

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

争论与整合：国家信息能力的 理论演进与未来展望

徐子涵*

【摘要】什么是国家信息能力、如何加强国家信息能力以及国家信息能力在国家能力中的定位都是长期未解决的问题。近年来，国家信息能力领域的研究有望回答这些问题。国家信息能力概念的发展，不仅填补了国家能力研究中长期缺少的一块拼图，也为政治学家的理论开拓提供了一块新的土壤。目前，学界已经形成了几种对国家信息能力的理解，并提供了相应的测量指标。但总体而言，学者们对于国家信息能力的定义尚未达成共识，概念混用的情况比较普遍，且在概念的界定与测量之间存在一定的割裂。这掣肘了该领域研究的进一步推进，难以形成有效的知识积累。基于此，论文提出了理解国家信息能力的“权力-技术-行动者”分析框架，以期整合并深化对于国家信息能力的理解。在未来，国家信息能力的研究可以聚焦概念共识的深化、对于国家信息能力的动态演进机制研究、国家信息能力与其他各项国家能力关联效应的系统性探索，以及数字与智能技术对国家信息能力的影响等议题，为该领域的研究做出贡献。

【关键词】国家信息能力 国家能力 可读性 概念建构与测量 分析框架

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 02-0165-20

一、引言

信息的本质在于对“不确定性的消除”（Shannon, 1948）。在国家治理语境下，这一思想揭示了信息的基础性功能——它不仅是知识获取与传递的工具，更是国家在制定与执行政策时应对不确定性的根本手段。国家治理的本质就是

* 徐子涵，南京大学政府管理学院/公共事务与地方治理研究中心博士研究生。感谢匿名评审专家、编辑部对本文提出的宝贵意见。

对社会各领域中复杂事物的合理安排与调控，其核心任务是促进公共利益与秩序稳定。因而，信息能力在很大程度上关乎着国家治理的现代化与有效性。

在区分传统国家与现代国家时，一个关键因素是它们在多大程度上能够消除不确定性，并掌握社会信息。对于传统国家来说，对信息的寻求与控制，直接关系到国家的政治命脉、统治效能（邓小南，2008）。而传统国家恰好缺乏足够的力量去实现这一目标（Scott，1998）。相较而言，现代国家在这方面达到了传统国家难以企及的地步。这体现于现代国家对于其领土的广泛渗透，即国家性（Stateness）在其领土范围内的广泛存在。因而，吉登斯（1998）将强大的监控能力视作现代国家的主要特征之一。

信息能力如此重要，但它在国家能力（State Capacity）的研究中却没有得到应有的关注。什么是国家信息能力？如何加强国家信息能力？国家信息能力在国家能力中的定位是什么？这些问题长期以来都没有得到明确的解答。这一情形直到近年来才开始发生转变：在 Brambor 等学者（2020）首次系统性地为国家能力的理论框架中讨论并测量“信息能力”（Information Capacity）后，国家能力研究中长期缺少的一块拼图得到了填补。政治学家开始使用“国家信息能力”这一概念，这在可见的未来中为政治学的研究开拓了一块新的理论土壤。也正因此，近几年有关国家能力研究的文献回顾将国家信息能力研究视作该领域的重要进展之一（D’Arcy & Nistotskaya，2021；Suryanarayan，2024）。国家信息能力有助于深化对国家能力的理解。一个国家机器，如果不能识别、掌握其国土上的人口、财产、产品、行为和事务的基本事实、流动方向和真假优劣，就难以有效运转（欧树军，2013）。传统国家能力研究侧重强制、汲取和行政等维度，而信息能力作为国家能力的基础构成要素，能够为国家理论研究提供新的分析视角。此外，对国家信息能力与其他重要国家能力关系的深入探讨，也有助于进一步明晰国家能力内部各维度的相互影响机制，从而更好地提升国家能力建设，为国家治理能力和制度现代化建设提供有益参考。对此，有必要对国家信息能力的相关研究作一个系统性的回顾，梳理和总结现有研究中关于国家信息能力的共识与分歧，并在此基础上思考该领域的未来研究方向。

首先，本文梳理了国家信息能力的相关理论基础，回顾了多种理论视角对于国家信息能力的理解。其次，本文概述了近年来国家信息能力的相关研究，指出这些研究的进展与不足。再次，在现有文献的基础上，提出一项理解国家信息能力的“权力-技术-行动者”分析框架，意在整合对国家信息能力的现有理解，推进知识积累。最后，本文对研究内容进行总结，并提出了关于国家信息能力未来研究方向的几点思考。

二、国家信息能力的理论基础

广义上的“信息能力”在社会科学研究中早已得到大量的讨论。不同理论视角对信息能力的讨论为国家信息能力的研究提供了理论基础。

（一）系统论

第一种理论基础来自政治学中的系统论。该理论将政治环境视作一个复杂的系统，通过研究系统内部的相互作用及其与外部环境的关系来解释政治行为和过程。Deutsch（1963）在《政府的神经：政治沟通和控制的模型》（*The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*）一书中，将信息流比作政府的神经信号，认为政府内部的信息传输犹如神经系统中的信号传递，形成了自下而上和自上而下的互动反馈回路。因而，信息是维系决策灵活性和反馈调整的核心元素，使政府能够感知外部环境的变化，调动资源，调整政策，并最终维持运转和稳定。

伊斯顿（1998）的政治系统论进一步深化了这种视角，该理论将信息视为维持政治系统运行的生命线。在他看来，信息以“需求”等形式输入政治系统，从中产生出被称为“输出”的种种不同决策（伊斯顿，1998）。信息的输入（如社会需求和支持）和决策的输出之间的动态循环是维系政治系统稳定的关键。因而，在系统论的理论家们看来，信息不仅仅是决策的输入变量，更是塑造政治系统生存和适应能力的关键。

（二）监控理论

以福柯、吉登斯为代表的监控理论则构成了国家信息能力研究的第二种理论基础。福柯揭示了现代社会中的监控和规训在权力运作中的核心作用，从而开启了社会科学中关于“监控”的一条研究脉络。在《规训与惩罚：监狱的诞生》一书中，福柯（1995）详细分析了从传统社会到现代社会的过渡所产生的一系列现象，尤其是如何从直接的肉体惩罚转变为通过监控和规训来控制个体的行为。在后期的研究中，福柯（2018）进一步提出了“生命权力”这一概念，深刻剖析了现代国家在更宏观的层面上对整个社会人口的生命过程（如健康、生育、死亡率等）进行监控和控制的权力。福柯为现代社会的监控机制描绘了一个理想化的模型，揭示了现代国家和社会机构如何通过监控机制来维持权力的运作。

福柯的研究为吉登斯提供了一个理解国家的重要的视角。在吉登斯（1998）看来，作为一个最为突出的权力集装箱的国家，要想将权力发挥到最大化，根本上依赖于自身对其社会成员在时间和空间上的全方位掌控。现代民族-国家无

疑在这方面达到了非常的高度。由于主权边界的明晰和技术的进步，现代国家比以往任何一种国家都具有更强的监控能力。因而，现代国家的一项主要特征就在于“国家行政人员的控制能力的巨大扩张，直至甚至能左右个人日常活动的最私密部分”（吉登斯，1998：11）。换句话说，现代国家与传统国家一项主要的区别就在于，现代国家在信息的获取和处理能力上有了巨大的飞跃。不仅如此，吉登斯（1998）所言的监控还涉及一种对国家所搜集的信息的“反思性”（Reflexivity）过程：国家并不是简单地获取一次性的信息，而是持续不断地监测、分析和修正这些信息，从而确保其对权力的掌控。

（三）可读性与数目字管理

第三种理论基础涉及人类学与历史学中的重要工作。Scott（1998）用他敏锐的人类学视角剖析了国家推行项目背后的动机，提出了“可读性”这一概念。在他看来，国家往往具有这样的冲动，即试图使社会变得更为可读、更具条理，以便使收税、征兵、制止暴力这些行为变得更简便。固定姓氏的创建、度量衡的标准化、土地调查和人口登记制度的建立、自由租佃制度的出现、语言和法律条文的标准化、城市规划以及运输系统的组织等过程，其目的都在于可读性和简单化。因此，可读性是国家机器的中心问题。国家需要使得社会信息清晰化，才能进一步行使它的权力。

斯科特对于国家推进可读性的种种行为的描述，反映了近代西方国家在国家建设与现代化进程中对于“数目字管理”体系的追求。传统国家的治理一般具有“粗放经营”的特点，理论上被认为是制度结构分殊化程度不足的结果，反映了技术、统计和计算水平的低下（陈明明，2023）。中国帝制王朝的统治是这种“粗放经营”的典型。黄仁宇（1997）认为，中国古代的王朝虽然有发达的官僚体制，但国家治理往往依赖个人能力、道德规范和经验积累，缺乏数目字管理体系。这种体系并非仅限于数字的统计和量化管理，而且涉及国家财政、商业管理、产权的界定与保护等制度安排（卢现祥，2015），或者用周雪光（2011）的观点看，是一种技术治理模式在治国理政中的贯彻。这种体系的缺失不仅导致彼时的统治者及官僚机构在信息获取和传输上面临巨大困难（黄仁宇，2015），更造成长期的治理失效和制度困境。

（四）委托-代理理论

来自经济学的委托-代理理论构成了国家信息能力的第四种理论基础。委托-代理理论关注代理人相对于委托人的信息优势，以及委托人在这种情况下的激励和惩罚措施（赵蜀蓉、陈绍刚、王少卓，2014）。在委托-代理关系开始之前，委托-代理文献强调了隐藏信息或逆向选择的问题，这使得委托人不知道代

理人的精确偏好和专业技能，因此不知道代理人所投入工作的程度和产出质量。在委托-代理关系开始后，委托-代理文献指向了道德风险或隐藏行动的问题（Hölmstrom, 1979）。在这种情况下，委托人无法监督代理人的工作状况和执行任务是否努力，无法有效评判代理人的遵从程度。

委托-代理关系中这些信息问题的存在给国家信息能力带来了挑战。依托于庞大的官僚机构，社会信息才能被国家所大量搜集，并最终传递至国家决策层。然而，国家决策者和官僚群体的关系正相当于国家内部的委托-代理关系，如何确保对官僚机构的监督是政治学和公共行政领域的经典难题。而且，委托-代理关系中存在的信息不对称性正是官僚群体同上级协商、交易性谈判的基础。因而，他们也有人为扩大和制造信息不对称的动机，其目的就在于增加自身的谈判筹码（米歇尔·克罗齐耶，2007）。由此，作为委托人的国家决策者如何实现对官僚群体的有效控制，是确保信息能够顺利传输的重要前提。

上述研究从不同的理论面向和学科视野为国家信息能力的研究提供了理论基础。在系统论和监控理论的脉络下，信息能力被视作是维持政治系统和权力运转的核心，具有重要的基础性作用。数目字管理与可读性研究脉络展现了国家如何从看似多元无序的社会信息中抽离出一般性的分析模式与信息集合。这可以被认为是国家信息能力有效提升的关键。委托-代理理论展现了国家信息能力的动态性，强调行动者在塑造国家信息能力中的作用。然而，这些各自独立的理论面向并未得到有效整合，难以形成系统的、具象化的知识图谱。

三、国家信息能力研究中的共识与争论

近年来，学界对于“信息能力”的研究开始形成了聚焦点。学者们在国家能力的视域中提出并发展了“国家信息能力”这一概念，并在概念的测量与实证方面取得了显著的进展。

（一）国家信息能力的概念化

在“国家信息能力”这一概念被提出之前，学者们主要在 Scott 的可读性概念脉络中讨论信息能力。正如上文所言，Scott 对于可读性概念的阐述揭示了国家“驯服”信息的努力。Lee 和 Zhang（2017: 118）在 Scott 的工作基础上进一步推动了对可读性这一概念的理解，将其定义为“国家对其公民及其活动的知识的广度和深度”。可读性要求信息的标准化呈现，它既意味着国家拥有关于地方实践的信息，也意味着这些信息以国家管理者可以理解的标准化形式（例如地籍图、出生证、财产登记簿等）呈现（Lee & Zhang, 2017）。在 Chen & Greitens（2022）对中国地方政府的信息整合平台的研究中，“可读性”这一概念的内涵被进一步扩大。他们认为，可

读性不仅包括国家收集信息的能力，还涉及国家储存、整合和管理信息的能力。

Brambor 等学者（2020）跳出了 Scott 的可读性概念脉络，首次提出了“信息能力”这一概念，并编制了 1789 年至 2015 年共 85 个国家的信息能力指数。在他们看来，信息是国家制定和执行规则、政策以及控制人员、活动和资源时最重要的资源，因而是理解国家能力时不可缺少的关键要素。他们将信息能力作为国家能力的重要组成部分，并将吉登斯、Mann 等人的研究，连同 Scott 的可读性研究脉络都纳入了国家能力这一领域的讨论中，从而为信息能力的相关讨论确立了一个清晰的理论基点。但令人费解的是，他们没有为“信息能力”这一概念给出正式的定义。Bowles（2023）研究了国家如何引导民众完成公民身份登记以建构其信息能力，但他们同样没有为此提供一个清楚的定义。这一重要的工作直到吕俊延和刘焱飞（2023）才得以完成。他们提出了当前关于国家信息能力最清楚的定义：国家辨识其治下公民及其活动状况的能力，关涉到国家“看到”并“看懂”社会的广度与深度。尽管他们没有进一步解释“看到”和“看懂”这两个词的含义，但不难推测，前者应当包含国家对于信息的搜集，并通过官僚机构完成信息传输的过程；后者则是将其转化为能够为官僚机构或统治者所能理解的知识的处理过程。

实际上，从 Mann（1984）对“国家基础性权力”的讨论开始，信息维度就被正式纳入了国家能力研究的关注点中。在他看来，国家基础性权力的发展依赖于劳动分工、读写能力、货币与度量衡以及交通联络这四个方面的发展。其中，读写能力和交通联络的发展都是为了信息在国家领土内的广泛和快速传播。在对基础性权力分析的过程中，Mann（1984）还提出了“后勤”（Logistics）这一颇具启发意义的概念，它包括自上而下的信息交流机制和基础设施建设等工作。这些工作通过对附着于社会上的信息进行收集、加工与储存，将国家基础性权力延伸至基层社会，实现了国家的意志统合（Hillel, 2008）。在国内学界，欧树军（2013）提出的“国家认证能力”概念，郭凤林、顾昕（2020）对“国家监测能力”的研究也是将信息维度与国家能力相结合的重要创新。然而，从概念的层次看，国家信息能力是一个更具统合性的概念。可读性、国家认证能力和国家监测能力都可以被视作国家信息能力的一部分，它们更多涉及的是国家信息能力中国家对于社会信息的搜集部分。此外，国家信息能力这一概念相较于可读性具有更加清晰的理论基点，它处于“国家能力”这一更为系统的概念群和理论体系之中。这能够为“信息能力”的相关研究提供更系统、更具象化的知识图谱。

（二）国家信息能力的测量

概念的测量与定义一样，都是学术研究的基础性工作。从学者们的研究路径来看，目前国家信息能力的测量方式可以分为三类。

第一类方式来自国家能力的研究。正如上文所述，信息在国家能力的研究中扮演着重要的角色。因而，许多学者在测量国家能力时，用人口普查、土地籍登记等信息能力的指标作为测量国家能力的代理变量。D'Arcy 等学者（2019）的研究涉及了 159 个国家超过 1000 年的土地籍数据。在他们看来，土地籍与 Mann 和 Scott 关于国家基础性权力与可读性的讨论紧密相关，反映了国家对自身领土的渗透程度，以及国家对土地这一主要经济资产的了解程度。Hanson 和 Sigman（2021）在对现有国家能力测量指标的有效性分析中，将世界银行的各国 Statistical Capacity 数据、联合国的各国人口普查频率，以及 Brambor 等人（2020）开发的信息能力指数一并纳入国家能力测量的评估检验中。在国内，唐世平等学者（2022）将“信息决策能力”作为国家能力的主要维度之一，这一维度关注国家收集信息和做出高质量决策的能力，并将信息决策能力维度进一步划分为“信息收集”和“领导力”两个子维度。在测量上，他们用“人口普查频率与次数”“统计部门的数量和质量”作为信息收集维度的测量指标。

第二类方式是针对 Scott 所言的“可读性”的测量路径。这类研究以 Lee 和 Zhang（2017）的研究为代表。他们通过测量 1960—2012 年间 120 多个国家人口普查登记数据中的年龄准确性，来衡量不同国家所掌握的社会信息的可读性。具体而言，他们通过计算人口年龄堆积（Age Heaping）的程度来衡量人口年龄数据的准确性（年龄分布通常是一条自然光滑的曲线）。Charnysh（2022）采用了 Lee 和 Zhang（2017）的测量方式，以人口年龄堆积程度来衡量 1891—1892 年俄罗斯帝国对各族裔人口信息的可读性。与上述研究对人口普查的关注不同，Sánchez-Talanquer（2020）则使用土地籍登记情况来衡量社会信息的可读性。他们以哥伦比亚 1930—1946 年、1958—1974 年的土地籍登记情况为例，分析了分配政治、财产权和国家建设之间的关系，发现了社会信息可读性的形成逻辑，及其与国家税收之间的复杂关系。

第三类是关于国家信息能力本身的测量。在 Brambor 等学者（2020）具有开创性意义的研究中，他们编制了 1789—2015 年间 85 个国家的“信息能力”指数。对于具体的测量指标，他们选择了“人口普查”“民事登记”“人口登记”“统计机构”以及“统计年鉴”这五个指标。通过项目反应理论方法（Item Response Theory Methods），这五个指标被编制成一个国家的信息能力系数，并通过了主成分分析（Principal Component Analysis）和相关性分析（Correlation Analysis）等稳健性检验。不过，在最近的一项研究中，Bowles（2023）没有沿用 Brambor 等人的方法，而是采用“公民登记情况”来衡量国家的信息能力。在他们看来，虽然人口普查和公民登记都是国家获取人口信息的常用手段，但与人口普查所需要的高强制成本相比，公民登记是一种更常见也更经济的获取民众信息的方式，因为它往往与社会福利相联系，能吸引人们主动地参加，而不是强制。

现有研究中关于国家信息能力的测量见表 1。

表 1 现有研究中关于国家信息能力的测量

一级测量指标	二级测量指标	三级测量指标	来源
国家基础性权力 (State Infrastructural Power)	土地籍指数	由国家管理的土地籍的存在	D'Arcy et al. (2019)
		由国家管理的土地籍的质量	
		由国家管理的土地籍在领土范围内的实施程度	
国家能力	行政能力	信息收集	唐世平、高岭、李立等 (2022)
	(信息决策)	领导力	
	数据使用		
统计绩效指标 (Statistical Performance Indicators)	数据服务	22 个指标	世界银行 (The World Bank)
	数据产品		
	数据来源		
可读性 (Legibility)	人口普查中年龄	年龄堆积情况	Lee & Zhang (2017)
	数据的准确性		
	土地籍记录	土地登记数量	
可读性 (Legibility)		土地登记价值	Sánchez-Talanquer (2020)
		当年是否实施简单人口普查	
	人口普查	当年是否实施现代人口普查	
国家信息能力 (State Information Capacity)		当年是否实施基于登记的人口普查	Bramboret et al. (2020)
	民事登记	当年是否实施民事登记	
	人口登记	当年是否实施人口登记	
国家信息能力 (State Information Capacity)	统计机构	当年是否存在统计机构	Bowles (2023)
	统计年鉴	统计年鉴是否覆盖该年份的数据	
	民事登记	个体出生登记情况	

注：世界银行使用了新的各国“统计绩效指标” (Statistical Performance Indicators) 来替换原来的“统计能力得分” (Statistical Capacity Score)。

资料来源：作者根据相关文献及世界银行数据库资料整理。

(三) 国家信息能力发展的影响因素

国家信息能力的形成和发展受到多重因素的制约和推动，近年来的研究对此做了许多探讨。大体上，这些研究可以依照权力视角、技术视角和行动者视角来进行归纳。

1. 权力视角

一些学者指出，国家需要解决相关的后勤问题来确保权力运转，这会带来国家对信息能力的投资。Brambor 等学者（2020）发现，国家信息能力发展与选举权扩大之间呈现显著的正相关关系。他们认为这是由于更广泛的选举权给国家带来了更大的后勤压力，从而促使国家收集和使用细致的信息来缓解这一压力。选举权的扩大只是国家面临的一类后勤问题。对于实行中央计划经济的单一共产主义政权（苏联、东德和古巴）来说，它们所采用的低压制、高再分配的治理模式同样带来了巨大的后勤压力。这些国家对政治动员和信息的巨大的需求，促使它们投资和采用更复杂的信息收集技术和机构，发展出复杂的信息国家（Dimitrov, 2023）。

国家内部的权力配置模式也会影响信息能力的发展。Baumgartner 等学者（2017）发现，不同政体类型在权力配置模式上存在着很大的不同，这导致它们在问责机制和媒体活跃度等方面存在差异，从而影响信息在各自国家中的畅通程度。他们提出“信息优势”和“制度效率”两个竞争性假设，分析了巴西、土耳其、马耳他和俄罗斯这四个国家在不同时期的公共预算数据，从而对间断均衡理论（Punctuated Equilibrium Theory）进行检验。他们的研究证实了“信息优势”假设，即权力较为分散的国家得益于社会问责和活跃的媒体，有更强的能力收集有关社会和其他问题的信息，这表现为这些国家的公共预算变化曲线峰度更缓。

2. 技术视角

技术对于国家信息能力的重要性不难想象。社会信息的可读性是国家的普遍追求，但能达到什么程度，既取决于国家的意志和需要，也与国家的技术能力密切相关（韩志明，2019）。因此，一些学者认为技术革命是影响国家信息能力建构的关键变量。当技术低限度发展时，国家难以处理流散于社会的治理信息，因而依赖社群机制这一组织化技术收集相关信息，并实施简约治理；当可利用的技术手段不断革新时，国家强化行政化手段提取有用的信息，进而实现精准治理（吕俊延、刘焱飞，2023）。

伴随着数字化时代的来临，技术因素对于国家信息能力的重要性得到了进一步的彰显。凭借越来越多的信息汲取方式，如各类垂直管理的政府信息化系统、遥感卫星、监控设备和互联网等技术手段，国家强化了自身的信息能力，这不仅促使国家形成对治理对象更全面深刻的认知，还提升了国家汲取和整合信息的效率，切实解决国家治理面临的信息稀缺问题（孟天广、郑思尧，2023）。同时，大数据技术的应用能够增强信息传输的时效性、真实性和经济性，从而为缓解委托—代理关系中的信息不对称问题提供理论可能（汤峰、蓝国瑜，2023）。

3. 行动者视角

行动者视角着眼于官僚群体和民众在国家信息能力建构中的重要作用。官僚群体作为国家信息能力构建的关键角色，同时也存在着自利的倾向。这诱使他们向上级虚报信息、对抗审查（Boräng et al., 2018）。这种自利倾向也会促使官僚群体关注来自其他方面的压力，而忽视自身作为国家代理人的角色。有学者发现，当地方官员面临连任压力时，他们更新城市地籍的可能性要比其他城市中没有连任压力的候选人低约 15%，因为对地籍进行登记有可能激怒避税选民或破坏官员与未登记选民的庇护关系，从而影响地方官员的连任（Christensen & Garfias, 2020）。

民众是国家信息能力所指向的对象，当他们对国家的信息需求表示合作时，信息的扩大再生产就会更加顺利（韩志明，2024）。但出于对税收、征用等财产再分配手段的担心，拥有土地的民众往往反对国家登记他们的土地（Acemoglu & Robinson, 2006; Boix, 2003; Ziblatt, 2008）。Sánchez-Talanquer（2020）通过对哥伦比亚的历史税收和地籍记录的分析修正了这一观点：为了使自己的土地财产合法化，民众会积极参加由国家组织的土地登记，只是在这个过程中，他们也可能操纵自己的土地估价，以尽量减少由土地登记产生的税收负担。不过，国家可以通过福利政策来促进民众的信息遵从。来自独立初期的坦桑尼亚案例显示，通过将福利分配与民事登记相联系，国家可以减少民众对税收的担忧，从而增强公民进行民事登记的愿望，提升国家信息能力（Bowles, 2023）。

（四）国家信息能力的效应研究

探究国家信息能力产生的效应也是一种重要的研究视角。不过，目前这一主题还未形成系统的研究群。因此，这部分主要概述广义的信息能力在国家强制、汲取和行政能力中所产生的效应^①，以为未来国家信息能力的效应研究提供参考。

信息有助于提升国家的强制能力，是国家实行社会控制的基础。正如 Fearon 和 Laitin（2003）所言：在对付国内的叛乱分子时，最佳的时机就是在叛乱未发生时将他们找出。这对于传统国家而言是困难的，但对于现代国家而言，其强大的监控能力能够帮助它们完成这项任务（吉登斯，1998）。此外，有学者发现，一些国家加强信息能力的努力是影响国家治理社会和维护公共秩序的关键，这影响了国家的基础性权力（Chen & Greitens, 2022）。

^① 这三种国家能力基本代表了对国家能力的主流理解，见 Hanson, J. K., & Sigman, R. (2021)。此外，Besley 等人（2011），Luna & Soifer（2017）和 Berwick 等人（2018）也提出了他们对于国家能力的理解，但这些理解要么可以通过强制、汲取和行政而得到反映，要么因为关注特定的背景而在一般性上表现不佳。

信息也被认为是确保国家有效征税的重要因素，而税收正是国家汲取能力的核心。显然，当国家缺乏某些群体的准确信息时，这些群体就更难被征税（Lee & Zhang, 2017; Charnysh, 2022）。这被认为是过去各国税收占 GDP 的比重一直远低于当今高度发达国家的主要原因之一（Pomeranz & Vila-Belda, 2019）。即使在当代，一些发展中国家的税收结构和征税方式仍然反映了信息获取的有限性（Gordon & Li, 2009; Kiser & Sacks, 2009: 183-200）。一些发达国家的案例也显示了信息对于国家汲取能力的重要性。例如，瑞典因具有系统地监控人口及其资产的优良传统，至今仍然是最有效的税收国家之一（Hallenberg, 2012; D'Arcy & Nistotskaya, 2017）。在美国，当越来越多的自我雇佣工作方式转变成雇佣劳动（Wage Labor），国家获得了更多关于个人收入的信息，导致州级所得税大幅扩张（Jensen, 2022）。但信息是提升国家汲取能力的一个必要不充分条件，因为其他因素如法律执行能力、政治约束、腐败和纳税人的遵从性等也起着至关重要的作用（Pomeranz & Vila-Belda, 2019）。例如，来自智利和厄瓜多尔的随机实验就表明，只有当信息与执法威慑相结合时，国家才能形成有效的税收执法机制（Pomeranz, 2015; Carrillo et al., 2017）。

信息也被认为对于国家行政能力有较大的影响。这里的国家行政能力主要指的是国家提供公共物品（服务）的能力。这些能力高度依赖信息。例如，政府需要掌握复杂多变的地方社会情境，来帮助它们完成有效的福利政策提供（王雨磊, 2016）。一般而言，信息能力较强的国家和地区，在公共产品和服务的提供上做得更好。Lee 和 Zhang（2017）通过分析 120 多个国家的国家层面和次国家层面的人口普查数据发现，具有较强可读性的地区税收征管效率更高，公共产品供给也更多。除此之外，信息还能提升公共物品供给的公平性。在中国，大数据监督平台协助政府及时地回复公民的询问和投诉，降低了贫困公民无法领取补贴的可能性（Zhu et al., 2022）。公民还可以将自己的信息与他人进行比对，评估自己是否受到了公平对待，并通过平台的举报功能向政府反映扶贫中的不当行为（Zhu et al., 2022）。在印度，生物认证技术为政府提供了关于福利政策对象的精准信息，从而提升了政府向目标受益人准确提供福利的能力（Muralidharan et al., 2016）。信息对于公共物品提供的积极效应还可以通过赋权社会而实现。在发展中国家，由中央政府主导的再分配项目，经常在实施的过程中受到地方官员的干扰。有学者发现，向再分配项目的受惠者提供关于项目信息的卡片，能够有效减少这种干扰，确保中央政府在再分配项目中的意图得以贯彻，以及保证项目的公平性（Banerjee et al., 2018）。

当然，信息能力也有可能弱化国家能力。在福山（2017）看来，国家职能过于庞杂通常意味着较弱的国家能力。国家信息能力得到强化的同时也可能伴随着国家职能范围的延伸，而这可能造成国家能力的弱化。一方面，国家能

“看见”和“看懂”大量社会事实本身，并不自然导向国家能处理好庞杂的事务；另一方面，一旦国家将职能拓展至社会生活的方方面面，其自身的有效性和自主性将被削弱，从而形成“弱国家”的局面（吕俊延、刘焱飞，2023）。

（五）对既有研究的反思

总的来看，当前学界的研究仍然以广义的“信息”或“信息能力”为主，针对国家信息能力概念的直接探讨较少。

第一，目前学界对于国家信息能力尚未形成统一的认识。许多研究在讨论国家信息能力时，并没有对其进行清晰的定义。这导致学者们所讨论的国家信息能力在很多时候并不是同一个概念，所测量的概念维度也不一致，难以产生有效的知识积累。因而，如何形成对于国家信息能力的概念共识，以及如何在未来的研究中吸收过去有关可读性、国家认证能力和国家监测能力等家族性概念的研究成果，是进一步推进国家信息能力研究亟须完成的基础性工作。概念化是研究的基点，概念空间的碎片化不利于相关研究的推进。为此，研究者需要系统地审视现有的理论框架，明确各概念之间的差异和联系，以便更准确地捕捉和衡量国家信息能力的各个维度。

第二，对于国家信息能力的测量缺乏足够的区分度。首先，由于只有极少数国家不收集人口普查数据，仅仅使用人口数据在一定程度上忽略了可读性问题所存在的实质性范围变化（Lee & Zhang, 2017）。其次，对于许多发达国家来说，人口普查和登记工作早已常态化。正因此，为了获得进一步的区分度，Brambor 等学者（2020）还将人口登记进行了进一步的划分，分类出了简单人口普查、现代人口普查和基于人口登记的普查三种类型。但考虑到基于人口登记的普查尚未被确定为未来人口普查工作所统一使用的方式，这种分类方式仍然值得商榷。最后，部分国家未定期出版统计年鉴，并不意味着它们缺乏相应的统计数据。这可能只是政府出于经济效益、公开意愿等因素，暂不希望发布相关数据。

第三，在解释国家信息能力方面，目前的研究大致可以通过权力、技术和行动者这三种理论视角来进行归纳。然而，这三种理论视角的文献之间缺乏足够的对话。这一方面与国家信息能力的概念建构缺乏共识有关，另一方面也反映了不同理论视角对国家信息能力的关注差异。

第四，关于国家信息能力效应的研究还未得到足够的关注。正如上文所言，国家信息能力为我们理解国家与国家能力提供了重要的分析视角，广义的信息能力与国家各项能力之间的关联也得到了大量研究的证实。然而，目前仍缺乏从国家信息能力这一视角出发的系统性分析。概念在社会科学中的意义不仅在于描述和概括经验世界，也在于解释。国家信息能力的效应研究仍具有巨大的理论和实证空间。

四、理解国家信息能力的“权力-技术-行动者”框架

综上所述，目前学界的许多工作已经推动了国家信息能力研究的发展。但是，其中直接关注国家信息能力的研究仍然较少，而且尚未形成足够的共识来推进有效的知识积累。基于此，本文意在现有文献的基础上，提出一项理解国家信息能力的“权力-技术-行动者”分析框架。该框架整合了对国家信息能力的理解，分别从宏观、中观和微观三个层次来剖析国家信息能力。

（一）权力：权力配置与有效执行的政治逻辑

权力视角反映了国家治理中权力配置与有效执行的政治逻辑。强大的国家信息能力涉及如何通过技术手段和制度安排，实现对社会和官僚机构的有效监控，为权力运作提供“后勤”支持。但权力的分配与执行模式也会从宏观上对国家信息能力产生深远影响。当权力集中于中央政府时，信息收集和处理机制往往倾向于高度集权化，旨在确保政策制定的快速性和执行的统一性。此模式下，信息能够迅速汇总至中央，但可能因流动路径的单一性而导致地方反馈的延迟或被忽视，也可能使得决策者被困在信息供应不足的决策环境中。此外，由于权力的集中与问责方式的单一，信息更加容易被人为扭曲和操纵，从而导致严重的信息问题（Ronald, 1998: 20; Xiao & Womack, 2014）。

在权力较为分散的体制中，地方政府和各级行政部门享有更大自主权，信息的获取和处理机制也相对分散。这种权力配置模式有助于国家灵活地收集信息，并采取有针对性的治理措施。但这也有可能导致信息碎片化和信息噪声（Baumgartner & Bryan, 2015: 33-34）。由于缺乏权力的整合机制，官僚机构之间的信息共享和沟通可能不够顺畅，彼此关注的议题和分析方法可能不同，信息孤岛和信息噪声由此形成。因此，权力的配置与执行模式直接关系到国家信息能力的构建与运作，如何达至权力集中与分散之间的平衡，是提升信息能力的关键。

（二）技术：复杂实际与规则稳定的制度逻辑

中观层次的技术视角关注国家为减少社会不确定性所做出的努力。正如Scott（1998）所言，国家具有一种清晰化社会的冲动，目的是加强社会的信息相对于国家的可读性。技术视角展现了国家治理中的复杂实际与规则稳定的制度逻辑，这一逻辑关注国家如何从纷繁复杂的社会现实中通过标准化的过程抽离出模式化、系统性的可读信息，并运用技术化、系统化的思维方式来管理国家和社会。国家信息能力依赖这种制度化的转化过程，因为未经规则整理的社

会信息难以直接转化为国家能够理解的知识。例如，国家依靠“制图术”逐步建立起覆盖全国的土地信息系统，从而获得对其治下领土的可分析和可控制的标准化知识（杜月，2017）。

复杂实际与规则稳定的制度逻辑促使国家通过技术手段来实现这一目标。这里的技术手段包括物理性技术和组织性技术（吕俊延、刘焱飞，2023）。物理性技术体现于国家运用科学手段来收集、分析和传播信息。这些手段包括通信设备、监控系统、数据存储与处理技术等，用以支持国家信息系统的高效运行。物理性技术不仅能增强信息的获取速度和广度，还能提高信息处理的准确性和实时性。通过不断更新的物理性技术，国家可以建立更为精准和全面的信息网络，消除社会信息的不确定性。组织性技术是指国家通过制度设计、组织结构优化以及社群机制的整合来增强信息能力。它为信息的搜集、传输和处理提供了结构性框架，使国家能够有效地组织和运用信息资源，建立起数目字管理体系。通过完善的行政机制，国家可以有效地驾驭技术手段的革新，最大化地增强信息能力。通过社群机制，国家能够调动社会力量，在信息收集和反馈过程中发挥补充作用。这种结合行政与社群机制的组织性技术，提升了国家信息系统的灵活性和适应性，使其在应对复杂社会问题时具有更强的治理能力。

（三）行动者：激励与控制的科层逻辑

行动者视角为理解国家信息能力提供了微观面向。在国家信息能力的整体研究中，学者们对各类行动者，特别是官僚群体的关注较少。因而，有学者指出，现有关于国家信息能力的研究没有考虑官僚机构所带来的复杂性（Zhu et al., 2022）。实际上，对于国家的决策精英来说，他们虽然是国家的实际决策者，也需要借助庞大的官僚机构来获取社会层面的精确信息。国家的官僚机构就像是触角，延伸至社会的各个角落，汲取来自社会的各种信息。但是，这并不意味着决策层可以完全依靠它们。在委托-代理关系下，委托方和代理方之间存在着天然的信息不对称。由此，委托人如何实现对代理人的激励与控制，从作为代理方的下级政府那里获取更多真实的信息，是影响国家信息能力的一个重要因素。

行动者视角由此反映了国家治理中的激励与控制的科层逻辑。这一逻辑强调国家决策层与官僚机构的互动。国家信息能力依赖于决策层如何激发并维持官僚系统的有效运作，确保信息的真实性与及时性。决策层需要设计一套动态的激励与控制机制，以确保官僚机构不仅遵循既定程序进行信息收集与传输，还能在实际操作中保持灵活性与适应性。例如，提供基于绩效的奖励或惩罚机制可以促使官员及时上报信息，并减少信息传递中的偏差。借助这种激励与控制手段，信息在传输的过程中不断被校正和优化，信息传输变得更加高效、真实。忽视这种动态的激励控制关系，可能会导致信息流动中的滞后或扭曲，从

而导致对国家信息能力的误判。因此，微观层面的行动者视角揭示了国家信息能力建设中官僚机构的关键角色，以及在决策层持续调控下实现信息的真实传递和准确利用的重要性。

基于上述讨论，本文提出一项理解国家信息能力的“权力-技术-行动者”分析框架（见图1）。这个框架展现了国家如何通过国家治理中的三种逻辑协作，确保信息能力的有效运作。这三种逻辑看起来彼此独立，实则相互关联。在国家信息能力的宏观层次上，权力视角揭示了权力运作模式对国家信息能力的影响。权力的配置与执行在很大程度上左右着信息的流动模式，对信息质量亦有着举足轻重的影响。除此之外，它还在很大程度上塑造决策层对官僚群体的激励与控制模式。在权力集中的国家，决策层对官僚群体具有高度的控制权，但这并不意味着良好的控制效果。相反，委托-代理关系产生的信息问题在权力集中的环境中被加剧。为了缓解这一问题，权力集中的国家倾向于使用更多的技术手段来加强对于官僚群体的监督与控制，扩大直接从社会中获取信息的途径。在中观层次上，技术视角强调复杂实际与规则稳定的制度逻辑，关注国家如何通过技术手段将复杂多变的社会信息转化为可供决策的系统性信息。凭借先进的技术性手段，国家可以更有效地减少由人为干预所导致的信息扭曲，从而提升信息的真实性与时效性。此外，技术因素也会促使国家调整其权力配置与执行模式，以便更好地利用技术来处理问题。技术带来的治理模式的变迁不仅能够改变政府治理的决策机制，也将改变政府治理的流程和制度，进而影响到国家权力的分配（黄其松，2022）。在微观层次上，行动者视角关注官僚群体在信息收集和传输过程中的角色与行为，以及信息从最基层的社会现实之中被精准提炼，并最终上报至决策层的过程。同时，对科层内部的激励与控制需求，也会促进技术手段的变革与权力模式的再分配。总之，单一的权力、技术或行动者视角无法完整呈现国家信息能力的概念内涵。未来对于国家信息能力的研究，应关注到该概念中交织缠绕的三种逻辑，形成对于国家信息能力更加准确的理解。

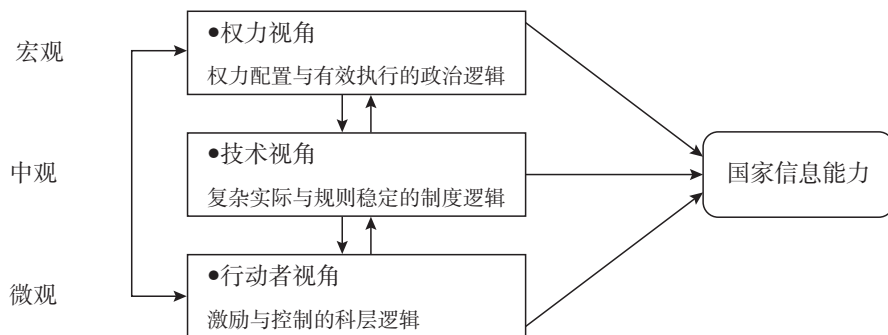


图1 理解国家信息能力的“权力-技术-行动者”分析框架

资料来源：作者自制。

五、总结与展望

国家信息能力研究对于理解国家治理至关重要，它不仅填补了国家能力研究中长期缺少的一块拼图，还有助于深入揭示信息在治国理政中的基础性作用。然而，该领域的研究尚处于起步阶段。学者们对于国家信息能力的定义尚未达成共识，概念混用的情况比较普遍，且在概念的界定与测量之间存在一定的割裂。这掣肘了该领域研究的进一步推进，难以形成有效的知识积累。本文提出理解国家信息能力的“权力-技术-行动者”分析框架，揭示了国家信息能力实际上是权力配置与有效执行的政治逻辑、复杂实际与规则稳定的制度逻辑和激励与控制的科层逻辑这三种国家治理逻辑的相互缠绕。

在未来国家信息能力的研究中，除了进一步完善概念定义与测量的基础性工作外，以下几个方面也值得学者们进一步探索。

第一，加强关于国家信息能力动态演进机制的研究。现有的研究往往聚焦国家信息能力的静态因素，对行动者、权力等动态因素关注较少。国家信息能力实际上是各种政治行动者互动的结果，与权力的配置和执行紧密联系。对于带有极强交互性质的信息来说，其在传输过程中的真实性和完整性很可能会发生变化。静态的分析无法捕捉国家信息能力的种种细节，更存在对信息传输的质量不加区分从而导致误判的风险。一方面，委托-代理问题的存在意味着我们不能忽视官僚群体在塑造信息能力中的关键作用。另一方面，国家与社会的互动也提供了理解信息能力的重要面向。正如上文所述，一些研究已经关注到社会在国家信息能力建构中的独特作用，发现社会的遵从与抵制会直接影响到国家信息能力的发展（Sánchez-Talanquer, 2020; Christensen & Garfias, 2020; Bowles, 2023）。实际上，国家与社会的互动也会影响决策者与官僚群体之间的信息博弈。一方面，当社会对国家的信息需求表示遵从时，国家决策层将会得到更为直接的信息来源，来验证经官僚系统上报的信息的真实性。另一方面，强大的社会本身就是对官僚机构的重要监督力量，有助于制约官僚机构的自利性。在未来的研究中，学者们可以从动态情境中分析国家信息能力，关注行动者之间的权力与信息互动。

第二，国家信息能力如何编织国家能力网络？信息是国家能力生产的基础机制（孟天广、郑思尧，2023）。学界对于信息在国家能力中的基础性功能已有一定共识，但系统地讨论信息能力与其他各项国家能力的研究并不多。正如上文所述，一些文献关注了“信息”的某一些特质对国家能力的影响，如监控（Xu, 2020）、人口普查（Charnysh, 2022）、地籍（D’Arcy & Nistotskaya, 2017）等。但这些只是国家信息能力中的单一维度。国家信息能力是一个多维度的概

念，只有系统性的讨论才能厘清国家信息能力与其他各项国家能力之间的整体交互效应，获得更多颗粒度的信息。此外，现有的相关研究处于理论与实证的失衡局面，大多研究强于理论或逻辑上的推演，基于数据的实证检验结果仍然较少。因此，国家信息能力就像是一条隐形的线，学者们虽然知道它对于国家能力的重要性，但仍不清楚它如何编织国家能力网络。

第三，数字时代国家信息能力的双轨演进。数字与智能技术的应用催生出传统信息与数字信息的双轨体系。传统信息体系（如人口普查、地籍登记等）依赖标准化程序与科层制传输，而数字信息体系（如社交媒体、大数据等）具有实时性、碎片化和交互性特征。对此，数字与智能技术的应用重构了国家信息能力的技术基础，有望带来国家信息能力的革新。现有的许多研究关注到了这一点，但仍有值得探讨的空间。首先，数字与智能技术深刻改变了中央与地方政府之间的信息博弈态势。例如，数字技术通过区块链、云计算等手段革新了传统信息的采集方式（如区块链技术赋能不动产登记实现房产信息实时核验），将传统信息数字化，使得此类信息的采集与更新不再完全依赖于地方政府。再如，数字技术的广泛应用产生“数实相融”的新型治理情境，而中央、省市和基层政府在数据资源和数据权限上的不对等催生了政府治理模式的变化（向静林、艾云，2023）。其次，数字与智能技术给国家的信息能力带来了挑战。传统信息处理依赖统计抽样技术，而数字信息存在海量、非结构化的难题。国家虽然可以通过AI算法提升数据处理效率，但仍面临两大挑战：其一，技术应用需要突破传统科层制的组织惯性，如“行政吸纳技术”模式要求官僚体系同时具备数据素养与制度创新能力（侯利文，2021）；其二，数字时代的信息搜集和处理需要超越静态分类体系。数字时代信息的流动性打破了传统的信息层级结构，形成去中心化的传播网络。国家虽然能通过技术手段建立信息监控节点，但快速流动的信息不断重构着信息链条，给国家的信息处理带来了巨大的难题。最后，数字和智能技术潜藏着巨大的伦理风险。新的技术在赋能国家信息能力的同时，也可能使国家的权力和欲望不断膨胀，破坏国家与社会的力量平衡关系。这与国家-社会共同成长理想图景背道而驰。考虑到数字和智能技术带来的变革与挑战，关于国家信息能力的研究不能只依赖于政治学的力量，多学科的交叉融合应是未来的研究趋势。

参考文献

- 安东尼·吉登斯（1998）. 民族-国家与暴力. 胡宗泽等，译. 北京：生活·读书·新知三联书店.
- Giddens, A. (1998). *The Nation-State and Violence*. (Hu, Z. Z. Trans.). Beijing: SDX Joint Publishing Company. (in Chinese)
- 陈明明（2023）. 数字化治理：现代国家的技术、组织与价值. 浙江社会科学, (1): 59-66.
- Chen, M. M. (2023). Digital Governance: Technology, Organization and Values of the Modern State. *Zhejiang Social Sciences*, (1): 59-66. (in Chinese)

- 戴维·伊斯顿 (1998). 政治生活的系统分析. 王浦劬, 译. 北京: 华夏出版社.
- Easton, D. A. (1998). *A Systems Analysis of Political Life*. (Wang, P. Q. Trans.). Beijing: Huaxia Publishing House. (in Chinese)
- 邓小南 (2008). 宋代信息渠道举隅: 以宋廷对地方政绩的考察为例. *历史研究*, (3): 136-140+191-192.
- Deng, X. N. (2008). Examples of Information Channels in the Song Dynasty: Illustrations from the Song Court's Inspections of Local Administrative Achievements. *Historical Research*, (3): 136-140+191-192. (in Chinese)
- 杜月 (2017). 制图术: 国家治理研究的一个新视角. *社会学研究*, 32(5): 192-217+246.
- Du, Y. (2017). Cartography: A New Framework of National Governance. *Sociological Studies*, 32(5): 192-217+246. (in Chinese)
- 弗朗西斯·福山 (2007). 国家构建: 21 世纪的国家治理与世界秩序. 黄胜强等, 译. 北京: 中国社会科学出版社.
- Fukuyama, F. (2007). *State-building: Governance and World Order in the 21st Century* (Huang, S. Q. Trans.). Beijing: China Social Sciences Press. (in Chinese)
- 郭凤林、顾昕 (2020). 国家监测能力的建构与提升——公共卫生危机背景下的反思. *公共行政评论*, 13(3): 6-26+193.
- Guo F. L., & Gu, X. (2020). Building and Upgrading State Surveillance Capability: Reflections Against the Background of Public Health Crisis. *Journal of Public Administration*, 13(3): 6-26+193. (in Chinese)
- 侯利文 (2021). 国家能力与大数据: 迈向一种信息维度的国家理论. *学习与实践*, (7): 63-72.
- Hou, L. W. (2021). State Capacity and Big Data: Towards a State Theory from Information Dimension. *Study and Practice*, (7): 63-72. (in Chinese)
- 黄仁宇 (1997). 资本主义与二十一世纪. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- Huang, R. Y. (1997). *Capitalism and the 21st Century*. Beijing: SDX Joint Publishing Company. (in Chinese)
- 黄仁宇 (2015). 放宽历史的视界. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- Huang, R. Y. (2015). *Broadening the Horizons of Chinese History*. Beijing: SDX Joint Publishing Company. (in Chinese)
- 黄其松 (2022). 数字时代的国家理论. *中国社会科学*, (10): 60-77+205.
- Huang, Q. S. (2022). Theory of the State in the Digital Age. *Social Sciences in China*, (10): 60-77+205. (in Chinese)
- 韩志明 (2019). 国家治理的信息叙事: 清晰性、清晰化与清晰度. *学术月刊*, 51(9): 82-94.
- Han, Z. M. (2019). The Clarity and the Operational Logic of State Governance. *Academic Monthly*, 51(9): 82-94. (in Chinese)
- 韩志明 (2024). 双向清晰化的过程及其融合治理——对国家与社会关系的信息分析. *政治学研究*, (3): 111-124+244.
- Han, Z. M. (2024). The Process of Two-way Clarification and Its Integrated Governance: Information Analysis of the Relationship Between State and Society. *CASS Journal of Political Science*, (3): 111-124+244. (in Chinese)
- 吕俊廷、刘赟飞 (2023). 国家的“视力”: 技术革命与国家信息能力建构. *政治学研究*, (5): 97-113+209.
- Lyu, J. Y. & Liu, Y. F. (2023). The Vision of the State: Technological Revolution and State Information Capacity Building. *CASS Journal of Political Science*, (5): 97-113+209. (in Chinese)
- 卢现祥 (2015). 中国为什么缺乏数目字管理? ——基于制度分析的视角. *江汉论坛*, (7): 5-10.
- Lu, X. X. (2015). Why Does China Lack Mathematical Management System? A Perspective Based Institutional Analysis. *Jiangnan Tribune*, (7): 5-10. (in Chinese)
- 孟天广、郑思尧 (2023). 国家治理的信息理论: 信息政治学的理论视角. *政治学研究*, (6): 117-130+233-234.
- Meng, T. G., & Zheng, S. Y. (2023). Information Theory of State: The Theoretical Perspective on Politics of Information. *CASS Journal of Political Science*, (6): 117-130+233-234. (in Chinese)
- 米歇尔·福柯 (1995). 规训与惩罚: 监狱的诞生. 刘北成等, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- Foucault, M. (1995). *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* (Liu, B. C., et al. Trans.). Beijing: SDX Joint Publishing Company. (in Chinese)
- 米歇尔·福柯 (2018). 必须保卫社会: 法兰西学院课程系列: 1976. 钱翰, 译. 上海: 上海人民出版社.
- Foucault, M. (2018). *Society Must Be Defended: Institut de France Course Series: 1976*. (Qian, H. Trans.). Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 米歇尔·克罗齐耶、爱哈尔·费埃德伯格 (2007). 行动者与系统——集体行动的政治学. 张月等, 译. 上海: 上海人民出版社.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (2007). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. (Zhang, Y., et al.

- Trans.). Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 欧树军 (2013). 国家基础能力的基础: 认证与国家基本制度建设. 北京: 中国社会科学出版社.
- Ou, S. J. (2013). *The Foundation of Infrastructural State Capacity: Identification and the Construction of Basic State Institutions*. Beijing: China Social Sciences Press. (in Chinese)
- 汤峰、蓝国瑜 (2023). 大数据治理技术与央地关系的优化——基于信息政治学视角的分析. *公共行政评论*, 16(2): 138-156+199.
- Tang, F., & Lan, G. Y. (2023). Big-data Governance Technology and Optimization of Central-local Relations: Based on the Perspective of Information Politics. *Journal of Public Administration*, 16(2): 138-156+199. (in Chinese)
- 唐世平、高岭、李立、陆逸超 (2022). 国家能力: 走出理论荒野. *学术月刊*, 54(11): 68-83.
- Tang, S. P., Gao, L., Li, L. & Lu Y. C. (2022). State Capacity: Out of Theoretical Wilderness. *Academic Monthly*, 54(11): 68-83. (in Chinese)
- 王雨磊 (2016). 数字下乡: 农村精准扶贫中的技术治理. *社会学研究*, 31(6): 119-142+244.
- Wang, Y. L. (2016). Dripping the Digits Down: Technical Governance in the Rural Targeted Poverty Alleviation. *Sociological Studies*, 31(6): 119-142+244. (in Chinese)
- 向静林、艾云 (2023). 数字社会发展与中国政府治理新模式. *中国社会科学*, (11): 4-23+204.
- Xiang, J. L., & Ai, Y. (2023). The Development of Digital Society and the New Model of Chinese Government Governance. *Social Sciences in China*, (11): 4-23+204. (in Chinese)
- 赵蜀蓉、陈绍刚、王少卓 (2014). 委托代理理论及其在行政管理中的应用研究述评. *中国行政管理*, (12): 119-122.
- Zhao, S. R., Chen, S. G., & Wang, S. Z. (2014). Review on the Principal-agent Theory and Its Applied Study in Public Management in China. *Chinese Public Administration*, (12): 119-122. (in Chinese)
- 周雪光 (2011). 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑. *开放时代*, (10): 67-85.
- Zhou, X. G. (2011). The Authority System and Effective Governance: The Institutional Logic of State Governance in Contemporary China. *Open Times*, (10): 67-85. (in Chinese)
- Acemoglu, D., & James, R. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Banerjee, A., Hanna, R., Kyle, J., Olken, B. A., & Sumarto, S. (2018). Tangible Information and Citizen Empowerment: Identification Cards and Food Subsidy Programs in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 126(2): 451-491.
- Baumgartner, F. R., & Bryan, D. J. (2015). *The Politics of Information*. Chicago: Chicago University Press.
- Baumgartner, F. R., Carammia, M. & Epp, D. A., et al. (2017). Budgetary Change in Authoritarian and Democratic Regimes. *Journal of European Public Policy*, 24(6): 792-808.
- Berwick, E., & Christia, F. (2018). State Capacity Redux: Integrating Classical and Experimental Contributions to an Enduring Debate. *Annual Review of Political Science*, 21(1): 71-91.
- Besley, T., & Persson, T. (2011). *Pillars of Prosperity*. Princeton: Princeton University Press.
- Boix, C. (2003). *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boräng, F., Agnes, C., Marcia, G. & Christian, S. (2018). Cooking the Books: Bureaucratic Politicization and Policy Knowledge. *Governance*, 31(1): 7-26.
- Bowles, J. (2023). Identifying the Rich: Registration, Taxation, and Access to the State in Tanzania. *American Political Science Review*, 118(2): 602-618.
- Brambor, T., Goenaga, A., Lindvall, J., & Teorell, J. (2020). The Lay of the Land: Information Capacity and the Modern State. *Comparative Political Studies*, 53(2): 175-213.
- Carrillo, P., Pomeranz, D., & Singhal, M. (2017). Dodging the Taxman: Firm Misreporting and Limits to Tax Enforcement. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(2): 144-164.
- Charnysh, V. (2022). Explaining out-group Bias in Weak States: Religion and Legibility in the 1891/1892 Russian Famine. *World Politics*, 74(2): 205-248.
- Chen, H., & Greitens, S. C. (2022). Information Capacity and Social Order: The Local Politics of Information Integration in China. *Governance*, 35(2): 497-523.
- Christensen, D., & Garfias, F. J. (2020). The Politics of Property Taxation: Fiscal Infrastructure and Electoral Incentives in Brazil. *The Journal of Politics*, 83(4): 1399-1416.
- D'Arcy, M., & Nistotskaya, M. (2017). State First, Then Democracy: Using Cadastral Records to Explain Governmental Performance in Public Goods Provision. *Governance: An International Journal of Policy Administration and*

- Institutions*, 30(2): 193–209.
- D'Arcy, M., Marina, N., & Robert, E. (2019). Mapping the State: Measuring Infrastructural Power Through Cadastral Records. *Proceedings of the International Federation of Surveyors' Working Week*. Hanoi.
- D'Arcy, M., & Nistotskaya, M. (2021). State Capacity, Quality of Government, Sequencing and Development Outcomes. In Bågenholm, A., Bauhr, M., Grimes, M., & Rothstein, B. Eds. *The Oxford Handbook of the Quality of Government*. New York: Oxford University Press.
- Deutsch, K. W. (1963). *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*. New York: The Free Press.
- Dimitrov, M. K. (2023). *Dictatorship and Information*, New York: Oxford University Press.
- Fearon, J. D., & Laitin, D. D. (2003). Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *American Political Science Review*, 97(1): 75–90.
- Gordon, R., & Li, W. (2009). Tax Structures in Developing Countries: Many Puzzles and a Possible Explanation. *Journal of Public Economics*, 93(7–8): 855–856.
- Hallenberg, M. (2012). For the Wealth of the Realm: The Transformation of the Public Sphere in Swedish Politics, c. 1434–1650. *Scandinavian Journal of History*, 37(5): 557–577.
- Hanson, J. K., & Sigman, R. (2021). Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *The Journal of Politics*, 83(4): 1495–1510.
- Hillel, S. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43: 231–251.
- Hölmstrom, B. (1979). Moral Hazard and Observability. *The Bell Journal of Economics*, 74–91.
- Jensen, A. (2022). Employment Structure and the Rise of the Modern Tax System. *The American Economic Review*, 112(1): 213–234.
- Kiser, E., & Sacks, A. (2009). Improving Tax Administration in Contemporary African States: Lessons from History. In Martin, I. W., Mehrotra, A. K., & Prasad, M., Eds. *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Lee, M. M., & Zhang, N. (2017). Legibility and the Informational Foundations of State Capacity. *The Journal of Politics*, 79(1): 118–132.
- Luna, J. P., & Soifer, H. D. (2017). Capturing Sub-National Variation in State Capacity: A Survey-based Approach. *American Behavioral Scientist*, 61(8): 887–907.
- Mann, M. (1984). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *European Journal of Sociology*, 25(2): 185–213.
- Muralidharan, K., Niehaus, P., & Sukhtankar, S. (2016). Building State Capacity: Evidence from Biometric Smartcards in India. *The American Economic Review*, 106(10): 2895–2929.
- Pomeranz, D. (2015). No Taxation without Information: Deterrence and Self-enforcement in the Value Added Tax. *American Economic Review*, 105(8): 2539–2569.
- Pomeranz, D., & Vila-Belda, J. (2019). Taking State-Capacity Research to the Field: Insights from Collaborations with Tax Authorities. *Annual Review of Economics*, 11(1): 755–781.
- Ronald, W. (1998). *The Political Economy of Dictatorship*. New York: Cambridge University Press.
- Sánchez-Talanquer, M. (2020). One-Eyed State: The Politics of Legibility and Property Taxation. *Latin American Politics and Society*, 62(3): 65–93.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven and London: Yale University Press.
- Shannon, C. E. (1948). A Mathematical Theory of Communication. *The Bell System Technical Journal*, 27(3): 623–656.
- Suryanarayan, P. (2024). Endogenous State Capacity. *Annual Review of Political Science*, (27): 233–243.
- Xiao, K., & Womack, B. (2014). Distortion and Credibility within China's Internal Information System. *Journal of Contemporary China*, 23(88): 680–697.
- Zhu J., Xiao, H., & Wu, B. (2022). From Big Data to Higher Bureaucratic Capacity: Poverty Alleviation in China. *Public Administration*, 102(1): 61–78.
- Ziblatt, D. (2008). Does Landholding Inequality Block Democratization? A Test of the “Bread and Democracy” Thesis and the Case of Prussia. *World Politics*, 60(4): 610–641.

责任编辑：黄冬娅

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