

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

●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（向森、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、合同约定、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（Lapiente & 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 with 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，比如向森与吕普生（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의 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。

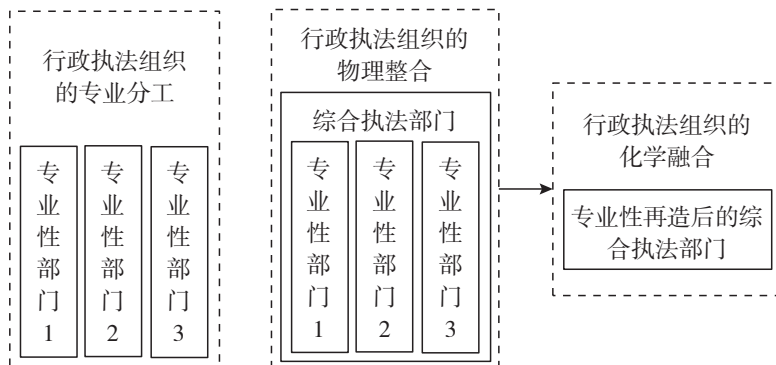


图1 综合行政执法改革中组织专业性的演变过程

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，通过系统的专业培训、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）。

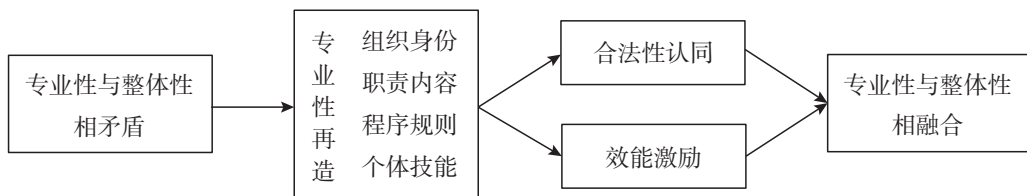


图2 综合行政执法改革中专业性再造的理论框架

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，在综合行政执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、执法人员、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 年下发了 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市级市监、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。

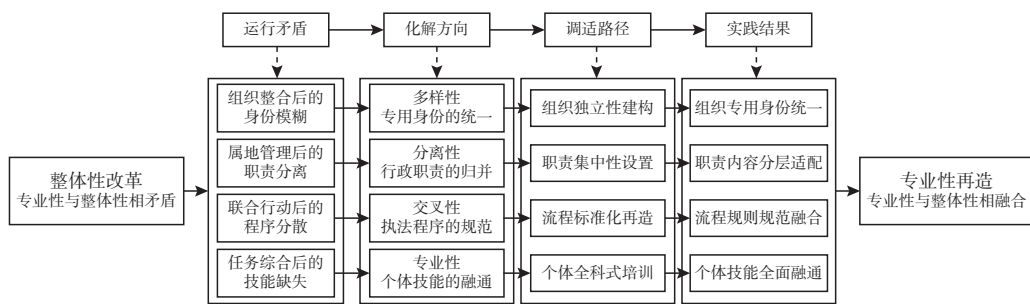


图3 专业性再造的实践内容

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“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。

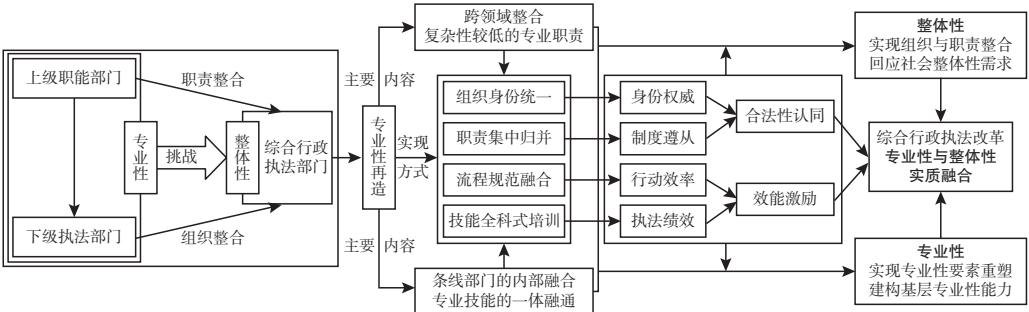


图4 专业性再造的实质性过程机制

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，并将其职责机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. Lægheid, 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. Lægheid, 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). 综合治理: 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)
- 马克思·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, 吕晋生 (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 Administration 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

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