

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

业界创新何以跃升为国家政策？

——以“政策方案可采纳性”为中心视角的研究

陈 杰 石曼卿*

【摘要】尊重基层首创精神是我国改革开放以来各项事业取得成功的重要原因之一。近年来，源于市场主体的“业界创新”正在成为公共政策创新的重要来源。论文聚焦“物业服务+养老服务”从商业模式创新演化为国家公共政策创新的全过程，运用“政策场域-关键行动者-行动策略-政策方案”的理论分析框架，以政策方案可采纳性为中心视角，将“物业服务+养老服务”跃升为国家政策的全过程分解为创新初始扩散、政策议程和政策正式酝酿3个阶段，在每个阶段分别检视了关键行动者如何扮演政策企业家，如何通过行动策略对方案进行持续的迭代优化，形塑有利的政策场域，从而增进业界创新跃升为政策创新的可能性。研究进一步发现，关键行动者通过“公共价值合供”的价值逻辑、“体制网络化嵌入”的行动逻辑和“保持部门利益平衡”的行政逻辑分别实现了方向可认同性、概念可认可性、内容可接受性和部门可通过性，从而确保了政策方案最终具备可采纳性。

【关键词】业界创新 政策创新 “物业服务+养老服务” 政策方案可采纳性 政策场域

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 02-0144-21

一、引言

各国政府都在努力推动公共政策创新，因为持续的公共政策创新不仅有助于

* 陈杰，上海交通大学国际与公共事务学院特聘教授、中国城市治理研究院研究员、博士研究生导师。通讯作者：石曼卿，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。感谢匿名评审专家、编委会专家和编辑部对本文提出的宝贵修改意见。感谢中国物业协会刘寅坤、上海交通大学潘浩之教授对本文给予的帮助。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“共同富裕导向下的住房相对贫困治理：测度、机制、效应与长效治理机制构建”（72474131），国家自然科学基金面上项目“中国城镇住房制度变迁对居民福祉的影响研究：理论机制、效应评估与政策优化”（71974125）。

改进公共服务绩效,还能提高政府应对复杂多变局面的适应能力(韩博天、石磊,2008)。国际上有研究显示,世界范围内,政策创新越来越具有跨领域、跨层级和跨部门的多重跨界性(Faling et al., 2019),社会组织 and 市场主体在推动政策创新扩散的过程中也发挥着越来越大的作用(He & Ma, 2019)。可以预期,社会与业界创新实践转化为公共政策的潜力将稳步增加。事实上,中国改革开放以来的一些公共政策创新就是来源于社会主体、市场主体。比如,自2021年起,成都市政府将原本是物业行业自行探索出来的信托制物业制度在全市层面进行推广(吴晓林、谭晓琴,2022)。这类源于业界或社会组织创意的政策创新是政社合作型政策创新的一种形式(朱光喜等,2023),本文称之为“业界创新”,它在本质上实现了从市场价值生产到公共价值合作生产的过程转变。

资料显示,自2007年起,河北和成都的一些物业企业基于提升社会形象和促进企业转型等多重目的,开始自发探索利用自身优势开展家政、助餐等居家社区养老服务,这在业内被称为“物业服务+养老服务”(以下简称“物业+养老”)的模式创新(陈杰等,2022)。经过物业企业、物业行业协会与政府部门长达十多年的互动,住房和城乡建设部(以下简称“住建部”)、国家发改委、民政部等6个部门终于在2020年11月联合发布《关于推动物业服务企业发展居家社区养老服务的意见》(建房〔2020〕92号),鼓励和支持物业企业积极探索“物业+养老”居家社区养老模式。这份文件的出台首先明确了“物业+养老”的行政责任部门,其次对“物业+养老”的基本内涵、总体目标与实施路线作出了明确规定,也对各级政府部门应从哪些方面对该模式给予政策支持作出了总体安排,这标志着“物业+养老”正式从企业的业务创新跃升为国家政策创新。

本文通过对“物业+养老”从商业创意到被政府采纳为公共政策进行全过程的跟踪性案例研究,基于“政策场域-关键行动者-行动策略-政策方案”的分析框架,以“政策方案可采纳性”作为分析的中心视角,力图揭示不同阶段的政策企业家分别通过什么样的行动策略,对方案持续进行迭代优化,不断形塑有利的政策场域,增进政策方案被政府体系感知、讨论和认可的可能性,最终使方案跃升成为国家政策。考虑到来自业界的创新实践与来自社会组织、政府组织的创新实践在价值生产方面存在显著差别,本文特别关注政策企业家是如何将市场价值生产演绎为公共价值合作生产,从而赢得业界支持、社会信任与政府系统认可的。

二、文献回顾与问题提出

既有文献更多关注政策自上而下的纵向扩散,且通常着眼于政府体系内部的创新(朱旭峰、赵慧,2016)。相比而言,关于政策创新原始方案来自政府体

系之外的研究则较为匮乏。近年来,已有不少学者对基层创新的自下而上扩散进行了研究(文宏、林彬,2023)。此类政策创新的纵向扩散过程与业界创新的跃升存在诸多共通之处。因此,本文将首先梳理过往文献中关于基层创新纵向扩散的理论探讨,并在此基础上构建本文的理论框架。

(一) 基层创新纵向扩散的实现机制

相关研究通常聚焦基层创新中不同政策主体间的互动模式对政策采纳产生的促进作用(李娉、杨宏山,2020;赵琦,2020)。在政府体系内部,进行政策倡导的政策企业家与政策采纳方之间通常存在基于科层制的上下隶属关系或业务指导关系(苗丰涛、慈玉鹏,2022)。中国一些下级政府通过“请示授权”和“战略嵌入”的形式,向上级政府进行政策方案合规性确认,从而推动地方创新,这种新模式在近年来逐渐兴起(文宏、林彬,2023)。而在政府体系主体与非政府体系主体之间的互动中,后者通常来自市场或第三部门的政策企业家(谭爽,2019)。一般来说,私营企业中的政策企业家可以凭借其跨越公私界限的资源和能力(He & Ma, 2019),一方面向地方政府提出政策需求,另一方面突破层级壁垒与中央政府直接互动,争取政策方案的合法化(李娉、杨宏山,2020)。关于第三部门中的政策企业家的研究,有学者检视了社会组织通过借助专业能力等策略成功推动政社合作型政策创新扩散的全过程(朱光喜等,2023)。这些研究均强调,政策方案能够成功得到采纳,重点在于关键行动者的行动策略如何促进采纳方对方案的认可。

第二种视角关注制度性因素对基层创新跃升的影响。在立足于中国特色政策实践的“分级制试验”研究中,有学者指出,自下而上的政策创新方案要成功被中央采纳,关键在于地方政府的主动性与中央政府支持这两个因素的联动(韩博天、石磊,2008)。有研究认为,通过“块”的地方建构与“条”的上升互动,地方的成功经验可以直接上升为国家政策(苗丰涛、慈玉鹏,2022)。而基层政府与职能部委在特定政策领域越级互动的“制度化捷径”、协调平行层级之间互动的领导小组等机制,也有助于这一过程的实现(郑文换,2013)。

亦有越来越多的学者开始围绕政策本身展开讨论,着力解释基层创新方案的内容、特征与属性如何对政策制定者的采纳行为产生影响。Rogers 等人(2014)认为,创新采纳者所感知的政策方案属性会直接影响决策体系及社会体系接受创新的速度和效率。后续研究在此基础上广泛考察了可能影响政策方案被采纳的政策属性,包括风险程度(韩啸、魏程瑞,2021)、方案的相对优势性(朱亚鹏、丁淑娟,2016)和多维兼顾性(易兰丽、范梓腾,2022)等维度。

(二) 业界创新特性对政策创新方案采纳的差异化影响

方案诞生初始阶段,与政府系统内部提出的创新方案相比,来自业界的创新方

案更难进入决策者视野。作为业界创新的主要倡导者,企业家和行业协会会员在我国相对封闭的政治系统中,接近政策过程的渠道十分有限(陈思丞等,2022)。有学者指出,目前我国政策议程对企业处于“选择性开放”状态,拥有强大资本实力的大型企业往往才能获得与政府“讨价还价”的机会(唐斌,2017)。而更多企业因为缺乏稳定的政治资源,还难以找到自下而上的有效信息反馈渠道(柳建坤、何晓斌,2020)。尤其是多数普通小企业,由于与政府官员缺少私人关系,政治嵌入性低,缺乏制度化的政策机会,更是难以触及决策过程(黄冬娅,2013)。

即使引起了决策者注意,业界创新方案依然相对难以获得政府认可。在多源流框架中,政策方案能否被采纳,不仅取决于方案的具体内容,还要看政策方案理念是否符合掌权者和社会公众的意图(约翰·金登,2004)。但来自业界的政策创新方案天然地具有合法性劣势,业界主体经济利益至上的固有形象,使其提出的政策方案更容易受到政府和利益相关者的质疑(唐斌,2017)。同时,政府会更愿意选择可控性和认可性较高的政策方案以规避风险,但业界创新方案由于技术复杂性与应用后果的不可知性更强,可能导致决策者对方案的采纳持观望态度(范梓腾等,2018)。

另外,各方利益分歧的协调也是业界创新方案面临的重大挑战。对于政府系统内部提出的政策创新方案,由于各层级政府之间已经建立了正式的工作传导通道(苗丰涛、慈玉鹏,2022),这种内部化的互动机制使此类政策方案的行动者更容易发起有效互动。与之相比,业界创新的协调难度更高。这是因为业界创新的倡导主体大多来自业界,与政府业务部门缺乏有效的互动渠道。而且方案涉及政府、市场和社会三方主体,代表着三种不完全相同的制度需求。这三方主体从体制归属、利益诉求到行为逻辑都存在较大差异。这些差异无法通过体制内的协调机制得到有效解决,因此更多地需要依靠体制场域外的开放性协商和博弈来促进各方共识的达成和方案被采纳(唐斌,2017)。

(三) 问题提出

基层创新纵向扩散实现机制研究的几种视角,已对政策方案被政府采纳的情境进行了较好的描述解读。然而,第一种视角通常较少关注政策方案本身的特性及其内容变化对政策采纳的影响;第二种视角多集中于宏观层面的政策创新纵向扩散表象,未能深入剖析不同类型政策创新扩散的具体机制;第三种视角则主要聚焦政策方案自身因素,却相对忽略了创新扩散过程中各行动主体对政策方案特征及内容的改造。此外,现有文献中涉及创新政策方案源自业界的案例还很少,少数相关研究也只分析了这类政策创新的部分侧面,未能对政策方案的演变过程,以及从商业价值到政策价值的跃升机制给予全貌性揭示。总体而言,业界创新跃升成为公共政策的过程研究还有宽广的探索空间。

基于以上研究缺口，本文以“政策方案可采纳性”为中心视角，试图对业界创新跃升成为公共政策的过程机制进行剖析，这个问题又被分解为以下两个研究问题：（1）具有哪些属性的业界创新才具有被采纳为政策方案的潜力？（2）业界创新的发起者与倡议者们基于什么样的原则和逻辑，使用了哪些行动策略来提升创新政策方案的可采纳性，以提高政策方案被采纳为公共政策的可能性？本文还将关注业界政策企业家的行动策略与公共部门内部政策企业家的行动策略有何异同。

三、分析框架构建与研究设计

（一）政策场域：关键行动者的博弈空间

“场域”概念源自布迪厄，其原意是指社会主体与他人互动的结构化社会空间（皮埃尔·布迪厄、华康德，1998）。此理论被引入政策科学领域后，有学者创造了“政策场域”的概念，它是指各种政策行动者的相互关系和各自独特行为逻辑模式发挥作用的抽象环境，具有动态性和交互性的特点（李松林，2015）。这一点与“制度环境”有所不同，“制度环境”通常被视为一种相对稳定的预设环境，对政策创新的影响被看作外在约束（任敏、徐琳航，2023）。政策场域则强调了政策行动者在其中的能动性和自主意识。基于此，本文着重讨论政策企业家如何在政策场域中，利用其行动能力与资源来塑造和改变场域的结构，从而推动政策创新的实现。其中，政策场域并非预设好的环境，而是一个因行动者之间互动而不断被动态重塑的空间。这为政策创新提供了更多灵活性，尤其是在面临制度约束时，政策企业家能够通过灵活的场域重塑，实现对政策工具和目标的重新定义与推动。

（二）关键行动者：业界创新中的驱动力量

政策创新不仅仅是由结构性因素和现实情境驱动即可完成的过程性产物，其核心在于一群具备能动性的政策主体。在中国地方治理的创新过程中，政治领袖、行政官员、非政府组织、专家智库等多方主体发挥着不可替代的作用，金登将这类主体阐释为“政策企业家”（约翰·金登，2004）。他们通常需要在动态的制度环境中识别和利用政策机会，并根据制度条件制定合适的行动策略（周凌一、李朔严，2016）。对于公共部门中的政策企业家而言，独特的制度优势和信息优势使他们在创新过程中更容易获得权威地位和支持（陈思丞等，2022）。市场和第三部门中的政策企业家则可以依靠跨越多种政策领域的的能力，利用自身专业技能，建立广泛的社会网络来克服公共政策创新中的各种障碍

(He & Ma, 2019)。对于政策创新过程中存在的多样化主体参与, 本文认为, 其中一些主体可能缺乏政策企业家特有的资源投入和个人激励, 但通过信息共享、社会合作等, 他们也以不同形式和强度参与了政策创新过程。因此, 本文将在业界创新过程中发挥作用的主体统称为关键行动者。在本文的框架中, 关键行动者并不仅仅被动接受既有的制度环境, 还会通过积极的策略性行动, 持续重塑政策场域, 使其朝着有利于自身的方向发展。

(三) 行动策略: 关键行动者的创新推动方式与路径选择

在推动业界创新的过程中, 关键行动者需要采取一系列具体的行动策略来影响公众、潜在合作者和决策者, 确保业界创新可以被广泛认可和接纳。倡导联盟和多源流等公共政策主流理论, 已经从不同视角揭示了政策企业家的策略框架(保罗·萨巴蒂尔, 2011; 约翰·金登, 2004)。在这些框架下, 研究者们又从不同的政策领域对行动策略作出了异质性解释。例如, 有研究者指出, 基于不同的创新阶段和不同的社会资本, 政策企业家可能会采取构建政策联盟、重新界定问题、迎合中央精神、开辟政社交流渠道和增进公民参与等行动策略(Mintrom & Norman, 2009; 赵琦, 2020)。此外, 体制情境、治理场域和自身知识结构也可能对政策企业家的行动策略选择产生显著影响(周凌一、李朔严, 2016; 谭爽, 2019)。现有研究虽然为不同情境下的行动策略提供了丰富的解释, 但对于业界创新中关键行动者的策略选择, 及其受政策场域和政策方案影响的机制仍未充分揭示。基于此, 本文聚焦中国情境下政策企业家在业界创新中的行动策略, 探索在复杂政策场域中他们如何通过价值挖掘、议题包装、利用多重身份等策略有效地推动创新过程, 为相关研究构建更具解释力的分析框架。

(四) 政策方案: 并非一成不变的客体

政策方案不仅是关于采取何种行动的规划, 还包含了政策立场、价值主张和利益取向等多个结构性要素(韩志明, 2008)。以往研究多侧重于政策方案相对静态的属性, 较少关注方案内容在实施过程中的动态变化(朱亚鹏、丁淑娟, 2016)。然而, 政策方案在实际政策过程中并非一成不变, 而是具有显著的动态性和灵活性(陈水生、祝辰浪, 2022)。在本文的分析框架中, 政策方案被视为在政策场域中不断被调整和改造的产物。所有政策行动者围绕方案展开互动, 通过持续修正和优化使政策方案更加契合不同主体的需求和期望。通过这一动态互动过程, 关键行动者能够改进方案的特定属性, 从而提升方案的吸引力, 增加其被采纳的可能性。作为反馈, 不同行动者的行为和认知在很大程度上受政策方案的特性所驱动, 且政策采纳不仅取决于方案本身的“客观”属性, 更重要的是取决于决策系统对方案的主观感知和评判。

（五）研究设计

基于上述分析，本文构建了“政策场域-关键行动者-行动策略-政策方案”四要素分析框架（见图1）。框架整体逻辑如下：在特定的政策场域中，关键行动者一方面通过特定行动策略形塑政策场域，包括不断吸纳新支持者进入倡议者联盟，另一方面对创新方案进行持续完善和迭代。政策场域的变迁与政策方案的迭代共同推动政策方案的可采纳性不断提升，完成从进入政府视野、列入政策议程、成为政策储备到获取政策共识4个阶段，最终促成其跃升为正式政策方案。简而言之，政策场域、关键行动者、行动策略与政策方案之间的互动与相互塑造，通过影响政策方案的可采纳性，决定了创新方案可否跃升为公共政策。本文以“政策方案可采纳性”作为分析框架核心，用以解释政府在何种情况下会将业界创新方案采纳成为国家政策。这一概念具有多重张力：它既指向备选方案在潜在收益、风险识别与控制以及公众接受度等方面的客观属性，也反映政府部门对方案在采纳必要性、迫切性、风险性以及相对优势等方面的主观评估。此外，这一概念还体现了不同政策场域中关键行动者的策略选择，如何引起方案自身客观属性和政府主观评估的动态变化。因此，“政策方案可采纳性”作为贯穿全文的分析主线，融合了多主体视角，系统性审视了在什么条件下，因哪些行动主体的何种行动策略，哪些类型的创新方案有可能被采纳并上升为国家政策。

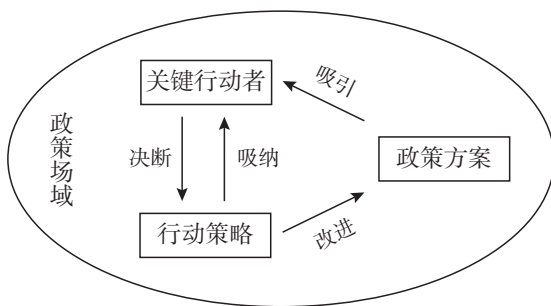


图1 “政策场域-关键行动者-行动策略-政策方案”的解释框架

资料来源：作者自制。

本文采用案例研究方法对以上框架进行检验，选择“物业+养老”模式创新跃升为国家政策的过程作为典型案例，主要基于以下考虑：其一，案例复合性强。“物业+养老”政策同时具有增进民生福祉与创造经济价值等多重功能，其落地过程涉及多主体之间的复杂利益协调和多个政府部门之间的政策沟通与协同。这些特点使该案例具有丰富的可探究内涵。其二，案例资料丰富度高。“物业+养老”业界创新历经十多年探索，其间已积累大量公开资料，能够为刻画具体情境的关键细节提供翔实并可查证的材料支撑。其三，案例内部信息具备可

及性优势。作者所在课题组对“物业+养老”有较长时间的跟踪研究,曾多次调研访谈关键人物,对事件主线脉络有较准确与完整的把握。

本文追踪覆盖了2007—2020年“物业+养老”业界创新从产生、发展、业内扩散,到相关政策文件出台的全过程,主要通过以下渠道收集相关经验资料。首先,本研究通过相关政府部门官方网站收集相关法律法规等政策性文本资料,通过住建部等政府部门、中国物业管理协会(以下简称“中物协”)等行业协会、“物业+养老”实践企业的官方网站、微信公众号等渠道收集相关新闻报道、工作汇报与总结,通过学术期刊、图书等媒介收集相关文献资料与数据。其次,本研究通过面对面、线上会议等方式与行业协会、政府相关部门、“物业+养老”实施企业的负责人进行了10次半结构化深度访谈交流,系统了解“物业+养老”的历史发展脉络及实践探索中的诸多细节,以及当事人的自述与经验总结。资料收集最大程度地还原了业界创新跃升的过程。

四、“物业+养老”跃升为国家政策的演化脉络与机理阐释

(一)“物业+养老”从业界创新跃升为国家政策的过程变迁

虽然有学者对政策进行了经典性定义,即“凡是政府决定做或决定不做某件事的行为就是公共政策”(托马斯·戴伊,2006),但更多学者认为政策不仅是一种方向指引,还要完成概念建构或接纳,并要有包含明确目标、具体措施、责任分配和资源支持的政策方案(陈庆云,1999)。为此,本文基于政策的方向、概念和方案3个维度,把政策采纳过程分解为政策方向采纳、政策概念采纳和政策方案采纳3个发展阶段。

就“物业+养老”而言,2013年《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号)是国家层面首次在政策上方向性允许物业企业参与养老服务,相当于让物业企业在法律上拥有了提供养老服务的合法性。但这个文件还没有在政策层面上对“物业+养老”这个概念给予接纳。2019年《国务院办公厅关于推进养老服务的意见》(国办发〔2019〕5号)是政府首次对“物业+养老”这一概念给予吸收,并转译为“物业服务+养老服务”的正式提法,但政策方案内容还是空白的。2020年《关于推动物业服务企业发展居家社区养老服务的意见》(建房〔2020〕92号)由住建部领衔六部门联合发布,界定了概念内涵,明确了行政责任部门,提出了具体的政策目标,指出了所对应的政策内容,进行了政策资源的初步分配,包括业务监管、各部门协同推进机制的建立等。因此,可以认为“物业+养老”是在此文发出后才完成“政策定型”,正式上升为获政府背书的国家政策。

由此,“物业+养老”跃升过程可划分为3个阶段:创新初始扩散阶段(2007年—2013年9月)、政策议程阶段(2013年10月—2019年4月)、政策方案正式酝酿阶段(2019年5月—2020年11月)。

1. 第一阶段(2007年—2013年9月):自发探索,较快进入政府视野和列入政策议程

2001年,我国65岁以上老龄人口已达9062万人,占全国总人口的7.1%。根据国际标准,当65岁以上老龄人口占比超过全国总人口7%时,国家便正式进入老龄化社会。在当时,我国的养老服务体系还很薄弱,难以满足日益增长的养老服务需求。在此背景下,一些物业企业自发探索利用自身优势开展养老服务,很快就引起社会各方注意。其中,河北卓达物业于2007年在石家庄探索为老年业主提供家政、医疗等各方面服务,并在多场主题研讨会上呼吁业界一同探索物业与养老服务的结合。卓达物业的积极宣传游说,使“物业+养老”很快得到了时任中物协会会长以及地方政府相关职能部门的注意,并纷纷前往实地考察并给予肯定(陈杰等,2022)。在由卓达物业这些创新企业组成的首批关键行动者推动下,“物业+养老”的政策倡议者联盟逐渐成形并不断扩大。

2011年全国“两会”上,多位全国人大代表与政协委员提交了《鼓励物业服务企业开展社区养老服务的政策建议》等多项提案(陈杰等,2022)。作为回应,民政部与住建部商议后,通过民函〔2011〕622号文件作出答复和制定相关扶持政策的承诺。2012年3月,全国老龄委相关领导专程前往河北对卓达模式进行实地调研,对卓达开展社区养老服务取得的良好成效给予高度赞赏。由此,倡议者联盟与国家政府体系开始了正式互动。2012年之后,中物协逐步接替创新企业,扮演推动业务创新在行业内扩散和向国家政策跃升的关键行动者角色。其间,“物业+养老”首次在一些头部物业企业取得进展,创新模式也在供给主体、服务内容和收费机制等方面有了第一轮迭代(陈杰等,2022)。在向行业传播创新模式的同时,中物协多次就“物业+养老”的经济、社会价值向物业服务主管部门住建部进行汇报,并明确提出将该模式上升为国家政策的建议。

第一阶段倡议者联盟的行动策略较快地产生了成效。2013年9月,《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号)发布,首次提到“引入社会组织和家政、物业等企业,兴办或运营老年供餐、社区日间照料、老年活动中心等形式多样的养老服务项目”。这让物业企业正式拥有了进入养老服务市场的合法性,也意味着“物业+养老”方案正式被列入国家层面的政策议程。

2. 第二阶段(2013年10月—2019年4月):业内逐步扩散,但政策方案成熟较慢

国发〔2013〕35号文发布之后,中物协在2014—2016年间举办了3期中

国物业服务企业创新养老服务模式研讨班,时任中物协会会长在这些公开活动中多次强调物业企业开展养老服务的必要性与优势(陈杰等,2022)。“物业+养老”日益成为行业热词,同时在资源获取、合作伙伴、服务内容等方面进行了第二轮迭代。但该时期的“物业+养老”实践探索仍然没有形成规模,也缺乏协同。与此同时,探索过程中暴露出了物业企业提供的养老服务内容单薄、居民不信任、运营资源匮乏等诸多阻碍(陈杰等,2022)。这些阻碍既缘于物业从业人员资质水平较低、企业能力不足等方面的局限,也缘于配套支持体系的不足。要克服这些障碍涉及多部门协作,远非中物协一个行业协会出面协调就能办到。总体而言,截至2019年初,尽管“物业+养老”的社会价值已经凸显,这一模式也已经获得政治上的认可,但相关知识基本仅限于物业行业内部和住建系统,在政府部门之间的横向流通还很缺乏。也就是说,此时的“物业+养老”仍然停留在抽象的政策概念层面,方案内容并不丰富具体。

尽管跨领域跨部门的具体方案沟通机制还未建立,但借助物企资源以加快养老服务供给的概念构想在相关政策企业家坚持十多年的持续传播过程中,已经在涉及养老服务的政府体系内部被普遍接受。2019年4月,《国务院办公厅关于推进养老服务的意见》(国办发〔2019〕5号)正式提出推动居家、社区和机构养老融合发展,并首次明确提出探索“物业服务+养老服务”模式。

3. 第三阶段(2019年5月—2020年11月):机会窗口促跨部门共识形成,方案成功跃升

在创新扩散阶段,政府内部的关键行动者包括原建设部住宅与房地产业司司长和住建部分管住宅与房地产业司的副部长等。有关“物业+养老”的政策信息与创新价值在住建部不同时期的主管领导之间得到了共享和传递。由此,住建部内部形成了一种价值共识,即“物业+养老”可以成为扩内需转方式的有效路径,推动房地产开发企业等市场主体转型升级为经济发展新的增长点,这样的价值共识为组织合力的形成奠定了基础。在国办发〔2019〕5号文发布之后,不少地方政府给予了积极响应,“物业+养老”的试点不断开展,情境性经验加快积累(陈杰等,2022)。但相关试点探索总体仍处于散发状态。2019年11月,中共中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》,提出健全以居家为基础、社区为依托、机构充分发展的多层次养老服务体系。这为“物业+养老”政策方案得到更多部门认可提供了更多政治势能。

2020年初,各地物业企业在社区抗疫工作中普遍发挥了重要作用。同年4月,习近平总书记给郑州圆方物业集团职工回信,对物业在疫情期间一直坚守岗位、参与抗疫的行为给予充分肯定。这封回信通过官方媒体的广泛报道,给全国物业企业的社会形象带来巨大提升。物业企业在社区抗疫中的重要作用,也让各级政

府看到了物业企业在社区治理中的不可或缺性，及其多样化供给社区服务的巨大潜力。由此，多部委支持物业企业深度参与居区治理的意愿都有所增加。

近年来，中国政府各方面财政支出面临不小的压力。“物业+养老”不但可以大规模增加普惠型社区居家养老服务的有效供给，也能够有力缓解政府的财政压力。这样的内在潜力逐渐被更多部委看到。基于资料回溯性推断，2020 年中期国家机关事务管理局启动的中央国家机关养老服务站运行经费使用试点工作，成为加快“物业+养老”概念及实践性知识在中央部委之间扩散的契机。该试点既起到了短时间内加快实践性知识上传到主管政府部门，并在政府体系内部进行横向传播的作用，也通过增加部门间互动频率使共识加快凝聚。

同时，在该时期，中共中央和国务院发布了多份积极应对人口老龄化、扩大内需和增强基层社区治理的最高等级政策文件，相关业务部门落实任务重，缺失实施抓手。住建部门内部的价值共识与组织合力形成后，借用此时国家重大战略的政治势能，在政策方案正式酝酿阶段积极主动寻求与其他部门进行政策创新合作，充当了推动“物业+养老”从政策储备方案上升为正式政策方案的关键行动者角色。建房〔2020〕92 号文作为积极应对人口老龄化国家战略的一种辅助性文件，也是住建部政策组合拳的一部分，标志着“物业+养老”正式被采纳为一个跨领域的国家级政策方案。

综上所述，住建部业务部门领导对于“物业+养老”的信息共享、价值传递及由此形成的组织合力推动了政策方案的酝酿启动，物业企业在社区抗疫中的良好表现提供了政策方案的政治势能，“物业+养老”在降低政府财政负担和增加普惠养老服务供给中的潜力，增加了政策方案的跨部门吸引力，职能部委之间互动沟通的增加促进了跨部门共识的形成，从而带来了跨领域政策方案被正式采纳。

（二）过程机制分析：以“政策方案可采纳性”为中心的视角

本文提出，决策系统是否采纳一项政策创新，虽然会考虑政策方案本身的客观属性，但主要取决于采纳主体对于政策方案可采纳性的主观认知评判。因此，对业界创新跃升过程进行剖析的过程，实质上是从政府视角出发，对业界创新方案被采纳成为政策方案的潜力进行评估的过程。这一评估既需要综合考虑该方案在客观上能否带来相对于现有政策的显著优势、现有资源的配置情况、政策方案的迫切性以及政策服务的直接对象等因素，还要考虑相关行动主体如何影响政府对创新方案的主观看法。同时，在业界创新的不同阶段，采纳主体需要考虑的问题也具有主次顺序。本文按照方向可认同性、概念可认可性、内容可接受性和部门可通过性逐层递进对政策方案可采纳性的概念进行分解。方向可认同性是指方案所指向的策略方向符合政府需求且政治法律道德风险小，这点直接决定了创新方案能否进入政策议程。概念可认可性是指方案概念内含

的价值理念是否能为利益相关方所共同认可，这点影响创新方案进入方案审查阶段的时机和形式。内容可接受性是指创新方案内容是否风险够小、收益够大，相比现有方案是否具有明显的相对优势性，这决定了创新方案能否成为政策储备方案；政策储备方案只有在主管部门愿意联合相关部门，充分酝酿并正式颁布后才上升为正式政策。但如果政策方案实施要求过高，可能让任何一个对该政策有审批权或否定权的政府部门产生部门利益损害，或增加其过多的行政负担，这就难以获得该部门的放行。由此，本部分对“物业+养老”跃升过程的3个阶段分别归纳提炼出了实现逐级跃升的关键点。

在创新初始扩散阶段的大部分时期，创新发起企业都是关键行动者，他们采取的创新方案经济价值挖掘等行动策略，让业界创新较为顺利地进入政府视野，从而被列入政策议程（见图2）。具体来说，创新方案的经济价值挖掘最初由创新企业对复杂现实需求的现场感知与痛点识别而驱动，以强化物业企业解决现实需求痛点的相对优势作为创新方案的核心基点；创新方案的社会价值挖掘则来自创新企业对行业转型升级的战略思考，也为创新方案的进一步创新方向提供了指引；渲染多方共同受益前景的议题包装，提升了创新方案的潜在支持和削减了可能的反对抵制，是创新方案获得更多行动主体的认可、形塑有利政策场域的关键。

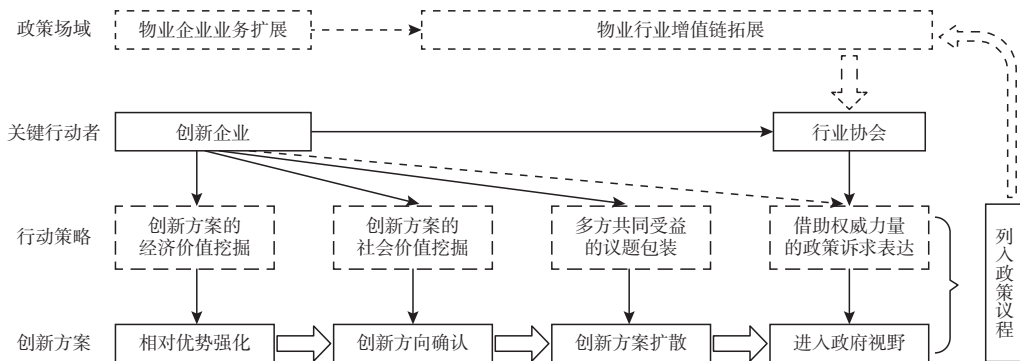


图2 创新启动阶段的行动策略与过程脉络

资料来源：作者自制。

在我国，行业协会领导基本都由政府主管部门中资历深厚、富有政治资本的业务主政官员退休后担任。为此，创新企业争取到行业协会领导的注意力，就是争取到政府主管部门的注意力。事实上，随着政策场域从单个企业的业务扩展到整个行业转型升级这个议题，行业协会逐步取代创新企业成为推动商业创意不断逐级跃升的最重要行动者。另外，政治协商与人大代表制度也是政企之间信息交换的重要渠道。各个层级具有房地产行业关联的人大代表与政协委员，在关键行动者实践行动与话语体系示范的影响下将特定领域的利益诉求向上传导，直接获得了政府部门的注意力，大大缩短了议题被列入政策议程的时间进度。国发〔2013〕35号文的发布，代表创新方案的方向和概念得到了利益相关方的认可。

方案仅仅被列入政策议程，离成为正式政策方案还有相当长的距离。在政策议程阶段，政策企业家们的关键任务就是要加快政策方案的迭代以提高可采纳性。在这个阶段，中物协一方面利用其领导层与政府主管部门保持的良好非正式关系，系统了解政府对政策方案的要求并及时传达给创新企业，另一方面与组织开展研讨交流，及时将创新企业探索实践中积累的情境性经验、困难与障碍、政策诉求等信息都反馈给政府主管部门，成为上愿下传、下情上达的关键中枢，是推动政策方案迭代和加快成熟的主要力量（见图3）。国办发〔2019〕5号文的发布，意味着“物业+养老”在“内容可接受性”上通过了政府相关部门、业界和社会公众的检验，开始向超越物业服务领域的更大政策场域扩散。

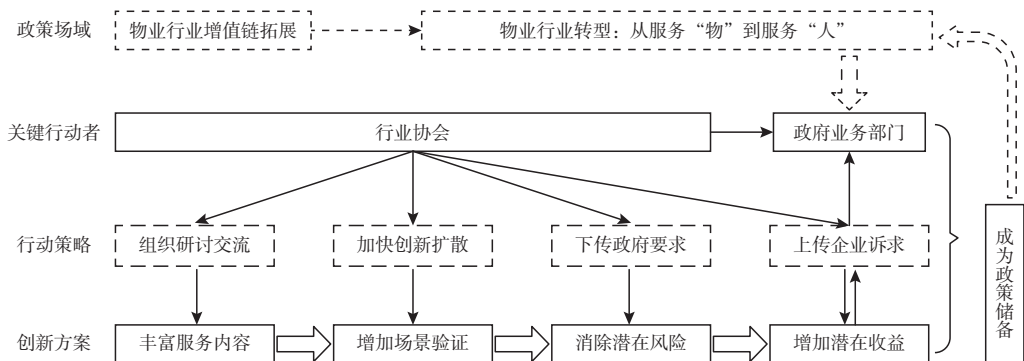


图3 政策议程阶段的行动策略与过程脉络

资料来源：作者自制。

需要说明的是，尽管中物协在物业服务领域内可以发挥有影响力的利益分配中枢作用，但“物业+养老”跨越物业服务、养老服务与社区治理等诸多领域，这些跨领域的协调工作远非中物协能办到。所以，尽管“物业+养老”2011年就正式进入政府视野，2013年就被列入政策议程，但该政策方案的成熟度提升较慢，直到2019年“物业+养老”才有机会借助国办发〔2019〕5号文的东风成为国家政策储备方案。

一项跨领域政策储备方案必须经过政府体系内部的充分沟通协商并达成共识，才能转化为正式的政策方案。在政策具体方案正式酝酿阶段，行业主管部门——住建部的相关业务部门，作为政府体系内部的政策企业家，抓住多个机会窗口打开的机遇，通过业务部门形成组织合力、实践性知识提炼、跨部门互动和沟通、政治势能借用等方式，最终实现了政策方案被正式采纳（见图4）。在这一阶段，他们通过对多地业界创新经验的潜在收益与潜在风险进行考察评估，汲取提炼最具有广泛适用性也最具安全性的有效内核，完成了政策方案的具象化生产。在政策方案正式酝酿的同时，行业主管部门利用积极应对老龄化国家战略、扩大内需战略、增强基层社会治理任务要求的政治势能，通过跨部门互动沟通，政策方案的公共价值与利益兼容逐渐被确定，在“部门可通过性”

属性上的提升又反过来吸引了更多潜在支持者加入政策倡导共同体中，从而加快了在国家层面的政策场域达成采纳创新性政策的共识。

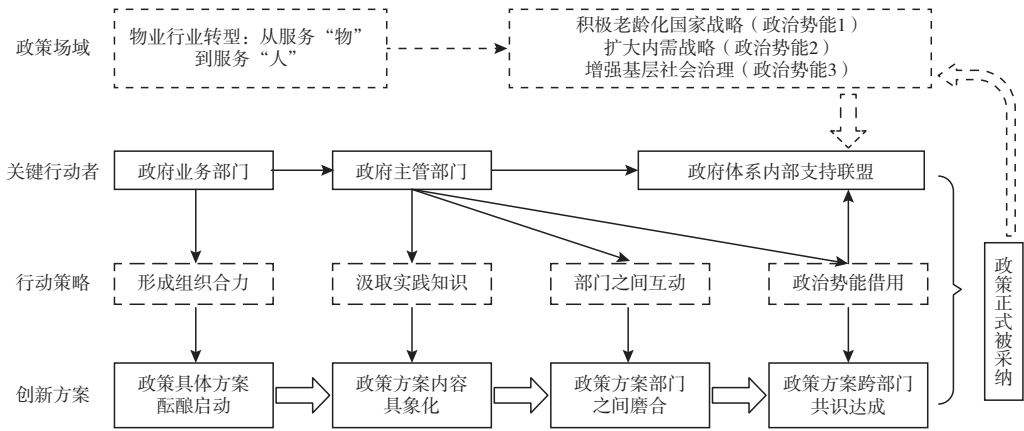


图4 政策方案正式酝酿阶段的行动策略与过程脉络

资料来源：作者自制。

2020年底，住建部在一个月内连续推出3份文件，不仅为物业行业的转型升级提供了助推力量，还有力增强了其在国家重大战略中的显示度。除了2020年11月与6个部门联合发布建房〔2020〕92号文，住建部在2020年12月还联合工信部等5个部门发布《关于推动物业服务企业加快发展线上线下生活服务的意见》（建房〔2020〕99号），联合中央政法委等9个部门印发了《关于加强和改进住宅物业管理工作的通知》（建房规〔2020〕10号）。中物协部门负责人在访谈中表示，这两份文件的推出，目的在于让物业更充分发挥融入基层治理和拉动消费方面的作用，同时推动房地产整个行业的发展模式转型。

“这个事情是对整个国家战略、房地产转型、物业转型，或者是对物业在拉动消费、服务业主方面的一个非常好的切入点。当时房地产市场监管司司长最主要的思想就是说物业管理一定要摆脱‘对物的管理’，要上升到‘对人的服务’。以往前者我们可能更多强调的是物理的边界和物理的服务内容，而对人的服务内容是可以无限扩大的。所以反正这个事由住建部牵头来弄，其他部门因为也要落实国务院关于养老的一些文件，就都响应了。”（访谈记录 20240405）

五、业界创新跃升机制的进一步逻辑诠释

本文提出的“政策场域-关键行动者-行动策略-政策方案”模型具有一般适用性。为更深入地挖掘业界创新跃升公共政策的特殊性，本文进一步围绕业界创新的政策方案可采纳性特点展开分析。

（一）业界创新转化为政策创新的特殊难点

第一，潜在收益不确定。源于政府体系内部的政策方案由公共价值驱动，一开始就有明确的公共价值和政策效益，政治说服力、社会说服力和行政说服力都较高。源于业界的方案创新最初都是基于商业利益驱动，经济价值明显，公共价值和政策效益不明显，需要经过很强的话语体系转化和议题包装，才能让社会公众和行政部门认同其内在的公共价值和利益协同增进性。

第二，潜在风险不清晰。源于政府体系内部的政策创新，发起人和倡议人都是体制内人士，对各种政策法规边界都很熟悉，保证了方案一般都有较好的合规性，对政府投入的计算也较为充分和准确，为此受行政部门的信任程度高。而源于业界的方案创新发起人是企业，基本并不具有充分的法规知识，潜在的合规性风险、社会稳定风险和政府投入失控风险在一开始往往难以被识别，需要在大量的场景化验证中才能全面识别。

第三，扩散慢，验证难。任何备选方案实现跃升前都需经过场景化验证。但非政府体系的政策企业家难以借助政府权威和公共资源自上而下地开展试点，只能倡导同行自发跟从验证或探索。为了迎合公共政策需要突出的社会公益性，政策企业家通常需要刻意淡化甚至抹杀方案潜在的经济收益性。这就形成一个悖论：未受政府补助的政策方案如果显化经济收益性不足，就难以在业界推广；然而，方案若在业界没有足够扩散，就难以场景化地识别风险，经验性地验证收益以及规模化地测算政府投入。

第四，跨部门协调难。科层体制的垂直化权力结构以及水平层面的割裂状态，导致部门之间缺乏互动和交流，严重限制了政府部门之间的知识传输与共识达成。即使创新方案成为政策储备方案，要上升为正式政策方案还必须经过充分的跨部门协调沟通。相比政府体系内部的跨部门政策创新协调，体制之外的政策企业家去组织跨部门协调，难度更大。

（二）业界创新转化为政策创新的特殊逻辑

在本文收集到的资料中可以提炼出，为了应对业界创新转化为政策创新的特殊困难，关键行动者们主要采取了“公共价值合供”的价值逻辑、“体制网络化嵌入”的行动逻辑和“维护部门利益平衡”的行政逻辑来增进政策方案可采纳性的4个维度（见图5）。其中，符合并增进多方共同利益的价值逻辑，提升了行业支持度、政府欢迎度和社会赞许度，保障了政策方案的方向可认同性和概念可认可性；深层嵌入政府体制内部、与政府体系发生网络化高频互动的行动逻辑，加快了政策方案的扩散和增加场景化验证的机会，增进了风险消减和效益提升的可能性，促进政策方案内容向多方可接受方向进行具象化生产；注

重维护部门利益平衡的行政逻辑，保障政策方案能顺利被相关部门通过。

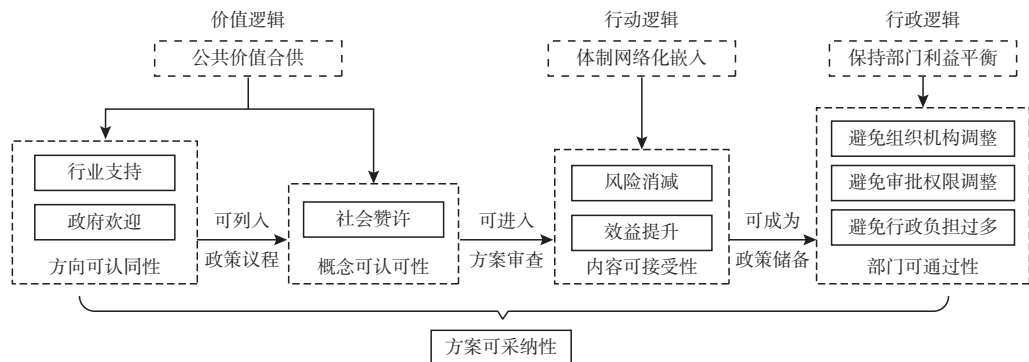


图5 行动策略的内在逻辑与政策方案的可采纳性维度构成

资料来源：作者自制。

1. 价值逻辑：公共价值合供

对于一项公共政策方案，决策系统首先关注的是其承载的公共价值和可实现的政策效益。与发源于政府体系内部的公共政策创新相比，业界创新特别需要解决经济价值到公共价值的转化问题。为此，关键行动者需要主动地基于客观具体情境，不断挖掘政策方案中蕴含的公共价值。

在本案例中，关键行动者对政策方案的价值挖掘是根据对象来区分的。面向企业，关键行动者强调方案的潜在经济效益；面向行业，关键行动者淡化了方案的短期经济价值，但突出对行业社会形象提升和转型升级的促进作用，从而争取行业的广泛支持；面向居民和社会，关键行动者主要突出方案的社会公益性和福祉增进性；面向政府，关键行动者主要通过将方案内含的治理价值、经济价值、社会价值与当前居主导地位的政治话语与治理理念进行耦合，并反复强调政策方案相对现有方案的优势，强化方案的政策效能价值。经由三条路径，关键行动者建构起不同价值的相容结构：通过考虑更宏观的社会治理意义，与各级政府部门实现政治价值耦合；通过研判老龄化加速时代的社会需求，与社会实施社会价值耦合；通过深入剖析创新模式的经济潜力，与行业内的企业进行经济价值耦合。多方价值的耦合，实现了公共价值的合作生产，获取了行业支持、政府认可和社会赞许，提升了方案在方向和概念上的被接受度。

2. 行动逻辑：体制网络化嵌入

政策方案的安全性是政策创新进入实质化阶段的首要考虑因素。识别创新风险，需要加快政策方案扩散和加强政企互动。2015年11月，由十多家头部物业企业及养老机构共同发起的“养老物业管理联盟”成立，跨界抱团推进“物业+养老”。2019年，政府首次提出“物业+养老”概念后，参与探索“物业+养老”的物业企业队伍日益壮大。越来越多的行动者以不同的方式介入业界创

新中，编织起了一张“物业+养老”的政策倡导网络。像行业协会领导这样深层嵌入政府体系内部的政策倡导者，可以一方面利用自身的政治资源，将实干家的实践经验直接呈送给政策采纳者；另一方面与企业发生频繁互动，汲取知识与经验，并按照政府消减风险的要求，来具体指导创新企业推进方案完善和进一步创新。行业协会还经常与人大代表、政协委员、政策专家保持密切互动，出面邀请或影响这些权威人士给政府的政策建议背书，给企业的实际行动提供指导。为此，政策企业家们彼此借力，网络化嵌入政府体制。他们运用自身多样化的角色资源打破体制与行业之间的壁垒，利用身份优势将体制内的政策需求与行业内的政策创新进行有效桥接，并通过频繁互动促进分歧消弭与共识达成（任敏、徐琳航，2023）。在这个过程中，政策方案风险可识别性和可控性加大，预期收益增强，与现有系统兼容性较好，政府追加投入不多，内容逐步成熟，就有机会成为政策储备方案。

3. 行政逻辑：保持部门利益平衡

基于中国“共识决策”的特点，一项创新政策出台前需要征得各业务协同部门的支持。因为政策方案的具体实施涉及政府内外不同部门、不同层级的行动者，政策的发布需要这些主体在各个政策环节中反复协商沟通。一般来说，决策系统的问责机制、政策执行部门之间的目标差异性等都会通过影响共识的形成而影响采纳（陈玲等，2010）。同时，由于业界创新是自发的，不在政府体系计划内的政策创新任务中，政府行政部门对采纳这类政策方案缺乏积极主动性。关键行动者们需要识别主管部门及业务协同部门将政策储备方案发布为正式政策的各种顾虑，帮助相关部门打造亮点，使方案体现出横向上的相对优势，而不至于在特定领域内陷入边缘化的境地。同时也需要化繁为简，避免政府部门组织机构重组和审批权限调整，避免造成相关政府部门出现利益损失或增负的情况，才能加快跨部门形成共识，实现政策的正式发布。然而，政策正式酝酿阶段的关键行动者为了尽快实现政策的正式发布，进行了大量妥协，政策调控总体上以倡导为主，缺乏实质性内容，相关部委和各级政府在如何补助方面都没有明确要求，导致政策在实施中具有很高的模糊性和难执行性。虽然“物业+养老”政策发布至今已有4年多，但该模式的实际推广与落地情况并不乐观。本案例说明，缩短政策被采纳的周期可能要付出政策创新效能受损的代价，关键行动者需要在实现政策方案短时间内被名义性采纳，和政策方案需要较长沟通时间但能被实质性采纳之间做出决断。

六、结论与启示

本研究发现：第一，政府体制外的企业和行业协会亦能成为识别、定义和

生产公共价值的能动者，并力图在推进公共价值生产中获得整个行业经济价值的延伸。源自业界的政策创新方案在转化上具有潜在收益不确定、潜在风险不清晰、扩散慢验证难、跨部门协调难这4个主要难点障碍，而业界创新中关键行动者的一系列策略化解了以上障碍。具体而言，借由“公共价值合供”，他们实现了公共价值的合作生产，政策方案获得了行业的支持、政府的欢迎和社会的赞许，方案方向和概念的认可得到保证；通过“体制网络化嵌入”，他们运用自身多样化的角色资源打破体制与行业之间的壁垒，促进分歧消弭与共识达成，提高了方案内容的可接受性；而依托“保持部门利益平衡”，关键行动者主动采取措施避免政府部门组织机构重组、审批权限调整或增负，加快形成跨部门共识，提升了方案的部门可通过性。第二，决策系统是否采纳一项政策，主要取决于采纳主体对于政策方案可采纳性的认知评判。政策方案可采纳性这一指标还可细分为方向可认同性、概念可认可性、内容可接受性和部门可通过性4个逐层递进的维度。对于一项来自业界的公共政策方案，决策系统首先关注的是其承载的公共价值和政策目标，其次是政策方案内容是否风险够小、收益够大，是否相比现有的政策方案具有明显的相对优势性，最后才是方案实施部门的协同难度。第三，政策创新方案在政策倡导的过程中并不是既定的，而是会随着政策企业家的行动以及场域的变化而不断迭代、修正。在特定的政策场域中，关键行动者一方面通过特定的行动策略形塑政策场域，另一方面又对政策方案持续进行修订完善和迭代，政策场域的变迁和政策方案的迭代共同推动政策方案可采纳性的提升。政策方案进入政府视野、被列入政策议程、成为政策储备、获取政策共识，最终跃升为正式的政策方案。

本文可能具有以下贡献。首先，本文明确提出了业界创新这类由市场主体发起的政策创新类型，有助于扩展政策创新研究的分析视角。随着企业等市场主体的社会责任感与公共价值的契合度越来越高，市场主体将创新行为转变成公共政策的成功案例也在不断地增加。可以预见，未来业界创新的政策实践和研究还将会持续涌现，本文可能对理解这些实践与研究具有启发意义。同时，现有理论认为，除了官方体制，当前中国政策决策还有公民、业界与社会组织的参与，且他们在其中发挥着越来越强的作用（朱光喜等，2023）。本文进一步指出，业界和社会组织不仅能够参与政策创新，还成为发起创新、推动创新的主导性力量，这在一定程度上对中国的政策过程理论进行了拓展。其次，本文贡献了政策方案可采纳性这一新变量，这一新变量对于政策创新研究具有一般性意义。既有文献对政策创新中的主体、策略等因素给予了过多关注，较少讨论政策创新方案本身如何影响政策采纳这一问题，本文可以视作在这一研究视角上的努力。最后，本文在一定程度上对传统认知进行了纠偏。过去，人们对企业参与政策创新的行为往往持负面看法，而本文指出，业界创新是市场在寻

求经济价值扩大的过程中尝试进行公共价值生产的主动行为，并不仅仅是一种谋求私利的行为或是对于外界变化作出的被动反应。

本文也有一定的政策启示。本文发现企业的发展诉求和政府的治理诉求能够交叠存在，业界创新将市场逻辑融入国家治理进行公共价值共同生产的过程，展示了治理共同体形成的无限可能。在实践层面，政府应正视社会力量介入政策过程的意愿和能力，完善制度对于市场力量创新的引导作用，主动营造多方群体协商的政策创新空间。行业协会一方面应发扬其优势，主动代表行业发声，帮助业界创新得到政府部门更多重视与支持，另一方面也应加强能力建设，通过专业技术、资源整合等途径提升能力，增加自身在政策创新和倡导中的敏锐性和话语权。企业则可以更多思考如何将商业模式创新与国家治理需要相结合，在增进民生福祉与推动经济高质量发展中发挥积极作用。

本文也存在以下不足。其一，由于单案例研究的局限性，未来研究还需要通过多案例研究和量化分析方法进一步提高研究的可信度，并对本文研究结论进行佐证。其二，在未来的研究中，可以通过对政府高层和关键决策者的深度访谈等田野调查方式，获取关于业界创新实际决策过程中关键人物的一手调研资料，以此对本文的分析框架进行进一步的逻辑推演与验证。

参考文献

- 保罗·萨巴蒂尔 (2011). 政策变迁与学习：一种倡议联盟途径. 邓征译. 北京：北京大学出版社.
- Sabatie, P. (2011). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. (Deng, Z. Trans.). Beijing: Beijing University Press. (in Chinese).
- 陈杰、刘寅坤、张宇 (2022). “物业+养老”服务新模式——发展前景与案例解析. 北京：中国建筑工业出版社.
- Chen, J., Liu, Y. K., & Zhang, Y. (2022). *A New Service Model of PMES: Development Prospects and Case Analysis*. Beijing: China Architecture & Building Press. (in Chinese).
- 陈玲、赵静、薛澜 (2010). 择优还是折衷？——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型. 管理世界, (8): 59-72+187.
- Chen, L., Zhao, J., & Xue, L. (2010). Making a Competitive Selection or a Compromise? An Explanatory Framework and a Consensus-Centered Model in the Process of Policymaking in China's Economic Transition. *Management World*, (8): 59-72+187. (in Chinese).
- 陈庆云 (1999). 公共政策十大理论问题再思考. 中国行政管理, (12): 34-36.
- Chen, Q. Y. (1999). A Reconsideration of Ten Theoretical Issues in Public Policy. *Chinese Public Administration*, (12): 34-36. (in Chinese).
- 陈水生、祝辰浪 (2022). 中国公共政策调适性稳定的内在机理与实现路径. 政治学研究, (3): 61-73+161-162.
- Chen, S. S., & Zhu, C. L. (2022). Adaptive Stability of Public Policy: Internal Mechanism and Realization Path. *CASS Journal of Political Science*, (3): 61-73+161-162. (in Chinese).
- 陈思丞、施瑞祺、刘婧玥、董玄 (2022). 嵌入性组织中的政策企业家如何推动政策创新？——基于农业生产托管政策变迁的历时观察. 公共行政评论, 15(5): 126-145+199.
- Chen, S. C., Shi, R. Q., Liu, J. Y., & Dong, X. (2022). How Can Policy Entrepreneurs in Embedded Organizations Promote Policy Innovation? Analysis of the Policy Process of Agricultural Outsourcing. *Journal of Public Administration*, 15(5): 126-145+199. (in Chinese).
- 范梓腾、孟庆国、魏娜、王红帅 (2018). 效率考量、合法性压力与政府中的技术应用——基于中国城市政府网站建设的混合研究. 公共行政评论, 11(5): 28-51+186-187.
- Fan, Z. T., Meng, Q. G., Wei, N., & Wang, H. S. (2018). Efficiency, Legitimacy, and Technology

- Implementation in Government: An Integrative Multi-Method Research on Government Website at the City Level in China. *Journal of Public Administration*, 11(5): 28-51+186-187. (in Chinese).
- 韩博天、石磊 (2008). 中国经济腾飞中的分级制政策试验. *开放时代*, (5): 31-51.
- Heilman, S., & Shi, L. (2008). The Experimentation under Hierarchy in China's Economic Soaring. *Open Times*, (5): 31-51. (in Chinese).
- 韩啸、魏程瑞 (2021). 风险如何影响政策扩散? ——以环境信息公开为例. *公共管理与政策评论*, 10(5): 95-104.
- Han, X., & Wei, C. R. (2021). How Does Risk Affect Policy Diffusion? Environmental Information Disclosure as an Example. *Public Administration and Policy Review*, 10(5): 95-104. (in Chinese).
- 韩志明 (2008). 公共政策方案的结构与逻辑分析. *天津行政学院学报*, (3): 52-56.
- Han, Z. M. (2008). The Structure and Logical Analysis of Public Policy Programs. *Journal of Tianjin Administration Institute*, (3): 52-56. (in Chinese).
- 黄冬娅 (2013). 企业家如何影响地方政策过程——基于国家中心的案例分析和类型建构. *社会学研究*, 28(5): 172-196+245.
- Huang, D. Y. (2013). How Do Entrepreneurs Influence the Local Policy Process? A Case Study and Typology Construction from the State-Centered Perspective. *Sociological Studies*, 28(5): 172-196+245. (in Chinese).
- 李婷、杨宏山 (2020). 政企互动与规制重建: 企业家如何推进政策创新? ——基于深圳改革经验的实证分析. *公共管理学报*, 17(3): 49-61+168.
- Li, P., & Yang, H. S. (2020). Government-Enterprise Interaction and Regulation Reconstruction: How Do Entrepreneurs Promote Policy Innovation? An Empirical Analysis from Shenzhen Experience. *Journal of Public Management*, 17(3): 49-61+168. (in Chinese).
- 李松林 (2015). 政策场域: 一个分析政策行动者关系及行动的概念. *西南大学学报(社会科学版)*, 41(5): 40-46+205.
- Li, S. L. (2015). Policy Field: A Conceptual of Analysis Policy Actors' Relations and Actions. *Journal of Southwest University (Social Sciences Edition)*, 41(5): 40-46+205. (in Chinese).
- 柳建坤、何晓斌 (2020). 企业社会责任、体制资本与企业家的政治身份获得——来自中国民营企业的经验证据. *社会发展研究*, 7(2): 67-89+243.
- Liu, J. K., & He, X. B. (2020). Corporate Social Capital, Institutional Capital and Entrepreneur's Political Identity: Evidence from China Private Enterprise Survey. *Journal of Social Development*, 7(2): 67-89+243. (in Chinese).
- 苗丰涛、慈玉鹏 (2022). 地方经验如何跃升为国家政策? ——基于新农保政策创新的分析. *公共管理学报*, 19(3): 58-70+169.
- Miao, F. T., & Ci, Y. P. (2022). How Local Innovation Become National Policy Rapidly in China's Mainland? Take New Rural Social Pension Insurance as an Example. *Journal of Public Management*, 19(3): 58-70+169. (in Chinese).
- 皮埃尔·布迪厄、华康德 (1998). 实践与反思——反思社会学导引. 李猛、李康, 译. 北京: 中央编译出版社.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. D. (1998). *Practice and Reflection: An Introduction to Reflexive Sociology*. (Li, M., & Li, K. Trans.). Beijing: Central Compilation & Translation Press. (in Chinese).
- 任敏、徐琳航 (2023). 多重身份政策企业家如何推动政策创新? ——以 G 市环境社会治理创新为例. *公共行政评论*, 16(6): 91-110+198.
- Ren, M., & Xu, L. H. (2023). How Can Multi-Identity Policy Entrepreneurs Drive Policy Innovation? Case Study on G City's Social. *Journal of Public Administration*, 16(6): 91-110+198. (in Chinese).
- 谭爽 (2019). 草根 NGO 如何成为政策企业家? ——垃圾治理场域中的历时观察. *公共管理学报*, 16(2): 79-90+172.
- Tan, S. (2019). How Do Grassroots NGOs Become the Policy Entrepreneurs? Diachronic Research in the Waste Management Field. *Journal of Public Management*, 16(2): 79-90+172. (in Chinese).
- 唐斌 (2017). 企业如何推开基层治理中的“政策之窗”? ——多源流理论的地方实践及其政治逻辑. *公共管理学报*, 14(3): 98-111+158.
- Tang, B. (2017). How Can Enterprise Open the “Policy Window” in Grassroots Governance? The Local Practice and Political Logic of Multiple Streams Theory. *Journal of Public Management*, 14(3): 98-111+158. (in Chinese).
- 文宏、林彬 (2023). 合规性确认: 基层政府突破性创新的纵向协同机制——对 A 区创建城乡融合实验区的考察. *公共管理学报*, 20(2): 1-11+164.
- Wen, H., & Lin, B. (2023). Compliance Verification: Vertical Synergy Mechanism for Breakthrough Innovation of

- Grassroots Governments: Case Study of Urban-Rural Integration Experimental Area in A District. *Journal of Public Management*, 20(2): 1-11+164. (in Chinese).
- 吴晓林、谭晓琴 (2022). 以时间换空间: 基层治理政策创新的“时空适配”机制——对成都市“信托制”物业治理的考察. *公共管理学报*, 19(3): 123-135+174.
- Wu, X. L., & Tan, X. Q. (2022). Time for Space: The “Time-Spatial Adaptation” Mechanism of Grassroots Governance Policy Innovation: Investigation on the Residence Property Service Innovation in Chengdu. *Journal of Public Management*, 19(3): 123-135+174. (in Chinese).
- 易兰丽、范梓腾 (2022). 层级治理体系下的政策注意力识别偏好与政策采纳——以省级“互联网+政务服务”平台建设为例. *公共管理学报*, 19(1): 40-51+167.
- Yi, L. L., & Fan, Z. T. (2022). Policy Attention Recognition Preference and Policy Adoption under Hierarchical Governance System: Take the Construction of Provincial “Internet plus Government Service” Platform as an Example. *Journal of Public Management*, 19(1): 40-51+167. (in Chinese).
- 约翰·金登 (2004). 议程、备选方案与公共政策. 丁煌、方兴, 译. 北京: 中国人民大学出版社.
- Kingdon, J. (2004). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. (Ding, H., & Fang, X. Trans.). Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese).
- 赵琦 (2020). 基层政策企业家如何实现政策的创新与制度化? ——基于温岭参与式预算的改革实践分析. *公共行政评论*, 13(3): 152-171+199.
- Zhao, Q. (2020). How Do Implementing Bureaucrats Realize the Innovation and Institutionalization of Local Policies? Analysis Based on the Reform of Wenling Participatory Budgeting. *Journal of Public Administration*, 13(3): 152-171+199. (in Chinese).
- 郑文焕 (2013). 地方试点与国家政策: 以新农保为例. *中国行政管理*, (2): 16-20.
- Zheng, W. H. (2013). From Local Experiment to National Policy: Using the Rural Pension Policy as an Example. *Chinese Public Administration*, (2): 16-20. (in Chinese).
- 周凌一、李朔严 (2016). 跨体制流动与政策创新: 制度环境约束下政策企业家的身份选择——以西南省公益金融创新为例. *公共行政评论*, 9(5): 45-63+204-205.
- Zhou, L. Y., & Li, S. Y. (2016). Cross-System Mobility and Policy Innovation: Policy Entrepreneurs' Occupation Choice in a Restricted Institutional Environment: A Case Study of Social Finance Innovation in Southwestern Province. *Journal of Public Administration*, 9(5): 45-63+204-205. (in Chinese).
- 朱光喜、王一如、朱燕 (2023). 社会组织如何推动政社合作型政策创新扩散? ——基于“议程触发—实施参与”框架的案例. *公共管理学报*, 20(4): 26-37+169.
- Zhu, G. X., Wang, Y. R., & Zhu, Y. (2023). How Can Social Organizations Promote the Diffusion of Government-Society Cooperative Policies Innovation? A Case Study Based on the Agenda Triggering-Implementation Participation Framework. *Journal of Public Management*, 20(4): 26-37+169. (in Chinese).
- 朱旭峰、赵慧 (2016). 政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例 (1993—1999). *中国社会科学*, (8): 95-116+206.
- Zhu, X. F., & Zhao, H. (2016). The Diffusion of Social Policies from the Perspective of Inter-Governmental Relations: A Case Study of the Urban Subsistence Allowance (1993—1999). *Social Sciences in China*, (8): 95-116+206. (in Chinese).
- 朱亚鹏、丁淑娟 (2016). 政策属性与中国社会政策创新的扩散研究. *社会学研究*, 31(5): 88-113+243.
- Zhu, Y. P., & Ding, S. J. (2016). Policy Attributes and Policy Diffusion in China. *Sociological Studies*, 31(5): 88-113+243. (in Chinese).
- Faling, M., Biesbroek, R., Karlsson-Vinkhuyzen, S. & Termeer, K. (2019). Policy Entrepreneurship across Boundaries: A Systematic Literature Review. *Journal of Public Policy*, 39(2): 393-422.
- He, A. J., & Ma, L. (2019). Corporate Policy Entrepreneurship and Cross-boundary Strategies: How a Private Corporation Champions Mobile Healthcare Payment Innovation in China? *Public Administration and Development*, 40(1): 76-86.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37(4): 649-667.
- Rogers, E. M., Singhal, A., & Quinlan, M. M. (2014). Diffusion of Innovations. In *An Integrated Approach to Communication Theory and Research* (pp. 432-448). Routledge.

责任编辑: 岳经纶

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