型试验和地方主导型试验均呈现出明显的多要素优势组态模式。混合样本分析与聚类诊断的结果都证实了试点选择过程中的正向选择偏好（Wang & Yang，2021；章文光、肖彦博，2020）。这一偏好不仅体现在单一因素的净效应上，更体现在由多个条件共同构成的正向选择组态中（He et al.，2024）。这些优势条件组态模式可被概念化为行政型创新能力驱动模式、经验型创新能力驱动模式和社会型创新能力驱动模式。另一方面，不同试验类型中的试点选择又表现出明显的多样性特征，体现为中央主导型试验在选择试点的过程中兼顾了更多元化的治理目标（He et al.，2024），比如确保改革中的社会稳定（Wang & Yang，2021）。两个试验样本的独立分析表明，在中央主导型试验中，试点选择不仅呈现出与地方主导型试验相似的多条件优势组合模式，还存在一种独特的选择机制。这种机制在选择试点时，并不过分依赖地区的经济实力、行政级别以及创新资源和能力，而是更

加注重该地区在前一时期的社会稳定情况。只要该地区在前一时期未发生过重大安全事故和社会动乱，即便在其他方面不具备明显优势，也有可能被选为试点。

（二）讨论

试点选择的趋同化与多样化特征，为深入剖析政策试验的内在逻辑提供了一个重要视角。趋同化特征意味着，无论试验类型存在何种差异，追求试验的成功始终是各类政策试验的共同目的。多样化特征则强调了试点选择是一种情境化决策过程，试点选择的标准和考量因素会随试验背景或试验情境而灵活调整。

与西方科学试验所追求的试点代表性（Ettelt et al.，2015b；McFadgen & Huitema，2018）相比，中国的政策试验更多地被视为政治与科学属性并举、政治属性偏重的治理方式（Zhu & Zhao，2021；He et al.，2022）。在此背景下，中央与地方的互动模式成为影响试点选择的重要因素。中央政府的宏观指导和地方政府的实际操作在试点选择过程中相互交织，共同塑造了试点选择的多样性和复杂性。

在“条条”为主的试验中，中央通常已有较为明确的政策目标，政策试验的主要任务除了要寻求有效的政策工具（Ettelt et al.，2015a），还要兼顾改革的合法性（Zeng，2015）、经验的可推广性（He et al.，2024）等多重目的。因此，中央会充分发挥其主动性和调控力，以推动政策试验的顺利进行。在此过程中，试点选择也表现出多样化的选择模式，旨在满足不同目标和需求。而在“块块”为主的试验中，由于政策议题往往更为复杂，且中央在试验初期尚未形成明确的政策共识（Zhu & Zhao，2021），因此中央会减少对政策试验的直接控制，更倾向于采用激励性措施，鼓励地方进行开放性尝试。通过将表现突出的地区认定为国家级试点，中央将各地区及其领导者置于激烈的政治竞争之中（Wang & Yang，2021）。这种竞争不仅体现在对试点资格的争夺上，还体现在对试点成果的展示和推广上。只有那些成功的试点地区才可能获得上级的注意和认可，从而进一步推动政策的完善和推广。在这样的机制下，中央的选择性认可具有明显的正向选择偏好，进一步强化了地方的竞争意识和试点选择的激励效果。那些拥有优势资源的地方行动者也因其试验成功机会较大，而更愿意采取主动行动（王厚芹、何精华，2021）。

总之，试点选择模式的趋同化与多样化特征共同构成了中国政策试验中试点选择的复杂图景。在政策试验过程中，决策者应充分考虑这些特征及其背后的影响因素，制定更为科学、合理的试点选择策略，从而确保政策试验的成功

与有效推广。

本文也存在一定的研究局限。首先是试点选择的前因条件考虑尚不全面。为保证案例的可比性，本文更侧重于城市层面的特征，尚未充分纳入政策扩散研究中提及的外部压力、行动者的个人特质等因素。其次是政策试验的案例选择相对有限，未来还需要结合更多具体案例深入探讨试验类型的异质性影响机制，尝试利用过程追踪、案例深描等方法，进一步比较试点选择模式的深层机理。

参考文献

方学梅、樊妍妮、刘伟（2023）. 低碳城市试点选择的多维影响因素——基于280个城市的事件史分析. 上海行政学院学报，24(1)：47-58.

Fang, X. M., Fan, Y. N., & Liu, W. (2023). Analysis of Multi-Dimentional Influencing Factors of Pilot Selection of Low Carbon Cities: Event History Analysis Based on 280 Cities. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 24(1): 47-58. (in Chinese)

韩双森、谢静（2023）. 多类型政策试验的运行机制研究——基于四项教育改革的案例比较. 浙江社会科学，(7)：88-96+159.

Han, S. M., & Xie, J. (2023). Multi-Types of Policy Experimentation and the Mechanisms: A Multi-Case Analysis of Education Reforms. *Zhejiang Social Sciences*, (7): 88-96+159. (in Chinese)

李婷、杨宏山（2022）. 科学检验与多元协商：政策试验中的知识生产路径——基于Y市垃圾分类四项试点的比较分析. 公共管理学报，19(3)：71-83+170.

Li, P., & Yang, H. S. (2022). Scientific Testing and Pluralistic Negotiation: Knowledge Production Paths in the Policy Experimentation. *Journal of Public Management*, 19(3): 71-83+170. (in Chinese)

李婷、邹伟（2022）. 权威调控与知识生产：中国政策试验的双重逻辑——基于能源领域四项试点的案例比较. 中国行政管理，(5)：89-96.

Li, P., & Zou, W. (2022). Authority Regulation and Knowledge Production: The Dual Logic of China's Policy Experiment. *Chinese Public Administration*, (5): 89-96. (in Chinese)

李强彬、支广东、李延伟（2023）. 中央推进政策试点的差异化政策工具选择逻辑——基于20个案例的定性比较分析. 公共行政评论，16(1)：161-180+200.

Li, Q. B., Zhi, G. D., & Li, Y. W. (2023). The Choice Logic of Differentiated Policy Tools for Central Government Promotion of Policy Pilots: A Qualitative Comparative Analysis of 20 Cases. *Journal of Public Administration*, 16(1): 161-180+200. (in Chinese)

李智超（2019）. 政策试点推广的多重逻辑——基于我国智慧城市试点的分析. 公共管理学报，16(3)：145-156+175.

Li, Z. C. (2019). The Multiple Logics in the Promotion of Policy Pilot: Evidence from Smart Cities Pilot in China. *Journal of Public Management*, 16(3): 145-156+175. (in Chinese)

刘太刚、冯世腾（2024）. 安全生产的政府监管深度与多元政策调适. 北京行政学院学报，(1)：62-72.

Liu, T. G., & Feng, S. T. (2024). The Depth of Government Regulation of and Multiple Policy Adjustments for Safety Production. *Journal of Beijing Administration Institute*, (1): 62-72. (in Chinese)

路风、何鹏宇（2021）. 举国体制与重大突破——以特殊机构执行和完成重大任务的历史经验及启示. 管理世界，37(7)：1-18+1.

Lu, F., & He, P. Y. (2021). The New-Type System of Nationwide Mobilization and Breakthroughs: Historical Experiences of Accomplishing Major Tasks by Special Agencies and the Lessons. *Journal of Management World*, 37(7): 1-18+1. (in Chinese)

王厚芹、何精华（2021）. 中国政府创新扩散过程中的政策变迁模式——央地互动视角下上海自贸区的政策试验

研究. 公共管理学报, 18(3): 1-11+168.

Wang, H. Q., & He, J. H. (2021). Mode of Policy Change During Chinese Government Innovation and Diffusion: A Case Study of SFTZ's Policy Experiments from the Perspective of Central-Local Interaction. *Journal of Public Management*, 18(3): 1-11+168. (in Chinese)

吴怡频、陆简 (2018). 政策试点的结果差异研究——基于2000年至2012年中央推动型试点的实证分析. 公共管理学报, 15(1): 58-70+156.

Wu, Y. P., & Lu, J. (2018). Explaining the Different Outcomes of Policy Experiments: An Empirical Study on the Policy Experiments Sponsored by Central Government Agencies Between 2000 and 2012. *Journal of Public Management*, 15(1): 58-70+156. (in Chinese)

熊芳、郑慧娟、林学军 (2023). 我国内陆自贸试验区试点的区位选择——基于fsQCA方法的分析. 学术探索, (2): 102-110.

Xiong, F., Zheng, H. J., & Lin, X. J. (2023). Location Selection of the Pilot of Inland FTZ in China: Analysis Based on fsQCA Method. *Academic Exploration*, (2): 102-110. (in Chinese)

杨宏山、李沁 (2021). 政策试验的注意力调控与适应性治理. 行政论坛, 28(3): 59-67.

Yang, H. S., & Li, Q. (2021). Attention Steering of Policy Experimentation and Adaptive Governance. *Administrative Tribune*, 28(3): 59-67. (in Chinese)

杨宏山、周昕宇 (2021). 中国特色政策试验的制度发展与运作模式. 甘肃社会科学, (2): 24-31.

Yang, H. S., & Zhou, X. Y. (2021). Institutional Development and Operational Models of Policy Experiments with Chinese Characteristics. *Gansu Social Sciences*, (2): 24-31. (in Chinese)

杨宏山、周昕宇 (2022). 政策试验的议题属性与知识生产——基于城市土地使用权改革的案例分析. 管理世界, 38(4): 82-95. (in Chinese)

Yang, H. S., & Zhou, X. Y. (2022). Issue Attribute and Knowledge Production of Policy Experimentation: The Case Study Based on the Reform of Urban Land-Use Rights. *Journal of Management World*, 38(4): 82-95. (in Chinese)

张正荣、肖文丽 (2022). 我国自由贸易试验区的设立与推广模式——基于fsQCA的省际比较分析. 浙江理工大学学报(社会科学版), 48(1): 13-20.

Zhang, Z. R., & Xiao, W. L. (2022). On the Establishment and Promotion Mode of Pilot Free Trade Zones in China: An Inter-Provincial Comparative Analysis Based on fsQCA. *Journal of Zhejiang Sci-Tech University* (*Social Sciences Edition*), 48(1): 13-20. (in Chinese)

章文光、肖彦博 (2020). 创新型城市试点选择的多维影响因素分析——基于2006—2016年事件分析. 上海行政学院学报, 21(6): 78-89.

Zhang, W. G., & Xiao, Y. B. (2020). Analysis of Multi-Dimensional Influencing Factors in the Selection of National Innovative City Pilot: Based on Analysis of Events from 2006-2016. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 21(6): 78-89. (in Chinese)

赵慧 (2019). 政策试点的试验机制: 情境与策略. 中国行政管理, (1): 73-79.

Zhao, H. (2019). Experimental Mechanism of Policy Pilots: Situations and Strategies. *Chinese Public Administration*, (1): 73-79. (in Chinese)

赵娟、杨泽森、张小劲 (2023). 趋同性与多样性: 数字政府政策扩散模式与影响机制. 公共管理学报, 20(4): 38-52+170.

Zhao, J., Yang, Z. S., & Zhang, X. J. (2023). Diverging in Convergence: Patterns and Mechanisms of Digital Government Policy Diffusion in China. *Journal of Public Management*, 20(4): 38-52+170. (in Chinese)

朱旭峰、张超 (2020). "竞争申请制": 可持续发展政策试点与央地关系重构. 中国人口·资源与环境, 30(1): 170-176.

Zhu, X. F., & Zhang, C. (2020). Competitive Application System: Policy Pilot of Sustainable Development and Transformation of Central-Local Relations. *China Population, Resources and Environment*, 30(1): 170-176. (in Chinese)

Ettelt, S., Mays, N., & Allen, P. (2015a). The Multiple Purposes of Policy Piloting and Their Consequences: Three

Examples from National Health and Social Care Policy in England. *Journal of Social Policy*, 44(2): 319-337.

Ettelt, S., Mays, N., & Allen, P. (2015b). Policy Experiments: Investigating Effectiveness or Confirming Direction? *Evaluation*, 21(3): 292-307.

Guo, L., & Ba, Y. H. (2019). Adopt or Not and Innovation Variation: A Dynamic Comparison Study of Policy Innovation and Diffusion Mechanisms. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(4): 298-319.

He, A. J. (2023). Scaling-up Through Piloting: Dual-Track Provider Payment Reforms in China's Health System. *Health Policy and Planning*, 38(2): 218-227.

He, A. J., Fan, Y. M., & Su, R. (2022). Seeking Policy Solutions in a Complex System: Experimentalist Governance in China's Healthcare Reform. *Policy Sciences*, 55(4): 755-776.

He, A. J., Fan, Y. M., & Su, R. (2024). Unpack the Black Box of Pilot Sampling in Policy Experimentation: A Qualitative Comparative Analysis of China's Public Hospital Reform. *Governance: An International Journal of Policy Administration and Institutions*, 37(3): 803-824.

Heilmann, S. (2008). From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process. *The China Journal*, 59: 1-30.

Huitema, D., Jordan, A., Munaretto, S., & Hildén, M. (2018). Policy Experimentation: Core Concepts, Political Dynamics, Governance and Impacts. *Policy Sciences*, 51(2): 143-159.

McFadgen, B., & Huitema, D. (2018). Experimentation at the Interface of Science and Policy: A Multi-case Analysis of How Policy Experiments Influence Political Decision-Makers. *Policy Sciences*, 51(2): 161-187.

Nadeem, M. A., Liu, Z. Y., Ali, H. S., Younis, A., Bilal, M., & Xu, Y. (2020). Innovation and Sustainable Development: Does Aid and Political Instability Impede Innovation? *SAGE Open*, 10.

Oana, I. E., Schneider, C. Q., & Thomann, E. (2021). *Qualitative Comparative Analysis Using R: A Beginner's Guide*. 1st ed. Cambridge University Press.

Wang, S. D., & Yang, D. (2021). Policy Experimentation in China: The Political Economy of Policy Learning. *Working Paper*, No. 29402: 1-45.

Zeng, J. H. (2015). Did Policy Experimentation in China Always Seek Efficiency? A Case Study of Wenzhou Financial Reform in 2012. *Journal of Contemporary China*, 24(92): 338-356.

Zhang, W. G., Lu, J., Song, B. B., & Lian, H. P. (2022). Experimentalist Governance in China: The National Innovation System, 2003-2018. *Journal of Chinese Governance*, 7(1): 1-26.

Zhu, X. F., & Meng, T. G. (2020). Geographical Leadership Mobility and Policy Isomorphism: Narrowing the Regional Inequality of Social Spending in China. *Policy Studies Journal*, 48(3): 806-832.

Zhu, X. F., & Zhang, Y. L. (2016). Political Mobility and Dynamic Diffusion of Innovation: The Spread of Municipal Pro-Business Administrative Reform in China. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3): 535-551.

Zhu, X. F., & Zhao, H. (2021). Experimentalist Governance with Interactive Central-Local Relations: Making New Pension Policies in China. *Policy Studies Journal*, 49(1): 13-36.

责任编辑：张书维

政务服务改革的试点选择逻辑及其变迁

——基于婚姻登记“跨省通办”的多时段组态分析

祝辰浪　陈水生*

【摘要】政策试点是驱动我国政务服务改革的关键机制。由于缺乏对中央“选点”环节的实证关注，既有研究难以勾连政策试点“由点到面”的理论跳跃，并陷入关于试点选择标准的争论。为此，在对选点机制进行理论建构的基础上，论文引入多时段定性比较分析方法，结合案例分析，以婚姻登记“跨省通办”为例探索中央试点选择逻辑及其演化规律。研究发现，两轮试点分别存在创新引领型、执行保障型、行动响应型，以及经济支持型、普适扩展型和边缘探索型六种组态。中央遵循因需而置、因时制宜、多元条件配置和以经济为参照系等复杂逻辑进行试点选择，由此形成各具差异而互补的地方试点群落以承接多重试点目标，通过政策与行动互置、时间与空间互促的“点面互构”驱动改革的纵深演进和全局扩展。以上发现为解释中央的试点选择拓展了更具现实性和整全性的认知，为理解中央在政务服务改革中的试点设计与统筹规划提供了新颖的理论视角。

【关键词】政策试点　政务服务改革　试点选择　跨省通办

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）02-0020-23

一、引言

政策试点是中国独具特色的治理模式，在驱动经济“发展奇迹”的同时，更成为政府自身改革的关键路径（安·弗洛里妮等，2013）。通过地方创新试验和中央权威引导的有机结合，试点机制在政务服务改革中被广泛运用，推动制度创新向全局和纵深发展。由此，政策试点是政务服务改革的核心政策逻辑（廖福崇，2021）。目前，“由点到面”已成为理解试点机制的共识，即政策方案先经少数地区试验有效后进入全面的推广和执行（周望，2016）。这种“先

* 祝辰浪，清华大学公共管理学院博士研究生。陈水生，复旦大学国际关系与公共事务学院教授。感谢匿名评审专家和编辑部老师对论文提出的宝贵建议。

试验-后推广”的理论提炼默认了政策复制依赖于单位同质性。于是，地方主体的异质性就成为“点”上经验向“面”上政策跨越的一道“鸿沟”（刘军强等，2018；陈叶烽等，2023）。同时，该范式下的研究者将政策试验和政策扩散的机制较为割裂地理解，未能找到勾连“点”与“面”的理论锚点。

回溯既有知识积累，“选点”这一政策试点的关键环节尚未得到充分关注。一方面，样本选择从根本上影响“外部效度”问题，这是决定试点能否上升为全局政策的关键。另一方面，试点地区本身就是新政策的实施者，试点布局的扩展因而成为新旧政策在空间上逐步转轨的过程（周望，2016）。由此，找回“选点”这一理论切口就成为弥合“点面鸿沟”的必需。鉴于政务服务日益强调国家一体化统筹（韩万渠、袁高辉，2023），“选点”成为中央政府进行试点统筹和部署的重要工具。由此，便产生出关于试点选择标准和逻辑的研究问题：中央政府会选择具备哪些特征的地方组成试点地区？在试点推进的不同阶段，中央政府的试点选择逻辑发生了怎样的变化？面对上述问题，既有研究由于遵循“由点到面”的试验论路径，其关注单一因果效应的方法不但缺乏现实契合度，更容易使其陷入“优选性”和“代表性”的逻辑争论。

近年来，政务服务“跨省通办”成为我国政务服务改革的一项标志性举措，改革重心由此进入国家统筹和全域协同的新阶段。其中，2020 年《国务院办公厅关于加快推进政务服务“跨省通办”的指导意见》（国办发〔2020〕35 号）正式将婚姻登记列入全国高频政务服务“跨省通办”事项，民政部牵头以政策试点机制探索改革路径。这项由中央部委统筹主导的多轮次政务服务改革试点成为回答上述研究问题的理想情境。基于试点选择既是中央对多重试点目标的部署，又是对多元地方条件的组合利用，本研究采用多时段定性比较分析方法并结合现实案例分析，探究政务服务改革的试点选择逻辑及其变迁。对试点选择的重新反思与统合性讨论，既能以“选点”这一新颖的切口揭示政策试点过程中“点”与“面”的复杂互动，弥合两者之间的逻辑跳跃，也有助于从试点布局的角度揭示中央政府在政务服务改革中的顶层设计与选择性控制的内在机理。

二、选点：跨越政策试验的“点面鸿沟”

关于试点驱动政策变革的过程，学界已形成“先试验-后推广”的共识，即首先在少数地区开展试点工作，随后将典型经验上升为全国性政策而大范围推广（周望，2016）。“由点到面”成为理解试点机制的经典范式，但也由此内生出试点选择标准的焦点争论。一方面，试点地区承载先行先试和树立示范等目标，承担改革成本和风险，因而被提出了“优选性”的要求（Heilmann，2008；Pei，2012），即试点应在资源集中和环境优越的条件下开展，相关创新也会得到

外部支持和保护（Nair & Howlett，2016；杨宏山，2013）。但另一方面，保障“点”上的成功反而会削弱“面”上推广的效度。优选性样本意味着政策评估的选择性偏误，典型经验一旦离开有利条件就面临“水土不服”的风险（王思琦，2022）。由此，部分学者指出试点的科学标准是“代表性”（张权、谢荻帆，2023），遵循随机实验的要求才能得到具备全局意义的政策知识（陈叶烽等，2023；刘军强等，2018）。基于上述讨论，本质上只有同时具备内部和外部效度的理想方案才能成功打通“由点到面”的鸿沟，而这是过于理想化的路径。现实的悖论在于，超过80%的试点均集中在经济较发达的地区（Wang & Yang，2025），理论上长期背离“科学”的原则，然而试点日益成为重大改革的普遍工具，“逢改必试”更证明其长期有效性（李娉、杨宏山，2020）。因此，理解试点何以成功运作，仍遗留了理论上“点面鸿沟”的逻辑跳跃亟待解决。

为此，新近基于央地关系的研究超越了单一的试验逻辑，引入中央的不同政策情境来区分试点的多元目标（吴怡频等，2024）。以Zhu和Zhao（2021）为代表，根据中央对政策目标、政策工具和政策后果的明晰度，区分试对、示范、试错、完善等不同试点类型。这一思路被后续研究者沿袭以调和“点与面”的张力（刘然，2020；杨宏山、李沁，2021）。例如，当中央缺乏政策工具时，依赖地方差异和多元化的探索试错，会遵循代表性逻辑（Zhu & Zhao，2021）；倘若中央已有较为清晰的政策方案，便优选出“先进者”试对，为全面推广打造示范（赵慧，2019）。然而，进一步思考可发现，上述解释陷入了理论演绎的两可困境：当采用“试错”方式时，从约束改革风险的角度其实更应强调优选性（Tsai & Dean，2014），而非仅仅关注代表性；如果政策方案已明晰，全面执行前的普适性检验更应强调抽样的代表性（张权、谢荻帆，2023），而非优选性。

至此，以上研究以中央作为试点主导和规划方，在“由点到面”框架之上拓展出多样的试点目标形态，但普遍把它们锚定于“政策属性”的变量而构建类型学分析，导致一项政策性质一旦给定，其所对应的试点模式也随之固化。事实上，即使同一项政策的实践也涉及方方面面，现实中并不存在清晰乃至一一对应的试点类型（郑耀东、武俊伟，2023）。此类研究尚未关注到，中央试点目标的承载单元必然首先是“点”，因而未能回答“怎样的地区能够成为试点目标的承接者”，即中央选择试点地区的逻辑与标准问题。为此，本文引入“选点”作为一个新颖的理论锚定，以此探究中央在试点选择和多元目标部署中的行为特征。

三、选点机制再认识：反思性理论建构

（一）把“点”找回：试点选择的概念基础

尽管选点被公认为试点成败的关键，但相关研究较为匮乏且存在争论（朱

旭峰、张超，2020）。更关键的是，传统“先试后行”的理论认识与现实存在脱节，选点被认为是政策制定前为小规模试验而抽取特定样本的过程，这些样本点预期能测试出供全局推广的政策经验（刘伟，2015；张权、谢荻帆，2023）。以下事实有助于对此进行反思：一方面，现实中很多试点规模远超“抽样”的范畴，部分试点经多轮选拔后已覆盖相当大的范围（Wang & Yang，2025）。另一方面，试点实践包含试验、示范、扩散甚至“以试点代执行”等丰富形态，而不仅是附属于政策制定的子环节（He，2023）。可见，选点既不遵循“先试后行”的试验逻辑，也非“由点到面”的复制逻辑。为此，需要对选点的概念进行进一步界定和理论建构。

从央地关系视角看，中央政府作为试点发起者和规划者（Heilmann，2008；刘培伟，2010），通过以下方式实现对试点的主导：一是以政策文件呈现试点规划和内容并传达给地方；二是基于特定标准来选择试点城市，指派地方开展试点项目从而控制试点范围和进程（Mei & Liu，2014）。既有研究偏重讨论政策文本和工具（李强彬等，2023；王路昊等，2023），较少讨论试点地区的选择。Ettelt（2022）以“远程掌舵”（steer at distance）来形容中央与试点地区的关系：中央政府发布国家试点项目对政策理念进行约束控制，确保地方行为与中央目标匹配，而承接试点的地方结合自身情况探索解决方案，成为中央意图的“远程实施站点”。这表明试点地区不仅是政策试验的样本，更是中央目标的实施载体。受此启发，本文将选点界定为：中央政府基于特定标准有选择地在不同地区部署平行试点项目，形成一个功能互补、相互关联和综合配套的选点群落，使其承载多元试点的目标，选点作为连接上级目标与下级试点方的关键环节，从地域分布的角度映射中央的战略考量与目标结构。其理论特征体现为：

（1）在试点过程维度，试点驱动改革的过程并非割裂为“先试后行”的线性环节。He（2023）发现试点“勾连了政策制定与执行间的范围”，本身亦构成地方实施新政策的实践。试点地区既要因地制宜将模糊政策转化为具体细则，并在执行中评估政策效度；又同时作为政策行动的一部分，调动组织能动性来落实新政策，在全局上扩展政策空间（Ettelt et al.，2022）。这一理解使选点超越单一目标的试验样本，凸显多重政策环节与目标的复合。

（2）在试点情境维度，试点布局是中央对地方异质性的正面调用。试验论者将试点可推广性依赖于单位同质性，而央地互动论也因聚焦纵向关系而忽略试点地之间的横向差异与互动（周望，2016）。事实上，即便在同一政策框架下，不同试点地区仍呈现出多样化的地方实践形态（王路昊等，2023）。这是因为中央选择试点时不仅不回避区域差异，反而将其视为宝贵的资源，多重目标需选取各具特色的试点成员来承接（He et al.，2024），进而组成互补的试点群。地方异质性由此成为研究选点机制的实证基础。

综上所述，试点选择产生于多重目标的统筹考量，每个选定的地区代表一系列条件的组合，以此承接中央赋予的多元任务。由此，试点选择不是为了获得政策效应的单一估计值，选点结果这一因变量应涵盖多个可能因素的组合，本质上体现“多重并发性”的因果逻辑。以上核心理解为实证研究跨越“点面鸿沟”提供了空间。反观既有研究，由于遵循政策评估范式和试验论路径（Wang & Yang，2025；李智超，2019；张权、谢荻帆，2023），对单一因素的净效应的聚焦既未能反映试点现实的复杂性，更是导致研究结论间相互不一致的原因。

（二）试点选择的形成机制：整合性分析框架

基于上文对试点概念的探讨，本文构建了试点选择机制的分析框架。遵循“多重并发性”因果逻辑，选点可以视为中央将政策试点的多元任务目标与异质性的地方主体进行匹配的机制，派生于多元政策过程的试点目标集合是中央形成选点原则的基础，不同选点原则的组合与差异化的地方禀赋条件匹配，最终形成各具差异而互补的一组试点群，如图1所示。

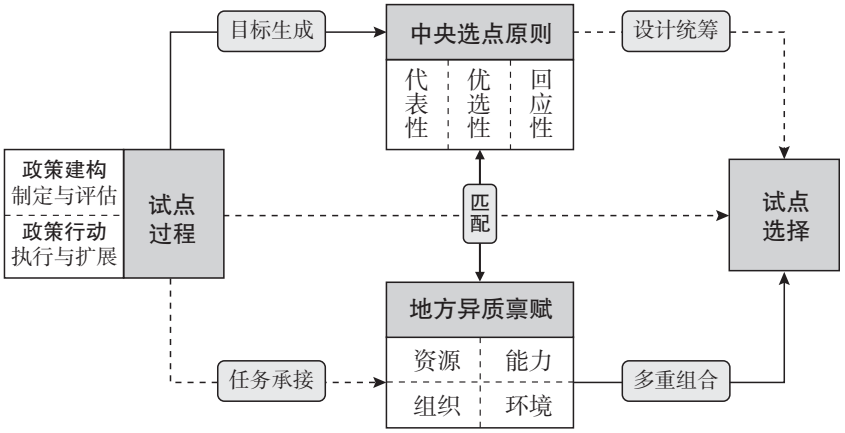


图1　试点选择形成的理论框架

资料来源：作者自制。

1. 基于试点目标交互的中央多元化选点原则

中央政府对试点选择的统筹，是基于各政策环节多元目标的综合考虑。根据Anderson（1990）的界定，政策建构（policy formation）涵盖政策本身从创建制定到定型的整体过程，旨在实现从政策目标到具体方案的转化；政策行动（policy action）是解决政策问题的行为措施，旨在满足实质性或象征性需求，使政府行动传导至受众，产生社会变化。鉴于此，本文从政策建构、政策行动两方面推导中央选点原则。

第一，代表性原则。根据政策建构的目标，试点往往意味着政策方案的不甚明晰，此时中央需要以更广泛的样本探索多种可能方案，也要评估政策设计

与全局环境的适配性，这种循证导向契合了代表性原则（Nair & Howlett，2016）。而在政策行动方面，试点在更广泛地区的落实和扩展更强调执行经验的可复制与可推广性，这种情况同样倾向于选择更具代表性的试点地区。

第二，优选性原则。首先，试点政策建构本质是一种政策创新，资源、能力和经验丰富的地区意味着更强的创新能力，以先行先试突破制度障碍、促进政策细化。其次，政策行动的目标也能得出优选性原则，试点行动的风险和成本不容忽视，条件优越的地区能更好地应对执行挑战（Tsai & Dean，2014）。把试点政策交由优选性地区打造示范，这不仅能为其他地区提供借鉴，更能以执行有效性来强化政策推广的合法性（Heilmann，2008）。

第三，回应性原则。尽管试点研究的理论传统主要关注央地关系，但最新的研究已经开始关注试点作为政府与民众互动的工具所发挥的作用（Zhu & Wang，2024）。公共政策作为一种政治系统输出，最基础的特征就是问题回应导向。试点部署本身就是新政策实施的一部分，更向公众释放了政府行动的显著信号，能够在不全面行动的前提下回应诉求（刘然，2020）。由此，本研究整合政策试点中“央地互动”“政民互动”两大研究取向，将回应性逻辑纳入框架以完备地呈现中央的选点原则。

2. 基于情境-目标匹配的地方差异化条件组合

在“多重并发性”因果逻辑下，上述选点原则并非相互孤立存在的，而是在不同条件组合中得到落实（He et al.，2024）。关于央地信息流动的研究表明，试点选择的核心是中央试点意图和地方的匹配（朱旭峰、张超，2020）。在上级目标与地方情境的双向匹配中，地方的分层对接始终以服务中央主导的秩序为出发点和归宿（刘培伟，2010）。关于地方主体作为试点执行者和目标承接者的分析，可以从多个视角展开。其中，组织理论不但将关键资源的存量作为基础性条件，还关注资源配置与利用中的能力维度（Helfat et al.，2009）；杨宏山（2015）指出地方政府的资源是执行能力的先决条件，两者共同构成执行绩效的关键因素。同时，政策系统论不但关注政府组织内部的结构性互动，还关注政策系统环境对政策主体的影响，尤其是目标群体的规模和影响力（Béland & Schlager，2019；陈水生、祝辰浪，2022）。本文整合这两大视角，聚焦资源、能力、组织与环境维度构建组态条件。

第一，地方资源是投入政策试点的基础。资源基础理论认为组织所拥有的关键资源是价值创造的优势来源（Wernerfelt，1984）。试点项目的政策创新和制度设计依赖于一定的经济支持（Song & Li，2023）。中央政府量化地方禀赋条件和试点绩效时均考虑人均 GDP 等经济实力的因素，这反映了地方能为改革投入的潜在资源存量（Wang & Yang，2025）。

第二，政府能力直接影响试点实施效果。政府能力是决定公共政策供给与

服务质量的基础条件（陈水生，2020），近年来政务服务一体化的改革进程受到各地政务能力水平的制约。同时，改革经验也是中央衡量地方政府能力的重要因素，中央如果掌握了某地主动改革创新的历史，或与该地有前期合作经历（如共同探索改革方案、指导地方创新等），则倾向于将其视为政策试点中“更可靠的完成者”（He et al.，2024）。

第三，组织结构作为政策执行的制度性因素，关系到项目运作模式和资源分配（O'Toole，1986）。例如，行政级别较高的地区（如直辖市）拥有更大的自主权，具有更直接的渠道与上级沟通。此类地区在行政服务均等化方面也因管辖范围较小而天然具有结构性优势。同时，行政层级的精简意味着更强的执行效率和灵活性（杨宏山、黄永青，2007），有利于成功承接试点任务。

第四，外部环境决定政策需求的显著性。一方面，改革需求强烈的地区往往能够得出具有典型性的经验，优先在此布局试点也能加快回应更广泛的目标群体诉求（杨宏山，2015）。但另一方面，政策执行难度随目标群体规模扩大而增加，当政策受众规模扩大时，政府推进改革所承担的压力和挑战越大（O'Toole，1986）。

四、实证分析：试点选择的多元类型及其变迁

（一）研究方法

根据上述理论探讨，不同条件通过相互联动，以殊途同归的方式决定试点选择结果。而建立在集合论基础上的定性比较分析，正是以组态为单位，分析条件间协同效应的合适方法。具体而言，为分析选点逻辑在不同试点时段的演化规律，本研究引入多时段定性比较分析方法：将研究时期划分为多个时段，跨期比较不同时段的条件组态，以揭示研究对象如何以及为何发生动态变化（Vis et al.，2013）。同时，定性比较分析主要是从深度案例导向的方法应用中发展而来（Rihoux & Ragin，2009：170），即通过组态分析撬动案例叙事来阐明关键因素。因此，本研究一方面用组态分析引导对质性知识的辨别，另一方面结合案例分析阐释条件组态的现实含义。

（二）研究情境和资料来源

本文选择政务服务改革中的婚姻登记“跨省通办”作为研究情境，试点地区暂时突破原《婚姻登记条例》第四条第一款、第十条第一款的规定，一方当事人可在常住户口所在地或者经常居住地进行办理。这一调整将使地方面临法规制约、制度短缺、技术壁垒、政策预期偏差、区域差异显著等政策模糊性和挑战性（郝海波，2022），民政部为此以牵头试点的方式进行改革探索。中央对

试点的统筹和主导在遴选程序中已有所体现：地方提出试点意向并提交材料，民政部综合考量地方能力和基础等因素后最终敲定试点名单①。因此，这是凸显中央统筹下选点逻辑的典型性案例。另外，婚姻登记“跨省通办”试点分别于2021年、2023年分两批推行，既不是缺乏时间演进的单一轮次试点，也避免了过多轮次试点给比较分析带来的复杂性，是便于进行先后对比以揭示选点变迁逻辑的极为理想的研究情境。

基于研究设计，本文构建了定量和定性数据混合的资料库。定量数据包括：一是从《中国统计年鉴》《省级政府和重点城市一体化政务服务能力调查评估报告》等公开资料中整理相关数据。二是部分地方民政部门提供的人口数据和婚姻登记业务量数据。定性数据来源于：一是对民政部相关领导和工作人员、省（自治区、直辖市）级民政部门相关人员、基层分管工作的中层领导和业务人员进行17人次一对一的半结构访谈，访谈时长为30～60分钟不等，结合短信回访获得的一手资料。二是受访者提供的政府内部文件、工作规范、办事指南，以及相关会议记录、领导讲话稿19份。三是从国务院和地方政府官网、党报和机关报、中央和地方政府公报、主流新闻媒体、回忆录等公开渠道收集的政府公文、决策实录和媒体报道146篇。

（三）数据分析结果

1. 变量操作化与校准

试点选择作为结果变量，使用是否被部署结婚或离婚登记的“跨省通办”试点来衡量。条件变量则分别选取经济实力、政务能力、改革经验、外来人口和行政级别进行操作化。在校准策略上，Rihoux和Ragin（2009：169）指出，如果研究趋向定量性质一般适合模糊集校准，而以案例知识进行深度阐释时应优先考虑清晰集方法。此外，清晰集校准也更契合现实决策中的门槛效应（Blackman，2013）。因此，本研究将原始数据校准为二分类或三分类变量。变量选择、测量与校准的具体策略如表1所示。

表1　结果变量和条件变量的描述与校准

条件		指标	分类	校准	阈值标准
结果变量	试点选择	结婚登记或/和离婚登记的“跨省通办”试点	该地区被部署试点	1	现实经验
			该地区未被部署试点	0	

① 资料来源：民政部社会事务司访谈资料（M2404190045），编码规则为受访者代码+日期+行号索引。下同。

（续上表）

	条件	指标	分类	校准	阈值标准
条件变量	经济实力	前一年人均地区生产总值（万元）	2021年：≥76305.4 2023年：≥90774.3	2	75%分位数、25%分位数
			2021年：51396.9<x≤76305.4 2023年：57355.8<x≤90774.3	1	
			2021年：<51396.9 2023年：<57355.8	0	
	政务能力	一体化政务服务能力总体指数	2021年：≥84.8 2023年：≥84.6	1	中位数
			2021年：<84.8 2023年：<84.6	0	
	改革经验	辖区内异地婚姻登记改革的记录	2021年：至少开展过一次辖区内异地婚姻登记改革 2023年：开展辖区内异地婚姻登记改革的时间早于中位数	1	现实经验
			2021年：从未开展过辖区内异地婚姻登记改革 2023年：开展辖区内异地婚姻登记改革的时间晚于中位数	0	
	外来人口	前一年年末户口登记地为外地且离开户口登记地半年以上的（抽样）人口数	2021年：≥13267095 2023年：≥13000（*1000）	1	中位数
			2021年：<13267095 2023年：<13000（*1000）	0	
	行政级别	试点省份的行政区划类型	属于直辖市	1	现实经验
			不属于直辖市	0	

资料来源：作者自制。

2．必要条件分析和条件组态分析

单个条件变量的必要性检验结果显示，除了2021年的外来人口、2021年的~行政级别，各条件一致性均低于临界值0.9，两个例外条件也未通过不相关性检验（Schneider & Wagemann，2012）。这表明所有变量均不是必要条件。

条件组态充分性分析的结果如表2所示。解的一致性和覆盖度、每个组态的一致性均高于临界值，分析结果良好。两轮试点求得8个组态解，接下来本文将结合代表性案例进行具体阐述。

表 2　条件组态分析结果

条件	2021 年				2023 年			
	S1-1	S1-2	S1-3	S1-4	S2-1	S2-2	S2-3	S2-4
经济实力{2}	●	●			●			
经济实力{1}			•			•	●	
经济实力{0}								●
政务能力		●	●	⊗		⊗	●	
改革经验	•		●			●		
外来人口		⊗		●			⊗	⊗
行政级别	⊗	•		⊗				⊗
consistency	1	1	1	1	1	1	1	1
raw coverage	0. 222	0. 111	0. 222	0. 444	0. 5	0. 083	0. 083	0. 167
unique coverage	0. 222	0. 111	0. 222	0. 222	0. 5	0. 083	0. 083	0. 167
solution consistency	1				1			
solutioncoverage	1				0. 833			

注：●表示“核心条件存在”，•表示“边缘条件存在”，⊗表示“核心条件不存在”，⊗表示“边缘条件不存在”，空格表示“条件无关紧要”。

资料来源：作者自制。

（四）试点选择的类型及其案例分析

为便于结果解读，组态分析结果可进一步归类为两轮试点中的创新引领型、执行保障型、行动响应型，以及经济支持型、普适扩展型、边缘探索型六种类型。下文将结合案例阐释条件组合在现实中如何影响试点选择和部署。

1. 创新引领型

条件组态 S1-1 表明经济实力强且经验丰富的地区会入选试点，如广东、江苏。S1-2 对应经济实力强、政务能力强而外来人口数少的直辖市，如重庆。以上地区的经济实力优势与改革经验或政务能力形成要素互补、优中选优的组合。

作为婚姻异地登记“先行者”，广东省政协 2018 年曾开展专题调研并向全国两会提案，当时已认识到“经费服务保障能力不足”是一大改革难题。首先，多数登记机关的经费由县区民政局划拨，工作人员数量根据户籍人口进行配置，试点会导致现有人力和经费与服务需求的缺口，省民政厅曾透露“目前这方面比较困难，粤东西北地区缺口更大”①。其次，短期内录入大量历史数据也需要较多人工投入或将工作外包。因此，此类组态集中于东部发达地区，以充足财

① 整理自广东省政协“推进我省异地婚姻登记试点工作”对口协商会的报道，《南方都市报》2018 年 7 月 19 日。

力保障中央“加大经费和人力投入”的基础性要求。广东、江苏均通过政府购买服务、招聘非编制员工等方式配备登记人员力量，由地方财政支持数据补录和电子化，为试点的成功开展提供基础。

同时，在经济基础上叠加经验或能力优势，能激发地方先行先试和创新引领的潜质，目的是“为全国改革探索开路”①。例如，广东最初就是婚姻异地登记的倡导者和引领者，民政部社会事务司曾与之共同研讨改革路径。早在2016年，广州、佛山就试点了跨区办理并积累了政策经验。因而民政部“积极支持广东开展此项试点工作”，目的就是用实际行动“为全国异地婚姻登记探索路径方法”②。关于中央提出的数据内部共享、服务适应性和登记资源配置三方面的创制任务，广东均进行了探索和细化：联合公安和法院验证登记者居住及身份信息的真实性，协同数据局部署短信通知、生物和身份核验组件，与公安合作提前测算流动人口服务需求等。而作为首批试点中的直辖市，重庆的行政层级精简且辖区较小，在域内政务服务均衡性和信息互通方面具有结构性优势。重庆同时启动全市通办和跨省通办，这对未有域内通办历史的地区具有参考价值。作为“创新引领型”地区，重庆凭借其极高的政务能力成功实现政策创制。例如，将婚姻登记纳入电子证照应用场景推广，实现证照有效归集和用户自助查询等，在服务信息化方面为其他地区提供了新思路，均得到民政部采纳和推广③。

2. 执行保障型

条件组态S1-3表明，经济实力中等的地区若具备政务能力和改革经验，就能被选为试点。经济优势不突出时，政务能力和改革经验作为核心条件必须同时存在，以最大程度保障试点成功。

以四川为例，其政务能力位居全国第一梯队且均等化程度高。依托成渝城市群的跨省通办机制，四川在省际服务协同上积累深厚。民政部意识到“婚姻登记的背后内容非常丰富，并不像表面那么简单。当事人信息核查就要数据完善和设备支撑，也依赖部门间数据的有效共享。通办后的业务流程需要再改造、再完善，省际服务联动也很关键”（民政部工作人员访谈资料M2404190054）。这些都依赖于一体化政务能力基础。事实上，四川在试点中发挥政务能力优势，明确试点后业务量大幅增加的婚姻登记处，配备自助办理智能终端、知识库智

① 整理自民政部婚姻登记“跨省通办”试点工作动员部署会内容，2021年5月19日。

② 参见包定华《回顾我第一次参加省政协对口协商会的经历》，载《广东政协忆事·第二卷》，羊城晚报出版社2020年版，第218页。

③ 整理自《高质量推进婚姻登记“跨省通办”试点》，2021年12月9日，重庆市人民政府网站：https://admin.cq.gov.cn/zt/shfgfgg/xnwskstbzq/202112/t20211209_10115465.html；对民政部社会事务司的访谈资料（M2404190092）。

能机器人等“互联网+”服务，推动线上线下数据融合。四川强调的“跨区域办理和信息化智能化同步推进”的策略在众多试点地区中属于较为独特①。

在历史经验方面，四川采取以省会“先行先试”撬动全省工作的思路，将成都市作为经验“策源地”。早在2020年，民政部就曾指导成都开展跨区登记试点实践。成都是西部地区首个全市通办的城市。随后，四川省民政厅制定《四川省婚姻登记跨区域办理工作方案》，吸纳成都市的经验并予以制度化，通过召开跨区域办理工作部署会和统一培训，介绍并推广成都市的做法②。基于成都经验的扩散，四川各地有序推进全省通办，为跨省通办奠定实践基础。总之，历史经验与政务能力优势的“双保险”很大程度上弥补了经济优势不突出的条件，民政部与之合作探索域内通办模式的经验，更能让中央相信该地是可靠的执行者。经济代表性和能力优选性的结合不仅能探索出更具普遍意义的经验，也能确保执行成功，增强政策推广的政治基础和现实信心。

3．行动响应型

条件组态S1-4指出以大量外来人口为核心条件的省份，即使政务能力存在不足也会被选为试点。这些地区流动人口规模庞大，可能引发就地登记量陡增，然而这些地区又不具备充分的能力优势，服务承载力弱。与前两类组态不同，此类试点选择体现了“行动响应”的核心考量。

一方面，跨省婚姻登记本身就是由需求驱动的政务改革。2016年民政部就提出探索异地婚姻登记，多年过去仍未实质性推进。直到2020年国务院将其列入全国高频政务服务跨省通办事项，2021年《国务院关于落实〈政府工作报告〉重点工作分工的意见》（国发〔2022〕9号）又对民政部提出明确任务，政策之窗由此打开。其间，群众写信、专家持续呼吁、两会代表多次提案，使民政部意识到社会的迫切需求。内外压力下在这些地区试点“不是要不要办、该不该办的问题，而是思考和研究如何办好的问题”（民政部工作人员访谈资料M2404190075）。据了解，测算试点对服务总人口的覆盖比例以满足办理需求是民政部选点的重要环节。山东、河南、辽宁等地的外来人口数量位于全国前列，“人户分离”情况普遍且适婚人员占很大比例。民政部将此轮试点称为“解决群众急难愁盼的行动”，体现了需求覆盖度和回应性的考量。

另一方面，此类组态客观上面临政务能力约束。例如，河南婚姻登记窗口仍有较多老旧设备，历史补录任务艰巨；民政部曾通报了信息数据差值过大的省份，如山东占比超过30%。为此，试点伴随上级激励和注意力配置机制，使

① 整理自《四川省民政厅办公室关于进一步提升婚姻登记信息化、智能化水平的通知》（厅办〔2021〕11号）。

② 整理自四川省成都市民政部门的访谈资料（C2404150152）。

地方集中努力推进任务。民政部为试点项目配套了月调度制度，定期通报工作进展，建立压力传导到位、层层落实到人的责任链条和问责机制，给予地方“只能给全局添彩，不能添堵”的政治压力①。由此，试点实践展现了更明显的“高位推动”和加速赶超特征。辽宁省民政厅用“实现跨越式发展”形容试点目标，各级领导高度重视，将试点工作纳入省政府绩效考核并列入党史学习教育和“我为群众办实事”重点任务。山东开创性地开展全省婚姻数据质量提升攻关，发动群众补领婚姻登记证以加快补录数据。河南针对基层服务能力薄弱的问题，通过在线平台对登记员开展点对点培训1300余人次，得到民政部通报表扬②。同时，作为试点先行者，这些地区也在行动中进行探索。例如，为应对服务量增加的挑战，山东采取预约登记的方式，并限制预约号在日均业务量的50%。“由于人口流动和外来人口居住的不确定性，这能确保基层日常工作不受过大冲击，维持可承受的工作负担。”（山东省某婚姻登记中心主任访谈资料D2404140580）山东还为此编制了详细的地方操作标准，被登记员称为“红宝书”，细化了工作规范和办理流程，为更多地区解决基层试点难题提供参考。

4. 经济支持型

进入第二轮试点，条件组态S2-1揭示了一个重要特征：当人均GDP水平位于全国前列，它就能够被选择为试点。这是个有意思的结论，其他条件对于中央政府的选点考量无关紧要，而经济实力强成为单独构成试点结果产生的充分条件。

具体而言，北京、上海、福建、天津的人均GDP位列全国第1—4名，经济资源作为基础性支持，能确保具备充足的地方财政以完成设备更新改造、数据电子化和人员配备等任务，有效应对大幅增加的服务量，体现了经济支持下的稳妥推进策略。尽管这些地区经济实力强，但它们的改革经验、外来人口规模和政务能力差异较大。与福建、北京和上海相比，天津的政务能力仅位于全国第二梯队。天津和福建的外来人口比重低于北京和上海，而天津的外来人口规模显著更小。北京于2015年就实现了市内通办，而上海出于工作稳妥性的考量直到2022年12月才实现市内通办③。以上地区无一例外地被选作试点，这反映了经济实力的门槛效应以及对其他条件的替代效应。

较大的组内差异和组态解覆盖度也反映了中央政策推广与需求回应的考量。民政部已注意到，第一轮试点期间很多民众通过政务留言、信访等渠道呼吁将某些地区纳入试点范围，北京、上海等地也为此请示民政部试点授权。这一组

① 整理自民政部婚姻登记“跨省通办”试点工作动员部署会内容，2021年5月19日。
② 整理自对民政部社会事务司的访谈资料（M2404190075）。
③ 整理自对上海市民政局的访谈资料（H2405151370）。

态解包含了第二轮试点中数量最多的城市，大幅度覆盖了婚姻登记通办需求。据介绍，上海开展的跨省业务已经辐射全国 30 个省区。在这些地区扩大试点是“顺应群众需求、回应社会关切的实际举措”①。总之，这一选择能够带来以下效果：一方面，经济支持为成功完成试点任务提供了基础；另一方面，组内异质性有助于检验政策效度，扩展布局和回应民众需求，推动全国范围内的改革进程。

5. 普适扩展型

条件组态 S2-2、S2-3 表明，若某地经济实力属于中等水平，即使政务能力不足但具备改革历史经验，或者政务能力强且外来人口少，也能够被选为试点。从人均 GDP 上看，此类样本处于全国中游，只需具备改革经验或政务能力的有利条件之一，即可获得试点资格，如海南、宁夏。

海南的试点布局主要由改革经验驱动，这得益于第一轮试点给其他地区打开了补齐短板、稳中求进的“窗口期”。海南采取“跨区通办试点、全省通办推开、衔接跨省通办”的逐步推进策略，2020 年 9 月在海口试点跨区域办理，2022 年 12 月实施全省通办，省民政厅通过实施域内通办要求基层加速完成档案电子化和设备智能化，借助试点“政策时差”，用两年多的间隙为跨省通办做好准备，积累经验。据了解，这一轮选点时前期的域内通办基础成为民政部的重要考量。同时，省市两级业务先行打通，也为统一集成省内各市县的婚姻登记预约系统创造了条件，当事人在全省统一平台进行登记跨省业务预约②，进一步提高了工作效率。

宁夏具备政务服务能力的优势基础，一体化政务能力指数被评为“非常高”级别，2018 年以来连续位居西北地区第一名。宁夏政务系统已打通 51 个专业数据壁垒，为婚姻信息共享和身份协查核验奠定了基础。借助自治区深化“放管服”的契机，民政系统也在婚姻登记信息平台新增生物识别、音视频采集、电子证照等模块，为试点提供信息化支撑③。总体上，这些地区的实践并未突出政策创新和示范创建，民政部未将其细则编入统一指南。其选择逻辑不遵循多重优势捆绑的“短板效应”。在优势条件和不利条件之间，这些样本呈现了取长补短的“长板效应”，经验或能力优势可补足其他条件的劣势，确保试点有效执行即可。同时，经济维度则遵循代表性的标准，因此这些地区可被视作考察政策

① 整理自民政部扩大内地居民婚姻登记“跨省通办”试点工作动员部署电视电话会议内容，2023 年 5 月 25 日。

② 参见《6 月 1 日起海南婚姻登记可“跨省通办”》，《海南日报》2023 年 5 月 31 日。

③ 参见《今起我区全面实施内地居民婚姻登记“跨省通办”试点》，《宁夏日报》2023 年 6 月 1 日。

在更普适条件下的执行效果和推广价值的理想场所。

6. 边缘探索型

条件组态 S2-4 表示人均 GDP 低、外来人口规模小的省份能被选为试点，如广西、河北。经济实力薄弱作为潜在挑战，搭配服务负荷的兜底性条件，既能尝试政策在欠发达地区落实的可行性，又以较保守的登记工作量保证试点稳健执行。

首先，第二轮仍未被选入试点范围的区域中，经济薄弱的省份占较大比重。中央为了稳中求进，仍以试点的方式为其提供补齐人员、数据和技术短板的窗口期，其间，与之相似的试点地区所发现的突出问题就能成为重要的对照和参考①。将试点拓宽至经济实力薄弱的地区，能进一步探索、验证政策向全局覆盖的可行性，也是为基本公共服务均等化和全国《婚姻登记条例》的最终修订探索条件。

其次，在经济实力薄弱的地区仍需挑选那些预期能成功的样本。一方面，外来人口规模小意味着试点不会带来过多服务需求。试点部署与登记资源配置相匹配，体现了谨慎稳健和审慎兜底的思路。正如民政部指出，“确定试点地区，我们会看这个地方有没有足够的公共服务承载力去做这件事”（民政部工作人员访谈资料 M2404190047）。据了解，试点开始后，一些地区发现结婚人数已呈下降趋势，人员和窗口配备不会造成过多负担。另一方面，前期经验的传播与各地主动学习也为选点范围在经济维度的拓宽提供了条件。试点进入第二轮时，第一轮试点地区已通过实践总结出丰富的实施细则，各试点通过自发学习互鉴来促进自身在资源约束下完成试点任务。河北强调省外经验吸纳与省内经验推广相结合，既注重“将内地试点地区的好做法、好经验上升为指导面上工作的政策措施”，同时在省内“及时收集各地好的经验做法并推广至全省”②。事实上，河北采取的预约受理联动预审制、编制并公开群众办事指南、以补领证件专项行动促进历史数据完善等做法，均是经广泛实践后证明有效的举措。此外，广西“全市通办”“全区通办”的前期经验，民众在“领导留言板”的呼吁，以及积极向中央争取被列入试点省份的尝试，都表明了其相对更好的工作基础和主动性。总之，边缘探索型地区的试点覆盖、推广及评估为政策全面执行积累了条件。

综上所述，试点选择的各组态类型和特征都各具差异（见表 3），缘于中央

① 整理自对西藏某地民政局工作人员的访谈（X2404151250）；民政部扩大内地居民婚姻登记“跨省通办”试点工作动员部署电视电话会议内容，2023 年 5 月 25 日。

② 参见《河北省民政厅办公室关于做好内地居民婚姻登记“跨省通办”试点有关工作的通知》，2023 年 5 月 26 日。

试点选择的复杂逻辑，也成为各试点地区间展开组合互动的基础。

表 3　试点选择的多元类型及特征

	组态类型	过程性目标	主导原则	条件组合特征
阶段一	①创新引领型	方案创新、示范创建、改革试错	优选性	优中选优、要素捆绑
	②执行保障型	政策试对、方案创新	优选性、代表性	多重保障、要素捆绑
	③行动响应型	需求回应、行动扩展	回应性	外压驱动、行动导向
阶段二	④经济支持型	政策推广、需求回应、政策试对	优选性、回应性	门槛效应、要素替代
	⑤普适扩展型	政策推广、效度评估	代表性、优选性	取长补短、要素替代
	⑥边缘探索型	布局覆盖、效度评估、经验探索	代表性	负向取样、审慎兜底

资料来源：作者自制。

五、“点面互构”：试点选择逻辑及其组合效应

在深入分析多类型的选点实践后，遵循多时段定性比较分析方法，研究首先比较条件组态的跨时段分布模式与条件变量间的潜在替代关系（Vis et al.，2013），揭示试点选择的深层逻辑。然后，研究基于各组态在时序和行为上的互动关系，揭示其共同驱动试点进程的组合效应。

（一）基于组态路径分析的试点选择逻辑

第一，因需而置的目标适配逻辑。研究发现各时段下的组态类型均无重复，试点地区以跨时段的不同组合适配并承接了多元试点目标。正如民政部表示：“试点地区各自承担的任务各有侧重，不尽相同，事前也都与大家沟通商量过”①，这印证了试点是中央在同一政策框架下，向不同地方匹配目标和任务的机制。这种匹配部署以中央对地方差异条件的掌握为前提。民政部多次对北京、天津、山东、重庆、广东等地开展预调研，充分认识到人力和财力配备、基层经验积累、服务信息化和数据质量、舆论压力等情况在地区间的差异，“各地的工作基础不一样”，既是采用试点模式的现实原因，也是试点设计的客观条件。反映到组态分布上，除组态 S2-1 外，其他组态都至少由三个核心或边缘条件组成。这种高维交互项作用是传统计量技术难以捕捉到的，表明中央在选点设计时对各条件组合的兼顾平衡和差异化考量。在集成了优选性条件的组态中，核心目标是政策创制、示范创建和内部效度检验。包含更差异化条件的组态则强调行动和推广目标，重视政策经验与各类外部环境的适配性。此外，S1-4 是唯

① 整理自民政部婚姻登记“跨省通办”试点工作动员部署会内容，2021 年 5 月 19 日。

一缺失经济条件、外来人口规模大的组态，可见时间压力下的行动导向也可能优先于政策可行性的考量，凸显问题解决与民众互动的特征。

第二，因时制宜的动态演进逻辑。对组态路径的跨时段比较发现，经济实力、政务能力和改革经验的优势是各时段均存在的核心条件，具体分析其路径演化得出：（1）以经济实力强为核心条件的组态由 S1-1、S1-2 合并为 S2-1，政务能力、改革经验、行政级别和外来人口数量作为其他条件被删削。（2）以政务能力为核心条件的组态从 S1-2、S1-3 演化为 S2-3，经济实力、改革经验被精简，~外来人口数量仍然保留，政务能力与服务负荷的绑定存在时间上的稳健性。（3）以改革经验为核心条件的组态从 S1-3 发展为 S2-2，两者依次搭配政务能力条件的不同状态，在改革经验的子样本中实现政务能力维度的周延覆盖。总之，无论是删削、精简还是覆盖逻辑，组态路径演化体现了选点条件的边际放宽和更多元样本的吸纳。正如民政部所言，“稳中求进”是推进试点的核心。在方案模糊和效度不明的初期，需要经济、能力与经验“双保险”以促进创新和保障执行，以稳为主。随着试点推进到第二轮，政策明晰度得以提升，在保持核心优势条件作为关键标准的基础上，调整部分条件的组合以推进试点扩展，实现“稳”与“进”的灵活平衡、动态调适。

第三，多元配置的条件组合逻辑。试点选择各个条件的因果效应不存在跨组态的可加性，中央不会孤立地将各种试点条件的贡献加总进而决定试点名单。对条件组合与潜在替代关系进行分析，随着试点推进依次出现以下模式：（1）正向条件捆绑。第一轮试点中如果经济实力领先，还需要叠加改革经验或政务能力才能被选中；如果经济实力中等，则必须同时具备政务能力和改革经验。试点的有利条件必须至少同时存在两个，即以正向条件的捆绑得出优选性样本。（2）正向条件间替代。对比组态 S2-2 和 S2-3 可以发现，当经济实力处于中等水平时，政务能力和改革经验存在潜在的替代关系，而组态 S2-1 则表明仅凭经济实力强就足以进入试点序列。资源、能力、经验优势间能相互“取长补短”，覆盖了更多元的情境。（3）正负条件搭配。由组态 S2-2、S2-4 可知，当政务能力成为负向条件时，需搭配改革经验的正向条件，以辖区内通办的成熟探索弥补政务能力的不足。当中央试图在欠发达地区布局，在负向条件（经济实力不足）之上，通过选择相对容易管理的样本（外来人口少）来控制风险和负担，体现审慎推进、风险兜底以兼顾有效执行和差异化试验的思路。

第四，经济导向的参照系逻辑。经济实力几乎在所有组态解中都有所体现。经济水平作为试点选择的关键已成为研究共识，但是既有研究普遍将其处理为衡量选点优选性、代表性的单一尺度。与之不同的是，本研究发现经济条件在试点选择中遵循一种“参照系逻辑”：在经济发达到欠发达的光谱上，分别搭配反映不同目标导向的条件组合，均可能正向促进试点的选择。大部分试点样本

的人均 GDP 位于前列，部分证实了优选性逻辑，在第二轮试点中经济领先的地区以更高的比例被选入试点序列，优选性更为凸显。中央也将人均 GDP 属于中等水平甚至相对落后水平的地区纳入试点，来验证政策铺开的可行性，更加凸显全局考量而非仅注重优选性，体现为组态 S1-3 和 S2-2、S2-3、S2-4。中央不拘泥于经济条件优越的样本，也非机械地遵循经济水平的绝对代表性，而是以地方经济的不同水平为参照系，与不同类型的条件共同组合以产生选点结果。

（二）基于组态间互动分析的选点组合效应

中央政府通过精心选择多元试点地区，组成了时间上错落、差异化互补的试点群。基于此，各种组态之间就能产生有机互动和关联，由此驱动试点演进和政策变迁。

第一，过程维度的“政策与行动互置”。这组互动产生于试点窗口期与政策过程周期的时间张力。理想状态下中央政策经长期酝酿和理性制定，之后的执行则成为较纯粹的“实施”过程。然而在时间压缩的现实中，面对政策细节的不确定性，政策行动往往先行，并与仍在成形中的政策建构过程相互重叠交织。

一方面，部分组态体现“以行动构建政策”的特点。民政部曾指出“不能等所有问题都解决了才去办，而是通过试点来加快政策完善的进程”①，“决策删减”使政策行动承担更多创制性功能（薛澜、赵静，2017）。同时，整合多元政策环节于更小区域单元能缩短时滞、降低全局模糊性。具备经济实力、政务能力及改革经验的复合优势地区，通过开拓技术创新和服务路径，先行探索示范性经验，凸显创新引领者的角色。行动响应型则在政治支持与资源聚焦下，针对登记人员短缺、数据质量等问题，边行动边解决挑战，积累经验，为与之相似的后发区域进行创制性探索。由此，“以行动构建政策”是一种实践导向的政策创制，地方基于具有差异化的情境条件“边行边试”而产出丰富的政策经验。

另一方面，“以政策释放行动”表现为政策建构的完善为下一步行动创造机会。在新政策推行受限的地区，上述先行者经验的溢出放松了原有的约束性条件。首先是地方的自发互动学习，如上海、安徽、海南等地均赴广东、重庆等地学习互鉴，河北也强调对既有经验的移植，以后发学习优势降低政策创制和试错的成本。其次是中央的吸纳整合，促进统一政策工具包的明晰。民政部在内部工作会议上介绍了广东、重庆和山东等地在资源配置、数据共享和服务流程优化上的措施，鼓励后发地区学习借鉴。在经济支持型、普适扩展型和边缘探索型的部署中，民政部整合多个省市级工作指引编制统一工作指南，以期提升这些地区的业务能力。通过知识累进型的行动接力，既有经验的学习与既成

① 整理自民政部婚姻登记“跨省通办”试点工作动员部署会内容，2021 年 5 月 19 日。

方案的标准化能释放选点条件约束，先行者的政策建构为政策赢得了更广阔的行动空间。

第二，时空维度的“时间与空间互促”，这一维度聚焦试点窗口期与政策条件成熟度的互动。各地政策条件存在不均衡与不充分的问题，为此，中央以差异化的选点布局扩展空间弹性，以多轮次试点创造政策时差，从以下两方面打开政策行动空间。

一方面，时间上的多轮试点创造了空间上的延伸梯度，即“以时间驱动空间”。政策时差允许不同地区有不同的实施进度和方式（周望，2015），为空间上的梯度实施和政策资源配置拓宽了基础。创新引领型、执行保障型最先具备了成熟条件，理应先期布局，并给其他地区补齐短板、迎头赶上的窗口期，能对照试点地区的突出问题抓紧研究。而下一轮试点时，经济支持型、普适扩展型的选点样本此时已准备好了政策条件，得以更稳妥地部署。中央参考不同地方的政策时机逐步匹配空间布局，强调了试点审慎性和政策时机的适配性。同时，在局部时机已成熟的空间先行实施，可以有效抓住政策窗口而无需等待全面行动，避免错失最佳行动时间点。这组互动体现了“慢即是快”的试点效果，以时间上的分阶段延伸驱动整体的空间布局。

另一方面，“以空间催化时间”，这首先体现在用选点创设局部制度空间，倒逼地方政策时机加速成熟（吴晓林、谭晓琴，2022）。行动响应型和边缘探索型分别面临改革负荷过重、政务能力不足及经济资源短缺的困境，而中央统筹的试点布局不仅作为一种纵向激励，还向社会公开传递了政府主动作为的信号。试点部署也为地方登记设备配置、信息系统运维、纸质档案电子化等工作设置了“硬期限”，工作进展需定期向中央通报。这些都加速弥补了现有空间的时间滞后性。其次，局部空间的试点效果又进一步通过反馈机制加速全局政策时机的成熟。正因为试点推动了支持政策和配套举措加速落地，试点地区的登记合格率、群众满意率都达到了理想水平，中央比原计划提前一年半推出第二轮试点，尝试在欠发达地区进行试点探索，更明确了从试点向“全国通办”升级的时间节点①。这些都催化了全国性政策窗口的开启。

总之，试点选择超越了简单的抽样原则而呈现以下特征。“选点”作为试点设计工具，中央基于政策建构与行动、时间与空间的总体考量，有意地布局一系列相互关联、各有侧重的试点区域，以多轮次和差异化选点促成多元实践互动，驱动全局政策进程。上述讨论可归纳为“点面互构”：既包括“以点带面”，利用局部地区的试点行动以创制方案、评估效度，降低全局的不确定性，

① 整理自民政部扩大内地居民婚姻登记“跨省通办”试点工作动员部署电视电话会议内容，2023年5月25日。

通过行动聚焦和资源集中的试点布局，推动面上的政策时机成熟；又包括“以面带点”，通过扩展全域整体的政策空间弹性，为局地实施创造适应性，同时释放面上政策行为的正外部性，以此催化局地政策条件的加速改善。这既是政策建构与政策行动的反馈性迭代，也是政策时间和空间的调适性互动，共同形成互为促进的政策加速机制。“点面互构”超越了“由点到面”的单向度逻辑，是试点单元之间、试点单元与政策全局之间、中央与地方之间的紧密互动，其成功实现以科学合理与稳健调适的选点统筹为基础。

六、结论与展望

试点地区的选择是勾连政策试点“点面鸿沟”的关键。基于试点机制的政务服务改革依赖中央的选点设计与统筹规划。为此，本文通过多时段定性比较分析方法结合案例分析，以婚姻登记“跨省通办”为例，揭示中央试点选择的多元逻辑及其演化特征。首先，中央基于多元目标考量与地方禀赋差异的匹配，依次形成了创新引领型、执行保障型、行动响应型，以及经济支持型、普适扩展型和边缘探索型六种试点选择的组态类型。其次，中央在多轮选点布局时会根据不同情势、信息和时机变化，以因需而置、因时制宜、多元条件配置和以经济为参照系等复杂逻辑进行试点选择和设计。最后，以各具差异而互补的试点群为基础，本文以“点面互构”探讨了各选点组态的互动特征，通过政策与行动互置、时间与空间互促的丰富互动进一步展现中央试点部署中的复杂动态。

通过引入“选点”这一新颖的理论切口，本文的核心贡献如下。其一，关于试点选择的标准，以“多元组态论”调和了优选性和代表性的既有理论争论，为选点逻辑拓展了更复杂而精致的理解。其二，关于试点选择的机制，对隐没于既有研究中的“选点”概念进行反思和再认识，构建中央统筹和央地匹配的整合性框架。其三，关于试点研究对“点-面”的核心关切，以“点面互构”揭示试点选择的多元特征与组态互动，超越了“由点到面”线性发展的试验论逻辑，为弥合“点面鸿沟”的理论跳跃提供了新的思考。

作为一项探索性研究，本文存在以下局限有待后续探索。其一，对案例的深度聚焦限制了纳入大量政策进行面上分析和相互比较的可能，尽管在中央发起的基层政务公开、全国一体化在线政务服务平台和政府网站集约化等试点中能够观察到相似的模式，未来需要研究者进一步验证结论的外部效度。其二，中央把握试点申请标准和掌握选点决定权是我国政策试点的主要情况，但也存在地方自发创新经中央追认为试点地区的模式，这虽然不是本文所涉范围，但也值得进一步探讨。

参考文献

安·弗洛里妮、赖海榕、陈业灵（2013）. 中国试验：从地方创新到全国改革. 北京：中央编译出版社.
Florini, A., Lai, H. R., & Chen, Y. L.（2013）. *China Experiments: From Local Innovations to National Reform*. Beijing: Central Compilation & Translation Press.（in Chinese）

陈水生（2020）. 什么是“好政策”？——公共政策质量研究综述. 公共行政评论，13(3)：172-192.
Chen, S. S.（2020）. What Is a Good Policy: A Literature Review of Public Policy Quality. *Journal of Public Administration*, 13(3): 172-192.（in Chinese）

陈水生、祝辰浪（2022）. 中国公共政策调适性稳定的内在机理与实现路径. 政治学研究，(3)：61-73+161-162.
Chen, S. S., & Zhu, C. L.（2022）. Adaptive Stability of Public Policy: Internal Mechanism and Realization Path. *CASS Journal of Political Science*, (3): 61-73+161-162.（in Chinese）

陈叶烽、刘莹、杨雯渊（2023）. 公共政策评估与随机控制实验——基于“规模化”视角的经验启示与中国实践. 管理世界，39(3)：172-196.
Chen, Y. F., Liu, Y., & Yang, W. Y.（2023）. Public Policy Evaluation and Randomized Controlled Trials: Implications and Prospects with China's Experience from the Perspective of Scalability. *Journal of Management World*, 39(3): 172-196.（in Chinese）

郝海波（2022）. 整体性治理视阈下政务服务“跨省通办”的现实困境和实践进路——以婚姻登记“跨省通办”试点为例. 中国行政管理，(6)：12-18.
Hao, H. B.（2022）. The Realistic Dilemma and Practical Approach of “Cross-Province Access” to Government Services from the Perspective of Holistic Governance: A Pilot Project of Cross-Provincial Marriage Registration as an Example. *Chinese Public Administration*, (6): 12-18.（in Chinese）

韩万渠、袁高辉（2023）. 构建敏捷治理协同机制 推进政务服务“跨省通办”. 中国行政管理，(5)：47-53.
Han, W. Q., & Yuan, G. H.（2023）Constructing Agile Governance Coordination Mechanism to Promote Inter-Provincial Government Services. *Chinese Public Administration*, (5): 47-53.（in Chinese）

李婷、杨宏山（2020）. 中国试验治理的注意力转变与制度发展. 甘肃行政学院学报，(3)：63-72+126.
Li, P., & Yang, H. S.（2020）. Attention Shift and Institutional Development of China's Experimentalism Governance. *Journal of Gansu Administration Institute*, (3): 63-72+126.（in Chinese）

李强彬、支广东、李延伟（2023）. 中央推进政策试点的差异化政策工具选择逻辑——基于20个案例的定性比较分析. 公共行政评论，16(1)：161-180+200.
Li, Q. B., Zhi, G. D., & Li, Y. W.（2023）. The Choice Logic of Differentiated Policy Tools for Central Government Promotion of Policy Pilots: A Qualitative Comparative Analysis of 20 Cases. *Journal of Public Administration*, 16(1): 161-180+200.（in Chinese）

李智超（2019）. 政策试点推广的多重逻辑——基于我国智慧城市试点的分析. 公共管理学报，16(3)：145-156+175.
Li, Z. C.（2019）. The Multiple Logics in the Promotion of Policy Pilot: Evidence from Smart Cities Pilot in China. *Journal of Public Management*, 16(3): 145-156+175.（in Chinese）

廖福崇（2021）. “放管服”改革的政策创新研究：试点-推广的政策逻辑. 暨南学报(哲学社会科学版)，43(10)：60-72.
Liao, F. C.（2021）. Policy Innovations of China's Reform of Government Functions: Policy Mechanism of Pilot Introduction. *Jinan Journal* (*Philosophy & Social Sciences Edition*), 43(10): 60-72.（in Chinese）

刘军强、胡国鹏、李振（2018）. 试点与实验：社会实验法及其对试点机制的启示. 政治学研究，(4)：103-116+128.
Liu, J. Q., Hu, G. P., & Li, Z.（2018）. Pilot and Experiment: Social Experiment and Implications for Pilot Mechanism. *CASS Journal of Political Science*, (4): 103-116+128.（in Chinese）

刘培伟（2010）. 基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释. 开放时代，(4)：59-81.
Liu, P. W.（2010）. Experiment Based on Selective Control by the Central Government: A New Interpretation of the “Practice” Mechanism of Reform in China. *Open Times*, (4): 59 - 81.（in Chinese）

刘然（2020）. 并非只为试验：重新审视试点的功能与价值. 中国行政管理，(12)：21-26.
Liu, R.（2020）. Not Only for Experimentation: Re-examine the Function and Value of Chinese Policy Pilots. *Chinese Public Administration*, (12): 21-26.（in Chinese）

刘伟（2015）. 政策试点：发生机制与内在逻辑——基于我国公共部门绩效管理政策的案例研究. 中国行政管

理，(5)：113-119.

Liu, W. (2015). Policy Experiments: Start-up Mechanisms and Internal Logic: Case Studies on the Performance Management Policies in China's Public Sectors. *Chinese Public Administration*, (5): 113-119. (in Chinese)

王路昊、庞莞菲、廖力 (2023). 试验与示范：国家自主创新示范区建设中的央地话语联盟. 公共行政评论，16(1)：48-69+198.

Wang, L. H., Pang, W. F., & Liao, L. (2023). Experimentation and Demonstration: Central-Local Discourse Coalitions in the Construction of National Independent Innovation Demonstration Zones. *Journal of Public Administration*, 16(1): 48-69+198. (in Chinese)

王思琦 (2022). 中国政策试点中的随机实验：一种方法论的探讨. 公共行政评论，15(1)：30-50+197.

Wang, S. Q. (2022), Randomized Experiments in Chinese Policy Pilots: A Methodological Discussion. *Journal of Public Administration*, 15(1): 30-50+197. (in Chinese)

吴晓林、谭晓琴 (2022). 以时间换空间：基层治理政策创新的"时空适配"机制——对成都市"信托制"物业治理的考察. 公共管理学报，19(3)：123-135+174.

Wu, X. L., & Tan, X. Q. (2022). Time for Space: The "Time-Spatial Adaptation" Mechanism of Grassroots Governance Policy Innovation: Investigation on the Residence Property Service Innovation in Chengdu. *Journal of Public Management*, 19(3): 123-135+174. (in Chinese)

吴怡频、钟文钰、赵雅婷 (2024). 试点选择的偏好：基于中央部委发起试点的政策文本分析. 公共管理评论，6(2)：185-210.

Wu, Y. P., Zhong, W. Y., & Zhao, Y. T. (2024). Pilot Selecting Preferences: Based on a Textual Analysis of Central Government Policy Documents. *China Public Administration Review*, 6(2): 185-210. (in Chinese)

薛澜、赵静 (2017). 转型期公共政策过程的适应性改革及局限. 中国社会科学，(9)：45-67+206.

Xue, L., & Zhao, J. (2017). Adaptive Reform and Limitations of the Public Policy Process in the Course of Transition. *Social Sciences in China*, (9): 45-67+206. (in Chinese)

杨宏山 (2013). 双轨制政策试验：政策创新的中国经验. 中国行政管理，(6)：12-15+103.

Yang, H. S. (2013). Dual-Track Approach to Policy Experiment: The Experience of Policy Innovation in China. *Chinese Public Administration*, (6): 12-15+103. (in Chinese)

杨宏山 (2015). 创制性政策的执行机制研究——基于政策学习的视角. 中国人民大学学报，29(3)：100-107.

Yang, H. S. (2015). On Implementation Approach of Innovative Policy: The Perspective of Policy Learning. *Journal of Renmin University of China*, 29(3): 100-107. (in Chinese)

杨宏山、黄永青 (2007). 我国地方行政层级改革的制度分析. 甘肃行政学院学报，(2)：16-19.

Yang, H. S., & Huang, Y. Q. (2007). Institutional Analysis of Local Administrative Hierarchy Reform in China. *Journal of Gansu AdministrativeInstitute*, (2): 16-19. (in Chinese)

杨宏山、李沁 (2021). 政策试验的注意力调控与适应性治理. 行政论坛，28(3)：59-67.

Yang, H. S., & Li, Q. (2021). Attention Steering of Policy Experimentation and Adaptive Governance. *Administrative Tribune*, 28(3): 59-67. (in Chinese)

张权、谢荻帆 (2023). 如何选，选得如何？政策过程中的试点单位选择及其"科学性"原则——以智慧城市试点为例. 中共中央党校(国家行政学院)学报，27(1)：85-95.

Zhang, Q., & Xie, D. F., How to Select and How about the Selection? The Selection of Pilot Areas in Policy Process and Its Scientific Principles: Taking Smart City Experiment as an Example. *Journal of the Party School of the Central Committee of the C. P. C.* (*Chinese Academy of Governance*), 27(1): 85-95. (in Chinese)

赵慧 (2019). 政策试点的试验机制：情境与策略. 中国行政管理，(1)：73-79.

Zhao, H. (2019). Experimental Mechanism of Policy Pilots: Situations and Strategies. *Chinese Public Administration*, (1): 73-79. (in Chinese)

郑耀东、武俊伟 (2023). 政策试点研究的进展、盲区及若干探讨. 中国行政管理，(3)：60-67.

Zheng, Y. D., & Wu, J. W. (2023). Progress of Policy Pilot Research, Blind Spots and Several Discussions. *Chinese Public Administration*, (3): 60-67. (in Chinese)

周望 (2015). "政策试点"的衍生效应与优化策略. 行政科学论坛，2(4)：24-29.

Zhou, W. (2015). The Derivative Effects and Optimization Strategies of Policy Pilot. *Research of Administration Science*, (4): 24-29. (in Chinese)

周望 (2016). 如何"由点到面"？——"试点-推广"的发生机制与过程模式. 中国行政管理，(10)：111-115.

Zhou, W. (2016). How to Proceed from Point to Surface? The Mechanismsand Models in the Promotion of Policy

Pilot. *Chinese Public Administration*, (10): 111-115. (in Chinese)

朱旭峰、张超 (2020). 央地间官员流动、信息优势与政策试点——以国家可持续发展议程创新示范区为例. 公共行政评论, 13(4): 130-146+209-210.

Zhu, X. F., & Zhang, C. (2020). Central-Local Official Mobility, Informative Advantage, and Policy Pilots: Case Study on the National Innovative Demonstration Zone for Sustainable Development in China. *Journal of Public Administration*, 13(4): 130-146+209-210. (in Chinese)

Anderson, J. E. (1990). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.

Béland, D. & Schlager, E. (2019). Varieties of Policy Feedback Research: Looking Backward, Moving Forward. *Policy Studies Journal*, 47(2): 184-205.

Blackman, T. (2013). Rethinking Policy-Related Research: Charting a Path Using Qualitative Comparative Analysis and Complexity Theory. *Contemporary Social Sciences*, 8(3): 333-345.

Ettelt, S., Williams, L. & Mays, N. (2022). National Policy Piloting as Steering at a Distance: The Perspective of Local Implementers. *Governance*, 35(2): 385-401.

He, A. J. (2023). Scaling-up Through Piloting: Dual-Track Provider Payment Reforms in China's Health System. *Health Policy and Planning*, 38(2): 218-227.

He, A. J., Fan, Y. & Su, R. (2024). Unpack the Black Box of Pilot Sampling in Policy Experimentation: A Qualitative Comparative Analysis of China's Public Hospital Reform. *Governance*, 37(3): 803-824.

Heilmann, S. (2008). Policy Experimentation in China's Economic Rise. *Studies in Comparative International Development*, 43(1): 1-26.

Helfat, C. E., Finkelstein, S., Mitchell, W., Peteraf, M., Singh, H., Teece, D. & Winter, S. G. (2009). *Dynamic Capabilities: Understanding Strategic Change in Organizations*. John Wiley & Sons.

Mei, C. & Liu, Z. (2014). Experiment-Based Policy Making or Conscious Policy Design? The Case of Urban Housing Reform in China. *Policy Sciences*, 47(3): 321-337.

Nair, S. & Howlett, M. (2016). Meaning and Power in the Design and Development of Policy Experiments. *Futures*, 76: 67-74.

O'Toole, L. J. (1986). Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field. *Journal of Public Policy*, 6(2): 181-210.

Pei, M. (2012). China and East Asian Democracy: Is CCP Rule Fragile or Resilient? *Journal of Democracy*, 23(1): 27-41.

Rihoux, B. & Ragin, C. C. (Eds.). (2009). *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. SAGE Publications.

Schneider, C. Q. & Wagemann, C. (2012). *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis*. Cambridge University Press.

Song, Y. & Li, Y. (2024). How Are Policy Pilots Managed? Findings from the New Rural Cooperative Medical Scheme in China. *Journal of Public Policy*, 44(1): 143-163.

Tsai, W. H. & Dean, N. (2014). Experimentation under Hierarchy in Local Conditions: Cases of Political Reform in Guangdong and Sichuan, China. *The China Quarterly*, 218: 339-358.

Vis, B., Woldendorp, J. & Keman, H. (2013). Examining Variation in Economic Performance Using Fuzzy-Sets. *Quality & Quantity*, 47(4): 1971-1989.

Wang, S. & Yang, D. (2025). Policy Experimentation in China: The Political Economy of Policy Learning. *Journal of Political Economy*, 734873.

Wernerfelt, B. (1984). A Resource-Based View of the Firm. *Strategic Management Journal*, 5(2): 171-180.

Zhu, X. & Wang, Y. (2024). Policy Experimentation as Communication with the Public: Social Policy, Shared Responsibility and Regime Support in China. *The China Quarterly*, 258, 400-422.

Zhu, X. & Zhao, H. (2021). Experimentalist Governance with Interactive Central-Local Relations: Making New Pension Policies in China. *Policy Studies Journal*, 49(1): 13-36.

责任编辑：张书维

论文

地方政府预算行为与经济高质量发展

李　鑫　张明媛　邓淑莲*

【摘要】在任何现代经济体中政府都是最大的参与者，它的行为和激励是影响经济发展的重要因素。作为国家财税管理的重要手段，政府预算行为势必会影响政府和市场主体的运行，进而影响经济高质量发展。论文利用地方政府预决算数据，分析地方政府预算偏差对经济高质量发展的影响效应。研究发现，地方政府预算偏差程度对经济高质量发展水平存在显著的负向影响，偏差程度越小，经济高质量发展水平越高。《中华人民共和国预算法》（2014年修正，以下简称“新《预算法》”）的实施能够有效增强政府预算偏差程度对经济高质量发展水平的影响效应，而“突击花钱”现象的存在则会削弱这一影响效应。地方政府预算偏差程度对于经济高质量发展水平的影响效应在8.5%前后存在显著差异，在低于8.5%的区间内，降低预算偏差程度所带来的影响效应更高。

【关键词】预算偏差程度　经济高质量发展　门槛效应

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）02-0043-23

一、引言

党的二十大报告指出“未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步

* 李鑫，上海财经大学公共经济与管理学院博士研究生。张明媛，上海财经大学公共经济与管理学院博士研究生。邓淑莲，上海财经大学公共经济与管理学院教授。感谢匿名评审专家、编辑部的意见与建议。

基金项目：省部级科研项目“协调立法需求与财政能力的实现路径”（2023110063），上海财经大学研究生创新基金“地方性法规和政府预决算偏差：基于《预算审查监督条例》的实施”（CXJJ-2021-334）。

的关键时期，主要目标任务是经济高质量发展取得新突破”①。推动我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，是实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展的必然选择，也是我国实现社会主义现代化的必由之路。何为经济高质量发展？高质量发展是体现“五大发展理念”的发展，是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展。根据政府与市场经济学理论，在任何现代经济体中政府都是最大的参与者，它的行为和激励是影响经济发展的重要因素。政府预算作为经法定程序批准的年度财政收支计划，反映着政府活动范围、方向和政策，是政府行为的最佳映射。

政府预算偏差程度是衡量政府预算行为的重要指标，预算偏差程度越大，意味着政府预算的实际执行情况与原有计划的差距越大，这在一定程度上反映出地方政府在预算执行过程中存在着不规范的行为。一般而言，预算偏差包括两种情况，一种是执行数大于计划数，即出现“超支”的情况；另一种是执行数小于计划数，呈现出“少支”现象。当政府存在“超支”行为时，过多的政府投资支出会对民间投资产生挤出效应，降低宏观经济效率，不利于区域经济持续发展（白天然，2019）。而当出现“少支”现象时则意味着政府无法充分利用财政资金，导致财政资金结余过多，影响政府公共服务和公共产品的有效供给，无法满足人民日益增长的美好生活需要（席毓、孙玉栋，2021）。综上所述，无论是“超支”还是“少支”状态，实际执行数偏离预算计划都会影响经济高质量发展进程（储德银、费冒盛，2021）。

国内外既有文献针对政府预算行为的研究主要集中在预算偏差的形成机制上，而对其带来的经济社会影响效应的探讨相对匮乏。近年来，部分学者陆续关注到这一问题。李永海（2016）发现财政预决算偏差度的提高会导致地方隐性经济规模的扩张，引致一系列经济社会问题。詹新宇等（2018）通过构建包含预算规则的 DSGE 模型发现，“超预算”冲击会在很大程度上影响当年的产出水平，而适度控制“超预算”规模则能够减缓经济波动效应。赵文举（2020）认为预算偏差度的扩大显著提高了地方政府债务规模，尤其是对隐性债务的扩张效应更为显著。张凯强和陈志刚（2021）基于地方政府财政收入预算“超收”和支出预算“少支”的现象，探讨政府预算偏差对区域经济稳定的影响机制，发现政府预算偏差会加剧区域间经济增长的波动水平。综观已有文献，学者们更多关注经济增长规模、经济增速等方面，针对政府预算偏差程度与经济高质量发展之间的研究相对匮乏。

① 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告，https://www.12371.cn/2022/10/25/ARTI1666705047474465.shtml。

关于如何量化经济高质量发展水平，学界也尚未达成共识。已有文献通过构建不同的综合指标体系来量化经济高质量发展水平，魏敏和李书昊（2018）从经济结构优化、创新驱动发展、资源配置高效、市场机制完善、经济增长稳定、区域协调共享、产品服务优质、基础设施完善、生态文明建设和经济成果惠民10个方面构建了高质量发展测度体系。佟孟华等（2022）立足于经济运行、增长动能、生态环境和社会民生4个角度构建指标体系。大多数学者还是倾向于立足“五大发展理念”来构建经济高质量综合指标体系（李金昌等，2019；储德银、费冒盛，2020；郭健等，2021；屈小娥、刘柳，2021；牛苗苗等，2022）。

基于此，本文利用2010—2019年全国30个省份（不包括西藏自治区和港澳台地区）的政府预算偏差数据，探讨地方政府预算行为对经济高质量发展水平的影响。研究结果发现：首先，地方政府预算偏差程度对经济高质量发展水平存在显著的负向影响，偏差程度越小，经济高质量发展水平越高。其次，新《预算法》的实施能够有效增强地方政府预算偏差程度对经济高质量水平的影响效应，而“突击花钱”现象的存在则会削弱这一影响效应。最后，地方政府预算偏差程度对于经济高质量发展水平的影响效应在8.5%前后存在显著差异，在低于8.5%的区间内，降低预算偏差程度所带来的影响效应更高。

本文可能的边际贡献体现在：首先，探讨预算行为偏差对经济社会的影响。预算偏差作为全球范围内普遍存在的现象，相较于其形成机制，研究它究竟会给经济社会发展带来何种影响更为重要。本文结合经济高质量发展的“五大发展理念”，系统地分析了地方政府预算偏差对经济高质量发展水平的影响效应，丰富了地方政府预算偏差和经济高质量发展两个方面的研究。其次，考虑到预算偏差存在的合理性，本文进一步探讨地方政府预算偏差对于经济高质量发展水平的非线性影响，借助门槛效应模型探讨地方政府预算偏差在不同区间内对经济高质量发展的影响效应。最后，预算作为财政制度的核心内容，在国家治理中发挥着重要作用，本文通过分析地方政府预算行为与经济高质量发展之间的关系，为地方政府提高财政资金使用效率提供参考，对提高财政管理绩效水平乃至推进国家治理的现代化都具有重要意义。

二、理论分析与假设

（一）政府预算行为与经济高质量发展

预算执行是把预算由计划变为现实的具体实施步骤，预算执行工作是实现财政收支任务的核心，也是决定地区经济发展的关键因素。高效的预算执行工

作能够及时且有效地将财政资金落到实处，实现地区经济的战略目标，促进地区经济高质量发展。然而，在预算执行过程中，地方政府行政官员作为理性经济人，其追求自身利益最大化的意愿会影响地方政府的预算执行工作，导致实际财政支出与计划财政支出之间出现偏差。预算执行中的偏差会影响微观市场主体的预期，从而对消费、投资以及市场价格产生冲击，导致经济波动，阻碍经济高质量发展的进程（陈志刚、吕冰洋，2019）。

具体而言，高质量发展是体现新发展理念的发展，必须坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展相统一。

第一，从创新发展的角度来看，技术进步和科技创新是促进经济长期稳定发展的核心动力。考虑到科技创新具有前期投入大、回报周期长以及技术外溢程度高等特点，科技创新行为如果依赖市场进行资源配置的话，容易出现市场失灵现象（郭健等，2021），因此政府必须充分发挥“看得见的手”的作用，引导和支持科技创新发展。然而，科技创新投资具有可视性弱、短期经济增长效应不明显的特征（吴延兵，2020），地方政府往往会忽视此类资金的使用效率，导致其不能及时足额地分配下去。更有甚者，部分政府官员还会“策略性”地调整财政支出，将更多的资金投向可视性强、短期经济增长效应明显的基础建设领域，致使科技创新投资不足，不利于科技创新发展。

第二，从协调发展的角度来看，发展不平衡是我国长期存在的问题，特别是城乡区域之间的发展差距较大已然成为制约我国高质量发展的重要因素。政府预算中的城乡社区支出反映的是政府当年的城乡社区事务支出计划，能够在一定程度上展现出地方政府在城乡区域发展方面的偏好。城乡社区支出偏差是政府实际的城乡社区支出数据与原有计划数之间的差异，通过观察2010—2019年各个省份的相关数据发现，各省份的城乡社区支出均存在“少支”现象，而且省份之间存在较大差异，最大偏差高达15.53%，最小仅为0.21%。这些“少支”现象背后隐藏的是预算资金无法及时落地的问题，也就是说政府年初拟定的各项目标都会面临无法完成的风险，包括促进城乡公共资源均衡配置的目标等，这对于实施乡村振兴战略和区域协调发展战略是一大阻碍。

第三，从绿色发展的角度来看，实现经济高质量发展，要在碳达峰、碳中和框架下，逐步有序完成我国生产生活方式的全面绿色低碳转型。然而，与科技创新相同，生态环境保护也是外部性很强的公共产品（张华等，2017），是需要政府发挥主导作用的领域。自党的十九大报告明确指出我国经济已迈入高质量发展阶段之后，党的十九届三中、四中、五中全会以及近几年政府工作报告均多次提出绿色投资是推动经济高质量发展的重要途径之一。Daniel（2019）认为绿色投资是指在节能减排等绿化技术上的投资。与此同时，张明龙（2020）

发现绿色投资对经济高质量发展有促进作用且效果显著。由此可见，节能环保支出领域的财政资金是否到位对于我国经济的高质量发展具有重要作用。一旦地方政府财政行为不受约束，无法严格遵循节能环保支出的相关预算安排，便会削弱绿色投资对于经济高质量发展的推动作用，影响绿色发展进程。

第四，从开放发展的角度来看，开放是一个国家和地区繁荣发展的必由之路，坚持“引进来”和“走出去”是解决好发展内外联动问题，促进经济开放程度不断提升的两大途径。众所周知，资本、人才以及技术都是“用脚投票”的，他们会自觉流向公共产品和服务更加优越的地区。一方面，地方政府应该致力于构建良好的营商环境，吸引优质资本和人才流入当地；另一方面，大力支持本地企业的对外业务发展。商业服务业支出能够在一定程度上反映政府在优化营商环境方面的投资和对于涉外发展服务的支持力度，如果这一支出长期处于“少支”状态的话，会削弱该地区对于商业发展的支持力度，切断“引进来”和“走出去”的道路，不利于推动当地的开放发展进程。

第五，从共享的角度来看，解决好民生领域的“短板”问题，让人民群众的获得感不断增强。实现全体人民更加公平地共享发展成果，既是高质量发展的根本目的，也能充分调动人民群众的积极性、主动性和创造性，形成推动高质量发展强大动力的必要条件。解决好与群众生活息息相关的教育、就业、医疗卫生、社会保障等民生问题，满足人民日益增长的美好生活需要，是实现共同富裕的必由之路。民生领域财政支出偏差的存在意味着年初安排的预算资金并未及时落地，这会弱化相关财政政策的效果，影响当地公共产品和服务的供给，阻碍实现共同富裕的进程。

基于上述分析，提出本文第一个假设。

H1：地方政府预算行为会影响经济高质量发展水平，地方政府预算偏差程度越小，经济高质量发展水平越高。

（二）调节机制：新《预算法》与“突击花钱”

2015 年 1 月起正式实施的新《预算法》在规范政府收支行为、硬化预算约束和强化预算监管等方面发挥了重要作用，为建立全面规范、公开透明的预算制度提供了法律保障。新《预算法》作为“经济宪法”，对预算编制、调整、执行和监管过程均作出了明确规定，从细化年初预算编制、缩短预算下达时滞、强化预算信息透明和规范预算法律责任等方面增强了预算编制的科学性和预算执行的规范性。总而言之，新《预算法》的实施，缩小了地方政府随意支配预算资金的权力和空间，全面提升了我国政府预算的执行质量（赵合云、周全林，2022），预算环境得到了有效改善。不同的预算环境下，地方政府预算行为对于

经济高质量发展水平的影响会有所差异。在松弛的预算环境中，地方政府在财政纵向失衡和“晋升锦标赛”的双重压力下，往往会滋生出部分“策略性支出”，而这部分支出通常不会用于提高民生福祉的领域，更有甚者，像“突击花钱”此类的“策略性支出”还会造成财政资金的浪费，不利于推动经济高质量发展。相反，在严格的预算环境下，“策略性支出”会得到有效控制。因此，松弛预算环境下地方政府预算偏差的降低很有可能包括部分“策略性支出”；相反，严格的预算环境下“策略性支出”的贡献程度比较低。基于此，提出本文第二个假设。

H2：新《预算法》的实施能够改善我国预算环境，增强地方政府预算偏差程度对经济高质量发展水平的影响效应。

预算偏差程度衡量的是一个完整的财政年度内预算数与最终决算数之间的偏差，偏差程度越小，说明地方政府的预算完成度越高。然而，年度预算完成度高并不意味着预算执行质量高。原因在于，地方政府预算偏差程度低的原因有两种：一种是地方政府严格按照预算计划安排支出，这是最理想的状态；另外一种是地方政府存在“突击花钱”现象。所谓“突击花钱”是指每年的最后一个季度，尤其是12月的支出占全年财政支出的比重过高，此时，预算偏差程度也会呈现出较低的状态，但它与第一种情形的本质截然不同。“突击花钱”现象的存在通常伴随着两个现象，一是早期财政资金不能及时落地，这会减弱实体经济的需求扩张效应，也会导致财政政策的时滞较长（汪德华、李琼，2018），无法及时带来相应的政策效果。二是后期出现大量非必需、不合理的支出，造成财政资金的极大浪费，降低财政支出效率。

结合H1，从理论上讲，地方政府预算偏差越小，意味着年度预算完成度越高，财政资金的落地程度越高，为当地公共服务和公共产品的有效供给提供资金支持，从而满足人民日益增长的美好生活需要。然而，“突击花钱”现象使高预算完成度变成一种假象，年末投入的不合理财政支出非但不会推动经济发展，甚至还会影响下一年度的预算安排，由此形成财政资金浪费的恶性循环，从而阻碍经济高质量发展进程。基于此，提出本文第三个假设。

H3：“突击花钱”现象的存在会削弱地方政府预算偏差程度对经济高质量水平的影响效应。

政府预算自身的计划属性为预算偏差的存在提供了合理解释。客观上，人类无法准确预测未来，经济发展的走向也不会一直按照人类设计的路径行进，为了应对经济发展的不确定性，比如自然灾害、经济波动等，旨在应对风险的政府支出行为也存在高度的不确定性（刘尚希，2021）。地方政府在预算执行过程中，面对突发性事件冲击以及预算资金使用效率低下的情况时，需要对预算

支出做出适度的调整以满足经济社会的高质量发展，以更好地履行政府支出责任，实现经济和社会效益水平的最大化。然而，一旦地方政府的财政支出不受控制，过度的预算偏差不仅会影响公共产品和服务的供给，还会影响微观市场主体的预期，从而对消费、投资以及市场价格产生冲击，导致经济波动，阻碍经济高质量发展的进程。综上所述，预算偏差程度对经济高质量发展存在“门槛特征”，即不同的预算偏差程度对于经济高质量发展的影响效应存在差异。基于此，提出本文第四个假设。

H4：地方政府预算偏差程度对经济高质量发展水平存在非线性影响。

三、研究设计

（一）模型设定：基准模型及机制检验

1．地方政府预算偏差影响经济高质量发展水平的检验

为了验证 H1，本文以经济高质量发展水平作为被解释变量，以地方政府预算偏差程度作为核心解释变量，构建以下基准回归模型：

$$GQL_{it}=\partial_0+\partial_1 DEV_{it}+\gamma Controls_{it}+\mu_i+\lambda_t+\varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中，∂_0 表示常数项，下标 i 和 t 分别表示省份和年份，GQL_{it} 衡量的是 i 省在 t 年的经济高质量发展水平，DEV_{it} 代表 i 省在 t 年的预算偏差程度，$Controls_{it}$ 为控制变量，μ_i 为个体固定效应，λ_t 控制时间固定效应，ε_{it} 为随机扰动项，∂_1、γ 为对应解释变量的系数。

2．地方政府预算偏差对经济高质量发展水平的作用渠道检验

结合高质量发展的“五大发展理念”，本文从创新、协调、绿色、开放、共享五个方面分别验证地方政府预算偏差对经济高质量发展水平的作用渠道，具体模型如下：

$$I_{it}=\beta_0+\beta_1 Z_{nit}+\gamma Controls_{it}+\mu_i+\lambda_t+\varepsilon_{it} \quad (2)$$

其中，I_{it} 为经济高质量发展水平的五个指标，包括创新指标、协调指标、绿色指标、开放指标和共享指标；β_0 表示常数项，β_1 为对应解释变量的系数；Z_{nit} 为不同财政支出科目的偏差程度，包括影响创新指标的科学技术支出偏差（Z_{1it}）、影响协调指标的城乡社区支出偏差（Z_{2it}）、影响绿色指标的节能环保支出偏差（Z_{3it}）、影响开放指标的商业服务业支出偏差（Z_{4it}）和影响共享指标的民生领域支出偏差（Z_{5it}），其中，民生领域支出包括教育支出、文化体育与传媒支出、医疗卫生与计划生育支出以及社会保障和就业支出。其余变量含义与式（1）中的变量含义相同。

3．地方政府预算偏差对经济高质量发展水平的调节机制检验

根据理论分析，地方政府预算偏差对经济高质量发展水平的影响，可能受到新《预算法》和“突击花钱”现象两个因素的影响。因此，本文将新《预算法》和“突击花钱”现象作为调节变量，将它们同地方政府预算偏差程度的交互项分别引入基准回归模型中，构建新模型如下：

$$GQL_{it}=\delta_0+\delta_1 DEV_{it}+\delta_2 DEV_{it}*M_{it}+\delta_3 M_{it}+\gamma Controls_{it}+\mu_i+\lambda_t+\varepsilon_{it} \quad (3)$$

其中，δ_0 表示常数项，δ_1、δ_2 与 δ_3 为对应解释变量的系数，M_{it} 为机制变量，包括新《预算法》和“突击花钱”现象。其余变量含义与式（1）中的变量含义相同。为了让回归模型中主要变量的系数解释具有可比性，本文对 DEV_{it} 和 M_{it} 都进行了去中心化处理。

（二）变量选取

1．被解释变量：经济高质量发展水平

考虑到本文着重探讨地方政府预算行为对经济高质量发展的影响，相较于其他指标体系，基于“五大发展理念”构建的指标体系与地方政府预算中各财政支出科目的关系更加密切。因此，本文参照郭健等（2021）的做法，从“五大发展理念”入手构建高质量发展水平指标①。

2．核心解释变量：地方政府预算偏差程度

地方政府预算偏差程度是衡量地方政府预算行为是否规范的重要指标，故本文利用地方政府预算偏差程度来衡量地方政府预算行为的规范性。高培勇（2008）将预算偏差定义为经立法机关审查批准的政府预算收支同作为其实际执行结果的政府决算收支之间出现的差异。根据这一定义，本文选取如下方法衡量预算行为的规范性：

$$\text{地方政府预算偏离程度}(DEV)=\frac{\text{决算数}-\text{预算数}}{\text{预算数}} \quad (4)$$

需要说明的是，新《预算法》第二十一条规定县级以上地方各级人民代表大会审查和批准本级预算草案，县级以上地方各级人民代表大会常务委员会审查和批准本级预算的调整方案。因此，在一个完整的财政年度内，年初预算数

① 结合“五大发展理念”构建的经济高质量发展指标体系中的一级指标包括创新发展指标、协调发展指标、绿色发展指标、开放发展指标和共享发展指标。其中创新发展包括技术市场发展、科技支出比重等4个二级指标，协调发展包括区域人均GDP差距等3个二级指标，绿色发展包括废水排放度、废气污染排放度等4个二级指标，开放发展包括外贸依存度等3个二级指标，共享发展包括人均可支配收入等3个指标。因篇幅所限，本文略去了高质量发展的具体构造方式，如读者感兴趣，可向作者索取。

和调整预算数都是经过立法机关审查批准的预算数。已有文献在衡量预算偏差程度时，选取的预算数也有所不同，由于《中国财政年鉴》公开的预算数为调整预算数，因此部分学者选择该指标来衡量预算偏差程度（王志刚、杨白冰，2019；陈志刚、吕冰洋，2019；陈志刚，2020；席毓、孙玉栋，2021）。也有学者认为，选取调整预算数不能反映完整预算年度的预决算差异，故他们选择利用年初预算数来衡量预算偏差程度（吕冰洋、李岩，2020；李建军、刘媛，2020；吕冰洋、陈志刚，2021）。考虑到调整预算数与年初预算数之间的差异反映的是预算编制质量，而决算数与调整预算数之间的差异反映的是预算执行的规范程度（李建军、刘媛，2020），故本文选取支出调整预算数与决算数之间的差异来衡量预算偏差程度。另外，由于历年各地方政府的决算数都小于预算数，即预算偏差程度的数据均小于0，故本文对其做取绝对值处理。

3．中介变量

中介变量包括科技支出偏差程度、城乡社区支出偏差程度、节能环保支出偏差程度、商业服务业支出偏差程度和民生领域支出偏差程度，这些分别作用于经济高质量发展指标体系中的创新指标、协调指标、绿色指标、开放指标和共享指标。其中，民生领域支出包括教育支出、文化体育与传媒支出、医疗卫生与计划生育支出以及社会保障和就业支出。以科技支出偏差程度为例，其衡量方式为：

$$\text{科技支出偏差程度}(DEV)=\frac{\text{科技支出决算数}-\text{科技支出预算数}}{\text{科技支出预算数}} \tag{5}$$

城乡社区支出偏差程度、节能环保支出偏差程度、商业服务业支出偏差程度和民生领域支出偏差程度的衡量方式同上。

4．调节变量

调节变量为新《预算法》的实施和“突击花钱”现象。其中，新《预算法》自2015年1月1日起正式实施，因此本文引入新《预算法》（*Law*）这一虚拟变量，将2015年以前取值为0，2015年及以后取值为1。

杨志勇（2017）认为使用财政资金的机构年末用钱比较集中的原因主要有以下三点：一是部分事项支付结算在年终进行或尾款在年末支付；二是部分本应在当年支出的款项，由于种种原因没有实际支出，地方政府将此类未来支出进行事先列支算作本年度财政支出；三是预算单位为了避免未来预算被削减，选择在年末扩大支出。为了避免前两种情形对回归结果的影响，本文从绝对值和相对值两个角度构建“突击花钱”的代理变量。从绝对值的角度，“突击花钱”现象通常集中在年底，因此本文分别用11—12月的预算执行进度（Exe1112）和12月的预算执行进度（Exe12）作为“突击花钱”的代理变量。

11—12月的预算执行进度用11—12月的财政支出数据占全年财政支出的占比表示，12月份的预算执行进度同理。从相对值的角度，本文利用各省份之间的相对值来衡量“突击花钱”现象，具体衡量方法为：如果11—12月预算执行进度高于当年全国均值，那么该省份在当年存在“突击花钱”现象，变量赋值为1，否则变量赋值为0。同理得到12月份的“突击花钱”现象的代理变量。

5. 控制变量

参照已有文献对经济高质量发展的研究（杨志安、邱国庆，2019；储德银、费冒盛，2020；滕磊、马德功，2020；郭健等，2021），本文考虑引入人均地区生产总值、经济增长率、教育水平、基础设施建设、市场化水平、禀赋结构、人口密度、第二产业占比以及第三产业占比作为本文的控制变量。计量模型中涉及主要变量的描述性统计见表1。

表1　主要变量的描述性统计

变量类型	变量	定义	均值	标准差	最小值	最大值
被解释变量	经济高质量发展水平（*GQL*）	具体指标体系受篇幅所限未呈现	0.307	0.072	0.195	0.505
核心解释变量	预算偏差程度（*DEV*）	（决算数-调整预算数）/调整预算数，取绝对值	0.073	0.045	0.010	0.219
	科技支出偏差程度（*KJ*）	科技支出的预算偏差程度，计算方法同上	0.052	0.053	0	0.379
	城乡社区支出偏差程度（*CX*）	城乡社区支出的预算偏差程度，计算方法同上	0.044	0.034	0.002	0.155
中介变量	节能环保支出偏差程度（*JN*）	节能环保支出的预算偏差程度，计算方法同上	0.136	0.078	0.013	0.440
	商业服务业支出偏差程度（*SY*）	商业服务业支出的预算偏差程度，计算方法同上	0.151	0.081	0.007	0.389
	民生领域支出偏差程度（*GX*）	教育、医疗、文化、社保支出的预算偏差程度加总，计算方法同上	0.199	0.134	0.023	0.714
	新《预算法》的实施（*Law*）	《预算法》实施年份：2015年之前取值为0，2015年及以后取值为1	0.500	0.501	0	1
	11—12月预算执行进度（*Exe*1112）	11—12月财政支出占全年财政支出的比重（%）	0.251	0.058	0.092	0.419
调节变量	12月预算执行进度（*Exe*12）	12月财政支出占全年财政支出的比重（%）	0.160	0.046	0.065	0.291
	11—12月突击花钱情况（*TJ*1112）	11—12月执行进度高于全国平均值取1，反之取0	0.503	0.501	0	1
	12月突击花钱情况（*TJ*12）	12月执行进度高于全国平均值取1，反之取0	0.517	0.501	0	1

（续上表）

变量类型	变量	定义	均值	标准差	最小值	最大值
控制变量	人均地区生产总值（*Pgdp*）	地区生产总值与年末常住人口数的比值（万元/人）	4.584	2.130	1.611	11.12
	经济增长率（*GRgdp*）	地区生产总值的增长速度（%）	9.068	2.820	3	16.40
	教育水平（*Edu*）	（文盲人数*1+小学学历人数*6+初中学历人数*9+高中和中专学历人数*12+大专及本科以上学历人数*16）/6岁以上人口总数	9.150	0.884	7.524	12.30
	基础设施建设（*Ist*）	每万平方千米公路铁路总里程数（万千米）	0.959	0.516	0.095	2.159
	市场化水平（*Market*）	《中国分省份市场化指数报告》中的市场化总指数	0.036	0.033	0.008	0.181
	禀赋结构（*Est*）	城镇就业人数/固定资产投资总额的比值（万人/亿元）	1.001	0.001	1	1.006
	人口密度（*Dpop*）	年末常住人口数与区域面积的比值（千万人/万平方千米）	0.467	0.696	0.008	3.841
	第二产业占比（*Sec*）	第二产业增加值占地区生产总值的比重（%）	41.94	8.115	15.99	61.96
	第三产业占比（*Ter*）	第三产业增加值占地区生产总值的比重（%）	48.06	9.083	32.46	83.69

资料来源：作者自制。

（三）数据来源

本文选取我国30个省份（不包括港澳台地区）作为研究对象，剔除西藏自治区的原因在于其各项数据严重缺失。时间跨度为2010—2019年，原因有两个方面：其一，2010年前后财政支出科目划分存在差异，另外用于构建经济高质量发展水平指标的数据在2010年之前缺失严重；其二，2019年之后因重大突发公共卫生事件，对地方政府预算支出造成较大影响，故本文数据没有包含2019年之后的相关数据。衡量预算偏差程度的预算和决算数据来源于《中国财政年鉴》中的一般公共预算支出数据。用于计算预算执行进度的月度财政支出数据来源于CEIC数据库。经济增长率来源于各省份统计年鉴。市场化水平指标来源于《中国分省份市场化指数报告（2021）》。构建经济高质量发展水平指标体系所需原始数据以及其他控制变量数据主要来源于《中国统计年鉴》《中国城市建设统计年鉴》以及Wind数据库。

四、实证结果及分析

（一）基准回归

基准回归结果见表2。其中列（1）至列（4）均考虑了个体固定效应，列（2）和列（4）加入时间固定效应。列（1）、列（2）和列（3）、列（4）分别展示了未加入控制变量和加入控制变量后的回归结果。列（1）至列（4）的回归结果中，预算偏差程度的系数为负，表明地方政府的预算偏差程度越小，经济高质量发展水平越高，这与本文的H1一致。

表2　基准回归结果

	被解释变量：经济高质量发展			
	（1）	（2）	（3）	（4）
预算偏差程度	−0.683***	−0.155***	−0.139**	−0.117**
	（0.053）	（0.046）	（0.058）	（0.056）
人均地区生产总值			0.002	−0.005*
			（0.004）	（0.003）
经济增长率			−0.002*	−0.000
			（0.001）	（0.001）
教育水平			0.024***	0.009*
			（0.006）	（0.005）
基础设施建设			−0.019	−0.031
			（0.024）	（0.021）
市场化水平			0.016***	0.012**
			（0.005）	（0.005）
禀赋结构			5.207	5.968
			（6.027）	（5.301）
人口密度			0.025	0.112
			（0.096）	（0.094）
第二产业占比			0.004**	0.002
			（0.002）	（0.002）
第三产业占比			0.004**	−0.000
			（0.002）	（0.002）
常数项	0.356***	0.283***	−5.538	−5.927
	（0.004）	（0.007）	（5.986）	（5.226）
观测值	300	300	300	300
R^2	0.509	0.814	0.794	0.864

（续上表）

	被解释变量：经济高质量发展			
	（1）	（2）	（3）	（4）
省份固定效应	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	N	Y	N	Y

注：括号内数值为聚类到省份层面的稳健标准误。***、**、*分别表示0.01、0.05和0.10水平下显著。

资料来源：作者自制。

（二）稳健性检验

为了验证基准回归结果的可信度，本文做了如下稳健性检验。

1. 替换核心解释变量

参照陈志刚（2020）的做法，将式（4）的分母从预算数变为预算数与决算数的均值，以减少离群值的影响，具体回归结果如表3列（1）所示。

表3　稳健性检验

	（1）	（2）	（3）	（4）		（5）
	FE	FE	FE	2SLS		GMM
	经济高质量发展			预算偏差程度	经济高质量发展	经济高质量发展
预算偏差程度	−0.101*	−0.117**	−0.125**		−0.299**	−0.062**
	（0.049）	（0.056）	（0.059）		（0.121）	（0.030）
经济政策稳定性		0.036***				
		（0.007）				
财政自给率			−0.019**			
			（0.008）			
预算偏差程度滞后两期				0.299***		
				（0.073）		
经济高质量发展滞后一期						0.913***
						（0.101）
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
第一阶段F值				16.81		
Cragg-Donald Wald F统计量					31.22［16.38］	
Kleibergen-Paap rk LM统计量					14.30［0.0002］	
AR（1）检验p值						0.052
AR（2）检验p值						0.456
Hansen检验p值						0.898

（续上表）

	（1）	（2）	（3）	（4）		（5）
	FE	FE	FE	2SLS		GMM
	经济高质量发展			预算偏差程度	经济高质量发展	经济高质量发展
观测值	300	300	300		240	240
R^2	0.864	0.864	0.871		0.847	
省份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y	Y

注：括号内数值为聚类到省份层面的稳健标准误。***、**、*分别表示0.01、0.05和0.10水平下显著。方括号内分别为Stock-Yogo弱工具变量检验10%的临界值和Kleibergen-Paap rk LM统计量的*p*值。

资料来源：作者自制。

2．引入控制变量

考虑到影响经济高质量发展水平的因素众多，为了尽可能排除遗漏重要变量的影响，本文结合我国高质量发展的具体实践，在模型中纳入更多控制变量，具体包括：第一，引入经济政策不确定性。政策环境是否稳定是影响经济高质量发展的一大因素，本文将经济政策不确定性①引入基准回归模型进行回归，具体结果如表3列（2）所示。第二，引入财政自给率。考虑到地区财力也是影响地区经济高质量发展的重要因素，因此本文在模型中引入财政自给率进行回归，具体回归结果如表3列（3）所示。

3．内生性问题

在对社会经济问题的分析中，由于遗漏变量和反向因果等内生性问题造成估计偏误的现象是普遍存在的。解决内生性问题常见的两种方式是工具变量法（IV）和广义矩估计（GMM）。

根据我国的预算实践情况，当年的预算偏差程度往往与上一年（或上几年）的预算偏差程度密切相关。另外，考虑到财政资金使用绩效存在一定的滞后性，上一年的财政资金使用情况可能会作用于当年的经济高质量发展水平。基于上述两点原因，本文选择预算偏差程度的滞后两期作为工具变量，并利用两阶段最小二乘法进行回归，回归结果如表3第（4）列所示。

另外，考虑到上一年度的经济高质量发展水平可能会影响本年度的经济高质量发展水平，因此本文通过引入被解释变量的滞后一期构建动态面板模型，利用动态GMM的方法进行回归，具体结果如表3列（5）所示。通过分析表3

① 经济政策不确定性指数数据来源于顾夏铭等（2018）。

列（1）至列（5）的回归结果可以得出一致结论：地方政府预算行为的规范性对经济高质量发展水平存在显著的负向影响，即地方政府预算行为越不规范，经济高质量发展水平越低，这进一步验证了基准回归结果的可靠性。

（三）机制检验：作用渠道

经济高质量发展必须坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展相统一，为了进一步分析地方政府预算偏差对于经济高质量发展的作用渠道，本文分别对经济高质量发展的五个维度进行回归，结果见表4。结果显示，预算偏差程度主要通过作用于共享发展和协调发展来影响经济高质量发展，对于创新发展、绿色发展和开放发展的影响并不显著。从各发展理念的构成指标来看，协调发展和共享发展侧重于人民生活水平，创新发展侧重于科技创新，绿色发展关注生态环境，开放发展关注对外经济贸易水平。因此，从实证结果来看，预算偏差程度更多地是通过改善人民生活水平来影响经济高质量发展，对于提升创新能力、改善生态环境和对外经济贸易情况的影响较小。

表4　作用渠道检验结果

	（1） 创新指标	（2） 协调指标	（3） 绿色指标	（4） 开放指标	（5） 共享指标
预算偏差程度	−0.081 （0.115）	−0.277* （0.146）	0.054 （0.143）	−0.020 （0.135）	−0.242* （0.137）
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y
观测值	300	300	300	300	300
R^2	0.743	0.780	0.581	0.400	0.392
省份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y

注：括号内数值为聚类到省份层面的稳健标准误。***、**、*分别表示0.01、0.05和0.10水平下显著。

资料来源：作者自制。

为了更加准确地刻画地方政府预算偏差如何影响经济高质量发展水平，本文又分别选取了与经济高质量发展水平五大指标密切相关的财政支出科目偏差程度进行分析，表5为不同财政支出科目偏差程度的影响效应。根据表5的回归结果，科技支出偏差程度、民生领域支出偏差程度、城乡社区支出偏差程度分别对创新指标、共享指标和协调指标存在显著的负向影响，而节能环保支出偏差和商业服务业支出偏差对于绿色指标和开放指标的影响并不显著。这一结果与表4的结论大致相同。不难发现，事关民生福祉方面的财政支出科目的偏

差对于高质量发展水平的影响较为明显，这一结论与我国经济高质量发展是为了更好满足人民日益增长的美好生活需要的目标一致。然而，节能环保支出偏差和商业服务业支出偏差的存在并未对绿色发展和开放发展带来显著影响，可能的原因是地方政府对于这两项支出的预算安排相对保守，小规模的“少支”程度对于地区高质量发展的影响作用不大。这一结论也提醒地方政府在未来高质量发展进程中应该更加关注绿色发展和开放发展的投入。

表 5　作用渠道检验结果

	（1） 创新指标	（2） 共享指标	（3） 协调指标	（4） 绿色指标	（5） 开放指标
科技支出偏差程度	−0.090*				
	(0.047)				
民生领域支出偏差程度		−0.111**			
		(0.042)			
城乡社区支出偏差程度			−0.327**		
			(0.153)		
节能环保支出偏差程度				0.038	
				(0.052)	
商业服务业支出偏差程度					−0.111
					(0.067)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y
观测值	300	300	300	300	300
R^2	0.747	0.411	0.787	0.582	0.424
省份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y

注：括号内数值为聚类到省份层面的稳健标准误。***、**、*分别表示 0.01、0.05 和 0.10 水平下显著。

资料来源：作者自制。

（四）机制检验：调节机制

调节机制的检验结果见表 6。其中，第（1）列是新《预算法》调节机制的检验结果。结果显示，新《预算法》的实施强化了地方政府预算偏差程度对经济高质量发展水平的影响效应，这与理论分析中 H2 的结论一致。新《预算法》实施以后，预算环境得到改善，地方政府的预算行为更加规范，预算执行质量的提升使各项财政政策能够得到有效落实，切实保障了公共产品和服务的高质量供给，满足了人民在物质和精神层面的双重追求，从而有效提升了经济高质量发展水平。这一结论也为我国后续的高质量发展提供了参考，良好的外部环

境会强化具体经济或政治行为对于经济高质量发展的影响效应，因此，如何营造良好的外部大环境也是我国经济高质量发展面临的一个重要课题。

表 6　调节机制检验结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	经济高质量发展				
预算偏差程度	−0.218**	−0.195***	−0.197***	−0.117**	−0.128**
	(0.081)	(0.061)	(0.059)	(0.055)	(0.056)
预算偏差程度*新《预算法》的实施	−0.158*				
	(0.078)				
新《预算法》的实施	0.082***				
	(0.016)				
预算偏差程度*11—12月预算执行进度		1.241**			
		(0.478)			
11—12月预算执行进度		0.005			
		(0.023)			
预算偏差程度*12月预算执行进度			1.569**		
			(0.569)		
12月预算执行进度			−0.010		
			(0.024)		
预算偏差程度*11—12月“突击花钱”情况				0.062*	
				(0.034)	
11—12月“突击花钱”情况				−0.001	
				(0.001)	
预算偏差程度*12月“突击花钱”情况					0.069*
					(0.039)
12月“突击花钱”情况					−0.001
					(0.001)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y
观测值	300	300	300	300	300
R^2	0.868	0.869	0.871	0.866	0.866
省份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
年份固定效应	Y	Y	Y	Y	Y

注：括号内数值为聚类到省份层面的稳健标准误。***、**、*分别表示0.01、0.05和0.10水平下显著。

资料来源：作者自制。

表6中的列（2）至列（5）是“突击花钱”现象作为调节机制的检验结果，其中，列（2）和列（3）是从绝对值的角度构建的“突击花钱”代理变量的回归结果，调节变量分别为11—12月预算执行进度和12月预算执行进度。结果显示，不管是用每年最后两个月还是最后一个月来衡量“突击花钱”现象，它都会弱化预算偏差对经济高质量发展水平的影响效应，证明了H3的结论。列（4）和列（5）是从相对值的角度构建的“突击花钱”代理变量的回归结果，调节变量分别为11—12月“突击花钱”情况和12月“突击花钱”情况，并且得到了与绝对值视角一致的结论，再次验证了H3的准确性。不难理解，由于我国各省份的财政支出都处于“少支”的状态，“突击花钱”现象会降低“少支”的程度，但是这部分支出中必然存在一些不必要、不合理的支出，造成财政资金的浪费，甚至还会影响下一年的预算安排。因此，同样的偏差程度下，存在“突击花钱”现象时，财政资金的使用效率会有所降低，导致公共产品和公共服务无法得到有效的资金支持，社会公众的需求得不到满足，从而弱化经济高质量发展水平。另外，从回归结果系数大小的对比来看，相较于11—12月份，最后一个月“突击花钱”造成的弱化效应更严重，这与已有文献的结论一致（康锋莉，2020）。这就说明，一个经济数据背后也许隐藏着各种容易被忽视但却相对重要的问题。因此，在分析经济问题时不能唯数据论，还要结合具体实践，发现数据背后的经济现象。

五、进一步分析：地方政府预算偏差程度对经济高质量发展的非线性影响

前文着重探讨了地方政府预算偏差程度对经济高质量发展的线性影响。根据H4，政府预算偏差程度对经济高质量发展的影响可能存在“门槛特征”。为了验证H4，本文借鉴Hansen（1999）构建的门槛模型对两者之间可能存在的非线性关系进行实证检验，具体模型如下：

$$GQL_{it}=\theta_0+\theta_1 X_{it} I(thr_{it}\le\lambda_1)+\theta_2 X_{it} I(\lambda_1<thr_{it}\le\lambda_2)+\cdots+\beta Controls_{it}+\varepsilon_{it} \quad (6)$$

其中，θ_0表示常数项，θ_1、θ_2、β为对应解释变量的系数，X_{it}表示预算偏差程度，thr_{it}表示门槛变量，λ_1和λ_2表示待估算的门槛值，$I(\cdot)$为指标函数，当条件成立时取值为1，否则为0。其余变量含义与式（1）中的变量含义相同。

以地方政府预算偏差程度为门槛变量的门槛效果自抽样检验和门槛值估计结果见表7。根据门槛显著性检验的p值可知，预算偏差程度能有效通过三门槛效应的F值检验。但是，预算偏差程度在三个门槛值95%区间内存在交叠，可能存在误把离群值作为门槛值的情况，此时不能构成通过三门槛值检验的充分

条件。因此，我们不认为预算偏差程度存在三个门槛值，随后在双门槛检验过程中出现了同样的问题，故二者也不存在双门槛值。最终得到结论，地方政府预算偏差程度仅存在单门槛值，且门槛值为0.085。本文后续以门槛值划分门槛变量的不同区间，并进一步分析其在不同区间内对经济高质量发展的影响效应。

表7　预算偏差程度门槛效应的显著性检验和门槛值估计结果

预算偏差程度	F值	*p*值	估计值	置信区间
单一门槛	16.250***	0.000	0.085	[0.083，0.098]
双重门槛	4.746**	0.037	-	-
三重门槛	3.702*	0.060	-	-

注：BS次数为600。方括号内数值为聚类到省份层面的稳健标准误。***、**、*分别表示0.01、0.05和0.10水平下显著。

资料来源：作者自制。

地方政府预算偏差程度的门槛效应估计结果见表8。回归结果显示，地方政府预算偏差程度对于经济高质量发展水平的影响效应在8.5%前后存在显著差异，当其低于8.5%时对经济高质量发展水平的影响效应更大，也就是说地方政府的“少支”程度小于8.5%的时候，地方政府预算偏差程度的降低对于经济高质量发展水平的增长效应越大。“少支”程度超过8.5%以后，这一增长效应出现明显削弱。一般情况下，“少支”现象的出现往往是地方政府因为各种原因导致预算执行进度缓慢造成的，比如上级财政资金拨付不够及时、项目审批流程复杂等，财政资金无法全部落地，这会使各项财政政策效果大打折扣，无法保障科技的进步、公共产品和服务的高质量供给等，从而影响地区经济高质量发展进程。然而，当“少支”程度过大时，造成这一现象的原因便不再仅仅是预算执行进度缓慢这一种情况，很有可能是地方政府间预算安排不合理导致的，比如在“晋升锦标赛”的激励下，政府间横向竞争愈加激烈，地方政府“跑部钱进”的行为通过预算调整程序增加了地方政府的预算，但是这部分财政资金很大概率是在下半年甚至是最后一个季度才能下达至地方政府，这就使地方政府陷入有钱但没时间花的境地。此时，地方政府有两个选择，一是通过“突击花钱”把这部分资金尽可能多地支出，这种行为属于无效花钱，对于提升当地经济发展和人民生活质量的作用不明显；二是对无法及时支出的财政资金作结转或结余处置，这种做法显然与当前追求的盘活存量资金的政策目标背道而驰，导致财政资金的浪费，同样不利于当地民生福祉以及经济的发展。基于这一结论，本文认为现阶段我国在预算执行过程中应该加强对地方政府行为的约束，改善地方政府普遍存在的“少支”现象，在确保财政资金使用效率的前提下，尽可能将预算偏差控制在8.5%以内。

表 8　门槛效应估计结果

变量	经济高质量发展
预算偏差程度（预算偏差程度≤0.085）	−0.315***
	（0.053）
预算偏差程度（预算偏差程度>0.085）	−0.183***
	（0.037）
控制变量	Y
观测值	300

注：括号内数值为聚类到省份层面的稳健标准误。***、**、*分别表示 0.01、0.05 和 0.10 水平下显著。

资料来源：作者自制。

六、结论及政策建议

作为国家财税管理的重要手段，政府的预算行为势必会影响政府和市场主体的行为，从而对经济社会高质量发展产生重要影响。因此，本文利用我国 30 个省份（不包括西藏自治区及港澳台地区）的数据探讨地方政府预算偏差程度对经济高质量发展水平的影响。研究结果显示，首先，地方政府预算偏差程度能够显著影响经济高质量发展水平，预算偏差程度越小，经济高质量发展水平越高。其次，新《预算法》的实施能够有效增强政府预算偏差程度对经济高质量发展水平的影响效应，而“突击花钱”现象的存在会降低这一影响效应。再次，政府预算偏差程度主要通过协调发展和共享发展两个指标影响经济高质量发展。另外，科技支出偏差程度、民生领域支出偏差程度和城乡社区支出偏差程度分别对创新指标、共享指标和协调指标存在显著影响。最后，预算偏差程度对于经济高质量发展水平的影响效应在 8.5%前后存在显著差异，在低于 8.5%的区间内，降低预算偏差程度所带来的影响效应更高。

根据理论分析与实证结果，本文提出如下政策建议。

第一，严格规范预算执行过程，控制预算偏差程度。首先，在预算执行过程中要控制地方政府的自由裁量权，严格控制预算调整的审查和批准流程，规范财政资金使用，确保财政资金及时足额落地。其次，地方政府预算不仅要强调总额控制，还要加强对科目流用现象的关注，制定更具体、明确、可行的操作指南以降低资金在不同科目之间流动的空间。最后，要关注不同财政支出科目的偏差，尤其是与改善民生福祉息息相关的财政支出科目，从社会发展的各个方面实现经济高质量发展。

第二，预算偏差程度反映的是完整财政年度内的预算执行情况，然而，最终的预算偏差程度小并不意味着预算执行的规范性，也有可能是“突击花钱”带来的假象。因此，地方政府应该重视预算执行过程中不同时间段的预算执行进度，在强调加快预算执行进度的同时也要特别关注预算执行进度的均衡性，提高财政资金的使用绩效，优化资源配置。

第三，正确认识预算偏差存在的合理性。面对复杂多变的国际形势以及经济社会环境，需要对预算支出予以一定的调整空间，以提升政府支出效率，满足经济社会高质量发展的要求，但是过度的预算偏差又会削弱政府提供公共产品和服务的能力，阻碍经济高质量发展进程。因此，在推进经济高质量发展的进程中，地方政府可以根据当地发展情况以及居民需求对支出行为做出适度调整，以满足居民对公共产品和服务的需要。

参考文献

白天然（2019）. 财政透明度、财政垂直失衡对预决算偏离的影响. 农场经济管理，(11)：11-13.
Bai, T. R. (2019). The Impact of Fiscal Transparency and Fiscal Vertical Imbalance on the Deviation of Budget and Final Accounts. *Farm Economic Management*, (11): 11-13. (in Chinese)

陈志刚（2020）. 财政支出分权如何影响政府支出预算偏离. 经济理论与经济管理，(11)：39-54.
Chen, Z. G. (2020). How Does Fiscal Expenditure Decentralization Affect Government Expenditure Budget Deviation. *Economic Theory and Business Management*, (11): 39-54. (in Chinese)

陈志刚、吕冰洋（2019）. 中国政府预算偏离：一个典型的财政现象. 财政研究，(1)：24-42.
Chen, Z. G., & Lyu, B. Y. (2019). Budget Deviation of Chinese Government: A Typical Fiscal Phenomenon. *Public Finance Research*, (1): 24-42. (in Chinese)

储德银、费冒盛（2020）. 财政纵向失衡、土地财政与经济高质量发展. 财经问题研究，(3)：75-85.
Chu, D. Y., & Fei, M. S. (2020). Vertical Fiscal Imbalance, Land Finance with High-Quality Economic Development. *Research on Financial and Economic Issues*, (3): 75-85. (in Chinese)

储德银、费冒盛（2021）. 财政纵向失衡、转移支付与地方政府治理. 财贸经济，42(2)：51-66.
Chu, D. Y., & Fei, M. S. (2021). Vertical Fiscal Imbalance, Transfer Payment and Local Governance. *Finance & Trade Economics*, 42(2): 51-66. (in Chinese)

高培勇（2008）. 关注预决算偏离度. 涉外税务，(1)：5-6.
Gao, P. Y. (2008). Pay Attention to the Deviation Degree of Budget and Final Accounts. *International Taxation in China*, (1): 5-6. (in Chinese)

顾夏铭、陈勇民、潘士远（2018）. 经济政策不确定性与创新——基于我国上市公司的实证分析. 经济研究，53(2)：109-123.
Gu, X. M., Chen, Y. M., & Pan, S. Y. (2018). Economic Policy Uncertainty and Innovation: Evidence from Listed Companies in China. *Economic Research Journal*, 53(2): 109-123. (in Chinese)

郭健、张明媛、于倩、徐超（2021）. 财政分权与高质量发展——兼论分权的“适度区间”. 财政研究，(11)：86-101.
Guo, J., Zhang, M. Y., Yu, Q., & Xu, C. (2021). Fiscal Decentralization and High-Quality Development: Also on the Appropriate Range of Decentralization. *Public Finance Research*, (11): 86-101. (in Chinese)

康锋莉（2020）. “突击花钱”降低财政支出效率了吗？财贸研究，31(10)：62-70.
Kang, F. L. (2020). Does “Hurry-Up” Year-end Spending Reduce Fiscal Expenditure Efficiency? *Finance and Trade Research*, 31(10): 62-70. (in Chinese)

李建军、刘媛（2020）. 新《预算法》能够降低地方政府预决算偏离度吗？——来自四川省市州的证据. 财政研究，(7)：39-52.

Li, J. J., & Liu, Y. (2020). Can the New *Budget Law* Reduce the Deviation of Local Government Budgets? Evidence from the Prefecture-Level Cities in Sichuan Province. *Public Finance Research*, (7): 39-52. (in Chinese)

李金昌、史龙梅、徐蔼婷（2019）. 高质量发展评价指标体系探讨. 统计研究，36(1)：4-14.

Li, J. C., Shi, L. M., & Xu, A. T. (2019). Probe into the Assessment Indicator System on High-quality Development. *Statistical Research*, 36(1): 4-14. (in Chinese)

李永海（2016）. 政府预算管理水平对地区隐性经济规模的影响研究——基于财政收支预决算偏离度视角的实证分析. 财政监督，(6)：71-76.

Li, Y. H. (2016). A Study on the Impact of Government Budget Management Level on Regional Implicit Economic Scale: An Empirical Analysis Based on the Deviation Degree of Fiscal Budget and Final Accounts. *Financial Supervision*, (6): 71-76. (in Chinese)

刘尚希（2021）. 树立以风险为导向的预算理念. 经济与管理评论，37(1)：5-9.

Liu, S. X. (2021). Setting up a Risk-oriented Budget Concept. *Review of Economy and Management*, 37(1): 5-9. (in Chinese)

吕冰洋、陈志刚（2021）. 政府间收入分成与财政收入预算偏离. 金融研究，(5)：20-39.

Lyu, B. Y., & Chen, Z. G. (2021). Intergovernmental Revenue Sharing and Fiscal Budget Revenue Deviation. *Journal of Financial Research*, (5): 20-39. (in Chinese)

吕冰洋、李岩（2020）. 中国省市财政预算偏离的规律与成因. 经济与管理评论，36(4)：92-105.

Lyu, B. Y., & Li, Y. (2020). Budget Biases Among Provincial and Prefecture-Level Governments in China: Facts and Explanation. *Review of Economy and Management*, 36(4): 92-105. (in Chinese)

牛苗苗、谭显春、郭建新、朱开伟、程永龙（2022）. 碳总量控制政策对中国经济高质量发展的影响——基于中国省际面板数据的实证研究. 中国管理科学，32(9)：24-34.

Niu, M. M., Tan, X. C., Guo, J. X., Zhu, K. W., & Cheng, Y. L. (2022). The Impact of Total Carbon Control on High-Quality Development: A Study Based on China's Provincial Panel Data. *Chinese Journal of Management Science*, 32(9): 24-34. (in Chinese)

屈小娥、刘柳（2021）. 环境分权对经济高质量发展的影响研究. 统计研究，38(3)：16-29.

Qu, X. E., & Liu, L. (2021). Impact of Environmental Decentralization on High-quality Economic Development. *Statistical Research*, 38(3): 16-29. (in Chinese)

滕磊、马德功（2020）. 数字金融能够促进高质量发展吗？统计研究，37(11)：80-92.

Teng, L., & Ma, D. G. (2020). Can Digital Finance Help to Promote High-Quality Development? *Statistical Research*, 37(11): 80-92. (in Chinese)

佟孟华、褚翠翠、李洋（2022）. 中国经济高质量发展的分布动态、地区差异与收敛性研究. 数量经济技术经济研究，39(6)：3-22.

Tong, M. H., Chu, C. C., & Li, Y. (2022). Research on the Distribution Dynamics, Regional Differences and Convergence of China's High-quality Economic Development. *The Journal of Quantitative & Technical Economics*, 39(6): 3-22. (in Chinese)

汪德华、李琼（2018）. "项目治国"与"突击花钱". 经济学(季刊)，17(4)：1427-1452.

Wang, D. H., & Li, Q. (2018). "Governing Through Programs" and "Hurry-Up Year-end Spending". *China Economic Quarterly*, 17(4): 1427-1452. (in Chinese)

王志刚、杨白冰（2019）. 财政分权、积极财政政策与预算支出偏离度. 宏观经济研究，(8)：15-27+38.

Wang, Z. G., & Yang, B. B. (2019). Fiscal Decentralization, Positive Fiscal Policy and Budget Expenditure Deviation. *Macro Economics*, (8): 15-27+38. (in Chinese)

魏敏、李书昊（2018）. 新时代中国经济高质量发展水平的测度研究. 数量经济技术经济研究，35(11)：3-20.

Wei, M., & Li, S. H. (2018). Study on the Measurement of Economic High-Quality Development Level in China in the New Era. *The Journal of Quantitative & Technical Economics*, 35(11): 3-20. (in Chinese)

吴延兵（2020）. 中国式政治预算周期. 中国经济问题，(6)：58-73.

Wu, Y. B. (2020). Political Budget Cycles of Chinese Style. *China Economic Studies*, (6): 58-73. (in Chinese)

席毓、孙玉栋（2021）. 经济发展、纵向财政失衡与预决算收入偏离——基于2007—2017年中国省级面板数据门限回归的实证分析. 财贸研究，32(6)：1-11.

Xi, Y., & Sun, Y. D. (2021). Deviation of Economic Development, Vertical Fiscal Imbalance, Budget and Final Accounts Income: Threshold Regression Analysis Based on Provincial Data from 2007 to 2017 in China. *Finance and Trade Research*, 32(6): 1-11. (in Chinese)

杨志安、邱国庆（2019）. 财政分权与中国经济高质量发展关系——基于地区发展与民生指数视角. 财政研究，(8)：27-36.

Yang, Z. A., & Qiu, G. Q. (2019). The Relationship Between Fiscal Decentralization and China's High-Quality Economic Development: From the Perspective of Development and Life Index. *Public Finance Research*, (8): 27-36. (in Chinese)

杨志勇（2017）. 年末集中花钱与预算管理制度的完善. 中国党政干部论坛，(2)：65-67.

Yang, Z. Y. (2017). Improvement of Year-end Centralized Spending and Budget Management System. *Chinese Cadres Tribune*, (2): 65-67. (in Chinese)

詹新宇、许志伟、刘建丰（2018）. 预算规则下的财政政策宏观效应——基于多种预期情形下的模拟分析. 财贸经济，39(12)：33-48.

Zhan, X. Y., Xu, Z. W., & Liu, J. F. (2018). Macro-Effects of Fiscal Policy under Budget Rules: Simulation Analysis Based on Multiple Expectations. *Finance & Trade Economics*, 39(12): 33-48. (in Chinese)

张华、丰超、时如义（2017）. 绿色发展：政府与公众力量. 山西财经大学学报，39(11)：15-28.

Zhang, H., Feng, C., & Shi, R. Y. (2017). Green Development: The Power of the Government and the Public. *Journal of Shanxi University of Finance and Economics*, 39(11): 15-28. (in Chinese)

张凯强、陈志刚（2021）. 政府收支、预算偏离与经济稳定. 统计与信息论坛，36(7)：64-75.

Zhang, K. Q., & Chen, Z. G. (2021). Government Revenue and Expenditure, Budget Deviation and Economic Stability. *Journal of Statistics and Information*, 36(7): 64-75. (in Chinese)

张明龙（2020）. 市场化进程中绿色投资对经济高质量发展的空间效应研究——基于空间杜宾模型的实证分析. 贵州财经大学学报，(4)：89-100.

Zhang, M. L. (2020). Study on the Spatial Effect of Green Investment in the Process of Marketization for High-quality Economic Development: Empirical Analysis Based on Space Dubin Model. *Journal of Guizhou University of Finance and Economics*, (4): 89-100. (in Chinese)

赵合云、周全林（2022）. 新《预算法》、晋升激励与预算执行质量——基于预算偏离与预算执行进度的视角. 当代财经，(4)：28-38.

Zhao, H. Y., & Zhou, Q. L. (2022). New *Budget Law*, Promotion Incentive and Quality of Budget Execution: From the Perspective of Budget Deviation and Budget Execution Progress. *Contemporary Finance and Economics*, (4): 28-38. (in Chinese)

赵文举、张曾莲（2020）. 预算偏离度推高了地方政府债务规模吗？财经论丛，(9)：33-43.

Zhao, W. J., & Zhang, Z. L. (2020). Does Budget Deviation Increase the Scale of Local Government Debt? An Empirical Study from the Perspective of Implicit Debt? *Collected Essays on Finance and Economics*, (9): 33-43. (in Chinese)

Metzger, D., & Schinas, O. (2019). Fuzzy Real Options and Shared Savings: Investment Appraisal for Green Ship Technologies. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 77: 1-10.

责任编辑：王秋石

专项债券发行管理、城市基础设施投资与地方债务增长

卓何佳　王欢明*

【摘要】基础设施是中国城市发展的重要基础，更成为地方政府在地区竞争中的关键领域。作为中国城市基础设施建设的重要资金来源，地方政府的债务增长与围绕基础设施建设展开的地区竞争紧密相连。作为中国基础设施投融资制度的一项重要改革，专项债券发行与管理制度为研究提供了新的视角。基于此，论文以2018—2020年间200个地级市的空间面板数据为基础，运用空间杜宾模型，实证检验了周边城市的基础设施建设投资如何影响地方政府的举债行为。研究发现：（1）周边城市的基础设施建设投资显著影响了本城市地方政府的债务扩张。具体来说，仅地理邻近关系的周边城市增加基础设施建设投资会导致本城市债务扩大，而同一省级行政单元内的城市基础设施投资增加则抑制了本城市的债务扩张。（2）周边城市基础设施投资与本城市债务扩张之间的关系存在显著的空间异质性，其影响在中部地区更为显著。因此，现行的专项债券发行与管理制度在一定程度上有效地约束了地方政府将由地区基础设施投资竞争引发的举债冲动转变为实际的债务。但同时，在“自上而下”和“自下而上”相结合的制度安排下，地方政府可能陷入为了争取更多的专项债券发行额而导致的新一轮“投资竞争”。

【关键词】专项债券　城市基础设施　地区竞争　地方政府债务　空间杜宾模型

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）02-0066-19

* 卓何佳，大连理工大学公共管理学院助理教授。通讯作者：王欢明，大连理工大学公共管理学院教授。感谢匿名评审专家、编委会和编辑部的宝贵修改意见。

基金项目：国家自然科学基金青年基金项目“地方政府专项债券资源错配：时空特征、形成机制及策略优化”（72404048），教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“构建高质量社会领域公共服务体系研究”（21JZD034），国家社会科学基金后期资助项目“中国情景下的公共服务合作生产与价值共创”（23FGLB015）。

一、问题提出

随着中国城镇化和工业化的加速推进，为促进经济增长与公共服务水平的双重提升，地方政府在基础设施建设上的投资力度持续加大。“十三五”期间，中国基础设施建设取得了令人瞩目的成就。例如，城市轨道交通运营里程在5年内激增近20%，至2020年已达6600千米。同时，生活垃圾无害化处理率也实现了从94.7%到99.7%的提升，标志着国家在环保基础设施建设上的重大进步①。然而，这些辉煌成就的背后，也隐现出地方政府债务风险的逐渐累积。根据财政部数据显示，截至2020年末，中国地方政府债务规模已膨胀至25.66万亿元，占当年GDP比重高达25.3%②（王震，2021）。

地方政府债务增长与基础设施投资之间存在复杂的联系。

一方面，基础设施建设在提高人们生活品质、推动城市发展的同时，也对公共财政形成了巨大挑战。在税收、行政性收费等内部财政资源无法满足城市基础设施建设需求时，越来越多的城市政府开始寻找外部资金来源，如通过使用市政债券、税收增量融资等金融工具预支城市未来税收收入，或变现其所持有的公共资源的金融价值（Beswick & Penny，2018；Waldron，2019）。在中国，分税制改革带来的财权上移使地方政府在推动基础设施建设时面临资金困境，地方政府进而转向银行抵押贷款、城投债等渠道，以迅速筹集发展所需的资金。根据2013年6月发布的全国地方政府性债务审查公布的数据，在已支出的超过10.11万亿元政府负有偿还责任的债务中，约有87%的资金用于市政建设、土地收储、交通运输、保障性住房、教科文卫、农林水利、生态建设等基础性项目③。

另一方面，在区域视角下，地方政府的基础设施投资决策并非孤立的，而是深受周边城市投资行为的影响。在追求经济增长以及政治晋升等多重目标的驱动下，地方政府间可能陷入“竞争性投资”的困境，导致过度投资现象频发。这种投资冲动不仅加重了财政负担，还导致了地方政府债务的持续累积。在中国特有的财政分权和晋升激励机制下，地方政府间以经济增长为核心的横向竞争尤为激烈，基础设施投资成为争夺竞争优势的关键（陈志勇、陈思霞，

① 相关数据来源于住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会联合发布的《住房和城乡建设部 国家发展改革委关于印发“十四五”全国城市基础设施建设规划的通知》。

② 相关数据来源于财政部公布的《2020年全国财政决算》。

③ 相关数据来源于审计署办公厅发布的《2013年第32号公告：全国政府性债务审计结果》。

2014）。然而，在2014年之前，中国地方政府债务管理制度尚未建立。在这样金融隐性分权的背景下，地方政府更倾向于通过大规模举债来满足其竞争性投资的需求，进而导致了隐性债务的迅速扩张（毛捷等，2019）。

尽管学界已普遍认同基础设施投资是地方政府债务增长的主要原因（吴洵、俞乔，2017；曹婧等，2019），并开始关注地方政府城市基础设施投资的策略性互动行为（郭玉清等，2012；刘蕾、陈灿，2020）。但遗憾的是，现有研究大多基于2014年之前地方政府债务管理制度缺失的情境展开讨论。2015年《中华人民共和国预算法（2014年修正）》［以下简称《预算法（2014修正）》］的实施标志着中国地方政府债务发行与管理制度发生了根本性变革。以项目未来收益或相对应的政府性基金收入为主要偿债来源的专项债券，成为地方政府解决基础设施资金问题的主要融资工具。中央政府也设计了一套“自上而下”的债务限额管理和“自下而上”的项目申请储备相结合的配套管理制度，旨在控制债务规模增速并引导债券资金服务于社会经济发展。在当前明确划分的层级债务管理架构下，特别是考虑到地方政府新增专项债券发行规模受到严格的总额控制，基础设施投资与地方政府债务之间的关系会如何变化？新制度能否有效控制由地方政府间竞争性投资所造成的债务规模增长？这些都是亟待讨论的问题。

因此，本文以手工搜集整理的2018年到2020年地级市层级的新增专项债券发行数据为基础，采用空间面板计量模型进行实证检验，分析在以专项债券为主要融资工具的新阶段，基础设施投资竞争与地方政府债务间的关系，并结合实际调研案例，探讨专项债券发行与管理制度可能产生的潜在风险，为优化现行的制度提出针对性建议。通过研究，本文不仅能丰富地方政府融资决策模式的讨论情境，为理解在专项债券作为主要融资工具阶段时，基础设施投资与地方政府债务间的关系提供依据，而且能为理解层级分工管理制度下，中央与地方财政互动的复杂性提供新的理论视角，为进一步优化地方政府债务管理制度提供依据。

二、基础设施投资的空间互动策略与地方政府债务扩张

中国地方政府债务的迅速扩张已经引起学者们的广泛关注。已有研究主要从财政分权（陈宝东、邓晓兰，2017；闫先东、廖为鼎，2019）、晋升激励（王叙果等，2012；王文甫、艾非，2021）、官员特征（李洪涛、石宇，2022；龙志和、莫凡，2019）等方面解释了中国地方政府债务的形成。其中，基础设施建设被普遍认为是推动中国地方政府债务增长的核心动因。在中国特色的财

政分权和人事权控制的共同作用下，地方政府间形成了以推动经济发展为目标的激烈竞争，能够带动经济增长的基础设施成为地方政府在地区竞争中表现优劣的关键因素（陈志勇、陈莉莉，2011）。在这种地区竞争下，地方政府的基础设施投资冲动被无限放大甚至产生扭曲。为了满足在这种竞争中所产生的非理性投资冲动，地方政府开始大规模举债。同时，学者们也注意到了基础设施投资与地方政府债务增长间关系存在区域异质性。例如，李升等（2018）的研究发现，东部地方政府为了积极推动基础设施建设而主动举债，而中西部地方政府则更多因为财政赤字而被动负债。

进一步的研究中，学者们普遍强调了金融隐性分权制度在地方政府债务增长过程中的重要性。他们指出，基础设施建设能拉动经济增长，这为地方政府提供了大规模举债的强烈动机。而这一动机能够转化为实际的举债行为，离不开金融隐性分权的支撑，即中央政府的隐性担保和银行提供的便利融资渠道（吴洵、俞乔，2017）。这一论断的提出主要是基于2014年之前地方政府在债务管理上享有较大自主权的情况，即地方政府在地方金融资源使用上拥有显著的话语权（周世愚，2021）。然而，随着2015年《预算法（2014修正）》的实施，特别是专项债券的引入，地方政府筹措基础设施资金的方式发生了显著变化。这意味着研究基础设施与地方政府债务关系的制度性背景已经发生了变化。然而，尽管这一变化对地方政府举债行为产生了深远影响，但当前仅有少数学者开始深入探讨新的制度环境在基础设施投资驱动下，对地方政府举债行为的具体影响机制及其动态变化（彭飞、吴华清，2023）。因此，本研究将致力于填补这一研究空白，深入剖析新政策背景下基础设施投资与地方政府债务之间的复杂关系，为理解府际关系在地方政府债务管理中的作用提供新的洞见。

此外，近年来，随着空间计量模型的发展，学者们开始实证探析地方政府在基础设施投资的策略性模仿行为。例如，刘蕾和陈灿（2020）基于2001年到2012年间277个中国地级市的空间面板数据，实证检验了相邻地方政府在基础设施支出规模上存在的正相关性，并发现资源争夺和政治竞争是该策略互动形成的主要机制。同时，地方政府间债务竞争也引起了部分学者的关注，如刁伟涛（2016）基于2010年到2013年省级层面的空间面板数据，实证检验了省级政府间债务竞争关系的存在，而这种竞争关系受到了地理距离和经济发展差距的影响。冀云阳等人（2019）则将研究单元缩小至地级市，通过构造基于地理、经济、社会距离矩阵的空间计量模型，检验了支出责任下移和标尺竞争对地方政府债务扩张的推动作用。虽然学者们已经分别关注到了地方政府在基础设施投资或债务融资上的空间互动策略，但这些研究并未直接探讨基础设施投资竞争与地方政府债务增长之间的关系。

总体而言，目前学者们已对地方政府债务增长动因进行了深入且系统的研究，普遍将基础设施投资视为地方政府债务累积的主要驱动因素，并指出金融隐性分权是这一动机转化为实际举债行为的关键因素。然而，自2015年《预算法（2014修正）》正式实施以来，专项债券的引入及其管理制度显著改变了地方政府基础设施投资的融资方式，从而改变了先前研究所依托的制度背景。与此同时，空间计量模型的成熟为探究基础设施投资与地方政府债务间关系的空间效应提供了强有力的支持。鉴于此，本研究旨在系统梳理地方政府专项债券发行与管理制度变迁的基础上，运用空间计量模型，实证检验新制度背景下基础设施投资与地方政府债务之间的复杂关系。本研究将弥补当前研究在专项债券阶段讨论的不足，为理解当前阶段地方政府间财政关系的演变提供新的实证依据和理论洞见。

三、基于专项债券发行与管理制度的分析框架构建

地方政府能否将基础设施建设所产生的投资冲动转化为举债事实，这与当时的制度环境有关。在现有关于地方政府债务的研究中，学者们普遍认同2014年之前地方政府债务的迅速扩张与当时不成熟的地方政府债务管理制度有关。而自2015年《预算法（2014修正）》实施之后，中国逐步建立起比较完备的地方政府债务管理制度，特别是专项债券发行与管理制度，这为讨论基础设施投资与地方政府债务增长之间的关系创造了新的情境。在现行的专项债券发行与管理制度下，并不是所有由基础投资引发的举债冲动都能变为举债事实。具体来说，《预算法（2014修正）》在允许地方政府在国务院确定的限额内通过发行地方政府债券筹措预算中必需的建设投资的同时，也明令禁止了地方政府通过除政府债券外的其他融资方式举借债务，以及为任何单位和个人的债务提供担保①。以有一定收入的公益性项目作为担保、以项目未来收益或项目所对应的政府性基金收入为偿债来源的专项债券，成为地方政府基础设施融资的主要工具。从2015年到2022年，中国地方政府共发行了16.02万亿元的新增专项债券。其中，超过85%的专项债券资金流向了市政和产业园区基础设施、交通基础设施（含收费公路）、社会事业以及保障房安居工程建设（含棚户区改造）等四大领域。

① 《预算法（2014修正）》第三十五条规定："经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措……除前款规定外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。除法律另有规定外，地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。"

专项债券发行与管理制度也成为地方政府基础设施投融资制度的一次重大改革与创新。现行的专项债券发行与管理制度主要由“自上而下”的债务限额管理和“自下而上”的债券项目申请两部分组成。如图 1 所示，根据人大审批、国务院制定、逐级下发的债务限额以及当地社会经济发展的实际需求，地方政府制定当年的融资计划，并选择合适的专项债券项目逐级上报至财政部、国家发改委等相关部门。经中央政府相关部门审核通过、确有融资需求的专项债券项目会进入相应的项目储备库。而后，省级政府（或自治区、直辖市以及试点的计划单列市政府）会根据当年获批的新增债务额度，从项目储备库中再次筛选出最合适的项目，并按照市场交易规则组织债券发行。债券发行完成后，省级政府会将债券融资收入转贷至地级市政府。后续的债券本息支付则由地级市政府上缴至省级政府，并由省级政府代为结算。

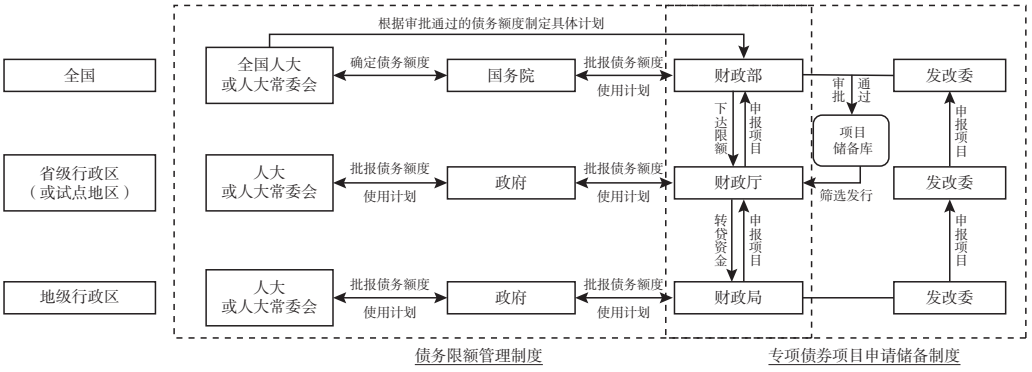


图 1　中国地方政府专项债券限额管理、申请、发行流程

资料来源：作者自制。

首先，在这样一套各层级政府分工明确，但又互相影响和制约的专项债券发行与管理制度下，地方政府的融资决策不再仅取决于个体的融资需求和偿债能力，还受到上级政府的发展规划、同级政府间的项目竞争等因素影响。最有趣的是，专项债券发行与管理制度为研究基础设施投资与地方政府债务间的关系提供了一个“总额限制”的讨论情境，即在同一省级行政单元下，地方政府能发行的新增专项债券的总规模受到债务限额的约束。这一情境在既往关于地方政府债务的研究中鲜有涉及。

其次，专项债券项目申请与储备机制体现了“自下而上”的参与逻辑，加剧了省内城市间在专项债券项目上的竞争态势。根据中央政府相关政策的规定，新增专项债券发行额度的分配应当遵循“正向激励”原则，即应倾斜于那些经济状况良好、财政实力强劲、投资需求大的地区。这一安排理论上强化了基础设施投资竞争中的优胜者效应，即表现突出的城市更有可能获得较高的新增债券额度。

最后，中国财政分权与人事权控制的基本制度框架自2015年以来保持相对稳定。财政制度方面，中央政府通过明确中央与地方在基本公共服务领域的共同事权、完善转移支付制度等措施，深化了对央地财政关系的调整与优化。尽管如此，分税制框架下财权与事权的不匹配仍然是地方政府财政管理的核心难题，持续影响地方政府的政策执行与资源配置。而在人事权控制方面，随着官员晋升考核标准日趋多样化，地方政府的施政目标已不再是单纯的经济增长，还涵盖了提升发展质量、保护生态环境等多个方面。值得注意的是，在这些多元目标的实现策略中，基础设施投资建设是关键步骤，是地方政府官员推动地区发展、争取晋升机会的重要抓手。在此背景下，债务融资仍然是地方政府解决基础设施投资资金问题的主要方式。

综上所述，当观察到周边区域基础设施投资增加时，出于竞争压力和自身发展的需求，地方政府倾向于增加本地投资。然而，在有限的财政自主权下，这些政府往往选择通过举债来满足投资需求。但受限于2015年之后实行的专项债券的发行与管理机制，尤其是省级行政单位年度新增专项债券总额的限制，并非所有城市的投资需求都能转化为实际的举债行为。这一机制导致了省内基础设施投资密集区域获得更多债券额度时，其他地区的债券分配则相应减少，形成了资源分配上的竞争与制约关系。基于此，本文提出以下假设。

H1：邻近城市（非同省级行政单元）的基础设施投资增加将导致本城市债务扩张。

H2：同省级行政单元内邻近城市的基础设施投资增加将抑制本城市债务增长。

四、模型设定、变量选择与数据来源

（一）计量模型的设定

考虑到中国地方政府在基础设施投资上的策略性模仿行为，以及在现行专项债券发行与管理制度下，属于同一行政区划内的同级政府在债务限额和项目筛选上存在竞争关系，本文将地方政府在基础设施投融资行为上的空间互动关系纳入考量范围，并选择空间计量模型进行实证分析。参考已有研究，本文构建了空间杜宾模型（Spatial Durbin Model，SDM）并采用极大似然法（MLE）对其进行估计（张彩云等，2018）。相较于其他常用的空间计量模型，如空间滞后模型（Spatial Lag Model，SLM）和空间误差模型（Spatial Error Model，SEM），空间杜宾模型不仅能反映被解释变量自身及其误差项的空间效应，还可以衡量

特定解释变量的空间效应（Abonazel，2016；邵帅等，2019）。

本研究的重点是探讨基础设施投资与地方政府债务增长之间的关系。因此，在空间杜宾模型中，本研究仅纳入了被解释变量——地方政府新增专项债券发行规模，核心解释变量——基础设施投资，以及其误差项三者的空间滞后项。具体如式（1）所示。

$$ldebt_{it}=\rho\sum_{j=1}^{N}W_{ij}ldebt_{jt}+\beta invest_{it}+\theta\sum_{j=1}^{N}W_{ij}linvest_{jt}+\eta controls_{it}+\alpha_i+v_t+\varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中，i 和 j 代表城市，t 代表时间，$\sum_{j=1}^{N}W_{ij}ldebt_{jt}$ 为地方政府新增专项债券发行规模的空间滞后项。系数 ρ 反映的是其余地区新增专项债券发行规模对本地区债务规模的影响，ρ 大于 0 则表明地区间新增专项债券发行存在策略模仿。$\sum_{j=1}^{N}W_{ij}linvest_{jt}$ 为地方政府基础设施投资的空间滞后项。α_i 和 v_t 分别代表了城市和年份固定效应。ε_{it} 是包括空间滞后项的误差项，主要用以控制地区间不可观测扰动对结果的影响。W_{ij} 为邻接空间权重矩阵。

（二）空间权重矩阵的设定

在已有的基础设施投资和地方政府债务相关研究中，学者们已经关注到了相邻城市政府间在基础设施投资与融资上的策略性互动行为。因此，本研究延续了现有研究的思路，根据地区间是否存在“Queen”相邻关系，构造了地理邻接矩阵，如式（2）所示。同时，正如上文所提及的，在现行的专项债券发行与管理制度安排下，地方政府的融资行为受到了更为严格的监管。在每年新增债券发行规模总额的控制下，属于同一省级行政单元内的城市政府之间存在更为激烈的竞争关系①。此外，通过中央政府审查后的地方政府专项债券项目还需经过所属省级行政区域政府的再次筛选，才能进入正式的发行流程。

$$\text{地理邻接矩阵：}W_{ij,i}=\begin{cases}1 & \text{城市 } i \text{ 和城市 } j \text{ 相邻（}Queen\text{ 相邻）}\\ 0 & \text{其他}\end{cases} \quad (2)$$

据此，本研究在构造地理邻接矩阵的同时，还参考了龙小宁等人（2014）的研究思路，构造了行政邻接矩阵，如式（3）所示。为了进一步识别不同邻接关系下基础设施投资与地方政府债务间的关系，本研究进一步构造了纯粹行政邻接和纯粹地理邻接的关系矩阵。这些关系矩阵的具体构造方式如式（4）和式（5）所示。在回归分析中，使用的邻接矩阵均进行了标准化处理。

$$\text{行政邻接矩阵：}W_{ij,i}=\begin{cases}1 & \text{城市 } i \text{ 和城市 } j \text{ 属于同一个省级行政区}\\ 0 & \text{其他}\end{cases} \quad (3)$$

① 除了少数具有独立发债权的计划单列市外。

纯粹行政邻接矩阵：$W_{ij,i}=\begin{cases}1 & \text{城市 } i \text{ 和城市 } j \text{ 属于一个省级行政区但不相邻}\\ 0 & \text{其他}\end{cases}$ （4）

纯粹地理邻接矩阵：$W_{ij,i}=\begin{cases}1 & \text{城市 } i \text{ 和城市 } j \text{ 相邻但不属于同一个省级行政区}\\ 0 & \text{其他}\end{cases}$ （5）

（三）变量选择和数据来源

本文重点关注的是在以专项债券为主要融资工具的阶段，基础设施投资竞争与地方政府债务间的关系。因此，本文的被解释变量是对数形式的城市政府新增专项债券发行额。同时，鉴于此前研究已经证实“地方政府间存在债务竞争”，所以后续实证模型也将被解释变量的空间滞后项纳入回归。这一变量来源于从地方政府新增专项债券信息披露文件中，手工搜集整理而成的地方政府新增专项债券发行数据集。该数据集总共涵盖了 2018 年到 2022 年 340 个地级市的数据，包含新增专项债券发行额、项目批次、项目领域等指标。但是，受限于其他社会经济数据的可得性以及空间计量模型对数据格式的要求，最终进入回归的是 2018 年到 2020 年 200 个地级市严格平衡的空间面板数据。

本文的核心解释变量为对数形式的城市市政基础设施投资规模及其空间滞后项。选择城市市政基础设施投资规模作为核心解释变量，主要基于以下考虑：在现有地方投资竞争研究中，学者们更常使用的是固定资产投资或人均固定资产投资。然而，自 2017 年后，地方政府已停止公布全社会固定资产投资相关数据。因此，本研究所采用的城市市政基础设施投资规模数据，来自《中国城市建设统计年鉴》中的“城市市政公有基础设施固定资产投资”这一指标。此指标包括城市供水、燃气、集中供暖、轨道交通、道路和桥梁、排水和污水处理、园林绿化、市政环卫等领域的固定资产投资。这些领域是此前地方政府融资收入的主要流向，也是地方政府基础设施竞争的具体领域。因此，该指标及其空间滞后项能够较好地反映地方政府基础设施的投资竞争情况。

除上述变量外，本文还增加了地区生产总值、财政收入、常住人口规模、土地出让收入、负债率、产业结构等社会经济类控制变量。其中，土地出让收入数据来自地方政府财政决算报告，常住人口数据来自地方政府社会经济发展报告，地方政府债务余额来自各地市财政决算报告。其余的社会经济控制变量数据均来自《中国城市统计年鉴》。此外，考虑到地方政府专项债券项目申请与储备的实践，所以解释变量及控制变量都进行了前置一期处理。具体的变量说明及描述性统计如表 1 所示。

表 1　变量描述性统计

变量名	变量说明	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
新增专项债券发行额（log）	单位：亿元，取对数	600	3.67	1.12	0.00	6.95
城市市政固定资产投资（log）	单位：亿元，取对数	600	3.07	1.41	0.00	7.01
地区生产总值（log）	单位：亿元，取对数	600	7.61	0.90	5.45	10.20
一般公共预算收入（log）	单位：亿元，取对数	600	4.97	1.02	2.84	8.24
常住人口（log）	单位：万人，取对数	600	5.94	0.62	4.17	7.41
土地出让收入（log）	单位：亿元，取对数	600	4.48	1.41	0.02	7.99
产业结构	第三产业产值/第二产业产值	600	0.94	0.35	0.19	2.25
负债率	地方政府债务余额/GDP	600	0.20	0.10	0.01	0.70

资料来源：作者自制。

五、数据分析和结果

（一）空间相关性

为了证明使用空间计量经济模型的合理性，本文首先对新增专项债券发行额和城市市政固定资产投资规模进行空间相关性检验。全局莫兰指数主要被用于分析空间数据的统计分布规律，反映不同地区单元观测值整体的相关性和差异程度，特别是空间邻近或空间邻接的地区单元之间的相关性和差异程度（陈彦光，2009）。全局莫兰指数具体计算公式如式（6）所示。其中，n 表示的是样本数量，W_{ij} 为邻接关系权重。

$$moran = \frac{n * \sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} W_{ij}(x_i - \bar{x})(x_j - \bar{x})}{\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} W_{ij} * \sum_{i=1}^{n}(x_i - \bar{x})^2} \tag{6}$$

全局莫兰指数是一个横截面的统计量，因此笔者参考了刘蕾和陈灿（2020）的研究思路，测算了样本期内新增专项债券发行额和城市市政固定资产投资规模均值的全局莫兰指数。表 2 列出了基于不同邻接关系矩阵测算的被解释变量和核心解释变量的全局莫兰指数。检验结果表明，在不同邻接关系中，城市政府新增专项债券发行规模都存在着显著的空间相关性；而城市市政固定资产投资规模只在纯粹地理邻接矩阵下未呈现显著的空间正相关性，这可能与数据样本量相关。总体而言，在后续实证分析中，本文需要将城市政府新增专项债券发行额和城市市政固定投资规模的空间滞后项纳入考量范围。

表 2　空间自相关 Global Moran's I 统计检验（2018—2020 年均值）

变量名	行政邻接矩阵	地理邻接矩阵	纯粹行政邻接矩阵	纯粹地理邻接矩阵
新增专项债券发行额（log）	0.507***	0.437***	0.492***	0.254**
	（0.000）	（0.000）	（0.000）	（0.011）
城市市政固定资产投资（log）	0.158***	0.125**	0.193***	0.163
	（0.000）	（0.020）	（0.000）	（0.101）

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、**和*分别表示相关系数通过 0.01、0.05 和 0.10 水平上的显著性检验。

资料来源：作者自制。

（二）基准回归结果

基于行政邻接矩阵、地理邻接矩阵、纯粹行政邻接矩阵和纯粹地理邻接矩阵构造的空间杜宾模型的基准回归结果见表 3①。首先，在所有模型中，本文的被解释变量——地方政府新增专项债券发行规模的空间滞后项回归系数都显著，这表明邻接地区在新增专项债券发行上存在显著的空间互动关系，有必要使用空间计量模型。其中，除了基于纯粹地理邻接矩阵构造的模型外，回归系数在其他模型中都显著为正，且在包含行政邻接关系的模型中表现为更大的数值。换言之，同一省级行政邻接单元的城市政府间在新增专项债券发行上表现出更为明显的策略模仿。

表 3　基准回归结果

	模型 1 行政邻接矩阵	模型 2 地理邻接矩阵	模型 3 纯粹行政邻接矩阵	模型 4 纯粹地理邻接矩阵
城市市政固定资产投资	0.034	0.023	0.018	0.009
	（0.244）	（0.483）	（0.542）	（0.781）
地区生产总值	−0.484*	−0.609***	−0.462**	−0.748***
	（0.015）	（0.007）	（0.026）	（0.001）
一般公共预算收入	0.125	0.141	0.054	0.375
	（0.564）	（0.566）	（0.812）	（0.135）
常住人口	−1.075*	−1.158*	−1.093*	−0.896
	（0.075）	（0.092）	（0.083）	（0.203）
土地出让收入	0.014	0.022	0.013	0.041
	（0.728）	（0.623）	（0.761）	（0.388）

① 为了进一步检验空间杜宾模型的适用性，笔者还对该模型进行了 Wald 检验和 LM 检验。相关检验结果均显示，空间杜宾模型不会退化为空间误差模型或空间滞后模型。但由于篇幅限制，未能在正文中呈现原始的回归表格，如有需要，可联系作者索取。

（续上表）

	模型 1 行政邻接矩阵	模型 2 地理邻接矩阵	模型 3 纯粹行政邻接矩阵	模型 4 纯粹地理邻接矩阵
产业结构	0.170*	0.290**	0.215**	0.342***
	(0.055)	(0.003)	(0.017)	(0.001)
负债率	−2.817***	−3.095***	−3.093***	−3.732***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
W＊城市市政固定资产投资	−0.271**	−0.0536	−0.147**	0.169***
	(0.001)	(0.314)	(0.037)	(0.001)
W＊新增专项债券发行额	0.532***	0.280***	0.503***	−0.208***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
W＊误差项	0.0983***	0.126***	0.107***	0.133***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
N	600	600	600	600
R^2	0.400	0.370	0.187	0.213
时间固定效应	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平上的显著性检验。

资料来源：作者自制。

本文重点关注的核心解释变量是城市市政基础设施固定资产投资。这一变量的回归系数在所有模型中均为正但不显著，这表明在当前专项债券发行与管理的背景下，基础设施投资或许并未直接驱动地方政府专项债券发行规模的显著增长。这一现象虽与部分先前研究提出的“基础设施投资是地方政府举债核心动力”的观点有所出入，却也在预期之中。这主要归因于以下两个方面：一是专项债券额度的分配并非仅基于地方的基础设施投资需求，而是综合考虑多种因素；二是随着多元化基础设施投融资体系的日趋完善，地方政府拥有更多融资渠道，专项债券仅是其中之一。但遗憾的是，受制于相关融资渠道数据的可得性，本研究无法对地方政府基础设施投融资结构进行更为深入的探讨。

城市市政基础设施固定资产投资回归系数的不显著说明，在现行的专项债券发行与管理制度框架下，地方政府在新增专项债券的发行上更多地受到外部约束和制度规定的影响，而非单纯基于其基础设施投资的需求。此外，已有研究发现，城市市政基础设施固定资产投资与地方政府债务增长间的关系存在区域异质性（李升，2018）。这一发现为本研究中基准回归核心解释变量系数不显著提供了另一种可能的解释，即不同地区的地方政府受到不同的经济、政治和社会因素的影响，导致其举债行为的动因和模式出现差异，但全样本回归可能无法反映这种区域异质性的存在。在后续研究中，作者将对基础设施投资与地

方政府债务增长之间关系的区域差异性进行进一步探讨。

城市市政基础设施固定资产投资空间滞后项的回归系数在不同模型中有所差异。换句话说，在专项债券为主要融资工具的时期，当观察到与行政或地理上相邻接的地区增加了基础设施投资额时，城市政府将采取不同的举债策略。具体而言，现行的专项债券发行与管理制度设定了债务限额管理的规则，既限制省级行政单元每年新增专项债券的发行规模不得超过国务院批准的额度，也确立了向投资需求较大的地区倾斜的基本分配原则。因此，同一省级行政单元内的城市在新增专项债券发行方面呈现出“此消彼长”的现象，而作为省级政府向下分配债券额度依据的市政基础设施投资，围绕其展开的地区竞争会加强同省内地方政府间的这种关系。然而，值得注意的是，基于行政邻接矩阵构建的空间杜宾模型结果也表明，在现行债券发行与管理框架下，地方政府可能会通过增加市政固定资产投资来争取更多的专项债券发行额度，从而陷入新一轮的“投资冲动”。

如表3所示，在以行政邻接关系为基础的模型1和模型3中，城市市政基础设施固定资产投资的空间滞后项回归系数显著为负，这意味着当省内其他城市开始增加市政基础设施固定资产投资以争夺更多专项债券发行额度时，会导致当地新增专项债券发行额的减少。这一发现证实了上述逻辑，并验证了H2。但是，只存在地理邻接关系的城市间在新增专项债券发行上并不受“总额控制”的约束，因此当观察到周边地区加大基础设施投资时，当地政府也会通过发行更多的专项债券来扩大当地基础设施的投资规模，期望在地区竞争中取得优势。城市市政基础设施固定资产投资空间滞后项的回归系数，只在基于纯粹地理邻接关系构建的模型4中显著为正，这验证了H1只有在纯粹地理邻接关系存在时才成立。

除了这四个核心解释变量外，其余未以空间滞后项形式进入模型的控制变量在由不同邻接关系矩阵构建的计量模型中的回归系数没有明显区别。其中，地区生产总值的回归系数显著为负，这表明随着地区生产总值的增长，地方政府新增的专项债券实际发行规模减小。这一结论与作者在东部省份调研的发现一致，即对于经济发达地区的地方政府来说，使用流程复杂、自主权较低的专项债券并非其首选的融资方式。而产业结构的回归系数显著为正，显示出第三产业更发达的地区倾向于发行更多的新增专项债券。这主要是因为与第二产业相比，第三产业的发展对配套基础设施的要求更高，从而增加了地方政府的支出需求。最后，负债率的回归结果表明，负债率较高的地区获得的新增专项债券发行额较少，这部分体现了现行专项债券发行与管理制度对地方政府举债行为的制约。

总的来说，空间杜宾模型的回归结果基本符合预期。正如上文分析框架中提及的，新增专项债券发行与管理制度安排确实改变了基础设施投资竞争与地方政府债务增长间的关系。在现行专项债券发行与管理制度下，属于同一省级行政单元的城市政府受到了“总额控制”的约束，进而在新增专项债券发行上形成“此消彼长”的关系。所以，当属于同一省级行政单元的其他城市地区加大基础设施投资，展现出更强的投资需求，以争取更多债券发行额度时，当地政府新增专项债券发行额则相应减少；而只存在地理邻接关系的地方政府在新增专项债券发行上并不受到总额的限制。因此，地方政府会在观测到周围城市加大基础设施投资时，发行更多专项债券以提高自身的基础设施投资规模。

（三）稳健性检验

为了进一步验证回归结果的稳健性，本文从以下两个方面进行稳健性检验。一是鉴于2020年的重大突发公共卫生事件可能对地方政府专项债券发行造成的影响，本文剔除了2020年的样本。表4中第1列和第2列分别为基于纯粹行政邻接矩阵和纯粹地理邻接矩阵构造的模型回归结果。二是考虑到深圳市、宁波市、厦门市、青岛市、大连市5个计划单列市拥有在国务院批准范围内自行发债的权利，所以本文在样本中剔除了这5个城市。表4的第3列和第4列呈现了具体的回归结果。稳健性检验结果与基准回归结果基本一致，主要发现如下：当省内其他城市基础设施投资增长时，当地政府新增专项债券发行规模会随之减少；而当仅存在地理邻接关系的城市政府加大基础设施投资时，当地政府也会争取发行更多专项债券。

表4　稳健性检验

	剔除2020年样本		剔除计划单列市	
	纯粹行政邻接矩阵	纯粹地理邻接矩阵	纯粹行政邻接矩阵	纯粹地理邻接矩阵
城市市政固定资产投资	0.0636*	0.0647*	0.012	0.001
	(0.061)	(0.057)	(0.685)	(0.966)
W*城市市政固定资产投资	−0.0131	0.104**	−0.170**	0.165***
	(0.892)	(0.040)	(0.014)	(0.001)
N	400	400	585	585
R^2	0.328	0.219	0.192	0.222
其他控制变量	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平上的显著性检验。

资料来源：作者自制。

（四）异质性分析

为了进一步深入研究在当前的专项债券发行与管理制度框架下，同属一省级行政区域内城市间基础设施投资竞争，如何影响新增专项债券发行规模的空间异质性，本文对东部、中部、西部地区城市进行了分组回归分析（基于行政邻接矩阵），整体回归结果见表5。异质性分析揭示，对于中部地区的城市而言，市政固定资产投资对新增专项债券发行具有显著的正向推动作用，而其空间滞后项则显著为负。这一发现表明，基础设施投资是驱动中部地区地方政府扩大新增专项债券发行规模的关键因素。同时，也揭示了同一省级行政区域内地方政府在基础设施融资方面存在竞争态势，即邻近城市固定资产投资的增加可能会抑制特定地区新增债券的发行规模。该回归结果与实地调研观察相吻合，即在新增专项债券发行额度受限的背景下，中部省份的省政府倾向于将有限的发行额度，集中分配给投资需求旺盛的省会城市或特定区域，以强化首位城市的辐射带动作用。例如，2022年，合肥市新增专项债券发行规模约占安徽省新增专项债券发行总额的20%；武汉市新增债券发行规模约占当年湖北省同类型债券额度的40%。

表5　基于行政邻接矩阵的异质性检验（东中西部）

	模型1 东部地区	模型2 中部地区	模型3 西部地区
城市市政固定资产投资	0.056 (0.149)	0.091** (0.043)	0.018 (0.731)
W*城市市政固定资产投资	0.006 (0.971)	−0.438*** (0.004)	−0.198 (0.144)
N	138	106	110
R^2	0.472	0.183	0.302
其他控制变量	是	是	是
时间固定效应	是	是	是
城市固定效应	是	是	是

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平上的显著性检验。

资料来源：作者自制。

相较于中部地区，东部和西部地区的城市市政固定资产投资及其空间滞后项对新增专项债券的影响并不显著。这可能与各区域的经济发展水平、基础设施建设的完善程度以及每年分配的新增专项债券总额度密切相关，反映了不同

地区在专项债券发行策略上的差异性。在东部地区，由于社会资本充裕且地方政府经济实力较强，地方政府更可能采用多元化的融资手段来满足资金需求，而非单纯依赖专项债券。因此，东部省份在分配专项债券时，可能更倾向于支持那些发展相对滞后且融资渠道有限的地区，以促进区域均衡发展。而在西部地区，尽管基础设施建设需求迫切，但受限于较低的经济发展水平和财政承受能力，特别是高负债率的风险考量，地方政府在市政固定资产投资上对专项债券的依赖并不明显，显示出更为谨慎的财政策略。

六、结论与讨论

尽管以往研究对基础设施投资与地方政府债务的关系进行了广泛探讨，但针对 2015 年后专项债券成为地方政府基础设施融资主要工具的新阶段，两者关系的动态变化尚待深入剖析。本研究聚焦于 2018 年至 2020 年间 200 个地级市的空间面板数据，实证分析了在现行专项债券发行与管理制度下，邻近城市基础设施投资如何影响地方政府的举债行为。

研究发现，专项债券的发行管理显著改变了基础设施投资与地方政府债务的传统关联模式。具体而言，在现行债务限额管理制度下，省级行政单元每年举债规模不得超过国务院批准的额度。省级政府在分配专项债券额度时，更倾向于支持基础设施投资需求大的地区。在这一机制下，省内城市间的基础设施投资竞争间接抑制了其他城市的举债空间。而跨省的地理邻近地区因不受专项债券发行总额控制的影响，所以其周边地区的基础设施投资增长仍会激励其扩大举债规模，以维持或提升其竞争力。同时，值得关注的是，中部地区城市间的基础设施投资竞争对新增专项债券发行额度的影响最为显著，这可能与该区域基础设施建设的迫切需求和相对有限的财政资源有关。

所以，从实证结果来看，现行专项债券发行与管理制度通过“自上而下”额度分配和“自下而上”项目筛选储备相结合的管理方式，虽在一定程度上能够约束地方政府的举债行为，但并未从根源上遏制由地区竞争所引发的投资冲动。换言之，这套制度更多地降低了地方政府将举债冲动转化为实际举债行为的可能性。因此，由基础设施投资冲动所引发的地方政府债务风险仍未消除。一方面，基础设施投资需求是省级政府在发行分配专项债券时的重要考量，这可能会诱使地方政府陷入“投资竞争–额度争取”的循环之中，加剧项目储备的盲目扩张与资金资源的错配。在对东部发达省份的调研中，研究亦有类似的发现。在每年新增储备项目的规模须达到当年计划新增专项债券发行额度 3 倍的要求下，基层工作人员不得不将部分基础条件相对较差或存在其他融资渠道的

项目也纳入专项债券储备项目，而上级管理部门却无法仅从文字材料中准确筛选项目。另一方面，在专项债券难以满足全部举债需求时，地方政府可能会寻求更高风险且更为隐蔽的融资工具来应对短期资金困境，从而进一步加剧当地的债务风险。

基于此，本文建议，中央政府应当进一步完善专项债券发行与管理制度，在加强对专项债券项目前期审查和后期绩效评估的同时，也需要继续推进财政与人事管理制度的改革，建立多元化的官员考核制度并将融资绩效纳入考核范畴，以从根本上削弱地方政府由地区竞争产生的投资冲动。近年来，随着地方专项债券资金实际使用效率偏低、大量资金闲置等问题的暴露，中央政府高度重视，先后出台一系列文件进一步完善专项债券发行与管理制度①。在适当合理扩大地方政府专项债券支持范围，适当扩大用作资本金的领域、规模、比例的同时，中央政府也在逐步强化专项债券全过程管理，加大监督问责力度②。

最后，本研究对在以专项债券为主要融资工具的情况下，基础设施投资与地方政府债务增长之间的关系进行了初步探索。然而，必须承认的是，受限于地方政府专项债券及其他相关数据的可得性，本研究在模型构建、稳健性评估以及异质性探讨等方面仍存在局限。这些局限可能在一定程度上影响了本研究对内生性问题的准确识别和有效处理。因此，在未来的研究工作中，我们将以更加严谨和谦虚的态度，利用更为详尽和更长时间跨度的债券发行数据，对基础设施投资与地方政府债务发行的关系进行更为深入的探究。同时，我们也计划纳入城投债数据，通过横纵向对比分析，以期能为地方政府债务管理提供更加科学、合理的决策参考。

参考文献

曹婧、毛捷、薛熠（2019）. 城投债为何持续增长：基于新口径的实证分析. 财贸经济，40(5)：5-22.

Cao, J., Mao, J., & Xue, Y.（2019）. Why Do Municipal Investment Bonds Continue to Grow? An Empirical Analysis Based on New Statistical Scope. *Finance & Trade Economics*, 40(5)：5-22.（in Chinese）

陈宝东、邓晓兰（2017）. 财政分权、金融分权与地方政府债务增长. 财政研究，(5)：38-53.

Chen, B. D., & Deng, X. L.（2017）. Fiscal Decentralization, Financial Decentralization and the Growth of Local Debt. *Public Finance Research*,（5）：38-53.（in Chinese）

① 从2020年开始，中央政府先后出台了《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号）、《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）、《地方政府专项债券用途调整操作指引》（财预〔2021〕110号）、《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）等政策文件，旨在规范和优化专项债券的发行与管理。

② 具体内容详见《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）。

陈彦光（2009）. 基于 Moran 统计量的空间自相关理论发展和方法改进. 地理研究，28(6)：1449-1463.
Chen，Y. G.（2009）. Reconstructing the Mathematical Process of Spatial Autocorrelation Based on Moran's Statistics. *Geographical Research*，28(6)：1449-1463.（in Chinese）

陈志勇、陈思霞（2014）. 制度环境、地方政府投资冲动与财政预算软约束. 经济研究，49(3)：76-87.
Chen，Z. Y.，& Chen，S. X.（2014）. Institutional Environment，Local Government Investment Impulse，and Local Soft Budget. *Economic Research Journal*，49(3)：76-87.（in Chinese）

刁伟涛（2016）. 我国省级地方政府间举债竞争的空间关联性研究. 当代财经，(7)：36-45.
Diao，W. T.（2016）. A Study of the Spatial Relevance of Debt Competition Between China's Provincial Local Governments. *Contemporary Finance & Economics*，(7)：36-45.（in Chinese）

龚强、王俊、贾珅（2011）. 财政分权视角下的地方政府债务研究：一个综述. 经济研究，46(7)：144-156.
Gong，Q.，Wang，J.，& Jia，S.（2011）. A Survey of Research on Local Government Debts and Fiscal Decentralization. *Economic Research Journal*，46(7)：144-156.（in Chinese）

郭玉清、姜磊、李永宁（2012）. 空间外部性视角下的地方政府支出策略互动模式. 经济地理，32(5)：30-36.
Guo，Y. Q.，Jiang，L.，& Li，Y. N.（2012）. Research on Strategic Interaction Pattern of Local Government Expenditure from the Perspective of Spatial Externality. *Economic Geography*，32(5)：30-36.（in Chinese）

冀云阳、付文林、束磊（2019）. 地区竞争、支出责任下移与地方政府债务扩张. 金融研究，(1)：128-147.
Ji，Y. Y.，Fu，W. L.，& Shu，L.（2019）. Regional Competition，Downward Shift of Expenditure Responsibility，and the Expansion of Local Government Debt. *Journal of Financial Research*，(1)：128-147.（in Chinese）

李洪涛、石宇（2022）. 官员专业背景、工作履历与地方政府债务扩张. 公共管理评论，4(4)：29-51.
Li，H. T.，& Shi，Y.（2022）. Professional Background and Work History of Officials and Local Government Debt Expansion. *China Public Administration Review*，4(4)：29-51.（in Chinese）

李升、杨武、凌波澜（2018）. 基础设施投融资是否增加地方政府债务风险？经济社会体制比较，(6)：67-76
Li，S.，Yang，W.，& Ling，B. L.（2018）. Do Infrastructure Investment and Financing Increase the Risk of Local Government Debt? *Comparative Economic & Social Systems*，(6)：67-76.（in Chinese）

刘蕾、陈灿（2020）. 资源竞争还是标杆竞争？——地方政府城市基础设施投资的策略互动行为研究. 公共行政评论，13(5)：81-101+206-207.
Liu，L.，& Chen，C.（2020）. Resource Competition versus Yardstick Competition：Strategic Interaction in Chinese Urban Infrastructure Investment. *Journal of Public Administration*，13(5)：81-101+206-207.（in Chinese）

龙小宁、朱艳丽、蔡伟贤、李少民（2014）. 基于空间计量模型的中国县级政府间税收竞争的实证分析. 经济研究，49(8)：41-53.
Long，X. N.，Zhu，Y. L.，Cai，W. X.，& Li，S. M.（2014）. An Empirical Analysis of SpatialTax Competition among Chinese Counties Basedon Spatial Econometric Models. *Economic Research Journal*，49(8)：41-53.（in Chinese）

龙志和、莫凡（2019）. 官员个人特征对地方政府债务的影响——以"泛珠三角"地级市党政正职为考察对象. 软科学，33(7)：139-144.
Long，Z. H.，& Mo，F.（2019）. The Influence of Public Official Personal Characteristics on Local Government Debt：Investigation on the Pan-Pearl River Delta Prefecture-Level City Party and Government Principals. *Soft Science*，33(7)：139-144.（in Chinese）

毛捷、刘潘、吕冰洋（2019）. 地方公共债务增长的制度基础——兼顾财政和金融的视角. 中国社会科学，(9)：45-67+205.
Mao，J.，Liu，P.，& Lyu，B. Y.（2019）. The Institutional Basis of the Growth in Local Public Debts：From the Fiscal and Financial Perspectives. *Social Sciences in China*，(9)：45-67+205.（in Chinese）

彭飞、吴华清（2023）. 基建投资扩张与地方债务风险——基于专项债发行改革的准自然实验. 北京社会科学，(10)：81-94.
Peng，F.，& Wu，H. Q.（2023）. The Expansion of Infrastructure Investment and Local Debt Risk：A Quasi-natural Experiment Based on the Reform of Special Bond Issuance. *Social Sciences of Beijing*，(10)：81-94.（in Chinese）

邱栎桦、伏润民（2015）. 财政分权、政府竞争与地方政府债务——基于中国西部D省的县级面板数据分析. 财贸研究，26(3)：97-103.
Qiu，L. H.，& Fu，R. M.（2015）. Fiscal Decentralization，Intergovernmental Competition and Local Government Debts：County-level Panel Data Analysis of One Western Province. *Finance and Trade Research*，26(3)：97-103.（in Chinese）
邵帅、张可、豆建民（2019）. 经济集聚的节能减排效应：理论与中国经验. 管理世界，35(1)：36-60+226.
Shao，S.，Zhang，K.，& Dou，J. M.（2019）. Effects of Economic Agglomeration on Energy Saving and Emission Reduction：Theory and Empirical Evidence from China. *Journal of Management World*，35(1)：36-60+226.（in Chinese）
王文甫、艾非（2021）. 投资冲动、债务扩张与地方政府激励目标. 财贸研究，32(1)：52-68.
Wang，W. F.，& Ai，F.（2021）. Investment Impulse，Debt Expansion and Local Government Incentive Goals. *Finance and Trade Research*，32(1)：52-68.（in Chinese）
王叙果、张广婷、沈红波（2012）. 财政分权、晋升激励与预算软约束——地方政府过度负债的一个分析框架. 财政研究，(3)：10-15.
Wang，X. G.，Zhang，G. T.，& Shen，H. B.（2012）. Fiscal Decentralization，Promotion Incentives，and Soft Budget Constraints：An Analytical Framework for Excessive Debt of Local Governments. *Public Finance Research*，(3)：10-15.（in Chinese）
吴洵、俞乔（2017）. 地方政府债务：负债原因与实证分析. 公共管理评论，(1)：22-38.
Wu，X.，& Yu，Q.（2017）. Local Government Debt：Causes and Empirical Analyses. *China Public Administration Review*，(1)：22-38.（in Chinese）
闫先东、廖为鼎（2019）. 基础设施投资、财政支出分权与最优地方政府债务规模. 财政研究，(2)：44-58.
Yan，X. D.，& Liao，W. D.（2019）. Infrastructure Investment，Fiscal Expenditure Decentralization，and Optimum Local Government Debt Scale. *Public Finance Research*，(2)：44-58.（in Chinese）
张彩云、苏丹妮、卢玲、王勇（2018）. 政绩考核与环境治理——基于地方政府间策略互动的视角. 财经研究，44(5)：4-22.
Zhang，C. Y.，Su，D. N.，Lu，L.，& Wang，Y.（2018）. Performance Evaluation and Environmental Governance：From a Perspective of Strategic Interaction Between Local Governments. *Journal of Finance and Economics*，44(5)：4-22.（in Chinese）
周世愚（2021）. 地方政府债务风险：理论分析与经验事实. 管理世界，37(10)：128-138.
Zhou，S. Y.（2021）. Local Government Debt Risks：Theoretical Analysis and Empirical Facts. *Journal of Management World*，37(10)：128-138.（in Chinese）
Abonazel，M. R.（2016）. Generalized Random Coefficient Estimators of Panel Data Models：Asymptotic and Small Sample Properties. *American Journal of Applied Mathematics and Statistics*，4(2)：46-58.
Beswick，J.，& Penny，J.（2018）. Demolishing the Present to Sell off the Future? The Emergence of "Financialized Municipal Entrepreneurialism" in London. *International Journal of Urban and Regional Research*，42(4)：612-632.
Waldron，R.（2019）. Financialization，Urban Governance and the Planning System：Utilizing "Development Viability" as a Policy Narrative for the Liberalization of Ireland's Post-Crash Planning System. *International Journal of Urban and Regional Research*，43(4)：685-704.

责任编辑：王秋石

公共服务市场化中的关系网络与合同绩效：来自中国 PPP 项目的证据

熊　伟　沈晓菲　林佳佳*

【摘要】公共服务市场化是提高公共服务供给效率的重要路径。然而，关于公共服务市场化的已有文献主要从公共部门的视角切入，忽视了作为市场主体的承包商的影响，从而无法全面解释公共服务市场化中出现的“市场失灵”现象。论文基于2014—2019年政府与社会资本合作（PPP）项目的数据，结合社会网络分析和生存分析的方法，实证检验了公共服务市场化中企业关系网络对合同外包绩效的影响效应和作用机制。研究发现，拥有良好先天政治和业务资源禀赋的承包商会拥有更好的合同绩效，在先天资源禀赋一定的情况下，占据关系网络中更优越位置的承包商也会拥有更好的合同绩效；另外，承包商通过采取与行政层级更高的企业进行合作的策略，从网络中汲取更多的政治资源，可以加强其在网络中的优越位置以及对合同绩效的积极影响。上述结论表明，承包商在公共服务外包市场中通过积极、合理地选择合作伙伴，能在一定程度上改变先天资源禀赋支配下“强则恒强”的竞争逻辑，构建多元市场主体“百花齐放”的市场格局。

【关键词】公共服务市场化　企业关系网络　政府与社会资本合作（PPP）　合同绩效

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）02-0085-19

一、引言

在新公共管理运动的推动下，各国政府越来越倾向于将部分公共服务通过

* 熊伟，同济大学经济与管理学院公共管理系副教授。通讯作者：沈晓菲，同济大学经济与管理学院硕士研究生。林佳佳，同济大学经济与管理学院博士研究生。感谢匿名评审专家和编辑部的修改意见。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“PPP 模式下企业行政负担的形成机理、影响后果与应对机制”（72374155），教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新基建驱动区域平衡充分发展长效机制研究”（21JZD029）。

合同外包的方式让市场来承担，并按照一定的标准对公共服务的数量和质量进行评估，然后支付服务费用。这一创新制度安排被认为是提高公共服务供给效率、解决传统政府供给模式弊端的良药（Osborne，2000）。然而，公共服务市场化改革进程中不断涌现出“市场失灵”现象①，公共服务供给质量下降、公众收费增加、逆向合同外包等问题痼疾难除（Hefetz & Warner，2012）。

为了应对上述问题，已有研究多从政府或公共管理者的角度出发，分析了包括政府支持（汪峰等，2020）、地方政府财政能力与项目管理经验（Tan & Zhao，2021），以及地方官员政治动机（Maskin & Tirole，2008；Xiong et al.，2022）等在内的多种因素对公共服务外包项目投资和绩效的影响。然而，值得注意的是，这些研究相对忽视了合同外包过程中市场组织和商业行为的作用（王盈盈等，2020）。当政府外包公共服务时，合同绩效在极大程度上依赖于承包商在服务提供中的行动（詹国彬，2015）。为了更全面地理解公共服务合同外包的运作机制，我们需要将视角转向市场组织和商业行为，并深入探究这些因素如何影响公共服务外包项目的实施效果。

关于市场组织及其绩效关联的研究主要存在两种观点，一种观点认为，企业的内部资源，如企业规模、股权结构、资本结构等均是影响企业绩效的关键因素（陈小悦、徐晓东，2001）。因而先天资源优越的企业在外包过程中可能展现出更优的合同绩效。然而，对先天资源禀赋的过分依赖可能导向“资源决定论”的误区，忽视了资源禀赋较弱的企业通过策略行为扭转竞争地位劣势的可能性，助长了市场中的“马太效应”。相比之下，网络理论的学者则强调外部关系对企业绩效的影响，认为占据优势网络位置的企业绩效更优（Powell et al.，1996；Zaheer & Bell，2005）。因此，企业可以通过策略性地构建合作伙伴网络、整合互补资源，从而优化自身网络位置，实现合同绩效的提升。这对于增强我国外包市场竞争活力、打破优势垄断的局面也更具启发意义。

本研究旨在利用企业网络的理论，探究承包商的合作网络如何影响公共服务外包的绩效。管理学领域有大量的文献研究了企业网络与绩效之间的关系，关注了企业网络的结构特征及其形成演变过程，以及这些网络为企业带来的资源和能

① 通常而言，公共服务市场化被视为解决以官僚制为核心的公共服务供给体系低效率问题的良方。然而，无论在理论还是经验上，公共服务市场化所带来的绩效改善都十分有限。从理论上看，以效率为基础的市场化是对公共服务根基“公共性”的威胁，包括“空心国家”带来的问责困境，以及外包市场竞争充分性的缺乏、政府监管的缺失等问题，都揭示出公共服务市场化安排成效的局限性。从经验上看，英美等国家早在21世纪初便出现了“逆市场化”；而在中国，曾经世界最长的跨海大桥——杭州湾跨海大桥，作为国内首个以地方民营企业为主体、投资超百亿元的国家特大型交通基础设施项目，最终也由于成本收益不匹配等诸多问题而沦为黯然离场的失败项目。市场失灵通常指的是市场无法或难以有效率地配置经济资源，本文将上述外包合同失败或合作关系的中止现象概述为公共服务市场化过程中出现的“市场失灵”问题。

力如何影响企业的财务、创新等绩效（Uzzi，1996；Zaheer & Bell，2005），这些研究为本文提供了坚实的理论基础。但是，这些研究大多聚焦于私人产品的生产，没有充分考虑到公共产品生产的特殊性。本研究将企业网络的应用场景转移至公共产品的生产上，在公共议题的背景下探讨企业网络与公共服务绩效之间的关系。因此，本研究是对传统企业关系网络和绩效研究的有益借鉴与延展，为外包市场中推动“有为政府”与“有效市场”的良性互动提供经验。

本研究以财政部政府和社会资本合作（Public-private Partnership，PPP）项目库中 2014—2019 年间发起的 2610 个成功签约的项目为样本进行实证分析。通过运用社会网络分析与生存分析模型，研究发现承包商先天的资源禀赋和后天的关系网络，均会显著影响企业的履约绩效。具体而言，承包商先天的政治和业务资源越丰富，其在 PPP 项目中的履约表现越好。同时，承包商在关系网络中的位置越好，其在 PPP 项目中的履约表现也越好。上述结论表明，即便是不具备先天资源禀赋优势的承包商，也可以通过积极寻找市场合作伙伴以改变自身劣势。然而，通过网络进行资源汲取并非万能药方，承包商通过网络获得的新增业务资源会在一定程度上削弱网络位置对合同绩效的积极影响。本文的结论表明，承包商通过灵活地选择合作伙伴、制定联盟策略，能够聚“散沙”为合力，真正实现资源共享与优势互补，激发多元市场主体提供公共服务的新动能。

本文对已有文献作出了如下贡献：首先，聚焦于承包商的行为逻辑，将市场组织提到与科层组织同等重要的地位进行研究，丰富了公共服务外包影响因素的文献。其次，从关系网络的视角探究导致中国 PPP 项目大范围提前终止的原因，拓展了网络治理的应用场域，同时也有利于推进我国基础设施与公共服务供给的高质量发展。

二、文献综述

（一）公共服务合同外包成效影响因素

既有研究对公共服务合同外包的成效及其影响因素主要聚焦在两个方面，一是外包市场竞争的充分性，二是合同外包管理的有效性。就前者而言，越来越多实证研究发现政府在公共服务外包决策中面对的是一个非充分竞争的薄市场（Lamothe & Lamothe，2010），这会极大地影响合同外包的绩效和效率。因此，为了提升合同外包的效果，政府官员经常需要通过一系列举措来干预市场，以期提高和巩固市场竞争程度（Brown et al.，2015）。相应地，这类市场管理行为需耗费一定的行政资源，将增加合同外包过程中的交易成本，从而降低合同外包所带来的成本优势（Brown et al.，2018）。

部分文献关注了合同外包管理的有效性对公共服务供给效率和质量的影响。其一，在宏观制度层面，政策冲突矛盾与不持续（陈琤、李丹，2017）等被证实会影响市场主体参与公共服务供给的积极性与效果。其二，在中观地方政府层面，政府能力（谈婕等，2019）、官员晋升激励（汪峰等，2020；Xiong et al.，2022）等被认为是关系公共服务外包项目运作绩效的关键。其三，在微观项目层面，控制权配置、项目资产专用性、合同程序的透明度、采购方式和交易成本等合同机制的合理设计（熊伟等，2021；Brown & Potoski，2003），是公共服务外包项目运作成功的重要因素。

（二）网络治理：公共服务市场失灵的新药方

网络治理作为多组织治理的重要形式，可以指代国家与私营部门（或社会）之间的网络或相互依赖关系，也可以指企业间的非正式协调，诸如企业间网络等（Iborra et al.，2018；Jones et al.，1997）。网络的形成可能经由公共管理者精心设计（Isett et al.，2011），也可能是自组织和临时的。网络治理研究主要包括政策网络（Policy Networks）、服务提供网络或协作网络（Service Delivery Networks/Collaborative Networks）、治理网络（Governing Networks）（Isett et al.，2011）。政策网络侧重研究国家与利益集团之间的关系；服务提供网络将网络视为服务交付和实施的工具，关注服务提供方法的改善；治理网络侧重于协调组织朝着共同目标努力。近年来，项目越来越多地采用网络而非科层结构来提供服务（Walker et al.，2007），服务提供网络的重要性日益凸显，本文也主要关注服务提供网络。

当单个公共部门无法单独创造商品或服务，或私营部门无法或不愿提供所需数量的商品或服务时，它们将共同提供公共产品、服务或“价值”，由此形成服务提供网络（Agranoff & McGuire，2001）。既有研究主要关注此类网络在心理健康服务（Huang & Provan，2007）、危机响应（van den Oord et al.，2020）等领域的应用。PPP 模式作为一种典型的服务提供网络，近年来也被学者所关注。马恩涛和李鑫（2017）探索了 PPP 项目中参与者之间的复杂网络关系，并以点度中心性、居间中心性和接近中心性三个指标来量化各参与者在关系网络中的地位和作用（个体特征）。Hu 等（2023）对中国 4 个直辖市的基础设施 PPP 合作网络进行了动态演化分析，发现 PPP 模式下的合作网络正从政府主导型迈向多元主体共治型（结构特征）。

然而，网络治理的有效性取决于网络的良好运作。Provan 和 Kenis（2008）提出将关注点从“网络作为一种治理形式”转向“如何治理网络”。网络有效性的衡量可以从结构层面（Structure/the Network）和行为层面（Behaviour/Networking）两方面进行。在结构方面，学者考察了网络治理模式、内部信任、资源性质及丰富程度、网络稳定性等因素的影响（Milward et al.，2010；Siciliano

et al.，2021）。在行为方面，学者强调管理者的行为在网络治理中的重要性，如管理策略（Wegner & Verschoore，2022）等。

（三）企业关系网络及其绩效关联

企业关系、企业间协调是网络治理研究的重要组成部分（Jones et al.，1997），其被广泛认为能够在转轨经济体中起到降低交易成本和减少不确定性的重要作用（张军，1995）。企业关系网络可以分为投融资关系网络、生产协作网络、协同创新网络等。

关于企业网络绩效的研究大多集中于两个层面：网络层面的联盟成败和企业层面的企业绩效。只有少部分研究关注了网络层面的联盟成败（许小虎、项保华，2006），相较而言，企业层面的相关研究则更为丰富多面。既有研究肯定了网络这一组织形式对企业财务绩效、创新绩效等方面的积极影响（Zaheer & Bell，2005），并关注企业在网络中的关系嵌入与企业绩效之间的关系（Uzzi，1996）。企业在网络中的位置决定了其资源获取和吸纳的能力。企业关系网络的大量实证研究发现，企业的绩效表现会受到其在关系网络中的中心性的影响。一家企业在网络中的中心性越高，就意味着它在整个关系网络中的影响力越强，能够更好地收集信息和资源，从而提高企业的绩效表现（Runge et al.，2022）。

（四）研究评述

上述文献为我们的研究带来了一定启示，但仍存在进一步拓展的空间：首先，现有文献关于公共服务合同外包的成效及其影响因素的讨论大多基于政府和公共管理者的视角，鲜有研究从市场主体与商业行为的视角进行研究。其次，管理学领域的文献对企业网络的构建、网络位置和网络绩效等议题已进行详细的阐释，但是其关心的焦点在于私人产品生产中企业网络对企业自身绩效的影响，忽视了公共产品供给中企业网络对公共服务绩效的影响。最后，在 PPP 模式的研究中，尽管少量学者基于社会网络分析刻画出了 PPP 模式下企业网络的结构特征与动态演化，但相关研究也仅局限于描述性分析，没有深入分析企业网络对公共服务绩效的影响。因此，本研究将在公共服务外包与企业网络绩效的文献基础上，结合社会网络分析和生存分析的方法，深入探究企业网络的结构特征如何影响公共服务的外包绩效。

三、理论分析和研究假说

（一）网络位置、资源与项目绩效

资源依赖观点在网络治理文献中得到广泛的支持（Agranoff & McGuire，

2001）。它强调占据网络核心地位的行动者能更好地依托网络汲取各种资源，从而对组织绩效产生积极影响。社会网络分析通常采用“中心度”来识别占据核心地位的参与者，包括度中心度和中介中心度。度中心度（Degree Centrality）反映了行动者在网络中的影响力。一般而言，具有较高度中心度的行动者能更轻易地获得所需的多样化资源，从而提升自身绩效（O'Toole Jr & Meier，2004）。同时，他们能通过促进网络内的信息流通和机会传递来帮助其他行动者改善绩效（Jackson，2008）。中介中心度（Betweenness Centrality）衡量一个行动者作为“桥梁”的作用（Wasserman，1994）。具有较高中介中心度的行动者通常被称为“掮客”（Brokers），他们将本不相关的行动者加以联系，在网络中发挥着信息杠杆的作用。得益于此，此类行动者往往具有良好的声誉与影响力，位置优势帮助他们获取更丰富的资源和信息以提升自身绩效。

作为合作网络的典型代表，企业关系网络可以促进企业间信息和资源的共享。基于上述分析，本研究认为承包商在网络中的优势位置将强化其在 PPP 项目中的履约能力。本研究主要利用中心度测度承包商在 PPP 合作网络中的位置，包括度中心度和中介中心度。如果承包商与许多其他企业结盟或积极合作（度中心度高），那么他们可能在合作网络中获得更多资源，从而有利于提高其履约绩效。如果承包商在合作网络中连接其他企业的最短路径较多（中介中心度高），作为资源交换的关键中间人，他们可能拥有更好的履约绩效。因此，本研究提出以下假设。

H1：承包商在企业关系网络中的中心度越高，该企业所投资项目的失败概率越低。

（二）企业联盟策略

本研究进一步考虑企业关系网络对外包合同绩效的具体作用机制，以探析在合同外包情境下承包商积极拓展合作伙伴、搭建合作关系的策略与目的。承包商主要有两大联盟策略。

第一，通过网络获取政治资源。基建类项目投资巨大，对地方经济社会发展有很大影响，通常受到主政官员的重点关注。一方面，为应对晋升压力，官员需迅速上马基建项目以拉动短期 GDP 的增长。此时，出于信任，他们往往与其关系网络中的企业进行合作，即在其主政时期曾承接过同类项目且履约顺利的企业。另一方面，主政官员如果出现异地调动，通常也会大力招商，吸引在原主政城市和其有政治关联的企业进行投资（钱先航、曹廷求，2017）。而受到网络外部性的影响，占据着更优越网络位置的企业更有可能获得更多的政治信息和外部关联，进而在项目获取和推进方面取得优势。因此，本研究提出以下假设。

H2：承包商通过选择行政层级更高的企业进行合作，获得更多政治资源，

从而加强其在关系网络中的优越位置对所投资项目的积极影响。

第二，通过网络获取业务资源。PPP 项目通常将设计、融资、建设、运营和维护等不同工作内容打捆发包，但极少有企业具备上述所有的业务能力。全面的业务能力（或联合体协作）是 PPP 项目能顺利落地和履约的关键，因此也成为地方政府遴选承包商的重要考量。虽然企业无法在短时间内培养全面的业务能力，但其可通过选择与其主营业务互补的合作伙伴弥补短板。占据着更优越网络位置的企业在拓展多元化合作伙伴方面更具优势。因此，本研究提出以下假设。

H3：承包商通过选择多元合作伙伴，可弥补业务资源短板，强化其在关系网络中的优越位置，从而提高履约绩效。

四、社会网络分析

社会网络分析（Social Network Analysis，SNA）的目的是利用图论来描述网络结构，即确定网络中每个行为者是如何与其他人联系的，以及每个行为者在整个网络中的位置有多“重要”。本研究利用 SNA 分析工具 UCINET6.0 与 Gephi 建构 PPP 项目中各基建参与方之间的关系网络，并分析企业合作网络的结构与特征。现有文献已经开发了许多指标来量化社会网络的结构和特征，其中包括度中心度、中介中心度和特征向量中心度（Jackson，2008）。假设有 N 个企业，表示为 $[N]=\{1,2\cdots N\}$。$C=\{c_{ij},(i,j)\in[N]\times[N]\}$ 表示边的集合，边 c_{ij} 为企业 j 在企业 i 的领导下参与的 PPP 项目的数量。在 PPP 项目中，企业 i 被称为牵头社会资本方，企业 j 被称作联合体成员。假设企业 i 的规模为 s_i。为方便起见，本研究也定义 $x_i=(x_{i1},\cdots,x_{ip})$ 为企业 i 的属性特征。这些特征可以是企业的规模、年龄、地位、主要行业和本研究感兴趣的任何其他特征。整个网络可以被描述为：

$$=\{[N],C,(x_i,s_i)_{i\in[N]}\}$$

第一，度中心度。度中心度衡量了一个节点与其他节点之间的直接连接数量，即该节点的度数。度中心度越高的节点意味着它在网络中与其他节点有更多的直接连接。通常情况下，企业的度中心度越高，它的影响力就越大，越能够在该组织内部立足。

第二，中介中心度。度中心度的一个潜在问题是，它们只取决于局部信息，而不是网络的全局信息。中介中心度反映了一个节点所处的最短路径的位置，常用于衡量网络全局的信息流关系。具体来说，如果企业 j 和企业 k 之间存在至少一条最短路径，则用 g_{jk} 表示这些最短路径的总数；若其中经过企业 i 的最短路径数量为 $g_{jk}(i)$，则企业 i 的中介中心度为：

$$betweenness_i=\sum_{j\neq k}\frac{g_{jk}(i)}{g_{jk}}$$

五、样本选择与变量描述

（一）样本、变量与描述性统计

为了检验研究假设，本研究搜集了以下数据：（1）PPP 项目信息数据。在财政部 PPP 综合信息平台收集了 2014—2019 年所有 PPP 项目的数据①，并逐个翻阅每个项目的合同，记录关键的合同信息。选择 PPP 作为研究样本有两方面的原因。其一，PPP 模式是该段时间地方基建投资的主要模式（汪峰等，2020），因此选择该部分样本具有代表性②。其二，PPP 项目是唯一可完整获得项目信息的项目类型，尤其是其公开的合同文本对共同参与项目的企业职责分工作出了明确的规定说明，为本研究提供了可行性③。（2）企业特征数据。研究通过天眼查软件结合国家工商行政总局企业信息数据库，获取 PPP 项目的社会资本方（承包商）的相关数据，包括注册地、注册资本金、所有权性质、是否上市公司，以及主要控股股东等信息。在剔除数据严重缺失的样本后，共获得 2610 个 PPP 项目的相关数据，实际发生项目退库事件的个数为 79 个，965 家企业构成 PPP 项目的合作网络。我们将上述企业及其关系网络层面的数据匹配到项目层面，从而构建了一个项目层面的混合截面数据集。变量的描述性统计以及定义的信息汇总见表 1。在相关性分析中，所有变量的相关系数都小于 0.8，表明模型中的多重共线性问题并不严重。

---

① 本文选择的数据为 2014 年 1 月 1 日—2019 年 12 月 31 日签约成功的 PPP 项目，且这批项目的发起时间均在 2017 年 11 月前。因此，本文采用的数据库基本不受 2017 年 11 月财政部发布的《关于规范政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台项目库管理的通知》（财办金〔2017〕92 号，简称“92 号文”）的政策冲击影响。

② 2014 年 10 月，国务院出台了《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号），该文件明确提出“在城市基础设施建设中要推广使用 PPP 模式”。并且，据笔者统计，2014—2022 年间，PPP 项目投资规模占全社会固定资产投资规模的比重高达 53.46%，PPP 项目从金融机构信贷融资的规模占金融机构发放贷款总额的 15.84%。

③ 2015 年 5 月，《国务院办公厅转发财政部 发展改革委 人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42 号）明确指出：“推广 PPP 模式要坚持公开透明的基本原则……依法充分披露政府和社会资本合作项目重要信息……”由此，信息公开成为 PPP 项目执行的一项重要制度安排。随后，财政部于 2017 年 1 月出台了《政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法》（财金〔2017〕1 号），这进一步推动了 PPP 信息公开的规范化、制度化和法制化。由此，社会各界人士可以从财政部 PPP 项目管理库中获取所有 PPP 项目的重要信息。

表 1　变量描述性统计

变量类型	变量名	解释	平均值	标准差	最小值	最大值
项目失败	是否退库	PPP 项目是否最终被退库，观测时间为 2021 年 12 月 31 日，是为 1，不是为 0	0.03	0.17	0.00	1.00
网络特征	度中心度	承包商在关系网络中的位置	6.02	7.68	0.00	49.00
	中介中心度	（对中介中心度进行标准化处理）	0.07	1.09	−0.26	11.02
资源汲取	新增政治资源	“承包商与合作伙伴成立的 PPP 项目公司的行政层级”和“承包商自身的行政层级”二者之差，并取自然对数	0.14	0.40	0.00	1.61
	新增业务资源	承包商与合作伙伴成立的 PPP 项目公司的合作伙伴数量	1.94	1.23	1.00	21.00
项目特征	项目规模	PPP 项目总投资的自然对数	11.23	1.24	7.54	15.32
	合作期限	PPP 项目的合作期限	18.12	7.20	7.00	41.00
	回报机制	PPP 项目所采用的回报机制，含使用者付费、政府付费和可行性缺口补助三类	1.55	0.56	1.00	3.00
城市特征	Ln（GDP）	城市年度 GDP（万元）的自然对数	16.98	0.81	15.04	18.71
	Ln（土地出让收入）	城市年度土地出让金收入（亿元）的自然对数	4.47	1.26	1.50	7.47
	工业化水平	第二产业占 GDP 比重	45.83	8.20	19.88	63.67
	第三产业水平	第三产业占 GDP 比重	45.48	9.82	27.50	75.26
企业特征	企业年龄	承包商成立至今的运营年限	24.04	11.19	5.00	74.00
	地理关联	承包商是否在本市，是为 1，不是为 0	0.18	0.39	0.00	1.00
	是否上市	承包商是否在 A 股或者 H 股上市，是为 1，不是为 0	0.21	0.41	0.00	1.00
	先天政治资源	承包商实际控制人的行政层级数	2.34	1.64	0.00	4.00
	先天业务资源	承包商是否具有多种主营业务类型，是为 1，不是为 0	0.45	0.50	0.00	1.00

资料来源：作者自制。

（二）代理变量设置

1．企业所有制类型与政治资源

我国基础设施与公共服务行业呈现明显的国强民弱的特征，相较私营企业，

国有企业与地方政府间保持着更为紧密的合作关系。这缘于中国转型经济背景下市场机制尚不完善，政府仍在资源配置中发挥着关键性的作用。特别是在重大投资项目领域（铁路、公路），政府依然掌握着最终的决定权（Li & Zhang，2007）。而国企通常能够获得大量的稀缺资源和优惠政策，如低息贷款和政府提供的大额订单（田利辉，2005）。此外，政治关联对企业而言是一类关键资源，它可以为企业提供更多的财政补贴和贷款资源以及进入管制行业的机会（张敏、黄继承，2009）。根据行政等级的不同，国有企业可分为央企或省级、地市级、县区级政府控股企业等。行政等级越高，企业的政治资源和市场竞争能力越强。有鉴于此，本研究根据企业的所有制类型与行政层级来代理其政治资源禀赋，依次赋值民营企业、民营控股企业=0，县区级政府控股企业=1，地市级政府控股企业=2，省部级政府控股企业=3，央企及其附属公司=4。此外，Bai 等（2020）发现中国的大量民营控股企业通过吸纳国有资本为普通（小）股东实现与各级政府的政治关联，从而提升其资源配置的效率，获得发展优势。故本文将“承包商与合作伙伴成立的 PPP 项目公司的行政层级减去承包商自身的行政层级”，视为承包商通过网络新增的政治资源，并对该数值取自然对数。其中，承包商与合作伙伴成立的 PPP 项目公司的行政层级指 PPP 项目参与方中国企的最高行政层级。

2．主营业务多样性与业务资源

企业主营业务是指企业为完成其经营目标而从事的主要业务，通常是企业主要的收入和市场知名度的主要来源。本研究整理了所有 PPP 项目的附属合同中承包商需承担的业务范畴，共分为设计、融资、建设、运营和维护，其中建设和运营类的主营业务尤为稀缺①。此外，根据天眼查和工商行政总局企业注册信息数据库判断，企业的主营业务类型也可分为 5 类，即建筑承包商、材料供应商、技术支持方、运营商和投资机构。由于我国 2014 年突然开始大范围推广 PPP 模式，极少有企业能够在短时间内拓展其主营业务，因此大部分企业都只有其中一种主营业务类型。但地方政府在招投标时通常要求承包商具备上述所有业务类型。承包商只有通过寻找联营体成员参与投标，才能弥补自身的业务能力缺陷。本研究将企业是否具有一种以上的主营业务（即业务多样性）作为企业业务资源的代理变量（是=1，反之=0），并用项目公司的合作伙伴数量代表企业通过网络获取的新增业务资源。

① 大型基础设施项目（铁路、高速公路、桥梁、隧道等）的建设通常需要特定的施工资质，因此具有特技资质的企业就拥有稀缺的主营业务类型。基础设施项目的运营管理也需要专业的团队和设备，在推行 PPP 模式之前，我国绝大部分此类项目是由地方平台公司运营，但是这些公司又不能参与本地的 PPP 项目投标，导致运营管理成为 PPP 模式下稀缺的主营业务类型。

3. 控制变量

借鉴已有文献（谈婕等，2019），本文对部分企业特征和城市特征变量进行控制。此外，本文选择项目是否退库作为因变量，但考虑到地方隐性债、操作不规范等因素均有可能导致 PPP 项目退库，本文进一步对项目特征进行控制①。

六、实证及结果分析

（一）基准回归：企业关系网络位置的影响效应

本研究考虑承包商所处的网络位置对 PPP 项目合同绩效的影响。PPP 项目从发起、签约到进入执行阶段，是一个完整的生命周期，项目签约以及中途失败退库可能发生在项目生命周期的任何时刻。因此，检验承包商所处网络位置与 PPP 项目失败退库之间的关系（H1），宜采用生存分析模型。我们以 PPP 项目发起时间为起点，以项目合同正式签署为主要关注的“事件”，构建了 Cox 比例风险模型（Cox，1972）来分析 PPP 项目的牵头社会资本方所处的网络位置对 PPP 项目合同绩效的影响。模型具体如下：

$$h_i(t) = h_0(t)\,exp(\beta_1 Centrality_i + \sum \beta_m Control_{mi}) \quad (1)$$

其中 $h_i(t)$ 表示 PPP 项目失败退库这一事件发生的风险率，$h_0(t)$ 是基准风险率。*Centrality* 表示参与 PPP 项目的牵头社会资本方所处网络位置的度中心度（Degree Centrality）和中介中心度（Betweenness Centrality）。$\sum Control$ 代表一系列控制变量。β_1 为本研究所关注的系数。β_1 符号为正表示承包商网络位置的特征会增加 PPP 项目失败退库这一“事件”的概率，即降低项目后续执行的连续性。反之，β_1 符号为负表示项目的执行连续性增强。Cox 比例风险模型需要遵循比例风险假设，即无论基准风险率如何，每一个个体发生事件的风险是恒定的，不随时间变化。若模型无法通过比例风险假设，模型的结果便可能存在偏误。我们采取舍恩菲尔德残差检验（Schoenfeld Residuals Tests）对比例风险假设进行检验，发现这一假设并未被违背，因此模型的估计结果是可靠的。

承包商网络位置的分析结果见表 2 第（1）列，度中心度的系数显著为负

① PPP 项目中政府提供的隐形担保会成为政府或有债务的来源，因为当承包商无力承担损失时，政府有责任介入，由此形成额外支出。地方政府隐形债务可能导致社会资本方对政府的履约能力存疑，政府信用风险上升，项目退库的概率也随之增加。对项目的回报机制进行控制能较好地缓解这一问题。PPP 项目的回报机制可划分为使用者付费、政府付费和可行性缺口补助三类。仅政府付费的项目涉及政府的预算、财政支出，可能影响政府的债务水平；另外两类项目的收入来源于使用者的支付，与政府举债行为的关系不大。

（$p<0.05$），表明承包商在关系网络中的度中心度越高，其所牵头的 PPP 项目越不容易失败，这与 H1 部分一致。然而，中介中心度的系数并不显著，说明承包商在关系网络中具有较高中介中心度这一条件对 PPP 项目成功推进的影响不大。该结论与本文的预测不符，这可能是因为尽管作为“掮客”的企业在获取资源等方面发挥积极作用，但其需要处理来自多个方向的大量信息，企业处理信息的能力有限，大量信息的涌入可能导致信息过载的问题，进而增加了项目管理和决策的困难（Berardo，2009）。因此，中介中心度对合同绩效的影响可能是复杂和多面的。

表 2　Cox 比例风险模型回归结果

变量	β				
	（1）	（2）	（3）	（4）	（5）
度中心度	−0.381***		−0.313***	−0.297***	−0.323***
	（0.109）		（0.090）	（0.084）	（0.086）
中介中心度	−0.153		−0.088	−0.110	−0.173
	（0.343）		（0.298）	（0.303）	（0.320）
先天政治资源		−0.266***	−0.235***	−0.285***	−0.256***
		（0.070）	（0.075）	（0.075）	（0.077）
先天业务资源		−1.198***	−0.947***	−0.732***	−0.260
		（0.275）	（0.281）	（0.271）	（0.411）
新增政治资源				1.219	
				（1.065）	
新增政治资源 * 度中心度				−0.920**	
				（0.423）	
新增业务资源					−0.726**
					（0.303）
新增业务资源 * 度中心度					0.036***
					（0.011）
项目规模	0.049	−0.001	0.098	0.126	0.124
	（0.095）	（0.102）	（0.094）	（0.093）	（0.092）
合作期限	−0.002	0.004	−0.001	−0.001	−0.003
	（0.016）	（0.016）	（0.016）	（0.016）	（0.016）
回报机制	−0.061	−0.039	−0.074	−0.065	−0.064
	（0.214）	（0.215）	（0.209）	（0.206）	（0.204）
LnGDP	0.242	0.085	0.209	0.188	0.218
	（0.254）	（0.267）	（0.261）	（0.261）	（0.262）

（续上表）

变量	β				
	（1）	（2）	（3）	（4）	（5）
Ln 土地出让收入	−0.375**	−0.305*	−0.371**	−0.359**	−0.381**
	（0.171）	（0.173）	（0.172）	（0.171）	（0.169）
工业化水平	0.049**	0.049**	0.050**	0.047**	0.051**
	（0.024）	（0.024）	（0.024）	（0.023）	（0.025）
第三产业水平	0.054***	0.050**	0.057***	0.056***	0.059***
	（0.019）	（0.020）	（0.019）	（0.019）	（0.020）
企业年龄	0.012	0.012	0.017	0.016	0.016
	（0.010）	（0.012）	（0.011）	（0.011）	（0.011）
地理关联	0.145	0.301	0.003	0.001	0.038
	（0.251）	（0.262）	（0.255）	（0.257）	（0.254）
是否上市	0.163	−0.679**	−0.127	−0.167	−0.208
	（0.314）	（0.307）	0.017	（0.315）	（0.314）
观测值总数	2610	2610	2610	2610	2610
伪判定系数（Pseudo R^2）	0.032	0.010	0.033	0.034	0.065

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、**和*分别表示相关系数通过 0.01、0.05 和 0.10 水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

（二）新增资源的调节效应

为了探究企业合作网络对合同绩效表现的影响机理，我们沿用了上文的 Cox 模型以检验网络位置对企业的具体影响路径，即承包商通过关系网络获取了什么以改变自身资源禀赋，从而改善项目合同绩效。回归结果见表 2 第（2）、（3）列。首先，在企业先天资源禀赋方面，企业先天政治资源与业务资源的系数均显著为负（$p<0.01$），这意味着在不考虑网络位置的情况下，行政隶属层级较高企业、具有多元业务类型的承包商所牵头的 PPP 项目越不容易失败。

随后，本文引入了承包商通过关系网络新增的政治与业务资源两个维度分别与度中心度做交互项，以检验二者是否存在调节效应。回归结果见表 2 第（4）、（5）列。结果显示，新增政治资源与度中心度的交互项系数显著为负（$p<0.05$），这表明承包商从关系网络中获得的新增政治资源显著强化了其在网络中的优越位置对良好合同履约绩效的影响，与 H2 相一致。然而，新增业务资源与度中心度的交互项系数显著为正（$p<0.01$），意味着承包商通过关系网络获得的新增业务资源显著削弱了其在网络中的优越位置对良好合同履约绩效的

影响，这与 H3 的预测相反。这可能是由不同主营业务的承包商知识的专业化和差异化特征所引致的。一方面，专业知识壁垒的存在使得不同企业之间难以有效地传递和共享知识，合作愈发难以协调，进而影响合同绩效。另一方面，随着差异化程度的增加，网络内部的行为可能越难得到统一。牵头社会资本方难以理解所有领域的专业知识，因此也很难监督网络中各企业的生产或服务行为；而监督和管理力度的加强，合作伙伴可能变得更加不满，也更有可能避责，最终导致合同绩效不尽如人意。因此，即便承包商占据着网络中的优越位置，新增业务资源的膨胀也将在一定程度上对合同绩效造成负面影响。这也呼应了 Milward 和 Provan（1998）的观点。尽管资源汲取对网络运转至关重要，但资源富集并非总会提升网络的有效性，有时对网络的集中管理和资源整合等因素往往更重要。

（三）异质性检验

1. 项目规模

已有文献指出，项目规模越大，项目往往越复杂（Anderson & Dekker，2005），项目融资、管理的难度随之增加，不易与承包商及其伙伴进行合作协调，进而将加剧项目失败的风险。因此，在不同的项目规模下，度中心度对合同绩效的影响可能存在异质性。本文基于项目投资额的上四分位数（即 75%分位数）对样本进行了分组（分为中小规模与大规模两组），以检验度中心度对合同绩效的影响是否在不同项目水平上存在差异。回归结果显示（见表 3），大规模项目与中小项目规模的度中心度系数均显著为负。这意味着无论项目规模的大小，承包商均可以通过积极地与其他企业进行有效的合作，占据关系网络中的优越位置，提高合同履约绩效。

表 3　异质性：按项目规模、承包商主营业务分组

变量	β			
	中小规模	大规模	原料供应商	专业服务商
度中心度	−0.314***	−0.403*	−0.313***	−0.279
	(0.104)	(0.224)	(0.098)	(0.176)
中介中心度	−0.353	0.050	−0.249	−0.029
	(0.580)	(0.366)	(0.537)	(0.454)
政治资源	−0.285***	−0.030	−0.300***	−0.356**
	(0.086)	(0.188)	(0.104)	(0.150)
业务资源	−1.069***	−0.762	−1.038**	−0.953*
	(0.321)	(0.563)	(0.426)	(0.489)
控制变量	YES	YES	YES	YES

（续上表）

变量	β			
	中小规模	大规模	原料供应商	专业服务商
观测值总数	1952	658	1641	848
伪判定系数（Pseudo R^2）	0.029	0.057	0.044	0.031

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、**和*分别表示相关系数通过 0.01、0.05 和 0.10 水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

2. 承包商主营业务

不同类型的承包商拥有不同领域的专业知识和经验。若承包商的主营业务与 PPP 项目需求相契合，且同时占据着网络中更为优越的位置，他们便能更好地整合资源和能力，有效识别项目潜在风险，降低项目失败的可能性。相反，若承包商的主营业务与项目需求匹配度不高，在推进项目的管理和实施方面可能“心有余而力不足”。本文将承包商的主营业务类型划分为两类，分别是原料供应商（包括材料设备供应商、建筑承包商）和专业服务商（包括技术服务商、金融机构、投资机构和运营商）。具体而言，原料供应商专注于提供项目所需的物资、材料、设备等物质性原料的支持，专业服务商则在项目的技术支持、财务和风险管理等方面发挥重要作用，提供诸如设计、咨询、融资等方面的服务。

回归结果显示（见表 3），第一，原料供应商在关系网络中的度中心度越高，其所承包的 PPP 项目失败的概率越低。第二，对于专业服务商而言，承包商在关系网络中的位置对项目失败与否的影响有限。这可能是因为我国 PPP 项目往往以支持基础设施建设为主，建材等原料的提供至关重要。原料供应商普遍在项目中扮演着实施和交付的角色，其工作更加具有操作性，可控性高。因此，占据关系网络中的优越位置的原料供应商，能更容易地进行资源协调、项目管控等方面的工作，维系项目的成功推进。相比之下，专业服务商可能发挥着辅助性的作用，因此是否占据网络中的优越位置对此类承包商合同履约绩效的影响不大。

七、结论与展望

本文基于 2014—2019 年财政部 2610 个地市级的 PPP 项目数据，探究企业在关系网络中的位置与其承包项目绩效之间的关系。基于 Cox 模型的回归结果表明，拥有良好先天政治和业务资源禀赋的承包商拥有更好的合同履约绩效。在先天资源禀赋一定的情况下，占据关系网络中更优越位置的承包商合同履约

绩效也更优。本文进一步分析发现，第一，承包商与行政层级更高的企业合作获得更多的政治资源，强化其因在网络中的优越位置而对合同绩效的积极影响。但丰富的资源并非必然带来良好的绩效，承包商通过关系网络获得的新增业务资源将削弱其网络位置对合同绩效的这一效应。第二，无论项目的规模水平，承包商均可以通过广结盟友的策略提升合同绩效，而相较专业服务商而言，这一策略对原料供应商类型的承包商更为有效。

相比已有文献，本文可能的贡献在于以下三个方面。

第一，本文丰富了公共服务外包影响因素的文献，补充了对市场主体承包商的分析，为政府更好地干预外包市场提供了理论依据。本文利用中国 PPP 项目的数据，研究承包商的资源禀赋及网络位置对于其在公共服务外包市场中绩效表现的影响，是从企业网络的角度出发探析外包合同绩效的一次尝试。相较于从公共部门及其公职人员视角来考察公共服务外包，对承包商行为逻辑的分析更为直接。而本文对承包商结盟行为及其影响的分析与发现，也为公共部门引导外包市场竞争格局的形成带来一定启示。

第二，本文拓展了对公共服务外包市场中承包商行为的分析，特别关注承包商积极的主观能动性。既有对承包商进行分析的文献往往关注的是政府在选择承包商时的偏好，包括组织的正式化和专业化程度（Suárez，2011）等；抑或是倾向于将其刻画为负面的代理人形象（詹国彬，2015）。上述研究主要讨论的理论机制是政府如何选择承包商，以及承包商的消极行为逻辑，忽略了承包商作为市场主体的积极的主观能动性。基于项目层面的现实证据，本文论证了承包商能够通过占据更优越的网络位置从而获得更优的合同绩效，深化了对公共服务外包市场中承包商的认识。

第三，本文具化了对合同外包中竞标组织的分析并提供了实证证据。与以往将竞标方视作一个抽象的独立个体展开研究的传统不同（Girth et al.，2012），本文基于组织间的合作网络，分析了公共产品外包市场中竞标组织的联盟策略及其影响，对现有文献形成补充，为公共服务外包市场中的竞标组织分析提供了一个新视角。

本文的发现也为我国公共服务外包市场的发展提供了一定启示。对政府和公共管理者而言，应努力创建公平的市场竞争环境和平台，促进承包商之间的合作网络发展，打破外包市场中“强者愈强、弱者愈弱”的传统逻辑。同时，鉴于许多承包商在管理合作网络上面临困难，政府和公共管理者应采取相应的网络管理策略进行干预。例如，在项目的规划和实施阶段给予承包商合作网络一定的指导和支持，使合作网络的效益最大化，提高外包市场的活力、韧性以及可持续性。而对公共服务外包市场的众多企业而言，本文的结论为承包商积极参与市场竞争提供了新的思路。尽管目前国有企业在公共服务外包市场中占

据主导地位（熊伟等，2021），但承包商仍可以通过与行政层级更高的企业搭建合作关系，谨慎地选择业务互补的合作伙伴，抑或拓展自身主营业务，为企业发展寻得机遇。

本文仍存在许多不足之处，有待后续研究进一步探讨。首先，本文仅讨论了政治、业务资源对合同绩效的影响，未涉及隐性资源（如声誉、可信度）及知识共享的影响，而这些因素在网络中具有重要作用（Siciliano，2017）。其次，本文也未考察承包商与合作伙伴间的关系强度，而关系强度（频繁接触）被认为是影响合作与网络绩效的关键因素（Shrestha，2018）。最后，研究结论的可推广性是网络研究面临的主要挑战。本文的结论仅局限于提供基础设施的领域，对提供其他公共服务领域的适用性仍有待讨论。

参考文献

陈小悦、徐晓东（2001）. 股权结构、企业绩效与投资者利益保护. 经济研究，(11)：3-11+94.

Chen，X. Y.，& Xu，X. D.（2001）. Equity Structure，Firm Performance and the Protection for Investers' Interest. *Economic Research Journal*，(11)：3-11+94.（in Chinese）

陈琤、李丹（2017）. PPP 政策变迁与政策学习模式：1980 至 2015 年 PPP 中央政策文本分析. 中国行政管理，(2)：102-107.

Chen，C.，& Li，D.（2017）. Policy Change and Policy Learning in China's Public-Private Partnership：Content Analysis of PPP Policies Between 1980 and 2015. *Chinese Public Administration*，(2)：102-107.（in Chinese）

马恩涛、李鑫（2017）. PPP 模式下项目参与方合作关系研究——基于社会网络理论的分析框架. 财贸经济，38(7)：49-63+77.

Ma，E. T.，& Li，X.（2017）. A Study on Relationships among PPP Actors：An Analysis Framework Based on Social Network Theory. *Finance & Trade Economics*，38(7)：49-63+77.（in Chinese）

钱先航、曹廷求（2017）. 钱随官走：地方官员与地区间的资金流动. 经济研究，52(2)：156-170.

Qian，X. H.，& Cao，T. Q.（2017）. Money Following Politicians：Local Officials and Interregional Cash Flows. *Economic Research Journal*，52(2)：156-170.（in Chinese）

谈婕、郁建兴、赵志荣（2019）. PPP 落地快慢：地方政府能力，领导者特征与项目特点——基于项目的连续时间事件史分析. 公共管理学报，16(4)：72-82.

Tan，J.，Yu，J. X.，& Zhao，Z. R.（2019）. Explaining PPP Landing Speed：Local Government Capacity，Leadership，and Project Characteristics：A Continuous-Time Event History Analysis. *Journal of Public Management*，16(4)：72-82.（in Chinese）

田利辉（2005）. 国有产权，预算软约束和中国上市公司杠杆治理. 管理世界，(7)：123-128+147.

Tian，L. H.（2005）. State Ownership，Budget Constraints，and Leverage Governance of Listed Companies in China. *Journal of Management World*，(7)：123-128+147.（in Chinese）

汪峰、熊伟、张牧扬、钟宁桦（2020）. 严控地方政府债务背景下的 PPP 融资异化——基于官员晋升压力的分析. 经济学(季刊)，19(3)：1103-1122.

Wang，F.，Xiong，W.，Zhang，M. Y.，& Zhong，N. H.（2020）. The Alienation of PPP Financing under Strict Control of Local Government Debt：An Analysis Based on Promotion Incentive. *China Economic Quarterly*，19(3)：1103-1122.（in Chinese）

王盈盈、甘甜、郭栋、王守清（2020）. 从项目管理到公共管理：PPP 研究述评与展望. 管理现代化，40(6)：67-74.

Wang，Y. Y.，Gan，T.，Guo，D.，& Wang，S. Q.（2020）. From Project Management to Public Management：Review and Prospect of PPP Research. *Modernization of Management*，40(6)：67-74.（in Chinese）

熊伟、李良艺、汪峰（2021）. 复杂项目外包中的正式规则与非正式关系——基于 2014—2019 年 PPP 项目的生

存分析. 公共行政评论, 14(5): 23-40+196.

Xiong, W., Li, L. Y., & Wang, F. (2021). Formal Rules and Informal Relationships in Complex Contracting: Survival Analysis Based on PPP Projects Between 2014 and 2019. *Journal of Public Administration*, 14(5): 23-40+196. (in Chinese)

许小虎、项保华(2006). 企业网络理论发展脉络与研究内容综述. 科研管理, (1): 114-120+126.

Xu, X. H., & Xiang, B. H. (2006). A Review on Evolution of the Firm Network Theory and Its Content. *Science Research Management*, (1): 114-120+126. (in Chinese)

詹国彬(2015). 公共服务逆向合同外包的理论机理、现实动因与制度安排. 政治学研究, (4): 106-117.

Zhan, G. B. (2015). Theoretical Mechanism, Practical Motivation, and Institutional Arrangement of Reverse Contract Outsourcing of Public Services. *CASS Journal of Political Science*, (4): 106-117. (in Chinese)

张军(1995). 关系: 一个初步的经济分析. 世界经济文汇, (6): 47-55.

Zhang, J. (1995). Guanxi: A Preliminary Economic Analysis. *World Economic Papers*, (6): 47-55. (in Chinese)

张敏、黄继承(2009). 政治关联, 多元化与企业风险——来自我国证券市场的经验证据. 管理世界, (7): 156-164.

Zhang, M., & Huang, J. C. (2009). Political Connections, Diversification, and Corporate Risk: Empirical Evidence from China's Securities Market. *Journal of Management World*, (7): 156-164. (in Chinese)

Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3): 295-326.

Anderson, S. W., & Dekker, H. C. (2005). Management Control for Market Transactions: The Relation Between Transaction Characteristics, Incomplete Contract Design, and Subsequent Performance. *Management Science*, 51(12): 1734-1752.

Bai, C. E., Hsieh, C. T., Song, Z. M., & Wang, X. (2020). The Rise of State-connected Private Owners in China (No. w28170). *National Bureau of Economic Research*.

Berardo, R. (2009). Processing Complexity in Networks: A Study of Informal Collaboration and Its Effect on Organizational Success. *Policy Studies Journal*, 37(3): 521-539.

Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(2): 275-297.

Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2015). The Impact of Transaction Costs on the Use of Mixed Service Delivery by Local Governments. *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, 1(4): 239-267.

Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2018). Complex Contracting: Management Challenges and Solutions. *Public Administration Review*, 78(5): 739-747.

Cox, D. R. (1972). Regression Models and Life-Tables. *Journal of the Royal Statistical Society: Series B (Methodological)*, 34(2): 187-202.

Girth, A. M., Hefetz, A., Johnston, J. M., & Warner, M. E. (2012). Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets. *Public Administration Review*, 72(6): 887-900.

Hu, Z., Wu, G., Wang, H., & Qiang, G. (2024). Dynamics in Network Governance of Infrastructure Public-Private Partnerships: Evidence From Four Municipalities of China. *Public Management Review*, 26(11): 3126-3150.

Huang, K., & Provan, K. G. (2007). Resource Tangibility and Patterns of Interaction in a Publicly Funded Health and Human Services Network. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3): 435-454.

Iborra, S. S., Saz-Carranza, A., Fernández-i-Marín, X., & Albareda, A. (2018). The Governance of Goal-directed Networks and Network Tasks: An Empirical Analysis of European Regulatory Networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2): 270-292.

Isett, K. R., Mergel, I. A., LeRoux, K., Mischen, P. A., & Rethemeyer, R. K. (2011). Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl_1): i157-i173.

Jackson, M. O. (2008). *Social and Economic Networks* (Vol. 3). Princeton: Princeton University Press.

Jones, C., Hesterly, W. S., & Borgatti, S. P. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *Academy of Management Review*, 22(4): 911-945.

Lamothe, M., & Lamothe, S. (2010). Competing for What? Linking Competition to Performance in Social Service

Contracting. *The American Review of Public Administration*, 40(3): 326-350.

Li, H., & Zhang, Y. (2007). The Role of Managers' Political Networking and Functional Experience in New Venture Performance: Evidence from China's Transition Economy. *Strategic Management Journal*, 28(8): 791-804.

Maskin, E., & Tirole, J. (2008). Public-private Partnerships and Government Spending Limits. *International Journal of Industrial Organization*, 26(2): 412-420.

Milward, H. B., & Provan, K. G. (1998). Principles for Controlling Agents: The Political Economy of Network Structure. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 203-222

Milward, H. B., Provan, K. G., Fish, A., Isett, K. R., & Huang, K. (2010). Governance and Collaboration: An Evolutionary Study of Two Mental Health Networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(suppl_1): i125-i141.

O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2004). Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4): 469-494.

Osborne, S. P. (2000). *Public-private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.

Powell, W. W., Koput, K. W., & Smith-Doerr, L. (1996). Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology. *Administrative Science Quarterly*, 116-145.

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.

Runge, S., Schwens, C., & Schulz, M. (2022). The Invention Performance Implications of Coopetition: How Technological, Geographical, and Product Market Overlaps Shape Learning and Competitive Tension in R & D Alliances. *Strategic Management Journal*, 43(2): 266-294.

Shrestha, M. K. (2018). Network Structure, Strength of Relationships, and Communities' Success in Project Implementation. *Public Administration Review*, 78(2): 284-294.

Siciliano, M. D. (2017). Ignoring the Experts: Networks and Organizational Learning in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1): 104-119.

Siciliano, M. D., Carr, J. B., & Hugg, V. G. (2021). Analyzing the Effectiveness of Networks for Addressing Public Problems: Evidence From a Longitudinal Study. *Public Administration Review*, 81(5): 895-910.

Suárez, D. F. (2011). Collaboration and Professionalization: The Contours of Public Sector Funding for Nonprofit Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2): 307-326.

Tan, J., & Zhao, J. Z. (2021). Explaining the Adoption Rate of Public-private Partnerships in Chinese Provinces: A Transaction Cost Perspective. *Public Management Review*, 23(4): 590-609.

Uzzi, B. (1996). The Sources and Consequences of Embeddedness for the Economic Performance of Organizations: The Network Effect. *American Sociological Review*, 674-698.

van den Oord, S., Vanlaer, N., Marynissen, H., Brugghemans, B., Van Roey, J., Albers, S., Cambré, B., & Kenis, P. (2020). Network of Networks: Preliminary Lessons from the Antwerp Port Authority on Crisis Management and Network Governance to Deal with the COVID-19 Pandemic. *Public Administration Review*, 80(5): 880-894.

Walker, R. M., O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2007). It's Where You Are That Matters: The Networking Behaviour of English Local Government Officers. *Public Administration*, 85(3): 739-756.

Wasserman, S. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. The Press Syndicate of the University of Cambridge.

Wegner, D., & Verschoore, J. (2022). Network Governance in Action: Functions and Practices to Foster Collaborative Environments. *Administration & Society*, 54(3): 479-499.

Xiong, W., Zhong, N., Wang, F., Zhang, M., & Chen, B. (2022). Political Opportunism and Transaction Costs in Contractual Choice of Public-private Partnerships. *Public Administration*, 100(4): 1125-1144.

Zaheer, A., & Bell, G. G. (2005). Benefiting from Network Position: Firm Capabilities, Structural Holes, and Performance. *Strategic Management Journal*, 26(9), 809-825.

责任编辑：王秋石

平台驱动的城市网络治理：生成、连接与耦合

锁利铭　耿佳皓　卫荷宁*

【摘要】城市系统运转涌现的各类复杂议题催生了多元参与的网络治理模式，网络化的高度发展回应了协作需求，同时网络内部的无序与低效等问题也逐渐显现。数字平台作为数字基础设施的较高级样态，是政府实现高效智慧治理目标的智能“代理人”。论文旨在关注数字平台如何在以多元主体组成的城市治理网络中发挥作用，进而实现城市“智治”的有序化与高效化升级的问题。经过对C市J区城市运行管理中心实践的长期观察，研究发现：数字平台具备的协调功能，通过生成多元合作网络、连接双边供需网络、耦合多重治理网络，能够实现治理领域、功能目标、网络结构三方面的匹配，从而提升了城市治理的有序化程度和效能。

【关键词】数字基础设施　数字平台　网络治理

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）02-0104-19

一、问题的提出

2023年印发的《数字中国建设整体布局规划》明确提出了“数字基础设施高效联通，数据资源规模和质量加快提升”以及“数字治理体系更加完善”的发展目标，“夯实数字基础设施和数据资源体系‘两大基础’”的要求①。城市数字化转型伴随着基础设施的升级迭代，数字基础设施已成为“新基建”的重要体现。数字基础设施代表着城市基础设施建设与发展的新形态，成为智慧城市建设的关键要素。其在不断提升城市运行效率的同时，也在重塑着城市运行

* 锁利铭，南开大学周恩来政府管理学院教授。耿佳皓，南开大学周恩来政府管理学院博士研究生。卫荷宁，南开大学周恩来政府管理学院硕士研究生。感谢匿名评审专家和编辑部宝贵的修改意见。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“基于‘网络关联’的城市治理功能协同：机理、结构与迭代”（72074129），中央高校基本科研业务费（63252058）。

① 中共中央 国务院印发《数字中国建设整体布局规划》，中国政府网：https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/27/content_5743484.htm. 2024年10月2日访问。

规则，推动实现城市治理的智慧化转型、现代化发展。

数字基础设施的升级推动了新的治理工具与模式的生成。传统城市基础设施可以被比喻为“渠道模式”，其特点是中空而四周密闭，优势在于两端通达性强、效率高，但存在来源单一、强制输出、单向传输且缺乏回馈等缺陷（林志聪、刘家明，2023）。数字基础设施则依托网络和数字技术（刘家明，2018），突破了“渠道模式”，并孕育出“数字平台”这一新形态。例如，实践中广州市的“穗好办”移动政务应用，上海市的“一网统管”“一网通办”的两网融合模式，杭州市的“城市大脑”智慧平台等。

城市数字平台发挥着愈发显著的治理功能，是聚集各类组织创造性地“识别问题、测试解决方案和实施方案的地方”（Nambisan，2009：345）。数字平台与常规组织的不同在于，其具有“促进多个协作项目或网络的创建、调整和成功”的目标（Ansell et al.，2018：21-22），可以跨越各类型板块边界（宋晔琴等，2024）。数字平台是一类“使协作发生”的系统，可通过连接、扩展、中介和动员等方式，以模块化架构和集成化运营为相关机构或用户提供各类资源。数字平台在赋能、赋权与控制等能力的发挥中，有效而灵活地促成多主体治理参与（Ansell et al.，2020）。尽管以数字平台为代表的数字基础设施，推动了城市治理方式和实体的数字化已逐步成为学界共识（郑磊，2021），但是既有关于我国城市治理与数字平台的研究中，对数字平台在城市治理中功能发挥的场景类型、作用的逻辑等内在机理问题存在可继续深入解读的空间。而在该类议题下，网络治理可作为观察城市治理结构、探究治理机制与模式的理论切口。从该理论视角出发，可以纵深描绘多样化的主体特征，差异化的紧密程度，以及复杂的治理效应。

基于此，本文以城市数字基础设施运行逻辑为关切，引入网络治理模型，聚焦数字平台在网络治理中担任的多样角色及发挥的多重功能，试图在理论上补充数字平台促成更高效网络治理的内在机理。并结合实践案例，呈现平台有序参与、协调、匹配各类城市治理场景的真实过程，从而为理解数字平台驱动下的城市治理提供更为完整的视角。

二、文献综述

（一）基础设施向数字平台的概念化过渡

以基础设施为底座，城市发展呈现设施迭代、技术融合，从“未知”向“已知”共进的发展特点。传统基础设施以点、线等形态搭建了物理网络体系，

改变了空间结构（张佩等，2022）。而新型基础设施的主要形态为虚拟产品，例如代码、软件、标识和标准，承载信息流和数据流，在城市的要素数字化过程中，达成对传统基础设施的数字化改造（刘艳红等，2020）。基于此，数字基础设施提供了要素低成本流动的路径，缓解了主体间的信息不对称问题（钞小静等，2022），重构了协同模式（韩兆安等，2022）。在这种协同模式下，各类要素的流动性更强，形成“数字桥梁”，提供了更复杂且交织的资源运输管道，促成了多边交互（李治国等，2023）以及跨区域、跨组织边界的知识流动（Charles et al.，2006）。由此，高流动性的要素催生了相对应的网络流动模型（Network Flow Model）与网络架构模型（Network Architecture Model）（Borgatti & Foster，2003），不断激发城市系统的运行活力与创造力。

数字基础设施，是指数字生态系统正常运行所必需的基本服务（Chen et al.，2023），包括数字技术层、智能应用层、创新服务层、数字平台层（陈劲等，2019）。基础设施内核稳定，并允许将异构系统链接到网络中，新阶段表现为“数字平台”的新形态（Constantinides et al.，2018）。在基础空间层，数字基础设施促成了数字平台和物理条件的结合（Singh et al.，2008）。例如，数字城市地理信息共享平台，与空间设施和地理数据的双向更新，为地理信息系统（GIS）的迭代创造了条件。在运行机制层，数字基础设施打造了以平台化运作为核心的技术支架，例如城市管理指挥中心。以此为载体，政府职能得以“再适配”，组建智能化集成体（王磊等，2024）。数字基础设施正在经历“平台化”（Platformization）的过程，架构和治理控制点通过数字化开放；平台正在经历“基础设施建设”（Infrastructuring）的过程，新的基础设施和平台利用网络效应实现了扩展。

（二）数字平台催生城市治理模式变革

数字基础设施建设，促使城市的治理要素转向以数据为核心（张楠，2015），治理空间向数字空间过渡。数据是一种新型生产要素，已汇入了生产流通、公共服务、社会管理等各个环节，加工后可成为有效信息和决策依据。这时如何汇集、筛选、加工和使用数据成为关键的治理问题，这与技术如何设计、应用、管理，即基础设施及应用平台的标准和规则相关（韩志明等，2019）。数据要素的使用，改变了物理世界和现实世界的交互；以平台、界面为节点，开创了独立的数字空间（李文钊，2021）。基于交通、通信等物理连接构成的基础平台，使数字空间内产生了更多便捷的数据连接通道（锁利铭，2021）。由此，基础设施在平台的驱动下，使物理空间、多维空间走向融合，治理走向了更加复杂的场域。

基于数字化转型，城市数字平台的搭建，整合了数字资源，其发挥出的巨大协调功能（张楠、赵雪娇，2020），更是催生了城市治理模式的现代化变革（孟天广，2023）。数字平台回应了如何利用制度和技术资源来实现分散的行动等现实问题，利用自身框架的稳定性，通过鼓励协作而非完全强制的形式，形成相对开放的公共空间（邱泽奇，2018）。数字平台允许协作主体充分发挥其互补性、独立性和创造性，以网络效应扩大协同主体范围。在模式变革中，其推动形成的松散耦合结构，有利于协调合作网络的整体性与任务模块结点的独立性之间的矛盾（彭勃等，2023），进而实现跨界治理、适应性治理（杨宏山等，2022）。由此，城市数字平台推动城市的治理主体从个体走向联盟，形成了协作化程度更高的治理模式。

（三）文献评述

国内外关于城市治理转型中的平台议题，结合基础设施数字化的背景，可总结出以下关键进展：一是当前研究普遍认为数字基础设施的建设发展是以技术为驱动力，通过降低交易成本、优化资源配置、重构治理空间等方式，进一步推动了城市治理平台的数字化、智慧化发展。二是聚焦数字平台的研究，将平台视为辅助决策的工具，从算法设计、交互规则、参与者互动等方面出发，揭示平台发挥功能的过程。三是研究数字平台对于现实问题的回应，以城市治理中的某一类事项为例，呈现数字平台在应用场景中的现实表现。同时，面对复杂的治理对象，城市治理方式的选择多元，治理方案与模式的应用需要趋向差异化并强调适应性，这一发展趋势已是研究的普遍共识。

由此可见，在基础设施“平台化”的发展趋势下，数字平台如何参与城市治理实践发展进程，在本土的实践与理论语境中，仍需要更为系统化、多维度、情境式的讨论。这首先要解决数字平台的研究与网络治理相关研究缺乏对话的问题，二者本身都是研究城市治理的不同理论切口，但是现实中的复杂关系使其无论在学术探讨还是实操方案上都难以分离。于是，将网络治理的经典模型拓展并加入平台要素的考虑，将是重要且有益的理论命题。此外，鉴于城市治理领域的广泛性，如何在结合中国城市治理典型进展和特点的基础上，将拓展后的经典模型再提升为多场景应用的一般化归纳，是研究进一步深化的方向。

三、数字平台参与网络治理的内在机理分析

（一）数字平台与网络治理的内生优化关系

网络治理是一种既不能由单个组织完成，也难以通过市场制或科层制实现

目标的治理模式。网络作为一种治理机制，存在于任何的协作行动之中，并呈现出以共享型、领导型或行政型为代表的多样形态（Provan & Kenis，2008）。面对城市运行与发展中的各类棘手问题，网络治理成为能够通过打破壁垒、跨越边界，解决集体行动困境，以强大的治理合力解决问题的有效工具。

需进一步关注的是，网络治理持续演化出更高程度的复杂网络结构，此趋势迫切呼唤对于网络治理本身的治理，可以理解为对网络治理进行“元治理”（Weiss，1972），使网络治理的结构模式得以优化，运行效能得以提升，这种对网络优化的动力难以在原有的网络治理模式中自动生成，而是依托外生环境条件的改变得以发生。平台以内生化的方式优化了网络的实施效果，即将“平台”从网络外部嵌入成为网络的构成要素，并持续影响着网络的结构与功效，从而呈现出更新后的更完整的城市网络治理结构、功能与模式。在实践中我们可以观察到：数据共享型平台旨在突破信息汲取的难题，如公证机构的办证数据共享平台，打通数字协作的基本脉络；线上交互平台旨在为协作创造更为便捷高效的交互空间，如政务服务一体化平台，达成数字协作的场域塑造；网络监督平台旨在为协作提供更公正透明的交互支撑，如大数据监管平台，达成数字协作的规则塑造。于是，数字平台为网络治理提供了新的、更强的协调功能，以促成更高程度的协作。

相对于网络治理理论中经常关注的社区公共事务，城市作为主体、议题、工具等各类要素高度聚集的空间网络，其结构更具多样性和复杂性特征。在结构多样性影响下，高异质性带来了网络沟通成本增高、主体间信任风险频发等问题；在复杂性影响下，非常规化事件使原有网络结构的不适配性凸显、主体不确定感增加。由此，城市治理网络对于数字平台的需求迫切度更高、运用依赖性更强。令人欣喜的是，数字平台在复杂多样的城市治理结构中所迸发的独特作用已见雏形：在多样化网络情境下，数字平台“补贴”了组织间关系的交易成本（Scott et al.，2016），使网络中的信息得以有效流动，促成各类协作项目、协作网络的生成；数字平台以一种稳定、公正的存在形式（Sotarauta & Suvinen，2019），尽可能地减少了主体间的利益冲突以及外界环境变动对主体行为的影响，为主体间的互动交流提供了一个可信任的“信息简化”机制。在复杂化网络情境下，平台会对既有网络连接进行持续优化，及时终止旧的连接，重建新的连接，从而得以优化资源配置，积极回应各类新型治理问题（Klemperer & Farrell，2006）；平台以自身结构对社会中存在的各类问题进行加工，对“不确定性问题”给出“确定性的解决方案”，减轻了网络中个体的焦虑与压力。

（二）数字平台参与网络治理的过程路径

观察数字平台对城市网络治理功能的影响，需避免碎片化地将数字平台放置于城市治理的具体议题或情境中进行探讨，以实现对具体实践的回应。为了更全面地分析数字平台对城市网络治理的作用，探究数字平台参与城市网络治理的实现机制，研究需要建立相对系统的观测标准。本文参照 Ansell（2018）提出的“平台具有生成或元治理功能”，搭建观测平台功能的系统性图谱。其中，生成功能主要面向多个主体和单个网络，强调对于参与主体的治理；元治理功能则更强调如何整合两个或以上异质网络的功效。基于此，异质网络可进一步被区分为双边网络与多边网络，得出本研究的理论模型（见图 1）。

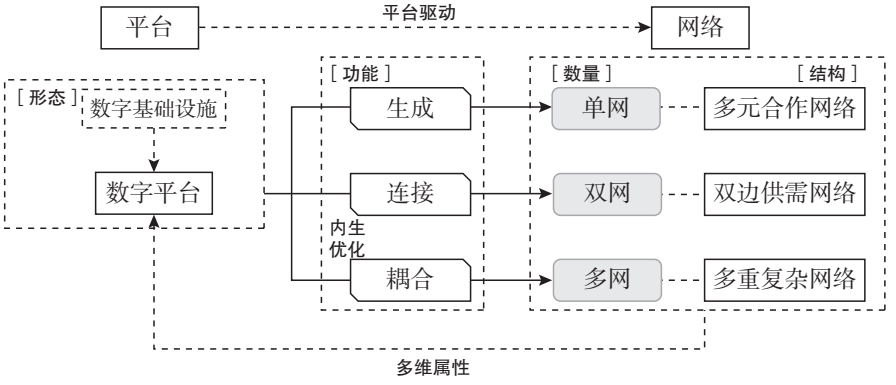


图 1　平台驱动网络治理的三种过程路径

资料来源：作者自制。

首先，平台解决的是网络从无到有的过程，即数字平台通过发挥生成功能参与“单网”的网络治理（见图 2）。“网络”的本质是基于特定联系纽带的多个结点组成的复杂组织系统，包含结点、纽带与结构 3 个基本发展阶段（锁利铭等，2024）。平台具有独特的资源与流程优势，兼具灵活性与稳定性，吸引主体进入网络边缘，并推动其由非对称性走向对称性地位，促进网络结点的生成。通过提供各类渠道和情境，平台也持续生成主体连接的纽带，塑造着结点间的关系。由于网络中的结点持续采取策略来改变自身地位、强化纽带连接，网络结构具有朝着“不可控”局势发展的可能。此时，平台可以通过设定规则、加入网络等策略，使结构保持相对平衡。最终，平台能够在加速结点生成、强化网络纽带、平衡网络结构的进程中生成网络。

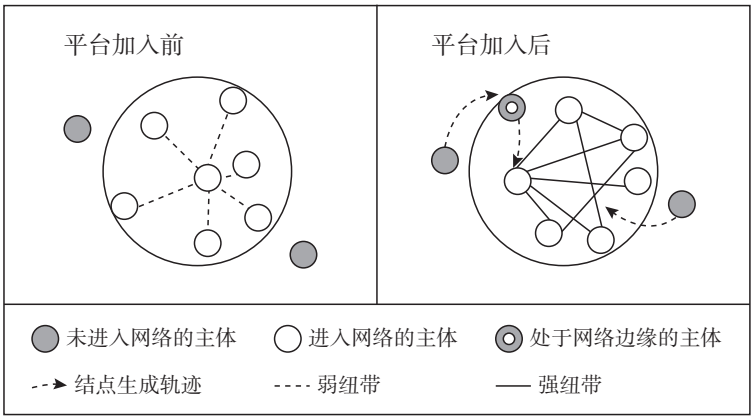


图 2　平台的“单网生成”过程

资料来源：作者自制。

其次，平台解决的是已有网络之间如何互补的问题，即数字平台通过发挥匹配功能参与双网的网络治理。一般而言，网络中的联系集中在具有共同或相似特征的参与者之间。这种“属性亲近感”造成了网络与网络之间的疏离，使网络之间难以达到信念、功能、行政的连接（锁利铭，2023）。而当具有同质性的主体难以提供彼此所需的资源时，网络不得不与其他网络搭建联系。平台作为连接供需双方的“经纪人”，成为精准匹配供需、减少连接距离、降低对接成本的治理工具。在网络间的互相交流中，一个网络的收益也会随着另一个网络参与者的增加而增加（Evans，2003），达到双赢的效果。如图 3 所示，平台加入前，结点 A 若与结点 B 对接，最短路径为 6 步，且其中部分结点存在不可替代性，大大增加了供需对接的难度。而平台加入后，结点 A 与结点 B 对接的路径为 2 步，减少了供需对接的成本以及信息失真风险。

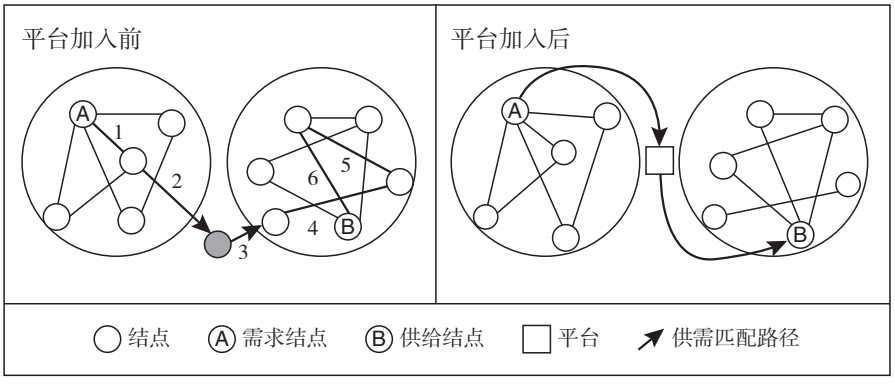


图 3　平台的“双网匹配”过程

资料来源：作者自制。

最后，平台可以解决不同类型和功能的网络如何结合并进一步产生具备多

重功能网络的问题，即通过发挥耦合功能参与多网间的网络治理（见图4）。行动者作为个体，往往缺乏共同采取行动的动力，会通过机会主义行为隐藏或弱化个体收益，导致非合作或弱合作的“集体行动困境”现象出现（赵鼎新，2006）。集体行动依赖于公共行动者和私人行动者的相互联结，其合作是要有一套协作的机制或规则作为中介。数字平台的嵌入，对组织原有的资源配置和结构流程产生了重大冲击，提供了多元主体互动的新方法，改进了信息分享方式以及集体行动的逻辑（胡国栋等，2017），从而促成了协同升级与多网耦合。这一嵌入机制重塑了功能的要件，被形象地称作处于网络外围或边界的“边界扳手”（Boundary Spanner，BS），有效构建了网络之间的互动接口（Leifer & Delbecq，1978）。以平台为代表的“边界扳手”，跨越各层边界，增强了主体间的联结性、主体与事项间的关联性；其本身又体现出可独立决策的能动性，生成了“网络式”的空间秩序。

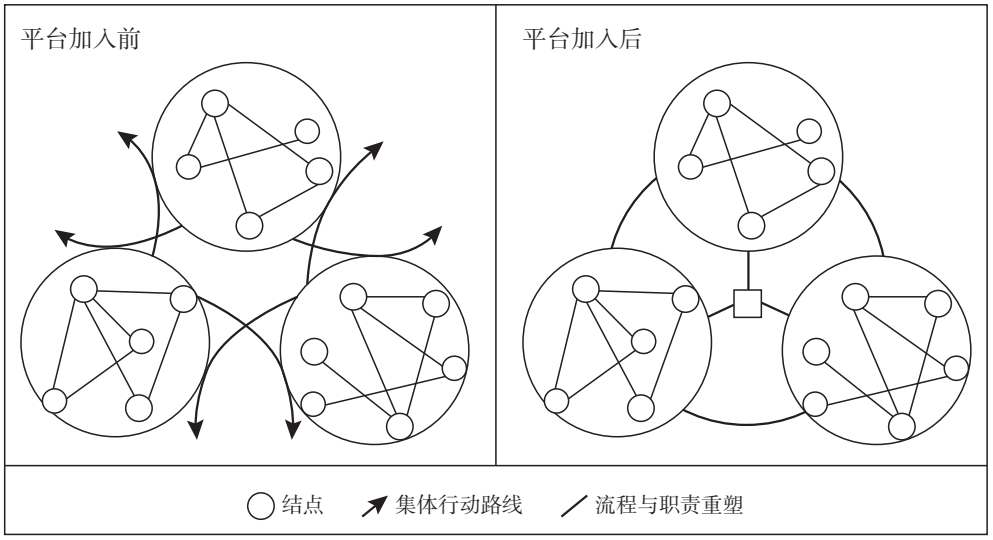


图4　平台的“多网耦合”过程

资料来源：作者自制。

四、案例分析

在差异化的网络场景中，平台通过发挥生成、连接、耦合等多种功能参与网络治理。在不同类型的网络中，政府以平台为代理，作为网络中的领导者或参与者存在，并于网络互动中完成其治理职能。研究以城市运行管理中心作为平台观测点，通过呈现鲜活的实践案例，深挖数字平台参与网络治理并实现有效治理的过程。

（一）案例选取

C市的人口超过2100万，从“城市大脑”到“神经末梢”，C市将人工智能技术嵌入城市治理的每个环节，具备基础设施建设、依托数字平台推进治理转型的实践经验。C市J区落实市委市政府关于智慧城市建设的部署，开展基础设施智慧化建设，推动城市管理理念、方法和模式创新。城市管理模块已与平台实现了场景融合，呈现出差异化的网络结构、功能，优化了各类治理议题的回应能力，例如困难群体的服务、特殊群体的管理及突发事件的及时处置等。C市J区的实践，既具备突出的场景化实践经验，又凸显了城市运行管理中心作为平台的鲜活角色功能。

本文对C市J区开展了案例研究。相关数据资料收集过程遵循“三角验证”要求（Yin，2013），通过一手资料、二手数据资料和参与式观察等多渠道收集材料，具体如表1所示。数据资料收集与整理过程起始于2022年，两年时间内已多次回访，获取大量历时性一手材料。第一阶段以研读官方网站、媒体资料、政策文件等二手资料为主，建立对案例的初步了解。第二阶段对J区城市运行管理中心主管领导、负责人、部门管理人员、工作人员进行了开放式访谈和半结构化访谈，询问关于J区智慧治理的平台建设情况、运行过程和典型案例等。充分利用实地观摩调研进行参观式观察，获得直观证据。第三阶段围绕重点研究问题，以线上咨询、回访等方式，补充收集关于平台数据管理、内部组织协调、监督反馈制度设计等情况。整理过程中，依据多重数据来源和访谈多个受访者等方式，建立三角证据进行多重检验，提升研究的信度和效度。

表1　数据资料来源

来源	数据资料				
	受访对象	访谈时长	重点内容	转录文本	类别码
一手资料	主任	约180分钟	（1）J区数字治理的历程 （2）机构设置与组织创新等	约2.7万字	HG01-H22
	副主任	约130分钟	（1）数字治理的制度设计与实施规则 （2）每个模块的运行与端口对接 （3）数字治理大屏的构建与实施	约2.0万字	HO01-O14
	系统维护	约90分钟	（1）实时监控 （2）系统维护、建设及迭代	约1.3万字	CW01-C21
	商圈系统	约80分钟	（1）商业信息跟踪 （2）商业数据应用	约1.1万字	CL01-09
	督察督办	约90分钟	（1）事件监控、回访 （2）信息跟踪、监督、回访	约1.2万字	CS01-113

（续上表）

来源	数据资料	
二手数据	内部文件、规划、会议记录；官网资料	SZ01-15
现场观察	大屏展示；系统架构；数据终端演示；事件现场观察；“坝坝会”；咖啡时间	SL01-21

资料来源：作者自制。

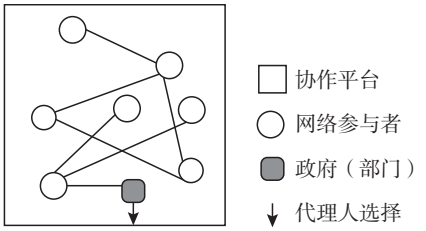
（二）平台生成的多元网络

针对公共服务事项，平台通过联结多个结点，生成了多元合作的网络。公共服务的供给，普遍需要多元主体和专业类组织的广泛参与。对民生保障类服务而言，社会力量的有效整合，能高效聚合各类资源和拓宽供给渠道，补足“生老医行游”等领域的服务短板。以养老服务为例，面对从生存型到发展型转变的养老需求，传统的居家、社区、机构的主要服务模式“三足鼎立”，难以走向“三位一体”式的协同发展。而政府、银行、企业三方合作共同搭建的“养老服务网”“养老服务信息平台”等智慧平台，承担了联结多个结点的核心任务，生成了聚合信息资源、提供更优质公共服务的多元网络，形成了整体性的保障型服务体系。与传统模式相比，由平台发挥作用的服务体系，内容上更能兼顾多元化人群的需求，形式上实现了自助式、一站式的个性化服务，功能上促成了资源共享、供需结构调适。这时，网络以平台为抓手，实现了从无到有的过程。以政府为核心的多元主体网络关系，通过平台上的数据信息交互得以构建、维系和管理职能体系，该体系推动了供给主体的角色分配、衔接互动、交流学习，实现了跨主体的信息共享、资源互联。

J区构建的“133”智慧养老服务体系，是一类典型的平台生成的多元网络（见表2）。政府作为网络领导者，设定了“133”的网络目标：提升“1”个智慧养老平台；优化“3”种有效供给（兜底性、普惠性、多样化），构建多元养老服务支撑保障体系；满足“3”类有效需求（优化居家养老服务供给，补齐社区养老服务短板，提升机构养老服务能力）。为完成网络目标，在政府的主导下，J区制定了治理的基本规则和指导性框架——J区基本养老服务清单。同时，为分层分类地提供基本养老服务，J区还打造了11个社区养老服务综合体。

表 2　多元网络角色及结构示意

网络成员	网络角色	基本职能	多元网络结构
城市运行管理中心	平台	催化剂创新者	
政府	领导者	明确网络目标，制定治理框架	
养老顾问	直接参与者	提供养老咨询服务	
专业机构养老从业人员	网络参与者	满足老年人服务需求	
社工志愿者	网络参与者	协助完成老年人需求供给	
医疗机构	网络参与者	提供专业医疗服务	
企业	网络参与者	提供交子券，投资	
高校	网络参与者	依托智库进行科学研究	



资料来源：作者自制。

J 区通过平台生成的多元网络结构体现了如下特征：一是多元参与。多元网络重点是需要与利益相关者形成集体目标和行动，避免网络层级的目标和目标实现受到限制。城市运行管理中心将 19 家养老机构监控设备接入平台，根据区、街道、社区三级需求，优化完善下单、平台派单、机构接单、服务跟踪、评价反馈等流程闭环，担任网络生成的代理人，聚合了多方服务力量，提升了供需匹配精准程度。二是相互依存。在许多由不同实体代表组成的协作网络中，成员必须制定共同的目标和建立紧密的联系，搭建横向伙伴关系。在平台生成的合作网络中，为达成多元参与者的角色预期，平台制定了多层激励措施以实现协同行动。例如针对社工、志愿者，平台创设社区养老志愿服务奖励制度，积极与其协同推进“物联网+”家庭适老化改造，探索“交子券+时间银行”互助养老服务模式。针对医疗机构，平台鼓励机构建设“智慧养老院”，并给予相应补贴。针对企业，探索“国有企业+民营企业”多元投资机制和“社区企业+民营企业”运营模式。三是“事件”复杂性较高。在协作网络中，待解决问题的复杂性，促使成员发挥自身资源优势，针对服务需求进行供给侧的调适。例如 X 大学老龄研究院共建老龄数智社会实验室，归纳分析养老数据信息，运用数据信息分析结果，优化服务供给。由此，合作网络实现了资源提供的适时调整、动态均衡。

（三）平台连接的双边网络

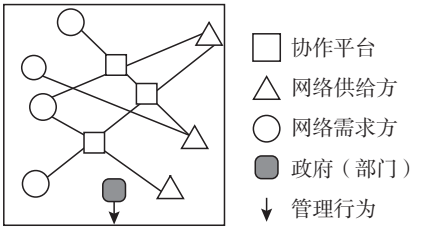
针对市场失灵的民生事项，平台通过连接供需双边，促成更精准的供需对接，匹配了双边网络。诸如就业引导此类事项，既涉及民生需求，又需要市场的参与。充分竞争的理想市场往往难以实现，劳动力市场的失灵会导致非自愿

失业的产生。此过程伴随着企业用工难和群众求职难的结构性矛盾，由于搜寻信息的方式各异，外部交易成本较高，网络的外部性较强，最终往往导致市场缺位或资源错配，合作网络发生疏离。而“就业超市”平台通过提供具有关键特征的岗位信息、技能培训、创业担保贷款等就业服务，打破了时间、空间内信息传递的阻隔，扩大了辅助决策的信息空间，疏通了多个主体互动的堵点。平台虽不具有网络领导者的职责，但可有效连接网络成员，降低交易成本，提升匹配效率和精准程度，供需双方更易形成稳定、可持续的链接关系，最终平台连接双边网络，实现了网络效率的提升。

J区构建的“1+5就业超市”是一类典型的平台连接的双边网络（见表3）。“1+5就业超市”囊括了1个线上总店、5个线下店（社区连锁店、超市旗舰店、产业特色店、创新创业店、机构市场店）。就业服务部门作为网络领导者明确网络目标，即“全域全时”“线上线下”“就近就便”的就业服务新格局，制定了基本的网络治理规则，构建了集用工保障、职业培训、创新创业为一体的全链条就业服务体系，创建了“品牌定制+职业标准+单项技能+考核评价”的“四位一体”培训体系，推出了“金牌店长”等五大技能品牌，推动了产业发展和技能培训深度融合。最终，就业服务部门通过平台实现了用人单位和求职人员的双边网络对接。

表3　双边网络角色及结构示意

网络成员	网络角色	基本职能	双边网络结构
城市运行管理中心	平台	数字守门人	
就业服务部门	网络管理者	网络规则和制度建设	
职业培训机构	网络参与者	网络服务	
用工企业	网络参与者	劳动力需求方	
高校毕业生	网络参与者	劳动力供给方	
退役军人	网络参与者	劳动力供给方	
困难群众	网络参与者	劳动力供给方	



资料来源：作者自制。

J区通过平台连接的双边网络结构体现了如下特征：一是网络外部性。在网络规模不断扩大的过程中，网络价值得以提升。这对平台的技术支撑和连接管理能力提出了更高的要求。截至2023年4月，入驻企业1441家，注册人数23397人，发布就业岗位26908个。组织举办线上线下招聘会180场，提供9万个岗位，达成就业意向8538人，精准帮扶未就业外来务工人员104人。二是网络成员连接关系确定性。双边网络中平台连接的两方具有供需关系或合作关系，将原有线下关系迁移至线上，以平台为依托衍生出新的网络关系，平台的连接提

升了沟通和服务效率。劳动力市场的需求方是用人企业，供给方是高校毕业生、农民工、退役军人、困难群众等重点群体。在此网络中，平台的连接功能主要通过信息交互、智能感知、识别管理来完成。困难群众就业率由网络建成前的80.4%提升至91.48%，新增吸纳高校毕业生就业创业5415人次，高校毕业生就业率达100%，动态清除“零就业”家庭，城镇登记失业率低于全市水平。三是信任迁移。平台连接的双方之间的信任是基于对平台的信任，因此平台的权威性和可信任度极为重要。“就业超市”通过提供技能培训、用工保障、多类考核等就业服务，使入驻企业和求职人员看到可持续发展的保障，该网络的对接搭建了互信的基础，实现了重点群体就业的精准匹配、定向推送、跟踪监测。

（四）平台耦合的多重网络

针对目标易冲突的复杂治理事项，平台通过耦合多个网络，重塑职责与流程，形成了多重复杂网络。科层制的治理结构下，跨部门协调成本、人力调整成本较高，频繁往来的信息传递和协调沟通也会增加本就较高的交易成本。尤其面对复杂的治理问题或突发公共事件，部门内和部门间都需要就规则信息、应急决策等关键性环节达成共识，部门职责划分、合作流程都需再协调，应急事件的处理流程缺乏韧性和效率。究其核心，此类复杂治理事项牵涉了多重目标，即突发事件的不同阶段目标各异，处理治理难题的各个利益相关方的目标各异，某一政策执行又会具有不同的目标诉求。此类多重目标的治理事项更易潜藏风险，存在动力源不足、利益关系冲突等集体行动困境。而城市治理平台，例如“智慧水务”“智慧消防”等平台能更灵敏地感知城市信息，可对众多子网络进行主体聚合、功能耦合，延伸“治理触角”，提升响应和处置能力。此过程中，平台通过耦合多个网络，实现了价值系统内的目标偏好排序，推动了主体间关系的重构，推进了复杂性治理事项的更瞬时、更灵活、更精准的回应。

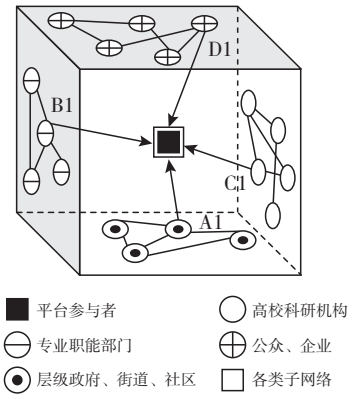
J区在区级层面围绕“智治”对各个行政领导的职责进行了明确的分工和界定，构建了统筹协调的组织架构。通过城市运行管理中心这一平台，J区实现了政府内部的职责重塑，构建了政府参与者网络，将区行政审批局、区委政法委、区综合执法局（区城管局）等相关单位承担的各个辅助性事务性职能整合，设置综合督查部、城市调度部、规划建设部、应用场景部、民生诉求服务部等5个内设机构。同时，在区级各部门设立城市运行管理分中心，由相关领导兼任首席数据官，完成信息共享、系统互通、业务联动，进而实现政府网络内部以及政府网络与其他网络之间的连接。

具体而言，在此平台耦合的多重网络内，各个子网络由专人完成跨边界的连接（见表4）。例如，在政府参与者网络中，首席数据官担任主要边界角色

（A1），数据专员也担任边界角色，双方共同探索形成了“首席数据官+数据专员”联动的治理机制。相应的专业职能部门、高校科研机构和公众等也都有代表自身实现跨界连接的边界角色：B1、C1 和 D1。城市运行管理中心承担了“边界扳手”的角色，可完成基于业务服务的网络化跨组织协同。由此，子网络的成员组织可以在没有重大冲突的情况下一起工作，实现自身目标。即使在规模、资源和能力等方面存在差异，网络的各个主体决策也是对称和均衡的。

表 4　多重网络角色及结构示意

子网络	网络角色	基本职能	多重网络结构
平台参与者	城市运行管理中心	边界扳手	
政府参与者网络	层级政府	规则制定，协调沟通	
	网格员	监控和上报	
	河长	巡查、上报	
高校与科研机构网络	研究机构	技术支持、辅助监控等	
	高校	协助顶层设计与技术支持	
专业职能部门网络	环保部门	监测	
	水务部门	水务信息和专业治理	
	水厂	对水质负责	
公众和企业网络	用水户	用水质量要求	
	排水户	排水质量要求	



资料来源：作者自制。

平台耦合的多重网络是基于系统视角的协同治理，凸显平台优势，体现了如下特征：一是整体目标的一致性。多重网络连接了既相互区别又可能实现集体行动的子网络，不同层次的网络目标能够实现网络价值共创，处理较为复杂的系统性难题。各个利益相关者通过数字平台的耦合，在不需要过多协调成本的情况下高效完成了跨组织协同。二是数据关系叠加与多跨协同。每个子网络有既定的合作关系基础，而为了生成多重网络，需要进行数据关系的叠加，从而通过其实现多跨协同的有效数据流关系。以水务治理为例，J 区城市运行管理中心大屏与“智慧水务”平台实时链接，汛期的雨量监测、河道水位等基本信息，以及水土保持等专业信息都被记录下来。物联设备发出报警信号能够被及时接收，也能定位事件发生地的河长、巡河人员的位置以及可能有危险的公众信息等。三是边界信任与整体信任。平台担任次要边界角色连接各子网络的主要边界角色，子网络之间的信任是基于声誉和过去的互动经验形成的共识。预警信息会根据事件重要程度自动上报，派发给对应区域的部门工作人员、负责人、分管领导等，并通过信息实时跟踪实现即时事件的处置。

五、结论与展望

（一）主要结论

数字平台是城市实现“智治”的实体基础，由数字基础设施作为其坚实的技术支撑。本文聚焦城市数字基础设施的平台化，提出在城市治理实践中，数字基础设施迭代往往与数字平台的孕育发展是互推共进的，并且数字基础设施建设扩展了数字平台的功能空间，拓宽了平台的作用渠道。由此，在城市治理网络中，数字平台的结点化作用日益增强，以政府智能代理人的角色促成多元主体协作。数字平台作为实现网络治理有效性的可行工具，成功突破了原有的架构网络形态，以其关键的网络地位促成了流动网络的生成，也使数字基础设施保持活力而不至于成为“废弃工程”。

具体而言，从高度网络化的城市治理现实出发，数字平台在不同数量、类型的网络情境中发挥了协调功能，促成网络有序化和治理高效化的实现。在差异化场景下，通过生成、连接、耦合多重类型的网络结构，平台促成了城市“智治”的改造和升级（见图5）。在网络类型层面，平台促成了网络结构的多样化迭代、场景化应用，搭建了多主体合作场域；在过程层面，在需要多主体参与的治理议题中，平台通过降低交易成本，畅通了多个网络的调适渠道；在适应层面，面对复杂的治理问题，平台促成了网络间迅捷的信息反馈，协调了复杂的利益关系，竭力规避网络间的协调风险。

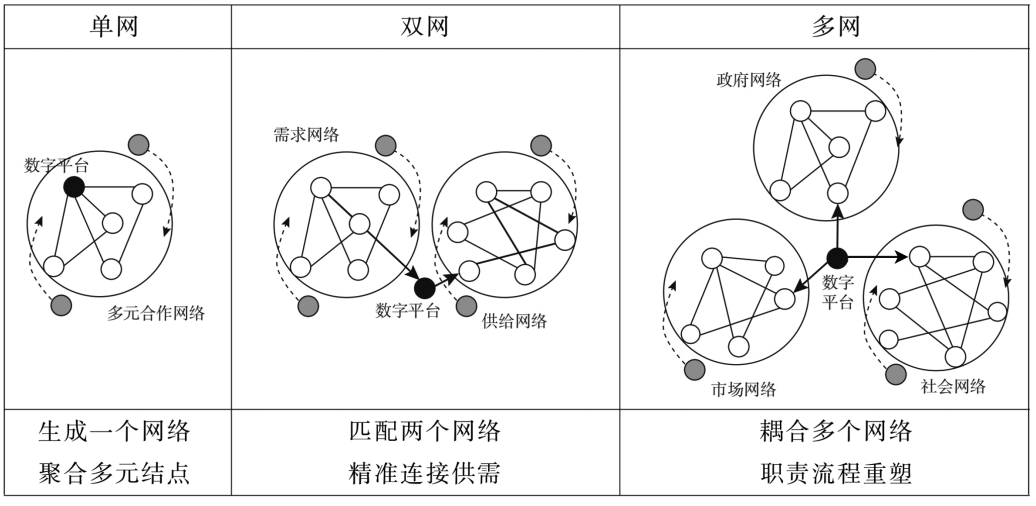


图5　数字平台参与下的网络治理

资料来源：作者自制。

基于此，本文所提及的C市J区城市运行管理中心在不同场景下的角色分工，为探讨平台行动者创新的协同网络结构提供了证据，得出了与核心观点相印证的案例支撑。J区的城市治理由传统的科层治理和部门合作模式，实现了向数字化、智慧化的协作网络的升级转变。城市运行管理中心通过技术手段将利益相关者连接、引进网络结构中，使协同网络从架构网络升级为流动网络，完成了对原有体系的职责整合和重塑。由此，大规模参与者与复杂关系便可突破原有治理的规模边界和关系边界。具体而言，在公共服务领域，平台通过聚合资源和差异化激励，生成了多元合作网络。针对市场失灵事项，平台通过对接信息、供需调适，连接了双边供需网络。针对复杂治理问题，平台通过数据关系的叠加跨越和多重次级目标的调整，降低协调风险，耦合形成了多维治理网络。综上，数字基础设施升级，带来了数字平台功能的创造性发挥，促使网络的多重属性融合，形成差异化的网络结构。这体现出“智治”不仅是技术的升级，更是以行动者为核心的治理模式创新（见表5）。

表5　平台驱动网络治理的结构、驱动条件、特征、协作过程

结构	驱动条件	特征	协作过程
平台生成的多元网络	公共服务的资源聚合需要	多元主体参与；成员相互依存；服务需求复杂	从主体聚集到优势发挥
平台连接的双边网络	市场失灵的供需匹配需要	网络具有外部性；成员连接明确；基于双方信任	从数据整合到供需平衡
平台耦合的多重网络	复杂问题的行动调适需要	整体目标一致；数据关系叠加；基于整体信任	从规则重塑到协同升级

资料来源：作者自制。

（二）研究展望

数字平台的迭代和功能发挥，是一项伴随着主体关系重构、治理方式智能化、治理模式差异化的城市治理系统化变革工程。以数字基础设施为观察切口，以网络理论为分析视角，对于理解城市治理的调适和转型具有重要的实践价值和广泛的研究空间。

第一，关于数字基础设施和数字平台间关系的研究。本文限于研究主题，只关注了数字基础设施和数字平台间相互影响、共同升级迭代的互推过程。而对于二者关系的类型化、场景化区分并未深入辨析。后续研究可以继续观测数字基础设施在各类型平台中的应用，以及在诸如应急治理、常态管理、民生回应等不同场景下，数字基础设施实现其功能的运行机理。

第二，关于网络理论在此主题的借鉴和应用。本文从网络的数量和特性出

发，重点将平台的差异化角色功能作为研究不同网络结构的切口，并参考了关于流动网络和架构网络的观点。但关于网络“二分”视角仍有极大的探索空间，例如，对不同网络的功能分异、运行差异以及二者关系的继续研究。

第三，对以数字平台为核心的现实辅证的补充。本文以区级城市运行管理中心作为平台的观察对象，此类组织化的平台型结点具有自身特性。因此，未来研究可将诸如“城市数据湖”“城市大脑”等数字平台作为本案例的比较对象，进行数字平台类型学的补充。

参考文献

钞小静、薛志欣（2022）. 新型信息基础设施对中国企业升级的影响. 当代财经，(1)：16-28.
Chao, X. J., & Xue, Z. X. (2022). The Impact of New Information Infrastructure on the Upgrading of Chinese Enterprises. *Contemporary Finance & Economics*, (1): 16-28. (in Chinese)

陈劲、尹西明（2019）. 范式跃迁视角下第四代管理学的兴起、特征与使命. 管理学报，16(1)：1-8.
Chen, J., & Yin, X. M. (2019). The Emergence, Characteristics and Mission of Fourth-Generation Management under the Paradigm Shift Perspective. *Chinese Journal of Management*, 16(1): 1-8. (in Chinese)

韩兆安、吴海珍、赵景峰（2022）. 数字经济驱动创新发展——知识流动的中介作用. 科学学研究，40(11)：2055-2064+2101.
Han, Z. A., Wu, H. Z., & Zhao, J. F. (2022). The Digital Economy Drives Innovative Development: The Mediating Role of Knowledge Flow. *Studies in Science of Science*, 40(11): 2055-2064+2101. (in Chinese)

韩志明、李春生（2019）. 城市治理的清晰性及其技术逻辑——以智慧治理为中心的分析. 探索，(6)：44-53.
Han, Z. M., & Li, C. S. (2019). Clarity of Urban Governance and Its Technological Logic: An Analysis Centered on Smart Governance. *Probe*, (6): 44-53. (in Chinese)

胡国栋，王琪（2017）. 平台型企业：互联网思维与组织流程再造. 河北大学学报(哲学社会科学版)，42(2)110-117.
Hu, G. D., & Wang, Q. (2017). Platform Enterprises: Internet Thinking and Organizational Process Reengineering. *Journal of Hebei University* (*Philosophy and Social Sciences Edition*), 42(2): 110-117. (in Chinese)

李文钊（2021）. 数字界面视角下超大城市治理数字化转型原理——以城市大脑为例. 电子政务，(3)：2-16.
Li, W. Z. (2021). The Principles of Digital Transformation in Mega-City Governance from the Perspective of Digital Interface: Taking the City Brain as an Example. *E-Government*, (3): 2-16. (in Chinese)

李治国、李兆哲、孔维嘉（2023）. 数字基础设施建设赋能包容性绿色增长：内在机制与经验证据. 浙江社会科学，(8)：15-24+156.
Li, Z. G., Li, Z. Z., & Kong, W. J. (2023). Empowering Inclusive Green Growth Through Digital Infrastructure Construction: Internal Mechanisms and Empirical Evidence. *Zhejiang Social Sciences*, (8): 15-24+156. (in Chinese)

林志聪、刘家明（2023）. 多边公共平台战略视角下合作区公共服务供给模式研究——以横琴粤澳深度合作区为例. 领导科学，(6)：119-123.
Lin, Z. C., & Liu, J. M. (2023). A Study on the Public Service Supply Model of Cooperation Zone from the Strategic Perspective of Multilateral Public Platform: A Case Study of Hengqin Guangdong-Macao Deep Cooperation Zone. *Leadership Science*, (6): 119-123. (in Chinese)

刘家明（2018）. 平台型治理：内涵、缘由及价值析论. 理论导刊，(8)：22-26.
Liu, J. M. (2018). Platform-based Governance: Analysis of Connotation, Reasons and Value. *Journal of Socialist Theory Guide*, (8): 22-26. (in Chinese)

刘艳红、黄雪涛、石博涵（2020）. 中国“新基建”：概念、现状与问题. 北京工业大学学报(社会科学版)，

20(6)：1-12.

Liu, Y. H., Huang, X. T., & Shi, B. H. (2020). China's New Infrastructure Construction: Concepts, Current Situations and Problem. *Journal of Beijing University of Technology* (*Social Sciences Edition*), 20(6): 1-12. (in Chinese)

孟天广（2023）. 以数字政府建设助推中国式现代化. 前线，(10)：28-31.

Meng, T. G. (2023). Promoting Chinese-Style Modernization with the Construction of Digital Government. *Frontline*, (10): 28-31. (in Chinese)

彭勃、杨铭奕（2023）. 问题倒逼与平台驱动：超大城市治理重心下沉的两条路径. 理论与改革(3)：79-93.

Peng, B., & Yang, M. Y. (2023). Problem-Driven and Platform-Driven: Two Paths to the Decentralization of Mega-City Governance. *Theory and Reform*, (3): 79-93. (in Chinese)

邱泽奇（2018）. 技术化社会治理的异步困境. 社会发展研究，5(4)：2-26+242.

Qiu, Z. Q. (2018). The Asynchronous Dilemma of the Technologized Social Governance. *Journal of Social Development*, 5(4): 2-26+242. (in Chinese)

宋畔琴、顾丽梅、张扬（2024）. 数字平台何以赋能超大城市敏捷治理——基于组织边界跨越视角的分析. 上海行政学院学报，25(1)：19-31.

Song, Y. Q., Gu, L. M., & Zhang, Y. (2024). How Digital Platforms Enable Agile Governance of Megacities: Analysis Based on the Perspective of Organizational Boundary Crossing. *The Journal of Shanghai Administration Institute*, 25(1): 19-31. (in Chinese)

锁利铭（2021）. 数据何以跨越治理边界 城市数字化下的区域一体化新格局. 人民论坛，(1)：45-48.

Suo, L. M. (2021). How Data Cross Governance Boundaries in Urban Digitalization: A New Pattern of Regional Integration. *People's Tribune*, (1): 45-48. (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). Understanding the Community as a Complex System: Generation Logic, Segregation Risk and Long-term Governance. *Tianjin Social Sciences*, (1): 104-113. (in Chinese)

锁利铭、阚艳秋（2024）. 城市治理中条块网络化重塑的底层逻辑、识别机理与典型实践. 社会科学研究，(1)：65-76+211-212.

Suo, L. M., & Kan, Y. Q. (2024). Underlying Logic, Recognition Model, and Typical Practices of "Unit-Block" Network Reshaping in Urban Governanc. *Social Science Research*, (1): 65-76+211-212. (in Chinese)

王磊、王小芳（2024）. 复杂任务情境中技术如何促进部门协同——基于S市市域社会治理现代化指挥中心的案例研究. 公共行政评论 17(1)：158-177+199-200.

Wang, L., & Wang, X. F. (2024). Does Technology Promote Departmental Collaboration in Complex Task Situations? A Case Study of the Moder Command Center of Social Goverance in S City. *Journal of Public Administration*, 17(1): 158-177+199-200. (in Chinese)

杨宏山、邱鹏（2022）. 城市运行管理的行动逻辑与组织模式. 北京航空航天大学学报(社会科学版)，35(6)：81-89.

Yang, H. S., & Qiu, P. (2022). Action Logics and Organizational Modes of Urban Operation Manageme. *Journal of Beijing University of Aeronautics and Astronautics* (*Social Sciences Edition*), 35 (6): 81-89. (in Chinese)

张楠（2015）. 公共衍生大数据分析与政府决策过程重构：理论演进与研究展望. 中国行政管理，(10)：19-24.

Zhang, N. (2015). Analyzing Public Generated Big Data and Restructuring GovernmentDecision Making Process: Review and Prospect. *Chinese Public Administration*, (10): 19-24. (in Chinese)

张楠、赵雪娇（2020）. 理解基于区块链的政府跨部门数据共享：从协作共识到智能合约. 中国行政管理，(1)：77-82.

Zhang, N., & Zhao, X. J. (2020). Understanding Cross-Sector Data Sharing Based on Blockchain: From Collaborative Agreement to Smart Contract. *Chinese Public Administration*, (1): 77-82. (in Chinese)

张佩、王姣娥、马丽（2022）. 新基建助推区域协调发展的作用机制及优化对策. 区域经济评论，(5)：30-36.

Zhang, P., Wang, J. E., & Ma, L. (2022). Challenges and Suggestions on Promoting Regional Coordinated

Development by Building New Infrastructure in China. *Regional Economic Review*, (5): 30-36. (in Chinese)

赵鼎新 (2006). 集体行动、搭便车理论与形式社会学方法. 社会学研究, (1): 1-21+243.
Zhao, D. X. (2006). Collective Action, Free-rider Problem, and the Application of Formal Models in Social Science. *Sociological Studies*, (1): 1-21+243. (in Chinese)

郑磊 (2021). 城市数字化转型的内容、路径与方向. 探索与争鸣, (4): 147-152+180.
Zheng, L. (2021). Content, Path and Direction of Urban Digital Transformation. *Exploration and Free Views*, (4): 147-152+180. (in Chinese)

Ansell, C., & Gash, A. (2018). Collaborative Platforms as a Governance Strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1): 16-32.

Ansell, C., & Miura, S. (2020). Can the Power of Platforms Be Harnessed for Governance? *Public Administration*, 98(1): 261-276.

Borgatti, S. P., & Foster, P. C. (2003). The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology. *Journal of Management*, 29(6): 991-1013.

Chen, Y., Wang, Z. J., & Ortiz, J. (2023). A Sustainable Digital Ecosystem: Digital Servitization Transformation and Digital Infrastructure Support. *Sustainability*, 15(2): 1530.

Constantinides, P., Henfridsson, O., & Parker, G. G. (2018). Introduction: Platforms and Infrastructures in the Digital Age. *Information Systems Research*, 29(2): 381-400.

Dhanaraj, C., & Parkhe, A. (2006). Orchestrating Innovation Networks. *Academy of Management Review*, 31(3): 659-669.

Evans, J. St B. T. (2003). In Two Minds: Dual-Process Accounts of Reasoning. *Trends in Cognitive Sciences*, 7 (10): 454-459.

Farrell, J., & Klemperer, P. (2007). Coordination and Lock-In: Competition with Switching Costs and Network Effects. *Handbook of Industrial Organization*, 3: 1967-2072.

Leifer, R., & Delbecg, A. (1978). Organizational Environmental Interchange: A Model of Boundary Spanning Activity. *Academy of Management Review*, 3(1): 40-50.

Nambisan, P., & Nambisan, S. (2009). Models of Consumer Value Cocreation in Health Care. *Health Care Management Review*, 34 (4): 344-354.

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., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.

Scott, T. A. (2016). Analyzing Policy Networks Using Valued Exponential Random Graph Models: Do Government-Sponsored Collaborative Groups Enhance Organizational Networks? *Policy Studies Journal*, 44(2): 215-44.

Scott, T. A. & Thomas, C. (2015). Do Collaborative Groups Enhance Interorganizational Networks? *Public Performance & Management Review*, 38(4): 654-683.

Singh Srai, J., & Gregory, M. (2008). A Supply Network Configuration Perspective On International Supply Chain Development. *International Journal of Operations & Production Management*, 28 (5): 386-411.

Sotarauta, M., & Suvinen, N. (2019). Place Leadership and the Challenge of Transformation: Policy Platforms and Innovation Ecosystems in Promotion of Green Growth. *In Dislocation: Awkward Spatial Transitions* (pp. 289-308). Routledge.

Weiss, J. M. (1972). Psychological Factors in Stress and Disease. *Scientific American*, 226 (6): 104-113.

责任编辑：叶　林

专业性再造：
综合行政执法改革的协调失灵与张力调和

冉鹏程　魏　姝　吴少微*

【摘要】行政机构改革在专业性与整体性之间的“钟摆”，是科层制困境的集中体现。对此，现有研究在整体性政府理念下，侧重于在科层压力、数字技术等外源性因素作用下的矛盾协调机制，进而忽视了组织内部专业性要素的价值。基于专业性视角，论文致力于解释综合行政执法改革中，由专业性与整体性矛盾引致的组织协调失灵问题及其调适路径。案例研究发现，综合行政执法改革在组织身份、职责内容、程序规则、个体技能等专业性维度，会产生组织整合后的身份模糊、属地管理后的职责分离、联合行动后的流程分散、任务综合后的技能缺乏等多种矛盾。对此，政府不断调试改革逻辑重心，创新出包含组织独立性建构、职责集中性设置、流程标准化再造、个体全科式培训等内容的专业性再造模式，并通过合法性认同与效能激励的动力机制，实现了专业性与整体性的张力调和与功能融合。专业性再造作为将跨部门专业性要素进行“化学”融合与有机重塑的创新尝试，适用于乡镇街道一级对不同领域专业性具有整体性需求的基层治理情境，不仅对科层制的专业性进行了理论拓展，还为深化行政体制改革、推动高质量发展提供了实践启示。

【关键词】专业性再造　整体性政府　合法性认同　效能激励　综合行政执法改革

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）02-0123-21

---

* 冉鹏程，南京大学政府管理学院博士研究生。魏姝，南京大学政府管理学院教授、博士研究生导师。通讯作者：吴少微，南京大学政府管理学院副教授、硕士研究生导师。感谢匿名评审专家和编辑部的修改意见，感谢华中科技大学公共管理学院蔡长昆副教授的宝贵建议。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“我国公共数据要素协同供给的断点问题及其情境化治理研究”（72474097），国家社会科学基金重大项目“社会科学影响公共政策的历史、机制与中国路径研究”（21&ZD174）。

一、问题提出

政府机构改革在专业性与整体性之间的“钟摆”，是科层制困境的集中体现。专业分工作为科层制组织的标志性特征与设计原则，凭借其确定性、独立性、效率性等优势成为科学管理、官僚制、新公共管理等理论的核心主张。然而，专业分工也带来了碎片化、外部性、组织僵化等组织协调与行政效率问题。20 世纪后期，经过美国“重塑政府”改革、英国“协同政府”改革、澳大利亚“整体性政府”等探索，整体性理念逐渐成为政府机构改革的主旋律（Christensen et al.，2006）。但是，整体性政府改革在促进组织协调的同时，也滋生了部门激励弱化、问责界限模糊、协同管理成本等问题（Pollitt，2003）。同样，我国政府机构改革也长期面临“合并——分开——再合并——再分开”“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的循环怪圈。可见，科层制组织面临着专业分工与整体协作的悖论，即专业分工越强，协调整合就越困难；协调整合程度越深，专业性激励就越弱（向淼、吕普生，2022）。如何调和专业性与整体性之间的张力，已经成为国家治理体系与能力现代化建设中的重要议题。

我国综合行政执法改革中专业性与整体性的张力问题尤为明显，为探究两者间关系提供了丰富的实践场景。理论上，综合行政执法改革作为整体性政府理念的实际应用，能有效实现政府部门之间的协调与整合。但现实中，基层综合行政执法改革时常出现与现有理论预设相悖的失灵现象。比如，成都与嘉兴的基层综合执法改革，面临着行政执法主体资格障碍、专业部门间职权分设与执法衔接困难等问题（胡仙芝，2016）；T 县各乡镇街道的“大综合一体化”，让专业执法力量面临管理与执法相混淆、执法泛化、合法性风险等挑战（王阳、陈国强，2023）。那么，基层综合行政执法改革中的组织协调探索缘何频频失灵，究其原因，在于未能有效化解专业性与整体性的矛盾。

目前，学术界从组织、市场、网络、技术等不同角度，讨论了化解专业性与整体性矛盾的政府协调机制。但是，已有研究关注的科层化协调机制和数字化协调机制，主要依靠的是科层压力与数字技术等外源性动力，而忽视了内源性动力；并且，由于偏重整体性价值理念，已有研究更多关注跨部门协调问题，对于如何让整合性机构真正实现“化学融合”，在实现整体性的同时不损失专业性，从而达成 1+1>2 的效果缺乏深入讨论。为了弥补已有研究的空白，本文聚焦在以下两个问题：基层综合行政执法改革中的组织协调探索缘何频频失灵？如何在基层综合执法部门内部实现专业性与整体性的张力调和与功能融合，以解决协调机制的失灵问题？为此，本文将从专业性的角度切入，基于基层综合

行政执法改革的实践经验，寻找能够激发内源性动力、调和专业性与整体性张力的新机制。

二、文献综述

从实践演进来看，综合行政执法改革经历了相对集中行政处罚权、领域内综合行政执法改革与跨领域综合行政执法改革等阶段。其中，专业领域内的综合行政执法改革是为了避免重复执法，降低行政成本，对相同或相似的执法部门与职权进行归并（王丛虎、骆飞，2023）。跨领域综合行政执法改革是为了强化基层执法能力，提高基层治理水平，通过委托、授权、派驻等方式将不同职能部门的执法权与执法资源向乡镇街道进行集中（丁煌、李雪松，2022）。跨领域综合行政执法改革，会让综合执法部门协调整合不同专业领域的执法部门，并统一行使相应的行政职权，涉及条块关系与权责结构的调整（龚宏龄、吕普生，2021）。相较而言，基层跨领域综合行政执法改革涉及整合更大专业性差异的政府部门，面临的组织协调与专业壁垒问题更加突出。总的来看，综合行政执法改革各个阶段面临的专业性和整体性张力，呈现出的问题样态纷繁复杂，但大致可以归纳为以下三种类型：一是条块关系问题。综合行政执法改革试图在查处分离的权力结构中清晰界定执法权、审批权、监管权，造成了政府职能部门与综合执法部门之间的权力分置、流程分割，以及属地政府意志影响属事（或者条线）部门规范执法、条条主导块块专项执法等行为困境（吴春来等，2022）。二是执法能力问题。综合行政执法改革在下移专业性执法权的同时，未能对综合行政执法部门进行“彻底的专业培训”，也未能实现制度性资源的有效供给，造成了专业性执法权的“悬浮”（陈柏峰，2020）。此外，综合行政执法改革常常在效率、技术等逻辑的影响下，出现执法权下放“泛化”与资源下沉“形式化”，导致基层专业性职能任务超载、执法权与基层治理需求错配等风险性后果（李忠汉，2021）。三是部门博弈问题。综合行政执法改革嵌在碎片化的治理体系中，会受庇护性与外部性影响而形成讨价还价与利益计算、在话语上占据政治高地、权力争夺等部门常态化博弈（王清，2015）。

针对以上问题，学术界已经提出了若干协调机制，以化解专业性与整体性的张力。一是科层化协调机制，强调在科层组织内通过自上而下的控制性权力，在层级性引导、监督、互动的过程中突破部门边界，实现跨部门协调。在我国，地方政府可以通过领导小组、工作专班、指挥部等议事协调机制，调配权责资源以提升协调效率和整体响应性（刘鹏、刘志鹏，2022）；通过领导高度重视，消除部门协同的阻滞因素（庞明礼，2019）；发挥党组织领导的政治动员、统筹

协调、资源整合等制度优势，消解协同治理张力（何艳玲、王铮，2022）。二是市场化协调机制。通过引入市场化要素，政府能够基于竞争、合同契约、财政预算、量化指标等市场化机制，充分调动内部职能部门间互动合作的积极性，将条块分割结构扭转为高效协作整体（Lapuente & Van de Walle，2020）。三是网络化协调机制。地方政府能够利用谈判沟通、博弈妥协、利益协调等过程所形成的资源依赖关系、契约关系、信任关系，让职能部门之间共享权力责任，达成一致目标，生成集体行动，并促成结构稳定、边界柔化、能力互补的网络协作机制（曹海军、陈宇奇，2022）。四是数字化协调机制。依托现代数字技术，政府利用信息系统与技术平台进行跨时空信息流动与数据共享，能够缩短政府部门间的权力距离，实现政府治理要素的“云上整合”（门理想、王丛虎，2019）。同时，数字平台在解构线上线下政府之后，会形成“虚拟组织”和技术“内在统一性”要求，进而对政府职能部门进行重新耦合，并催生新的协同中心以建立“智慧集成”型协同治理模式（王磊、王小芳，2024）。

上述协调机制为调解综合行政执法改革中专业性与整体性矛盾提供了思路。但是，现有研究仍有发展空间。首先，市场化协调机制的高成本与高风险，网络化协调机制的非正式性，使科层化协调机制与数字化协调机制成为主要实践策略。然而，通过外源性的科层压力与数字技术进行组织协调，往往会由于“技术决定论”的局限，以及忽视组织的利益与能力而遭遇“整而未合”或“再碎片化”的悖论（孙淑云、郎杰燕，2018）。可见，依靠外源动力的协调机制只能解决部分问题，还需探寻基于内源动力的协调机制。作为国家与社会的“接点”，基层治理情境提供了适当“窗口”，毕竟社会治理的整体性需求是从基层进入政府，且基层政府也具有更强的需求回应压力和动力，最容易萌生内源动力。

其次，现有协调机制侧重于整体性价值理念的具体应用，并将整体性政府建设作为目标取向。但是，行政执法机构与职能实际上并非越整体或越综合越好，而应根据专业性程度与交易费用进行科学划定（吴少微、魏姝，2019）。即使根据一定标准找到整体性与专业性的合理中间点，实质上也会在两者的取舍与妥协中造成价值损失（Christensen & Lægreid，2007）。保持整体性与专业性的价值优势，实现两者之间的功能互补，才是行政体制改革的行动方向。那么，如何摆脱专业性与整体性之间的“钟摆”，调和专业性与整体性的张力，并在保持整体性取向、回应整体性需求的情况下尽可能获得较高的专业性，就成了关键问题。目前，仅有少数研究者进行了富有启发性的探索，比如向淼与吕普生（2022）提出“科层+市场”复合型协作机制，并指出动态组合科层压力与市场激励，有效融合责任共担与利益相容，是理顺监管部门与执法部门横向协作关系的关键。这项研究的情境是部门间合作，而综合执法改革还面临机构整合后

的部门内合作。毕竟，整合后的综合执法局往往只实现了“物理整合”，但内部仍面临协作难题；整合后的综合执法队员，也并非自动获得了综合执法的能力和思维。因此，本文探索的不是如何推动部门间合作，而是如何建构真正有效运作的综合执法机构——一个既能实现各执法条线的“化学融合”，又能形成新的综合执法专业能力的机构。

三、分析框架与研究设计

（一）分析框架

专业性作为组织存在的结构性基础，凭借其效率贯穿于政府组织的结构与职能体系建构、变迁与发展的全过程。但是，面对“管理悖论（专业性分工带来部门效率提升与整体治理效率降低）”的深刻影响与整体性改革削弱了专业性的现实困境，政府组织的“钟摆”无论摆向专业性还是整体性，都会带来一定程度的治理效能损耗（戴维·毕瑟姆，2005）。从结构功能主义的角度看，专业性是通过权力、责任、资源等要素的组织分工，在行政部门之间形成的一种关系结构特质，必然会对政府机构改革的目标实现与机制转换产生关键影响（吴晓林，2017）。因此，政府机构的整体性改革需要重视专业性价值，并利用专业性对机构改革进行逻辑调适。

综合行政执法改革作为应对部门分化与协调困境的重要举措，是整体性政府理念指导下的行政机构改革方式。在“专业分工-整体协同”的张力中，综合行政执法改革如果仅仅在整体性逻辑下进行“物理整合”，实质是对外部专业性壁垒与协调问题的“内部复制”，从而使综合执法组织受到专业性的挑战而滋生结构性矛盾（孙淑云、朗杰燕，2018）。综合执法部门进行组织与职能整合之后，需要打破内部专业性壁垒，将原属于多个职能部门的专业性要素进行“化学融合”。毕竟，综合执法部门作为独立组织，内部需要形成高度专业化与集中协作性的系统（March & Simon，1993）。

对此，本文提炼出“专业性再造”作为这一过程的解释概念，意指综合行政部门对适配自身功能需求的专业性要素进行重塑，这一过程发生于综合行政执法改革中内部组织与职责的实质性融合阶段（见图 1）。需要指出的是，专业性再造主要适用于乡镇街道一级的基层综合行政执法改革情境，是对不同专业领域中社会需求度高、使用率高、有一定专业性但并不十分复杂的职能进行的融合与重塑。传统职能部门的专业性，要求对某一职能领域知识和技能的长期积累和深入探究，核心在于其具有足够的深度；而基层综合执法部门的专业性，

要求对多个职能领域知识和技能的长期积累和反复实践，核心在于其具有足够的宽度。这两者都对专业知识和技能有要求，但方向不同。

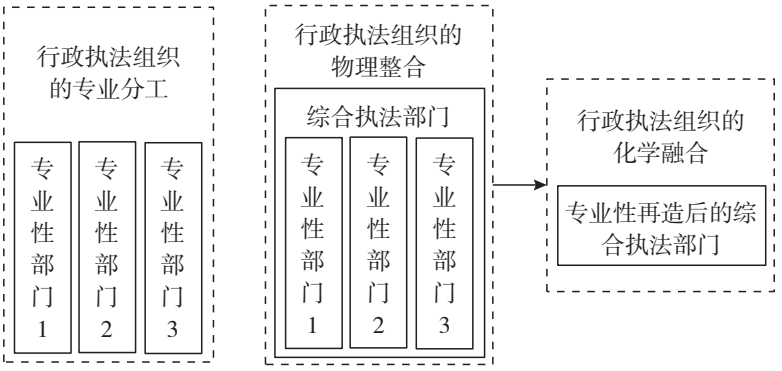


图1　综合行政执法改革中组织专业性的演变过程

资料来源：作者自制。

综合行政执法改革中的专业性再造，是对多重专业性要素的重塑。马克斯·韦伯（2010）提出的科层制组织设计原则中，与专业性相关的组织原则包括：由法律或行政规章等规则决定的官职管辖权限，官职的管理是以某个领域的专业训练为前提。同时，在组织理论中，政府部门根据职能分工会设计相应的业务流程，并在规则与关系系统中会被编码在不同的身份角色与结构位置中（Scott，2008）。可见，科层制的专业性建立在系统化职责分工与技术培训的基础上，会通过社会地位、薪酬系统与晋升机制形成身份激励，能打造出类似于“机器装置”的流程系统与关系结构。很显然，行政执法部门的专业性，属于科层组织中强调职业控制、组织控制和意义控制等的混合专业性（Noordegraaf，2007），是包含身份、职责、程序、技能等多层次要素内容的综合体。

第一，组织身份。组织身份是关于组织是什么、做什么等内容的集合，体现了组织差异的构建结果，能够通过影响组织形象、资源和策略产生专业性绩效，也能驱动社会需求与规范的回应而获得专业合法性与权威（徐家良、薛美琴，2015）。第二，职责内容。职责专业性在很大程度上体现为相应职能任务对相应领域专业知识、技术设备与专业人员的依赖程度，突出对公共事务管理的支配性以及对特定业务内容管辖的独立性，关系到制度设计的正当性与科学性（杨志云等，2015）。第三，程序规则。行政执法流程包括相互关联的子流程，其具体运行依赖于具有特定知识体系的专业手段。执法流程的专业性，来源于组织环境的确定性、问题的可预测性及子流程的稳定性与重复应用（March & Simon，1993）。第四，个体技能。行政执法人员的专业性技能是在专业执法工具和技术的支撑下，通过系统的专业训练、资格考核与经验积累所习得，包括业务能力、法律素养、文化素养、自主裁量能力等内容，决定着行政服务与社

会治理的效果（米切尔·黑尧，2004）。

专业性再造意味着让分属不同职能领域的条线部门融合到统一的专业性体系中。基层行政执法部门作为独立行动者，其协同意愿与融合行为受到理性与合法性双重逻辑的影响。一方面，基层行政执法部门会根据成本-收益计算、效用最大化、预设目标与预期价值进行行为选择和行动方案决策；另一方面，基层行政执法部门处于基层治理场域中，其行为选择也会受到规则、规范、信念等背景性因素的建构（Scott，2008）。综合行政执法部门专业性再造的实质，就是以合法性认同与效能激励两方面的机制推动行政执法部门融为一体并统一行动。

首先，基层执法部门在制度结构中会面临合法性压力，即利益相关者的期待和制度规则的要求，会具有规定性的结构位置与行为框架（周雪光、李贞，2010）。在这些制度规则、结构框架所形塑的行为空间内，基层执法部门会经过合规性判断、意义解析与主观认同的过程，进而采取适当的行为方式来应对环境与结果的不确定性。综合行政执法改革的专业性再造过程中，专用性组织身份代表法定权力关系、角色位置，会强化组织认同与社会认同，进而凝聚起身份权威；职责整合所形成的统一层级控制与任务管理体系，会强化综合行政执法的制度正当性。基层条线执法部门及其内部执法人员对综合执法部门身份权威与制度正当性的“合法性认同”，会推动其产生组织协同与融合的行为模式。

其次，基层行政执法部门的行动是理性判断后的选择结果。基层行政执法部门的成本与收益产出比率、社会需求回应能力和效率、改革目标实现程度等多重效能的提升，会对基层执法人员融入综合执法体系产生显著的激励作用。专业性再造一方面通过对不同专业领域程序规则的标准化融合，提高了综合执法的投入产出效率；另一方面通过对个体技能的全科培训，提高了组织绩效目标的实现程度。进而，二者共同构成了对条线执法部门与人员融入综合行政执法体系的“效能激励”。

最后，专业性再造通过合法性认同与效能激励的作用机制，实现了纵向专业性职责的适应性下沉与整合，以及横向专业性组织的结构融合，更建构出与基层社会治理需求相匹配的专业性能力，将综合行政执法改革中专业性与整体性相矛盾的关系转化为相融合的关系（见图2）。

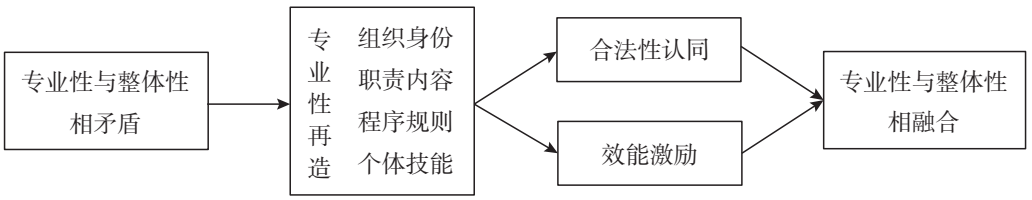


图2　综合行政执法改革中专业性再造的理论框架

资料来源：作者自制。

（二）研究设计

本文致力于回答综合行政执法改革中组织协调缘何失灵的问题，包含了“是什么”“为什么”与“怎么样”的解释性问题。这项研究是对已经和正在发生的事件的关注，并不具备行事可控的要求，其目标在于理论建构。因此，根据案例代表性及其纵向特征，本文选择了单案例研究方法，并遵循理论抽样原则，在综合行政法改革领域进行了具体案例的选择。基于确定样本范围、筛选符合理论框架的案例、选择能归纳出特定理论模式的启发性案例等程序，本文最终选择了N市综合行政执法改革作为研究案例。案例确定基于以下考虑：一是N市作为综合行政执法改革试点城市，自2014年就开始推行综合行政执法改革，在解决碎片化问题、进行部门协调整合等方面积累了丰富的实践经验；二是N市综合行政执法改革遭遇了重重阻碍，也在持续创新，有利于改革新模式的发现。

本研究的资料来源于2023年3—4月及2024年6月的持续深入调研。资料收集方法包括半结构访谈、参与式观察、二手资料整理等。调研单位包括N市市场监督管理局，QH区与GL区的综合行政执法局与市场监督管理局，QH区与GL区下辖5个代表性街道的街道办、综合行政执法局。调研对象包括市局领导、区局领导、街道各部门领导、执法队员、执法对象。最终，整个调研过程共计访谈52人次，收集近40万字的一手资料，约10万字的内部文件、会议记录、新闻报道等二手资料。基于资料梳理分析，本文将对N市综合行政执法改革的具体实践进行细致刻画。

（三）案例简介

N市位于我国东部地区，人口集中，为特大城市。由于其优越的地理条件与发展基础，N市经济社会活动活跃而复杂，需要多个条块部门协同办理的执法类、服务类事务较多，这就让政府内部以条块分割为主要特征的碎片化问题愈加凸显。为此，早在2014年，根据党和国家深化机构改革的有关部署，N市就以综合行政执法大队的形式自主探索综合执法改革方式。为深入推进这项改革，N市于2019年在基层成立综合行政执法局并实现“局队合一”，以推动资源下沉、机构整合。与此同时，这种整体性逻辑下的综合行政执法改革，在摸索中遭遇了专业性与整体性的矛盾。对此，N市将注意力聚焦于专业性问题的调适与创新，并逐步探索出全科执法改革模式，即通过对执法人员的管理与培训，让其全面负责市监、城管、安监等部门转移的专业执法职能，进而实现从“专科”到“全科”的转变。

四、案例分析：N 市综合行政执法改革的实践模式及其调适

为了贯彻国家综合行政执法改革要求，N 市在地方党委政府高度重视下“摸着石头过河”，不断探索和优化综合行政执法改革机制，持续推动基层治理从“行政末梢”向“治理枢纽”转变。

（一）整体性改革：N 市综合行政执法改革的实践背景

基层政府在条块结构体系中长期存在执法权与执法力量不足的问题，时常面临“看得见的管不着，管得着的看不见”的困境。对此，N 市自 2014 年 12 月开始，就以组织协调与整合为重心，以综合行政执法大队为形式，开启了综合行政执法的整体性改革，并在 2019 年通过成立综合行政执法局这一新机构，探索出“局队合一”的综合行政执法新模式。

第一，职能资源下沉。N 市按照大口归类建立“权责清单”，将行政执法重心下移，分批将区一级市监、城管、安监、水务等多个部门的执法权下放街道。比如，QX 区在 2016 年下沉了 10 个部门的 1313 项行政检查权，在 2020 年下放了 246 项行政处罚权。第二，横向组织整合。N 市在街道内部设立综合行政执法局，将街道的城管、市监、安监三个分局整合为局内的三个执法支队，并实行合署办公与统筹管理。在管理体系上，街道领导担任局长，各分局的局长担任副局长；在权责分配上，区级部门将执法人员的党组织关系、考核晋升管理权、业务指导权转交街道，自身只保留人员编制和财政工资管理权限。第三，执法行动统一。N 市进行综合行政执法改革后，各个部门的执法人员共同组成联合执法队伍，实现统一行动、一次上门、全面执法，提升了执法效率和水平。例如，YHM 街道通过联合执法，在试行的 16 个月中办理执法案件 2252 件，结案率达 99%。

（二）专业性挑战：N 市综合行政执法整体性改革的运行矛盾

N 市前期在整体性逻辑下的综合行政执法改革，对于促进部门协调和提升执法能力具有显著作用。但是，这种整体性改革忽视了专业性逻辑的功能价值，产生了整体性与专业性的系列矛盾。

1. 组织整合后的身份模糊

组织身份作为组织属性及核心实践行为的结合体，定义了组织所属的社会范畴、知识领域与技术类型，具有专用性特征，也需要被明确界定。但是，N 市综合行政执法改革在组织整合后却产生了组织身份的模糊性。具体而言，街

道原有的市场监管、安全监管与城市管理等执法分局，成为隶属于综合行政执法局的执法分队，从而获得了街道综合执法单位的新身份；同时各个执法分队在编制和财政上的管理权限仍然属于原区级职能部门，也就延续了垂直管理体系中最基层执法单位这一身份。进而，街道执法分局就在专业性组织与综合性组织的双重身份中来回摇摆。

“我们到底属于派出机构还是一个科室，你定性不一样，职能分工就不一样。我们到底属于哪一边？根本不知道。”（20230414-GL区HQL市监分局Q主任）①

同时，街道综合行政执法局在职能履行过程中要同时对接上级多个执法部门，综合执法队员的执法证和制服未能统一，这就加剧了组织身份的模糊性。

2. 属地管理后的职责分离

政府部门的专业性职责设置，来源于社会公众对特定行政服务与公共产品的需求，目标在于以特定领域的统一性专业职责强化需求回应的有效性。在N市，地方政府通过横向组织整合与纵向职责下沉，将垂直管理的基层行政执法部门整合到街道属地管理的综合行政执法局之中，以强化基层执法权能并让其“看得见，管得着”。然而，这种整体性改革冲击了职责统一的结构规则，滋生出职责分离的强烈张力。N市的综合行政执法改革建立起“区属、街管、街用”的管理体系，让街道行政执法分局在双重管理中变为“夹心层”。一方面，街道具有对基层行政执法分局进行业务指导、考核晋升、资源分配的实质性管理权力；另一方面，各区级部门仍然保留基层行政执法分局的人事管理权和全部履职责任。这就造成了区级执法部门和街道综合执法部门的双向职责分离。

实践中，街道会以实质管理权为抓手，基于“有事一起上”的整体性原则统筹分配综合性治理事务，并以规则、监管和控制等方式保证街道属地任务得以有效落实。这就导致专业性行政执法力量和资源被“挪用”，专业性执法职责与任务被选择性应付或直接搁置，即“耕了别人的田，荒了自己的地”。

“我们CTG，常住人口77000，个体户有7400，企业6900，这个投诉就很多，还有信访、职业打假的。但是现在平常就负责做街道安排的事情，像工商这些专业性任务只能为了留痕而疲于应付。”（20230329-QH区CTG街道市监分局Y局长）

同时，上级管理部门会存在专业性职责履行不到位的巨大问责风险。

“下面人怎么用怎么干，全管不了，但是工作责任还是我们的。感觉对分局失去了管控，就像是‘高位截瘫’。”（20230303-N市市监局W处长）

① 访谈材料编码规则：访谈时间+访谈地点+访谈对象。

3．联合行动后的流程分散

N市的整体性综合行政执法改革，让各个行政执法分局组建综合执法队伍并进行联合执法行动。然而，行政执法部门作为政府条线组织，在专业领域内有着各自的执法理念、行动流程与程序规则。在未能统合各个行政执法分局自主执法流程的情况下，联合行动就出现了流程分散的问题。这一问题具有两方面原因：一是执法流程关联性弱。市监、安监与城管三个部门的专业性边界较为明确，且相应执法问题具有较强的偶发性，极弱的共时性与序贯性。当遇到单一执法领域的问题时，街道政府要求各个部门进行统一行动，就会让没有相关执法事项的部门在形式化配合中增加行动频数和行政负担。

“综合执法就是人一起去，各干各的活。很多时候就是为了凑人数，捧个场，或者帮忙搬东西。”（20230329-QH区HH街道城管局负责人）

二是流程规则融合较难。由于执法流程存在较大差异，即便综合执法中多个部门的人员共同在场，执法流程规则也无法互相理解与有效融通。此外，从法律上讲，专业性执法需要执法主体具有对应的执法资格。由于执法证不统一，合法性与担责问题让不同部门的执法人员保持彼此独立，联合执法自然不能达到预期效果。

4．任务综合后的技能缺失

行政执法人员经过系统培训和长期实践，会对单一领域的执法资格、规则解释、技术应用、执法方式等具有独立控制权，也逐渐形成具有排他性的个体技能。但是，随着行政执法范围与任务属性的拓展，N市基层执法人员在综合执法中出现了个体技能缺失的问题。经过纵向职能整合，街道综合行政执法局承接了区级市监、安监、城管、教育、城建、水务、宗教等多个职能部门的执法事项，这就要求执法人员全面掌握多个专业领域的执法技能。但是，由于长期在单个执法领域进行专业训练与实践学习，基层执法人员面对各个部门专业性壁垒较强的职能任务，如果没有专门训练、深度学习，则难以实现个体技能的融合发展。同时，受限于个体的时间、精力、年龄状况、执法习惯等因素，执法人员难以在短时间内从单领域的专业执法人员转变为多领域的综合执法人员。

“我以前是工商局的，对工商的法规比较熟悉，现在食品安全、特种设备、质量、物价法你都要懂，要求很高。我这个快退休的人，你叫我学那么多法律学不过来了。”（20230329-QH区CTG市监分局执法人员）

（三）专业性再造：N市综合行政执法改革的调适模式

N市综合行政执法改革是整体性政府价值理念在科层制组织中的具体嵌入，

也是对复杂性、综合性社会治理需求的实践回应。但是，“整体性改革”模式由于偏重结构整合而忽视了组织专业性的要求，滋生出专业性与整体性多维度的现实矛盾，并产生了“形式化整合”的改革结果。为了深化综合行政执法改革，N市便将改革重心从整体性调适到专业性，创新性地探索出“专业性再造”模式（见图3），让综合行政执法组织及其人员实现身份、职责、程序与技能等专业性结构要素的统一融通，进而达成专业性与整体性“实质性融合”的目标。

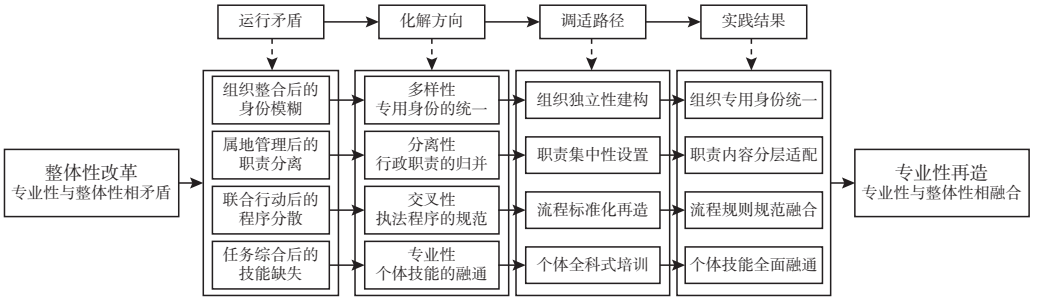


图3　专业性再造的实践内容

资料来源：作者自制。

1．以组织独立性建构实现身份统一

基层综合行政执法局需要获得较高的组织身份认同与内外合法性，才能产生更强的组织权威，并推动执法人员提升执法能力和服务质量。为了消除组织整合后的身份模糊性，N市通过综合行政执法组织的独立性建构，让基层执法部门与执法人员在上下一致、街道统筹、独立管理的制度设计下，实现了组织身份统一，获得了组织认同与专业权威。在党委政府领导下，N市出台综合行政执法管理规定，将综合行政执法局的身份明确定位为街道内设部门；通过统一招聘全科执法辅助人员、调入行政执法年轻干部等方式，实现综合行政执法局内部人员身份的独立统一。同时，为了规范形象，N市对街道综合执法人员进行了“四统一”，即统一设计所要佩戴的帽徽、肩章、臂徽等标志标识，统一配发所需穿戴的制式衣帽服饰，统一进行全科式技能培训，以及统一颁发执法证件。此外，N市对常见多发场景的全科执法文书进行整理汇编与规范统一。最终，身份统一后的全科执法人员得到了群众认可。

> “现在这个全科执法，每次只需要一两个人来，按照清单进行检查，效率更高了；穿的衣服都统一了，现场也不乱了。”（20240413-GL区NHL街道L姓执法对象）

2．以职责集中性设置实现职责一体

从行政运行逻辑与法治政府建设的角度看，基层政府对综合执法部门及其内部人员的管理必须实现职权与责任的归并统一，才能具备实施行政执法任务的制

度合法性。在明确组织定位后，N 市通过职责集中性设置实现综合行政执法局的职责统一。通过全科执法人员的独立招聘或行政调入，综合行政执法局对内部执法人员具有独立的任务管理、考核晋升、人事管理等各方面权限，也担负起行政执法任务的执行责任。在行政问责机制约束下，街道就明确了综合性属“地”治理与专业性属“事”执法的界限，利于综合行政执法职责任务的顺利实施。

“综合行政执法局实现职责统一之后，就明确了各个分局的‘婆婆’。街道就能明确分配行政执法事项，也会推动行政职权有效实施。”（20230410-QX 区 HH 街道街道办副主任）

同时，为了避免职权“打包”下沉及“僵尸”职权现象，N 市按照“放得下，接得住，管得好”的原则，重新制定全科执法职责清单（见表 1），将与群众关系密切、技术要求适宜、执法频率高的执法职责进行精准下沉。

“街道是基层政府，主要是处理基础性事务，执法任务全部下到街道来，他们也搞不定。”（20230410-QH 区 HH 街道综合行政执法局负责人）

表 1　N 市全科执法权力清单举要

序号	权力编码	权力事项	违法行为列举	权力来源
1	0202345000	对超出门、窗进行店外占道经营、作业的处罚	倚门出摊	城管
2	0202085000	对擅自利用物业共用部位、公用设施设备进行经营的处罚	在小区公共区域内擅自经营	房产
3	0200081000	对违反国家有关规定举办学校或者其他教育机构进行处罚	违规举办课程学历教育	教育
4	0200133000	对携带清真禁忌食品、物品进入清真食品专营场所行为的处罚	带猪肉包子、酒等禁忌食品进入清真食品店	民宗
5	0201711000	对未取得施工许可证或者开工报告未经批准擅自施工的处罚	未取得施工许可证提前施工	建设

资料来源：根据 N 市全科执法权力清单的相关内容整理制作而成。

3．以流程标准化再造保障程序规范

随着政府职责体系与组织结构的调整，行政流程规则的重组就成为创新治理机制、提高公共服务绩效的重要内容。在全科执法改革阶段，N 市针对执法决策、运行、评估等作业过程进行了有机组合及标准化再造，促成了简约集成、动态高效的行政执法流程。N 市通过多方论证，逐步统一跨部门职能任务的具体实施流程，编制《街道全科行政执法流程指引》《关于全科执法中“数事并罚”的界定与适用问题的研究报告》等文件，让多领域执法事项的问题发现、调查取证、实施处罚、文书制作等具体程序具有统一操作标准，用一把标尺、

一套证据、一套文书和一本卷宗真正做到执法流程的简约高效。同时，街道按照行政区域大小规划出综合行政执法片区，并编入分组后的行政执法队伍，再配合场景化执法反应机制、辅助执法人员和行政执法人员分工机制，强化标准化执法的有效性。QH区自2019年12月实行片区化执法之后，3年内全区95.07%的行政处罚案件在街道内部得到解决。此外，N市正在推动数字化平台建设，加载了案件上报、风险预警、分派处置、联合监管等多个模块，能够对行政执法案件进行及时收集和精准分派，也能实现检查、执法、监管等行政执法过程的全覆盖与闭环管理。

4. 以个体全科式培训推动技能融通

对于综合行政执法，个体技能与执法需求之间的匹配度是影响执法效果的核心因素。N市全科执法改革的目标是让原属于单个专业职能领域的执法人员，转变为具备多个职能领域执法知识与技能的全科型执法人员。由于专业性行政执法领域都具备独立的知识体系，行政执法人员实现个体技能的全面融通就有赖于全科式的技能培训。目前，N市街道的行政执法人员是通过跨部门轮岗实践进行全科式培训，即轮流到市监、安监、教育、水务等职能部门接受岗位实训，通过考核后再回到街道综合行政执法局独立从事全方位的行政执法工作。由于街道执法难度相对较低，执法人员在每个职能部门仅仅需要培训2～3个月便能掌握相应知识。

> “城管局会用两三个月时间把执法人员带会，然后轮到安监局，再到市场，所有部门全部走完一遍之后再回来。最后通过考核了，就可以独立履职取证。”（20230410-QH区HH街道全科执法人员A）

此外，在街道综合行政执法局内部，针对招聘的行政执法辅助人员，会通过一对一结对的师徒式传帮带机制以及交叉执法方式，实现多领域执法的技能培养与知识习得。

> “全科执法不仅要求专业性，也要求成为执法全才，那就通过师傅传帮带嘛，先让新人学习锻炼。”（20230414-GL区HQL街道市场监管分局Q主任）

总体而言，N市综合行政执法改革中的专业性再造作为一种创新模式，通过调适改革的逻辑与价值目标，在实践中取得了较好效果。在2023年全市综合执法业务比拼中，全科执法模式被N市市委政法委评为2020—2022年度全市政法工作“优秀创新成果”。

（四）专业性再造的实质：N市综合行政执法改革的过程机制

综合行政执法改革作为一项整体性行政机构改革，涉及不同层级行政组织关系的调整。随着执法重心下沉，乡镇街道成立综合行政执法部门承接上级多

个职能部门的专业性行政执法职责，统筹整合基层横向行政执法组织及其资源。面对分属不同专业领域的执法职责，综合行政执法部门的整体性受到专业性的挑战并产生运行张力。

对此，N 市通过调适改革路径，对综合行政执法部门进行专业性再造，将专业性与整体性的关系样态从相互矛盾转换成实质融合（见图 4）。专业性再造作为基层承接上级执法职责及整合横向执法组织之后的深化改革策略，主要是在基层综合行政执法部门内部整合跨领域且复杂性较低的专业职责，实现跨领域专业性执法部门的有效融合及个体执法技能的一体融通。其中，专业性再造让基层综合行政执法部门不仅保持了组织与职责的整体性，回应了社会的整体性服务需求，而且实现了专业性要素的重塑，建构出基层新的专业性能力。这种专业性与整体性的实质融合，是专业性再造通过合法性认同与效能激励两个动力机制进行作用的结果。

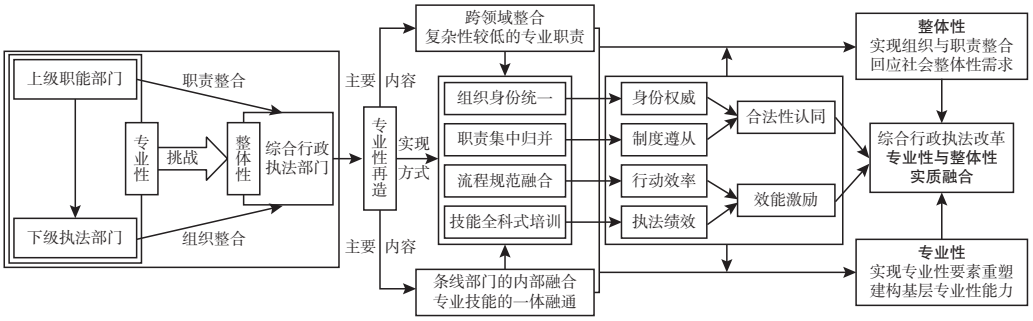


图 4　专业性再造的实质性过程机制

资料来源：作者自制。

第一，合法性认同。深化阶段的综合行政执法改革所实现的专业性与整体性融合，是组织身份与职责制度在合法性逻辑下通过合法性认同机制产生的结果。一方面，专业性再造通过组织独立性建构实现了组织身份统一，让统筹整合后的行政执法部门具有清晰的结构位置与身份角色，进而凝聚了综合执法的身份权威与合法性认同。N 市从法规政策上将综合执法局明确定位为街道内设部门，并按照独立管理部门进行内部机构设置。这就让综合执法局及综合执法队员不再具有多样化、模糊性的身份，也就解决了“我是谁、归谁管”的问题，强化了执法人员的归属感及身份认同。同时，综合执法局统一了综合执法证、执法文书、标志标识，综合执法人员以身份的严肃性、专用性获得了社会认同。另一方面，专业性再造通过职责集中归并，让内部行政执法组织具有统一的管理权责与执法职责体系，进而强化了法律规制、价值规范、文化认知等不同层面的制度正当性、遵从度与合法性，推动了条线执法人员融入综合执法体系。N 市通过行政调入与自主招聘的方式组建全科执法队伍，将执法人员的任务分配、

考核晋升、财政工资、人事编制等实质管理权力进行集中，进而摆脱了综合执法人员“双重管理”带来的权责分离困境。另外，N市基于现实情境将基层使用少、接不住、较复杂的职权回归上级职能部门，将与群众生产生活关系密切、专业要求适宜、使用频率高的职权下移基层，使得综合执法职权配置与基层资源能力和社会现实需求相适配。

第二，效能激励。作为理性行动者，整合后的基层行政执法组织的内部融合程度，会受到行政服务与社会治理效能的激励。这种治理效能就体现在执法流程与个体技能两方面的改革，以及对执法效率、执法能力、服务绩效等方面的作用效果。一方面，专业性再造通过对不同专业领域流程的标准化融合，提高了综合执法的难度，提升了服务效率。N市综合执法改革在“物理整合”阶段，由于专业执法流程互相隔离，条线人员只能以形式上配合的方式实现综合执法，这就造成人员行政负担陡增但服务效率低下的情况。因此，执法人员就对综合执法持有“凑人数”“去助威”“疲于应付”等诸多抱怨。在专业化再造阶段，通过对跨领域执法流程的规范统一，N市打造出一套标准化、简约化、清单式综合执法程序，执法人员能按照相关流程规定独立开展多项跨领域的证据采集、处罚实施、文书制作等执法活动，进而以更少的人力物力投入获得更快更好的执法效果。正是这种跨领域专业执法的效率优势，激励行政执法人员融合到了综合执法体系之中。另一方面，专业性再造通过个体技能的全科式培训，实现了综合执法的真正落地。众所周知，个体技能是影响从组织决策到实施绩效的转换率的关键变量。综合执法改革后，强调专业性宽度的基层综合行政执法任务最终需要执法人员进行落地。仅仅对执法人员进行“物理整合”，并不能让其自动掌握符合综合执法要求的全科执法知识与技能。在专业化再造阶段，N市通过轮岗实训、交叉执法、传帮带等全科式技能培训与执法实践，使执法人员掌握了宽领域和一体化的行政执法技能，锻造出契合基层综合执法需求且不可替代的新的专业性能力，真正实现了一人上门全科执法，进而降低了执法成本，提高了执法效率。

可以看到，基层执法人员愿意接受专业性再造后的全科执法，本质上是受到了利益激励。一是物质激励。在综合执法改革的“物理整合”阶段，基层执法人员受到双重管理，既要继续执行业务条线的专业任务，也要执行街道分配的综合任务。但是，由于编制和工资管理权属于区局，基层执法人员在法律规定上无法被纳入街道的年终绩效奖励统一分配体系中，这就造成“干了活没收益”的情况。专业性再造后，全科执法人员完全隶属于街道，就能在街道绩效分配体系中获得相应利益。二是个人晋升。由于“物理整合”后的双头管理，基层执法人员的晋升处于“两不管”的境地，即一方面由于被街道统筹管理而

无法通过职能条线的渠道晋升，另一方面由于编制问题无法在街道内部晋升。专业性再造后，管理权限向街道的集中畅通了基层执法人员在街道的晋升渠道。

五、进一步讨论：理论拓展与实践启示

（一）专业性再造：科层制体系中专业性的理论拓展

科层制是现代社会的基本组织形式，为国家治理提供了组织基础。在当代中国，随着经济社会快速发展，科层制组织面对的现实环境、治理问题、技术条件等正在发生转换，其内部专业分工结构也会随之进行适应性调整，从而，科层制的专业性在理论要义上也得以拓展。

在科层制的理论视野中，政府遵循专业性原则对组织职能进行逐级细分，能够建构出权责明确、目标清晰、技术规则详细的组织形态，能够为特定职能岗位的行政人员开展专业培训。在我国的治理情境中，科层制的专业性主要应用于区县及其以上层级的职能管理过程，并通过明确界定专业领域的职能与权责边界予以实现。同时，这种科层制组织能够基于技术知识及其体系实现对内容的控制，并在工具理性层面成为纯粹技术系统，具有事本主义、等级有序、规制为本等特征。从组织学意义上看，强调等级控制的科层制所内含的专业性，本质上是自上而下视角下强调行政服务供给端的组织结构与过程机制的设置，其价值目标是降低特定专业领域的运行成本，提高行政效率。

然而，社会的行政服务需求往往是整体性的。如果从自下而上的需求端来看，科层制的专业性面对社会整体性需求就存在严重的碎片化问题，这在社会需求动态性、复杂性与不确定性不断提高的现代背景下会更加严重。中国在解决这一问题时，基本以组织协调与结构整合为指导原则。其中，除了领导小组、大部制改革等策略之外，一个富有中国特色的政府机构改革方式是，在最基层的镇街政府基于“属地治理”不断强化行政职能的综合性，并将其职责结构设置与上级政府进行“异构”，以实现服务供给与社会需求的衔接。当然，这样必然带来街镇政府专业性不足的问题。因此，如何增强街镇政府应对复杂社会环境、解决公共问题的专业能力，就成为基层政府机构改革与机制创新的重要内容和方向，从而催生出类似于“街道吹哨、区县报到”的诸多实践机制。

案例中的专业性再造，在某种程度上延续了这一方向。相对于不触动现有体制中条块关系结构与权责法定归属的“吹哨报到”机制，专业性再造则是基层政府在社会现实需求的驱动下，自下而上推动条块结构与职责体系分层整合与重构的探索。在科层体系最末梢的属地管理体系中，通过专业性再造建构出

的具备“整体性”的职能部门，对身份、职责、程序、技能等多重专业性结构要素基于“同类项合并”进行整体重塑，进而形成集成化、融合性的综合系统。不可否认，政府组织结构中的专业性再造，虽然包含了降成本、提效率的价值目标，但最为主要的是调和科层制内在的专业分工与整体协调的张力，取得专业能力与整体治理的融合，强化回应公共服务需求与社会现实问题的主动性、有效性。可见，专业性再造主要解决乡镇街道专业性能力不足的问题，适用于这一级政府在基层治理过程中具有多领域专业性需求的复杂情境，其实现方式是在基层社会治理整体性需求回应中，对跨职能领域专业性知识进行整合重塑。显然，专业性再造是以需求端为重心，自下而上实现供给端的服务适配，其本质属性不再是权力控制，而是治理适配。通过以上理论比较分析（见表2），本文认为专业性再造实现了对科层制中专业性的有效拓展。

表2　专业性的多维比较

	适用情境	实现方式	结构性要素	组织特征	价值目标	本质属性
科层制的专业性	区县及其以上层级的职能管理	在职能领域内不断强化专业性边界	组织分工 个体技能	纯粹技术系统	降低成本 提高效率	强调供给端自上而下的专业性权力控制
再造后的专业性	乡镇街道一级的基层治理	跨职能领域的专业化，以多领域知识整合回应社会治理的整体性需求	组织身份、职责内容 程序规则、个体技能	多重要素系统	强化服务治理效能	强调需求端自下而上的专业性治理适配

资料来源：作者自制。

（二）政府组织协调机制创新的实践启示

通过专业性再造，整合性组织内部调和了专业性与整体性的张力，实现了条线部门的“化学融合”与治理效能提升。这一实践探索对创新组织协调机制及深化行政体制改革具有深刻的实践启示。一是重视专业性的必要价值。政府部门需要将专业性置于组织协调与机构改革的重点位置，将专业性纳入组织整合规划设计中，并把专业性与整体性的实质融合作为目标。二是推动专业性的要素融合。整体性政府建设过程需要破除简单的组织结构与职责整合思维，应该秉持组织专业性要素融合的理念，让分散的、跨部门的专业性身份、职责、程序和技能逐渐统一和融通。三是实行专业性的层级调适。地方政府需要根据社会现实需求的层级差异，让复杂性高的专业职责向上级政府部门集中，让复杂性低的专业职责向基层政府部门集中。进而，在“街道吹哨、部门报到”、类似于“全科医生”的培训机制以及数字技术等手段的配合下，打造出上下协同、层级有序的政府治理结构。

六、总结与反思

专业性与整体性的矛盾作为国家行政机构改革的核心议题，直接关乎制度优势向治理效能的转化。综合行政执法改革作为国家机构改革的重要内容，由于未能有效实现专业性与整体性之间的实质融合，从而频繁出现“整而未合”、组织张力等部门协调失灵的现象。因此，本文致力于回答在综合行政执法改革中，如何有效实现专业性与整体性的张力调和与实质融合这一研究问题。

案例分析发现，侧重于整体性逻辑的综合行政执法改革，会在专业性的身份、职责、程序、技能等维度产生多种实践矛盾。对此，通过将改革重心转向专业性，专业性再造的创新模式得到探索。通过专业性结构要素的重塑，综合行政执法改革中的实践矛盾在合法性认同与效能激励两个动力机制的作用下得以有效消解。因此，综合行政执法改革在整体性/专业性的任何单一逻辑导向下都不能避免改革困境，只有将整体性与专业性的实质融合作为深化改革的价值目标，才能从“物理性”的量变蜕变为“化学性”的融合，进而化解科层组织的专业性与整体性的“钟摆”困境，实现改革目标。

总体而言，本研究有三方面的可能贡献：一是沿着专业性的理论视角，从组织身份、职责内容、程序规则、个体技能四个维度打开了专业性的“黑箱”，并对综合行政执法改革解决碎片化问题、实现组织协调的失灵现象进行了深入阐释；二是对综合行政执法改革中整体性与专业性的矛盾进行了清晰梳理，对消解矛盾、实现两者融合的专业性再造模式进行了识别，为政府机构改革实践提供了有益的实践启示；三是基于专业性再造的内涵特征，通过对适用情境、实现方式、结构要素、价值目标、本质属性等关键要义的多维比较分析，对科层制的专业性进行了理论拓展。

当然，本文还存在诸多不足。第一，由于本文采用单案例的研究设计，研究结论的普适性受到一定限制，需要在更广泛的经验研究中予以检视。第二，本研究识别出的专业性再造模式只是抛砖引玉，未来需要对政府机构改革中其他相对完善、成熟的创新模式展开研究。

参考文献

陈柏峰（2020）. 乡镇执法权的配置：现状与改革. 求索，(1)：95-105.

Chen, B. F. (2020). Allocation of Enforcement Power in Townships: Present Situation and Reform. *Seeker*, (1): 95-105. (in Chinese)

曹海军，陈宇奇（2022）. 部门间协作网络的结构及影响因素——以S市市域社会治理现代化试点为例. 公共管理与政策评论，11(1)：145-156.

Cao, H. J. & Chen, Y. Q. (2022). Structure of Interdepartmental Collaboration Network and Influencing Factor:

Taking the Policy of Modernization of Municipal Social Governance as an Example. *Public Administration and Policy Review*, 11(1): 145-156. (in Chinese)

Christensen, T. Lægreid, P. 张丽娜, 袁何俊 (2006). 后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府. 中国行政管理, (9): 83-90.
Christensen, T. Lægreid, P. Zhang, L. N. & Yuan, H. J. (2006) Post-new Public Management Reform: The Whole Government as a New Trend. *Chinese Public Administration*, (9): 83-90. (in Chinese)

丁煌, 李雪松 (2022). 基层综合行政执法改革何以发生: 一个结构试验情境的分析视角——以W市改革试点为例. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 49(5): 15-21.
Ding, H. & Li, X. S. (2022). How Did the Grassroots Comprehensive Administrative Law Enforcement Reform Take Place: A Perspective from a Structure Test Scenario: An Empirical Analysis Based on Reform Pilot in W City. *Journal of Henan Normal University* (*Philosophy and Social Sciences Edition*), 49(5): 15-21. (in Chinese)

戴维·毕瑟姆 (2005). 官僚制(第二版). 韩志明, 张毅译. 长春: 吉林人民出版社.
Beetham, D. (2005). *Bureaucracy* (*Second Edition*) (Han, Z. M., & Zhang, Y. Trans.) Changchun: Jilin People's Publishing House. (in Chinese)

龚宏龄, 吕普生 (2021). 环境执法权为何"逆流而上"? ——基于环保案例的质性分析. 中国行政管理, (10): 97-105.
Gong, H. L. & Lyu, P. S. (2021). Which Factors Contribute to the "Upstream" Tractory of China's Environment Enforcement Powers? *Chinese Public Administration*, (10): 97-105. (in Chinese)

胡仙芝 (2016). 综合行政执法体制改革的实践探索与对策建议——基于成都、嘉兴的调研分析. 中国行政管理, (7): 150-153.
Hu, X. Z. (2016). Practical Exploration and Countermeasures of Comprehensive Administrative Law Enforcement System Reform: Based on the Investigation and Analysis of Chengdu and Jiaxing. *Chinese Public Administration*, (7): 150-153. (in Chinese)

何艳玲, 王铮 (2022). 统合治理: 党建引领社会治理及其对网络治理的再定义. 管理世界, 38(5): 115-131.
He, Y. L. & Wang, Z. (2022). Integrated Governance: Social Governance Led by Party Building and Its Redefinition of Network Governance. *Journal of Management World*, 38(5): 115-131. (in Chinese)

刘鹏, 刘志鹏 (2022). 工作专班: 新型议事协调机构的运行过程与生成逻辑. 中国行政管理, (5): 13-21.
Liu, P. & Liu, Z. P. (2022). Special Work Team: The Operation Process and Establishment Logic of the New-style Deliberative and Coordinating Agency. *Chinese Public Administration*, (5): 13-21. (in Chinese)

李忠汉 (2021). 治理重心下移的"关系梗阻"及"疏通路径". 政治学研究, (6): 75-84.
Li Z. H. (2021). "Relationship Obstruction" and "Dredging Path" of the Downward Shift of the Focus of Governance. *CASS Journal of Political Science*, (6): 75-84. (in Chinese)

马克斯·韦伯 (2010). 经济与社会(第二卷). 阎克文译. 上海: 上海人民出版社.
Weber, M. (2010). *Economy and Society* (*Vol. Ⅱ*). (Yan, K. W. Trans) Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)

门理想, 王丛虎 (2019). "互联网+基层治理": 基层整体性治理的数字化实现路径. 电子政务, (4): 36-45.
Men, L. X. & Wang, C. H. (2019). "Internet+Grassroots Governance": The Digital realization Path of Grassroots Holistic Governance. *E-Government*, (4): 36-45. (in Chinese)

米切尔·黑尧 (2004). 现代国家的政策过程. 赵成根译. 北京: 中国青年出版社.
Hill, H. (2004). *The Policy Process of the Modern State*. (Zhao, C. G. Trans) Beijing: China Youth Publishing House. (in Chinese)

庞明礼 (2019). 领导高度重视: 一种科层运作的注意力分配方式. 中国行政管理, (4): 93-99.
Pang, M. L. (2019). Leaders Attach Great Importance: An Attention Distribution Approach of Bureaucratic Operation. *Chinese Public Administration*, (4): 93-99. (in Chinese)

孙淑云, 郎杰燕 (2018). 中国城乡医保"碎片化"建制的路径依赖及其突破之道. 中国行政管理, (10): 73-77.
Sun, S. Y., & Lang J. Y. (2018). The "Fragmentation" Path Dependence and Breakthrough Road of Chinese Urban and Rural Medical Insurance System Construction. *Chinese Public Administration*, (10): 73-77. (in Chinese)

王丛虎, 骆飞 (2023). 超大城市推进综合行政执法的改革逻辑与未来进路——基于北京市行政执法改革的纵向多案例. 中国行政管理, (11): 63-72.
Wang, C. H. & Luo, F. (2023). Promoting Comprehensive Administrative Law Enforcement in Mega-cities Reform Logic and Future Approach: Multiple Longitudinal Cases Based on Administrative Law Enforcement Reform in Beijing. *Chinese Public Administration*, (11): 63-72. (in Chinese)

吴春来, 赵晓峰, 李立 (2022). 条块关系与基层执法权属地化的结构困境——Y镇"乡镇综合行政执法"的个案

分析. 中国行政管理，(9)：50-59.
Wu, C. L., Zhao, X. F., & Li, L. (2022). The Structural Dilemma of Tiao-Kuai Relation and Localization of Law Enforcement Power at the Grassroots Level: A Case Analysis of Township Comprehensive Administrative Law Enforcement in Y Town. *Chinese Public Administration*, (9): 50-59. (in Chinese)

王磊，王小芳 (2024). 复杂任务情境中技术如何促进部门协同——基于S市市域社会治理现代化指挥中心的案例研究. 公共行政评论，17(1)：158-177.
Wang, L. & Wang, X. F. (2024). Does Technology Promote Departmental Collaboration in Complex Task Situations? A Case Study of the Modern Command Center of Social Governance in S City. *Journal of Public Administration*, 17(1): 158-177. (in Chinese)

王清 (2015). 行政执法中的部门博弈：一项类型学分析. 政治学研究，(2)：69-78.
Wang, Q. (2015). Department Game in Administrative Enforcement: A Typological Analysis. *CASS Journal of Political Science*, (2): 69-78. (in Chinese)

吴少微，魏姝 (2019). 制度逻辑视角下的中国公务员分类管理改革研究. 中国行政管理，(2)：29-34.
Wu, S. W., & Wei, S. (2019). The Study of Classification System Reform of Chinese Civil Servants from the Perspective of Institutional Logics. *Chinese Public Administration*, (2): 29-34. (in Chinese)

吴晓林 (2017). 结构依然有效：迈向政治社会研究的"结构-过程"分析范式. 政治学研究，(2)：96-108.
Wu, X. L. (2017). Structure Still Works: A Structure-Process Analysis Pattern Towards Political Society Study. *CASS Journal of Political Science*, (2): 96-108. (in Chinese)

王阳，陈国强 (2023). 执法下沉：基层治理权威消减及其再组织过程——基于T县"大综合一体化"改革经验的分析. 天津行政学院学报，25(1)：77-85.
Wang, Y., & Chen, G. Q. (2023). Law Enforcement Sinking: The Reduction and Reorganization Process of Grassroots Governance Authority: An Analysis Based on the Reform Experience of "Grand Comprehensive Integration" in T County. *Journal of Tianjin Administration Institute*, 25(1): 77-85. (in Chinese)

向森，吕普生 (2022). 激活科层内部市场：综合执法领域复合型协作治理何以有效？中国行政管理，(9)：31-39.
Xiang, M., & Lyu, P. S. (2022). Activating the Market Mechanism in the Bureaucratic System: How Does the Compound Collaborative Governance in the Field of Comprehensive Law Enforcement Work? *Chinese Public Administration*, (9): 31-39. (in Chinese)

徐家良，薛美琴 (2015). 政府购买服务中事业单位身份重构与治理绩效. 中国行政管理，(7)：11-16.
Xu, J. L., & Xue, M. Q. (2015). The Identity Reconstruction and Governance Performance of Institutional Units Through Government Purchase. *Chinese Public Administration*, (7): 11-16. (in Chinese)

杨志云，殷培红，和夏冰 (2015). 政府部门职责分工及交叉的公众感知：基于环境管理领域的分析. 中国行政管理，(6)：82-87.
Yang, Z. Y., Yin, P. H., & He, X. B. (2015). The Public Perception of Government Departments' Division and Overlapping on Responsibilities: Based on the Statistical Analysis of Environmental Management. *Chinese Public Administration*, (6): 82-87. (in Chinese)

周雪光，李贞 (2010). 组织规章制度与组织决策. 北京大学教育评论，8(3)：2-23.
Zhou, X. G., Li, Z. (2010). Organizational Rules and Organizational Decision-Making. *Peking University Education Review*, 8(3): 2-23. (in Chinese)

Christensen, T, & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67 (6): 1059-1066.

Lapuente, V., & Van de Walle, S. (2020). The Effects of New Public Management on the Quality of Public Services. *Governance-An International Journal of Policy Adminstration and Institutions*, 33(3), 461-475.

March, J. G., & Simon, H. A. (1993). *Organizations*. New York: John Wiley.

Noordegraaf, M. (2007). From "Pure" to "Hybrid" Professionalism-Present-day Professionalism in Ambiguous Public Domains. *Administration & Society*, 39(6), 761-785.

Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34-49.

Scott, W. R. (2008). *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*. California: Sage Publications.

责任编辑：黄冬娅

业界创新何以跃升为国家政策？

——以“政策方案可采纳性”为中心视角的研究

陈　杰　石曼卿*

【摘要】尊重基层首创精神是我国改革开放以来各项事业取得成功的重要原因之一。近年来，源于市场主体的“业界创新”正在成为公共政策创新的重要来源。论文聚焦“物业服务+养老服务”从商业模式创新演化为国家公共政策创新的全过程，运用“政策场域-关键行动者-行动策略-政策方案”的理论分析框架，以政策方案可采纳性为中心视角，将“物业服务+养老服务”跃升为国家政策的全过程分解为创新初始扩散、政策议程和政策正式酝酿3个阶段，在每个阶段分别检视了关键行动者如何扮演政策企业家，如何通过行动策略对方案进行持续的迭代优化，形塑有利的政策场域，从而增进业界创新跃升为政策创新的可能性。研究进一步发现，关键行动者通过“公共价值合供”的价值逻辑、“体制网络化嵌入”的行动逻辑和“保持部门利益平衡”的行政逻辑分别实现了方向可认同性、概念可认可性、内容可接受性和部门可通过性，从而确保了政策方案最终具备可采纳性。

【关键词】业界创新　政策创新　“物业服务+养老服务”　政策方案可采纳性　政策场域

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）02-0144-21

一、引言

各国政府都在努力推动公共政策创新，因为持续的公共政策创新不仅有助于

* 陈杰，上海交通大学国际与公共事务学院长聘教授、中国城市治理研究院研究员、博士研究生导师。通讯作者：石曼卿，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。感谢匿名评审专家、编委会专家和编辑部对本文提出的宝贵修改意见。感谢中国物业协会刘寅坤、上海交通大学潘浩之教授对本文给予的帮助。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“共同富裕导向下的住房相对贫困治理：测度、机制、效应与长效治理机制构建”（72474131），国家自然科学基金面上项目“中国城镇住房制度变迁对居民福祉的影响研究：理论机制、效应评估与政策优化”（71974125）。

改进公共服务绩效，还能提高政府应对复杂多变局面的适应能力（韩博天、石磊，2008）。国际上有研究显示，世界范围内，政策创新越来越具有跨领域、跨层级和跨部门的多重跨界性（Faling et al.，2019），社会组织和市场主体在推动政策创新扩散的过程中也发挥着越来越大的作用（He & Ma，2019）。可以预期，社会与业界创新实践转化为公共政策的潜力将稳步增加。事实上，中国改革开放以来的一些公共政策创新就是来源于社会主体、市场主体。比如，自 2021 年起，成都市政府将原本是物业行业自行探索出来的信托制物业制度在全市层面进行推广（吴晓林、谭晓琴，2022）。这类源于业界或社会组织创意的政策创新是政社合作型政策创新的一种形式（朱光喜等，2023），本文称之为“业界创新”，它在本质上实现了从市场价值生产到公共价值合作生产的过程转变。

资料显示，自 2007 年起，河北和成都的一些物业企业基于提升社会形象和促进企业转型等多重目的，开始自发探索利用自身优势开展家政、助餐等居家社区养老服务，这在业内被称为“物业服务+养老服务”（以下简称“物业+养老”）的模式创新（陈杰等，2022）。经过物业企业、物业行业协会与政府部门长达十多年的互动，住房和城乡建设部（以下简称“住建部”）、国家发改委、民政部等 6 个部门终于在 2020 年 11 月联合发布《关于推动物业服务企业发展居家社区养老服务的意见》（建房〔2020〕92 号），鼓励和支持物业企业积极探索“物业+养老”居家社区养老模式。这份文件的出台首先明确了“物业+养老”的行政责任部门，其次对“物业+养老”的基本内涵、总体目标与实施路线作出了明确规定，也对各级政府部门应从哪些方面对该模式给予政策支持作出了总体安排，这标志着“物业+养老”正式从企业的业务创新跃升为国家政策创新。

本文通过对“物业+养老”从商业创意到被政府采纳为公共政策进行全过程的跟踪性案例研究，基于“政策场域-关键行动者-行动策略-政策方案”的分析框架，以“政策方案可采纳性”作为分析的中心视角，力图揭示不同阶段的政策企业家分别通过什么样的行动策略，对方案持续进行迭代优化，不断形塑有利的政策场域，增进政策方案被政府体系感知、讨论和认可的可能性，最终使方案跃升成为国家政策。考虑到来自业界的创新实践与来自社会组织、政府组织的创新实践在价值生产方面存在显著差别，本文特别关注政策企业家是如何将市场价值生产演绎为公共价值合作生产，从而赢得业界支持、社会信任与政府系统认可的。

二、文献回顾与问题提出

既有文献更多关注政策自上而下的纵向扩散，且通常着眼于政府体系内部的创新（朱旭峰、赵慧，2016）。相比而言，关于政策创新原始方案来自政府体

系之外的研究则较为匮乏。近年来，已有不少学者对基层创新的自下而上扩散进行了研究（文宏、林彬，2023）。此类政策创新的纵向扩散过程与业界创新的跃升存在诸多共通之处。因此，本文将首先梳理过往文献中关于基层创新纵向扩散的理论探讨，并在此基础上构建本文的理论框架。

（一）基层创新纵向扩散的实现机制

相关研究通常聚焦基层创新中不同政策主体间的互动模式对政策采纳产生的促进作用（李娉、杨宏山，2020；赵琦，2020）。在政府体系内部，进行政策倡导的政策企业家与政策采纳方之间通常存在基于科层制的上下隶属关系或业务指导关系（苗丰涛、慈玉鹏，2022）。中国一些下级政府通过“请示授权”和“战略嵌入”的形式，向上级政府进行政策方案合规性确认，从而推动地方创新，这种新模式在近年来逐渐兴起（文宏、林彬，2023）。而在政府体系主体与非政府体系主体之间的互动中，后者通常来自市场或第三部门的政策企业家（谭爽，2019）。一般来说，私营企业中的政策企业家可以凭借其跨越公私界限的资源和能力（He & Ma，2019），一方面向地方政府提出政策需求，另一方面突破层级壁垒与中央政府直接互动，争取政策方案的合法化（李娉、杨宏山，2020）。关于第三部门中的政策企业家的研究，有学者检视了社会组织通过借助专业能力等策略成功推动政社合作型政策创新扩散的全过程（朱光喜等，2023）。这些研究均强调，政策方案能够成功得到采纳，重点在于关键行动者的行动策略如何促进采纳方对方案的认可。

第二种视角关注制度性因素对基层创新跃升的影响。在立足于中国特色政策实践的“分级制试验”研究中，有学者指出，自下而上的政策创新方案要成功被中央采纳，关键在于地方政府的主动性与中央政府支持这两个因素的联动（韩博天、石磊，2008）。有研究认为，通过“块”的地方建构与“条”的上升互动，地方的成功经验可以直接上升为国家政策（苗丰涛、慈玉鹏，2022）。而基层政府与职能部委在特定政策领域越级互动的“制度化捷径”、协调平行层级之间互动的领导小组等机制，也有助于这一过程的实现（郑文换，2013）。

亦有越来越多的学者开始围绕政策本身展开讨论，着力解释基层创新方案的内容、特征与属性如何对政策制定者的采纳行为产生影响。Rogers 等人（2014）认为，创新采纳者所感知的政策方案属性会直接影响决策体系及社会体系接受创新的速度和效率。后续研究在此基础上广泛考察了可能影响政策方案被采纳的政策属性，包括风险程度（韩啸、魏程瑞，2021）、方案的相对优势性（朱亚鹏、丁淑娟，2016）和多维兼顾性（易兰丽、范梓腾，2022）等维度。

（二）业界创新特性对政策创新方案采纳的差异化影响

方案诞生初始阶段，与政府系统内部提出的创新方案相比，来自业界的创新方

案更难进入决策者视野。作为业界创新的主要倡导者，企业家和行业协会会员在我国相对封闭的政治系统中，接近政策过程的渠道十分有限（陈思丞等，2022）。有学者指出，目前我国政策议程对企业处于“选择性开放”状态，拥有强大资本实力的大型企业往往才能获得与政府“讨价还价”的机会（唐斌，2017）。而更多企业因为缺乏稳定的政治资源，还难以找到自下而上的有效信息反馈渠道（柳建坤、何晓斌，2020）。尤其是多数普通小企业，由于与政府官员缺少私人关系，政治嵌入性低，缺乏制度化的政策机会，更是难以触及决策过程（黄冬娅，2013）。

即使引起了决策者注意，业界创新方案依然相对难以获得政府认可。在多源流框架中，政策方案能否被采纳，不仅取决于方案的具体内容，还要看政策方案理念是否符合掌权者和社会公众的意图（约翰·金登，2004）。但来自业界的政策创新方案天然地具有合法性劣势，业界主体经济利益至上的固有形象，使其提出的政策方案更容易受到政府和利益相关者的质疑（唐斌，2017）。同时，政府会更愿意选择可控性和认可性较高的政策方案以规避风险，但业界创新方案由于技术复杂性与应用后果的不可知性更强，可能导致决策者对方案的采纳持观望态度（范梓腾等，2018）。

另外，各方利益分歧的协调也是业界创新方案面临的重大挑战。对于政府系统内部提出的政策创新方案，由于各层级政府之间已经建立了正式的工作传导通道（苗丰涛、慈玉鹏，2022），这种内部化的互动机制使此类政策方案的行动者更容易发起有效互动。与之相比，业界创新的协调难度更高。这是因为业界创新的倡导主体大多来自业界，与政府业务部门缺乏有效的互动渠道。而且方案涉及政府、市场和社会三方主体，代表着三种不完全相同的制度需求。这三方主体从体制归属、利益诉求到行为逻辑都存在较大差异。这些差异无法通过体制内的协调机制得到有效解决，因此更多地需要依靠体制场域外的开放性协商和博弈来促进各方共识的达成和方案被采纳（唐斌，2017）。

（三）问题提出

基层创新纵向扩散实现机制研究的几种视角，已对政策方案被政府采纳的情境进行了较好的描述解读。然而，第一种视角通常较少关注政策方案本身的特性及其内容变化对政策采纳的影响；第二种视角多集中于宏观层面的政策创新纵向扩散表象，未能深入剖析不同类型政策创新扩散的具体机制；第三种视角则主要聚焦政策方案自身因素，却相对忽略了创新扩散过程中各行动主体对政策方案特征及内容的改造。此外，现有文献中涉及创新政策方案源自业界的案例还很少，少数相关研究也只分析了这类政策创新的部分侧面，未能对政策方案的演变过程，以及从商业价值到政策价值的跃升机制给予全貌性揭示。总体而言，业界创新跃升成为公共政策的过程研究还有宽广的探索空间。

基于以上研究缺口，本文以“政策方案可采纳性”为中心视角，试图对业界创新跃升成为公共政策的过程机制进行剖析，这个问题又被分解为以下两个研究问题：（1）具有哪些属性的业界创新才具有被采纳为政策方案的潜力？（2）业界创新的发起者与倡议者们基于什么样的原则和逻辑，使用了哪些行动策略来提升创新政策方案的可采纳性，以提高政策方案被采纳为公共政策的可能性？本文还将关注业界政策企业家的行动策略与公共部门内部政策企业家的行动策略有何异同。

三、分析框架构建与研究设计

（一）政策场域：关键行动者的博弈空间

“场域”概念源自布迪厄，其原意是指社会主体与他人互动的结构化社会空间（皮埃尔·布迪厄、华康德，1998）。此理论被引入政策科学领域后，有学者创造了“政策场域”的概念，它是指各种政策行动者的相互关系和各自独特行为逻辑模式发挥作用的抽象环境，具有动态性和交互性的特点（李松林，2015）。这一点与“制度环境”有所不同，“制度环境”通常被视为一种相对稳定的预设环境，对政策创新的影响被看作外在约束（任敏、徐琳航，2023）。政策场域则强调了政策行动者在其中的能动性和自主意识。基于此，本文着重讨论政策企业家如何在政策场域中，利用其行动能力与资源来塑造和改变场域的结构，从而推动政策创新的实现。其中，政策场域并非预设好的环境，而是一个因行动者之间互动而不断被动态重塑的空间。这为政策创新提供了更多灵活性，尤其是在面临制度约束时，政策企业家能够通过灵活的场域重塑，实现对政策工具和目标的重新定义与推动。

（二）关键行动者：业界创新中的驱动力量

政策创新不仅仅是由结构性因素和现实情境驱动即可完成的过程性产物，其核心在于一群具备能动性的政策主体。在中国地方治理的创新过程中，政治领袖、行政官员、非政府组织、专家智库等多方主体发挥着不可替代的作用，金登将这类主体阐释为“政策企业家”（约翰·金登，2004）。他们通常需要在动态的制度环境中识别和利用政策机会，并根据制度条件制定合适的行动策略（周凌一、李朔严，2016）。对于公共部门中的政策企业家而言，独特的制度优势和信息优势使他们在创新过程中更容易获得权威地位和支持（陈思丞等，2022）。市场和第三部门中的政策企业家则可以依靠跨越多种政策领域的能力，利用自身专业技能，建立广泛的社会网络来克服公共政策创新中的各种障碍

（He & Ma，2019）。对于政策创新过程中存在的多样化主体参与，本文认为，其中一些主体可能缺乏政策企业家特有的资源投入和个人激励，但通过信息共享、社会合作等，他们也以不同形式和强度参与了政策创新过程。因此，本文将在业界创新过程中发挥作用的主体统称为关键行动者。在本文的框架中，关键行动者并不仅仅被动接受既有的制度环境，还会通过积极的策略性行动，持续重塑政策场域，使其朝着有利于自身的方向发展。

（三）行动策略：关键行动者的创新推动方式与路径选择

在推动业界创新的过程中，关键行动者需要采取一系列具体的行动策略来影响公众、潜在合作者和决策者，确保业界创新可以被广泛认可和接纳。倡导联盟和多源流等公共政策主流理论，已经从不同视角揭示了政策企业家的策略框架（保罗·萨巴蒂尔，2011；约翰·金登，2004）。在这些框架下，研究者们又从不同的政策领域对行动策略作出了异质性解释。例如，有研究者指出，基于不同的创新阶段和不同的社会资本，政策企业家可能会采取构建政策联盟、重新界定问题、迎合中央精神、开辟政社交流渠道和增进公民参与等行动策略（Mintrom & Norman，2009；赵琦，2020）。此外，体制情境、治理场域和自身知识结构也可能会对政策企业家的行动策略选择产生显著影响（周凌一、李朔严，2016；谭爽，2019）。现有研究虽然为不同情境下的行动策略提供了丰富的解释，但对于业界创新中关键行动者的策略选择，及其受政策场域和政策方案影响的机制仍未充分揭示。基于此，本文聚焦中国情境下政策企业家在业界创新中的行动策略，探索在复杂政策场域中他们如何通过价值挖掘、议题包装、利用多重身份等策略有效地推动创新过程，为相关研究构建更具解释力的分析框架。

（四）政策方案：并非一成不变的客体

政策方案不仅是关于采取何种行动的规划，还包含了政策立场、价值主张和利益取向等多个结构性要素（韩志明，2008）。以往研究多侧重于政策方案相对静态的属性，较少关注方案内容在实施过程中的动态变化（朱亚鹏、丁淑娟，2016）。然而，政策方案在实际政策过程中并非一成不变，而是具有显著的动态性和灵活性（陈水生、祝辰浪，2022）。在本文的分析框架中，政策方案被视为在政策场域中不断被调整和改造的产物。所有政策行动者围绕方案展开互动，通过持续修正和优化使政策方案更加契合不同主体的需求和期望。通过这一动态互动过程，关键行动者能够改进方案的特定属性，从而提升方案的吸引力，增加其被采纳的可能性。作为反馈，不同行动者的行为和认知在很大程度上受政策方案的特性所驱动，且政策采纳不仅取决于方案本身的“客观”属性，更重要的是取决于决策系统对方案的主观感知和评判。

（五）研究设计

基于上述分析，本文构建了“政策场域-关键行动者-行动策略-政策方案”四要素分析框架（见图1）。框架整体逻辑如下：在特定的政策场域中，关键行动者一方面通过特定行动策略形塑政策场域，包括不断吸纳新支持者进入倡议者联盟，另一方面对创新方案进行持续完善和迭代。政策场域的变迁与政策方案的迭代共同推动政策方案的可采纳性不断提升，完成从进入政府视野、列入政策议程、成为政策储备到获取政策共识4个阶段，最终促成其跃升为正式政策方案。简而言之，政策场域、关键行动者、行动策略与政策方案之间的互动与相互塑造，通过影响政策方案的可采纳性，决定了创新方案可否跃升为公共政策。本文以“政策方案可采纳性”作为分析框架核心，用以解释政府在何种情况下会将业界创新方案采纳成为国家政策。这一概念具有多重张力：它既指向备选方案在潜在收益、风险识别与控制以及公众接受度等方面的客观属性，也反映政府部门对方案在采纳必要性、迫切性、风险性以及相对优势等方面的主观评估。此外，这一概念还体现了不同政策场域中关键行动者的策略选择，如何引起方案自身客观属性和政府主观评估的动态变化。因此，“政策方案可采纳性”作为贯穿全文的分析主线，融合了多主体视角，系统性审视了在什么条件下，因哪些行动主体的何种行动策略，哪些类型的创新方案有可能被采纳并上升为国家政策。

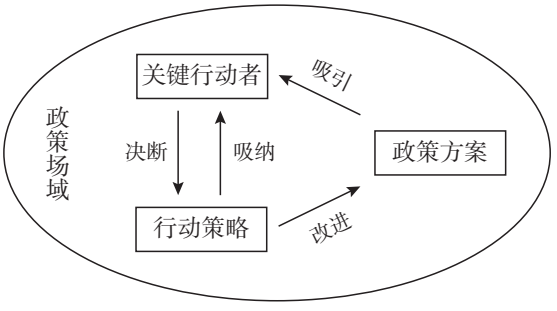


图1 “政策场域-关键行动者-行动策略-政策方案”的解释框架

资料来源：作者自制。

本文采用案例研究方法对以上框架进行检验，选择“物业+养老”模式创新跃升为国家政策的过程作为典型案例，主要基于以下考虑：其一，案例复合性强。“物业+养老”政策同时具有增进民生福祉与创造经济价值等多重功能，其落地过程涉及多主体之间的复杂利益协调和多个政府部门之间的政策沟通与协同。这些特点使该案例具有丰富的可探究内涵。其二，案例资料丰富度高。“物业+养老”业界创新历经十多年探索，其间已积累大量公开资料，能够为刻画具体情境的关键细节提供翔实并可查证的材料支撑。其三，案例内部信息具备可

及性优势。作者所在课题组对“物业+养老”有较长时间的跟踪研究，曾多次调研访谈关键人物，对事件主线脉络有较准确与完整的把握。

本文追踪覆盖了2007—2020年“物业+养老”业界创新从产生、发展、业内扩散，到相关政策文件出台的全过程，主要通过以下渠道收集相关经验资料。首先，本研究通过相关政府部门官方网站收集相关法律法规等政策性文本资料，通过住建部等政府部门、中国物业管理协会（以下简称“中物协”）等行业协会、“物业+养老”实践企业的官方网站、微信公众号等渠道收集相关新闻报道、工作汇报与总结，通过学术期刊、图书等媒介收集相关文献资料与数据。其次，本研究通过面对面、线上会议等方式与行业协会、政府相关部门、“物业+养老”实施企业的负责人进行了10次半结构化深度访谈交流，系统了解“物业+养老”的历史发展脉络及实践探索中的诸多细节，以及当事人的自述与经验总结。资料收集最大程度地还原了业界创新跃升的过程。

四、“物业+养老”跃升为国家政策的演化脉络与机理阐释

（一）“物业+养老”从业界创新跃升为国家政策的过程变迁

虽然有学者对政策进行了经典性定义，即“凡是政府决定做或决定不做某件事的行为就是公共政策”（托马斯·戴伊，2006），但更多学者认为政策不仅是一种方向指引，还要完成概念建构或接纳，并要有包含明确目标、具体措施、责任分配和资源支持的政策方案（陈庆云，1999）。为此，本文基于政策的方向、概念和方案3个维度，把政策采纳过程分解为政策方向采纳、政策概念采纳和政策方案采纳3个发展阶段。

就“物业+养老”而言，2013年《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）是国家层面首次在政策上方向性允许物业企业参与养老服务，相当于让物业企业在法律上拥有了提供养老服务的合法性。但这个文件还没有在政策层面上对“物业+养老”这个概念给予接纳。2019年《国务院办公厅关于推进养老服务的意见》（国办发〔2019〕5号）是政府首次对“物业+养老”这一概念给予吸收，并转译为“物业服务+养老服务”的正式提法，但政策方案内容还是空白的。2020年《关于推动物业服务企业发展居家社区养老服务的意见》（建房〔2020〕92号）由住建部领衔六部门联合发布，界定了概念内涵，明确了行政责任部门，提出了具体的政策目标，指出了所对应的政策内容，进行了政策资源的初步分配，包括业务监管、各部门协同推进机制的建立等。因此，可以认为“物业+养老”是在此文发出后才完成“政策定型”，正式上升为获政府背书的国家政策。

由此，“物业+养老”跃升过程可划分为3个阶段：创新初始扩散阶段（2007年—2013年9月）、政策议程阶段（2013年10月—2019年4月）、政策方案正式酝酿阶段（2019年5月—2020年11月）。

1. 第一阶段（2007年—2013年9月）：自发探索，较快进入政府视野和列入政策议程

2001年，我国65岁以上老龄人口已达9062万人，占全国总人口的7.1%。根据国际标准，当65岁以上老龄人口占比超过全国总人口7%时，国家便正式进入老龄化社会。在当时，我国的养老服务体系还很薄弱，难以满足日益增长的养老服务需求。在此背景下，一些物业企业自发探索利用自身优势开展养老服务，很快就引起社会各方注意。其中，河北卓达物业于2007年在石家庄探索为老年业主提供家政、医疗等各方面服务，并在多场主题研讨会上呼吁业界一同探索物业与养老服务的结合。卓达物业的积极宣传游说，使“物业+养老”很快得到了时任中物协会长以及地方政府相关职能部门的注意，并纷纷前往实地考察并给予肯定（陈杰等，2022）。在由卓达物业这些创新企业组成的首批关键行动者推动下，“物业+养老”的政策倡议者联盟逐渐成形并不断扩大。

2011年全国“两会”上，多位全国人大代表与政协委员提交了《鼓励物业服务企业开展社区养老服务的政策建议》等多项提案（陈杰等，2022）。作为回应，民政部与住建部商议后，通过民函〔2011〕622号文件作出答复和制定相关扶持政策的承诺。2012年3月，全国老龄委相关领导专程前往河北对卓达模式进行实地调研，对卓达开展社区养老服务取得的良好成效给予高度赞赏。由此，倡议者联盟与国家政府体系开始了正式互动。2012年之后，中物协逐步接替创新企业，扮演推动业务创新在行业内扩散和向国家政策跃升的关键行动者角色。其间，“物业+养老”首次在一些头部物业企业取得进展，创新模式也在供给主体、服务内容和收费机制等方面有了第一轮迭代（陈杰等，2022）。在向行业传播创新模式的同时，中物协多次就“物业+养老”的经济、社会价值向物业服务主管部门住建部进行汇报，并明确提出将该模式上升为国家政策的建议。

第一阶段倡议者联盟的行动策略较快地产生了成效。2013年9月，《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号）发布，首次提到“引入社会组织和家政、物业等企业，兴办或运营老年供餐、社区日间照料、老年活动中心等形式多样的养老服务项目”。这让物业企业正式拥有了进入养老服务市场的合法性，也意味着“物业+养老”方案正式被列入国家层面的政策议程。

2. 第二阶段（2013年10月—2019年4月）：业内逐步扩散，但政策方案成熟较慢

国发〔2013〕35号文发布之后，中物协在2014—2016年间举办了3期中

国物业服务企业创新养老服务模式研讨班，时任中物协会长在这些公开活动中多次强调物业企业开展养老服务的必要性与优势（陈杰等，2022）。“物业+养老”日益成为行业热词，同时在资源获取、合作伙伴、服务内容等方面进行了第二轮迭代。但该时期的“物业+养老”实践探索仍然没有形成规模，也缺乏协同。与此同时，探索过程中暴露出了物业企业提供的养老服务内容单薄、居民不信任、运营资源匮乏等诸多阻碍（陈杰等，2022）。这些阻碍既缘于物业从业人员资质水平较低、企业能力不足等方面的局限，也缘于配套支持体系的不足。要克服这些障碍涉及多部门协作，远非中物协一个行业协会出面协调就能办到。总体而言，截至2019年初，尽管“物业+养老”的社会价值已经凸显，这一模式也已经获得政治上的认可，但相关知识基本仅限于物业行业内部和住建系统，在政府部门之间的横向流通还很缺乏。也就是说，此时的“物业+养老”仍然停留在抽象的政策概念层面，方案内容并不丰富具体。

尽管跨领域跨部门的具体方案沟通机制还未建立，但借助物企资源以加快养老服务供给的概念构想在相关政策企业家坚持十多年的持续传播过程中，已经在涉及养老服务的政府体系内部被普遍接受。2019年4月，《国务院办公厅关于推进养老服务的意见》（国办发〔2019〕5号）正式提出推动居家、社区和机构养老融合发展，并首次明确提出探索“物业服务+养老服务”模式。

3. 第三阶段（2019年5月—2020年11月）：机会窗口促跨部门共识形成，方案成功跃升

在创新扩散阶段，政府内部的关键行动者包括原建设部住宅与房地产业司司长和住建部分管住宅与房地产业司的副部长等。有关“物业+养老”的政策信息与创新价值在住建部不同时期的主管领导之间得到了共享和传递。由此，住建部内部形成了一种价值共识，即“物业+养老”可以成为扩内需转方式的有效路径，推动房地产开发企业等市场主体转型升级为经济发展新的增长点，这样的价值共识为组织合力的形成奠定了基础。在国办发〔2019〕5号文发布之后，不少地方政府给予了积极响应，“物业+养老”的试点不断开展，情境性经验加快积累（陈杰等，2022）。但相关试点探索总体仍处于散发状态。2019年11月，中共中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》，提出健全以居家为基础、社区为依托、机构充分发展的多层次养老服务体系。这为“物业+养老”政策方案得到更多部门认可提供了更多政治势能。

2020年初，各地物业企业在社区抗疫工作中普遍发挥了重要作用。同年4月，习近平总书记给郑州圆方物业集团职工回信，对物业在疫情期间一直坚守岗位、参与抗疫的行为给予充分肯定。这封回信通过官方媒体的广泛报道，给全国物业企业的社会形象带来巨大提升。物业企业在社区抗疫中的重要作用，也让各级政

府看到了物业企业在社区治理中的不可或缺性，及其多样化供给社区服务的巨大潜力。由此，多部委支持物业企业深度参与居区治理的意愿都有所增加。

近年来，中国政府各方面财政支出面临不小的压力。“物业+养老”不但可以大规模增加普惠型社区居家养老服务的有效供给，也能够有力缓解政府的财政压力。这样的内在潜力逐渐被更多部委看到。基于资料回溯性推断，2020 年中期国家机关事务管理局启动的中央国家机关养老服务站运行经费使用试点工作，成为加快“物业+养老”概念及实践性知识在中央部委之间扩散的契机。该试点既起到了短时间内加快实践性知识上传到主管政府部门，并在政府体系内部进行横向传播的作用，也通过增加部门间互动频率使共识加快凝聚。

同时，在该时期，中共中央和国务院发布了多份积极应对人口老龄化、扩大内需和增强基层社区治理的最高等级政策文件，相关业务部门落实任务重，缺失实施抓手。住建部门内部的价值共识与组织合力形成后，借用此时国家重大战略的政治势能，在政策方案正式酝酿阶段积极主动寻求与其他部门进行政策创新合作，充当了推动“物业+养老”从政策储备方案上升为正式政策方案的关键行动者角色。建房〔2020〕92 号文作为积极应对人口老龄化国家战略的一种辅助性文件，也是住建部政策组合拳的一部分，标志着“物业+养老”正式被采纳为一个跨领域的国家级政策方案。

综上所述，住建部业务部门领导对于“物业+养老”的信息共享、价值传递及由此形成的组织合力推动了政策方案的酝酿启动，物业企业在社区抗疫中的良好表现提供了政策方案的政治势能，“物业+养老”在降低政府财政负担和增加普惠养老服务供给中的潜力，增加了政策方案的跨部门吸引力，职能部委之间互动沟通的增加促进了跨部门共识的形成，从而带来了跨领域政策方案被正式采纳。

（二）过程机制分析：以“政策方案可采纳性”为中心的视角

本文提出，决策系统是否采纳一项政策创新，虽然会考虑政策方案本身的客观属性，但主要取决于采纳主体对于政策方案可采纳性的主观认知评判。因此，对业界创新跃升过程进行剖析的过程，实质上是从政府视角出发，对业界创新方案被采纳成为政策方案的潜力进行评估的过程。这一评估既需要综合考虑该方案在客观上能否带来相对于现有政策的显著优势、现有资源的配置情况、政策方案的迫切性以及政策服务的直接对象等因素，还要考虑相关行动主体如何影响政府对创新方案的主观看法。同时，在业界创新的不同阶段，采纳主体需要考虑的问题也具有主次顺序。本文按照方向可认同性、概念可认可性、内容可接受性和部门可通过性逐层递进对政策方案可采纳性的概念进行分解。方向可认同性是指方案所指向的策略方向符合政府需求且政治法律道德风险小，这点直接决定了创新方案能否进入政策议程。概念可认可性是指方案概念内含

的价值理念是否能为利益相关方所共同认可，这点影响创新方案进入方案审查阶段的时机和形式。内容可接受性是指创新方案内容是否风险够小、收益够大，相比现有方案是否具有明显的相对优势性，这决定了创新方案能否成为政策储备方案；政策储备方案只有在主管部门愿意联合相关部门，充分酝酿并正式颁布后才上升为正式政策。但如果政策方案实施要求过高，可能让任何一个对该政策有审批权或否定权的政府部门产生部门利益损害，或增加其过多的行政负担，这就难以获得该部门的放行。由此，本部分对“物业+养老”跃升过程的3个阶段分别归纳提炼出了实现逐级跃升的关键点。

在创新初始扩散阶段的大部分时期，创新发起企业都是关键行动者，他们采取的创新方案经济价值挖掘等行动策略，让业界创新较为顺利地进入政府视野，从而被列入政策议程（见图2）。具体来说，创新方案的经济价值挖掘最初由创新企业对复杂现实需求的现场感知与痛点识别而驱动，以强化物业企业解决现实需求痛点的相对优势作为创新方案的核心基点；创新方案的社会价值挖掘则来自创新企业对行业转型升级的战略思考，也为创新方案的进一步创新方向提供了指引；渲染多方共同受益前景的议题包装，提升了创新方案的潜在支持和削减了可能的反对抵制，是创新方案获得更多行动主体的认可、形塑有利政策场域的关键。

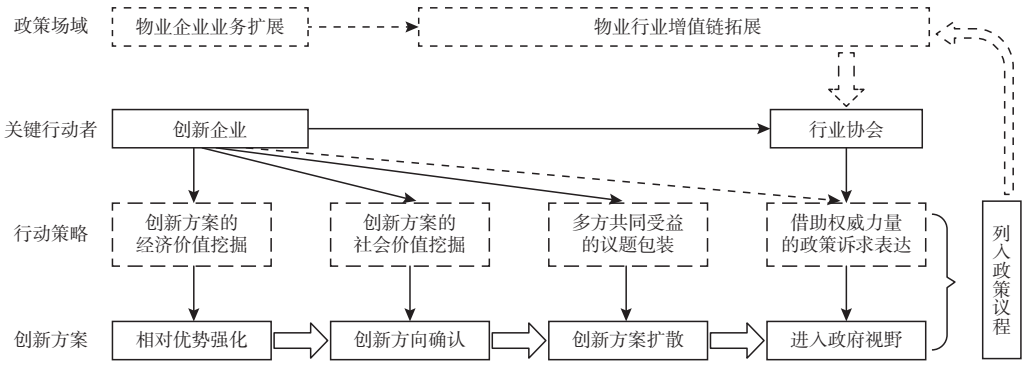


图2　创新启动阶段的行动策略与过程脉络

资料来源：作者自制。

在我国，行业协会领导基本都由政府主管部门中资历深厚、富有政治资本的业务主政官员退休后担任。为此，创新企业争取到行业协会领导的注意力，就是争取到政府主管部门的注意力。事实上，随着政策场域从单个企业的业务扩展到整个行业转型升级这个议题，行业协会逐步取代创新企业成为推动商业创意不断逐级跃升的最重要行动者。另外，政治协商与人大代表制度也是政企之间信息交换的重要渠道。各个层级具有房地产行业关联的人大代表与政协委员，在关键行动者实践行动与话语体系示范的影响下将特定领域的利益诉求向上传导，直接获得了政府部门的注意力，大大缩短了议题被列入政策议程的时间进度。国发〔2013〕35号文的发布，代表创新方案的方向和概念得到了利益相关方的认可。

方案仅仅被列入政策议程，离成为正式政策方案还有相当长的距离。在政策议程阶段，政策企业家们的关键任务就是要加快政策方案的迭代以提高可采纳性。在这个阶段，中物协一方面利用其领导层与政府主管部门保持的良好非正式关系，系统了解政府对政策方案的要求并及时传达给创新企业，另一方面与组织开展研讨交流，及时将创新企业探索实践中积累的情境性经验、困难与障碍、政策诉求等信息都反馈给政府主管部门，成为上愿下传、下情上达的关键中枢，是推动政策方案迭代和加快成熟的主要力量（见图3）。国办发〔2019〕5号文的发布，意味着“物业+养老”在“内容可接受性”上通过了政府相关部门、业界和社会公众的检验，开始向超越物业服务领域的更大政策场域扩散。

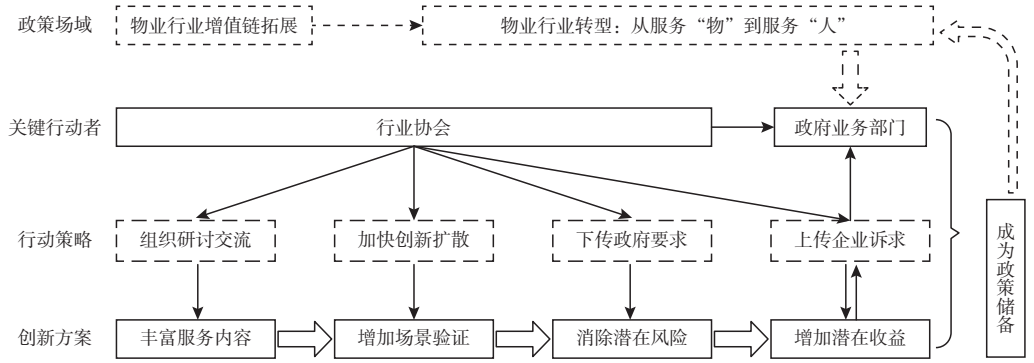


图3　政策议程阶段的行动策略与过程脉络

资料来源：作者自制。

需要说明的是，尽管中物协在物业服务领域内可以发挥有影响力的利益分配中枢作用，但“物业+养老”跨越物业服务、养老服务与社区治理等诸多领域，这些跨领域的协调工作远非中物协能办到。所以，尽管“物业+养老”2011年就正式进入政府视野，2013年就被列入政策议程，但该政策方案的成熟度提升较慢，直到2019年“物业+养老”才有机会借助国办发〔2019〕5号文的东风成为国家政策储备方案。

一项跨领域政策储备方案必须经过政府体系内部的充分沟通协商并达成共识，才能转化为正式的政策方案。在政策具体方案正式酝酿阶段，行业主管部门——住建部的相关业务部门，作为政府体系内部的政策企业家，抓住多个机会窗口打开的机遇，通过业务部门形成组织合力、实践性知识提炼、跨部门互动和沟通、政治势能借用等方式，最终实现了政策方案被正式采纳（见图4）。在这一阶段，他们通过对多地业界创新经验的潜在收益与潜在风险进行考察评估，汲取提炼最具有广泛适用性也最具安全性的有效内核，完成了政策方案的具象化生产。在政策方案正式酝酿的同时，行业主管部门利用积极应对老龄化国家战略、扩大内需战略、增强基层社会治理任务要求的政治势能，通过跨部门互动沟通，政策方案的公共价值与利益兼容逐渐被确定，在“部门可通过性”

属性上的提升又反过来吸引了更多潜在支持者加入政策倡导共同体中，从而加快了在国家层面的政策场域达成采纳创新性政策的共识。

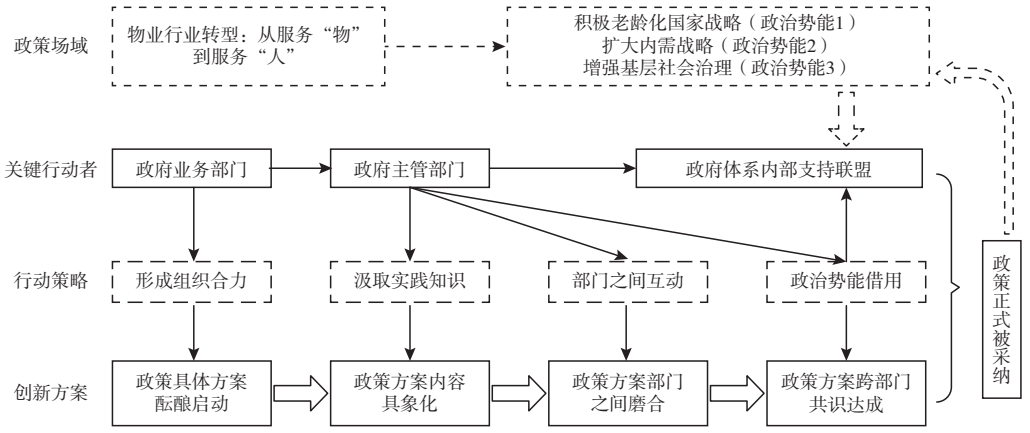


图 4　政策方案正式酝酿阶段的行动策略与过程脉络

资料来源：作者自制。

2020 年底，住建部在一个月内连续推出 3 份文件，不仅为物业行业的转型升级提供了助推力量，还有力增强了其在国家重大战略中的显示度。除了 2020 年 11 月与 6 个部门联合发布建房〔2020〕92 号文，住建部在 2020 年 12 月还联合工信部等 5 个部门发布《关于推动物业服务企业加快发展线上线下生活服务的意见》（建房〔2020〕99 号），联合中央政法委等 9 个部门印发了《关于加强和改进住宅物业管理工作的通知》（建房规〔2020〕10 号）。中物协部门负责人在访谈中表示，这两份文件的推出，目的在于让物业更充分发挥融入基层治理和拉动消费方面的作用，同时推动房地产整个行业的发展模式转型。

> “这个事情是对整个国家战略、房地产转型、物业转型，或者是对物业在拉动消费、服务业主方面的一个非常好的切入点。当时房地产市场监管司司长最主要的思想就是说物业管理一定要摆脱‘对物的管理’，要上升到‘对人的服务’。以往前者我们可能更多强调的是物理的边界和物理的服务内容，而对人的服务内容是可以无限扩大的。所以反正这个事由住建部牵头来弄，其他部门因为也要落实国务院关于养老的一些文件，就都响应了。”（访谈记录 20240405）

五、业界创新跃升机制的进一步逻辑诠释

本文提出的“政策场域–关键行动者–行动策略–政策方案”模型具有一般适用性。为更深入地挖掘业界创新跃升公共政策的特殊性，本文进一步围绕业界创新的政策方案可采纳性特点展开分析。

（一）业界创新转化为政策创新的特殊难点

第一，潜在收益不确定。源于政府体系内部的政策方案由公共价值驱动，一开始就有明确的公共价值和政策效益，政治说服力、社会说服力和行政说服力都较高。源于业界的方案创新最初都是基于商业利益驱动，经济价值明显，公共价值和政策效益不明显，需要经过很强的话语体系转化和议题包装，才能让社会公众和行政部门认同其内在的公共价值和利益协同增进性。

第二，潜在风险不清晰。源于政府体系内部的政策创新，发起人和倡议人都是体制内人士，对各种政策法规边界都很熟悉，保证了方案一般都有较好的合规性，对政府投入的计算也较为充分和准确，为此受行政部门的信任程度高。而源于业界的方案创新发起人是企业，基本并不具有充分的法规知识，潜在的合规性风险、社会稳定风险和政府投入失控风险在一开始往往难以被识别，需要在大量的场景化验证中才能全面识别。

第三，扩散慢，验证难。任何备选方案实现跃升前都需经过场景化验证。但非政府体系的政策企业家难以借助政府权威和公共资源自上而下地开展试点，只能倡导同行自发跟从验证或探索。为了迎合公共政策需要突出的社会公益性，政策企业家通常需要刻意淡化甚至抹杀方案潜在的经济收益性。这就形成一个悖论：未受政府补助的政策方案如果显化经济收益性不足，就难以在业界推广；然而，方案若在业界没有足够扩散，就难以场景化地识别风险，经验性地验证收益以及规模化地测算政府投入。

第四，跨部门协调难。科层体制的垂直化权力结构以及水平层面的割裂状态，导致部门之间缺乏互动和交流，严重限制了政府部门之间的知识传输与共识达成。即使创新方案成为政策储备方案，要上升为正式政策方案还必须经过充分的跨部门协调沟通。相比政府体系内部的跨部门政策创新协调，体制之外的政策企业家去组织跨部门协调，难度更大。

（二）业界创新转化为政策创新的特殊逻辑

在本文收集到的资料中可以提炼出，为了应对业界创新转化为政策创新的特殊困难，关键行动者们主要采取了“公共价值合供”的价值逻辑、“体制网络化嵌入”的行动逻辑和“维护部门利益平衡”的行政逻辑来增进政策方案可采纳性的4个维度（见图5）。其中，符合并增进多方共同利益的价值逻辑，提升了行业支持度、政府欢迎度和社会赞许度，保障了政策方案的方向可认同性和概念可认可性；深层嵌入政府体制内部、与政府体系发生网络化高频互动的行动逻辑，加快了政策方案的扩散和增加场景化验证的机会，增进了风险消减和效益提升的可能性，促进政策方案内容向多方可接受方向进行具象化生产；注

重维护部门利益平衡的行政逻辑，保障政策方案能顺利被相关部门通过。

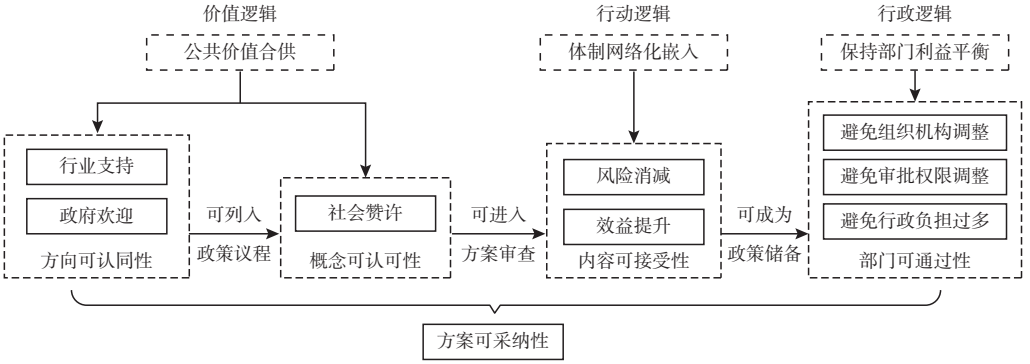


图 5　行动策略的内在逻辑与政策方案的可采纳性维度构成

资料来源：作者自制。

1．价值逻辑：公共价值合供

对于一项公共政策方案，决策系统首先关注的是其承载的公共价值和可实现的政策效益。与发源于政府体系内部的公共政策创新相比，业界创新特别需要解决经济价值到公共价值的转化问题。为此，关键行动者需要主动地基于客观具体情境，不断挖掘政策方案中蕴含的公共价值。

在本案例中，关键行动者对政策方案的价值挖掘是根据对象来区分的。面向企业，关键行动者强调方案的潜在经济效益；面向行业，关键行动者淡化了方案的短期经济价值，但突出对行业社会形象提升和转型升级的促进作用，从而争取行业的广泛支持；面向居民和社会，关键行动者主要突出方案的社会公益性和福祉增进性；面向政府，关键行动者主要通过将方案内含的治理价值、经济价值、社会价值与当前居主导地位的政治话语与治理理念进行耦合，并反复强调政策方案相对现有方案的优势，强化方案的政策效能价值。经由三条路径，关键行动者建构起不同价值的共容结构：通过考虑更宏观的社会治理意义，与各级政府部门实现政治价值耦合；通过研判老龄化加速时代的社会需求，与社会实施社会价值耦合；通过深入剖析创新模式的经济潜力，与行业内的企业进行经济价值耦合。多方价值的耦合，实现了公共价值的合作生产，获取了行业支持、政府认可和社会赞许，提升了方案在方向和概念上的被接受度。

2．行动逻辑：体制网络化嵌入

政策方案的安全性是政策创新进入实质化阶段的首要考虑因素。识别创新风险，需要加快政策方案扩散和加强政企互动。2015 年 11 月，由十多家头部物业企业及养老机构共同发起的“养老物业管理联盟”成立，跨界抱团推进“物业+养老”。2019 年，政府首次提出“物业+养老”概念后，参与探索“物业+养老”的物业企业队伍日益壮大。越来越多的行动者以不同的方式介入业界创

新中，编织起了一张“物业+养老”的政策倡导网络。像行业协会领导这样深层嵌入政府体系内部的政策倡导者，可以一方面利用自身的政治资源，将实干家的实践经验直接呈送给政策采纳者；另一方面与企业发生频繁互动，汲取知识与经验，并按照政府消减风险的要求，来具体指导创新企业推进方案完善和进一步创新。行业协会还经常与人大代表、政协委员、政策专家保持密切互动，出面邀请或影响这些权威人士给政府的政策建议背书，给企业的实践行动提供指导。为此，政策企业家们彼此借力，网络化嵌入政府体制。他们运用自身多样化的角色资源打破体制与行业之间的壁垒，利用身份优势将体制内的政策需求与行业内的政策创新进行有效桥接，并通过频繁互动促进分歧消弭与共识达成（任敏、徐琳航，2023）。在这个过程中，政策方案风险可识别性和可控性加大，预期收益增强，与现有系统兼容性较好，政府追加投入不多，内容逐步成熟，就有机会成为政策储备方案。

3．行政逻辑：保持部门利益平衡

基于中国“共识决策”的特点，一项创新政策出台前需要征得各业务协同部门的支持。因为政策方案的具体实施涉及政府内外不同部门、不同层级的行动者，政策的发布需要这些主体在各个政策环节中反复协商沟通。一般来说，决策系统的问责机制、政策执行部门之间的目标差异性等都会通过影响共识的形成而影响采纳（陈玲等，2010）。同时，由于业界创新是自发的，不在政府体系计划内的政策创新任务中，政府行政部门对采纳这类政策方案缺乏积极主动性。关键行动者们需要识别主管部门及业务协同部门将政策储备方案发布为正式政策的各种顾虑，帮助相关部门打造亮点，使方案体现出横向上的相对优势，而不至于在特定领域内陷入边缘化的境地。同时也需要化繁为简，避免政府部门组织机构重组和审批权限调整，避免造成相关政府部门出现利益损失或增负的情况，才能加快跨部门形成共识，实现政策的正式发布。然而，政策正式酝酿阶段的关键行动者为了尽快实现政策的正式发布，进行了大量妥协，政策调控总体上以倡导为主，缺乏实质性内容，相关部委和各级政府在如何补助方面都没有明确要求，导致政策在实施中具有很高的模糊性和难执行性。虽然“物业+养老”政策发布至今已有 4 年多，但该模式的实际推广与落地情况并不乐观。本案例说明，缩短政策被采纳的周期可能要付出政策创新效能受损的代价，关键行动者需要在实现政策方案短时间内被名义性采纳，和政策方案需要较长沟通时间但能被实质性采纳之间做出决断。

六、结论与启示

本研究发现：第一，政府体制外的企业和行业协会亦能成为识别、定义和

生产公共价值的能动者，并力图在推进公共价值生产中获得整个行业经济价值的延伸。源自业界的政策创新方案在转化上具有潜在收益不确定、潜在风险不清晰、扩散慢验证难、跨部门协调难这 4 个主要难点障碍，而业界创新中关键行动者的一系列策略化解了以上障碍。具体而言，借由“公共价值合供”，他们实现了公共价值的合作生产，政策方案获得了行业的支持、政府的欢迎和社会的赞许，方案方向和概念的认可得到保证；通过“体制网络化嵌入”，他们运用自身多样化的角色资源打破体制与行业之间的壁垒，促进分歧消弭与共识达成，提高了方案内容的可接受性；而依托“保持部门利益平衡”，关键行动者主动采取措施避免政府部门组织机构重组、审批权限调整或增负，加快形成跨部门共识，提升了方案的部门可通过性。第二，决策系统是否采纳一项政策，主要取决于采纳主体对于政策方案可采纳性的认知评判。政策方案可采纳性这一指标还可细分为方向可认同性、概念可认可性、内容可接受性和部门可通过性 4 个逐层递进的维度。对于一项来自业界的公共政策方案，决策系统首先关注的是其承载的公共价值和政策目标，其次是政策方案内容是否风险够小、收益够大，是否相比现有的政策方案具有明显的相对优势性，最后才是方案实施部门的协同难度。第三，政策创新方案在政策倡导的过程中并不是既定的，而是会随着政策企业家的行动以及场域的变化而不断迭代、修正。在特定的政策场域中，关键行动者一方面通过特定的行动策略形塑政策场域，另一方面又对政策方案持续进行修订完善和迭代，政策场域的变迁和政策方案的迭代共同推动政策方案可采纳性的提升。政策方案进入政府视野、被列入政策议程、成为政策储备、获取政策共识，最终跃升为正式的政策方案。

本文可能具有以下贡献。首先，本文明确提出了业界创新这类由市场主体发起的政策创新类型，有助于扩展政策创新研究的分析视角。随着企业等市场主体的社会责任感与公共价值的契合度越来越高，市场主体将创新行为转变成公共政策的成功案例也在不断地增加。可以预见，未来业界创新的政策实践和研究还将会持续涌现，本文可能对理解这些实践与研究具有启发意义。同时，现有理论认为，除了官方体制，当前中国政策决策还有公民、业界与社会组织的参与，且他们在其中发挥着越来越强的作用（朱光喜等，2023）。本文进一步指出，业界和社会组织不仅能够参与政策创新，还成为发起创新、推动创新的主导性力量，这在一定程度上对中国的政策过程理论进行了拓展。其次，本文贡献了政策方案可采纳性这一新变量，这一新变量对于政策创新研究具有一般性意义。既有文献对政策创新中的主体、策略等因素给予了过多关注，较少讨论政策创新方案本身如何影响政策采纳这一问题，本文可以视作在这一研究视角上的努力。最后，本文在一定程度上对传统认知进行了纠偏。过去，人们对企业参与政策创新的行为往往持负面看法，而本文指出，业界创新是市场在寻

求经济价值扩大的过程中尝试进行公共价值生产的主动行为，并不仅仅是一种谋求私利的行为或是对于外界变化作出的被动反应。

本文也有一定的政策启示。本文发现企业的发展诉求和政府的治理诉求能够交叠存在，业界创新将市场逻辑融入国家治理进行公共价值共同生产的过程，展示了治理共同体形成的无限可能。在实践层面，政府应正视社会力量介入政策过程的意愿和能力，完善制度对于市场力量创新的引导作用，主动营造多方群体协商的政策创新空间。行业协会一方面应发扬其优势，主动代表行业发声，帮助业界创新得到政府部门更多重视与支持，另一方面也应加强能力建设，通过专业技术、资源整合等途径提升能力，增加自身在政策创新和倡导中的敏锐性和话语权。企业则可以更多思考如何将商业模式创新与国家治理需要相结合，在增进民生福祉与推动经济高质量发展中发挥积极作用。

本文也存在以下不足。其一，由于单案例研究的局限性，未来研究还需要通过多案例研究和量化分析方法进一步提高研究的可信度，并对本文研究结论进行佐证。其二，在未来的研究中，可以通过对政府高层和关键决策者的深度访谈等田野调查方式，获取关于业界创新实际决策过程中关键人物的一手调研资料，以此对本文的分析框架进行进一步的逻辑推演与验证。

参考文献

保罗·萨巴蒂尔（2011）. 政策变迁与学习：一种倡议联盟途径. 邓征译. 北京：北京大学出版社.
Sabatier, P.（2011）. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*.（Deng, Z. Trans.）. Beijing: Beijing University Press.（in Chinese）.

陈杰、刘寅坤、张宇（2022）. “物业+养老”服务新模式——发展前景与案例解析. 北京：中国建筑工业出版社.
Chen, J., Liu, Y. K., & Zhang, Y.（2022）. *A New Service Model of PMES: Development Prospects and Case Analysis*. Beijing: China Architecture & Building Press.（in Chinese）.

陈玲、赵静、薛澜（2010）. 择优还是折衷？——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型. 管理世界，（8）：59-72+187.
Chen, L., Zhao, J., & Xue, L.（2010）. Making a Competitive Selection or a Compromise? An Explanatory Framework and a Consensus-Centered Model in the Process of Policymaking in China's Economic Transition. *Management World*,（8）：59-72+187.（in Chinese）.

陈庆云（1999）. 公共政策十大理论问题再思考. 中国行政管理，（12）：34-36.
Chen, Q. Y.（1999）. A Reconsideration of Ten Theoretical Issues in Public Policy. *Chinese Public Administration*,（12）：34-36.（in Chinese）.

陈水生、祝辰浪（2022）. 中国公共政策调适性稳定的内在机理与实现路径. 政治学研究，（3）：61-73+161-162.
Chen, S. S., & Zhu, C. L.（2022）. Adaptive Stability of Public Policy: Internal Mechanism and Realization Path. *CASS Journal of Political Science*,（3）：61-73+161-162.（in Chinese）.

陈思丞、施瑞祺、刘婧玥、董玄（2022）. 嵌入性组织中的政策企业家如何推动政策创新？——基于农业生产托管政策变迁的历时观察. 公共行政评论，15(5)：126-145+199.
Chen, S. C., Shi, R. Q., Liu, J. Y., & Dong, X.（2022）. How Can Policy Entrepreneurs in Embedded Organizations Promote Policy Innovation? Analysis of the Policy Process of Agricultural Outsourcing. *Journal of Public Administration*, 15(5)：126-145+199.（in Chinese）.

范梓腾、孟庆国、魏娜、王红帅（2018）. 效率考量、合法性压力与政府中的技术应用——基于中国城市政府网站建设的混合研究. 公共行政评论，11(5)：28-51+186-187.
Fan, Z. T., Meng, Q. G., Wei, N., & Wang, H. S.（2018）. Efficiency, Legitimacy, and Technology

Implementation in Government: An Integrative Multi: Method Research on Government Website at the City Level in China. *Journal of Public Administration*, 11(5): 28-51+186-187. (in Chinese).

韩博天、石磊（2008）. 中国经济腾飞中的分级制政策试验. 开放时代，(5)：31-51.

Heilman, S., & Shi, L. (2008). The Experimentation under Hierarchy in China's Economic Soaring. *Open Times*, (5): 31-51. (in Chinese).

韩啸、魏程瑞（2021）. 风险如何影响政策扩散？——以环境信息公开为例. 公共管理与政策评论，10(5)：95-104.

Han, X., & Wei, C. R. (2021). How Does Risk Affect Policy Diffusion? Environmental Information Disclosure as an Example. *Public Administration and Policy Review*, 10(5): 95-104. (in Chinese).

韩志明（2008）. 公共政策方案的结构与逻辑分析. 天津行政学院学报，(3)：52-56.

Han, Z. M. (2008). The Structure and Logical Analysis of Public Policy Programs. *Journal of Tianjin Administration Institute*, (3): 52-56. (in Chinese).

黄冬娅（2013）. 企业家如何影响地方政策过程——基于国家中心的案例分析和类型建构. 社会学研究，28(5)：172-196+245.

Huang, D. Y. (2013). How Do Entrepreneurs Influence the Local Policy Process? A Case Study and Typology Construction from the State-Centered Perspective. *Sociological Studies*, 28(5): 172-196+245. (in Chinese).

李婷、杨宏山（2020）. 政企互动与规制重建：企业家如何推进政策创新？——基于深圳改革经验的实证分析. 公共管理学报，17(3)：49-61+168.

Li, P., & Yang, H. S. (2020). Government-Enterprise Interaction and Regulation Reconstruction: How Do Entrepreneurs Promote Policy Innovation? An Empirical Analysis from Shenzhen Experience. *Journal of Public Management*, 17(3): 49-61+168. (in Chinese).

李松林（2015）. 政策场域：一个分析政策行动者关系及行动的概念. 西南大学学报(社会科学版)，41(5)：40-46+205.

Li, S. L. (2015). Policy Field: A Conceptual of Analysis Policy Actors' Relations and Actions. *Journal of Southwest University* (*Social Sciences Edition*), 41(5): 40-46+205. (in Chinese).

柳建坤、何晓斌（2020）. 企业社会责任、体制资本与企业家的政治身份获得——来自中国民营企业的经验证据. 社会发展研究，7(2)：67-89+243.

Liu, J. K., & He, X. B. (2020). Corporate Social Capital, Institutional Capital and Entrepreneur's Political Identity: Evidence from China Private Enterprise Survey. *Journal of Social Development*, 7(2): 67-89+243. (in Chinese).

苗丰涛、慈玉鹏（2022）. 地方经验如何跃升为国家政策？——基于新农保政策创新的分析. 公共管理学报，19(3)：58-70+169.

Miao, F. T., & Ci, Y. P. (2022). How Local Innovation Become National Policy Rapidly in China's Mainland? Take New Rural Social Pension Insurance as an Example. *Journal of Public Management*, 19(3): 58-70+169. (in Chinese).

皮埃尔·布迪厄、华康德（1998）. 实践与反思——反思社会学导引. 李猛、李康，译. 北京：中央编译出版社.

Bourdieu, P., & Wacquant, L. D. (1998). *Practice and Reflection: An Introduction to Reflexive Sociology*. (Li, M., & Li, K. Trans.). Beijing: Central Compilation & Translation Press. (in Chinese).

任敏、徐琳航（2023）. 多重身份政策企业家如何推动政策创新？——以G市环境社会治理创新为例. 公共行政评论，16(6)：91-110+198.

Ren, M., & Xu, L. H. (2023). How Can Multi-Identity Policy Entrepreneurs Drive Policy Innovation? Case Study on G City's Social. *Journal of Public Administration*, 16(6): 91-110+198. (in Chinese).

谭爽（2019）. 草根NGO如何成为政策企业家？——垃圾治理场域中的历时观察. 公共管理学报，16(2)：79-90+172.

Tan, S. (2019). How Do Grassroots NGOs Become the Policy Entrepreneurs? Diachronic Research in the Waste Management Field. *Journal of Public Management*, 16(2): 79-90+172. (in Chinese).

唐斌（2017）. 企业如何推开基层治理中的"政策之窗"？——多源流理论的地方实践及其政治逻辑. 公共管理学报，14(3)：98-111+158.

Tang, B. (2017). How Can Enterprise Open the "Policy Window" in Grassroots Governance? The Local Practice and Political Logic of Multiple Streams Theory. *Journal of Public Management*, 14(3): 98-111+158. (in Chinese).

文宏、林彬（2023）. 合规性确认：基层政府突破性创新的纵向协同机制——对A区创建城乡融合实验区的考察. 公共管理学报，20(2)：1-11+164.

Wen, H., & Lin, B. (2023). Compliance Verification: Vertical Synergy Mechanism for Breakthrough Innovation of

Grassroots Governments: Case Study of Urban-Rural Integration Experimental Area in A District. *Journal of Public Management*, 20(2): 1-11+164. (in Chinese).

吴晓林、谭晓琴(2022). 以时间换空间:基层治理政策创新的"时空适配"机制——对成都市"信托制"物业治理的考察. 公共管理学报, 19(3): 123-135+174.

Wu, X. L., & Tan, X. Q. (2022). Time for Space: The "Time-Spatial Adaptation" Mechanism of Grassroots Governance Policy Innovation: Investigation on the Residence Property Service Innovation in Chengdu. *Journal of Public Management*, 19(3): 123-135+174. (in Chinese).

易兰丽、范梓腾(2022). 层级治理体系下的政策注意力识别偏好与政策采纳——以省级"互联网+政务服务"平台建设为例. 公共管理学报, 19(1): 40-51+167.

Yi, L. L., & Fan, Z. T. (2022). Policy Attention Recognition Preference and Policy Adoption under Hierarchical Governance System: Take the Construction of Provincial "Internet plus Government Service" Platform as an Example. *Journal of Public Management*, 19(1): 40-51+167. (in Chinese).

约翰·金登(2004). 议程、备选方案与公共政策. 丁煌、方兴, 译. 北京:中国人民大学出版社.

Kingdon, J. (2004). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. (Ding, H., & Fang, X. Trans.). Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese).

赵琦(2020). 基层政策企业家如何实现政策的创新与制度化? ——基于温岭参与式预算的改革实践分析. 公共行政评论, 13(3): 152-171+199.

Zhao, Q. (2020). How Do Implementing Bureaucrats Realize the Innovation and Institutionalization of Local Policies? Analysis Based on the Reform of Wenling Participatory Budgeting. *Journal of Public Administration*, 13(3): 152-171+199. (in Chinese).

郑文换(2013). 地方试点与国家政策:以新农保为例. 中国行政管理, (2): 16-20.

Zheng, W. H. (2013). From Local Experiment to National Policy: Using the Rural Pension Policy as an Example. *Chinese Public Administration*, (2): 16-20. (in Chinese).

周凌一、李朔严(2016). 跨体制流动与政策创新:制度环境约束下政策企业家的身份选择——以西南省公益金融创新为例. 公共行政评论, 9(5): 45-63+204-205.

Zhou, L. Y., & Li, S. Y. (2016). Cross-System Mobility and Policy Innovation: Policy Entrepreneurs' Occupation Choice in a Restricted Institutional Environment: A Case Study of Social Finance Innovation in Southwestern Province. *Journal of Public Administration*, 9(5): 45-63+204-205. (in Chinese).

朱光喜、王一如、朱燕(2023). 社会组织如何推动政社合作型政策创新扩散? ——基于"议程触发—实施参与"框架的案例分析. 公共管理学报, 20(4): 26-37+169.

Zhu, G. X., Wang, Y. R., & Zhu, Y. (2023). How Can Social Organizations Promote the Diffusion of Government-Society Cooperative Policies Innovation? A Case Study Based on the Agenda Triggering-Implementation Participation Framework. *Journal of Public Management*, 20(4): 26-37+169. (in Chinese).

朱旭峰、赵慧(2016). 政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993—1999). 中国社会科学, (8): 95-116+206.

Zhu, X. F., & Zhao, H. (2016). The Diffusion of Social Policies from the Perspective of Inter-Governmental Relations: A Case Study of the Urban Subsistence Allowance (1993—1999). *Social Sciences in China*, (8): 95-116+206. (in Chinese).

朱亚鹏、丁淑娟(2016). 政策属性与中国社会政策创新的扩散研究. 社会学研究, 31(5): 88-113+243.

Zhu, Y. P., & Ding, S. J. (2016). Policy Attributes and Policy Diffusion in China. *Sociological Studies*, 31(5): 88-113+243. (in Chinese).

Faling, M., Biesbroek, R., Karlsson-Vinkhuyzen, S. & Termeer, K. (2019). Policy Entrepreneurship across Boundaries: A Systematic Literature Review. *Journal of Public Policy*, 39(2): 393-422.

He, A. J., & Ma, L. (2019). Corporate Policy Entrepreneurship and Cross-boundary Strategies: How a Private Corporation Champions Mobile Healthcare Payment Innovation in China? *Public Administration and Development*, 40(1): 76-86.

Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37(4): 649-667.

Rogers, E. M., Singhal, A., & Quinlan, M. M. (2014). Diffusion of Innovations. In *An Integrated Approach to Communication Theory and Research* (*pp.* 432-448). Routledge.

责任编辑:岳经纶

理论综述

争论与整合：国家信息能力的理论演进与未来展望

徐子涵 *

【摘要】什么是国家信息能力、如何加强国家信息能力以及国家信息能力在国家能力中的定位都是长期未解决的问题。近年来，国家信息能力领域的研究有望回答这些问题。国家信息能力概念的发展，不仅填补了国家能力研究中长期缺少的一块拼图，也为政治学家的理论开拓提供了一块新的土壤。目前，学界已经形成了几种对国家信息能力的理解，并提供了相应的测量指标。但总体而言，学者们对于国家信息能力的定义尚未达成共识，概念混用的情况比较普遍，且在概念的界定与测量之间存在一定的割裂。这掣肘了该领域研究的进一步推进，难以形成有效的知识积累。基于此，论文提出了理解国家信息能力的“权力-技术-行动者”分析框架，以期整合并深化对于国家信息能力的理解。在未来，国家信息能力的研究可以聚焦概念共识的深化、对于国家信息能力的动态演进机制研究、国家信息能力与其他各项国家能力关联效应的系统性探索，以及数字与智能技术对国家信息能力的影响等议题，为该领域的研究做出贡献。

【关键词】国家信息能力　国家能力　可读性　概念建构与测量　分析框架

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）02-0165-20

一、引言

信息的本质在于对“不确定性的消除”（Shannon，1948）。在国家治理语境下，这一思想揭示了信息的基础性功能——它不仅是知识获取与传递的工具，更是国家在制定与执行政策时应对不确定性的根本手段。国家治理的本质就是

* 徐子涵，南京大学政府管理学院/公共事务与地方治理研究中心博士研究生。感谢匿名评审专家、编辑部对本文提出的宝贵意见。

对社会各领域中复杂事物的合理安排与调控，其核心任务是促进公共利益与秩序稳定。因而，信息能力在很大程度上关乎着国家治理的现代化与有效性。

在区分传统国家与现代国家时，一个关键因素是它们在多大程度上能够消除不确定性，并掌握社会信息。对于传统国家来说，对信息的寻求与控制，直接关系到国家的政治命脉、统治效能（邓小南，2008）。而传统国家恰好缺乏足够的能力去实现这一目标（Scott，1998）。相较而言，现代国家在这方面达到了传统国家难以企及的地步。这体现于现代国家对于其领土的广泛渗透，即国家性（Stateness）在其领土范围内的广泛存在。因而，吉登斯（1998）将强大的监控能力视作现代国家的主要特征之一。

信息能力如此重要，但它在国家能力（State Capacity）的研究中却没有得到应有的关注。什么是国家信息能力？如何加强国家信息能力？国家信息能力在国家能力中的定位是什么？这些问题长期以来都没有得到明确的解答。这一情形直到近年来才开始发生转变：在 Brambor 等学者（2020）首次系统性地在国家能力的理论框架中讨论并测量“信息能力”（Information Capacity）后，国家能力研究中长期缺少的一块拼图得到了填补。政治学家开始使用“国家信息能力”这一概念，这在可见的未来中为政治学的研究开拓了一块新的理论土壤。也正因此，近几年有关国家能力研究的文献回顾将国家信息能力研究视作该领域的重要进展之一（D'Arcy & Nistotskaya，2021；Suryanarayan，2024）。国家信息能力有助于深化对国家能力的理解。一个国家机器，如果不能识别、掌握其国土上的人口、财产、产品、行为和事务的基本事实、流动方向和真假优劣，就难以有效运转（欧树军，2013）。传统国家能力研究侧重强制、汲取和行政等维度，而信息能力作为国家能力的基础构成要素，能够为国家理论研究提供新的分析视角。此外，对国家信息能力与其他重要国家能力关系的深入探讨，也有助于进一步明晰国家能力内部各维度的相互影响机制，从而更好地提升国家能力建设，为国家治理能力和制度现代化建设提供有益参考。对此，有必要对国家信息能力的相关研究作一个系统性的回顾，梳理和总结现有研究中关于国家信息能力的共识与分歧，并在此基础上思考该领域的未来研究方向。

首先，本文梳理了国家信息能力的相关理论基础，回顾了多种理论视角对于国家信息能力的理解。其次，本文概述了近年来国家信息能力的相关研究，指出这些研究的进展与不足。再次，在现有文献的基础上，提出一项理解国家信息能力的“权力-技术-行动者”分析框架，意在整合对国家信息能力的现有理解，推进知识积累。最后，本文对研究内容进行总结，并提出了关于国家信息能力未来研究方向的几点思考。

二、国家信息能力的理论基础

广义上的“信息能力”在社会科学的研究中早已得到大量的讨论。不同理论视角对信息能力的讨论为国家信息能力的研究提供了理论基础。

（一）系统论

第一种理论基础来自政治学中的系统论。该理论将政治环境视作一个复杂的系统，通过研究系统内部的相互作用及其与外部环境的关系来解释政治行为和过程。Deutsch（1963）在《政府的神经：政治沟通和控制的模型》（*The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*）一书中，将信息流比作政府的神经信号，认为政府内部的信息传输犹如神经系统中的信号传递，形成了自下而上和自上而下的互动反馈回路。因而，信息是维系决策灵活性和反馈调整的核心元素，使政府能够感知外部环境的变化，调动资源，调整政策，并最终维持运转和稳定。

伊斯顿（1998）的政治系统论进一步深化了这种视角，该理论将信息视为维持政治系统运行的生命线。在他看来，信息以“需求”等形式输入政治系统，从中产生出被称为“输出”的种种不同决策（伊斯顿，1998）。信息的输入（如社会需求和支持）和决策的输出之间的动态循环是维系政治系统稳定的关键。因而，在系统论的理论家们看来，信息不仅仅是决策的输入变量，更是塑造政治系统生存和适应能力的关键。

（二）监控理论

以福柯、吉登斯为代表的监控理论则构成了国家信息能力研究的第二种理论基础。福柯揭示了现代社会中的监控和规训在权力运作中的核心作用，从而开启了社会科学中关于“监控”的一条研究脉络。在《规训与惩罚：监狱的诞生》一书中，福柯（1995）详细分析了从传统社会到现代社会的过渡所产生的一系列现象，尤其是如何从直接的肉体惩罚转变为通过监控和规训来控制个体的行为。在后期的研究中，福柯（2018）进一步提出了“生命权力”这一概念，深刻剖析了现代国家在更宏观的层面上对整个社会人口的生命过程（如健康、生育、死亡率等）进行监控和控制的权力。福柯为现代社会的监控机制描绘了一个理想化的模型，揭示了现代国家和社会机构如何通过监控机制来维持权力的运作。

福柯的研究为吉登斯提供了一个理解国家的重要的视角。在吉登斯（1998）看来，作为一个最为突出的权力集装器的国家，要想将权力发挥到最大化，根本上依赖于自身对其社会成员在时间和空间上的全方位掌控。现代民族-国家无

疑在这方面达到了非常高的高度。由于主权边界的明晰和技术的进步，现代国家比以往任何一种国家都具有更强的监控能力。因而，现代国家的一项主要特征就在于“国家行政人员的控制能力的巨大扩张，直至甚至能左右个人日常活动的最私密部分”（吉登斯，1998：11）。换句话说，现代国家与传统国家一项主要的区别就在于，现代国家在信息的获取和处理能力上有了巨大的飞跃。不仅如此，吉登斯（1998）所言的监控还涉及一种对国家所搜集的信息的“反思性”（Reflexivity）过程：国家并不是简单地获取一次性的信息，而是持续不断地监测、分析和修正这些信息，从而确保其对权力的掌控。

（三）可读性与数目字管理

第三种理论基础涉及人类学与历史学中的重要工作。Scott（1998）用他敏锐的人类学视角剖析了国家推行项目背后的动机，提出了“可读性”这一概念。在他看来，国家往往具有这样的冲动，即试图使社会变得更为可读、更具条理，以便使收税、征兵、制止暴力这些行为变得更简便。固定姓氏的创建、度量衡的标准化、土地调查和人口登记制度的建立、自由租佃制度的出现、语言和法律条文的标准化、城市规划以及运输系统的组织等过程，其目的都在于可读性和简单化。因此，可读性是国家机器的中心问题。国家需要使得社会信息清晰化，才能进一步行使它的权力。

斯科特对于国家推进可读性的种种行为的描述，反映了近代西方国家在国家建设与现代化进程中对于“数目字管理”体系的追求。传统国家的治理一般具有“粗放经营”的特点，理论上被认为是制度结构分殊化程度不足的结果，反映了技术、统计和计算水平的低下（陈明明，2023）。中国帝制王朝的统治是这种“粗放经营”的典型。黄仁宇（1997）认为，中国古代的王朝虽然有发达的官僚体制，但国家治理往往依赖个人能力、道德规范和经验积累，缺乏数目字管理体系。这种体系并非仅限于数字的统计和量化管理，而且涉及国家财政、商业管理、产权的界定与保护等制度安排（卢现祥，2015），或者用周雪光（2011）的观点看，是一种技术治理模式在治国理政中的贯彻。这种体系的缺失不仅导致彼时的统治者及官僚机构在信息获取和传输上面临巨大困难（黄仁宇，2015），更造成长期的治理失效和制度困境。

（四）委托-代理理论

来自经济学的委托-代理理论构成了国家信息能力的第四种理论基础。委托-代理理论关注代理人相对于委托人的信息优势，以及委托人在这种情况下的激励和惩罚措施（赵蜀蓉、陈绍刚、王少卓，2014）。在委托-代理关系开始之前，委托-代理文献强调了隐藏信息或逆向选择的问题，这使得委托人不知道代

理人的精确偏好和专业技能，因此不知道代理人所投入工作的程度和产出质量。在委托-代理关系开始后，委托-代理文献指向了道德风险或隐藏行动的问题（Hölmstrom，1979）。在这种情况下，委托人无法监督代理人的工作状况和执行任务是否努力，无法有效评判代理人的遵从程度。

委托-代理关系中这些信息问题的存在给国家信息能力带来了挑战。依托于庞大的官僚机构，社会信息才能被国家所大量搜集，并最终传递至国家决策层。然而，国家决策者和官僚群体的关系正相当于国家内部的委托-代理关系，如何确保对官僚机构的监督是政治学和公共行政领域的经典难题。而且，委托-代理关系中存在的信息不对称性正是官僚群体同上级协商、交易性谈判的基础。因而，他们也有人为扩大和制造信息不对称的动机，其目的就在于增加自身的谈判筹码（米歇尔·克罗齐耶，2007）。由此，作为委托人的国家决策者如何实现对官僚群体的有效控制，是确保信息能够顺利传输的重要前提。

上述研究从不同的理论面向和学科视野为国家信息能力的研究提供了理论基础。在系统论和监控理论的脉络下，信息能力被视作是维持政治系统和权力运转的核心，具有重要的基础性作用。数目字管理与可读性研究脉络展现了国家如何从看似多元无序的社会信息中抽离出一般性的分析模式与信息集合。这可以被认为是国家信息能力有效提升的关键。委托-代理理论展现了国家信息能力的动态性，强调行动者在塑造国家信息能力中的作用。然而，这些各自独立的理论面向并未得到有效整合，难以形成系统的、具象化的知识图谱。

三、国家信息能力研究中的共识与争论

近年来，学界对于“信息能力”的研究开始形成了聚焦点。学者们在国家能力的视域中提出并发展了“国家信息能力”这一概念，并在概念的测量与实证方面取得了显著的进展。

（一）国家信息能力的概念化

在“国家信息能力”这一概念被提出之前，学者们主要在 Scott 的可读性概念脉络中讨论信息能力。正如上文所言，Scott 对于可读性概念的阐述揭示了国家“驯服”信息的努力。Lee 和 Zhang（2017：118）在 Scott 的工作基础上进一步推动了对可读性这一概念的理解，将其定义为“国家对其公民及其活动的知识的广度和深度”。可读性要求信息的标准化呈现，它既意味着国家拥有关于地方实践的信息，也意味着这些信息以国家管理者可以理解的标准化形式（例如地籍图、出生证、财产登记簿等）呈现（Lee & Zhang，2017）。在 Chen & Greitens（2022）对中国地方政府的信息整合平台的研究中，“可读性”这一概念的内涵被进一步扩大。他们认为，可

读性不仅包括国家收集信息的能力，还涉及国家储存、整合和管理信息的能力。

Brambor 等学者（2020）跳出了 Scott 的可读性概念脉络，首次提出了“信息能力”这一概念，并编制了 1789 年至 2015 年共 85 个国家的信息能力指数。在他们看来，信息是国家制定和执行规则、政策以及控制人员、活动和资源时最重要的资源，因而是理解国家能力时不可缺少的关键要素。他们将信息能力作为国家能力的重要组成部分，并将吉登斯、Mann 等人的研究，连同 Scott 的可读性研究脉络都纳入了国家能力这一领域的讨论中，从而为信息能力的相关讨论确立了一个清晰的理论基点。但令人费解的是，他们没有为“信息能力”这一概念给出正式的定义。Bowles（2023）研究了国家如何引导民众完成公民身份登记以建构其信息能力，但他们同样没有为此提供一个清楚的定义。这一重要的工作直到吕俊延和刘燚飞（2023）才得以完成。他们提出了当前关于国家信息能力最清楚的定义：国家辨识其治下公民及其活动状况的能力，关涉到国家“看到”并“看懂”社会的广度与深度。尽管他们没有进一步解释“看到”和“看懂”这两个词的含义，但不难推测，前者应当包含国家对于信息的搜集，并通过官僚机构完成信息传输的过程；后者则是将其转化为能够为官僚机构或统治者所能理解的知识的信息处理过程。

实际上，从 Mann（1984）对“国家基础性权力”的讨论开始，信息维度就被正式纳入了国家能力研究的关注点中。在他看来，国家基础性权力的发展依赖于劳动分工、读写能力、货币与度量衡以及交通联络这四个方面的发展。其中，读写能力和交通联络的发展都是为了信息在国家领土内的广泛和快速传播。在对基础性权力分析的过程中，Mann（1984）还提出了“后勤”（Logistics）这一颇具启发意义的概念，它包括自上而下的信息交流机制和基础设施建设等工作。这些工作通过对附着于社会上的信息进行收集、加工与储存，将国家基础性权力延伸至基层社会，实现了国家的意志统合（Hillel，2008）。在国内学界，欧树军（2013）提出的“国家认证能力”概念，郭凤林、顾昕（2020）对“国家监测能力”的研究也是将信息维度与国家能力相结合的重要创新。然而，从概念的层次看，国家信息能力是一个更具统合性的概念。可读性、国家认证能力和国家监测能力都可以被视作国家信息能力的一部分，它们更多涉及的是国家信息能力中国家对于社会信息的搜集部分。此外，国家信息能力这一概念相较于可读性具有更加清晰的理论基点，它处于“国家能力”这一更为系统的概念群和理论体系之中。这能够为“信息能力”的相关研究提供更系统、更具象化的知识图谱。

（二）国家信息能力的测量

概念的测量与定义一样，都是学术研究的基础性工作。从学者们的研究路径来看，目前国家信息能力的测量方式可以分为三类。

第一类方式来自国家能力的研究。正如上文所述，信息在国家能力的研究中扮演着重要的角色。因而，许多学者在测量国家能力时，用人口普查、土地籍登记等信息能力的指标作为测量国家能力的代理变量。D'Arcy 等学者（2019）的研究涉及了 159 个国家超过 1000 年的土地籍数据。在他们看来，土地籍与 Mann 和 Scott 关于国家基础性权力与可读性的讨论紧密相关，反映了国家对自身领土的渗透程度，以及国家对土地这一主要经济资产的了解程度。Hanson 和 Sigman（2021）在对现有国家能力测量指标的有效性分析中，将世界银行的各国 Statistical Capacity 数据、联合国的各国人口普查频率，以及 Brambor 等人（2020）开发的信息能力指数一并纳入国家能力测量的评估检验中。在国内，唐世平等学者（2022）将“信息决策能力”作为国家能力的主要维度之一，这一维度关注国家收集信息和做出高质量决策的能力，并将信息决策能力维度进一步划分为“信息收集”和“领导力”两个子维度。在测量上，他们用“人口普查频率与次数”“统计部门的数量和质量”作为信息收集维度的测量指标。

第二类方式是针对 Scott 所言的“可读性”的测量路径。这类研究以 Lee 和 Zhang（2017）的研究为代表。他们通过测量 1960—2012 年间 120 多个国家人口普查登记数据中的年龄准确性，来衡量不同国家所掌握的社会信息的可读性。具体而言，他们通过计算人口年龄堆积（Age Heaping）的程度来衡量人口年龄数据的准确性（年龄分布通常是一条自然光滑的曲线）。Charnysh（2022）采用了 Lee 和 Zhang（2017）的测量方式，以人口年龄堆积程度来衡量 1891—1892 年俄罗斯帝国对各族裔人口信息的可读性。与上述研究对人口普查的关注不同，Sánchez-Talanquer（2020）则使用土地籍登记情况来衡量社会信息的可读性。他们以哥伦比亚 1930—1946 年、1958—1974 年的土地籍登记情况为例，分析了分配政治、财产权和国家建设之间的关系，发现了社会信息可读性的形成逻辑，及其与国家税收之间的复杂关系。

第三类是关于国家信息能力本身的测量。在 Brambor 等学者（2020）具有开创性意义的研究中，他们编制了 1789—2015 年间 85 个国家的“信息能力”指数。对于具体的测量指标，他们选择了“人口普查”“民事登记”“人口登记”“统计机构”以及“统计年鉴”这五个指标。通过项目反应理论方法（Item Response Theory Methods），这五个指标被编制成一个国家的信息能力系数，并通过了主成分分析（Principal Component Analysis）和相关性分析（Correlation Analysis）等稳健性检验。不过，在最近的一项研究中，Bowles（2023）没有沿用 Brambor 等人的方法，而是采用“公民登记情况”来衡量国家的信息能力。在他们看来，虽然人口普查和公民登记都是国家获取人口信息的常用手段，但与人口普查所需要的高强制成本相比，公民登记是一种更常见也更经济的获取民众信息的方式，因为它往往与社会福利相联系，能吸引人们主动地参加，而不是强制。

现有研究中关于国家信息能力的测量见表1。

表1　现有研究中关于国家信息能力的测量

一级测量指标	二级测量指标	三级测量指标	来源
国家基础性权力（State Infrastructural Power）	土地籍指数	由国家管理的土地籍的存在 由国家管理的土地籍的质量 由国家管理的土地籍在领土范围内的实施程度	D'Arcy et al.（2019）
国家能力	行政能力（信息决策）	信息收集 领导力	唐世平、高岭、李立等（2022）
统计绩效指标（Statistical Performance Indicators）	数据使用 数据服务 数据产品 数据来源 数据基础设施	22个指标	世界银行（The World Bank）
可读性（Legibility）	人口普查中年龄数据的准确性	年龄堆积情况	Lee & Zhang（2017）
可读性（Legibility）	土地籍记录	土地登记数量 土地登记价值	Sánchez-Talanquer（2020）
国家信息能力（State Information Capacity）	人口普查	当年是否实施简单人口普查 当年是否实施现代人口普查 当年是否实施基于登记的人口普查	Bramboret et al.（2020）
	民事登记	当年是否实施民事登记	
	人口登记	当年是否实施人口登记	
	统计机构	当年是否存在统计机构	
	统计年鉴	统计年鉴是否覆盖该年份的数据	
国家信息能力（State Informational Capacity）	民事登记	个体出生登记情况	Bowles（2023）

注：世界银行使用了新的各国“统计绩效指标”（Statistical Performance Indicators）来替换原来的“统计能力得分”（Statistical Capacity Score）。

资料来源：作者根据相关文献及世界银行数据库资料整理。

（三）国家信息能力发展的影响因素

国家信息能力的形成和发展受到多重因素的制约和推动，近年来的研究对此做了许多探讨。大体上，这些研究可以依照权力视角、技术视角和行动者视角来进行归纳。

1. 权力视角

一些学者指出，国家需要解决相关的后勤问题来确保权力运转，这会带来国家对信息能力的投资。Brambor 等学者（2020）发现，国家信息能力发展与选举权扩大之间呈现显著的正相关关系。他们认为这是由于更广泛的选举权给国家带来了更大的后勤压力，从而促使国家收集和使用细致的信息来缓解这一压力。选举权的扩大只是国家面临的一类后勤问题。对于实行中央计划经济的单一共产主义政权（苏联、东德和古巴）来说，它们所采用的低压制、高再分配的治理模式同样带来了巨大的后勤压力。这些国家对政治动员和信息的巨大的需求，促使它们投资和采用更复杂的信息收集技术和机构，发展出复杂的信息国家（Dimitrov，2023）。

国家内部的权力配置模式也会影响信息能力的发展。Baumgartner 等学者（2017）发现，不同政体类型在权力配置模式上存在着很大的不同，这导致它们在问责机制和媒体活跃度等方面存在差异，从而影响信息在各自国家中的畅通程度。他们提出“信息优势”和“制度效率”两个竞争性假设，分析了巴西、土耳其、马耳他和俄罗斯这四个国家在不同时期的公共预算数据，从而对间断均衡理论（Punctuated Equilibrium Theory）进行检验。他们的研究证实了“信息优势”假设，即权力较为分散的国家得益于社会问责和活跃的媒体，有更强的能力收集有关社会和其他问题的信息，这表现为这些国家的公共预算变化曲线峰度更缓。

2. 技术视角

技术对于国家信息能力的重要性不难想象。社会信息的可读性是国家的普遍追求，但能达到什么程度，既取决于国家的意志和需要，也与国家的技术能力密切相关（韩志明，2019）。因此，一些学者认为技术革命是影响国家信息能力建构的关键变量。当技术低限度发展时，国家难以处理流散于社会的治理信息，因而依赖社群机制这一组织化技术收集相关信息，并实施简约治理；当可利用的技术手段不断革新时，国家强化行政化手段提取有用的信息，进而实现精准治理（吕俊延、刘燚飞，2023）。

伴随着数字化时代的来临，技术因素对于国家信息能力的重要性得到了进一步的彰显。凭借越来越多的信息汲取方式，如各类垂直管理的政府信息化系统、遥感卫星、监控设备和互联网等技术手段，国家强化了自身的信息能力，这不仅促使国家形成对治理对象更全面深刻的认知，还提升了国家汲取和整合信息的效率，切实解决国家治理面临的信息稀缺问题（孟天广、郑思尧，2023）。同时，大数据技术的应用能够增强信息传输的时效性、真实性和经济性，从而为缓解委托-代理关系中的信息不对称问题提供理论可能（汤峰、蓝国瑜，2023）。

3. 行动者视角

行动者视角着眼于官僚群体和民众在国家信息能力建构中的重要作用。官僚群体作为国家信息能力构建的关键角色，同时也存在着自利的倾向。这诱使他们向上级虚报信息、对抗审查（Boräng et al.，2018）。这种自利倾向也会促使官僚群体关注来自其他方面的压力，而忽视自身作为国家代理人的角色。有学者发现，当地方官员面临连任压力时，他们更新城市地籍的可能性要比其他城市中没有连任压力的候选人低约15%，因为对地籍进行登记有可能激怒避税选民或破坏官员与未登记选民的庇护关系，从而影响地方官员的连任（Christensen & Garfias，2020）。

民众是国家信息能力所指向的对象，当他们对国家的信息需求表示合作时，信息的扩大再生产就会更加顺利（韩志明，2024）。但出于对税收、征用等财产再分配手段的担心，拥有土地的民众往往反对国家登记他们的土地（Acemoglu & Robinson，2006；Boix，2003；Ziblatt，2008）。Sánchez-Talanquer（2020）通过对哥伦比亚的历史税收和地籍记录的分析修正了这一观点：为了使自己的土地财产合法化，民众会积极参加由国家组织的土地登记，只是在这个过程中，他们也可能操纵自己的土地估价，以尽量减少由土地登记产生的税收负担。不过，国家可以通过福利政策来促进民众的信息遵从。来自独立初期的坦桑尼亚案例显示，通过将福利分配与民事登记相联系，国家可以减少民众对税收的担忧，从而增强公民进行民事登记的愿望，提升国家信息能力（Bowles，2023）。

（四）国家信息能力的效应研究

探究国家信息能力产生的效应也是一种重要的研究视角。不过，目前这一主题还未形成系统的研究群。因此，这部分主要概述广义的信息能力在国家强制、汲取和行政能力中所产生的效应[①]，以期为未来国家信息能力的效应研究提供参考。

信息有助于提升国家的强制能力，是国家实行社会控制的基础。正如Fearon和Laitin（2003）所言：在对付国内的叛乱分子时，最佳的时机就是在叛乱未发生时将他们找出。这对于传统国家而言是困难的，但对于现代国家而言，其强大的监控能力能够帮助它们完成这项任务（吉登斯，1998）。此外，有学者发现，一些国家加强信息能力的努力是影响国家治理社会和维护公共秩序的关键，这影响了国家的基础性权力（Chen & Greitens，2022）。

① 这三种国家能力基本代表了对国家能力的主流理解，见Hanson，J. K.，& Sigman，R.（2021）。此外，Besley等人（2011），Luna & Soifer（2017）和Berwick等人（2018）也提出了他们对于国家能力的理解，但这些理解要么可以通过强制、汲取和行政而得到反映，要么因为关注特定的背景而在一般性上表现不佳。

信息也被认为是确保国家有效征税的重要因素，而税收正是国家汲取能力的核心。显然，当国家缺乏某些群体的准确信息时，这些群体就更难被征税（Lee & Zhang，2017；Charnysh，2022）。这被认为是过去各国税收占 GDP 的比重一直远低于当今高度发达国家的主要原因之一（Pomeranz & Vila-Belda，2019）。即使在当代，一些发展中国家的税收结构和征税方式仍然反映了信息获取的有限性（Gordon & Li，2009；Kiser & Sacks，2009：183-200）。一些发达国家的案例也显示了信息对于国家汲取能力的重要性。例如，瑞典因具有系统地监控人口及其资产的优良传统，至今仍然是最有效的税收国家之一（Hallenberg，2012；D' Arcy & Nistotskaya，2017）。在美国，当越来越多的自我雇佣工作方式转变成雇佣劳动（Wage Labor），国家获得了更多关于个人收入的信息，导致州级所得税大幅扩张（Jensen，2022）。但信息是提升国家汲取能力的一个必要不充分条件，因为其他因素如法律执行能力、政治约束、腐败和纳税人的遵从性等也起着至关重要的作用（Pomeranz & Vila-Belda，2019）。例如，来自智利和厄瓜多尔的随机实验就表明，只有当信息与执法威慑相结合时，国家才能形成有效的税收执法机制（Pomeranz，2015；Carrillo et al.，2017）。

信息也被认为对于国家行政能力有较大的影响。这里的国家行政能力主要指的是国家提供公共物品（服务）的能力。这些能力高度依赖信息。例如，政府需要掌握复杂多变的地方社会情境，来帮助它们完成有效的福利政策提供（王雨磊，2016）。一般而言，信息能力较强的国家和地区，在公共产品和服务的提供上做得更好。Lee 和 Zhang（2017）通过分析 120 多个国家的国家层面和次国家层面的人口普查数据发现，具有较强可读性的地区税收征管效率更高，公共产品供给也更多。除此之外，信息还能提升公共物品供给的公平性。在中国，大数据监督平台协助政府及时地回复公民的询问和投诉，降低了贫困公民无法领取补贴的可能性（Zhu et al.，2022）。公民还可以将自己的信息与他人进行比对，评估自己是否受到了公平对待，并通过平台的举报功能向政府反映扶贫中的不当行为（Zhu et al.，2022）。在印度，生物认证技术为政府提供了关于福利政策对象的精准信息，从而提升了政府向目标受益人准确提供福利的能力（Muralidharan et al.，2016）。信息对于公共物品提供的积极效应还可以通过赋权社会而实现。在发展中国家，由中央政府主导的再分配项目，经常在实施的过程中受到地方官员的干扰。有学者发现，向再分配项目的受惠者提供关于项目信息的卡片，能够有效减少这种干扰，确保中央政府在再分配项目中的意图得以贯彻，以及保证项目的公平性（Banerjee et al.，2018）。

当然，信息能力也有可能弱化国家能力。在福山（2017）看来，国家职能过于庞杂通常意味着较弱的国家能力。国家信息能力得到强化的同时也可能伴随着国家职能范围的延伸，而这可能造成国家能力的弱化。一方面，国家能

“看见”和“看懂”大量社会事实本身，并不自然导向国家能处理好庞杂的事务；另一方面，一旦国家将职能拓展至社会生活的方方面面，其自身的有效性和自主性将被削弱，从而形成“弱国家”的局面（吕俊延、刘燚飞，2023）。

（五）对既有研究的反思

总的来看，当前学界的研究仍然以广义的“信息”或“信息能力”为主，针对国家信息能力概念的直接探讨较少。

第一，目前学界对于国家信息能力尚未形成统一的认识。许多研究在讨论国家信息能力时，并没有对其进行清晰的定义。这导致学者们所讨论的国家信息能力在很多时候并不是同一个概念，所测量的概念维度也不一致，难以产生有效的知识积累。因而，如何形成对于国家信息能力的概念共识，以及如何在未来的研究中吸收过去有关可读性、国家认证能力和国家监测能力等家族性概念的研究成果，是进一步推进国家信息能力研究亟须完成的基础性工作。概念化是研究的基点，概念空间的碎片化不利于相关研究的推进。为此，研究者需要系统地审视现有的理论框架，明确各概念之间的差异和联系，以便更准确地捕捉和衡量国家信息能力的各个维度。

第二，对于国家信息能力的测量缺乏足够的区分度。首先，由于只有极少数国家不收集人口普查数据，仅仅使用人口数据在一定程度上忽略了可读性问题所存在的实质性范围变化（Lee & Zhang，2017）。其次，对于许多发达国家来说，人口普查和登记工作早已常态化。正因此，为了获得进一步的区分度，Brambor 等学者（2020）还将人口登记进行了进一步的划分，分类出了简单人口普查、现代人口普查和基于人口登记的普查三种类型。但考虑到基于人口登记的普查尚未被确定为未来人口普查工作所统一使用的方式，这种分类方式仍然值得商榷。最后，部分国家未定期出版统计年鉴，并不意味着它们缺乏相应的统计数据。这可能只是政府出于经济效益、公开意愿等因素，暂不希望发布相关数据。

第三，在解释国家信息能力方面，目前的研究大致可以通过权力、技术和行动者这三种理论视角来进行归纳。然而，这三种理论视角的文献之间缺乏足够的对话。这一方面与国家信息能力的概念建构缺乏共识有关，另一方面也反映了不同理论视角对国家信息能力的关注差异。

第四，关于国家信息能力效应的研究还未得到足够的关注。正如上文所言，国家信息能力为我们理解国家与国家能力提供了重要的分析视角，广义的信息能力与国家各项能力之间的关联也得到了大量研究的证实。然而，目前仍缺乏从国家信息能力这一视角出发的系统性分析。概念在社会科学中的意义不仅在于描述和概括经验世界，也在于解释。国家信息能力的效应研究仍具有巨大的理论和实证空间。

四、理解国家信息能力的“权力-技术-行动者”框架

综上所述，目前学界的许多工作已经推动了国家信息能力研究的发展。但是，其中直接关注国家信息能力的研究仍然较少，而且尚未形成足够的共识来推进有效的知识积累。基于此，本文意在现有文献的基础上，提出一项理解国家信息能力的“权力-技术-行动者”分析框架。该框架整合了对国家信息能力的理解，分别从宏观、中观和微观三个层次来剖析国家信息能力。

（一）权力：权力配置与有效执行的政治逻辑

权力视角反映了国家治理中权力配置与有效执行的政治逻辑。强大的国家信息能力涉及如何通过技术手段和制度安排，实现对社会和官僚机构的有效监控，为权力运作提供“后勤”支持。但权力的分配与执行模式也会从宏观上对国家信息能力产生深远影响。当权力集中于中央政府时，信息收集和处理机制往往倾向于高度集权化，旨在确保政策制定的快速性和执行的统一性。此模式下，信息能够迅速汇总至中央，但可能因流动路径的单一性而导致地方反馈的延迟或被忽视，也可能使得决策者被困在信息供应不足的决策环境中。此外，由于权力的集中与问责方式的单一，信息更加容易被人为扭曲和操纵，从而导致严重的信息问题（Ronald，1998：20；Xiao & Womack，2014）。

在权力较为分散的体制中，地方政府和各级行政部门享有更大自主权，信息的获取和处理机制也相对分散。这种权力配置模式有助于国家灵活地收集信息，并采取有针对性的治理措施。但这也有可能导致信息碎片化和信息噪声（Baumgartner & Bryan，2015：33-34）。由于缺乏权力的整合机制，官僚机构之间的信息共享和沟通可能不够顺畅，彼此关注的议题和分析方法可能不同，信息孤岛和信息噪声由此形成。因此，权力的配置与执行模式直接关系到国家信息能力的构建与运作，如何达至权力集中与分散之间的平衡，是提升信息能力的关键。

（二）技术：复杂实际与规则稳定的制度逻辑

中观层次的技术视角关注国家为减少社会不确定性所做出的努力。正如Scott（1998）所言，国家具有一种清晰化社会的冲动，目的是加强社会的信息相对于国家的可读性。技术视角展现了国家治理中的复杂实际与规则稳定的制度逻辑，这一逻辑关注国家如何从纷繁复杂的社会现实中通过标准化的过程抽离出模式化、系统性的可读信息，并运用技术化、系统化的思维方式来管理国家和社会。国家信息能力依赖这种制度化的转化过程，因为未经规则整理的社

会信息难以直接转化为国家能够理解的知识。例如，国家依靠“制图术”逐步建立起覆盖全国的土地信息系统，从而获得对其治下领土的可分析和可控制的标准化知识（杜月，2017）。

复杂实际与规则稳定的制度逻辑促使国家通过技术手段来实现这一目标。这里的技术手段包括物理性技术和组织性技术（吕俊延、刘燚飞，2023）。物理性技术体现于国家运用科学手段来收集、分析和传播信息。这些手段包括通信设备、监控系统、数据存储与处理技术等，用以支持国家信息系统的高效运行。物理性技术不仅能增强信息的获取速度和广度，还能提高信息处理的准确性和实时性。通过不断更新的物理性技术，国家可以建立更为精准和全面的信息网络，消除社会信息的不确定性。组织性技术是指国家通过制度设计、组织结构优化以及社群机制的整合来增强信息能力。它为信息的搜集、传输和处理提供了结构性框架，使国家能够有效地组织和运用信息资源，建立起数目字管理体系。通过完善的行政机制，国家可以有效地驾驭技术手段的革新，最大化地增强信息能力。通过社群机制，国家能够调动社会力量，在信息收集和反馈过程中发挥补充作用。这种结合行政与社群机制的组织性技术，提升了国家信息系统的灵活性和适应性，使其在应对复杂社会问题时具有更强的治理能力。

（三）行动者：激励与控制的科层逻辑

行动者视角为理解国家信息能力提供了微观面向。在国家信息能力的整体研究中，学者们对各类行动者，特别是官僚群体的关注较少。因而，有学者指出，现有关于国家信息能力的研究没有考虑官僚机构所带来的复杂性（Zhu et al.，2022）。实际上，对于国家的决策精英来说，他们虽然是国家的实际决策者，也需要借助庞大的官僚机构来获取社会层面的精确信息。国家的官僚机构就像是触角，延伸至社会的各个角落，汲取来自社会的各种信息。但是，这并不意味着决策层可以完全依靠它们。在委托-代理关系下，委托方和代理方之间存在着天然的信息不对称。由此，委托人如何实现对代理人的激励与控制，从作为代理方的下级政府那里获取更多真实的信息，是影响国家信息能力的一个重要因素。

行动者视角由此反映了国家治理中的激励与控制的科层逻辑。这一逻辑强调国家决策层与官僚机构的互动。国家信息能力依赖于决策层如何激发并维持官僚系统的有效运作，确保信息的真实性与及时性。决策层需要设计一套动态的激励与控制机制，以确保官僚机构不仅遵循既定程序进行信息收集与传输，还能在实际操作中保持灵活性与适应性。例如，提供基于绩效的奖励或惩罚机制可以促使官员及时上报信息，并减少信息传递中的偏差。借助这种激励与控制手段，信息在传输的过程中不断被校正和优化，信息传输变得更加高效、真实。忽视这种动态的激励控制关系，可能会导致信息流动中的滞后或扭曲，从

而导致对国家信息能力的误判。因此，微观层面的行动者视角揭示了国家信息能力建设中官僚机构的关键角色，以及在决策层持续调控下实现信息的真实传递和准确利用的重要性。

基于上述讨论，本文提出一项理解国家信息能力的“权力-技术-行动者”分析框架（见图 1）。这个框架展现了国家如何通过国家治理中的三种逻辑协作，确保信息能力的有效运作。这三种逻辑看起来彼此独立，实则相互关联。在国家信息能力的宏观层次上，权力视角揭示了权力运作模式对国家信息能力的影响。权力的配置与执行在很大程度上左右着信息的流动模式，对信息质量亦有着举足轻重的影响。除此之外，它还在很大程度上塑造决策层对官僚群体的激励与控制模式。在权力集中的国家，决策层对官僚群体具有高度的控制权，但这并不意味着良好的控制效果。相反，委托-代理关系产生的信息问题在权力集中的环境中被加剧。为了缓解这一问题，权力集中的国家倾向于使用更多的技术手段来加强对于官僚群体的监督与控制，扩大直接从社会中获取信息的途径。在中观层次上，技术视角强调复杂实际与规则稳定的制度逻辑，关注国家如何通过技术手段将复杂多变的社会信息转化为可供决策的系统性信息。凭借先进的技术性手段，国家可以更有效地减少由人为干预所导致的信息扭曲，从而提升信息的真实性与时效性。此外，技术因素也会促使国家调整其权力配置与执行模式，以便更好地利用技术来处理问题。技术带来的治理模式的变迁不仅能够改变政府治理的决策机制，也将改变政府治理的流程和制度，进而影响到国家权力的分配（黄其松，2022）。在微观层次上，行动者视角关注官僚群体在信息收集和传输过程中的角色与行为，以及信息从最基层的社会现实之中被精准提炼，并最终上报至决策层的过程。同时，对科层内部的激励与控制需求，也会促进技术手段的变革与权力模式的再分配。总之，单一的权力、技术或行动者视角无法完整呈现国家信息能力的概念内涵。未来对于国家信息能力的研究，应关注到该概念中交织缠绕的三种逻辑，形成对于国家信息能力更加准确的理解。

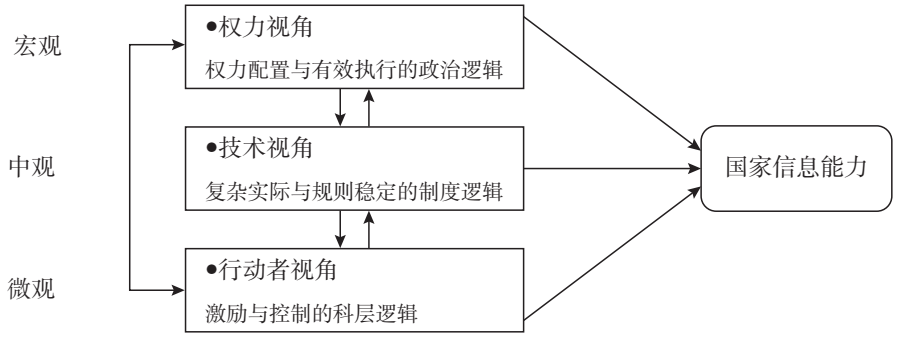


图 1　理解国家信息能力的“权力-技术-行动者”分析框架

资料来源：作者自制。

五、总结与展望

国家信息能力研究对于理解国家治理至关重要，它不仅填补了国家能力研究中长期缺少的一块拼图，还有助于深入揭示信息在治国理政中的基础性作用。然而，该领域的研究尚处于起步阶段。学者们对于国家信息能力的定义尚未达成共识，概念混用的情况比较普遍，且在概念的界定与测量之间存在一定的割裂。这掣肘了该领域研究的进一步推进，难以形成有效的知识积累。本文提出理解国家信息能力的“权力-技术-行动者”分析框架，揭示了国家信息能力实际上是权力配置与有效执行的政治逻辑、复杂实际与规则稳定的制度逻辑和激励与控制的科层逻辑这三种国家治理逻辑的相互缠绕。

在未来国家信息能力的研究中，除了进一步完善概念定义与测量的基础性工作外，以下几个方面也值得学者们进一步探索。

第一，加强关于国家信息能力动态演进机制的研究。现有的研究往往聚焦国家信息能力的静态因素，对行动者、权力等动态因素关注较少。国家信息能力实际上是各种政治行动者互动的结果，与权力的配置和执行紧密联系。对于带有极强交互性质的信息来说，其在传输过程中的真实性和完整性很可能会发生变化。静态的分析无法捕捉国家信息能力的种种细节，更存在对信息传输的质量不加区分从而导致误判的风险。一方面，委托-代理问题的存在意味着我们不能忽视官僚群体在塑造信息能力中的关键作用。另一方面，国家与社会的互动也提供了理解信息能力的重要面向。正如上文所述，一些研究已经关注到社会在国家信息能力建构中的独特作用，发现社会的遵从与抵制会直接影响到国家信息能力的发展（Sánchez-Talanquer，2020；Christensen & Garfias，2020；Bowles，2023）。实际上，国家与社会的互动也会影响决策者与官僚群体之间的信息博弈。一方面，当社会对国家的信息需求表示遵从时，国家决策层将会得到更为直接的信息来源，来验证经官僚系统上报的信息的真实性。另一方面，强大的社会本身就是对官僚机构的重要监督力量，有助于制约官僚机构的自利性。在未来的研究中，学者们可以从动态情境中分析国家信息能力，关注行动者之间的权力与信息互动。

第二，国家信息能力如何编织国家能力网络？信息是国家能力生产的基础机制（孟天广、郑思尧，2023）。学界对于信息在国家能力中的基础性功能已有一定共识，但系统地讨论信息能力与其他各项国家能力的研究并不多。正如上文所述，一些文献关注了“信息”的某一些特质对国家能力的影响，如监控（Xu，2020）、人口普查（Charnysh，2022）、地籍（D’Arcy & Nistotskaya，2017）等。但这些只是国家信息能力中的单一维度。国家信息能力是一个多维度的概

念，只有系统性的讨论才能厘清国家信息能力与其他各项国家能力之间的整体交互效应，获得更多颗粒度的信息。此外，现有的相关研究处于理论与实证的失衡局面，大多研究强于理论或逻辑上的推演，基于数据的实证检验结果仍然较少。因此，国家信息能力就像是一条隐形的线，学者们虽然知道它对于国家能力的重要性，但仍不清楚它如何编织国家能力网络。

第三，数字时代国家信息能力的双轨演进。数字与智能技术的应用催生出传统信息与数字信息的双轨体系。传统信息体系（如人口普查、地籍登记等）依赖标准化程序与科层制传输，而数字信息体系（如社交媒体、大数据等）具有实时性、碎片化和交互性特征。对此，数字与智能技术的应用重构了国家信息能力的技术基础，有望带来国家信息能力的革新。现有的许多研究关注到了这一点，但仍有值得探讨的空间。首先，数字与智能技术深刻改变了中央与地方政府之间的信息博弈态势。例如，数字技术通过区块链、云计算等手段革新了传统信息的采集方式（如区块链技术赋能不动产登记实现房产信息实时核验），将传统信息数字化，使得此类信息的采集与更新不再完全依赖于地方政府。再如，数字技术的广泛应用产生“数实相融”的新型治理情境，而中央、省市和基层政府在数据资源和数据权限上的不对等催生了政府治理模式的变化（向静林、艾云，2023）。其次，数字与智能技术给国家的信息能力带来了挑战。传统信息处理依赖统计抽样技术，而数字信息存在海量化、非结构化的难题。国家虽然可以通过 AI 算法提升数据处理效率，但仍面临两大挑战：其一，技术应用需要突破传统科层制的组织惯性，如“行政吸纳技术”模式要求官僚体系同时具备数据素养与制度创新能力（侯利文，2021）；其二，数字时代的信息搜集和处理需要超越静态分类体系。数字时代信息的流动性打破了传统的信息层级结构，形成去中心化的传播网络。国家虽然能通过技术手段建立信息监控节点，但快速流动的信息不断重构着信息链条，给国家的信息处理带来了巨大的难题。最后，数字和智能技术潜藏着巨大的伦理风险。新的技术在赋能国家信息能力的同时，也可能使国家的权力和欲望不断膨胀，破坏国家与社会的力量平衡关系。这与国家-社会共同成长的理想图景背道而驰。考虑到数字和智能技术带来的变革与挑战，关于国家信息能力的研究不能只依赖于政治学的力量，多学科的交叉融合应是未来的研究趋势。

参考文献

安东尼·吉登斯（1998）. 民族-国家与暴力. 胡宗泽等，译. 北京：生活·读书·新知三联书店.

Giddens, A.（1998）. *The Nation-State and Violence*.（Hu, Z. Z. Trans.）. Beijing: SDX Joint Publishing Company.（in Chinese）

陈明明（2023）. 数字化治理：现代国家的技术、组织与价值. 浙江社会科学，（1）：59-66.

Chen, M. M.（2023）. Digital Governance: Technology, Organization and Values of the Modern State. *Zhejiang Social Sciences*,（1）: 59-66.（in Chinese）

戴维·伊斯顿（1998）. 政治生活的系统分析. 王浦劬，译. 北京：华夏出版社.
Easton, D. A.（1998）. *A Systems Analysis of Political Life*.（Wang, P. Q. Trans.）. Beijing: Huaxia Publishing House.（in Chinese）
邓小南（2008）. 宋代信息渠道举隅：以宋廷对地方政绩的考察为例. 历史研究，（3）：136-140+191-192.
Deng, X. N.（2008）. Examples of Information Channels in the Song Dynasty: Illustrations from the Song Court's Inspections of Local Administrative Achievements. *Historical Research*,（3）: 136-140+191-192.（in Chinese）
杜月（2017）. 制图术：国家治理研究的一个新视角. 社会学研究，32(5)：192-217+246.
Du, Y.（2017）. Cartography: A New Framework of National Governance. *Sociological Studies*, 32(5): 192-217+246.（in Chinese）
弗朗西斯·福山（2007）. 国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序. 黄胜强等，译. 北京：中国社会科学出版社.
Fukuyama, F.（2007）. *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*（Huang, S. Q. Trans.）. Beijing: China Social Sciences Press.（in Chinese）
郭凤林、顾昕（2020）. 国家监测能力的建构与提升——公共卫生危机背景下的反思. 公共行政评论，13(3)：6-26+193.
Guo F. L., & Gu, X.（2020）. Building and Upgrading State Surveillance Capability: Reflections Against the Background of Public Health Crisis. *Journal of Public Administration*, 13(3): 6-26+193.（in Chinese）
侯利文（2021）. 国家能力与大数据：迈向一种信息维度的国家理论. 学习与实践，（7）：63-72.
Hou, L. W.（2021）. State Capacity and Big Data: Towards a State Theory from Information Dimension. *Study and Practice*,（7）: 63-72.（in Chinese）
黄仁宇（1997）. 资本主义与二十一世纪. 北京：生活·读书·新知三联书店.
Huang, R. Y.（1997）. *Capitalism and the 21st Century*. Beijing: SDX Joint Publishing Company.（in Chinese）
黄仁宇（2015）. 放宽历史的视界. 北京：生活·读书·新知三联书店.
Huang, R. Y.（2015）. B*roadening the Horizons of Chinese History*. Beijing: SDX Joint Publishing Company.（in Chinese）
黄其松（2022）. 数字时代的国家理论. 中国社会科学，（10）：60-77+205.
Huang, Q. S.（2022）. Theory of the State in the Digital Age. *Social Sciences in China*,（10）: 60-77+205.（in Chinese）
韩志明（2019）. 国家治理的信息叙事：清晰性、清晰化与清晰度. 学术月刊，51(9)：82-94.
Han, Z. M.（2019）. The Clarity and the Operational Logic of State Governance. *Academic Monthly*, 51(9): 82-94.（in Chinese）
韩志明（2024）. 双向清晰化的过程及其融合治理——对国家与社会关系的信息分析. 政治学研究，（3）：111-124+244.
Han, Z. M.（2024）. The Process of Two-way Clarification and Its Integrated Governance: Information Analysis of the Relationship Between State and Society. *CASS Journal of Political Science*,（3）: 111-124+244.（in Chinese）
吕俊延、刘燚飞（2023）. 国家的"视力"：技术革命与国家信息能力建构. 政治学研究，（5）：97-113+209.
Lyu, J. Y. & Liu, Y. F.（2023）. The Vision of the State: Technological Revolution and State Information Capacity Building. *CASS Journal of Political Science*,（5）: 97-113+209.（in Chinese）
卢现祥（2015）. 中国为什么缺乏数目字管理？——基于制度分析的视角. 江汉论坛，（7）：5-10.
Lu, X. X.（2015）. Why Does China Lack Mathematical Management System? A Perspective Based Institutional Analysis. *Jianghan Tribune*,（7）: 5-10.（in Chinese）
孟天广、郑思尧（2023）. 国家治理的信息理论：信息政治学的理论视角. 政治学研究，（6）：117-130+233-234.
Meng, T. G., & Zheng, S. Y.（2023）. Information Theory of State: The Theoretical Perspective on Politics of Information. *CASS Journal of Political Science*,（6）: 117-130+233-234.（in Chinese）
米歇尔·福柯（1995）. 规训与惩罚：监狱的诞生. 刘北成等，译. 北京：生活·读书·新知三联书店.
Foucault, M.（1995）. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*（Liu, B. C., et al. Trans.）. Beijing: SDX Joint Publishing Company.（in Chinese）
米歇尔·福柯（2018）. 必须保卫社会：法兰西学院课程系列：1976. 钱翰，译. 上海：上海人民出版社.
Foucault, M.（2018）. *Society Must Be Defended: Institut de France Course Series*: 1976.（Qian, H. Trans.）. Shanghai: Shanghai People's Publishing House.（in Chinese）
米歇尔·克罗齐耶、爱哈尔·费埃德伯格（2007）. 行动者与系统——集体行动的政治学. 张月等，译. 上海：上海人民出版社.
Crozier, M., & Friedberg, E.（2007）. *L'acteur et le systeme: les contraintes de l'action collective*.（Zhang, Y., et al.

Trans.). Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
欧树军（2013）. 国家基础能力的基础：认证与国家基本制度建设. 北京：中国社会科学出版社.
Ou, S. J. (2013). *The Foundation of Infrastructural State Capacity: Identification and the Construction of Basic State Institutions*. Beijing: China Social Sciences Press. (in Chinese)
汤峰、蓝国瑜（2023）. 大数据治理技术与央地关系的优化——基于信息政治学视角的分析. 公共行政评论，16(2)：138-156+199.
Tang, F., & Lan, G. Y. (2023). Big-data Governance Technology and Optimization of Central-local Relations: Based on the Perspectiveof Information Politics. *Journal of Public Administration*, 16(2): 138-156+199. (in Chinese)
唐世平、高岭、李立、陆逸超（2022）. 国家能力：走出理论荒野. 学术月刊，54(11)：68-83.
Tang, S. P., Gao, L., Li, L. & Lu Y. C. (2022). State Capacity: Out of Theoretical Wilderness. *Academic Monthly*, 54(11): 68-83. (in Chinese)
王雨磊（2016）. 数字下乡：农村精准扶贫中的技术治理. 社会学研究，31(6)：119-142+244.
Wang, Y. L. (2016). Dripping the Digits Down: Technical Governance in the Rural Targeted Poverty Alleviation. *Sociological Studies*, 31(6): 119-142+244. (in Chinese)
向静林、艾云（2023）. 数字社会发展与中国政府治理新模式. 中国社会科学，(11)：4-23+204.
Xiang, J. L., & Ai, Y. (2023). The Development of Digital Society and the New Model of Chinese Government Governance. *Social Sciences in China*, (11): 4-23+204. (in Chinese)
赵蜀蓉、陈绍刚、王少卓（2014）. 委托代理理论及其在行政管理中的应用研究述评. 中国行政管理，(12)：119-122.
Zhao, S. R., Chen, S. G., & Wang, S. Z. (2014). Review on the Principal-agent Theory and Its Applied Study in Public Management in China. *Chinese Public Administration*, (12): 119-122. (in Chinese)
周雪光（2011）. 权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑. 开放时代，(10)：67-85.
Zhou, X. G. (2011). The Authority System and Effective Governance: The Institutional Logic of State Governance in Contemporary China. *Open Times*, (10): 67-85. (in Chinese)
Acemoglu, D., & James, R. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
Banerjee, A., Hanna, R., Kyle, J., Olken, B. A., & Sumarto, S. (2018). Tangible Information and Citizen Empowerment: Identification Cards and Food Subsidy Programs in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 126(2): 451-491.
Baumgartner, F. R., & Bryan, D. J. (2015). *The Politics of Information*. Chicago: Chicago University Press.
Baumgartner, F. R., Carammia, M. & Epp, D. A., et al. (2017). Budgetary Change in Authoritarian and Democratic Regimes. *Journal of European Public Policy*, 24(6): 792-808.
Berwick, E., & Christia, F. (2018). State Capacity Redux: Integrating Classical and Experimental Contributions to an Enduring Debate. *Annual Review of Political Science*, 21(1): 71-91.
Besley, T., & Persson, T. (2011). *Pillars of Prosperity*. Princeton: Princeton University Press.
Boix, C. (2003). *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
Boräng, F., Agnes, C., Marcia, G. & Christian, S. (2018). Cooking the Books: Bureaucratic Politicization and Policy Knowledge. *Governance*, 31(1): 7-26.
Bowles, J. (2023). Identifying the Rich: Registration, Taxation, and Access to the State in Tanzania. *American Political Science Review*, 118(2): 602-618.
Brambor, T., Goenaga, A., Lindvall, J., & Teorell, J. (2020). The Lay of the Land: Information Capacity and the Modern State. *Comparative Political Studies*, 53(2): 175-213.
Carrillo, P., Pomeranz, D., & Singhal, M. (2017). Dodging the Taxman: Firm Misreporting and Limits to Tax Enforcement. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(2): 144-164.
Charnysh, V. (2022). Explaining out-group Bias in Weak States: Religion and Legibility in the 1891/1892 Russian Famine. *World Politics*, 74(2): 205-248.
Chen, H., & Greitens, S. C. (2022). Information Capacity and Social Order: The Local Politics of Information Integration in China. *Governance*, 35(2): 497-523.
Christensen, D., & Garfias, F. J. (2020). The Politics of Property Taxation: Fiscal Infrastructure and Electoral Incentives in Brazil. *The Journal of Politics*, 83(4): 1399-1416.
D' Arcy, M., & Nistotskaya, M. (2017). State First, Then Democracy: Using Cadastral Records to Explain Governmental Performance in Public Goods Provision. *Governance: An International Journal of Policy Administration and*

Institutions, 30(2): 193-209.
D'Arcy, M., Marina, N., & Robert, E. (2019). Mapping the State: Measuring Infrastructural Power Throught Cadastral Records. Proceedings of the International Federation of Surveyors' Working Week. Hanoi.
D'Arcy, M., & Nistotskaya, M. (2021). State Capacity, Quality of Government, Sequencing and Development Outcomes. In Bågenholm, A., Bauhr, M., Grimes, M., & Rothstein, B. Eds. *The Oxford Handbook of the Quality of Government*. New York: Oxford University Press.
Deutsch, K. W. (1963). *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. New York: The Free Press.
Dimitrov, M. K. (2023). *Dictatorship and Information*, New York: Oxford University Press.
Fearon, J. D., & Laitin, D. D. (2003). Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *American Political Science Review*, 97(1): 75-90.
Gordon, R., & Li, W. (2009). Tax Structures in Developing Countries: Many Puzzles and a Possible Explanation. *Journal of Public Economics*, 93(7-8): 855-856.
Hallenberg, M. (2012). For the Wealth of the Realm: The Transformation of the Public Sphere in Swedish Politics, c. 1434-1650. *Scandinavian Journal of History*, 37(5): 557-577.
Hanson, J. K., & Sigman, R. (2021). Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *The Journal of Politics*, 83(4): 1495-1510.
Hillel, S. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43: 231-251.
Hölmstrom, B. (1979). Moral Hazard and Observability. *The Bell Journal of Economics*, 74-91.
Jensen, A. (2022). Employment Structure and the Rise of the Modern Tax System. *The American Economic Review*, 112(1): 213-234.
Kiser, E., & Sacks, A. (2009). Improving Tax Administration in Contemporary African States: Lessons from History. In Martin, I. W., Mehrotra, A. K. & Prasad, M., Eds. *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*. New York: Cambridge University Press.
Lee, M. M., & Zhang, N. (2017). Legibility and the Informational Foundations of State Capacity. *The Journal of Politics*, 79(1): 118-132.
Luna, J. P., & Soifer, H. D. (2017). Capturing Sub-National Variation in State Capacity: A Survey-based Approach. *American Behavioral Scientist*, 61(8): 887-907.
Mann, M. (1984). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *European Journal of Sociology*, 25(2): 185-213.
Muralidharan, K., Niehaus, P., & Sukhtankar, S. (2016). Building State Capacity: Evidence from Biometric Smartcards in India. *The American Economic Review*, 106(10): 2895-2929.
Pomeranz, D. (2015). No Taxation without Information: Deterrence and Self-enforcement in the Value Added Tax. *American Economic Review*, 105(8): 2539-2569.
Pomeranz, D., & Vila-Belda, J. (2019). Taking State-Capacity Research to the Field: Insights from Collaborations with Tax Authorities. *Annual Review of Economics*, 11(1): 755-781.
Ronald, W. (1998). *The Political Economy of Dictatorship*. New York: Cambridge University Press.
Sánchez-Talanquer, M. (2020). One-Eyed State: The Politics of Legibility and Property Taxation. *Latin American Politics and Society*, 62(3): 65-93.
Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven and London: Yale University Press.
Shannon, C. E. (1948). A Mathematical Theory of Communication. *The Bell System Technical Journal*, 27(3): 623-656.
Suryanarayan, P. (2024). Endogenous State Capacity. *Annual Review of Political Science*, (27): 233-243.
Xiao, K., & Womack, B. (2014). Distortion and Credibility within China's Internal Information System. *Journal of Contemporary China*, 23(88): 680-697.
Zhu J., Xiao, H., & Wu, B. (2022). From Big Data to Higher Bureaucratic Capacity: Poverty Alleviation in China. *Public Administration*, 102(1): 61-78.
Ziblatt, D. (2008). Does Landholding Inequality Block Democratization? A Test of the "Bread and Democracy" Thesis and the Case of Prussia. *World Politics*, 60(4): 610-641.

责任编辑：黄冬娅

书评

基层社会何以重构？

——评郁建兴等著《重构基层社会》

邱泽奇*

【摘要】《重构基层社会：浙江桐乡“三治融合”建设（2013—2023年）研究》（以下简称《重构》）的出版触发了政治学、公共管理学、社会学领域对中央/国家与基层关系的重新讨论。《重构》把基层治理放在基层社会里，把基层社会放在中国社会里，无疑是理解基层治理的新理论视角。同时，《重构》也引出了一些值得进一步探讨的问题。在《重构》基础上，本文认为，在中央/国家与基层关系中，至少存在两个层次的关系模式，即形制的与技术的关系模式。从这两个层次出发，可以厘清一些概念上的争议，如单一制国家、国家与社会以及基层社会等。

【关键词】《重构基层社会》　桐乡经验　国家与基层关系

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）02-0185-11

商务印书馆2024年1月26日在北京商务印书馆礼堂举行新书发布会，发布郁建兴教授等著《重构基层社会：浙江桐乡“三治融合”建设（2013—2023年）研究》（以下简称《重构》）。作为学术界的一员，我荣幸地受邀，到会学习，聆听专家们的发言，也汇报了自己的心得体会，讨论自治法治德治的接合点，且提出了何以重构的问题。

在一个仪式上发言大都也是仪式性的。把想说的话写出来，长短由己，向各位方家请教，或许是一个可行的选择，这便是本文的由来。

一、桐乡与枫桥

我第一次见到《重构》的时间比发布会还要早几个月。在2023年8月29—30日浙江工商大学举办第四届推进自治法治德治三治融合基层治理学术研讨会

* 邱泽奇，北京大学中国社会与发展研究中心主任、社会学系教授。

上，主办方发放了《重构》的打印稿，那是我第一次见到系统梳理桐乡经验的学术表述。

有趣的是，当我读到桐乡经验时，脑子里却出现了枫桥经验。我惊奇事物之间的偶然性，因为刚好一个月前，我还带着团队去了一趟枫桥。桐乡经验与枫桥经验有什么关系，自然地成为我试图捋清楚的一个疑问。

在第四届推进自治法治德治三治融合基层治理学术研讨会上，张文显、徐勇、姜晓萍、杨开峰等政治学和公共管理学领域专家都发表了自己的高见，我也以“基层社会变革创新的历史与现实”为题交流了心得①。可是，心里却一直惦记着桐乡与枫桥，甚至眼前还会出现一幅画面，一边是村里的治理，一边是村里的融合。

在疫情前后的五年里，我去了两次枫桥。之所以再去，除了有仪式性的考量以外，还有对枫桥经验学理探索的好奇心。2023 年是毛泽东同志批示学习推广枫桥经验 60 周年，是习近平总书记指示坚持和发展枫桥经验 10 周年，到枫桥参观学习的团队络绎不绝，我们的团队只是其中之一。不过我们去枫桥，除了实地调研基层治理实践，更主要的是想弄清楚枫桥经验的社会逻辑。抽象地说，想在学理上解释清楚为什么枫桥实践是枫桥经验？具体地说，为什么“小事不出村、大事不出乡/镇、矛盾不上交”可以成为基层社会治理的经验？其中的小事、大事、矛盾，都指什么？基层社会又是什么？为什么可以不出村、乡/镇？为什么不出村、乡/镇就是基层社会治理的经验？

去诸暨时，我的疑问都是冲着枫桥经验的，也没想过会遇见桐乡经验。可一旦遇到桐乡经验，我就不得不重新思考枫桥经验，比较桐乡经验和枫桥经验的冲动也自然而生。抱歉的是，本文的目标是讨论《重构》，系统地比较桐乡经验和枫桥经验只能留待另文。

当然，一个经验之外的比较，也可以从一项有趣的观察开始。当人们聊“三治融合”时，会用桐乡经验；而当人们聊基层治理时，却会谈枫桥经验。枫桥是诸暨市下的一个建制镇。在浙江省，桐乡市与诸暨市均属县级建制。有趣的比较性疑问是，以中国人喜欢对称对等的文化习惯，为什么人们不对称地谈桐乡经验和诸暨经验呢？人们为什么也不对等地谈枫桥经验和高桥经验呢？高桥曾是桐乡市的一个镇，也是桐乡经验的发源地。换个视角问，为什么枫桥经验出自乡村，而桐乡经验出自县市？我相信，对这个问题的探讨与回答一定可以从另一个视角比较桐乡经验和枫桥经验，并获得有益的启示。

---

① 专家们的发言经整理后已经以专题论文形式发表，参见张文显等《“三治融合”与基层社会》，载《治理研究》2023 年第 6 期，其中包括邱泽奇的《基层社会变革创新的历史与现实》。

一个直观的且有事实依据的回答是，枫桥经验是解决基层纠纷和矛盾的经验，发源于具体的村，如枫源村；且人们也习惯了六十年形成的刻板印象和习惯叫法。桐乡经验是综合进行基层治理的经验，不限于解决纠纷和矛盾，县镇一盘棋只会出现于县市，且人们也习惯了十年形成的先入为主的观念植入。

事实当然不会这么简单。粗浅地看，或许还是因为枫桥与桐乡各自都有独到的特征，且在不断发展中。说起枫桥经验，读者也一定有所了解，不然不会对本文有兴趣。去诸暨两次，我们也观察到了枫桥经验的一些新发展，并将其归纳为：一是共治攒合力，枫桥经验的新深度。如，对新生矛盾快速反应，将矛盾化解在萌芽状态，实现矛盾调处高效性。对潜在矛盾提前布防，将矛盾遏制在发生之前，实现治理前瞻性。对矛盾诱因主动研判，掌控矛盾酝酿的场景和因素，实现治理深入性。二是共建汇动力，枫桥经验的新广度。如做好民生服务，满足群众日常需求，凝聚发展共建的向心力。用好内外资源，鼓励多元主体参与，激活发展共建的牵引力。育好先进文化，转变基层观念行动，培育发展共建的原动力。三是共富聚活力，枫桥经验的新高度。如激发基层社会产业活力，为发展提供持续动能，是共富的前提。调动基层社会生产活力，让群众共享发展成果，是共富的本质。构建基层社会创新发展空间，满足人民对美好生活的向往，是共富的愿景（许庆红、邱泽奇，2024）[①]。简而言之，枫桥经验也不再限于调解纠纷、解决矛盾，也在着眼共同富裕，用公共服务、社会发展，前置基层治理。不过，枫桥经验的焦点还是调处纠纷和化解矛盾。

而对桐乡经验，郁建兴教授团队历经十年的观察研究，则将其归纳为六个字：重构基层社会。《重构》一书正是对桐乡经验历经十年观察后的系统归纳和理论升华。

二、读《重构》草录

《重构》对桐乡经验的探讨没有直接着眼于基层治理，而是以德国社会学家齐美尔（Georg Simmel，1858—1918 年）设问“社会是如何可能的”开篇，指出一百多年过去了，社会形态发生了翻天覆地的变化，由此引出《重构》的问题：当今时代的社会是如何可能的？着眼于治理的后果，即一个有序且有活力的社会是如何可能的。

以历史性和人类性设问为观照，《重构》又将焦点拉回中国，放置于中国基层，提问：当代中国基层社会是如何可能的？也就是说，《重构》把桐乡基层社

① 参见邱泽奇、乔天宇所撰《枫桥经验新发展》，未刊稿。

会放置在过去一百多年人类社会的历史脉络里，放置在当今世界社会变革的关系格局里，以中国社会的发展变迁为背景，试图以桐乡经验之小，彰显其价值之深与意义之大。

与社会学文献通常会直入主题探讨因素的关联和机制不同，郁建兴教授团队的背景是政治学和公共管理学，他们则从解题入手，讨论基层社会与基层治理，以及两者的关系，归纳基层治理的演进与主要成就，基层自治面临的主要问题与现实回应，桐乡“三治融合”创新基层治理模式，“三治融合”与重构当代基层社会的可能性。

在篇章和结构上，第一章像是《重构》的序章，实际上，更像是整书的理论构架与问题结构。第二至五章刻画桐乡经验的缘起、制度化、持续创新以及建设成效与经验，第六章则探讨桐乡经验的可推广性，并回到基层社会，探讨重构基层社会的可行性、路径以及未来议程。

作者不直接从基层治理开始，而是把基层治理与基层社会联系起来，把治理实践与“三治融合”关联起来，似乎是要递给读者一台特别的显微镜，让读者在人类社会的结构里发现基层社会，在基层社会的诸种议题里发现基层治理，在基层治理的丰富实践里发现“三治融合”，在“三治融合”的美好画卷里发现桐乡，进而在结构化的刻画里观照“三治融合”的价值范围与桐乡实践的意义宽度。

或许正是《重构》不同寻常的叙事结构，内隐了作者的良苦用心：把社会学视角带入政治学和公共管理学对基层治理的考量。其实，作者的带入对社会学观察也有创新性启发。以基层社会为例，社会学会默认社会是人的社会，基层社会是处于社会基层的人的社会。可《重构》却告诉我们，基层社会至少有四个层次：特定的地理空间、特定属性的人群、相对独立的政治系统以及走向陌生化的社会。其中，对特定地理空间、政治系统、陌生化的考量，如果没有特定的目的，社会学不会将其与特定属性的人群进行分离，即社会学会默认人是处在具体社会空间的，具体社会空间又是以具体地理空间为依托的，地理空间的关系结构影响了社会空间的关系特征，包括权力结构。又以基层治理为例，社会学会默认，基层治理是人类秩序建构与维系的社会过程，通常会把治理作为一个社会过程而不是一个简单个体行动来对待。可《重构》却告诉我们，基层治理是指对基层社会的治理，其中的治理是公共的和私人的机构共同管理公共事务的行动。显然，《重构》对治理的界定隐含了管理公共事务中的权力关系、公私关系等结构化的考量。论及基层社会与基层治理，《重构》又一反政治学的权力视角，显得极为社会学视角，认为两者之间具有相互建构性，指出基层社会的目标设定决定基层治理的基本模式，基层社会的形态变化要求变革基

层治理方式，基层治理的模式和工具影响基层社会发展。把基层治理落实到基层社会，可以认为是《重构》引入社会学理论视角的一大特色。

不过，对社会学的人而言，还值得关注的是在快速收敛的叙述与论证中，《重构》随即便呈现出公共管理学的学科底色，直接把基层治理的成就和问题摆在了读者面前。《重构》认为，尽管基层治理在不同历史阶段发展出不同的模式，如政社合一、基层自治等，也促进了基层社会的建设；可是，基层自治却也出现了一些亟待解决的问题，如基层群众性自治组织的“行政化”，基层群众的参与积极性不高，基层民主发展不充分，基层自治的效能不足。还有，面对不断出现的问题，从中央到地方也有政策和实践回应，如推进基层“去行政化”改革，促进基层群众参与，加强基层民主建设，提高基层自治效能，等等。可是，《重构》的观点是，这些都不足以真正解决基层治理面对的问题。

在《重构》看来，真正的解决方案恰恰内涵于桐乡实践之中，至少是解决方案的选择之一。《重构》指出，桐乡实践破解了基层治理难题，也有利于推广和扩散。事实上，桐乡经验已经扩散和推广到了其他地区。那么，桐乡经验又是什么呢？在我看来，《重构》的回答似乎分为表里两层。表面上是自治法治德治的融合，本质上则是重构基层社会。“三治融合”突破的是基层自治的局限性，重构基层社会维系的则是基层治理效能的长久性。到这里，政治学、公共管理学、社会学似乎被融为桐乡经验的知识归集：基层社会是一个权力、事务、人群的综合秩序共同体，仅有对事件的治理是不够的，建设“三治融合”的社会才是选择。换句话说，治理是工具，让社会和谐共富才是目的。如此，表面上像是回到了齐美尔的抽象社会，事实上却是人们生活其中的社会的彰显：基于个体自由意志，却不基于个体随意选择；基于国家权力的基层扎根，却不基于国家权力的基层肆意；基于对公共事务的共识合作，却不基于对公共事务的平均分摊；基于法律规则的制度约束，却也基于地方性伦理道德的榜样力量。简言之，基层社会绝不只是人群的随意集合，而是个体、家庭、乡里的结构化、系统化、组织化，基层社会治理绝不只是自治，还有法治和德治，且需要“三治融合”。

我读到的《重构》并非一部纯粹的理论著作，而是一部从 10 年观察中归纳理论的著作。《重构》试图告诉我们，与枫桥经验不同，桐乡经验的视阈更宽广，着眼于基层治理，而不局限于纠纷调解；着眼于基层社会，而不局限于矛盾不上交。或许正是基于更宽广的经验观察，才支撑了《重构》把基层治理放在基层社会之中，把基层社会放在中国社会之中的理论视角，成就了《重构》在理论上的耀眼亮色（在后面的讨论中，我试图解释这一点）。

我读到的《重构》也并非一部纯粹的经验汇集，而是一部以理论观照经验归纳且用桐乡实践反复检验的著作。《重构》的确有大量篇幅用于对“三治融

合”实践的刻画，从缘起到推广；不过，细节处却也充分呈现了作者的理论观照，一如张文显教授在《序》中评价的，《重构》尝试回答在新形态社会中基层群众如何才能够实现有序互动进而重构基层社会这一问题。或许《重构》体现的正是中国学术的本质特征：理论与实践的高度融合。

《重构》为读者呈现了一幅江南水乡基层社会积极向上其乐融融的画卷，而让画卷变得精彩的是“三治融合”。同时，《重构》也让一些似是而非的理论问题浮出水面，变得更加关键，比如：何为基层？何以重构？

三、基层与国家

把基层治理放在基层社会中考量，是《重构》的理论视角特色。可如何理解基层，则检视着人们对中国社会属性的不同理解，以及对基层与国家关系的各自理解甚至误解。《重构》从权力、治理、互动三个维度试图界定基层，还借用社会学和公共管理学等不同学科视角。徐勇在《序》里指出：“基层通常指国家政权组织体系中最接近人民群众的层级，是国家与社会的接合部位，由此生成基层社会，其主体是人民群众（郁建兴等，2023）。”在此基础上，徐勇进一步指出“基层治理因此成为大规模单一制国家治理的基石”。归纳起来，我们是不是可以这样理解，基层是实体，即人民；其实还是一个有参照对象的结构概念，无论以哪个作为参照，基层都意味着结构的基础。

如此，参照成为理解基层的关键。《重构》列举了权力，便有了中央政权与基层政权；列举了治理，便有了国家治理与基层治理；列举了互动，便有了国家与社会。徐勇在《序》中的阐述，也大致是以这样的思路呈现的。在彼此的参照中，身在中国社会，我们似乎很容易理解基层，以至于无需进行推敲论证。一如徐勇在一篇专文中阐述的，基层是中国日常政治和社会生活中使用越来越频繁的术语，大量出现在国家领导人的讲话和中央文献中，更使之成为国家话语（徐勇，2022）。我们的问题是，在基层与参照对象之间，可以有非常不同的关系，如系统关系、平行关系，对立关系、合作关系、协同关系，还是博弈关系等。

这便意味着，更加关键的是中央/国家（参照）与基层的关系。如果参照与基层之间是系统关系，则在权力关系内生在参照里，一如人们理解的，基层权力是中央权力的基础；同时，人们忽略的还有，基层权力也是中央权力的一部分。而在治理参照里，基层治理是国家治理的基础，也是国家治理的一部分。基层权力和基层治理与参照权力和参照治理的同构性意味着，中央和基层、国家和基层处在一个体系中，彼此互为参照，倒也顺理成章。可当我们在互动参

照里观察国家与社会，难题便出现了。国家与社会是什么关系呢？和权力与治理一样，处在同一个系统，即从属关系？显然不是！当把中国理解为单一制国家时，似乎社会便走到了国家的对立面或平行面，难题就更大了。

而要理解其中的难处，还得从单一制国家说起。依据大英百科全书的解释，单一制国家（Unitary State）指的是一种政治组织体系，其中大部分或全部统治权力存在于中央集权政府中，它与联邦制国家形成鲜明对比。换句话说，单一制是与联邦制互为参照的，关注的是政治权力。当然，这是政治学的理解。或许，法学的理解能给我们另一个参照。法学家们认为，联邦制与单一制的根本差别在于对国家事权的划分。在联邦国家，中央政府与地方政府的事权由宪法划定，地方政府的事权有宪法保障。而在单一制国家，无论分权至如何程度，地方政府的事权都经由中央政府以普通的法律或命令规定，地方政府的事权无宪法保障（王世杰、钱端升，1936；罗豪才、吴撷英，1983）。如果我们把单一制理解为现代主权国家的权力关系现象，则政治学和法学关注的分别是政权和事权在中央和地方之间的分配，可均没有说明中央和地方是什么关系。是系统里的两个层级之间的关系，还是对等的两个主体之间的关系？由此也带来了人们理解基层与中央/国家关系的分歧。一个更加根本的问题是，单一制是否为理解中国场景的适用概念？

遍查文献，我们没有找到单一制概念的来源，在辞书、综合性工具书和专著里①，人们最多说，现代单一制国家概念起源于法国，百年战争加速了法国从封建君主制转变为单一制国家的进程，而没有说刻画这一转变的单一制国家概念从哪里来。且不说法国的封建君主制与中国的分封制之间有怎样的本质差别，仅说单一制国家里的单一制到底指什么。其实，考察概念的来源已经意义不大，有意义的是人们怎么在用单一制。具体地说，一个以百年战争后的法国作为例子的概念是否归纳了早在两千多年前甚至更早便已存在且不断在延续的社会事实呢？换句话说，用单一制刻画中国的国家权力属性，需要把国家权力中的国家与基层互为参照的本质属性纳入其中，否则，概念的适用性便需要进一步论证。

在中国，当下的基层的确是相对中央/国家而言的（徐勇，2022），是系统性的。基层与中央/国家的确处在同一个系统，基层是中央/国家的基层；中央/国家也是基层的中央/国家。可历史地观察，基层先于国家而存在，而不是同时出现，甚至相反，即基层是国家建构或建设的基层。郡县制可以被理解为中国国家体制的建成，对此，钱穆先生有充分的论述（钱穆，2024；2011）。可是，

① 比如 *Britannica*，Boix，Carles & Susan C. Stokes，*The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York：Oxford University Press，2007. Gandhi，Jennifer & Rubén Ruiz-Rufino，*Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*. London：Routledge，2015.

在国家建成之前，基层早就存在。据杜佑《通典·食货三》记载："昔黄帝始经土设井，以塞诤端，立步制亩，以防不足，使八家为井，井开四道而分八宅，凿井于中。一则不泄地气，二则无费一家，三则同风俗，四则齐巧拙，五则通财货，六则存亡更守，七则出入相司，八则嫁娶相媒，九则无有相贷，十则疾病相救。是以情性可得而亲，生产可得而均，均则欺陵之路塞，亲则斗讼之心弭。既牧之于邑，故井一为邻，邻三为朋，朋三为里，里五为邑，邑十为都，都十为师，师十为州。夫始分之于井则地著，计之于州则数详。迄乎夏殷，不易其制。"这段记载清楚地告诉我们，早在周王朝建立之前，基层已经是一个组织化社会实体，基层社会已经存在、基层治理已经存在，有规制、有目标、有功能、有管理；而国家，则历经夏商周，迟至秦始皇一统江山后采用郡县制才实现了组织化。

也就是说，基层不是被带入国家的，更不是现在才被带入国家的；恰恰相反，国家是由业已存在的基层构成的，而且不是现在，而是早在秦始皇选择以郡县制建国时，基层就已经是建构国家可以被选择的依据和基石。湖南省龙山县里耶镇2002年出土的秦简清楚地记载了秦灭楚后设立迁陵县，县辖三乡，政府的职责之一是编户齐民。地方官们要编户的不是散乱的家户，而是早已组织化地存在的基层家户。粗览中国历史就可以发现，在秦始皇之前，郡县制已经是一些国家比如楚国的社会实践，秦始皇不过是把一些国家的郡县制实践上升为统一后秦国的国家实践而已。

值得特别注意的是，秦始皇的二选一却成就了中国历代王朝的始终选择。在秦始皇之后，对秦实施的郡县制虽有微调，如从汉唐到明清都有限度地保留了分封制，可在总体上并没有改变从家户到国家的系统化组织化的构架。正是在这个意义上，单一制国家概念看起来能框住中国基层与中央/国家的形式关系，如地方权力是中央的授权；可是，却不能反映基层与中央/国家的本质关系，即中央权力实则是来自基层的赋予，即人民对自己权力的让渡，即"水则载舟，水则覆舟"。通俗地说，单一制国家背后的假定是中央和地方是两口锅；而中国的事实是，中央和地方原本就在一个锅里。因此，单一制国家是否适用于刻画中国的政体形态是值得进一步商榷的。

捋清楚了单一制国家概念与中国事实之间的异同，在互动参照里观察国家与社会的难题也就迎刃而解了。在中国，国家和社会是一体的，而不是分立的，更不是对立的。自然，也就不存在把基层带入国家，因为基层原本就是构成国家的基础。其实，钱穆先生早把这个逻辑捋清楚了，家国一体是中国的基本社会事实，费孝通先生讲中华民族多元一体格局（费孝通，1989），也基于这一历史事实。

接下来的问题便是，国家不变，何以基层要变？何以重构基层社会？

四、何以重构

在中国历史上，基层的确有过两次重构。基层的起点，一如中国历史文献不断重复的，是以井田制为形制的组织化的社会互助体系，在没有国家建制的年代就已经如此。换句话说，在没有国家之前，基层的社会性便是基层本身，基层治理首先是社会治理。在这个意义上，《重构》把基层治理放在基层社会之中是有历史依据的。

第一次重构是基层的封国化。在一个组织化的基层的基础上，周王朝建立国家可以被理解为是在封国基层基础上的国家化。可以说，没有基层社会便没有封国，没有封国自然也没有周王朝，国家便是空的。换句话说，周王朝是以封国为根基的王朝，而封国又是以组织化的基层社会为基础的封国。如果我们套用现代联邦制的形制理解周王朝，则封国类似于联邦的里具有权力独立性的地方政权，基层是与封国互为参照的基层，而不是与周王朝互为参照的基层。准确地说，周王朝没有基层。对基层历史上的这一变化，我们可以理解为中国基层的第一次重构，是与国家重构同时发生的基层重构。

第二次重构是基层的国家化。秦一统天下，废封建，立郡县；废井田，立阡陌；意指对国家的再次重构。以郡县制为形制的组织构架彻底删除了国家与基层之间的中间主体，把国家直接建立在基层之上，形成了由家户到国家的系统化组织。换句话说，秦始皇建立的国家是高度组织化的国家，是一个把每一个人、每一块土地都纳入组织体系的国家。对这样的国家，与其把她刻画为单一制国家，不如刻画为组织化国家。组织化国家不仅刻画了国家的组织形态，即系统性；也刻画了国家的权力属性，即中央/国家与基层的确存在权力分配，不过，是总体主体与从属主体的权力分配，而不是一个主体与另一个平行主体的权力分配。

正是中央/国家与基层的系统性和组织性构成了中国基层与非中国基层的本质差异，即中国基层是构成中央/国家的基础，基层失，则中央/国家去；基层稳，则中央/国家固；基层兴，则中央/国家荣。因此，重构基层一定有一个与之对应的中央/国家的重构。运用这个逻辑，可以解释在秦之后的历史中国，虽有改朝换代，却再也没有突破由秦开创、由汉唐微调，再经两宋调整的国家体制及中央/国家与基层关系，基层也再无重构。

当然，这并不意味着基层没有变迁。历史地观察，基层的确发生过一些调整，不过不在形制层次，而是在形制稳定前提下的技术性如治理层次的调整，而非中央/国家与基层关系形制的重构。比如，在基层治理中，国家与家庭的分工。在基层封国化之前，基层互助即自治，覆盖了社会生活的方方面面。可在秦汉实施的

乡亭制中便产生自治与法治的分工，如国家负责乡治，基层则负责乡情、乡亲、生产互助、丧葬嫁娶、守望相救、贫穷相济等。抽象地说，国家更多负责公共事务，如公共治理、规则治理和道德建设等，其他非公共事务依然由基层负责。宋朝新的变化是把国家在基层的代理人治理变革为组织化治理，且在治理内容上有了更加清晰的分工，如国家在基层的治理更加关注安全、税收、教育、社会保障等国家和民生两类事务，其他的依然由基层自治（张文显等，2023）。

既如此，何以重构基层社会？《重构》提供的理由是，在桐乡，由于社会形态发生了一些根本性的变化，导致基层自治面临困境。如，随着外来人口的增加，基层社会不再是一个熟人社会，而是一个陌生人和熟人同在的社会，既无法完全运用熟人社会的自治，也难以完全实施陌生人社会的法治，亟须重建规制，重塑价值基础。同时，基层的主体也不再限于国家和家户，社会组织蓬勃发展成为基层重要的社会力量，使得国家和基层的事权需要重新调整。

换句话说，基层社会的一些属性在变。基层不再是历史中国里同质性的、缺少连通性的、缺少流动性的、一切都相对稳定的基层。基层已经变迁为有更大异质性的、连接泛在的、高度流动性的、具有极大动态性的基层。基层也不再是只有国家、家户、家族的基层。基层已经变迁为既有复杂的经济组织，还有大量社会组织的基层。基层更是中国共产党领导的基层。

如此，我理解，《重构》提出的重构其实不是中央/国家与基层形制关系的重构，而是技术性关系如治理体系的重构。正是在治理体系里，“三治融合”才凸显了其价值。即，面对一个异质性增强、复杂性增加、连接泛在且高度流动的基层，在给定的中央/国家与基层关系里，如何维系社会秩序？与枫桥经验比较，桐乡经验的真谛或许正是让基层社会稳定有序的升级版本。

五、结论

如何理解中国社会？在中外比较、历史与现实比较的框架里观察中央/国家与基层的关系模式或许是一个选择。其中，由基层看上去，关系模式的一些特点值得关注。

第一，中央/国家与基层的关系至少存在两个层次：形制与技术。历史上有过两次关系模式的变迁。第一次发生在周建立封国体制时期，第二次发展在秦建立郡县体制时期。除此之外，历史上记载的诸多关系变迁均为技术性层次的调整，以治理为例，如基层社会治理的主体或治理事项划分、治理关系的技术性结构调整等。

第二，在中央/国家与基层形制关系层次，基层社会是中央/国家的基础，中

央/国家是建立在基层之上的，而不是像美国那样，基层是由国家划定的。在国家出现之前，基层社会就已经存在。更加本质的还在于，中央/国家与基层的形制关系是系统性的、组织化的，而不像欧美那样，两者之间在诸多形制特征上是相互独立的、平行的。

第三，在中央/国家与基层技术关系层次，基层社会的不断复杂化是触发甚至是推动关系模式变革的动力。秦代对基层治理事项的调整，宋代把基层治理主体由代理人治理调整为组织治理，以及发生在历朝历代的微小调整，都是由基层社会的复杂性增强带来的。

第四，《重构》阐述的重构，我理解为基层治理的技术重构，也是由基层社会的复杂性增强触发和驱动的，其中，自治是基层社会的本色，法治是基层社会的传统，德治则是保障自治与法治发挥功效的道德与伦理力量。建构三者之间的关系模式是技术性重构的关键所在，也是保障形制关系稳定与有效的社会逻辑。

参考文献

费孝通（1989）. 中华民族的多元一体格局. 北京大学学报(哲学社会科学版)，(4)：3-21.
Fei X. T.（1989）. The Pluralistic and Integrated Pattern of the Chinese Nation. *Journal of Peking University*（*Philosophy and Social Sciences Edition*），(4)：3-21.（in Chinese）

钱穆（2024）. 中国历代政治得失. 长沙：岳麓出版社.
Qian M.（2024）. *Gains and Losses of Chinese Politics in Successive Dynasties*. Changsha：Yuelu Publishing House.（in Chinese）

钱穆（2011）. 国史大纲(新校本). 北京：九州出版社.
Qian M.（2011）. *Outline of National History*（*Newly Revised Edition*）. Beijing：Jiuzhou Publishing House.（in Chinese）

罗豪才、吴撷英（1997）. 资本主义国家的宪法与政治制度. 北京：北京大学出版社.
Luo H. C.，Wu X. Y.（1997）. *Constitutions and Political Systems of Capitalist Countries*. Beijing：Peking University Press.（in Chinese）

王世杰、钱端升（1936）. 比较宪法. 北京：商务印书馆.
Wang S. J.，Qian D. S.（1936）. *Comparative Constitution*. Beijing：The Commercial Press.（in Chinese）

许庆红，邱泽奇（2024）. 新时代“枫桥经验”打造基层社会治理新格局. 中国社会科学报：https：//epaper.csstoday.cn/epaper/read.do？m=i & iid=6781 & eid=48568 & sid=224812. 2025年2月27日访问.
Xu Q. H.，Qiu Z. Q.（2024）. The “Fengqiao Experience” in the New Era：Creating a New Pattern of Grassroots Social Governance. *Chinese Social Science Today*：https：//epaper.csstoday.cn/epaper/read.do？m=i&iid=6781 & eid=48568&sid=224812.（in Chinese）

徐勇（2022）. 将基层带入国家：单一制、基层社会与国家建设. 国家现代化建设研究. 1(2)：83-94.
Xu Y.（2022）. Bringing the Grassroots to State Building：Unitary System，Grassroots Society and State Building. *Journal of Modernization Studies*，1(2)：83-94.（in Chinese）

郁建兴等（2023）. 重构基层社会：浙江桐乡“三治融合”建设(2013—2023年)研究. 北京：商务印书馆.
Yu J. X. et.，al.（2023）. *Reconstructing Grassroots Society*：*A Study on the “Integration of Three Governance Approaches” in Tongxiang*，*Zhejiang*（2013-2023）. Beijing：The Commercial Press.（in Chinese）

张文显、徐勇、邱泽奇、何显明（2023）. “三治融合”与重构基层社会. 治理研究，39(6)：4-21+157.
Zhang W. X.，Xu Y.，Qiu Z. Q.，He X. M.（2023）.“Three Governance Fusion” and Reconstruction of Grassroots Society. *Governance Studies*，39(6)：4-21+157.（in Chinese）

责任编辑：李棉管

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 18 No. 2, 2025

●**SYSPOSIUM: Pilot Selection Study**

Heterogeneous Effects of Experiment Typology on Pilot Selection Patterns: A Comparative Policy Analysis of Two Science and Technology Innovation Trails ····· Linxiu Jiang & Quan Li

Abstract The selection of pilot units is a pivotal step in policy experiments. While existing research has not yet reached a consensus on pilot selection patterns, three distinct perspectives have emerged: positive selection pattern, representative sampling, and multiple selection logics. This paper endeavors to bridge this inconsistency by integrating experiment types into the analysis of pilot selection. Based on the interaction between different levels of governments, we distinguish two types of experiments: the central-led model, which emphasizes vertical administrative departments, and the local-led model, which prioritizes horizontal administrative divisions. Through the examination of technological innovation experiments and the application of fsQCA and cluster analysis, we uncovered the diverse impacts of experiment types on pilot selection patterns. Specifically, our findings reveal that positive selection sampling in this domain is not influenced by a single factor alone, but rather is a result of the intricate interplay among multiple factors. Furthermore, our research identifies distinct characteristics in different types of experiments. In local-led policy experiments, the selection of pilot sites primarily follows a multi-factor positive selection pattern, driven by the centralized pursuit of success and variations in local bargaining power. In contrast, pilot selection in central-led policy experiments also adopts a multi-factor positive selection approach, but additionally takes into account other governance goals. These findings not only offer insights into the experimental nature of scientific and technological innovation, but also enrich the theoretical framework of pilot selection by examining the differing impacts of policy context.

Key Words Technological Innovation Experiments; Experiment Types; Pilot Patterns; Diversity Selection

The Logic of Pilot Selection in Government Service Reform: A Dynamic Qualitative Comparative Analysis of Cross-Provincial Marriage Registration ····· Chenlang Zhu & Shuisheng Chen

Abstract Policy experimentation serves as a crucial mechanism driving administrative service reform in China. However, the lack of empirical attention to the issue of "pilot selection" in existing research has created a theoretical gap from localized experimentation to broader implementation, which has led to debates over the how pilot sites are selected. Building on a theoretical framework of pilot selection, this paper centers its analysis on cross-provincial marriage registration to explore the logic of pilot selection and its evolutionary patterns, employing multiple QCAs across different time periods. Our findings reveal six configurations in two rounds of experimentation: innovation-driven, implementation-capable, action-responsive, as well as economically-supported, broadly-deployed and peripheral-exploratory. The central government follows a complex logic in its pilot selection process, characterized by context-driven and timing-sensitive decision, multi-condition configurations, and economic benchmarking. This results in diverse and complementary pilot sites that mutually drive the deepening and broadening of reform

through the interaction between policy formation and action, as well as time and space. These findings provide a holistic understanding of pilot selection and provide a novel theoretical perspective for comprehending the central government's design and coordinated planning of administrative service reform.
Key Words Policy Experimentation; Administrative Service Reform; Pilot Selection; Cross-Provincial Marriage Registration

●ARTICLES

Local Government Budget Behavior and High-quality Economic Development
..... Xin Li, Mingyuan Zhang & Shulian Deng

Abstract In any modern economy, the government is the largest participant, and its actions and incentives are crucial factors affecting economic development. As an essential tool of national fiscal and tax management, government budget behavior inevitably impacts the functioning of both the government and market entities, thus influencing the quality of economic growth. This paper uses local government budget data to analyze the impact of budget deviations on high-quality economic development. The findings indicate that the extent of budget deviations significantly negatively affects the level of high-quality economic development. Smaller deviations are associated with higher levels of economic development. The implementation of the new *Budget Law* enhances the impact of budget deviations on economic quality, while the phenomenon of "spending sprees" weakens this effect. Additionally, the impact of budget deviations on economic development varies around the 8.5% threshold, with more significant effects observed when deviations are below this level.
Key Words Budget Deviation; High Quality Economic Development; Threshold Effect

Special-purpose Bond Management, Urban Infrastructure Investment and Local Debt Expansion
..... Hejia Zhuo & Huanming Wang

Abstract Infrastructure constitutes a fundamental basis for the development of Chinese cities and represents a key area of competition among local governments. As a significant source of financing for urban infrastructure development in China, the expansion of local government debt is inextricably linked to the regional competition surrounding infrastructure construction. The issuance and management system of special-purpose bonds is a significant reform in China's infrastructure investment and financing system, offering a novel context for relevant research. This study employs a Spatial Durbin Model to empirically examine the effect of investment in infrastructure construction by neighboring cities on local government debt, using spatial panel data of 200 prefecture-level cities from 2018 to 2020. The study's findings are as follows: (1) Investment in infrastructure construction by neighboring cities has a significant impact on the debt expansion of the focal city. Specifically, an increase in infrastructure construction investment by neighboring cities in close geographical proximity is associated with an expansion of debt in the focal city. Conversely, an increase in infrastructure investment within the same provincial administrative unit has a suppressive effect on the debt expansion of the focal city. (2) The relationship between infrastructure investment in neighboring cities and debt expansion in the focal city exhibits significant spatial heterogeneity, with the effect being more pronounced in the central region. Consequently, the present system of issuing and managing special bonds effectively constrains local governments from transforming the debt impulse generated by regional infrastructure investment competition into actual borrowing. However, under the institutional arrangement combining top-down and bottom-up approaches, local governments may be trapped in a new cycle of "investment impulse"

in order to secure a larger amount of special bond issuance.

Key Words Special-purpose Bond; Urban Infrastructure; Regional Competition; Spatial Durbin Model; Local Government Debt

Network Relationships and Contract Performance in the Marketization of Public Services: Evidence from China's PPP Project ..... Wei Xiong, Xiaofei Shen & Jiajia Lin

Abstract The marketization of public services represents a significant approach to enhancing the efficiency of public service provision. However, existing literature on the marketization of public services has primarily approached the topic from the perspective of the public sector, neglecting the impact of contractors as market actors, and thus has been unable to provide a comprehensive explanation for the phenomenon of "market failure" within the marketization of public services. This study, based on data from Public-private Partnership (PPP) projects from 2014 to 2019, combines social network analysis and survival analysis methods to empirically test the effects and mechanisms of enterprise relationship networks on the performance of outsourced contracts in the marketization of public services. The research finds that contractors with favorable inherent political and business resource endowments tend to have better contract performance. In situations with certain inherent resource endowments, contractors in superior positions within the relationship network also tend to have better contract performance. Additionally, contractors can enhance their advantageous position in the network's positive impact on contract performance by adopting the strategy of collaborating with enterprises with higher administrative ranking and drawing more political resources from the network. The conclusion suggests that contractors can change the competition logic in the public service outsourcing market, which is dominated by inherent resource endowments, and build a diverse market structure to some extent through actively and judiciously selecting partners. The research findings provide insights for the institutional construction of the public service outsourcing market.

Key Words Public Services Marketization; Network Relationships; Public-private Partnerships; Contract Performance

Platform-Driven Urban Network Governance: Generation, Connection, and Coupling ..... Liming Suo, Jiahao Geng & Hening Wei

Abstract The emergence of various complex issues in the operation of urban systems has given rise to a network governance model with multiple participants. The highly developed network has responded to the demand for collaboration. Meanwhile, problems such as disorder and inefficiency within the network have gradually emerged. Digital platforms, as the relatively advanced form of current digital infrastructure development, are intelligent "agents" for the government to achieve the goal of efficient and smart governance. This study aims to focus on how digital platforms exert their functions within the urban governance network composed of multiple entities, thereby facilitating the orderly and efficient upgrading of urban intelligent governance. Through long-term observations of the practice of the urban operations and management center of District J in City C, it is discovered that the coordinating function of digital platforms, by generating a multilateral cooperative network, connecting the bilateral supply-and-demand networks, coupling multiple networks, can realize the matching in three aspects: governance domain, functional objectives, and network structure, thereby enhancing the orderliness and efficiency of urban governance.

Key Words Digital Infrastructure; Digital Platform; Network Governance

Professionalism Reengineering: Coordination Failure and Contradiction Resolution of Comprehensive Administrative Law Enforcement Reform ····· Pengcheng Ran, Shu Wei & Shaowei Wu
Abstract The "pendulum" between professionalism and holism in administrative reform is the concentrated embodiment of bureaucracy dilemma. In this regard, under the guidance of the holistic government concept, the existing research focuses on the conflict coordination mechanism under the influence of external factors such as bureaucratic pressure and digital technology, then ignores the value of professional elements within the organization. Based on perspective of professionalism, this paper is committed to explaining the organizational coordination failure caused by the contradiction between professionalism and holism and its adaptation path in the comprehensive administrative law enforcement reform. The case study found that in the professional dimensions of organizational identity, responsibility content, procedural rules, and individual skills, the comprehensive administrative law enforcement reform would produce various contradictions, such as fuzzy identity after organizational integration, separate responsibilities after territorial management, decentralized process after joint action, and lack of skills after task synthesis. In this regard, the government has constantly adjusted the logical focus of reform, and innovated a professional reengineering model including the independent construction of organization, the centralized setting of responsibilities, the standardized process reengineering, and the general training in individual skills. These ways achieved the tension resolution and functional integration of professionalism and integrity through the dynamic mechanism of legitimacy identification and efficiency incentive. As an innovative attempt to "chemically" integrate and organically reshape inter-departmental professional elements, professional reengineering is applicable to the grass-roots governance situation at the township and street level, which has an overall demand for professionalism in different fields. It not only theoretically expands the professionalism of the bureaucratic system, but also provides practical enlightenment for deepening the reform of the administrative system and promoting high-quality development.
Key Words Professionalism Reengineering; Holistic Government; Legitimacy Identification; Efficiency Motivation; Comprehensive Administrative Law Enforcement Reform

How Does Industry-Led Innovation Ascend to National Policy? A Study Centered on the "Adoptability of Policy Proposals" Perspective ····· Jie Chen & Manqing Shi
Abstract Respect for grassroots innovation has been a critical factor in the success of various endeavors since the reform and opening-up in China. In recent years, industry-led innovation has emerged as an important source of public policy innovation. This paper focuses on the evolution of "Property management corporations providing home-community elderly care services (PMES)" from a business model innovation to a national-level public policy innovation. Utilizing a theoretical framework of "policy filed-key actors-action strategies-policy proposals" and adopting the "adoptability of policy proposals" as a central perspective, the study dissects the entire process by which PMES ascended to national policy into three stages: the initial diffusion of innovation, the policy agenda stage, and the formal policy formulation stage. In each stage, the paper examines how key actors acted as policy entrepreneurs, engaging in iterative interactions with action strategies and proposals, shaping a favorable policy filed, and thereby increasing the likelihood of commercial ideas evolving into viable policy proposals. The study further reveals that key actors facilitated the adoptability of the policy proposals through the "co-supply of public value" as a value logic, the "institutional network embedding" as an action logic, and the "balancing of departmental interests" as an administrative logic. These mechanisms ensured the directionality, conceptual acceptability, content feasibility, and inter-

departmental accessibility of the policy, ultimately ensuring that the policy proposal was adoptable.
Key Words Industry-Led Innovation; Policy Innovation; Property Management Corporations Providing Home-community Elderly Care Services (PMES); Adoptability of Policy Proposals; Policy Field

●THEORETICAL REVIEWS
Debates and Integration: Theoretical Evolution and Future Prospects of State Information Capacity ..... Zihan Xu
Abstract What constitutes state information capacity, how it can be strengthened, and where it fits within the broader study of state capacity have long been unresolved questions. Recent advancements in state information capacity research offer promising avenues to address these gaps. The development of the concept of state information capacity not only fills a longstanding void in the study of state capacity but also provides fertile ground for theoretical exploration by political scientists. Currently, several interpretations of state information capacity and corresponding measurement indicators have emerged within the academic community. However, the absence of a clear consensus on its definition, frequent conceptual conflation, and the disconnect between definition and measurement have hindered research progress in this field, impeding effective knowledge accumulation. Therefore, this paper proposes a power-technology-actor analytical framework to integrate and deepen the understanding of state information capacity. Future research can advance this field by fostering conceptual consensus, investigating the dynamic evolution of state information capacity, analyzing its interconnections with other dimensions of state capacity, and assessing the impact of digital and smart technologies on its development.
Key Words State Information Capacity; State Capacity; Legibility; Conceptualization and Measurement; Analytical Framework

●BOOK REVIEWS
Why Reconstruct the Grassroots Society? A Review of *Reconstructing the Grassroots Society* by Jianxing Yu, et. al ..... Zeqi Qiu
Abstract The publication of *Reconstructing the Grassroots Society* has triggered a renewed discussion on the relationship between the central/state and the grassroots society within the fields of political science, public administration, and sociology. By situating grassroots governance within the grassroots society and the grassroots society within the broader Chinese society, Reconstructing undoubtedly offers a new theoretical perspective for understanding grassroots governance. At the same time, it also raises some issues worthy of further exploration. Building on reconstructing, this paper argues that there are at least two types of relationship models between the central/state and the grassroots society, namely the formal one and the technical one. Starting from these two models, it is possible to clarify some conceptual controversies, such as those related to unitary state, state and society, and grassroots society.
Key Words *Reconstructing the Grassroots Society*; Tongxiang Experience; Relationship Between the State and the Grassroots

《公共行政评论》稿件体例

《公共行政评论》（*Journal of Public Administration*，JPA）采用严格的匿名评审制度，致力于为国内外所有有志于公共管理研究的人士构建平等的交流平台，营造一个温暖的精神家园。现不拘作者专业、身份与地域，以聚焦公共管理领域为征稿标准，以学术品质为用稿标准，向国内外学术界、实务界热忱征集言之有物、论之有据、符合学术规范、遵守学术道德的论文、理论综述、书评、评论和博士学位论文摘要。

网络投稿：http：//jpa. sysu. edu. cn

邮件投稿：jpachina@ 163. com

稿件具体要求：

一、稿件形式

以研究性论文为主，定量研究文章不超过 15000 字，质性或规范研究文章不超过 18000 字。同时，欢迎理论综述（不超过 2 万字）、书评（2000 字以内评论单本新出著作的资讯型书评；1 万字左右评论 2 本及以上相关主题著作的深度、学理型书评）和博士学位论文摘要（2000 字以内）。书评栏目欢迎就海内外，尤其是国内的本学科优秀新书展开评述，博摘栏目欢迎海内外近 3 年取得本学科博士学位的学者投稿本刊。

二、格式要求

1. 全文采用 Microsoft Office 软件编排；如打印，请用 A4 纸输出。正文内容以五号宋体、1. 5 倍行距编排，页边距上、下、左、右均不小于 2. 54 厘米。

2. 稿件首页包括：中文标题、作者有关信息（包括姓名、所在单位、通讯地址、邮政编码、联系电话、电子邮件，以及 300 字以内的作者简介，多人合作可以明确“通讯作者”，可署多个单位和支持项目）。

3. 稿件次页包括：中文标题、英文标题、中文摘要及中文关键词（3～5 个）、英文摘要及英文关键词（3～5 个）。稿件获基金、项目资助，须注明（包括项目编号）。

4. 正文内各级标题处理如下：一级标题为“一、二、三……”，二级标题为

“（一）（二）（三）……”，三级标题为“1. 2. 3. ……”，四级标题为“（1）（2）（3）……”。一、二、三级标题各独占一行，其中一级标题居中，二、三级标题缩进两个字符左对齐；四级及以下标题后加句号且与正文连排。

5. 统计表、统计图或其他示意图等，均用阿拉伯数字连续编号，并注明图、表名称；表号及表题须标注于表的上方，图号及图题须标注于图的下方，末尾不加标点符号。例：“表 1……”“图 1……”等；图（表）下须有“资料来源”；若要标注补充说明，格式为先标注补充说明，再另起一段标注“资料来源”（后加句号）。具体为：“注”须标注于图表的下方，以句号结尾；“资料来源”须标注于“注”的下方，并按“正文引用”格式标注文献。

例 1：

表 3　自变量与因变量的统计分析结果

	模型一	模型二
（常数）	−0. 553***	1. 912*
	（0. 098）	（0. 123）
自变量		
……	……	……
F 统计值		
R^2		
调整后的 R^2		
	N = 298	N = 298

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、** 和 * 分别表示相关系数通过 0. 01、0. 05 和 0. 10 水平的显著性检验。

资料来源：中华人民共和国国家统计局（2007）。

6. 因本刊为中文黑白印刷刊物，所有统计表、统计图或其他示意图等均以中文表达，以黑白颜色呈现。

三、摘要要求

本刊倡导规范化的摘要。摘要是精彩论点的浓缩表达，以提供正文内容梗概为目的，以第三人称客观叙说，不加评论和补充解释。经验研究类文章的摘要可包含研究问题、方法、发现、贡献等内容要素。摘要应该可以被单独阅读。

四、注释体例

本刊注释体例，主要依照2019年美国心理学会出版的APA手册（第七版），并结合中文语法结构与写作习惯而定。基本做法是：稿件中凡采用他人研究成果或引述，应在正文中采用括号注与文末列参考文献形式予以说明；正文括号注与文末参考文献必须一一严格对应，不能出现有正文括号注而没有对应文末参考文献或有文末参考文献却没有对应正文括号注的情形。以下将按照正文引用、正文注释、文末参考文献三部分加以具体说明。

（一）正文引用

1. 在引文后以圆括号注明作者名（中文名字标注名与姓，外文名字只标注姓）、出版年份及页码。如引文之前已出现作者名，则在名字后直接用圆括号注明出版年份，如为直接引用，须标明页码。

例2：“×××……。”（Waldo，1948:25-27）

例3：夏书章（2003:3）认为“×××……”。

2. 正文中括号注的具体规范为：被引用著作作者超过3位（包括3位），只列第一作者，中文文献后加“等”，英文文献后加“et al.”；引用相同作者同一年份内不同文献，则按照文中出现先后顺序，在年份后标出小写英文字母顺序；引用论文集文献，直接注明作者姓名，不必另标出文集主编姓名。

3. 引用原文文字过长（一般为3行以上）时，须将整个引文单独成段，并左缩进4个字符。段落字体为5号楷体，不加引号。

（二）注释

不宜在正文中出现但需要进一步澄清、引申的文字，采用当页脚注，用①、②、③……标注，每页重新编号。

（三）参考文献

1. 参考文献列于正文后，并与正文中出现的括号注一致，同时按照中文、英文依次排列。

2. 所有中文参考文献均需要有对应的英文翻译，后加（in Chinese），中文信息结束后换行放置英文翻译。

例4：马骏（2010）. 实现政治问责的三条道路. 中国社会科学，5:103-120.

Ma，J.（2010）. Three Roads to Political Accountability. *Social Sciences in China*，5:103-120.（in Chinese）

3. 中文、英文文献都按照作者姓名拼音从A到Z排列。与正文括号注不同，文

末参考文献中所有作者必须全部列出。英文文献姓在前，名的首字母大写，著作与期刊名用斜体字。

例5：夏书章主编（2003）. 行政管理学. 广州：中山大学出版社.

例6：刘军强、鲁宇、李振（2017）. 积极的惰性——基层政府产业结构调整的运作机制分析. 社会学研究，5:140-165.

例7：杨瑞龙（1999）. “中间扩散”的制度变迁方式与地方政府的创新行为——江苏昆山自费经济技术开发区案例分析. 载张曙光主编《中国制度变迁的案例研究》（第二集）. 北京：中国财政经济出版社.

例8：Wildavsky, A. （1980）. *How to Limit Government Spending*. Los Angeles: University of California Press.

例9：O'Brien, K. J. & Luehrmann, L. M. （1998）. Institutionalizing Chinese Legislatures: Trade-offs Between Autonomy and Capacity. *Legislative Studies Quarterly*, 23（1）: 420-430.

例10：O'Donnell, G. （1999）. Horizontal Accountability in New Democracies. In Schedler, A. Diamond, L. & Plattner, M. Eds. *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

4. 其他未公开发表文献按照作者、年份、题名、出处顺序标注。学位论文类文献按照作者、年份、题名、毕业大学顺序标注，并注明为学位论文；网络文献按照作者、年份、题名、访问网站名称、访问路径和访问时间顺序标注。

例11：夏书章（2015）. 促进传统行政管理思想古为今用. 人民网：

http://theory.people.com.cn/n/2015/0605/c40531-27107755.html. 2020年12月4日访问.

例12：周子康（1991）. 中国地方政府编制管理定量分析的研究（会议论文）. 北京：东部地区公共行政组织第十四届大会.

五、权利与责任

1. 请勿一稿数投，进入匿名评审的须签署作者承诺函。

2. 文章一经发表，版权即归本刊所有。凡涉及国内外版权问题，均遵照《中华人民共和国著作权法》及有关国际法规执行。

3. 本刊刊登文章，均加入网络系统。若无此意愿，请来稿时注明。

4. 投稿3个月内未收到任何消息者，可自行处理。

5. 由于本刊办刊经费有限，故暂不向作者发放稿酬，但也不向作者收取版

面费等任何费用，每期我们会向当期刊发作者寄赠样刊以表谢意。凡向本刊投稿者即视为同意本刊此规定。

6．本刊热诚欢迎国内外学者将已出版的论著赠予本刊编辑部，以备“书评”之用。本刊也热诚欢迎国内外学者或机构将公共管理领域的重要学术信息及时通报我们，以期将本刊建设成学术交流的平台。

7．本刊声明，所有文章一经本刊刊用，网络版权即授予中国知网等相关合作单位使用，中国知网等相关合作单位可免责对本刊所有文章进行发布和转载。

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第18卷，第2期（总第104期）
2025年4月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.18 No.2
Published in April 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
传 真 020-84111478
电子邮件 jpachina@163.com
网 址 http://jpa.sysu.edu.cn
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）

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
邮发代号 国内46-364 国外BM8839
国内外公开发行
国内定价：20.00元

ISSN 1674-2486