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

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
RCCSE 中国核心学术期刊(A)
中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊
中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊
中国学术期刊(光盘版)收录期刊

6 月 15 日出版　　2025 年第 3 期　总第 105 期

●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

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（Symbotic）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、研究方法与案例介绍

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。

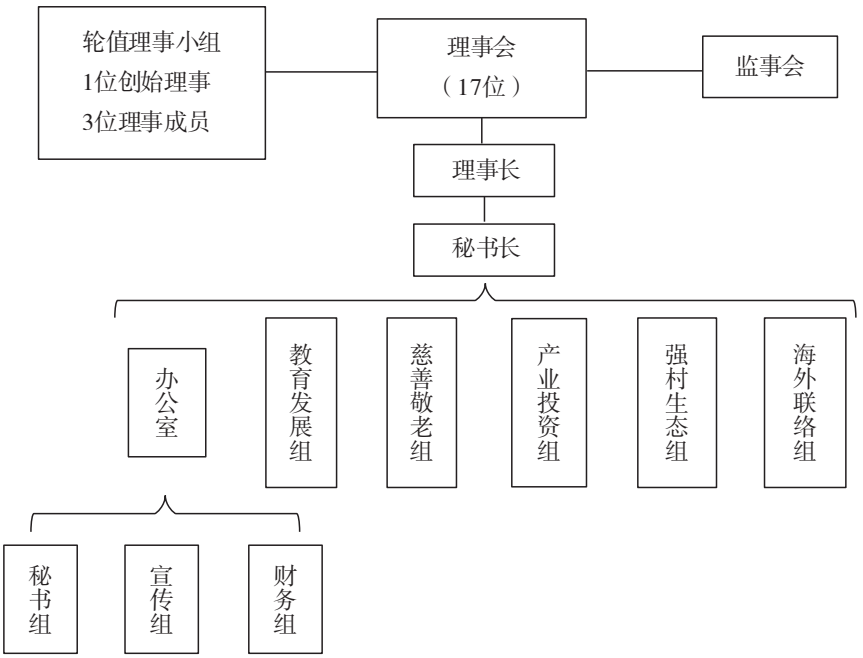

图 1　Y 基金会的组织架构

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么？政府又没法第一时间补到位的是什么？”（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角色和功能，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)

菲利浦·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）．竞争性与反向嵌入性：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+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）. 组织外形化：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 Mechanismsof 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)

杨佳譞、孙涛(2019). 回应性倡导: 政策倡导中社会组织有效行动的解释框架——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 Sate 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

英文目录与摘要

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

●SYSPOSIUM: 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 Campaingn; 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

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

公共行政评论

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　　传　　真 020-84111478
电子邮件 jpachina@163.com　　网　　址 http://jpa.sysu.edu.cn
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）

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
邮发代号 国内46-364 国外BM8839
国内外公开发行
国内定价：20.00元

ISSN 1674-2486