

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. 3

VOL.18 NO.3

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

公共行政评论

Journal of Public Administration

社 长：肖 滨

主 编：朱亚鹏

编辑部副主任：张雪帆

文 字 编 辑：张楚民 刘学谦 秦 玥

电 话：020-84113029

传 真：020-84111478

电 子 邮 箱：jpachina@163.com

网 址：<http://jpa.sysu.edu.cn>

学 术 委 员 会

(按姓氏字母为序)

- | | |
|----------------|-----------------|
| 包国宪 (兰州大学) | 鲍 静 (中国行政管理学会) |
| 陈汉宣 (香港城市大学) | 陈振明 (厦门大学) |
| 丁 煌 (武汉大学) | 邓大松 (武汉大学) |
| 顾 昕 (浙江大学) | 何达基 (香港城市大学) |
| 侯一麟 (美国锡拉丘斯大学) | 姜晓萍 (四川大学) |
| 敬义嘉 (复旦大学) | 孔繁斌 (南京大学) |
| 蓝志勇 (清华大学) | 刘国材 (美国中佛罗里达大学) |
| 李连江 (香港大学) | 任剑涛 (清华大学) |
| 苏彩足 (中国台湾大学) | 苏 竣 (清华大学) |
| 汪明生 (中国台湾中山大学) | 王浦劬 (北京大学) |
| 王绍光 (清华大学) | 吴建南 (上海交通大学) |
| 肖 滨 (中山大学) | 徐 勇 (华中师范大学) |
| 薛 澜 (清华大学) | 杨开峰 (中国人民大学) |
| 郁建兴 (浙江大学) | 岳经纶 (中山大学) |
| 张成福 (中国人民大学) | 张凤阳 (南京大学) |
| 张康之 (浙江工商大学) | 张 雷 (东北大学) |
| 张亚红 (美国罗格斯大学) | 周光辉 (吉林大学) |
| 周志忍 (北京大学) | 朱春奎 (复旦大学) |
| 朱光磊 (南开大学) | 竺乾威 (复旦大学) |
| 朱正威 (西安交通大学) | 朱亚鹏 (中山大学) |

- Bouckaert, Geert (KU Leuven Public Governance Institute, 比利时)
- Chappelet, Jean-Loup (University of Lausanne, 瑞士)
- Eckenberry, Angela (University of Nebraska at Omaha, 美国)
- Franklin, Amy (University of Oklahoma, 美国)
- Hudson, John (University of York, 英国)
- Im, Tobin (Seoul National University, 韩国)
- Kim, Mirae (Georgia Mason University, 美国)
- Moon, M. Jae (Yonsei University, 韩国)
- Mussari, Riccardo (Università di Siena, 意大利)
- Ongaro, Edwards (The Open University, UK, 英国)
- Wanna, John (Australian National University, 澳大利亚)

编 辑 委 员 会

(按姓氏字母为序)

- | | |
|-------------------|--------------------|
| 陈那波 (中国人民大学) | 陈 纲 (美国纽约州立大学) |
| 陈 娜 (中山大学) | 陈 灿 (美国乔治亚州立大学) |
| 高 翔 (浙江大学) | 耿 曙 (浙江大学) |
| 郭 超 (美国宾夕法尼亚大学) | 郭 瑜 (中国人民大学) |
| 何艳玲 (中国人民大学) | 和经纬 (香港科技大学) |
| 黄冬娅 (中山大学) | 康 伟 (天津师范大学) |
| 李秉勤 (澳大利亚新南威尔士大学) | 李佳源 (中山大学) |
| 李棉管 (中山大学) | 刘 鹏 (中国人民大学) |
| 刘帮成 (上海交通大学) | 陆 毅 (美国纽约市立大学) |
| 梅赐琪 (清华大学) | 孟凡蓉 (西安交通大学) |
| 孟天广 (清华大学) | 孙 涛 [哈尔滨工业大学 (深圳)] |
| 孙柏瑛 (中国人民大学) | 王欢明 (大连理工大学) |
| 王秋石 (中山大学) | 王学军 (兰州大学) |
| 杨立华 (北京大学) | 叶 林 (中山大学) |
| 叶娟丽 (武汉大学) | 易洪涛 (美国佛罗里达州立大学) |
| 于文轩 (厦门大学) | 张海波 (南京大学) |
| 张书维 (中山大学) | 张雪帆 (中山大学) |
| 张长东 (北京大学) | 赵志荣 (浙江大学) |
| 郑 磊 (复旦大学) | 郑跃平 (中山大学) |
| 朱旭峰 (清华大学) | 朱亚鹏 (中山大学) |

●专栏：政策执行研究

确定性与不确定性：公共政策的相机执行策略选择研究

..... 李胜会 李 丹 朱绍棠 1

地方社会政策执行的内在逻辑

——以“多校划片”义务教育改革为例

..... 曾 渝 蒋光明 20

●论文

专项整治治理基层数字形式主义何以有效？

——基于整治主体的分析

..... 张靖宇 甘 甜 过 勇 37

理解城市治理敏捷转型的复杂性及其运作逻辑	
——基于解构制度性行动情境的研究视角	
..... 陈廷佳 赵紫懿 孙 涛	57
基层治理中历史遗留问题何以产生？对政府决策中“当下主义”策略的案例分析	
..... 余成龙 郑晓华	78
激活“公”与“共”：占据结构洞的县域社会组织	
..... 林雪霏 单雅杰	98
信息干预与新业态从业人员养老保险的参保意愿：基于外卖骑手随机实验的	
实证研究	申梦晗 苏楚平 申广军 119
城市政府合作关系的不均衡性：基于长三角官员异地考察网络的研究	
..... 林钢健 徐元朔 张蔚文	138
全球人工智能治理中的联盟冲突与政策学习	
——基于倡议联盟分析框架	雷晓康 于林霞 157
 ●理论综述	
公共管理研究中的元分析方法：进展、范式与方向	
..... 苗 青 朱星魁	175
 ●英文目录与摘要	
	196

确定性与不确定性： 公共政策的相机执行策略选择研究

李胜会 李 丹 朱绍棠*

【摘要】 在确定性与不确定性情境下，研究执行者兼具作为忠实代理人和地方利益代表者双重角色的相机执行策略选择，有助于打开政策执行的黑箱，剖析执行者的行为逻辑。论文借助确定性与不确定性情境影响下的自由裁量权，并综合考虑政策目标的考核压力，构建了“权力-压力”模型。在“权力-压力”模型中，执行者采取波动式执行、象征性执行、政治性执行、行政性执行四种策略，相应地产生短期有效、效果不佳、效果显著、效果不一这四种执行结果。通过对我国生态保护领域的四个重要政策进行多案例对比分析，研究揭示了执行者在确定性与不确定性情境下的相机执行策略选择机制。

【关键词】 确定性 不确定性 相机执行 执行策略

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2025) 03-0001-19

一、问题与既有研究

研究执行者在复杂执行情境下的执行策略选择是学界关注的热点话题之一。受政策执行过程中各权变因素的影响，政策执行情境中的确定性与不确定性也相互交织变化。确定性和不确定性是事物存在和发展的一种基本特征，一切事物的发展都处于确定性与不确定性的张力之中（王永昌、李梦云，2021）。人类

* 李胜会，华南理工大学公共管理学院教授。通讯作者：李丹，华南理工大学公共管理学院博士研究生。朱绍棠，华南理工大学公共管理学院博士研究生。感谢匿名评审专家、编辑部的意见和建议。

基金项目：国家社会科学基金资助重点项目“急性冲击与慢性压力叠加下产业链韧性提升的机制与政策研究”（21AGL027）。

认识自然界和社会的过程，实则是确定性与不确定性相互关系实质性转变的过程（李栋，2017）。当前，得益于经济快速发展、科技突飞猛进、信息传递更加便捷透明、社会文明程度不断提高，一些公共政策执行情境的不确定性会不断向确定性发展，继而使政策执行情境的确定性增大。然而，事物的本质具有不确定性（伊曼纽尔·沃勒斯坦，2006），在人类追求确定性的过程中，不确定性并未因此永远消失（波拉克，2005）。当今世界正处于百年未有之大变局，自然界和人类社会领域的“黑天鹅”和“灰犀牛”事件越来越常见。逆全球化、极端恶劣天气等反映出世界的深层次矛盾凸显，世界发展格局的不确定性增加（王永昌、李梦云，2021）。受世界发展格局的不确定性影响，一些公共政策执行情境的确定性也会不断向不确定性转变，继而使政策执行情境的不确定性增大。在当前确定性与不确定性之间的转变愈加频繁的复杂情境下，研究执行者的执行策略选择，有助于我们更好地打开政策执行黑箱，剖析执行者的执行行为逻辑。

政策执行策略的选择实则体现了执行者的行为选择。现有关于政策执行策略选择的研究，主要基于组织结构、利益主体、政策属性三个视角。第一，基于组织结构的研究视角，学者主要从科层制组织结构的委托-代理关系分析执行者的执行策略选择，且这种选择通常表现为遵从上级政府的要求。韦伯的官僚制理论认为，地方政府作为上级政府的代理人，其行为选择体现了服从上级政府的要求（韦伯，1997）。中国作为单一制国家，强调了上级政府在纵向政府间关系中的主导性甚至压制性作用（倪星、谢水明，2016）。尤其是在计划经济体制下，中央和地方之间的关系维持着“命令-执行”模式。中央政府对地方政府的控制与约束，形成了下级服从上级、地方服从中央的“中央主导型”关系（刘祖云，2007）。在这种组织结构下，中央政府的行政压力、目标考核、问责和激励都约束着地方政府的执行行为，地方政府的执行策略选择体现了服从上级政府的要求。第二，基于利益主体的研究视角，主要关注政策执行者在兼具代理人和地方利益代表者双重角色时的执行策略选择。政策执行者作为地方利益的当然代表，在行使权力时具有谋取私利的行为动机（丁煌等，2004），加上政策任务和政策目标的逐层分解会激发执行者的自利性和能动性，创造出执行者与上级政府之间的讨价还价空间（支广东、李强彬，2024）。因此，从理性主义来解释，政策执行者除了扮演上级政府代理人的基本角色外，也兼具自利者角色（赵静等，2013），表现为在执行政策时根据其扮演的不同角色采取不同的执行策略（徐建牛、施高键，2021）。比如，选择性执行（O'Brien and Li, 1999）、象征性执行（李瑞昌，2012）、波动式执行（陈家建、张琼文，2015）、共识式变通（张翔，2019）等。第三，基于政策属性的研究视角，学者主要讨

论政策执行者如何根据政策本身存在的缺陷和问题来采取执行策略。马特兰德认为，政策执行者的执行策略选择取决于政策的模糊性和冲突性，继而产生行政性执行、政治性执行、试验性执行和象征性执行四种策略（Matland，1995）。国内学者也用政策的模糊性和冲突性研究教育政策（周芬芬，2006）、财政政策（汤火箭、刘为民，2012）、环境政策（王法硕、王如一，2021）等领域的执行策略。

上述三种视角的执行策略选择研究，深化了我们对执行策略选择的认识，但已有研究仍然存在有待深入的地方。一方面，随着国际国内形势愈加复杂多变，影响政策执行情境的政策本身、执行者、执行对象、执行环境等因素也更具波动性，从而导致政策执行情境的确定性与不确定性之间的转变愈加频繁。但现有研究主要基于影响执行情境的某个因素来研究执行策略选择，缺少对影响政策执行情境因素的综合考虑。另一方面，已有研究虽然揭示了政策执行者兼具忠实代理人和地方利益代表者双重角色，但缺少从确定性与不确定性的复杂情境去研究执行者兼具双重角色时的相机执行策略选择。因此，本文基于政策执行者兼具忠实代理人和地方利益代表者双重角色的前提，综合考虑影响政策执行情境的主要因素，研究执行者在确定性与不确定性情境下的相机执行策略选择。

二、影响政策执行情境确定性与不确定性的因素

史密斯在《政策执行过程》一文中提到，理想化的政策、执行机构、标的团体、环境是影响政策执行的四个主要因素（Smish，1973）。受国际国内政治、经济、社会、文化、生态影响，这四个主要因素的动态变化以及相互作用会对政策执行情境的确定性与不确定性产生影响。

（一）政策质量

史密斯提到的理想化的政策是指政策质量，它是影响政策执行效果的关键因素（Chuaire and Scartascini，2014），反映了国家解决公共政策问题的能力（Knoepfel et al.，2007）。理想化的政策具有合理性、明晰性、协调性、稳定性、公平性、适应性、连贯性等特征（丁煌，2002；陈水生，2020），能够提高政策执行者和公众对政策的认可度和接受度，降低执行阻力，增加执行情境的确定性。但我国的公共政策制定权自上而下分配，政策执行由地方政府负责开展（O'Brien and Li，1999），这也导致政策制定与政策执行之间具有不对等性，政策制定者无法完全预测政策执行情境，理想化的政策难以实现。因此，当政策

质量较差时，容易产生政策执行阻碍，增加执行情境的不确定性。

（二）执行者

史密斯认为，执行机构是影响政策执行的主要因素之一，但从更具体层面来看，政策执行者作为代表执行机构具体落实执行活动的行动者，其认知水平、政策情绪、利益需求、执行沟通等因素都会影响政策执行效果（宁国良、邓瑞芬，2009；刘伟忠，2006）。执行主体的认知水平和政策情绪会影响政策执行行为的导向。当执行者对政策的认同度高、执行情绪积极时，执行者的执行行为具有稳定性，能够主动运用执行情境的确定性去克服不确定性，增加执行情境的确定性。执行者之间对于利益的需求和执行沟通也会影响执行情境，当利益需求趋同、执行沟通顺畅时，执行者之间的矛盾和摩擦少，能够减少信息分散，降低执行情境的不确定性。

（三）执行对象

标的团体即政策执行对象是影响政策执行过程的又一重要因素。执行对象的可控性、多元性（赵静、薛澜，2021）、稳定性和对政策的接受度（庄国波，2005）等因素都会影响政策执行情境。当执行对象的可控性和稳定性越大，执行者就越容易与执行对象协商互动，获取的政策协商反馈信息也就越准确和丰富，能够增加执行情境的确定性。执行对象对政策和执行者的理解、认同程度也会影响执行情境的确定性。当执行对象的理解和认同度高时，他们会积极支持和主动配合政策执行（王学杰，2008），能够增加执行情境的确定性。

（四）执行环境

经济压力、行政文化、政治制度、社会习俗等都是影响政策执行的环境因素（Weaver and Rockman, 1993；Hood, 1998；王学杰，2008）。这些环境因素通过影响执行者构建政策执行的叙事策略，潜移默化地影响公共政策执行。当政治、经济、社会、文化、生态稳定发展时，执行者能够获取更多稳定、准确的执行信息，也能够吸纳政策执行地的社会规范，使其成为政策合法性的依托（王诗宗、杨帆，2018），减少执行过程中的不确定性。

三、确定性与不确定性情境下的相机执行策略选择

（一）影响执行者相机执行政策的核心因素

政策目标考核压力和自由裁量权是影响执行者相机执行政策的核心因素。

政策目标考核压力决定了执行者在未完成目标时需要承担的问责后果，具有强化政策执行力的作用（黄冬娅，2020）。自由裁量权决定了执行者能否按照自己的意愿来执行政策从而让地方获取利益。

1. 政策目标考核压力

在行政集权和财政分权并存的结构下，政策目标考核压力既能实现纵向对上负责，也能达到促进横向区域竞争的效果（姜雅婷、柴国荣，2017）。在同一时期内，执行者通常面临不同的政策执行任务，这些政策任务往往体现了不同的政治地位。政策任务的政治地位可以根据其在中央政府优先事项中的地位（Edin and Maria, 2003）、地方经济发展中的地位（Tilt, 2007）、政策目标考核指标的“软硬”情况进行衡量。政治地位高的政策任务通常受到上级政府更严格的监督，而政治地位低的政策任务往往体现为上级政府的形式监督（Hall, 2016）。政策目标责任考核制在强化地方政府的政策执行行为时具有选择性特征（郁建兴、高翔，2012）。在其他条件相同的情况下，政策目标考核压力越大，地方政府就越有动力完成执行绩效；政策目标考核压力越小，政策被推行的可能性越小（Pierre and de Fine Licht, 2021）。当然，当政策目标考核压力超出执行者所能承受的范围时，也有可能产生“组织欺诈”行为（Bohte and Meier, 2000），执行者过度关注短期目标并通过变相执行来履行代理人职责（Li, 2015）。综上所述，政策目标考核压力是政策执行者是否扮演忠实代理人角色的核心影响因素。

2. 自由裁量权

自由裁量权是执行者能够按照自己的意志对某事酌情做出判断和裁决的便宜处置权力（李韬、王佳，2010），具有弱化政策刚性的效果。执行者除履行“契约”任务外，也会利用所掌握的自由裁量权变相执行中央政策进行经济寻租（丁煌等，2004；Kruege, 1974）。在此过程中，如果缺乏有效的责任控制，自由裁量权将演变为一种放任自流、不负责任的权力（韩志明，2008）。有学者认为，自由裁量权越大，政府官员发生腐败的概率越高（Jain, 2001）；自由裁量权越小，就越能减少腐败行为的发生（汲铮等，2021）。受执行过程中制度资源稀缺和任务困难等情况影响（Bohte and Meier, 2000），执行者自由裁量权的使用体现了对激励或偏好的反应（Brodtkin, 2011）。执行者有时会将自由裁量权建立在“谁值得帮助”的规范性选择上（Farooqi and Forbes, 2020），或通过牺牲其他重要方面来完成政策目标（Li, 2015），甚至能够使政策决策朝自己喜欢的方向发展（Farooqi and Forbes, 2020）。综上所述，自由裁量权是执行者扮演地方利益代表者角色的核心影响因素。

（二）确定性与不确定性情境下的自由裁量权

由上述可知，政策目标考核压力和自由裁量权是影响政策执行者相机执行政策的核心因素。其中，政策目标考核压力由政策任务的政治地位决定，受政策执行情境影响小。而自由裁量权的大小可从政策潜在解和利益嵌入性^①两个维度进行测量（赵静，2022），与政策执行情境息息相关。受政策质量、执行者、执行对象、执行环境及其相互作用影响，政策执行情境的确定性与不确定性也会发生变化，继而改变政策潜在解的多少和利益嵌入性的大小，最终影响自由裁量权的大小。

当影响政策执行过程的主要因素处于稳定的、确定的、连续的状态时，政策执行情境的确定性大。在此情境下，一方面，执行者对执行过程中事物本身的特性、状态及其发展变化有较大的把握和预期（臧雷振、陈香妤，2023），能够依靠执行情境的确定性去分析、研究、论证、预测执行情境的不确定性，找出蕴藏在其中关于政策执行对象发展变化的规律，掌握执行问题的本质。因此，执行者实现政策目标所涉及的工具方案比较简单，路径比较单一，相应形成的政策潜在解较少。另一方面，由于执行情境确定性大，政策潜在解少，执行者嵌入利益行为容易被上级政府和公众察觉，因此，利益嵌入性小。当政策潜在解少、利益嵌入性小时，执行者拥有的自由裁量权小（赵静，2022）。由此可知，政策执行情境确定性大时，执行者拥有的自由裁量权小。

反之，当影响政策执行过程的主要因素处于动态的、偶然的和不连续的状态时，政策执行情境的不确定性大。在此情境下，一方面，受人的有限理性，信息不完全（李政、艾尼瓦尔，2018），人的意志的“任意性”（塔勒布，2019），以及道德规范多元（赫勒、李天朗，2018）等因素影响，执行者难以处理不确定性水平上存在的未知数和模糊性（Roggema et al., 2012），导致其依据当前已知信息去思考问题如何恶化的能力不足（Heazle et al., 2013）。因此，执行者为实现政策目标所需的工具方案和资源组合更加复杂多样，执行路径更加多元，相应形成的政策潜在解更多。另一方面，执行情境不确定性大、政策潜在解多的情况，也给执行者提供了更多能嵌入地方利益的执行路径选择，在不确定性大的执行情境掩护下，执行者嵌入利益行为不容易被上级政府和公众察觉，利益嵌入性大。当政策潜在解多、利益嵌入性大时，政策执行者拥有的自由裁量权大（赵静，2022）。由此可知，政策执行情境不确定性大时，执行者拥有的自由裁量权大。确定性与不确定性情境下相机执行策略选择如图1所示。

^① 根据赵静（2022）学者的观点，政策潜在解是指根据实现政策目标所涉及的工具方案、政策路径的情况形成的潜在解决方案。利益嵌入性是指政策在实施过程中执行者可以在多大程度上嵌入自身利益，而决策者不会因未完成代理目标而受到惩罚。

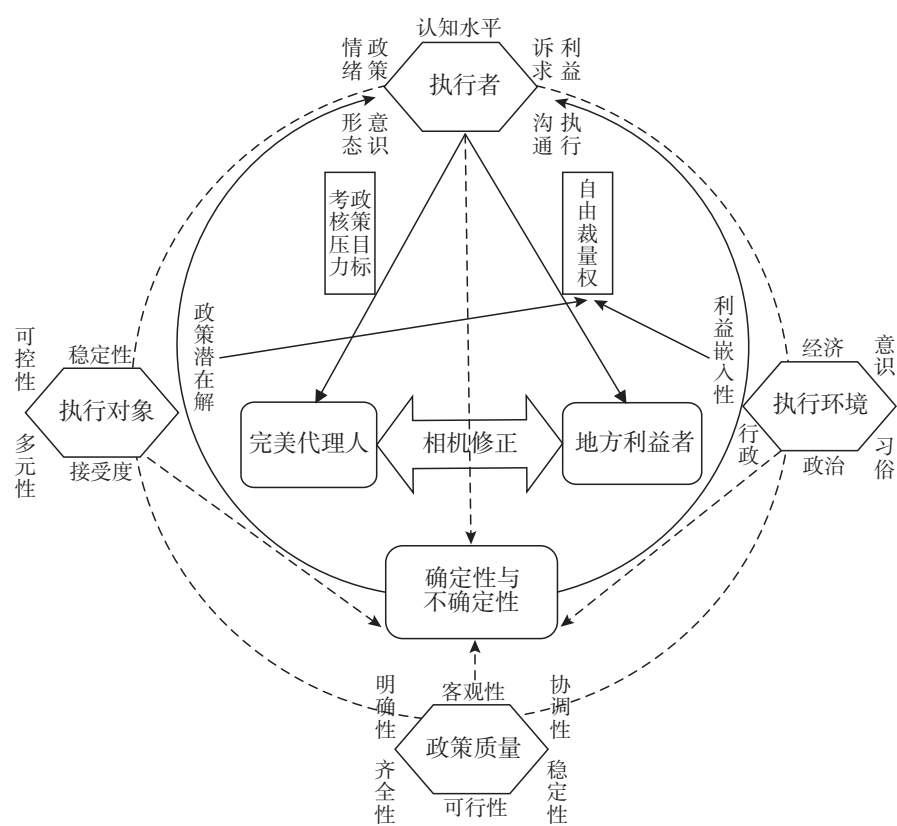


图1 确定性与不确定性情境下相机执行策略选择的研究框架

资料来源：作者自制。

（三）确定性与不确定性情境下的相机执行策略选择模型

综上，政策目标考核压力和自由裁量权是影响政策执行者相机执行政策的核心因素，且自由裁量权受政策执行情境的确定性与不确定性影响。基于此，本文借助确定性与不确定性情境下的自由裁量权，并综合考虑政策目标考核压力，构建“权力-压力”模型，用以分析执行者在确定性与不确定性情境下的相机执行策略选择。在“权力-压力”模型中，执行者采用四种执行策略，分别是波动式执行、象征性执行、政治性执行、行政性执行。这些策略会产生短期有效、效果不佳、效果显著、效果不一这四种执行结果（如表1所示）。

表1 确定性与不确定性情境下相机执行策略选择模型

		政策目标考核压力大	政策目标考核压力小
政策执行情境	不确定性大，自由裁量权大	波动式执行短期有效	象征性执行效果不佳
	确定性大，自由裁量权小	政治性执行效果显著	行政性执行效果不一

资料来源：作者自制。

1. 波动式执行

当政策执行情境不确定性大时, 执行者相应拥有的自由裁量权也大。与此同时, 如果政策目标考核压力大, 则构成了自由裁量权大、政策目标考核压力大的执行结构。在此结构中, 一方面, 执行者能够调整、修正、更替政策路径的自由裁量空间大, 且因处于不确定性大的执行情境中, 执行者能够利用自由裁量权去让地方获益。另一方面, 由于政策目标考核压力大, 执行者未完成政策目标面临的问责压力大, 相应会产生强化政策执行力的作用。基于此, 执行者作为理性经济人, 既会考虑利用自由裁量权嵌入地方利益, 也会设法完成政策目标避免被追责问责, 从而相应采取波动式执行策略。

具体而言, 波动式执行策略表现为当距离政策目标考核的时间节点较远时, 执行者主要作为地方利益代表者的角色行动, 利用自由裁量权让地方获益, 政策执行积极性不高, 形成消极执行的局面。当临近政策目标考核的时间节点时, 执行者为避免被追责问责而将作为忠实代理人的角色采取行动, 利用各方面资源采用强有力手段执行政策, 产生运动式执行的现象。波动式执行策略下的消极执行和运动式执行容易产生问题。在消极执行阶段, 政策目标的完成情况远落后于实际要求, 从而积累执行矛盾(陈家建、张琼文, 2015)。在运动式执行阶段, 快速且强力的执行方式不仅容易损害制度本身的合法性, 还会让大量的问题突然爆发(陈家建、张琼文, 2015)。因此, 波动式执行策略虽然短期内完成了政策目标, 但从本质上讲, 这种非制度化的执行策略会削弱制度的规范力, 从而产生问题。

2. 象征性执行

当政策执行情境不确定性大时, 执行者拥有的自由裁量权大。与此同时, 如果政策目标考核压力小, 则构成了自由裁量权大、政策目标考核压力小的执行结构。在此结构中, 一方面, 执行者根据自身意愿选取、调试、更换政策路径的自由裁量空间大; 另一方面, 执行者无须承担较大的问责压力, 相应地也就无法达到强化政策执行力的效果, 容易出现懒政怠政的执行现象。基于此, 执行者将采取象征性执行策略, 主要发挥地方利益代表者的作用。

具体而言, 象征性执行策略表现为执行者的执行积极性不高, 在不确定性大的执行情境下, 执行者会选择更容易操作、成本更小、用时更少的政策路径, 这些政策路径往往重形式轻内容、重表现轻本质、重布置轻落实, 容易产生“形象工程”“面子工程”(徐刚、杨雪非, 2017), 执行效果不佳。具体而言, 执行者注重制造执行痕迹来应付政策目标考核, 常用政策宣传、会议召开、文书制作等(孙发锋, 2020)方式来执行政策。象征性执行作为一种非正规的执行策略, 政策执行力度小, 执行随意性大, 容易造成政策空转, 表现为政策执行效果不佳。

3. 政治性执行

当政策执行情境确定性大时，执行者相应拥有的自由裁量权小。与此同时，如果政策目标考核压力大，则构成了自由裁量权小、政策目标考核压力大的执行结构。在此结构中，一方面，执行者能够调试、更改政策路径或政策目标的自由裁量空间小，嵌入地方利益的意图和行为容易被上级政府和公众察觉。另一方面，执行者因未完成政策目标而承担的追责问责压力大，因此会加强政策执行力。基于此，执行者将采取政治性执行策略，主要发挥忠实代理人的作用。

具体而言，政治性执行策略表现为执行者借助政治权力的合法性认同和政治权威产生的高度稳定性、可靠性（贺东航、孔繁斌，2019）来投入大量的人力、物力等资源，集中力量完成特定政策任务（周雪光，2012）。权力是政治性执行策略得以实施的关键要素。政治性执行的专断权力具有强制性特征，这也使得执行者能够借助权力传导将其意志赋予执行对象，使政策执行基本上可以按照执行者预设的情况推进，政策执行效果显著。

4. 行政性执行

当政策执行情境确定性大时，执行者拥有的自由裁量权小。与此同时，如果政策目标考核压力小，则构成了自由裁量权小、政策目标考核压力小的执行结构。在此结构中，一方面，执行者难以借助自由裁量权来让地方获益。另一方面，执行者因未完成政策目标而承担的追责问责压力小，缺乏强化政策执行力的动力，执行积极性不高。基于此，执行者将采取行政性执行策略，担任基本代理人角色，但与忠实代理人相比，执行者的执行积极性和主动性都较弱。

具体而言，在确定性大的执行情境中，执行者实现政策目标所需的政策工具、资源组合、政策路径都比较清晰，执行者依据行政程序，投入一定的资源开展行政性、事务性的政策执行。这种政策执行类似于机器运行（唐啸、陈维维，2017），执行者只是投入一定的资源来维持机器的程序性运行，并不会过多关注机器的运行效益。由于行政性执行策略下的执行者缺少执行积极性和主动性，因此，在可控性强的执行场域中执行效果较好，在可控性弱的执行场域中执行效果不佳，最终表现为政策执行效果不一。

四、多案例比较分析

（一）研究方法与数据来源

相较于定量研究而言，定性的案例研究在全面描述政策过程和解释某类现象中的优势更突出（黑尧，2004；安德森，2009）。考虑到多案例研究在提升研

究的外部效度和支持研究结论的普遍性方面更具优势（殷，2010），本文挑选生态保护领域的能耗双控政策、城乡环境卫生清理整治政策、生态保护红线政策、限塑令政策4个案例进行多案例研究。案例选择出于以下考虑：基于理论抽样和复制逻辑的原则（殷，2010），综合考虑典型性（Eisenhardt, 1989；王丛虎、骆飞，2023）、对比性（黄扬、陈天祥，2024）因素，选取4个均为全国统一执行的生态保护政策为案例。生态保护是一项系统性工程，政策执行过程需要政府、企业、公众及社会各层面共同努力，执行环境复杂，充满确定性与不确定性。加之生态保护政策执行容易产生地方经济发展和生态保护之间的矛盾。因此，选择生态保护政策作为研究案例，能够较好地观察在确定性与不确定性情境下，执行者兼具地方利益代表者和忠实代理人双重角色时相机执行政策的情况。本文通过访谈发展和改革部门、自然资源部门、市场监督管理部门、工信部门、商务部门共25名相关工作人员，并结合参与式观察、搜索二手资料的方式获取4个案例的政策执行情况。

（二）相机执行策略选择的多案例分析

1. 波动式执行策略：能耗双控政策

作为世界上最大的能源消费国，我国能源转型变革依然任重道远。“十三五”时期，我国实行了能源消费强度和总量控制（以下简称能耗“双控”）制度。2021年，国家发展改革委印发了《完善能源消费强度和总量双控制度方案》。中央在全国设定能耗强度降低和能源消费总量目标，并将政策目标分解到各地区，通过制定具体的政策目标来监督地方政府完成。“十三五”时期，中央逐年考核地方的能源消费强度和能源消费总量，对未完成能源消费强度目标的地方考核实施“一票否决”制；“十四五”时期，虽然中央优化了考核频次，但对政策执行者而言，依然面临着较大的政策目标考核压力^①。

能耗双控政策的执行情境充满了不确定性，这主要是由政策执行环境、执行者、执行对象的复杂性以及这些因素之间相互影响导致的。能源消费强度由能源使用总量与GDP增速的比值决定。能源使用总量深受国际国内政治形势、能源供需关系、能源价格波动、低碳发展等情况影响，是一个难以控制的权变因素。而GDP增速与地区全体社会成员的努力有关，也是政策执行者无法控制的变量。加之能源使用遍布各行各业，政策执行对象多元且具有动态性，需要联合不同部门的负责人员协同配合执行政策，增加了协同执行的难度和不确定性。此外，能耗双控要求关停“两高”（高耗能、高排放）项目也会影响地方

^① 整理自对发展和改革部门的访谈资料（20230907A、20230907B）。访谈资料编码说明：前面为访谈部门，8位数字为访谈日期，最后一位字母为被访谈人员代码。

经济发展，因此，在能耗消费强度受各种各样因素影响且极难掌控的情况下，执行者的工作积极性受到打击。正如发展和改革部门的 C 科长所言：

“我们既无法决定 GDP 增速，也无法全面控制执行对象的能源活动和能源使用总量，因此，我们平时就算做得再多，也很难测算能源消费强度的情况。在这种情况下，我们很多时候索性就不过度干预能源使用，真到了目标考核时，我们就集中精力做这件事。”（发展和改革部门 20230907C）

由于能耗双控政策的执行情境不确定性大，在此情境下，执行者获得的政策潜在解多，且利益嵌入性大，拥有的自由裁量权相应也大，加之执行者面临的政策目标考核压力大，因此构成了自由裁量权大、政策目标考核压力大的结构。在此结构中，能耗双控政策的执行者既会考虑地方利益，也会考虑政策目标完成情况，作为地方利益代表者和忠实代理人双重身份，采取波动式执行策略。当距离政策目标考核期限较远时，执行者优先考虑地方利益，重点支持地方经济发展，执行政策的积极性差，政策目标完成进度落后。当临近政策目标考核期限时，执行者优先考虑完成政策目标^①，但由于时间短、任务重，往往采取突击完成的方式。在这种消极执行和运动式执行交替的波动式执行策略下，2021 年下半年，全国上下发生了轰轰烈烈的“拉闸限电”行动。“拉闸限电”的发生除受极端炎热天气和能源供应困难的影响外，还可能是地方政府出于实现“能耗双控”年度目标的主动选择^②。2021 年 8 月，国家发展和改革委员会将各地能耗强度降低和能源消费总量控制划分为一至三级预警。对此，多地采取“拉闸限电”措施，在短期内完成了政策目标考核，但这种行为容易对生产生活造成不利影响，导致政策执行对象产生不满情绪。因此，从根本上看，地方政府采取波动式策略执行能耗双控政策，虽然在短期内实现了政策目标，但也导致了一些问题。

2. 象征性执行策略：城乡环境卫生清理整治政策

自 1949 年以来，我国环境卫生整治工作经历了“除害灭病”运动、“创卫”、社区环境综合整治、城乡环境卫生清理整治等多个阶段。当前，中央正推进城乡环境卫生清理整治工作，但未对执行者设置刚性考核要求，系统、严格的考核体系尚未建成，执行者面临的政策目标考核压力小。

城乡环境卫生清理整治政策的执行情境不确定性大，这主要是由政策质量、执行环境、执行主体、执行对象及其之间的相互影响所致。现有的整治政策并未设计具体详细的措施指导城乡环境卫生清理工作，政策的模糊性较大。加之

① 整理自对发展和改革部门的访谈资料（20230907C）。

② 参见《多地“拉闸限电”，这是怎么了？》<http://www.ggzc.zju.edu.cn/2021/1011/c54185a2429145/page.htm>，2021 年 9 月 29 日。

整治内容涉及城乡道路、水源、厕所、垃圾、医疗等众多领域，执行环境复杂，同时还需要基于地方的风土人情和民俗文化开展因地制宜的整治，工作量大，需要投入的建设运营资金多。此外，政策对象庞大且具有流动性，执行者难以控制执行对象，政策执行难度增加。正如发展和改革部门的A处长所言：

“卫生整治不是我们部门的重点工作，但是也不能不干。这细数起来，要整治的地方涉及方方面面，没有一定的人力物力支持是干不好的。尤其是农村，你不能直接整治，还要尊重当地习俗。反正现在中央文件也没有说具体怎样搞，搞成什么样，我们完成常规工作就差不多了。”（发展和改革部门 20240306A）

在政策执行情境不确定性大的情况下，执行者能够获取的政策潜在解多，利益嵌入性大，相应拥有的自由裁量权大，但执行者面临的政策目标考核压力小，因此构成了自由裁量权大、政策目标考核压力小的结构。在此结构中，执行者主要作为地方利益代表者角色行动，采取象征性执行策略。具体而言，执行者在多重任务与目标的工作状态下，将执行城乡环境卫生清理整治政策排在靠后位置，采取一些简单措施来完成基本政策目标。比如，在推进垃圾分类方面，地方执行者采取政策宣传、设置垃圾分类投放点等措施开展工作；在城乡环境清洁方面，地方执行者采取宣传栏设置、“党群大扫除”等行动开展工作。但在污水处理、医疗卫生等整治难度大的领域，政策执行力明显更弱。因此，象征性执行策略容易导致政策空转，政策执行效果不佳。

3. 政治性执行策略：生态保护红线政策

为加强环境保护，2011年《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》（国发〔2011〕35号）首次提出“生态红线”概念。2014年“生态保护红线”首次被纳入《中华人民共和国环境保护法》。随后，政府相继颁布了系列政策，构建了涵盖生态保护红线划定、调整、管理、监督等环节的完整制度体系。生态保护红线上升为国家生态保护的战略高度（陈阳等，2023），成为目前我国建立的最为严格的生态保护制度。因此，执行者承担的政策目标考核压力大。

从政策质量、执行者、执行对象、执行环境以及它们之间的相互影响来看，生态保护红线政策的执行情境确定性大。自党的十八大以来，中央对生态保护红线划定、调整、管理、监督、绩效考核等各阶段都制定了相关政策规定，政策具有明确性等特征。中央对生态保护的高度重视，一方面使执行者对生态保护红线政策的认知水平不断提高，部门之间的沟通更加顺畅，能够减少信息冗余与信息熵；另一方面使执行对象对政策刚性的认知水平和接受度都得到提升^①，有利于减少政策执行阻力。此外，伴随着经济、社会、文化的发展，全体

^① 整理自对自然资源部门的访谈资料（20240304A、20240304B、20240304D）。

社会成员共建生态文明的意愿更加强烈，媒体曝光、群众举报也成为监督和发现生态破坏问题的重要渠道。而且，生态环境立体遥感监测体系、生态保护红线监督数据库逐渐建设完善，政策执行获得了相关技术支持^①，增加了执行情境的确定性。

生态保护红线政策执行情境确定性大，执行者获取的政策潜在解少，政策利益嵌入性小，相应拥有的自由裁量权也小，但执行者承担的政策目标考核压力大，因此构成了自由裁量权小、政策目标考核压力大的结构。在此结构中，执行者为避免政策目标考核带来的追责问责，将努力担任好忠实代理人角色，采取政治性执行策略。当前，我国正处于生态保护红线划定工作全面完成的阶段^②，采用政治性执行策略以政治权力的强制性特征推动政策执行，能有效减少执行障碍，增强政策的震慑作用，执行效果显著。据2023年8月自然资源部发布的首部《中国生态保护红线蓝皮书》显示，我国划定陆域生态保护红线面积约304万平方千米，占陆域国土面积比例超过30%，涵盖我国全部35个生物多样性保护优先区域，90%以上的典型生态系统类型^③。生态保护红线政策是我国生态文明建设的代表性成果和重大制度创新，目前在红线划定阶段已经取得了显著成效。

4. 行政性执行策略：限塑令政策

塑料购物袋的大量使用和随意丢弃造成的“白色污染”已经成为我国社会治理的重要问题之一。2007年12月，《国务院办公厅关于限制生产销售使用塑料购物袋的通知》（国办发〔2007〕72号，以下简称“限塑令”）明确提出：“从2008年6月1日起，在全国范围内禁止生产、销售、使用厚度小于0.025毫米的塑料购物袋。”商品零售场所实行塑料购物袋有偿使用制度。“限塑令”是一项需要长期贯彻落实的政策，并未处于地方政府最优先处理的事项中，而且中央对地方没有设置硬性的考核指标，因此，执行者面临的政策目标考核压力小。

从影响“限塑令”执行的因素来看，“限塑令”执行情境确定性大。首先，“限塑令”的政策目标具有明确性、连续性、稳定性等特征。2007年国务院办公厅颁布的“限塑令”是地方政府执行的源政策，对实施日期、实施内容、实施对象、执行主体等都进行了明确规定，并成为中央政府后续颁布系列政策的依据，政策的连续性和稳定性较好。由于中央并未对“限塑令”设置具体的政

① 整理自对自然资源部门的访谈资料（20240304F）。

② 参见《我国生态保护红线划定工作全面完成》https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202305/t20230517_2786668.html，2023年5月17日。

③ 参见《全国划定生态保护红线面积约319万平方公里》https://www.gov.cn/yaowen/shipin/202308/content_6898470.htm，2023年8月15日。

策目标考核指标，执行部门之间的利益纠纷少，执行沟通较为顺畅，且得益于塑料袋管理技术的普及使用和环保塑料袋生产技术的发展，政策执行条件得到改善^①。此外，绿色生产、绿色消费观念逐渐兴起，执行对象对“限塑令”的认同度和接受度提高，减少了政策执行障碍，使“限塑令”的执行情境更加稳定^②。

在“限塑令”执行情境确定性大的情况下，执行者获取的政策潜在解少，利益嵌入性小，相应拥有的自由裁量权小，加之政策目标考核压力小，构成了自由裁量权小、政策目标考核压力小的结构。在此结构中，执行者采取行政性执行策略，发挥基本代理人的作用，履行基本职责。具体而言，在执行场域可控性弱的区域，如农贸市场、车站、零售店等，行政性的政策执行力度弱，难以规制执行对象的行为，执行效果不尽如人意；在超市、商场等执行场域可控性强的区域，行政性的政策执行基本能够实现政策目标，政策执行效果明显。总体而言，行政性执行策略下的“限塑令”执行效果喜忧参半，执行效果不一。

上述四个生态保护政策的案例，反映了执行者在确定性与不确定性情境下的相机执行策略和执行效果（见表2）。

表2 在确定性与不确定性情境下的相机执行策略与执行效果

公共政策	执行情境与自由裁量权情况	政策目标考核压力	执行策略	执行效果
能耗双控	不确定性大，自由裁量权大	大	波动式执行	短期有效
城乡环境卫生清理整治	不确定性大，自由裁量权大	小	象征性执行	效果不佳
生态保护红线	确定性大，自由裁量权小	大	政治性执行	效果显著
限塑令	确定性大，自由裁量权小	小	行政性执行	效果不一

资料来源：作者自制。

五、结论

受政策质量、执行者、执行对象、执行环境等因素影响，政策执行情境的确定性与不确定性也发生变化，表现出确定性与不确定性程度之间的差异。当政策执行情境确定性大时，执行者实现政策目标所涉及的政策工具方案比较简单，政策路径较为单一，因此，政策潜在解少。在政策潜在解少的情况下，执行者让地方获利的行为容易被上级政府和公众察觉，因此，利益嵌入性小。当

① 整理自对市场监督管理部门的访谈资料（20230907B、20230907F）。

② 整理自对市场监督管理部门的访谈资料（20230907C）。

政策潜在解少、利益嵌入性小时，执行者相应拥有的自由裁量权也小。因此，执行情境确定性大，执行者拥有的自由裁量权小。反之，政策执行情境不确定性大，执行者拥有的自由裁量权大。

本文根据确定性与不确定性情境下的自由裁量权大小，并综合考虑政策目标考核压力大小，构建出“权力-压力”模型，分析执行者在确定性与不确定性情境下的相机执行策略选择。在“权力-压力”模型中，执行者采取波动式执行、象征性执行、政治性执行、行政性执行四种执行策略，相应产生短期有效、效果不佳、效果显著、效果不一这四种执行结果。本文通过选取能耗双控、城乡环境卫生清理整治、生态保护红线、“限塑令”四个全国统一执行的生态保护政策进行多案例对比分析。

通过本文研究可知，政策执行者的执行策略选择深受执行情境的确定性与不确定性影响。从执行者视角来看，选择政策执行策略需要厘清执行情境的确定性与不确定性，而这需要综合考虑政策质量、执行者、执行对象、执行环境这些因素。从上级政府的视角来看，引导政策执行者发挥好忠实代理人的作用，既需要关注在确定性与不确定性情境下执行者拥有的自由裁量权大小，也要合理设置政策目标考核压力。当政策执行情境不确定性大时，执行者拥有的自由裁量权大，此时要合理制定对执行者的考核指标，既要避免执行者因考核压力过大而采取波动式执行策略，导致大量的执行问题突然性爆发，也要避免执行者因考核压力过小而采取象征性执行策略，导致政策空转。当政策执行情境确定性大时，执行者拥有的自由裁量权小，此时要警惕执行者因考核压力过小而缺乏政策执行的主动性和积极性，采取行政性执行策略导致执行效果参差不齐。

由于政策执行是一项复杂过程，执行情境会受到各种各样因素影响，因此，如何有效衡量执行情境的确定性与不确定性具有一定的困难。本论文借助史密斯模型框定了影响政策执行情境的四个主要因素，并通过分析四个主要因素以及它们之间的相互作用，解决了难以衡量政策执行情境的确定性与不确定性的问题。此外，与传统的政策执行模型主要考虑某一影响因素不同，本文在确定性与不确定性视角下研究的政策执行模型，综合考虑了政策质量、执行者、执行对象和执行环境及其相互间作用对政策执行情境的影响。与传统的政策执行模型，如 Matland 基于组织理论和决策理论视角构建的“模糊-冲突”模型不同，本文是基于确定性与不确定性情境视角下的自由裁量权，并综合考虑政策目标考核压力构建了“权力-压力”模型。该模型具有一定的普适性。一方面，在当前经济快速发展、科技突飞猛进和世界的深层次矛盾凸显的现实背景下，任何一项公共政策的执行情境都包含着确定性与不确定性的复杂交织，厘清确定性与不确定性复杂情境下的自由裁量权大小具有现实意义。另一方面，任何一项公共政策的执行都或多或少具有一定的政策目标考核压力，都需要考虑政

策目标的完成情况。此外，此模型在本文中的应用具有一定的特殊性。由于本文着重分析执行者的相机执行策略选择，因此，从政策类型来看，此模型在本文中适用于地方政府面临双重角色冲突较大的生态政策领域。当然，此模型还适用于分析执行者在经济政策领域的相机执行策略选择。因为经济政策与生态政策类似，其执行情境的确定性与不确定性都深受政策质量、执行者、执行对象、执行环境的影响，且与政治、文化、社会领域的政策不同，这些领域的政策执行容易产生地方经济发展和生态保护之间的突出矛盾。因此，研究经济和生态领域政策执行情况能够较好地观察在确定性与不确定性情境中，执行者兼具双重身份时的相机执行策略选择。然而，此模型在本文中的应用也存在不足。由于本文采用的是多案例分析，因此在借鉴史密斯模型分析执行情境的确定性与不确定性时，较多地停留在静态层面，难以充分讨论多案例的各因素随时间变化对执行情境及执行策略选择产生的影响。

参考文献

- 阿格妮丝·赫勒、李天朗 (2018). 人的境况. 学术交流, (12): 15-23.
- Heller, A. & Li, T. L. (2018). Human Condition. *Academic Exchange*, 12: 15-23. (in Chinese)
- 陈家建、张琼文 (2015). 政策执行波动与基层治理问题. 社会学研究, 30(3): 23-45+242-243.
- Chen, J. J. & Zhang, Q. W. (2015). Policy Implementation Volatility and Grassroots Governance Issues. *Sociological Studies*, 30(3): 23-45+242-243. (in Chinese)
- 陈水生 (2020). 什么是“好政策”——公共政策质量研究综述. 公共行政评论, 13(3): 172-192+200.
- Chen, S. S. (2020). What Is “Good Policy”? Review of Research on Public Policy Quality. *Journal of Public Administration*, 13(3): 172-192+200. (in Chinese)
- 陈阳、夏皓轩、徐忠、李冠、卓跃飞、王雪琪 (2023). 基于反事实框架的生态保护红线政策成效评估——以宁波市为例. 中国土地科学, 37(11): 128-140.
- Chen, Y., Xia, H. X., Xu, Z., Li, G., Zhuo, Y. F. & Wang, X. Q. (2023). Evaluating the Performance of Ecological Conservation Red Line Based on Counterfactual Framework: A Case of Ningbo City. *China Land Science*, 37(11): 128-140. (in Chinese)
- 丁煌 (2002). 政策制定的科学性与政策执行的有效性. 南京社会科学, (1): 38-44.
- Ding, H. (2002). The Scientific Nature of Policy Formulation and the Effectiveness of Policy Implementation. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (1): 38-44. (in Chinese)
- 丁煌、定明捷、吴湘玲 (2004). “上有政策、下有对策”的博弈缘由探析. 科技进步与对策, (7): 146-148.
- Ding, H., Ding, M. J. & Wu, X. L. (2004). Analysis on the Reason of the Game of “There Are Policies Above and Countermeasures Below”. *Science & Technology Progress and Policy*, (7): 146-148. (in Chinese)
- 韩志明 (2008). 街头官僚的行动逻辑与责任控制. 公共管理学报, (1): 41-48+121-122.
- Han, Z. M. (2008). Action Logic and Responsibility Control of Street Bureaucrats. *Journal of Public Management*, (1): 41-48+121-122. (in Chinese)
- 贺东航、孔繁斌 (2019). 中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析. 中国社会科学, (4): 4-25+204.
- He, D. H. & Kong, F. B. (2019). Political Potential in Public Policy Implementation in China: Based on the Analysis of Rural Forest Reform Policies in the Past 20 Years. *Social Sciences in China*, (4): 4-25+204. (in Chinese)
- 亨利·N. 波拉克 (2005). 不确定的科学与不确定的世界. 上海: 上海世纪出版集团.
- Pollack, H. N. (2005). *Uncertain Science and Uncertain World*. Shanghai: Shanghai Century Publishing Group. (in Chinese)
- 黄冬娅 (2020). 压力传递与政策执行波动——以A省X产业政策执行为例. 政治学研究, (6): 104-116+128.
- Huang, D. Y. (2020). Pressure Transmission and Policy Implementation Fluctuation: A Case Study of Industrial Policy Implementation in A Province. *CASS Journal of Political Science*, (6): 104-116+128. (in Chinese)
- 黄扬、陈天祥 (2024). 代理型政策企业家与数字政府创新的可持续性——基于“政务中台”建设的多案例比较. 公共管理学报, 21(3): 63-78.

- Huang, Y. & Chen, T. X. (2024). Policy Entrepreneurs as Agents and the Sustainability of Innovation in Digital Government: A Comparative Study of Multiple Cases Based on the Construction of the Middle Platform. *Journal of Public Management*, 21(3): 63-78. (in Chinese)
- 汲铮、华生、蔡倩、李秀萍 (2021). 腐败治理、自由裁量权与管制权力边界. 世界经济, 44(12): 155-177.
- Ji, Z., Hua, S., Cai, Q. & Li, X. P. (2021). Corruption Governance, Discretion and the Boundary of Regulatory Power. *The Journal of World Economy*, 44(12): 155-177. (in Chinese)
- 姜雅婷、柴国荣 (2017). 目标考核、官员晋升激励与安全生产治理效果——基于中国省级面板数据的实证检验. 公共管理学报, 14(3): 44-59+156.
- Jiang, Y. T. & Chai, G. R. (2017). Target Assessment, Official Promotion Incentive and Work Safety Governance Effect: An Empirical Test Based on China's Provincial Panel Data. *Journal of Public Management*, 14(3): 44-59+156. (in Chinese)
- 李栋 (2017). 教育逻辑之规与教育生命之魅——确定性与不确定性的“联姻”. 教育科学, 33(4): 1-10.
- Li, D. (2017). The Rule of Educational Logic and the Charm of Educational Life: The Marriage of Certainty and Uncertainty. *Education Science*, 33(4): 1-10. (in Chinese)
- 李瑞昌 (2012). 中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究. 公共行政评论, 5(3): 59-85+180.
- Li, R. C. (2012). Research on the Phenomenon of “Policy Air Transmission” in the Implementation of Chinese Public Policy. *Journal of Public Administration*, 5(3): 59-85+180. (in Chinese)
- 李韬、王佳 (2010). 自主性、裁量权与公共管理者的责任. 中国行政管理, (10): 57-60.
- Li, T. & Wang, J. (2010). Autonomy, Discretion and Responsibility of Public Administrators. *Chinese Public Administration*, (10): 57-60. (in Chinese)
- 李政、艾尼瓦尔 (2018). 不确定性是实行产业政策的主因——企业家追求创业机会的视角. 社会科学研究, (3): 21-27.
- Li, Z. & Ainiwaer (2018). Uncertainty Is the Main Cause of Industrial Policy: The Perspective of Entrepreneurs Pursuing Entrepreneurial Opportunities. *Social Science Research*, (3): 21-27. (in Chinese)
- 刘伟忠 (2006). 政策失败的执行主体因素考量. 社会科学家, (5): 80-84.
- Liu, W. Z. (2006). The Main Factors of the Implementation of Policy Failure. *Social Scientist*, (5): 80-84. (in Chinese)
- 刘祖云 (2007). 政府间关系：合作博弈与府际治理. 学海, (1): 79-87.
- Liu, Z. Y. (2007). Intergovernmental Relations: Cooperation Game and Intergovernmental Governance. *Academia Bimestris*, (1): 79-87. (in Chinese)
- 罗伯特·K. 殷 (2010). 案例研究：设计与方法 (第4版). 周海涛等, 译. 重庆：重庆大学出版社.
- Yin, R. K. (2010). *Case Study Research: Design and Methods*. (Zhou, H. T. et al, Trans.). Chongqing: Chongqing University Press. (in Chinese)
- 马克斯·韦伯 (1997). 官僚制. 彭和平等, 译. 北京：中共中央党校出版社.
- Waber, M. (1997). *Bureaucracy*. (Peng, H. P. et al, Trans.). Beijing: CPC Central Party School Publishing House. (in Chinese)
- 迈克尔·黑尧 (2004). 现代国家的政策过程. 赵成根, 译. 北京：中国青年出版社.
- Hill, M. (2004). *The Policy Process in the Modern State*. (Zhao, C. G., Trans.). Beijing: China Youth Publishing House. (in Chinese)
- 纳西姆·尼古拉斯·塔勒布 (2019). 黑天鹅：如何应对不可预知的未来. 万丹, 译. 北京：中信出版集团.
- Taleb, N. N. (2019). *The Black Swan*. (Wan, D., Trans.). Beijing: Citic Press Corporation. (in Chinese)
- 倪星、谢水明 (2016). 上级威权抑或下级自主：纵向政府间关系的分析视角及方向. 学术研究, (5): 57-63.
- Ni, X. & Xie, S. M. (2016). Superior Authority or Subordinate Autonomy: An Analytical Perspective and Direction of Vertical Inter-Governmental Relations. *Academic Research*, (5): 57-63. (in Chinese)
- 宁国良、邓瑞芬 (2009). 执行主体选择性执行公共政策的心理因素分析. 湖北社会科学, (7): 28-30.
- Ning, G. L. & Deng, R. F. (2009). Analysis of the Psychological Factors of the Executive Subject's Selective Implementation of Public Policy. *Hubei Social Sciences*, (7): 28-30. (in Chinese)
- 孙发锋 (2020). 象征性政策执行：表现、根源及治理策略. 中州学刊, (12): 15-20.
- Sun, F. F. (2020). Symbolic Policy Implementation: Manifestations, Root Causes, and Governance Strategies. *Academic Journal of Zhongzhou*, (12): 15-20. (in Chinese)
- 汤火箭、刘为民 (2012). 地方政府对财政政策的执行策略：一个分析框架. 中国行政管理, (10): 78-82.
- Tang, H. J. & Liu, W. M. (2012). Fiscal Policy Implementation Strategy of Local Government: An Analysis Framework. *Chinese Public Administration*, (10): 78-82. (in Chinese)
- 唐啸、陈维维 (2017). 动机、激励与信息——中国环境政策执行的理论框架与类型学分析. 国家行政学院学报, (1): 76-81+127-128.
- Tang, X. & Chen, W. W. (2017). Motivation, Incentive and Information: The Theoretical Framework and Typological Analysis of China's Environmental Policy Implementation. *Journal of Chinese Academy of Governance*,

- (1): 76-81+127-128. (in Chinese)
- 王丛虎、骆飞 (2023). 超大城市推进综合行政执法的改革逻辑与未来进路——基于北京市行政执法改革的纵向多案例. *中国行政管理*, 39(11): 63-72.
- Wang, C. H. & Luo, F. (2023). Promoting Comprehensive Administrative Law Enforcement in Mega-Cities Reform Logic and Future Approach: Multiple Longitudinal Cases Based on Administrative Law Enforcement Reform in Beijing. *Chinese Public Administration*, 39(11): 63-72. (in Chinese)
- 王诗宗、杨帆 (2018). 基层政策执行中的调适性社会动员: 行政控制与多元参与. *中国社会科学*, (11): 135-155+205-206.
- Wang, S. Z. & Yang, F. (2018). Adaptive Social Mobilization in Grass-Roots Policy Implementation: Administrative Control and Multiple Participation. *Social Sciences in China*, (11): 135-155+205-206. (in Chinese)
- 王学杰 (2008). 我国公共政策执行力的结构分析. *中国行政管理*, (7): 62-65.
- Wang, X. J. (2008). Structural Analysis of Chinese Public Policy Execution. *Chinese Public Administration*, (7): 62-65. (in Chinese)
- 王永昌、李梦云 (2021). 世界大变局视野下的确定性与不确定性. *人民论坛·学术前沿*, (10): 108-119.
- Wang, Y. C. & Li, M. Y. (2021). Certainty and Uncertainty from the Perspective of Great Changes in the World. *Frontiers*, (10): 108-119. (in Chinese)
- 王法硕、王如一 (2021). 中国地方政府如何执行模糊性政策? ——基于 A 市“厕所革命”政策执行过程的个案研究. *公共管理学报*, 18(4): 10-21+166.
- Wang, F. S. & Wang, R. Y. (2021). How Do Chinese Local Governments Enforce Ambiguous Policies? A Case Study Based on the Implementation Process of the “Toilet Revolution” Policy in A City. *Journal of Public Management*, 18(4): 10-21+166. (in Chinese)
- 徐刚、杨雪非 (2017). 区(县)政府权责清单制度象征性执行的悖向逻辑分析: 以 A 市 Y 区为例. *公共行政评论*, 10(4): 54-79+193-194.
- Xu, G. & Yang, X. F. (2017). The Behavioral Logic of the Symbolic Implementation of the Power and Responsibility List System on District and County Government: A Case Study of Y District of A City. *Journal of Public Administration*, 10(4): 54-79+193-194. (in Chinese)
- 徐建牛、施高键 (2021). 相机执行: 一个基于情境理性的基层政府政策执行分析框架. *公共行政评论*, 14(6): 104-123+199.
- Xu, J. N. & Shi, G. J. (2021). Camera Execution: An Analytical Framework for Grassroots Government Policy Implementation Based on Situational Rationality. *Journal of Public Administration*, 14(6): 104-123+199. (in Chinese)
- 伊曼纽尔·沃勒斯坦 (2006). 知识的不确定性. 王昺等, 译. 济南: 山东大学出版社.
- Wallerstein, I. (2006). *The Uncertainties of Knowledge*. (Wang, B. et al, Trans.). Jinan: Shandong University Press.
- 郁建兴、高翔 (2012). 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础. *中国社会科学*, (5): 95-112+206-207.
- Yu, J. X. & Gao, X. (2012). The Behavior Logic and System Foundation of Local Development-Type Government. *Social Sciences in China*, (5): 95-112+206-207. (in Chinese)
- 臧雷振、陈香妤 (2023). 社会科学研究方法转换的内在逻辑: 确定性与不确定性之间的徘徊. *浙江学刊*, (1): 61-70.
- Zang, L. Z. & Chen, X. Y. (2023). The Internal Logic of the Transformation of Research Methods in Social Sciences: The Hesitation Between Certainty and Uncertainty. *Zhejiang Academic Journal*, (1): 61-70. (in Chinese)
- 詹姆斯·E. 安德森 (2009). 公共政策制定. 谢明等, 译. 北京: 中国人民大学出版社.
- Anderson, J. E. (2009). *Public Policy Making*. (Xie, M. et al, Trans.). Beijing: China Renmin University Press.
- 张翔 (2019). 基层政策执行的“共识式变通”: 一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察. *公共管理学报*, 16(4): 1-11+168.
- Zhang, X. (2019). “Consensus Adaptation” of Policy Implementation at the Grass-Roots Level: An Organizational Explanation Based on Observations of the Interaction Process Between Superiors and Subordinates in the Market Supervision System. *Journal of Public Management*, 16(4): 1-11+168. (in Chinese)
- 赵静、陈玲、薛澜 (2013). 地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论. *管理世界*, (2): 90-106.
- Zhao, J., Chen, L. & Xue, L. (2013). Role Archetypes, Interest Selection and Behavioral Differences of Local Government: A Theory of Local Government Based on Policy Process Research. *Journal of Management World*, (2): 90-106. (in Chinese)
- 赵静、薛澜 (2021). 探究政策机制的类型匹配与运用. *中国社会科学*, (10): 39-60+205.
- Zhao, J. & Xue, L. (2021). Explore the Type Matching and Application of Policy Mechanism. *Social Sciences in China*, (10): 39-60+205. (in Chinese)
- 赵静 (2022). 执行协商的政策效果: 基于政策裁量与反馈模型的解释. *管理世界*, 38(4): 95-108+141+109.
- Zhao, J. (2022). Policy Effects of Executive Negotiation: An Interpretation Based on Policy Discretion and Feedback

- Models. *Journal of Management World*, 38(4): 95-108+141+109. (in Chinese)
- 支广东、李强彬 (2024). 政策空间、组织资源与基层政府政策执行的差异化策略——基于 S 省 A 镇四个案例的比较研究. *中国行政管理*, 40(3): 39-50.
- Zhi, G. D. & Li, Q. B. (2024). Policy Space, Organizational Resources and Differentiated Policy Implementation Strategies of Grass-Roots Governments: A Comparative Study Based on Four Cases of A Town in S Province. *Chinese Public Administration*, 40(3): 39-50. (in Chinese)
- 周芬芬 (2006). 地方政府在农村中小学布局调整中的执行策略——基于模糊——冲突模型的分析. *教育与经济*, (3): 61-64.
- Zhou, F. F. (2006). The Implementation Strategy of Local Government in the Adjustment of Rural Primary and Secondary School Layout: An Analysis Based on Fuzzy-Conflict Model. *Education & Economy*, (3): 61-64. (in Chinese)
- 周雪光 (2012). 运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考. *开放时代*, (9): 105-125.
- Zhou, X. G. (2012). Sports Governance Mechanism: Rethinking the Institutional Logic of China's National Governance. *Open Times*, (9): 105-125. (in Chinese)
- 庄国波 (2005). 公共政策执行难的原因及对策分析. *理论探讨*, (6): 117-120.
- Zhuang, G. B. (2005). Analysis of the Causes and Countermeasures of Difficult Public Policy Implementation. *Theoretical Investigation*, (6): 117-120. (in Chinese)
- Bohte J. & Meier, K. J. (2000). Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating. *Public Administration Review*, 60(2): 173-182.
- Brodikin, E. Z. (2011). Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(Suppl_2): i253-i277.
- Chuaire, M. F. & Scartascini, C. (2014). The Politics of Policies: Revisiting the Quality of Public Policies and Government Capabilities in Latin America and the Caribbean. *Policy Brief*, IdB-Pb-220.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532-550.
- Edin, M. (2003). State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective. *The China Quarterly*, 173: 35-52.
- Farooqi, S. & Forbes, T. (2020). Enacted Discretion: Policy Implementation, Local Government Reform and Education Services in Pakistan. *Public Management Review*, 22(8): 1217-1239.
- Hall, P. (2016). *The Swedish Administrative Model*. The Oxford Handbook of Swedish Politics, 299-314.
- Heazle, M., Tangney, P. & Burton, P. et al. (2013). Mainstreaming Climate Change Adaptation: An Incremental Approach to Disaster Risk Management in Australia. *Environmental Science and Policy*, 33: 162-170.
- Hood, C. (1998). Individualized Contracts for Top Public Servants: Copying Business, Path-Dependent Political Re-Engineering—or Trobriand Cricket?. *Governance*, 11(4): 443-462.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1): 71-121.
- Knoepfel, P., Corinne, L., Frédéric, V. & Hill, M. (2007). *Public Policy Analysis*, Bristol: The Policy Press.
- Krueger, A. O. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*, 64(3): 291-303.
- Li, J. (2015). The Paradox of Performance Regimes: Strategic Responses to Target Regimes in Chinese Local Government. *Public Administration*, 93(4): 1152-1167.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-174.
- O'Brien, K. J. & Li, L. J. (1999). Selective Policy Implementation in Rural China. *Comparative Politics*, 31(2): 167-186.
- Pierre, J. & De Fine Licht, J. (2021). Collaborative Gaming: When Principals and Agents Agree to Game the System. *Public Administration*, 99(4): 711-722.
- Roggema, R., Vermeend, T. & Van den Dobbelsteen, A. (2012). Incremental Change, Transition or Transformation? Optimising Change Pathways for Climate Adaptation in Spatial Planning. *Sustainability*, 4(10): 2525-2549.
- Smish, T. B. (1973). The Policy Implementation Process. *Policy Science*, 4(2): 203-205.
- Tilt, B. (2007). The Political Ecology of Pollution Enforcement in China: A Case from Sichuan's Rural Industrial Sector. *The China Quarterly*, 192: 915-932.
- Weaver, R. K. & Rockman, B. A. (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington DC: Brookings Institution Press.

责任编辑：陈 娜

地方社会政策执行的内在逻辑

——以“多校划片”义务教育改革为例

曾 渝 蒋光明*

【摘要】近年来，我国为推动教育公平，实施了“多校划片”等政策改革。论文旨在探讨地方政府执行此类政策的动因，通过行政压力、民意诉求、晋升激励和发展型社会政策等理论视角，揭示地方政府在政策执行中兼顾追求公平与促进发展的双重目标。论文通过对全国283个地级行政区义务教育入学政策进行编码，运用事件史模型分析发现，土地出让金收入增速放缓与地方政府推动“多校划片”改革有显著关联，即地方政府更可能在房地产市场下行、土地财政承压时实施“多校划片”政策，以求推动经济发展。这一发现表明，地方政府在推行社会政策时不仅有社会公平的考虑，还受经济发展情况的影响。研究结果为如何完善基本公共服务均等化、推动经济社会高质量发展提供了理论启示和经验参考。

【关键词】教育公平 发展型社会政策 多校划片 义务教育 基本公共服务均等化

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 03-0020-17

一、引言

推进国家基本公共服务均等化是实现共同富裕的基本要求和重要保障，而构建优质均衡的基本公共教育服务体系是其中一项重大的民生工程。中华人民共和国成立以来，义务教育事业取得了举世瞩目的成就。但在城镇住房商品化的背景下，少数优质中小学校长期积累的办学优势催生出“择校热”“学区房”等教育资本化现象，义务教育资源分配不均的问题日渐突出。近年来，中央政

* 曾渝，北京大学政府管理学院助理教授、博士研究生导师。蒋光明，南京大学政府管理学院助理研究员。感谢匿名评审专家、编辑部提出的宝贵意见和建议。

基金项目：国家自然科学基金青年项目“政策回应性的地方差异研究”（72204010），北京市社会科学基金青年学术带头人项目“国家与社会关系视角下的政府回应性研究”（24DTR042），南京大学研究阐释党的二十届三中全会精神专项资助（2025300094）。

府出台了“多校划片”等政策，大力推动义务教育资源均等化，促进教育公平。鉴于政策目标实现的关键是地方的贯彻落实，本文聚焦“多校划片”政策改革，以求通过系统研究厘清地方执行社会政策的理论和实践逻辑。

“多校划片”作为典型的公共资源再分配政策，改变了一所学校对应一片学区的现状，将多所中小学校（包含热点学校和非热点学校）划分为一片学区，通过随机派位的方式确定热点学校的招生名额，从而保障义务教育资源分配的相对公平。此项改革旨在弱化高价“学区房”与热点学校名额之间的刚性联系，使富裕家庭难以凭借“学区房”就能确保子女获得优质义务教育资源，从而让更多家庭受益。作者通过对全国283个地级行政区的义务教育入学政策进行编码，发现从教育部推出“多校划片”政策到中央出台“双减”政策^①的7年间，全国有约1/3的地级行政区积极推动“多校划片”改革。

为解释这种地方差异，本文围绕自上而下的行政压力、自下而上的民众诉求、地方官员的晋升激励和社会政策的经济属性等因素展开讨论。事件史模型分析结果表明，“多校划片”改革与地方经济增长前景存在显著关联：国有土地使用权出让金收入（以下简称“土地出让金”）增长率每降低1个百分点，地级行政区下年度推行改革的概率提高约0.6个百分点。换言之，房地产市场下行调整给地方政府带来的财政压力，非但不会阻碍“多校划片”政策改革，反而倒逼地方政府加速推进教育公平，这为发展型社会政策的假设提供了实证支持。以往研究普遍强调民众意见对社会福利政策的推动作用（Acemoglu & Robinson, 2006; Elkjær & Iversen, 2023; González & Nazareno, 2022），而本文发现，地方政府追求经济增长的动力也是社会政策得以落实的关键因素。地方政府在执行中央政策的过程中，将推动社会公平与促进经济发展的双重目标进行整合，充分体现出发展型社会政策的典型特征。

二、地方执行社会政策的理论探析

社会政策往往涉及资源在社会群体间的转移，决策争议大，实施难度高（Wilson, 1973）。大量政治经济学研究以公共选择理论和发达国家的经验为基础，提出在财政分权和流动性要素（如资本、劳动力等）的影响下，地方政府为了追求财政收入最大化，会主动回避不利于经济发展、增加财政负担的社会政策，只提供有限的社会福利（Keen & Marchand, 1997; Oates, 1972; Peterson, 1981）。而具备区位垄断优势的地方政府有较强的经济税源，更能够实现自主决策，回

^① 2021年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》。

应民众的福利诉求 (Craw, 2010; Einstein & Kogan, 2016)。至于发展中国家的研究,关注重点多为政体对社会政策的影响,有关地方政府的讨论也大多在财政分权理论框架内展开 (Ansell, 2010)。以我国为例,地方政府之间的财政竞争可以约束政府对经济活动的干预 (Qian & Weingast, 1997; 陶然等, 2009),但也增加了地方的财政压力,削弱了政府的再分配能力 (陈周旺、韩星梅, 2019),不利于再分配政策的贯彻落实。

上述研究只从财政视角解释政策执行的地方差异,但如果广泛地运用政治学、公共管理学理论进行分析,则可能存在行政压力、民意诉求、晋升激励和发展型社会政策等四种解释。

第一,关于中国治理模式的理论普遍认为,行政体系内的上下级关系是驱动政策执行的重要动力,科层制内逐级复制的垄断性权力为自上而下的压力传导提供了制度基础,形成向上负责的运作机制 (周雪光, 2017)。这意味着,上级政府拥有权威向下级传递行政压力,促使下级推动实施社会政策,比如在运动式治理中对下级进行政治动员 (冯仕政, 2011)。在压力型体制下,地方政府一般会将重点任务的计划指标放大后再分解给下辖政府,呈现出加压驱动、层层加码的特征 (杨雪冬、胡天宇, 2024)。

第二,自下而上的社会民意是推动政府制定并实施社会政策的重要力量,集中体现出政府回应的逻辑。民众的合理诉求对地方政府调整公共政策、完善社会保障体系、促进社会和谐稳定具有积极作用,由此,民众会被赋予更多参与公共事务和财产管理的权利 (Huang & Kim, 2020; Zeng et al., 2023)。此外,人口流动、对外贸易以及劳资纠纷等引起的资源分配诉求也会促使社会政策加速变革 (Hwang, 2022; Lee, 2023)。

第三,从地方官员的政治激励来看,晋升动机也是政府增加投资和社会支出、调整社会政策的重要动因 (乔坤元, 2013; 周黎安等, 2015)。基于乡镇级和区县级的数据分析表明,地方领导干部的晋升激励是影响政府回应性的重要因素 (赵金旭、孟天广, 2021)。近年来,随着民生保障被纳入地方政府的绩效考核体系,有研究发现晋升激励有助于增加教育经费投入,缩小人均教育支出的地区间差距 (李勇刚等, 2012)。也有研究发现,地方干部如果晋升激励不足,在面对具有强大能力的竞争对手时,便倾向于制定实施与人力资本相关的社会政策,比如通过扩大教育支出促进经济发展,增强自身竞争力 (Lü & Liu, 2019)。

第四,发展型福利理论认为,政府在制定并实施社会福利政策时可以同步促进经济发展目标的实现 (Midgley, 1986; Holliday, 2000)。这意味着,发展型社会政策具有社会和经济的双重属性,能够兼容两者的发展目标 (李培林等, 2004)。例如,我国的棚户区改造政策作为一项典型的发展型社会政策,既能改善困难家庭的居住条件,又能促进居民就业、带动经济发展 (朱亚鹏、丁淑娟,

2016)。由此推论,地方政府更愿意优先推动促进经济社会协调发展的改革措施。西方政治经济学理论通常将精英视作再分配政策的阻碍力量,具体表现为精英采用各种手段保护自有资源(Winters, 2011),拒绝与民众分享政治权利(Acemoglu & Robinson, 2006),或者通过担任公职、游说、行贿等多种合法或非法的方式操纵政策过程(Acemoglu & Robinson, 2008; Albertus, 2015)。显然,这些研究忽视了再分配政策与精英利益兼容的可能性。

综上所述,社会政策不仅能促进社会公平,也能刺激经济发展。特别是当现有经济结构因外生冲击或内生矛盾而发生调整,新旧动能需要转换时,地方政府面临内外环境变化,更有必要推动落实适应现有经济结构、同时利好长期经济发展的渐进式改革。为验证这一观点,下文将以“多校划片”政策执行为例展开具体分析。

三、地方执行“多校划片”政策的动因考察

在我国常见的社会政策问题中,义务教育资源配置不均衡是城镇化发展过程中长期存在的难点和痛点(蔡萌、岳希明, 2016; 褚宏启, 2006; 唐俊超, 2015)。20世纪50年代建立的重点学校制度以效率为导向,将有限的财政资源投入少数顶尖学校。尽管自20世纪90年代以来,教育部已不允许在义务教育阶段区分重点学校和非重点学校,但重点小学和初中的办学优势一直延续至今(王善迈, 2008)。1998年以后,随着城镇住房制度改革进一步深化,迅速崛起的房地产市场放大了义务教育资源分布不均衡的矛盾,热点学校对应的房产价格持续上涨。富裕家庭通过购买“学区房”获得优质义务教育资源,而中低收入家庭则被排斥在外(冯皓、陆铭, 2010)。

在此背景下,教育部将“多校划片”作为应对义务教育资源配置不均衡的重要举措。2014年1月出台的《关于进一步做好小学升入初中免试就近入学工作的实施意见》(教基一〔2014〕1号)明确规定,县级教育行政部门“按照就近入学原则依街道、路段、门牌号、村组等,为每一所初中合理划定对口小学(单校划片)。对于城市老城区暂时难以实行单校划片的,可按照初中新生招生数和小学毕业生基本相当的原则为多所初中划定同一招生范围(多校划片)”^①。随后,教育部在多项政策文件中规定了“多校划片”的具体实施条件,如《教育部办公厅关于做好2015年城市义务教育招生入学工作的通知》(教基一厅〔2015〕1号)强调,“各城市要在教育资源配置不均衡、择校冲动

^① 资料来源:《关于进一步做好小学升入初中免试就近入学工作的实施意见》,中华人民共和国教育部,2014年1月。

强烈的城区，推广热点小学、初中多校划片，合理确定片区范围，缓解‘学区房’问题”^①。可以看出，“多校划片”的政策目标是在短期内促进教育资源均等化，并为“学区房热”现象降温^②。

从国际经验来看，合并相邻学区是缓解教育资源配置不均衡或提升教育资源利用效率的常用方法（Brasington, 1999; Howley et al., 2011）。然而，合并学区可能严重影响地方经济发展，造成社区人口流失、房产贬值、商业萧条以及税收减少等一系列后果，遭遇来自学生、家长、教师、学校、社区和地方政府的重重阻力（Duncombe & Yinger, 2010; Lyson, 2002）。此外，学区合并可能导致学校关停，还会削弱社区的凝聚力，进而影响地方历史文化的传承和延续（Berry & West, 2010）。相较而言，我国基于自身国情制定的“多校划片”政策是在学校供给总量不变的情况下调整供给结构，通过稀释而非集中优质教育资源促进机会平等，对社会的冲击相对较弱。与西方国家由民众直接选举产生、具备独立管理与税收职权的学区权力机构不同，我国的学区嵌套在行政区划之内，这使地方政府能够灵活运用行政手段统筹安排教育资源，保护社区健康发展，防止由市场主导的学区合并损害弱势群体的利益。当前研究发现，“多校划片”政策通过“优质校”拉动“薄弱校”、教师跨校流动、课程共建、设施共享等方式，确实有助于扩大优质教育资源的覆盖面，缩小小校际教学水平的差距（盛艳玲等，2022），实现区域教育质量的均衡提升（赵新亮、张彦通，2015）。

鉴于教育部在政策文件中明确指出，义务教育资源配置不均衡、择校冲动强烈的地方应出台“多校划片”政策，首先，根据行政压力理论，符合上述条件的地区更有可能推行改革（张丽，2023）。不过，地方教育部门接受地方主政官员的领导，与教育部只存在业务指导关系，在政治动员水平较低的情况下未必会及时响应“多校划片”改革（张光、江依妮，2010）。其次，从民意诉求的角度来看，有关学区问题的诉求量越高，地方政府实行“多校划片”政策的可能性就越大。但若义务教育入学的诉求量在总量中占比较低，则难以进入地方改革的议程，对地方政策产生的影响有限。再次，从晋升激励的视角分析，受上级重用的地方领导往往会更坚决地执行中央和上级政策（Jiang, 2018），未受重用的地方领导更有可能通过扩大教育支出来提升经济绩效（Lü & Liu, 2019）。从以上两种观点来看，无论晋升激励的强弱，地方领导都有较强的动机实施“多校划片”政策改革，因此难以解释各地的执行差异。最后，从发展型

① 资料来源：《教育部办公厅关于做好2015年城市义务教育招生入学工作的通知》，中华人民共和国教育部，2015年3月。

② 资料来源：新华社《教育部：“多校划片”只是阶段性补充措施》，2016年3月7日。

社会政策理论的视角来看,“多校划片”政策还受地方经济发展前景的影响,这是一个极为重要、不可忽视的因素。在 21 世纪初的 20 年间,以土地开发为杠杆的城镇化是我国经济发展的重要驱动力(孙秀林、周飞舟,2013)。房地产开发商利用学区使商品房增值,获取了“学区房”的高额溢价。研究表明,地市级热点学校对应的“学区房”平均溢价率高达 4% 至 8%,区县级热点学校的“学区房”溢价也可达 2% 至 3% (Huang et al., 2020)。地方政府利用“学区房”带动房地产业的发展,同时增加财政收入(陈友华等,2017)。一旦房地产市场出现不景气的信号,比如土地出让金增速放缓,政府就会采取刺激房地产市场的措施,维持当地的经济增长动能和财政收入(陶然,2023)。

具体而言,“多校划片”政策改革将热点学校优质的教育资源重新配置,一方面取消少数高价小区与热点学校入学名额之间的刚性联系,平抑原“学区房”的价格;另一方面增加原“非学区房”业主的子女入学热点学校的概率,提升学区调整后进入优质学区的住房价值(娄元元、倪娟,2018;张昕,2020),带动优质学区内新楼盘的销售^①。北京市的分析表明,因“多校划片”而得以分享热点学校入学机会的原“非学区房”,平均价格升高 2.6% (付扬军、曲卫东,2023),交易量在政策实施短期内也上升约 10% (邵磊等,2023)。房价上涨会增加住宅用地需求,在土地供给等因素不变的情况下又会引起地价上涨,从而增加土地出让收入(陶然、汪晖,2013)。因此,当土地出让收入增速下降时,因房地产市场低迷而产生的短期财政压力,会迫使地方政府削减社会福利开支,但也会激励地方政府使用发展型社会政策工具,以优质义务教育资源撬动城市发展,弥补财政投入不足对经济社会发展造成的不利影响。通过执行“多校划片”政策,地方政府既能响应中央号召,促进教育公平,又能打破既有约束,释放经济社会活力。

综上所述,从政治经济的角度看,“多校划片”政策出台的时机可能与地方经济增长的前景密切相关。故本文的核心假设是:在控制相关变量的条件下,土地出让金收入增速越低,地方政府越有可能推动“多校划片”政策改革。

四、“多校划片”政策执行的定量研究设计

为验证上述假设,本研究对 283 个地级行政区 2012 年至 2020 年的面板数据进行了分析。因变量是地级行政区是否推行“多校划片”政策的虚拟变量。数据来源是“北大法宝”以及各地教育局网站公开的中小学入学政策或招生实

^① 资料来源:经济参考报《“多校划片”挡不住学区房价格高温 溢价超 20%》,2016 年 6 月 30 日。

施办法。由于2021年出台的“双减”政策明确要求“防止以‘学区房’等名义炒作房价”，所以此前的地方政策执行情况更能反映地方政府的行为逻辑。地级行政区的政策文件是区县级行政部门实施改革的必要条件，故适用于测量“多校划片”改革。本文根据政策文本中是否出现“多校划片”的关键词或相关表述给因变量赋值为1或0。狭义的“多校划片”指义务教育热点学校和非热点学校参与同一学区的电脑派位，而广义的“多校划片”还包含下列两种情况：一是政府指定多所学校进入特定学区（例如交叉学区、双校区、大学区、弹性学区等），二是政策只适用于随迁子女等特定人群。在这两种特殊情况下，大部分适龄学生不通过电脑派位确定学校，所以本文主要使用狭义的度量指标，在稳健性测试中使用广义的度量指标。

截至2020年末，全国共99个地级行政区出台了“多校划片”政策，接近全国地级行政区总数的1/3。图1展示了“多校划片”政策出台的时间趋势。自2014年起，每年出台该政策的地级行政区数量基本呈上升趋势。特别是2016年“去库存”“棚改货币化”等房地产刺激措施重启，2017年开始实施“多校划片”的地级行政区就大幅增多。这一现象表明“多校划片”政策与房地产市场趋势可能存在关联，但具体关系仍有待系统检验。

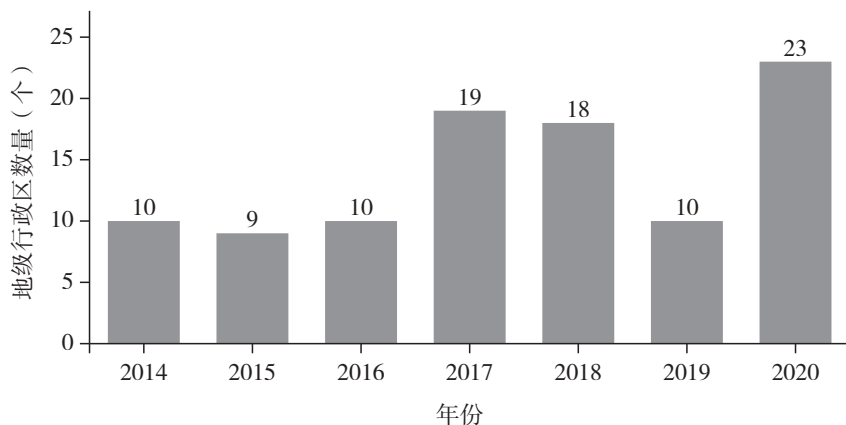


图1 出台“多校划片”政策的地级行政区数量

资料来源：作者自制。

研究的自变量是土地出让金年增加值指数。土地出让金是房地产市场景气度的先行指标，其增速越慢，表明国有土地使用权一级市场越萧条，房地产投资前景越负面（范子英，2015），房地产相关行业可能承受的损失越大。土地出让金的数据源自《中国国土资源统计年鉴》（2012—2017年）以及CEIC数据库中65个地级市的统计结果（2018—2020年）。基于这些数据，本文计算了土地

出让金增加值指数（本年值/上年值 $\times 100$ ）^①，并对最高与最低 2.5% 的数值进行缩尾处理，从而排除极端值的影响。

研究还控制了两类混淆变量。一类是社会经济指标，包括人均国内生产总值（对数）、房地产平均价格（对数）、常住人口城镇化率（对数）、地方政府财政压力（预算内财政支出与收入之比的对数），数据来源于各地统计年鉴（2012—2020 年）。这些变量既会影响义务教育的财政支出，也会影响土地市场的供求关系（梅冬州等，2018）。在控制经济发展水平和财政压力的条件下，额外控制本年度土地出让金收入（对数）还可验证地方经济发展模式对“多校划片”的影响，为发展型社会政策假设提供更充足的证据。另一类控制变量是地方党政领导的特征变量（2012—2018 年），包括性别、年龄、受教育程度、本地工作年限、任期年限和是否由在任省委书记提拔等（Zeng et al., 2023），因为地方党政领导的个人背景可能对该地的发展战略和教育政策都存在影响^②（林挺进，2009）。本研究运用事件史分析法检验理论假设，具体采用 Cox 比例风险（Cox Proportional Hazards）模型进行参数估计。模型设定如下：

$$h_i^{policy}(t) = h_0(t) \exp(\alpha LandRevenueGrowth_{i,t-1} + X\beta_i)$$

其中， $h_i^{policy}(t)$ 是城市 i 在 t 年实施“多校划片”的风险率（Hazard Rate）。 $h_0(t)$ 是基准风险率，即当所有解释变量取值为 0 时的风险率。 $LandRevenueGrowth_{i,t-1}$ 是城市 i 在 $t-1$ 年的土地出让金增加值指数，滞后一年主要是为了避免反向因果带来的内生性问题，体现土地出让金增速对地方政府后续决策的影响。系数 α 是关键的特估计参数，代表该地出台“多校划片”政策与房地产市场景气度的关系，预期结果为负向且统计显著。 X 是所有控制变量的集合， β 是控制变量的回归系数向量。此外，模型中还加入了省级分层变量，通过赋予各省不同的基准风险函数，排除省级政策对省内各地级行政区造成的可能影响。

五、“多校划片”政策执行的实证分析结果

（一）基准回归

回归分析结果如表 1 所示。在模型 1 中，土地出让金增加值的回归系数显著为负，与研究假设一致。本年度土地出让金收入的回归系数正向显著，说明土地收入越高，地方政府越可能推动“多校划片”政策改革，同时促进房地产业

① 此处将上年指数设为 100，以便在后文分析回归结果时将自变量变动 1 个单位解读为变动 1 个百分点。

② 由于篇幅所限，关键变量的描述性统计结果并未列出，有兴趣可联系作者获取。

发展和教育公平，符合发展型社会政策理论的预测。模型 2 加入了社会经济指标，土地出让金增加值的系数依然保持显著。考虑到省级政策对地方政府的影响，模型 3 加入省份分层，土地出让金增加值系数保持负向，且显著性增强。模型 4 加入地方领导特征变量，土地出让金增加值的系数仍为负，且在 1% 的显著性水平上具有统计意义。上述分析结果意味着，土地出让金增加值每提高 1 个百分点，实施“多校划片”政策改革的概率便降低约 0.6 个百分点。此外，财政收支比的回归系数不显著，这说明财政压力并非实行“多校划片”政策改革的主要考虑。这也意味着财政分权对此项改革不具有解释力，因为按照该理论，地方财政压力越大，出台教育公平政策的可能性应该越低。

表 1 基准回归结果

因变量：是否实行“多校划片”政策				
	(1)	(2)	(3)	(4)
土地出让金增加值（上年=100）	-0.004** (0.002)	-0.005** (0.002)	-0.005*** (0.002)	-0.006*** (0.002)
土地出让金收入（对数）	0.359*** (0.103)	0.280* (0.151)	0.282* (0.169)	0.439** (0.208)
财政收支比（对数）		0.476 (0.408)	0.123 (0.436)	0.023 (0.480)
人均国内生产总值（对数）		0.219 (0.502)	0.110 (0.651)	0.236 (0.723)
房地产价格（对数）		0.122 (0.339)	0.257 (0.621)	-0.175 (0.783)
城镇化率（对数）		1.053 (0.919)	1.387 (0.852)	1.534* (0.893)
省分层			✓	✓
领导特征				✓
伪 R ²	0.02	0.02	0.08	0.10
地级行政区	283	278	278	277
观察值	1693	1551	1551	1463

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为稳健标准误，并聚类至地级行政区层次。
***、**和*分别表示相关系数通过 0.01、0.05 和 0.10 水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

按照本文假设的逻辑，如果地级行政区的土地出让金规模较大或占财政收入比重（即财政的土地收入依赖度）较高，土地出让金增速下滑对地方经济发

展的影响会更严重，政府应有更强的动机通过“多校划片”政策改革刺激房地产市场。为验证此推论，研究将土地出让金增加值分别与土地出让金收入和土地收入依赖度做交互分析，结果显示交互项的回归系数均为负，分别在 0.01 和 0.10 的显著性水平上具有统计意义（ p 值分别为 0.007 和 0.069）。这说明土地出让金收入或土地收入依赖度越高，土地出让金增加值对“多校划片”政策改革的影响越负面，与研究假设基本一致。为进一步检验土地收入依赖度的调节效应，研究进行了分组回归分析。结果显示，以土地收入依赖度的中值为界（即土地出让金收入占一般公共预算收入比重约为 52%），样本被分为高依赖组和低依赖组。在高依赖组中，土地出让金增加值的回归系数在 0.05 的水平上均显著为负，而在低依赖组中，该变量的回归系数均不显著。这表明，只有在土地出让金收入占一般公共预算收入比重超过 52% 的地级行政区，土地出让金收入增速下滑才会刺激政府实施“多校划片”政策改革^①。

为检验主要结果的稳健性，首先，本文使用因变量的广义度量，将局部试行“多校划片”政策也视为改革，得到的回归结果基本不变。其次，如果自变量使用土地出让金的原始数据，不进行缩尾处理，回归结果的显著性依然保持一致。再次，在基准回归模型中，额外控制房地产开发投资额占国内生产总值的比重、收入基尼系数（基于夜间灯光强度测算）、商品房库存压力（即商品房待售面积与年销售面积之比）后，土地出让金增加值的系数依然显著为负。最后，本文还检验了基准回归结果是否受特定样本的影响。第一，2016 年 12 月的中央经济工作会议提出“房住不炒”的房地产市场调控思路，可能会影响学区政策。为了排除中央调控的影响，有必要对 2017 年前的样本进行分析。第二，教育部于 2015 年 4 月选定 24 个城市试点“多校划片”政策^②，有必要检验非试点城市的情况是否也符合理论假设。对这两个样本子集进行回归分析的结果显示，土地出让金增加值仍显著为负，这表明本文的核心假设不受特定样本的影响。

（二）备择假说检验

上述结果为土地市场与“多校划片”之间的关联提供了经验支持，但备择假说是否同样成立还需进一步检验。从行政压力的理论视角来看，既然教育部

① 根据土地收入依赖度均值分组的回归分析结果显示，土地出让金增加值的系数在高依赖组中显著为负，而在低依赖组中则在 0.05 的水平上不显著。这进一步表明，土地出让金增速的政策影响主要体现在高度依赖土地收入的地级行政区中。由于篇幅所限，结果未呈现于正文。

② 这 24 个城市分别是北京、天津、上海、重庆、沈阳、大连、长春、哈尔滨、南京、杭州、宁波、厦门、济南、青岛、武汉、广州、深圳、成都、西安、福州、南昌、郑州、长沙、贵阳。

要求义务教育资源配置不均衡的城市试行“多校划片”，那么教育资源很可能是地方政府决策的一个重要考量。教育资源紧缺不仅会造成“学区房”溢价，还会降低在该城市定居和投资房产的吸引力，进而导致土地出让金增速减缓。本文从各地统计年鉴中收集了小学平均在校生数、小学生与小学教师数量之比、中学平均在校生数、中学生与中学教师数量之比、人均教育支出共五个指标的数据，并利用熵值法计算各指标的权重后得到几何平均数，构建出教育资源紧缺度指数^①。该指数越高，表明义务教育资源越紧缺，由此可推断出家长择校冲动越强，“学区房”溢价越高，义务教育资源配置越不均衡（孙伟增、林嘉瑜，2020；唐雪梅、何小路，2021）。但如表2模型1所示，教育资源紧缺度与下一年份出台“多校划片”政策的概率无显著关联，而土地出让金增加值的系数仍显著为负。这意味着，既往的教育资源配置并非地方政府实施“多校划片”的决定性因素^②。

表2 备择假说检验

	因变量：是否实行“多校划片”政策		
	(1)	(2)	(3)
土地出让金增加值（上年=100）	-0.008*** (0.003)	-0.005** (0.002)	-0.006** (0.002)
土地出让金收入（对数）	0.616** (0.273)	0.224 (0.218)	0.429* (0.222)
财政收支比（对数）	0.097 (0.728)	0.198 (0.486)	0.045 (0.484)
人均国内生产总值（对数）	0.465 (0.859)	0.525 (0.721)	0.242 (0.731)
房地产价格（对数）	-0.759 (0.855)	-0.515 (0.843)	-0.184 (0.786)
城镇化率（对数）	1.379 (1.485)	1.510 (0.936)	1.528* (0.894)

① 尽管“义务教育经费生均投入”比“人均教育支出”更适合测量义务教育资源的紧缺程度，但囿于地市级数据的可得性限制，本文采用“人均教育支出”作为次优度量。为了检验度量的误差，本文还计算了另外两种口径的替代性指数：一是基于小学的生校比、生师比两个指标计算的指数，二是基于小学的生校比、生师比以及人均教育支出三个指标计算的指数。回归结果没有明显变化。

② 在表2模型1中，房地产价格增加值在0.10的显著性水平上与“多校划片”有关，但此结果在使用教育资源紧缺度替代性指数的回归模型中并不稳健，说明房价增速不是主要的影响因素。

(续上表)

	因变量：是否实行“多校划片”政策		
	(1)	(2)	(3)
房地产价格增加值（上年=100）	0.028* (0.015)		
教育资源紧缺度	0.339 (0.330)		
入学诉求数量（对数）		0.241 (0.263)	
诉求总数（对数）		0.159 (0.352)	
市长由在任省委书记提拔			-0.119 (0.358)
书记由在任省委书记提拔			-0.037 (0.403)
省分层	✓	✓	✓
领导特征	✓	✓	✓
伪 R ²	0.14	0.12	0.10
地级行政区	259	277	277
观察值	1272	1463	1463

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为稳健标准误并聚类至地级行政区层次。***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

再从民意诉求的视角来看，民众对子女入学问题的诉求越多，地方政府越倾向于推动“多校划片”改革以回应民意。与此同时，诉求多也会降低民众的购房意愿，间接导致土地出让金增长乏力。为测量民意诉求的强度，本文统计了“人民网领导留言板”上与义务教育入学相关的网络诉求数量。“留言板”自2008年上线至今已有约500万条留言，覆盖广泛的社会议题，数据代表性已获得学界认可（Jiang & Zeng, 2019）。为得到各地各年度有关义务教育入学的诉求数量，研究首先对2421条民众诉求进行人工编码，作为机器学习的训练数据集。其中，与义务教育入学相关的诉求共454条，涵盖学区划分、开发商不当行为等原因导致的子女入学问题。关于学区划分方式的留言与“多校划片”政策直接相关，具体包括子女没能分到更好或最近的学校、没能分到公立学校、小区对应的学区不明确、小区附近未规划学校等情况。关于开发商的留言包括

承诺的学校未如期建好或未开始招生、学校未被划入开发商所宣传的学区、开发商未支付教育配套费、无房产证暂时无法就读等情况。其他诉求包括已购房但转学遇阻或没学上、有房无户口、报名手续遇阻等问题。完成人工编码后,将这些诉求输入卷积神经网络,通过多次迭代产生入学诉求的特征用于参数估计。每次迭代后,随机抽出 200 条诉求用于对分类模型的效果进行检验。分类结果在 70 次迭代后稳定,训练集和检验集的准确率均达到 99%^①。根据以上分类结果,本文统计出每个地级行政区平均每年收到 18.6 条义务教育入学的相关诉求,仅占全部诉求的约 3%。将入学诉求数量(连同诉求总量)加入回归模型,得到表 2 模型 2 中的正向系数,但在统计上并不显著。由于土地出让金增加值的系数依然显著,说明“多校划片”政策改革的时机主要还是受地方经济发展前景的影响。

最后,为检验地方官员的晋升激励能否对“多校划片”改革产生影响,本文在回归模型中加入了地级行政区党政主要领导是否由在任省委书记提拔的虚拟变量。表 2 模型 3 的分析结果显示,“多校划片”政策改革与地方领导是否受上级重用并无相关性,而土地出让金增加值的系数依然显著为负。

综上所述,三个备择假说均被排除,本文研究假设的可信度得到进一步增强。

六、结论与讨论

本文以“多校划片”政策改革为例,通过运用事件史模型对 283 个地级行政区的面板数据进行分析,验证了地方政府在推动社会政策改革时统筹兼顾社会公平与经济发展的政治经济学逻辑。研究发现,在控制相关变量的前提下,“多校划片”政策改革与土地出让金增速之间存在显著而稳健的负向关联,即地方政府更有可能在经济下行、土地财政承压时实施“多校划片”政策,以求刺激房地产市场,实现经济发展目标。本文的理论贡献在于修正了财政压力不利于社会福利供给的传统认知,强调社会政策的经济发展属性不仅存在于决策阶段,还体现为地方政府在政策执行中以促进经济发展为重要考量,充分发挥社会政策工具在不同发展阶段所具有的经济调节功能。此类发展型社会政策的逻辑还可见于户籍制度改革等地方治理实践中。随着城镇土地开发对我国经济增长的拉动效应减弱,多地政府陆续出台购房即可申请落户的政策,进一步打破

^① 使用 300 条预编码的诉求测试分类模型,准确率也达 99%, F1-score = 0.75,说明基于这一分类结果的度量具有较高效度。

城乡二元结构对人口流动的限制,促进了资源合理分配与社会公平正义^①,同时加快了地方经济社会的高质量发展。

当前,我国正在推进以人为核心的新型城镇化战略,要求地方政府积极认真地贯彻落实基本公共服务均等化政策。由本文结论引申的政策建议是,推动社会政策改革应从地方稳定发展的实际情况出发。除了增加对义务教育等基本公共服务的财政投入以外,有效执行政策的关键在于通过政策和制度变革实现官员激励与民意诉求的相容。从短期来看,在经济模式转型的阵痛阶段,优先执行像“多校划片”这样的渐进式改革,可以兼顾效率与公平,在保障公民基本权益的同时,为经济社会可持续发展创造有利条件。借鉴国外学区合并的经验教训,本文认为,我国嵌套于行政区划内的学区制度有利于政府灵活发挥统筹规划公共资源的能力,提高优质教育资源可及性,并支撑房地产市场和短期利益受损的社区持续健康成长。从长远来看,应在政策制定和实施过程中强化政府的回应性,使基本公共服务均等化的理念深入人心,进一步通过改革释放经济社会的活力,实现高质量发展。

参考文献

- 蔡萌、岳希明 (2016). 我国居民收入不平等的主要原因: 市场还是政府政策? 财经研究, 42(4): 4-14.
- Cai, M. & Yue, X. M. (2016). Main Reasons for Income Inequality in China: Market or Government Policy? *Journal of Finance and Economics*, 42(4): 4-14. (in Chinese)
- 陈友华、施诗施、季春梅 (2017). 学区房的形成机制及其社会后果研究. 社会科学文摘, (10): 56-58.
- Chen, Y. H., Shi, Y. N. & Ji, C. M. (2017). Study on the Formation Mechanism of School District Housing and Its Social Consequences. *Social Sciences Digest*, (10): 56-58. (in Chinese)
- 陈周旺、韩星梅 (2019). 共同富裕: 改革开放中国家再分配能力建设的着力点. 探索, (3): 28-34.
- Chen, Z. W. & Han, X. M. (2019). Common Prosperity: The Focuses of the Construction of State Redistribution Capacity in Form and Openness. *Probe*, (3): 28-34. (in Chinese)
- 褚宏启 (2006). 关于教育公平的几个基本理论问题. 中国教育学刊, (12): 1-4.
- Chu, H. Q. (2006). Some Basic Theoretical Issues on Educational Equity. *Journal of the Chinese Society of Education*, (12): 1-4. (in Chinese)
- 范子英 (2015). 土地财政的根源: 财政压力还是投资冲动. 中国工业经济, (6): 18-31.
- Fan, Z. Y. (2015). The Source of Land Finance: Fiscal Pressure or Investment Incentives. *China Industrial Economics*, (6): 18-31. (in Chinese)
- 冯皓、陆铭 (2010). 通过买房而择校: 教育影响房价的经验证据与政策含义. 世界经济, 33(12): 89-104.
- Feng, H. & Lu, M. (2010). Choosing Schools Through House Purchase: Empirical Evidence and Policy Implications of the Education's Impacts on House Prices. *The Journal of World Economy*, 33(12): 89-104. (in Chinese)
- 冯仕政 (2011). 中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释. 开放时代, (1): 73-97.
- Feng, S. Z. (2011). The Formation and Variation of State Movements in China: A Holistic Interpretation Based on Polity. *Open Times*, (1): 73-97. (in Chinese)
- 付扬军、曲卫东 (2023). 教育均等化措施何以造成“泛学区化”——基于北京市多校划片政策的实证检验. 教育与经济, 39(1): 26-36.
- Fu, Y. J. & Qu, W. D. (2023). Why Education Equalization Measures Cause “Extensive School Districtization”?

^① 资料来源: 中国新闻网《“买房送户口”时代回归, 近20城购房即可申请落户》
https://www.chinanews.com.cn/cj/2024/05-15/10217304.shtml, 2024年5月16日。

- Evidence from Policy of Multi-School Zoning in Beijing. *Education & Economy*, 39(1): 26-36. (in Chinese)
- 李培林、王思斌、梁祖彬、周弘、张秀兰 (2004). 构建中国发展型的社会政策——“科学发展观与社会政策”笔谈. *中国社会科学*, (6): 4-24.
- Li, P. L., Wang, S. B., Liang, Z. B., Zhou, H. & Zhang, X. L. (2004). Constructing Social Policies Fit for China's Development: A Contribution to Discussion on Social Policy and Coordinated Socioeconomic Development in China. *Social Sciences in China*, (6): 4-24. (in Chinese)
- 李勇刚、高波、王璟 (2012). 晋升激励、土地财政与公共教育均等化. *山西财经大学学报*, 34(12): 1-9.
- Li, Y. G., Gao, B. & Wang, J. (2012). Promotion Stimulation, Land Finance and Equalization of Public Education Service. *Journal of Shanxi University of Finance and Economics*, 34(12): 1-9. (in Chinese)
- 林挺进 (2009). 地级市市长对于预算内教育经费支出的影响. *公共行政评论*, 1(1): 175-190+205-206.
- Lin, T. J. (2009). The Recentralization of the Central-provincial Fiscal Relation and the Implementation of the Education Equalization in China(1994-2001). *Journal of Public Administration*, 1(1): 175-190+205-206. (in Chinese)
- 娄元元、倪娟 (2018). 多校划片政策存在的问题及对策研究. *当代教育科学*, (7): 41-45.
- Lou, Y. Y. & Ni, J. (2018). Research on the Problems and Countermeasures of the Policy of Multi School Dicing. *Contemporary Education Sciences*, (7): 41-45. (in Chinese)
- 梅冬州、崔小勇、吴斌 (2018). 房价变动、土地财政与中国经济波动. *经济研究*, 53(1): 35-49.
- Mei, D. Z., Cui, X. Y. & Wu, Y. (2018). House Price Fluctuation, Land Finance and Business Cycle in China. *Economic Research Journal*, 53(1): 35-49. (in Chinese)
- 乔坤元 (2013). 我国官员晋升锦标赛机制的再考察——来自省、市两级政府的证据. *财经研究*, 39(4): 123-133.
- Qiao, K. Y. (2013). A Reexamination of the Mechanism of Official Promotion Tournament in China: Evidence from Provincial and Municipal Governments. *Journal of Finance and Economics*, 39(4): 123-133. (in Chinese)
- 邵磊、李林、童健、菅壮 (2023). 基础教育“机会均等化”措施的效应评估——以北京市西城区“多校划片”政策为例. *财经研究*, 49(7): 48-62.
- Shao, L., Li, L., Tong, J. & Jian, Z. (2023). Evaluation on the Effect of “Opportunity Equalization” Measures in Basic Education: Taking the “Multi-school Zoning” Policy in Xicheng District of Beijing as an Example. *Journal of Finance and Economics*, 49(7): 48-62. (in Chinese)
- 盛艳玲、马瑞苗、乔纪纲 (2022). 不同入学政策教育资源分配及优化路径——以广州市海珠区为例. *教育学报*, 18(4): 98-113.
- Sheng, Y. L., Ma, R. M. & Qiao, J. G. (2022). Allocation and Optimization of Educational Resources under Different Enrolment Policies: A Case Study of Haizhu District in Guangzhou. *Journal of Educational Studies*, 18(4): 98-113. (in Chinese)
- 孙伟增、林嘉瑜 (2020). 教育资源供给能够降低学区房溢价吗? ——来自北京市新建小学的证据. *经济学(季刊)*, 19(2): 499-520.
- Sun, W. Z. & Lin, J. Y. (2020). Does School Supply Reduce School District Housing Price Premium? Evidence from Newly-Built Primary Schools in Beijing. *China Economic Quarterly*, 19(2): 499-520. (in Chinese)
- 孙秀林、周飞舟 (2013). 土地财政与分税制: 一个实证解释. *中国社会科学*, (4): 40-59+205.
- Sun, X. L. & Zhou, F. Z. (2013). Land Finance and the Tax-sharing System: An Empirical Explanation. *Social Sciences in China*, (4): 40-59+205. (in Chinese)
- 唐俊超 (2015). 输在起跑线——再议中国的教育不平等(1978-2008). *社会学研究*, 30(3): 123-145+244.
- Tang, J. C. (2015). Lost at the Starting Line: A Reconsideration on Educational Inequality in China(1978-2008). *Sociological Studies*, 30(3): 123-145+244. (in Chinese)
- 唐雪梅、何小路 (2021). 私立学校能否抑制学区房溢价? ——来自上海市重点小学与二手房价格数据的实证分析. *经济动态*, (2): 95-109.
- Tang, X. M. & He, X. L. (2021). Can Private Schools Reduce the Premium of School District Housing? Evidence from the Data of Key Primary Schools and Prices of Second-Hand Houses in Shanghai. *Economic Perspectives*, (2): 95-109. (in Chinese)
- 陶然 (2023). 人地之间: 中国增长模式下的城乡土地改革. 沈阳: 辽宁人民出版社.
- Tao, R. (2023). *Between People and Land: Urban and Rural Land Reform under China's Growth Model*. Shenyang: Liaoning People's Press. (in Chinese)
- 陶然、陆曦、苏福兵、汪晖 (2009). 地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思. *经济研究*, 44(7): 21-33.

- Tao, R., Lu, X., Su, F. B. & Wang, H. (2009). China's Transition and Development Model Under Evolving Regional Competition Patterns. *Economic Research Journal*, 44(7): 21-33. (in Chinese)
- 陶然、汪晖 (2013). 中国土地制度改革: 难点、突破与政策组合. 北京: 商务印书馆.
- Tao, R. & Wang, H. (2013). *China's Land System Reform: Challenges, Breakthroughs, and Policy Packages*. Beijing: Commercial Press. (in Chinese)
- 王善迈 (2008). 基础教育“重点校”政策分析. 教育研究, (3): 64-66+89.
- Wang, S. M. (2008). Analysis on the Policy of “Key Schools” in Chinese Basic Education. *Educational Research*, (3): 64-66+89. (in Chinese)
- 杨雪冬、胡天宇 (2024). 压力型体制: 一个描绘和解释中国政府运行机制的概念. 治理研究, 40(2): 35-43+157.
- Yang, X. D. & Hu, T. Y. (2024). The Pressurized System: A Concept for Depicting and Explaining the Operational Mechanisms of Chinese Governance. *Governance Studies*, 40(2): 35-43+157. (in Chinese)
- 张光、江依妮 (2010). 为什么财政教育投入达不到占 GDP 百分之四的目标: 一个基于跨省多年度数据分析的实证研究. 公共行政评论, 3(4): 68-84+203-204.
- Zhang, G. & Jiang, Y. N. (2010). Why China Fails to Deliver Its 4% of GDP Promise on Public Education Spending: An Empirical Analysis on Cross Provincial Panel Data. *Journal of Public Administration*, 3(4): 68-84+203-204. (in Chinese)
- 张丽 (2023). 我国多省市义务教育学区制政策的比较与分析. 教育科学论坛, (29): 10-15.
- Zhang, L. (2023). Comparison and Analysis of Compulsory Education School District Policies in Multiple Provinces and Municipalities in China. *Education Science Forum*, (29): 10-15. (in Chinese)
- 张昕 (2020). “多校划片”政策对学区房价影响研究. 价格理论与实践, (5): 17-20.
- Zhang, X. (2020). An Economic Analysis of the Influence of the Policy of “Multi-School Planning” on the Price of the School District Housing. *Price: Theory & Practice*, (5): 17-20. (in Chinese)
- 赵金旭、孟天广 (2021). 官员晋升激励会影响政府回应性么? ——基于北京市“接诉即办”改革的大数据分析. 公共行政评论, 14(2): 111-134+231.
- Zhao, J. X. & Meng, T. G. (2021). Will Promotion Incentives for Government Officials Affect Government Responsiveness? A Big Data Analysis Based on “Responding Petitions at Once” Reform in Beijing. *Journal of Public Administration*, 14(2): 111-134+231. (in Chinese)
- 赵新亮、张彦通 (2015). 学区制推动区域教育优质均衡发展的理论与机制. 教育理论与实践, 35(28): 28-31.
- Zhao, X. L. & Zhang, Y. T. (2015). Theory and Mechanism on the School District System Which Can Promote the High-quality and Balanced Development of Education. *Theory and Practice of Education*, 35(28): 28-31. (in Chinese)
- 周黎安、刘冲、厉行、翁翕 (2015). “层层加码”与官员激励. 世界经济文汇, (1): 1-15.
- Zhou, L. A., Liu, C., Li, X. & Weng, X. (2015). “Cascading” and Official Incentives. *World Economic Papers*, (1): 1-15. (in Chinese)
- 周雪光 (2017). 中国国家治理的制度逻辑: 一个组织学研究. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- Zhou, X. G. (2017). *The Logic of Governance in China: An Organizational Approach*. Beijing: Joint Publishing. (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 Social Policy Diffusion in China. *Sociological Studies*, 31(5): 88-113+243.
- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2008). Persistence of Power, Elites, and Institutions. *American Economic Review*, 98(1): 267-293.
- Ansell, B. W. (2010). *From the Ballot to the Blackboard: The Redistributive Political Economy of Education*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berry, C. R. & West, M. (2010). Growing Pains: The School Consolidation Movement and Student Outcomes. *Journal of Law, Economics, and Organisation*, 26(1): 1-29.
- Brasington, D. M. (1999). Joint Provision of Public Goods: The Consolidation of School Districts. *Journal of Public Economics*, 73(3): 373-393.
- Brennan, G. & Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytic Foundations of Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press.

- Chong, D. & Druckman, J. N. (2007). Framing Public Opinion in Competitive Democracies. *American Political Science Review*, 101(4): 637-655.
- Craw, M. (2010). Deciding to Provide: Local Decisions on Providing Social Welfare. *American Journal of Political Science*, 54(4): 906-920.
- Culpepper, P. D., Shandler, R., Jung, J. H. & Lee, T. (2025). “The Economy Is Rigged”: Inequality Narratives, Fairness, and Support for Redistribution in Six Countries. *Comparative Political Studies*, 58(4): 714-745.
- Duncombe, W. D. & Yinger, J. M. (2010). School District Consolidation: The Benefits and Costs. *The School Administrator*, 67(5): 10-17.
- Einstein, K. L. & Kogan, V. (2016). Pushing the City Limits: Policy Responsiveness in Municipal Government. *Urban Affairs Review*, 52(1): 3-32.
- Elkjær, M. A. & Iversen, T. (2023). The Democratic State and Redistribution: Whose Interests Are Served? *American Political Science Review*, 117(2): 391-406.
- González, L. & Nazareno, M. (2022). Resisting Equality: Subnational State Capture and the Unequal Distribution of Inequality. *Comparative Politics*, 54(2): 303-325.
- Holliday, I. (2000). Productivist Welfare Capitalism: Social Policy in East Asia. *Political Studies*, 48(4): 706-723.
- Howley, C., Johson, J. & Petrie, J. (2011). *Consolidation of Schools and Districts: What the Research Says and What It Means*. National Education Policy Centre, School of Education, University of Colorado at Boulder.
- Huang, B., He, X., Xu, L. & Zhu, Y. (2020). Elite School Designation and Housing Prices: Quasi-Experimental Evidence from Beijing, China. *Journal of Housing Economics*, 50: 101730.
- Huang, X. & Kim, S. E. (2020). When Top-Down Meets Bottom-Up: Local Adoption of Social Policy Reform in China. *Governance*, 33(2): 343-364.
- Hwang, I. H. (2022). Compensating for Instability? Economic Openness, Threat of Social Unrest, and Welfare Provision in China. *Studies in Comparative International Development*, 57(2): 171-197.
- Jiang, J. (2018). Making Bureaucracy Work: Patronage Networks, Performance Incentives, and Economic Development in China. *American Journal of Political Science*, 62(4): 982-999.
- Jiang, J. & Zeng, Y. (2020). Countering Capture: Elite Networks and Government Responsiveness in China's Land Market Reform. *The Journal of Politics*, 82(1): 13-28.
- Keen, M. & Marchand, M. (1997). Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending. *Journal of Public Economics*, 66(1): 33-53.
- Kohli, A. (2004). *State-directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge University Press.
- Lee, Y. (2023). Strategic Fiscal Spending: Evidence from China. *Governance*, 36(2): 651-667.
- Lü, X. & Liu, M. (2019). The Logic of De Facto Power and Local Education Spending: Evidence from China. *Publius: The Journal of Federalism*, 49(2): 325-351.
- Lyson, T. A. (2002). What Does a School Mean to a Community? Assessing the Social and Economic Benefits of Schools to Rural Villages in New York. *Journal of Research in Rural Education*, 17(3): 131-137.
- Meng, T., Pan, J. & Yang, P. (2017). Conditional Receptivity to Citizen Participation: Evidence from a Survey Experiment in China. *Comparative Political Studies*, 50(4): 399-433.
- Midgley, J. (1986) Industrialization and Welfare: The Case of the Four Little Tigers. *Social Policy & Administration*, 20(3): 225-238.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Peterson, P. E. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Qian, Y. & Weingast, B. (1997). Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4): 83-92.
- Wilson, J. Q. (1973). *Political Organizations*. Princeton: Princeton University Press.
- Winters, J. A. (2011). *Oligarchy*. New York: Cambridge University Press.
- Zeng, Y., Jiang, J. & Li, J. & Göbel, C. (2023). The Rise of Grassroots Civil Society under One-Party Rule: The Case of China's Homeowner Associations. *World Politics*, 75(3): 608-646.

责任编辑：叶 林

专项整治治理基层数字形式主义何以有效？

——基于整治主体的分析

张靖宇 甘 甜 过 勇*

【摘要】形式主义是困扰基层治理的顽疾，而数字化转型带来的数字形式主义问题日益突出，地方政府试图通过专项整治的方式予以解决。然而，在保持当前行政体制的前提下，专项整治能否长期有效？已有研究通常认为专项整治是运动式治理的具体表现形式，由于存在共谋、动员成本高、打破科层组织的正常运转等问题，其成效存疑。然而，浙江省A市以党办、纪委、大数据局为主体成立了工作专班，专项整治“指尖上的形式主义”取得突出成效并在较长时期内得以保持，这为相关研究提供了一个启示性案例。与以往研究不同，论文把视角聚焦于专项整治的主体，发现专项整治发起部门与被整治部门分属不同系统是解决共谋问题的关键。若发起部门还具有合理的权力配置结构，则此类专项整治可以充分调研获取真实信息，柔性协商制定科学方案，逆向动员解决执行困难，减少共谋提升监督质效，有效终结形成长效机制，在“信息”“方案”“执行”“监督”“终结”五个过程性要素上表现良好，达到如意的整治效果。这一发现既有助于拓展对运动式治理的理论认识，也为有效整治基层形式主义、提升基层治理绩效提供了实践启示。

【关键词】基层形式主义 数字化转型 专项整治 运动式治理

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 03-0037-20

* 张靖宇，清华大学公共管理学院博士候选人，清华大学纪检监察研究院研究助理。通讯作者：甘甜，对外经济贸易大学政府管理学院讲师、硕士研究生导师。过勇，清华大学纪检监察研究院院长，清华大学公共管理学院教授、博士研究生导师。感谢编委会、编辑部和匿名评审专家的宝贵修改意见。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“党的自我革命引领社会革命的理论建构与实证研究”（23ZDA129），国家社会科学基金青年项目“综合行政执法改革背景下基层政府条块协同体制机制创新研究”（23CZZ032）。

一、问题的提出

专项整治通常被视为中国特色的治理手段或工具，它以动员能力和运动性强为特点（徐岩等，2015），时常与专项治理、集中整治、动员式治理等概念交替使用^①，被视为运动式治理的重要手段，其实质是“权威体制下的权力实践”（潘泽泉、欧阳小娟，2023：74）。然而，专项整治的效果，尤其是长期效果，常被学界质疑，甚至有学者认为专项整治不仅不能产生长期效果，连短期效果都无法产生。因此，如何提升专项整治的成效成为一个兼具理论和现实意义的重要问题。

围绕专项整治为何会失效的议题，目前学界给出了两类相异的解释。一是不可持续的整治，即专项整治短期有效，长期无效。专项整治往往在短期内集中资源进行高强度治理，希望在有限时间内迅速解决问题。这种做法在一段时间内确实会产生效果，但由于缺乏长期的制度支持和机制保障，其成效难以持续（周雪光，2012；杨志军、彭勃，2013）。二是形式化的整治，即专项整治连短期效果也无法产生。由于专项整治往往是具有时间期限的政治性任务，会给地方政府带来巨大的压力。在时间和资源不足的情况下，基层政府往往使用形式主义的手段进行应付和自保，想办法完成上级的考核指标，并不关注专项整治的实质效果（张京唐、芮国强，2023；周少来，2018）。而这些基层政府的行为也往往得到他们直接上级的默许，形成“共谋”，进而消解了专项整治的压力（周雪光，2008）。

上述研究成果认为，专项整治可能会带来形式主义问题。然而吊诡的是，现实中地方政府往往采用专项整治的手段去治理形式主义问题。从逻辑上来看，这一整治的可行性存在内在悖论。一些研究指出，专项整治并未达成“基层减负”“会议减负”的目标（麦佩清，2020；胡威、唐醒，2021），甚至存在“用形式主义破除形式主义”的现象（王新亚，2019）。这些研究印证了“专项整治无法有效整治形式主义，甚至会带来形式主义”的命题，然而，笔者在田野观察中却发现，浙江省A市^②成功运用专项整治这一政策工具，完成了对“数字形式主义”这一重要形式主义问题的治理。这一理论最可能案例（Most-likely Case）为我们重新审视和探讨专项整治与化解基层形式主义之间的关联提供了绝佳的观察窗口。由此，本文的研究问题是：作为一种典型的治理工具，专项整治化解基层数字形式主义的情境性要素是什么？其过程性机制又是什么？本文期待从对这些问题的回答中提炼出一般性专项整治效能的理论线索。

① 当前，无论在实务界还是学术界，这些概念没有本质差异，均是指向非常规任务，与常规治理相对。本文遵循惯例，不对上述概念进行区分。

② A市为X市下辖的县级市。

二、文献回顾与理论框架

(一) 基层数字形式主义

随着信息技术的发展,现代社会逐步进入以大数据、云计算、人工智能等技术为基础的数字时代,基层社会治理中的数字化、智能化水平也在不断提高。然而,技术在赋能基层社会治理的同时,数字留痕、强制推广、多头填报等数字形式主义问题不断凸显,并日益成为基层社会治理亟待解决的难题。

追溯概念谱系,数字形式主义作为学术话语的建构,本质上反映了技术治理与传统官僚积弊的耦合过程。学界普遍将其界定为数字技术加持下形式主义的新变种(孙会岩、王玉莹,2023),是“形式理性”对公共管理“实质理性”的替代过程(董石桃、董秀芳,2022)。因此,要了解数字形式主义,必须了解形式主义。陈朋(2020)认为,形式主义是以表面形式替代实质内容的工作作风,被视为“庸俗的工作作风和方法”,它通常表现为“学风不正,学用脱节;文山会海,空话套话;弄虚作假,欺上瞒下;蜻蜓点水,走马观花;不切实际,不求实效;落实不力,工作疲沓”(郑一明,2018:26),其实质是主观主义和功利主义。从成因来看,现有研究普遍认为现行制度结构是形式主义的核心诱因,在“上下对口,左右对齐”的职责同构原则下(朱光磊、张志红,2005),地方通过压力型体制和层层加码等方式,使得基层不得不以形式主义的方式应付和自保(张京唐、芮国强,2023;周少来,2018),由此出现了“体制性空转”的现象(桂华,2022)。

数字形式主义作为一种特殊的形式主义,在具有形式主义共性特征的同时也具有高技术性这一个性。数字形式主义,就是技术没有赋能治理,反而成为“技术负能”的异化情形(胡卫卫等,2021)。许多研究对数字形式主义的特征进行了梳理总结。第一,在建设层面,作为数字技术运用的载体,各类政务应用的开发本身已经成为基层的巨大负担。重平台建设而轻运维(钟伟军、阎馨,2024)、整体性推进变为碎片化建设(赵玉林等,2020)是数字形式主义在政务应用建设层面的突出特征。第二,在运用层面,由于政务应用在数量和设计层面的不合理,本该提升效率的数字技术反而增加了基层负担,如社区工作人员需要负责太多的政务应用,没时间走村串户(赵玉林等,2020)。第三,在考核层面,不合理的考核会进一步加剧基层数字形式主义。由于数字技术的自身特征,能够轻易产生活跃度、回复率、点赞率等量化指标,这使部分领导在考核监督下属时过度依赖这些量化指标,而忽略了服务质量与服务效率、民众满意度等维度(黄新华,2023)。

（二）专项整治的主体特征

如前所述，目前学界对于专项整治的成效存在两种质疑。一些学者认为专项整治在短期内可以打破部门界限以集中资源，取得成效，但长远来看，由于缺乏制度保障，这些成效不可持续；另一些学者则认为专项整治只会激发形式主义的应对，连短期成效都无法产生。同样是对专项整治效果的批判，现有文献却展现了不同的现实观察和解释路径。这启示我们专项整治本身存在异质性，需要进行更细致的观察。专项整治是集中部门资源共同行动的过程，其本质是“多主体参与协作”的集体行动过程。从跨部门协作（Cross-sectoral Collaboration）的角度看，协作主体的特征，如权力关系、利益差异、目标一致性、信任程度等会直接影响协作的最终结果（Emerson et al., 2012; Ansell & Gash, 2008）。因此，当我们进一步剖析专项整治主体时，会发现它们在不同时空中存在较大差异，因而很有可能带来不同的整治效果。换言之，当前学界关于专项整治有无效果的争论可能与忽视整治主体的差异性有关。

许多研究将专项整治主体与被整治对象具有高度一致性（以下简称为“同质主体”）作为其基本假设，强调专项整治的主体与被整治对象处在同一系统，利益相关导致专项整治的压力被消解。在分层负责的行政体系中，基于长期的工作互动，上级政府及相关条线部门与下级对口职能部门之间存在着人情、业务、资源、权力等方面的相互依赖（周雪光，2008），甚至成为“政绩共同体”（于建嵘，2011），因而在专项整治工作中往往会在“一阵风”的同时存在“共谋”“应付”等倾向。概言之，由于整治主体与被整治对象之间存在较高程度的网络连接和资源依赖特征，甚至具有利益绑定关系，被整治对象可能会“有恃无恐”，因此专项整治的效果难以得到保证。例如，倪星、原超（2014）的研究发现，某市市监局发起的“清无”专项行动就被整治主体与被整治对象之间的“弱排名激励”和人情网络所消解。

不过，也有学者注意到在部分专项整治中，整治主体与被整治对象分属不同系统（以下简称为“异质主体”）。在这种情况下，由于利益相关带来的“共谋”问题大大减少，有助于专项整治取得成效。例如，王辉（2018）注意到区一级层面展开的前后三次“活禽禁宰”的专项整治成效各不相同，而“成立具有矩阵制特征的专项整治领导小组”，从而避免部门利益的干扰是第三次专项整治取得成功的关键。当然，值得注意的是，此类专项整治的长期效果仍然缺乏有效保障。例如，黄扬（2023）在研究中发现某区的校外培训治理存在短期有效、长期无效的特征。所以专项整治结束后，这些校外培训机构就走上了“试探性违规”的道路，在实质上恢复校外培训业务的同时试探监管部门的“底线”，最终摸索出了“合规的边界”。

由此可见，尽管当整治主体与被整治对象存在较大差异时，专项整治具有

跨越利益绑定、摆脱资源依赖等优势,但其长期效果仍然“时好时坏”。换言之,此类专项整治虽然解决了激励有效性问题,但仍需要其他机制来确保其长期效果。

鉴于当前对整治主体与被整治对象分属不同系统的专项整治研究较少,且我们在田野观察中发现此类专项整治不仅在短期有效,还进一步取得了长期效果,具有重要的启示意义。因此,本文主要关注异质主体的专项整治,特别是剖析其实现长期有效的机制。

(三) 整治主体与治理成效:一个权力视角下的分析框架

专项整治主体与被整治对象处于党政体制中,共同构成了一个严密的权力系统,而整治效果则可以理解为权力主体作用于权力客体后的结果。所以,要讨论整治主体如何取得治理成效,必须回到其与被整治对象之间的权力关系。

1. 专项整治中的主体:构成、特征与权力关系

专项整治工作往往是上级高度重视的非常规性治理事务,具有鲜明的政治属性(唐皇凤,2007),在当前“党政同责,一岗双责”的责任体系下,地方党委通常对专项整治工作负有不可推卸的领导和主体责任,并通过“中心工作”模式,成立诸如领导小组、工作专班等组织以推进相关工作。然而,当前地方治理往往面临多条并行的中心工作。因此,这种宏观领导的模式,可能面临信息不对称、时间分配不均、专业性不足、注意力不聚焦、人员不足等困境,不得不依赖相应的组织抓手来协助完成相应的中心工作。因此,在这种情况下,构成专项整治工作专班这一整治主体的相关部门往往在实践中发挥最大的能动作用。

与此同时,许多学者指出,地方党委政府作为委托人基于法律和政治制度拥有象征性权力,即上级对下级拥有领导和控制权;但是,由于作为代理人的下级拥有信息优势,因此可能具有实质的权力(曹正汉,2014;周黎安,2014;周雪光,2014)。换言之,对专项整治负有领导责任的地方党委因信息不对称可能面临“象征性权力强,实质性权力弱”的局面。因此,专项整治有效的关键往往在于构成整治主体的各职能部门如何发挥能动作用,把地方党委政府所拥有的象征性权力转化为实质性权力,真正推动被整治部门配合工作,从而解决治理难题,提升整治效果。那么,该如何实现象征性权力向实质性权力转化呢?换言之,其转化的“抓手”何在?一些思想家指出,象征性权力往往可以通过权力资源整合的方式来转化为实质性权力(Bourdieu, 1991; Foucault, 1980)。从权力的来源或基础的角度看,领导者通常拥有五种经典权力资源,它们是奖赏权、惩罚权、法定权、参照权和专家权(Frech & Raven, 1959)。

不过,在专项整治过程中,这些权力并非同等重要。具体来说,在专项整治过程中,奖赏并非常见的手段,因为整治的目标通常是解决某个特定的治理

难题，而非鼓励某些行为，因此奖赏权不被纳入考量。法定权本身就是一级地方党委政府象征性权力的一部分，但容易缺乏直接的执行力和操作性（周雪光，2014），难以单独发挥作用。参照权主要涉及领导者的个人魅力，这在制度化和组织化的专项整治中可能不具备操作性。

与奖赏权相反，惩罚权是一种专项整治中常用的权力。在很多时候，专项整治发起部门能够将专项整治事项纳入被整治对象年度的目标责任制考核中，并且凭借其考核的权力惩罚在专项整治中不配合的部门。更具有典型意义的惩罚权运用者是纪委和监委。纪委和监委通过基于党纪及政纪的惩罚权力，可以对专项整治对象的行为进行约束和惩罚，具有较强的执行力和震慑力。

与此同时，一些部门由于本身的专业和知识特性，在具体互动中具有专业优势，这一优势往往能够使其拥有“专业权力”（French & Raven, 1959）。与此同时，强技术特性的行政部门往往拥有自身的外置专家团队，专家力量同样是强化其专业权力的重要依托。换言之，在涉及较为专业的整治事项时，通过专业部门自身和其联络的外部智库的专家权力，地方党委政府可以获得专业知识和技术支持，提升政策实施的有效性和科学性（张云昊，2023）。这种权力能够提供具体的解决方案和技术手段，有助于把象征性权力转化为实质性权力。大数据局是具有专业权力的典型部门，其负责的数字化建设、管理等工作具有很高的专业门槛。同时，大数据局往往也拥有自己的数字化建设专家库，可以向“外脑”寻求支持。

综上，在诸如治理形式主义等专项整治工作中，惩罚权和专家权是最具操作性和效果的两种权力形式。如果整治主体能够有效具备这两种权力，就能够把象征性权力有效地转化为实质性权力。

2. 专项整治的过程性要素

专项整治尽管通常被归入组织管理的范畴，但是这一行动也可以被视作解决特定治理问题的政策过程。公共政策学的奠基人拉斯韦尔和卡普兰认为，政策是一种含有目标、价值与策略的大型计划（Laswell & Kaplan, 1970）。专项整治作为地方政府一项重要的中心治理任务，具有特定的目标和策略，也含有一定的价值，符合政策的一般特征。作为政策的专项治理，自然具有政策过程的一般要素。

许多学者对政策运行过程进行阶段划分，如将公共政策系统的运行分为元政策制定、政策制定、后政策制定、反馈这四个阶段（Dror, 1969），将政策分为情报、建议、规定、行使、运用、评价、终止七个功能环节（Laswell, 1956），将政策过程的功能活动划分为问题的形成、政策方案的制定、政策方案的通过、政策的实施、政策的评价五个环节（Anderson, 2002）。综观这些研究，虽然对政策过程性要素的概括各不相同，但具备一些共性。首先，这三种分类都包含

政策制定之前的过程性要素,即开展调查、获取信息、界定问题等过程。在本文的研究中使用“信息”这一过程性要素予以概括。其次,这三种分类都包含政策制定、政策执行、政策评价与终止这三个过程。由于专项整治针对的问题一般更为具体,其政策文本一般使用工作方案予以指涉,因此本文使用“方案”这一过程性要素指代政策制定的过程,使用“执行”要素指代政策执行的过程,使用“终结”要素指代政策评价与终止的过程。除了上述西方学者的观点外,陈振明(2003)认为政策过程还包含政策监控这一重要环节,其作用是对政策过程各个环节加以监督和控制。我们使用“监督”要素指代政策监控的过程。因此,我们认为在专项整治中,涉及信息、方案、执行、监督、终结等关键过程性要素。

综上,结合整治特征和关键过程要素,本文构建了异质主体专项整治的分析框架(见图1)。接下来,本文将通过案例呈现和分析提炼异质主体专项整治的过程性机制,尤其是分析整治主体如何通过整合惩罚权和专家权,将象征性权力转化为实质性权力,最终取得理想的整治效果,从而为更全面、动态地理解专项整治提供理论洞见(Theoretical Insights)。

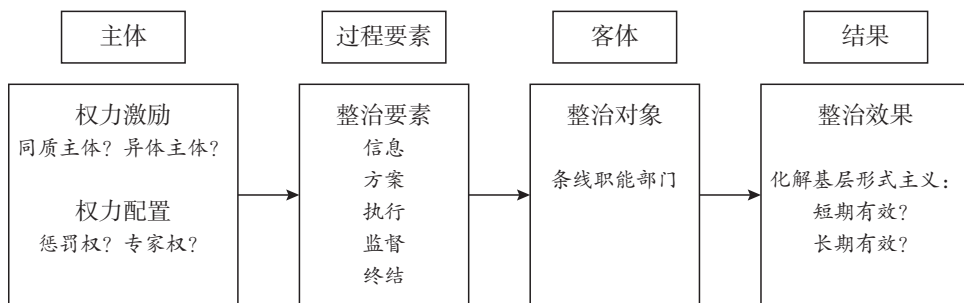


图1 异质主体专项整治分析框架

资料来源：作者自制。

三、案例选取、分析单位与资料来源

（一）案例选取与分析单位

本文采用案例研究方法,基于“演绎-归纳”的逻辑呈现方式(甘甜,2025),通过对浙江省X市下辖的县级市A市开展“指尖上的形式主义”专项整治的情况进行分析,归纳专项整治有效治理基层形式主义问题的情境性要素和过程性机制。对案例的选择基于以下三项考虑:首先,A市经济发达,承担了许多数字化改革项目,许多市属部门均自行开发政务应用,最后形成了数量规模最为庞大的政务应用群。按照理论预测,A市面临的专项整治阻力最大,

形式主义之风最容易反弹。其次，现有研究通常认为，“高位推动”是“运动式治理”能够在短期内取得显著成效的原因。但是，虽然“指尖上的形式主义”专项整治被A市市委、市政府列为中心工作，得到了市委书记和市长的重视。但工作属性决定了这一任务的相对重要性不足，无法得到领导最顶格的支持^①。事实上，A市专项整治工作专班的组长仅为市委办主任和市纪委常务副书记（该专班有2名组长），这一配置与许多动辄以书记或市长作为组长的专项整治相比略显薄弱。然而，在预期阻力大、领导支持相对较弱的情况下，A市专项整治取得了突出成果，成为地市甚至全省范围内的“尖子生”，具有反常性，满足了“最可能案例”的原则。对“最可能案例”的剖析有助于发现因果机制（Gerring, 2006），实现公共管理知识的生产目标（甘甜等，2023）。

（二）资料来源

本研究的资料来源主要包括三部分：一是笔者多次赴A市调研，通过与专项整治负责干部、乡镇干部、村社干部的接触交流，知晓专项整治的开展过程及其在基层落实的情况。除了访谈外，笔者还参与了上级部门对专项整治落实情况的检查工作，进一步了解专项整治的工作细节。二是向A市纪委申请查阅的各类调研报告、走访记录、汇报材料等档案资料，这些资料帮助笔者全面了解专项整治的实施情况，并对调研结果提供支撑。三是新闻报道等辅助资料，可以强化案例解释力。

为了对专项整治过程有更深入的了解，我们还对X市和其下辖的其他3个县市，以及这些县市所属的镇街、村社进行了短期调研。来自地市以及其他县市的经验证据可以检验来自A市的经验证据，起到三角验证（Triangulation）的作用。

四、案例呈现与分析

（一）案例呈现：专项整治的实施过程

一个典型的专项整治过程，遵循“发现问题—开展整治—总结回顾”的基本过程，A市“指尖上的形式主义”专项整治也不例外。首先，随着政务应用的不断增多，基层感受到的数字形式主义压力也不断增加，这一问题得到了省纪委的高度重视。随后，在省纪委的推动下，各级党委政府开展“指尖上的形式主义”专项整治，并取得了良好成效。本部分将呈现这一过程。

^① “官僚主义形式主义的整治是个很复杂的工作，特别需要协调统筹的艺术，毕竟党委的重心还是在经济（发展）和社会（稳定）上。”（访谈记录 20230918-XAJ）

1. 整治前的基层数字形式主义负担

现有研究对基层数字形式主义有较丰富的研究,从整体来看,部门本位主义带来的碎片化建设和唯上主义带来的价值偏离是造成基层数字形式主义的重要原因(赵玉林等,2020)。这在A市的表现主要有以下两点。

第一,部门本位主义造成的碎片化建设问题。各个部门,甚至部门内部的各个科室都有独立开发自有政务应用的倾向。这就导致了登录损耗、重复填报数据等问题。首先,各部门甚至各科室纷纷开发自己的政务应用,导致一个基层工作人员往往不得使用多个账号登录多个应用进行操作,这种对账号的记忆本身就成为繁重的负担。乡镇受访者告诉我们:“专项整治前,每个镇街都有专人去保管账号密码。”(访谈记录20240627-XAX^①)其次,由于各应用开发团队并不统一,运维投入也不一致,基层工作人员在实际操作过程中往往要面对响应速度慢、登录难等问题,在登录应用的过程中就花费了大量时间。最后,由于开发应用时缺乏系统规划,部分政务应用设计雷同,功能相近,但由于开发层级或开发主体不同,未能兼并整合或进行数据共享,基层需要在不同的应用上重复录入填报数据。

第二,技术主义带来的价值偏离问题。政务应用开发的原初目的是提高行政效率,减少行政工作负担,因此基层的实际工作流程和体验应当成为政务应用建设的重要考虑因素。但在实践中,政务应用的开发往往过度重视可视化的技术指标,忽视基层的使用感受,造成应用设计不合理、考核不科学等问题。首先,部分政务应用设计时未考虑工作实际,不仅不能助力工作推进,反而会造成新的负担。例如:“某应用要求低保户每月登录,并进行人脸识别确认身份,完全没有考虑到很多低保户因病致残,没有智能手机操作能力,最后只能由村镇干部代办。”(访谈记录20230922XAJ)政务应用仅仅是工具,如果没有考核要求,基层完全可以使用“好用”的政务应用,弃用“不好用”的政务应用,避免负担。但是由于部分单位实行了不科学的考核制度,基层干部不得不将精力放在完成指标而非完成工作上,造成了大量负担。部分问题上报类应用规定了畸高的月度最低整改问题数量,迫使基层工作人员自己“制造问题,自己整改”。基层干部反映,这样的工作不仅没有效果,还会恶化干群关系:“这种考核要民众配合,对干群关系影响也挺大。比如,两个安监员在企业里互相踢烟头报问题。干部在电线杆上贴‘牛皮癣’,拍照,揭掉,拍照,这种的话老百姓怎么看?”(访谈记录20230918-XAX)

^① 访谈记录编码规则:数字部分代表访谈日期,前两位字母代表访谈地点,最后一位字母代表访谈对象单位,如J代表纪委、X代表乡镇。

2. 专项整治的发展过程

2023年1月，X市对A市B街道“指尖上的工作情况”进行调研，发现现行使用的政务应用存在功能实现不合理、开发碎片化、考核不科学等问题。该报告得到浙江省纪委的高度重视。同年2月，浙江省开展“指尖上的形式主义”专项整治，目标是为基层减负，提升基层获得感。专项整治部署后，省、市、县各级均成立工作专班，负责推动相关工作。各级专班负责处理同层级部门因开发应用造成的问题。下级专班如发现上级部门开发的应用对本级基层造成负担，可通过专班渠道进行反馈，由对应层级的专班进行处理。本案例主要聚焦A市工作专班对同级部门开发的应用进行整治的情况。

2023年2月，A市成立工作专班，由市委办公室牵头，市纪委和市大数据局共同参与。在实际工作中，主要工作由市纪委统筹推动。成立专班后，市纪委开展乡镇调研，摸清基层实际使用的政务应用列表，以及基层干部对这些应用的使用感想与态度。

在摸清政务应用底数的情况下，工作专班分两次与各应用开发部门协商整改方案。2023年2月初，纪委分管领导首先约见了应用较多的几个部门。随后，工作专班以市委办公室的名义召集各部门，专班领导、部门领导与三位外请的电子政务专家对每个应用进行了整改方案讨论。经过两天一夜，出台了工作专班与部门均认可的整治方案。

整治方案对部门本位主义和唯上主义的问题提出了针对性措施。首先，面对碎片化建设问题，A市采用“应统尽统”策略。市大数据局监测每个部门在系统上的应用数量，尽量确保一个部门至多保留一个应用，以解决科室自建应用的问题。对于不同部门间业务相似、功能相近的应用，工作专班也会督促整合。例如，把6个民情民访类的应用统一整合为一个系统；又比如，针对查询镇街信息需多头登录的现状，将多个应用统一整合成信息查询引擎，极大提升了工作效率。其次，面对价值偏离的问题，A市采用“应减尽减”“应优尽优”的策略。对使用效果差、基层反映强烈的应用，A市采用直接停用或调整考核的办法，最终直接削减镇街应用11个，减少应用考核19个，取消全部转发类、评论类考核。同时，A市也对系统卡顿、功能不科学、不够智能的应用进行升级优化，提升其运行质量。

3. 专项整治的主要成效

自2023年2月开始，A市“指尖上的形式主义”专项整治持续约一年时间，取得了很好的成效。专项整治长效机制运行良好，在2023年专项整治结束后，2024年以来，以大数据局为主导的“指尖上的形式主义”常规治理机制依然在发挥作用，有效阻止了新的基层数字形式主义的产生。

第一，从应用数量上来说，A市市本级开发的应用数量从2023年1月的

218 个下降至 2023 年 7 月底的 105 个，减少超 50%。其中涉及镇街村社的应用数量从 63 个下降至 18 个，减少了超 70%。

第二，最能反映整治效果的是基层工作人员的实际感受。A 市纪委监委于 2023 年 6 月对其下辖的 580 个村社的负责人进行走访调研，了解他们对整治前后基层负担变化的感受。整理走访记录后，作者发现 94.5% 的受访者认为负担明显减少，5.5% 的受访者认为负担没有减少或减负效果不佳^①。调研走访记录的具体情况如表 1 所示，可以看到，绝大部分基层干部确实感受到专项整治的减负作用。

表 1 走访记录

整治效果	比例（%）	典型回答
负担明显减轻	94.5	各类 APP、小程序减少了很多，减轻了工作负担 整治以来，村干部的负担减轻了，有更多的精力集中到别的工作中
减负效果不佳	5.5	有些变化，但不是很明显 没有明显感觉 建议把具体工作落到实处

资料来源：作者自制。

第三，从工作时长上来看，A 市评估“基层干部日均使用应用时间从 2 小时降至 1 小时，一些科室减少了 1 个人的工作量”。（文档资料 20230806XAJ-1）这与作者对 A 市基层干部的访谈情况基本吻合。

第四，为巩固专项整治的效果，防止形式主义反弹回潮，A 市优化了电子政务项目立项联审机制，推动建立政务应用绩效评价机制与退出机制。在 2023 年专项整治结束后，A 市大数据局采用“遏制增量，优化存量”的治理策略，持续治理数字形式主义。在遏制增量方面，在 2024 年初的电子政务立项审核中，共超过 15 个应用因有可能加重基层负担等原因被要求暂缓立项。最终，2024 年仅 37 个政务应用项目立项，相较 2023 年的 78 个，2022 年的 89 个，下降超 50%。在优化存量方面，A 市大数据局强化对政务应用的绩效评价，督促对使用人数少、基层意见大、存在数据重复报送等情况的应用进行削减整合。2024 年上半年 A 市共关停整合 20 多个政务应用，其中有 7 个涉及基层应用。

（二）案例分析：“异质主体”+“实质性权力”与基层形式主义的化解

整治主体与被整治对象分属不同系统确保了整治主体具有完成整治目标的强激励，而完善的权力配置使整治主体具有完成整治目标的能力。异质主体与实质性权力的结合使得“指尖上的形式主义”专项整治在信息、方案、执行、

^① 整理自 A 市纪委监委提供的文档资料（20230919XAJ-3）。

监控、终结这五个过程性要素上都表现良好，最终顺利实现了化解基层数字形式主义的政策目标。

1. 信息：充分调研吸收基层信息与专业信息

充分真实的信息是制定合理公共政策的必要条件。在异质主体的情况下，专项整治发起部门和被整治部门分属不同系统，二者之间存在严重的信息不对称问题，这对专项整治的进行造成了严重阻碍。例如，访谈中一位工作专班的工作人员谈道：“我去和某部门领导讨论一个重要应用的删减问题，但是我对这个应用不了解，领导给我举了各种数据和例子（论证这个应用的重要性），我就很难辩驳。”（访谈记录 20230920-XBJ）不过，惩罚权和专家权可以帮助整治主体吸纳基层和专家的意见，以此打破被整治部门的信息垄断。

市纪委的惩罚权使其具有较强的权威性，乡镇干部会对纪委说实话。同时，拥有惩罚权的市纪委也具有较强的组织协调能力，可以组织深入的基层调研。不过，基层干部对政务应用并没有深入的研究，他们反映的意见时有错漏，和具体的应用情况对应不上。针对这一问题，大数据局通过专家授权获得的相关信息就显得尤为重要。一方面，市大数据局掌握专业信息，大部分政务应用都挂在统一的一体化数字资源系统（以下简称“IRS 系统”）上。大数据局可以给出 IRS 系统上存在的政务应用名单，这对“摸清底数”工作至关重要。另一方面，大数据局可以直接调取应用的运行信息，包括注册人数、月活跃度等等。运用合适的手段对数据进行分析，大数据局可以有效地识别政务应用使用中存在的形式主义行为。“我们会在系统日志中记录政务应用的全部使用行为，对这些日志进行分析可以有效识别异常行为。例如，如果有人频繁地登录一个应用，却不开展具体的业务，那么大概率就是在刷活跃度了。”（访谈记录 20240626-XAD）。

2. 方案：柔性协商形成可行方案

“运动式治理”的一大特点是通过政治和行政干预在短期内动员大量资源达成治理效果。然而，由于这种效果的达成往往是通过牺牲其他方面的利益来实现的，因而不可持续。而在异质主体的情形中，由于发起部门和被整治部门并不在同一系统内，发起部门无法对被整治部门进行直接的行政干预，必须通过柔性说服的方式推进工作，这就使一个既能达成整治目标又能获得被整治部门认可的方案出台成为可能，而这样的方案才能长期运行。不过，柔性协商形成科学方案只是一个美好的愿景。发起部门的惩罚权和专家权是这一愿景成为现实的重要保障。

虽然专项整治发起部门中存在市委办公室、市纪委这样的强势部门，但是被整治部门中也存在市委组织部、市委宣传部这样的强势部门。因此，在专项整治过程中，协商说服是一项重要的工作手段。事实上，上级纪委也明确要求在工作中“以说服为主，不能以权压人”。（访谈记录 20230919-XAJ）为此，A

市纪委先由分管常委出面,与7个应用较多的部门进行协商,然后再由市委办公室出面,召集所有待整改应用有关部门进行了两天一夜的应用审核会。每个部门逐个过会审核,共同协商形成了各方认可的整改方案。

对于这个过程,接受访谈的纪委干部有个形象的比喻:“这就像是拆迁,每个应用的情况都不同,每个部门的想法也不同,必须充分沟通。”(访谈记录 20230919-XAJ)在双方沟通的过程中,有时双方会各退一步,在妥协中达成一致意见。例如,某宣传学习类应用被要求考核转发数量,导致基层干部被迫频频往村民大群中转发相关内容,基层对此类考核意见很大。但是部门也有自己的工作需求:“理论学习类内容的推广是必须要做的核心工作,但是这种工作的推进只能依靠组织的力量,不能全靠自发自觉。”(访谈记录 20230920-XBX)最终的整改方案是,该部门保留对转发数量的考核,但将要求的转发数量大幅减少了,这样既优化了基层干部的体验,也确保了部门基本的工作要求。

在上述过程中,惩罚权和专家权发挥了重要作用。惩罚权是方案能够形成的重要保障。一位受访的纪委干部说:“纪委对大部分部门的威慑力很强,但是当遇到组织部门的时候,我们一般请市委办公室出面。”(访谈记录 20230919-XAJ)之所以会出现上述现象,是因为组织部门比较强势,专项整治如果想要拥有对组织部门的惩罚权,必须请能够在一定程度上代表市委的市委办公室出面进行协商。此外,专家权是方案科学性的重要保障。一方面,大数据局的干部具有良好的数字素养,保证了整改方案的科学性。另一方面,大数据局掌握了电子政务专家库,当遇到需要引入外部智力资源判断的专业问题时,大数据局可以通过咨询等形式邀请专家提供意见、参与决策,获得更科学准确的整改方案。

3. 执行:允许“逆向动员”解决执行难题

在本研究的情境中,一些基层反映强烈的政务应用开发部门层级很高,一些政务应用不合理考核的背后是上级部门的不合理要求。因此,在执行专项整治方案时,上级部门是绕不开的难题。而异质主体提升了基层“逆向动员”上级部门,进而促进高层级部门解决问题的能力。

异质主体让基层部门更敢于如实反映上级部门的问题,不同系统间的壁垒阻止了上级部门采用行政手段惩罚基层的可能性。例如,A市作为调研报告的诞生地,揭露了许多政务运用存在的问题。因此,不少上级部门直接与A市联系询问情况。面对这种询问,A市纪委干部表示“压力很大”。不过,由于部门间壁垒的存在,这些上级部门的询问并未影响A市纪委,也未影响专项整治工作。

另外,异质主体让基层部门可以对上级部门施加影响,处理上级部门开发的政务应用。在同质主体的情形下,即使基层部门可以向上反映意见,是否处理的决定权仍然把握在上级部门手中,基层部门没有能力干预。但是,在异质

主体的情境中，基层部门反映的意见首先被汇总到上级纪委处，再由上级纪委对相关部门提出，这一过程极大地提升了问题的解决效率。事实上，通过纪委系统的中转，一些基层反映强烈的X市层面甚至浙江省级层面开发的应用也得到了整改。

4. 监督：避免“共谋”提升监督成效

上下级部门间的“共谋”和“变通”是消解专项整治压力的重要原因。在同质主体的情形下，由于上级部门（发起部门）需要依赖下级部门（被整治部门）完成更高上级布置的目标与任务，因此双方形成了“政绩共同体”，使作为监督者的上级部门对下级部门在完成专项整治要求上给予通融和帮助，稀释了专项整治的刚性压力。同时，由于下级部门也了解上级部门的行为逻辑，知道其不会“逼迫过甚”，因此在应对专项整治时也会有所保留。

然而，在异质主体的情境中，发起部门与被整治部门分属不同的系统，并不存在“政绩共同体”的情形。因此，发起部门可以刚性执行专项整治的任务要求，被整治部门也会发挥全部力量来应对相关要求。在推动专项整治落实的过程中，A市纪委约谈提醒了8家不够重视的单位，通报了27家进度缓慢的单位。被整治单位对来自纪委的约谈和通报非常敏感和重视，均在被约谈或通报后加强了对应用的整治工作，完成了之前协商制定的整治方案。

“我们手里有各种‘武器’来针对落实不力的单位，不过实际上只用到了约谈和通报这样的‘轻武器’就达到了效果，各个单位还是很配合工作的。”（访谈记录 20230920-XAJ）

5. 终结：促进“政策替代”形成长效机制

由于高行政成本等问题，专项整治的持续时间往往较短。当专项整治结束后，被压下去的问题往往反弹回潮。从政策终结的理论视角来看，这意味着大部分专项整治的政策终结是“功能的终结”——这是一种最彻底的政策终结方式（陈振明，2003）。当专项整治完成功能的终结后，其本身具有的治理功能消亡，且没有其他政策填补这一空白，自然会造成问题反弹回潮。而在专项整治具有异质主体的情形下，惩罚权和专家权相互配合，强化了发起部门对相关问题的常规治理行动，使其在专项整治后可以取而代之，促使专项整治以“机构的终结”甚至“政策的终结”的形式结束，其实质治理功能由发起部门的常规治理继承。

这里需要回答的问题是，对数字形式主义的常规治理本身就是发起部门之一——大数据局的职能。为何大数据局在专项整治前不能很好履行这一职能，在专项整治后却能形成有效治理呢？专项治理对常规治理的促进主要体现在“完善制度”和“重塑权威”两个方面。

在完善制度方面，虽然专项整治之前大数据局有应对数字形式主义的制度

规范,如对政务应用的立项审核、绩效考核与退出机制。但是这些制度可行性较低,实际运用的情况较少。究其原因,大数据局缺乏惩罚权,很难推动落实这些自身不够科学完善且会影响其他部门实际利益的制度。而由于制度无法实际运行,很难完善迭代,从而进一步形成了恶性循环。

而在专项整治过程中,具有惩罚权的工作专班要求落实相关制度,倒逼制度得到完善。以立项审核为例,在专项整治过程中,大数据局出台《A市涉及基层应用建设规范及管理制度》,对如何审核政务应用是否增加基层负担进行了细致的规定,并设置专人负责基层负担的审核。完善的制度为大数据局的治理工作赋予了合法性,有利于工作的开展:“以前制度不完善,现在有制度,就能跟职能部门谈了。”(访谈记录 20240626-XAD)

更微妙但也更重要的改变发生在思想层面,也就是专项整治通过凝聚共识起到了“重塑权威”的作用。专项整治改变了职能部门的观念,让他们意识到政务应用带来的数字形式主义是个重要问题,所以会配合大数据局的工作,甚至主动提出要求整改:“今年有的部门主动提出要将自己的‘派单’(任务分配)应用和其他部门的应用整合在一起,这在之前是不可想象的,因为之前部门会觉得自己的业务自己知晓就行,不愿意和别的部门共用渠道。”(访谈记录 20240626-XAD)此外,专项整治也改变了大数据局的观念。在专项整治之前大数据局未完善相关制度,一个重要原因是大数据局认为:“业务的东西还是以部门为主,大数据局不好去判断部门给基层的东西究竟是好是坏。”(访谈记录 20240626-XAD)而专项整治让大数据局对自己工作的边界有了更清晰的认识,愿意在改善基层负担方面主动与业务部门沟通,提出整改意见。这一点最典型的体现是大数据局对应用考核方面的治理。在专项整治后,大数据局不仅仅会关心应用本身,还会关心业务部门是否会通过应用进行不合理的考核。具体来说,大数据局在审核政务应用立项时,会关注每个模块的功能,一旦发现该模块具有排名等功能,就会联系对应部门,确保这些功能不被用于可能引发形式主义的考核。在专项整治的过程中发生的上述思想观念的改变,本质是所有部门(包括大数据局本身)都承认了大数据局在数字形式主义治理方面的主导地位。诚如韦伯(1997)所言,权威本质上就是一种独立于任何利益之外的、要求实际被统治者“顺从”的权力。而这种思想观念的转变,使大数据部门在数字形式主义整治领域获得了权威,这就重塑了数字形式主义治理的权力结构。

五、结论与讨论

(一) 研究结论

形式主义是困扰基层治理的顽疾。近年来,随着政府数字化转型的不断推

进,“指尖上的形式主义”等新型形式主义问题日益突出。面对形式主义问题,在大幅度体制改革的“治本”之策不现实的情况下,专项整治这一政策工具成为许多地方的首选方案。然而,无论是从理论还是现实的角度出发,专项整治对形式主义的治理效果都存在争议。本文通过对A市“指尖上的形式主义”案例的剖析,指出异质主体的专项整治可以解决专项整治中普遍存在的“共谋”问题。若搭配合理的权力配置,异质主体的专项整治在信息、方案、执行、监督、终结这五个一般政策过程性要素上均有良好表现。具体而言,异质主体和合理的权力配置促使专项整治发起部门能通过充分调研获取真实信息,柔性协商制定科学方案,逆向动员解决执行困难,减少共谋提升监督质效,进而有效终结并形成长效机制。

(二) 讨论

通过对异质主体专项整治治理基层数字形式主义的研究,本文还可以对两方面的问题做进一步讨论。

第一,探讨分析框架中发起部门的特殊性。在异质主体专项整治分析框架中,发起部门担任了非常关键的角色:它们要充分调研获得信息,要和被整治部门博弈协商,要做好监督工作,要构建长效机制,甚至还要“逆向动员”上级部门。在本案例中,A市纪委作为主要发起部门有效完成了这些职责,保障了专项整治的有效性。然而,纪委作为强势的部门,在地方政治生态中具有几乎独一无二的地位。从纪委身上归纳得到的理论框架具有多大的外推性是一个值得讨论的问题。一方面,根据前文的理论分析,纪委确实具有特殊性,其特殊性体现在它天然具备对被整治部门的惩罚权。而当异质主体专项整治的发起部门不具备惩罚权时,确实可能无法达到良好的治理效果。另一方面,纪委的角色并不是无可替代的。笔者在田野调查中发现了市纪委对市委办公室力量的借用^①和对组织部门协调能力的认可^②。市委办公室负责考核部门绩效,组织部门负责评价考核干部,这些职能也很容易被作为惩罚权行使。因此,本文认为,当市委办公室和组织部门作为发起部门时,此类专项整治也能取得良好的成效。进一步说,这些公认的强势部门以外的一般职能部门也能借助专项整治的契机,“借助”基层党委和政府的力量获得惩罚权,以推动此类专项整治获得良好成效。例如,在某区创5A级景区的专项行动过程中,旅游部门以该区党政主要领

① “在统筹协调时,要学会借力,比如在和业务部门开会‘过堂会审’整改方案的时候,我们请市委办公室出面牵头组织会议,营造出一种党委出面的效果。”(访谈记录20230724-XAJ)

② “要协调这么多部门,除了纪委外,就只有组织部门能做到了。”(访谈记录20230921-XBJ)

导成为相关工作领导小组组长为契机,“借助”惩罚权,重塑了自己与其他部门间的关系,“交通、治安、宣传、安全、卫生等部门与旅游部门的互动规则被重新构建,变成了被考核、被指挥甚至被监督(孟威、保继刚,2019:71)”。因此,本文建构的理论框架仍然具有外推性。

第二,关于专项整治治理形式主义的限度讨论。如前文所述,专项整治治理形式主义在制度结构、组织过程等方面存在困境。虽然异质主体的专项整治由于其特殊的组织结构,在很大程度上解决了这些问题,但仍然有一些遗留问题难以解决。本文对“部门本位主义”和“建立长效机制”两个问题展开讨论。“部门本位主义”及其带来的政务应用碎片化建设、数据重复报送等问题是基层数字形式主义的重要来源。在本案例中,A市通过“应统尽统”的方式整合削减应用,一定程度上减轻了这些问题。但必须承认的是,一些问题是专项整治无法解决的。最重要也最典型的问题是部门间数据壁垒造成的负担问题。在访谈中,许多基层受访者对于公安部门不愿开放基础人口信息,导致自身还需要花费大量精力前往村社摸排这一情况表示不理解。但是,我们仍然认为专项整治对于数字形式主义的治理效果是可观的。一方面,尽管有些基础性问题无法得到解决,但专项整治在很大程度上缓解了“部门本位主义”造成的基层负担。另一方面,很多基层数字形式主义问题并不源自“部门本位主义”,比如不合理的考核等,而专项整治对这些问题的治理成效非常可观。“建立长效机制”是异质主体专项整治的重要优势之一。专项整治结束半年以后,笔者再次回到A市调研,评估数字形式主义常规治理运行情况。笔者和不同层级的受访者均认为基本不存在反弹回潮的问题,长效机制运行良好。但是,半年的时间仍然不够长。在后续研究中,笔者会继续追踪这一案例,观察长效机制的演化情况。

当然,本文作为一项个案研究,还存在不足之处。首先,A市专项整治的效果评估是本文论证的关键。但笔者缺乏相应资源在专项整治前后对基层干部进行大规模调查,只能通过田野观察、访谈及A市相关部门提供的文档资料进行研究,资料占有仍不够完整、丰富。其次,本文的案例为“最可能案例”,具有自身的特殊性。如A市是全国百强县市,浙江省作为全国民营经济最发达的地区之一,其体制内的风气也有特殊性。因此,本文也面临一定的外部效度挑战。

参考文献

- 曹正汉(2014). 统治风险与地方分权——关于中国国家治理的三种理论及其比较. 社会, 34(6): 52-69.
- Cao, Z. H. (2014). Political Risks and Decentralization: The Comparison of Three Models on Chinese Governance. *Chinese Journal of Sociology*, 34(6): 52-69. (in Chinese)
- 陈朋(2020). 形式主义的多重诱因及其治理之道. 理论探讨, (1): 136-141.
- Chen, P. (2020). The Multiple Causes of Formalism and Its Governance Approach. *Theoretical Investigation*, (1): 136-141. (in Chinese)
- 陈振明(2003). 政策科学: 公共政策分析导论. 北京: 中国人民大学出版社.
- Chen, Z. M. (2003). *Policy Science: An Introduction to Public Policy Analysis*. Beijing: China Renmin University

- Press. (in Chinese)
- 董石桃、董秀芳 (2022). 技术执行的拼凑应对偏差: 数字治理形式主义的发生逻辑分析. *中国行政管理*, (6): 66-73.
- Dong, S. T. & Dong, X. F. The Patchwork Response Bias of Technology Implementation: The Emergence and Correction of Digital Governance Formalism. *Chinese Public Administration*, (6): 66-73. (in Chinese)
- 甘甜、凌争、吴件、李春生、叶志鹏、钟宗炬 (2023). 连接理论与田野: 公共管理研究的知识生产机制. *岳麓公共治理*, 2(4): 82-109.
- Gan, T., Ling, Z., Wu, J., Li, C. S., Ye, Z. P. & Zhong, Z. J. Connecting the Theory and the Field: Knowledge Production Mechanisms of Public Administration Research. *YueLu Public Governance*, 2(4): 82-109. (in Chinese)
- 甘甜 (2025). 超越“归纳偏见”: 案例研究的多元呈现逻辑. *岳麓公共治理*, 4(1): 62-78.
- Gan, T. (2025). Beyond “Inductive Bias”: The Multiple Presentation Logic of Case Studies. *YueLu Public Governance*, 4(1): 62-78. (in Chinese)
- 桂华 (2022). 乡村治理中的体制性空转——基层形式主义的成因与破解. *吉首大学学报(社会科学版)*, 43(2): 107-115.
- Gui, H. (2022). Institutional Idling in Rural Governance: The Cause and Solution of Grassroots Formalism. *Journal of Jishou University(Social Sciences Edition)*, 43(2): 107-115. (in Chinese)
- 胡威、唐醒 (2021). 我国基层会议减负效果的实证研究——基于 A 省 780 名社区党支部书记的调查. *中国行政管理*, (1): 85-90.
- Hu, W. & Tang, X. (2021). An Empirical Study on the Effectiveness of Meeting Reduction at the Grassroot Level: A Survey of 780 Community Cadres in Province A. *Chinese Public Administration*, (1): 85-90. (in Chinese)
- 胡卫卫、陈建平、赵晓峰 (2021). 技术赋能何以变成技术负能? ——“智能官僚主义”的生成及消解. *电子政务*, (4): 58-67.
- Hu, W. W., Chen, J. P. & Zhao, X. F. (2021). How Does Technological Empowerment Turn into Technological Disempowerment? The Formation and Dissolution of “Intelligent Bureaucracy”. *E-Government*, (4): 58-67. (in Chinese)
- 黄新华 (2023). 数字形式主义的表征、根源与规制. *国家治理*, (6): 31-35.
- Huang, X. H. (2023). The Representation, Root Causes, and Regulation of Digital Formalism. *Governance*, (6): 31-35. (in Chinese)
- 黄扬 (2023). “试探性违规-选择性容忍”: 对运动式监管失灵的组织学解释. *公共管理评论*, 5(2): 25-48.
- Huang, Y. (2023). “Tentative Violations” and “Selective Tolerance”: An Organizational Interpretation of the Failure of Campaign-style Regulations. *China Public Administration Review*, 5(2): 25-48. (in Chinese)
- 马克斯·韦伯 (1997). *经济与社会*. 下卷. 北京: 商务印书馆.
- Weber, M. (1997). *Economy and Society. Volume II*. Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 麦佩清 (2020). “基层减负年”减负了吗? ——基于某直辖市 A 区 259 个社区的调研. *公共管理评论*, 2(3): 111-121.
- Mai, P. Q. (2020). Has the “Year to Reduce Burdens on Community-Level Officials” Been Successful? Based on a Survey of 259 Communities in District A of a Municipality. *China Public Administration Review*, 2(3): 111-121. (in Chinese)
- 孟威、保继刚 (2019). 从运动式治理到常态治理: 5A 景区治理的政策网络分析. *旅游学刊*, 34(4): 66-76.
- Meng, W. & Bao, J. G. (2019). From Campaign-style Governance to Daily Governance: A Policy Network Analysis of “5A” Tourist Attractions in China. *Tourism Tribune*, 34(4): 66-76. (in Chinese)
- 倪星、原超 (2014). 地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的? ——基于 S 市市监局“清无”专项行动的分析. *公共行政评论*, 7(2): 76-96+171-172.
- Ni, X. & Yuan, C. (2014). How Local Government Campaign-style Governance Became Routinized? A Case Study for Special Action. *Journal of Public Administration*, 7(2): 76-96+171-172. (in Chinese)
- 潘泽泉、欧阳小鹏 (2023). 双轨动员与协同治理: 专项治理行动中有效动员的机制与策略——基于 C 市自建房安全专项整治的实证研究. *湖南大学学报(社会科学版)*, 37(5): 73-80.
- Pan, Z. Q. & Ouyang, X. J. (2023). Dual-Track Mobilization and Collaborative Governance: Mechanisms and Strategies for Effective Mobilization in Specialized Governance Actions: An Empirical Study Based on the Special Improvement of Self-Built House Safety in City C. *Journal of Hunan University (Social Sciences Edition)*, 37(5): 37-80. (in Chinese)
- 彭勃、赵吉 (2019). 折叠型治理及其展开: 基层形式主义的生成逻辑. *探索与争鸣*, (11): 92-101+158-

- 159+161.
- Peng, B. & Zhao, J. (2019). Folded Governance and Its Unfolding: The Logic of Formalism at the Grassroots. *Exploration and Free Views*, (11): 92-101+158-159+161. (in Chinese)
- 孙会岩、王玉莹 (2023). 制度逻辑: 基层社会治理中数字形式主义问题的反思与超越. *电子政务*, (2): 107-114.
- Sun, H. Y. & Wang, Y. Y. (2023). Institutional Logic: Reflection and Transcendence of Digital Formalism Issues in Grassroots Social Governance. *E-Government*, (2): 107-114. (in Chinese)
- 唐皇凤 (2007). 常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究. *开放时代*, (3): 115-129.
- Tang, H. F. (2007). Campaign-styled Management of Normal Society: A Study on the “Severe Crackdown” Policy in China’s Public Security Governance. *Open Times*, (3): 115-129. (in Chinese)
- 王辉 (2018). 运动式治理转向长效治理的制度变迁机制研究——以川东 T 区“活禽禁宰”运动为个例. *公共管理学报*, 15(1): 71-83+156-157.
- Wang, H. (2018). Research on the Mechanism of Institutional Change of Campaign-style Governance Transforming into Long-effective Governance: Taking Killing Forbidden of Live Poultry in T District of East Sichuan as a Case. *Journal of Public Management*, 15(1): 71-83+156-157. (in Chinese)
- 王新亚 (2019). 半月谈评论: 减负没减负, 要让实际效果说了算. 中国新闻网: <https://www.chinanews.com/gn/2019/03-18/8782927.shtml>. 2024 年 2 月 15 日访问.
- Wang, X. Y. (2019). *Half-Monthly Talk Comment: The Burden Hasn’t Been Reduced—Let the Actual Effect Be the Judge*. China News: <https://www.chinanews.com/gn/03-18/8782927.shtml>. [Accessed February 15, 2024]. (in Chinese)
- 徐岩、范娜娜、陈那波 (2015). 合法性承载: 对运动式治理及其转变的新解释——以 A 市 18 年创卫历程为例. *公共行政评论*, 8(2): 26-46+179.
- Xu, Y., Fan, N. N. & Chen, N. B. (2015). Legitimacy Loading: A New Explanation for the Political Campaign in China—18 Years of “Creating a National Sanitary City” in a Chinese City. *Journal of Public Administration*, 8(2): 26-46+179. (in Chinese)
- 杨志军、彭勃 (2013). 有限否定与类型化承认: 评判运动式治理的价值取向. *社会科学*, (3): 15-24.
- Yang, Z. J. & Peng, B. (2013). Limited Negation and Typological Recognition: The Value Judgement Orientation of Campaign-Style Governance. *Journal of Social Sciences*, (3): 15-24. (in Chinese)
- 于建嵘 (2011). 破解“政绩共同体”的行为逻辑. *廉政文化研究*, 2(1): 95.
- Yu, J. R. (2011). Deciphering the Behavioral Logic of “Performance Community”. *Anti-corruption and Integrity Culture Studies*, 2(1): 95. (in Chinese)
- 张京唐、芮国强 (2023). 变与不变: 数字形式主义的表象、本质与底层逻辑——基于“压力型体制”的视角. *河南社会科学*, 31(6): 31-41.
- Zhang, J. T. & Rui, G. Q. (2023). Change and Invariance: Representation, Essence and Bottom Logic of Digital Formalism: From the Perspective of “Pressure Based System”. *Henan Social Sciences*, 31(6): 31-41. (in Chinese)
- 张云昊 (2023). 中国公共政策过程中的专家参与机制研究——分析社会学的视角. *社会学研究*, 38(1): 183-204.
- Zhang, Y. H. (2023). Mechanisms of Expert Participation in China’s Public Policy Process: An Analytical Sociological Perspective. *Sociological Studies*, 38(1): 183-204. (in Chinese)
- 赵玉林、任莹、周悦 (2020). 指尖上的形式主义: 压力型体制下的基层数字治理——基于 30 个案例的经验分析. *电子政务*, (3): 100-109.
- Zhao, Y. L., Ren, Y. & Zhou, Y. (2020). Formalism at Fingertips: Digital Governance at the Grassroots Level under Pressure-oriented Systems: An Empirical Analysis Based on 30 Case Studies. *E-Government*, (3): 100-109. (in Chinese)
- 郑一明 (2018). 形式主义源于错位的政绩观. *人民论坛*, (1): 26-27.
- Zheng, Y. M. (2018). Formalism Originates from Misplaced Performance Views. *People’s Tribune*, (1): 26-27. (in Chinese)
- 钟伟军、阎馨 (2024). 技术的多重建构: 基层常规任务何以导致数字形式主义? ——基于 Z 市 M 镇的考察. *电子政务*, (5): 119-128.
- Zhong, W. J. & Yan, X. (2024). The Multiple Reconstructions of Technology: How Do Routine Tasks at the

- Grassroots Level Lead to Formalism in Digital Forms? Based on an Investigation in M Town, Z City. *E-Government*, (5): 119-128. (in Chinese)
- 周黎安 (2014). 行政发包制. *社会*, 34(6): 1-38.
- Zhou, L. A. (2014). Administrative Subcontract. *Chinese Journal of Sociology*, 34(6): 1-38. (in Chinese)
- 周少来 (2018). 乡镇政府缘何容易陷入“形式主义泥潭”. *人民论坛*, (1): 22-24.
- Zhou, S. L. (2018). Why Are Township Governments Prone to Fall into the “Formalism Quagmire”. *People's Tribune*, (1): 22-24. (in Chinese)
- 周雪光 (2008). 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑. *社会学研究*, (6): 1-21+243.
- Zhou, X. G. (2008). Collusion among Local Governments: The Institutional Logic of a Government Behavior. *Sociological Studies*, (6): 1-21+243. (in Chinese)
- 周雪光 (2014). 从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑: 中国国家治理逻辑的历史线索. *开放时代*, (4): 108-132+7-8.
- Zhou, X. G. (2012). From the “Law of Huang Zongxi” to the Logic of the Empire: The Historical Lead of the Logic of Chinese State Governance. *Open Times*, (4): 108-132+7-8. (in Chinese)
- 周雪光 (2012). 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考. *开放时代*, (9): 105-125.
- Zhou, X. G. (2012). Campaign-Style Governance: Revisiting the Institutional Logic of China's National Governance. *Open Times*, (9): 105-125. (in Chinese)
- 朱光磊、张志红 (2005). “职责同构”批判. *北京大学学报 (哲学社会科学版)*, (1): 101-112.
- Zhu, G. L. & Zhang, Z. H. (2005). A Critique of “Isomorphic Responsibility” Governmental System. *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, (1): 101-112. (in Chinese)
- 中央纪委国家监委 (2021). 江西: 以强有力监督措施推动“双减”工作落地见效. 中央纪委国家监委网站: https://ccdi.gov.cn/yaowenn/202112/t20211214_158119.html, 2024年2月15日访问.
- Central Commission for Discipline Inspection and National Supervisory Commission. (2021). *Jiangxi: Promoting the Implementation of the “Double Reduction” Policy with Strong Supervision Measures*. Website of the Central Commission for Discipline Inspection and National Supervisory Commission: https://ccdi.gov.cn/yaowenn/202112/t20211214_158119.html [Accessed February 15, 2024]. (in Chinese)
- Anderson, J. E. (2002). *Public Policymaking*. New York: Houghton Mifflin Company.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Bourdieu, P. (1991). *Language and Symbolic Power*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1-29.
- Freidson, E. (1988). *Professional Powers: A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- French, J. R., Raven, B. & Cartwright, D. (1959). The Bases of Social Power. *Classics of Organization Theory*, 7(311-320): 1.
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. New York: Pantheon Books.
- Gerring, J. (2006). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jia, K. & Chen, S. (2019). Could Campaign-Style Enforcement Improve Environmental Performance? Evidence from China's Central Environmental Protection Inspection. *Journal of Environmental Management*, (245): 282-290.
- Laswell, H. D. (1956). *The Decision Process, Bureau of Governmental Research*. Maryland: University of Maryland.
- Laswell, H. D. & Kaplan, A. (1970). *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University Press.
- Wang, F., Wang, M. & Yin, H. (2022). Can Campaign-style Enforcement Work: When and How? Evidence from Straw Burning Control in China. *Governance*, 35(2): 545-564.
- Dror, Y. (1969). *Public Policymaking Reexamined*. San Francisco: Chadler Publishing Company.

责任编辑: 黄冬娅

理解城市治理敏捷转型的复杂性及其运作逻辑

——基于解构制度性行动情境的研究视角

陈廷佳 赵紫懿 孙 涛*

【摘要】敏捷治理为数字时代的城市治理提供了新的治理思路与备择方案。既有研究多以概念发展为目标，通过说明性案例来描述现象和规范论述，归纳敏捷治理的一系列原则。由于城市治理体系的实际运行纷繁复杂，既有研究尚未为实践提供具有普遍意义的理论阐释和实证分析。论文将地方公共经济理论引入敏捷治理研究，以行动情境为分析单位，检视城市治理敏捷转型的运行逻辑。研究基于对W市J区全域智慧运营的三年跟踪调研发现：第一，在不同的行动情境下，该实践的敏捷表现既不同质也不同频。各行动情境下敏捷转型的关注重点和具体表现差异明显，随着行动层级的逐步加深，可被观测的敏捷行动数量呈递减趋势，稳定性逐渐凸显。第二，各层级行动情境的相互作用决定了全域智慧运营的整体效果。制度结构行动情境的敏捷转型的滞后性，对城市公共服务供给和生产的敏捷转型的制约作用明显。第三，在较低层级的行动情境下，即使缺少政府的通盘设计和敏捷意识，非政府主体与技术工具也能有效推动敏捷转型；但随着行动层级的深入，政府的理性选择与主动行动至关重要。研究深化了关于敏捷治理的理论探讨，通过实证研究为推动敏捷治理转型提供了政策启示。

【关键词】敏捷治理 城市治理 行动情境 公共服务

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 03-0057-21

* 陈廷佳，哈尔滨工业大学（深圳）经济管理学院助理教授。赵紫懿，南开大学周恩来政府管理学院博士研究生。通讯作者：孙涛，哈尔滨工业大学（深圳）经济管理学院长聘教授。感谢匿名评审专家和编辑部对论文提出的宝贵修改意见。

基金项目：广东省哲学社会科学规划项目“以数字技术赋能提升监管效能的机制路径研究”（GD22XGL53），深圳市建设中国特色社会主义先行示范区研究中心重大课题“超大城市精细化管理研究”（SFQZD2405），深圳市高层次人才项目“以科技赋能推进城市精细化管理的实现路径与效果评估”（IA11409006）。

一、引言

2024 年我国的城镇化率达 67%，GDP 超过万亿的城市达 27 座。城市作为经济增长的核心和人口聚集地，其治理的有效性事关经济繁荣与社会稳定。数字技术和人工智能技术的推广与应用为转变城市治理方式，提升智慧化、精细化管理水平，提高民众获得感提供了有效的工具。“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要将“运用数字技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新，精准高效满足群众需求”^① 作为提高城市治理水平的重要路径。

面对数字时代城市治理的机遇与挑战，以回应性、适应性、灵活性为特征的敏捷治理作为科层组织的一种新兴工作流程与方式，引起了学界与实务界的共同关注（赵静等，2021；Mergel et al.，2021）。学者们从大量治理实践中识别和归纳出用户导向、快速回应、持续学习等一系列敏捷治理原则，并对上述原则在具体城市治理应用场景中的可能表现加以列举、说明。这些探索为敏捷治理研究与实践奠定了良好的基础，但仍存在理论问题与实证困境。首先，既有研究难以为实践中所呈现出的复杂政策结果提供充分且具有普遍意义的理论阐释，尚未发展出可供检验的一般性理论。其次，就实证视角而言，既有研究更多聚焦敏捷治理实践“应该怎么样”这一问题，对案例研究所关心的“怎么样”和“为什么”问题关注不足，表明该领域的实证研究仍存在短板。那么，如何系统理解城市治理敏捷转型过程中所呈现的复杂特性？城市治理的敏捷转型何以发生，又因何停滞？不同治理主体、治理工具以及决策方式对推进敏捷转型的作用条件和边界是什么？

提供和优化城市公共服务是城市治理的核心议题。本研究中，城市治理的主要面向是城市公共服务体系，两者在文中互换使用。本研究以行动情境作为分析单位，基于地方公共经济理论对城市公共服务体系进行解构，检视敏捷转型实践在公共服务生产、公共服务供给、地方宏观制度结构三个纵向嵌套行动情境下的特征表现与互动机制，探究行动主体、技术工具、决策方式等要素在不同层级的行动情境下推进敏捷转型的能力与表现，完善敏捷治理理论建构，为城市治理实践提出政策建议。

① 资料来源：新华社《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》第八篇第二十九章第三节，https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm，2021 年 3 月 13 日。

二、文献回顾

（一）城市治理的核心议题与研究脉络

规模红利和公共服务是城市最重要的特质（赵俊源、何艳玲，2020）。随着城市规模的不断扩大，空间结构失衡、功能紊乱、生态失序带来的城市风险日益凸显（陈进华，2017）。追求经济绩效不再是城市治理的唯一目标，回应民众对公共服务的需求被放在同等重要的位置上。城市基层政府的职能重心从传统的发展经济转向公共服务与社会治理领域（黄晓春、周黎安，2019；张楠迪扬，2018）。优化公共服务供给能力和提升公共服务水平成为城市治理的核心议题。

针对这一议题，既有研究聚焦“制度”与“技术”两大要素展开讨论。一方面，学者们就制度层面如何改变城市公共服务供给模式形成共识。在政府内部，以问题为导向，打通城市各级政府及其所属部门的公共服务职责边界，推进城市整体性公共服务供给体制建设，建立多元高效的条块协同机制（任博、孙涛，2018）；在政府外部，需要从行政一元化的管理模式向多元主体共治的横向网络转变（孙柏瑛、武俊伟，2018）。另一方面，信息技术的应用使数字孪生城市（毛子骏、黄膺旭，2021）等实践迅速发展，为实现城市公共服务体系的整体性、协同性提供了技术支持。但科层结构对于技术赋能的制约作用显著（谈婕、高翔，2020），因而治理模式的迭代需要数字技术和组织规则的互动。

当前，就技术与制度如何双向赋能城市高效治理有两大类研究思路：其一，研究基于制度与技术互构理论，以时间序列为主线，详述技术与制度在城市治理转型中的演进和作用（王欢明、孙晓云，2023）。其二，随着研究的深入，新的研究开始关注促使组织变革和技术创新深度融合的要素机制，提出“敏捷思维”是破解技术与制度张力的关键（赵静等，2021）。由此，敏捷理论在城市治理领域受到关注并不断发展，敏捷治理成为融合并超越科层治理和技术治理的新兴超大城市治理范式（顾丽梅、宋晔琴，2023；文宏、王晟，2024）。

（二）敏捷治理的研究回溯

敏捷路径作为一种以人为中心、鼓励循证学习、支持持续迭代式任务设置的工作方法（Mergel，2024），正在推动政府治理方式的变革。它突破了传统治理路径对于环境稳定性与信息完备性的假设，在了解全部信息之前就采取行动，并依据环境和事实的变化汲取经验、做出调整，从而在动态多变的决策环境下表现出较强的适应性（Gong & Janssen，2012）。因此，敏捷治理模式有助于应对具有人员高流动性、环境不确定性、需求异质性和目标多元化等特征的城市

治理难题，无论在“接诉即办”（于文轩、刘丽红，2023）、“跨省通办”（韩万渠、袁高辉，2023）等关涉回应市民需求的核心公共服务领域，还是在网约车治理（李晓方，2019）、智慧交通（Soe & Drechsler，2018）等广义的城市服务体系中均得到广泛的应用。

既有研究围绕三条逻辑主线不断丰富敏捷治理研究。一是敏捷治理的特征表现。早期开创性研究基于敏捷路径在私营部门的应用经验，通过与传统治理模式进行比较，归纳总结出敏捷治理的一系列特征表现和治理原则（薛澜、赵静，2019；Mergel et al.，2021），论述敏捷治理应对城市治理挑战的必要性和优越性，描述了敏捷治理要素在“一网统管”等实践场域的表现形式（顾丽梅、宋晔琴，2023）。二是作为工具的敏捷治理。相关研究将敏捷治理作为一种有效的治理手段，探究其解决基层数字形式主义（康伟等，2024）等棘手难题，以及实现共同生产与价值共创等公共价值（王法硕、张桓朋，2024；Chatfield & Reddick，2018；Soe & Drechsler，2018）的机制逻辑。三是作为目标的敏捷治理。研究将敏捷治理作为理想的治理模式，探讨影响敏捷治理实现的要素与机制，发现信息技术的应用增强了政府的信息采集能力，为快速感知、迅速决策提供了可能（陈天祥等，2022；谢小芹、任世辉，2022）。同时，政府通过推动工作流程、权力配置的持续优化实现敏捷治理（孙志建、耿佳皓，2023）。然而，非正式制度的冲击、科层体系的限制、人员和技术资金的不足、对敏捷方案的理解认知欠缺等因素使敏捷转型经常面临阻力（杨斌、马亮，2024；Baxter et al.，2023；Mergel，2024；Neumann et al.，2024）。

（三）文献述评

总体而言，现有研究存在以下特点和不足。首先，既有研究的潜在假设与实际情况存在差距。鉴于数字技术已在城市治理领域被广泛应用，研究大多基于“敏捷治理已经实现”这一潜在假设，对敏捷治理的特征和运行机制进行了描述性分析与规范性论述。但数字技术的运用并不等同于敏捷治理的实现（袁方成、魏玉欣，2024）。正因如此，尽管各地治理实践不乏具备某些敏捷特征的做法与探索，但又呈现出种种不尽如人意的表现。其次，基于上述潜在假设开展的研究尚未充分阐释我国城市敏捷治理实践的复杂表现及其运作逻辑。这种复杂性表现在过程和结构两个方面。就过程而言，敏捷治理是一个正在逐步推进的动态转型过程（Mergel，2024；Neumann et al.，2024）。然而，现有研究大多采用静态视角对敏捷治理的运行机制进行分析。就结构而言，治理体系具有明显的层级性。作为当前城市治理体系转型的目标范式，敏捷治理的有效实现涉及多维层级的变革。仅从单一维度“平面”地理解敏捷治理，难以解释为何观察者总能同时观测到支持和阻碍敏捷治理实现的矛盾表现。综上，如何从实证出发使用有效的分析工具对敏捷治理的复杂过程进行观测，是深化敏捷治理

研究的关键和前沿问题。

针对当前城市敏捷治理的研究现状,本文立足城市治理敏捷转型的结构与过程,对城市公共服务体系进行解构,通过揭示不同层级行动情境下敏捷转型的系统差异及其来源,分析城市治理敏捷转型过程的运行逻辑和挑战。

三、纵向嵌套行动情境下城市治理敏捷转型的运作逻辑

(一) 城市复杂公共服务体系的结构性特征

行动情境 (Action Situation) 是社会科学研究中的隐含要素。作为一个重要的分析单位,行动情境能够将那些直接作用于研究对象的结构体系相对分离出来,用以阐释发生在其中的人类行为及其结果的规律性现象 (E. Ostrom, 2011)。虽然聚焦单一行动情境能为分析各影响因素及主体间的互动关系提供便利,但社会现象是多个相互联结的行动情境互动后的产物,鲜有行动情境独立存在 (McGinnis, 2011; E. Ostrom, 2005)。因此,越来越多的学者将相互联结的行动情境作为分析单位,阐释治理过程中的制度选择与集体行动逻辑 (Heikkila et al., 2011; McLaughlin, 2023)。城市治理方式转型是多元主体在既有制度环境约束下进行新的集体选择的过程,其转型进程和转型效果受到相互嵌套的制度性行动情境的共同影响。因而,以行动情境为分析单位解构城市治理的实践案例,有助于揭示其复杂特性中蕴含的规律性趋势。

事实上,学界以行动情境对大都市的复杂公共服务体系进行解构这一传统由来已久,并发展为地方公共经济理论。尽管公共物品产出 (Output) 的价值难以衡量,但投入 (Input) 通常清晰可测,因而对公共服务体系的供给环节 (Provision) 与生产环节 (Production) 进行分离是可行的 (V. Ostrom et al., 1961)。公共服务生产关注资源投入如何转变为物品或服务,公共服务供给是指通过公共手段提供哪些商品或服务的公共决策,其决定着公共服务生产的组织方式。由于公共服务生产的最优规模和被行政区划边界所限定的公共服务供给单元可能并不一致,对两者进行分离有利于提升城市公共服务体系的运行效率,更好地回应居民诉求。此外,地方宏观制度结构对公共服务供给各参与主体的职责范畴、拨款规则、府际关系与政企合作方式等内容作出了种种规定与限制,从而塑造出公共服务供给结构的基本形式与运行方式。因此,地方公共经济理论认为,地方公共服务体系由公共服务生产、公共服务供给和地方宏观制度结构这三个相互联结嵌套的行动情境组成。公共服务体系的运行是不同行动情境共同作用的结果,各行动情境由浅入深,低层级行动情境的运行方式由更深层级的制度安排和决策所决定 (Oakerson, 1999; Oakerson & Parks, 2011; Parks & Oakerson, 1989)。这一理论为理解大都市城市治理的多中心、多样性、碎片

化的复杂形态提供了分析工具。

本研究认为,城市公共服务体系多层级的结构性特征使敏捷治理实践呈现出复杂的政策效果,需要通过分析敏捷转型实践在不同行动情境下的特征表现,以及在不同行动情境间的互动机制,对敏捷转型的内在机理给予阐释。需要强调的是,鉴于我国当前城市治理的实践表现与敏捷治理的内在要求仍存在差距,这些实践本质上是在向敏捷治理转型过程中的实践。因此,课题组在分析中主要采用“敏捷性”“敏捷特征”和“敏捷转型”等表述形式,以突出城市治理敏捷转型的复杂性、过程性特征。

(二) 各行动情境下城市治理敏捷性的特征表现

1. 城市公共服务生产敏捷性的特征表现

公共服务生产直接作用于治理对象本身,旨在满足公众等终端服务用户的需求,重点关注提供某一公共物品的日常操作流程,即能否以较低的经济投入产出高质量的公共服务或产品,满足用户需求。近年来,伴随新兴信息技术发展而来的各类智慧化工具为城市公共服务生产实现敏捷性提供了技术便利,使问题感知与识别愈发灵敏。而与技术可行性同样重要的是,能否发展出与环境特征及技术工具相适应的指导公共服务生产的操作规则。这既包括公共服务生产参与人员的岗位设定、职责规范,也包括对其行为的监督和奖惩措施。各类主体利用自身技术、信息、管理优势生产公共服务,在日常操作中不断优化和重塑公共服务的生产流程,成为这一层级城市治理敏捷转型的推动者。由于公共服务生产所关注的问题较为具体详细,对技术工具的直接依赖性更强,其做出调整相对容易、快速。相关探索更多依赖于各类主体的既往实践经验积累和自发本能,这促使城市公共服务生产的敏捷性能在无意识状态下得以提升。

2. 城市公共服务供给敏捷性的特征表现

与直接作用于物理世界和终端用户的公共服务生产不同,公共服务供给主要面向的是第二级次的公共物品和集体行动问题。它关注由谁在什么范围内提供何种内容与标准的公共服务,以及如何对这些服务进行财政拨款与质量监督。

实现公共服务供给敏捷性的关键并非在初始阶段即拟订出与治理需求完美契合的组织方案,而是对公共服务生产过程中不断汇集的典型问题进行有效处理,并及时在制度规则层面加以调试。在不断涌现的各类城市治理创新实践案例中,作为联结公共服务生产与供给层级的重要行动者,企业将日常公共服务生产环节中不能有效解决的治理难题带入更深的公共服务供给层级进行商讨解决。敏捷路径下的政企合作超越了传统的委托-代理关系,作为代理人的企业凭借其在公共服务生产中具备的技术与信息优势,一定程度上能够参与契约的制定与调整(史晨、马亮,2020;Wang et al.,2018)。同时,出于维护长期合作

关系的考虑，一些企业在执行过程中开始分担契约之外的责任，表现出规则之外的灵活性。由此，政府购买社会服务从合同管理转向合同治理，实现“在执行中约定”和“在约定中执行”（王锴、林闽钢，2023）。

3. 宏观制度结构敏捷性的特征表现

治理决策的制度结构为制定并实施公共服务供给与生产决策提供了相应的制度框架（Oakerson, 1999; Parks & Oakerson, 1989）。不管是公共服务生产还是公共服务供给都受地方治理结构的影响。这种结构既包括政府内部的组织结构与部门间的沟通机制，也包括在长期互动中形成的政府、企业、社会之间相对稳定的关系。显然，这一层级的敏捷转型面临的制度摩擦力大，转型的交易成本高，且对于改变规则的成本与收益难以形成稳定的预期。

（三）各行动情境间敏捷转型的互动机制

1. 公共服务生产与公共服务供给间的互动机制

公共服务生产过程及其敏捷性的实现无法独立于公共服务供给层级的决策。指导公共服务生产的操作规则大都是在公共服务供给层级制定出来的。尽管一些常规性问题能够在公共服务生产层级完成“问题发现—问题反馈—问题处置”的闭环，但呈现趋势性特征的复杂问题需要反馈至公共服务供给层级，通过调整公共服务生产的运行规则来解决。因此，公共服务供给层级的敏捷性以及层级间的互动机制对公共服务生产效果的影响不容忽视。由于只有那些在公共服务生产层级的日常操作中反复出现并难以解决的问题，才需要在更深层级中进行讨论，因此公共服务供给层级针对治理问题的适应性调整的频次显著降低。而且，这些问题往往更具复杂性，难以依靠单一行动主体加以解决。多个利益相关方的加入使规则调整的交易成本随之增加，需要以政府为主导，协调统筹各主体的利益诉求。因而相较于公共服务生产，公共服务供给的制度粘性和稳定性更强。

2. 公共服务供给与制度结构间的互动机制

尽管公共服务供给和生产的敏捷转型会推动深层的制度结构实现敏捷性，但若非政府主体有意识地在理性决策下进行变革与利益协调，仅依靠社会与市场主体难以从根本上推进敏捷转型。因此，在制度结构层面，组织创新力与领导力的价值凸显。在宏观制度层面进行政策创新与关系调适成为推进敏捷转型的关键要素，而制度结构层级调整的滞后性则可能限制公共服务供给与生产的敏捷性发挥最优效用。

综上，城市问题的复杂性和参与主体的多元化使得城市公共服务体系及其

敏捷转型运作于纵向嵌套的行动情境中。各层级的行动情境^①紧密联结（见图1），单一级别的行动情境难以独立存在并影响城市公共服务质量，较浅的行动层级受较深行动层级中规则和行为的约束限制，且能反向影响更深层级的治理模式。行动层级越浅，越容易在制度和行为上进行调整，转型阻力越低，多元主体参与程度越高，无意识自发的敏捷治理转型越常见；行动层级越深，治理模式越趋于稳定，所涉及的问题越复杂，受到的制约因素越多，向敏捷治理转型的阻力更大、成本更高，需要政府主体有意识地平衡和协调各方利益，以制度创新推动转型的成功。

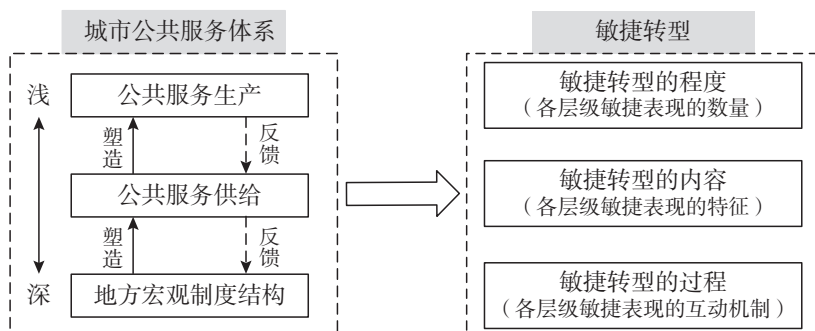


图1 分析框架

资料来源：作者自制。

四、研究方法

鉴于敏捷治理研究缺乏成熟的理论建构，本研究选择经验数据丰富的典型案例，以行动情境为分析单位对案例进行解构，进而阐释城市治理敏捷转型所呈现的复杂特性。

（一）案例选择

当前，全国多地开展的城市全域智慧运营实践，以应用智慧化工具和优化人员配置为手段，通过完善公共服务流程，推动城市智慧治理能力和治理水平的提升。这为本文关注的问题提供了合适的研究场域。基于案例的代表性、影响力、普适性等因素，研究选取中部某省W市J区的城市服务全域智慧运营为案例展开分析。首先，W市是一座超大城市，J区作为W市人口高度聚集的一

^① 本研究关注的行动情境的层级与科层制下纵向间政府的层级不同。一方面，行动情境的层级与政府科层并非一一对应关系，基层政府有机会参与制度结构情境下的治理活动，上级政府的工作也可能直接作用于物理世界和终端用户的公共服务生产情境下的治理活动。另一方面，政府不是唯一的治理主体，越来越多的非政府主体参与到各类治理情境当中。

个中心城区，面临较大的治理压力；且W市2024年的一般公共预算总收入不足3000亿元，远低于北上广深等超大城市。在面对资源和治理的双重压力下，W市的城市治理转型经验相比其他大中城市而言更具代表性和借鉴价值。其次，与W市J区合作的V科技服务公司曾参与全国逾40座大中城市政府的城市智慧空间运营实践，已形成一套相对成熟的执行方案与操作标准；且相关实践已入围“全国市域社会治理创新优秀案例”“中国城市治理创新案例”等项目评比，实施方案具有足够的影响力。

（二）案例描述

为落实上级深化街道体制改革及加强城市综合管理的要求，提升城市基层综合治理能力，W市J区与V科技服务企业于2021年达成城市运营合作意向，于2022年启动城市管理一体化服务项目。项目运营主体采用股份合作方式，即V企业与J区区属国有城市建设运营服务企业合资，区属国企为大股东，成立新的城资公司作为城市服务运营商来组织公共服务生产。服务内容包括道路清扫、垃圾清运、综合巡查等，项目通过成立城市一体化综合指挥中心，以智慧运营平台展示城市服务作业车辆、人员与基础设施数据，实现线上业务响应与调度。为保障该项目顺利开展，J区成立了相关工作领导小组，派所辖城管部门及相关街道负责人前往曾与V企业合作开展全域智慧运营项目的Z市、S市等地学习交流。

（三）数据收集与分析

研究主要通过调研访谈、收集内部文档资料、查询政府网站公开信息等方式获取案例资料，并应用三角验证原则以提高案例研究的建构效度（罗伯特·K. 殷，2017）。课题组于2021年对W市、S市、Z市开展了全域智慧运营项目的预调研，通过实地考察、开放式访谈等方式初步进入案例场域；然后，研究决定聚焦更具代表性的W市J区。课题组于2022年5—7月、2023年10月赴W市J区调研，访谈城市管理部门相关负责人、J区B、T、K街道相关负责人，以及城资公司相关负责人。通过半结构化访谈，与调研对象就城市治理的问题与挑战、全域智慧运营业务的运行方式、政企合作机制、考核方式等内容进行深入交流。各次访谈时长均在1小时以上，累计转录调研访谈内容18万余字，形成本研究的访谈文本资料。

二手资料包括由调研对象提供的内部资料和主动检索得到的外部资料。内部资料包括城市服务运营主体的组织架构图、业务运营周/月报、地方政府针对全域智慧运营的监督考核方案等文档资料。

作者将纳入系统性案例分析的半结构化访谈转录文字资料导入QSR Nvivo软件进行编码，以便从复杂的案例实践中提炼出规律的行为逻辑，将其与理论推演的行为模式进行比对以及理论验证。编码工作围绕本文理论部分描述的纵向嵌套行

动情境展开，通过自上而下和自下而上的双向编码过程，得到最终的编码结果。

五、研究发现

（一）城市全域智慧运营在各行动情境内部的差异化表现

首先，城市治理的复杂性体现为在不同行动情境下转型的程度、内容和速度均有所不同。表 1 展示了在不同行动情境下敏捷特征的核心表现、证据援引与观测频次。简言之，公共服务生产中可观测到的敏捷行动最多，随着行动层级的加深，敏捷特征的参考点数呈明显的递减趋势。这表明行动层级的深入导致全域智慧运营的敏捷特征逐渐衰减，稳定性逐步提升。除了“量”的显著差异，城市治理转型在各行动情境的内部还存在“质”的不同，具体表现如下。

表 1 在不同行动情境下敏捷特征的核心表现、证据援引与观测频次

聚合概念 [参考点数]	二阶主题 [参考点数]	一阶编码	典型证据援引
公共服务生产的敏捷表现 [46]	智慧化工具的使用 [20]	对一线问题的数字化感知	5G 车对路面问题的识别比我们人工巡查的效率更高（WJCZ-202206）
		对作业人员及物联网设备的数字化监督	电子工牌可以实现人员的考勤管理，同时也具备 GPS 定位功能，可以通过后台查询他的轨迹（WJCZ-202205）
	整体性业务的管理机制 [12]	工单制的闭环流程	识别出的问题会形成一个工单预警，然后流转 to 任务管理平台，实现工单的自动派发和处理（WJCZ-202205）
		交叉报单机制	我们对综合巡检和环卫巡检做了整合，派出的监督检查人员两者都可以监督检查，发现问题可以互通地去报单（WJCZ-202206）
		网格化的管理模式	社区里面设置一个网格长对整个网格负总责（WJTJD-202207）
	周期性运营更新及学习 [14]	重点时段、路段、问题类型识别	我们有大数据的 AI 抓取，其中有频次分析功能，可以展示在目前接管的这些街道里问题数最多的现象是什么，集中分析哪个路段是重点路段、有什么问题（WJCZ-202310）
		日常运营机制的优化升级	目前 5G 车的识别率能达到 90% 左右，但还会有一些误识别或者误判的情况发生。我们也在不断沟通升级这一块（WJCZ-202205）

(续上表)

聚合概念 [参考点数]	二阶主题 [参考点数]	一阶编码	典型证据援引
公共服务供给的敏捷表现 [18]	决策协商 [11]	契约关系的共同订立	环卫这块前期我们不停沟通，包括运营方案，清扫的作业范围、作业标准、作业内容，都是沟通后才形成一个双方都觉得可行的方案（WJBH-202207）
	执行配合 [7]	甲方部门的临时性工作配合	临时性的工作，例如紧急接待或应急保障，管理办公室会传达到公司这边，我们予以协调处理（WJCZ-202205）
地方宏观制度结构的敏捷表现 [9]	政府系统内部的敏捷表现 [3]	对“一网统管”工作的推进	不同的案件，比如“随手拍”、第三方的检查、马路办公、垃圾分类等，会根据不同的端口汇集到这个城市管理综合平台（WJCZ-202310）
	政府系统外部的敏捷表现 [6]	推行“随手拍”市民报事机制 纳入群众共治力量的机制设置	关于“随手拍”，市政府还有相应的奖励机制。比如说，一个月报单量达到多少或排名多少，会有对应的现金奖励，可以直接提现（WJCZ-202205） 针对“路长制”这一块，我们采取“1+2+N”的策略。N就是环卫所的N支力量、城资公司的环卫工人，再就是辖区比较热情的居民，都会参与进来（WJBH-202207）

资料来源：作者根据访谈资料编码结果整理所得。

1. 公共服务生产的敏捷性表现

城市服务运营主体通过使用智慧化工具、整体性业务管理机制和周期性运营更新及学习，在公共服务终端的生产环节率先实现“发现问题、解决问题”导向的技术赋能治理路径。信息技术工具通过对工单和人员的智慧化管理，提升了公共服务生产的敏捷性。一方面，城市服务运营主体使用 AI 摄像头、5G 巡逻车等前端数字化工具，并搭建智慧化后台管理系统来支撑市容巡查、环卫清扫等工作，从而显著提高问题发现的及时性和覆盖度，为敏捷公共服务生产奠定需求识别的基础。另一方面，运营主体要求一线人员佩戴具有 GPS 定位功能的执法记录仪及电子工牌，并投入带有车载定位功能的作业车辆，通过对作业人员的数字化监管间接保障了业务运行的高效敏捷。J 区城市项目及政府部门负责人表示，推行全域智慧治理的最重要目的是帮助政府及早发现问题，并协助进行问题整改^①。

① 整理自对 W 市 J 区城市资源经营管理有限公司的访谈资料（WJCZ-202205）。

在整体性业务管理机制方面，以“工单制”为核心的系统管理方式有效提升了处理问题的速度。全域智慧运营将综合治理工作植入工单管理平台，通过工单流转形成“问题发现—问题解决—验收反馈”的闭环运营。该平台允许不同业务板块的一线巡检人员交叉报单，一体化感知城市治理问题；同时，平台利用网格化管理手段，使网格区域的问题工单与处置人员得以精准匹配，实现统一巡查、管理和验收，显著提高了各项城市治理问题的处理质量和处理效率。

就周期性运营更新及学习而言，运营主体不断根据前期工作情况对管理方式和管理手段等进行阶段性的优化调整，持续提高对问题的感知和响应能力。一方面，运营主体利用周期性运营数据识别问题频发的时段及路段，通过提高监测频次、调整管理重心等方式有针对性地进行高效治理；另一方面，积极探索技术手段的迭代和运营机制的优化，如调整 5G 巡逻车内置算法以提高问题识别准确率、优化工单排程以及基于历史运行数据对作业设备进行科学调度等，为频繁出现的治理难点给予制度化解决方案^①。

2. 公共服务供给的敏捷性表现

全域智慧运营是一种政府以合同外包形式提升公共服务效能的城市治理实践。与常见的政府服务外包不同，该实践的政企合作凭借其超越传统契约关系的灵活性，让城市治理在公共服务供给层级通过决策协商、执行配合两方面呈现出明显的敏捷特征。

首先，公共服务供给层面以多主体协同治理、协商决策为核心运作逻辑，政企双方能对合同契约的内容共同商议。城市服务运营主体基于其积累的管理及信息比较优势，助力政府攻克“黑箱”，并形成更具用户导向的解决方案。对于管理区域、服务内容、一线岗位设置等全域智慧治理的核心要素，均由政企双方共同商定，而非遵循政府单方面委托、企业主要落实的传统委托-代理合作关系。例如，J 区 T 街道在合作第二年对契约关系更新维护时，对基本岗位控制环节的优化调整以“企业测算并提出岗位需求—街道审定”的协商决策方式相互配合完成^②。

其次，超越传统契约关系的执行配合是推动城市治理敏捷转型的重要责任分担机制。城市基层治理的复杂性决定了政府在安排公共服务供给时无法预测所有可能发生的问题，并将其制度化地纳入合同内容中，而合作企业一旦囿于契约关系行事，势必影响治理的回应性。城市服务运营主体以积极分担合同之

① 整理自对 W 市 J 区城市资源经营管理有限公司的访谈资料（WJCZ-202205、WJCZ-202310）。

② 整理自对 W 市 J 区 T 街道的访谈资料（WJTJD-202207）。

外责任的方式建立起更为灵活的政企合作关系，凸显该层级治理实践的敏捷性。这种执行配合表现为承担政府部门委托的临时性任务，配合街道完成紧急接待、应急保障、专项检查等工作。尽管上述工作并非合同规定的服务事项，但为保障政企合作关系的稳定及业务的顺畅运行，运营主体仍表示理解并给予支持，接受街道管理办公室的统一调配。

与公共服务生产的日常性特征不同，公共服务供给层级所讨论的事项具有明显的周期性特征。不论是决策协商，还是执行配合，都是公共服务供给主体和生产主体对如何提供公共服务进行阶段性协商的结果。虽然可观测到的带有敏捷特征的行为数量较公共服务生产层级有所下降，但影响范围和深度则是大大增加。

3. 制度结构的敏捷性表现

全域智慧治理的有效运行依赖于制度结构层级的适应性调试。这种调试体现在政府系统内部发展出能够提升城市精细化水平的治理结构，并在政府系统外部构建融合多元主体的社会治理格局。

在政府系统内部，W市于2021年出台全面提升城市精细化水平的相关文件，推行“一网统管”工作，搭建城市管理运行调度体系。随后，由W市城管部门牵头搭建的市级城市综合服务监督管理平台投入使用，城市治理业务事项由平台派发至政府责任主体部门，并追踪考察其完成情况，初步实现部门协同和业务闭环。作为被考核对象，J区将W市总体布局和考核要求融入全域智慧治理的探索，并用以培训和考核城市服务运营企业^①。

在政府系统外部，W市J区推行全域智慧运营的重要目标和初衷是探索共治共享的社会治理方式。自2021年起，W市推行“城管随手拍”，鼓励市民反映各类城市管理问题，并将各区、各街道对“随手拍”反馈问题的处理效果与处理速度纳入全市综合管理考核与排名。在J区，对“随手拍”反馈问题的处理效果也相应成为区街两级政府考核城市服务运营主体的重要指标。

在住建部建设国家、省、市三级城市管理服务平台的要求下^②，W市城市运行管理“一网统管”建设日趋完善，并形成相应的体制机制，促进政府职能和社会关系的调整。J区以W市的宏观布局为引领，推动辖区开展全域智慧运营

^① 整理自对W市J区城市资源经营管理有限公司、W市J区C部门的访谈资料（WJCZ-202205、WJCG-202207）。

^② 2021年12月，住房和城乡建设部办公厅发布《关于全面加快建设城市运行管理服务平台的通知》（建办督〔2021〕54号），明确提出“建设完善国家城市运管服平台、省级城市运管服平台、市级城市运管服平台，三级平台互联互通、数据同步、业务协同”。详见：https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-03/29/content_5682177.htm，2021年12月17日。

探索，促进两者不断融合。不过在实施过程中，J区及所辖街道的体制机制调整尚不明显；相反，既有的治理方式和利益格局约束了公共服务生产和供给层级的敏捷转型。这种层级间的约束将在下文详细论述。

综上，城市治理敏捷转型并非一个整体性步调一致的进程，治理的敏捷性难以通过灵敏感知、快速回应、多元协同、持续学习等一般性原则来进行一概而论的描述。以行动情境为分析单位来解构城市治理实践可以发现，城市治理的敏捷性在不同层级的行动情境内部表现出差异化特征。在公共服务生产中，全域智慧运营的敏捷性重点体现为对多元治理需求的回应和对动态决策情境的直接调试；随着行动层级的渐次深入，其影响的范围更广，涉及的正式制度和程序更多，交易成本和制度粘性更高，回应周期逐渐拉长，适应性逐步降低，需权衡的要素与价值更多，使得稳定性特征愈发凸显。

鉴于城市治理敏捷转型的复杂表现是系统且有规律可循的，下文将讨论全域智慧运营在各行动层级间的互动机制，以及不同行动情境间异质且不同频的敏捷转型如何相互作用，进而影响城市治理的整体效果。

(二) 全域智慧运营实践在各行动情境间的互动机制

全域智慧运营的整体效果是各行动情境相互作用的结果。当各行动层级间的治理实践能够相互协调与适应时，治理的整体敏捷性会得到明显提升；当各行动层级间的治理理念与实践互斥时，或者当更深层次行动情境的转型滞后于较浅行动情境的发展时，城市治理敏捷转型的整体效果会受到明显的约束与限制。表2呈现了不同层级行动情境间的互动表现及证据援引。总体来看，全域智慧运营在公共服务生产与供给行动情境间形成了较为匹配适应的互动机制，但明显受制于制度结构情境中的治理理念与实践。

表2 不同层级行动情境间的互动表现及证据援引

范畴化	概念化 [参考点数]	典型证据援引
公共服务生产与公共服务供给间的互动机制	公共服务供给层面对日常公共服务生产的落实要求 [6]	城管局每个月都有一个大城管调度会，会对所有考核问题进行数据分析。城管局这边相应的一些科室也会对这些问题，包括后期整改方向，提出一些相应的要求（WJCZ-202310）
	带入公共服务供给层面解决的日常问题 [6]	应政府的要求，我们以周为单位会有一个会议沟通工作或者协调困难等（WJCZ-202206） 有段时间城资公司觉得我们职能不够，我们也没办法。他们就主动找城管局、财政局去协调（WJJK-202207）

(续上表)

范畴化	概念化 [参考点数]	典型证据援引
公共服务供给与地方制度结构间的互动机制	通过新型政企合作关系构建倒逼制度结构优化 [12]	既然我们全面推进全域智慧治理，肯定想把原来这些老的问题解决掉。省属机关事业单位所属企业全都改革完了，市一级的基本上90%也都改革完了。现在原先挂靠在机关事业单位的区属的国企也要开始相应地改革。正好一方面我们推进城市治理转型，另一方面原有的国企如何能顺利地转制到国资局那边，与城市运营企业进行市场化的合作，也是我们在探讨和探索的问题（WJCG-202207）
	制度结构层级对较低行动层级的制约 [36]	最终按照领导大的方向，街道老旧小区和城市综合治理肯定是一个整体业务，只是目前不管是从业务管理、经济方面，还是业务开展的程度方面，都没有完全打通管理边界，所以现在分两个部门在运作……未来肯定是一体化运作，这是我们最终的目标和方向（WJCZ-202205）

资料来源：作者根据访谈资料编码结果整理所得。

1. 公共服务生产与供给间的互动机制

案例中，不同层级行动情境间的互动在公共服务生产与公共服务供给行动情境之间体现得尤为明显。一方面，政企双方在公共服务供给决策中商定的服务内容与方案须由城市服务运营主体在公共服务生产中统筹执行与落实。政府主管部门定期组织运营主体工作人员对城管体系的运作流程和考评标准进行系统学习，以确保城市治理日常工作的顺利开展。另一方面，在公共服务生产中发现的无法由运营主体独立解决的复杂问题，被带到更深层级的行动情境，以执行配合和决策协商的方式予以解决。例如，J区在推进全域智慧运营过程中，政企双方通过平均每周一次的业务沟通会议进行问题反馈与信息共享，为政府公共服务供给结构方面的适应性调整提供了重要的参考依据。当业务经过一段时间的运行，政企双方会围绕落地执行中出现的新问题、新需求，对当前服务运营方案中的漏洞与不足进行持续更新和修订，不断优化服务方式或管理运营手段^①。

2. 公共服务供给与制度结构间的互动机制

全域智慧运营在整合优化政府工作流程方面的尝试，成为推进宏观制度结构变革的切入点。对区街基层政府而言，在“一网统管”与智慧城市建设中，搭建自己的数据平台面临严峻的财政压力；即便平台建成，其应用性以及对提升治理效能的影响仍存在很大的不确定性。因此，J区相关领导尝试通过不断向

① 整理自对W市J区K街道的访谈资料（WJJK-202207）。

全域智慧治理中增加新的业务模块，推动城市管理“一网统管”体系建设^①。事实上，不仅J区，在与V企业合作推行全域智慧治理的其他地方，领导同样表达出自下而上推动政府组织结构变革的意愿。课题组在S市F区开展预调研时，F区某街道领导提出：“以此实践发现基层政府的职能、机构、编制，甚至整个工作机制存在的问题，倒逼基层政府改变组织架构、重塑工作流程。”（S市F区S街道主任访谈资料SFST-202109）同时，推进全域智治的工作需求也能带动原合同制人员脱钩、国企管理关系剥离等配套改革，并整合资源以实现“街区一体化”治理。上述推动制度结构优化的能力，正是这一实践超越传统服务外包式政企合作，可以增强城市治理适应性和敏捷性的优势所在。

尽管基层政府和企业表达了以全域智慧治理推动城市治理结构变革的意愿，但当前制度结构的约束作用依然明显，与治理敏捷性的需求表现出较强的不适应性，限制了较低行动层级的敏捷转型。例如，在J区，既有管理方式下的老员工劳动关系、国企改革、资产移交等难题，使全域智慧治理在服务内容拓展、人员配置降本增效等方面面临阻力^②。当提及全域智慧治理在G省Z市取得了成功时，J区T街道的相关负责同志表示：“因为Z市H区是新城区，像白纸一样，想画画就画画，想法容易落地。我们难在哪呢？我已经画了一只兔子，现在要把它变成一只豹子。我怎么改？兔毛怎么变成豹子毛？兔腿怎么变成豹子腿？有可能纸张不够，有可能留白太多。”（W市J区T街道副主任访谈资料WJTJD-202207）

概言之，城市治理敏捷转型是发生于纵向嵌套复杂治理体系内的立体过程。这一嵌套关系使得各行动层级的敏捷性不仅由该层级本身的行为或特征所决定，还受到其他行动情境的影响。就全域智慧治理实践而言，其在公共服务生产与供给的行动情境下推动城市治理敏捷转型形成正向循环趋势。然而，敏捷转型实践也因制度结构行动情境下各类因素的制约而面临停滞风险，因而有必要进一步考察推动敏捷转型的各类要素，检视其有效作用条件与边界。

（三）推动各行动情境敏捷转型的要素分析

尽管许多研究指出多元主体参与和信息技术工具对于城市敏捷治理的重要作用，但迄今仍鲜有研究关注其发挥作用的有效边界。本研究的案例分析表明，在不同层级的行动情境下，行动主体、治理工具和决策方式等要素对于推进治理敏捷转型的作用范围和具体内容存在差异。

第一，行动主体发挥作用的行动情境具有明显的边界性。非政府主体在公共服务生产和供给中推进治理敏捷转型的作用突出，但难以在制度结构层级带

^① 整理自对W市J区城市资源经营管理有限公司的访谈资料（WJCZ-202310）。

^② 整理自对W市J区C部门、B街道以及城市资源经营管理有限公司的访谈资料（WJCG-202207、WJBH-202207、WJCZ-202310）。

来改变；随着非政府主体在较深行动层级的转型推动力减弱，政府主体的作用开始凸显。面对繁杂的治理工作，政府主体特别是“区-街”基层政府能够调配的人力、财力、技术等资源相对有限，难以直接面向民众提供高效优质的公共服务，需要其他非政府主体的介入补充。城市服务运营主体恰好凭借其管理经验和先天技术优势直接参与公共服务生产，推进其敏捷转型。然而，一旦需要对较深的制度层级作出适应性调整，作为非政府主体，企业的功能就会明显受限，需要政府的主动协调与改变。例如，受数据权限等因素制约，J区城市管理服务在政务系统与城市服务运营企业开发的企业端系统同时运行，需要人工进行平台间的数据与业务流转。“双平台”运作模式为日常操作中的敏捷行动带来一定的制约，但企业无法在较低行动层级独立解决该问题，需要政府主体在推进“一网统管”的顶层设计过程中进行统筹考量。尽管J区相关领导正考虑以全域智慧治理为依托，自下而上构建“区-街”一网统管体系，但其间涉及的数据确权等一系列问题，仅靠市场主体显然无法解决。因此，虽然多元主体协同是城市治理转型的重要动力，但对于推进治理敏捷转型来说更为关键的问题是，谁在何种行动情境下能够采取何种行动并进行合作。

第二，在城市治理过程中，信息技术在问题发现、问题反馈、流程重塑等方面的作用突出，但其在不同行动情境下的表现形式有所不同。随着行动层级的深入，技术本体驱动敏捷转型的作用在弱化，而组织赋予的价值属性则更为突出。对智能化设备的应用已然成为全域智慧治理模式的重要组成部分，为日常公共服务生产的问题发现与流程优化提供了标准化的解决方案。然而，技术工具如何在更深的行动层级提升治理的敏捷性，则有赖于城市政府的政策导向和价值取向。举例而言，当W市在2022年7月出台新的《城市综合管理工作考核办法》后，J区城管部门随即对城市服务运营主体开展培训，商讨如何将新的考核办法植入既有的智慧化系统以指导日常工作^①。因此，相较于技术要素在公共服务生产过程中对敏捷转型的直接推动，在公共服务供给层级，如何应用技术便成为集体选择的结果。而在更深层的制度结构层级，政府对于“如何吸纳技术和使用技术”的设想则更明显地制约着技术对敏捷转型的赋能效果。

第三，推动敏捷转型的决策方式在不同层级具有差异化的表现。如前文所述，全域智慧治理对于公共服务生产敏捷性的提升，并非政府事先有意识进行长远全盘规划的结果。相反，更多是在与企业合作中逐步磨合而成。J区引入全域智治的做法更接近于一种政策学习过程。由于V企业曾与其他省市基层政府合作开展全域智治并取得良好的社会反响，J区及相关街道领导曾带队到Z市H区和S市F区考察。但在项目签约启动之初，他们均不确定该治理模式在当地

^① 整理自对W市J区C部门的访谈资料（WJCG-202207）。

的适应性,认为该模式必须在当地进行持续调试与探索^①。实际上,V企业2018年与Z市H区政府开展城市服务运营之初,旨在帮助当地解决停车难题。随着业务的不断扩张整合,以及与多地政府部门的共同探索,全域智慧治理这一理念才初具雏形。可见,多数地方政府在探索全域智慧运营的早期阶段,尚未形成清晰的蓝图,并未对后续执行与发展过程进行长远的规划。这也为政府与企业在供给层面共同商定和细化执行方案留下了空间。不过,仅靠无意识的探索实践难以在更深行动层级推进治理变革,政府主体的引领和敏捷意识的提升对制度结构行动情境下的敏捷转型至关重要。

综上所述,案例表明,企业等非政府主体的参与和智慧治理工具的应用在无意识状态下推进了城市公共服务生产和供给的敏捷转型,但尚未完成更深层级的治理变革,政府主体的理性决策与制度选择对于城市现代化治理能力的持续提升尤为关键。

六、引申与讨论

本研究将城市治理置于纵向嵌套的行动情境中,以揭示不同层级行动情境下城市治理敏捷转型的具体表现和运行逻辑,深化学界关于敏捷治理的理论探讨,为理解城市治理的敏捷转型提供新的研究视角和分析工具。

首先,城市治理转型是发生于复杂城市结构体系内的动态过程,不同行动情境下的敏捷转型既不同质也不同频,且这种差异是系统性的、有规律可循的。以行动情境为分析单位,对城市治理实践进行解构,可以理解城市治理敏捷转型在过程与结构上的复杂性,并以此为基础完善理论建构和实证检验。

其次,在敏捷转型过程中,“如何在治理中实现稳定性与适应性的价值共存”是敏捷治理研究需要解决的重要议题。通过分析敏捷治理在不同行动情境下的特征表现与互动机制,本研究认为,城市治理的灵活性与稳定性可以在不同层级行动情境的相互作用中达成平衡。各行动情境下敏捷转型的形式、内容、目标均不相同,其对灵活性和稳定性的要求也各有侧重。在公共服务生产、公共服务供给和地方宏观制度结构渐次深入的行动情境下,城市治理的灵活性逐渐递减,稳定性逐渐上升。换言之,不同行动情境的敏捷转型具有其自身的独特属性和客观规律,而敏捷转型的关键在于能否发展出与行动情境相匹配的治理方式。

再次,推动敏捷转型的主体、技术和决策方式等要素能够发挥作用的范围和程度具有条件性。非政府主体与技术工具在较低层级的行动情境中对推动敏捷转型的作用明显,在缺少政府通盘政策设计和敏捷意识的情况下也具有敏捷

^① 整理自对W市J区K街道、T街道的访谈资料(WJJK-202207、WJTJD-202207)。

治理的特征表现；然而，随着行动层级的深入，政府理性选择与主动行动的作用愈发凸显。本研究为政府、企业、社会等主体如何在城市治理敏捷转型过程中充分发挥自身作用提供了更为清晰的定位。

最后，政府需要在不同行动情境下采取差异化的治理策略以全面推动城市治理的敏捷转型。在公共服务生产层级，政府应充分挖掘非政府主体的技术管理和赋能优势，激发其社会责任，以提升终端公共服务生产环节的敏捷性；在公共服务供给层级，政府需及时应对日常操作所反馈的问题和需求，保持政策层面的调适性与灵活性，并以必要的监督考核程序平衡代理人风险；在转型难度大的制度结构层级，政府主体要强化制度设计、提升敏捷意识，主动推进自身治理方式转型。

本研究基于案例分析，揭示了多层嵌套行动情境下城市治理敏捷转型的运作逻辑。未来研究可以从两个方面继续深化：一是开展跨案例比较研究，考察城市治理具体业务条线在敏捷转型过程中的差异化表现，揭示在不同业务属性和制度结构的约束下公共服务生产和供给敏捷转型的特征与阻力。二是以时间为主线，探究城市治理敏捷转型的时序演进，讨论其与纵向行动层级间可能存在的复杂关联，进一步为城市治理转型提供可行的策略组合。

参考文献

- 陈进华 (2017). 中国城市风险化：空间与治理. 中国社会科学, (8): 43-60+204-205.
- Chen, J. H. (2017). Urban Risk Orientation in China: Space and Governance. *Social Sciences in China*, (8): 43-60+204-205. (in Chinese)
- 陈天祥、陈杰华、蓝云 (2022). 全流程制度驱动：数字技术如何赋能敏捷治理——基于“YX 先锋”移动工作平台的经验分析. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 26(5): 98-109.
- Chen, T. X., Chen, J. H. & Lan, Y. (2022). The Whole-process Institutional Drive for Digital Facilitation of Agile Governance: A Case Study of YX Xianfeng Mobile Application. *Journal of the Party School of the Central Committee of the C. P. C. (Chinese Academy of Governance)*, 26(5): 98-109. (in Chinese)
- 顾丽梅、宋畔琴 (2023). 超大城市敏捷治理的路径及其优化研究——基于上海市“一网统管”回应社情民意实践的分析. 中国行政管理, (6): 6-14.
- Gu, L. M. & Song, Y. Q. (2023). Research on the Path and Optimization of Agile Governance of Megacity: Based on the Practice of “One Network Unified Management” in Shanghai. *Chinese Public Administration*, (6): 6-14. (in Chinese)
- 韩万渠、袁高辉 (2023). 构建敏捷治理协同机制推进政务服务“跨省通办”. 中国行政管理, 39(5): 47-53.
- Han, W. Q. & Yuan, G. H. (2023). Constructing Agile Governance Coordination Mechanism to Promote Inter-Provincial Government Services. *Chinese Public Administration*, 39(5): 47-53. (in Chinese)
- 黄晓春、周黎安 (2019). “结对竞赛”：城市基层治理创新的一种新机制. 社会, 39(5): 1-38.
- Huang, X. C. & Zhou, L. A. (2019). “Paired Competition”: A New Mechanism for the Innovation of Urban Local Governance. *Chinese Journal of Sociology*, 39(5): 1-38. (in Chinese)
- 康伟、周润、曹太鑫 (2024). “技术-制度”互构视角下基层数字形式主义的敏捷治理——基于广东省佛山市 X 区填表报数系统的案例研究. 中国行政管理, 40(7): 124-132.
- Kang, W., Zhou, R. & Cao, T. X. (2024). Agile Governance of Digital Formalism at the Grassroots Level from the Perspective of “Technology-Institutional” Inter-construction: A Case Study Based on the Form-Filling and Data-Reporting System in District X of Foshan City Guangdong Province. *Chinese Public Administration*, 40(7): 124-132. (in Chinese)
- 李晓方 (2019). 理念、激励与共享经济的敏捷治理：基于地方政府网约车监管实践的实证分析. 中国行政管理, (6): 42-48.

- Li, X. F. (2019). Idea, Incentive and Agile Governance of Shared Economy: An Empirical Analysis Based on the Regulation of Online Car-hailing Services. *Chinese Public Administration*, (6): 42-48. (in Chinese)
- 罗伯特·K. 殷 (2017). 案例研究: 设计与方法(第5版). 周海涛、史少杰, 译. 重庆: 重庆大学出版社.
- Yin, R. K. (2017). *Case Study Research: Design and Methods 5Ed.* (Zhou, H. T. & Shi, S. J. Trans.). Chongqing: Chongqing University Press. (in Chinese)
- 毛子骏、黄膺旭 (2021). 数字孪生城市: 赋能城市“全周期管理”的新思路. 电子政务, (8): 67-79.
- Mao, Z. J. & Huang, Y. X. (2021). Digital Twin City: A New Pathway of Empowering City's Full-cycle Management. *E-Government*, (8): 67-79. (in Chinese)
- 任博、孙涛 (2018). 整体性治理视阈下我国城市政府公共服务职责划分问题研究. 东岳论丛, 39(3): 165-172.
- Ren, B. & Sun, T. (2018). A Research on Division of Public Service Responsibilities of Urban Governments from the Perspective of Holistic Governance in China. *Dongyue Tribune*, 39(3): 165-172. (in Chinese)
- 史晨、马亮 (2020). 互联网企业助推数字政府建设——基于健康码与“浙政钉”的案例研究. 学习论坛, (8): 50-55.
- Shi, C. & Ma, L. (2020). Promoting Digital Government Construction by Internet Enterprises: A Case Study Based on Health Code and Zhejiang Government Nail. *Tribune of Study*, (8): 50-55. (in Chinese)
- 孙柏瑛、武俊伟 (2018). “双向建构”中的城市政府基层社会治理转型——路径、困境与未来展望. 公共管理与政策评论, 7(1): 12-27.
- Sun, B. Y. & Wu, J. W. (2018). Transition of Chinese Urban Primary Level Governance under the Two-way Construction. *Public Administration and Policy Review*, 7(1): 12-27. (in Chinese)
- 孙志建、耿佳皓 (2023). 公共管理敏捷革命: 中国城市治理数字化转型的交叉案例研究. 电子政务, (2): 2-17.
- Sun, Z. J. & Geng, J. H. (2023). Agile Revolution in Public Management: Cross Cases Study Based on Digital Transformation of Urban Governance in China. *E-Government*, (2): 2-17. (in Chinese)
- 谈婕、高翔 (2020). 数字限权: 信息技术在纵向政府间治理中的作用机制研究——基于浙江省企业投资项目审批改革的研究. 治理研究, 36(6): 31-40.
- Tan, J. & Gao, X. (2020). The Digital Cage: How Does Information and Communication Technology Constrain the Administrative Power in Multi-level Governments? A Study on the Reform of the Approval on the Enterprises' Investment Project in Zhejiang Province. *Governance Studies*, 36(6): 31-40. (in Chinese)
- 王法硕、张桓朋 (2024). 敏捷调适: 数字化平台何以赋能共同生产——基于K市“监督一点通”平台的案例研究. 公共管理学报, 1-25.
- Wang, F. S. & Zhang, H. P. (2024). Agile Adaptation: How Digital Platforms Empower Coproduction? A Case Study of K City's "One Click" Platform. *Journal of Public Management*, 1-25. (in Chinese)
- 王欢明、孙晓云 (2023). “数智之治”何以强化基层公共服务合作生产? ——基于S市社区新基建案例分析. 中国行政管理, (6): 23-33+110.
- Wang, H. M. & Sun, X. Y. (2023). How Does “Digital Intelligent Governance” Strengthen Grassroots Coproduction? A Case Study of Community New Infrastructure Construction in S City. *Chinese Public Administration*, (6): 23-33+110. (in Chinese)
- 王锴、林闽钢 (2023). 合同治理: 提升政府购买社会服务效能的新路径. 中国行政管理, (5): 83-90.
- Wang, K. & Lin, M. G. (2023). Contract Governance: The New Path to Improve the Efficacy of Government Procurement of Social Services. *Chinese Public Administration*, (5): 83-90. (in Chinese)
- 文宏、王晟 (2024). 迈向超大城市敏捷治理: 基于全域数字化转型的视角. 电子政务, (12): 2-14.
- Wen, H. & Wang, S. (2024). Towards Agile Governance in Megacities: From the Perspective of Holistic Digital Transformation. *E-Government*, (12): 2-14. (in Chinese)
- 谢小芹、任世辉 (2022). 数字经济时代敏捷治理驱动的超大城市治理——来自成都市智慧城市建设的经验证据. 城市问题, (2): 86-95.
- Xie, X. Q. & Ren, S. H. (2022). Mega City Governance Driven by Agile Governance in the Era of Digital Economy: Empirical Evidence from the Construction of Smart City in Chengdu City. *Urban Problems*, (2): 86-95. (in Chinese)
- 薛澜、赵静 (2019). 走向敏捷治理: 新兴产业发展与监管模式探究. 中国行政管理, (8): 28-34.
- Xue, L. & Zhao, J. (2019). Toward Agile Governance: The Pattern of Emerging Industry Development and Regulation. *Chinese Public Administration*, (8): 28-34. (in Chinese)
- 杨斌、马亮 (2024). 数字技术驱动的敏捷治理缘何受阻: 非正式制度视角下的案例研究. 电子政务, (12): 15-26.
- Yang, B. & Ma, L. (2024). What Hinders Agile Governance Driven by Digital Technology? A Case Study from the Perspective of Informal Institutions. *E-Government*. (12): 15-26. (in Chinese)

- 于文轩、刘丽红 (2023). 北京“接诉即办”的理论基础和发展方向: 敏捷治理的视角. *中国行政管理*, 39(4): 38-45.
- Yu, W. X. & Liu, L. H. (2023). The Theoretical Basis and Development Direction of Beijing's "Complaint-on-Demand": An Agile Governance Perspective. *Chinese Public Administration*, 39(4): 38-45. (in Chinese)
- 袁方成、魏玉欣 (2024). 数字化转型何以助推敏捷治理? ——以淮安“码”上议工程为分析对象. *行政论坛*, 31(1): 94-106.
- Yuan, F. C. & Wei, Y. X. (2024). How Digital Transformation Facilitates Agile Governance? Take the Discussion on "Code" Project of Huai'an as the Object of Analysis. *Administrative Tribune*, 31(1): 94-106. (in Chinese)
- 张楠迪扬 (2018). 中国城市基层基本公共服务供给模式: 特点、趋势与反思. *公共管理与政策评论*, 7(1): 49-59.
- Zhang, N. D. Y. (2018). The Patterns of Public Service Provision in Urban Local China. *Public Administration and Policy Review*, 7(1): 49-59. (in Chinese)
- 赵静、薛澜、吴冠生 (2021). 敏捷思维引领城市治理转型: 对多城市治理实践的分析. *中国行政管理*, (8): 49-54.
- Zhao, J., Xue, L. & Wu, G. S. (2021). Agile Urban Governance Transformation: Analysis of Multi-city Governance Practices. *Chinese Public Administration*, (8): 49-54. (in Chinese)
- 赵楠源、何艳玲 (2020). 规模红利与公共服务: 中国城市治理过程的“双维互构”及其演进. *同济大学学报(社会科学版)*, 31(3): 48-59.
- Zhao, J. Y. & He, Y. L. (2020). Dividend of Scale and Public Service: The Evolution of Urban Governance and Its Dominating Mechanism in China. *Journal of Tongji University (Social Sciences Edition)*, 31(3): 48-59. (in Chinese)
- Baxter, D., Dacre, N., Dong, H. & Ceylan, S. (2023). Institutional Challenges in Agile Adoption: Evidence from a Public Sector IT Project. *Government Information Quarterly*, 40(4): 101858.
- Chatfield, A. T. & Reddick, C. G. (2018). Customer Agility and Responsiveness Through Big Data Analytics for Public Value Creation: A Case Study of Houston 311 On-demand Services. *Government Information Quarterly*, 35(2): 336-347.
- Gong, Y. & Janssen, M. (2012). From Policy Implementation to Business Process Management: Principles for Creating Flexibility and Agility. *Government Information Quarterly*, 29(Supplement 1): S61-S71.
- Heikkila, T., Schlager, E. & Davis, M. W. (2011). The Role of Cross-Scale Institutional Linkages in Common Pool Resource Management: Assessing Interstate River Compacts. *Policy Studies Journal*, 39(1): 121-145.
- McGinnis, M. D. (2011). Networks of Adjacent Action Situations in Polycentric Governance. *Policy Studies Journal*, 39(1): 51-78.
- McLaughlin, D. M. (2023). Evaluating the Impact of Different Spatial Linkages on Forum Outcome Interdependencies in Polycentric Systems. *Public Administration Review*, 83(3): 552-569.
- Mergel, I. (2024). Social Affordances of Agile Governance. *Public Administration Review*, 84(5): 932-947.
- Mergel, I., Ganapati, S. & Whitford, A. B. (2021). Agile: A New Way of Governing. *Public Administration Review*, 81(1): 161-165.
- Neumann, O., Kirklies, P.-C. & Schott, C. (2024). Adopting Agile in Government: A Comparative Case Study. *Public Management Review*, 26(12): 3692-3714.
- Oakerson, R. J. (1999). *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*. Oakland: Institute for Contemporary Studies Press.
- Oakerson, R. J. & Parks, R. B. (2011). The Study of Local Public Economies: Multi-organizational, Multi-level Institutional Analysis and Development. *Policy Studies Journal*, 39(1): 147-167.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1): 7-27.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55(4): 831-842.
- Parks, R. B. & Oakerson, R. J. (1989). Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach. *Urban Affairs Quarterly*, 25(1): 18-29.
- Soe, R.-M. & Drechsler, W. (2018). Agile Local Governments: Experimentation Before Implementation. *Government Information Quarterly*, 35(2): 323-335.
- Wang, C., Medaglia, R. & Zheng, L. (2018). Towards a Typology of Adaptive Governance in the Digital Government Context: The Role of Decision-making and Accountability. *Government Information Quarterly*, 35(2): 306-322.

责任编辑: 陈 娜

基层治理中历史遗留问题何以产生？ 对政府决策中“当下主义”策略的案例分析

余成龙 郑晓华*

【摘要】基层治理中历史遗留问题在漫长等待中并非无法开启“政策之窗”，而是未能进一步开启“决策之窗”。基层政府决策中的“当下主义”策略是这类问题产生的深层原因。沿海Q村的案例表明，早期基层官员堆叠当下资源、压缩当下成本的“主动当下主义”策略，实现了发展加速，但也将问题遗留给了未来。继任基层官员将这些遗留问题视作一种治理风险，并通过拖延问题、上交问题、转移问题、修补问题等“被动当下主义”策略，对其进行及时处置与隔离，却也导致问题被持续搁置。结果是，不同时期基层政府“当下主义”策略的决策连续统，使初始问题被留在时间里，继而被困在时间里，最终变得越来越难以解决。事实上，面对发展机遇和社会风险带来的时间压力，基层政府选择“当下主义”策略，很大程度上是一种情境理性。悖论性在于，赋予其合理性的外在条件在未来会反向削弱其合理性，从而导致基层治理中的历史遗留问题被源源不断地再生产出来。

【关键词】历史遗留问题 基层政府 决策 “当下主义” 时间

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 03-0078-20

一、问题的提出

基层治理中有一类积压已久且较难解决的棘手难题，被地方领导干部统称为“历史遗留问题”^①。基层治理中的历史遗留问题通常有三个方面的特点。一

* 余成龙，华中师范大学政治学部、公共管理学院讲师，师资博士后。郑晓华，上海交通大学国际与公共事务学院副教授。感谢匿名评审专家、编辑部的意见与建议。

基金项目：国家社会科学青年基金项目“基层社会风险防控时效的提升机制与路径研究”（24CZZ028），第75批中国博士后科学基金面上项目（2024M751064）。

① 除“历史遗留问题”这一表述外，基层也有“遗留问题”“历史问题”等说法。

是问题产生自过去，通常和某个历史时期的政策调整或政府权宜行为有关，隐含之意是责任不在当下（李棉管、覃志庆，2023）。二是尽管民众长期呼吁，但问题一直未得到解决。现实的情况是，或缺乏解决问题的法律政策依据，或解决单个问题的成本过高，一旦处置不当还可能引发群体性抗争（应星，2001；田先红，2020）。三是不同时期的基层官员大多倾向于搁置此类问题，希望等将来条件成熟时由继任者来解决。在实践中，这类问题多被划入“敏感问题”范畴，但却是底层民众“急难愁盼”之所在。显然，它属于中国情境下的棘手问题（Wicked Problem），但鲜有对其形成过程的学理性解释。令笔者困惑的是，在漫长的历史等待中，这类问题是否未曾遇到合适的解决时机？在不确定的将来，它是否必定迎来所谓的最佳契机？

公共部门何时解决何种难题，通常被视作政策议程设置的学理性问题。经典政策议程理论认为，当一个问题具有较高显示度、存在清晰解决方案、引起社会关注时，便有更多的可能性被基层官员所重视（金登，2004；扎哈里尔迪斯，2004）。同时满足这三个条件，“政策之窗”便会开启，从而迎来解决该问题的最佳契机。就本研究所探讨的现象而言，在问题可见度方面，新颖、极端、异常的问题更能吸引基层官员的注意（Akerlof，1991），而基层治理中的历史遗留问题作为老问题、社会面下的潜藏问题，的确不太受关注。在解决方案方面，历史遗留问题表现出溯源和追责的复杂性，“多年久拖不决，矛盾越积越深，解决难度越来越大”（李昱星，2016：48），因而在实践中表现出不同程度的“抗解性”（吴淼、邵欣，2016）。按照上述逻辑，基层治理中的历史遗留问题的确难以开启“政策之窗”。然而在中国的治理情境下，这类问题有进入政策议程的其他通道。例如，各级政府在不同阶段推出的各种改革举措，发起的各类治理行动，会逐步清理并解决此类问题。民众也会通过各种正式与非正式的渠道，向上反映其问题与诉求。若自上而下或自下而上任一通道被打开，便可能改变基层治理中历史遗留问题的显示度、解决方案、政治关切等属性。因此，这类问题并非无法开启“政策之窗”，而是在此之后未能进一步开启“决策之窗”（Herweg，2017）。研究需要从结构视角，即何种问题在何种条件下更有可能被解决，转向行动视角，即有治理权的基层政府及官员为何没有解决该问题。

这一视角试图解释早期基层官员为何不选择一次性解决问题，继任基层官员为何无法解决问题。本研究以沿海Q村30年发展为例，探究基层政府的行动策略，何以导致基层治理中历史遗留问题的产生。案例材料源自笔者2019至2022年间对该村进行的追踪观察以及回顾性调查。案例选择的思路体现在两个方面：一是该村历史遗留问题某种程度上是沿海开发的时代产物，在问题缘起、特征、形成路径等方面具有典型性；二是这些问题在极具改革魄力的沿海发达

地区,理论上最有可能解决却始终未被解决,属于“最可能案例”,基于此,分析得出的结论将更具说服力(吉尔林,2017)。

二、文献综述

基层治理中的历史遗留问题,与基层政府最直观的联系体现在“遗留”这一行为上,其实质是政府主动调整问题解决的时机。已有研究主要从政策议程之前的“不决策”和政策议程之后的“拖延”两个方面,来解释基层政府调整问题解决时机的策略与行为逻辑。

(一) 政策议程之前的“不决策”

一旦不解决特定问题成为行动目标,基层政府便会想方设法阻止该问题进入政策议程,也即政策议程之前的“不决策”。巴赫拉奇和巴拉兹于1963年率先提出“不决策”(Non-Decision or Non-Decision Making)这一概念,指基层政府利用占主导地位的价值观、神话、政治制度、行政程序等因素,将决策限定在安全范围之内,防止局部不满演变为全局性问题(Bachrach & Baratz, 1963)。在后续研究中,两位学者进一步丰富了这一概念,将“不决策”进一步界定为政府压制或挫败试图挑战现有规则与秩序的行为(Bachrach & Baratz, 1970)。后来,公共政策学者引入这一概念,用以概括政府官员阻止特定问题进入政策议程的行政现象(戴伊,2011)。尽管概念外延在不断扩大,“不决策”的含义主要是指政府对特定问题与诉求的“去问题化”与“去议程化”。

近年来,越来越多的研究关注“不决策”现象,因为学者们发现政府所忽视的问题,经常比其正在解决的那些问题更为重要。关键在于,“不决策”经常是政府的主动选择。例如,Kamuzora(2006)观察发现,坦桑尼亚的执政官员会使用“执行敷衍”“威胁倡议者”“诉诸偏见”“利用主流观念”等策略,避免出台自己实际上并不支持的职业卫生政策。Neubauer-Shani和Shamir(2021)的研究概括指出,阿拉伯国家的执政官员通过“问题在地化”“执法不严”“延迟决定”“立法中无事生非”“议案讨论时刻意为难”等方式,搁置与宗教教义相冲突的世俗议题。Shpaizman(2020)也发现,官员经常使用“信息控制”“攻击合法性”“俘获倡导者”等手段,防止社会舆论倒逼政府出台某项政策。

总体而言,基层政府“不决策”有以下四种动机。一是做出某项决定意味着其自身利益会受到损害,因此不愿决策(Bachrach & Baratz, 1963)。二是难以承受既得利益群体所施加的巨大压力,因此不敢决策(Raymond, 1971)。三是短时间内未找到妥善解决方案,因此不知如何决策(戴伊,2011)。四是担心

资源的重新配置会影响其他议程，因此主动延迟决策（沈侃，2008）。

（二）政策议程之后的“拖延”

政策议程往往非单一主体所能完全垄断，那些不愿解决的问题一旦进入政策议程，基层政府的应对方式便会转向“拖延”。拖延是指基层政府为避免当下做出决断或采取行动，在讨论、审查、决定、执行、反馈等环节刻意设置阻碍，放慢节奏，以实现“不决策”“缓决策”等目的（郁建兴、黄飏，2016）。例如，聂方红（2013）的研究发现，拖延等待是地方政府处置公共事件的一种常见策略。对“新官不理旧事”现象进行解剖，有研究指出，新上任的官员往往对前任领导交办的事项“能推就推”“能拖就拖”“能压就压”（李棉管、覃志庆，2023）。

在公共管理实践中，拖延通常被视作一种消极避责行为，往往与低效率、官僚主义、不作为等“科层反功能”联系在一起。例如，倪星和王锐（2017）的研究指出，地方政府“忙而不动”“纳入常规”“推诿扯皮”等行为的实质，是通过拖延来规避责任。许玉镇（2020）同样发现，基层干部会通过“照章办事”“请示报告”“等待批示”等策略，进行风险转嫁与反向避责。

另一些学者则提出不同的见解，认为拖延并不总会造成负面影响。例如，在危机应对中，可容忍的拖延能帮助政府争取时间以做出更合理的选择（Zohar et al.，2009）。面对选择某种方案必然遭到另一群体强烈反对的两难情形，拖延能够避免政府成为众矢之的（董丛林，2014）。此外，拖延还是一种资源配置的手段。例如，拖延回应当事人的诉求，基层政府能借以识别哪些问题更为紧迫，需要优先解决（应星，2001）。拖延拨款时间并观察下级自筹资源的行为，上级能借此识别下级的真实财政状况，从而确定拨款的优先级（董志强，2007）。

（三）文献评述

政策议程之前的“不决策”和政策议程之后的“拖延”，有助于解释基层治理中的历史遗留问题为何难以进入政策议程，或进入政策议程之后又为何仍得不到解决。但这两种解释也存在一定的局限性。一是两者均强调基层政府试图将问题控制在一种无须解决的状态，却忽略了历史遗留问题从源头上来说，是早期基层官员为解决其他问题、实现其他目标而主动决策的副产品。换言之，研究需要将“不决策”和“拖延”之前的“决策”也纳入分析范畴。二是两种解释针对的是单一决策情境，缺乏纵向维度的观察，未能对连续决策及其意外后果进行分析。因为这类问题的形成并非一朝一夕，很难将责任仅归咎于基层

政府的某一次决策。当然两种解释也给本研究带来一些启发。民众倾向于将这类问题归咎为基层官员的避责和不作为，但置身事内则会发现，很多看似不合理、不负责任的决定，从基层视角看却可能是一种审慎的理性。因此，本研究提出一种大胆的假设：基层治理中的历史遗留问题是不同时期基层政府在各自“当下”做出的合理选择，只是随着时间的推移，它产生了历史的非预期结果。

三、“当下主义”策略：基层政府决策的一种行为选择

Luhmann (2000) 敏锐地指出，领导者实际上更关心如何有效地管理时间，而不是管理任务。因此有学者提议，应建立一种基于时间的决策分析框架（扎哈里尔迪斯，2004）。在这一思路的启发下，本研究尝试引入“当下主义”这一概念，来理解基层政府决策的时间逻辑与策略选择，并用以解释其何以导致基层治理中历史遗留问题的发生。

（一）“当下主义”策略及其合理性

过去、当下、未来是人类社会最常使用的三种时间视域。行动者在特定情境下锚定何种视域，会影响其作决策时选取何种标准、调用何种知识；反过来，环境会影响行动者对时间视域的锚定，进而选择不同的应对策略。

聚焦过去视域的“历史主义”，假定社会趋于稳定且具有明显的地域性特征。经验知识的时效性较长，因而对实践具有重要的指导价值。行动者延续、复制被实践证明过的成功经验是明智之举。聚焦未来视域的“未来主义”^①，假定社会呈现某种加速、进步的发展趋势（阿赫托戈，2020），身处其中的行动者试图“把生活和艺术投射到未来中去”（维尔多内，2000：14）。既然未来朝着某个方向发展，行动者的最佳选择当是引领或追随时代潮流。聚焦当下视域的“当下主义”，假定社会充满易变性和不确定性。过往经验将不再有效，而未来又难以预测（罗萨，2015：93），行动者的务实选择是抓住当下，选择贴现率最大化的行动方案，并根据需要拼凑各种实用性知识。在行为效应上，“历史主义”倡导均衡满足，“未来主义”呼吁延迟满足，“当下主义”强调即刻满足。三者对比如表1所示。

^① “未来主义”是20世纪初兴起的一种思想潮流，其内涵丰富而混杂，但在以下方面具有共识：决绝地反传统，强调生活至上，鼓励大胆创新，崇拜技术和速度（维尔多内，2000）。本研究引入“未来主义”这一概念，侧重此种时间视域下决策者的注意力锚定及决策特点。

表 1 决策情境、时间视域与行动策略

	“历史主义”	“当下主义”	“未来主义”
决策情境	确定性、地域性	易变性、不确定性	加速性、进步性
时间视域	过去	当下	未来
知识调用	历史经验、相似案例	实用知识、碎片知识	科学技术、预测模型
行动目标	可持续性	贴现率最大化	紧跟时代潮流
行动效用	均衡满足	即刻满足	延迟满足

资料来源：作者自制。

作为一种行动策略的“当下主义”，在经验上与眼前主义、现时主义、即刻主义等意涵较为接近，因而很容易招致“短视”的批评。需要注意的是，短视通常是因为行动者缺乏有效信息与相关知识，属于非理性或有限理性。而“当下主义”是指在快速变化和不确定的外部环境下，行动者刻意收窄时间视域，专注于抓住当下机遇，快速应对眼前危局，其实质是一种“情境理性”。决策者采取何种行动，取决于其在情境中体验的具体挑战（约阿斯、克诺伯，2021）。快速变化和不确定性的外部环境——发展机遇的稀缺性与易逝性，以及社会风险的突发性与破坏性，是此种行动策略的合理性前提。由于“过去和未来正朝着当下在迅速崩溃”（哈维，2003：300），行动者“瞻前”和“顾后”皆不合时宜，因为原本可推给未来的问题进入了现在的视野，迫使行动者迅速给出答案，做出选择（诺沃特尼，2011）。

（二）基层政府决策中的“当下主义”策略

特定情境下的时间结构会影响政策制定过程（唐贤兴、堵琴因，2015）。当期盼已久的发展机遇突然来临，或令人紧张的社会风险显露端倪时，基层官员身处一线，在该时点会预判不及时行动所产生的机会损失和预期结果。正是这种预判，使外在压力转化为内在的“时间荒”（Perlow，1999），进而激活其进行“当下主义”的策略应对。在基层政府的决策中，“当下主义”策略是指（镇街层级）基层官员着眼于当下，以当下视角观察当下（阿赫托戈，2020），行为选择侧重实现当下收益的最大化与当下风险的最小化（Goetz，2014）。

显然，基层政府决策中的“当下主义”策略不应被武断地贴上“短视”标签，相反，它正逐渐成为一种时代趋势。随着社会环境逐渐显现出复杂性、偶然性和加速性等特征，政策制定正在从目标导向的理性模式，转向以时间为导向的反应模式（Friedbert & Zohnhöfer，2016）。当前西方国家的责任型政府逐渐被响应型政府所取代，结果是决策权力逐渐从协商机构转移至行政机构，因为后者更能适应快速变化的社会（Goetz，2014）。薛澜和赵静（2017）对中国政

策过程进行观察也发现,时间压力下的“决策删减-执行协商”模式,能有效提升政府的应变速度和适应能力。近年来,敏捷治理逐渐兴起,在某种程度上也暗合了基层政府决策中“当下主义”策略的时代合理性。

(三) 分析框架

当一个组织对其环境具有依赖取向时,它倾向于行动而不是反思(Pina e Cunha, 2004)。“当下主义”策略有助于提高基层政府的灵活性与适应性,但也会产生一些非预期结果。当具有稀缺性和易逝性的发展机遇在某个时点出现时,基层官员倾向于选择“当下主义”策略,是因为它能在具体时间点上集中人力、物力、财力等资源,同时还能降低该时间点需要承担的风险和负担,从而提高基层政府的响应速度与行动能力。问题在于,很多不属于该时间点的各类资源被透支自未来,原本需要在该时点承担的责任又被进一步转移给了未来。如果基层政府内部发生重要人事调动,继任基层官员对这些遗留问题同样采取“当下主义”应对策略,便会出现“当下主义”的决策连续统^①,进而产生单一决策所难以预料的结果。为便于分析,本文将基层治理中历史遗留问题的形成,分为“初步形成”和“历史沉积”两个阶段,如图1所示。

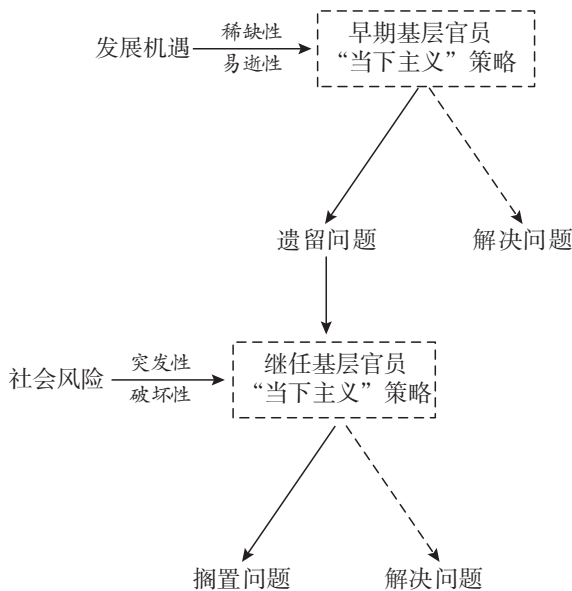


图1 基层治理中历史遗留问题产生的分析框架

资料来源：作者自制。

^① 连续统是指“人们认识和实践的对象在时间上连续不断,空间上紧密关联,性质上相互交融的统合整体”(钟志贤, 2005)。“决策连续统”则强调不同时期的决策因具有内在关联性,从而出现单一决策所无法预料的结果。

在初步形成阶段，为抓住发展机遇实现跨越式发展，早期基层官员会选择“当下主义”策略，体现为堆叠当下资源、压缩当下成本、转移当下风险，导致将问题遗留给未来。在历史沉积阶段，“新官不理旧事”的基层行政生态逐渐将“遗留问题”转移至地下，使其处于静默状态。对继任基层官员而言，这类问题属于“敏感问题”，解决这些问题不仅无功，还需承受一定的风险。因此，继任基层官员同样会选择“当下主义”应对策略，以图及时有效地应对风险，因而选择搁置而不是解决问题。最终，一项被早期基层官员所遗留的问题，经过继任基层官员的不断搁置，最终演变为基层治理中的历史遗留问题。

四、早期基层官员的“当下主义”策略与问题遗留

笔者在沿海 P 市 Q 村调研发现，早年间镇领导为推动地区经济发展所采取的“当下主义”策略，虽然取得了显著成效，却也导致该村历史遗留问题的初步形成。

（一）“县长工程”造成一批无产证农房

目前 Q 村占地面积约 670 亩^①，由 6 个村民小组构成。2021 年的统计数据显示，该村有户籍人口 1271 人，常住人口 2523 人。早在 20 世纪 90 年代初，因拥有一家成规模的村办化工企业，Q 村成为远近闻名的富庶村。据村民回忆，时任县长来 Q 村视察，对村集体经济给予了高度肯定，当即“拍板”要将其打造为全县的“新农村”示范点。一切始于这项“县长工程”，其思路是在村内统一规划建设一批洋房，然后将部分农民迁居其中，这样不仅能改善村居面貌，还能腾挪出一部分土地用于工业建设。

对 Q 村而言，这无疑是一次难得的发展机遇。为落实这一决策，镇领导和村委会商定，决定在原村民一组所在区域的河道两侧统一建造 32 幢洋房，并以接近成本的价格出售给本村村民。这项“县长工程”类似于现在的农民集中居住项目。相较于动迁安置，这种方式成本更低、速度更快。

“当时就说招商引资进来以后把老百姓的地集中起来，在这造一些房子把村民全部搬进去。当时县长拍板，‘你们弄吧，没关系，等合适机会再帮你们把宅基证办下来’。”（现任村支书 TYQ20210703^②）

随着市级层面土地政策的收紧，镇政府很快便发现上级分配的土地指标不

① 1 亩≈666.7 平方米。

② 访谈材料编码规则为：受访者身份+受访者姓名拼音首字母+访谈日期。

够用。结果是，原本承诺补办的产证被一拖再拖，直到不了了之。

与农民私建的“违建房”以及“小产权房”等情况均不同，Q村这32栋无产证洋房是基层政府主动规划建设的产物。其初衷是实现地区经济快速发展，但也给当地村民造成了新的问题。因产证缺失，他们在户口迁移、房屋租赁、遗产继承、房屋确权、子女入学等过程中遇到了各种麻烦，且在未来拆迁时，他们的补偿权益没有任何保障。

（二）园区建设导致动迁不成反被围困

20世纪90年代后期，Q村加快了工业开发进程。村内成片的果树被砍伐腾退用于厂房建设，化工、服装、家具等企业陆续进驻。进入21世纪，镇政府计划将Q村的全部土地予以征收，在此基础上建立A工业园区。彼时Q村面临动迁消亡的命运。村民在情感上或许一时难以接受，但敌不过“一夜暴富”的诱惑。据村民讲述，按照当时的政策，每户大约能补偿3到5套安置房。村民的想法很简单，就是盼政府早日拆迁。

“你们园区进来把我们拆光，我们就干脆出去，反正一期、二期先到那边，三期、四期就肯定能把我们全部拆掉。”（现任村支书 TYQ20210703）

由于村民希望尽可能积攒乔迁资金，村委不得不认真讨论村办企业存在的必要性。最终在2004年，村民一致决定以3700万元的价格将村办企业转让给私企老板，所获资金按3:3:4的比例分配给村民小组、村集体以及镇集体。各生产小组在拿到资金的第一时间便按照人头将其中的30%进行了均分。根据政策规定，只有当行政村被撤销，村民才可对村集体资产（也即另外的30%）进行处置。但村民已迫不及待，未获得镇政府许可便将这一部分资金提前进行了分配。

令村民始料未及的是，整村动迁安置并不在镇政府的计划之列。据老村支书回忆，村民很快便以耕地2.4万元/亩、非耕地1.2万元/亩的价格将土地转让给政府。然而镇政府为了压缩园区建设成本和时间周期，采取只征农业用地不征宅基地的“跳棋式”征地策略。“一般情况下一片房子全部拆掉然后动迁。但当时建园区的时候比较散，这块厂房报批完手续后就在上面建一个厂，当遇到老百姓的房子就跳开，在另外一个空地上再建一个厂。”（老村支书 QYM20200616）当时村民已经做好了离土离乡的准备，却始终没能等来动迁的消息。“我们当初的想法比较简单，园区进来把我们全部拆光，我们搬出去就可以了。但实际操作下来，就是把你全部切割开来，一块都不给你拆。”（Q村村民 TY20210703）结果是Q村动迁未成反被围困，6个自然村被切割、散落于园区各处，成为了园中之村。

园区很快建成并投入使用，村民却面临一系列困境。一是村办企业已被变卖，Q村失去“造血”能力，“杀鸡取卵”的结果是村集体经济长期处于空转。二是相较于商品房价格的疯涨，卖掉村办企业后分配而来的现金快速贬值，村民很快便陷入买不起房的窘境。“讲到这个事情，老百姓怨声太大了，如果不能够动迁至少给老百姓造点房子，小孩去买商品房都买不起！”（老村支书 JRM20200811）三是Q村剩余宅基地不仅面积小且呈点状分布，被动迁的难度较大：“最后发现谁也不愿意花钱，没有人愿意动迁，动迁成本太高了！”（老村支书 JRM20200811）

（三）未批先建引发名实分离的“飞地”

随着户籍身份和生活环境的改变，村民已完全接受非农户口的身份。然而在一次由市-区-镇-村四级共同参与的“空壳村撤村”协调会上，村干部及部分村民代表被告知Q村尚有334亩耕地、97.59亩非耕地。通过现场翻阅相关资料，乡镇干部发现该村的土地确实已被镇政府征收，但后者仅完成了一部分土地性质转换的手续。镇民政办主任向到场者解释道：“比如我征用了10亩土地，后来边上2亩地也没有人用，我就圈在里面先盖个厂房用着，当时乡镇工业也是允许的。但现在又不允许了，拆违拆出来的土地还是属于集体土地。简单说就是有的办理了手续，有的还没有办。”（镇民政办主任 YQ20200616）结果是Q村出现了431.59亩名实分离的“飞地”。从法律角度来看，这些土地归村集体所有，但实际使用权却归工业园区，因为政府已经和所有农民签署协议，并将补偿款发放给了村民。

这些名实分离的“飞地”给Q村造成两方面影响。一是村民对早期镇领导未进行整村动迁的行为颇有怨言，一旦得知账上多出数百亩土地，自然会提出疑问：“土地你已经都用掉了，现在回去跟村里人说我们还有地，那老百姓肯定要问‘我们的土地在哪里？’。”（老村支书 JRM20200811）二是Q村一直在争取“空壳村撤村”名额，若能成功争取，行政经费将会翻倍，便能给村民提供更多福利。然而，实际上的“有人无地”在名义上“有人有地”的影响下，不符合“空壳村撤村”的政策规定。

五、继任基层官员的“当下主义”策略与问题搁置

早期基层官员的“当下主义”策略，使Q村实现了跨越式发展，但也“遗留”了产证缺失、被园区围困、土地性质未能转换等问题。访谈过程中一位乡镇干部解释道，镇领导也很难解决这些问题，而且担心解决一个问题会连带出一系列其他问题。因此，不能简单地将“新官不理旧事”解释为官员的避责，

而应视为他们应对风险的一种策略。通过追踪观察，笔者发现继任基层官员同样选择了“当下主义”策略，目的是及时有效地隔离和处置风险。

（一）拖延问题

对村民而言，他们固然希望镇政府重视并尽快解决其问题。但面对棘手问题，继任基层官员往往考虑的是如何大事化小、小事化了。“拖延问题”策略能帮其实现这一目的。一是尽力安抚。村民反映历史问题时或多或少带有怨气，镇政府工作人员的首要任务是安抚、息怒。“老百姓需要一个说理的地方，所以要耐心听他们倾诉。”（镇信访办科员 FM20210519）二是主动承诺。待当事人倾诉完后主动许诺镇政府会认真对待，如“我会向相关部门反映，一有消息就告诉你们”。三是请求等待。镇政府工作人员会请求村民耐心等待。继任镇领导通常都会使用这一策略，结果是问题一直被拖延到现在。

继任基层官员借助“拖延问题”策略，能够有效规避当下风险，很重要的原因在于它能逐步降低村民的心理预期。一旦后者完全接受这是一个无解难题，问题的风险性反而会降至最低。“大家都已经心死了，只有几个老同事对我说，‘你们年轻人稍微有一点希望，你们大胆去做，去呼吁，当然我们也不强求你们，毕竟这么多年了’。”（现任村支书 TYQ20210703）一个显著的事实是，Q村近年来一直没有发生村民上访的情况。

（二）上交问题

当一些原因使继任基层官员不得不面对遗留难题时，“上交问题”成为另一种可选策略。所谓“上交问题”，即基层官员如实向上级禀报实际情况（包括问题缘由、现状、影响等），请求上级给出明确答复。

例如，2016年P市启动了由时任市委书记亲自挂帅指挥的城中村整治行动。市政府规划在3年时间里拆除存量违法建筑6300万平方米。Q村位于P市沿海工业区腹地，自然也在重点整治之列。按政策规定，Q村的32栋洋房或被定性违规，或被定性合法。考虑到政策压力和问题的风险性，镇领导选择了“上交问题”。经区城中村整治领导小组讨论，最终处理结果为缓办。“这32套房子没有房产证，相关材料一点也没有。镇里写了一个情况说明，把所有照片全部附上交区里，区里上会讨论，最后的处理结果是‘缓办’。”（现村支书 TYQ20210703）尽管镇政府未能帮村民争取到产证，但也避免了房屋被定性为“违章建筑”。

（三）转移问题

在实践中，基层官员会通过调研来主动发现问题。然而遇到历史遗留难题，

他们大多会选择“转移问题”策略，把注意力转向短期内能解决的其他问题上去。

“拆违”运动渐入尾声时，P市新一任领导启动了调研行动。该行动号召全市各级党政机关深入一线走访调研，解决群众急难愁盼问题。据官方公布的数据显示，仅当年就有1464家单位开展了315.2万次调研，累计解决了66万个具体问题。村民满怀期待地向前来调研的镇领导讲述村内情况，后者很快便认识到问题的复杂性，并表示解决这些问题需从长计议，但会尽力解决其他问题。笔者也确实发现，尽管Q村的历史遗留问题未得到解决，但其他问题（如环境污染、缺乏公共活动空间等）很快得到了解决，村民对此颇为满意。

（四）修补问题

基层官员确实难以解决Q村的问题，但如果能够采取措施降低这些问题对村民日常生活的影响，便能够防止矛盾激化，这一策略即“修补问题”。

现实中，基层政府采取了不同的修补措施。一是修补无产证农房问题。产证缺失给32户家庭子女入学带来了诸多困扰，因而每到开学季便有家长到镇政府反映问题。为此，分管的镇领导积极主动与区教育局取得联系，逐步解决了儿童入学难题。二是修补动迁安置问题。在“空壳村撤村”协调会上，村民代表大谈工业园区环境污染，并列举近年来有近20位村民患癌的事实，目的是希望镇政府早日进行动迁。会后，镇领导一方面引入第三方环评公司，对村民反映的环境污染问题进行核实；另一方面及时和区国土规划部门取得联系，告知村民Q村所在地块的建设规划以及政府试图引进的项目，从而让村民知晓拆迁的最新资讯。三是修补“飞地”问题。对于“拆违”导致的“飞地”，镇政府主动整治“飞地”并将其归还给村集体，同时协助农业公司承包耕种，租金收入直接充入村集体经济。这一操作虽然没有彻底解决“飞地”问题，却也成了惠民之举。

六、基层治理中历史遗留问题产生的整体性解释

前文翔实地呈现了Q村历史遗留问题形成的细节，基层政府决策中的“当下主义”策略是问题产生的深层原因。从“条件-解释变量-机制-响应变量”的理论构建基本要件出发，研究还需要进一步梳理清楚：基层政府选择“当下主义”策略的外在诱因是什么？其内在过程是怎样的？最终如何导致基层治理中历史遗留问题发生？

（一）基层政府“当下主义”策略的外在诱因

发展机遇和社会风险是驱使基层政府将注意力从常规（对应“历史主义”）和计划（对应“未来主义”），转向即时性（对应“当下主义”）的外在条件。因为在以不确定性和偶然性为特征的“漂浮时间”里，“现在”的重要性远胜“过去”和“未来”（Gurvitch, 1964）。其中，发展机遇具有稀缺性和易逝性，基层官员审时度势抓住时机，便能极大提高成功的概率（希达、托思鲁斯，2009）。反之，社会风险具有突发性和破坏性，基层官员如若不能及时采取行动，可能使正在推进中的项目受到干扰，甚至会因为处置突发事件不及时而遭到上级问责。用哈维（2003：384）的观点来解释，即“时空压缩”会“抽取我们的能力去抓住在我们周围展现出来的各种现实”。案例中，早期基层官员的系列举措——先建房屋后补产证、只征耕地不征宅基地、将耕地先投入工业建设等，均是为了抓住时机，赢在当下。然而早期官员所遗留的问题，对继任基层官员而言却是一种社会风险。正如鲍曼（2018）所言，风险应对需要弹性和动态性，强调满足当下而不用去承担责任。

（二）基层政府“当下主义”策略的内在过程

当发展机遇突然降临，或社会风险初露端倪时，过去和未来“必须被放置在越来越短的时间距离里进行重新解释”（罗萨，2018：18）。这两者均会通过时间压力的传导，促使基层政府采取“当下主义”策略进行应对。对案例进行剖析不难发现，问题的初步形成（阶段）是早期基层官员“主动当下主义”策略所引发的，问题的历史沉积（阶段）是继任基层官员“被动当下主义”策略延续的结果，两者有着不同的作用路径。

早期基层官员的“主动当下主义”策略是为了抓住发展机遇。发展机遇附有时限要求，且自带加速度。为了匹配这种加速度，就需要基层官员从技术或事本主义逻辑出发，解决资源匹配以及时间同步的问题（罗萨，2015）。然而，一段时间内基层政府可调集的资源是有限的，“主动当下主义”策略的核心，是在当下即解决发展加速与所需条件和资源不匹配的结构性矛盾，否则将错过时机。案例中，早期基层官员通过堆叠当下资源、压缩当下成本的方式，实现了发展加速。许诺未来补办产证以及未批先建，实际上是通过透支未来土地使用指标，实现当下可用资源的最大化。只征耕地不征宅基地的“跳棋式”征地，解决了改革开放初期基层财政捉襟见肘的难题，同时大大节省了动迁安置需要消耗的时间。

继任基层官员的“被动当下主义”策略是为了快速应对风险。风险具有不

确定性和潜在破坏性，其何时发生、具有何种破坏性均具有不确定性（Birkland，2006）。当风险在某一时刻点显露迹象时，基层官员的首选是“争取时间、抑制期望、推迟对抗和推迟解决问题”（Goetz，2014），从而解决应对速度跟不上风险演变速度的结构性矛盾。风险应对强调弹性和灵活性，在彻底解决问题的难度较大时，案例中的继任基层官员倾向于选择“拖延问题”“上交问题”“转移问题”“修补问题”等策略，从而更有效率地解决眼前麻烦（Pina e Cunha，2004）。基层治理中历史遗留问题的形成路径如图2所示。

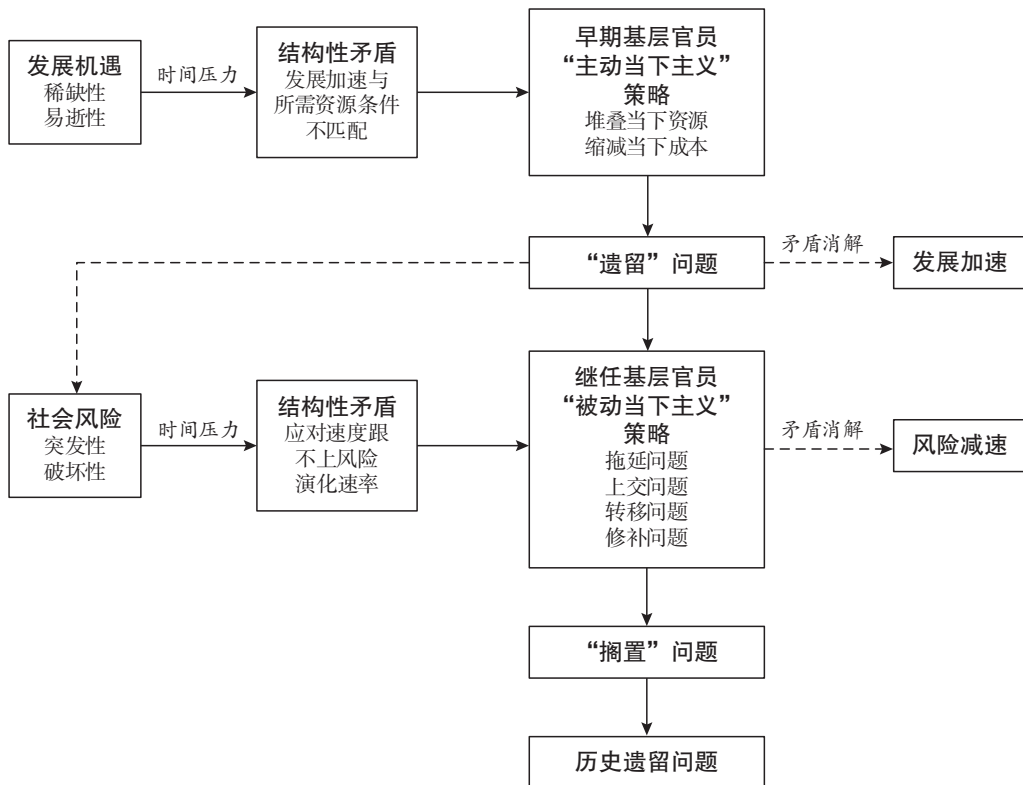


图2 基层治理中历史遗留问题的形成路径

资料来源：作者自制。

（三）“当下主义”决策连续统的后果

从案例的最终走向看，基层政府决策中的“当下主义”策略，造成了两方面影响（如图2所示）。一方面，它帮助早期基层官员解决了特定时点上发展机遇与所需条件资源不匹配的结构性难题，从而实现了发展加速；帮助继任基层官员化解了风险加速演化与行动响应迟缓的冲突，从而顺利度过了眼前危机。另一方面，早期基层官员“遗留”问题和继任基层官员“搁置”问题的“当下主义”策略，形成了决策连续统，使一开始便应被解决的问题，随着制度和社

会环境的变迁，变得越来越难以解决。

在易变性和不确定性的外部环境下，基层官员面临发展机遇和社会风险带来的时间压力，将时间视域收窄，暂时关注当下，选择当下收益最大化且当下即可见到成效的行动方案，这显然是一种合理且必要的选择。因为改变问题在时间链条中的分布位点，重新调整资源在时间链条中的分布结构，能实现总体治理效益的最大化。正如诺沃特尼（2011：38）所言：“是拓展了的现在选择了未来，而不是未来选择了拓展了的现在。”但这一决策的合理性还仰赖另一隐含假设——未来更稳定、可预期，继任基层官员能更加从容地消化这些遗留问题。图3揭示了基层政府“当下主义”策略的合理性悖论。

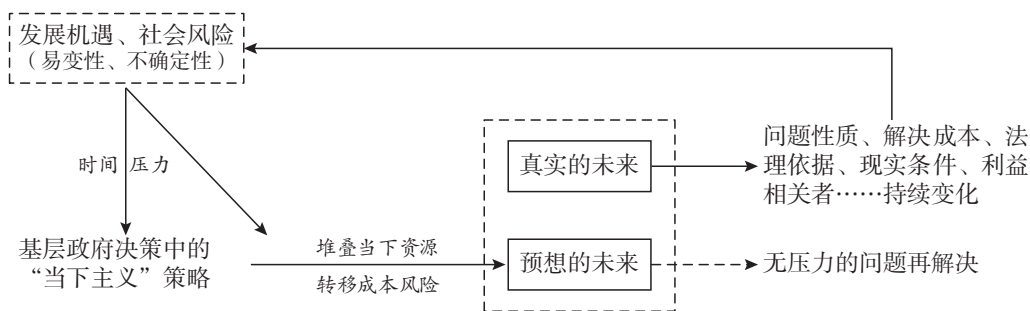


图3 基层政府“当下主义”策略的合理性悖论

资料来源：作者自制。

问题恰恰在于，“预想的未来”并非“真实的未来”（见图3）。事实上，世界早已经步入“风险社会”（贝克，2018），“真实的未来”同样充满着不确定性和易变性。继任基层官员的决策环境并非早期基层官员所预期的那样。一是遗留问题在制度和社会环境不断变化的背景下发生风险演变。过去默许的非正式做法（如“未批先建”）在当下可能失去程序合法性；过去相对低成本即可解决的单问题（如整体拆迁），在当下令基层政府不堪重负。二是社会加速背景下其他发展机遇不断出现，以及面对绩效合法性压力，继任基层官员不得不将注意力聚焦对其而言更重要的“当下”。由此，“真实的未来”同样会引发继任基层官员的“当下主义”策略应对，从而使初始问题一旦被留在时间里，便很可能被困在时间里，最终演变为谁也不愿意解决、客观上也确实越来越难以解决的基层治理中的历史遗留问题。

七、结论与讨论

沿海Q村的案例表明，基层治理中的历史遗留问题在漫长等待中并非无法开启“政策之窗”，而是未能进一步开启“决策之窗”。基层政府决策中的“当

下主义”策略，是这类问题产生的深层原因。第一，早期基层官员堆叠当下资源、压缩当下成本的“主动当下主义”策略，解决了在特定时间点上发展机遇与所需条件资源不匹配的结构性矛盾，但也将问题“遗留”给了未来。第二，这些遗留问题对继任基层官员而言存在风险，因此他们采取“拖延问题”“上交问题”“转移问题”“修补问题”等“被动当下主义”策略，化解了响应速度跟不上风险演化速度的结构性矛盾，却也导致问题被持续搁置。第三，不同时期基层政府“当下主义”策略的决策连续统，产生了历史的非预期结果：使那些一开始便应被解决的问题，随着时间的推移，制度环境和社会环境不断变化，不仅没被解决，反而成为越来越难以解决的历史遗留问题。

本研究的现实意义在于，为基层治理中历史遗留问题的产生提供了一种学理性解释，“当下主义”策略有其合理性与必要性。发展机遇具有稀缺性和易逝性，而社会风险又具有突发性和破坏性，基层政府在面对这类决策时需要选择“当下主义”策略进行应对。因为在时间的压力下，改变问题在时间链条中的分布位点，优化资源在时间链条中的分布结构，能够实现治理效益的最大化（罗萨，2015）。而这种合理且必要的选择之所以会导致基层治理中历史遗留问题的产生，一是因为它将成本、风险、负荷等转移给了未来，二是因为未来同样充满着不确定性和易变性。由此，赋予基层政府“当下主义”策略合理性的外在条件，在未来会反向削弱其合理性，从而导致基层治理中的历史遗留问题源源不断地被再生产出来。一些学者提出选择相对平衡的时间观和行动策略的思路（津巴多、博伊德，2018；堵琴囡，2023），但这并非哲学问题。在特定情境下，基层政府决策中“当下主义”策略显然是一种“情境理性”，只是某一时点的理性有可能表现出历史的非理性。

本研究的理论创新之处在于，将“当下主义”这一概念引入政府决策研究，并提出了一种理解基层政府行为的时间框架。

一方面，基层政府决策中的“当下主义”策略源于“情境理性”。广义的政府决策研究主要有理性行动、组织行为以及政治过程三种范式（艾利森、泽利科，2015），本文主要与理性行动范式展开对话。基于完全理性和有限理性的不同假设，基层政府在决策中会分别采取科学主义和渐进主义两种（认知和行动）策略。其中，科学主义强调基层政府有明确清晰的目标，并掌握充分信息和关联性知识，因此能够在科学分析的基础上做出最优选择（Lerner & Lasswell，1951；德罗尔，1987）。渐进主义则认为现实情况是复杂的，政府很难掌握详细信息和相关知识，因此在实际决策中往往退而求其次，选择那些相对满意且可行的方案，并凭借实践反馈进行渐进优化（马奇，2024；林德布洛姆，1988）。与这两者均不同，“当下主义”作为基层政府决策的一种策略选择，以“情境理

性”为行动基础，强调基层官员受其直接感受到的情境压力所影响，会以消除这种压力为行动目标（约阿斯、克诺伯，2021）。不确定性和易变性是基层政府“当下主义”策略被激活的典型情境，其理性体现为主动收窄时间视域，将注意力锚定在当下，选择当下收益最大化、风险最小化，且在当下即可见到成效的行动方案。显然，相较于科学主义、渐进主义，“当下主义”有其独特性，并且正在成为一种时代趋势（Goetz, 2014; Friedbert and Zohlh fer, 2016），因此需要学术界给予更多关注。

另一方面，基层政府决策中的“当下主义”是一种基于时间的行动策略。“当下主义”的基础是时间视域，那么“当下”的时间尺度到底有多长？如果“当下”可以被无限拉长，则与其他行动策略没有明显的差异。本文建立了一个初步的基层政府决策中“当下主义”策略谱系（见图4）。一是临场决断。在突发事件发生之际，局势瞬息万变，基层官员做决策时需承受巨大的时间压力，其时间视域被迫收窄至最短，因此只能根据眼前形势进行临场决断。二是“被动当下主义”。社会风险演化为突发事件往往有一个过程，基层官员做决策时承受的时间压力居中，时间视域更长，但也需在危机来临前对风险进行及时隔离与处置。三是“主动当下主义”。发展机遇虽然具有易逝性但并非瞬时性，故而基层官员做决策时“错过”的时间压力最小，时间视域最长。当然，亦可将渐进决策和计划制定也纳入广义的“当下主义”策略范畴，只是基层官员做决策时面临的时间压力小得多，且和其他时间视域有融合的趋势（分别靠近“过去”和“未来”）。

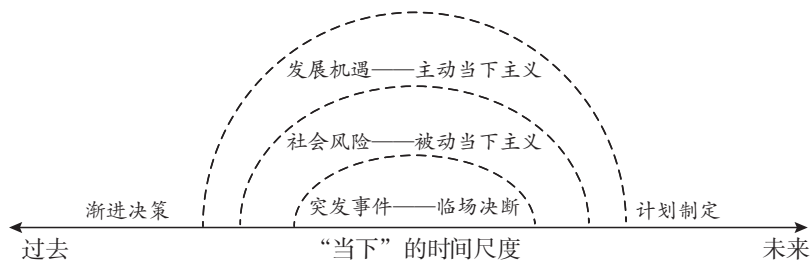


图4 基层政府决策中的“当下主义”策略谱系

资料来源：作者自制。

当然本研究也存在诸多不足。首先，由于案例时间跨度较长，加上档案材料因乡镇合并重组而丢失，研究未能呈现足够详尽的历史细节。其次，本研究是一项探索性研究，用“当下主义”来概括基层政府的决策行为策略，在“颗粒度”上可能过大，因此未来还需要进一步推进“把时间带回治理”。最后，由于基层治理中的历史遗留问题有不同类型，加之个案研究方法的局限，本研究给出的解释并不能完全周延。未来需要将更多经验观察纳入分析范畴，并引入

政策周期、“多源流”、制度变迁等理论视角，才能对这一问题形成更加全面而系统的解释。

参考文献

- 查尔斯·林德布洛姆 (1988). 决策过程. 竺乾威、胡君芳, 译. 上海: 上海译文出版社.
- Lindblom, C. E. (1988). *The Policy-Making Process*. (Zhu, Q. W. & Hu, J. F. Trans.). Shanghai: Shanghai Translation Publishing House. (in Chinese)
- 戴维·哈维 (2003). 后现代的状况——对文化变迁之起源的探究. 阎嘉, 译, 北京: 商务印书馆.
- Harvey, D. (2003). *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. (Yan, J. Trans.). Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 董丛林 (2014). 晚清政府对反教士绅处置中的两难情状——主要以肇端于湖南的反教宣传案为例. 明清论丛, (2): 160-167.
- Dong, C. L. (2014). The Late Qing Government Was Faced with the Dilemma of What to Do with the Scholar Officials in the Anti-Foreign-Religion Movement Beginning in Hunan Province. *A Collection of Essays on the Ming and Qing Dynasties*, (2): 160-167. (in Chinese)
- 董志强 (2007). 政府拨款博弈中拖延和等靠行为: 一个模型分析. 财贸经济, (2): 3-9.
- Dong, Z. Q. (2007). Delay and Wait Behaviors in Game of Funds Appropriating: A Model Analysis. *Finance & Trade Economics*, (2): 3-9. (in Chinese)
- 堵琴因 (2023). 找回时间: 时间与公共政策制定研究. 上海: 复旦大学出版社.
- Du, Q. N. (2023). *Recovering Time: A Study on Time and the Formulation of Public Policy*. Shanghai: Fudan University Press. (in Chinese)
- 菲利普·津巴多·约翰·博伊德 (2018). 时间的悖论: 关于时间观的科学. 张迪衡, 译. 北京: 中信出版社.
- Zimbardo, P. & Boyd, J. (2018). *The Time Paradox*. (Zhang, D. H. Trans.). Beijing: CITIC Press Group. (in Chinese)
- 格雷厄姆·艾利森·菲利普·泽利科 (2015). 决策的本质: 还原古巴导弹危机的真相. 王伟光、王云萍, 译. 北京: 商务印书馆.
- Allison, G. & Zelikow, P. (2015). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. (Wang, W. G. & Wang, Y. P. Trans.). Beijing: The Commercial Press. (in Chinese)
- 弗朗索瓦·阿赫托戈 (2020). 历史性的体制——当下主义与时间经验. 黄艳红, 译. 北京: 中信出版集团.
- Hartog, F. (2020). *Régimes D'historicité: Présentisme et Expériences du Temps*. (Huang, Y. H. Trans.). Beijing: CITIC Press Group. (in Chinese)
- 哈尔特穆特·罗萨 (2015). 加速: 现代社会中时间结构的改变. 董璐, 译. 北京: 北京大学出版社.
- Rosa, H. (2015). *Beschleunigung: Die Veränderung Der Zeitstrukturen in Der Moderne*. (Dong, L. Trans.). Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 哈尔特穆特·罗萨 (2018). 新异化的诞生: 社会加速批判理论大纲. 郑作晟, 译. 上海: 上海人民出版社.
- Rosa, H. (2018). *Beschleunigung Und Entfremdung: Entwurf Einer Kritischen Theorie Spätmoderner Zeitlichkeit*. (Zheng, Z. Y. Trans.). Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 汉斯·约阿斯、沃尔夫冈·克诺伯 (2021). 社会理论二十讲. 郑作晟, 译. 上海: 上海人民出版社.
- Joas, H. & Knöbl, W. (2021). *Sozialtheorie. Zwanzig Einführende Vorlesungen*. (Zheng, Z. Y. Trans.). Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 赫尔嘉·诺沃特尼 (2011). 时间: 现代与后现代经验. 全梦兰、张网成, 译. 北京: 北京师范大学出版社.
- Nowotny, H. (2011). *Eigenzeit Entstehung und Strukturierung eines Zeitgefühls*. (Quan, M. L. & Zhang, W. C. Trans.). Beijing: Beijing Normal University Press. (in Chinese)
- 李棉管、覃志庆 (2023). “新官不理旧事”: 基层科层制的人格化现象再思考——H镇征地安置的案例研究. 公共管理学报, 20(4): 134-146.
- Li, M. G. & Qin, Z. Q. (2023). “New Officials Ignore Old Affairs”: Rethinking the Personality of the Grassroots Bureaucracy: A Case Study of Land Acquisition and Resettlement in H Town. *Journal of Public Management*, 20(4): 134-146. (in Chinese)
- 李昱星 (2016). 面对棘手问题要敢担当善作为. 政工导刊, (9): 48.
- Li, Y. X. (2016). Courageous Responsibility and Strategic Action in Confronting Intractable Issues. *Political Workers*, (9): 48. (in Chinese)
- 洛雷兹·希达·让-艾克·托思鲁斯 (2009). 一种把握时机的理论: 企业网络中的时机学. 载理查德·惠普、芭芭拉·亚当、艾达·萨伯里斯编: 建构时间: 现代组织中的时间与管理. 冯周卓, 译. 北京: 北京师范

- 大学出版社。
- Hida, L. & Tossrud, J. -E. (2009). A Theory of Seizing Opportunities: Chronemics in Corporate Networks. In Whipp, R. Adam, B. & Sabelis I. (Eds.), *Constructing Time: Time and Management in Modern Organizations*. (Feng, Z. Z. Trans.). Beijing: Beijing Normal University Press. (in Chinese)
- 尼古拉斯·扎哈里尔迪斯 (2004). 模糊性、时间与多源流分析. 载保罗·A. 萨巴蒂尔编: 政策过程理论. 彭宗超、钟开斌等, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- Zahariadis, N. (2004). Ambiguity, Time, and Multiple Streams Analysis. In Sabatier, P. A. (Ed.), *Theories of the Policy Process*. (Peng, Z. C. & Zhong, K. B. et al., Trans.). Beijing: SDX Joint Publishing Company. (in Chinese)
- 倪星、王锐 (2017). 从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究. *政治学研究*, (2): 42-51.
- Ni, X. & Wang, R. (2017). From Credit Claiming to Blame Avoidance: The Change of Government Officials' Behavior. *CASS Journal of Political Science*, (2): 42-51. (in Chinese)
- 聂方红 (2013). 地方政府涉政公共事件处置行为分析. *理论导刊*, (3): 27-29.
- Nie, F. H. (2013). Analysis of Local Government's Handling Behavior in Political-Related Public Incidents. *Journal of Socialist Theory Guide*, (3): 27-29. (in Chinese)
- 齐格蒙特·鲍曼 (2018). 流动的现代性. 欧阳景根, 译. 北京: 中国人民大学出版社.
- Bauman, Z. (2018). *Liquid Modernity*. (Ouyang, J. G. Trans.). Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 沈侃 (2008). 社会转型视野下政府“不决策”探析. *理论与改革*, (4): 43-45.
- Shen, K. (2008). An Exploration of Government's "Non-Decision" From the Perspective of Social Transformation. *Theory and Reform*, (4): 43-45. (in Chinese)
- 唐贤兴、堵琴园 (2015). 时间中的公共政策制定: 一个概念化的分析框架. *复旦学报(社会科学版)*, 57(6): 138-148.
- Tang, X. X. & Du, Q. N. (2015). Public Policy Making in Time: A Conceptual Framework. *Fudan Journal (Social Sciences Edition)*, 57(6): 138-148. (in Chinese)
- 田先红 (2020). 地力分配秩序中的农民维权及政府回应研究——以珠三角地区征地农民上访为例. *政治学研究*, (2): 90-103.
- Tian, X. H. (2020). Research on Peasants' Right Protection Activities and Government Response in the Distribution of Land Revenue: A Case Study on the Petition of Land-expropriated Peasants in the Pearl River Delta. *CASS Journal of Political Science*, (2): 90-103. (in Chinese)
- 托马斯·R. 戴伊 (2011). 理解公共政策(第十二版). 谢明, 译. 北京: 中国人民大学出版社.
- Dye, T. R. (2011). *Understanding Public Policy* (12th ed.) (Xie, M. Trans.). Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 马里奥·维尔多内 (2000). 理性的疯狂: 未来主义. 黄文捷, 译. 成都: 四川人民出版社.
- Verdone, M. (2000). *Futurism: The Madness of Reason*. (Huang, W. J. Trans.). Chengdu: Sichuan People's Publishing House. (in Chinese)
- 乌尔里希·贝克 (2018). 风险社会: 新的现代性之路. 张文杰、何博文, 译. 南京: 译林出版社.
- Beck, U. (2018). *Risk Society: Towards a New Modernity*. (Zhang, W. J. & He, B. W. Trans.). Nanjing: Yilin Publishing House. (in Chinese)
- 吴森、邵欣 (2016). 国外公共管理抗解问题研究综述. *国外社会科学*, (6): 113-123.
- Wu, M. & Shao, X. (2016). A Review of Wicked Problems in Public Administration Abroad. *Foreign Social Sciences*, (6): 113-123. (in Chinese)
- 许玉镇 (2020). 避责与剩余控制权: 决策避责类型及治理研究. *政治学研究*, (4): 27-37.
- Xu, Y. Z. (2020). Avoidance of Responsibility and Residual Control Rights: Types and Governance of Decision-Making Avoidance of Responsibility. *CASS Journal of Political Science*, (4): 27-37. (in Chinese)
- 薛澜、赵静 (2017). 转型期公共政策过程的适应性改革及局限. *中国社会科学*, (9): 45-67.
- Xue, L. & Zhao, J. (2017). Adaptive Reform and Its Limitations in the Public Policy Process During the Transitional Period. *Social Sciences in China*, (9): 45-67. (in Chinese)
- 叶海儿·德罗尔 (1987). 政策科学的构想. “构想”翻译组, 译. 国家机械委经济技术政策研究所.
- Dror, Y. (1987). *The Idea of Policy Sciences*. (The Translation Group of "The Idea." Trans.). National Machinery Commission Economic and Technological Policy Research Institute. (in Chinese)
- 应星 (2001). 大河移民上访的故事: 从“讨个说法”到“摆平理顺”. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- Ying, X. (2001). *Tales of River Migrants' Petitions: From Seeking Justice to Resolving Issues*. Beijing: SDX Joint Publishing Company. (in Chinese)
- 郝建兴、黄飏 (2016). 地方政府在社会抗争事件中的“摆平”策略. *政治学研究*, (2): 54-66.
- Yu, J. X. & Huang, B. (2016). Dampening rather than Resolving Popular Contention in China: Strategies Used by

- Local Governments. *CASS Journal of Political Science*, (2): 54-66. (in Chinese)
- 约翰·W.金登(2004). 议程、备选方案与公共政策(第二版). 丁煌、方兴,译. 北京:中国人民大学出版社.
- Kingdon, J. W. (2004). *Agendas, Alternatives and Public Policies (Second Edition)*. (Ding, H. & Fang, X. Trans.). Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 约翰·吉尔林(2017). 案例研究:原理与实践. 黄海涛、刘丰、孙芳露,译. 重庆:重庆大学出版社.
- Gerring, J. (2017). *Case Study Research: Principles and Practices*. (Huang, H. T, Liu, F. & Sun, F. L. Trans.). Chongqing: Chongqing University Press. (in Chinese)
- 詹姆斯·G. 马奇(2024). 决策是如何产生的. 王元歌、章爱民,译. 北京:机械工业出版社.
- March, J. G. (2024). *Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. (Wang, Y. G. & Zhang, A. M. Trans.). Beijing: China Machine Press. (in Chinese)
- 钟志贤(2005). 论教学设计中的连续统思维. 电化教学研究, (4): 53-62.
- Zhong, Z. X. (2005). On the Continuum Thinking in Instructional Design. *e-Education Research*, (4): 53-62. (in Chinese)
- Akerlof, G. A. (1991). Procrastination and Obedience. *American Economic Review*, 81(2): 1-19.
- Bachrach P. & Baratz, M. S. (1963). Decision and Nondecisions: An Analytical Framework. *American Political Science Review*, 57(3): 632-642.
- Bachrach P. & Baratz, M. S. (1970). *Power and Poverty*. New York, Oxford University Press.
- Birkland, T. A. (2006). *Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events*. Washington, D. C., Georgetown University Press.
- Friedbert, W. R. & Zohlnhöfer, R. (2016). *Decision-making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework*. ECPR Press.
- Goetz, K. H. (2014). A Question of Time: Responsive and Responsible Democratic Politics. *West European Politics*, 37(2): 379-399.
- Gurvitch, G. (1964). *The Spectrum of Social Time*. Netherlands, Springer.
- Herweg, N. (2017). *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*. Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Kamuzora, P. (2006). Non-Decision Making in Occupational Health Policies in Developing Countries. *International Journal of Occupation and Environmental Health*, 12(1): 65-71.
- Lerner, D. Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press.
- Luhmann, N. (2000). *Organization Und Entscheidung*. Germany: Westdeutscher Verlag.
- Neubauer-shani, M. & Shamir, O. (2021). The Art of Non-Decision in Isreal: Religion, Business, and the Day of Rest. *Political Research Exchange*, 3(1): 1-17.
- Perlow, L. A. (1999). The Time Famine: Toward a Sociology of Work Time. *Administrative Science Quarterly*, 44(1): 57-81.
- Pina e Cunha, M. (2004). Organizational Time: A Dialectical View. *Organization*, 11(2): 271-296.
- Raymond, E. (1971). Wolfinger. Nondecision and the Study of Local Politics. *The American Political Science Review*, 65(4): 1063-1080.
- Shpaizman, I. (2020). Beyond the Visible Policy Agenda: Problem Definitions Disappearing from the Agenda as Nondecisions. *Journal of Public Policy*, 40(1): 72-95.
- Zohar, A. H., Shimone, L. P. & Hen, M. (2019). Active and Passive Procrastination in Terms of Temperament and Character. *PeerJ*, 7: e6988 <https://doi.org/10.7717/peerj.6988>.

责任编辑:李棉管

激活“公”与“共”：占据结构洞的县域社会组织

林雪霏 单雅杰*

【摘要】 诸多县域民生供给网络同时活跃着政府主导的“公”领域和扎根乡土社会的“共”领域。这两个领域都属于封闭系统，依托差异化的组织和资源各自独立运行。雄镇Y基金会占据两个领域间的结构洞，一方面通过战略同盟、共同决策等桥接方式，促进“公”“共”两个领域既有资源的整合；另一方面依托慈善组织形式开展志愿活动和专业化服务，推动民生供给的创新性生产，在政社合作中有效实现了地方性民生供给的质量提升与覆盖面扩展。县域社会中社会组织的“桥接”角色既出自基层政府增强其基础性权力的理性考量，又与乡土公益亟待现代化转型的社会需求息息相关，而非强势方“借道”的结果。这种政社关系源于县域社会的宗族社会网络、乡贤慈善文化与稳定政商关联，三者共同构筑了均衡的政社关系格局，也促成了政社精英基于地方性道德良俗的共意和集体行动。因而，立足县域社会有助于深入开发乡土资源以挖掘政社互动的本土化空间和新发展路径。

【关键词】 民生供给网络 桥接中介 政社互动 县域空间 乡土社会

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2025) 03-0098-21

既有的政社关系研究大多是在城市场域展开的，尤其以北上广深等发达城市为典型案例，观察在个体原子化、中产阶层活跃的陌生社会中，政府与社会组织的关系及其嬗变。现有文献大致可概括为“管理-自主”“吸纳-拓展”两组政社互动模式，其背后共同关注在非对称的权力结构下，强势政府如何利用制度安排培养和形塑社会组织的功能与行为。与城市政社关系形成鲜明对照的是，本研究在东南沿海的雄镇发现，作为民办社会组织的Y基金会^①主动筹措资金、搭建平台与基层政府开展合作，在政府主导的民生保障体系和扎根乡土社

* 林雪霏，厦门大学公共事务学院教授。单雅杰，清华大学社会科学学院博士研究生。感谢匿名评审专家和编辑部宝贵的修改建议。

基金项目：国家社会科学基金重大课题“社会组织推动共同富裕的体制机制与政策体系研究”（21&ZD161）。

① 文中研究对象均作匿名化处理。

会的民间慈善之间发挥了“桥接”功能。为何会出现这种与既有认知相反的政社关系？占据网络结构洞的Y基金会如何桥接两个民生供给领域？县域社会又为孕育这种政社关系提供了哪些情境性条件？对这一异乎寻常的社会事实予以探究，有助于展现县域空间内民生福利供给的地方性样态，并且挖掘在城乡交融的县域社会中政社互动的可能形态。

一、管理与吸纳：既有政社关系研究的两重逻辑

社会组织^①已经发展为中国社会领域的重要组成部分，也是学界观察国家与社会关系转型的重要切口。该领域的研究从借鉴公民社会、法团主义等舶来理论转向建构本土化的理论框架，尤其关注制度安排与行动策略。总体而言，现有研究大体呈现出政府与社会组织的两组互动逻辑，分别为“管理-自主”以及“吸纳-拓展”。

（一）“管理-自主”逻辑

中国的社会组织是在强国家推动的社会转型中发展起来的，相应也受到各级政府对其组织形式、活动内容等的全面管理和规范。作为社会组织的制度环境，政府管理强度、方式及其变化也在约束和调适着社会组织的自主行为。社会组织管理体制在正式制度层面可划分为“分散管理”“归口管理与双重管理”“分类管理”三个主要阶段，其演进是发展型、控制型与规范型三种战略思想相互博弈的呈现（王名、孙伟林，2011）。随着社会建设需求日益突出，政府逐渐开放某些社会领域，在培育和激发社会组织活力的同时开展过程性与嵌入性监管（Zheng & Fewsmith, 2008）。有研究将这套转型中的国家支配体制称为“分类控制体系”（康晓光、韩恒，2008），是控制与赋权并行的政社调整（Jing, 2015）。

权力主导的制度环境使社会组织呈现“依附式自主”特征，在既有空间内能动地“复写”和“拼装”场域要素（王诗宗、宋程成，2013）。民间组织虽然缺乏注册身份，仍会主动构建与政府的共生关系以获得支持乃至影响政府（Spires, 2011）。同时，社会组织也利用条块分割的政府结构实施回应性倡导（杨佳譞、孙涛，2019）、嵌入式行动主义（Ho & Edmonds, 2008）等行动策略。

（二）“吸纳-拓展”逻辑

近年来为响应中央社会治理创新理念，各地积极采取备案制、成立孵化基

① “社会组织”在此特指拥有法定的合法性身份、具有正规的组织架构和制度规章，以志愿性、公益性和专业性等原则开展非营利活动的社会团体、基金会和民办非企业单位等机构。

地以及购买服务等举措，为培育和发展社会组织提供制度保障和资金支持（管兵，2015）。政府吸纳社会组织的动机是多元的，包括弥补公共服务供给缺口（张文礼，2013）；承接政府部分治理任务，例如引导律师协会参与公共安全治理（戴康、陈鼎祥，2023）；强化政府部门的能力并延伸其资源，例如开展贴近群众的思想政治教育（纪莺莺，2017）。

政府的吸纳策略在提供制度化参与渠道的同时，也重构了社会组织的行动边界。有研究关注到项目化运作使得社会组织变成行政指标的被动执行者（王清，2017），条块结构催生出高度嵌入基层的“小而全”组织（黄晓春，2015）和基于部门统合主义的派生型组织（史普原、李晨行，2018）。与此同时，社会组织的发展策略也从坚持自主性转向利用制度框架拓展自身发展空间，例如分层嵌入跨层级发包（徐盈艳、黎熙元，2018）等。

总体上看，管理逻辑与吸纳逻辑各有侧重又相互补充，较为全面地展现了转型时期国家与社会组织的复杂关系及演进历程，但仍留下一些未尽的研究议题。首先，管理逻辑和吸纳逻辑主要关注大城市场域内的政社互动。县域社会组织的发育程度远不如城市，更重要的是它们多源自乡村内生的自治力量，例如老人协会、乡贤理事会等组织，都是地方政府为挖掘传统治理资源而有意识地将其合法化或正式化。县域社会中的国家赋权与社会整合过程有待更深入挖掘。其次，既有研究大多基于“强国家-弱社会”的权力预设，关注社会组织在政府扶持和制度约束下的依附性发展形态。但是，国家与社会之间的强弱关系既是结构性的，也是情境性的。县域社会具有鲜明的地方性和乡土性，这种文化底蕴在特定领域具有强大的动员能力和影响力，例如在本文讨论的民间慈善领域。相应地，基层政府在应对民生供给任务时反而经常遭遇基础性能力薄弱、自主空间不足等困境。具体时空情境下的实际权力分配和政社互倚需求，可能催生出社会组织新的角色担当和行动方式。基于上述情况，本研究将视角转向乡土社会，深入剖析雄镇Y基金会在政社民生供给间的“桥接”作用，探究县域政社互动的地方性情境与生成逻辑。

二、民生供给网络的公、共领域与桥接中介

日本学者田原史起曾指出，中国农村同时有“公”“共”“私”三个领域在供给公共品，它们分别遵循着政府的“再分配原则”、社区的“互惠原则”与市场的“交换原则”（田原史起，2012）。国家职能变化以及相应的政社关系调整，导致了这三个领域的权重和组合方式在不同历史时期差异显著，尤其是在民生领域。“民生”在字面上就是人民生活的缩写，近似国际上常用的“福祉”（Well-being）一词。民生供给涉及民众切身利益，包括教育、医疗卫生和社会

保障等具有再分配属性的社会福利。

传统中国的民生供给多发生在以宗族、村庄为边界的“共”领域。乡绅群体扮演着重要角色，组织兴办义学、贡献义田、兴修水利道路等，并承担起扶贫济困、裁断纠纷的家长式任务（张静，2007）。进入21世纪，特别是农村税费改革以来，国家迅速建立起基本覆盖全民、全生命周期的民生保障体系。尤其是在乡村，大量民生事业从社区事务转变为国家任务。但是，“公”领域的扩张并未完全替代或消解乡土公益，诸多县域社会的民生供给网络至今同时存在着两套闭合系统，分别是政府主导且规模持续扩张的“公”领域和立足乡土社会且内生资源丰富的“共”领域。这两套系统间存在着结构洞，亟待有效的中介桥接。

（一）民生供给网络的公、共领域

由政府主导的公领域和基于乡土社会的共领域是两套高度差异化且各自运转的民生供给系统。政府民生供给以多层级政府共担的公共财政为基础，提供的是面向辖区民众、基于公民权利的基本保障或社会救助，强调公共服务的普惠性、公平性与均等化。统计数据显示，21世纪头20年，我国财政中的民生支出已快速增至公共支出的绝对主体，已达到当前OECD（经济合作与发展组织）国家的平均水平（焦长权、董磊明，2022）。分税制以来，由于部分地方财政拮据、基层公共服务能力下降，中央基于“保民生”原则以专项和项目的形式拨付大量财政转移支付，使得项目制成为该领域运行的主导机制。项目制是一套高度理性化的技术系统，除了“一事一议”、指标明确的目标管理，还设置了严密的过程控制程序。条块结构的政府科层体系支撑并强化了项目制的管理模式，同时又整合了纵向压力加码、横向竞争排名以及监督问责等政治动员机制。但是，政府多层级治理也必然出现委托—代理困境，例如供需不对接导致项目进村的“最后一公里困境”（桂华，2014），项目资源分配过度集中于“示范村”与“整治村”两极等。

社会主导的民生供给被普遍称为“公益慈善”，通过收集社会组织、企业和普通民众等社会主体的公益捐赠获取资源。但相较于城市慈善事业，县域公益慈善具有浓厚的乡土特征，高度依赖于乡土社会的资源、规则与运行方式。乡土社会是基于血缘、亲缘与地缘等强关系所组建的、亲疏有别的“差序格局”（费孝通，2011），同时又呈现为以宗亲精英或能人所构建的“圈子”这种圈层化关系网络（尉建文等，2021）。一般来说，居于圈子中心的社会精英要想赢得其他成员的认可与威望，除了自身的经济实力和社会身份，还要展现出奉献乡里、反哺桑梓的道德情怀。乡贤道德规训以及熟人信任、社会声望、身份满足感等社会性收益，促使这些精英主动投身敬老助学、修祠建庙以及修桥铺路等乡村公益事务。这被视为公共组织功能缺失时公共物品供给的替代性选择（孙

秀林，2011)。但是，这些民间慈善不但形式较为传统，以物质奖励或设施建设为主要形式，而且受众面有限，多数只面向所在宗族（家族）或辐射到自然村的范围。由于绝大多数精英都是“离场乡贤”，慈善的生产过程多经人情关系委托圈子内的亲属或老人会全权管理，倚重代理人的道德威望和熟人社会的面子、舆论等非正式问责施以监督。由此可见，政府主导的公领域和乡土社会生成的共领域是两个独立运行的系统，依托两套相互独立的组织体系和资源，提供覆盖面、内容形态上都有所差别的民生产品（见表1）。更重要的是，两个系统内部维持着高频的信息互动，又生成有效规范以制裁失信行为，维护稳定预期，符合科尔曼所提出的“闭合社会网络”（Coleman，1988）^①。

表1 民生供给公领域与共领域的差异

	公领域	共领域
功能定位	民生保障	公益慈善
供给资源	财政投入	社会资源
组织基础	行政条块结构	圈层式乡土网络
运作机制	项目制运行	熟人社会规则

资料来源：作者自制。

（二）民生供给网络的桥接中介及研究假设

民生供给的公、共两个领域都是内聚力强的闭合系统，倘若从社会网络视角看待地方性民生供给，两个系统之间便存在着明显的结构洞。“结构洞”这一概念是伯特提出的，指人际网络节点间的非冗余关系，“彼此之间存在结构洞的两个关系人向网络贡献的利益是可累加的，而非重叠的”（罗纳德·S.伯特，2017：18）。作为网络节点的行动者可以是个体，亦可扩展至组织、组群等分析单元（Shipilov & Li，2008）。对于后者而言，倘若两个组织或系统间由于差异化的逻辑造成隔阂或未建立起有效联系，也可视为出现了结构洞。

从地方性民生供给的整体资源配置看，公领域与共领域都旨在让民众共享发展成果、实现共同富裕，因此又被称为“第二次分配”和“第三次分配”。与此同时，这两个领域内部又都存在其自身难以克服的运行困境。公领域面临着地方财政压力过大、项目分配不均衡、常陷入繁文缛节以及项目进村“最后一公里”等难题，还容易在动员体制下出现基层压力超载的情况。有些基层政

^① 科尔曼提出的“闭合社会网络”（Closure of the Social Structure）指社会网络内部的成员间具有高度互联的关系，有助于执行规范、建立信任和履行义务，并以可信的集体制裁维护闭合网络。与之相对的是开放网络结构，缺乏可信的集体制裁和声誉机制，无从限制负外部性行为或鼓励正外部性行为。

府为应对上述治理挑战，便“借”社会组织之“道”重塑其灵活性与弹性（黄晓春、周黎安，2017）。而共领域则受限于强关系网络，公益覆盖面狭窄。更重要的是，慈善形式单一且规范性不足，容易造成“村村建校”之类的低水平重复建设，或者因为不了解政策而导致违规搭建。从传统的乡土公益迭代升级为规范化、高质量的现代慈善很难在该领域内自发实现，需要外部力量的干预和现代思想的撬动。正如开放组织理论所言，“对互倚性和不确定性问题的典型解决方法就是加强协作，这意味着加强彼此活动的相互控制”（斯科特，2002：186），从而形成两个独立领域间结构洞的“桥接”需求^①，也可视为“双向借道”。

因此，本文提出第一个命题：民生供给公、共领域的内在运行困境催生出两者间的“桥接”需求。

客观需求并不直接产出现实结果，转化效能取决于结构洞中介的桥接战略。伯特指出占据结构洞，一是具有信息优势，特别是异质性的知识和资源，由此带来新的观点或机会；二是形成控制优势，结构洞两侧的群体依赖占据它传输特定资源或开展合作（Halevy et al., 2018）。然而，上述优势发挥与结构洞中介的组织身份、资源禀赋、排他性以及桥接策略紧密相关。

组织控制环境依赖的桥接战略，根据组织间关系可区分为共生性（Symbiotic）和共栖性（Commensalistic）两种类型（Pfeffer & Salancik, 2015）。共生性关系指向同一产品系统上下游组织间的资源依赖，所对应的桥接方案为市场购买或自行生产。上文提及的“借道”机制属于共生性政社关系，政府通过项目合同方式将部分行政任务或公共服务外包给社会组织，甚至通过“内部人化”强化社会组织的依附性嵌入。而共栖性关系则发生在提供类似功能产品的组织或系统之间。县域民生供给网络中的公领域和共领域就呈现出这类关系。相应的桥接方案包括组织间的共同抉择、结成协调行动或共享资源的战略同盟以及组建追求共同目标的区域性联盟等，这些同样是结构洞中介可选择的桥接策略。

因此，本文提出第二个命题：民生供给网络的中介者通过特定的桥接战略获得占据结构洞的优势。

当网络成员单元从个体层次扩展到组织乃至群体层次，就需加入对组织要素、群体结构、文化要素等的考量。例如组织形式，它不仅影响生产效率，也承载政治、文化层面的价值。一个组织公开宣称的形式要件（如性质、宗旨、正式结构、活动模式等）既有塑造外部预期的符号意义，也有规范组织内部行动的功能价值，名实不符很可能会引发对其合法性的质疑。这种组织形式的专用性“不仅表现在某些组织形式只能用于某些用途，同时也表现在某一形式的

^① 有的翻译为“桥接”“桥梁”“搭桥”“桥”，英文均为“bridge”，本文统一翻译为“桥接”。

组织职能由相应的行动者来使用”（田凯，2004：68）。这种对于正式结构理性化的合法性要求随着社会现代性程度的提升在持续加强（鲍威尔，2008）。

从另一个角度看，行动主体选择了特定的组织形式，就获得了与其角色认知和法定规范相符合的行动方式与资源渠道。地方政府也在积极开发组织形式的治理红利，例如内部分化出慈善组织以获取社会慈善资源，但是这背后是政府掌握实际治理控制权的政社失衡关系。县域民生供给的公、共领域本是独立且平行的，中介组织需要构建对双方显著的共益性才能牢牢占据结构洞（盛亚、范栋梁，2009）。具体而言，在效率上要促使领域间信息和资源的有效流动；在关系上要维持两个领域间的平衡，避免因某种程度的非均衡性依附而丧失另一方的信任。此外，结构洞位置处于弱连接状态，网络密度和集群性较低，规则约束也较弱，为中介组织创造了有利的创新环境（严亚兰等，2019）。中介组织可借创新的组织形式引入外部知识，提供突破既有结构的思路和资源。

因此，本文提出第三个命题：结构洞中介的组织形式会影响到其桥接功能的发挥和民生供给质量。

当今县域社会形成了在功能定位和运行方式等方面都差异显著的公、共两个民生供给领域。这两个领域内部关联紧密而相互间则存在明显的结构洞。本文围绕双方的桥接需求以及中介组织何以发挥结构洞优势形成三个研究命题，将以东南沿海雄镇的 Y 基金会作为案例，探究该社会组织何以占据结构洞，又如何桥接公、共两个民生供给领域，县域社会中有哪些结构性要素在支撑和维系这个共益性结构洞。

三、研究方法 with 案例介绍

A 市雄镇是一个典型的侨乡和民营经济重镇，现有常住人口近 5 万人，而海外和港澳台侨胞有近 3 万人。雄镇人围绕服装制造从家庭作坊做起，而今不仅形成完整的产业链，还诞生了百余家规上企业和诸多国内外知名品牌。当地民间慈善素有传统且风气盛行。在政府搭建的民生保障体系之外，庞大的华侨和企业家群体在助学敬老、村庄建设等方面也慷慨解囊。Y 公益慈善基金会（下文简称“Y 基金会”）成立于这一社会环境中，长期通过桥接公、共两个领域提供高质量的镇域民生服务。

本研究采用单案例研究，围绕雄镇 Y 基金会的组织运行及其与基层政府开展民生合作的情况开展资料收集，并对资料进行加工梳理和深度挖掘，以求呈现这种政社关系形成的关键条件、动力来源和因果机制。案例选择基于以下两点考量：一是该案例符合最不可能案例原则，具有与现有理论解释或推论结果相背离的反事实特征。既有研究中管理逻辑和吸纳逻辑都凸显政府主导特征，

而该案例则呈现出政社双方在维持较高自主性下的合作治理状态，甚至显现出社会主动“支持”政府的意味。这是在县域社会中自然生成，而非政府有意打造的样板工程，有待进行探索性的理论解释。二是该案例选择也遵循极端案例原则^①。雄镇地处经济发达且宗族文化保存完好的东南沿海地区，由此集中放大了那些潜在或分散的乡土要素，更有助于探究它们对于社会品格和政社关系的影响。为了全面掌握案例情况，研究团队于2022年到2023年间多次前往雄镇进行实地调查。对基金会负责人、常任理事成员、乡镇干部、村社区干部以及当地企业家等20余人进行半结构式访谈，同时收集查阅政府规划纲要、雄镇政策文件、Y基金会公众号以及内部文件等材料，多渠道收集资料加以辅证和补充。

Y基金会是在政社精英共同倡导下组建的。2015年10月底，雄镇时任党委书记与本地知名企业家H先生商讨，成立镇域公益组织以改变当地分散化的村级慈善格局。于是，H先生牵头、联合四位颇具号召力的本土企业家名流^②作为共同发起人，于当年年底成立非公募基金会^③。Y基金会首期募资1.3亿元，运行8年以来，社会影响力仍在持续扩大，累计接受捐赠3.6亿元，物资约60万件。同时，它发展出慈善、理财与商业运营三种较为稳定的资金来源。其中，慈善收入包括基金会成员和社会面的慈善捐款。Y基金会利用成立、换届等契机，或举办慈善义卖、嘉年华等活动推动募捐。筹集到的善款又作为本金进行理财投资以获取相对稳定的增值收入。而商业收入则来自基金会运营的公益品牌商店，它通过低价销售本地企业捐赠的实物而获得公益营收。

该基金会依托一套兼具规范性与专业性、精简的慈善组织架构开展运行（见图1）。首先是以理事会作为决策机构，实行一人一票的民主决策。其理事会由17名理事组成（同时设3名监事），每年度至少召开两次全体会议，负责审议上年度工作报告和资金使用情况，对年度工作计划和重大事项进行决策。闭会期间还设置轮值理事小组（每季度轮换）负责日常事务和决策调整。其次是理事会下设“一办五组”作为执行机构负责具体业务。Y基金会围绕“教育、慈善、敬老、强村、生态”五大公益领域设置了4个业务部门，此外还设海外

① 极端案例指的是该案例在自变量或因变量呈现出极端取值，这能放大自变量或因变量的某些特点并且凸显这些特点之间的关联，以便更好地观察变量之间的因果关联。详见 Seawright, J. & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political research quarterly*.

② 这四位企业家分别兼任雄镇海外投资协会会长、商会会长、侨联主席和企业家联谊会组长。

③ 据了解，A市所在省级政府曾于2014年1月将非公募基金会登记权限下放到县级以上民政部门，此权限于2023年被重新收回省民政厅。Y基金会全称为“A市Y慈善公益基金会”，业务范围可覆盖A市辖域，实际活动主要在雄镇开展。

联络组，负责动员和对接华侨乡贤。Y基金会每年都将理财收入约600万元分配到“一办五组”作为活动经费。随着H先生企业版图的扩张，Y基金会在上海、澳门、菲律宾等地设置站点，在当地开展扶贫济困、环保宣传等公益活动。

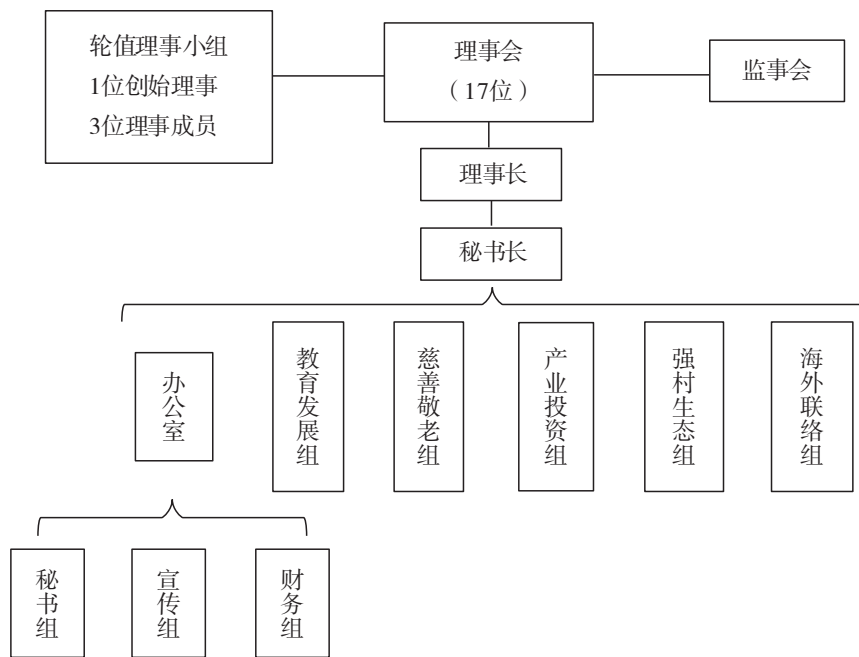


图1 Y基金会的组织架构

资料来源：作者自制。

四、雄镇民生供给网络中的组织桥接

可观的募款规模、持续的造血能力和规范的组织架构为Y基金会的组织存续与有序运行奠定了坚实基础。而占据结构洞位置的Y基金会采用战略同盟、共同决策等桥接策略，并依托现代慈善组织形式，开展公、共领域的信息资源互补，提供创新性的民生服务，显著提升了地方性的社会福利水平。

（一）资源整合与战略同盟

雄镇民生供给的公、共两个领域拥有高异质性、高互补性的知识和资源。例如公领域的民生项目覆盖面广且规范性强，但程序烦琐，过程成本高。而且实质性处理项目的基层政府不但行政权力有限，而且财政自主性不足，往往很难根据发展计划或轻重缓急来统筹调度行政资源或财力。在乡土社会中运行的共领域虽然能筹集到规模巨大且能灵活使用的社会资金，但是慈善行为大多面向宗族内部，且慈善形式传统，缺乏规范管理。“同盟就是通过协调行动或共享

知识、资源，以追求共同目标的两个或两个以上的组织之间的协定”（斯科特，2002：189），核心就在于以合作或网络形式实现资源的互补与整合。

1. 大型民生工程

政府投建的民生工程，例如学校、医院或农贸市场等，往往建设规格高、投资规模大，给基层政府带来巨大的财政压力。以教育为例，税费改革以来，除了教师工资“以县为主”发放，其他办学费用，特别是校建项目则依靠各级政府配套的专项资金和自筹经费（周飞舟，2006）。雄镇中心小学随着办学规模扩大，校舍严重不足、周边无扩建空间，急需整体搬迁。为筹措巨额的新校区建设费用，校方多方奔走但成效不佳。雄镇虽然民营经济发达，但每年可支配的财政资金仅3000万左右。除去日常运转经费和各业务口的固定支出，仅有1/3可投入重点项目。在财政并不充裕的情况下，基层政府的公共服务投入多采取“逐底竞争”策略以应对上级考核。此外，他们也会通过申请项目来争取上级财政补助，但需要满足相应的资金配套要求。

“年底上级对镇街的绩效考核中有一项是要完成教育投入增长，每个镇街都是掐到比去年多一点点就好，今年210万，明年可能就220万，那也是杯水车薪。目前我们市（县级市）教育项目的财政体制是5：3：2，市级财政承担50%，500万封顶，其他都要镇级财政和学校自己想办法。这类项目很多，不发动社会各界怎么弄？有的镇街捐资风气没那么好，就不建了，也不是硬指标。”（镇人大主席C-20230511）

雄镇一直都有社会捐资建校的民间慈善传统，很多坐落在村庄内的中小学校都是村集体出地，村民集资与华侨捐款一起创办起来的。尽管村办学校生源严重流失，但是各村的民间校董会基于恪守祖业的伦理责任，仍在持续投资维系运营乃至提升其硬件水平。得知雄镇的镇区更新改造工程中规划了中心小学和中心幼儿园的新校区建设，H先生主动提出在Y基金会设立专项基金以全资捐建这两个新校区，预计总投资超过3亿元。在H先生和Y基金会的带动下，当地企业家也纷纷捐款支持镇区其他学校的建设项目。以Y基金会为平台的慈善募捐，既避免了基层政府因配套经费不足而弃建工程，又为社会慈善资金找到了更高质量的镇域公益项目。

2. 常态化民生服务

雄镇乡土社会历来高度重视教育、养老和对困难群体的帮扶。各种以宗族或自然村为单元的校董会、老人会或家族基金都在积极筹资用于上述慈善活动。理论上，慈善组织救助是政府社会保障体系的补充，但现实情况多呈现为政府扩张与慈善收缩这种此消彼长的形势。在与雄镇政府的常态化合作中，Y基金会尝试调和公、共两个领域同质化供给的冲突，将其转变为基于信息互通、提质

扩面的民生供给组合。

教育是涉及千家万户的民生领域。相较于硬件设施，师资力量更是影响当地教育质量的关键因素。吸引和留住优质师资的常见举措就是提高其待遇水平和奖励幅度。然而，雄镇中小学教师工资是由市教育局统一发放，奖励部分也因囿于上级的制度约束而缺乏激励强度。这背后其实是两级政府间的行政价值冲突：市教育局出于公共服务均等化的统筹考量，讲究“一碗水端平”，而雄镇政府立足属地责任，亟待提升辖区教育质量和地区竞争力。

“奖教奖学政府框得很死，不能随便花。可以奖，但是标准、范围、频次，上级都有严格要求，要审计的。如果你是市长，你也不会允许这么搞，对其他镇不公平。政府的角度要讲公平。”（副镇长 S-20221208）

Y基金会承接了政府“做不了”的事情，每年开展尊师重教周活动，奖励上年度表现优异的教师，组织他们外出培训等。此外，他们还捐赠图书给学校，邀请名师开设讲座，组织各类体育夏令营以及世界名校游学等活动。迄今为止，教育发展组每年经费开支都是最多的，基金会现有支出的70%都投入到教育领域。

敬老救助也是Y基金会固定的开支内容。A市民政局出台了覆盖面很广的“四帮四扶”专项社会救助政策^①，但是配套的财政指标和额度有限。慈善敬老组利用年度经费扩大覆盖面，为更多的低龄老人和困难群体发放慰问金。基金会还在重阳节期间设立敬老感恩月，组织慰问60岁以上老人、结婚60周年以上夫妻以及四世同堂的家庭。镇领导也会牵头组织并且亲自入户慰问。“政府在场”的慰问场景，不仅是Y基金会桥接公、共领域的表现，也帮助政府在民众面前树立了良好的形象。

“我们也是根据镇里提供的名单开展慰问活动，不管是老年人还是困难群众。民政口的信息是最完整的，而且每年会安排村里去摸底更新。如果让我们自己去摸排信息，几乎是不可能的。”（Y基金会轮值理事 G-20220722）

“四帮四扶”的政策内容中有引导社会捐助的任务，需要各镇街“想办法”落实。以此为契机，Y基金会创设了常态化的雄镇救急难基金。无论是本镇还是外来居民，遭遇突发疾病或困难时都能便捷地申请到1万元以内的补助。虽然额度有限，但能解受困者的燃眉之急，目前该基金每年稳定支出30余万元。

“我们接过一个案子，有户外来家庭，夫妻都在工厂上班，小孩的手指在出租房被机器绞断。断了后他们没钱，找老板、找村里。村里让他来找我们。基金先垫付了1万元手术费，医院才给做手术。时间长了可能就接不

^① “四帮四扶”为帮就业、帮就医、帮就学、帮安居，扶贫困、扶老幼、扶伤残、扶志气。

上了。”（Y基金会副秘书长Z-20230512）

Y基金会在教育、敬老、救助等领域的公益活动同时跨越了村庄宗亲边界和政府职能边界，实现了地方性民生供给的扩面与提质。政府救助侧重托底，以保障民众基本生存需求为目标，而救急难基金和奖教活动等辅助则增加了救急和发展的功能，为雄镇编织了更为全面的社会保障网。

（二）结构嵌套与共同决策

组织层面共同决策的方式是将外部集团的代表招募到组织的决策机构和顾问团队，例如企业的董事会、政府资助的项目组织。这种构建组织间相互依附性的桥接战略有助于营造“联合阵营”，让新旧决策者共享公共责任与履行责任的权力（塞尔兹尼克，2014）。而占据公、共网络结构洞的中介组织，则是将居于结构洞两侧的政府代表与社会精英整合到同一组织平台，并通过关系嵌入实施共同决策的桥接战略。

Y基金会“一办五组”的组织结构就凸显出政社高度嵌套的共同决策战略。教育发展组、慈善敬老组、强村生态组、产业投资组和海外联络组这5个具体业务部门均由5名正式理事担任组长，乡镇时分任分管领导兼任副组长。办公室负责基金会的行政性事务和财务管理，下设秘书组、宣传组和财务组，其业务均由雄镇政府对应的业务科室人员具体执行。对于这6个部门的年度活动经费，分管领导可以根据乡镇的现实需求与发展规划，和组长商定项目策划和资金安排，再交由理事会集体决策。这种关系嵌套、交叉任职的方式一方面最大程度地减少了基金会日常运营的人力成本，以行政制度最大程度地保障了其规范性，另一方面又在积极促进政府治理需求与基金会公益功能常态化、高效地对接。

“镇里的分管领导担任副组长，预算分到各组后，他自然要主动去思考、测算一下，今年基金会安排的这些额度，我要怎么花？这个板块目前全镇最缺的是什麼？政府又没法第一时间补到位的是什麼？”（镇人大主席C-20230511）

1. 撬动体制内部资源

以强村生态组为例，该组每年有100万元预算可用于推动镇域各村庄的环境整治、产业发展等工作。市农业局在2017年开展农村人居环境整治和微景观建造活动，引入国内19支高校队伍驻村打造微景观项目。该活动引发了热烈反响，但因财政预算变动而未能持续开展。雄镇农业农村部门在Y基金会这笔自主资金的支持下^①，借鉴市里的做法持续开展了6批“一村一景”创建评比。这些高校团队在3年内总计完成173个微景观，整体提升了辖区所有村庄的乡风

^① 每个微景观项目提供1万元补贴，为大学生团队提供基本的生活保障和材料费用。

样貌。以此为基础，雄镇自2023年起承接省级乡村振兴示范乡镇的创建任务。为调动各村创建的积极性，镇里专门出台了推进整镇乡村振兴的鼓励措施文件，对获得各级荣誉、培育特色品牌或壮大集体经济等指标任务追加一次性奖励。文件中明确提及“扶持资金在Y公益基金会强村生态资金100万元的基础上，其余部分由镇财政统筹补充”。

“想做乡村振兴，政府不花一些钱不行，没法带动村里做事……基金会有一块经费来扶持，方向、规则由我们来定。这次做这七条奖励措施是实打实的。这个村做了什么符合奖励的，我就奖励你。”（镇便民服务中心主任W-20221208）

这种桥接方式究竟是弱化乡村自主性还是引导其发展，从网络视角看，取决于资源供给网络中不同主体的相对支持强度（Padgett & Ansell, 1993）。现如今，国家主导的项目资金成为乡村建设的主要资金来源。当地部分村庄通过整合试点村培育资金或政府各口的项目资金，发展为远近闻名的明星村，所以镇村两级都很重视引项目进村。乡镇位于行政体系的末端，汇聚了各职能部门的政策信息，也更了解项目运行规则和包装策略。这种结构嵌套所形成的共同决策方式，有助于乡土社会更加充分地把握和开发体制性红利。

此外，多数政府项目都要求村级经费配套或者“以奖代补”，这就要求村庄拥有一笔启动资金，后续的项目申请才能持续滚动起来。这一规则对于那些集体收入微薄的村庄而言是关键性的制约因素。所以，Y基金会为那些相对成熟的村集体经济项目，例如光伏发电、充电桩建设等，提供一笔6万元到10万元不等的启动资金补助。有需要的村庄可以向基金会申请，除了能解项目先期的燃眉之急，还有助于扭转传统的乡土慈善观念，为动员其他村庄精英捐资起到示范作用。

“有项目，没有村财也很难。我们也会去跟乡贤‘做工作’，有时候也不成。他们更习惯于捐给老人会，直接给老人发钱简单、看得见。产业发展的就更难，他们捐钱本来就图个好名声，不愿意被人说回来赚村里的钱。”（当地A村书记L-20221213）

2. 维护社会自主空间

虽然雄镇财政不算拮据，但仍有诸多民生任务不得不向社会“化缘”，包括前文所述的项目配套资金等。有学者认为，这是基层政府向下攫取资源的“逆向软预算约束”（周雪光，2005），而在雄镇干部眼里，则是“左右为难”的棘手任务。

“比如‘四帮四扶’，市里规定除了职能部门配套经费，乡镇也要配套经费，因此需要发动当地商协会或者企业家捐助。我是分管民政的，4个名额我就得去找4个人来认捐。这事发动一下，那事发动一下，企业家们也会

被你找烦的。”（副镇长 S-20230312）

法律明确禁止“行政募捐”或“行政摊派”行为，乡镇干部只能动用个人关系网络来应对行政权力无法覆盖到的地方。这不仅增加了干部的人情负担，也不利于构建可持续的政商关系。Y 基金会则为解决这一难题提供了汇集公益资金的“蓄水池”。在征得理事会同意后，这些公益配套资金直接以慈善组织捐赠的形式，从基金会年度经费中支出。尽管结果是相同的，但形式渠道的转变赋予其不同意义，带来更为深远的社会影响。

“这种事一旦从官方下来，就会给人感觉像强派任务一样。但如果从公益角度出发，从个人爱心、内驱力来挖掘，企业家们做了这一次，下一次还愿意再做。”（Y 基金会轮值理事 G-20220722）

（三）慈善形式与创新性生产

Y 基金会的法定身份是慈善基金会，这一组织形式赋予其非营利组织的行动资源与专业服务能力，这些异质性知识是居于结构洞两侧的政府与乡村自组织所不具备的。Y 基金会借此开展的创新性民生供给包括组建志愿者队伍、捐赠者个人慈善基金托管和定向捐建项目等。

1. 多元化志愿资源

政府常规动用的行政资源包括体制内的权力、财力和组织人事等等。在“倒金字塔”行政结构下，基层政府可调度的行政资源相当有限。Y 基金会在乡土社会守望相助这一精神基础上，引入现代慈善逻辑以拓展性吸纳社会性资源，丰富当地公益慈善活动。

Y 基金会利用其精英网络和组织影响力，在学校、工厂和村庄各领域广泛动员，在镇域范围内组建起千余人的志愿者服务队。依托这些志愿者，基金会的各职能组才得以常态化地开展各类公益活动，例如慈善敬老、植树造林、家园清洁、文艺下乡等。这些活动既与政府常规的业务工作相配合，又充分发挥其灵活、亲民的社工优势。这在公共卫生事件发生时表现得尤为突出，Y 基金会不仅有序地接收、管理和分配海内外乡贤的捐款和物资，还组织志愿者参与到隔离点的日常管理和慰问关怀。

“基金会主动来跟镇政府对接，快速召集人员开展志愿关怀活动。哪里缺什么物资，他们也想方设法帮我们调配。”（镇党政办主任 F-20230510）

此外，Y 基金会还利用其外地站点为家乡链接高质量的公益资源。例如，邀请上海某足球培训团队到雄镇开办夏令营，迄今已经连续举办 5 届，极大提升了雄镇少年足球队的专业实力。教育发展组还开办大学堂，邀请名师或名人到场讲座。这种高水平、稀缺资源的跨域汇集为当地民众提供了更高质量的公益服务。

2. 规范化托管服务

慈善机构的资金来源于公众捐赠，也发展出针对捐赠人需求的专业服务，如定向捐赠项目承建、冠名基金托管等。H 先生所在企业全资捐建镇区两所学校时便采用“交钥匙工程”形式，即校区设计、施工、装修等都由 Y 基金会作为建设主体负责实施，工程完成后再将新校区的所有权和管理权移交给政府。据了解，雄镇越来越多的定向捐建工程都采取这种形式，而不再直接捐资给政府代建，基层政府也乐见其成。在建筑质量和合规性得以保障的前提下，政府工程相较于一般建设工程需要进行更为严格的项目论证、招投标以及审计验收等法定流程，这无形中会耗费大量时间并增加成本。

“Y 基金会代建，也会招投标，也有一套严格的手续。而且能省下一笔可观成本，还能更好实现捐赠者的想法……没有 Y 基金会，就没办法‘交钥匙’。H 先生不能叫他的企业直接去做。政商关系比较微妙，企业这类主体的可信度不够，人家会怀疑它的用心或工程质量。基金会就不会，它在公众眼里是有信用的。”（副镇长 S-20221208）

雄镇的村级民间慈善很活跃。正如上文提到的，华侨、企业家的项目捐款或冠名的慈善基金大多是指定村内亲属族人或老人会、校董会等作为监理人，款项进到私人账户由其管理和使用。宗亲人情与乡土规则的约束力不强，经常出现资金使用不规范甚至导致工程有始无终的情况。有些乡贤因此对村庄失去信任，并就此中断对家乡的捐赠。然而，一旦政府插手监管这类资金，又容易留下“与民夺利”的恶名，甚至破坏当地宝贵的民间自治基础。Y 基金会是专业的社会组织，能够为这些华侨和乡贤们提供兼具灵活性和规范性的托管服务。例如，目前 Y 基金会承接了一些以某村、某宗族或捐赠者冠名的慈善基金托管业务。由基金会作为资金托管方，在保障了慈善资金规范使用的同时，也为捐赠者提供了慈善抵税、信息反馈等周到服务，有助于塑造更为持久的社会慈善力量。

“一是企业它有税收可以抵掉，我们这方面的手续很完善、很正规。另外，基金会有很好的制度架构，有公家的账户，政府监管也很严格。村里的老人会，他们的账目就比较乱。而且，我们还会有详细的报表送到捐赠者手上，开支什么、怎么支出等一目了然。他们都觉得这个很好，有些后来还追加捐赠。”（Y 基金会副秘书长 Z-20221209）

目前在雄镇，有些村级公益捐建项目也会指定 Y 基金会作为承建方。这些项目理应由村“两委”担任建设主体。但是在“村财镇管”的制度下，捐赠资金一旦进入村级账户就要参照财政资金管理，经历村书记、包村干部到乡镇领导的层层签字把关。相较之下，Y 基金会凭借其规范化、透明的管理成为另一种可信赖的选择。它们除了提供“交钥匙”形式的公益工程代建，也可以作为资金托管方对乡村自组织承建工程进行审计，有效地保障了工程质量和捐赠者权益。

“虽然Y基金会收取10%的统筹经费，但本质上是好的，有人帮你监管，包括工程质量和资金使用都帮你把控。像老人会，肯定会产生一些招待费用……承包工程的或许因为熟人关系就介入了。以前大家睁一只眼闭一只眼，觉得这是正常的，但是有规范的制度后就不容易发生了。”（当地企业家X-20230511）

五、桥接：民生供给网络中的社会组织角色及其社会基础

（一）民生供给网络中的“桥接型”社会组织

既有的政社关系研究基本认同如下判断，即政府会根据自身遭遇的治理挑战灵活界定社会组织的作用和功能，借道社会组织重塑自身的灵活性与弹性，以至主动发展对其全面依附的派生型组织。从政府治理的角度看，Y基金会的“桥接”角色在一定程度上也实现了借道的效果，包括为政府功能补位、化解行政改革难题，但是两者背后所呈现的政社关系存在实质性差异。一是主导力量不同。“借道”是基于政府既有的吸纳逻辑，以自身目标和偏好对社会组织进行开发利用。所以，它们更多是从工具主义和技术层面强调社会组织处理事务的能力，让渡的权力随时有可能收回，对社会组织提升自主性与社会性也不关注。而“桥接”则是建立在国家与社会都拥有相当的资源动员和民生供给能力这一基础上的。占据结构洞的社会组织并不偏向或代表任何一方的利益，而是作为桥接中介促进整个网络的信息交流，提供更高水平的地方性民生产品。二是关于社会组织与社会的关系差异。城市的社会组织多为外源性的专业组织，与由社区、普通居民所构成的“社会”仍然是相分离的。尽管有些社会组织在借道机制下也在积极扩张其社会功能和情境合法性（徐选国、王曼曼，2023；邓燕华，2019），但在此背景下成长的社会组织，其“社会”属性总体不足。作为“桥接”的社会组织脱胎于由亲缘、血缘构建的乡土网络，其核心成员都是当地各村威望较高的社会精英群体。所以，社会组织与社会之间有着千丝万缕的关联，在动员社会资源上更具优势，但也需要持续回应民生需求以维持其社会认可度。

（二）“桥接型”社会组织的乡土社会基础

基于“借道”与“桥接”两种政社关系的差异，值得进一步追问的是在何种社会环境中可能形成政社“桥接”关系？Y基金会自成立至今已经历多任政府主官，始终致力于在民生供给领域与政府开展有效合作，这也说明这种政社关系是建立在具有深厚社会基础上的制度化形态。“中国的地方政府在正式的政治制度安排层面是基本相同的，但在非正式的权力结构层面却存在着较大差

异。”（刘明兴等，2013：29）雄镇之所以能孕育出作为桥接的社会组织，与县域社会相对均衡的政社权力格局密切相关，这种格局是以宗族社会网络、乡贤慈善文化以及稳定的政商关联作为支撑。由此形成的规模化社会精英群体，不仅怀抱亲属情谊和桑梓情谊，还拥有对群众与基层政府同时构成影响的权威。

雄镇的宗族传统保存完整，由继嗣的房头、宗族到同宗同姓团体构成的圈层式关系网络相当发达。宗族至今仍是当地乡村社会的重要组成，除了组织修谱、祭祖、修缮宗祠等族内事务，宗族还参与管理公共资产、修订村规民约、支持养老助学以及组织基础建设等村庄事务。当地的乡村工业化发展道路也得益于宗族网络的帮助，才能在缺乏工业积累的条件下低成本地进行借贷互助、信息共享和产业链合作。市场行为与乡土文化的整合互构使雄镇社会内部蕴含着丰富的资源和自主性。国家和社会掌握着不同类型的权力来源，它们编织的权力网络并不完全重合（曼，2007）。在县域社会，政府虽然拥有管控社会的权威性政治权力，但是呈支配性、弥散性的经济与社会观念则深受宗族、华侨和企业家等社会群体影响。这种权力配置格局将雄镇政府深度嵌入当地社会，既需要在贯彻政策意志时考量乡土规则，又需要开发地方性社会资源以强化自身的治理能力。

丰富的社会资源并非必然流向公益领域，当地浓厚的乡贤慈善文化起到重要的引导作用。宗族共同体意识、华侨浓厚的家乡情结和福报信仰等传统观念，共同维系着社会精英与宗族、村社的联系。这些文化习俗经由道德约束、人情面子这些非正式制度产生巨大的社会影响，塑造出庞大的、愿意反哺桑梓、“光宗耀祖”的乡贤群体。Y基金会一直致力于开发这种乡贤慈善文化。它成立当时就在全镇域广泛动员，各村“有头有脸”的企业家和社会精英基本都有参与。基金会总部还打造了一面慈善墙，根据捐赠金额授予捐赠者差异化的荣誉称号并分类上墙，同时还定期举办各类慈善活动。这些都在打造无形的荣誉生产机制，在社会精英中间营造氛围浓厚的道德锦标赛场。

“这些企业家即使不参与Y基金会，他们也是要做慈善的……第一是情怀，发自公心的。物质上他能达到的时候，他也要精神上的一种肯定。第二是在雄镇这个地方，你企业做大了，不做慈善的话是会被人看不起的。”（副镇长S-20230312）

在地工业化的镇域块状经济将不同的乡缘要素，包括亲缘、地缘、业缘和政缘都汇聚在同一社会空间，构成了高度稳定的政商关联。尽管很多企业已发展为现代公司，完成了二代接班或开辟了外部市场，但仍然选择把总部留在雄镇并维持相互间的经济合作往来。与当地政治、社会的紧密联系使社会精英群体有动力参与本地公益慈善活动，并且将公益行动转化为其他富有价值的社会资源，例如民众的好感与支持、接近政治资源的渠道以及各种荣誉头衔等。Y

基金会聚集了当地最具影响力的社会精英群体，在当地人看来，加入该平台就拥有进入当地精英俱乐部的“入场券”。更重要的是，它在当地民生供给网络中占有良好位置，有助于获取信息优势与组织政社合作的控制优势。该基金会的轮值理事已经出现代际传承的现象，这既可被视为家族企业在进行社会资本的代际转移，也可据此预测其桥接作用是可持续的。

值得注意的是，雄镇政府和 Y 基金会都在极力维持现有政社关系的微妙平衡，采取了一系列措施避免它沦为政府工具。第一，坚持严格的财务管理制度和规范项目运行，坚持零接待费原则；第二，明确将基金会活动限定在章程规定的公益慈善领域，无论是与政府合作的项目还是接收社会定向捐资从事的活动；第三，积极拓展专业化的公益领域，包括组织志愿活动、经营慈善商店、为捐赠者提供慈善服务以及拓展外地站点等。“声誉形成的过程，同时也是组织身份塑造的过程，是组织成员认同某种行为模式的过程。”（邓燕华，2019：153）Y 基金会组织声誉的扩大以及政府对其桥接功能的依赖，推动着双方厘清社会组织的组织边界，自觉遵守行为规范。

六、结论与讨论

县域社会在诸多层面都区别于城市空间，例如社会成员间天然团结而非原子化割裂，政府保障与民间慈善公、共两个民生供给领域同时活跃。在雄镇，Y 基金会长期占据两个领域间的结构洞，不仅通过战略同盟、共同决策等桥接方式推动双方信息交流与资源互补，还积极开发慈善组织的志愿形式和专业化服务，显著提升了地方性民生供给水平。县域社会中社会组织的桥接角色是政府与社会双方需求共同塑造的。一方面，在行政理性化改革与监管问责持续强化的背景下，自主空间有限的基层政府依靠社会组织动员社会性资源，增强其治理能力。另一方面，Y 基金会脱胎于乡土社会，在遵循民间慈善的社会性规范的同时意图推动乡土公益的现代化转型。由此可见，这是当地政社精英之间基于地方道德良俗所达成的共意和协作，而非任何一方强势作用下的结果。

这可视为基层政府与社会组织围绕民生供给领域开展共治（Cogovernance）或协同治理（Collaborative Governance）的具体形式。公共服务生产研究已经关注到在提供者与服务用户之外还有新的行动者类型，即共同生产中介。中介角色一是代替或代表提供者提供服务；二是支持提供者共同生产，为公共服务交付提供额外的支持（Haug, 2024）。国内围绕项目外包制度对社会组织的第一种中介角色具有比较充分的研究，本研究希望借由 Y 基金会的桥接作用探索社会组织在中国场景中扮演第二种中介角色的行动策略，以及其与公共服务提供者的合作形式。与此同时，Y 基金会的桥接角色是从乡土社会中生发出来的。宗族

社会网络、乡贤慈善文化与稳定政商关联共同塑造了社会组织的桥接角色。乡土是中国社会常恒的本色和底色，现代化过程绝非将其全盘抛弃，而是在与传统的有机接榫中演进。借由该案例，本文试图挖掘县域社会现代化推进中那些分散了的或潜在的地方性资源和乡土基因，寻求重组和激活它们的路径，探索县域政社关系新的可能。

必须承认，桥接政社的社会组织不一定能在所有县域社会复制。县域社会本就是兼具草根性和开放性的空间，乡村传统文化与现代化要素的差异化适配以及紧密联结，构成了各地独特的县域文化。因而，县域政社互动的具体形式可能会因文化内核而有所差异，但背后有两点是共通的：一是传统与现代交织的县域社会塑造出有别于城市空间的社会组织。Y基金会兼具社会组织、乡贤群体与企业家俱乐部多重属性。这使其在引入公益慈善的专业形式的同时，也掌握着在乡土社会中主导价值观念和动员经济的能力。二是基层治理中除了公共权力在持续引导和改造社会生活外，广泛分布在网状社会中的各类社会性组织也拥有社会控制能力。它们根植于地方性市场与乡土文化中，具有各自的运行规则。县域政府应该重视对乡土文化的尊重，引导社会力量共同合作，恰当地开发地方性资源以促成有效治理。

参考文献

- 戴康、陈鼎祥 (2023). 社会公共安全治理外包的经验探索与逻辑阐释——基于上海市H区公共法律服务的个案研究. 公共行政评论, 16(3): 82-99+197.
- Dai, K. & Chen, D. X. (2023). The Experience Exploring and Logic Analysis of Outsourcing of Social Public Security Governance: A Case Study Based on the Public Legal Service in H District of Shanghai. *Journal of Public Administration*, 16(3): 82-99+197. (in Chinese)
- 邓燕华 (2019). 社会建设视角下社会组织的情境合法性. 中国社会科学, (6): 147-166+207-208.
- Deng, Y. H. (2019). The Situational Legitimacy of Social Organizations from the Perspective of Social Construction. *Social Sciences in China*, (6): 147-166+207-208. (in Chinese)
- 费孝通 (2011). 乡土中国. 北京: 北京出版社.
- Fei, X. T. (2011). *From the Soil: The Foundations of Chinese Society*. Beijing: Beijing Publishing House. (in Chinese)
- 菲利普·塞尔兹尼克 (2014). 田纳西河流域管理局与草根组织: 一个正式组织的社会学研究. 李学, 译. 重庆: 重庆大学出版社.
- Selznick, P. (2014). *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. (Li, X. Trans.). Chongqing: Chongqing University Press. (in Chinese)
- 管兵 (2015). 竞争性反向嵌入性: 政府购买服务与社会组织发展. 公共管理学报, 12(3): 83-92+158.
- Guan, B. (2015). Competition and Counter-embeddedness: Government Procurement for Public Services and the Development of Social Organizations. *Journal of Public Management*, 12(3): 83-92+158. (in Chinese)
- 桂华 (2014). 项目制与农村公共品供给体制分析——以农地整治为例. 政治学研究, (4): 50-62.
- Gui, H. (2014). Analysis on the Supply of Public Goods in the Countryside under Project System: A Case Study of Farmland Improvements. *CASS Journal of Political Science*, (4): 50-62. (in Chinese)
- 黄晓春 (2015). 当代中国社会组织的制度环境与发展. 中国社会科学, (9): 146-164+206-207.
- Huang, X. C. (2015). The Institutional Environment and the Development of Contemporary Chinese Social Organizations. *Social Sciences in China*, (9): 146-164+206-207. (in Chinese)
- 黄晓春、周黎安 (2017). 政府治理机制转型与社会组织发展. 中国社会科学, (11): 118-138+206-207.
- Huang, X. C. & Zhou, L. A. (2017). Transition in Governmental Governance Mechanisms and Development of Social Organizations. *Social Sciences in China*, (11): 118-138+206-207. (in Chinese)

- 焦长权、董磊明 (2022). 迈向共同富裕之路：社会建设与民生支出的崛起. *中国社会科学*, (6): 139-160+207-208.
- Jiao, C. Q. & Dong, L. M. (2022). A Road to Common Prosperity: The Rise of Social Construction and Welfare Expenditure. *Social Sciences in China*, (6): 139-160+207-208. (in Chinese)
- 纪莺莺 (2017). 从“双向嵌入”到“双向赋权”：以 N 市社区社会组织为例——兼论当代中国国家与社会关系的重构. *浙江学刊*, (1): 49-56.
- Ji, Y. Y. (2017). From “Dual Embedding” to “Dual Empowerment”: A Case Study of Community Social Organizations in N City: A Discussion on the Reconstruction of the Relationship Between the State and Society in Contemporary China. *Zhejiang Academic Journal*, (1): 49-56. (in Chinese)
- 康晓光、韩恒 (2008). 分类控制：当前中国大陆国家与社会关系研究. *开放时代*, (2): 30-41.
- Kang, X. G. & Han, H. (2008). Classified Control: A Study of the Relationship Between the State and Society in Mainland China. *Open Times*, (2): 30-41. (in Chinese)
- 刘明兴、张冬、钱滔、章奇 (2013). 地方政府的非正式权力结构及其经济影响. *社会学研究*, 28(5): 26-52+242-243.
- Liu, M. X., Zhang, D., Qian, T. & Zhang, Q. (2013). Informal Power Structure and Economic Policy of Local Government in China. *Sociological Studies*, 28(5): 26-52+242-243. (in Chinese)
- 罗纳德·S.伯特 (2017). 结构洞. 任敏、李璐、林虹, 译. 上海：上海人民出版社.
- Burt, R. S. (2017). *Structural Holes*. (Ren, M., Li, L. & Lin, H. Trans.). Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 迈克尔·曼 (2007). 社会权力的来源. 刘北成、李少军, 译. 上海：上海人民出版社.
- Mann, M. (2007). *The Sources of Social Power*. (Liu, B. C. & Li, S. J. Trans.). Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 盛亚、范栋梁 (2009). 结构洞分类理论及其在创新网络中的应用. *科学学研究*, 27(9): 1407-1411.
- Sheng, Y. & Fan, D. L. (2009). Structural Holes Classification Theory and Its Application in Innovation Network. *Studies in Science of Science*, 27(9): 1407-1411. (in Chinese)
- 史普原、李晨行 (2018). 派生型组织：对中国国家与社会关系形态的组织分析. *社会学研究*, 33(4): 56-83+83-243.
- Shi, P. Y. & Li, C. X. (2018). Derivative Organization: An Organizational Study of State-Society Relationship in China. *Sociological Studies*, 33(4): 56-83+243. (in Chinese)
- 孙秀林 (2011). 华南的村治与宗族——一个功能主义的分析路径. *社会学研究*, 25(1): 133-166+245.
- Sun, X. L. (2011). Village Governance and Kinship in South China: A Functionalism Analysis. *Sociological Studies*, 25(1): 133-166+245. (in Chinese)
- 田凯 (2004). 组织外化：非协调约束下的组织运作——一个研究中国慈善组织与政府关系的理论框架. *社会学研究*, (4): 64-75.
- Tian, K. (2004). The Forming of Organizations: Organizational Operations under Non-Coordinated Constraints: A Theoretical Framework for Research on the Relationship Between Charitable Organizations and Government in China. *Sociological Studies*, (4): 64-75. (in Chinese)
- 田原史起 (2012). 日本视野中的中国精英：关系、团结、三农政治. 济南：山东人民出版社.
- Tahara, F. (2012). *Rural Leaders in China: Connection, Cohesion and Agrarian Politics*. Jinan: People's Publishing House. (in Chinese)
- 王名、孙伟林 (2011). 社会组织管理体制：内在逻辑与发展趋势. *中国行政管理*, (7): 16-19.
- Wang, M. & Sun, W. L. (2011). Social Organization Management System: Internal Logic and Developing Trend. *Chinese Public Administration*, (7): 16-19. (in Chinese)
- 王清 (2017). 项目制与社会组织服务供给困境：对政府购买服务项目化运作的分析. *中国行政管理*, (4): 59-65.
- Wang, Q. (2017). Project System and the Dilemma of Social Service Supply: Based on Public and Social Service Outsourcing. *Chinese Public Administration*, (4): 59-65. (in Chinese)
- 王诗宗、宋程成 (2013). 独立抑或自主：中国社会组织特征问题重思. *中国社会科学*, (5): 50-66+205.
- Wang, S. Z. & Song, C. C. (2013). Independence or Autonomy: A Reflection on the Characteristics of Chinese Social Organizations. *Social Sciences in China*, (5): 50-66+205. (in Chinese)
- 尉建文、陆凝峰、韩杨 (2021). 差序格局、圈子现象与社群社会资本. *社会学研究*, 36(4): 182-200+229-230.
- Wei, J. W., Lu, N. F. & Han, Y. (2021). The Differential Mode of Association, Phenomenon of Circle and Community Social Capital. *Sociological Studies*, 36(4): 182-200+229-230. (in Chinese)
- W.理查德·斯科特 (2002). 组织理论理性自然和开放系统. 黄洋, 译. 北京：华夏出版社.

- Scott, W. R. (2002). *Organization Theory: Rational, Natural, and Open Systems*. (Huang, Y. Trans.). Beijing: Huaxia Publishing House. (in Chinese)
- 沃尔特·W. 鲍威尔 (2008). 组织分析的新制度主义. 姚伟, 译. 上海: 上海人民出版社.
- Powell, W. W. (2008). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. (Yao, W. Trans.). Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 徐盈艳、黎熙元 (2018). 浮动控制与分层嵌入——服务外包下的政社关系调整机制分析. *社会学研究*, 33(2): 115-139+244-245.
- Xu, Y. Y. & Li, X. Y. (2018). Floating Control and Multi-level Embeddedness: Adjustment Mechanisms of the State-society Relationship in the Context of Contracting-out Social Services. *Sociological Studies*, 33(2): 115-139+244-245. (in Chinese)
- 徐选国、王曼曼 (2023). 行政借道与浮动生长: 政府主导型社区基金会参与社区治理的双重逻辑. *河海大学学报(哲学社会科学版)*, (1): 12-23.
- Xu, X. G. & Wang, M. M. (2023). Administrative Piggybacking and Floating Growth: The Double Logic of Government-Led Community Foundation Participation in Community Governance. *Journal of Hohai University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, (1): 12-23. (in Chinese)
- 严亚兰、张勇、查先进 (2019). 国外结构洞理论应用研究进展. *图书情报知识*, (4): 104-112.
- Yan, Y. L., Zhang, Y. & Zha, X. J. (2019). Research Progress of Structural Holes Theory Application Abroad. *Library and Information Knowledge*, (4): 104-112. (in Chinese)
- 杨佳璐、孙涛 (2019). 回应性倡导: 政策倡导中社会组织有效行动的解釋框架——基于T市与S市的双案例研究. *公共行政评论*, 12(2): 123-142+196-197.
- Yang, J. X. & Sun, T. (2019). Responsive Advocacy: An Explanatory Framework for NGO Effective Action in Policy Advocacy: A Case Study of T City and S City. *Public Administration Review*, 12(2): 123-142+196-197. (in Chinese)
- 张静 (2007). 基层政权: 乡村制度诸问题. 上海: 上海人民出版社.
- Zhang, J. (2007). *Grassroots Regimes: Institutional Issues in Rural China*. Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 张文礼 (2013). 合作共强: 公共服务领域政府与社会组织关系的中国经验. *中国行政管理*, (6): 7-11.
- Zhang, W. L. (2013). Strong-Strong Cooperation: Relationship Between the Government and Social Organizations in Chinese Public Service Field. *Chinese Public Administration*, (6): 7-11. (in Chinese)
- 周飞舟 (2006). 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响. *社会学研究*, (3): 1-38.
- Zhou, F. Z. (2006). Rural Fee Reform and the Changing Relationship Between State and Peasant. *Sociological Studies*, (3): 1-38. (in Chinese)
- Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94: S95-S120.
- Ho, P. & Edmonds, R. L. (2008). *China's Embedded Activism. Opportunities and Constraints of a Social Movement*. New York and London: Routledge.
- Halevy, N., Halali, E. & Zlatev, J. J. (2018). Brokerage and Brokering: An Integrative Review and Organizing Framework for Third Party Influence. *Academy of Management Annals*, 13(1): 215-239.
- Haug, N. (2024). Actor Roles in Co-Production: Introducing Intermediaries: Findings from a Systematic Literature Review. *Public Administration*, 102(3): 1069-1094.
- Jing, Y. (2015). Between Control and Empowerment: Governmental Strategies Towards the Development of the Non-profit Sector in China. *Asian Studies Review*, 39(4): 589-608.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. (2015). External Control of Organizations: Resource Dependence Perspective. In *Organizational Behavior 2* (pp. 355-370). New York and London: Routledge.
- Padgett, J. F. & Ansell, C. K. (1993). Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434. *American Journal of Sociology*, 98(6): 1259-1319.
- Shipilov, A. V. & Li, S. X. (2008). Can You Have Your Cake and Eat It Too? Structural Holes' Influence on Status Accumulation and Market Performance in Collaborative Networks. *Administrative Science Quarterly*, 53(1): 73-108.
- Spires, A. J. (2011). Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China's Grassroots NGOs. *American Journal of Sociology*, 117(1): 1-45.
- Zheng, Y. N. & Fewsmith, J. (2008). *China's Opening Society: The Non-State Sector and Governance*. Oxon: Routledge.

责任编辑: 李棉管

信息干预与新业态从业人员养老保险的参保意愿： 基于外卖骑手随机实验的实证研究

申梦晗 苏楚平 申广军*

【摘要】新业态从业人员是劳动者队伍的重要组成部分，现行的相关参保政策主要是以“自愿为主”的原则鼓励新业态从业人员参加养老保险，但是实际上，新业态从业人员并未积极参保。论文以外卖骑手为例，通过随机实验方法研究信息干预对新业态劳动者城乡居民养老保险参保意愿的影响。研究发现，关于养老保险的收益信息干预可以显著提升外卖骑手参加养老保险的意愿，并提高他们增加参保年限和缴费金额的意愿。其中，受教育程度较高、收入较高、心理年龄较大、计划长期做骑手、金融素养较高的群体在接受信息干预后，养老保险参保意愿的提升更显著。此外，信息干预也降低了骑手希望“生男孩”的偏好，有助于缓解我国性别比例失衡的情况。论文从行为经济学视角解释了新业态劳动者社会保险参保率低的原因，也为促进新业态劳动者参与社会保险提供了可操作的政策工具。

【关键词】信息干预 养老保险 参保意愿 新业态 随机实验

【中图分类号】F84

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 03-0119-19

一、引言

随着互联网的日益普及和数字技术的加速应用，以新产业、新业态、新模式为代表的“三新”经济展现出蓬勃的生命力，已然成为我国经济社会发展的

* 申梦晗，中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院副教授，硕士研究生导师。苏楚平，中山大学政治与公共事务管理学院硕士研究生。通讯作者：申广军，中山大学岭南学院教授，博士研究生导师（电子邮箱：shengj6@mail.sysu.edu.cn）。文责自负。

基金项目：广东省自然科学基金“广东省流动儿童医疗保障研究”（2022A1515011130），高校基本科研业务费青年拔尖科研人才培养项目“健康中国建设背景下的重点人群医疗保障制度优化研究”（22wkqb11）。

重要组成部分和经济结构转型升级的推动力。以就业为例，2023 年第九次全国职工队伍状况调查数据显示，我国新业态劳动者 8400 万人，占全国职工总数（4.02 亿）的 1/5，成为职工队伍的重要组成部分，为我国做好“六稳”工作、落实“六保”任务做出了突出贡献。但是，这种新兴就业形态也给社会保险管理和传统的“企业+员工”参保模式带来了新困境（郑功成，2021）。首先，以平台化、去雇主化为基本特征的新业态从业人员无法满足依托单位的参保规定；其次，新业态从业人员具有很强的流动性，难以适用属地化的社会保险管理体制；最后，新业态从业人员收入波动较大，也不适用以工资为基数的供款方式（席恒，2021）。在多种因素叠加的影响下，新业态从业人员中未保、脱保现象严重，损害了新业态劳动者的合法权益。以养老保险为例，2019 年新业态从业人员的城镇职工基本养老保险参保率仅为 37.48%，2020 年灵活就业人员参保率仅为 28.5%（薛惠元、万诗雨，2022；曾益、林燚阳，2023）。

新业态经济打破了传统“正规”的雇佣模式和劳动关系状态，现实中难以强制要求企业为所有新业态从业人员缴纳职工养老保险。而对新业态从业人员而言，自行缴纳职工社保的负担较大，因此该群体中大部分人没有参加职工养老保险。此外，现行的相关参保政策主要是以“自愿为主”的原则鼓励新业态从业人员参保，新业态从业人员参保积极性不高，参保不足、参保层次低、参保不稳定等问题依旧突出（何文炯，2020；席恒，2021）。

在大部分国家，灵活就业人员和其他弱势群体的社会保险参保往往基于自愿原则，然而，这一群体往往更需要得到社会保险的保障。在国内外的政策实践中，不少社会保险项目正式出台之后都没有得到充分参与。因此，如何促进目标人群的参保成为一个不容忽视的重要问题，也是国际经济学研究的一个重点和热点问题。其中，经典经济学将参保的成本、收益和信息因素等纳入考量，并认为参保人会为实现个体利益最大化而理性地作出参保决策（Baicker et al., 2012）。虽然经典经济学可以解释参保费用、交易成本、参保收益和逆向选择对参保的影响，但无法解释许多廉价项目无人问津的现象，也无法解释许多高收益保障项目表现出低参与率的原因（Finkelstein et al., 2019）。对此，行为经济学对经典经济学的基本假设和模型设定进行了修正，并通过随机对照实验等方式提供了有益的补充。相关研究发现，信息缺乏、风险认知、风险认知偏差和即时倾向同样是影响参保的重要因素（Baicker et al., 2012）。

其中，国际文献最为关注的一个因素是信息缺乏，这是指个人不了解参保资格、缴费标准、待遇水平和参保流程等信息，或者了解项目信息但因知识或认知局限而不能准确理解其具体含义，从而影响了参保决策（Liebman and Zeckhauser, 2004）。一般而言，欠发达地区居民、低数字素养群体、低收入群

体等弱势群体的信息来源较为闭塞，更有可能无法充分获取保险项目的信息（Basaza，2008），从而错过参保。即便获取到养老保险项目信息，但弱势群体仍可能因难以测算养老金收益或难以理解相关金融财务概念（Song，2020；Bai，2021），而在参保决策中表现出犹疑或拒绝参保的倾向。针对信息缺乏问题，一般的干预措施是利用线上或线下渠道将项目信息告知目标人群。然而，保险知识具有较高门槛，许多了解保险项目信息的人群可能无法理解并自主决策，因此经济学的干预措施还会将计算后的成本收益分析给参保人（Bai，2021），或是针对参保人的情况为其进行适配的项目排序（Beshears et al.，2013），又或是通过教育培训等方式提高参保人的知识素养和分析能力（Song，2019），以促进其参保。在提高我国养老保险参保率的过程中，既有研究通常将项目信息或经计算后的成本-收益分析提供给参保人（Giles，2021；Bai，2021），或通过教育培训等方式提高参保人的知识素养（Song，2020）。具体来说，Giles 等人（2021）通过向中国农民工发放介绍养老保险和医疗保险的小册子，发现信息干预对农民工参与医疗保险以及年轻群体规划养老保险具有积极影响。Bai 等（2020）在广东省部分城市开展田野实验，为城乡居民提供养老金收益实例，并与银行的收益进行对比，发现这样的信息干预显著地提高了参保率。此外，一项在我国农村开展的研究通过向农民解释养老金复利的概念并帮助家庭计算未来养老金的预期收入，发现理解复利概念可以使农民家庭的养老金缴纳金额增加 49~53 元（Song，2020）。

然而，上述在我国开展的田野实验主要是针对农村居民以及农民工群体，尚未针对新业态从业人员开展进一步的研究。对我国的新业态从业人员而言，哪些因素影响他们参与城乡养老保险呢？研究在广东省 A 市对 503 名外卖骑手开展田野调查，结果显示（见图 1），高达 51% 的骑手从未参与任何养老保险。48.7% 的外卖骑手选择了“我还年轻，以后再说”，这说明风险认知偏差是外卖骑手不参保的重要原因。此外，近 1/3（31.7%）的外卖骑手因为“不了解政策”而没有参与养老保险，这说明信息缺乏也是阻碍新业态从业人员参与养老保险的重要因素之一^①。由于信息缺乏这一因素较易干预，且相关研究结果有助于完善公共政策，从而在更大范围内推动新业态从业人员参保，因此本文聚焦于研究养老保险收益的信息干预是否能够促进该群体参保行为的发生。

① 信息缺乏对新业态从业人员参与养老保险的阻碍作用可能比图 1 显示的更严重，将近一半（48.7%）外卖骑手不参保的原因是“我还年轻，以后再说”，说明他们并不了解养老保险“越早参保，回报越高”的特征，这也是信息缺乏的一种表现。

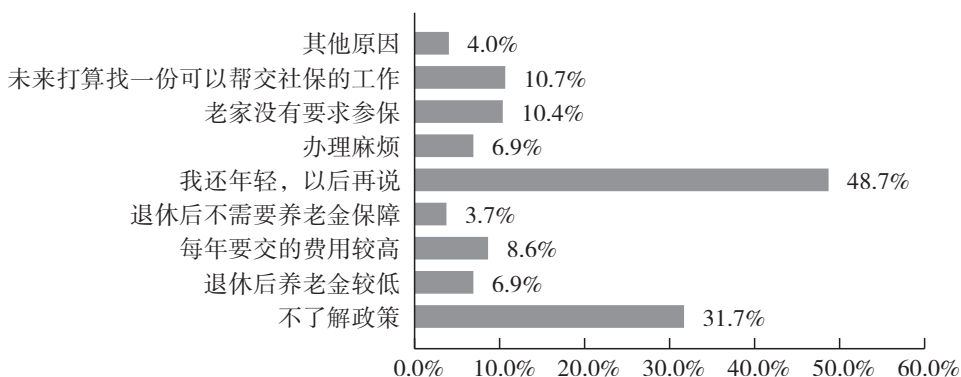


图1 外卖骑手不参加养老保险的原因

资料来源：作者自制。

为进一步探讨信息干预对新业态从业人员参与养老保险的影响机制，我们开展随机实验进行研究，将田野调查中报告未参与养老保险的外卖骑手随机分为三组。第一组为对照组，被试者能看到广东省居民养老保险的缴费要求、缴费年限等基本信息。第二组和第三组为干预组，在对照组信息的基础上，这两组的被试者受到额外的信息干预，第二组被提示养老保险预期收益是银行储蓄预期收益的6~10倍左右，第三组则进一步获知早参保的收益是晚参保收益的1.1倍左右。

研究决定展现收益信息是因为现有的政策不进行养老保险金的预测计算，且养老保险的收益较难计算。正确计算养老保险的收益不仅需要了解广东省或广州市的城乡居民养老保险，而且需要熟练掌握计算中所需要的复利知识。此外，已有文献表明，农村居民及农民工群体较难正确计算复利，部分人甚至无法正确计算复利（Song，2020）。因此我们认为，骑手通常知道自己可以参加城乡养老保险，但难以计算出较准确的养老保险收益，故需要对其进行信息干预。研究借鉴Bai等人（2021）的干预方法，把养老金的潜在收益与银行储蓄预期收益作为对比，从而让骑手理解养老保险与银行相比的超额收益。

研究对文献有以下三点贡献。

第一，虽然新业态从业人员的参保率低这一问题已经是劳动经济学以及社会保障等领域研究关注的重点，但大部分研究主要从理论层面探讨如何促进该人群的参保（高和荣，2021；王立剑，2023）。本研究通过定量的方式分析影响参保的因素，使用随机实验的方法探究信息干预对参保意愿的影响，为新业态从业人员参加养老保险行为提供实证支持。

第二，本研究借鉴Bai等（2021）的干预内容和研究方法，并在以下方面有所改进。首先，研究在机制分析过程中发现，信息干预只对之前缺乏城乡养老保险信息的人有效，这直接证实了信息缺乏是不参保的重要原因。此外，

Giles 等（2021）发现对养老保险的信息干预提高了 40 岁以下的女性及 45 岁以下的男性的参保率，但 Bai 等学者（2021）发现信息干预主要提高了 45~55 岁的人的参保率。而本研究的异质性结果发现，不同年龄组之间的差异并不大，“心理年龄”却发挥了更重要的作用。对于不认为“自己还年轻”的群体，信息干预可以显著提高他们的参保意愿。研究结果为文献中看似冲突的结论提供了一个新的解释视角。另外，既有研究主要是对城市和年龄进行异质性分析，但由于养老保险属于金融产品，需要一定的金融知识才能充分理解。因此，研究重点考察了金融素养是否影响干预有效性的重要因素，为参保问题的研究提供了新的维度。

第三，本研究对社会保障与生育意愿相关的文献有所拓展。社会保障对个体生育决策和生育率的作用是一个重要的研究课题（王天宇、彭晓博，2015）。一方面，社会保障系统可以削弱传统上“生儿育女”和“养儿防老”的观念，促使家庭从依靠自身转向依靠社会安全网，进而对生育意愿产生负面影响。另一方面，社会保障能够缓解低收入家庭的资金压力，通过收入效应提高他们的生育意愿。现有文献多在微观层面上对社会保障与个体生育意愿或生育决策的关系进行回归分析检验。陈欢和张跃华（2019）的研究发现参加养老保险使得生育意愿显著下降。王天宇和彭晓博（2015）的研究发现，带有补贴的新农合会显著降低村民再要孩子的意愿。本研究分析与养老保险收益相关的信息干预和生育意愿之间的关系，发现信息干预降低了骑手认为自己需要生孩子养老的概率，这为促进我国人口均衡发展提供了参考。

二、理论分析

研究基于既有文献并重点参考 Bai 等学者（2021）的分析框架，建立以下模型探讨信息干预对养老保险参保意愿的影响。在模型中， a 表示骑手当前的年龄， s 表示参保年龄， T 表示退休年龄。 B 表示个人退休后可以获得的养老金福利总额度（以退休当年的现值表示），累计缴纳参保费用 $C(a, s) = \sum_{t=s-a}^{T-a-1} \delta^{t-a} C_t$ ，其中 C_t 表示参保期内每年缴纳的养老金费用， δ 表示折现系数。因此，参加养老保险的净现值为：

$$V(a, s) = \delta^{T-a} B - C(a, s) \quad (1)$$

对个人而言，一旦选定参保方式，每年缴纳的养老金费用 C_t 是确定的，但在缺乏信息的情况下，退休后可获得的养老金福利对个人是不确定的。假定个人认为养老金福利是正态分布的随机变量，即 $B \sim N(B_m, B_\sigma)$ ，其中 B_m 是均值， B_σ 为方差。本文设定的第一种信息干预（ I_1 ）明确告知受访者养老金的收益，

并且说明该收益高于银行存款,因此可以认为 $\partial B_m/\partial I_1 > 0$, $\partial B_\sigma/\partial I_1 < 0$,即信息干预可以提高个人认知的养老金福利的均值,并降低其方差。

个人参保决策通过最优化 $V(a, s)$ 给出,当且仅当 $V(a, s) > 0$ 时个人选择参保。但由于 $V(a, s)$ 含有随机变量,因此需要最优化 $V(a, s)$ 的确定性等价(Certainty Equivalence):

$$EV(a, s) = \delta^{T-a} \left(B_m - \frac{1}{2} \rho B_\sigma^2 \right) - C(a, s) \quad (2)$$

其中 $\rho > 0$ 为个人的风险规避系数。由式(2)可得:

$$\frac{\partial \text{Prob}(EV(a, s) > 0)}{\partial I_1} = \frac{\partial \text{Prob}(EV(a, s) > 0)}{\partial B_m} \frac{\partial B_m}{\partial I_1} + \frac{\partial \text{Prob}(EV(a, s) > 0)}{\partial B_\sigma} \frac{\partial B_\sigma}{\partial I_1} > 0 \quad (3)$$

即第一种信息干预方式可以提高个人参保意愿。

关于第二个干预方式(I_2),研究进一步假设 $B_m = B_m(s)$ 。这种干预方式向被试对象说明参保越早,收益越高,即 $\frac{\partial B_m}{\partial s} < 0$ 。这种干预方式对养老保险参与意愿的影响取决于尽早缴费是否提高净现值,即:

$$\frac{\partial \text{Prob}(EV(a, s) > 0)}{\partial s} = \delta^{T-a} \frac{\partial B_m}{\partial s} - \frac{\partial C(a, s)}{\partial s} \quad (4)$$

但由于 $\frac{\partial C(a, s)}{\partial s} < 0$,所以上式的符号不能确定,因此第二种信息干预方式对养老保险参与意愿的影响并不确定。

三、研究设计与实施

(一) 田野调查

在进行随机实验之前,研究首先在广东省广州市开展田野调查,通过现实案例探求影响个人参保意愿的关键因素,为信息干预提供方向性指引。广州市是广东省互联网经济、平台经济最为发达的城市之一,大量外来人口成为新业态从业人员。外卖骑手是广州市劳动力市场中极为重要的组成部分,有调查显示,广州市现约有外卖骑手9万人,是新业态从业人员的典型代表。广东省居民养老保险具有参保门槛低、缴费水平低、收益率较高等优势,但仍有大量新业态从业人员未参加居民养老保险。田野调查围绕骑手未参加养老保险的影响因素展开,探讨骑手未缴纳养老保险的深层次原因,深入挖掘其背后的行为或态度。

调查重点询问骑手是否了解城乡居民养老保险、是否缴纳了养老保险、何种原因导致他们参与或未参与养老保险等。田野调查显示，外卖骑手参与居民养老保险的比例较低。原因主要有两个：一是信息不足，即骑手对我国养老保险制度和相关政策的了解程度较低。大部分骑手并不清楚社会保险的具体内容，更不清楚养老保险的缴费金额和预期回报率等深层次的信息。少数参加居民养老和医疗保险的从业者也是在家乡由亲属代缴，自己并不清楚具体政策和操作方法，更不了解转移接续等问题。二是现状偏见，即尽管人们知道这个项目以后可以实现效用最大化，但在决策时仍倾向于重视当前利益，而不是未来收益。部分灵活就业人员存在参保意识弱、危机意识弱的情况，相比于年老后才能获得的不确定收入，他们更看重当期现金收入，享受当下即时的满足。

（二）实验设计

田野调查的结果显示，骑手对居民养老保险缴费水平、预期收益等信息认知不足，这是他们养老保险参保意愿较低的重要原因。因此，提供预期收益信息的干预方式或可有效提高他们的参保意愿。为了验证这一假设，本文设计随机对照实验进行分析。具体来说，研究选择未参加养老保险的广东籍外卖骑手作为被试对象，将被试者随机分入对照组或干预组。被试者填写研究设计的调查问卷，对照组和干预组的调查问卷具有相同的逻辑结构和调查内容，但显示不同的养老保险信息。在对照组的问卷，被试者能看到广东省居民养老保险的缴费要求、缴费年限等基本信息（见表1）。对于干预组，研究提供了两种不同的干预信息。在干预组 T_1 的问卷中，除了显示对照组信息（缴费要求、缴费年限等），研究还按照参保年龄和缴费时长介绍现行的养老保险政策的收益，并将养老保险预期收益与银行储蓄收益做出对比，提示被试者养老保险预期收益是银行储蓄预期收益的6倍左右。干预组 T_2 的问卷则通过进一步比较早参保和较晚参保的预期收益水平，告知被试者早参保的收益是晚参保收益的1.1倍左右，从而提示被试者应该早参保。

表1 实验设计

分组	信息	图示
对照组 C	广东省居民养老保险的缴费要求、缴费年限等信息	社会养老保险是国家为增进人民福利的制度 我国人均寿命为78岁，老年生活需要养老金的保障 每月交30~400元，交15年，即可享受城乡居民养老待遇 养老待遇由个人交费部分和国家发放部分构成

(续上表)

分组	信息	图示														
干预组 T ₁	在对照组 C 基础上 新增信息：养老保险收益高于银行储蓄	社保能跑赢通胀，存银行只会贬值！ 每月交50元，如交15年 社保：退休后每年可领5590元，可一直领取 银行：每年只可领取871.5元，只能领15年 15年后可领取金额 <table><tr><th>项目</th><th>15年后可领取金额</th></tr><tr><td>养老保险</td><td>5590</td></tr><tr><td>银行</td><td>871.5</td></tr></table> 收益率 <table><tr><th>项目</th><th>收益率</th></tr><tr><td>养老保险</td><td>932%</td></tr><tr><td>银行</td><td>145%</td></tr></table>	项目	15年后可领取金额	养老保险	5590	银行	871.5	项目	收益率	养老保险	932%	银行	145%		
项目	15年后可领取金额															
养老保险	5590															
银行	871.5															
项目	收益率															
养老保险	932%															
银行	145%															
干预组 T ₂	在干预组 T ₁ 基础上 新增信息：越早参保，收益越高	越早交费，回报越高！ 都只交15年，每月50元的情况下： 20岁开始交，每年可领7693元 30岁开始交，每年可领6706元 早交10年，每年多领987元 60岁时每年可领取金额 <table><tr><th>开始年龄</th><th>60岁时每年可领取金额</th></tr><tr><td>20岁</td><td>7693</td></tr><tr><td>25岁</td><td>7172</td></tr><tr><td>30岁</td><td>6706</td></tr><tr><td>35岁</td><td>6291</td></tr><tr><td>40岁</td><td>5921</td></tr><tr><td>45岁</td><td>5590</td></tr></table>	开始年龄	60岁时每年可领取金额	20岁	7693	25岁	7172	30岁	6706	35岁	6291	40岁	5921	45岁	5590
开始年龄	60岁时每年可领取金额															
20岁	7693															
25岁	7172															
30岁	6706															
35岁	6291															
40岁	5921															
45岁	5590															

注：实验中呈现的养老保险收益会根据骑手所选择的家乡进行调整。

资料来源：作者自制。

这两组干预信息一是将养老保险预期收益与银行储蓄的收益作比较，二是养老保险预期收益在时间维度上作比较。由于本研究的实验对象年龄较低（平均年龄 27 岁），在田野调查时，很多骑手表示可以年龄大一点之后再考虑参保，因此本研究既用了真实的例子将缴纳居民养老保险与存银行的收益进行比较，也使用了实际的例子介绍了缴费年份越长，养老金越高。对比银行储蓄收益可能可以让骑手更充分地理解参保的收益，而对比参保时间长短的收益可以让骑手了解早参保的好处。

由于本研究忽略因经济发展带来的缴费增加、政府补贴增加、基础养老金提高等情况，仅以当下的缴费水平和经济水平进行计算，得出的养老金测算数

据应该会比 15 年后实际领取的金额小。干预信息涉及对养老保险收益水平和缴费年限的计算，其计算方法和数据资料来自广东省或广州市颁布的城乡居民养老保险计算公式和补贴水平。

本研究采取偶遇外卖骑手的方便抽样方法来收集样本数据，实验在广东省广州市 TH 区、HZ 区和 YX 区进行。骑手多在各大商圈、美食街聚集，实验所在地为广州市经济最发达的三个区域，商圈众多，选择这三个地点进行实验可以有效寻找骑手。调查员在各个商圈的各个方位随机拦截广东省户籍的骑手作为被试对象，由骑手在固定的移动设备上填写问卷。实验于 2023 年 3 月 1 日至 5 月 1 日进行，不符合样本要求的非广东籍骑手约占 30%，拒访率为 20%，最后收集有效问卷 503 份，纳入研究分析。

（三）数据描述

在收集的 503 份问卷中，有 156 名骑手已经参保，参保率为 31%。研究收集了已经参保骑手的基本个人信息，并分析了其相较于没有参保骑手的特征。其中，已经参保的骑手收入更低，他们的年龄更大，更大概率回答自己是不健康的。这些结果与已有文献的结论一致，说明参加养老保险存在逆向选择问题。参保的骑手更大概率认为自己做骑手的时间会在一年以上。此外，参保的骑手更认为自己需要靠社会保险养老，以及更有可能回复自己了解社会养老保险。这个结果也说明，是否了解社会保险可能是影响骑手参保的潜在因素之一，但是还需要进一步通过实验检验其因果关系。

针对未参保骑手，研究通过问卷星平台将其随机分入干预组和对照组。在对照组中，男性占样本的 77.2%，初中及以下学历者占 20%，月收入超过 8000 元者占 84.2%，平均年龄为 27.6 岁。14% 的人认为自己不健康，广州户籍占 19.3%，46.5% 的人计划只是短期做骑手（不超过一年），29.8% 的人计划以后主要靠社会保险养老，26.3% 的人曾经参加过养老保险。值得注意的是，仅有 44.7% 的人能够正确计算复利，57% 的人知道要交 15 年社保才能领养老金，25.4% 的人了解正确的退休年龄。这与访谈所获的信息一致，骑手中不但大部分人不太了解我国养老保险制度，而且计算复利的能力有限，无法通过简单的公式计算养老保险的收益，因此需要养老保险收益计算结果的信息干预。

随机实验要求被试者进入干预组和对照组是随机的，研究可以通过平衡性测算检验对照组和干预组是否存在显著差异。研究的随机实验将被试者分为三组，表 2 反映了研究相关变量的均值和标准差。实验分组通过了平衡性检验，被试者进入各组是随机的，可以避免因分组差异带来的系统性偏误。

表 2 平衡性检验

	对照组 C	干预组 T ₁	干预组 T ₂	ANOVA p 值
性别（男性=1）	0.772 (0.421)	0.807 (0.397)	0.807 (0.396)	0.752
受教育程度（初中及以下=1）	0.202 (0.403)	0.303 (0.461)	0.219 (0.416)	0.158
高月收入组（大于8000元=1）	0.842 (0.366)	0.765 (0.426)	0.763 (0.427)	0.246
年龄（岁）	27.61 (7.548)	28.24 (7.037)	27.85 (6.881)	0.795
健康状况（不健康=1）	0.140 (0.349)	0.101 (0.302)	0.0877 (0.284)	0.417
本地户籍（是=1）	0.193 (0.396)	0.193 (0.397)	0.202 (0.403)	0.982
计划做骑手时间（1年以下=1）	0.465 (0.501)	0.412 (0.494)	0.368 (0.485)	0.336
计划以后主要靠社会养老保险养老（是=1）	0.298 (0.460)	0.235 (0.426)	0.202 (0.403)	0.229
了解老家居民养老保险（是=1）	0.298 (0.460)	0.345 (0.477)	0.307 (0.463)	0.723
曾经参保（是=1）	0.263 (0.442)	0.286 (0.454)	0.246 (0.432)	0.787
能够正确计算复利	0.447 (0.499)	0.420 (0.496)	0.430 (0.497)	0.915
知道要交15年社保	0.570 (0.497)	0.622 (0.487)	0.623 (0.487)	0.649
知道正确的退休年龄	0.254 (0.437)	0.202 (0.403)	0.281 (0.451)	0.361
认为我国居民平均预期寿命（岁）	75.94 (5.640)	75.72 (5.240)	75.36 (4.999)	0.707
父亲没有参保（是=1）	0.184 (0.389)	0.210 (0.409)	0.228 (0.421)	0.716
母亲没有参保（是=1）	0.175 (0.382)	0.210 (0.409)	0.202 (0.403)	0.788
折现率	0.377 (0.219)	0.365 (0.221)	0.354 (0.223)	0.738
样本量	114	119	114	

资料来源：作者自制。

四、实证分析

（一）基准分析

平衡性检验显示受访者被随机分配至对照组、干预组 T_1 和干预组 T_2 ，因此，研究通过简单的组间比较就可以得到干预效果。在控制组中，41.2%的人有意参加城乡养老保险；在干预组 T_1 中，52.5%的人有意参加城乡养老保险；而在干预组 T_2 中，46.5%的人有意参加城乡养老保险。为了进一步检验干预效果的大小和显著性，研究设定了如下的回归模型：

$$Y_i = \alpha + \beta_1 Treat_1 + \beta_2 Treat_2 + X_i\gamma + \varepsilon_i \# \tag{5}$$

$Treat_1$ 和 $Treat_2$ 分别表示干预组 T_1 和干预组 T_2 的虚拟变量，因此 β_1 和 β_2 表示对应的两种干预方式的干预效果。为进一步排除其他因素的干扰，研究加入一系列个人特征控制变量（ X_i ）。

表3展示了上述回归分析的结果。第（1）列的结果显示，受到第一种干预的受访者，一年内参保意愿提高11.3个百分点，回归系数在10%的水平上显著。由于对照组仅有41.2%的受访者表达了参保意愿，这意味着参保意愿提高了27.4个百分点，表明这一干预具有重大的经济显著性。Bai等人（2021）的研究表明，其干预措施提升了10%的养老保险参保率；而Shen等人（2024）则指出，在具有参保意愿的人群中，最终约有50%将实际参保。从这一角度来看，我们的研究结果与Bai等人（2021）的发现具有一定的一致性。

表3 基准结果

	一年内有 意愿参保	参保年数	有意愿参保 15年或以上	参保 缴费金额	参保缴费 金额600元以上
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
对照组均值	0.412	8.500	0.342	531.956	0.211
Panel A：没有控制变量					
干预组 T_1	0.113* (0.065)	2.450* (1.476)	0.120* (0.064)	128.430 (119.349)	0.109* (0.058)
干预组 T_2	0.053 (0.066)	1.491 (1.471)	0.088 (0.064)	-39.781 (110.757)	0.053 (0.056)
Panel B：加入个人特征+对养老保险了解程度控制变量					
干预组 T_1	0.115* (0.064)	1.836 (1.391)	0.104* (0.059)	124.4 (109.467)	0.096* (0.057)

(续上表)

	一年内有意愿参保	参保年数	有意愿参保15年或以上	参保缴费金额	参保缴费金额600元以上
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
干预组 T ₂	0.07 (0.062)	1.312 (1.366)	0.093 (0.058)	-11.296 (102.711)	0.057 (0.056)
观测值	346	347	347	347	347

注：***、**、* 分别表示相关系数通过 0.01、0.05、0.1 水平上的显著性检验。

资料来源：作者自制。

第二种干预方式虽然系数为正，但在统计上并不显著，这表明提供双重信息并未有效地提高骑手的参保意愿。从回归系数来看，第二种干预方式的参保意愿的系数是第一种 的 60%，系数不显著可能是样本量较少导致标准误较大。但系数为什么会小于第一种干预方式呢？这可能是因为在第一种干预方式中可以看到参保收益明显大于银行收益。然而，第二种干预方式提供的额外信息会让人觉得早交 10 年也只能让养老金有小幅的增长，相比通货膨胀的涨幅，早参保并不一定划算，且反而让骑手认为不需要在年轻的时候参保，45 岁参保与 35 岁参保所获养老金的区别并不大，因此未能进一步提高受访者的参保意愿。一般假设个人的时间偏好应该是一致的，即个人的选择不应该受到何时被要求采取行动的影响。但是，行为经济学的文献指出，类似于骑手这样的年轻人可能存在非线性的现时偏好，即个人对近期的成本和收益给予更多权重。对现时偏好较高的骑手们而言，第二种信息干预让骑手实际接收的信息可能是现在参保的收益不大，因此他们决定不需要今年内参保。此外，还有一个可能是，问卷中呈现的信息较多，不容易让人快速理解，因此部分骑手没有仔细看干预图或者未能理解干预图的含义。

除了对参保意愿的分析，研究还探讨了信息干预对参保时长意愿和参保金额意愿的影响。表 3 显示，控制组的参保时长意愿为 8.5 年，干预组 T₁ 和 T₂ 分别为 10.95 年和 9.99 年。第（2）列的结果显示，接受第一种信息干预的受访者的参保时长意愿显著提高了 2.45 年，增量相当于对照组均值的 28.8%；第（3）列的结果显示，控制组愿意参保 15 年以上的比例为 34.2%，干预组 T₁ 和 T₂ 分别为 46.2% 和 43%，回归结果表明，第一种信息干预使有意愿参保 15 年或以上的受访者增加了 12 个百分点，增量相当于对照组均值的 35.1%。第（4）至（5）列的结果显示，在参保金额意愿方面，控制组的缴费意愿金额为 531 元，干预组 T₁ 和 T₂ 分别为 660 元和 492 元。接受第一种信息干预的受访者愿意每年多缴 128 元，该系数在统计上不显著，但愿意缴费 600 元以上的比例大幅

提升。具体来说，控制组中 21.1% 的人愿意缴费 600 元以上，干预组 T_1 的人数占比为 31.9%，比对照组提高了 10.9 个百分点，干预组 T_2 的人数占比为 26.3%。与第（1）列结果相似，第二种信息干预并未取得显著的回归结果。

为检验结果的稳健性，表 3 的 Panel B 加入了个人特征控制变量（包括性别、年龄、受教育程度、收入、健康状况、计划做骑手时间、父母参保情况等），以及对养老保险了解程度的控制变量（包括了解老家的居民养老保险，能够计算复利，了解平均寿命、退休年龄、缴费年限等信息）。除了参保年数外，其他变量的系数大小和显著性都与 Panel A 基本一致，再次说明对照组和干预组的设置具有充分的随机性。从表 3 的结果看出，第一种信息干预可以显著提高受访者的参保意愿，且有意愿参保 15 年以上和参保缴费 600 元以上的概率都提高了 10 个左右百分点。

（二）机制分析

信息干预提高了外卖骑手参与养老保险的意愿，最直接的原因可能是增加了他们对养老保险的了解程度。为了检验这一点，研究根据是否了解老家城乡居民养老保险的交费标准和待遇水平等信息，将受访者分为两组分别进行回归分析。表 4 第（1）至（2）列的结果显示，对于不了解老家养老保险政策的受访者，信息干预后他们愿意参保的概率提高了 16.1 个百分点，但对本来就了解老家养老保险政策的受访者，信息干预则没有显著影响，这说明信息干预确实通过增加人们对养老保险的了解程度来提升其参保意愿。另外，研究尝试放宽对“了解养老保险”的要求，根据受访者是否知道退休年龄来分组。表 4 第（3）至（4）列的结果显示，信息干预可以提升不知道退休年龄的群体的参保意愿，对于知道退休年龄的群体则没有效果，这进一步证明了上述机制。

表 4 直接机制：受访者初始信息异质性

	一年内有意愿参保			
	是否了解老家城乡居民养老保险		是否知道退休年龄	
	不了解	了解	不知道	知道
	(1)	(2)	(3)	(4)
干预组 T_1	0.161 ** (0.078)	0.057 (0.113)	0.126 * (0.073)	0.133 (0.133)
干预组 T_2	0.114 (0.076)	0.073 (0.121)	0.096 (0.075)	0.014 (0.120)
观测值	232	110	261	85

注：***、**、* 分别表示相关系数通过 0.01、0.05、0.1 水平上的显著性检验。

资料来源：作者自制。

(三) 异质性分析

要提升信息干预对养老保险参保意愿的效果，需要进一步分析信息干预对不同群体的异质性作用。研究从人口统计学特征、个人规划与金融素养三个方面进行异质性分析。第一，研究从教育、收入、年龄等方面分析信息干预的异质性效果，结果如表 5 所示。首先，研究以高中教育为界线将被试者分为两组。Panel A 和 Panel B 的分析结果显示，信息干预对受教育程度为高中以下的被试者没有显著影响，但可以提高接受过高中及以上教育的被试者参加养老保险的意愿，特别是可以提高他们参保 15 年以上的概率。其次，研究以月收入 6000 元为界线将被试者分为低收入组和高收入组。对比 Panel C 和 Panel D 的分析结果，第一种信息干预对两类人群的参保意愿都没有显著影响，但可以提高高收入群体愿意参保缴费金额 600 元及以上的概率。但是，第二种信息干预对高收入组的参保意愿具有显著影响，并且可以增加他们的参保时长意愿和参保金额意愿，这表明当没有严重的收入约束时，早参保收益的信息干预可以取得更好的效果。最后，研究按年龄将被试分为 30 岁以下和 30 岁以上两组，Panel E 和 Panel F 的分析结果显示，不同年龄组之间的差异不大，信息干预对两组人群的参保年数意愿和参保 15 年以上意愿都有显著影响。与实际年龄相比，“心理年龄”似乎发挥着更重要的作用。研究根据被试者是否将“我还年轻”作为不参加养老保险的原因，将样本分为两组。分析结果显示，信息干预对于认为自己还年轻的受访者作用不大，但会显著提升不认为自己还年轻的受访者的参保意愿。

表 5 异质性分析：人口统计学特征

	一年内有意愿参保	参保年数	有意愿参保 15 年或以上	参保缴费金额	参保缴费金额 600 元以上
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Panel A：高中教育以下					
干预组 T_1	0.192 (0.127)	2.218 (3.134)	0.119 (0.129)	62.154 (166.943)	0.192 (0.119)
观测值	100	100	100	100	100
Panel B：高中教育或以上					
干预组 T_1	0.137* (0.071)	2.370 (1.629)	0.127* (0.069)	136.602 (131.790)	0.068 (0.067)
观测值	246	247	247	247	247

(续上表)

	一年内有意愿参保	参保年数	有意愿参保15年或以上	参保缴费金额	参保缴费金额600元以上
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Panel C: 低收入					
干预组 T ₁	0.158 (0.112)	0.901 (2.300)	0.116 (0.099)	13.522 (176.146)	0.038 (0.101)
观测值	145	146	146	146	146
Panel D: 高收入					
干预组 T ₁	0.067 (0.081)	1.453 (1.760)	0.060 (0.076)	141.077 (136.846)	0.122* (0.071)
干预二	0.161** (0.081)	3.333* (1.729)	0.186** (0.077)	226.358* (134.766)	0.186** (0.074)
观测值	201	201	201	201	201
Panel E: 30岁以下					
干预组 T ₁	0.160** (0.075)	2.979* (1.625)	0.128* (0.072)	106.599 (135.996)	0.091 (0.070)
观测值	242	243	243	243	243
Panel F: 30岁以上					
干预组 T ₁	0.133 (0.133)	5.281* (2.867)	0.268* (0.135)	-62.255 (285.001)	-0.028 (0.138)
观测值	85	85	85	85	85
Panel G: 选择“我还年轻”					
干预组 T ₁	0.015 (0.084)	-0.461 (1.877)	0.022 (0.082)	-90.541 (125.249)	0.038 (0.077)
观测值	181	181	181	181	181
Panel H: 没有选择“我还年轻”					
干预组 T ₁	0.281*** (0.098)	2.620 (2.047)	0.135 (0.101)	188.716 (176.368)	0.159* (0.087)
观测值	165	166	166	166	166

注：由于干预二对大部分群体没有产生显著影响，所以非必要没有汇报其回归系数。***、**、* 分别表示相关系数通过 0.01、0.05、0.1 水平上的显著性检验。

资料来源：作者自制。

第二，个人的参保决策与职业规划和养老规划紧密相关，因此研究进一步分析了对未来规划不同的群体如何受到信息干预的影响，结果如表 6 所示。

Panel A 和 Panel B 的分析结果表明，信息干预可以提高计划长期做骑手的受访者参保 15 年以上以及参保缴费金额超过 600 元的概率，而对计划短期做外卖骑手的受访者没有显著的影响。部分受访者表示，相比在工厂打工，外卖骑手的工作更灵活，收入也相对较高，但只是适合年轻人的“权宜之计”，过几年还将转入工厂打工，届时由企业缴纳社保，这或许可以解释信息干预对计划短期做骑手的人没有影响的原因。

表 6 异质性分析：职业规划与金融素养

	一年内有 意愿参保	参保年数	有意愿参保 15 年或以上	参保 缴费金额	参保缴费金额 600 元以上
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Panel A：计划长期做骑手					
干预组 T ₁	0.115 (0.090)	2.032 (2.064)	0.156* (0.085)	145.361 (139.232)	0.138* (0.076)
观测值	203	203	203	203	203
Panel B：计划短期做骑手					
干预组 T ₁	0.132 (0.091)	2.052 (1.925)	0.056 (0.085)	133.318 (161.948)	0.055 (0.083)
观测值	143	144	144	144	144
Panel C：能够正确计算复利					
干预组 T ₁	0.284*** (0.100)	2.694 (2.229)	0.187* (0.095)	291.030* (168.830)	0.177** (0.086)
干预组 T ₂	0.309*** (0.093)	5.618** (2.325)	0.283*** (0.092)	357.937** (173.247)	0.240** (0.092)
观测值	149	150	150	150	150
Panel D：不能正确计算复利					
干预组 T ₁	0.002 (0.082)	2.166 (1.819)	0.067 (0.076)	68.785 (139.635)	0.059 (0.078)
干预组 T ₂	-0.085 (0.084)	-0.120 (1.818)	0.000 (0.078)	-169.654 (115.088)	-0.028 (0.069)
观测值	197	197	197	197	197

注：由于干预二对大部分群体没有产生显著影响，所以非必要没有汇报其回归系数。***、**、* 分别表示相关系数通过 0.01、0.05、0.1 水平上的显著性检验。

资料来源：作者自制。

第三，金融素养在个人行为决策中也发挥着重要作用。比如，Song（2020）发现向农村居民解释复利的概念，他们的养老保险参与率可以提高 40%。研究

以能否正确计算复利作为金融素养的表征进行分组回归分析。表 6 的 Panel C 和 Panel D 的分析结果显示，信息干预对能够正确计算复利的受访者具有非常显著的效果，但对不能正确计算复利的受访者则完全没有影响。金融素养的作用不仅限于此，对于金融素养较高的受访者，研究设置的第二种信息干预也能取得成效，受到干预的个体一年内有参保意愿的概率提升超过 30%，并且参保年数增加 5.6 年，参保缴费金额提高 357.9 元；对于缺乏金融素养的受访者，第二种信息干预没有任何成效。

（四）溢出效应

除了提高外卖骑手参与养老保险的意愿外，信息干预还降低了他们对家庭养老的期待。在控制组中，22.8%的人认为自己需要“靠生养儿女来养老”；而在干预组 T_1 中，只有 14.3%的人认同这个观点；在干预组 T_2 中，16.7%的人认同这个观点。如表 7 的回归分析结果所示，研究设置的信息干预让同意“我需要生养儿女来帮我养老”的概率降低了 9.6 个百分点。此外，同意“我需要生养儿子来帮我养老”的概率也发生了显著的变化，信息干预让同意“我需要生养儿子来帮我养老”的概率降低了 15 个百分点。这可能是因为在了解养老保险的收益信息后，认为自己可以用社会养老替代家庭养老的可能性有所增加。

表 7 溢出效应

	同意：需要生养儿女来帮我养老 (4)	同意：需要生养儿子来帮我养老 (5)
干预组 T_1	-0.096* (0.050)	-0.150*** (0.048)
干预组 T_2	-0.082 (0.054)	-0.07 (0.056)
观测值	347	347

注：***、**、* 分别表示相关系数通过 0.01、0.05、0.1 水平上的显著性检验。

资料来源：作者自制。

五、结论与政策建议

本文通过随机实验方法研究信息干预对新业态劳动者养老保险参保意愿的影响。研究发现，如果进行“养老保险预期收益是银行储蓄预期收益的 6 倍左右”的信息干预，干预后外卖骑手的参保意愿显著提升，他们参保 15 年以上和参保缴费 600 元以上的概率都会提高 10 个左右百分点。信息干预对养老保险参

保意愿的影响效果会因人口统计学特征、金融素养和职业规划而异，对受教育程度较高、收入较高、心理年龄较大、计划长期做骑手以及金融素养较高的群体的参保意愿有更明显的提升作用。

基于本文的研究结果，我们提出以下政策建议以更大规模助推新业态从业人员参加养老保险。根据基准回归分析结果，政府和相关机构应当多渠道、多形式地向新业态劳动者宣传养老保险收益的相关信息，例如通过案例的方式详细解释养老保险的回报率。新业态从业人员能够在缴费的时候实时了解自己的账户情况，清楚直观地了解参保的收益，这也将有助于他们认识到养老保险是一项比传统银行存款更划算的投资，从而提高其参保的积极性（郭树清，2025）。

研究采取的信息干预对于认为自己收入水平较低的群体的参保意愿没有影响。这也说明，对收入有限的群体而言，在现行社会保险制度的基础上，应进一步优化和创新政策设计，使新业态从业者能够根据自身收入水平和保障需求，灵活选择适合的社保方案，以更好地满足不同群体在新业态发展进程中的社会保障需求。

此外，现行社会保险制度仍存在身份壁垒和户籍限制，新业态从业者往往只能在户籍所在地参保，养老保险的参保回报率没有在城市参保那么高，降低了其参保积极性，这是从根本上影响新业态从业者社会保险权益保障的重要因素。因此，要有效提高新业态从业人员的参保率，还必须加快推进社会保险全国统筹，完善职工身份与居民身份的衔接机制，确保社保账户能够随从业者在不同就业地之间灵活流转（王立剑，2023）。这不仅能提升新业态从业者的参保收益，增强其长期参保意愿，也有助于推动社会保险制度向更加公平和可持续发展的方向发展。

研究还发现，信息干预不仅对个体的参保意愿带来影响，也可能影响个体的生育偏好。这表明，提供城乡养老保险的相关信息、促进新业态群体参加养老保险可能有助于调整我国性别比例不平衡的现状，促进人口平衡有序地发展。

论文仍存在以下三点不足。第一，本研究采取偶遇外卖骑手的方便抽样方法收集样本数据，拒访率为 20%。样本局限于特定地点或时间段内愿意参加实验的骑手，所得结果也许不能有效地推广到整个外卖骑手群体。第二，区别于对照组对养老保险进行简单的介绍，干预组 T_1 和干预组 T_2 还呈现了相关图表，这可能影响研究结果。论文无法区分提供信息与呈现图表这两种呈现方式的影响。第三，论文只研究了参保意愿，没有研究参保行为。未来的研究应该进一步跟踪骑手们实际的养老保险参保率。

参考文献

- 陈欢、张跃华（2019）. 养老保险对生育意愿的影响研究——基于中国综合社会调查数据（CGSS）的实证分析. 保险研究, (11): 88-99.
- Chen, H. & Zhang, Y. H. (2019). The Impact of Pension Insurance on Fertility Desire: An Empirical Study Based on Chinese General Social Survey. *Insurance Studies*, (11): 88-99. (in Chinese)

- 高和荣 (2021). 人工智能时代的社会保障：新挑战与新路径. 社会保障评论, 5(3): 3-11.
- Gao, H. R. (2021). Social Security in the Age of Artificial Intelligence: New Challenges and New Paths. *Chinese Social Security Review*, 5(3): 3-11. (in Chinese)
- 何文炯 (2020). 数字化、非正规就业与社会保障制度改革. 社会保障评论, 4(3): 15-27.
- He, W. J. (2020). Digitalization, Informal Employment and Reform of Social Security Systems. *Chinese Social Security Review*, 4(3): 15-27. (in Chinese)
- 王天宇、彭晓博 (2015). 社会保障对生育意愿的影响：来自新型农村合作医疗的证据. 经济研究, 50(2): 103-117.
- Wang, T. Y. & Peng, X. B. (2015). The Impact of Social Security on Fertility Desire: Evidence from the New Rural Cooperative Medical Scheme. *Economic Research Journal*, 50(2): 103-117. (in Chinese)
- 郭树清 (2025). 深化养老保险改革需要关注的几个问题. 演讲于博鳌亚洲论坛 2025 年年会“人口老龄化与养老金改革”分论坛, 海南博鳌.
- Guo, S. Q. (2025). Several Issues to Be Addressed in Deepening Pension Insurance Reform. [Speech at the Boao Forum for Asia 2025 Annual Conference, Session on “Population Aging and Pension Reform”, Boao, Hainan].
- 薛惠元、万诗雨 (2022). 灵活就业人员参加城乡居民基本养老保险兜底措施研究. 保险研究, (2): 79-98.
- Xue, H. Y. & Wan, S. Y. (2022). A Study on the Bottom Line Measures for Flexible Employees to Participate in the Basic Old-age Insurance for Urban and Rural Residents. *Insurance Studies*, (2): 79-98. (in Chinese)
- 王立剑 (2023). 新业态背景下社会保险制度包容性研究：认识、审视与调适. 社会保障评论, 7(4): 66-78.
- Wang, L. J. (2023). Research on the Inclusiveness of the Social Insurance System in the Context of New Business Forms: Understanding, Examination, and Adjustment. *Chinese Social Security Review*, 7(4): 66-78. (in Chinese)
- 席恒 (2021). 融入与共享：新业态从业人员社会保险实现路径. 社会科学, (6): 3-11.
- Xi, H. (2021). Integration and Sharing: The Realization Path of Social Insurance for New Business Form Employees. *Journal of Social Sciences*, (6): 3-11. (in Chinese)
- 曾益、林毅阳 (2023). 新业态从业人员养老保险的参保选择：缴费指数和缴费年限越高越好吗？——基于基金可持续和养老金替代率的视角. 上海财经大学学报, 25(6): 73-87.
- Zeng, Y. & Lin, Y. Y. (2023). Participation Choice of Pension Insurance for New Format Practitioners: Is the Higher the Contribution Index and Payment Period, the Better? Based on the Perspectives of Fund Sustainability and Pension Substitution Rate. *Journal of Shanghai University of Finance and Economics*, 25(6): 73-87. (in Chinese)
- 郑功成 (2021). 面向 2035 年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议. 社会保障评论, 5(1): 3-23.
- Zheng, G. C. (2021). The Construction of a Social Security System with Chinese Characteristics for 2035: Goal-oriented Theoretical Thinking and Policy Recommendations. *Chinese Social Security Review*, 5(1): 3-23.
- Bai, C. E., Chi, W., Liu, T. X., Tang, C. & Xu, J. (2021). Boosting Pension Enrollment and Household Consumption by Example: A Field Experiment on Information Provision. *Journal of Development Economics*, 150: 102622.
- Baicker, K., Congdon, W. J. & Mullainathan, S. (2012). Health Insurance Coverage and Take-up: Lessons from Behavioral Economics. *The Milbank Quarterly*, 90(1): 107-134.
- Basaza, R., Criel, B. & Van der Stuyft, P. (2008). Community Health Insurance in Uganda: Why Does Enrolment Remain Low? A View from Beneath. *Health Policy*, 87(2): 172-184.
- Beshears, J., Choi, J. J., Laibson, D. & Madrian, B. C. (2013). Simplification and Saving. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 95: 130-145.
- Finkelstein, A. & Notowidigdo, M. J. (2019). Take-up and Targeting: Experimental Evidence from SNAP. *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3): 1505-1556.
- García, J. M. & Vila, J. (2020). Financial Literacy Is not Enough: The Role of Nudging Toward Adequate Long-term Saving Behavior. *Journal of Business Research*, 112: 472-477.
- Giles, J., Meng, X., Xue, S. et al. (2021). Can Information Influence the Social Insurance Participation Decision of China's Rural Migrants? *Journal of Development Economics*, 150: 102645.
- Liebman, J. B., Zeckhauser, R. J., Arrow, W. T. K. et al. (2004). Finance Conference, the Harvard Public Finance Seminar, and the Harvard Business School.
- Shen, M., Tang, Z., Liang, X. & Ye, X. (2024). Migrant Children's Take-up of Social Health Insurance: Experimental Evidence from China. *Journal of Policy Analysis and Management*.
- Song C. (2020). Song, C. (2020). Financial Illiteracy and Pension Contributions: A Field Experiment on Compound Interest in China. *The Review of Financial Studies*, 33(2): 916-949.

责任编辑：王秋石

城市政府合作关系的不均衡性： 基于长三角官员异地考察网络的研究

林钢健 徐元朔 张蔚文*

【摘要】城市群的高质量协同发展有赖于均衡互惠的城市政府合作网络，但已有研究大多将城市政府合作简化为无向且对等的联系，忽略了双方的合作意愿与资源投入的差异，即合作的不均衡性。研究利用大语言模型，从超过 72 万条政府网站新闻数据中识别出 16039 个以合作为目的的异地考察事件，构建了 2010—2023 年长三角 41 个城市的官员异地考察全景网络，对城市政府非正式合作的不均衡性特征及其影响因素进行分析。研究发现，在整体层面，长三角的合作不均衡性呈现下降趋势，但在不同的合作领域、合作层级之间存在异质性。在城市个体层面，效率逻辑与行政逻辑共同决定了城市政府间的合作策略，进而影响了不同城市之间的合作不均衡性，形成了复杂的合作网络特征。研究采用人工智能大语言模型技术，创新了地方政府网络实证研究方法，并首次对合作双边的不均衡性特征进行实证分析，为理解城市群区域合作发展的现状与未来路径提供了依据。

【关键词】异地考察 大语言模型 地方政府网络 长三角 合作不均衡性

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 03-0138-19

一、引言

城市群在国家社会经济发展中的地位不断上升，其内部的城市政府合作也

* 林钢健，浙江大学公共管理学院博士研究生。通讯作者：徐元朔，浙江大学公共管理学院百人计划研究员，浙江大学中国新型城镇化研究院院长助理。张蔚文，浙江大学公共管理学院教授，浙江大学中国新型城镇化研究院院长。

基金项目：国家自然科学基金青年项目“时空动态视角下的长三角区域合作研究：网络演化、动力机制和作用效应”（42201206），教育部人文社会科学基金青年项目“府际关系对城市绿色创新的影响机制研究”（22YJC630176），国家自然科学基金重点项目“温室气体减排、空气污染治理的健康效益评估和协同政策设计”（72134006）。

日渐频繁，发展出多样化的合作方式和多元化的合作领域，形成了复杂的城市群政府网络（刘卫星、易洪涛，2023）。在实践中，赴异地考察以寻求合作是一种广泛存在且非正式的地方政府行动策略，能够加深城市之间的相互了解与信任，促进正式合作的达成（祝辰浪等，2023），是理解地方政府合作逻辑、探寻区域协调发展路径的关键切口。作为一种典型的双边非正式合作方式，以合作为目的的异地考察行为（合作式考察）具有明确的方向性特征，即发起考察的一方通常比接待考察的一方具有更强的合作意愿（Yi et al.，2024；周望、程帆，2022）。考虑到地区发展的差异，城市政府间的合作通常呈现出一定的不均衡性。例如，已有研究发现，城市政府官员倾向于前往发达城市考察访问并寻求正式合作，但发达城市并不一定会回应对等的合作意愿与资源投入（Liu & Yi，2024）。当合作式考察的不均衡性程度较高时，城市间的非正式合作难以转换为双方的正式合作，可能阻碍城市群中的外围边缘城市融入区域发展，使区域协调面临挑战。

从城市政府合作网络的视角来看，网络的均衡性与互惠性是影响区域协调发展水平的重要因素（LeRoux et al.，2010；Feiock，2013）。因此，理解合作的不均衡性对于推进区域合作研究、破解区域协调发展难题而言具有重要意义。然而，现有研究对于异地考察网络仍然存在概念界定与研究方法上的不足。在概念层面，异地考察行为一方面常被视为一种政策学习的途径（Ma，2017；杨志、魏姝，2020），另一方面又被认为是非正式合作的一种策略（Yi et al.，2018b；Ren et al.，2024）。现有研究对这两种考察行为缺少区分，没有基于考察目的进一步识别合作式考察和非合作式考察的行为特征差异。此外，现有研究大多将合作关系视为无向联系，较多关注单个节点的中心性等特征（马捷、锁利铭，2019；张衍春等，2022），缺少对城市间有向合作关系的刻画，以及对这种有向关系所反映出的合作不均衡性的分析。在方法层面，虽然近年来部分文献注意到了合作意愿的不均衡性（卢文超，2018；锁利铭等，2018），但大多使用政府工作报告的分析进行间接衡量，没有基于实际的合作行动数据全面探究合作网络的不均衡性特征及其背后的复杂形成机制。

长三角城市群作为我国经济发展最活跃、综合发展水平最高的城市群之一，其高质量一体化发展已经成为国家战略。因此，以长三角城市群为研究对象具有重要的代表性和现实意义。本研究基于长三角城市群官员异地考察行动数据，利用大语言模型技术与社会网络分析方法，从超过 72 万条政府网站新闻数据中识别、筛选得到 16039 个合作式考察事件，构建了 2010 年至 2023 年长三角 41 个城市的官员合作式考察全景网络。研究从整体网络与个体网络两个层面研究城市政府间非正式合作的不均衡性，回答以下问题：在整体网络层面，城市政府间非正式合作的不均衡性呈现出何种特征与发展趋势？在以单个城市为中心

的个体网络层面，哪些因素影响着城市非正式合作的不均衡性？不同城市之间非正式合作的不均衡性是否存在差异化的形成逻辑？本研究对合作双方的不均衡性进行了深入的实证分析，丰富了对城市群区域一体化的认知，并首次将人工智能大语言模型引入政府合作网络的实证研究中，为区域与城市治理领域的方法创新做出了贡献。

二、理论回顾与研究框架

（一）异地考察行动、合作不均衡性：理论内涵

官员异地考察是指由政府官员自主决策发起，前往另一行政区域进行实地参观、学习、交流的行动。政策研究文献将异地考察视为政策学习的一种途径，即考察一方通过实地参访向被考察一方学习既有的经验知识，从而促进了政策创新的扩散（Ma，2017；Yi et al.，2018a；杨志、魏姝，2020）。然而，单向的知识信息流动已经难以满足日益复杂的区域治理事务的需要，城市之间也会通过异地考察的形式寻求正式合作的机会。因此，异地考察行动也常被作为一种非正式的城市间合作策略，为正式合作打下基础（Yi et al.，2018b；Ren et al.，2024）。尽管这两种行动在实践中都被称为异地考察，但是由于目的不同，其生成逻辑与行为特征可能存在较大差异，需要区别对待。本研究主要关注以合作为目的的异地考察行动，并将其简称为合作式考察。

当前，以异地考察为代表的非正式合作对于促进区域协调发展的作用正在日益受到重视（锁利铭，2018）。相比签订书面协议的正式合作方式，合作式考察的形式更加灵活，自主性更强，更加强调人际互动，旨在传达城市的合作意愿，建立双边信任关系，被认为能够促进正式合作协议的达成与区域治理绩效的提升（Yi et al.，2018b；周凌一，2022）。从网络研究的视角来看，城市之间的异地考察行动构成了一个自组织的政府非正式合作网络（刘卫星、易洪涛，2023；Yi et al.，2024），其结构特征、形成机制与影响方式通常不同于正式合作网络（祝辰浪等，2023）。例如，Yi等人（2024）发现自组织的考察网络会受到官员调任网络的影响。Ren等人（2024）揭示了官员考察对于区域贸易网络的促进作用。因此，对合作式考察网络的研究能够弥补当前合作研究偏重正式网络的缺陷，对深入理解城市政府间合作的复杂动态与内在机制具有重要意义。

然而，当前研究对于异地考察网络的认知仍然不足，难以充分解释其复杂的行为特征。研究大多将政府间合作网络处理为无向网络，但异地考察网络的一大特点在于其是有向网络，边的方向从发起访问的城市指向接待访问的城市（杨志、魏姝，2020）。这种有向性带来了城市政府合作网络节点间的互惠性问

题，即有向网络的节点之间是否存在双向联系（Scott & Carrington, 2011）。本研究将其称为合作的不均衡性，指的是在合作式考察构成的网络中，城市政府之间合作意愿与资源投入的不对等程度，具体表现为双方互相考察访问次数的差异和不均衡程度。尽管现有的研究强调区域合作网络的均衡发展对于实现区域高质量一体化具有战略意义（柳建文，2023），但大部分研究仍然基于整体网络结构讨论这一问题，通常使用中心性、集聚性等指标分析网络结构的均衡性（马捷、锁利铭，2019；张衔春等，2022；Lubell & Robbins, 2022），注重探讨网络整体与个体节点的结构特征对于区域合作绩效的影响（Yi et al., 2018；任皓，2022；Zheng et al., 2024）。然而，这些研究都缺乏从有向网络的视角对城市双边关系中的合作不均衡性进行剖析。

在异地考察的研究中，已有少数文献注意到了合作网络的不均衡性问题，以及其对于区域协调发展带来的挑战。例如，有研究基于城市政府出访和被访问频率，将城市划分为不同类型，发现一些“明星城市”是大部分城市访问的目标，但这些城市的出访次数往往低于其被访问次数，显示出合作的不均衡性（祝辰浪等，2023）。Liu 和 Yi（2024）进一步指出这种不均衡性存在“优先依附”（Preferential Attachment）的特点，使得少数城市成为优先考察对象，这将进一步增强其网络中心性，导致合作网络不均衡性的上升。有关城市政府间合作意愿的文献也明确提出了合作对象选择中的“非对称性”问题，强调城市政府间正式合作关系的建立有赖于对等的合作意愿（周望、陈帆，2022；卢文超，2018；锁利铭等，2018）。换言之，高度不均衡的合作意愿会削弱正式合作的建立和合作资源投入的可能性，进而阻碍区域协调发展。但是，对于政府合作意愿与资源投入的衡量仍然存在挑战。相关研究主要使用政府工作报告等政策文本进行间接衡量，或是基于单一案例进行分析，这能否全面准确代表城市政府的真实意图仍然存在疑问，同时也难以充分解释合作不均衡性的生成机制。而合作式异地考察行为作为一种实际发生的非正式合作行动，能够有效表征政府官员真实的合作意愿与投入资源的决心，从而可以更准确地衡量合作不均衡性特征，有助于解释合作不均衡性的成因。但目前尚未有学者从异地考察网络视角对合作的不均衡性进行实证研究。具体而言，合作式考察构成的非正式合作网络在整体上呈现出什么样的特征？哪些因素可以解释合作不均衡性的形成和高低？

（二）合作不均衡性的成因：解释框架

本质上，城市政府依据自身的理性逻辑选择合作对象，而城市政府间选择合作对象的匹配程度进一步决定了合作的不均衡性。因此，讨论合作不均衡性的影响因素，首先需要回顾城市政府合作对象的选择逻辑，以及由这些逻辑所形成的合作策略与模式，继而分析合作中潜在的不均衡性问题。已有研究发现，

城市政府合作对象选择的依据主要遵循效率逻辑与行政逻辑两种路径。本研究参照刘卫星和易洪涛（2023）提出的地方政府网络分析框架，从整体网络与个体网络两个层面对这两类逻辑及其生成的策略模式进行分析。

1. 效率逻辑

制度性集体行动理论指出，地方政府作为理性行动者，其合作决策是在合作预期收益、交易成本与合作风险之间权衡的结果（Feiock, 2013）。当不存在外部干预时，合作对自身的收益越高，政府的合作动机越强；反之，交易成本越高、合作风险越大，政府的合作动机越弱，这就是合作的效率逻辑。在整体网络层面，中国的官员考核制度与“晋升锦标赛”的激励（Li & Zhou, 2005）使得城市政府更倾向于选择交易成本较低、能够较快产生收益且符合上级考核要求的领域进行合作（锁利铭, 2018）。例如，祝辰浪等（2023）发现，在地级市市委书记的异地考察访问中，以经济发展为目的的考察行为占据主要地位，呈现出较高的比例。此外，城市政府还会倾向于采取更低成本的方式开展合作，例如，Yi 等（2018）基于中国区域环境合作协议的研究发现，当合作风险较低时，非正式合作方式更常被采用，以降低合作成本。在个体网络层面，既有文献普遍观察到择优合作的策略。例如，边缘城市更倾向于到区域中心城市考察访问，以期望学习先进的政策创新经验（Ma, 2017；杨志、魏姝, 2020），或是寻求进一步合作的可能性，带动自身的经济发展（王路昊, 2016；Yi & Liu, 2022）。中心城市也期望通过强强联合的方式获取更多合作收益（锁利铭等, 2018）。此外，基于地理邻近的合作策略也符合效率逻辑。例如，都市圈内邻近城市的合作能够实现公共服务的规模效应，将外部性问题内部化，从而获取更多合作收益（Bel & Warner, 2016；Shresha & Feiock, 2021）。

2. 行政逻辑

在中国的制度背景下，纵向的多层级政府体系对自组织的横向政府间合作产生着重要的影响（Yi et al., 2024；李辉等, 2020）。城市政府并不只是基于自身利益决定合作对象，还需要根据上级政府的要求进行响应决策，即合作的行政逻辑。从中央政府的视角来看，区域的协同发展一直是其长期以来追求的目标，并通过扶贫、对口援助等政策手段加以落实（柳建文, 2023）。这在个体层面上还产生了对口帮扶的合作策略，促使具有结对帮扶关系的城市之间加强合作（杨志、魏姝, 2020；郑春勇, 2018）。在整体层面上，行政逻辑会促使中心城市主动选择与边缘城市展开合作，以满足中央政府制定的战略目标，从而使合作网络在整体上更加均衡（卢文超, 2018）。此外，在多层级的政府体系中，城市政府的合作同样受省级政府的影响。同省的城市政府之间具有相同的制度环境，需要共同面对省级政府制定的政策目标，彼此之间官员的流动也更

加密切频繁（陈瑞莲、刘亚平，2007），创造了更多的沟通机会，从而降低了双方的合作风险，因而具有更高的合作动机（周凌一，2020）。这在个体层面上产生了省内合作的策略模式，在整体层面上可能促使网络以省为单位形成关联紧密的子网络（锁利铭、李雪，2021）。

3. 从合作逻辑到合作不均衡性

上述基于整体与个体网络视角提出的合作策略为合作不均衡性的分析提供了理论基础。城市在效率逻辑与行政逻辑下产生的合作策略不但会对城市自身的合作意愿与考察频率产生影响，而且会影响城市政府间合作策略的匹配程度，进而决定合作的不均衡性。城市政府间的合作策略匹配指的是在效率逻辑和行政逻辑的交叉作用下，两个城市政府都将对方视为优先合作的对象。在有限理性的限制下，每个城市政府的合作考察注意力都是稀缺的，只有当双方在考虑合作收益、成本与风险后，都选择对方作为合作对象，城市政府间才能分配对等的注意力（锁利铭等，2018），从而降低合作的不均衡性，反之则呈现较高的不均衡性。

例如，边缘城市 A 基于择优合作策略，希望与中心城市 B 建立合作关系，促进其经济发展，因而向中心城市 B 发起多次考察访问以寻求合作。但是，中心城市 B 缺少与边缘城市 A 合作的收益，因此并没有回应对等的考察注意力，而是基于邻近策略选择了另一邻近城市 C。这造成了城市 A 与 B 之间合作策略的不匹配，导致了较高的合作不均衡性。图 1 概念化了上述例子中合作策略匹配关系与考察频率、合作不均衡性的关联。在现实中，效率逻辑与行政逻辑的复杂交互可能导致多样化的合作不均衡性。例如，如果城市 A 与城市 B 之间具有对口帮扶关系，或是处于同一省份，那么在行政逻辑的影响下，双方的合作策略匹配，城市 B 可能会主动寻求与城市 A 合作，从而打破这种不均衡的合作关系。

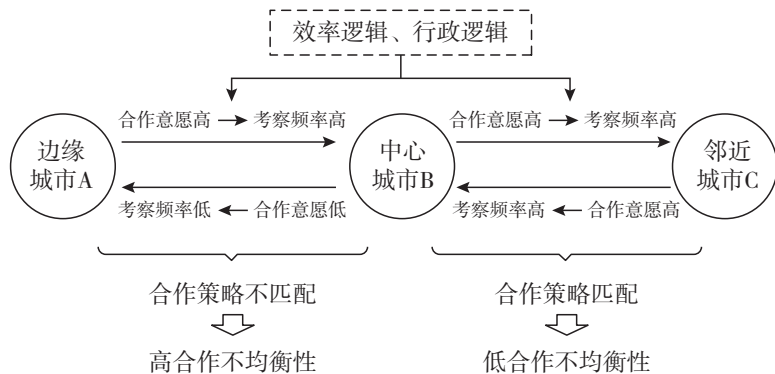


图 1 合作策略匹配的概念示意

资料来源：作者自制。

效率与行政逻辑下产生的合作策略会进一步对整体网络层面的合作不均衡性产生影响。由于不同的合作领域和合作方式在合作收益与成本上存在差异，

城市政府的合作策略选择也同样会具有异质性特征，不同领域的合作不均衡性存在差异。当合作收益较高或合作成本较低时，一方发起的合作请求更容易被另一方接受，双方合作策略匹配的可能性更大。在考察访问中，这种情况通常表现为较高且对等的考察频次，从而在整体上降低了合作网络的不均衡性，促进区域均衡发展。反之，如果合作收益较低且风险较高，即便有一方希望达成合作，成功得到另一方响应的概率也会降低，合作策略不匹配的概率增加，合作不均衡性上升，整体考察频率也会下降。此外，在多层级政府体系下，一方面，中央政府的区域一体化战略可以降低合作的成本和风险，增强合作的制度合法性和政治收益，从而降低区域整体的合作不均衡性。另一方面，省级政府的干预可能使合作不均衡性在省内与省外之间产生差异（锁利铭、李雪，2021），导致省内的合作不均衡性更低，而省外的更高。图2分别展现了在整体网络层面和个体网络层面，合作不均衡性的成因及其影响机制。

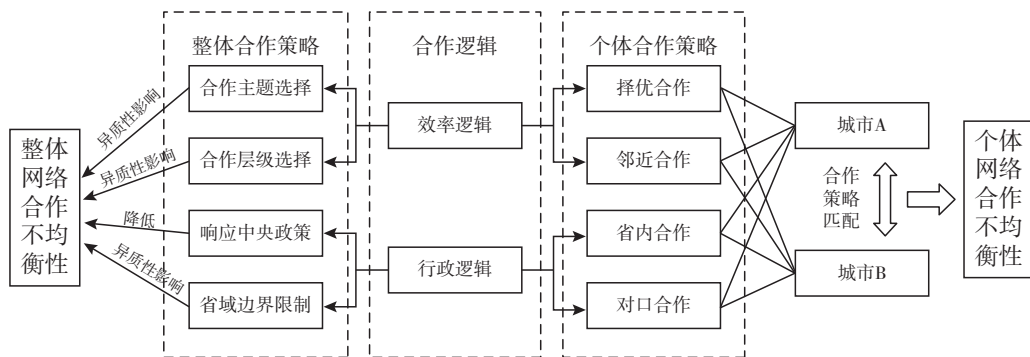


图2 整体网络层面与个体网络层面城市政府合作不均衡性的影响机制

资料来源：作者自制。

简言之，效率逻辑、行政逻辑与实际环境的结合产生了多样化的合作策略，而这些策略的交互影响进一步导致城市之间复杂的合作不均衡性特征。因此，基于上述理论框架，本研究以长三角异地考察网络为例，从整体网络与个体网络两方面，对不同合作策略在现实中的交互情况，以及由此在合作网络中产生的合作不均衡性的分布特征进行分析。

三、数据收集与研究方法

（一）研究对象与数据来源

长三角城市群的空间范围涵盖上海市、江苏省、浙江省、安徽省三省一市共41个城市，聚集了全国17%的人口和接近1/4的经济总量。长三角城市间的制度化合作始于1992年成立的长江三角洲十四城市协作办（委）主任联席会，

此后不断发展壮大，区域内城市政府间合作的频率与范围不断增加，已经成为我国政府间合作最活跃的城市群之一。因此，研究长三角城市群的城市政府考察合作对于探究我国区域发展战略路径具有重要意义。

本研究使用政府网站新闻数据构建了官员异地考察合作网络。随着数字政府建设的深入推进，政府信息公开制度日趋完善，城市政府越来越多地通过政府网站公开其动态信息。相比报纸等媒体数据和统计年鉴等资料，政府网站新闻的范围更广泛，时效性更强，记录了政府各级职能部门的活动，能够展现政府合作行动的全貌，已经被广泛应用于政府合作的实证研究中。参照张衔春等学者（2022）的做法，本研究从长三角41个城市的政府网站上，每次分别以其余40个城市的名称为关键词进行检索，从而获取每个城市政府网站上与其他40个长三角城市有关的新闻。上述过程共获取1640个检索网址列表，随后利用python网络爬虫工具获取列表中全部的公开新闻内容，包括标题、发布时间与正文内容，在清除重复与空白新闻后，共获得728677条长三角政府新闻数据。

（二）研究方法

1. 基于大语言模型的异地考察网络构建方法

本研究基于自然语言处理与大语言模型技术提出一种文本分析方法。该方法仅需少量人工标注与提示，即可实现快速、准确地识别与处理大规模的文本数据，从而构建官员异地考察网络。这一方法能够有效克服传统文本分析所面临的“不可能三角”问题，即成本高、指标可信度低、可重复性差（李春涛等，2024）。

面对新闻文本数据的非结构化特征（黄萃、吕立远，2020），以往研究主要通过人工筛选或是有监督的机器学习方法从文本中提取所需的合作新闻数据，然后手工标注非结构化文本，并转换为结构化的合作数据集，如合作参与方、合作方式等信息，从而构建合作网络。然而，上述方法成本高昂，限制了合作网络构建的规模。研究多局限于特定的领导职务（祝辰浪等，2023）或特定的合作领域（李响、陈斌，2020）构建合作网络，所获取的数据规模大多在数百到上千条，难以反映政府合作的全貌。

近年来，人工智能大语言模型的发展为解决上述困境提供了新途径。基于超大规模神经网络对海量文本、图像等数据的训练，大语言模型展现出了接近人类的自然语言理解、表达与逻辑思考能力，能够根据人类的提示生成文字、图像、语音等内容（Bubeck et al., 2023）。当前，预训练大语言模型已在社会科学领域受到广泛关注（郑若婷等，2023；Morgan, 2023），并被尝试应用于实证研究中，如数据标注、政策文本评估等（Gilardi et al., 2023；Fu et al., 2023），展现出变革社会科学研究范式的潜力（Korinek, 2023）。

首先，研究使用词典法对于原始数据进行初步筛选，去除与异地考察访问完全无关的数据，提升后续分析的效率。基于关键词检索，如“接待”“赴”“调研”“带队”“率队”“学习”“交流”“访问”“考察”“走访”“会见”“对接”“邀请”等，并参照已有研究的时间范围，避免早期政府网站建设不完善可能带来的数据偏误问题（张衔春等，2022），截取2010年至2023年的数据，共筛选得到273830条数据。

其次，研究应用文本分类大语言模型从筛选后的政府网站新闻数据中提取出考察访问的新闻数据，并进行主题分类。我们从原始政府网站新闻数据中随机抽样300条进行手工标注，通过阅读标题内容确定其是否属于考察访问新闻，然后使用手工标注的数据划分训练集、测试集与验证集。我们使用标注数据对通用文本分类（Universal Text Classification）模型进行微调（Fine-tuning），以提升其分类准确度，使用微调后的模型对新闻文本数据进行分类，共得到66237条考察访问数据。评估结果显示，模型在验证集中的F1值达到了0.925，实现了较好的分类效果。基于筛选后得到的考察访问数据，研究进一步对异地考察的主题进行分类，将异地考察行动分为8种不同类型，包括公共服务、经济发展、政治党建、社会治理、政府运行、城市建设、市场监管、生态环境。由于每次考察行动可能涉及多个不同的主题，我们采用多标签的分类方法，重新抽样300条数据进行分类，以此重新微调模型。评估结果显示多标签分类模型在验证集中的Macro F1值为0.854，Micro F1值为0.867。

最后，研究使用大语言模型对合作新闻数据进行结构化识别，并筛选合作式考察行动。我们通过构造提示词（Prompt）要求大语言模型从非结构化的文本中提取结构化内容，返回诸如发起考察城市、发起考察部门、考察人员职务、接待考察城市、接待考察部门、接待人员职务等信息。随后对返回的信息进行清洗，得到发起考察城市、接待考察城市以及所在城市的层级。此外，我们基于识别结果中的考察人员职务信息，将异地考察行动分为主要领导考察（包括市委、市政府、人大与政协的主职领导）、副职领导考察与部门考察（各个政府职能部门）3个层级。我们根据发起考察城市、接待考察城市、考察时间对考察事件进行去重处理，共获得41732条地级市政府层面的长三角官员异地考察数据。我们根据考察目的进一步区分以合作为目的和以学习为目的的考察。一条典型的合作式考察新闻文本中包含表达合作意愿或者商讨合作事项的文本结构信息，如“洽谈……事项”“希望……展开合作”等，与学习式考察文本具有显著的差异，能够使用大语言模型识别。因此我们从上一步得到的数据中再次抽样300条数据进行标注，微调模型进行筛选，最终得到16039条合作式考察数据，评估结果显示F1值为0.963。由此，本文构建了以城市为节点、异地考察关系为边的合作网络。图3展示了对数据收集与识别的过程。

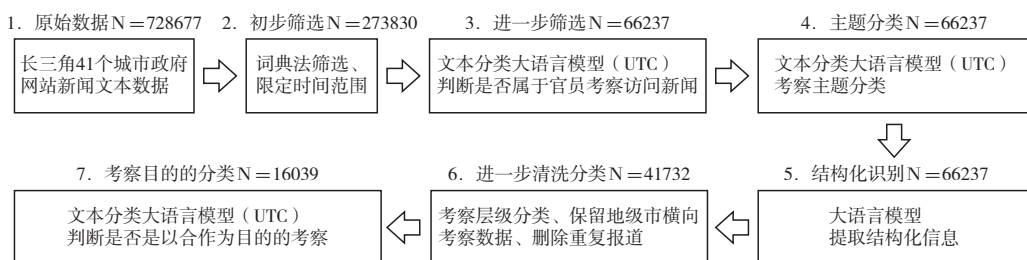


图3 城市合作新闻数据清洗识别流程

资料来源：作者自制。

2. 基于社会网络互惠性的合作不均衡性指标构建

以往的城市政府网络研究主要使用网络密度、聚类系数、中心性等指标刻画网络特征，但这些指标难以刻画在有向加权网络中各节点之间不均衡的关系特征。本研究基于网络中互惠性的概念（Scott & Carrington, 2011），构造了合作不均衡性的测度变量。在一个有向网络中，双向链接的节点被称为具有互惠关系，如果节点之间只存在单向联系则没有互惠关系。在整体网络中双向链接的数量占总链接数量的比例可以用来衡量互惠性的程度。但是，在有向加权网络中，常规的互惠性指标难以具体描述节点之间不均衡性程度。因此，借鉴 Serrano 等学者（2007）的做法，本研究构造了城市之间的合作不均衡性测量指标：

$$U_{ij} = \frac{|W_{ij} - W_{ji}|}{W_{ij} + W_{ji}} \quad (1)$$

W_{ij} 代表从城市 i 到城市 j 的考察访问次数， W_{ji} 代表从城市 j 到城市 i 的考察访问次数。当两者异地考察数量完全对等时， U_{ij} 为 0，代表合作关系完全均衡；当仅存在单向考察访问时， U_{ij} 为 1，代表合作关系完全不均衡。本文以 $U_{ij}=0.33$ 和 $U_{ij}=0.67$ 为断点，将城市之间的合作不均衡性分为高、中、低 3 个级别。

四、实证结果与讨论

（一）整体网络的合作不均衡性

在整体网络层面，在 2010—2023 年长三角 41 个城市构成的合作式官员考察网络中，具有双向链接的边占网络中所有边的 63.9%，全部边的合作不均衡性指标 U_{ij} 的均值为 0.51，处于中度水平。而全部异地考察行动的不均衡性指标均值为 0.45，显示出合作式考察网络具有更高的不均衡性水平，这说明合作式考察与学习式考察的行为特征确实存在明显差异。从总体上来看，考察访问的频率随着不均衡性的上升而下降，这表明考察网络中大多数城市之间的合作不均衡性程度较低。但是，在合作不均衡性接近于 1 时，“城市对”的数量突然增

加，这主要是由于合作式考察网络中存在许多边缘城市之间的关联，其表现出低合作频率与单向联系的特征。

图4左侧展示了长三角官员合作考察网络中不同考察主题的频率分布及其合作不均衡性。从考察频率来看，涉及经济发展主题的考察占主导地位，占据全部合作式考察次数的67.3%，其次是公共服务，占全部合作式考察次数的15.3%，这两类主题的合作不均衡性也最低（分别为0.57与0.58）。而政府运行、城市建设、社会治理主题的考察频率处于中等水平，市场监管、生态环境、政治党建主题的考察频率最低，这些主题的合作不均衡性也显著高于经济发展与公共服务。

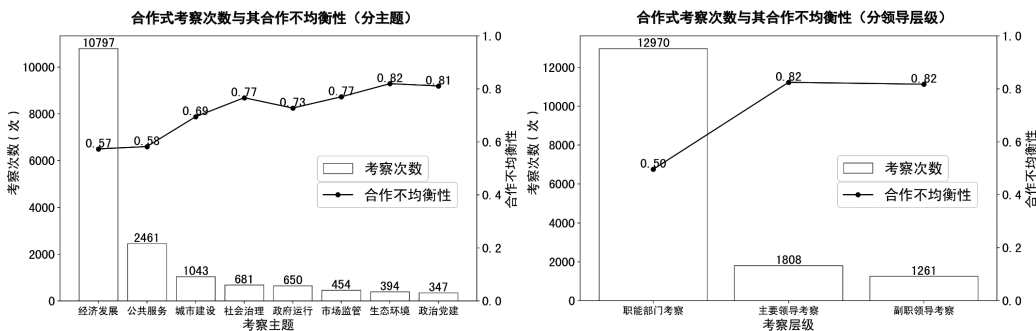


图4 不同主题、不同层级的合作式考察次数与其合作不均衡性

资料来源：作者自制。

图4右侧展示了不同层级发起的考察，大部分的异地考察访问由职能部门发起（占80.9%），合作不均衡性也最低（0.50）；市委书记、市长等主要领导的合作式考察访问次数次之，副职领导的合作式考察次数最少，两者的合作不均衡性均为0.82，处于较高水平。

上述发现证实了城市政府合作式考察的效率逻辑，说明城市政府的考察决策由合作的收益、成本与风险决定，并且会影响整体网络层面的考察频率与合作不均衡性。

第一，通过实证得出的考察频率分析结果与已有研究一致，即考察决策受到合作收益、成本与风险的影响（Feiock, 2013）。例如，经济发展与公共服务作为城市政府的主要任务与上级考核指标，占据了政府官员大部分的合作式考察注意力（祝辰浪等，2023）。因此，城市政府更倾向于通过考察访问等非正式合作方式寻找更好的经济发展、公共服务合作机会，在整体上表现出最高的考察频率。同样，就考察层级而言，城市政府领导的注意力价值显然要高于职能部门领导。因此，合作式考察合作的层级越高，其成本也越高，反映为部门领导的考察频率远高于城市政府领导。

第二，总体上合作式考察频率与合作不均衡性呈现出负相关的关联特征，这说明随着合作收益的下降与成本风险的上升，合作不均衡性也开始增加。这

一发现与理论框架中的推论一致。例如，生态环境问题存在较强的外部性，在合作过程中面临“搭便车”的风险（锁利铭、李雪，2021）。这进一步加剧了城市之间合作策略不匹配的问题，如在流域水污染治理中，下游城市期望与上游城市达成合作以减轻自身治理负担，并通过考察访问的方式表达合作意愿，但是污染治理对于上游城市政府而言并没有明显的收益，甚至会增加成本，双方的合作策略高度不匹配，导致了合作不均衡性的上升，因此需要纵向干预促成合作（周凌一，2020）。相反，经济发展与公共服务更能够通过合作实现规模效应（Feiock，2013），快速取得合作收益，满足政府面临的上级考核要求。因此其实现合作策略匹配的难度更低，合作不均衡性也更低。同样，由于考察层级越高，考察成本也就越高，政府官员会更加谨慎地选择考察对象，合作策略匹配的难度更大。例如，一个边缘城市市长会更倾向于选择那些经济发达的城市亲自考察，以期望利用自身有限的时间实现更高的合作收益，但是经济发达的城市市长可能认为到边缘城市考察的收益不高，因而仅派出部门层面的领导到边缘城市考察。双方在城市主要领导层面的合作策略不匹配，使得合作不均衡性进一步上升。

图5左侧展示了长三角合作式考察网络合作不均衡性的时间趋势变化。从2010年开始，长三角异地考察的合作不均衡性程度持续下降，在2019年达到最低。但是在2020年有所回升，在2022年达到顶峰，又在2023年迅速回落到2019年的水平。图5右侧呈现了在不同地理空间距离下（以市中心间公路通行距离计算），省内合作式考察与省外合作式考察的合作不均衡性差异。结果显示，合作不均衡性随着地理距离增加而增加，当城市公路通行距离大于100千米时，省内城市之间考察的合作不均衡性显著低于跨省考察。

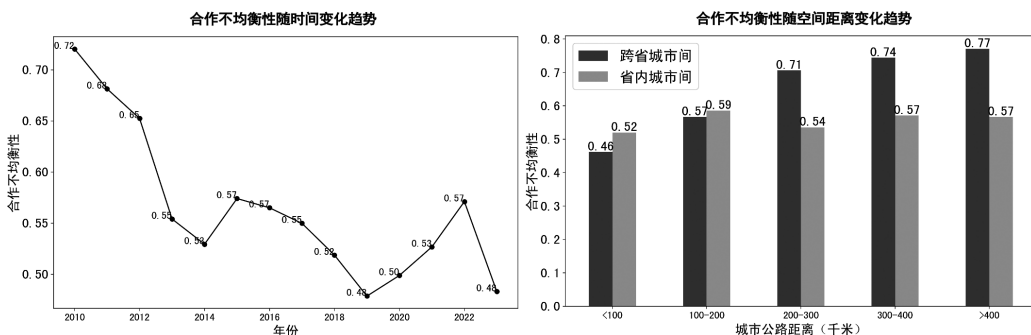


图5 合作不均衡性随时间趋势与空间距离变化趋势

资料来源：作者自制。

整体网络合作不均衡性的时空变化反映了城市政府在考察访问中的行政逻辑与效率逻辑。一方面，2010年后合作不均衡性的下降与制度层面的一体化发展战略息息相关。2010年后，长三角城市群越来越受到中央政府的重视，并且在制度层面推行一体化发展战略。2010年，合肥、盐城、马鞍山、金华、淮安、

衢州等6个城市成为长三角城市经济协调会会员，国务院批准《长江三角洲地区区域规划》；2013年，徐州、芜湖、滁州、淮南、丽水、温州、宿迁、连云港等8个城市加入；2016年，国务院批准《长江三角洲城市群发展规划》；2019年，蚌埠、黄山、六安、淮北、宿州、亳州、阜阳7个城市加入长三角城市经济协调会，中央出台《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，长三角一体化正式上升为国家发展战略。制度层面的一体化促使区域中心城市回应边缘城市的合作意愿，使得双方合作策略匹配程度上升，整体合作不均衡性下降。上述过程表明，中央政府能够改变城市政府的异地考察决策逻辑，从而实现区域一体化发展的目标。此外，图5右侧显示，即便在控制地理距离的情况下，省内城市之间考察的合作不均衡性总体上仍然显著低于跨省城市，这进一步说明了省域行政边界依然能够影响城市的考察决策。在省域之内，省级政府能够进一步落实中央的意图，制定政策推动省内城市之间的合作。例如，在21世纪初制定的浙江省“山海协作”政策与江苏省“南北挂钩”政策，均成功地促进了省内发达地区与欠发达地区之间的合作交流，缩小了省内区域发展差距（邱毅、宫钰，2024）。相比之下，跨省城市之间合作策略匹配的难度较大，进而对于整体网络的不均衡性产生影响。

另一方面，2020—2022年合作不均衡性的上升进一步论证了合作的效率逻辑。在这一时期，城市之间考察访问的出行成本大幅增加，导致城市政府只能优先选择预期收益更高的对象进行考察访问，合作策略匹配难度增加。而在2023年，随着考察访问成本的重新降低，合作不均衡性也快速回落。上述逻辑在图5中也得到印证，随着地理空间距离的增加，合作的成本上升，空间集聚的潜在规模效应消失，使得合作策略的匹配难度增加，合作不均衡性上升。而当两个城市的空间距离较近时（小于100千米），合作能够产生的收益甚至能够克服省域边界带来的障碍，从而降低合作不均衡性。上述分析表明，在整体层面，网络中的合作不均衡性同时受到行政逻辑与效率逻辑的影响，两者根据现实条件交互影响城市政府合作，使其不均衡性呈现出复杂的时空变化趋势。

（二）个体网络的合作不均衡性

个体网络层面，本文探究了个体城市不同合作策略的交互如何影响城市间的合作不均衡性，根据合作不均衡性的程度，分为高中低3个级别。图6展示了高中低不同程度合作不均衡性对应下，城市考察访问合作对的空间分布差异，每个节点代表城市，边的粗细代表城市之间合作式考察访问的累计总数。按照城市之间的地理空间关系、城市网络结构关系与行政关系，本文将长三角城市政府合作关系分为以下几类：省内/都市圈相邻合作、省内不相邻合作、都市圈内跨省合作、对口帮扶合作、中心城市间合作、中心-边缘城市间合作，并进一步分析不同合作模式的合作不均衡性及其成因。

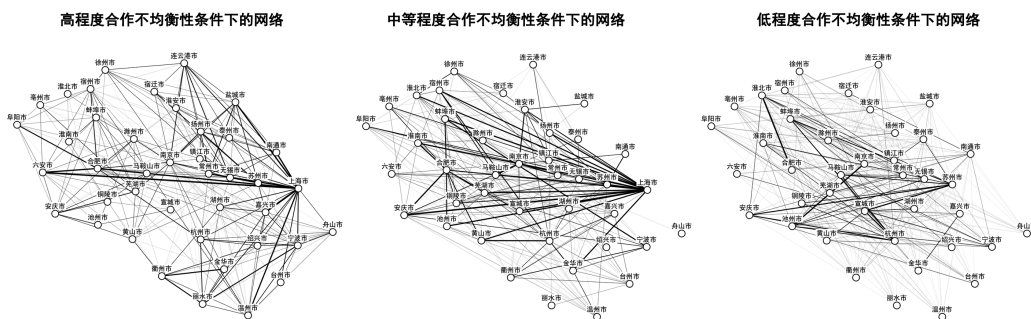


图6 高中低合作不均衡性条件下的长三角城市考察网络

资料来源：作者自制。

首先，在低程度的合作不均衡性的合作式考察网络中，研究发现了几种清晰的合作模式特征。第一，省内城市之间的合作。整体上以浙江、安徽、江苏三省省界为边界形成了三个省内考察访问的子网络，呼应了已有研究的发现（锁利铭、李雪，2021）。第二，都市圈范围内的邻近城市合作。例如，上海都市圈内，上海市与嘉兴、苏州、无锡、南通之间均有高频率的相互考察访问。第三，区域中心城市之间的合作。上海、南京、合肥、杭州市作为各自区域的中心城市，相互之间的考察访问也非常频繁，构成了“小世界网络”的网络特征（Watts，1999）。第四，结对帮扶城市之间的合作。例如，上海市与六安市、南京市与滁州市之间的相互考察，不均衡性较低。

其次，中等程度合作不均衡性的合作式考察网络呈现出与低程度合作不均衡性完全不同的网络特征。第一，跨省合作大量出现。在中等均衡性的合作中，考察次数较多的城市大部分体现在城市群边缘区域与核心城市上海之间的联系，特别是皖北和皖南地区，例如安庆市与上海市，蚌埠市与上海市等。第二，省内不相邻地区之间的合作。例如，南京市与南通市、扬州市，合肥市与黄山市、蚌埠市等呈现出中等水平的合作不均衡性。第三，都市圈内跨省城市之间的合作。例如，南京市与马鞍山市，杭州市与黄山市，虽然同在都市圈内，但是跨省的距离使合作的不均衡性处在中级。第四，其余结对帮扶城市之间的合作。这一类别包括上海市与淮南市、亳州市，宁波市与蚌埠市，苏州市与阜阳市，徐州市与淮北市。

最后，在高程度合作不均衡性的合作式考察网络中，考察数量大幅减少，处在这一不均衡性级别的合作城市对数量也大幅降低，上海市完全退出了这一考察网络。高不均衡性的考察网络主要以边缘城市与其他发达城市之间的跨省合作为主，例如皖北皖南城市与苏州市、无锡市、杭州市、宁波市之间的考察访问。

上述发现在总体上验证了研究提出的分析框架，即城市之间的合作不均衡性取决于不同合作策略在现实环境中的交互及其匹配程度。图7总结了合作策略、主要的合作模式以及其与合作不均衡性之间的关联。

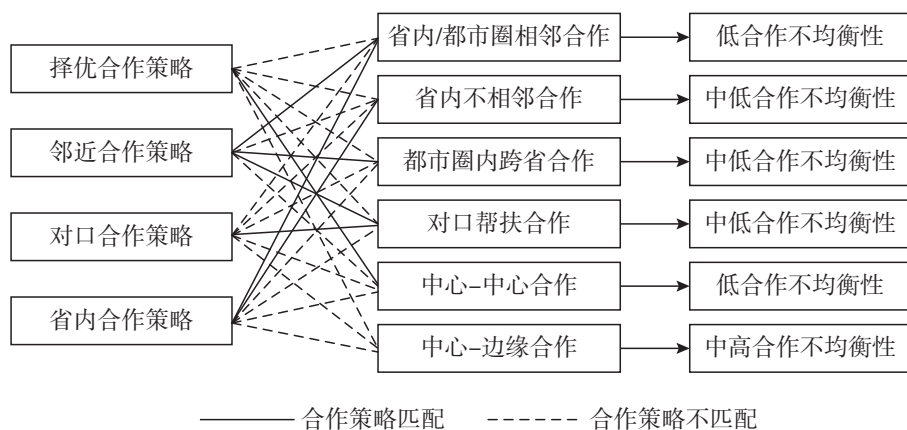


图7 合作策略、主要的合作模式以及其合作不均衡性之间的关联

资料来源：作者自制。

首先，省内合作主要呈现出低程度的合作不均衡性。这主要是因为省内城市需要共同面对省级政府的政策目标，彼此之间具有频繁的官员流动及其他制度性交流机会（Yi et al., 2024），因此同省合作的策略能够相互匹配，实现了较低的合作不均衡性。然而，这种策略也会与其他策略产生交互影响。例如，由于择优策略的不匹配，一些同省不相邻的城市之间存在中等乃至高度的合作不均衡性，例如合肥市与安庆、淮北等省内不相邻城市之间的考察关系。

其次，都市圈内城市的考察大多处于低程度的合作不均衡性，但由于不同策略的交互影响，也产生了复杂的合作不均衡性结果。当城市之间同时满足邻近合作策略与同省合作策略的匹配时，其合作不均衡性低且考察数量较多。例如苏锡常都市圈、宁波都市圈都属于这一范畴。然而，在不同的都市圈中，是否邻近和是否同省可能存在差异。例如，在杭州、南京都市圈内，跨省考察中出现中度合作不均衡性，如南京市与马鞍山市、杭州市与黄山市，这说明省内合作策略的不匹配会削弱邻近合作策略匹配的正向影响。此外，即使同时符合邻近合作与同省合作的条件，择优策略的不匹配，即只有一方是对方的“择优”合作对象，也可能导致合作不均衡性的增加。例如在合肥都市圈中，合肥与淮南、马鞍山的合作不均衡性均为中等水平。对于合肥来说，淮南、马鞍山都不在合肥的择优合作策略中，使得安徽省内部合作不均衡程度较高。但是，当合作双方在邻近与择优策略的匹配程度足够高时，跨省合作的障碍就有可能被克服。例如，在上海都市圈内，上海市与跨省的嘉兴、苏州、无锡等市之间同时存在低合作不均衡性与高考察频率。

再次，对于跨省、不相邻的城市间考察，其不均衡性随着城市在网络中的地位不同，呈现出差异化的合作不均衡性。中心城市之间的合作式考察呈现出低合作不均衡性与高考察频率的特征，说明在择优逻辑高度匹配的情况下，地理距离与行政边界不再是合作的阻碍。而中心城市与边缘城市之间的考察呈现出较高合作不均衡

性与高考察频率的特征，说明当同省合作、邻近合作、择优合作策略都不匹配时，即便边缘城市抱有极大的合作热情，仍然难以获取中心城市的考察注意力，此时大量的考察访问可能难以转化为进一步的实质合作。此外，同样是中心-边缘城市之间的合作，上海与边缘城市的合作不均衡性要低于苏州、宁波等城市与边缘城市的合作不均衡性。这一现象可能是由于上海作为长三角区域经济与政治地位最高的核心城市，承担起了推动区域一体化发展的政治目标。上海市通过更多的对外考察，可以获得更多的选择性收益（Feiock，2013），巩固自身作为核心城市的地位与声誉。

最后，存在结对帮扶关系的城市之间的合作不均衡性较低。例如，国家发展改革委2021年出台的《沪苏浙城市结对合作帮扶皖北城市实施方案》（发改地区〔2021〕1744号），确定了上海市与淮南市、六安市、亳州市，南京市与滁州市，苏州市与阜阳市，徐州市与淮北市，杭州市与宿州市，宁波市与蚌埠市的结对关系。在中央政府政策目标的影响下，上述中心城市与边缘城市之间克服了择优合作、邻近合作、省内合作策略的不匹配问题，增加了考察访问数量，降低了合作不均衡性。

五、结论

本研究使用人工智能大语言模型构建了2010—2023年长三角城市间官员合作式考察网络的全景网络，基于合作的效率逻辑与行政逻辑，从整体网络与个体网络两个层面对城市合作策略的匹配程度、其合作不均衡性的特征趋势与成因进行实证分析。

在整体网络层面，长三角城市政府合作式考察网络的合作不均衡性处于中度水平。从合作主题来看，经济发展、公共服务的合作不均衡性最低，生态环境的合作不均衡性最高；从合作层级来看，城市主要领导与副职领导的合作不均衡性最高，部门领导最低；这些表明合作的收益、成本与风险决定了城市的合作意愿与考察频率，继而影响合作策略匹配程度与合作不均衡性。从时空趋势来看，随着中央层面长三角一体化发展战略的逐步深入实施，长三角城市合作式考察网络的合作不均衡性呈现下降趋势；在控制地理空间距离的情况下，省内考察的合作不均衡性要显著低于跨省考察，显示出中国纵向多层级政府体系对于整体合作不均衡性的影响。

在个体网络层面，基于对高中低三种程度的合作不均衡性的合作式考察网络的比较分析，研究证实城市合作策略的匹配程度决定了合作的不均衡性。在低合作不均衡性的考察网络中，省内合作、都市圈合作、中心城市合作、结对帮扶合作模式占据主流，分别是省内合作策略匹配、邻近合作策略匹配、择优合作策略匹配、结对帮扶合作策略匹配的结果；在中高不均衡性的考察网络中，都市圈内

跨省合作、省内非邻近城市合作、中心-边缘合作等合作方式开始出现,表明合作逻辑不匹配以及不同合作逻辑间复杂交互下合作不均衡性的分布特征。

本研究的贡献如下:第一,研究突破了过往研究基于无向网络,从网络整体结构特征来理解合作均衡性的局限。本文基于官员异地考察构建了有向的政府合作网络,首次对双边关系中的合作不均衡性进行精细全面的实证研究,揭示了合作不均衡性在整体与个体网络层面的形成机制,丰富了学界对城市政府间横向合作理论内涵的理解。第二,依托突破性的人工智能大语言模型技术,研究基于新闻数据构建了一个长时段的城市官员合作式考察全景网络,同时涵盖了经济发展、公共服务等多类型的合作领域,以及包括城市主要领导、副职领导、部门领导在内的全部合作层级,为区域治理与城市政府合作网络研究提供了新的方法和工具,在公共管理学和其他社会科学领域的研究中具有一定的应用和推广价值。

研究的实证发现可以从政府合作视角为区域一体化的政策实践提供以下见解:第一,中央政府层面需进一步推进区域一体化的相关政策,通过对口帮扶等策略实现区域的均衡发展,并且纵向层级的政策目标需要向生态环境等“合作风险”较高的领域倾斜;第二,要推动跨省邻近地区的一体化,通过都市圈公共服务一体化等方式消融行政边界,促进跨省邻近地区进一步相互合作;第三,在长三角一体化进程中,需要进一步发挥除上海外其他中心城市的引领作用,激励其与城市群边缘地区开展合作,形成多核网络带动的模式,进一步促进区域一体化发展。

参考文献

- 陈瑞莲、刘亚平(2007). 泛珠三角区域政府的合作与创新. 学术研究, (1): 42-50.
- Chen, R. L. & Liu, Y. P. (2007). Cooperation and Innovation of Governments in the Pan-Pearl River Delta Region. *Academic Research*, (1): 42-50. (in Chinese)
- 黄萃、吕立远(2020). 文本分析方法在公共管理与公共政策研究中的应用. 公共管理评论, 2(04): 156-175.
- Huang, C. & Lü, L. Y. (2020). The Application of Text Analysis to Public Management and Policy Research. *China Public Administration Review*, 2(04): 156-175. (in Chinese)
- 李春涛、闫续文、张学人(2024). GPT在文本分析中的应用: 一个基于Stata的集成命令用法介绍. 数量经济技术经济研究, 41(05): 197-216.
- Li, C. T., Yan, X. W. & Zhang, X. R. (2024). Application of GPT in Text Analysis: An Introduction to a Community Developed Command within Stata. *Journal of Quantitative & Technological Economics*, 41(05): 197-216. (in Chinese)
- 李辉、黄雅卓、徐美宵、周颖(2020). “避害型”府际合作何以可能? ——基于京津冀大气污染联防联控的扎根理论研究. 公共管理学报, 17(4): 53-61+109+168.
- Li, H., Huang, Y. Z., Xu, M. X. & Zhou, Y. (2020). How to Achieve Damage-avoided Inter-governmental Cooperation? Based on Grounded Theory under the Joint Air Pollution Prevention and Control in the Beijing-Tianjin-Hebei Region. *Journal of Public Management*, 17(4): 53-61+109+168. (in Chinese)
- 李响、陈斌(2020). “聚集信任”还是“扩散桥接”? ——基于长三角城际公共服务供给合作网络动态演进影响因素的实证研究. 公共行政评论, 13(4): 69-89+206-207.
- Li, X. & Chen, B. (2020). “Clustering with Credible Commitment” or “Diffusion with Bridge”? An Empirical Investigation of Evolving Intercity Public Service Delivery Network in Yangtze River Delta Metropolitan Area. *Journal of Public Administration*, 13(4): 69-89+206-207. (in Chinese)
- 刘卫星、易洪涛(2023). 地方政府网络: 理论基础与研究前沿. 公共行政评论, 16(3): 181-194+200.
- Liu, W. X. & Yi, H. T. (2023). Local Government Networks: Theory and Research Frontier. *Journal of Public Administration*, 16(3): 181-194+200. (in Chinese)
- 柳建文(2023). 共同富裕视角下国内“新型区域合作”问题探析. 山西大学学报(哲学社会科学版), 46(3): 123-134.
- Liu, J. W. (2023). An Analysis of “New Regional Cooperation” in China from the Perspective of Common

- Prosperity, *Journal of Shanxi University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 46(3): 123-134. (in Chinese)
- 卢文超 (2018). 区域协同发展下地方政府的有效合作意愿——以京津冀协同发展为例. *甘肃社会科学*, (2): 201-208.
- Lu, W. C. (2018). The Willingness of Local Governments for Effective Cooperation under Regional Coordinated Development: A Case Study of the Coordinated Development of Beijing-Tianjin-Hebei. *Gansu Social Sciences*, (2): 201-208. (in Chinese)
- 马捷、锁利铭 (2019). 城市间环境治理合作：行动、网络及其演变——基于长三角 30 个城市的府际协议数据分析. *中国行政管理*, (9): 41-49.
- Ma, J. & Suo, L. M. (2019). Interlocal Environmental Collaboration: Action, Network Structure and Evolution. *Chinese Public Administration*, (9): 41-49. (in Chinese)
- 邱毅、宫钰 (2024). “山海协作”：一项中国特色的区域协调发展制度安排. *治理研究*, 40(4): 15-25+157.
- Qiu, Y. & Gong, Y. (2024). “Mountain-Sea Cooperation”: A Chinese-style System of Regional Coordinated Development. *Governance Studies*, 40(4): 15-25+157. (in Chinese)
- 任皓 (2022). 府际交流网络与区域间市场分割——来自省级政府“一把手”异地考察交流的证据. *公共管理与政策评论*, 11(3): 80-93.
- Ren, H. (2022). Inter-governmental Networks and Market Segmentation: Evidence from Provincial Party Secretary's Offsite Visits. *Public Administration and Policy Review*, 11(3): 80-93. (in Chinese)
- 锁利铭 (2018). 地方政府间正式与非正式协作机制的形成与演变. *地方治理研究*, (1): 25-39+79.
- Suo, L. M. (2018). The Formation and Evolution of Formal and Informal Collaborative Mechanism among Local Government. *Local Governance Research*, (1): 25-39+79. (in Chinese)
- 锁利铭、李雪 (2021). 从“单一边界”到“多重边界”的区域公共事务治理——基于对长三角大气污染防治合作的观察. *中国行政管理*, (2): 92-100.
- Suo, L. M. & Li, X. (2021). Regional Governance: Beyond the Limits of Single Administrative Boundary: A Case Study on Interlocal Collaboration in Air Pollution Control in the Yangtze River Delta. *Chinese Public Administration*, (2): 92-100. (in Chinese)
- 锁利铭、李雪、阙艳秋、马捷 (2018). “意愿-风险”模型下地方政府间合作倾向研究——以泛珠三角为例. *公共行政评论*, 11(5): 99-116+188-189.
- Suo, L. M., Li, X., Kan, Y. Q. & Ma, J. (2018). Partner Selection Intention of Interlocal Cooperation From the “Willingness-Risk” Perspective: A Case Study on Pan Pearl River Delta. *Journal of Public Administration*, 11(5): 99-116+188-189. (in Chinese)
- 王路昊 (2016). 区域创新中府际合作的多重逻辑——基于成都经济区八市的话语分析. *上海交通大学学报(哲学社会科学版)*, 24(4): 72-83.
- Wang, L. H. (2016). Institutional Logics of Intergovernmental Cooperation in Regional Innovation: A Discourse Analysis of Chengdu Plain Economic Zone. *Journal of Shanghai Jiaotong University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 24(4): 72-83. (in Chinese)
- 杨志、魏姝 (2020). 政府考察学习如何影响政策扩散？——以县级融媒体中心政策为例. *公共行政评论*, 13(5): 160-180+209-210.
- Yang, Z. & Wei, S. (2020). How Does Horizontal Onsite Learning Affect Policy Diffusion? A Case Study of County-Level Converged Media Center Policy. *Journal of Public Administration*, 13(5): 160-180+209-210. (in Chinese)
- 张街春、夏洋辉、单卓然、许顺才 (2022). 粤港澳大湾区府际合作网络特征及演变机制研究. *城市发展研究*, 29(1): 7-14.
- Zhang, X. C., Xia, Y. H., Shan, Z. R. & Xu, S. C. (2022). Characteristics and Evolution Mechanism of Intergovernmental Cooperation Network of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. *Urban Development Studies*, 29(1): 7-14. (in Chinese)
- 郑春勇 (2018). 对口支援中的“礼尚往来”现象及其风险研究. *人文杂志*, (1): 122-128.
- Zheng, C. Y. (2018). Research on the Phenomenon of “Reciprocal Assistance” in Pairing Assistance and Its Risks. *The Journal of Humanities*, (1): 122-128. (in Chinese)
- 郑若婷、于文轩、赵昊雪、肖依娜 (2024). “AI 驱动的社会科学研究与公共治理新范式的构建”高端学术论坛综述. *公共管理学报*, 21(1): 161-166+175-176.
- Zheng, R. T., Yu, W. X., Zhao, H. X. & Xiao, Y. N. (2024). The Review of the “AI for Social Science Research and the Construction of a New Paradigm of Public Governance” High-End Academic Forum. *Journal of Public Management*, 21(1): 161-166+175-176. (in Chinese)
- 周凌一 (2020). 纵向干预何以推动地方协作治理？——以长三角区域环境协作治理为例. *公共行政评论*, 13(4): 90-107+207-208.
- Zhou, L. Y. (2020). How Does Hierarchical Intervention Affect Collaborative Governance in China? A Case Study of Environmental Collaboration in Yangtze River Delta Region. *Journal of Public Administration*, 13(4): 90-107+207-208. (in Chinese)
- 周凌一 (2022). 正式抑或非正式？区域环境协同治理的行为选择——以 2008—2020 年长三角地区市级政府为例. *公共管理与政策评论*, 11(4): 120-136.
- Zhou, L. Y. (2022). The Behavioral Selection of Collaborative Environmental Governance: Formal or Informal?

- Based on the Data of Prefecture-level Collaborations from 2008–2020 in Yangtze River Delta. *Public Administration and Policy Review*, 11(4): 120–136. (in Chinese)
- 周望、程帆 (2022). 区域协调发展导向下城市群政府间合作意愿研究——基于三大城市群各城市政府工作报告的文本分析. *城市问题*, (7): 12–23.
- Zhou, W. & Cheng, F. (2022). Intergovernmental Cooperation Intention in Urban Agglomeration under the Direction of Coordinated Regional Development: Based on Text Analysis of Three Urban Agglomerations' Government Work Reports. *Urban Problems*, (7): 12–23. (in Chinese)
- 祝辰浪、周凌一、任皓 (2023). 领导在路上: 地方政府官员异地考察的行为和网络. *公共管理评论*, 5(3): 5–30.
- Zhu, C. L., Zhou, L. Y. & Ren, H. (2023). “On the Road”: Behavior and Networks in Offsite Visits by Municipal Party Secretaries. *China Public Administration Review*, 5(3): 5–30. (in Chinese)
- Bel, G. & Warner, M. E. (2016). Factors Explaining Inter-municipal Cooperation in Service Delivery: A Meta-regression Analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2): 91–115.
- Bubeck, S., Chandrasekaran, V., Eldan, R., Gehrke, J., Horvitz, E., Kamar, E., Lee, P., Lee, Y. T., Li, Y., Lundberg, S., Nori, H., Palangi, H., Ribeiro, M. T. & Zhang, Y. (2023). Sparks of Artificial General Intelligence: Early Experiments with GPT-4(arXiv: 2303. 12712). *arXiv*.
- Feiock, R. C. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 41(3): 397–425.
- Fu, X., Wang, R. & Li, C. (2024). Can ChatGPT Evaluate Plans? *Journal of the American Planning Association*, 90(3): 525–536.
- Gilardi, F., Alizadeh, M. & Kubli, M. (2023). ChatGPT Outperforms Crowd-Workers for Text-Annotation Tasks. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 120(30): e2305016120.
- Korinek, A. (2023). Generative AI for Economic Research: Use Cases and Implications for Economists. *Journal of Economic Literature*, 61(4): 1281–1317.
- LeRoux, K., Brandenburger, P. W. & Pandey, S. K. (2010). Interlocal Service Cooperation in U. S. Cities: A Social Network Explanation. *Public Administration Review*, 70(2): 268–278.
- Li, H. & Zhou, L. -A. (2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, 89(9): 1743–1762.
- Liu, I. S. & Yi, H. (2024). Member Duality and Policy Tourism: Learning in Interlocal Policy Networks. *Public Administration*, 102(4): 1532–1557.
- Lubell, M. & Robbins, M. (2022). Adapting to Sea-level Rise: Centralization or Decentralization in Polycentric Governance Systems? *Policy Studies Journal*, 50(1): 143–175.
- Ma, L. (2017). Site Visits, Policy Learning, and the Diffusion of Policy Innovation: Evidence from Public Bicycle Programs in China. *Journal of Chinese Political Science*, 22(4): 581–599.
- Morgan, D. L. (2023). Exploring the Use of Artificial Intelligence for Qualitative Data Analysis: The Case of ChatGPT. *International Journal of Qualitative Methods*, 22: 16094069231211248.
- Ren, H., Zhou, L. & Gao, Y. (2024). Policy Tourism and Economic Collaboration Among Local Governments: A Nonparametric Matching Model. *Public Performance & Management Review*, 47(2): 476–504.
- Scott, J., & Carrington, P. J. (2011). *The SAGE Handbook of Social Network Analysis*. SAGE.
- Serrano, M. Á., Boguñá, M., & Vespignani, A. (2007). Patterns of Dominant Flows in the World Trade Web. *Journal of Economic Interaction and Coordination*, 2(2): 111–124.
- Shrestha, M. K. & Feiock, R. C. (2021). Toward a Multiplex Network Theory of Interlocal Service Contracting. *Public Administration Review*, 81(5): 911–924.
- Watts, D. J. (1999). Networks, Dynamics, and the Small-world Phenomenon. *American Journal of Sociology*, 105(2): 493–527.
- Yi, H., Berry, F. S. & Chen, W. (2018) a. Management Innovation and Policy Diffusion Through Leadership Transfer Networks: An Agent Network Diffusion Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4): 457–474.
- Yi, H. & Liu, I. (2022). Executive Leadership, Policy Tourism, and Policy Diffusion among Local Governments. *Public Administration Review*, 82(6): 1024–1041.
- Yi, H., Liu, W. & Ma, L. (2024). Designed Networks and the Emergence of Self-organizing Interlocal Learning Network: Evidence from Chinese Cities. *Public Administration*, 102(1): 21–39.
- Yi, H., Suo, L., Shen, R., Zhang, J., Ramaswami, A. & Feiock, R. C. (2018). Regional Governance and Institutional Collective Action for Environmental Sustainability. *Public Administration Review*, 78(4): 556–566.
- Zheng, G., Yi, H., Berry, F. & Tang, T. (2024). Interlocal Collaborative Processes and Network Position: The Combined Effects on Environmental Performance. *Public Management Review*, 1–21.

责任编辑: 叶 林

全球人工智能治理中的联盟冲突与政策学习

——基于倡议联盟分析框架

雷晓康 于林霞*

【摘要】全球人工智能治理已超越单纯的技术规制范畴，演变为涉及人类文明伦理基底与国际政治经济秩序重构的深层博弈。作为具有显著非中立性特征的战略技术，人工智能（AI）正成为大国价值体系竞争的新型载体，其治理主导权争夺已成为主要经济体的战略优先事项。然而，技术迭代的不确定性叠加地缘政治竞争，导致国际治理生态呈现“规则碎片化”与“价值阵营化”的双重异化。“强监管联盟”与“弱监管联盟”在技术伦理、规则制定权与跨境管辖等维度存在根本分歧，现有治理机制难以化解这些结构性矛盾引发的协调困境。然而，“智能向善”伦理范式、多层治理实践及国际组织构建的专业对话平台，为突破治理僵局提供了可能。基于倡议联盟框架，研究建议构建三级协同机制：核心层强化制度性履约、辅助层优化动态协调、影响层完善参与式传播。这种立体化设计既能确保技术发展的人类中心导向，又可增强治理方案的地域适应性，最终达成科技伦理与人类价值的正向循环。

【关键词】人工智能治理 倡议联盟框架 强监管联盟 弱监管联盟 政策学习

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2025）03-0157-18

一、问题的提出与政策演进

（一）全球人工智能治理问题的缘起

人工智能（AI）与人类之间相互促进的关系，不仅提升了我们处理任务和

* 雷晓康，西北大学公共管理学院教授。于林霞，西北大学公共管理学院博士研究生，渭南师范学院经济与管理学院讲师。

基金项目：陕西省哲学社会科学重大理论与现实问题2021年度重点智库研究项目“数字赋能政府公共服务高质量发展及实现路径研究”（2021ZD1048），四川省哲学社会科学重点实验室重点项目“人工智能等先进技术在重大突发事件应急处置中的应用实践”，陕西省教育厅2020年一般专项“创新驱动战略下我国西部地区先进制造业发展路径研究”（20JK0121）。

解决问题的能力，还放大了我们的智慧、创造力以及道德判断力。根据《2024 人工智能安全报告》，AI 技术的恶意使用急剧增加，2023 年基于 AI 的深度伪造欺诈增长了 3000%，基于 AI 的钓鱼邮件增加了 1000%。此外，多个国家背景的 APT（Advanced Persistent Threat）组织利用 AI 实施了超过 10 起网络攻击事件，在政治、网络、物理和军事安全方面构成了重大威胁^①。美洲地区的种族歧视问题因技术的偏见和误用变得更加尖锐，南北世界之间的贫富差距由于区块链、大模型、深度学习等高科技领域的技术壁垒愈发难以逾越，智能技术“赋能”的国家安全风险、伦理道德挑战、贸易与产业竞争等传统社会问题呈指数级增长趋势，给全球治理带来了前所未有的挑战。尤其是 DeepSeek 等先进大模型的出现，推动了大模型训练方式的革新，显著提升了生成效率与结果的质量。然而，人类认知的局限性使得我们难以完全理解和掌控 AI 的决策逻辑，甚至可能面临被技术反噬的风险。随着人工智能逐渐成为社会发展的关键驱动力，我们正日益逼近“科林格里奇困境”，即在技术成熟之前难以预见其影响，而等到影响显现时，却已难以有效控制（阿扎尔，2024）。霍金曾警告：“如果不对人工智能加以限制，人类社会可能会迎来一个黑暗的未来（傅莹，2020：1）。”《人机对齐：如何让人工智能学习人类价值观》作者克里斯汀说：“机器学习表面上是技术问题，但越来越多地涉及人类问题，人类、社会和公众难题正在变得技术化，技术难题正在变得人性化、社会化和公众化（布莱恩，2023：10）。”

人工智能的治理是一个全球性问题，需要各参与主体进行复杂而漫长的谈判，其首要条件是共有观念的形成，且只有共有观念进入各方均认同的相关国际文本，如公约、条约、协定或协议，才能保证其影响力不至于在利益的博弈中消亡于国际社会。也因此，联合国于 2016 年推动国际社会谈判全球人工智能治理的问题，开始从制度规范等实践层面进行应对，拉开了全球人工智能治理的序幕。

（二）全球人工智能治理政策的诞生与博弈

全球人工智能治理的严肃性与复杂性使其参与主体从主权国家向智能企业、非营利组织以及个人发生多元化的转变，政策的约束性也经过了从松散到严格的渐进式强化过程，这一演变轨迹受到若干焦点事件的推动，相关研究成果和演进脉络如图 1 所示。

^① 参见奇安信发布《2024 人工智能安全报告》，2024 年 2 月 29 日。

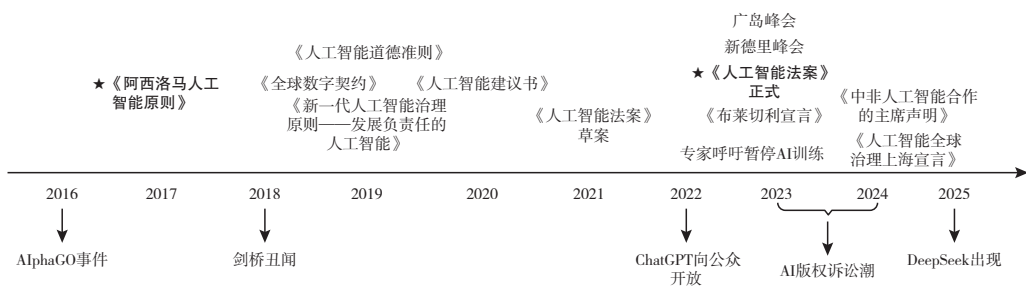


图1 全球人工智能治理中的焦点事件与政策演进

资料来源：作者自制。

1. 《阿西洛马人工智能原则》的签署（2017年）

2016年，AlphaGo以4:1的成绩战胜围棋世界冠军李世石，这一事件不仅展示了AI技术的巨大潜力，也引发了全球对AI能力及其伦理挑战的广泛关注。这是首次向公众直观展示AI的突破性进展，激发了社会关于AI伦理及失控风险的早期讨论，并促使科技界提出了“AI安全”的议题，成为后续治理工作的起点。次年，“有益的人工智能会议”在美国加利福尼亚州阿西洛马召开，由非营利组织“未来生命研究所”主办。此次会议汇聚了来自世界各地的人工智能专家、伦理学家、政策制定者和企业家，包括埃隆·马斯克、斯蒂芬·霍金以及DeepMind的联合创始人肖恩·莱格等。会议上达成了《阿西洛马人工智能原则》，强调AI的发展应服务于人类共同利益，确保人类对AI技术的控制权，避免技术失控的风险，并提倡优先资助AI的安全性、伦理性和社会影响研究。这些共识为后续全球人工智能治理政策的推进奠定了坚实的基础。此后，多个治理主体纷纷出台相关政策措施，认可并遵循上述共识，例如，联合国的《全球数字契约》，欧盟的《人工智能道德准则》，中国的《新一代人工智能治理原则——发展负责任的人工智能》。此外，经济合作与发展组织（OECD）发布的《人工智能建议书》等文件也在不同程度上支持了技术向善的基本理念。特别是在2021年，联合国教科文组织（UNESCO）推出的《人工智能伦理问题建议书》，作为首个全球性的AI伦理框架，提出AI的发展应遵循保护人权、透明度、问责制和环境可持续性原则，为各国在国家层面制定AI伦理法规提供了重要参考。

2. 《人工智能法案》的出台（2023年）

智能技术的迅猛发展，为教育、医疗、交通等领域带来了巨大的变革和赋能，但同时也暴露了许多问题。例如，2018年的剑桥分析丑闻揭示了数据滥用的风险，2022年AI算法对多国选举的干预凸显了算法操纵的危害，2023年至2024年间生成式AI版权诉讼潮则进一步展示了信息战中的不确定性风险。这些

问题表明，仅依靠道德伦理难以有效约束人工智能技术应用中的违规行为，更加严格的规章制度亟须出台。在这样的背景下，2023年联合国成立了由39名成员组成的AI高级别咨询机构，人工智能治理正式成为联合国全球议程的一部分。同时，国际社会加速推进制定具有强制性的全球人工智能治理规则。2023年的广岛峰会与新德里峰会就开发先进AI系统应遵循的国际标准进行了深入讨论。同年12月，欧盟《人工智能法案》的生效，作为首部全面监管AI的法律，为国际社会树立了新的标杆。随后，中国、美国、英国、德国等国家共同签署了《布莱切利宣言》，强调需共同应对如大模型滥用、失控风险等全球性挑战，并同意建立“全球AI安全研究网络”，以促进国际合作和技术风险的研究。这是首次将“AI系统失控风险”定义为全球共同面临的挑战，并确立了“国家主导+企业协同”的双轨制治理模式。

二、文献回顾与理论框架构建

在关于全球人工智能治理讨论中，尽管表面关注点聚焦于和平与发展，但实质触及了深层次的经济利益分配及伦理价值取向。形式主义与算法“暴政”之间的冲突、静态规则与动态技术的脱节、“制度理性与技术野性”的矛盾交织，这些都表明同步发展适宜的治理工具变得尤为紧迫和必要。部分学者认为人工智能的治理需要强有力的监管措施，他们主张采用更具刚性的制度规则，这有助于明确责任边界，减少社会风险，并利用统一标准降低合作成本，防止不良竞争（沈伟，2022；黄镔，2025）。然而，另一些观点认为，僵化的监管规则难以跟上技术快速迭代的步伐，在应对新型社会问题时往往缺乏灵活性，应当完善柔性监管机制^①。还有学者建议采取“软硬兼施”的策略，结合两者优势形成混合治理模式。“中心-外围”治理模式就是一个典型例子，它以“硬法”为核心，依靠国家共同制定的硬法规制关键领域的问题，确保底线约束的同时提高AI系统的可靠性；而针对特定应用场景中的个性化问题，则依赖非国家行为体制定的“软法”，让接近技术前沿的专家参与制定更具灵活性的规范框架。当前人工智能治理呈现出“软法繁荣而硬法滞后”的失衡局面，这种制度错配带来了双重困境，一方面，部分名义上的“软法”在实践中异化为具有实质约束力的监管工具，其隐性制裁效应严重抑制了技术创新活力；另一方面，软法体系的弹性空间被部分主体策略性利用，衍生出新型治理的套利行为，加

^① 参见 Brookings, *How soft law is used in AI governance*, 2021年5月27日, <http://www.brookings.edu/techstream/howsoft-law-is-used-in-ai-governance/>。

剧了国际的纠纷。例如，在数字产品国际贸易中，美国曾利用 WTO 的“安全例外”条款打压华为，这实质上是变相的贸易保护主义，阻碍了跨国数字贸易的发展（朱明婷，2023）。当前全球人工智能治理已形成基础性共识，但受各国制度环境、文化传统和发展诉求等差异的影响，各治理主体在监管路径与价值取向上仍存在显著分歧。本研究将运用倡议联盟框架，系统解析不同利益联盟的政策信念体系与互动机制，以期构建包容、均衡的全球人工智能治理体系提供理论参照。

倡议联盟框架（Advocacy Coalition Framework, ACF）是一种以信念系统为核心要素的政策分析工具，自保罗·萨巴蒂尔及其同事在 20 世纪 80 年代首次提出这一理论框架以来，ACF 因其能够细致捕捉政策制定过程中多元利益博弈的本质而受到了学术界的广泛关注与认可（保罗·A. 萨巴蒂尔，2011）。本文使用倡议联盟框架来分析全球人工智能治理问题，原因在于：其一，政策子系统的多元化与碎片化。ACF 假设政策制定发生在由多元主体（政府、企业、非营利组织、专家、国际组织等）构成的“政策子系统”中。全球人工智能治理的显著特点正是多方利益相关者的高度参与（如国家政府、科技巨头、伦理组织、国际标准化机构等），且缺乏统一的权威机构，ACF 能够有效刻画这种碎片化结构中的联盟互动。其二，政策信念系统的冲突。ACF 强调政策争议的本质是不同联盟围绕“深层核心信念”（如价值观、伦理立场）和“政策核心信念”（如具体政策目标）的冲突。全球人工智能治理的核心争议（如 AI 发展的“安全”与“创新”以及“经济利益”与“人权保护”等）正是这种信念冲突的典型体现。其三，政策学习与外部事件驱动政策变迁。ACF 认为政策变迁缘于联盟间的政策学习或外部冲击（如技术突破、重大事件等）。AI 领域的技术迭代速度极快，且关键事件频繁冲击既有治理框架，这与 ACF 的动态分析逻辑高度吻合。本研究旨在运用 ACF 理论探讨以下问题：在全球人工智能治理领域中，形成了哪些有影响力的联盟组织？这些联盟之间存在怎样的冲突与分歧？它们如何通过相互间的政策学习来突破政策僵局？

三、全球人工智能治理中的联盟冲突

“AI 教母”李飞飞（2024：10）曾发出警告：“人工智能正在成为一种特权，一种排他性极强的特权。”在这种涵盖全球范围的智能技术生态系统中，没有任何一个国家或机构能够独立解决其中涉及的所有问题，相应地，“行为准则”的制定同样需要各国政府、国际组织以及非政府组织之间的通力合作。具体而言，随着各主权国家开始参与人工智能的发展与应用，并成为这一领域的

重要参与者，现实世界中的国际合作与竞争态势也开始逐步渗透进人工智能领域，这要求新的治理框架在构建全球人工智能秩序方面必须发挥关键作用。

（一）人工智能治理问题的严肃性使联盟冲突凸显

人工智能技术并未超越技术的非中立性，而是成为大国或国家联盟价值理念之争的新兴载体。AI 作为工具本无倾向，但“以人为本”的治理宗旨呼吁人工智能治理框架需确保人工智能技术发展始终与人类发展目标深度契合，这就为 AI 注入了“人本属性”（陆卫明，2025）。技术不再仅仅是工具，更是塑造国家、企业乃至社会发展路径的关键变量。在人工智能时代，技术权力进一步分解为工具性权力、话语性权力和制度性权力。三种权力维度共同刻画了人工智能时代技术权力的复杂内涵，并通过多重路径对国家安全与全球治理产生深远影响。在人工智能技术的跨国部署中，技术控制者巧妙地将本国的文化价值与意识形态融入全球知识体系，并借助所谓“透明性”与“公平性”等治理理念推广其技术模型，导致这些技术的海外受众在无形中接受并内化来自外部的叙事话语。就技术标准层面而言，人工智能的算法设计原则、数据安全规范和技术评估框架逐步成为国际治理中的核心议题。这一过程往往由技术实力雄厚的国家与行业领先企业所引领。技术标准一旦被确立并广泛采纳，将对全球技术应用的格局与发展轨迹产生深远而持久的影响。例如，在自动驾驶、社交媒体和数据隐私领域的技术规范方面，领先企业和先发国家可通过技术标准的制度化巩固对技术市场的控制能力。而在伦理软法的构建层面，相关行为体能够利用技术与影响力上的优势，将其立场与偏好转化为对治理伦理框架的影响力，并将自身利益深度融入这些伦理准则之中。然而，技术规则与伦理软法的制定权高度集中在少数国家和领先企业，从而在实质上构成了制度性权力的不对称，这也导致相对弱势国家不得不被动地接受技术主导者设定的治理框架（孙志伟，2025）。

（二）基于信念系统差异的跨联盟冲突

随着人工智能技术的迭代加速，全球治理主导权已成为主要经济体的战略竞争焦点，各主权国家围绕技术主权与利益诉求，相继推出差异化治理方案，但技术风险的不确定性与地缘政治博弈相互交织，导致国际治理格局呈现“规则碎片化”与“阵营化”特征。在此背景下，逐渐形成以规制强度为分野的两大联盟体系（见表1），“强监管联盟”主张通过具有法律约束力的刚性治理工具建立统一的规制框架，强调通过制度化约束防范系统性风险；“弱监管联盟”推崇非强制性的治理工具，依靠市场自律与技术自治实现弹性治理，主张通过沙盒机制平衡安全与发展。

表 1 全球人工智能治理主要的联盟体系

联盟类型	强监管联盟	弱监管联盟
代表团体	中国、欧盟	美国、印度、部分亚太国家
民族理念	人权至上	技术至上
价值理念	伦理优先	创新优先
价值取向	社会取向	政治取向+经济取向
主要价值诉求	在确保人类安全的前提下发展人工智能技术	充分发展智能技术，获取更多的经济利益
利益诉求	谋求安全与和平的发展	成为掌控智能技术的国家，谋求国际政治地位，掌握话语权
针对生成式 AI	要求对深度伪造、版权侵权等情况实施事前备案和履行透明度义务	主张通过事后追责和行业标准代替政府审批
数据与算力相匹配	要求建立全球数据共享机制和算力补贴	强调知识产权保护，反对强制技术转移
全球规则制定权	多边主义联盟，倡导以联合国为中心的统一规则	倾向区域或国家主导的碎片化规则

资料来源：作者根据沈伟（2022）、毕超（2024）、陆卫明（2025）等整理。

1. 人工智能技术研发的信念差异

在人工智能全球治理的实践探索中，表层技术争议的本质是深层次价值理念的碰撞。“弱监管联盟”秉持市场原教旨主义的治理哲学，其核心主张可解构为三个维度。其一，在治理范式层面奉行“技术自治”原则，主张通过市场机制的自发调节实现资源配置，采用“负面清单”管理模式，仅在重大公共利益受损时实施有限干预，美国国家标准与技术研究院（NIST）发布的《人工智能风险管理框架》就是采用这一自愿性的合规机制。其二，在价值体系层面，以工具理性为主导思维，将 AI 技术视为维持霸权地位的“战略杠杆”，美国通过的《芯片与科学法案》旨在构建技术封锁联盟。其三，在战略文化层面体现“技术决定论”思维，信奉“技术代差=战略优势”的零和博弈逻辑。美国前司法部部长威廉·巴尔（William Barr）在一场演说中称：“自 19 世纪 90 年代以来，美国一直是全球技术领袖。美国的机会和现有的繁荣及安全均建立在拥有领先技术的基础之上。”^① 回顾人类历史长河，技术进步一直是战争形态变化、武装力量升级、军事战略改良的主要推动力量，也是国家硬实力的重要基础和

^① 参见 <https://www.justice.gov/opa/speech/transcript-attorney-general-barr-s-remarks-china-policy-gerald-r-ford-presidential-museum>。

支撑。尚武精神强烈的美国更将谋求和保持技术的绝对优势奉为圭臬，“技术至上”的民族理念主导其在各领域寻求技术领先和统治地位（徐菲，2024）。美国政府也积极推动“国防 AI 能力建设和治理”，体现其希望通过人工智能增强国防实力和全球领导力的“刚性”意图。

弱监管联盟虽标榜柔性治理，实则暗含监管霸权逻辑。美国的人工智能治理政策呈现出鲜明的“战略利己主义”特征，其规则体系的构建始终服务于维护国家竞争优势与巩固技术霸权。2022 年，美国专门出台《芯片与科学法案》，以便政策直接干预芯片产业（王威力，2025）。同年，美国国防部发布《负责任的人工智能战略和实施途径》，表面为开发智能的、弹性的、可靠的下一代网络技术提供伦理指引，实则为实施“马赛克战”计划打掩护，以便利用智能技术打造强大的战场全息数字化能力。2023 年 10 月，美国发布《关于安全、可靠和可信的人工智能的行政命令》，强调人工智能技术需以美国公民和国家利益为先。2024 年 3 月，美国众议院通过《保护美国人免受外国对手控制应用程序侵害法》法案，迫使字节跳动剥离 TikTok 应用，这暴露了美国在高科技和人工智能领域的霸权心理。除此之外，美国的“国家人工智能系统的安全与风险管理”集中于生物识别、深度伪造等技术领域，重点规避技术在安全与伦理上的潜在威胁，反映其通过法律框架与伦理规范引导技术发展的倾向（Yudkowsky，2008）。

强监管联盟秉持多边主义理念，更期待各方携手，尽力纾困人工智能跃迁带来的数字鸿沟扩大的难题，同时以全人类智慧防范人工智能“叛变反噬”等根本性风险。比如，欧盟强调战略自主，希望通过“欧洲地平线计划”、支持量子计算以及边缘计算等大规模投资，驱动人工智能技术进步，减少对外部技术的依赖。同时，欧盟积极构建完善的伦理和法律体系，以及个人数据保护体系，彰显其在世界 AI 治理领域的影响力与领导力（王彦雨，2024）。中国旨在通过技术创新深度重构社会服务体系。在公共治理层面，依托人工智能优化资源配置效率，通过政务大模型提升基层治理精准度；在产业转型方面，利用自动驾驶技术实现智能规划物流路径，降低运输成本；在可持续发展领域，借助 AI 算法大幅提升气候预测精度，为环境治理提供科学支撑。通过技术与应用场景的深度融合，我国实现了社会服务智能化水平的系统性提升。

2. 国际话语权的争夺

全球人工智能治理场域中，弱监管联盟正通过制度性权力的策略性延伸，实施多维度联盟扩张策略，“俱乐部模式”是其惯用的手段，七国集团（G7）通过《广岛 AI 进程》建立了全球治理的西方中心主义规则体系，并在 AI 伦理准则中嵌入符合美企利益的条款。2023 年的数据显示，美国主导的标准组织贡

献了62%的全球AI技术规范。技术联盟等级化固化了国家之间的“技术代差”，处于核心圈的“五眼联盟”国家拥有完全的技术共享，次级圈的欧盟国家有条件地接受技术转移，外围圈的南方国家仅获得阉割版的技术方案，《全球跨境隐私规则》体系中的差异化准入安排佐证了这一理论。美国作为弱监管联盟的典型代表，试图将技术标准武器化、联盟关系工具化，构建具有技术殖民主义特征的全球人工智能治理秩序。一方面，美国以人工智能技术合作为名，在技术研发领域积极争取盟友支持。自2020年起，美国陆续与英联邦国家形成“共同的人工智能愿景”，与印度启动合作研发项目，同澳大利亚联合资助公平和可信赖AI的研发，以及与欧盟在多个应用领域开展AI合作（贾开，2024）。另一方面，美国又以维护和平发展为旗号，构建多元化的排他性联盟。在数字贸易治理领域，美国建立了印太经济框架（IPEF）、美国与欧盟贸易和技术委员会（TTC）、芯片四方联盟；在信息保护领域，美国与日本就加强全球跨境隐私规则（CBPR）合作、推动实施该规则和处理者隐私识别系统等事项达成共识。此外，随着中美国际关系的日益紧张，美国加强了对华竞争态势，并借助“五眼联盟”、七国集团等平台进行联合围堵。特别是2024年的“海底冷战”，美国试图攫取海底通信电缆铺设的控制权，在联大会议期间故意拉拢16国及地区共同声明要对海底电缆进行“联合管控”，以保护数据传输中的安全，并企图将中国排除在外，美国此举无疑是在全球数据传输领域构建围堵、孤立中国的联盟（王海滨，2025）。

相反，强监管联盟虽然表面呈现出刚性监管的姿态，但在实践中展现出显著的治理弹性，其政策执行往往融合了协商共治与渐进调适的柔性特质。例如，欧盟虽然在其域内法层面率先推出被称作史上最完备的《人工智能法案》，在与新加坡、日本和韩国等签订的数字经贸协定中，并未涵盖或推广其域内人工智能治理的经验和做法。《欧盟-新加坡数字伙伴关系协定》（*EU-Singapore Digital Partnership*, EUSDP）中包含的“AI-specific”规则仅限于强调提升成员方人工智能治理系统的互操作性的意义。这种“刚柔并济”的治理范式，既保持了必要的监管威慑力，又通过动态评估机制为技术创新预留了发展空间。阿努·布拉德福德（Anu H. Bradford）曾将欧盟偏好的规则输出方式称作“布鲁塞尔效应”（the Brussels Effect），即以单边监管为基础，通过市场机制推动制度外化，借助市场力量敦促其他经济体接受和应用其规则（Bradford A, 2020）。中国坚持独立自主外交政策，在人工智能治理这一国际议题中的强监管态度旨在规范国际秩序。我国已加入的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）及正在推动加入的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA），均强调建立合理的跨境数据规则的重要性，这本质上是为主

动对接国际经贸规则做准备（张亮，2025）。

3. “长臂管辖”的冲突

弱监管联盟利用治理的规则漏洞，行“长臂管辖”之实，主要表现为“弹性条款”的巧妙利用。美国将 OECD 的《AI 原则》中关于“合理例外”的内容扩大解释为制度性豁免，在《美加墨协定》的数字章节中植入技术性壁垒条款。

利用司法权向企业施压是美国“长臂管辖”的一个主要手段。在 2013 年的微软案件中，美国司法部要求总部在美国的微软提供其在爱尔兰都柏林数据中心存储的用户电子邮件数据，但微软公司认为该数据存储的服务器在爱尔兰都柏林，美国属于“长臂管辖”，拒绝服从该命令。受迫于美国执法部门在国际社会的强势地位，微软败诉。2018 年 3 月，美国总统特朗普签署了《澄清域外合法使用数据法》，该法案的出台使得美国调取本国公司储存在境外的数据合法化。这意味着美国通过司法手段创建了一个关于数据主权划分的新标准，以此打破各国数据本地化政策的数据保护屏障，本质上是美国的世界霸权行径。

遏制中国的技术发展是美国“长臂管辖”的一个重要目的。2024 年 2 月底美国白宫发布《关于防止受关注国访问美国人大量敏感个人数据和美国政府相关数据的行政命令》（以下简称《第 14117 号行政命令》）^①，成为限制美国涉华数据出境的总纲领；同年，美国全力推进“清洁网络计划”，并以互联网数据基础设施的监管为重点，打压排挤中国通信公司的发展。一方面，美国的电信服务部针对海底电缆出台了更高的网络安全标准，同时美国网络安全与基础设施安全局发布严苛的数据安全标准规定，以涉及中企及相关人员的数据访问及使用限制为重点；另一方面，美国以安全调查为由，限制在华企业等外国厂商对美国云服务（IaaS）产品的访问，并限制被美方认定有“数据风险”的 TikTok、天猫商城等软件的应用（王海滨，2025）。

（三）各国利益博弈加剧联盟内部的冲突

尽管弱监管联盟在治理理念和基本立场上保持统一，但联盟内部在涉及国家利益和经济利益等实质性议题时，往往会出现明显的立场分化与政策冲突。例如，印度就曾明确表示反对美国制定高标准的数字贸易规则，主张实现数据管理“本土化”和数据保护“独立化”（张东冬，2025）。联盟集团内部的冲突也同样激烈，七国集团（G7）成员国围绕 AI 监管分化为两大阵营——以法国、德国和意大利为代表的严格法律途径派，以及美国、日本和英国组成的灵活监管策略派。前者借鉴《人工智能法案》模式，通过广泛的法律法规来规范 AI 发

^① 参见 https://www.eol.cn/news/lzmzl/202504/t20250411_2663176.shtml。

展；后者主张识别高风险领域如自动驾驶、医疗诊断等，并量身定制具体的监管方案，同时使用指导原则、行业标准等柔性工具引导企业合规经营，保持技术创新活力（贾开，2024）。尽管美国与日本是长久以来的战略联盟，但是在人工智能治理问题上也各持己见，美国倾向于采用一种分散式的治理模式，强调创新优先。这种模式依赖于市场的灵活性和企业的自我监管，政府的角色更多是提供指导和支持，而不是直接干预。日本选择了一种较为宽松的软法治理模式，旨在促进技术的快速发展。

强监管联盟虽然普遍认同硬性约束对维护国际秩序的作用，但受各国政治体制差异、文化传统分野等因素影响，其内部在治理理念架构与政策实施路径上仍存在显著的分歧。在风险的分级分类管控方面，欧盟的《人工智能法案》确立三个层次的风险系统，包括禁止使用的 AI 系统、高风险的 AI 系统以及须履行透明度义务的 AI 系统。中国的法规同样基于风险等级构建合规要求，但中国现行的法规并未正式规定“禁止”技术清单，而是对具有舆论属性和社会动员能力的服务加以限制。欧盟因其内部成员国众多，在人工智能这一公共性议题上面临众口难调的问题，关于对“基础模型”的监管，欧盟委员会、欧洲理事会和欧洲议会之间都存在分歧，欧洲议会选择对基础模型施加更严格的透明度要求，而欧洲理事会则倾向于给予更多灵活性，并建议由欧盟委员会在未来为这些模型设定具体规则。在行业友好性及创新保护方面，随着欧洲本土科技公司的发展，部分成员国担心过于严厉的规定可能会抑制本国企业的创新能力。因此，法国、德国和意大利等国倾向于支持一个对行业更为友好的框架，以促进而非限制 AI 技术的发展。

四、全球人工智能治理满足联盟政策学习的三个条件

（一）全球人工智能治理子系统内的冲突是可调解的

在技术正义理论视域下，全球人工智能治理子系统呈现冲突可调解性的理论特征。第一，价值对齐机制是治理体系的内生稳定器。技术哲学研究表明，机器智能系统必须通过价值嵌入实现与人类文明基准线的伦理校准。联合国教科文组织《人工智能伦理建议书》提出的“智能向善”原则，实质上构建了跨文明的价值公约数。这种对齐过程不仅需要技术层面的算法价值观审计，更需建立包含多元文明伦理准则的全球价值图谱。第二，透明度互构机制是信任生产的物质基础。通过构建跨国技术审计联盟（如欧盟 AI 监管沙盒计划）、实施研发信息披露分级制度（参照《瓦森纳协定》技术转移机制），以及建立风险

评估协同平台（如 OECD 人工智能政策观察站），可将技术黑箱的认知偏差大幅降低^①。这种制度安排使贝叶斯博弈模型中的信息更新效率提升至帕累托最优水平。第三，弹性治理体系确保制度供给的动态适配。采用“硬法-软法-技术标准”的三层架构设计，允许治理主体根据技术成熟度和发展梯度选择规制工具组合。构建“价值对齐-透明互信-弹性规制”的复合治理范式，能将 AI 技术竞争约束在生产力发展的帕累托前沿，最终实现技术创新、文明存续与物种正义的共时性发展。这为破解人工智能时代的“科林格里奇困境”提供了制度解方。

（二）全球人工智能治理问题是可分析的

多角度构建的理论框架为全球人工智能治理奠定了学术基础，而国际合作中的治理实践则探索了实现路径。两者相辅相成，共同推进了这一公共领域问题的有效解决。

从理论框架的构建上，“价值链治理模型”强调了智能技术发展的“人本属性”，关注如何通过治理 AI 技术研发、数据流动、算法部署和产业应用等关键环节，使 AI 发展具有公平性、安全性和可持续性（何宇，2020）。“敏捷治理模型”强调快速反馈循环和动态政策调整，建议采用实验性监管，尽可能地让国家、社会、个人等多方利益相关者参与治理（杨胜刚，2025）。“风险管理金字塔模型”提出了风险分层的治理框架，个体层面的算法偏见、组织层面的企业数据滥用、国家层面的 AI 军备竞赛，三个层面的风险治理需对症下药方能从源头上化解智能技术带来的系统性风险^②。“博弈论驱动的合作治理模型”认为各主权国家在 AI 发展中的竞争可能导致集体非最优结果，应该通过协调博弈建立国际标准以避免冲突，并通过设置激励相容的治理结构让更多的治理主体参与进来（Dafoe A，2018）。

在实践层面，国际社会已在隐私保护、算法公平等方面达成多项共识，如《联合国教科文组织人工智能伦理问题建议书》、欧盟的《通用数据保护条例》（GDPR）等，尤其是 2022 年欧盟提出的《人工智能法案》要求对 AI 生成内容进行标识，得到了国际社会的广泛认可。分领域的治理也取得了一定的进展，国际医疗器械监管机构论坛（IMDRF）《关于软件作为医疗器械的风险分类指南》（SaMD）^③ 为基于 AI 的医疗软件提供了风险分类框架；欧盟的 GAIA-X 项目建立了跨境医疗数据共享基础设施，实现了数据主权保护以及 AI 模型的协作

① 参见《2023 年全球人工智能治理指数报告》。

② 参见 Brundage, M., et al., *The Malicious Use of Artificial Intelligence: Forecasting, Prevention, and Mitigation*, <https://arxiv.org/abs/1802.07228>。

③ 参见 <https://premierresearch.cn/>。

开发，德国的癌症研究中心曾通过这一项目联合法国、意大利训练 AI 肿瘤筛查模型。在自动驾驶方面，联合国欧洲经济委员会通过了全球首个自动驾驶国际法规，涵盖自动车道保持系统、数据记录器等行业标准，欧盟、日本、韩国等 58 国参与其中，中国也于 2021 年加入。中德智能网联汽车合作自 2018—2023 年进行了为期 5 年的试点合作，建立了“上海—慕尼黑测试走廊”，验证跨品牌车辆协同感知技术，构建了数据共享平台，实验覆盖了中国复杂城区与德国高速等场景，华为、奥迪、同济大学等机构也参与了该合作。

（三）全球人工智能治理政策分析专业论坛是有效存在的

联合国系统在人工智能全球治理领域的努力值得被高度关注，特别是其设立的两个重要平台——国际电信联盟（ITU）和联合国区域间犯罪与司法研究所（UNICRI）的人工智能和机器人中心，它们各自在推动人工智能治理方面发挥着不可替代的作用。国际电信联盟（ITU）曾多次举办具有全球影响力的人工智能峰会，为政府、企业和学术界提供了一个中立且重要的交流平台。这些峰会不仅促进了各方对人工智能技术的深入理解，还就标准化、政策制定等关键问题展开了广泛而深入的讨论，为未来的治理实践奠定了坚实的基础。联合国区域间犯罪与司法研究所（UNICRI）的人工智能和机器人中心则专注于在机器人学和人工智能治理的特定领域发挥作用。该中心通过优化协调、知识搜集传播和宣传活动，努力提升公众对机器人学和人工智能技术的认识，促进公众深入理解其优缺点。此外，该中心还提供国际资源，支持各国在机器人学和人工智能的相关事务上开展合作与交流。

非营利组织是全球人工智能治理的重要组成部分。未来生命研究所（FLI）致力于研究如何引导变革性技术造福生命，该研究所通过政策制定与宣传，努力弥合了解变革性技术的专家与具有合法性和治理手段的公共机构之间的差距。未来生命研究所曾发起“暂停 AI 研究”的公开信，呼吁所有 AI 实验室至少在半年内暂停训练比 GPT-4 更强大的 AI 系统，以评估其潜在风险，这一倡议得到了包括马斯克在内的超过 1100 名科技人士的签名支持。电气电子工程师学会（IEEE）作为全球最大的专业技术人员协会，在世界上具有较高的影响力，该机构通过的行业标准是会员必须遵守的规则。IEEE 曾制定多项生物识别、自动驾驶、无人机等领域的行业标准，获得了世界各国的普遍认可。

五、全球人工智能治理的政策学习机制

全球人工智能治理的对话不应沦为少数技术强国和科技巨头的“一言堂”，

而应成为涵盖各国政府、国际组织、科技企业、学术机构、公众等多元主体共同参与的“交响乐”，应该分层次构建合适的学习机制，以应对这一全球性问题。全球人工智能治理跨联盟政策学习网络模型如图2所示。

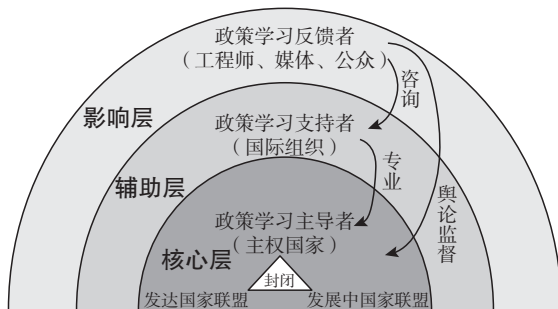


图2 全球人工智能治理跨联盟政策学习网络模型

资料来源：作者自制。

（一）核心层——构筑稳固的履约合作机制

尽管全球化深刻重塑了全球治理格局，大国间的竞争逻辑依旧稳固不变，国际政治权力结构继续成为塑造全球人工智能治理规范的关键因素。在面对治理挑战时，主权国家作为核心参与者，始终掌握着关键决策权：从制定数字贸易规则到建设风险管控机制，从搭建协同治理框架到国内立法保障，国家层面的主导作用无可替代。同样，在模型训练和技术研发等前沿领域，国家提供的政策环境、资金投入及人才保障是不可或缺的基础。作为全球人工智能治理的核心力量，大国的治理能力直接影响国际规则的执行效果。鉴于中美两国在全球战略地位上的独特性和地域多样性，双方在人工智能治理方面存在广泛的相互学习空间。通过区域治理对比、技术高地对接以及湾区协同创新等方式，双方或许可以创建中美治理对话的实践平台，探索在跨境数据流动、自动驾驶等领域的监管协作，打造具有国际示范效应的治理接口，促进技术领先国家之间在资源整合与人才合作方面的深度联合，为开发符合社会价值导向的AI模型奠定基础。这种基于地域特征和技术发展水平的对标研究，既确保了政策创新与本土需求的高度适配，又实现了国际治理经验的协同整合，从而为构建包容、高效的全球人工智能治理体系提供关键的实践支撑（杨超，2025）。

（二）辅助层——构建高效的协调反馈机制

在全球人工智能治理的复杂格局中，亟须构建一个整合跨地域、跨学科、多层次的协同治理机制，以实现全球人工智能治理的敏捷性和多层次性。中国工程院外籍院士张亚勤指出，数据是AI深度学习的“石油”，确保数据安全直

接关系到技术的透明性、可靠性和安全性^①。首先，构建数据监测与预警系统是基础性模块，该系统的建设包含两个关键环节：其一，实时数据采集与共享，可以通过分布式传感器网络和区块链等技术，实现全球范围内的数据实时流通；其二，智能风险识别，可以运用深度学习、自适应神经网络等机器学习技术，自动检测数据多样性不足、代表性偏差、隐私泄露等风险。其次，构建立体化反馈网络，确保治理的及时性、灵活性与协同性，包括纵向治理通道和横向协同网络两大部分。纵向治理通道可以建立从技术执行层到政策决策层的信息直通车，设立多级联动的 AI 风险管理委员会（地方→国家→国际）；横向协同网络需要构建政府、国际组织、企业、学界和公众之间的信息交互平台，设立科技伦理委员会、公众咨询委员会等机构，整合多元主体的治理智慧，以解决集体行动的成本和效率问题。这种兼具敏捷响应能力和立体治理结构的机制设计，既能够快速应对技术风险，又能确保治理决策的包容性和科学性，为全球人工智能治理提供系统性解决方案（陆卫明，2024）。

（三）影响层——建立交互式传播扩散机制

影响层是政策学习的社会支撑体系。影响层作为政策学习的重要保障机制，由专业共同体、新闻媒体、公众三大主体构成协同作用的支撑网。专业共同体负责知识生产与技术解译，科学家与工程师群体构成核心智库，其作用体现在三大层面，在基础研究层面，通过技术实验揭示大模型运行机理与性能边界；在知识传播层面，借助学术报告、专业著作、国际会议等多渠道输出研究成果；在政策支持层面，为治理谈判提供技术参数与风险评估框架，强化国际合作的科学基础。新闻媒体作为信息中介枢纽，通过议程设置与认知塑造双重机制发挥作用。一方面，新闻媒体进行深度报道和评论解读，培育公众的技术治理素养；另一方面，激发社会讨论，形成政策优化的外部压力。公众参与可以保证治理的合法性，良好的科学素养、多元的参与渠道是公众参与治理取得良好效果的重要保证。这三重主体形成的“知识—传播—参与”闭环，构建了政策学习的动态支撑体系。该体系通过专业知识供给、公共舆论塑造、社会监督反馈的三重机制，既降低了政策制定的信息不对称，又增强了治理方案的社会接受度，最终提升全球人工智能治理的效能与合法性。

六、结论

全球人工智能治理远非简单的技术规制问题。当前国际讨论虽以和平与发

^① 参见对张亚勤院士的访谈内容：<https://36kr.com/p/2003677951627138>。

展为表层叙事，实则关涉两大深层矛盾：一是全球经济利益分配机制的调整，二是人类文明伦理框架的重构。作为非中立性技术的典型代表，人工智能已成为大国间价值理念竞争的新型战略载体。在技术迭代持续加速的背景下，全球人工智能治理主导权的争夺已上升为主要经济体的核心战略议题。各主权国家基于技术主权诉求，相继构建差异化治理体系，但技术风险的不可预测性与地缘政治的博弈产生共振效应，最终导致国际人工智能治理生态呈现“规则碎片化”与“价值阵营化”的双重分裂态势。本研究基于倡议联盟框架（ACF），对全球人工智能治理格局进行了系统性解构。研究发现，当前国际人工智能治理体系主要呈现两种范式分野，“强监管联盟”倾向于构建具有法律约束力的刚性治理架构，主张通过制度性约束机制防范系统性风险；而“弱监管联盟”则倡导非强制性的弹性治理模式，依托市场自律与技术自治，强调通过监管沙盒等创新机制实现安全与发展的动态平衡。进一步分析表明，两大联盟在技术研发、伦理认知、国际规则制定、话语权争夺以及跨境管辖适用性等维度存在根本性的价值分歧，这些结构性矛盾导致全球人工智能治理体系面临持续性的协调困境。研究显示，当前人工智能治理联盟间的互动已满足政策学习的三个基本条件。第一，“智能向善”的伦理共识为技术发展提供了文明基准线；第二，多层治理体系已形成多元化实践成果；第三，联合国等国际组织与非政府机构搭建了专业化的政策对话平台。在机制设计层面，本文建议构建三级协同的政策学习体系：（1）核心层建立制度化的履约合作机制；（2）辅助层完善动态协调与反馈机制；（3）影响层发展参与式传播扩散机制。这三个层级形成闭环系统，通过相互强化实现三重治理效能，确保技术发展的人类利益导向性，提升治理方案的社会适应性，最终实现“科技向善”的价值闭环。

参考文献

- 阿扎尔 (2024). 指数型技术重塑世界. 郭英、袁冬华, 译. 杭州: 浙江科学技术出版社.
- Hazard. (2024). *Exponential Technology Reshapes the World*. (Guo Y. & Yuan D. H., Trans.). Hangzhou: Zhejiang Science and Technology Press. (in Chinese)
- 保罗·A. 萨巴蒂尔、汉克·C. 詹金斯 (2011). 政策变迁和学习: 一种倡议联盟途径. 邓证, 译. 北京: 北京大学出版社.
- Sabatier, P. A. & Jenkins, H. C. (2011). *Policy Change and Learning: An Advocacy Alliance Approach*. (Deng Z., Trans.). Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 毕超 (2024). 全球人工智能治理共享共治的理念、体系和机制路径研究. 中国网络空间安全协会人工智能安全治理专委会. 2024 世界智能产业博览会人工智能安全治理主题论坛论文集. 26-29.
- Bi, C. (2024) Research on the Concept, System, and Mechanism Path of Shared Governance in Global Artificial Intelligence Governance Chinese Cyberspace Security Association Artificial Intelligence Security Governance Special Committee. Proceedings of the 2024 World Intelligent Industry Expo Artificial Intelligence Security Governance Theme Forum. 26-29.
- 布莱恩·克里斯汀 (2023). 人机对齐. 唐璐, 译. 长沙: 湖南科技出版社.

- Kristin, B. (2023). *Human Machine Alignment*. (Tang L., Trans.). Changsha: Hunan Science and Technology Press. (in Chinese)
- 傅莹 (2020). 人工智能的治理和国际机制的关键要素. 人民论坛, (4): 6-8.
- Fu, Y. (2020). Key Elements of Governance and International Mechanisms for Artificial Intelligence. *People's Tribune*, (4): 6-8. (in Chinese)
- 黄镔 (2025). 论我国人工智能领域包容审慎监管的法治维度. 财经法学, (2): 94-109.
- Huang, P. (2025). On the Rule of Law Dimension of Inclusive Prudential Regulation in China's AI Field. *Law and Economy*, (2): 94-109. (in Chinese)
- 何宇、张建华、陈珍珍 (2020). 贸易冲突与合作: 基于全球价值链的解释. 中国工业经济, (3): 24-43.
- He, Y., Zhang, J. H. & Chen, Z. Z. (2020). Trade Conflict and Cooperation: An Interpretation Based on Global Value Chains. *China Industrial Economics*, (3): 24-43. (in Chinese)
- 刘特、郑跃平、曹梦冰 (2024). 算法行政: 文献述评与研究展望. 公共行政评论, 17(1): 84-104+198.
- Liu, T., Zheng, Y. P. & Cao, M. B. (2024). Algorithmic Administration: Literature Review and Research Prospects. *Journal of Public Administration*, 17(1): 84-104+198. (in Chinese)
- 李飞飞 (2024). 我看见的世界: 李飞飞自传. 赵灿, 译. 北京: 中信出版社.
- Li, F. F. (2024). *The World I See: Autobiography of Li Feifei*. (Zhao C. Trans.). Beijing: CITIC Press. (in Chinese)
- 陆卫明、张文、王明 (2025). 全球人工智能治理从“共识”到“共治”: 动力、挑战与路径. 西安交通大学学报 (社会科学版), 45(2): 1-20.
- Lu, W. M., Zhang, W. & Wang, M. (2025). Global Artificial Intelligence Governance from “Consensus” to “Co-governance”: Motivation, Challenges, and Paths. *Journal of Xi'an Jiaotong University (Social Sciences Edition)*. 45(2): 1-20. (in Chinese)
- 贾开、俞晗之、薛澜 (2024). 人工智能全球治理新阶段的特征、赤字与改革方向. 国际论坛, 26(3): 62-78+157-158.
- Jia, K., Yu, H. Z. & Xue, L. (2024). A New Phase in the Global Governance of Artificial Intelligence: Characteristics, Deficits and the Direction of Future Reform. *International Forum*, 26(3): 62-78+157-158. (in Chinese)
- 沈伟、冯硕 (2022). 全球主义抑或本地主义: 全球数据治理规则的分歧、博弈与协调. 苏州大学学报 (法学版), 9(3): 34-47.
- Shen, W. & Feng, S. (2022). Globalism or Localism: Divergence, Game, and Coordination of Global Data Governance Rules. *Journal of Soochow University (Law Edition)*, 9(3): 34-47. (in Chinese)
- 孙志伟、殷浩铨 (2025). 人工智能时代数字巨头的技术权力及其对“全球南方”的挑战. 国际安全研究, 43(2): 142-164+168.
- Sun, Z. W. & Yin, H. C. (2025). Technological Power of Digital Giants in the Age of Artificial Intelligence and Its Challenge to the Global South. *Journal of International Security Studies*, 43(2): 142-164+168. (in Chinese)
- 王海滨 (2025). 美国涉华数据出境限制政策评析. 现代国际关系, (1): 105-124+149.
- Wang, H. B. (2025). Review of the US' Restriction Policy of Data Outbound Transfer Towards China. *Contemporary International Relations*, (1): 105-124+149. (in Chinese)
- 王威力、王玥珺 (2025). 全球 AI 治理中的社会技术想象——人工智能发展规划的国际比较分析. 情报资料工作, 46(3): 1-32.
- Wang, W. L. & Wang, Y. J. (2025). Socialtechnical Imaginaries in Global AI Governance: International Comparative Analysis of Artificial Intelligence Development Plans. *Information and Documentation Services*, 46(3): 1-32. (in Chinese)
- 王彦雨、李正风、高芳 (2024). 欧美人工智能治理模式比较研究. 科学学研究, 42(3): 460-468+491.
- Wang, Y. Y., Li, Z. F. & Gao, F. (2024). A Comparative Study of European and American AI Governance Models.

- Studies in Science of Science*, 42(3): 460-468+491. (in Chinese)
- 徐菲、石斌 (2024). 技术民族主义及其对美国对华科技政策的塑造. 当代美国评论, 8(2): 60-81+127-128.
- Xu, F. & Shi, B. (2024). Techno-nationalism and Its Influence on U. S. Technology Policy Towards China. *Contemporary American Review*, 8(2): 60-81+127-128. (in Chinese)
- 杨超、乔瀚、李如烟 (2025). 美国人工智能监管政策的复杂性及临近性研究——基于州域层面政策文本的主题模型. 科学学研究, 2025. 3. 10, 1-18. <https://doi.org/10.16192/j.cnki.1003-2053.20250307.005>.
- Yang, C., Qiao, H. & Li, R. Y. (2025). The Complexity of U. S. Artificial Intelligence Regulatory Policy and Sino-U. S. Regulation Policy Similarity: Based on Topic Model Analysis of State-Level Policy Texts of the U. S.. *Studies in Science of Science*. 2025. 3. 10, 1-18. <https://doi.org/10.16192/j.cnki.1003-2053.20250307.005>. (in Chinese)
- 杨胜刚、李川 (2025). 大模型时代数据跨境隐性国家安全风险的敏捷治理模式. 情报杂志, 2025. 5. 15, 1-8. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/61.1167.G3.20250514.1618.006.html>.
- Yang, S. G. & Li, C. (2025) An Agile Governance Framework for Hidden National Security Risks of Cross-Border Data in the Age of Big Models. *Intelligence Magazine*, 2025. 5. 15, 1-8. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/61.1167.G3.20250514.1618.006.html>. (in Chinese)
- 张东冬 (2025). 数字外交强化与美国全球数字竞争的全新图景. 国际关系研究, (1): 35-56+156.
- Zhang, D. D. (2025). The Strengthening of Digital Diplomacy and U. S. Global Digital Competition New Picture. *Journal of International Relations*, (1): 35-56+156. (in Chinese)
- 张亮、陈希聪 (2025). 生成式人工智能背景下的跨境数据安全规制——基于 DeepSeek、ChatGPT 等主流 AI 的思考. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 52(2): 120-128+199.
- Zhang, L. & Chen, X. C. (2025). Analysis of Cross-border Data Security Regulation in the Generative AI Context: Based on the Application of Mainstream AI Models such as DeepSeek and ChatGPT. *Journal of Hubei University (Philosophy and Social Sciences)*, 52(2): 120-128+199. (in Chinese)
- 朱明婷、徐崇利 (2023). 人工智能伦理的国际软法之治: 现状、挑战与对策. 中国科学院院刊, 38(7): 1037-1049.
- Zhu, M. T. & Xu, C. L. (2023). International Soft Law Governance of Artificial Intelligence Ethics: Current Situation, Challenges and Countermeasures. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 38(7): 1037-1049. (in Chinese)
- Bradford, A. (2020). *Brussels Effect: How the European Union Rules the World?* New York: Oxford University Press.
- Dafoe, A. (2018). *AI Governance: A Research Agenda*. Governance of AI Program, Future of Humanity Institute, University of Oxford: Oxford, UK.
- Yudkowsky, & Eliezer. (2008). Artificial Intelligence as a Positive and Negative Factor in Global Risk. In *Global catastrophic risks*. New York: Oxford University Press, 308-345.

责任编辑: 郑跃平

理论综述

公共管理研究中的元分析方法：进展、范式与方向

苗 青 朱星魁*

【摘要】作为一种有效弥合研究结论分歧的方法论，元分析正在对公共管理学乃至整个社会科学研究范式产生深刻的影响。论文首先回顾了元分析方法的发展简史和独特优势；其次，通过梳理国内外公共管理重要期刊上的54篇元分析文章，再现了过去20余年的发表趋势和热点主题；再次，归纳总结了元分析的10项核心操作步骤；最后，推介了三水平元分析等较为前沿的三种元分析方法，就推动公共管理理论和方法创新作出了方向性展望。

【关键词】元分析 研究范式 公共管理学 方法创新

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2025) 03-0175-21

一、引言

为什么在公共管理研究中，同一主题的实证研究会得出不同的结论？一个可能的解释是，公共管理现象太过复杂，研究者可能由于“时空有别、视角多样、样本各异和测量不同”等因素，陷入“盲人摸象”的境地，最终得出相互矛盾的结论。早在1976年，心理学家Glass首次提出元分析方法，为系统解决这一矛盾提供了方案。元分析是一种量化的文献综述，旨在整合大量实证研究效应值并进行二次分析，以全面评估某个领域的研究现状和总体效果（Glass, 1976）。相比于传统的文献综述，元分析可以解决过往实证研究结论中的不一致

* 苗青，浙江大学公共管理学院教授，浙江省人才发展研究院首席专家，浙江大学民生保障与公共治理研究中心研究员。通讯作者：朱星魁，浙江大学公共管理学院博士研究生。感谢两位匿名评审专家、编委会专家和编辑部对本文提出的宝贵修改意见，感谢文宏老师、王秋石老师、张友浪老师和郭晟豪老师对本文的帮助。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“发挥第三次分配作用促进慈善事业健康发展研究”（21&ZD184）。

性,得出更具普适性的结论 (Schmidt & Hunter, 2014; Hung & Lu, 2023)。元分析的价值还在于有机整合多个相悖的理论,拓展理论的“黑箱”(Wang & Guan, 2023)。因其强大的争论终结性,元分析被誉为循证科学证据等级中的金字塔尖,已然成为过去百年间科学领域最重要的方法论发展之一 (Haidich, 2010; Shadish & Lecy, 2015)。

作为一种定量的文献综述方法,元分析在公共管理研究中的应用最早可追溯至 1992 年,当时 Aamodt 和 McShane (1992) 在 *Public Personnel Management* 上发表了该领域的首篇元分析文章。近 30 年来,元分析研究在公共管理学的各个分支领域有了显著增加,包括公共人力资源管理 (郭晟豪、郭峻豪, 2023; Netra et al., 2022)、资源环境政策与管理 (方学梅等, 2023)、公共财政与预算 (朱少东等, 2022; Guan et al., 2023) 和政府组织 (Wang & Guan, 2023) 等。这些元分析研究不仅为一些长期争论提供了新证据,还为廓清理论边界和制定公共政策提供了参考。随着元分析方法的操作范式被公共管理学界谙熟使用,新技术也呈现高速迭代之势。例如,结构方程模型元分析使分析多变量间的复杂关系变成了可能。然而,迄今鲜有学者对公共管理研究中元分析方法加以系统回顾、规范梳理和方向指引。本文将从以下三个方面展开。首先,通过阐释元分析的概念、发展简史和方法优势,清晰呈现元分析的独特价值;其次,以公共管理领域中英文重要期刊上发表的元分析文献为数据,采用编码方法,梳理目前元分析的发表趋势和主题分布,系统回顾元分析实操的三个环节,包括确定研究问题、预注册、文献检索和敏感性分析等 10 个步骤,阐明如何开展元分析标准操作和关键事项;最后,从内涵、优势和操作三个方面深入推介了元分析的前沿方法,为推动公共管理理论和方法创新提供指引。

二、元分析发展简史和优势

(一) 概念界定

元分析是一种定量文献综述方法,英文为“meta-analysis”,中文有多种翻译,如“元分析”“荟萃分析”“Meta 分析”和“整合分析”等 (胡晓玲等, 2023)。元分析最早由 Glass 在 1976 年提出,被视为一种遵循同一规则的、严谨的定量文献综述方法,旨在有效整合不同实证研究中的效应值。后来,也有学者认为,元分析是一种能检验以往实证研究结果的差异来源,并对具有足够相似性的结果进行定量合成的方法 (Porta, 2008)。从方法的本质而言,元分析是对同一主题下不同实证研究的数据分析结果进行提取,然后进行二次分析处理

的方法，以得出一个更接近总体真实效应的估计值。

（二）发展简史

元分析从诞生至今经历了三个阶段。第一阶段是萌芽期，学者们初步认识到汇总多个研究结果的重要性，代表学者有 Karl Pearson (1904)、Glass (1976) 等。第二阶段为元分析的发展期，系统讲解元分析方法的书籍陆续出版，推动了该方法的广泛应用，代表性著作包括 Glass 等人 (1981) 的《社会研究中的元分析》(*Meta-Analysis in Social Research*)。第三阶段为元分析的成熟期。随着电子数据库文献数量的激增和高阶元分析统计方法的出现，元分析文章的发表数量呈现出井喷式增长。特别是在过去 20 年间，数据显示，Web of Science 数据库中以“meta-analysis”为关键词的文献年发表量已突破 2 万篇。从发表的学科来看，元分析方法已经广泛应用于教育学、心理学和管理学等社会科学领域，形成了一套规范且有效的方法论体系。

（三）相比于文献综述的优势

作为一种定性研究方法，传统文献综述的核心在于对已有文献进行系统地阅读和总结，以此归纳和评估某一领域的研究现状。然而，传统综述存在一些局限 (Paul & Barari, 2022)：一是文献收集和分析过程过于主观，缺乏系统性；二是核心内容多为描述性分析，难以对各研究的综合效果进行客观评估并给出定量结论；三是可复制性相对较弱。

元分析可以很好地克服传统文献综述的不足。它能对多个同类的独立研究结果进行定量合成，具有回顾性、全面性与整合性的优势。首先，元分析采用客观和定量的方式整合大量实证研究结果，能够更准确地描述变量之间的关系，解决争议问题。例如，公共部门雇员多样性（员工在民族、性别、语言和国籍方面的差异）对组织绩效究竟是促进还是抑制？已有研究发现多样性会对公共组织运作产生积极影响（如提升了组织的网络能力），然而另一些研究发现多样性可能会损害公共组织的成果（如增加了决策一致性的难度）。面对如此困境，Ding 和 Riccucci (2023) 用元分析方法系统梳理了 37 篇定量研究的 253 个效应值，发现多样性与公共组织绩效之间的总体效应量仅为 0.062，且在统计上是不显著的。这一结果不仅终结了以往的争论，还为进一步探究雇员身份多元化在哪些条件下（调节变量）会积极影响公共组织绩效指明了方向。

其次，元分析能深入探究研究结果多样性的原因，发现潜在影响因素，为现有研究提供理论上的边限定。例如，政府资助究竟是促进还是抑制私人慈善捐赠？De Wit 和 Bekkers (2017) 发现，过往研究中有 2/3 的结果显示负相关

(挤出效应),而另外 1/3 显示正相关(挤入效应)。他们汇总了 70 篇文献,通过元分析方法发现有许多因素影响二者的关系,包括研究设计、福利水平和对政府资助的测量方式。最终结论发现,在大多数情况下,政府资助不会减少私人慈善捐赠,每增加 1 美元的公共资金都会提高对公共物品的总贡献。这一发现不仅为旷日持久的争论提供了关键证据,还为非营利部门积极获取公共部门支持提供了数据支撑。

最后,元分析还可以与其他统计方法(如三水平元分析)结合,拓展现有的研究层次和模型的内在机制,从而丰富理论贡献。例如,若需要对领导风格和下属创新绩效的关系进行元分析,如果纳入的某篇文章同时研究了两种领导风格与创新绩效的关系,对待这样的文章就要特别谨慎。这是因为如果把两种领导风格都纳入元分析中,会导致这一篇文章(一个样本)被用了两次,即两个效应量来自同一个样本,会夸大变量之间的相关程度。这显然违背了元分析方法中效应量独立性假设(Lipsey & Wilson, 2001)。Blom 等学者(2020)运用三水平元分析来处理被纳入的 64 篇文章和 262 个效应值,该方法通过将研究间误差进一步分为研究内误差(水平 2)和研究间误差(水平 3),提取了所有效应量,最大化保证信息完整和统计功效。

三、元分析方法在国内外公共管理学期刊上的发表图景

(一) 文献检索和筛选

中文元分析文章检索自中国知网(CNKI)、维普和万方三个数据库,具体检索筛选规则包括:(1)主题或关键词选择“元分析”“荟萃分析”“Meta 分析”“整合分析”;(2)学科限定在“行政学及国家行政管理”相关;(3)文章类型为期刊论文;(4)来源类别为中文社会科学引文索引(CSSCI);(5)发表在公共管理领域的权威期刊上。英文期刊元分析文章来自 Web of Science 和 Scopus 两个数据库,检索筛选规则为:(1)检索词为“Meta-analysis OR Meta-analytic Structural Equation Modelling OR Meta-regression”;(2)研究领域为“Public Administration”相关;(3)选择发表在公共管理领域排名前 25%的 SSCI(Q1)期刊上的元分析文章。中英文文献的检索时间限定在 2024 年 6 月 1 日之前,排除了案例文章、综述文章、实证文章和质性元分析,最终共计纳入 54 篇元分析文章,包括 10 篇中文文章和 44 篇英文文章,文献筛选流程如图 1 所示,文献的期刊分布情况见表 1。

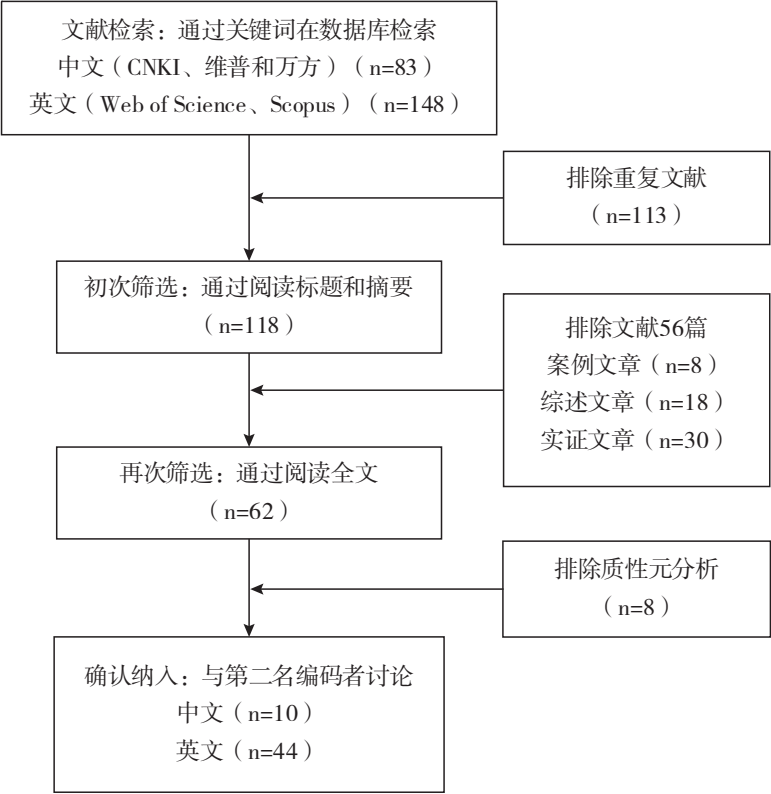


图 1 文献检索流程

资料来源：作者自制。

表 1 文献的期刊分布情况

序号	期刊名称	元分析数量
1	<i>Public Administration Review</i>	13
2	<i>Journal of Policy Analysis and Management</i>	6
3	<i>Journal of Public Administration Research and Theory</i>	5
4	<i>Review of Public Personnel Administration</i>	5
5	<i>Public Administration</i>	4
6	<i>American Review of Public Administration</i>	3
7	<i>Public Management Review</i>	3
8	<i>Climate Policy</i>	2
9	<i>Journal of European Public Policy</i>	1
10	<i>Policy and Politics</i>	1
11	<i>Policy Studies Journal</i>	1
12	《公共管理与政策评论》	3

(续上表)

序号	期刊名称	元分析数量
13	《公共管理评论》	4
14	《公共行政评论》	2
15	《公共管理学报》	1

资料来源：作者自制。

(二) 编码过程

为了系统评估被纳入的 54 篇元分析文章，我们制定了详细的编码原则。编码内容分为基本信息编码和方法编码。基本信息包括每篇文章的作者、发表日期和期刊名称。方法编码包括元分析实操过程的关键步骤，例如预注册、文献检索策略、文献质量评估、异质性检验和敏感性分析等 10 个步骤。

(三) 发表文献数量分析

图 2 呈现了 2002 年至 2024 年公共管理领域重要期刊上发表元分析文章的趋势折线。图中显示，2002 年至 2015 年间，元分析方法在公共管理领域的研究处于萌芽期，每年仅有 1 篇发表。然而，从 2016 年至 2019 年间，发表数量略有上升，平均每年达到了 2 篇。2020 年至 2024 年是元分析的快速成长期，最高达到了 11 篇。可以预见，未来元分析在公共管理领域的发表潜力会更为广阔。此外，公共管理领域的元分析最早可追溯至 1992 年发表于 *Public Personnel Management* 的文章，但该期刊并非 SSCI（Q1）期刊，因而未被纳入此次统计。

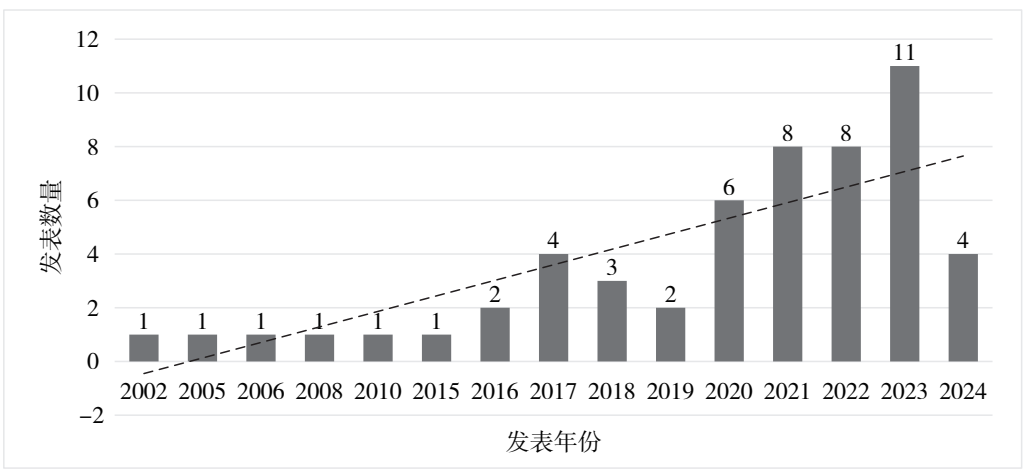


图 2 元分析文章发表趋势

资料来源：作者自制。

（四）元分析文章发表主题分析

根据陈振明（2017）在《公共管理学》中对公共管理学科二级专业的划分，本文将纳入的元分析文章划分为9个子领域，结果如图3所示。当前公共管理领域元分析研究的主题分布存在显著不均衡。例如，公共部门人力资源管理是最热门的子领域，共有20篇元分析文献，体现了学者对公共组织中员工绩效、行为及动机等问题的高度关注。政府组织（11篇）和资源环境政策与管理（7篇）成为次重点领域，这反映出全球治理背景下政府治理结构优化和资源环境管理逐渐成为研究热点。公共财政与预算及公共政策领域各有5篇文献，显示出财政分配和政策制定等议题在公共管理实践中的重要性。而在社会保障和电子政务等领域，目前元分析文章的数量较少（仅1~2篇），表明这些主题运用元分析仍蕴含较大潜力。

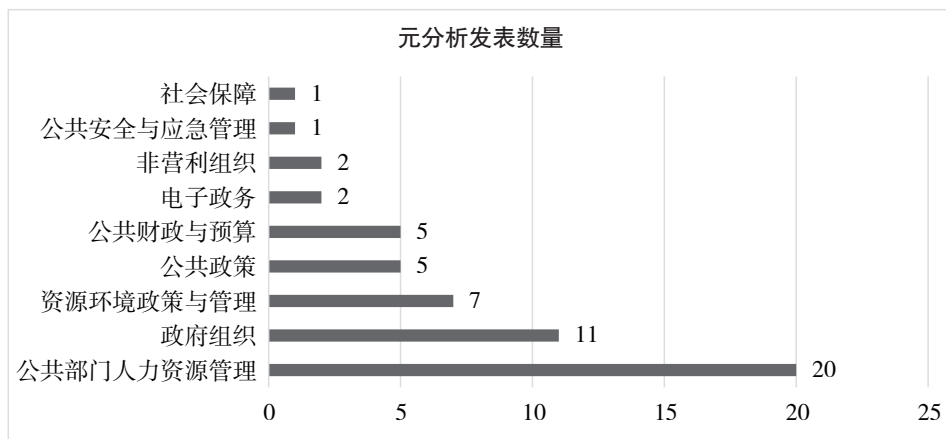


图3 元分析文章主题分布

资料来源：作者自制。

（五）元分析文章变量词云图分析

在自变量词云图中（如图4所示），出现频率最高的是“公共服务动机”（5次），多篇元分析关注了公共服务动机对公共部门员工工作满意度、组织承诺及组织公民行为的影响。“性别”（3次）、“政府支持”（2次）和“领导风格”（2次）等变量也受到重点关注，例如探讨性别如何影响公共部门员工绩效，政府支持对志愿捐赠的影响等。较低频的变量（1次）包括“情绪劳动”“多样性文化”以及“政策干预策略”等，例如研究情绪劳动对公共部门员工倦怠的影响，多样性文化对公共组织绩效的作用等。



图4 元分析文章自变量、因变量、调节变量词云分析

资料来源：作者自制。

在因变量词云图中，出现频率最高的是“公共组织和个体绩效”（17次），反映出公共管理研究高度重视提升个体和组织绩效。中频因变量包括“工作满意度”（8次）和“组织公民行为”（5次）等，其中，工作满意度作为衡量员工心理状态和工作体验的重要指标，直接影响员工的留任率和工作表现；组织公民行为则反映员工在正式职责之外的积极行为，对组织整体氛围和长期发展具有积极影响。低频因变量涵盖多个变量（1~3次），例如“不道德行为”“创新”和“环境污染”等。尽管这些变量出现频率较低，但它们涉及的领域对于推动公共管理理论的发展和实际问题的解决具有重要意义。

在调节变量词云图中，出现频率最高的是“文化背景”（13次），说明许多实证研究的效应量在不同文化背景下存在异质性。中频调节变量包括“测量方式”（8次）、“研究设计”（7次）以及“部门类型”（6次）等，例如分析员工工作投入与绩效关系在公共部门、半公共部门和私营部门之间的差异。低频调节变量范围广泛（1~4次），如“地理区域”“经济总量”以及“宣传策略”等，用于特定情境下的细化分析。例如，地理区域会影响政策干预策略的溢出效应。

四、元分析方法操作范式：以公共管理期刊论文为例

通过梳理国内外公共管理重要期刊上的54篇元分析研究，以及参考多本元分析方法的经典文章和著作（Lipsey & Wilson, 2001; Ringquist, 2013; Schmidt & Hunter, 2014; Borenstein et al., 2021; Kumar, 2023; Hung & Lu, 2023），本文总结出高质量的元分析通常会经历如下7个步骤。

第一步是提出一个有趣且适合用元分析方法来解决的研究问题。“有趣且适合”意味着之前的定量研究结果出现明显的不一致，并且不同的结果在不同的理论视角下可能都是成立的。第二步是及时进行预注册，并向学界公开整个元分析研究计划。第三步是制定详细的文献检索策略和筛选标准，全面覆盖多个

数据库，尽可能收集所有相关文献（包括发表和未发表的）。第四步是进行文献编码，该过程应在编码手册指导下，由至少两名研究者独立完成，并交叉核对。为防止“垃圾进，垃圾出”（Garbage-in, Garbage-out），第五步需要对纳入的文献进行质量评估。第六步是对不同的效应量进行转换，方便进行比较，并选择合适的统计模型为下一步数据分析做准备。最后第七步是数据分析，包括对效应量进行主效应分析（确定变量之间关系的总体方向和强度）、异质性分析（识别不同研究效应值的差异程度）、调节效应检验（发现变量关系不一致的原因）、发表偏差检验（评估未发表研究对总体结果的潜在影响程度）和敏感性分析（评估元分析结果的稳健性）。为了确保研究的透明性和可重复性，高质量的元分析一般会公开使用的数据和代码。

本文将以上过程总结为三个环节，分别是前期准备、数据收集和数据分析（如图 5 所示），以下结合公共管理已发表元分析的文章示例，详解操作指南。

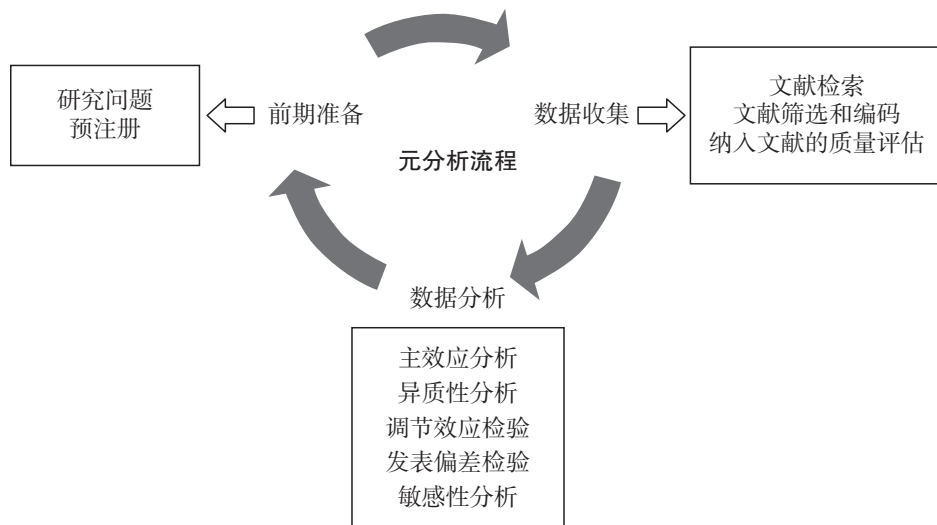


图 5 元分析流程

资料来源：作者自制。

（一）前期准备

1. 研究问题

首先，元分析适合处理研究中的争议问题。当研究者围绕某个领域进行了大量的实证研究，但是研究结论存在不一致。例如，关于政府债务对经济发展的影响，以往研究发现两者存在正向、负向及非线性等各种关系（王秋石、关阵，2021）。为什么这两个变量之间的关系存在不一致？是否存在调节变量或曲线效应机制来解释背后的原因？以及政府债务通过什么样的中介机制来影响经

济发展?探究这些问题就可以使用元分析方法。

其次,元分析还适合解决理论导向的问题,比如可以将几个相悖的理论有机地整合起来,拓展理论的“黑箱”。以Wang和Guan(2023)的研究为例,他们发现,不同理论视角下透明度和政府信任之间的关系是不一样的。在代理理论和协商民主理论的框架下,透明度通过明确的绩效目标向公民提供更多的信息,最终将增加公民对政府的信任,因为透明度刺激了组织内的开放型文化;而在有限理论的视角下,透明度会放大小错,造成信息过载,增加对政府的指责,引发政府的优柔寡断。针对这样的竞争理论,元分析可以整合相关的实证研究,通过建立一个大样本,探明两者总体关系,发现可能的影响因素(调节变量),进一步拓展理论的边界。

最后,在公共政策评估类问题中,元分析同样能够发挥关键作用。在推行某个公共政策后,通常会有多个实证研究对政策推行的效果进行评估,可能会出现评估结果不一致。例如,关于公共政策对普通民众态度的影响程度的研究(即“大众反馈效应”),目前的研究结论存在争议。一些研究认为政策未必总能让大众产生反馈效应,另一些研究则发现反馈的方向和强度存在显著的差异。张友浪和王培杰(2024)的元分析发现,分配型政策(如提供公共教育)和建构型政策(如推动性别平等)比再分配型政策(如社会保障体系)和管制型政策(如移民管理)更能影响民众的态度。元分析通过整合这些研究结果,提供了一个更加可靠的政策效应评估,可以为政策制定者提供决策依据。

2. 预注册

确定元分析研究问题之后,研究者需要对该选题进行预注册。预注册是指在研究开始前将研究计划发布在一个公开的平台上。这样做有两个好处:一是其他元分析研究者可以在注册平台上进行搜索,查看正在进行或者已完成的元分析项目,从而避免不必要的重复研究(Moreau & Gamble, 2022);二是元分析预注册可以提高研究的透明度和可重复性,避免出版偏倚的问题(赵加伟等, 2024)。近年来,已经有许多期刊要求元分析文章的作者提供注册号。

预注册报告通常应包括以下核心要素:(1)清晰阐明元分析的研究问题和假设;(2)定义研究中的关键概念;(3)详细列出文献检索策略,包括所选数据库、检索词及时间范围等;(4)明确制定文献筛选标准,以确保筛选过程的一致性;(5)报告数据分析策略,特别是效应值估计模型的选择、发表偏差检验方法,以及调节效应分析等。以Netra等(2022)的元分析为例,其文章提供了预注册的具体示范^①。为了保证元分析的透明度,研究者应优先使用公开的预

^① Netra等(2022)元分析文章的预注册信息可查阅于OSF平台:<https://osf.io/evcjh>。

注册平台，如开放科学框架（OSF）和 PROSPERO^①。完成预注册后，研究者应按照提交的研究计划推进。

（二）数据收集

1. 文献检索

文献检索是元分析中的关键步骤，它直接影响研究结果的可靠性。全面的文献检索可以确保研究者获得尽可能详尽的研究样本，减少偏颇，提高结果的可信度。如果遗漏关键研究，后续所有步骤的有效性都会受到影响。为保证元分析的系统性和可重复性，建议根据 PRISMA 2020 声明进行文献检索、筛选、编码、质量评估以及发表偏差检验，并报告结果（Page et al., 2021）。文献检索的详细步骤如下。

第一步是确定检索词，建议查找 3~5 篇领域内的相关元分析和综述类文章，把这些文章中用的关键词和同义词进行汇总，比如政府资助的英文检索词“government funding OR public funding OR government contracts OR government grants”（Lu, 2018），然后要求多名研究者在同一标准下同时进行检索，并对最新年份实证文章的文献列表进行检查，看是否遗漏重要文献。

第二步是检索不同的数据库，常用的中文电子数据库包括中国知网、万方和维普，常用的英文电子数据库有 Web of Science、Elsevier、Proquest（含硕博论文库）、EBSCO、Scopus 和 Google Scholar 等，Harari 等（2020）建议最少检索 2 个数据库，但尽可能多。

第三步是补充检索，包括以下 5 个方面：（1）向前检索。研究者应找到最早提出相关研究概念的文章，并对引用该文章的文献进行检索。以“辱虐型领导”（Abusive Supervision）为例，可以通过 Google Scholar 找到 Tepper（2000）首次提出这一概念的文章，后续所有相关研究都可能引用这篇基础文章，因此对引用文献的检索是必不可少的。如果研究聚焦于“辱虐型领导与离职意愿的关系”，研究者可以直接从“引用此文献的文章”中进行检索。（2）向后检索。除了向前检索，研究者还可以通过查阅相关元分析或综述性文章的参考文献来进行向后检索。（3）会议文章检索。许多前沿研究成果首先以会议文章的形式发布，尚未进入正式期刊。因此，研究者应关注公共管理领域相关的学术会议，检索会议报告中未发表的研究成果。（4）手动检索相关期刊。通过 JCR（Journal Citation Reports）找到的公共管理领域下的相关期刊，特别是顶级期刊，要在这些期刊上进行手动检索。（5）联系作者。研究者还可以直接联系该领域的学者，

^① PROSPERO 登记平台的网址为：<https://www.crd.york.ac.uk/prospERO/>。

询问他们是否有未公开的实证研究。一旦文献检索工作完成，研究者便可进入下一阶段——文献筛选和编码。

2. 文献筛选和编码

文献筛选和编码决定了元分析基础数据库的质量。研究者需要制定清晰的筛选标准和编码手册，这个过程一方面可以保证研究的可重复性，其他研究者利用该策略进行相同的元分析可以得到类似的结果；另一方面是保证不遗漏重要文献，并准确提取效应量。文献筛选主要分为3个步骤。首先，使用文献管理软件剔除重复文献。接着，由两名作者独立阅读所有文献的标题和摘要，排除与本研究无关的文献。该过程可以借助文献筛选软件完成，比如 Rayyan (Ouzzani et al., 2016)。然后，设定文献的纳入标准，通常来说，包含以下6个方面：(1) 所纳入研究必须为实证性研究，剔除纯理论性研究、综述性研究和案例研究等。(2) 研究必须包含与主题相关的变量。例如，方学梅等(2023)的元分析探索了节能领域的助推干预效果，纳入的研究都包含了助推相关的变量。(3) 研究必须报告变量之间的效应值和样本量。(4) 研究需要明确所用变量的测量工具。(5) 对于公共部门领域的元分析，通常选择基于公共部门情境的研究，排除私人部门的相关研究。(6) 文献中的调查数据不可重复使用，如果学位论文发表在期刊上，则以期刊论文为准。在上述纳入与排除标准的指导下，对剩余文献进行全文阅读和筛选。若出现分歧，双方要进行讨论或由第三名专家来评估。整个过程需要生成一个清晰的文献筛选和纳入流程图。

文献编码阶段需要先确定编码范围，例如，郭晟豪和郭峻豪(2023)用元分析的方法研究了公共部门中的领导风格对公共服务动机的影响，编码维度包括论文的基本信息(如作者、论文名称、发表期刊及年份等)，样本量和效应值数据(如自变量与因变量的信度、两者的相关系数或t值等)，研究设计和样本特征(如变量所用的量表、文化背景、变量测量方式等)。由于文献编码是一个主观判断的过程，为了减少错误和偏倚，需要两个研究者先进行预编码，对出现的问题进行及时纠正，然后再进行正式编码。编码完成后可以采用一致性百分比或Cohen's Kappa系数来评定编码者间的一致性信度(Lipsey & Wilson, 2001; McHugh, 2012)。对于不一致的编码，双方需要检查原因，通过讨论达成一致。

3. 纳入文献的质量评估

原始研究作为元分析的基础，它的质量会直接影响元分析结果的可靠性和有效性。文献质量评估可以识别单个研究在研究设计、实施和结果分析过程中可能存在的偏倚程度(刘宇等, 2021)。具体的评估工具应根据研究类型(如随机对照实验、横截面研究、纵向研究等)进行选择。鉴于公共管理领域元分

析较多纳入横截面研究（如 Blom et al., 2020; Hur & Abner, 2024），可以参照美国国立卫生研究院（National Institutes of Health, NIH）提供的纵向和横截面研究质量评估工具。对于符合标准的实证研究，记为 1 分，不符合标准则记为 0 分。横截面研究的评价总分介于 0~8 分，纵向研究的评价总分介于 0~14 分。评分越高说明文献质量越好（National Institutes of Health, 2014）。

然而，关于文献质量最低分值的要求，学术界尚未形成统一的标准。一般而言，对于原始研究质量较低的文献，例如一些横截面研究评分低于 4 分，研究者通常有三种处理方式：一是删除这些研究并说明原因，但这种做法可能会导致元分析结果产生偏差（Schmidt, 2015）；二是将整体质量评估作为一个调节变量，估计高质量和低质量文献是否存在效应值方面的显著差异，从而识别文献质量对结果的影响；三是在研究局限做相应说明，明确低质量研究可能对结论产生的影响。

（三）数据分析

1. 主效应分析

在面对众多实证研究争议的结论时，如何确定一个明确的总体效应值？解决这一问题的核心在于主效应检验，它通过系统评估多个研究的整体效应值，进而确定变量之间关系的强度和方向（Cheung, 2019）。元分析的效应值大概分为三类：第一类是相关系数。例如 Pearson's r ，用于度量两个连续变量之间的线性关系；第二类是均值差异，例如 Cohen's d 和 Hedges' g ，用于比较两组样本在某个连续变量上的差异；第三类是比率或比值，例如，优势比（Odds Ratio, OR）和风险比（Risk Ratio, RR），常用于二分类变量，表示两个类别在事件发生概率或优势上的相对差异，适用于处理二项结果（如政策采纳与否）或事件发生率的比较。不同类型的效应值无法直接进行比较，通常需要通过特定的转换公式，将其转化为统一尺度后才能进行分析和比较。例如，将 Cohen's d 值转换为相关系数 r 的公式为 $r = \frac{d}{\sqrt{d^2 + 4}}$ 。此外，当原始研究未直接报告所需的效应值时，可以借助相关的统计量进行转换，如利用 F 值计算相关系数的公式为 $r = \sqrt{\frac{F}{F + df}}$ ，利用 t 值计算相关系数的公式为 $r = \frac{t}{\sqrt{t^2 + df}}$ ，利用四格表计算优势比的公式为 $OR = \frac{a \times d}{b \times c}$ （任志宏等，2023；Fritz et al., 2012；Schmidt & Hunter, 2014；Harrer et al., 2021）。

在公共管理领域的元分析中，主效应分析常采用样本量加权平均法作为标

准方法。这种方法基于元分析中各个研究的样本大小来合理分配权重，进而计算出效应大小的加权平均值。其中样本量越大的研究对总体平均效应的贡献越大。例如，文宏和李凤山（2023）的元分析纳入了49篇实证文献，107个效应值，探索了不同地方领导人特质与政策创新扩散关系的主效应，具体需要报告的关键指标包括效应值个数、样本量、样本量加权平均效应值、经过信度修正的样本加权平均效应值，以及95%置信区间。在主效应分析中，研究结果最常见的呈现方式是森林图（Forest Plot）。森林图可以直观呈现出每项研究的效应量大小及其相对权重，同时呈现出整体效应量的估计值。这种图示方法不仅能有效识别异常值，还可以清晰展示不同研究之间的异质性，为进一步的调节效应分析提供依据。

2. 异质性分析

元分析纳入的实证研究结果会存在较多不一致，如何用量化指标来判断这种不一致的程度？异质性分析可以专门解决这个问题。异质性是指在整合效应值的时候，由于研究对象、研究设计和测量方式等方面的差异，导致元分析纳入的实证研究之间可能存在多样性。这就需要通过异质性的指标来识别不同研究效应值的差异程度，从而判断是否能进一步做调节效应分析（Kumar, 2023）。

在公共管理领域的重要期刊中，元分析通常采用卡方检验（Q 统计量）和 I^2 检验来检验效应值的异质性。卡方检验是通过计算效应值的加权离差平方和来判断各研究间效应值的分布是否具有同质性（Hardy & Thompson, 1998）。若 Q 检验结果显著，则表明纳入的研究之间存在显著的异质性。 I^2 检验则衡量在效应值的总变异中，有多少比例来源于研究间的异质性（Higgins et al., 2003）。根据“75%法则”，当 I^2 值超过 75% 时，表示存在显著的异质性。结合这两种方法，研究者可以更全面地评估效应量的异质性。例如，Zhang 等（2022）通过元分析探讨了政府绩效与信任之间的关系，结果显示两种异质性指标分别为 $Q=83, 605.43^{***}$ ， $I^2=98.90\%$ ，表明该研究存在较强的异质性。

3. 调节效应检验

如果异质性分析的结果表明纳入研究之间确实存在显著不一致，可以通过调节效应分析来识别影响的因素。调节变量有连续型和离散型两种。离散型调节变量可以将元分析的效应量分成若干个亚组，通过对各亚组效应值的方差成分进行分析，进而判断不同组别的均值是否有显著差异。对于连续型调节变量，通常采用元回归分析来检验一个或者多个调节变量对主效应的影响。

调节变量的选择可以从以下三个方面考虑：首先，调节变量应当能解释为什么不同的研究结果存在差异。例如，样本因来自不同地区、使用不同的自变量测量工具、采用不同的研究设计（如问卷调查与实验方法）等因素，都可能

影响主效应的强度和方向。其次，调节变量应当具有理论意义，即能从理论视角来解释调节变量对主效应的影响（Siddaway et al., 2019），比如基于 Hofstede 文化维度理论，文化背景的差异可能会影响公共部门中的领导风格与公共服务动机之间的关系（郭晟豪、郭峻豪，2023）。最后，由于元分析是对以往实证研究的数据进行分析，调节变量的选择还应考虑到测量的可行性和数据的可获得性。

公共管理期刊上发表的元分析文章中，多数都会采用元回归来做调节效应检验，比如 Backhaus 和 Vogel（2022）用领导风格、数据来源等变量来解释效应量的异质性，主要汇报了回归系数、置信区间、效应数量和样本量等指标。少部分会使用亚组分析，比如 Muñoz 等（2015）探索了政府层级（州政府和地方政府）、会计制度（GASB 和其他）等变量对主效应的调节作用，汇报的指标有效应值个数、样本量、平均相关系数和置信区间等。另外，也有元分析文章将两种方法结合使用。

4. 发表偏差检验

发表偏差是指已发表的研究不足以代表研究总体而引发的偏差（Kepes et al., 2012）。通常造成发表偏差主要有三个原因：一是抽样偏差会导致研究结论的偏差；二是与不显著的研究结果相比，显著的结果更容易发表；三是文献检索不够全面，没有纳入灰色文献（Borenstein et al., 2021）。

公共管理期刊上的元分析文章常用三种方法来评估发表偏差，分别是漏斗图、Egger 线性回归法和 Begg 秩相关法。漏斗图是一种通过散点图的形式来检验发表偏差的直观方法，良好的元分析文献集可以得到对称的倒漏斗效应值分布，适用于文献数量超过 10 篇的研究（卫旭华，2021；Sterne et al., 2011）。例如，Park（2021）的元分析纳入了 72 个研究，探索了性别与绩效的关系，漏斗图呈现对称分布。Egger 线性回归法是通过回归方程截距项是否等于零来判断发表偏差问题，如果截距项等于或接近零（ $P > 0.05$ ）则说明发表偏差不严重。Begg 秩相关法是通过标准化效应值与效应值方差之间的秩相关来判断发表偏差的严重程度。同样地，若结果未达到显著（ $P > 0.05$ ），说明发表偏差不严重。如果存在发表偏差，可以用剪补法来进行校正（郭晟豪、郭峻豪，2023）。

此外，累积性元分析也是评估发表偏差的一种有效方法。累积性元分析是指将各个研究依次引入元分析过程的一种分析方法，即先从第一个研究开始进行元分析，然后纳入第二个研究进行合并元分析，第三个研究依次类推，直到纳入最后一个研究（Borenstein et al., 2021）。反映到森林图中就是“累积森林图”，每一行显示的都是基于之前研究的累积效应值。应用到发表偏差检验，比如样本大小产生的偏差。研究者可以根据样本大小将研究依次排序，并进行累积元分析。如果随着大样本研究的逐步纳入，点估计趋于稳定，而且加入小样

本研究时效应值未发生显著变化，那么就可以认为小样本研究的引入没有产生偏差。累积性元分析不仅可以检验发表偏差，还可以追踪研究效果随时间变化的趋势。通过将研究按照年代顺序排序，逐一加入新的研究，实时更新效应值，从而帮助研究者跟踪和观察某一研究主题的证据是如何累积和变化的（Borenstein et al.，2021）。累积性元分析不仅能识别发表偏差，还能更全面地了解研究效果的演变过程，从而提高元分析结果的可靠性和稳健性。

5. 敏感性分析

许多因素（如极端值）可能显著影响元分析结果的稳定性，那么如何评估这些因素的影响程度？这时需要进行敏感性分析（也称为稳健性检验）来评估元分析结果的稳健性和可靠性。公共管理期刊上的元分析通常会在这三种情况下使用该方法。第一，敏感性分析可以用来识别异常值。通常的做法是每次剔除一个效应值或单个研究后，将剩下的研究进行合并，再次进行元分析，观察主效应的显著性是否发生改变，从而判断异常值的影响程度（Borenstein et al.，2021）。第二，考虑不同质量的研究对结果的影响。在进行敏感性分析时，研究者可以对纳入的文献进行质量评估，剔除质量较差的研究，再次进行元分析，观察结果是否稳定。第三，分层分析不同研究特征的影响。例如，评估不同研究特征、统计方法和是否包括未发表研究对结果的影响。通过对不同研究特征进行分组分析，研究者可以进一步了解某些特定特征是否会影响结果的稳定（任志宏等，2023）。例如，De Wit 和 Bekkers（2017）的元分析文章使用稳健性检验，先是检验了极端值的影响，随后对不同实验设计（如实验设计和非实验设计）之间的差异进行检验，还分析了采用不同统计模型对结果的影响。

五、公共管理领域元分析研究的新兴方向

随着元分析方法的不断发展，近年来涌现出了一些高级的元分析方法。公共管理领域的学者已经开始运用这些新方法来提升元分析结果的可靠性、稳健性和丰富性。本文尝试系统梳理元分析的最新方法和前沿动态（见表2），例如三水平元分析、结构方程模型元分析等，以期帮助公共管理领域的研究者更好地借助这些工具来提升元分析研究的质量。

表2 公共管理元分析新兴方法及其优势

名称	优势
三水平元分析	处理来自同一研究效应量之间的依赖性问题，从而最大化地保留信息，提高元分析估计的精确性

(续上表)

名称	优势
结构方程模型元分析	研究元分析中多个自变量与多个因变量之间的关系，特别是中介效应分析
横断历史元分析	分析实证研究中变量特征或变量关系随年代变化的趋势

资料来源：作者自制。

（一）三水平元分析

如果元分析纳入的某篇实证文章包含了多个研究结果，全部纳入分析会导致这篇文章（一个样本）被用了两次，显然违背了元分析方法中效应量独立性的假设（Lipsey & Wilson, 2001）。以往研究者通常的做法是只取一个效应量或者取多个效应量的平均值，但这可能会导致总体效应量被高估。传统的元分析一般是将方差来源分为抽样方差和研究间方差，如果在此基础上增加一个中间水平，即研究内方差，就会形成一个三水平元分析（Assink & Wibbelink, 2016）。该方法能处理来自同一研究效应量之间的依赖性问题，从而最大化地保留信息，提高元分析估计的精确性（Cheung, 2014）。此外，它还可以检验分类或连续调节变量。具体做法是，首先按照 Assink 和 Wibbelink（2016）的教程编写代码，对纳入分析的数据进行主效应检验，并采用 Cheung（2014）的公式对元分析的抽样方差（Level 1）进行估计。接着对研究内方差（Level 2）和研究间方差（Level 3）进行单侧对数似然比检验。如果两个水平都显著，则进一步进行调节效应检验，以确定异质性的来源。

本次纳入的 54 篇元分析文章中，有 3 篇使用了这种方法（如 Blom et al., 2020；Blom et al., 2021；Backhaus & Vogel, 2022）。该方法在公共管理领域具有广泛的应用潜力。例如，De Wit 和 Bekkers（2017）的元分析纳入了 70 个研究和 422 效应值，探索了政府支持在不同边界条件下对慈善捐赠的影响，但该研究并未明确指出效应值非独立性的处理方法。未来可以采用三水平元分析计算出研究内和研究间的具体方差，从而有效解决效应值相互依赖的问题，得出更精确的估计。

（二）结构方程模型元分析

传统的多元线性回归分析常用来处理多个自变量对一个因变量关系的分析，但无法同时处理涉及多个因变量的复杂关系，而结构方程模型可以解决这个问题（Cheung, 2015）。将结构方程模型和元分析方法相结合就形成了结构方程模型元分析，用来探索元分析中多个自变量与多个因变量之间的关系，特别是中

介效应 (Combs et al., 2019)。具体操作时,首先在结构方程模型框架下对相关研究进行系统检索,通过元分析的聚合效应来估计,形成一个相关系数矩阵。然后,将联合相关系数矩阵导入 Mplus 或 R 语言进行运算,样本量使用调和平均数 (Cheung, 2015)。如果进行多中介结构方程模型分析,可以增加中介差异检验,即通过比较不同中介效应值的差值,得出哪个中介效应更强,从而丰富中介机制的研究。未来可以在公共管理领域进行应用。例如, Hur 和 Abner (2024) 采用传统的元分析研究公共部门员工离职的原因,包括工作特征和人力资源实践等,但这中间究竟存在怎样的心理机制 (如工作压力) 或行为机制 (如退缩行为),可以运用结构方程模型元分析继续探索。

(三) 横断历史元分析

公共部门员工的满意度和幸福感是否会随时间的推进而发生变化? 女性员工的地位是否会随着时间的推进不断提升? 为解决这类问题,学者们提出了横断历史元分析。这是一种综合不同年代的研究数据,分析实证研究变量特征或者变量关系如何随年代变化的元分析方法 (Twenge & Campbell, 2001)。传统的元分析将不同年代的研究直接进行整合,忽视了年代之间存在的差异,横断历史元分析则是将每个年份的零散研究看作当年的总体抽样,然后再进行跨年份的比较,还可以将社会变迁层面的宏观变量 (如经济增速、失业率) 与心理发展层面的微观变量 (如公共服务动机、工作满意度) 连接起来,以揭示心理发展与社会变迁的关系 (Twenge & Campbell, 2001; Wegman et al., 2018)。具体操作时,该方法主要收集文章核心变量的均值、研究数据的采集年份,以及其他调节变量,最后通过加权回归分析方法进行分析。

目前公共管理领域的元分析尚未采用这种方法,但未来应用前景广阔。例如,可以利用这一方法回顾过去 30 年公共服务动机、繁文缛节、慈善捐赠等变量随时间的变化趋势。此外,横断历史元分析还可以与滞后分析相结合,检验变量间的因果关系,比如前一年的经济发展是否能预测下一年公共部门的员工满意度。

六、总结

作为一种定量化的文献综述方法,元分析有助于整合零星研究中因“盲人摸象”而导致的“一家之言”。本文首先介绍了元分析的概念界定,回顾了其发展历程和方法优势。通过对国内外公共管理重要期刊中 54 篇元分析文章的系统梳理,本文展示了当前的研究发表现状,总结了元分析方法的基本范式,包括

核心流程与操作策略。最后，从新兴方法的视角，本文进一步介绍了三种前沿的元分析方法，展现了未来研究的广阔潜力。我们预见，伴随着定量研究的大量出现，公共管理元分析将如本世纪初的管理学和心理学一样迎来快速增长，成为公共管理理论和方法创新的一种主流范式。

参考文献

- 陈振明 (2017). 公共管理学 (第2版). 北京: 中国人民大学出版社.
- Chen, Z. M. (2017). *Public Management* (2nd ed.). Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 方学梅、高煜辰、陈松 (2023). 节能领域的助推干预效果——基于现场实验类研究的荟萃分析. 公共行政评论, 16(6): 132-147+199.
- Fang, X. M., Gao, Y. C. & Chen, S. (2023). The Effect of Nudge in the Field of Energy Conservation: A Meta-Analysis Based on Experimental Studies. *Journal of Public Administration*, 16(6), 132-147+199. (in Chinese)
- 郭晟豪、郭峻豪 (2023). 公共部门中的领导风格对公共服务动机的影响与差异——一项基于元分析的检验. 公共管理与政策评论, 12(4): 61-79.
- Guo, S. H. & Guo, J. H. (2023). The Different Impacts of Leadership Style on Public Service Motivation in the Public Sector: A Test of Meta-Analysis. *Public Administration and Policy Review*, 12(4), 61-79. (in Chinese)
- 刘宇、陈树铨、樊富珉, 等 (2021). 开放式荟萃分析的规范化报告. 中国科学: 生命科学, 51(6): 764-778.
- Liu, Y., Chen, S. Q., Fan, F. M., et al. (2021). A Standardized Checklist on Meta-Analysis Reporting in the Open Science Era. *Sci Sin Vitae*, 51(6): 764-778. (in Chinese)
- 任志宏、赖丽足, 等 (2023). 心理学元分析方法: 理论、案例与操作. 北京: 中国人民大学出版社.
- Ren, Z. H., Lai, L. Z., et al. (2023). *Meta-Analysis in Psychological Research: Theory, Cases, and Practice*. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 王秋石、关降 (2021). 中国地方政府债务促进了经济增长吗? ——一个元分析. 公共管理与政策评论, 10(3): 107-122.
- Wang, Q. S. & Guan, Z. (2021). Does China's Subnational Government Debt Increase Economic Growth? A Meta-analysis. *Public Administration and Policy Review*, 10(3), 107-122. (in Chinese)
- 卫旭华 (2021). 组织与管理研究中的元分析方法. 北京: 科学出版社.
- Wei, X. H. (2021). *Meta-analysis Methods in Organizational and Management Research*. Beijing: China Science Publishing & Media Ltd. (in Chinese)
- 文宏、李凤山 (2023). 中国情境下的地方领导人特质与政策创新扩散——基于荟萃分析方法的检验. 公共行政评论, 16(6): 111-131+198-199.
- Wen, H. & Li, F. S. (2023). The Relationship Between Traits of Leader and Policy Innovation Diffusion in the Chinese Context: A Meta-Analysis. *Journal of Public Administration*, 16(6), 111-131+198-199. (in Chinese)
- 赵加伟、夏涛、胡传鹏 (2024). 心理学研究中预注册的现状、挑战与建议. 心理科学进展, 32(5): 715-727.
- Zhao, J. W., Xia, T. & Hu, C. P. (2024). The Status Quo, Challenges, and Recommendations of Pre-Registration in Psychological Science. *Advances in Psychological Science*, 32(5): 715-727. (in Chinese)
- 朱少东、关降、王秋石 (2023). 中国的财政分权与环境污染: 一项元分析. 公共管理评论, 5(1): 141-166.
- Zhu, S. D., Guan, Z. & Wang, Q. S. (2023). China's Fiscal Decentralization and Pollution: A Meta-Analysis. *China Public Administration Review*, 5(1): 141-166. (in Chinese)
- 胡晓玲、袁民、赵凌霄 (2023). 2002—2022年间我国学习主题元分析研究的质量评价. 电化教育研究, 44(1): 106-115.
- Hu, X. L., Yuan, M. & Zhao, L. X. (2023). Quality Evaluation of Learning Thematic Meta-Analysis Research in China from 2002 to 2022. *E-Education Research*, 44(1): 106-115. (in Chinese)
- 张友浪、王培杰 (2024). 政策如何塑造大众? 基于最近三十年国际政策反馈研究的元分析. 公共行政评论, 17(3): 24-43+195-196.
- Zhang, Y. L. & Wang, P. J. (2024). How Do Policies Shape the Masses? A Meta-Analysis of International Policy

- Feedback Research over the Last Three Decades. *Journal of Public Administration*, 17(3): 24–43+195–196. (in Chinese)
- Aamodt, M. G. & McShane, T. (1992). A Meta-Analytic Investigation of the Effect of Various Test Item Characteristics on Test Scores and Test Completion Times. *Public Personnel Management*, 21(2): 151–160.
- Assink, M. & Wibbelink, C. J. (2016). Fitting Three-Level Meta-Analytic Models in R: A Step-By-Step Tutorial. *The Quantitative Methods for Psychology*, 12(3): 154–174.
- Backhaus, L. & Vogel, R. (2022). Leadership in the Public Sector: A Meta-Analysis of Styles, Outcomes, Contexts, and Methods. *Public Administration Review*, 82(6): 986–1003.
- Blom, R., Borst, R. T., & Voorn, B. (2021). Pathology or Inconvenience? A Meta-Analysis of the Impact of Red Tape on People and Organizations. *Review of Public Personnel Administration*, 41(4): 623–650.
- Blom, R., Kruijen, P. M., Van der Heijden, B. I. & Van Thiel, S. (2020). One HRM Fits All? A Meta-Analysis of the Effects of HRM Practices in the Public, Semipublic, and Private Sector. *Review of Public Personnel Administration*, 40(1): 3–35.
- Borenstein, M., Hedges, L. V., Higgins, J. P. & Rothstein, H. R. (2021). Introduction to Meta-Analysis. *John Wiley & Sons*.
- Cheung, M. W. L. (2014). Modeling Dependent Effect Sizes with Three-Level Meta-Analyses: A Structural Equation Modeling Approach. *Psychological Methods*, 19(2): 211–229.
- Cheung, M. W. L. (2015). Meta-Analysis: A Structural Equation Modeling Approach. *John Wiley & Sons*.
- Cheung, M. W. L. (2019). A Guide to Conducting a Meta-Analysis with Non-Independent Effect Sizes. *Neuropsychology Review*, 29(4): 387–396.
- Combs, J. G., Crook, T. R. & Rauch, A. (2019). Meta-Analytic Research in Management: Contemporary Approaches, Unresolved Controversies, and Rising Standards. *Journal of Management Studies*, 56(1): 1–18.
- De Wit, A. & Bekkers, R. (2017). Government Support and Charitable Donations: A Meta-Analysis of the Crowding-Out Hypothesis. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(2): 301–319.
- Ding, F. & Riccucci, N. M. (2023). How Does Diversity Affect Public Organizational Performance? A Meta-Analysis. *Public Administration*, 101(4): 1367–1393.
- Fritz, C. O., Morris, P. E. & Richler, J. J. (2012). Effect Size Estimates: Current Use, Calculations, and Interpretation. *Journal of Experimental Psychology: General*, 141(1): 2–18.
- Glass, G. V. (1976). Primary, Secondary, and Meta-Analysis of Research. *Educational Researcher*, 5(10): 3–8.
- Glass, G. V., McGaw, B. & Smith, M. L. (1981). *Meta-Analysis in Social Research*. Beverly Hills, CA: SAGE Publications.
- Guan, Z., Peng, J. & Wang, Q. (2023). Are Tax and Expenditure Limits (TEs) Effective in Constraining Government Budgets? A Meta-Analysis. *Public Performance & Management Review*, 46(4): 970–1000.
- Haidich, A. B. (2010). Meta-Analysis in Medical Research. *Hippokratia*, 14(Suppl 1), 29.
- Harari, M. B., Parola, H. R., Hartwell, C. J. & Riegelman, A. (2020). Literature Searches in Systematic Reviews and Meta-Analyses: A Review, Evaluation, and Recommendations. *Journal of Vocational Behavior*, 118: 103377.
- Hardy, R. J. & Thompson, S. G. (1998). Detecting and Describing Heterogeneity in Meta-Analysis. *Statistics in Medicine*, 17(8): 841–856.
- Harrer, M., Cuijpers, P., Furukawa, T. & Ebert, D. (2021). Doing Meta-Analysis with R: A Hands-On Guide. *Chapman and Hall/CRC*.
- Higgins, J. P., Thompson, S. G., Deeks, J. J. & Altman, D. G. (2003). Measuring Inconsistency in Meta-Analyses. *BMJ*, 327(7414): 557–560.
- Hung, C. & Lu, J. (2023). Meta-Analysis for Nonprofit Research: Synthesizing Quantitative Evidence for Knowledge Advancement. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 34(4): 734–746.
- Hur, H., & Abner, G. (2024). What Makes Public Employees Want to Leave Their Job? A Meta-Analysis of Turnover Intention Predictors Among Public Sector Employees. *Public Administration Review*, 84(1): 115–142.
- Kepes, S., Banks, G. C., McDaniel, M. & Whetzel, D. L. (2012). Publication Bias in the Organizational Sciences. *Organizational Research Methods*, 15(4): 624–662.

- Kumar, A. (2023). *Meta-Analysis in Clinical Research: Principles and Procedures*. Springer Nature.
- Lipsey, M. W. & Wilson, D. B. (2001). *Practical Meta-Analysis*. SAGE Publications, Inc.
- Lu, J. (2018). Fear the Government? A Meta-Analysis of the Impact of Government Funding on Nonprofit Advocacy Engagement. *The American Review of Public Administration*, 48(3): 203–218.
- McHugh, M. L. (2012). Interrater Reliability: The Kappa Statistic. *Biochemia Medica*, 22(3): 276–282.
- Moreau, D. & Gamble, B. (2022). Conducting a Meta-Analysis in the Age of Open Science: Tools, Tips, and Practical Recommendations. *Psychological Methods*, 27(3): 426–432.
- Muñoz, L. A. & Bolívar, M. P. R. (2015). Determining Factors of Transparency and Accountability in Local Governments: A Meta-Analytic Study. *Lex Localis*, 13(2): 129–160.
- National Institutes of Health. (2014). Study Quality Assessment Tools. Retrieved from: <https://www.nhlbi.nih.gov/health-topics/study-quality-assessment-tools>. [2025. 4. 24]
- Netra, S., Sørensen, P. & Nejstgaard, C. H. (2022). Does Public Managers' Type of Education Affect Performance in Public Organizations? A Systematic Review. *Public Administration Review*, 82(6): 1004–1023.
- Ouzzani, M., Hammady, H., Fedorowicz, Z. & Elmagarmid, A. (2016). Rayyan: A Web and Mobile App for Systematic Reviews. *Systematic Reviews*, (5): 1–10.
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., ... & Moher, D. (2021). The PRISMA 2020 Statement: An Updated Guideline for Reporting Systematic Reviews. *BMJ*, 372.
- Park, S. (2021). Gender and Performance in Public Organizations: A Research Synthesis and Research Agenda. *Public Management Review*, 23(6): 929–948.
- Paul, J. & Barari, M. (2022). Meta-Analysis and Traditional Systematic Literature Reviews—What, Why, When, Where, and How? *Psychology & Marketing*, 39(6): 1099–1115.
- Pearson, K. (1904). Report on Certain Enteric Fever Inoculation Statistics. *BMJ*, (3): 1243–1246.
- Porta, M. (2008). *A Dictionary of Epidemiology*. Oxford University Press.
- Ringquist, E. (2013). *Meta-Analysis for Public Management and Policy*. John Wiley & Sons.
- Schmidt, F. L. (2015). History and Development of the Schmidt-Hunter Meta-Analysis Methods. *Research Synthesis Methods*, 6(3): 232–239.
- Schmidt, F. L. & Hunter, J. E. (2014). *Methods of Meta-Analysis: Correcting Error and Bias in Research Findings* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Shadish, W. R. & Lecy, J. D. (2015). The Meta-Analytic Big Bang. *Research Synthesis Methods*, 6(3): 246–264.
- Siddaway, A. P., Wood, A. M., & Hedges, L. V. (2019). How to Do a Systematic Review: A Best Practice Guide for Conducting and Reporting Narrative Reviews, Meta-Analyses, and Meta-Syntheses. *Annual Review of Psychology*, 70(1): 747–770.
- Sterne, J. A., Sutton, A. J., Ioannidis, J. P., Terrin, N., Jones, D. R., Lau, J., ... & Higgins, J. P. (2011). Recommendations for Examining and Interpreting Funnel Plot Asymmetry in Meta-Analyses of Randomised Controlled Trials. *BMJ*, 343.
- Twenge, J. M. & Campbell, W. K. (2001). Age and Birth Cohort Differences in Self-Esteem: A Cross-Temporal Meta-Analysis. *Personality and Social Psychology Review*, 5(4): 321–344.
- Wang, Q. & Guan, Z. (2023). Can Sunlight Disperse Mistrust? A Meta-Analysis of the Effect of Transparency on Citizens' Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 33(3): 453–467.
- Wegman, L. A., Hoffman, B. J., Carter, N. T., Twenge, J. M. & Guenole, N. (2018). Placing Job Characteristics in Context: Cross-Temporal Meta-Analysis of Changes in Job Characteristics Since 1975. *Journal of Management*, 44(1): 352–386.
- Zhang, J., Li, H. & Yang, K. (2022). A Meta-Analysis of the Government Performance—Trust Link: Taking Cultural and Methodological Factors Into Account. *Public Administration Review*, 82(1): 39–58.

责任编辑：王秋石

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 18 No. 3, 2025

●SYNOPSIS: Policy Implementation Study

Policy Implementation Strategies under Certainty and Uncertainty: A Study on Discretionary Decision-Making in Public Policy Shenghui Li, Dan Li & Shaotang Zhu

Abstract Examining the discretionary strategy selection of implementers—who serve dual roles as both loyal agents and local interest representatives under conditions of certainty and uncertainty helps unpack the “black box” of policy implementation and analyze their behavioral logic. By leveraging the discretion shaped by certainty and uncertainty, along with considering the pressure of policy performance evaluations, this study constructs a “power-pressure” model. Within this model, implementers adopt four strategies: fluctuating implementation, symbolic implementation, political implementation, and administrative implementation, leading to four corresponding outcomes: short-term effectiveness, poor effectiveness, significant effectiveness, and mixed effectiveness. Through a comparative multi-case analysis of four major ecological conservation policies in China, the study reveals the mechanism behind implementers’ discretionary strategy selection in contexts of certainty and uncertainty.

Key Words Certainty; Uncertainty; Differential Coping; Implementation Strategy

The Logic of Local Social Policy Implementation: The Case of “Multi-School Zoning” Reform for Compulsory Education Yu Zeng & Guangming Jiang

Abstract In recent years, China has formulated and implemented reforms such as the “Multi-School Zoning” policy to promote educational equity. This study examines local variations in policy implementation mainly from four theoretical perspectives, including administrative pressure, public demand, career incentives for officials, and developmental social policies. It reveals that local policy implementation simultaneously pursues two primary objectives: equity and development. By coding the compulsory education policies of 283 prefecture-level administrative regions and conducting event history analyses, this study finds that when the growth of land revenue slows down, local governments tend to promote equalization of compulsory education resources. This conclusion reflects a close relationship between the implementation of educational equity policies and local economic development. The findings provide valuable theoretical insights and empirical references for improving equal access to basic public services and advancing high-quality economic and social development.

Key Words Education Equity; Developmental Social Policy; Multi-School Zoning; Compulsory Education; Equalization of Basic Public Services

●ARTICLES

How Can the Special Strike Campaign of Grassroots Digital Formalism Be Effective? An Analysis Based on the Campaign Initiators Jingyu Zhang, Tian Gan & Yong Guo

Abstract Formalism is a persistent challenge in grassroots governance, and the issue of digital

formalism brought about by digital transformation has become increasingly prominent. Local governments have attempted to address this problem through special strike campaigns. However, under the current administrative system, can these campaigns achieve long-term effectiveness? Existing studies generally view special strike campaigns as a specific manifestation of campaign-style governance. Due to issues such as collusion, high mobilization costs, and disruption of the normal functioning of bureaucratic organizations, the effectiveness of such measures remains questionable. Nevertheless, City A in Zhejiang Province established a dedicated task force led by the Party Office, the Commission for Discipline Inspection, and the Big Data Bureau to tackle “formalism at the fingertips,” achieving notable results and maintaining them over an extended period. This provides us with an insightful case study. Unlike previous research, this study focuses on the initiators of special strike campaigns and finds that having the initiating departments and the rectified departments belong to different systems is key to solving the issue of collusion. Furthermore, if the initiating departments possess a rational power structure, this kind of special strike campaigns can effectively carry out thorough investigations to obtain genuine information, engage in flexible consultations to formulate scientific plans, employ reverse mobilization to overcome implementation difficulties, reduce collusion and enhance supervision quality, and ultimately establish long-term mechanisms. This approach performs well across five procedural elements—information, planning, execution, supervision, and conclusion—achieving desirable rectification outcomes. This finding not only expands theoretical understanding of campaign-style governance, but also provides practical insights for effectively addressing grassroots formalism and improving grassroots governance performance.

Key Words Grassroots Formalism; Digital Transformation; Special Strike Campaign; Campaign-style Governance

Understanding the Complexity and Rationale of Agile Transformation in Urban Governance: A Research Perspective Based on Deconstructing Institutional Action Situations

..... Tingjia Chen, Ziyi Zhao & Tao Sun

Abstract Agile governance provides new mindsets and alternatives for urban governance in the digital age. Aiming at conceptual development, existing research focuses on normative discussions of agile governance with illustrative cases, and develops a set of agile principles. However, urban governance system is complex and multifaceted. Current research struggled to provide generalizable theoretical explanations and rigorous empirical analyses for the complexity. This study brings local public economy theory to agile governance research, and examines the rationale of urban agile transformation by employing action situation as the unit of analysis. The authors conducted a three-year continuous fieldwork on the “Holistic Smart Urban Governance” practice of J District in W municipality. The study finds that, firstly, agility varies in both quality and frequency across different levels of action situations. The contents of agile transformation at various action situations are different. As the level of action situation deepens, agility diminishes, and stability becomes prominent. Secondly, the interaction among action situations determines the overall effectiveness of the agile practice. The incompatible local institutions constrain the agile transformation of local public service production and provision. Thirdly, non-governmental entities and Information and Communication Technology tools play a significant role in promoting agile transformation at the lower-level action situations, even in the absence of intentional comprehensive design and agile mindsets. However, as the level of action situation deepens, rational

choices and proactive actions by the government become crucial. This study advances the theoretical exploration and empirical examination of agile governance in academia, and provides policy implications for spurring agile transformation in practice.

Key Words Agile Governance; Urban Governance; Action Situation; Public Service

How Do Historical Legacy Issues Arise in Grassroots Governance? A Case Analysis of the “Presentism” Phenomenon in Government Decision-making Chenglong Yu & Xiaohua Zheng

Abstract Historical legacy issues in grassroots governance are not unresolved due to prolonged waiting, but rather because the “policy window” has not been further opened to the “decision-making window.” The “presentism” strategy in government decision-making is the deep-seated cause of such problems. The case of Coastal Village Q demonstrates that early officials achieved accelerated development through “active presentism,” stacking current resources and compressing current costs, yet left problems for future generations. Successive officials regarded these legacy issues as social risks and addressed them promptly through “passive presentism,” such as delaying, escalating, transferring, or patching up the problems, which also led to their continuous postponement. Consequently, the continuous decision-making continuum of “presentism” by local governments at different times has made problems that should have been resolved initially increasingly difficult to solve as institutional and social environments evolve. In fact, under the time pressure brought by development opportunities and social risks, local governments’ choice of “presentism” as a coping strategy is largely situational rationality. The paradox lies in that the external conditions granting it rationality will inversely weaken its rationality in the future, thereby leading to the continuous reproduction of historical legacy issues in grassroots governance.

Key Words Historical Legacy Issues; Grassroots Government; Decision-making; “Presentism”; Time

Activating “Public” and “Common”: County-Level Social Organizations Bridging Structural Holes Xuefei Lin & Yajie Shan

Abstract The rural livelihood supply network typically involves both the government-led public sector and the locally rooted common sector. Both sectors operate as closed systems, independently and in parallel, relying on differentiated organizations and resources. The Y Foundation in Xiong Town occupies the structural hole between the two sectors, serving as a bridging mechanism. It integrates existing resources from both public and common sectors through strategic alliances, joint decision-making processes, and other collaborative methodologies. The Y Foundation in Xiong Town leverages the charity organization model to conduct volunteer activities and deliver specialized services, thereby driving innovative production in livelihood supply. Through government-society cooperation, it effectively enhances the quality and expands the coverage of local livelihood provision systems. The bridging role of social organizations in rural areas is driven not only by the rational considerations of local governments to enhance their foundational power but also by the societal demand for the modernization of rural philanthropy, rather than being a result of a strong side taking over the other side. This relationship between government and society stems from the clan social network, the philanthropic culture, and stable government-business connections in rural areas. Together, these three elements form

a balanced distribution of political and social power and facilitate government-society elites to engage in collective action based on local moral values and norms. Therefore, research on social organizations anchored in county-level societies can uncover indigenous characteristics of government-society interactions and innovative institutional pathways therein.

Key Words Livelihood Supply Network; Bridging Intermediary; Government-society Interaction; County-level Space; Rural Society

Information Intervention and the Willingness of Flexible Workers' to Participate in Social Pension: A Randomized Controlled Experiment Menghan Shen, Chuping Su & Guangjun Shen

Abstract Flexible workers constitute a significant part of the labor force. Current policies related to the participation of these workers in social pension primarily encourage voluntary participation. However, in practice, a large portion of flexible workers are not enrolled in social pension. This paper employs randomized experimental methods to study the impact of information intervention on the willingness of workers in food delivery couriers to take up social pension. The study finds that providing information about the benefits of pension insurance significantly increases couriers' willingness to participate, as well as their willingness to extend the duration of their participation and increase their contributions. The increase in willingness is more pronounced among groups with higher education levels, higher incomes, older psychological ages, those planning to work as couriers long-term, and those with higher financial literacy. Additionally, information intervention reduces the preference for having male children among these workers, potentially helping to address the imbalance in the gender ratio in China.

Key Words Information Intervention; Social Pension; Take-up; Flexible Workers; Randomized Control Experiment

The Inequality in Municipal Governments' Cooperation: A Study Based on the Network of Offsite Visits by Municipal Officials in the Yangtze River Delta

..... Gangjian Lin, Yuanshuo Xu & Weiwen Zhang

Abstract The high-quality development of urban agglomerations relies on a balanced and reciprocal network of municipal cooperation. However, existing studies mostly simplify municipal cooperation to undirected and equal connections, overlooking the differences in cooperation willingness and resource investment, namely the cooperation inequality. This study uses large language models to identify 16,039 cooperative offsite visit events from over 720,000 government website news data, constructing a panoramic network of official offsite visits among 41 cities in the Yangtze River Delta from 2010–2023. It analyzes the characteristics and influencing factors of inequality in informal cooperation among municipal governments. The study finds that the overall cooperation inequality in the Yangtze River Delta shows a declining trend, with heterogeneity across different cooperation fields and levels. At the city level, both efficiency logic and administrative logic jointly determine the cooperation strategies between municipal governments, affecting cooperation inequality between different cities and forming complex cooperation network characteristics. The study innovatively uses large language model technology for empirical research on local government networks and conducts an empirical analysis of bilateral cooperation inequality for the first time, providing a basis for understanding the current state

and future path of regional cooperation development in urban agglomerations.

Key Words Offsite Visits; Large Language Model; Local Government Network; Yangtze River Delta; Cooperation Inequality

Alliance Conflict and Policy Learning in Global Artificial Intelligence Governance: Based on the Advocacy Coalition Framework Xiaokang Lei & Linxia Yu

Abstract Global artificial intelligence governance has gone beyond the scope of simple technical regulation and evolved into a deep game involving the ethical foundation of human civilization and the reconstruction of international political and economic order. As a strategic technology with significant non neutrality characteristics, AI is becoming a new carrier of value system competition among major powers, and the struggle for governance dominance has become a strategic priority for major economies. However, the uncertainty of technological iteration combined with geopolitical competition has led to a dual alienation of the international governance ecosystem, characterized by fragmented rules and value camps. There are fundamental differences between the “strong regulatory alliance” and the “weak regulatory alliance” in terms of technical ethics, rule making power, and cross-border jurisdiction. The existing governance mechanism is difficult to resolve the coordination dilemma caused by these structural contradictions. However, the ethical paradigm of “intelligence for good”, multi-level governance practices, and professional dialogue platforms constructed by international organizations provide the possibility to break through the governance deadlock. Based on the initiative alliance framework, it is suggested to establish a three-level collaborative mechanism: the core layer strengthens institutional compliance, the auxiliary layer optimizes dynamic coordination, and the influence layer improves participatory communication. This three-dimensional design can ensure the human centered orientation of technological development, enhance the regional adaptability of governance plans, and ultimately achieve a positive cycle of technological ethics and human values.

Key Words Artificial Intelligence Governance; Advocacy Coalition Framework; Strong Regulatory Alliance; Weak Regulatory Alliance; Policy Learning

●THEORETICAL REVIEWS

Meta-Analysis in Public Administration: Progress, Paradigms, and Directions

..... Qing Miao & Xingkui Zhu

Abstract As a powerful methodological tool for reconciling inconsistent research findings, meta-analysis is exerting a growing influence on the paradigmatic development of public administration and the broader social sciences. First, this study provides a concise overview of the historical evolution and distinct advantages of meta-analytic methods. Second, it systematically reviews 54 meta-analyses published in leading domestic and international public administration journals over the past two decades, mapping their publication trends and thematic focuses. Third, it summarizes ten essential operational steps for conducting rigorous meta-analyses. Finally, it introduces three advanced meta-analytic approaches, including three-level meta-analysis, and outlines their potential to foster theoretical and methodological innovation in public administration research.

Key Words Meta-Analysis; Research Paradigm; Public Administration; Methodological Innovation

《公共行政评论》稿件体例

《公共行政评论》(*Journal of Public Administration*, JPA)采用严格的匿名评审制度,致力于为国内外所有有志于公共管理研究的人士构建平等的交流平台,营造一个温暖的精神家园。现不拘作者专业、身份与地域,以聚焦公共管理领域为征稿标准,以学术品质为用稿标准,向国内外学术界、实务界热忱征集言之有物、论之有据、符合学术规范、遵守学术道德的论文、理论综述、书评、评论和博士学位论文摘要。

网络投稿: <http://jpa.sysu.edu.cn>

邮件投稿: jpachina@163.com

稿件具体要求:

一、稿件形式

以研究性论文为主,定量研究文章不超过15000字,质性或规范研究文章不超过18000字。同时,欢迎理论综述(不超过2万字)、书评(2000字以内评论单本新出著作的资讯型书评;1万字左右评论2本及以上相关主题著作的深度、学理型书评)和博士学位论文摘要(2000字以内)。书评栏目欢迎就海内外,尤其是国内的本学科优秀新书展开评述,博摘栏目欢迎海内外近3年取得本学科博士学位的学者投稿本刊。

二、格式要求

1. 全文采用Microsoft Office软件编排;如打印,请用A4纸输出。正文内容以五号宋体、1.5倍行距编排,页边距上、下、左、右均不小于2.54厘米。

2. 稿件首页包括:中文标题、作者有关信息(包括姓名、所在单位、通讯地址、邮政编码、联系电话、电子邮件,以及300字以内的作者简介,多人合作可以明确“通讯作者”,可署多个单位和支持项目)。

3. 稿件次页包括:中文标题、英文标题、中文摘要及中文关键词(3~5个)、英文摘要及英文关键词(3~5个)。稿件获基金、项目资助,须注明(包括项目编号)。

4. 正文内各级标题处理如下:一级标题为“一、二、三……”,二级标题为

“（一）（二）（三）……”，三级标题为“1.2.3.……”，四级标题为“（1）（2）（3）……”。一、二、三级标题各独占一行，其中一级标题居中，二、三级标题缩进两个字符左对齐；四级及以下标题后加句号且与正文连排。

5. 统计表、统计图或其他示意图等，均用阿拉伯数字连续编号，并注明图、表名称；表号及表题须标注于表的上方，图号及图题须标注于图的下方，末尾不加标点符号。例：“表1……”“图1……”等；图（表）下须有“资料来源”；若要标注补充说明，格式为先标注补充说明，再另起一段标注“资料来源”（后加句号）。具体为：“注”须标注于图表的下方，以句号结尾；“资料来源”须标注于“注”的下方，并按“正文引用”格式标注文献。

例 1：

表 3 自变量与因变量的统计分析结果

	模型一	模型二
（常数）	-0.553 *** (0.098)	1.912 * (0.123)
自变量		
.....		
F 统计值		
R ²		
调整后的 R ²		
	N = 298	N = 298

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源：中华人民共和国国家统计局（2007）。

6. 因本刊为中文黑白印刷刊物，所有统计表、统计图或其他示意图等均以中文表达，以黑白颜色呈现。

三、摘要要求

本刊倡导规范化的摘要。摘要是精彩论点的浓缩表达，以提供正文内容梗概为目的，以第三人称客观叙说，不加评论和补充解释。经验研究类文章的摘要可包含研究问题、方法、发现、贡献等内容要素。摘要应该可以被单独阅读。

四、注释体例

本刊注释体例，主要依照 2019 年美国心理学会出版的 APA 手册（第七版），并结合中文语法结构与写作习惯而定。基本做法是：稿件中凡采用他人研究成果或引述，应在正文中采用括号注与文末列参考文献形式予以说明；正文括号注与文末参考文献必须一一严格对应，不能出现有正文括号注而没有对应文末参考文献或有文末参考文献却没有对应正文括号注的情形。以下将按照正文引用、正文注释、文末参考文献三部分加以具体说明。

（一）正文引用

1. 在引文后以圆括号注明作者名（中文名字标注名与姓，外文名字只标注姓）、出版年份及页码。如引文之前已出现作者名，则在名字后直接用圆括号注明出版年份，如为直接引用，须标明页码。

例 2：“×××……。”（Waldo, 1948:25-27）

例 3：夏书章（2003:3）认为“×××……”。

2. 正文中括号注的具体规范为：被引用著作作者超过 3 位（包括 3 位），只列第一作者，中文文献后加“等”，英文文献后加“et al.”；引用相同作者同一年份内不同文献，则按照文中出现先后顺序，在年份后标出小写英文字母顺序；引用论文集文献，直接注明作者姓名，不必另标出文集主编姓名。

3. 引用原文文字过长（一般为 3 行以上）时，须将整个引文单独成段，并左缩进 4 个字符。段落字体为 5 号楷体，不加引号。

（二）注释

不宜在正文中出现但需要进一步澄清、引申的文字，采用当页脚注，用①、②、③……标注，每页重新编号。

（三）参考文献

1. 参考文献列于正文后，并与正文中出现的括号注一致，同时按照中文、英文依次排列。

2. 所有中文参考文献均需要有对应的英文翻译，后加（in Chinese），中文信息结束后换行放置英文翻译。

例 4：马骏（2010）. 实现政治问责的三条道路. 中国社会科学, 5:103-120.

Ma, J. (2010). Three Roads to Political Accountability. *Social Sciences in China*, 5:103-120. (in Chinese)

3. 中文、英文文献都按照作者姓名拼音从 A 到 Z 排列。与正文括号注不同，文

末参考文献中所有作者必须全部列出。英文文献姓在前，名的首字母大写，著作与期刊名用斜体字。

例 5：夏书章主编（2003）. 行政管理学. 广州：中山大学出版社.

例 6：刘军强、鲁宇、李振（2017）. 积极的惰性——基层政府产业结构调整的运行机制分析. 社会学研究, 5:140-165.

例 7：杨瑞龙（1999）. “中间扩散”的制度变迁方式与地方政府的创新行为——江苏昆山自费经济技术开发区案例分析. 载张曙光主编《中国制度变迁的案例研究》（第二集）. 北京：中国财政经济出版社.

例 8：Wildavsky, A. (1980). *How to Limit Government Spending*. Los Angeles: University of California Press.

例 9：O'Brien, K. J. & Luehrmann, L. M. (1998). Institutionalizing Chinese Legislatures: Trade-offs Between Autonomy and Capacity. *Legislative Studies Quarterly*, 23 (1): 420-430.

例 10：O'Donnell, G. (1999). Horizontal Accountability in New Democracies. In Schedler, A. Diamond, L. & Plattner, M. Eds. *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

4. 其他未公开发表文献按照作者、年份、题名、出处顺序标注。学位论文类文献按照作者、年份、题名、毕业大学顺序标注，并注明为学位论文；网络文献按照作者、年份、题名、访问网站名称、访问路径和访问时间顺序标注。

例 11：夏书章（2015）. 促进传统行政管理思想古为今用. 人民网：

<http://theory.people.com.cn/n/2015/0605/c40531-27107755.html>. 2020 年 12 月 4 日访问.

例 12：周子康（1991）. 中国地方政府编制管理定量分析的研究（会议论文）. 北京：东部地区公共行政组织第十四届大会.

五、权利与责任

1. 请勿一稿数投，进入匿名评审的须签署作者承诺函。

2. 文章一经发表，版权即归本刊所有。凡涉及国内外版权问题，均遵照《中华人民共和国著作权法》及有关国际法规执行。

3. 本刊刊登文章，均加入网络系统。若无此意愿，请来稿时注明。

4. 投稿 3 个月内未收到任何消息者，可自行处理。

5. 由于本刊办刊经费有限，故暂不向作者发放稿酬，但也不向作者收取版

面费等任何费用，每期我们会向当期刊发作者寄赠样刊以表谢意。凡向本刊投稿者即视为同意本刊此规定。

6. 本刊热诚欢迎国内外学者将已出版的论著赠予本刊编辑部，以备“书评”之用。本刊也热诚欢迎国内外学者或机构将公共管理领域的重要学术信息及时通报我们，以期将本刊建设成学术交流的平台。

7. 本刊声明，所有文章一经本刊刊用，网络版权即授予中国知网等相关合作单位使用，中国知网等相关合作单位可免责对本刊所有文章进行发布和转载。

公共行政评论

双月刊, 2008年创刊
第18卷, 第3期(总第105期)
2025年6月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.18 No.3
Published in June 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