

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

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

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。

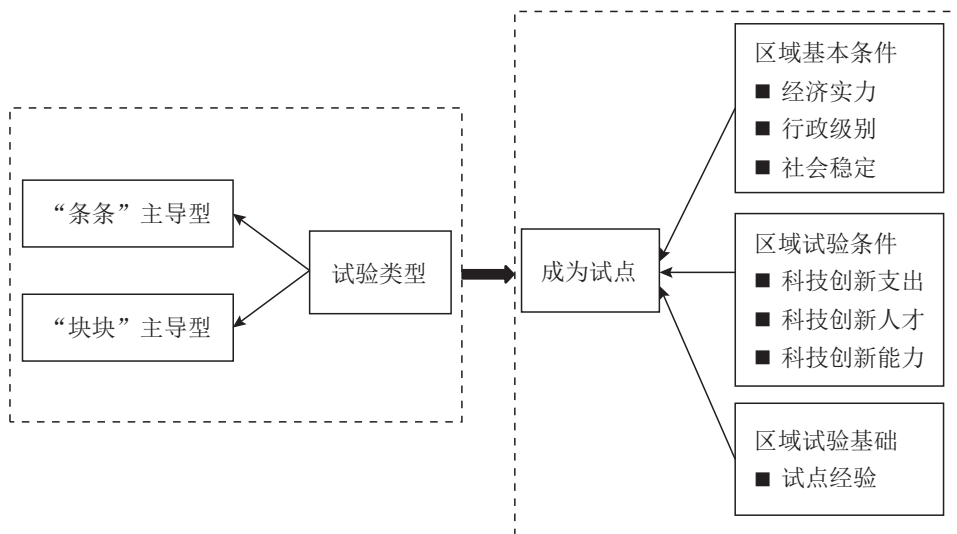


图 1 理论框架

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作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的两大优势，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 and 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-Dimensional 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、李廷伟 (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

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 18 No. 2, 2025

●SYNOPSIS: 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

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

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486



9 771674 248258