

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
 <b>●理论综述</b>	
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
 <b>●书评</b>	
基层社会何以重构？	
——评郁建兴等著《重构基层社会》	
..... 邱泽奇	185
 <b>●英文目录与摘要</b>	196

# 基层社会何以重构？

——评郁建兴等著《重构基层社会》

邱泽奇\*

【摘要】《重构基层社会：浙江桐乡“三治融合”建设（2013—2023年）研究》（以下简称《重构》）的出版触发了政治学、公共管理学、社会学领域对中央/国家与基层关系的重新讨论。《重构》把基层治理放在基层社会里，把基层社会放在中国社会里，无疑是理解基层治理的新理论视角。同时，《重构》也引出了一些值得进一步探讨的问题。在《重构》基础上，本文认为，在中央/国家与基层关系中，至少存在两个层次的关系模式，即形制的与技术的关系模式。从这两个层次出发，可以厘清一些概念上的争议，如单一制国家、国家与社会以及基层社会等。

【关键词】《重构基层社会》 桐乡经验 国家与基层关系

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）02-0185-11

商务印书馆2024年1月26日在北京商务印书馆礼堂举行新书发布会，发布郁建兴教授等著《重构基层社会：浙江桐乡“三治融合”建设（2013—2023年）研究》（以下简称《重构》）。作为学术界的一员，我荣幸地受邀，到会学习，聆听专家们的发言，也汇报了自己的心得体会，讨论自治法治德治的接合点，且提出了何以重构的问题。

在一个仪式上发言大都也是仪式性的。把想说的话写出来，长短由己，向各位方家请教，或许是一个可行的选择，这便是本文的由来。

## 一、桐乡与枫桥

我第一次见到《重构》的时间比发布会还要早几个月。在2023年8月29—30日浙江工商大学举办第四届推进自治法治德治三治融合基层治理学术研讨会

---

\* 邱泽奇，北京大学中国社会与发展研究中心主任、社会学系教授。

上，主办方发放了《重构》的打印稿，那是我第一次见到系统梳理桐乡经验的学术表述。

有趣的是，当我读到桐乡经验时，脑子里却出现了枫桥经验。我惊奇事物之间的偶然性，因为刚好一个月前，我还带着团队去了一趟枫桥。桐乡经验与枫桥经验有什么关系，自然地成为我试图捋清楚的一个疑问。

在第四届推进自治法治德治三治融合基层治理学术研讨会上，张文显、徐勇、姜晓萍、杨开峰等政治学和公共管理学领域专家都发表了自己的高见，我也以“基层社会变革创新的历史与现实”为题交流了心得<sup>①</sup>。可是，心里却一直惦记着桐乡与枫桥，甚至眼前还会出现一幅画面，一边是村里的治理，一边是村里的融合。

在疫情前后的五年里，我去了两次枫桥。之所以再去，除了有仪式性的考量以外，还有对枫桥经验学理探索的好奇心。2023年是毛泽东同志批示学习推广枫桥经验60周年，是习近平总书记指示坚持和发展枫桥经验10周年，到枫桥参观学习的团队络绎不绝，我们的团队只是其中之一。不过我们去枫桥，除了实地调研基层治理实践，更主要的是想弄清楚枫桥经验的社会逻辑。抽象地说，想在学理上解释清楚为什么枫桥实践是枫桥经验？具体地说，为什么“小事不出村、大事不出乡/镇、矛盾不上交”可以成为基层社会治理的经验？其中的小事、大事、矛盾，都指什么？基层社会又是什么？为什么可以不出村、乡/镇？为什么不出村、乡/镇就是基层社会治理的经验？

去诸暨时，我的疑问都是冲着枫桥经验的，也没想过会遇见桐乡经验。可一旦遇到桐乡经验，我就不得不重新思考枫桥经验，比较桐乡经验和枫桥经验的冲动也自然而然。抱歉的是，本文的目标是讨论《重构》，系统地比较桐乡经验和枫桥经验只能留待另文。

当然，一个经验之外的比较，也可以从一项有趣的观察开始。当人们聊“三治融合”时，会用桐乡经验；而当人们聊基层治理时，却会谈枫桥经验。枫桥是诸暨市下的一个建制镇。在浙江省，桐乡市与诸暨市均属县级建制。有趣的比较性疑问是，以中国人喜欢对称对等的文化习惯，为什么人们不对称地谈桐乡经验和诸暨经验呢？人们为什么也不对等地谈枫桥经验和高桥经验呢？高桥曾是桐乡市的一个镇，也是桐乡经验的发源地。换个视角问，为什么枫桥经验出自乡村，而桐乡经验出自县市？我相信，对这个问题的探讨与回答一定可以从另一个视角比较桐乡经验和枫桥经验，并获得有益的启示。

---

<sup>①</sup> 专家们的发言经整理后已经以专题论文形式发表，参见张文显等《“三治融合”与基层社会》，载《治理研究》2023年第6期，其中包括邱泽奇的《基层社会变革创新的历史与现实》。

一个直观的且有事实依据的回答是,枫桥经验是解决基层纠纷和矛盾的经验,发源于具体的村,如枫源村;且人们也习惯了六十年形成的刻板印象和习惯叫法。桐乡经验是综合进行基层治理的经验,不限于解决纠纷和矛盾,县镇一盘棋只会出现于县市,且人们也习惯了十年形成的先入为主的观念植入。

事实当然不会这么简单。粗浅地看,或许还是因为枫桥与桐乡各自都有独到的特征,且在不断发展中。说起枫桥经验,读者也一定有所了解,不然不会对本文有兴趣。去诸暨两次,我们也观察到了枫桥经验的一些新发展,并将其归纳为:一是共治攒合力,枫桥经验的新深度。如,对新生矛盾快速反应,将矛盾化解在萌芽状态,实现矛盾调处高效性。对潜在矛盾提前布防,将矛盾遏制在发生之前,实现治理前瞻性。对矛盾诱因主动研判,掌控矛盾酝酿的场景和因素,实现治理深入性。二是共建汇动力,枫桥经验的新广度。如做好民生服务,满足群众日常需求,凝聚发展共建的向心力。用好内外资源,鼓励多元主体参与,激活发展共建的牵引力。育好先进文化,转变基层观念行动,培育发展共建的原动力。三是共富聚活力,枫桥经验的新高度。如激发基层社会产业活力,为发展提供持续动能,是共富的前提。调动基层社会生产活力,让群众共享发展成果,是共富的本质。构建基层社会创新发展空间,满足人民对美好生活的向往,是共富的愿景(许庆红、邱泽奇,2024)<sup>①</sup>。简而言之,枫桥经验也不再限于调解纠纷、解决矛盾,也在着眼共同富裕,用公共服务、社会发展,前置基层治理。不过,枫桥经验的焦点还是调处纠纷和化解矛盾。

而对桐乡经验,郁建兴教授团队历经十年的观察研究,则将其归纳为六个字:重构基层社会。《重构》一书正是对桐乡经验历经十年观察后的系统归纳和理论升华。

## 二、读《重构》草录

《重构》对桐乡经验的探讨没有直接着眼于基层治理,而是以德国社会学家齐美尔(Georg Simmel, 1858—1918年)设问“社会是如何可能的”开篇,指出一百多年过去了,社会形态发生了翻天覆地的变化,由此引出《重构》的问题:当今时代的社会是如何可能的?着眼于治理的后果,即一个有序且有活力的社会是如何可能的。

以历史性和人类性设问为观照,《重构》又将焦点拉回中国,放置于中国基层,提问:当代中国基层社会是如何可能的?也就是说,《重构》把桐乡基层社

<sup>①</sup> 参见邱泽奇、乔天宇所撰《枫桥经验新发展》,未刊稿。

会放置在过去一百多年人类社会的历史脉络里，放置在当今世界社会变革的关系格局里，以中国社会的发展变迁为背景，试图以桐乡经验之小，彰显其价值之深与意义之大。

与社会学文献通常会直入主题探讨因素的关联和机制不同，郁建兴教授团队的背景是政治学和公共管理学，他们则从解题入手，讨论基层社会与基层治理，以及两者的关系，归纳基层治理的演进与主要成就，基层自治面临的主要问题与现实回应，桐乡“三治融合”创新基层治理模式，“三治融合”与重构当代基层社会的可能性。

在篇章和结构上，第一章像是《重构》的序章，实际上，更像是整书的理论构架与问题结构。第二至五章刻画桐乡经验的缘起、制度化、持续创新以及建设成效与经验，第六章则探讨桐乡经验的可推广性，并回到基层社会，探讨重构基层社会的可行性、路径以及未来议程。

作者不直接从基层治理开始，而是把基层治理与基层社会联系起来，把治理实践与“三治融合”关联起来，似乎是要递给读者一台特别的显微镜，让读者在人类社会的结构里发现基层社会，在基层社会的诸多议题里发现基层治理，在基层治理的丰富实践里发现“三治融合”，在“三治融合”的美好画卷里发现桐乡，进而在结构化的刻画里观照“三治融合”的价值范围与桐乡实践的意义宽度。

或许正是《重构》不同寻常的叙事结构，内隐了作者的良苦用心：把社会学视角带入政治学和公共管理学对基层治理的考量。其实，作者的带入对社会学观察也有创新性启发。以基层社会为例，社会学默认社会是人的社会，基层社会是处于社会基层的人的社会。可《重构》却告诉我们，基层社会至少有四个层次：特定的地理空间、特定属性的人群、相对独立的政治系统以及走向陌生化的社会。其中，对特定地理空间、政治系统、陌生化的考量，如果没有特定的目的，社会学不会将其与特定属性的人群进行分离，即社会学默认人是处在具体社会空间的，具体社会空间又是以具体地理空间为依托的，地理空间的关系结构影响了社会空间的关系特征，包括权力结构。又以基层治理为例，社会学默认，基层治理是人类秩序建构与维系的社会过程，通常会把治理作为一个社会过程而不是一个简单个体行动来对待。可《重构》却告诉我们，基层治理是指对基层社会的治理，其中的治理是公共的和私人的机构共同管理公共事务的行动。显然，《重构》对治理的界定隐含了管理公共事务中的权力关系、公私关系等结构化的考量。论及基层社会与基层治理，《重构》又一反政治学的权力视角，显得极为社会学视角，认为两者之间具有相互建构性，指出基层社会的目标设定决定基层治理的基本模式，基层社会的形态变化要求变革基



层治理方式,基层治理的模式和工具影响基层社会发展。把基层治理落实到基层社会,可以认为是《重构》引入社会学理论视角的一大特色。

不过,对社会学的人而言,还值得关注的是在快速收敛的叙述与论证中,《重构》随即便呈现出公共管理学的学科底色,直接把基层治理的成就和问题摆在了读者面前。《重构》认为,尽管基层治理在不同历史阶段发展出不同的模式,如政社合一、基层自治等,也促进了基层社会的建设;可是,基层自治却也出现了一些亟待解决的问题,如基层群众性自治组织的“行政化”,基层群众的参与积极性不高,基层民主发展不充分,基层自治的效能不足。还有,面对不断出现的问题,从中央到地方也有政策和实践回应,如推进基层“去行政化”改革,促进基层群众参与,加强基层民主建设,提高基层自治效能,等等。可是,《重构》的观点是,这些都不足以真正解决基层治理面对的问题。

在《重构》看来,真正的解决方案恰恰内涵于桐乡实践之中,至少是解决方案的选择之一。《重构》指出,桐乡实践破解了基层治理难题,也有利于推广和扩散。事实上,桐乡经验已经扩散和推广到了其他地区。那么,桐乡经验又是什么呢?在我看来,《重构》的回答似乎分为表里两层。表面上是自治法治德治的融合,本质上则是重构基层社会。“三治融合”突破的是基层自治的局限性,重构基层社会维系的则是基层治理效能的长久性。到这里,政治学、公共管理学、社会学似乎被融为桐乡经验的知识归集:基层社会是一个权力、事务、人群的综合秩序共同体,仅有对事件的治理是不够的,建设“三治融合”的社会才是选择。换句话说,治理是工具,让社会和谐共富才是目的。如此,表面上像是回到了齐美尔的抽象社会,事实上却是人们生活其中的社会的彰显:基于个体自由意志,却不基于个体随意选择;基于国家权力的基层扎根,却不基于国家权力的基层肆意;基于对公共事务的共识合作,却不基于对公共事务的平均分摊;基于法律规则的制度约束,却也基于地方性伦理道德的榜样力量。简言之,基层社会绝不只是人群的随意集合,而是个体、家庭、乡里的结构化、系统化、组织化,基层社会治理绝不只是自治,还有法治和德治,且需要“三治融合”。

我读到的《重构》并非一部纯粹的理论著作,而是一部从10年观察中归纳理论的著作。《重构》试图告诉我们,与枫桥经验不同,桐乡经验的视阈更宽广,着眼于基层治理,而不局限于纠纷调解;着眼于基层社会,而不局限于矛盾不上交。或许正是基于更宽广的经验观察,才支撑了《重构》把基层治理放在基层社会之中,把基层社会放在中国社会之中的理论视角,成就了《重构》在理论上的耀眼亮色(在后面的讨论中,我试图解释这一点)。

我读到的《重构》也并非一部纯粹的经验汇集,而是一部以理论观照经验归纳且用桐乡实践反复检验的著作。《重构》的确有大量篇幅用于对“三治融



合”实践的刻画，从缘起到推广；不过，细节处却也充分呈现了作者的理论观照，一如张文显教授在《序》中评价的，《重构》尝试回答在新形态社会中基层群众如何才能实现有序互动进而重构基层社会这一问题。或许《重构》体现的正是中国学术的本质特征：理论与实践的高度融合。

《重构》为读者呈现了一幅江南水乡基层社会积极向上其乐融融的画卷，而让画卷变得精彩的是“三治融合”。同时，《重构》也让一些似是而非的理论问题浮出水面，变得更加关键，比如：何为基层？何以重构？

### 三、基层与国家

把基层治理放在基层社会中考量，是《重构》的理论视角特色。可如何理解基层，则检视着人们对中国社会属性的不同理解，以及对基层与国家关系的各自理解甚至误解。《重构》从权力、治理、互动三个维度试图界定基层，还借用社会学和公共管理学等不同学科视角。徐勇在《序》里指出：“基层通常指国家政权组织体系中最接近人民群众的层级，是国家与社会的接合部位，由此生成基层社会，其主体是人民群众（郁建兴等，2023）。”在此基础上，徐勇进一步指出“基层治理因此成为大规模单一制国家治理的基石”。归纳起来，我们是不是可以这样理解，基层是实体，即人民；其实还是一个有参照对象的结构概念，无论以哪个作为参照，基层都意味着结构的基础。

如此，参照成为理解基层的关键。《重构》列举了权力，便有了中央政权与基层政权；列举了治理，便有了国家治理与基层治理；列举了互动，便有了国家与社会。徐勇在《序》中的阐述，也大致是以这样的思路呈现的。在彼此的参照中，身在中国社会，我们似乎很容易理解基层，以至于无需进行推敲论证。一如徐勇在一篇专文中阐述的，基层是中国日常政治和社会生活中使用越来越频繁的术语，大量出现在国家领导人的讲话和中央文献中，更使之成为国家话语（徐勇，2022）。我们的问题是，在基层与参照对象之间，可以有非常不同的关系，如系统关系、平行关系、对立关系、合作关系、协同关系，还是博弈关系等。

这便意味着，更加关键的是中央/国家（参照）与基层的关系。如果参照与基层之间是系统关系，则在权力关系内生在参照里，一如人们理解的，基层权力是中央权力的基础；同时，人们忽略的还有，基层权力也是中央权力的一部分。而在治理参照里，基层治理是国家治理的基础，也是国家治理的一部分。基层权力和基层治理与参照权力和参照治理的同构性意味着，中央和基层、国家和基层处在一个体系中，彼此互为参照，倒也顺理成章。可当我们在互动参

照里观察国家与社会，难题便出现了。国家与社会是什么关系呢？和权力与治理一样，处在同一个系统，即从属关系？显然不是！当把中国理解为单一制国家时，似乎社会便走到了国家的对立面或平行面，难题就更大了。

而要了解其中的难处，还得从单一制国家说起。依据大英百科全书的解释，单一制国家（Unitary State）指的是一种政治组织体系，其中大部分或全部统治权力存在于中央集权政府中，它与联邦制国家形成鲜明对比。换句话说，单一制是与联邦制互为参照的，关注的是政治权力。当然，这是政治学的理解。或许，法学的理解能给我们另一个参照。法学家们认为，联邦制与单一制的根本差别在于对国家事权的划分。在联邦国家，中央政府与地方政府的事权由宪法划定，地方政府的事权有宪法保障。而在单一制国家，无论分权至如何程度，地方政府的事权都经由中央政府以普通的法律或命令规定，地方政府的事权无宪法保障（王世杰、钱端升，1936；罗豪才、吴擷英，1983）。如果我们把单一制理解为现代主权国家的权力关系现象，则政治学和法学关注的分别是政权和事权在中央和地方之间的分配，可均没有说明中央和地方是什么关系。是系统里的两个层级之间的关系，还是对等的两个主体之间的关系？由此也带来了人们理解基层与中央/国家关系的分歧。一个更加根本的问题是，单一制是否为理解中国场景的适用概念？

遍查文献，我们没有找到单一制概念的来源，在辞书、综合性工具书和专著里<sup>①</sup>，人们最多说，现代单一制国家概念起源于法国，百年战争加速了法国从封建君主制转变为单一制国家的进程，而没有说刻画这一转变的单一制国家概念从哪里来。且不说法国的封建君主制与中国的分封制之间有怎样的本质差别，仅说单一制国家里的单一制到底指什么。其实，考察概念的来源已经意义不大，有意义的是人们怎么在用单一制。具体地说，一个以百年战争后的法国作为例子的概念是否归纳了早在两千多年前甚至更早便已存在且不断在延续的社会事实呢？换句话说，用单一制刻画中国的国家权力属性，需要把国家权力中的国家与基层互为参照的本质属性纳入其中，否则，概念的适用性便需要进一步论证。

在中国，当下的基层的确是相对中央/国家而言的（徐勇，2022），是系统性的。基层与中央/国家的确处在同一个系统，基层是中央/国家的基层；中央/国家也是基层的中央/国家。可历史地观察，基层先于国家而存在，而不是同时出现，甚至相反，即基层是国家建构或建设的基层。郡县制可以被理解为中国国家体制的建成，对此，钱穆先生有充分的论述（钱穆，2024；2011）。可是，

<sup>①</sup> 比如 *Britannica*, Boix, Carles & Susan C. Stokes, *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Oxford University Press, 2007. Gandhi, Jennifer & Rubén Ruiz-Rufino, *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*. London: Routledge, 2015.

在国家建成之前，基层早就存在。据杜佑《通典·食货三》记载：“昔黄帝始经土设井，以塞净端，立步制亩，以防不足，使八家为井，井开四道而分八宅，凿井于中。一则不泄地气，二则无费一家，三则同风俗，四则齐巧拙，五则通财货，六则存亡更守，七则出入相司，八则嫁娶相媒，九则无有相贷，十则疾病相救。是以情性可得而亲，生产可得而均，均则欺陵之路塞，亲则斗讼之心弭。既牧之于邑，故井一为邻，邻三为朋，朋三为里，里五为邑，邑十为都，都十为师，师十为州。夫始分之于井则地著，计之于州则数详。迄乎夏殷，不易其制。”这段记载清楚地告诉我们，早在周王朝建立之前，基层已经是一个组织化社会实体，基层社会已经存在、基层治理已经存在，有规制、有目标、有功能、有管理；而国家，则历经夏商周，迟至秦始皇一统江山后采用郡县制才实现了组织化。

也就是说，基层不是被带入国家的，更不是现在才被带入国家的；恰恰相反，国家是由业已存在的基层构成的，而且不是现在，而是早在秦始皇选择以郡县制建国时，基层就已经是建构国家可以被选择的依据和基石。湖南省龙山县里耶镇2002年出土的秦简清楚地记载了秦灭楚后设立迁陵县，县辖三乡，政府的职责之一是编户齐民。地方官们要编户的不是散乱的家户，而是早已组织化地存在的基层家户。粗览中国历史就可以发现，在秦始皇之前，郡县制已经是一些国家比如楚国的社会实践，秦始皇不过是把一些国家的郡县制实践上升为统一后秦国的国家实践而已。

值得特别注意的是，秦始皇的二选一却成就了中国历代王朝的始终选择。在秦始皇之后，对秦实施的郡县制虽有微调，如从汉唐到明清都有限度地保留了分封制，可在总体上并没有改变从家户到国家的系统化组织化的构架。正是在这个意义上，单一制国家概念看起来能框住中国基层与中央/国家的形式关系，如地方权力是中央的授权；可是，却不能反映基层与中央/国家的本质关系，即中央权力实则是来自基层的赋予，即人民对自己权力的让渡，即“水则载舟，水则覆舟”。通俗地说，单一制国家背后的假定是中央和地方是两口锅；而中国的事实是，中央和地方原本就在一个锅里。因此，单一制国家是否适用于刻画中国的政体形态是值得进一步商榷的。

捋清楚了单一制国家概念与中国事实之间的异同，在互动参照里观察国家与社会的难题也就迎刃而解了。在中国，国家和社会是一体的，而不是分立的，更不是对立的。自然，也就不存在把基层带入国家，因为基层本身就是构成国家的基础。其实，钱穆先生早把这个逻辑捋清楚了，家国一体是中国的基本社会事实，费孝通先生讲中华民族多元一体格局（费孝通，1989），也基于这一历史事实。

接下来的问题便是，国家不变，何以基层要变？何以重构基层社会？

#### 四、何以重构

在中国历史上,基层的确有过两次重构。基层的起点,一如中国历史文献不断重复的,是以井田制为形制的组织化的社会互助体系,在没有国家建制的年代就已经如此。换句话说,在没有国家之前,基层的社会性便是基层本身,基层治理首先是社会治理。在这个意义上,《重构》把基层治理放在基层社会之中是有历史依据的。

第一次重构是基层的封国化。在一个组织化的基层的基础上,周王朝建立国家可以被理解为是在封国基层基础上的国家化。可以说,没有基层社会便没有封国,没有封国自然也没有周王朝,国家便是空的。换句话说,周王朝是以封国为根基的王朝,而封国又是以组织化的基层社会为基础的封国。如果我们套用现代联邦制的形制理解周王朝,则封国类似于联邦的里具有权力独立性的地方政权,基层是与封国互为参照的基层,而不是与周王朝互为参照的基层。准确地说,周王朝没有基层。对基层历史上的这一变化,我们可以理解为中国基层的第一次重构,是与国家重构同时发生的基层重构。

第二次重构是基层的国家化。秦一统天下,废封建,立郡县;废井田,立阡陌;意指对国家的再次重构。以郡县制为形制的组织构架彻底删除了国家与基层之间的中间主体,把国家直接建立在基层之上,形成了由家户到国家的系统化组织。换句话说,秦始皇建立的国家是高度组织化的国家,是一个把每一个人、每一块土地都纳入组织体系的国家。对这样的国家,与其把她刻画为单一制国家,不如刻画为组织化国家。组织化国家不仅刻画了国家的组织形态,即系统性;也刻画了国家的权力属性,即中央/国家与基层的确存在权力分配,不过,是总体主体与从属主体的权力分配,而不是一个主体与另一个平行主体的权力分配。

正是中央/国家与基层的系统性和组织性构成了中国基层与非中国基层的本质差异,即中国基层是构成中央/国家的基础,基层失,则中央/国家去;基层稳,则中央/国家固;基层兴,则中央/国家荣。因此,重构基层一定有一个与之对应的中央/国家的重构。运用这个逻辑,可以解释在秦之后的历史中国,虽有改朝换代,却再也没有突破由秦开创、由汉唐微调,再经两宋调整的国家体制及中央/国家与基层关系,基层也再无重构。

当然,这并不意味着基层没有变迁。历史地观察,基层的确发生过一些调整,不过不在形制层次,而是在形制稳定前提下的技术性如治理层次的调整,而非中央/国家与基层关系形制的重构。比如,在基层治理中,国家与家庭的分工。在基层封国化之前,基层互助即自治,覆盖了社会生活的方方面面。可在秦汉实施的

乡亭制中便产生自治与法治的分工，如国家负责乡治，基层则负责乡情、乡亲、生产互助、丧葬嫁娶、守望相救、贫穷相济等。抽象地说，国家更多负责公共事务，如公共治理、规则治理和道德建设等，其他非公共事务依然由基层负责。宋朝新的变化是把国家在基层的代理人治理变革为组织化治理，且在治理内容上有了更加清晰的分工，如国家在基层的治理更加关注安全、税收、教育、社会保障等国家和民生两类事务，其他的依然由基层自治（张文显等，2023）。

既如此，何以重构基层社会？《重构》提供的理由是，在桐乡，由于社会形态发生了一些根本性的变化，导致基层自治面临困境。如，随着外来人口的增加，基层社会不再是一个熟人社会，而是一个陌生人和熟人同在的社会，既无法完全运用熟人社会的自治，也难以完全实施陌生人社会的法治，亟须重建规制，重塑价值基础。同时，基层的主体也不再限于国家和家户，社会组织蓬勃发展成为基层重要的社会力量，使得国家和基层的事权需要重新调整。

换句话说，基层社会的一些属性在变。基层不再是历史中国里同质性的、缺少连通性的、缺少流动性的、一切都相对稳定的基层。基层已经变迁为有更大异质性的、连接泛在的、高度流动性的、具有极大动态性的基层。基层也不再是只有国家、家户、家族的基层。基层已经变迁为既有复杂的经济组织，还有大量社会组织的基层。基层更是中国共产党领导的基层。

如此，我理解，《重构》提出的重构其实不是中央/国家与基层形制关系的重构，而是技术性关系如治理体系的重构。正是在治理体系里，“三治融合”才凸显了其价值。即，面对一个异质性增强、复杂性增加、连接泛在且高度流动的基层，在给定的中央/国家与基层关系里，如何维系社会秩序？与枫桥经验比较，桐乡经验的真谛或许正是让基层社会稳定有序的升级版本。

## 五、结论

如何理解中国社会？在中外比较、历史与现实比较的框架里观察中央/国家与基层的关系模式或许是一个选择。其中，由基层看上去，关系模式的一些特点值得关注。

第一，中央/国家与基层的关系至少存在两个层次：形制与技术。历史上有过两次关系模式的变迁。第一次发生在周建立封国体制时期，第二次发展在秦建立郡县体制时期。除此之外，历史上记载的诸多关系变迁均为技术性层次的调整，以治理为例，如基层社会治理的主体或治理事项划分、治理关系的技术性结构调整等。

第二，在中央/国家与基层形制关系层次，基层社会是中央/国家的基础，中



央/国家是建立在基层之上的,而不是像美国那样,基层是由国家划定的。在国家出现之前,基层社会就已经存在。更加本质的还在于,中央/国家与基层的形制关系是系统性的、组织化的,而不像欧美那样,两者之间在诸多形制特征上是相互独立的、平行的。

第三,在中央/国家与基层技术关系层次,基层社会的不断复杂化是触发甚至是推动关系模式变革的动力。秦代对基层治理事项的调整,宋代把基层治理主体由代理人治理调整为组织治理,以及发生在历朝历代的微小调整,都是由基层社会的复杂性增强带来的。

第四,《重构》阐述的重构,我理解为基层治理的技术重构,也是由基层社会的复杂性增强触发和驱动的,其中,自治是基层社会的本色,法治是基层社会的传统,德治则是保障自治与法治发挥功效的道德与伦理力量。建构三者之间的关系模式是技术性重构的关键所在,也是保障形制关系稳定与有效的社会逻辑。

## 参考文献

- 费孝通 (1989). 中华民族的多元一体格局. 北京大学学报(哲学社会科学版), (4): 3-21.
- Fei X. T. (1989). The Pluralistic and Integrated Pattern of the Chinese Nation. *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, (4): 3-21. (in Chinese)
- 钱穆 (2024). 中国历代政治得失. 长沙: 岳麓出版社.
- Qian M. (2024). *Gains and Losses of Chinese Politics in Successive Dynasties*. Changsha: Yuelu Publishing House. (in Chinese)
- 钱穆 (2011). 国史大纲(新校本). 北京: 九州出版社.
- Qian M. (2011). *Outline of National History (Newly Revised Edition)*. Beijing: Jiuzhou Publishing House. (in Chinese)
- 罗豪才、吴擷英 (1997). 资本主义国家的宪法与政治制度. 北京: 北京大学出版社.
- Luo H. C., Wu X. Y. (1997). *Constitutions and Political Systems of Capitalist Countries*. Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 王世杰、钱端升 (1936). 比较宪法. 北京: 商务印书馆.
- Wang S. J., Qian D. S. (1936). *Comparative Constitution*. Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 许庆红, 邱泽奇 (2024). 新时代“枫桥经验”打造基层社会治理新格局. 中国社会科学报: <https://epaper.csstoday.cn/epaper/read.do?m=i&iid=6781&eid=48568&sid=224812>. 2025年2月27日访问.
- Xu Q. H., Qiu Z. Q. (2024). The “Fengqiao Experience” in the New Era: Creating a New Pattern of Grassroots Social Governance. *Chinese Social Science Today*: <https://epaper.csstoday.cn/epaper/read.do?m=i&iid=6781&eid=48568&sid=224812>. (in Chinese)
- 徐勇 (2022). 将基层带入国家: 单一制、基层社会与国家建设. 国家现代化研究, 1(2): 83-94.
- Xu Y. (2022). Bringing the Grassroots to State Building: Unitary System, Grassroots Society and State Building. *Journal of Modernization Studies*, 1(2): 83-94. (in Chinese)
- 郁建兴等 (2023). 重构基层社会: 浙江桐乡“三治融合”建设(2013—2023年)研究. 北京: 商务印书馆.
- Yu J. X. et. al. (2023). *Reconstructing Grassroots Society: A Study on the “Integration of Three Governance Approaches” in Tongxiang, Zhejiang (2013-2023)*. Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 张文显、徐勇、邱泽奇、何显明 (2023). “三治融合”与重构基层社会. 治理研究, 39(6): 4-21+157.
- Zhang W. X., Xu Y., Qiu Z. Q., He X. M. (2023). “Three Governance Fusion” and Reconstruction of Grassroots Society. *Governance Studies*, 39(6): 4-21+157. (in Chinese)

责任编辑: 李棉管

# 英文目录与摘要

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

## ●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