

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

●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

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。

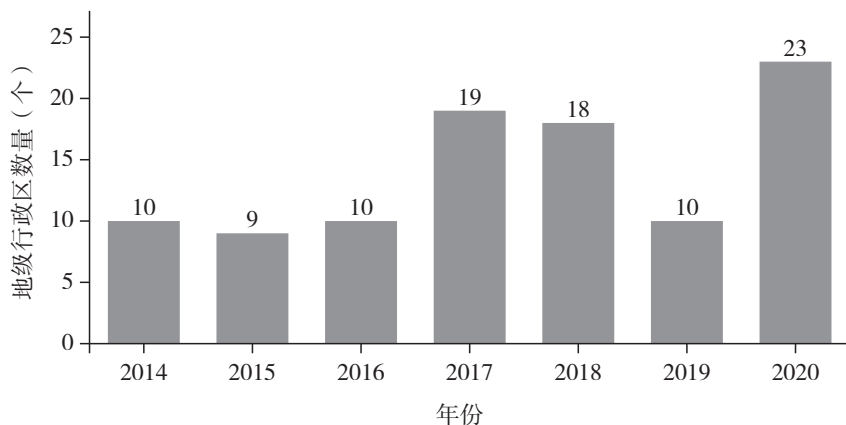


图1 出台“多校划片”政策的地级行政区数量

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、施诗旎、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

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

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