

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. 5

VOL.18 NO.5

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

● 论文

论全球治理的公共性及其构建

..... 丁 煌 吕嘉欣 1

议程驱动与行动赋能：政策创新扩散过程中的政府议题关注与官员特征

..... 周 健 张迎新 李智超 19

合法性压力与意义重构何以促进政策再创新：T 街道数字化转型案例研究

..... 凌佳亨 高鸿怡 42

“任务-技术”匹配视角下数字监督的适配机制及其成效：基于数字平台的多案例

比较研究 王 锐 史辰瑜 60

契约与关系双重治理机制如何影响外包治理绩效？

..... 童佩珊 朱春奎 郑 屿 79

制度互补：基层执法组织重构异质性的逻辑
..... 叶贵仁 胡冬梅 97

社会养老保险给付对子女生育决策的影响：基于对新农保养老金的考察
..... 郭 林 王 枫 117

行为助推工具的异质性效应：基于交互效应模型与机器学习算法的对比分析
..... 李 燕 陈文进 张书维 135

新型城镇化背景下房票安置模式评估与优化研究：基于智能体模拟的分析
..... 孙小梅 158

●理论综述

政策政体理论：理论溯源、分析框架与应用场景
..... 滕 蕾 王佃利 177

●英文目录与摘要 196

制度互补：基层执法组织重构异质性的逻辑

叶贵仁 胡冬梅*

【摘要】基层综合行政执法改革的关键在于组织重构，但重构结果并非必然趋向同质性。基于“制度-行动”的分析框架，论文运用多案例分析了地方政府通过政策遵从和政策调适的行动策略，形塑组织重构异质性的逻辑。研究发现，在同一制度安排下，基层执法组织重构异质性受历史性为导向、合法性为前提、有效性为核心三个方面的因素影响。其中，制度遗产约束是地方政府实现组织重构异质性的逻辑起点，政策空间赋予其行为合法性，资源结构适配保障其行为有效性；历史上的不同改革作为制度遗产构成外生性互补，政策空间和资源结构作为组织重构的政策和资源要素构成内生性互补，两者形成结构性的制度互补，从而驱动组织重构异质性。值得注意的是，这种异质性并非治理失效的表征，而是制度系统弹性与地方资源嵌入的实然结果。研究从制度互补视角揭示了地方政府努力在一统体制与有效治理之间找到平衡点，更深层次地拓展了对地方政府在行政改革中响应行为多样性及其组织重构异质性的理解，丰富了对组织行为逻辑的理论解释。

【关键词】综合执法 组织重构 制度遗产 政策空间 资源结构

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2025) 05-0097-20

一、现象与问题

近年来，基层综合行政执法改革经历了从中央部署到地方落实的渐进式深化，其改革初衷是实现基层“一支队伍管执法”，以提升基层治理整体效能，加

* 叶贵仁，华南理工大学公共管理学院教授。通讯作者：胡冬梅，华南理工大学公共管理学院博士研究生。本文曾在第二届中国县域治理与共建共治共享论坛、比较地方治理学术研讨会（2025）、第六届公共管理峨眉论坛上宣读。感谢老师们的点评和有益建议，感谢匿名评审专家、编委会和编辑部对论文的宝贵修改意见。

基金项目：国家社会科学一般项目“基层政府事权承接的现状、逻辑及优化路径”（22BZZ108）。

强法治政府建设（金晓伟，2023）。然而，一个有趣的现象是，对于基层综合行政执法改革的组织重构，同一省域内的地方政府呈现异质性的响应行为，即省域内一些市的所属镇（街）以派驻城市管理和综合执法队中的执法人员为基础成立综合行政执法队；而省域内一些市的所属镇（街）呈现差异化的模式，既有以文化广电旅游体育分局执法人员为基础，也有以其他执法队伍人员为基础组建综合行政执法队等情况。这一现象引发我们进一步思考，全国部分地区在组建统一的综合行政执法机构时，主要以城管执法人员为基础开展组织重构，但地区内部也会存在一定的异质性，只是异质性有不同程度的差异。那么，在面临同一制度安排下，改革为何会呈现较大异质性的组织重构模式？哪些关键因素影响了组织重构模式的选择？

就理论上而言，组织如何响应外部环境的变化，一直是组织理论研究的核心议题。其中，组织变迁的趋同（或称同质性、同构、同形）与趋异（或称异质性、多样性、差异性）现象揭示了组织对制度或政策环境的不同响应机制。在组织制度理论的视角下，科层组织在追求效率机制和合法性机制过程中会形成组织趋同（Meyer & Rowan, 1977），且强制性、模仿性和规范性机制共同作用于组织趋同的过程（田凯、赵娟，2017）。然而，组织变迁的趋异现象同样不容忽视。组织规模与结构、资源竞争与组织控制等多重制度逻辑会重塑行政权力，导致组织行为产生差异性（Thornton & Ocasio, 1999）。当行动者对制度规则有不同认知、制度之间存在互补性、当权者出现利益分歧、组织拥有多元化目标，以及组织具有一定自主性等情况时，组织变迁会呈现异质性的发展趋势（Beckert, 2010）。

综观当前研究，大量学者对组织变迁的趋同现象已有较为充分的讨论，因为组织趋同易于被理解和论证，但在同一或相似制度安排下，组织变迁异质性现象却呈现出纷繁复杂的特征，需要采取“因地制宜”与“对症下药”的策略展开分析。基层综合行政执法改革作为行政改革的重要领域，为细致研讨组织变迁异质性提供了宝贵的实证材料。然而，既有研究基于基层综合行政执法改革这一特定视域，从宏观的改革方向和路径选择（王丛虎、骆飞，2023），到微观的科层体制和条块关系（向森、吕普生，2022；黄俊尧、朱得良，2023）进行了多层次、多角度的探讨，但对深入挖掘组织重构异质性的展开逻辑，以及为其提供合理解释的相关研究仍显不足。鉴于此，本文基于该研究缺口，通过对比基层综合行政执法改革的不同案例，揭示在同一制度安排下组织重构呈现异质性的深层逻辑。

二、文献回顾与分析框架

（一）文献回顾：组织变迁和政策执行视角

基层综合行政执法改革中的组织重构涉及组织的建立、调整与重组，这并非单一或固定的过程，而是受多重因素的影响。学者们着眼于不同的理论视野，对组织重构的选择主要从组织变迁和政策执行的视角展开了多元化探讨。

一是组织变迁视角。其核心论点如下：第一，环境论下的组织理论家们普遍认为，环境变化是驱动组织重构的重要因素，而组织的形态和行为是对其所处环境的适应性响应（Sabatier & Mazmanian, 1980）。政府在推进改革时，会考虑外部法律、政策环境以及公众期待（Pache & Santos, 2010）。在行政执法改革领域，环境论被用来解释地方政府如何根据外部政策环境、技术变革以及公民需求的变化（王琳琳、包万超，2024），调整其内部结构和运行机制以提高治理效能。第二，制度论认为制度成本和制度遗产会形成路径依赖效应，该效应揭示了组织重构受历史性因素的持续影响。一方面，组织重构往往触及机构、人员、职能的调整以及权力的重新配置，需要在所涉及的主体之间开展大量沟通和说服工作，其工作量和难度构成制度设计的成本（陈天祥等，2019）。另一方面，先前的组织结构和制度安排往往构成改革的起点和框架，进而影响着后续改革路径的选择（Kleizen & MacCarthaigh, 2023）。

二是政策执行视角。已有研究将政策执行主要分为政策遵从和政策调适两类行为策略（张兴，2024）。该视角的核心观点如下：第一，结构论认为层级结构、条块结构是主要影响变量。政策的层级性与多属性特质决定了其执行过程的动态性与复杂性，且地方政府行为差异性主要是由地区任务和资源所致（陈那波、李伟，2020）。其中，组织资源、政策空间、政策的模糊性和冲突性是影响地方政府差异性行为的重要变量（支广东、李强彬，2024；Matland, 1995）。此外，在基层综合行政执法改革中，条块结构是重塑基层治权结构的关键（吴春来等，2022）。条块结构责任的有限分离，能够赋予“块块”结构一定的谈判资本（黄源源、唐银彬，2024）。第二，行动论侧重于关注行动者的认知差异、理性选择、利益诉求、执行能力等因素如何影响政策执行（李辉，2021；吕芳，2023）。一般而言，中央政策在向地方传递过程中需进行再制度化与精细化的阐释（贺东航、孔繁斌，2011），而地方行动者的认知会影响其对改革政策的看法（Ertan & Siciliano, 2023）。例如，地方行动者会出于对执法复杂性、概率性的考虑来划分执法任务，采取多元化的组织策略，以适应不同的执法情境

(叶贵仁、蔡龚涛, 2024)。

然而, 已有研究尚存在不足。其一, 从基层综合行政执法改革的角度出发, 专门针对其组织改革的理论研究尚显薄弱。尽管现有文献对改革的整体进程有所描述, 但缺乏对其组织重构的深入关注。其二, 既有研究对同一制度体系下组织重构异质性的逻辑解释尚不充分。这种异质性的背后往往蕴含着深层次的地方治理逻辑, 关系到改革的成效和可持续性。基于上述考量, 本文将基层综合行政执法改革的组织重构置于国家“一统体制与有效治理”的制度逻辑中, 构建“制度-行动”的分析框架, 剖析地方政府对同一政策的执行模式为何会呈现异质性, 从而更加全面地理解改革的复杂性和多样性。

(二) 分析框架: 基于“制度-行动”的整合性视角

组织变迁视角关注组织重构异质性的制度层面, 而政策执行视角关注其行动层面, 整合性视角则注重二者的联结关系。制度互补理论认为, 制度系统的效能取决于不同制度及其制度要素间的协调性与协同性 (Aoki, 2001)。一般而言, 制度互补包括两个层次的互补, 即同一制度内部的互补和不同制度之间的互补 (黄少安、魏建, 2000), 这可进一步体现为内生性互补和外生性互补 (宋婧, 2018)。由于“在制度互补条件下, 均衡制度安排有可能不是最优的” (青木昌彦、周黎安, 2001: 30), 因此, 中国地方政府间的制度互补是应对地区差异、实现资源优化配置和可持续发展的重要手段 (靳文辉, 2017)。基于既有研究视角并结合制度逻辑的理论思路, 本文提出整合性分析框架, 如图 1 所示。

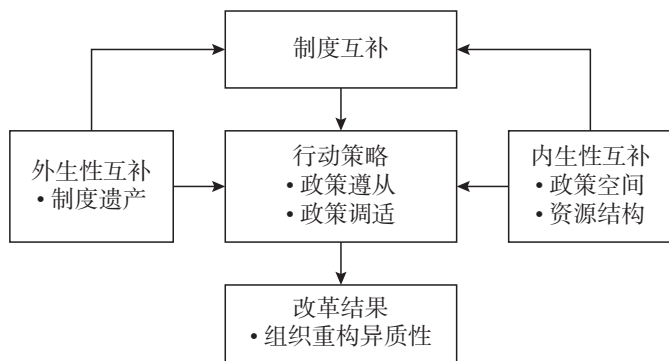


图1 组织重构异质性的“制度-行动”分析框架

资料来源: 作者自制。

第一, 制度遗产是历史制度主义中的核心概念, 强调既往政策实践促进收益递增的过程, 形成路径依赖, 影响当前的政治发展轨迹 (Pierson, 2000)。Aoki (2001) 指出, 制度互补性不仅存在于横向制度间, 更体现为历史制度与

当下实践的历时性互动。综合行政执法改革作为一项多维度、深层次的系统性工程，肇始于1997年城市管理领域的相对集中行政处罚权改革。2002年9月，《国务院办公厅转发中央编办关于清理整顿行政执法队伍实行综合行政执法试点工作的意见》（国办发〔2002〕56号）初步提出“调整合并行政执法机构，实行综合行政执法”，“要结合事业单位机构改革”^①。2019年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》，要求“组建统一的综合行政执法机构”，“逐步实现基层一支队伍管执法”^②。综合行政执法改革历经20余年的多阶段制度性变迁，目前正处于持续深化基层综合行政执法改革的阶段。由此，先前执法改革及其机构改革的延续性会形成制度遗产影响地方政府的行动策略及改革结果。

第二，政策空间作为一个高频使用的概念，目前学界尚未形成统一、清晰的定义（支广东、李强彬，2024）。在政策执行中，既存在模式内容和指标弹性的政策弹性空间（郎玫、郑松，2020），也存在由于模糊性的政策指导而促成地方政府生成一定程度的政策解读空间（陈那波、蔡荣，2017）。基于此，本文将政策空间细化为政策弹性空间和政策解读空间。基层综合行政执法改革是从中央、省级推进到镇（街）一级的改革，具有明显的公共政策自上而下的执行特征。在中国情境下，政策的层级性和多属性决定了大多数政策是模糊定性而非清晰量化的，上级政策传导势必存在一定的政策弹性空间。同时，政策弹性空间为地方政府预留了合法性的政策解读空间，使其能够自下而上地通过目标转译与组织创新适配本地需求，从而影响组织重构模式。

第三，资源结构植根于资源依赖理论（Pfeffer & Salancik，2003），其核心命题是组织的策略选择受制于关键资源分布。进而言之，资源结构适配进一步体现了组织理论中的资源基础观与结构约束理论，它强调组织变革的路径不仅受既有资源禀赋的结构性约束，也受行动者集体能动性的影响。资源结构适配作为组织重构的核心因素，直接关系到改革的成效与组织的未来发展。在基层综合行政执法改革中，条块结构、政治生态结构等资源结构形成组织重构的资源性约束。地方政府通过遵从或调适的策略性重组，实现不同资源结构的制度互补，从而将资源禀赋差异转为政府治理效能。

① 资料来源：国务院公报《国务院办公厅转发中央编办关于清理整顿行政执法队伍实行综合行政执法试点工作意见的通知》第三节第三条，https://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61813.htm，最后访问时间为2025年6月6日。

② 资料来源：国务院公报《中共中央办公厅 国务院办公厅印发关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》第二节第二条，https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5366473.htm，最后访问时间为2025年6月6日。

综上,根据制度互补理论,在基层综合行政执法改革的制度体系中,以往的执法改革与机构改革实则是其组织重构的一种外在补充表现,本文将其视为外生性互补。而制度体系中的其他制度要素,例如政策、资源等与组织重构密切相关的内在要素,本文将其视为内生性互补。由此,外生性互补是指由以往历次改革所积累的制度遗产形成的互补关系,内生性互补则是指由政策空间和资源结构等其他组织重构要素共同作用所形成的互补关系,两者构成制度互补,驱动地方政府通过政策遵从和政策调适的行动策略,形塑组织重构异质性。

三、案例选择与呈现

(一) 案例选择

由于基层综合行政执法改革的组织重构模式具有多样性,本文按照案例选择标准的“逻辑典型性”原则,在深入调研案例对象的基础上,选取G省A市S镇和B市N镇作为主案例、C市D镇作为辅案例,开展多案例的实证分析。其中,以主案例论证本文的核心因果逻辑,辅案例仅用于分析政府层级这一关键控制变量。B市N镇是三级政府,A市S镇和C市D镇均为两级政府,但是C市D镇的重构模式却与B市N镇相同,且C市下辖的其他不同镇(街)兼具A市S镇和B市D镇的组织重构模式,这从侧面说明了本文中的政府层级并不必然影响组织重构模式的选择。

案例选择基于以下理由:第一,G省作为早期综合行政执法改革的试点省份,其改革进程和成效在全国范围内兼具代表性和引领性。第二,A市、B市、C市是国家于2015年开展综合行政执法体制改革试点的城市,亦是G省开展基层综合行政执法改革的典型代表,其组织重构实践提供了丰富的可探索性素材。第三,S镇、N镇、D镇在下辖村数量、人口特点、乡镇类别等方面近似,三镇均入选2024年度全国千强镇,其改革过程和结果能较好地反映所在市的改革特点和成效^①。三镇的基本情况如表1所示,本文有效控制案例相关的外在因素,案例比较具有一定的可行性和可信度。

^① 限于篇幅控制,本文仅将C市D镇作为辅案例控制政府层级这一变量,并基于比较视角展示其下辖村数量、人口特点、乡镇类别等案例特征方面的情况,在下文的案例呈现中暂不呈现其改革的细节内容。

表 1 案例基本情况对比

特征比较	下辖村	人口特点	市场主体	乡镇类别	政府层级	组织重构模式
A 市 S 镇	16 个村	外来人口多，占 73%	约 3.05 万户	经济发达镇	两级政府	城管分化式
B 市 N 镇	16 个村	外来人口多，占 62%	约 5.1 万户	经济发达镇	三级政府	城管整合式
C 市 D 镇	12 个村	外来人口多，占 69%	约 7.4 万户	经济发达镇	两级政府	城管整合式 城管分化式

资料来源：作者根据政府官网以及调研资料整理。

本文的数据资料来源于两方面：一是深度访谈。课题组对 G 省的 A 市、B 市和 C 市等地级市及其所属的多个县（区）、镇（街）进行数次实地调研，了解三地在基层综合行政执法改革过程中机构、职能和人员等方面的情况，获取一线工作人员对组织重构的真实感受和深刻见解。二是文献资料。课题组在调研过程中系统地收集所选案例的相关文件资料，包括政府公告、改革方案、新闻报道、工作指南、总结报告等，这些资料能反映地方政府在改革中的关键决策过程，体现改革的整体框架、实施路径和具体措施，从而补充和印证深度访谈的内容。

（二）案例呈现

基层综合行政执法改革聚焦机构整合、人员优化、职能配置三大核心要素进行重构。地方政府在实践中形成两种组织重构路径：一是政策遵从型，严格遵循上级政策要求完成规定动作；二是政策调适型，通过策略性调整形成差异化的改革结果。A 市 S 镇分化式与 B 市 N 镇整合式两种模式都体现了调适型特征，如表 2 所示。

表 2 执法组织重构的案例比较

行动策略	组织重构	A 市 S 镇	B 市 N 镇
遵从	机构设置	组建综合行政执法队、综合行政执法委员会	
	人员编制	编随事转、人随编走	
	职能职责	以镇自身名义开展执法	
调适	机构设置	法规组、综合组、执法一组、执法二组、镇村统筹协调小组	综合组、一分队、二分队、专职消防队、应急指挥中心
	人员编制	以文广旅体分局执法人员为基础	以原城管中队执法人员为基础
	职能职责	首批承接林业、水务、民政、教育、新闻出版等 9 个领域的 884 项职权	首批承接林业、水务、城市管理、规划和自然资源等 8 个领域的 506 项职权
核心差异		形成城管分化式的模式	形成城管整合式的模式

资料来源：作者根据调研资料整理。

在政策遵从方面，S镇和N镇遵循上级政府的统一政策要求，在组织机构方面均建立综合行政执法队，并组建综合行政执法委员会，明确其工作职责，强化镇党委对执法事务的统筹管理。基于“编随事转，人随编走”原则，两镇优化执法队伍结构，加强执法人员的培训和管理。在职能职责方面，两镇明确综合行政执法机构的职责范围和工作重点，通过制定详细的组合政策，确保组织重构后组织行为的合法性和规范性。

在政策调适方面，S镇以创建示范点为契机推进综合行政执法改革，采用城管分化式的组织重构模式。一是机构重构，整合原文化、广电、旅游、体育执法队伍，抽调卫健、农业农村等部门骨干组建综合行政执法队，设立镇村执法统筹协调小组构建网格化执法体系。二是人员优化，由19人组成的执法队伍实现“一人多能”，并组建由分管政法工作的副书记担任主任、27个单位负责人及18个村（社区）书记作为成员的综合行政执法委员会，形成执法协调合力。三是职能下放，S镇综合行政执法队承接市级下放的884项镇级事权及文管局委托的1000余项事权，并通过镇村综合执法协调小组强化属地执法责任。相比之下，N镇则实施城管整合式的组织重构模式。在机构整合上，对标“三定”方案，以区城管局驻镇执法队人员为基础，合并安监、环保、消防等部门人员成立综合行政执法队，构建“一组二队一中心”架构。在人员配置上，由196人组成的执法队伍中包含19名在编人员和177名辅助人员，其中一分队为原城管人员，二分队整合了安监、环保部门执法人员。在职权调整上，改革前原城管、安监、环保部门作为区局的派出机构，均以区局名义在辖内实施各自领域的执法工作，而改革后由综合行政执法队以镇政府名义负责综合执法。

四、案例分析：执法组织重构异质性的逻辑

（一）历史性为导向：制度遗产的约束

地方政府在政策执行中并非被动受制于历史轨迹的桎梏，而是展现出高度的策略性与能动性，能通过对政策目标的深度解读，在制度遗产所蕴含的赋能与约束的双重效应中寻求动态平衡，进而发展出异质性的组织重构模式。G省A市S镇与B市N镇的组织重构均受不同时期执法改革要求以及机构改革制度遗产的影响，形成路径依赖锁定与历史经验调适的双重机制，从而塑造基层综合行政执法改革的组织形态和演进路径。

一方面，路径依赖效应使早期改革形成的组织惯例与资源配置模式，通过自我强化机制锁定后续组织重构的方向。1997年12月，经国务院批准后，B市

开展城市管理综合执法试点工作。2009年11月，B市进一步通过大部制改革，成立实体性工作部门城市管理委员会（以下简称“城管委”），承担环卫、市政、爱卫、城管综合执法等城市管理和执法职能。随后，B市于2011年5月开展“全能城管”试点工作，持续强化城管部门的综合执法职能，使其成为改革中具有较强执行力的组织载体。在2015年1月，B市城管执法局并入B市城管委，从而实现城市综合管理与执法的“二合一”。由此，B市城管委长期作为自上而下的基层执法主力，其资源集中优势可能弱化其他部门的执法功能，形成改革的路径依赖。故而，N镇面对2019年基层综合行政执法改革的要求，选择以城管为基础整合安监、环保等部门，而非另起炉灶，这一选择既降低了改革摩擦和变革风险，又延续了城管在综合行政执法中的规模优势。

另一方面，历史经验调适体现为地方政府在历次改革中积累的试错经验与知识储备，这些经验和知识将影响其对政策目标的解读与执行策略。自2005年起，A市便成为G省综合行政执法试点地区之一，成立文化市场综合执法大队，并率先在镇级派驻文化市场综合执法分队，这一创新举措为后续的镇级文化执法体系建设奠定了基础，制度遗产开始初步形成。在2007年，A市挂牌成立城市综合执法局，集中行使包括市规划局、市城管局、市环保局、市卫生局等8个部门的部分或全部执法职能，这一举措标志着该地区在城市管理综合行政执法领域迈出了重要一步。随后，A市于2014年对城市管理综合行政执法工作进行调整，取消城市综合执法局，将其执法职能并入城市综合管理局，并在各镇（街）设立城市综合管理分局，作为市级城市综合管理局的派出机构，这一调整进一步强化了城管部门在地方治理中的地位与作用。因此，S镇在改革过程中曾于2017年将文化综合执法大队并入城管分局，试图通过合署办公实现职能整合。然而，文化执法的专业性需求以及城管职能超载的冲突，导致这一改革产生执法效率下降、权责模糊等问题。为了应对这些挑战，S镇在后续改革中开始尝试对制度遗产进行策略性修正。例如，为顺应新一轮机构改革，S镇于2019年2月将市文化市场综合执法大队S分队，重新组建为市文化广电旅游体育局S执法分局，并把市城市综合管理局S分局更名为市城市管理和综合执法局S分局，进一步明确其职能定位与组织架构。基于前期的试错经验，S镇在2020年选择以文广旅体分局执法人员为基础，独立组建综合行政执法队，同时规避城管职能超载的风险。这一调整实质上是对历史路径的策略性修正，既是由于以往整合失败催生的变革需求，又是依靠既有执法部门资源积累支撑的新模式。

（二）合法性为前提：政策空间的赋予

在基层综合行政执法改革的语境下，合法性不仅体现在上级政府对改革政

策的明确授权和宏观指导上，更蕴含在地方政府根据自身实际情况进行政策解读和调整的灵活性与自主性之中。这种合法性的双重维度为政策空间的赋予提供了坚实的理论基础，使地方政府在遵循改革总体方向的同时，能拥有适度的自由裁量权，以适应不同地区、不同层级政府的差异性需求。

一是自上而下的政策弹性空间。政策弹性空间是指上级政府在政策制定和实施过程中留给下级政府的自由裁量空间。中央层面于 2019 年 1 月发起“积极推进基层综合行政执法改革”的引领性部署^①，而 G 省于 2019 年 12 月印发《关于深化乡镇街道体制改革完善基层治理体系的意见》，提出推动行政执法权限和力量向基层延伸、下沉的宣传性号召。随后，G 省于 2020 年 8 月发布镇（街）综合行政执法的公告和意见，仅从宏观上明确综合行政执法改革的基本要求及主要任务。从政策设计来看，G 省人民政府决定实行镇（街）综合行政执法，各地级市人民政府统一确定实行综合行政执法的镇（街）名单，以及相应的职权调整事项目录，各县级人民政府决定镇（街）实行综合行政执法的起始时间。可见，G 省对于省级以下不同层级政府开展改革的控制并不完全是统一、僵化的，而是给予有限度的“剩余控制权”和“自由裁量权”，这为地方改革异质性提供了一定的制度弹性空间。这样既可以减少统一标准带来的僵化和局限，又能够保证改革的整体方向和目标的一致性，从而更好地发挥改革效能。

二是自下而上的政策解读空间。政策解读空间是指下级政府在理解和执行上级政策时，根据自身实际情况进行解读和调整的空间。中央政府将改革目标和任务“发包”给地方政府，促发控制权向下配置。承上启下的地方政府保留一定的政策设计自主性，将“刚性约束”变为“软约束”，呈现出行政发包制与松散关联型并存的治理模式。在政策空间弹性下，为了寻求适应性治理，基层政府面临上级改革政策传导时通常会形成一定的政策解读空间。从改革时间来看，S 镇比 N 镇在改革过程中表现出较高的灵活性和响应速度。在 G 省的制度安排下，A 市与 B 市皆积极推动行政执法权限和力量向基层延伸、下沉。其中，A 市于 2020 年 11 月发布《关于镇街综合行政执法的公告》，要求各镇（街）自 2020 年 12 月起实行综合行政执法。B 市则于 2021 年 6 月发布《关于镇街综合行政执法的公告》，要求各镇（街）自 2021 年 9 月起实行综合行政执法。由此，地方政府基于政策弹性空间赋予的合法性前提，通过对政策的再解读和微调整，创造政策解读空间，努力找到最适合自身实际的组织重构模式，从而增强政策执行的适应性。

^① 资料来源：国务院公报《中共中央办公厅 国务院办公厅印发关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》第二节，https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5366473.htm，最后访问时间为 2025 年 9 月 4 日。

（三）有效性为核心：资源结构的适配

本文基于对案例材料的深入挖掘发现，在组织重构的复杂动态图景中，资源结构适配作为影响基层综合行政执法改革成效的重要因素，主要体现为条块结构的整合性、队伍结构的专业性、权力结构的复杂性以及政治生态结构的引领性这四个关键性维度。

第一，条块结构的整合性是资源适配的基础，反映了组织内部垂直管理（条）与水平协调（块）的关系。S镇条块部门繁多，增加了改革的复杂性和部门间协调的难度。特别是在城管分局与综合行政执法队的资源整合上，由于城管分局是市级部门的派出机构而非镇级内设机构，S镇在整合执法资源时面临“一对多”的衔接窘境。相比之下，N镇条块部门相对较少，通过整合城管、安监、环保等部门的资源，形成城管整合式的模式。这种条块结构的差异，直接影响了资源整合的成本与可行性。

“N镇在改革时将综合行政执法队与区域管局N镇执法队进行整合设置，作为一个整体的内设机构。而S镇的综合行政执法队是内设机构，其城管分局只是一个派出机构。当城管分局不是镇（街）的内设机构时，如果把相关的事权整合给他们，这个关系是理不顺的。”（访谈记录20231027）

第二，队伍结构的专业性是资源适配的关键。执法队伍作为组织重构的核心要素，其专业禀赋与任务属性的适配程度决定了组织重构的效能阈值。S镇面临着更为复杂的文化、旅游和体育等领域的执法任务，执法人员在这些领域已形成较高的工作能力和丰富的执法经验。因此，S镇选择以文广旅体分局执法队伍为基础，整合相关资源，成立综合行政执法队，以提升执法效能。而N镇则基于城管分局的既有资源与专业性，选择以城管执法队伍为核心进行整合式改革，强化了城市管理的综合执法能力。这种队伍结构上的差异，反映了执法能力、专业程度等方面的非对称性资源基础，进而影响组织重构模式的选择。

“我们当初也是考虑到文化类执法本身有一定的人员基础，把这些整合在一起，几个领域的工作量在S镇来说也算比较大的。”（访谈记录，20230925）

第三，权力结构的复杂性是资源适配的外在条件。从权力下放情况来看，A市首批下放9个领域的884项职权事项，且于2022年选取S镇等8个镇（街）作为规范化建设示范点，率先探索综合行政执法规范化建设。而B市首批下放8个领域的506项职权事项。其中，A市按照“应放尽放”的原则，权力下放领域数量多，但并未将城管的相关执法权下放给镇（街）；而B市在首批下放镇（街）506项行政处罚权事项中，城管执法事项占295项，涵盖燃气经营管理、

各类垃圾处置、市容环境整治等多个方面。从权力承接情况来看，S镇在综合行政执法队成立后，不仅承接A市下放以镇政府名义行使的884项事权，还负责A市文管局委托的1000余项事权。故而，S镇城管分局本身所承担的执法业务量较大，这决定了S镇在成立综合行政执法队的组织重构中不会将城管分局并入，并且综合行政执法队也不承担城市管理的相关业务，相关业务仍由城管分局负责具体执行。一方面，S镇城管分局既有部门的常规工作任务，也负责部分非常规的工作任务，治理任务呈现多样化、高频化的特点。另一方面，S镇城镇化率较高，地方治理过程中往往产生大量在城管领域里类别特殊、风险难度高的执法事项。

“S镇城镇化面积比较大，违建执法事项压力非常大。如果所有的执法事项全部统一到一个部门，无论是给哪个部门来统管，压力都太大了。到最后，可能这个城管分局的局长没有人去担任。”（访谈记录20230925）

第四，政治生态结构的引领性是资源适配的重要保障。政治生态结构涵盖行动者个人特质及决策风格对改革路径的塑造作用，深刻影响着行动者集体在复杂改革环境中的理性分析与策略性选择过程。行动者在组织改革中扮演着至关重要的角色，他们不仅是改革的指挥者，更是设计者、协调者和创新者。不同层级行动者的认知、偏好以及影响力，通过政治生态的传导机制，往往直接或间接地塑造着组织重构的模式。其一是上级政治生态的政策导向会显著影响组织重构的模式。其二是本级政治生态的开放性和行动者的专业背景、职业经历等因素会通过领导注意力机制强化改革内容的侧重点。

“S镇城管分局成立很多年了，而综合行政执法队是新成立的，我们综合行政执法队实际上也想与城管分局合并，但这个决策不仅受镇（街）层面的影响，更受市级分管领导政策导向和影响力的制约。”（访谈记录20230925）

“S镇的工作重心随着领导者的更迭而发生变化，上一任领导因文化旅游背景而重视城市精细化治理，城管承担的任务较多；现任领导则因土地储备部门的工作经历而更重视城市经济发展。”（访谈记录20230925）

综上，资源结构适配揭示了基层综合行政执法改革中组织重构的异质性本质上地方政府在结构性约束与能动性调适的张力中作出的策略选择。A市S镇与B市N镇的对比证明，资源禀赋的差异为改革提供了多样化的选项菜单，而行动者集体在政治生态中的制度创业能力则决定最终选择哪一种改革模式。

“虽然各个地方的情况不同，但当地的领导班子在很大程度上会影响执法队伍的组建模式，他们会进行综合、统筹考虑。”（访谈记录20240319）

五、进一步讨论：执法组织重构异质性的成效

在基层综合行政执法改革的制度安排下，组织重构异质性成为地方政府在制度环境中探索差异化适应模式的重要体现。基于对改革实践的观察与访谈资料的分析，本文延续“以有效性为核心”的资源结构适配逻辑，主要从条块结构、队伍结构、权力结构三个维度，进一步探讨执法组织重构异质性的成效。

第一，条块结构。在S镇，条块部门林立导致资源整合后面临联合执法和协同治理的挑战。不同部门间存在信息流通不畅、职责界定模糊等问题，且业务监管部门与行政执法部门之间的管罚衔接存在显著障碍，进一步增加了外部协调成本。相比之下，N镇的城管整合式模式有效打破了部门之间的壁垒，促进了执法工作的整体协同性。在资源整合与流程优化的双重作用下，N镇的执法响应速度显著提升，执法效能得到增强。这一改革效果不仅体现在执法效率的提升上，更在于其通过优化条块结构，实现行政资源的合理配置与高效利用。因此，从条块结构整合性的角度来看，N镇的改革结果表现出积极的正效应，而S镇则需继续深化条块结构改革，优化资源配置，提升执法效能。

第二，队伍结构。S镇针对文化、旅游和体育等领域的执法需求，以文广旅体分局为基础进行整合，这显著提升了相关领域的执法效能，体现了专业性导向的改革优势。然而，改革后的执法实践存在与其他执法领域相互推诿的情况。相比之下，N镇依托城管分局的既有资源与专业性充实执法力量，强化了城市管理的综合执法能力。因此，从队伍结构专业性的角度来看，两地均在不同程度上实现了对队伍结构执法力量的充实。但S镇需厘清部门之间的权责关系，以增强综合行政执法能力；而N镇则需关注专业性与综合性之间的平衡问题，注重队伍内部的人员协调与能力提升。

“S镇现在分开两个部门，相当于是小综合执法，有时候会推诿扯皮，比如说违建那些都是比较棘手的问题，他们都会站在自己一个部门的角度来看这个问题，棘手的问题谁也不想管。”（访谈记录 20230925）

“N镇以城管为基础成立综合行政执法队，合并后的执法业务量和执法压力都会大大增加，而且还面临其他的问题，比如说执法人员的专业性、素质等。”（访谈记录 20231027）

第三，权力结构。S镇在承接大量事权的同时，还需应对A市城管分局高频化与多样化的委托任务，增加了执法压力与风险。而N镇则通过集中承接B市城管执法事项，形成了相对清晰的权力边界与责任体系，但也出现执法工作负担过重以及形式主义执法倾向等问题。因此，从权力结构调整优化的角度来看，

两地均在一定程度上实现了权力结构的优化，但 S 镇需进一步理顺权力下放与承接机制，以减轻执法压力；而 N 镇则需关注权力集中可能带来的执法负担过重问题。此外，在定期组织评估权力下放情况的要求下，A 市政府在 2023 年 1 月公布调整镇（街）综合行政执法职权事项共 27 项，B 市于 2024 年 4 月发布调整镇（街）综合行政执法职权事项共 108 项。其中，A 市小幅度收回和重新配置行政执法事权，这反映了 A 市形成的执法组织模式应变速度快、调整机制灵活，“船小好调头”。而 B 市对行政执法事权大幅度收回和重新配置行政处罚权，体现出 B 市形成的执法组织模式调整机制相对缓慢，风险偏好低，但“船大好顶浪”。

“B 市持有中规中矩的心态，改革也不敢迈得太快，在改革响应速度方面基本处于平均线。再加上一些历史、文化等因素影响，B 市在同一省内的各城市中，不会当改革的排头兵，还是比较墨守成规，相对滞后一些。”（访谈记录 20220622）

鉴于改革成效往往受改革实践中的非意图后果的影响（杨开峰、储梦然，2023），组织重构异质性的成效不可一言以蔽之。两种模式在实践中均在某种程度上缓解了传统行政执法面临的权责失衡难题，但也呈现出同中有异的挑战，未来改革应制定针对性的优化策略。一是城管分化式模式应深化条块结构改革，优化资源配置，降低协调成本；二是城管整合式模式要平衡执法人员能力的专业性与综合性，构建既专业又综合的执法队伍；三是两种模式都应理顺权力下放与承接机制，明确权力边界与责任体系。例如，对技术性强、风险外溢度高的执法权力，应适度保留垂直控制；对属地性强、需快速响应的执法权力，应扩大镇（街）行使的权限。

六、结论

（一）研究结论

基层综合行政执法改革作为完善基层治理体系的重要抓手，是探索地方政府在同一制度安排下呈现多样化响应行为的实践窗口。研究发现，不同的地方政府在响应同一制度安排时，为实现组织重构优化及其功能最大化，制度遗产是逻辑起点。在制度遗产的历史性影响下，地方政府借助政策空间赋予自身行为合法性，依托资源结构适配保障自身行为有效性，从而达成制度互补，并通过一定的行动策略形塑异质性的改革结果。综上所述，本文的总结性分析框架如图 2 所示。

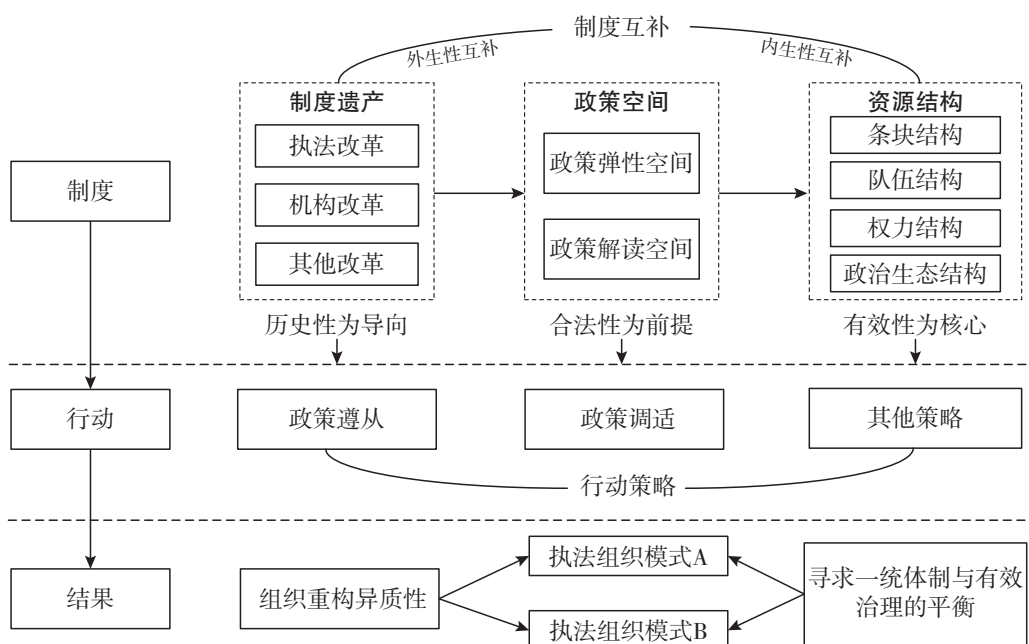


图2 总结性分析框架

资料来源：作者自制。

从理论维度看，历史上的不同改革作为制度遗产要素，构成制度层面的外生性互补；政策空间和资源结构作为组织重构的政策与资源要素，构成制度层面的内生性互补，形成组织重构异质性的三个核心机制。

其一，制度遗产的历时性塑造。地方政府受路径依赖的影响，通过选择性地激活历史资源以及策略性地规避历史路径约束，实现改革目标。可见，制度遗产并非静态的历史包袱，而是动态的策略工具箱。然而，从组织重构异质性的成效来看，制度遗产也是一把“双刃剑”。地方政府对历史经验的策略性运用，既可能成为降低改革成本的“助推器”，也可能异化为抑制创新的“紧箍咒”。具体来说，历史经验可降低改革的试错成本，提升组织适配性，但同时，路径依赖也可能固化低效的组织结构，压缩制度创新的空间。要突破这一约束，需要依赖行动者集体的能动性。

其二，政策空间的合法性建构。政策空间使地方政府在遵循弹性的政策指令时，在一定范围内可以根据自身实际情况进行灵活转译和调适，形成差异化的制度创新。这种制度创新不仅是对政策的一种积极响应，更是对地方治理情境的一种主动适应。一些地区利用某些领域的专业化积累，将开展基层综合行政执法改革政策的目标，转变为构建以城管分化式为主的执法组织模式，从而正当化这种综合执法模式的存续；而另一些地区则依托城管部门的既有权威，形成以城管整合式为主的执法组织模式，以此强化该类综合执法模式的合法性。

其三，资源结构的适应性编排。面对条块结构的整合性、队伍结构的专业性、权力结构的复杂性以及政治生态结构的引领性等组织重构的资源性约束，地方政府采取政策遵从和政策调适的策略，根据自身资源禀赋选择不同的重构模式，达成资源结构适配，从而突破这些约束。例如，部分地区选择专业化分工模式，强调专业能力与任务需求的匹配；而部分地区则走向规模化整合模式，利用结构同质性优势实现低成本转型。资源结构适配逻辑揭示了结构并非“宿命”，地方政府可通过能动性调适形成异质性结果。然而，受限于资源禀赋与政治风险，调适也存在边界，改革实践需要权衡结构性约束与能动性调适之间的关系。

（二）理论贡献

本文可能存在以下三点理论贡献。

第一，拓展了组织趋异理论的分析维度。既有研究多从制度惯性（Kleizen & MacCarthaigh, 2023）、资源竞争（Pfeffer & Salancik, 2003）等维度解释组织差异。本文从制度与行动的整合性视角出发，将制度遗产、政策空间与资源结构纳入组合变量予以解释。案例表明，即便在同一省域的政策框架内，不同地方仍因历史路径、资源禀赋等方面的差异，形成异质性的组织重构模式。其中，制度遗产构成组织差异化的历史基因，政策空间塑造现实选择空间，资源结构形成条件的显性驱动。三者的交互作用导致同一制度下的组织分异，这为理解我国科层组织的行为多样性提供了更具解释力的分析框架。此外，本文所提出的执法组织重构的异质性模式，尚没有严格意义上明确的界限和标准，可能随着不同阶段的改革演进而常常处于动态变化之中。其理论价值在于揭示了中国基层治理中因地制宜的改革实践，本质上是制度互补性驱动下统一目标与多元路径的组织平衡。

第二，揭示了制度互补的动态性特征。传统制度互补理论（Aoki, 2001）强调制度要素的静态协同，而本文发现，基层治理中的制度互补具有动态的适应性特征。城管分化式模式选择文化执法等不同领域的制度遗产开展改革，与城管整合式模式依托城管执法规模优势开展改革，两者形成鲜明对比。这种互补性并非制度要素的简单叠加，而是地方政府在制度弹性空间内，通过历史资源的选择性适配与政策目标的策略性转译而实现的动态重组。这一发现为理解转型时期的制度变迁提供了新论断。同时，本文呼应了周雪光（2011）关于“一统体制与有效治理”张力的经典命题，揭示了地方政府如何通过制度互补逻辑实现执法组织重构异质性。值得注意的是，尽管不同地区的组织重构呈现显著差异，其运行指向却具有内在的一致性，即通过资源整合优化实现治理效能

提升。这种异质性与统一性的关系表明，组织重构的表面趋同或趋异并不能直接映射改革模式的本质。文中案例虽然在组织重构的核心上存在明显差异，但均致力于破解基层执法资源碎片化的困境，体现了在复杂治理图景中形式异构但功能趋同的改革实质。

第三，解构了条块关系的弹性重构逻辑。研究进一步发现，组织重构异质性对传统条块结构甚至整个基层治理体系产生双重效应。一方面，地方政府通过选择性耦合策略重构条块边界，试图平衡环境适应性与组织自主性，使异质性的组织结构形态在改革中能相对缓解传统执法中的权责失衡问题。另一方面，这种异质性也衍生出新的治理挑战，城管整合式模式的职能嵌入可能加剧条块摩擦，城管分化式模式的职能剥离则提高了协调成本。这种矛盾反映出基层治理中组织统合与分离的常态张力，其本质是科层组织在政策目标约束下寻求最优解的持续博弈。同时，这种矛盾亦揭示了我国治理场域的特殊性，不同于企业组织以“效率最优”为目标的边界调整逻辑（Santos & Eisenhardt, 2005），政府条块关系的重构会受政治合法性和制度路径依赖的双重约束。该发现不仅为组织边界理论补充了政治制度维度的解释，还揭示了政府与企业组织在边界重构逻辑上的差异，推动该理论从市场化情境向政治与行政复合情境的跨越。

（三）研究启示与不足

本文认为基层执法组织重构需警惕两重误区：一是结构决定论陷阱，即过度强调组织改革或机构设置的标准，忽视了地方条块资源及其运行机制的适配性；二是静态模式依赖，即固守既有改革经验而弱化对治理任务动态变迁的响应能力。

对此，本文对行政改革领域的组织重构提出以下政策启示：一是逐步推动清单式治理，借鉴为实现基层减负而建立镇（街）履行职责事项清单的思路，依据地区治理禀赋，如专业化需求、资源集中度等要素，以县级单位为统筹主体，优化制定“一镇一策”的差异化改革清单，避免“一刀切”导致的制度错配。二是给予地方政府一定的自主性，中央政府在政策设计时明确锚定改革目标，在一定范围内允许地方政府通过政策试验和反馈迭代探索最优适配的改革模式，从而充分发挥中央和地方的积极性。三是优化动态评估机制，优化以治理效能为核心的多维评估体系，强化改革的过程理性，以便为后续整体的机构改革提供调整经验。

本文也存在一定的不足。首先，本文仅选择G省基层综合行政执法改革中经济发达地区的两种组织重构模式进行逻辑分析，其解释能在一定程度上反映经济发达地区的两大类改革逻辑，可能对经济欠发达地区的解释力有限，有待

进一步验证。其次,本文虽然在理论上采用辅案例证明政府层级并不必然影响组织重构模式的选择,但在实践中可能难免会有不同程度的影响,未来可通过更丰富的田野调研,进一步检验或优化文中的核心结论。最后,从宏观视野来看,有诸多因素影响地方政府行为差异性,加之基层综合行政执法改革正处于持续深化的动态过程中。因此,受客观条件限制,本文仅能在有限的时空范围内展开探索性的讨论,难以穷举所有的情况。未来研究可以进一步加入技术赋能差异等创新变量,拓展案例类型与地域范围,就不同模式开展更加系统性的比较分析,深入探究中国之治的理论经验。

参考文献

- 陈那波、蔡荣 (2017). “试点”何以失败?——A市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究. *社会学研究*, 32(2): 174-198+245.
- Chen, N. B., & Cai, R. (2017). Shidian as a Chinese Style of Governance: A Case Study on the Policy Experiment of “Pay as You Throw”. *Sociological Studies*, 32(2): 174-198+245. (in Chinese)
- 陈那波、李伟 (2020). 把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较. *社会学研究*, 35(4): 194-217+245-246.
- Chen, N. B., & Li, W. (2020). Bring Management Back to the Study of Local Government: Task, Resource and a Comparative Study of Implementing the Grid Management Policy by Sub-District Offices. *Sociological Studies*, 35(4): 194-217+245-246. (in Chinese)
- 陈天祥、齐卓、王国颖 (2019). 相对集中行政处罚权制度改革何以困难重重?——基于制度成本视角的分析. *江苏行政学院学报*, (1): 103-110.
- Chen, T. X., Qi, Z., & Wang, G. Y. (2019). Multiple Difficulties for Reforming the System of Relatively Centralized Power of Administrative Penalty: An Analysis from the Perspective of Institutional Cost. *The Journal of Jiangsu Administration Institute*, (1): 103-110. (in Chinese)
- 贺东航、孔繁斌 (2011). 公共政策执行的中国经验. *中国社会科学*, (5): 61-79+220-221.
- He, D. H., & Kong, F. B. (2011). China's Experience in Public Policy Implementation. *Social Sciences in China*, (5): 61-79+220-221. (in Chinese)
- 黄俊尧、朱得良 (2023). 综合行政执法改革中的条块关系重塑: 一个分析框架. *党政研究*, (2): 96-104+127.
- Huang, J. Y., & Zhu, D. L. (2023). The Reshaping of Tiao-Kuai Relation in Comprehensive Administrative Law Enforcement Reform: An Analytical Framework. *Studies on Party and Government*, (2): 96-104+127. (in Chinese)
- 黄少安、魏建 (2000). 制度互补与企业发展——以山东淄博光正实业有限责任公司的改革与发展为例. *管理世界*, (3): 193-199.
- Huang, S. A., & Wei, J. (2000). Institutional Complementarity and Corporate Development: A Case Study of the Reform and Development of Shandong Zibo Guangzheng Industrial Co., Ltd. *Journal of Management World*, (3): 193-199. (in Chinese)
- 黄源源、唐银彬 (2024). 压力聚合与结构利用: 常规政策执行情景中基层政府何以逆向推动条块协作. *公共行政评论*, 17(6): 40-59+197.
- Huang, Y. Y., & Tang, Y. B. (2024). Pressure Extrusion and Structure Utilization: Can Grassroots Governments Promote Tiao-kuai Collaboration from the Bottom-up? *Journal of Public Administration*, 17(6): 40-59+197. (in Chinese)
- 金晓伟 (2023). “基层一支队伍管执法”: 制度逻辑、实践探索与规范路径. *治理研究*, 39(4): 93-107+159.
- Jin, X. W. (2023). “One Team in Charge of Law Enforcement at the Grassroots Level”: Institutional Logic, Practical Exploration, and Normative Path. *Governance Studies*, 39(4): 93-107+159. (in Chinese)

- 新文辉 (2017). 制度竞争、制度互补和制度学习：地方政府制度创新路径. 中国行政管理, (5): 15-19.
- Jin, W. H. (2017). Rules Competition, Rules Complementation and Rules Learning: The Way of Local Government's Rules Innovation. *Chinese Public Administration*, (5): 15-19. (in Chinese)
- 郎政、郑松 (2020). 政策弹性、执行能力与互动效率：地方政府政策执行绩效损失生成机制研究. 行政论坛, 27(3): 113-120.
- Lang, M., & Zheng, S. (2020). Policy Flexibility, Execution Ability and Interaction Efficiency: A Study on the Generation Mechanism of Local Government Policy Implementation Performance Loss. *Administrative Tribune*, 27(3): 113-120. (in Chinese)
- 李辉 (2021). 理性选择与认知差异：运动模式下基层政策执行的变与不变——基于专项行动的多案例研究. 中国行政管理, (9): 78-86.
- Li, H. (2021). Rational Choice and Cognitive Difference: Changes and Constancy in Grassroots Policy Implementation under Campaign-Style Governance. *Chinese Public Administration*, (9): 78-86. (in Chinese)
- 吕芳 (2023). 资源约束、角色分化与地方政府的政策执行——基于公共文化服务示范区建设的案例研究. 管理世界, 39(2): 113-124.
- Lyu, F. (2023). Resource Constraints, Differentiation of Government Roles and Policy Implementation by Local Governments: A Case Study Based on Public Culture Service Demonstration Areas. *Journal of Management World*, 39(2): 113-124. (in Chinese)
- 青木昌彦、周黎安 (2001). 为什么多样性制度继续在演进？经济社会体制比较, (6): 30-39.
- Aoki, M., & Zhou, L. A. (2001). Why the Diversity Institution Is Still Evolving? *Comparative Economic & Social Systems*, (6): 30-39. (in Chinese)
- 宋婧 (2018). 论能源法律制度的内生性互补与外生性互补. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 51(3): 38-42+159.
- Song, J. (2018). On the Endogenous and Exogenous Complementation of Energy Legal System. *Journal of Zhengzhou University(Philosophy and Social Sciences Edition)*, 51(3): 38-42+159. (in Chinese)
- 田凯、赵娟 (2017). 组织趋同与多样性：组织分析新制度主义的发展脉络. 经济社会体制比较, (3): 172-180.
- Tian, K., & Zhao, J. (2017). Organizational Isomorphism and Divergence: The Development of New Institutionalism in Organizational Analysis. *Comparative Economic & Social Systems*, (3): 172-180. (in Chinese)
- 王丛虎、骆飞 (2023). 超大城市推进综合行政执法的改革逻辑与未来进路——基于北京市行政执法改革的纵向多案例. 中国行政管理, 39(11): 63-72.
- Wang, C. H., & Luo, F. (2023). Promoting Comprehensive Administrative Law Enforcement in Mega-cities Reform Logic and Future Approach: Multiple Longitudinal Cases Based on Administrative Law Enforcement Reform in Beijing. *Chinese Public Administration*, 39(11): 63-72. (in Chinese)
- 王琳琳、包万超 (2024). 数字治理与行政执法改革：技术、制度与价值. 中国行政管理, (1): 131-139.
- Wang, L. L., & Bao, W. C. (2024). Digital Governance and Administrative Law Enforcement Reform: Technology, System and Value. *Chinese Public Administration*, (1): 131-139. (in Chinese)
- 吴春来、赵晓峰、李立 (2022). 条块关系与基层执法权属地化的结构困境——Y镇“乡镇综合行政执法”的个案分析. 中国行政管理, (9): 50-59.
- Wu, C. L., Zhao, X. F., & Li, L. (2022). The Structural Dilemma of Tiao-Kuai Relation and Localization of Law Enforcement Power at the Grassroots Level: A Case Analysis of Township Comprehensive Administrative Law Enforcement in Y Town. *Chinese Public Administration*, (9): 50-59. (in Chinese)
- 向森、吕普生 (2022). 激活科层内市场：综合执法领域复合型协作治理何以有效？中国行政管理, (9): 31-39.
- Xiang, M., & Lyu, P. S. (2022). Activating the Market Mechanism in the Bureaucratic System: How Does the Compound Collaborative Governance in the Field of Comprehensive Law Enforcement Work? *Chinese Public Administration*, (9): 31-39. (in Chinese)
- 杨开峰、储梦然 (2023). 改革的非意图后果：概念、诱因与调适. 中国行政管理, (1): 84-95.

- Yang, K. F., & Chu, M. R. (2023). Unintended Consequences of Reform: Concepts, Triggers, and Adaptive Strategies. *Chinese Public Administration*, (1): 84-95. (in Chinese)
- 叶贵仁、蔡龚涛 (2024). 综合行政执法改革过程中的多维结构变迁与能动者策略. *理论与改革*, (1): 152-165+168.
- Ye, G. R., & Cai, G. T. (2024). Multi-dimensional Structural Changes and Agent Strategies in the Process of Comprehensive Administrative Law Enforcement Reform. *Theory and Reform*, (1): 152-165+168. (in Chinese)
- 张兴 (2024). 从遵从到调适: 棘手问题项目制治理中的政策执行逻辑——基于 H 省蓝天碧水保卫战的多案例研究. *公共管理与政策评论*, 13(6): 51-65.
- Zhang, X. (2024). The Logic of Policy Implementation in Project-Based Governance of Wicked Problems: A Multi-Case Study on the Defense of Blue Sky and Clear Water in H Province. *Public Administration and Policy Review*, 13(6): 51-65. (in Chinese)
- 支广东、李强彬 (2024). 政策空间、组织资源与基层政府政策执行的差异化策略——基于 S 省 A 镇四个案例的比较研究. *中国行政管理*, 40(3): 39-50.
- Zhi, G. D., & Li, Q. B. (2024). Policy Space, Organizational Resources, and Differentiated Strategies for Grassroots Government Policy Implementation: Comparative Study of Four Cases Based on A Town in S Province. *Chinese Public Administration*, 40(3): 39-50. (in Chinese)
- 周雪光 (2011). 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑. *开放时代*, (10): 67-85.
- Zhou, X. G. (2024). Authoritarian System and Effective Governance: The Institutional Logics of National Governance in Contemporary China. *Open Times*, (10): 66-85. (in Chinese)
- Aoki, M. (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*. London: The MIT Press.
- Beckert, J. (2010). Institutional Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change. *Sociological Theory*, 28(2): 150-166.
- Ertan, G., & Siciliano, M. D. (2023). A Cognitive Network Perspective for Public Administration and Policy. *Public Administration Review*, 84(1): 11-20.
- Kleizen, B., & MacCarthaigh, M. (2023). Nature or Nurture? Agency Life-Cycles as a Function of Institutional Legacy, Political Environment, and Organizational Hardwiring. *Public Administration Review*, 83(6): 1833-1854.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-174.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Pache, A. C., & Santos, F. (2010). When Worlds Collide: The Internal Dynamics of Organizational Responses to Conflicting Institutional Demands. *Academy of Management Review*, 35(3): 455-476.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. (2003). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Stanford: American Book-Stanford Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. A. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4): 538-560.
- Santos, F. M., & Eisenhardt, K. M. (2005). Organizational Boundaries and Theories of Organization. *Organization Science*, 16(5), 491-508.
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (1999). Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958-1990. *American Journal of Sociology*, 105(3): 801-843.

责任编辑: 陈 娜

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 18 No. 5, 2025

●ARTICLES

The Publicity of Global Governance and Its Construction Huang Ding & Jiaxin Lyu

Abstract Publicness is not only the external goal of public administration research, but also the internal attribute of public management discipline. China's state governance system is the superstructure of socialist public ownership of the means of production, which makes China have a unique practical logic of publicness, and profoundly affects the outline of China's participation in global governance. When studying how to build a theory for all countries, including China, to jointly self-demonstrate their publicness in participating in global governance, the paper takes publicness as the context and sorts out the historical evolution and logical relationship of global publicness, global political publicness and global governance publicness. With the advent of the era of digital intelligence driven by generative artificial intelligence and computing power, global publicity is further enhanced, and the improvement of global political publicness is characterized by the transformation of the pattern from hegemonic power as the substantive authority to the United Nations as the public authority, providing political potential energy for the publicness of global governance, and promoting the global governance system to establish a "people's view of history" in response to "who's motivation". In solving the problem of "how to motivate", a demonstration path of preventing falling into the "self-demonstration trap", transcending the hegemonic "solitary demonstration cycle" and practicing "common self-demonstration" is opened up. A global public authority with a growing public character and a China that embraces it can achieve a win-win situation. A China that upholds the authority of the United Nations and diverse actors that also recognize the authority of the United Nations can create a win-win situation.

Key Words Global Governance; Public Administration; Publicness; The United Nations

Agenda Driven and Action Empowerment: Government Issue Attention and Official Characteristics in Policy Diffusion Jian Zhou, Yingxin Zhang & Zhichao Li

Abstract Government organizations and individual officials play a critical role in shaping policies. However, their specific roles in policy diffusion require further theoretical elaboration and empirical validation. Based on attention allocation theory and the theory of policy entrepreneurship, this study constructs an "agenda-driven and action-empowered" analytical framework to explore the roles of government's issue attention and individual characteristics of officials in policy diffusion. Using government data governance agencies as a case study, this research employs survival data from 283 prefecture-level and above cities between 2015 and 2023 and conducts empirical tests using the discrete-time event history analysis method. The findings indicate the following: (1) Local government's attention to specific policy issues promotes policy diffusion in the relevant field, validating the agenda-driven mechanism; (2) Officials' capabilities (such as work experience) enhance policy diffusion, while their political relationships (such as ties with central authorities) inhibit policy innovation diffusion, partially validating the action-empowered mechanism; (3) Officials' capabilities significantly reinforce the positive effects of government's issue attention, whereas their political relationships do not

show any strengthening effect on government's issue attention. By revealing the complex interactions between government's issue attention and officials' characteristics, this study provides new insights into the understanding of policy diffusion, contributing to the deepening and expansion of the theoretical framework.

Key Words Policy Diffusion; Agenda Driven; Action Empowerment; Government Issue Attention; Official Characteristics

How Legitimacy Pressure and Sense Remaking Boost Policy Reinvention: A Case Study of Digital Transformation in T Street Jiaheng Ling & Hongyi Gao

Abstract Policy diffusion in local governments can be manifested as either symbolic adoption or policy reinvention. Existing studies mainly explain the symbolic adoption of local governments from the perspective of legitimacy pressure, but there is still a lack of systematic explanation of how legitimacy pressure boost policy reinvention. Based on the theoretical “least likely” case of the reinvention of T Street's digital transformation policy, this study through the causal-process observation find that the key for local governments to choose policy strategies lies in sensemaking. Sensemaking in the policy process refers to the process in which local governments understand specific policies based on available information. In the early stage of policy diffusion, due to incomplete information, local governments have a deviation in the evaluation of the adaptation degree between their own resources and policy innovation conditions, and the relative advantages of innovation. In the later, legitimacy pressure is transformed into the resources of legitimacy, which opens the window of sense remaking and makes local governments re-evaluate the space of policy innovation. The core of sense remaking is that the key actors grasp the contingency factors, so that the local government can use the resources of legitimacy to seek force upward, not only to directly obtain financial resources, and strive for the policy promises. And homeopathic borrowing superior power, access to other local government between the remote learning opportunities; At the same time, cohesion, the realization of policy innovation risk sharing between higher and lower levels of government. After the sense remaking, the local government rediscovered the feasibility and value of policy reinvention and launched action. This study incorporates sensemaking into policy diffusion research, answers the question of how legitimacy pressure boost policy reinvention, and improves the understanding of local government policy initiative.

Key Words Sensemaking; Policy Diffusion; Policy Initiative; Policy Reinvention; Resources of Legitimacy

Adaptation Mechanisms and Effectiveness of Digital Supervision from a Task-Technology Fit Perspective: A Multi-Case Study of Digital Platforms Rui Wang & Chenyu Shi

Abstract The rise of digital platforms has significantly transformed power supervision mechanisms. However, much existing research remains focused on digital empowerment and technology-centric narratives. Drawing on task-technology fit theory, this study examines how digital supervision operates in practice. Using a multi-case comparative approach, it analyzes how the technological features of digital platforms adapt to the task requirements of power supervision. Findings reveal that digital supervision involves more than technology adoption—it is a dynamic process of interaction, continuous adaptation, and organizational optimization. Power supervision demands broad coverage, high specialization, and intensive collaboration across vertical and horizontal dimensions. In response, the information integration, modularity, and interactivity of digital platforms align well with these needs. The closer the fit between technology and task, the more effective the supervision—reflected in lower

costs, increased precision, and greater sustainability. This study advances theoretical insights into power supervision and digital governance and supports the practical enhancement of digital oversight in specific contexts.

Key Words Power Supervision; Digital Platforms; Task-technology Fit; Adaptation Mechanism

How Do Contractual and Relational Governance Mechanisms Affect Outsourcing Performances?

..... Peishan Tong, Chunkui Zhu & Yu Zheng

Abstract In recent years, contractual governance and relational governance have been extensively studied topics in the field of project management. However, quantitative research examining the alignment between these two governance mechanisms remains limited. This paper addresses this gap by developing a conceptual model that analyzes the impact of contractual and relational governance mechanisms on governance performance in outsourcing projects. Based on survey data, hierarchical regression, polynomial regression, and response surface analysis techniques are employed to delve into the mechanisms through which these dual governance mechanisms affect outsourcing governance performance. The study reveals that there are “support” and “compensation” mechanisms between contractual governance and relational governance, indicating a “complementary” relationship in their impact on outsourcing governance performance. Optimal performance is achieved under the “strong contract-strong relationship” governance model when both mechanisms are aligned, with governance efficacy increasing proportionally to the degree of alignment. In cases of non-alignment, the “high trust-low completeness” governance model yields better outsourcing governance performance. This paper enriches the related research on outsourcing project governance, provides empirical evidence for the relationship and strategic combination between contractual governance and relational governance, and offers clearer interpretive logic for outsourcing project governance.

Key Words Contractual Governance; Relational Governance; Outsourcing Performance

Institutional Complementarity: Logic of Heterogeneity Reconstruction of Grassroots Law Enforcement Organizations

Guiren Ye & Dongmei Hu

Abstract The key to comprehensive administrative law enforcement reform at the grassroots level lies in organizational restructuring, but the results of restructuring do not necessarily tend to be homogeneous. Drawing on an institutional-action analytical framework, this paper examines local governments that adopted strategies of policy compliance and policy adaptation to shape the logic of heterogeneity in organizational restructuring by multiple cases. It is found that under the same institutional arrangement, the heterogeneity of grassroots law enforcement organizational restructuring is influenced by three factors; historical orientation, legitimacy as the premise and effectiveness as the core. Specifically, institutional legacy constraints serve as the logical starting point for local governments to achieve heterogeneity in organizational restructuring, policy space grants behavioral legitimacy, and resource structure alignment ensures behavioral effectiveness. Historically distinct reforms, as institutional legacies, constitute exogenous complementarity, while policy space and resource structure, as policy and resource elements in organizational restructuring, form endogenous complementarity. Together, they create structural institutional complementarity, thereby driving heterogeneity in organizational restructuring. Notably, such heterogeneity is not a sign of governance failure but rather the empirical outcome of institutional system elasticity and localized resource embeddedness. From the perspective of institutional complementarity, this research reveals how local governments strive to strike a balance between a unified system and effective governance, deepening the understanding of the diversity

of local governments' responsive behaviors in administrative reforms and the heterogeneity of organizational restructuring. These findings enrich theoretical explanations of organizational behavioral logic.

Key Words Comprehensive Law Enforcement; Organizational Restructuring; Institutional Legacy; Policy Space; Resource Structure

The Impact of Social Pension Benefits on the Fertility Decisions of Offspring: An Examination Based on the New Rural Pension Scheme Lin Guo & Feng Wang

Abstract Using data from the China Family Panel Studies (CFPS), this paper empirically examines the impact of parental pension benefits, represented by the New Rural Pension Scheme (NRPS), on the fertility decisions of their adult children. The findings indicate that parental receipt of NRPS benefits significantly reduces the likelihood of childbearing among their adult children, with the probability of childbirth in the past year decreasing by an average of 3.4% to 10.7%. This effect is more pronounced in adult children living in rural areas. Mechanism analysis indicates that NRPS benefits reduce grandparents' involvement in intergenerational childcare, thereby weakening their role in sharing the costs of childrearing for the younger generation. Further analysis shows that the impact of NRPS receipt is especially significant for adult children whose parents live in communities without elderly care facilities and for those with relatively higher incomes. The study highlights the tension between the "defamilialization" of elder care and the persistent familization of childrearing responsibilities. The findings contribute to a deeper understanding of how pension systems influence individual fertility behavior and offers policy insights for improving the pension system and fostering a more fertility-friendly society.

Key Words New Rural Pension Scheme; Fertility Decisions; Family Grandparenting

Heterogeneous Effects of Nudge: Comparative Analysis Based on Interaction Effect Models and Machine Learning Algorithms Yan Li, Wenjin Chen & Shuwei Zhang

Abstract Analyzing the heterogeneous effects of nudges is highly valuable. This study reviews the research pathways, analytical frameworks, and evaluation methods related to the heterogeneous effects of nudges. Based on online experimental data from the context of "wedding hazing" governance, it uses interaction effect models and machine learning algorithms to identify potential heterogeneity factors of nudges and provides a comparative analysis of the results. The results showed that: (1) Using interaction effect models alone to estimate the heterogeneous effects of nudge shows limitations. It is recommended to combine these models with machine learning algorithms, which can improve the accuracy in identifying the multiple heterogeneity effects and enable a more scientific evaluation. (2) Relying solely on main effects is inadequate for accurately measuring the effectiveness of nudges; therefore, addressing the multiple heterogeneous effects of behavioral interventions is crucial. (3) Integrating multidimensional heterogeneity variables in analyzing individual intervention effects is essential for developing a systematic understanding of the heterogeneous effects of nudge. In conclusion, to provide empirical evidence for the design and optimization of nudge, it is necessary to analyze the heterogeneous effects of nudge based on a three-dimensional analytical framework of "nudge type-individual characteristics-situational factors," integrating both theory-driven and data-driven evaluation paths, and considering a comprehensive set of characteristic factors.

Key Words Nudge; Heterogeneous Effects; Interaction Effect Model; Machine Learning; Multiple Heterogeneity

Evaluation and Optimization of Housing Voucher Resettlement Model under the Background of New Urbanization: An Analysis Based on Agent-Based Modeling Xiaomei Sun

Abstract The efficiency and effectiveness of resettlement in urban village redevelopment are pivotal for the high-quality development of the real estate and housing security sectors. Against the backdrop of new urbanization, the housing voucher resettlement model expands housing options for displaced residents, facilitates targeted inventory reduction for local governments, and alleviates fiscal pressures, thereby promoting a dynamic equilibrium between urban renewal and market vitality. This study adopts Guangzhou's housing voucher resettlement as a case study, extracting key variables from the current policy framework through semi-structured interviews and constructing an Agent-Based Model (ABM) by using NetLogo. The research investigates the equilibrium of the housing voucher market through eight computational simulation experiments, analyzing three dimensions: the macro policy environment, meso-level policy design, and micro-level target groups. It indicates that the initial quantity of housing vouchers exerts limited influence on the market, whereas factors such as the proportion of speculative vouchers, net benefits of vouchers, and growth thresholds are critical to market stability. Moderate government intervention enhances market stability, but excessive intervention may impair its self-regulating capacity. This study systematically examines the multidimensional influencing factors and dynamic interaction mechanisms of housing voucher resettlement policies, providing a theoretical framework for optimizing resettlement strategies. Policy recommendations include strengthening incentives in policy implementation and improving the transparency of voucher-related information.

Key Words Housing Voucher Resettlement; New Urbanization; Agent-Based Modeling; NetLogo

●THEORETICAL REVIEWS

Policy Regime Theory: Theoretical Origins, Analysis Framework and Application Scenario

..... Lei Teng & Dianli Wang

Abstract The emergence of boundary-spanning problem has increased the complexity of the policy process. In response to the limited explanatory power of existing policy process theories, scholars like Peter J. May have further developed the policy regime theory, emphasizing the need to collaborate across subsystem boundaries and solve governance challenges by building policy action communities, also known as policy regime. This theory encompasses three core elements: ideas, interests, and institutional arrangements, revealing how the policy action community influences policy outcomes, and it uses the legitimacy, coherence, and durability of policies as evaluation dimensions, providing standards for judging the strength of policy regimes and the effectiveness of policies. Currently, policy regime theory is widely applied in various policy contexts to analyze the process of policy change, clarify the logic of policy operations, explore the moderating role of policy feedback in the functioning of policy process, and reveal how policy regimes influence policy processes and politics. In terms of research methodology, existing studies primarily adopt case studies and content quantitative analysis, with some applying regression analysis. The research interests are diverse, contributing new insights to the field of policy science. This theory can be applied in China to analyze the dynamics of the policy process, research cross-border cooperation in public policy, assess and mitigate risks in policy reforms, and support the localization of theoretical research through empirical methods.

Key Words Policy Regime Theory; Policy Subsystem; Policy Feedback; Boundary-Spanning Problem; Cross-Border Cooperation

公共行政评论

双月刊, 2008年创刊
第18卷, 第5期(总第107期)
2025年10月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.18 No.5
Published in October 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 jpa.china@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: jpa.china@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